

Livsmedelsberedskap i samverkan

– Om ansvar, roller och styrideal

Collaboration for food security in case of crisis

– Responsibilities, functions and management ideals

Sara Sjöqvist



Livsmedelsberedskap i samverkan

- Om ansvar, roller och styrideal

Collaboration for food security in case of crisis
- Responsibilities, functions and management ideals

Sara Sjöqvist

Handledare: Oscar Larsson, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Examinator: Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Omfattning: 30 hp

Nivå: Avancerad nivå, A1E

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0797

Kursansvarig institution: Institutionen för stad och land

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2019

Omslagsbild: Silos för lagring av skörd. Källa: <https://pixabay.com/>

Upphovsrätt: Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Livsmedelsberedskap, totalförsvar, privat-offentlig samverkan, metagovernance, collaborative governance, collaborative crisis management

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Tack

Jag vill rikta ett stort tack till alla de personer jag har fått chansen att intervjua. Ni har delat med er av många intressanta tankar om ett ämne som i vårt land är lätt att ta för givet: tillgången på mat.

Tack också till min handledare, Oscar Larsson, som hela tiden fått mig att lyfta blicken och se till det större perspektivet.

Sammanfattning

Den här uppsatsen behandlar det pågående arbetet med att bygga upp en livsmedelsberedskap i Sverige i samverkan med privata aktörer i livsmedelsbranschen. Syftet är att analysera de styr- och organisationsmodeller kring samverkan som tillämpas av centrala offentliga aktörer i detta arbete. För att uppnå detta intervjuades tre företrädare för Livsmedelsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt representanter från nio stora företag och branschorganisationer i livsmedelsindustrin i ledet efter primärproduktionen.

Privat-offentlig samverkan är ett styrideal som åberopas i arbetet med livsmedelsberedskap, bland annat eftersom det anses resurseffektivt att inkludera de privata aktörerna som har praktisk kunskap om livsmedelsproduktion, lagring och distribution. De teoretiska begreppen collaborative governance och metagovernance fångar upp och belyser de processer som ligger utanför den formella styrningen av arbetet med livsmedelsberedskap. Undersökningen visar att Livsmedelsverket och MSB genom metagovernance initierar och koordinerar samverkan mellan offentliga och privata aktörer för att stärka livsmedelsberedskapen samt att Livsmedelsverket även tar initiativ som går utanför deras formella uppdrag. Detta eftersom de i dagsläget inte har fått tydliga instruktioner från regeringen.

Studien visar att de intervjuade företagen är motiverade att delta i totalförsvarsplaneringen om rätt förutsättningar ges av staten. Detta innefattar tydliga riktlinjer och ledarskap från offentligt håll samt att det bör finnas en viss vinning för de företag som bidrar till att stärka Sveriges totalförsvar. Arbetet med att bygga upp en livsmedelsberedskap är i ett tidigt stadium och frivilliga forum för samverkan mellan offentliga och privata aktörer används för att både identifiera problem och ge förslag på hur de kan lösas. De privata aktörerna har därmed stor möjlighet att prägla förståelsen för hur livsmedelsberedskapen ska stärkas. Om en kris skulle drabba samhället och förberedelserna visar sig vara otillräckliga så kommer dock konsekvenserna av detta att falla tillbaka på staten och inte de företag som deltar i olika typer av samverkan.

Nyckelord: Livsmedelsberedskap, totalförsvar, privat-offentlig samverkan, metagovernance, collaborative governance, collaborative crisis management

Abstract

This thesis addresses the ongoing work in Sweden to strengthen the food security in case of crisis, in collaboration with private actors in the food industry. The purpose is to analyze the steering and organizational models for collaboration that are applied by central public actors. To do this, three representatives of the National Food Agency and the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) were interviewed, as well as representatives from nine large companies and industry organizations in the food industry but not including primary production.

Private-public collaboration is a management ideal that is invoked in the work on food security in case of crisis, partly because it is considered resource-efficient to include the private actors who have practical knowledge of food production, storage and distribution. The theoretical concepts of collaborative governance and metagovernance capture the processes outside the formal governance of food security. This study shows that the National Food Agency and the MSB initiate and coordinate collaboration between public and private actors in order to strengthen food security and that the National Food Agency also takes initiatives that go beyond their formal mandate. This is because to date they have not received clear instructions from the government concerning this matter.

The study shows that the interviewed companies are motivated to participate in total defense planning if the right conditions are given by the state. This includes clear guidelines and leadership from the public sector and that there should be some gain for the companies that contribute to strengthening Sweden's total defense. The work on strengthening the food security in case of crisis is at an early stage and voluntary forums for collaboration with public and private actors are used to both identify problems and give suggestions on how they can be solved. The private actors thus have a great opportunity to characterize the understanding of how food security in case of crisis should be strengthened. However, if a crisis were to hit society and the preparations turned out to be insufficient, the consequences of this would fall back on the state and not the companies that participate in different types of collaboration.

Keywords: Food security, total defense, public-private collaboration, metagovernance, collaborative governance, collaborative crisis management

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1. Syfte och frågeställning.....	6
1.2 Disposition	6
2. Metod.....	7
2.1 Insamling av material.....	7
2.2 Validitet och generaliserbarhet	9
3. Teori	11
3.1 Från government till governance.....	11
3.2 Collaborative governance och collaborative crisis management	12
3.3 Metagovernance – att styra samverkan	13
3.4 Framgångsrik samverkan	14
3.5 Tidigare forskning om livsmedelsberedskap.....	16
4. Historisk återblick och beredskapsfrågans återaktualisering	18
4.1 Avveckling av beredskapen och upprustning igen.....	19
5. Livsmedelsberedskap i samverkan.....	21
5.1 De offentliga aktörerna.....	21
5.1.1 Motivation.....	24
5.1.2 Ledarskap och struktur.....	25
5.1.3 Gemensam problemförståelse	27
5.1.4 Tillit.....	28
5.2 De privata aktörerna	28
5.2.1 Motivation.....	29
5.2.2 Ledarskap och struktur.....	31
5.2.3 Gemensam problemförståelse	34
5.2.4 Tillit.....	35
6. Sammanfattning och slutdiskussion	38
6.1 Förslag till vidare forskning	42
Referenser.....	43
Bilagor	48

1. Inledning

Under större delen av 1900-talet, sedan slutet av första världskriget och fram till millennieskiftet, hade Sverige en plan för hur befolkningen skulle förses med livsmedel i händelse av krig (Riksrevisionen 2018). Planen innefattade produktionsmål för det inhemska jordbruket samt statliga livsmedelslager av exempelvis spannmål, socker, linser och insatsvaror till jordbruket för att kunna säkra en fortsatt produktion (Mauritzson 2002). Även ransonering och prisreglering användes under andra världskriget för att tillgodose en rättvis fördelning av livsnödvändiga varor och förhindra spekulation av dessa (Wijk 1992). Efter kalla krigets slut och Sveriges inträde i Europeiska Unionen bedömdes det att säkerhetsläget inte längre krävde sådana försäkringsåtgärder och idag finns inte längre några produktionsmål för det svenska jordbruket. Efter ett antal försvarspolitiska beslut under 90-talet avvecklades och revs även de statliga livsmedelslagren runt om i landet.

20 år senare är dock frågan tillbaka på agendan efter regeringens proposition 2014/15:109 som röstades igenom i riksdagen 2015 och anger inriktningen för Sveriges försvar mellan åren 2016-2020. Propositionen konstaterar att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats och att det därför är motiverat att återigen bygga upp ett fungerande militärt och civilt försvar. Till skillnad från det militära försvaret så är det civila försvaret ingen egen organisation utan innefattar all verksamhet som samhället bedriver och som behövs för att hantera en krigssituation. Aktörer i det civila försvaret är därmed statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag, frivilligorganisationer och enskilda individer (Regeringskansliet 2015). En av de mest centrala utmaningarna för det civila försvaret är hur livsmedelsförsörjningen ska tryggas i händelse av en väpnad konflikt. Att exempelvis säkra strategiskt viktiga varor såsom livsmedel genom lagring kan återigen bli aktuellt men på vilket sätt och var är frågor som nu diskuteras.

Utöver militära konflikter så är livsmedelssektorn också sårbar för andra typer av kriser - internationella, nationella såväl som lokala. Ett varmare klimat förväntas orsaka mer extrema och oförutsägbara väderhändelser såsom torka vissa år och ökad nederbörd andra år, något som kan komma att påverka försörjningsförmågan av livsmedel i Sverige såväl som i andra länder (Mobjörk 2011). Livsmedelsindustrin i ledet efter primärproduktionen - förädling, distribution och handel - har sedan andra världskriget genomgått stora förändringar i form av strukturrationalisering, effektivisering, mekanisering och förändrade ägarstrukturer. Produktionsanläggningar och lager har blivit färre och större (Lindgren & Fischer 2011). Många livsmedelsföretag köps upp av utländska ägare och börsnoteras, vilket innebär internationalisering och ytterligare marknadsisering. Branschen är dessutom beroende av drivmedel, transportfordon, el och fungerande IT-system. Stora centrala lager, omlastningscentraler och butiker opererar enligt en "just-in-time" princip vilket innebär att omsättningen av varor är hög och produktionskapaciteten ofta är maxad. Det finns alltså inte med befintliga resurser utrymme för en ökad lagring av varor och samtidigt så skulle dessa ta slut inom bara ett par veckor om inflödet av varor avstannade (Molin & Östensson 2015). Livsmedelskedjan är därmed sårbar och utmaningarna för att bygga upp en ny, organiserad livsmedelsberedskap är många.

Att lösa komplexa samhällsproblem i samverkan mellan offentliga och privata aktörer har de senaste decennierna fått allt större genomslagskraft och blivit tonsättande inom flera policy-områden (Verweij et al. 2013, Emerson & Nabatchi 2015). Samverkan är också den övergripande strategi och organisationsform som ansvariga myndigheter eftersträvar i pågående försök att skapa en hållbar och fungerande livsmedelsförsörjning i händelse av kris eller krig. Dock finns det enligt forskningen en rad olika hinder och problem kopplade till försök att styra genom samverkan. Genom en tydlig förankring i teorier om styrning och samverkan ämnar denna uppsats att analysera förutsättningarna för samverkan mellan offentliga och privata aktörer kring livsmedelsberedskap.

1.1. Syfte och frågeställning

Arbetet med att bygga upp en livsmedelsberedskap i Sverige kommer sannolikt att påverka många av de företag som är verksamma i livsmedelsbranschen, från primärproduktion till förädling, distribution och handel. Även offentliga aktörer på central såväl som lokal nivå kommer att behöva hantera frågan. Syftet med denna uppsats är att analysera de styr- och organisationsmodeller som tillämpas av centrala offentliga aktörer för att säkerställa en livsmedelsförsörjning i Sverige under kris och krigssituationer. Genom ett vetenskapligt förankrat analyschema och ett unikt primärmaterial undersöks hinder och möjligheter för de styr- och organisationsformer som är tänkta att ligga till grund för svensk livsmedelsberedskap. Uppsatsen svarar på följande frågor:

- Vilka styrmedel ämnar statliga aktörer använda för att stärka livsmedelsberedskapen?
- Vilka hinder och möjligheter kan identifieras för en eventuell etablering av fungerande samverkan mellan privata och offentliga aktörer i uppbyggnaden av en långsiktig och hållbar livsmedelsberedskap i Sverige?

1.2 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i sex övergripande kapitel, som vart och ett består av ett antal underrubriker. Det första kapitlet här ovan ger läsaren en introduktion till ämnet livsmedelsberedskap och presenterar även uppsatsens syfte och frågeställningar. I det andra kapitlet redovisas och motiveras den **metod** som använts för att genomföra undersökningen. Kapitel 3 beskriver den **teori** och de begrepp som används för att analysera resultatet. Här sammanfattas även tidigare forskning och relevanta offentliga rapporter som rör ämnet livsmedelsberedskap eller privat-offentlig samverkan. Kapitel fyra ger läsaren en **bakgrund** till ämnet livsmedelsberedskap i en svensk kontext genom att beskriva dess utveckling under 1900-talet och fram till idag. Kapitel fem redogör för undersökningens **resultat** vilka presenteras tillsammans med en vetenskaplig analys med kopplingar till teori och centrala begrepp. Det sjätte och avslutande kapitlet är en **sammanfattning och slutdiskussion** där uppsatsens huvudsakliga lärdomar lyfts upp och här ges även förslag till vidare forskning.

2. Metod

I detta kapitel beskriver jag hur denna undersökning har genomförts samtidigt som jag motiverar och problematiserar mina val av metod. Att undersöka formella och informella styrmedel som används av statliga aktörer i arbetet med livsmedelsberedskap och att undersöka möjligheter och hinder för en fungerande samverkan motiverar användandet av kvalitativa metoder. I kvalitativa studier är det viktigt att jag som forskare är öppen och kreativ när det gäller att anpassa mina metoder efter vad som framkommer i det kontinuerligt insamlade materialet. Detta innebär bland annat att vara mottaglig för att ny information och kunskap kan omkullkasta tidigare idéer (Morse et al. 2002) och att ständigt reflektera över min egen roll i processen (Kvale & Brinkman 2011). Eftersom samverkan kring livsmedelsberedskap är ett utforskat område måste materialet samlas in på egen hand. För att svara på mina frågeställningar behöver jag djupdyka i informanternas upplevelser vilket görs bäst genom kvalitativa intervjuer (Kvale & Brinkman 2011).

2.1 Insamling av material

Tolv intervjuer genomfördes med aktörer som på olika sätt är involverade i samverkan kring livsmedelsberedskap. Två representanter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, en representant för Livsmedelsverket samt företrädare för de nio företag och branschorganisationer som listas i tabell 1 intervjuades. I en kvalitativ studie med relativt få analysenheter som denna är det motiverat att strategiskt välja ut dessa (Teorell & Svensson 2007). Jag gjorde ett strategiskt urval av företag och branschorganisationer för att fånga upp perspektiv från olika delar av livsmedelskedjan. Jag valde dessutom att intervjua stora företag, som står för en stor andel av livsmedelshandlingen i Sverige. Jag eftersträvade också en heterogenitet i form av olika ägandestrukturer samt med tanke på vilka typer av livsmedel som företagen främst hanterar. Jag ville också intervjua företag som deltagit i samverkan med offentliga aktörer kring livsmedelsberedskap på olika sätt och till olika grad vilket dessa företag har. Alla intervjuer tog runt en timme att genomföra och de spelades in efter att informanterna gett sitt samtycke. De transkriberades därefter för att underlätta bearbetning och analys.

Utöver de utförda intervjuerna så har jag i studien också använt mig av skrivet material i form av lagar, propositioner och andra offentliga tryck samt de två myndigheternas hemsidor. Dessa användes främst för att studera hur planerna för samverkan kring livsmedelsberedskap formuleras från regeringen gentemot myndigheterna, och från myndigheterna gentemot företagen. För att ytterligare stärka min förståelse för hur olika aktörer deltar i samverkan kring livsmedelsberedskap deltog jag på konferensen "Mötesplats livsmedelsförsörjning" vilken anordnades av Livsmedelsverket den 28 november 2018. Materialet från intervjuer och litteratur analyserades genom att kategoriseras i olika teman med hjälp av det analyschema som presenteras under nästföljande teoriavsnitt.

Företag eller branschorganisation	Beskrivning
Arla Foods	Mejerikooperativ som ägs av mjölkbönder i Sverige, Tyskland, Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien. Köper upp och förädlar mjölk från kooperativets medlemmar. https://www.arla.se/om-arla/koncernen/
ICA	Sveriges största dagligvaruaktör med ca 1300 butiker i Sverige. Ägs av ICA gruppen AB och är börsnoterad. Butikerna i Sverige drivs genom franchising. https://www.icagruppen.se/om-ica-gruppen/#!/
Kronfågel	Företag som köper upp, förädlar och säljer kycklingprodukter från svenska uppfödare. Ingår i den börsnoterade företagskoncernen Scandi Standard AB som har verksamhet i Sverige, Norge, Finland, Danmark samt Irland. https://www.kronfagel.se/om-oss
Lantmännen	Svenskt lantbrukskooperativ som hanterar, förädlar och säljer produkter från främst spannmål. Ägs av ca 25 000 svenska lantbrukare. https://lantmannen.com/om-lantmannen/
Livsmedelsföretagen	Branschorganisation med cirka 800 medlemsföretag som representerar stora och små livsmedelsföretag med både svenska och utländska ägare. https://www.livsmedelsforetagen.se/om-livsmedelsforetagen/
Livsmedelshandlarna	Branschorganisation med drygt 800 medlemmar som äger runt 1000 livsmedelsbutiker. Dessa är i stor utsträckning handlare inom ICA, Hemköp, Tempo, Handlarn', Nära dig och Matöppet. http://livsmedelshandlarna.se/om-oss/
Martin & Servera	Grossistföretag som levererar till både restaurang och offentliga storkök. Ägs av Axel Johnson AB samt familjen Oldmark. https://www.martinservera.se/om-oss
Menigo	Grossistföretag som levererar till både restaurang och offentliga storkök. Ägs av det amerikanska företaget Sysco Food Service. https://www.menigo.se/om-menigo
Orkla Foods Sverige	En av Sveriges största livsmedelsproducenter som förädlar råvaror till livsmedel. Äger märken som exempelvis Bob, Felix, Abba och Anamma. Ingår i den Norskägda börsnoterade koncernen Orkla. https://www.orkla.se/om-oss/orkla-foods/

Tabell 1. Företrädare för dessa företag har intervjuats för denna studie.

2.2 Validitet och generaliserbarhet

Att reflektera över studiens validitet innebär att ställa sig frågan: undersöker jag med hjälp av min metod det jag har för avsikt att undersöka? Att stärka validiteten handlar om att utveckla välgrundade och teoretiska tolkningar av – och samtidigt ifrågasätta – undersökningens resultat (Kvale & Brinkman 2011). Enligt Morse et al. (2002) uppnås validitet genom att aktivt vara medveten om och använda ett antal verifieringsstrategier genom hela forskningsprocessen. Görs detta kan metod och analys justeras för att hela tiden upprätthålla en hög vetenskaplig standard som är anpassad till den empiriska verkligheten (Morse et al. 2002). Exempelvis så måste frågeställning och metod efter behov justerats under forskningsprocessen efter vad som framkommer under det empiriska fältarbetet. Jag hade inledningsvis för avsikt att undersöka hur företagen såg på de planer som staten har för att inkludera dem i totalförsvarsplaneringen. Jag insåg dock tidigt att samverkansprocesserna redan har påbörjats på olika sätt, vilket gjorde att min frågeställning ändrades för att fokusera på hinder och möjligheter med samverkan kring livsmedelsberedskap. Detta gjorde också att jag såg till att delta på den konferens som Livsmedelsverket anordnar, vilken kan ses som ett forum för samverkan.

Det är viktigt att deltagarna i studien är de som i verkligheten har störst kunskap om undersökningens ämne (Morse et al. 2002). Jag kontaktade respektive företag, presenterade mitt ämne och efterfrågade att få intervjua den person som i dagsläget är eller i framtiden kan tänkas bli ansvarig för frågor som rör livsmedelsförsörjning i händelse av kris eller krig. Jag fick därmed chansen att intervjua personer högt upp i företagets ledning alternativt de som är ansvariga för logistik- eller lagerverksamhet. Jag intervjuade nio företag eller branschorganisationer och upplevde i de sista intervjuerna att liknande perspektiv lyftes som jag hört i tidigare intervjuer. Materialet kan därför anses vara "mättat", vilket stärker undersökningens validitet (ibid.).

Det existerar en inbyggd spänning mellan teorier, som förklarar saker på en övergripande nivå, och det insamlade materialet som representerar verklighetens perspektiv (Esaiasson et al. 2007). Forskaren måste hela tiden röra sig mellan dessa två perspektiv vilket gör att teorierna kan användas för att driva analysen framåt samtidigt som det empiriska materialet bidrar till att utveckla teorierna (Morse et al. 2002). Denna studies resultat kan generaliseras genom att resultaten bidrar med insikter som kan bygga upp det teoretiska ramverket om metagovernance, collaborative governance samt collaborative crisis management. Jag kan däremot inte generalisera empiriskt och hävda att mitt resultat gäller i andra fall då företag och offentliga aktörer samverkar kring totalförsvarsuppbyggnad, eftersom kontexten i andra fall kan vara annorlunda.

Som forskare är jag inte endast mottagare av information - jag påverkar också i olika grad de personer som intervjuas, och vice versa. Intervjun kan således vara en lärandeprocess för både forskare och informant (Kvale & Brinkman 2011). Min intervjuteknik har byggt på att visa för informanten att jag är påläst om ämnet. Exempelvis har jag läst upp formuleringar från försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* och frågat vad de anser om arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen. På så sätt uppmärksammar jag dem också på att dessa planer kan komma att påverka deras verksamhet i framtiden. Exempelvis så upplyste jag en informant om att Livsmedelsverket bjudit in dennes företag till en workshop

om livsmedelsberedskap. Personen skulle kolla upp detta och fundera över vem i företaget som eventuellt skulle skicka dit. En annan person berättade att denne hade läst på lite extra om ämnet innan vår intervju.

Studiens avgränsning

I det pågående arbetet med att stärka Sveriges livsmedelsberedskap är många aktörer involverade. Exempelvis så berörs landets länsstyrelser, kommuner och landsting av frågan eftersom de på olika sätt har eller kommer att få ansvar och uppdrag som rör försörjningsfrågor i händelse av kris eller krig. Denna uppsats fokuserar på hur samverkan mellan offentliga och privata aktörer uppmuntras och samordnas för att stärka livsmedelsberedskapen och detta arbete sker idag främst på en nationell nivå genom Livsmedelsverket och med stöd av MSB. Jag har därför valt att avgränsa denna uppsats till att omfatta endast dessa två myndigheter från offentligt håll samt ett antal privata företag verksamma i livsmedelsbranschen i ledet efter primärproduktionen. I framtiden kommer förmodligen även länsstyrelser, kommuner och landsting att arbeta med frågan i högre utsträckning än i dagsläget och det kan därför vara intressant att framöver studera dessa offentliga aktörers arbete med livsmedelsberedskap och privat-offentlig samverkan.

3. Teori

I detta kapitel presenteras de teoretiska utgångspunkterna som används för att analysera empiri och sekundärkällor. De centrala begreppen är *collaborative governance* och *metagovernance*. Även begreppet *collaborative crisis management* används i analysen. Dessa skulle kunna översättas till "styrning genom samverkan", "meta-styrning" samt "krishantering genom samverkan". Hädanefter kommer jag dock att använda mig av de engelska uttrycken som är mer etablerade i litteraturen. Kapitlet presenterar det teoretiska analyschema som ligger till grund för att diskutera framgångsrik samverkan och jag sammanfattar även tidigare forskning om livsmedelsberedskap i Sverige. Det börjar dock med att beskriva teorier om governance som är själva grunden för den mer specifika formen collaborative governance.

3.1 Från government till governance

Governance är det övergripande perspektiv som ämnar förklara den förändrade formen av samhällsstyrning där den centrala statens hierarkiska och suveräna karaktärsdrag minskat i betydelse till förmån för en mer interaktiv samhällsstyrning. Styrning genom "government" innebär att staten genom formella institutioner och lagstadgad makt tar beslut om och utför tjänster gentemot nationens medborgare. Begreppet "governance" synliggör styrning genom andra processer och metoder som inte grundar sig i statens auktoritet utan i stället har för avsikt att engagera och aktivera fler aktörer i samhället till att medverka i beslutsfattande och utförande av samhällstjänster. Innebörden i själva tjänsterna har därmed inte för avsikt att vara annorlunda men processerna och aktörerna är det (Stoker 1998).

Ofta definieras begreppet governance relativt brett, exempelvis: "the ways in which stakeholders interact with each other in order to influence the outcomes of public policies" (Bovaird 2005 s. 220). En tonsättande definition i litteraturen har dock varit att governance handlar om nätverk eller närmare bestämt, enligt Rhodes (1997 s. 15), "... self-organizing, interorganizational networks...". I grunden innebär governance en förändrad syn på statens roll, från att vara den aktör som utför arbetet till att styra andra aktörer till att utföra samma arbete. Effekten av detta blir att tidigare offentliga verksamheter i högre utsträckning bedrivs av privata och ideella aktörer, eller i form av nätverk mellan dessa och statliga instanser (Rhodes 1997). Detta innebär att även ansvarsområden som tidigare ensamt ansågs vara statens angelägenhet delvis har förskjutits utåt till aktörer från den privata och ideella sektorn och även till medborgarna som individer (Stoker 1998). Ett exempel på detta, relevant för just den här texten, är säkerhetsfrågor. Ett på senare år breddat säkerhetsbegrepp som inte längre enbart innefattar direkta hot mot nationens säkerhet utan även exempelvis naturkatastrofer och terrorbrott innebär att långt fler aktörer än staten kan anses vara ansvariga för att trygga säkerheten i landet ('t Hart & Sundelius 2013). För att hantera denna ökade komplexitet inom säkerhetsområdet, och till stor del också på grund av minskade offentliga resurser, förväntas staten aktivera och organisera dessa aktörer i syfte att få dem att samverka för en ökad säkerhet i samhället (Larsson 2013). Detta är bara ett av många exempel på hur gränsen mellan den offentliga och privata sektorn suddas ut då den hierarkiska statliga styrningen får stå tillbaka till förmån för governance i form av samverkande nätverk (Stoker 1998, Rhodes 1997, Larsson, O. 2017). Forskning visar även på att det sker en betydande ansvarsförskjutning, från det offentliga till

medborgare, som på sikt kan få betydande konsekvenser för förhållandet mellan stat och medborgare (Rådestad & Larsson 2018, Larsson 2019 (*kommande*)).

3.2 Collaborative governance och collaborative crisis management

För att möjliggöra och förenkla empiriska governance-studier är det motiverat att specificera ytterligare vilken typ av styrningsprocess som ämnas undersökas närmare. *Collaborative governance* är ett begrepp som belyser privata aktörers roll i samhällsstyrningen. Att tillämpa samverkanssystem som präglas av collaborative governance – och att studera dessa som forskningsobjekt – har blivit allt vanligare under de senare årtiondena då det ses som en väg framåt för att hantera 2000-talets komplexa samhällsutmaningar (Emerson & Nabatchi 2015). En ofta citerad definition av collaborative governance kommer från Chris Ansell och Alison Gash och lyder:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets. (Ansell & Gash 2008 s. 544).

Collaborative governance är enligt denna definition en styrningsform där en statlig aktör tar initiativ till, och är ledare för, en samverkansprocess med aktörer från den privata och/eller ideella sektorn. Syftet är att utveckla och tillämpa offentliga ramverk och policys för att tillgodose en allmännytta. Aktörerna deltar i samverkan inte endast som rådgivare utan ska också ges möjlighet att påverka beslutsfattandet (Ansell & Gash 2008). Emerson, Nabatchi och Balogh (2012) föreslår en bredare definition av begreppet. De menar att collaborative governance också innefattar mer inofficiella strukturer och processer där åtgärder och beslut som rör allmänheten genomförs *genom att engagera människor* från olika myndigheter, olika nivåer av statliga institutioner och/eller aktörer från den privata och ideella sektorn. De specificerar alltså inte ytterligare i vilken form eller i vilken utsträckning dessa aktörer deltar i samverkan. Verweij (2013) däremot kategoriserar samverkansprocesser efter olika nivåer av deltagande och inflytande och menar att aktörer kan 1) vara mottagare av information, 2) agera rådgivare till processen, 3) bjudas in till att ge förslag på problemformuleringar och lösningar eller 4) vara direkt delaktiga och ha inflytande över beslutsprocessen. Collaborative governance anses vara en särskilt lämplig styrningsform för situationer och policyområden som kräver fortgående samarbete över tid och där deltagarna har ett gemensamt mål (Ansell & Gash 2008).

När en kris inträffar är det inte en enkel uppgift att organisera olika sektorer och organisationer för att agera tillsammans. Nohrstedt et al. (2018) visar hur det två forskningsområdena collaborative governance och krishantering (crisis management) kan kombineras för att öka förståelsen för samverkansprocesser vid kriser - *collaborative crisis management*. De menar att etablerandet och upprätthållandet av nätverk och samverkansfunktioner är en central aktivitet för att hantera kriser av olika natur och magnitud och som påverkar olika institutionella nivåer.

En potentiell konsekvens av komplexa governance-strukturer som suddar ut skillnaderna mellan den offentliga och privata sektorn är att det kan generera oklarheter i vem som bär ansvaret för en verksamhet. Detta i sin tur skapar goda förutsättningar för att skylla ifrån sig om något svårhanterligt inträffar och hävda att ansvaret ligger hos någon annan (Stoker 1998). När det gäller just krishantering är detta extra känsligt. Nohrstedt et al. (2018) menar att kriser, och därmed även krishantering, har både en funktionell och en politisk dimension. Den funktionella dimensionen lyfter att en kris kräver att aktörer från olika sektorer och områden har möjlighet, förmåga och inte minst vilja att agera för att möta krisen. Den politiska dimensionen pekar på hur en kris kan öppna upp för kritik mot huruvida politiker och myndigheter hanterar situationen på ett legitimt och lämpligt sätt vilket kan få långtgående konsekvenser för dessa institutioner i framtiden. Om förberedelserna för en kris visar sig vara otillräckliga i skarpt läge, trots nätverk och samverkan, så är det trots allt politiker och myndigheter som står som ansvariga och inte aktörerna i nätverket. Därför faller ansvaret för såväl processer som utfall tillbaka på staten och de offentliga myndigheterna (Nohrstedt et al. 2018).

3.3 Metagovernance – att styra samverkan

Det finns en debatt inom litteraturen kring huruvida governance-strukturer urholkar statens makt och förmåga att styra samhället eller inte. Rhodes (1997) hävdar att den offentliga sektorn har blivit både mindre och mer fragmenterad som en följd av exempelvis ökad privatisering och att mer makt har hamnat hos den Europeiska Unionen. Andra menar att staten fortfarande är den aktör som har starka finansiella resurser, lagstiftande makt och politisk legitimitet och som på så vis alltjämt kontrollerar styrningen av samhället (Pierre & Peters 2005, Taylor 2000). Klart är ändå att ett ökat fokus på att styra genom nätverk och samarbeten - collaborative governance - väcker frågor som rör koordinering och kontroll av dessa nätverk. Teorier om *metagovernance* ("the governance of governance") handlar just om hur governance styrs och begreppet kan användas för att förstå statens nya roll i samhällsstyrningen samt för att belysa maktrelationer mellan olika aktörer i samverkan (Wilson, Morrison & Everingham 2017). De som hävdar att staten potentiellt kan behålla sin förmåga att styra menar att man kan se detta genom att betrakta offentliga aktörer som metagovernors, som ser till att styra de "utförande" aktörerna mot mål och genom regler och ramar som är uppsatta av staten. I detta perspektiv har statens roll inte minskat, men förändrats (Davies 2011).

Vanligast är att den offentliga aktören i nätverket har den styrande rollen på grund av dennes auktoritet, demokratiska legitimitet och tillgång till resurser som lagar, institutioner, kunskap och pengar - alltså viktiga resurser för att kunna styra en samverkansgrupp gentemot specifika mål (Wilson, Morrison & Everingham 2017). Sørensen och Torfing (2009) menar att politiker och förvaltare har ett ansvar att frigöra den potential som finns i governance-nätverk eftersom de genom sina resurser har möjlighet att vara goda ledare och eftersom de är företrädare för allmänhetens intressen. De hävdar vidare att eftersom governance-nätverk förväntas bidra med effektiv och demokratisk samhällsstyrning men samtidigt ofta befinner sig i en kontext som i olika grad präglas av politisk osäkerhet, interna konflikter och maktobalans så är det nödvändigt att styra dessa nätverk i rätt riktning. Detta kan göras genom att använda olika verktyg för metagovernance, ett begrepp som de definierar som:

...a reflexive and responsive process through which a range of legitimate and resourceful actors aim to combine, facilitate, shape and direct particular forms of governance in accordance with specific rules, procedures and standards embodying the hegemonic conception of what constitutes 'Good Governance'. (Sørensen & Torfing 2009 s. 245).

Metagovernance kan utföras genom ett antal olika strategier eller verktyg. Den offentliga aktören kan försöka påverka de yttre ramarna för samverkansprocessen genom att sätta upp politiska mål och använda sig av lagar och regler för att hierarkiskt styra aktörernas handlingsutrymme (Christopoulos, Horvath & Kull 2012, Sørensen & Torfing 2009). De kan också strukturera samverkan genom marknadsorienterade strategier som att sluta avtal med privata aktörer (Larsson 2017). Mer mjuka metoder och styrmedel kan innebära att den offentliga aktören koordinerar ett nätverk av aktörer genom att försöka lösa konflikter, tillföra mer eller mindre pengar till arbetet eller se till så att maktbalansen mellan deltagande aktörer jämnas ut (Sørensen & Torfing 2009). Det är motiverat och intressant att använda teorier kring collaborative governance och metagovernance för att studera arbetet med livsmedelsberedskap i Sverige, eftersom dessa begrepp fångar upp och belyser också de processer som ligger utanför den formella styrningen och myndigheters formella uppdrag.

3.4 Framgångsrik samverkan

Samverkan i olika former ses ofta som en lösning på komplexa samhällsutmaningar men att styra olika aktörer mot samma mål är inte en enkel uppgift. Forskning har visat att det finns en uppsättning centrala problem kopplade till styrning av samverkansprocesser. I detta avsnitt lyfter jag upp ett antal av de utmaningar som litteraturen betonar och som är viktiga att beakta för att skapa framgångsrik samverkan. Verklighetens exempel är naturligtvis betydligt mer komplexa än litteraturens generaliseringar. Med det sagt så visar forskningen att med kunskap om processernas komplexa natur är det ändå möjligt att få aktörer i nätverk att agera så att samverkan i större utsträckning leder till önskvärda resultat (Huxham et al. 2000).

Motivation

Att delta i samverkansprocesser är i många fall ett frivilligt åtagande och det är därför viktigt att det finns en drivkraft och motivation hos aktörerna för att de ska vilja delta i en samverkansprocess (Ansell och Gash 2008). En faktor som motiverar aktörer till att delta i collaborative governance är om de själva har ett *behov* av att delta. Behovet kan komma inifrån organisationen exempelvis av brist på resurser, interna problem eller egna intressen, eller komma utifrån, till exempel av ett yttre hot mot verksamheten (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012). Aktörerna blir dessutom mer benägna att delta om problemet är svårformulerat och komplext och de ser sig som *beroende* av de andra deltagarna i nätverket (Savage et al. 2010, Ansell och Gash 2008, Emerson, Nabatchi & Balogh 2012). Om nätverket är det enda tillgängliga forumet för att påverka beslut så ökar även det aktörernas incitament för att delta (Ansell och Gash 2008). Motivationen hos icke offentliga aktörer att delta i samverkansprocesser är ofta för att se till att deras

perspektiv inte går förlorat men också på grund av att lagar och regler kan kräva deras deltagande (Ansell och Gash 2008, Huxham et al. 2000).

Ledarskap och struktur

En kompetent ledare för samverkansprocessen är en viktig faktor för att skapa framgångsrik collaborative governance och ofta är det lämpligt att den offentliga aktören innehar den uttalade ledarrollen (Ansell & Gash 2008). Denne ska sträva efter att vara problemlösare och inte vara förespråkare för en viss linje i sakfrågor samt vara opartisk gentemot övriga deltagare. Att den ledande aktören står för kostnader relaterade till samverkansprocessen höjer också motivationen för andra aktörer att delta (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012). Ett kompetent ledarskap präglas av tydlighet, neutralitet och anammar en strategi för att alla aktörer ska kunna delta på liknande villkor (Ansell & Gash 2008). Det är också viktigt med en struktur för samverkan som gynnar det interna arbetet med att uppnå en gemensam problemformulering (Verweij 2013, Klijn, Edelenbos & Steijn 2010, Savage et al. 2010). Att ha regelbundna möten av bra kvalitet som sker 'öga mot öga' är därför viktigt (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012, Ansell & Gash 2008). Flera författare lyfter upp vikten av att noga fundera över vilka aktörer som bjuds in att delta i en samverkansprocess, detta eftersom deltagarna kommer att ha inflytande över hur problemet ska förstås och lösas. Att inkludera eller exkludera vissa aktörer påverkar också strukturen för samverkan och därmed även de resultat som processen genererar (Larsson 2013, Candel 2014).

Gemensam problemförståelse

En viktig faktor för att uppnå framgångsrik samverkan är att det mellan aktörerna etableras en gemensam förståelse för vad problemet är, hur det ska lösas och att deltagarna är överens om vilka målen med samarbetet är (Larsson 2017, Savage et al. 2010, Huxham et al. 2000). Detta kan visa sig vara utmanande om aktörerna kommer från olika typer av organisationer och verksamheter (Huxham et al. 2000). Om målen specificeras i en gemensam process ökar sannolikheten för att de också uppfylls i slutändan. Dessutom finns det också forskning som pekar på vikten av att tidigt i processen uppnå mindre framgångar tillsammans eftersom det upprätthåller deltagarnas motivation och engagemang (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012).

Tillit

Att etablera tillit mellan aktörerna är centralt eftersom tillit får människor att gå bortom sina egna perspektiv och öka förståelsen för andras intressen, utmaningar och behov (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012). Det är en viktig aspekt som kan ha inverkan på om deltagarna upplever att de når framgång och resultat med samverkan vilket motiverar dem till att fortsätta delta. Tillit förbättrar dessutom deltagarnas förmåga att samarbeta och gör att relationerna blir mer stabila (Klijn, Edelenbos & Steijn 2010). För att skapa tillit krävs bland annat att deltagarna kan respektera varandras perspektiv även då de själva inte håller med (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012), vilket kan vara utmanande om det finns stora olikheter i intresse och bakgrund bland aktörerna (Huxham et al 2000). Därför blir strukturen och organisationen som bygger upp samverkan extra viktig att adressera eftersom bra strategier för att hantera samverkan har en positiv inverkan på tilliten mellan deltagarna (Klijn, Edelenbos & Steijn 2010). I teorier om

collaborative crisis management lyfts tillit som centralt och därför betonas också vikten av att upprätta samverkan innan en kris inträffar (Ansell, Boin & Keller 2010).

Litteraturen visar ett antal utmaningar som styrande offentliga aktörer, såväl som deltagare i nätverk, måste hantera för att samverkansprocessen ska bli framgångsrik. Dessa fyra punkter är några av de mest centrala aspekterna som de aktörerna som initierar och styr samverkansprocesser (metagovernors) bör förhålla sig till för att på ett effektivt sätt säkerställa en nationell livsmedelsberedskap i Sverige:

- Motivation
- Ledarskap och struktur
- Gemensam problemförståelse
- Tillit

Dessa fyra dimensioner utgör mitt analyschema för att undersöka förutsättningarna för att bygga upp en livsmedelsberedskap i Sverige med hjälp av samverkan. Forskningen om styrning och koordinering av samverkan spänner över en rad sektorer och ämnesområden som ofta rör samhällsfrågor som exempelvis välfärd och miljö. Den här uppsatsen kretsar kring *collaborative governance* och livsmedelsberedskap vilket är en kombination av två ämnen som inte tidigare har undersökts i en svensk kontext.

3.5 Tidigare forskning om livsmedelsberedskap

Livsmedelsförsörjning har under en lång tid inte adresserats ur ett större krishanteringssperspektiv och således är forskningen om livsmedelsberedskap och civilt försvar i en svensk, modern kontext begränsad. 2015 års beslut om att stärka totalförsvaret har dock skapat en större medvetenhet och intresse kring ämnet. Jag lyfter här upp några rapporter och forskningsprojekt som på olika sätt angriper frågan, och redogör slutligen för hur min undersökning bidrar till att komplettera denna kunskap.

En rapport från Försvarets forskningsinstitut, FOI, beställd av Livsmedelsverket, syftar till att ge en introduktion till olika aspekter av livsmedelsförsörjning ur ett krisperspektiv. Rapporten belyser sårbarheter i livsmedelskedjan kopplade till komplexa system för distribution och handel samt att industrin är beroende av insatsmedel så som el, fossila bränslen och dricksvatten (Lindgren & Fischer 2011). FOI har även genomfört en intervjustudie med företag från branscherna bevakning och säkerhet, IT och telekom, bygg och entreprenad samt kyl- och frystransporter. Undersökningen visar att företagen inte ser det som en del av deras ansvar att planera verksamheten efter totalförsvarets behov eller att tillhandahålla en allmän beredskap. De anser att det är statens ansvar att säkra nödvändiga samhällsstrukturer och funktioner. De framhåller dock en vilja att ta ett sådant samhällsansvar, givet att staten skapar förutsättningar för dem att delta i planeringen och att staten tar ansvar för organisering, styrning och finansiering av detta arbete (Olsson, Ryghammar & Lundén 2017). En i sammanhanget relativt gammal men intressant rapport om näringslivssamverkan för att minska samhällets sårbarhet kommer från Krisberedskapsmyndigheten (numera MSB). Projektet kartlade och analyserade samverkansprojekt mellan privat och offentlig sektor. Ett resultat var att företagens motiv till samverkan

var av kommersiella skäl, att få ta del av myndigheters kompetenser och kontakter samt att stärka företagets varumärke genom "goodwill" (Blad, Engström & Lundgren 2003).

Riksrevisionen redovisade i mars 2018 en granskning av om regeringen klargjort mål, krav och ansvarsförhållanden för livsmedels- och läkemedelsförsörjningen vid kris eller krig. De konstaterar att frågan om livsmedelsförsörjning i händelse av en kris eller krig har berörts alltför översiktligt och för sällan för att instruktionerna från regeringen till myndigheterna ska kunna anses tydliga. Det är enligt Riksrevisionen otydligt hur berörda myndigheter ska förhålla sig till försörjningsfrågor vid längre kriser, under höjd beredskap och i krig. Vidare anses det oklart vilket ansvar privata aktörer förväntas ta när det gäller samhällets försörjning i kris eller krig (Riksrevisionen 2018). En enkätundersökning utförd av FOI på beställning av Livsmedelsverket visar att medborgarna generellt anser att statens ansvar för livsmedelsförsörjning ökar i händelse av en kris, exempelvis om el eller vatten inte finns tillgängligt (Östensson 2015).

Camilla Eriksson har undersökt förutsättningarna för primärproduktionen i den händelsen att landets import- och exportvägar blir avspärrade eller då en naturkatastrof eller liknande slår ut elförsörjning och transportvägar. Resultatet visar att Sveriges primärproduktion i hög grad är beroende av insatsmedel som diesel, handelsgödsel och växtskyddsmedel vilket gör att nuvarande produktion i princip skulle slås ut vid begränsad import av dessa produkter. Projektet visar att vi har ett produktionsunderskott i Sverige och därmed finns ingen buffert som tillåter en produktionsminskning. Därtill är dagens livsmedelsindustri uppbyggt på en "just-in-time"-princip där alla leveranser till och från gårdar, förädlingsindustrier, lager och affärer sker utan marginaler vilket gör hela sektorn extremt beroende av en välutjämnad och ostörd transport. I projektets slutrapport nämner Eriksson ett antal områden som behöver hanteras för att öka Sveriges beredskap på livsmedelsområdet. Samverkan mellan olika aktörer i organisationen av livsmedelsberedskapen är en av dessa (Eriksson 2018).

Utöver detta finns två studentarbeten från Sveriges lantbruksuniversitet publicerade som har undersökt ämnet livsmedelsberedskap från olika perspektiv. Sofia Sollén Norrlin (2016) undersöker lantbrukares syn på sitt eget respektive samhällets ansvar att producera mat i händelse av en kortare eller längre kris. Hon analyserar även lantbrukarnas upplevda tillit gentemot statliga institutioners förmåga att hantera en kris som kan komma att påverka livsmedelsproduktionen i landet. Sollén Norrlins uppsats undersöker alltså livsmedelsberedskap ur lantbrukares perspektiv. Karin Larsson (2017) angriper i stället ämnet ur ett myndighetsperspektiv. Genom att intervjua flertalet offentliga aktörer undersöker hon processen med att klargöra ansvarsområden och roller i livsmedelsberedskapen samt analyserar möjligheter och begränsningar i dess organisering.

Min uppsats bidrar till att komplettera dessa kunskaper genom att undersöka hur myndigheterna ämnar styra arbetet med livsmedelsberedskap framåt, belysa livsmedelsföretagens perspektiv på frågan samt genom att identifiera hinder och möjligheter för att arbetet med livsmedelsberedskap i samverkan mellan offentliga och privata aktörer ska uppnå önskvärda resultat.

4. Historisk återblick och beredskapsfrågans återaktualisering

För att förstå de utmaningar som vi idag står inför vad gäller livsmedelsberedskap är det givande att översiktligt förstå den historiska utvecklingen på området i Sverige. I detta kapitel ger jag en historisk bakgrund till ämnet livsmedelsberedskap och går igenom ett urval av de försvarspolitiska beslut som lett fram till dagens läge då upprustning av totalförsvaret återigen är tillbaka på agendan. Materialet utgörs dels av litteratur med ett historiskt fokus och dels av offentliga dokument och rapporter.

Att upprätthålla en hög självförsörjningsgrad och en allmän livsmedelsberedskap för krigssituationer har sedan första världskriget - då framför allt städerna stundtals drabbades av livsmedelsbrist - varit argument som påverkat inrikespolitiken på livsmedelsområdet. Efter ytterligare ett världskrig var beredskapsfrågan under lång tid ett stående argument för att stärka landets försörjningsförmåga (Morell 2001). Att låta de svenska jordbruken fritt konkurrera på världsmarknaden bedömdes i en utredning, som drog igång redan under andra världskriget, medföra en alltför stor risk för att de svenska lantbruken skulle minska kraftigt i antal och därmed även produktionsvolymerna. Det skulle göra Sverige mycket sårbart i händelse av ytterligare en internationell kris (Wijk 1992). Detta i kombination med en vision om att jordbruket skulle effektiviseras samt en välfärdspolitik som ville garantera en skälig levnadsstandard även för lantbrukare gjorde att marknaden för jordbruket reglerades hårt. Prisregleringar och gränsskydd garanterade lantbrukarna ett skäligt pris för sina produkter och därmed säkrades också den inhemska produktionen (Flygare & Isacson 2003). Utredningen, som ledde fram till 1947 års jordbrukspolitiska beslut, fastslog vad en acceptabel kriskost innebar (3100 kcal per dag och person) och utefter detta beräknades hur högt självförsörjningsmålet skulle sättas: förslaget som röstades igenom i riksdagen fastställde ett mål på 92 % självförsörjning. Vid en kris skulle resterande behov tillgodoses genom statliga livsmedelslager, ransonering och en viss omställning av produktionen från animalier till vegetabilier (Wijk 1992).

De jordbrukspolitiska utredningar som följde under de nästkommande decennierna uppmärksammade alltmer oroat att hela jordbrukssektorn, i och med omfattande effektivisering och teknikutveckling, blivit allt mer beroende av importerat konstgödsel, kemiska bekämpningsmedel, drivmedel och reservdelar till maskiner. Produktionsmålen skulle därför inte rädda försörjningen vid en total avspärrning. 1974 konstaterade försvarsberedningen därför att en ökad statlig lagerhållning av både livsmedel och insatsmedel var nödvändig för att fortsatt kunna garantera befolkningen en kriskost under en treårig internationell kris, ett tidsperspektiv som man fortfarande ansåg relevant att upprätthålla (Wijk 1992). Under de nästkommande åren vidgades dessutom perspektivet och man började betrakta alla aktörer och verksamheter i livsmedelskedjan som kritiska för landets försörjning - från lantbruket till förädlingsindustri, distribution och handel. Det konstaterades med oro att industrins fabriker, grossister och även butikerna bara blev färre, större och mer geografiskt koncentrerade. Effektiviseringen kom med ett pris: sårbarhet och transportberoende (ibid.).

4.1 Avveckling av beredskapen och upprustning igen

Under 80-talet började röster höjas som ansåg att beredskapsargumentet okritiskt användes för att legitimera kostsamma stöd till lantbrukare. Man menade att säkerhetsläget inte var i närheten så svårt som det framhävdes från statligt håll och att livsmedelssektorn borde avregleras så att lantbrukare fritt fick verka på den fria marknaden. Problemet med produktionsöverskott skulle därmed undvikas och priserna för konsumenterna sjunka (Wijk 1992). Den nyliberala ideologin om den fria marknadens mekanismer och fördelar började ta fäste och kom att påverka 1990-års radikalt förändrade jordbrukspolitik då beslut om en stegvis avreglering togs. (Detta var en avreglering som knappt hann komma igång innan Sverige röstade ja till ett EU-inträde 1994 och därmed blev en del av den gemensamma och reglerade jordbrukspolitiken inom unionen) (Flygare & Isacson 2003). Även försvarsutredningen 1987 tycktes påverkas av dessa argument - en långvarig livsmedelsberedskap som skulle kunna försörja befolkningen med kriskost under tre år hade inte längre bäring enligt denna utredning. Man ansåg helt enkelt att ett scenario med långvariga avspärningar inte var särskilt troligt och att beredskapen skulle anpassas i proportion till detta (Wijk 1992).

Synen på hela totalförsvarets roll förändrades under 90-talet. Man vidgade säkerhetsbegreppet till att omfatta samhällskriser och hot i fredstid och tonade ner risken för krigshandlingar. Flera delar av totalförsvaret avvecklades och man inriktade i större utsträckning verksamheten på internationella insatser och på att kunna utnyttja försvarets resurser i fred (Försvarshögskolan 2018). Inträdet i den Europeiska Unionen 1995 bidrog också till att det nationella fokuset på livsmedelsberedskap avtog (Riksrevisionen 2018). Den statliga budgeten för lagring av livsmedel minskades under mitten av 90-talet och i Jordbruksverkets regleringsbrev 2000 fanns instruktioner om att helt avveckla all beredskapslagring. Den 31 december 2001 hade alla statligt lagrade livsmedel sålts (Mauritzson 2002).

Idag arbetar myndigheter och andra organisationer för att återigen bygga upp ett samlat totalförsvaret. Detta enligt proposition 2014/15:109 som röstades igenom i riksdagen 2015 med bred politisk enighet (Försvarsdepartementet 2014). Grunden till detta är det enligt propositionen försämrade säkerhetsläget i världen, där framför allt Ryssland pekas ut som det största hotet men man hänvisar också till exempelvis Nordkoreas kärnvapeninnehav. Livsmedelsförsörjning är inte en fråga som behandlas specifikt i propositionen men man konstaterar att det civila försvaret ska organiseras utifrån en helhetssyn vad gäller deltagande aktörer (offentliga, privata och frivilliga) och typer av kriser som ska kunna hanteras, d.v.s. allt från kriser i fredstid till krigshandlingar på svenskt territorium (Försvarsdepartementet 2014).

Försvarsberedningen lämnade i december 2017 en delrapport med förslag för utformningen av totalförsvaret under åren 2021-2025 som fått namnet *Motståndskraft* (Försvarsdepartementet 2017). Även detta förslag är riksdagspartierna i det stora hela överens om. I *Motståndskraft* behandlas frågan om livsmedelsförsörjning betydligt mer grundligt än i den nu gällande propositionen 2014/15:109 och näringslivets centrala roll i totalförsvaret betonas. Man anser att:

... en livsmedelsberedskap behöver byggas främst genom lagerhållning av nödvändiga livsmedel för att klara försörjningen vid en säkerhetspolitisk kris. Privata aktörer har en viktig roll i uppbyggandet av livsmedelsberedskapen. (Försvarsdepartementet 2017 s. 171).

Näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som idag bedrivs. Det är därför avgörande att näringslivets aktörer engageras i planeringen för totalförsvaret på alla nivåer. Trots detta har näringslivet i mycket liten utsträckning involverats i den återupptagna beredskapsplaneringen. (ibid. s. 37).

Ytterligare en rapport från försvarsberedningen väntas i maj 2019 och ett slutgiltigt beslut om försvarets inriktning åren 2021-2025 ska tas av riksdagen 2020.

I januari 2017 antog Sveriges riksdag regeringens proposition 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige - fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Det är en strategi som alla riksdagspartier står bakom och som ska gälla som styrdokument för hela livsmedelssektorn fram till år 2030. I livsmedelsstrategin behandlas inte frågan om hur en livsmedelsberedskap ska byggas upp men ämnet tas upp tidigt i strategin som ett argument för att öka den nationella livsmedelsproduktionen genom att stärka branschens konkurrenskraft (Näringsdepartementet 2016). Beredskapsargument med hänvisning till nationell säkerhet gör sig återigen aktuella efter att ha varit mer eller mindre frånvarande sedan mitten av 1990-talet.

Sammantaget har kapitel 4 visat hur livsmedelsberedskapen har gått från att sedan första världskriget vara en prioriterad politisk fråga till att i princip helt avvecklas vid millennieskiftet. Idag är frågan tillbaka på agendan och samverkan mellan offentliga och privata aktörer har pekats ut som centralt för att bygga upp ett modernt system för livsmedelsförsörjning i händelse av kris eller krig. Samtidigt är frågan om roller och ansvar för olika myndigheter och för det privata näringslivet inte klargjord. I nästa kapitel presenteras denna studies resultat och en analys av de styrningsformer som centrala myndigheterna avser tillämpa för att återigen bygga upp en livsmedelsberedskap.

5. Livsmedelsberedskap i samverkan

I detta kapitel presenteras resultatet från min undersökning. Det är uppdelat i två delar där den första lyfter fram de offentliga aktörernas perspektiv på arbetet med livsmedelsberedskap. Materialet här består framför allt av egen insamlad empiri i form av intervjuer som genomförts med representanter för Livsmedelsverket och MSB samt observation under deltagande på en konferens, men också av offentliga rapporter, dokument och myndigheternas hemsidor. I den andra delen presenteras resultatet av nio intervjuer med privata aktörer i livsmedelsindustrin och här analyserar jag hur de ställer sig till de planer som finns för att stärka beredskapen i samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Det empiriska materialet analyseras utifrån de teorier och det analyschema som presenterades i kapitel 3.

5.1 De offentliga aktörerna

I Sverige utgår det civila försvaret och krisberedskapen bland annat från *ansvarsprincipen* vilken syftar till att klargöra vad som förväntas av samhällets olika aktörer i händelse av en kris eller ett krig. Ansvarsprincipen innebär att den aktör som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden fortsatt ska ha samma ansvar vid en kris och vid höjd beredskap. Det innebär även att dessa aktörer ska bygga upp en motståndskraftig verksamhet och samverka med andra aktörer för att på så vis hantera en krissituation på bästa möjliga sätt (Försvarsdepartementet 2009, Försvvarshögskolan 2018). Trots detta så är inte frågan om just ansvar helt klargjord när det gäller livsmedelsförsörjning i kris eller krig. Riksrevisionens granskning från 2018 konstaterar exempelvis att trots att det i flera propositioner framhålls att staten bör vara den yttersta garanten för människors säkerhet lämnar lagstiftningen utrymme för tolkning i frågan om det offentligas ansvar vid en kris (Riksrevisionen 2018). Två utredningar har under 2018 tillsatts med syfte att klargöra hur det civila försvaret ska stärkas och för att utreda just ansvarsförhållanden och roller; utredning om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (Dir 2018:79) samt en utredning om näringslivets roll i totalförsvaret (Dir 2018:64). Dessa utredningar ska kunna tas i beaktande inför det försvarspolitiska beslut som ska gälla från och med år 2021 (Försvarsdepartementet 2017).

Svensk författningssamling (SFS) redogör för myndigheternas uppdrag. Jordbruksverket har inget utpekat ansvar när det gäller tryggad livsmedelsförsörjning i Sverige (SFS 2009:1464). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har enligt SFS 2008:1002 §1 "ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara." Vidare så ska MSB stödja och samordna andra aktörer i samhället så att de förbereder sig för kris, krig och höjd beredskap. Den första oktober 2018 förändrades innebörden i ett antal av paragraferna i förordning 2008:1002 med instruktioner för myndigheten för samhällsskydd och beredskap, med resultatet att åtgärder inför just krig och höjd beredskap tar ett större utrymme än tidigare vid sidan av myndighetens ansvar för andra typer av samhällskriser (bl. a. §1, §5, §7 i SFS 2008:1002). MSB har dock inte något uttalat ansvar vad gäller just livsmedelsberedskap (Riksrevisionen 2018). Detta uppdrag åligger Livsmedelsverket. I SFS 2009:1426

med instruktioner för Livsmedelsverket står i § 3 att myndigheten ska "...ansvara för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen". Riksrevisionens granskning från 2018 noterade att det är oklart vad som förväntas av Livsmedelsverket vid en längre kris eller vid höjd beredskap just vad det gäller livsmedelsberedskap. Det konstateras att myndigheten inte har fått några närmare anvisningar, varken i regleringsbrev eller genom återrapporteringskrav, från regeringen som klargör vad samordningsuppdraget innebär:

Tillsammans med bristen på övergripande målbilder lämnar detta ett stort utrymme för tolkning både hos Livsmedelsverket, om samordningen av kris- och beredskapsplanering, och hos övriga berörda aktörer när det gäller ansvarsförhållanden och krav. (Riksrevisionen 2018 s. 38).

Livsmedelsverkets representant som arbetar med beredskapsfrågor på avdelningen för krisberedskap och civilt försvar bekräftar att myndighetens officiella uppdrag delvis är oklart men berättar att Livsmedelsverket ändå arbetar med att driva frågan framåt:

Vi har ett uppdrag sedan 2010 att samordna kris och beredskapsplanering för dricksvatten- och livsmedelsförsörjning i ledet efter primärproduktionen. [...] Livsmedelsberedskapen valde man att lägga lite i EU:s händer. När vi fick det här uppdraget var det fortfarande i "krisberedskapseran", nu är vi tillbaka i ett militärt och civilt försvar. Tanken var inte att det skulle bli totalförsvarsplanering när vi fick uppdraget och därför är det inte helt klarlagt. [...] sen får vi se var utredningarna landar. Vi väntar på dem och hoppas att de ska klargöra vad vi kommer få för roll. Sen kan man naturligtvis ta sig en roll också, vi kan ju inte sitta och vänta utan vi gör ju en hel del aktiviteter. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

2016 startade Livsmedelsverket *Samordningsgrupp krisberedskap av livsmedel*, SKAL, i enlighet med det uppdrag som anges i myndighetens instruktioner. Det är en grupp som består av offentliga och privata aktörer där Livsmedelsverket står för inbjudningar och struktur för möten som hålls ungefär två gånger per år (Livsmedelsverket, 2018-10-16). De övriga aktiviteter som Livsmedelsverkets representant hänvisar till består bland annat av att sprida information till medborgare och företag om krisberedskap och livsmedel, arrangera och delta i konferenser och anordna workshops tillsammans med företag, länsstyrelser och kommuner (Livsmedelsverket 2018a; Livsmedelsverket, 2018-10-16). SKAL-gruppen finansieras av Livsmedelsverkets årliga anslag från regeringen, i och med att detta är en del av deras formella uppdrag. Den övriga verksamheten vad gäller livsmedelsförsörjning finansieras via det så kallade *anslag 2:4 krisberedskap* (Livsmedelsverket, 2019-01-08). Anslag 2:4 krisberedskap är ca 1 miljard om året som MSB har i uppdrag att fördela ut till de myndigheter och frivilligorganisationer som vill genomföra projekt som stärker samhällets krisberedskap och försvarsförmåga (MSB 2009). Sammantaget tyder detta på att Livsmedelsverket ämnar skapa olika forum för samverkan där de privata aktörerna inkluderas i olika grad (jfr Verweij 2013). De är i startgroparna och prövar sig fram, samtidigt som de inväntar tydligare instruktioner från regeringen.

En av Livsmedelsverkets strategier för att stärka livsmedelsberedskapen i landet är att få kommuner såväl som privata företag att börja tänka på hur en kris kan komma att drabba dem. Detta så att de börjar

planera och se över vilka sårbarheter som präglar deras verksamhet samt identifiera vilka behov de har för att kunna säkra en livsmedelsförsörjning även vid en oförutsägbar händelse. Livsmedelsverket uppmuntrar därför Länsstyrelserna att arrangera så kallade "kunskapsdagar" tillsammans med sina kommuner.

De här kunskapsdagarna som vi vill att Länsstyrelsen ska genomföra med sina kommuner, där pratar vi ju väldigt mycket och vårt budskap är privat-offentlig samverkan, att de ska knyta de här banden, att kommunen har samarbeten och pratar med sina handlare och så vidare. Det handlar mycket om att man ska identifiera samhällsviktig verksamhet som det heter. Händer det någonting [...] och man har en dialog innan, så kanske man kan lösa det. [...] Det blir mycket närmare och lättare när man känner personen - det är bra att ha kontakterna. Det är vårt budskap. Även om det inte räddar de volymer som behöver komma till kommunerna, vissa har kanske ingen tillverknings alls, så är det ändå... det kan bidra till beredskaps pusslet. Att man uppmärksammar livsmedelsproducenter och handlare och säger att de är viktiga. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

Att arrangera kunskapsdagar är ett av Livsmedelsverkets verktyg för att styra landets kommuner - indirekt via Länsstyrelserna - mot att initiera samverkan med det lokala näringslivet. Även MSB arbetar på liknande sätt. Jag intervjuade en representant för MSB som arbetar med att samordna myndigheter så att de börjar planera och koordinera sitt krishanteringsarbete innan en kris inträffar. Denne berättar att via Länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, vill MSB aktivera kommunerna så att de påbörjar sitt arbete med totalförsvarsplanering och krisberedskap. I detta ingår att kontakt ska initieras med det lokala näringslivet för att säkra samhällsviktig verksamhet (MSB, 2018-10-19). MSB arbetar alltså med att stärka samarbetet mellan olika myndigheter men också med att stärka banden mellan myndigheter och näringslivet. Sammantaget visar detta tydligt att privat-offentlig samverkan är nyckelordet och den styrmodell som myndigheterna vänder sig till i dagens läge.

Livsmedelsverket är en av de myndigheter som får stöd av MSB för att stärka krisberedskapen inom området livsmedel, bland annat i deras arbete med privat-offentlig samverkan (Livsmedelsverket 2018b). Livsmedelsverkets representant betonar att det inte är myndighetens roll att ta över privat verksamhet i livsmedelskedjan vid en kris eller höjd beredskap men att det däremot är det deras roll att stödja och hjälpa till så att det blir möjligt för företagen att fortsätta sin verksamhet även vid en kris (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

Och funkar det inte med logistiken för att det är avbrott någonstans, hur kan vi stödja för att leveransen kommer fram? Jag menar ska samhället gå in och ta över det här, även i krig? Vi kan ju inte det här. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

Det finns även ett antal lagar, som berör näringslivet, vilka tillkom under kalla kriget med syfte att stärka totalförsvaret och försörjningsförmågan i en krigssituation. Dessa lagar kan aktiveras i det fall då regeringen utlyser höjd beredskap (eller då händelser utanför landet kraftigt påverkar tillgången på vissa varor) som exempelvis ransoneringslagen (SFS 1978:268), prisregleringslagen (SFS 1989:978) och

förfogandelagen (SFS 1978:262). Lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (SFS 1982:1004) kan även åberopas av ett antal utpekade totalförsvarsmyndigheter - bland annat MSB och Livsmedelsverket - utan att regeringen utlyst höjd beredskap. Lagen innebär att företag är skyldiga att dela med sig av information eller på annat sätt delta i sådant arbete som myndigheten efterfrågar och som är relevant för planeringen av totalförsvaret. Enligt en av MSB:s jurister som intervjuats har inte denna lag formellt använts sedan 90-talet men den finns "lite i bakfickan" för myndigheterna och är ett verktyg för att peka på företagens skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen. Juristen menar dock att det samtidigt krävs lite "fingertoppskänsla" från myndigheternas sida så att de inte kräver stora och kostsamma åtgärder från företagen (MSB, 2019-01-07). Lagen nämns på Livsmedelsverkets hemsida där de samlat information om krisberedskap för företag (Livsmedelsverket 2018b). Dessutom skickade myndigheten under 2018 ut ett informationsbrev till livsmedelsföretag där de informerade om vad lagen innebär (Livsmedelsverket, 2019-01-08). Denna lag är alltså ett hierarkiskt metagovernance-verktyg i arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen med hjälp av det privata näringslivet.

Min undersökning visar på tydliga inslag av metagovernance när det gäller uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap i Sverige. Detta avsnitt har visat att det framför allt är Livsmedelsverket samt MSB som är metagovernors eftersom de, genom att initiera, koordinera och skapa förutsättningar för samverkan, arbetar med att styra andra offentliga aktörer samt företag och medborgare till att på olika sätt stärka landets försörjningsförmåga i händelse av en kris eller krig (jfr Sørensen & Torfing 2009). Därmed är det dessa två myndigheter som denna uppsats lyfter upp. I avsnitt 3.4 i den här uppsatsen listade jag fyra dimensioner som forskningen har identifierat som viktiga för att lyckas med bra samverkan oavsett om det sker i form av informationsdelning, rådgivande nätverk, avtal eller i andra former. Nedan utgår jag ifrån dessa fyra dimensioner när jag redogör för huruvida Livsmedelsverket samt MSB som metagovernors tar dessa fyra aspekter i beaktande då de arbetar med samverkan mellan offentliga och privata aktörer för att stärka Sveriges livsmedelsberedskap.

5.1.1 Motivation

Lagen om näringslivets skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen (SFS 1982:1004) kan användas för att se till att företagen samarbetar med staten kring totalförsvarsuppbyggnaden. Enligt Livsmedelsverkets representant så har arbetet inte kommit så pass långt än att den lagen formellt skulle användas om ett företag inte har intresse av att delta i samverkan kring livsmedelsberedskap (Livsmedelsverket, 2019-01-08). I dagsläget är det alltså i praktiken frivilligt för företag att delta i samverkansprocesser tillsammans med offentliga myndigheter i syfte att stärka landets försörjningsförmåga vid kris eller krig. Det är därför centralt att Livsmedelsverket och MSB kan motivera de privata företagen i livsmedelsbranschen till att delta i aktiviteter och projekt och uppmuntra dem till att ta del av information vad gäller livsmedelsberedskap. Livsmedelsverket visar på en medvetenhet och förståelse för att de privata företagen drivs kommersiellt och att det är troligt att ekonomiska incitament kommer att krävas för att motivera dem att till slut genomföra reella förändringar som stärker deras och därmed också samhällets beredskap:

Det finns intresse från det privata men samtidigt så är de effektiva: vad får vi igen? Är det viktigt att vara med? och så vidare. [...] Jag pratade med ett företag som sa att om vi lägger ner så skadar det varumärket men naturligtvis kan de inte gå in och stödja ett land om de inte får något för det. Det är det som näringslivet frågar efter: Vad är det ni vill att vi ska göra och hur mycket betalar ni? Man är ändå en affärsdrivande verksamhet. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

På Livsmedelsverkets hemsida finns information om krisberedskap som riktar sig till just företag inom livsmedelsbranschen. De uppmanas bland annat att på eget initiativ arbeta med så kallad kontinuitetshantering vilket innebär att identifiera risker och sårbarheter i verksamheten och åtgärda dessa. De menar att sådana åtgärder hos företagen är centralt för samhällets krisberedskap och planering för totalförsvaret (Livsmedelsverket 2018c).

Ett företag eller organisations varumärke och marknadsvärde kan påverkas av hur väl en kris hanteras. Hanteras en kris bra visar studier att förtroendet för verksamheten till och med kan stärkas. [...] Det kan även löna sig att ha en öppen och nära dialog med sina konkurrenter. (Livsmedelsverket 2018c).

Detta tolkas som att Livsmedelsverket försöker motivera privata aktörer i livsmedelsbranschen till att fundera över krishantering och börja agera för att stärka deras beredskap, och därmed även samhällets försörjningsförmåga. Myndigheten uppmuntrar och stödjer företag i detta arbete, genom att ta fram information och material som kan hjälpa dem med kontinuitetshantering men de *kräver* inte att företagen genomför sådant arbete. Det kan därför inte betraktas som en formell styrning men likväl ett försök att "knuffa" de privata aktörerna i en viss riktning genom att få dem att börja tänka på krishantering och på hur deras företag kan komma att påverkas negativt om de inte är förberedda på att olika samhällskriser kan inträffa.

Sen tror jag också att de flesta vill hjälpa till. Det är naturen när det blir en kris. Har man en fabrik så vill man kunna fortsätta producera. Det handlar om vad som är viktigt att fortsätta med. [...] Om företaget blir "krigsviktigt" så kan man säkerställa att man har personal. Det finns vinster men naturligtvis också ansvar att bli krigsviktigt företag. (MSB, 2018-10-19).

Även detta citat visar att MSB försöker trycka på att företagen själva tjänar på att delta i totalförsvarsplaneringen eftersom det kan göra deras verksamhet mer motståndskraftig för störningar vilket inte bara är positivt för samhällets försörjningsförmåga i stort utan även för deras kommersiella verksamhet. Man sätter också en tillit till att företagen kommer vilja hjälpa till vid kris eller i krig.

5.1.2 Ledarskap och struktur

Livsmedelsverket är den myndighet som i dagsläget innehar ledarrollen i arbetet med svensk livsmedelsberedskap. De arbetar utifrån ett uppdrag från regeringen som lämnar stort utrymme för tolkning och egna initiativ och de har skapat flera forum för privat-offentlig samverkan som präglas av olika nivåer av inflytande och deltagande från de privata aktörerna. De sprider information om krisberedskap till företag, de använder dem som rådgivare och näringslivet tillåts komma med mycket

inspel i hur problemet med sårbarheter i livsmedelskedjan ska förstås och lösas. En endagskonferens med namn "mötesplats livsmedelsförsörjning" genomfördes 2017 samt 2018 dit företrädare för både offentlig och privat sektor i livsmedelsbranschen bjöds in samt övriga intresserade. Konferensen kan framförallt ses som ett forum för diskussion om strategiska frågor kring livsmedelsförsörjning i kris eller krig, där de privata aktörerna får möjlighet att göra inspel men där mycket handlar om att delge information, sprida goda exempel och dela erfarenheter.

Det samverkansforum som i dagsläget har tydligast struktur och där de privata aktörerna har störst påverkan på innehåll och process är SKAL-gruppen som består av representanter från branschorganisationer, offentlig sektor samt civila försvarsorganisationer. Enligt Livsmedelsverkets hemsida så kan sammansättningen i gruppen ändras och andra aktörer kan bjudas in till mötena som hålls två gånger per år (Livsmedelsverket 2018b). Att ta kontakt med andra aktörer för att samverka är en form av "mjuk" styrning men teorin om framgångsrik samverkan pekar på vikten av att fundera över vilka deltagare som bjuds in till processen eftersom de kommer att ha inflytande över hur problemet ska förstås och lösas (Candel 2014). Livsmedelsverkets representant uttalar sig om hur de tänker kring deltagarna i SKAL:

Vi har en idé att vi går igenom branschorganisationerna alternativt att vi också kompletterar med det största företaget. [...] Vi tar oss friheten att vara lite lösa i kanten så att säga. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

De stora företagen som avses är ICA som får representera dagligvaruhandeln, Menigo som får representera storköks- och grossistföretagen samt Lantmännen som har verksamhet "från jord till bord" (Livsmedelsverket, 2018-10-16). Här får alltså aktörerna chansen att träffas 'öga mot öga' vilket enligt teorin är viktigt för att uppnå goda resultat med samverkan. Livsmedelsverkets representant menar att SKAL mest är en bollplanksgrupp eller en referensgrupp men att de har en tanke om att starta "en mer operativ grupp" och att det i framtiden även kan komma att startas ett näringslivsråd (detta föreslås i försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*) där livsmedel kan behandlas övergripande tillsammans med andra frågor som rör samhällsviktig verksamhet (Livsmedelsverket, 2018-10-16). En annan struktur för samverkan som Livsmedelsverket använder sig av är att anordna workshops med privata aktörer. I november 2018 bjöds ett 30-tal livsmedelsföretag in till en workshop som Livsmedelsverket arrangerade. Myndighetens representant pratar om vad syftet med detta möte var:

Här ska vi närma oss det operativa är tanken, hur hittar vi varandra? Hur ska samarbetet se ut om det händer någonting? [...] Det handlar om hur vi ska hitta bra sätt att kommunicera med varandra, ska vi ha en krislista, ett krislarm, eller annat sätt? Här är ett sätt att diskutera hur vi ska jobba. Det är en förberedelse också om det skulle hända något. Precis som kommunerna bör göra så är det här en kraftsamling på nationell nivå. Det är att treva runt. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

Detta visar på att Livsmedelsverket tar olika typer av initiativ för att driva arbetet med livsmedelsberedskap framåt enligt sitt tilldelade uppdrag men att de också tar initiativ utanför de formella

instruktionerna eftersom de befinner sig i ett läge där de inväntar utredningar samt klarare direktiv från regeringen.

5.1.3 Gemensam problemförståelse

Teorin visar att det är viktigt att de som är metagovernors strävar efter att etablera en gemensam problemförståelse mellan aktörerna i samverkan. Detta gäller för själva frågan - i detta fall vilka sårbarheter som präglar den svenska livsmedelsindustrin samt hur dessa kan överbryggas - men det gäller också att ha en gemensam bild av hur själva samarbetet mellan berörda aktörer ska fungera. I intervjun med Livsmedelsverkets representant framgår att de uppmärksammat att många aktörer som är verksamma i livsmedelsbranschen har olika förståelse för vad säkrad livsmedelsförsörjning i Sverige innebär. Det är vanligt att livsmedelsberedskap tolkas som att Sveriges behöver ha en hög primärproduktion och ett livskraftigt jordbruk. Detta är en del av beredskapspusslet, menar Livsmedelsverket, men verklig försörjning är när människor får mat i magen och för att få till detta så är det också mycket annat som måste fungera (Livsmedelsverket, 2018-10-16). De försöker därför etablera en gemensam problemförståelse genom att förklara och visa hur alla delar av livsmedelskedjan måste fungera för att maten ska komma fram till människorna. Under intervjun visas en bild som de brukar ha med sig på konferenser och möten då livsmedelsberedskap diskuteras.

Den här bilden har vi haft som förklaringsmodell. Den förklarar vad vi pratar om när vi pratar livsmedelsförsörjning därför att många pratar om livsmedelsförsörjning som synonymt med primärproduktion - jordbruket. Hur ska vi försörja Sverige? Och då tänker man hur många gårdar finns det? Vi pratar om att försörjning är när maten hamnar i magen. [...] Man måste tänka hela kedjan ut, annars är det inte en fungerande livsmedelsförsörjning. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

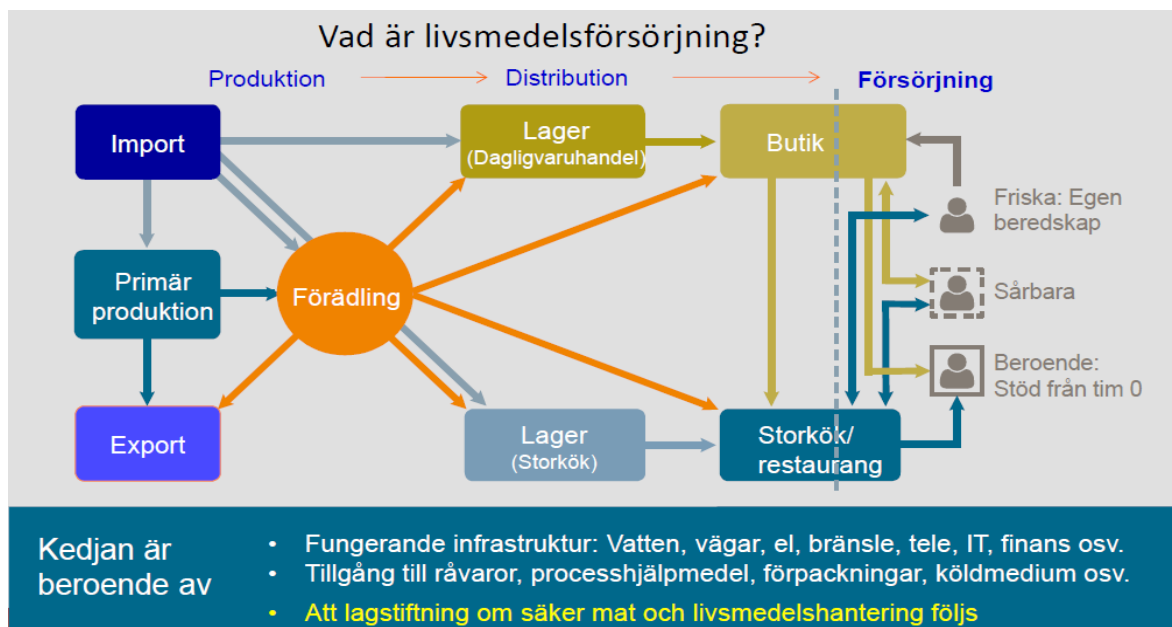


Bild 1. Förklaringsmodell som Livsmedelsverket använder sig av för att kommunicera ut vad livsmedelsförsörjning innebär enligt myndighetens sett att se det. Källa: Livsmedelsverket.

Under SKAL-gruppens möten diskuteras också konkreta lösningar på hur en livsmedelsberedskap kan byggas upp. Exempelvis diskuteras vilka livsmedel som kan bli aktuella för lagring och hur en privatoffentlig samverkan kring beredskapslagring kan komma att utvecklas. Inga beslut har ännu tagits när det gäller lagring av livsmedel men genom dessa typer av diskussioner etableras en gemensam förståelse kring problem och lösningar vad gäller livsmedelsberedskap, vilket kan motivera aktörerna att fortsätta delta i liknande möten som myndigheterna kallar till. De uppnår små framgångar tillsammans som kan bidra till att upprätthålla ett intresse för samverkan (jfr Emerson, Nabatchi & Balogh 2012).

5.1.4 Tillit

Då en kris inträffar är det centralt att aktörerna som drabbas av krisen eller arbetar med att hantera den känner tillit till varandra, eftersom krishanteringen då kan förväntas bli mycket bättre. Dock kan detta vara utmanande när deltagarna i samverkansgrupper har olika bakgrund och intressen (Nohrstedt et al. 2018). Vad gäller uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap i Sverige så handlar det dels om att skapa tillit internt mellan de privata aktörerna men också mellan de offentliga aktörerna och företagen. En kris kan leda till kritik mot hur myndigheter hanterar situationen vilket kan få konsekvenser för samhällets tillit för de statliga institutionerna. Detta är något som MSB:s representant adresserar:

Drömmen är att det ska rulla på. Att det ska finnas ett fortsatt förtroende för myndigheterna eftersom myndigheter pratar med en röst. [...] Det behövs lite mer operativa förmågor, att kunna styra. Idag är det svårt. Ibland när det händer något så kan man uppleva MSB som lite lamt eftersom vi inte har befogenheter. Vi tror att det ska komma en förändring som skärper till det så att i händelse av någonting allvarligt så finns det befogenheter. Det är inte säkert att det blir MSB, men det behövs mer tydliga mandat vid händelser. (MSB, 2018-10-19).

Mina intervjuer med MSB och Livsmedelsverket har inte klargjort huruvida de aktivt arbetar för att skapa tillit i de samverkansprocesser som de har tagit initiativ till. Livsmedelsverkets representant upplever dock att samarbetet i SKAL-gruppen fungerar bra vilket visar att sådana samverkansforum kan bidra till att myndigheterna bygger upp en tillit gentemot de deltagande företagen.

... jag tycker ändå att de som är med i SKAL-gruppen brukar vi kunna räkna med och har bra samarbete med. (Livsmedelsverket, 2018-10-16).

Detta avsnitt har fokuserat på hur de offentliga aktörerna genom metagovernance arbetar med att skapa förutsättningar för samverkan i syfte att stärka livsmedelsberedskapen. I nästa kapitel behandlas de privata aktörernas perspektiv på frågan samt hur de upplever att samverkansprocessen fungerar.

5.2 De privata aktörerna

Krishantering i samhället är en komplex fråga som kräver att aktörer från olika sektorer och områden har möjlighet, förmåga och vilja att agera för att möta krisen (Nohrstedt et al. 2018). Det är tydligt enligt analysen ovan att de offentliga aktörerna inte satsar på att bygga upp en egen, operativ förmåga för att säkra tillgången på livsmedel i händelse av en kris eller ett krig. Det är i stället de privata företagen i

livsmedelsindustrin, de som har den praktiska kunskapen om livsmedelsförsörjning, som kommer att inneha en central roll i arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen i landet. Utifrån detta är det intressant att lyfta hur några av de stora aktörerna i svensk livsmedelsindustri ser på sin roll och sitt ansvar i arbetet med livsmedelsberedskap och analysera hur förutsättningarna ser ut för att skapa framgångsrik samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Även detta avsnitt är uppdelat i fyra underrubriker där vart och ett behandlar de i teorin identifierade dimensionerna för framgångsrik samverkan; *motivation, ledarskap och struktur, gemensam problemförståelse* samt *tillit*. Dessa samverkansprocesser och arbetet med livsmedelsberedskap är i en uppstartsfas. Det är därför inte mitt syfte att utvärdera denna samverkan, utan snarare att utifrån min insamlade empiri analysera hur de privata aktörerna ser på dessa planer, och endast i viss utsträckning lyfta deras perspektiv på det arbete som görs redan idag.

5.2.1 Motivation

I dagens läge finns det inte några direkta krav på att privata aktörer måste delta i samverkan med offentliga aktörer för att bygga upp en livsmedelsberedskap i Sverige. De är därför viktigt att aktörerna känner en drivkraft och är motiverade att delta i samverkan. Företagen jag har intervjuat har stött på ämnet livsmedelsberedskap men i olika utsträckning. De är medvetna om att det pågår diskussioner som kan komma att beröra dem på ett eller annat sätt vilket motiverar dem att följa debatten och ta reda på mer om ämnet och om vad som planeras från offentligt håll. En del ser deltagande i möten som arrangeras av Livsmedelsverket framför allt som ett sätt att inhämta information för att öka företagets egen kunskap om ämnet och för att hålla sig uppdaterade om vad myndigheterna planerar. Andra har större ambitioner om att också kunna bidra till debatten och därmed påverka de offentliga aktörernas arbete.

För jag inser ju - det var en del skrivelser om det i våras - att vi blir ju då kanske involverade. Vi har en ganska inhemsk produktion. [...] men jag kan inte säga att vi har några större diskussioner om det internt, än så länge. Man börjar fundera lite. (Kronfågel, 2018-10-10).

Politik påverkar ju vår verksamhet och skapar förutsättningar... det här identifierades som en fråga som är under uppsegling och 2020 så har vi ett nytt försvarsbeslut. Så det är därför vi följer den för vi bedömer att det är en fråga som kan komma att påverka oss. Det som väckte vår uppmärksamhet var väl försvarsberedningens delrapport [Motståndskraft, min anm.] där man ju fokuserar särskilt på näringslivet. Så har det inte sett ut tidigare. (Martin & Servera, 2018-11-01).

Det är ju alltid bättre att vara med och påverka än att sitta bredvid och få någonting serverat för sig. Så jag tycker absolut att det är både bra och viktigt att vara med i sådana forum. (Menigo, 2018-10-22).

ICA:s chef för risk och säkerhetsfrågor som intervjuades poängterar att deras verksamhet inom handeln i stor utsträckning är beroende av fungerande elförsörjning samt transporter. Att dessa funktioner fungerar vid en längre kris är något som de i stor utsträckning inte kan påverka själva (ICA, 2018-10-29). Flera av de jag intervjuat pekar på denna sårbarhet i produktionen. Det innebär ett hot som gör att de är intresserade av vad beredskapsarbetet kan ge tillbaka till dem i form av en mer robust verksamhet, vilket motiverar

dem att delta i samverkan med offentliga aktörer och andra företag (jfr Emerson, Nabatchi & Balogh 2012).

Dels så står vi beredda och kan gå starkare ur en sådan kris om vi har tänkt innan och har en plan innan. Och det vi bygger här ska vi bygga på ett sådant sätt att vi kan använda det även i mindre situationer. Får vi en starkare redundans i vår elförsörjning så kan vi utnyttja det i mindre avbrott. Bygger man det smart så finns det vinningar i det. (ICA, 2018-10-29).

En viss fördel ska man väl ha om man bidrar till totalförsvaret. Det ska finnas en morot för företag att gå in i det. 'Om jag gör det här så får jag till viss del hjälp med reservkraft att ha nytta av annars också'. Men det är ju känsligt så det måste göras på ett smart sätt och det tror jag inte är så lätt. (Menigo, 2018-10-22).

Om man från offentligt håll vill att vår verksamhet ska stärkas på något vis och staten är beredd att ta de kostnaderna så kan det naturligtvis gynna bolagen. Det kan ju bli en bieffekt av det hela. Men jag vet inte om det är drivkraften eller ett incitament. Det skapar inte några affärsmöjligheter detta och det är affärer vi sysslar med. (Martin & Servera, 2018-11-01).

Företagen resonerar under intervjuerna kring vilket ansvar de har för att säkra tillgången på livsmedel i händelse av en kris eller ett krig. Många poängterar att de rent juridiskt inte har något ansvar att fortsätta sin verksamhet i och med att de är kommersiella aktörer som verkar på en fri marknad. På frågan om de pratar om livsmedelsberedskap inom ledningen svarar Arla Foods representant: "Helt ärligt nej, vi gör inte det. Det är inte vårt uppdrag på något sätt att fundera på det" (Arla Foods, 2018-11-05). Samtidigt poängterar flera av företagen att de har en viktig roll och ett moraliskt ansvar för försörjningen i en krissituation. Detta eftersom de har kunskap och resurser som skulle vara avgörande för landets försörjningsförmåga i kris eller krig, något som motiverar dem att delta i samverkan.

Och egentligen är det ju inget som man vill göra men man är mer eller mindre tvingade till det med den omvärlden vi har och det är den förståelsen man måste pränta in. Man gör det inte för att det är kul utan för att man har ett ansvar. (Kronfågel, 2018-10-10).

Sen ska man vara tydlig med det - vi är en kommersiell aktör och vi har ett uppdrag från våra ägare, drygt 20 000 svenska bönder, att skapa en lönsamhet på deras gårdar och avkastning på deras kapital. Det är det jag gör när jag går upp på morgonen. Sen förstår vi att vi är en del av en större samhällskontext, det är inte det, men vi har idag inget som helst uppdrag att se till att det kommer mat på bordet. Vi förstår väl innerst inne att vi har ett ansvar, vi är alla människor, men som kommersiell organism är det ingen fråga alls. (Lantmännen, 2018-10-09).

Formellt så har vi i kris inget ansvar ålagt oss [...] samhällsengagemangsmässigt så känner vi ett stort ansvar. Vi har ett stort engagemang, som bolag, med våra handlare som verkar på orterna och har ett engagemang i området. Vi vill naturligtvis. Vi ser att vi kan göra skillnad och då vill vi göra skillnad. Sen finns det väl ett tak på det också, det kan inte komma till vilket pris som helst. (ICA, 2018-10-29).

ICA:s representant lyfter att ICA som företag har en viktig roll att spela i dessa sammanhang i och med att de förfogar över lokaler för handel och stora lager som är en värdefull resurs ur ett beredskapsperspektiv. Dessutom har de inom företaget kunskap om logistik och distribution under normala förhållanden vilket gör att ICA-handlarna runt om i landet med rätt förutsättningar skulle kunna fortsätta med detta även i en krissituation (ICA, 2018-10-29). Från grossistföretaget Menigo intervjuades ansvarig för drift av fastigheter och lager och denne poängterar på liknande sätt att rätt förutsättningar måste till för att deras verksamhet ska kunna flyta på som vanligt:

Vi har ett ansvar att kunna leverera till våra kunder så långt som möjligt men alla avtal bygger på någon slags force major - om inte vi får in varor kan inte vi leverera till våra kunder. Kan vi inte så kan vi inte. Så krasst är det ju. Det finns ju nästan ingenting idag som är statligt utan allt är privatägt och vinstdrivande och då finns inte de här aspekterna med i det här. (Menigo, 2018-10-22).

Vi ser alltså flera exempel på hur företagen resonerar om sin roll i samhället vad gäller försörjningsfrågor och att de uttrycker intresse och motivation för att vara med och bidra med kunskap och resurser i sammanhang då beredskapsfrågor diskuteras. Samtidigt betonar flera av företagen att de är vinstdrivande aktörer som inte har något officiellt ansvar för att det ska finnas mat på bordet hos befolkningen. De har den funktionen i fredstid för att det finns ett kommersiellt intresse. Motivationen för att delta i samverkan med offentliga aktörer grundar sig i att de inser att totalförsvarsplaneringen på ett eller annat sätt kan komma att påverka deras verksamhet vare sig de själva är med i planeringen eller inte. Därmed vill de ta del av myndigheternas planer och tankar samt gärna påverka processen i ett tidigt stadium. Flera företag resonerar också kring ett moraliskt ansvar, i och med att de innehar resurserna som behövs för produktion, distribution och lagring, vilket motiverar dem att delta i beredskapsplaneringen. En drivkraft är också att om de tar sig denna roll så finns eventuellt vissa vinster för den egna verksamheten att hämta.

5.2.2 Ledarskap och struktur

Det är enligt teorin viktigt med en struktur för samverkan och ett uttalat och kompetent ledarskap, vilket är något som lyfts och bekräftas av de intervjuade företagen. Flera av dessa betonar att de anser att någon av de offentliga aktörerna på central nivå – Livsmedelsverket eller MSB – ska inneha den uttalade ledarrollen. De betraktar dessa som legitima ledare i denna fråga, eftersom det ytterst ligger i statens intresse att bygga upp krisberedskap och totalförsvar.

Jag tycker myndigheterna ska ha en koordinerande roll och hålla ihop det. Se till att alla områden täcks. Jag kan se till ICA:s behov och dagligvaruhandeln men det är viktigt att känna tryggheten att myndigheterna har stenkoll på att t ex produktionen är med också. (ICA, 2018-10-29).

Jag tror att det dels måste vara tydliga direktiv från regeringsnivå till livsmedelsproducenter precis som det är i andra frågor som miljö till exempel. [...] Det måste vara en privat-offentlig samverkan men den måste styras och koordineras från en myndighet. (Orkla Foods, 2018-11-06).

Ansvaret att ta initiativ ligger på regeringen. De måste bjuda in och de måste sätta upp ramvillkoren. I det ingår hur näringslivet och staten ska umgås i totalförsvarssammanhang. (Lantmännen, 2018-10-09).

För att uppnå önskade resultat så är det viktigt med en struktur för samverkan som passar för ändamålet. Det finns genom SKAL-gruppen en etablerad struktur för samverkan som rör näringslivets deltagande i uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap. Av de företag och branschorganisationer jag intervjuat så är fem i dagsläget delaktiga i möten som hålls med SKAL-gruppen; ICA, Lantmännen, Menigo, Livsmedelshandlarna och Livsmedelsföretagarna. Det framgår tydligt att det finns en förväntan hos företagen att myndigheterna sätter upp ramarna för samarbetet och kommer med klara direktiv kring vad som förväntas av företagen. De ser detta som en viktig förutsättning för att de ska delta i samverkan kring livsmedelsberedskap. Det finns hos flera av företagen en efterfrågan på mer information kring vad som planeras i dagsläget och hur detta kommer att påverka företagens verksamhet.

Det måste finnas en slags övergripande plan och en tanke bakom, att 'det här vill vi göra på det här sättet'. Annars blir det ännu fler som sitter och försöker hitta på egna lösningar. (Livsmedelshandlarna, 2018-10-15).

Att definiera behoven är väl det som är det allra viktigaste. Och i förekommande fall vilken typ av stöd eller garantier kan man då från myndigheternas sida erbjuda. (Livsmedelsföretagen, 2018-12-06).

... däremot skulle jag nog vilja se att de [myndigheterna] var lite mer aktiva för ska man göra sådant här så är det ganska lång planering för oss. Och kanske också att man måste börja prata om det för att det ska sjunka in för det finns ingen som tänker på sånt här. Så man behöver nog informera mer innan man börjar gå ut med direktiv eller förfrågningar. (Kronfågel, 2018-10-10).

Undersökningen visar att det hos flera av de intervjuade företagen inte finns ett särskilt stort förtroende för de totalförsvarslagar som kan aktiveras vid höjd beredskap (exempelvis ransonerings- och prisregleringslagen). De anses gamla och inte anpassade till dagens företagsklimat. Citaten nedan visar exempel på den tveksamhet som finns gällande statens hierarkiska verktyg som i teorin skulle kunna användas vid en riktigt kritisk situation.

Vi tror ju inte att det är rätt väg att gå. Det ligger i affärsmodellen, vi tror på en fri och konkurrensutsatt marknad. Men det är klart att skulle det komma ett läge då vi måste förhålla oss till det, så måste vi ju göra det men det känns som en väldigt olycklig utveckling om vi skulle behöva gå dit. Det finns väldigt mycket man kan göra innan. Den lagstiftningen, det är lite det som är problematiken, den är skriven för en annan tid. Jag tror att den skulle behöva moderniseras. (ICA, 2018-10-29).

...Lagarna finns, de gällde under kalla kriget. De finns fortfarande där som ett hjärnsnöke hos politikerna. Om någon på riktigt försöker fatta beslut utifrån den lagstiftningen och tror att det ska bli ett bra resultat, då är jag övertygad om att de misstar sig. Hitta andra lösningar. (Livsmedelsföretagen, 2018-12-06).

En form för samverkan som i dagsläget diskuteras i totalförsvarssammanhang är möjligheten att statliga aktörer sluter avtal med privata aktörer i fredstid. Dessa avtal skulle eventuellt kräva att företagen måste

bygga upp en beredskap för kunna fortsätta leverera livsmedel vid en kris eller i krig och kompenseras för dessa kostnader av staten. Många av de företag jag intervjuat anser att avtalsstrukturen har potential att vara en bra form av samverkan, eftersom att det skulle klargöra vilka åtaganden som förväntas av dem under en kris eller i krig och under vilka villkor fortsatt produktion eller leverans av varor ska kunna ske. Detta skulle, enligt dem, skapa en tydligare struktur för samverkan än vad som råder i dagsläget.

Jag tror att det är avtalsbiten som är nyckeln för att få framgång. Att man avtalar med företagen som har möjlighet. I grund och botten så är det någon form av ekonomisk ersättning som måste till. (Menigo, 2018-10-22).

Jag tror det hade varit jättebra. Det blir tydligt vad som förväntas av respektive part men också möjlighet till stöd som parterna kan få. [...] Genom att sluta avtal med företag så får man dem att bygga det vi behöver för Sveriges beredskap. Jag har absolut inget intresse av att vi ska gå med vinst men vi kan inte gå med förlust för att förbereda oss för något som aldrig inträffar. Det måste finnas en balans. Det ger att vi får något som kan fungera i praktiken jämfört med om man inte sluter avtal och förlitar sig på förfogandelagen. Då får vi en ad hoc lösning som inte är bra för någon och som kommer vara kostsam att ta sig ur. (ICA, 2018-10-29).

Det kan absolut vara ett sätt. Om MSB och övriga myndigheter kan tränga bakom och se vad det är som krävs för att vi ska klara det. Vi kan skriva på ett avtal men för att klara av det måste man ha en fungerande kvarn, socker, jäst osv. Och klarar man hela det varuflödet så kan vi klara av vårt. [...] Man måste ju kolla på förmågan att leva upp till avtalet. (Lantmännen, 2018-10-09).

Det finns dock företag som ser en problematik i avtalsformatet. Arlas Foods representant konstaterar exempelvis att eftersom deras produktion i mejerierna helt och hållet är beroende av huruvida bönderna har möjlighet att producera och leverera mjölk, så kan de inte lova något genom ett avtal. Branschorganisationen Livsmedelshandlarna poängterar dessutom att avtalsformatet innebär mycket krångligt pappersarbete som i slutändan, vid en verklig krissituation, kanske ändå inte går att verkställa.

Nej då måste de skriva avtal med alla bönderna och det kommer inte de göra för det finns ingen som kan garantera något genom ett sådant avtal. (Arla Foods, 2018-11-05).

Det tror inte jag... det blir ett fruktansvärt avtalstecknande hela tiden för företag köps och säljs och får nya roller [...] Man har lokalt hos vissa länsstyrelser försökt med avtal men butiken kan ju vara borta om fem år eller byta ägare. Det blir väldigt... fruktansvärt mycket administration under en väldigt lång tid fram tills att man någon gång behöver det. Avtalsvägen är väldigt modern men jag tror att i ett skarpt läge så kan man inte hålla på med sånt. (Livsmedelshandlarna, 2018-10-15).

Sammantaget så visar intervjuerna med företagen att det finns en samsyn kring att Livsmedelsverket och MSB är legitima ledare som bör ta initiativ till och styra samverkan och samordning av krisberedskap vad gäller livsmedel. De flesta av företagen framhåller att det måste vara så eftersom behovet av att bygga upp en livsmedelsberedskap främst finns hos myndigheterna, som har ett övergripande ansvar för medborgarna. Därför ska de också äga och driva frågan.

5.2.3 Gemensam problemförståelse

Teorin visar att om aktörerna har en gemensam problemförståelse och ser framför sig samma målbild och lösningar så förbättras förutsättningarna för att lyckas med samverkan. Gemensam problemförståelse kan både handla om sakfrågan livsmedelsberedskap men också om vilken form av samverkan som är att föredra. Företagen som har intervjuats för den här studien har verksamhet i olika delar av livsmedelskedjan och har också olika typer av organisation. De resonerar därför kring frågan från lite olika perspektiv. Exempelvis har Arla Foods och Lantmännen, som lantbrukskooperativ, ett fokus på primärproduktion och resonerar under intervjuerna mycket kring lantbrukarens strukturella förutsättningar att producera mat. ICA, Livsmedelshandlarna samt grossistföretagen lyfter i större utsträckning frågor som rör fungerande betalsystem och distribution. Många av de jag intervjuat betonar dock att de naturligtvis är i en stark beroendeställning gentemot varandra för att respektive verksamhet ska kunna fortgå under en kris eller i krig. Förutsättningarna måste finnas på plats i alla delar av livsmedelskedjan för att skapa en robust livsmedelsförsörjning.

Vår syn är att vi ska öka produktionen. I det fallet att det skulle hända något så skulle vi vara mer säkra då också. [...] Det är skört. Sommarens torra visade ju på hur skört det är och hur snett det kan slå. [...] Men vi kan inte lägga allting på bönderna, att de ska investera i det här utan här gäller det... det blir politik. Hur kan vi göra det lättare för bönderna att faktiskt ta beslut om att investera? Skattelättnader, vad som helst, för att de ska göra det här. (Arla Foods, 2018-11-05).

Livsmedelsföretagarna som förädlingsled är lite annorlunda, vi kan ju importera och exportera råvaror från andra länder så vi är inte lika geografiskt bundna till Sverige som primärproduktionen och handeln och det gör kanske att... det finns egentligen inga motstridiga intressen i det här, vi och primärproduktionen är överens om att det är bra med ökad svensk livsmedelsproduktion men jag tror själv inte att man ska haka upp den för mycket på beredskapsfrågan. [...] För vår del är det att säkra den internationella handeln, att transportererna fungerar men också ett politiskt ramverk som bygger på frihandel. (Livsmedelsföretagen, 2018-12-06).

Tidigare avsnitt visade att företagen jag pratat med är överens om att det är myndigheter på central nivå som ska driva frågan om livsmedelsberedskap framåt men att samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivet är rätt väg att gå. Detta eftersom de privata aktörerna har resurser och kunskap om livsmedelsproduktion. Under möten, konferenser och workshops diskuteras därför hur samverkan kring den praktiska uppbyggnaden av livsmedelsberedskap skulle kunna struktureras i framtiden. Att staten exempelvis skulle bygga upp egna livsmedelslager i stor skala anses onödigt och ineffektivt då dessa måste omsättas och det finns ingen statlig aktör som idag har kunskap och rutin kring att hantera detta, vilket flera livsmedelsföretag har. Många menar därför att aktörer från livsmedelsbranschen bör vara involverade i eventuell lagerhållning av livsmedel.

Att man skulle gå tillbaka med egna [statliga] lager är inte lika troligt. Man tror att man kommer förlita sig mer på det civila. Att de livsmedel som omsätts i samhället utökas. Ett beredskapslager i skogen måste omsättas... Här får man den omsättning automatiskt om man planerar smart med

rätt produkter. Jag tror mer på den varianten. Sen behöver man inte utesluta helt att man lagrar vissa typer av produkter. (Menigo, 2018-10-22).

Hur en sådan samverkan för att bygga upp infrastruktur och system för en beredskap ska struktureras, via avtal eller liknande, diskuteras i olika typer av nätverk och forum. Som jag tidigare visat så tror många av de intervjuade företagen att avtal är vägen framåt även om inte alla håller med. Något de är överens om är dock att samverkan mellan privata och offentliga aktörer kring livsmedelsberedskap inte ska kunna leda till snedvridning av konkurrens. De är måna om att den fria marknadens mekanismer upprätthålls.

För det kan också bli så att om det sitter en länsstyrelse och bestämmer att mejeriet ska få vatten från kommunen och slakteriet får inte det ja då är det ju olika förutsättningar för de två privata företagen till den enas nackdel och den andres fördel och det tror jag är en dålig idé om man generellt ska upprätthålla en konkurrenskraft och tänka på vad som kommer efter en kris också. (Livsmedelsföretagen, 2018-12-06).

Man måste göra det på ett smart sätt för att kringgå orättvisor. Om man säger att staten vill skriva avtal med Menigo att vi ska tillhandahålla x antal pallar av ett livsmedel och får ersättning för att bygga ut lager för att kunna hålla det här. Eller att de går in att stöttar med ekonomi för att hålla reservel till exempel. Då kanske det blir konkurrensfördel jämfört med en kollega i branschen. För det kanske vi kan använda även vid ett snöoväder. Så det är klurigt. (Menigo, 2018-10-22).

Det viktigaste är kanske att det här inte leder till konkurrenssnedvridning och störningar på marknaden. Att det inte drabbar vår konkurrenskraft negativt. Det kan finnas risker men det beror helt på hur det här utformas, det är därför den här dialogen är så viktig. (Martin & Servera, 2018-11-01).

Genom de olika samverkansformerna som präglas av varierande nivå av struktur och deltagarinflytande finns en potential för att successivt etablera en gemensam förståelse för vad livsmedelsberedskap handlar om samt hur en generell försörjningsförmåga bör byggas upp i landet. Mina intervjuer har visat att det finns en gemensam problemförståelse vad gäller näringslivets viktiga roll i uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap och att många företag anser att ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer måste till för att utnyttja samhällets resurser på ett effektivt sätt. De är också överens om att det är av vikt att avtal eller andra system för ersättning konstrueras så att samverkan inte leder till en snedvriden marknad. Resultatet från intervjuerna tyder på att företagen resonerar om utmaningarna kring att bygga upp en robust livsmedelsförsörjning i landet på olika sätt utifrån företagets verksamhet. Samtidigt finns också förståelse för de gemensamma beroenden som finns mellan företagen i hela livsmedelskedjan.

5.2.4 Tillit

För att kunna hantera en kris som drabbar livsmedelsförsörjningen i landet är det viktigt att det finns en tillit mellan de aktörer som tillsammans måste hantera krisen, detta eftersom tillit förbättrar deltagarnas förmåga att samarbeta och skapa stabila relationer. I mina intervjuer uttrycker flera av företagen en förväntan om att myndigheterna ska förbereda samhället för att kunna hantera en krissituation i och med

att de ytterst har ansvaret för medborgarnas säkerhet (jfr Nohrstedt et al. 2018). Detta är något som flera anser tar för lång tid vilket kan tyda på en avtagande nivå av tillit gentemot de offentliga aktörerna.

På ett sätt är jag, med tanke på hur världen har utvecklats, förvånad över att vi bara har fått ett samtal. Jag antar att LRF kanske har fått mera samtal. men ändå, vi är en stor aktör... det borde ha varit fler möten här. Jag vet inte varför det är så. (Arla Foods, 2018-11-05).

... återigen så måste initiativet komma från staten. Det måste utkristallisera det här. Jag tror att staten måste komma överens med sig själv hur man ska driva det här för nu tävlar myndigheterna med sig själva. [...] Finns många myndigheter som jobbar med de här frågorna... Försvarsmakten, MSB, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, FOI... det är dem som vi har stött på mest. Myndigheterna tillhör olika departement och departementsstrukturen bidrar till att man jobbar i en silostruktur. När man träffar myndigheterna var för sig märker man att ingen pratar med varandra, alla kommer med sitt uppdrag. (Lantmännen, 2018-10-09).

Vi har sagt det att vi är gärna med, företagen är gärna med. Men vi tycker också att det är viktigt att de som egentligen kan något om det här – försvarsmakten, MSB och kanske några till - det är de som måste tala om vad de vill ha ut först. För annars hamnar vi i - och det är den olyckliga situationen vi har hamnat i nu - det finns väldigt många aktörer på myndighetssidan som har fått olika projekt pengar. Och då gör man saker men det finns ingen koordination. Livsmedelsverket gör sitt, jordbruksverket håller på med något, Naturvårdsverket håller på med något... (Livsmedelshandlarna, 2018-10-15).

Samtidigt finns också en förståelse för att myndigheternas arbete tar tid och att det är bra att inte några förhastade beslut tas när det gäller så pass svåra och viktiga frågor som dessa. Exempelvis Martin & Serveras representant uttrycker att det är viktigt att det blir tydligare vad myndigheterna förväntar sig av företagen men att de också inser att detta är en lång process (Martin & Servera, 2018-11-01). Även ICA:s representant, som sitter med i SKAL-gruppen och ofta deltar i olika sammanhang där livsmedelsberedskap diskuteras, trycker på vikten av samverkan och visar på en förståelse för att arbetet tar tid:

Myndigheternas styrka tillsammans med näringslivets styrka blir väldigt bra tillsammans. Det vore djupt olyckligt om vi satt i två olika läger, utan här är det samverkan som gäller i fredstid när läget är lugnt och vi kan tänka och inte är hotade. Har vi en plan då så är vi förhoppningsvis halvvägs när det verkligen händer. [...] Detta blir komplext, därför tar det tid, jag har full respekt för det. Där blir diskussionerna viktiga, att vi förstår varandra, att vi behöver saker t ex drivmedel för att kunna göra det vi är bra på. (ICA, 2018-10-29).

Som föregående avsnitt visade så har företagen verksamhet i olika delar av livsmedelskedjan och deras organisation ser delvis annorlunda ut i och med att vissa drivs som kooperativ, några är börsnoterade och har utländska ägare medan någon endast har svenska ägare. Dessa olika bakgrunder och intressen kan enligt teorin visa sig vara utmanande när det gäller att etablera tillit mellan företagen (Huxham et al. 2000) vilket gör att samverkansstrukturer, som exempelvis fysiska möten, är extra viktigt (Klijn, Edelenbos & Steijn 2010). Resultatet från mina intervjuer tyder på att det skapas tillit genom de samverkansstrukturer

som de centrala myndigheterna har initierat och drivit, som SKAL-gruppen och andra diskussions- och informationsforum. Några av de företag jag intervjuat uttrycker exempelvis att genom att träffa andra företag i sammanhang då livsmedelsberedskap diskuteras så får de en förståelse för dessa företags verksamhet. Både Menigo och Livsmedelsföretagen pratar i dessa citat om just SKAL-gruppen:

Jag tycker att det har funkade jättebra. Jag tycker det är intressant att komma in i diskussionerna eftersom vi kommer från så olika håll [...] Det blir rätt sköna diskussioner. Grejer som inte jag har tänkt på dyker upp och grejer som jag har tänkt på är nytt för någon annan. Livsmedelsverket suger bara åt sig av all information och sen ska de försöka sy ihop det här. Det är intressant. [...] Jag jobbar ju mer med driftssidan medan någon annan kanske mer jobbar med produkterna. Så man kompletterar varandra på så sätt. De från Jordbruksverket, ett par äldre herrar, de har varit med många år. De var med när de jobbade med ransoneringskort och sånt, och det är intressant. (Menigo, 2018-10-22).

Jag tycker att det fungerar väldigt bra så långt. Nu har vi haft halvårsvisa möten vilket har känts ganska tillräckligt givet den takten som det politiska maskineriet arbetar i. Det är klart, ju mer man kommer veta hur lagar kommer se ut och vad som förväntas av olika aktörer - både myndigheter och privata - desto större anledningar att ha tätare kontakter. Än så länge har det varit bra, det har varit en kunskapsuppbyggnad, det finns generellt en bred enighet och välvilja. (Livsmedelsföretagen, 2018-12-06).

De får genom dessa möten kunskaper som de tidigare inte hade. På så sätt kan de öka förståelsen för de andra företagens, men också myndigheternas, intressen, utmaningar och behov vilket kan bidra till att etablera en tillit mellan aktörer med olika bakgrund. Dessutom framkommer i intervjuerna flera exempel på att de privata aktörerna har tillit till att företagare generellt har en förmåga att lösa en krissituation om den uppstår.

Finns få som är så entreprenöriella som handlare. Förmåga att hitta lösningar, hitta möjligheter, utveckla idéer. Det ska man inte underskatta, de är uppfinningsrika och kommer komma med många lösningar som vi vid skrivborden inte kan föreställa oss. (ICA, 2018-10-29).

Mycket av de främsta kompetenserna och förmågorna [...] finns i företagen. Vi som arbetar i livsmedelsindustrin konkurrerar på en global marknad och är trimmade och vässade. (Lantmännen, 2018-10-09).

Sammantaget visar intervjuerna med företagens representanter att det finns en tillit till att företagen har kompetens och förmåga att hantera kriser i och med att de är vana att hantera komplexa problem i den vanliga verksamheten. Vi ser också tecken på en uppbyggnad av tillit mellan de företag som deltar aktivt i den mer strukturerade formen av samverkan som bedrivs genom SKAL-gruppen. Några uttrycker en förväntan att offentliga aktörer i en snabbare takt bör komma med tydligare direktiv men samtidigt finns det också en förståelse för att arbetet tar tid i och med frågans komplexitet.

6. Sammanfattning och slutdiskussion

Två stora världskrig och det efterföljande kalla kriget under 1900-talet gav Sverige anledning att på olika sätt bygga en beredskap för att kunna garantera befolkningen livsmedel i händelse av ett krig. Detta innefattade produktionsmål för det inhemska jordbruket men även statliga livsmedelslager och system för ransonering och prisreglering. Efter det kalla krigets slut och inträdet i EU ansåg man att säkerhetsläget inte längre krävde sådana förberedelser och totalförsvaret genomgick stora nedskärningar. 2001 hade alla statliga livsmedelslager sålts. Sedan ett par år tillbaka pågår arbete med att återigen bygga upp Sveriges totalförsvaret och i detta ingår livsmedelsförsörjning som ett prioriterat område. Själva säkerhetsbegreppet har sedan 90-talet dessutom breddats till att inkludera inte bara krig utan även andra typer av samhällskriser, exempelvis naturkatastrofer som till följd av ett förändrat klimat kan förväntas öka i antal. Livsmedelssektorn i ledet efter primärproduktionen har sedan andra världskriget genomgått stora rationaliseringar i produktion och organisation och är i stor utsträckning beroende av fungerande transport, elförsörjning och IT-system. Sammantaget gör detta att livsmedelssystemet är sårbart för störningar och samhället står inför stora utmaningar för att kunna säkra försörjningen i händelse av kris eller krig.

Att lösa komplexa samhällsproblem i samverkan mellan offentliga och privata aktörer har blivit allt vanligare och är ett förhållningssätt som är ständigt närvarande i samhällsstyrningen. Det återupptagna arbetet med att stärka Sveriges livsmedelsberedskap är inget undantag och i enlighet med gällande politiska beslut och förslag förväntas berörda offentliga aktörer på ett eller annat sätt involvera privata aktörer i detta arbete. Syftet med denna uppsats är att analysera de styr- och organisationsmodeller som tillämpas av centrala offentliga aktörer, genom att svara på frågorna: 1) Vilka styrmedel ämnar statliga aktörer använda för att stärka livsmedelsberedskapen? 2) Vilka hinder och möjligheter kan identifieras för en eventuell etablering av fungerande samverkan mellan privata och offentliga aktörer i uppbyggnaden av en långsiktig och hållbar livsmedelsberedskap i Sverige?

Enligt regeringens uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) framgår att denna ska utveckla arbetet med civilt försvar genom att stödja och samordna andra aktörer i samhället så att de förbereder sig för kris, krig och höjd beredskap. Livsmedelsverket har ett formulerat uppdrag att samordna det nationella arbetet med kris och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i ledet efter primärproduktionen. Livsmedelsverket har inom ramen för detta uppdrag startat en samverkansgrupp (s.k. SKAL) som består av representanter för myndigheter samt privata företag och branschorganisationer i livsmedelsindustrin. De initierar även andra typer av samverkan, exempelvis anordnar de konferenser och workshops. MSB och Livsmedelsverket uppmuntrar landets länsstyrelser, landsting och kommuner till att börja arbeta med livsmedelsberedskap och de trycker på att detta bör ske i samverkan med det lokala näringslivet. MSB fungerar som ett stöd för Livsmedelsverket genom att utbilda och informera om hur myndigheten ska arbeta med samverkan kring kris- och beredskapsplaneringen. Både Livsmedelsverket och MSB kan därmed anses vara metagovernors som genom olika verktyg styr arbetet med livsmedelsberedskap framåt.

De offentliga aktörerna ämnar använda sig av en kombination av, som jag tolkar det, tre olika typer av metagovernance-verktyg för att få privata aktörer att delta i totalförsvarsarbetet och på olika sätt stärka beredskapen, nämligen att åberopa lagar (hierarkisk metagovernance), att sluta avtal (marknadsbaserad metagovernance) eller att skapa frivilliga nätverk som förväntas samarbeta innan och under en kris eller krig (jfr Larsson 2017). Något som utmärker sig med det pågående arbetet med livsmedelsberedskap är att samverkan i frivilliga nätverk används för att i sin tur komma fram till hur samverkan framöver, och under kris, faktiskt ska se ut. En möjlig form av samarbete skulle då kunna vara avtal. Samverkan är också ett forum för diskussion om huruvida befintliga totalförsvarslagar bör användas eller inte. Lagen om skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen (SFS 1982:1004) är ett konkret och hierarkiskt styrmedel som skapar möjligheter för offentliga aktörer att få viktiga företag att samarbeta med staten för att stärka livsmedelsberedskapen. I dagsläget är dock deltagandet i samverkan frivilligt i den meningen att om intresset inte finns för att komma på möten så åberopas inte lagen. Mina resultat tyder på att det kommer bli en utmaning för myndigheterna att förhålla sig till denna lag på ett lämpligt sätt, så att livsmedelsberedskapen stärks enligt regeringens mål men utan att gå in i tidskrävande tvister med företag angående de krav som ställs på dem, som dessutom riskerar att minska tilliten mellan de offentliga och privata aktörerna.

Att privat-offentlig samverkan lyfts som centralt i arbetet med livsmedelsberedskap beror på, som jag ser det, ett antal faktorer. Dels framhålls att de offentliga aktörerna inte har kompetens kring förädling, lagring och distribution av livsmedel, vilket de privata aktörerna i livsmedelsbranschen har. Att inkludera de privata aktörerna anses vara resurseffektivt i kontrast till att staten exempelvis återigen skulle bygga upp livsmedelslager och omsätta dessa. I de instruktioner till Livsmedelsverket som finns vad gäller livsmedelsförsörjning i kris eller krig så framhålls att de ska starta en samverkansgrupp med det privata näringslivet, vilket de alltså har gjort. Privat-offentlig samverkan – collaborative governance – är ett styrideal som gör sig gällande i många politiska områden där en allmännytta ska tillgodoses (jfr Emerson och Nabatchi 2015), och detta visar sig idag gälla även i det säkerhetspolitiska fältet livsmedelsberedskap.

Givet att samverkan mellan offentliga och privata aktörer spelar en central roll för att stärka landets livsmedelsberedskap så är det av stor vikt att detta samarbete fungerar på ett bra sätt. Forskning har dock visat att det finns ett antal problem kopplade till styrning av samverkansprocesser och dessa bör adresseras av de som styr genom metagovernance, det vill säga Livsmedelsverket och MSB, för att samverkan ska leda till önskvärda resultat. Jag urskilde fyra av dessa centrala problem som litteraturen betonar nämligen *motivation, ledarskap och struktur, gemensam problemförståelse* samt *tillit*. Genom mitt insamlade material har jag identifierat ett antal utmaningar som måste hanteras för att få till en fungerande samverkan kring livsmedelsberedskap. Jag visar även genom min undersökning att vissa av dessa utmaningar adresseras på olika sätt av Livsmedelsverket och MSB.

Motivation

Livsmedelsverket och MSB behöver som metagovernors beakta vad som motiverar företagen att delta i samverkan. Undersökningen visar att de intervjuade företagen är väl medvetna om att de inte har ett juridiskt ansvar att försörja befolkningen vid en kris eller ett krig eftersom de är kommersiella aktörer som

verkar på en fri marknad. De betonar att detta ansvar ligger på staten. Samtidigt så lyfter de flesta av dem att de har ett moraliskt ansvar att fortsätta med sin verksamhet för att bidra till försörjningen vid en kris eller i krig. Detta kan fungera som en drivkraft och en motivation för att delta i samverkan med syfte att stärka totalförsvaret. En annan tydlig motivation för att delta är att de vill hänga med i, och påverka, vad myndigheterna planerar eftersom detta sannolikt kommer att påverka deras verksamhet framöver, vilket bekräftar Ansell & Gash (2008) teori om motivation. Flera av företagen anser dessutom att de som engagerar sig i totalförsvarsplaneringen, och därmed bidrar till att stärka samhällets motståndskraft, bör kunna räkna hem en viss vinning för detta, även om det inte behöver vara i direkta pengar. Detta kan tolkas som att en motivation till att delta är att samverkan skapar möjligheter genom att det i längden potentiellt kan leda till att företaget blir mer robust mot yttre hot, vilket även Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) visar. Detta styrks också av tidigare undersökningar som visat att företags motivation till att samverka med offentliga aktörer ofta är att få ta del av dess resurser i form av kunskap, materiel eller för att stärka företagets s.k. goodwill (Blad, Engström & Lundgren 2003). Mina intervjuer med Livsmedelsverket och MSB visar en medvetenhet och en förståelse för att de privata företagen med tydlighet vill veta vad de får igen av att delta i samverkan för att stärka totalförsvaret och att de i slutändan kommer kräva ersättning för eventuellt arbete de utför för samhällets räkning. För att möta denna utmaning trycker myndigheterna bland annat på att företagen själva tjänar på att göra sin verksamhet mer motståndskraftig för att kunna stå emot både korta och längre kriser.

Ledarskap och struktur

Undersökningen visar att de privata aktörerna jag intervjuat betraktar MSB och Livsmedelsverket som legitima ledare. Tidigare studier om samverkan har visat på vikten av att ledaren för samverkansprocesser, som ofta är en offentlig aktör, bör förhålla sig relativt neutral och inte driva en specifik linje i sakfrågor (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012 samt Ansell & Gash 2008). Min studie visar dock att de deltagande privata aktörerna i detta fall förväntar sig att staten kommer med tydliga krav och riktlinjer. De bör alltså tydligt driva en viss linje i denna samverkan, det vill säga statens linje. En förklaring kan vara att säkerhetsfrågor fortfarande i hög grad anses vara statens angelägenhet och expertis vilket förväntas återspeglas i samverkansprocesserna. Ett centralt problem är dock att dessa myndigheter själva inte har tydliga instruktioner från regeringen eller vet exakt hur problemet ska förstås och lösas.

En viktig fråga i arbetet med livsmedelsberedskap är hur relationen mellan de offentliga och de privata aktörerna ska konkretiseras och struktureras. Budskapen från högsta politiska nivå är att de ska samverka men frågan är – hur? Mitt resultat tyder på att många av företagen ser totalförsvarslagarna som kan aktiveras vid höjd beredskap som ineffektiva och icke applicerbara på grund av den kontext av globaliserad handel och specialiserad produktion som företagen verkar i. Exempelvis kan inget företag tvingas leverera en produkt eller resurs som de inte längre har tillgång till på grund av en pågående kris eller ett krig. Avtal som reglerar samverkan mellan privat och offentlig sektor efterfrågas av flera företag som anser att det vore ett bra sätt att förtydliga vad företagen förväntas bidra med och under vilka förutsättningar. Dock tror inte alla på avtals-formatet, exempelvis på grund av krångligt pappersarbete och att företag ofta köps och säljs. Många företag uppfattar att samverkan så som det bedrivs idag, i frivilliga nätverk, fungerar bra för att diskutera problem och lösningar men att denna struktur inte räcker till för att i realiteten säkra

livsmedelsförsörjningen i kris eller i krig. Strukturen för samarbetet mellan stat och näringsliv är en fråga som Livsmedelsverket och MSB måste jobba vidare med. Denna undersökning stärker resultatet från tidigare forskning som visat att privata företag gärna deltar i totalförsvarsplaneringen om staten skapar rätt förutsättningar för samverkan och att de finansierar de kostnader som arbetet för med sig (Olsson, Ryghammar & Lundén 2017).

Gemensam problemförståelse och tillit

Det framgår tydligt av tidigare forskning och undersökningar (t ex Eriksson 2018, Lindgren och Fischer 2015) samt av min studie att livsmedelsberedskap inte bara handlar om primärproduktion och lagring av livsmedel. Det är av största vikt att även förädling och distribution fungerar för att människor i slutändan ska få mat i magen. Det är därför nödvändigt att i en samverkan få med sig de företag som är verksamma inom dessa grenar av branschen. Myndigheterna visar en medvetenhet kring detta då de bjuder in företag från olika delar av livsmedelskedjan till samverkan. Att dessa företag har olika typ av verksamhet och olika organisation kan emellertid enligt litteraturen visa sig bli en utmaning för att etablera en gemensam problemförståelse och därmed också tillit mellan deltagarna (jfr Huxham et al. 2000). SKAL-gruppen skapar dock, genom regelbundna och fysiska möten, en möjlighet att skapa en samsyn kring vad en långsiktig och hållbar livsmedelsförsörjning innebär. Resultatet tyder på att de företag som deltar i SKAL-gruppen lär sig mycket om varandras verksamheter och perspektiv och det skapas därmed en tillit mellan dem, vilket bekräftar teorier om att tydliga strategier för samverkan är positivt för tilliten (jfr Klijn, Edelenbos & Steijn 2010). Framför allt tyder mycket på att det etableras en gemensam förståelse för de ömsesidiga beroenden som finns mellan företagen. Mitt resultat visar dessutom att myndigheterna bygger upp en tillit gentemot de företag som regelbundet och aktivt deltar i SKAL-möten. Samverkan skapar dock per automatik inte en gemensam problemförståelse kring hur själva samverkansformerna mellan offentliga och privata aktörer ska utvecklas i framtiden. Min undersökning tyder på att det i SKAL-gruppen finns olika synsätt på hur avtalsformatet eller användandet av lagar gentemot företag skulle fungera i praktiken. Företagen i denna studie är dock överens om vikten av att samverkan mellan näringslivet och staten för att stärka livsmedelsberedskapen inte bör störa konkurrensneutraliteten. Att utveckla samarbeten, som skapar incitament för företag att delta och bidra till totalförsvaret men som samtidigt inte skapar snedvriden konkurrens på marknaden, kommer sannolikt att bli en utmaning för de offentliga aktörerna.

Arbetet med att stärka livsmedelsberedskapen i samverkan med privata aktörer är ännu i en tidig fas. Denna undersökning visar att de företag som deltar i samverkan i stor utsträckning kan prägla hur problemet ska förstås och har också möjlighet att påverka hur det ska lösas. Tidigare studier visar att medborgarna generellt anser att statens ansvar för livsmedelsförsörjning ökar i händelse av en kris (Östensson 2015, Sollén Norrlin 2016). Den politiska dimensionen av en kris innebär enligt litteraturen om *collaborative crisis management* att en kris kan drabba samhällets tilltro till offentliga institutioner, om krisen hanteras dåligt. Denna uppsats har visat hur statliga aktörerna ämnar stärka livsmedelsberedskapen i samverkan med privata aktörer. Om en kris skulle drabba samhället och dessa förberedelser visar sig vara otillräckliga för att försörja befolkningen så kommer dock konsekvenserna av

detta att falla tillbaka på staten och inte de företag som deltar i olika typer av samverkan (jfr Nohrstedt et al. 2018).

6.1 Förslag till vidare forskning

Återuppbyggnaden av ett samlat totalförsvaret har endast pågått i ett par år och det finns många kunskapsluckor att fylla för att de satsningar som görs ska få önskvärda resultat. I och med att näringslivet enligt politiska beslut kommer att ges en central roll så finns det också frågor som relaterar till näringslivets möjligheter att delta i totalförsvaret. Under mina intervjuer med de privata aktörerna i livsmedelsindustrin framkom ytterligare perspektiv som inte relaterar direkt till ämnet om samverkan med offentliga aktörer och därmed inte har behandlats inom ramen för denna uppsats. Exempelvis så betonade många av företagens representanter att det med tanke på totalförsvarets behov behöver läggas mer fokus och resurser på att förbättra de långsiktiga förutsättningarna för livsmedelsföretag att vara verksamma i Sverige. Detta för att minska den strukturella sårbarheten och för att skapa en robust livsmedelsförsörjning på lång sikt. Företag med nära koppling till lantbruket lyfter i högre grad förutsättningarna för ett livskraftigt svenskt jordbruk och företag i förädlingsindustrin pekar på vikten av att fortsätta ha en handelsvänlig politik. Att undersöka i vilken utsträckning beslut inom andra politiska områden än just totalförsvaret tar hänsyn till totalförsvarets perspektiv hade därför varit intressant.

Redan i en försvarsforskningsutredning från 1991 (SOU 1991:91) efterfrågades kunskap för att bättre förstå hur den civila beredskapen påverkas av en allt mer globaliserad ekonomi och internationella ägandeförhållanden. Rapporten *Motståndskraft* konstaterar 26 år senare att denna kunskap fortfarande är relevant och bör stärkas. Framtida forskning föreslås därför undersöka hur olika organisationsformer och ägandestrukturer inom företag kan påverka deras möjligheter att delta i totalförvarsplaneringen.

Denna uppsats har undersökt hur de centrala offentliga aktörerna arbetar med att bygga upp en livsmedelsberedskap men även landets länsstyrelser, landsting och kommuner har en viktig roll för att stärka det civila försvaret. De har dessutom ett uttalat försörjningsansvar för de människor som vistas inom exempelvis skola, äldreomsorg och sjukvård. Därmed vore det ett intressant bidrag av framtida forskning att undersöka dessa offentliga aktörers förutsättningar för att arbeta med totalförvarsfrågor, exempelvis med fokus på kompetens, organisation och tillgängliga resurser.

Referenser

Forskningslitteratur och rapporter

't Hart, P., & Sundelius, B. (2013). Crisis management revisited: A new agenda for research, training and capacity building within Europe. *Cooperation and Conflict*, 48(3), 444-461.

Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195-207.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 4, 1 October, Pages 543–571.

Blad, P-A. Engström, A-C. Lundgren, B R. (2003). *Näringslivssamverkan, slutrapport, överväganden och förslag*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten. Dnr 0747/2002.

Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*, 71(2), 217-228.

Candel, J. J. (2014). Food security governance: a systematic literature review. *Food Security*, 6(4), 585-601.

Christopoulos, S., Horvath, B., & Kull, M. (2012). Advancing the governance of cross-sectoral policies for sustainable development: A metagovernance perspective. *Public Administration and Development*, 32(3), 305-323.

Davies, J. S. (2011). *Challenging governance theory: From networks to hegemony*. Policy Press.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717-747.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

Eriksson, C. (2018). *Kan vi producera mat i händelse av kris? Sårbarhet och resiliens på gårdsnivå i svenskt lantbruk*. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2007). Metodpraktikan. *Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3(1).

Flygare, I. A., & Isacson, M. (2003). *Jordbruket i välfärdssamhället: 1945-2000*. Örebro: Natur och Kultur/LT.

Försvarshögskolan. (2018). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet. Stockholm: Försvarshögskolan.

- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Kvale, S. och Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2 uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, K. (2017). *Om allt går åt skogen - Organiseringen av den svenska livsmedelsberedskapen och skogsmiljöernas bidrag ur ett kapacitetsperspektiv*. Magisteruppsats. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för Stad och Land.
- Larsson, O. (2013). *Säkerhet, samverkan och business - oförenliga ideal*. I: När förvaltning blir business - marknadiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten. Ed: Rönnberg, L., Strandberg, U., Wihlborg, E. och Winblad, U. Linköping University Electronic Press. ss. 169-186.
- Larsson, O. (2017). Meta-Governance and Collaborative Crisis Management—Competing Rationalities in the Management of the Swedish Security Communications System. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8(4), 312-334.
- Larsson, O. (2019). Vad finns bortanför nattvaktarstaten? – Ansvarsförskjutning och skapandet av den räddhågsna, krismedvetna individen. *Statsvetenskaplig tidskrift*. Accepterat manuskript för publicering.
- Lindgren, J., Fischer, G. (2011). *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Uppsala: Livsmedelsverket.
- Mauritzson, S. (2002). *Mat för miljoner... statlig beredskapslagring inom livsmedelsområdet*. Jönköping: Jordbruksverket.
- Mobjörk, M. (2011). *Svensk krisberedskap och klimatförändringarnas indirekta effekter - Betydelsen av en bred framtidsinriktad analys*. Stockholm: Försvarets forskningsinstitut, FOI. Rapportnr: FOI-R--3270--SE.
- Molin, L och Östersson, M. (2015). *Förutsättningarna för livsmedelsberedskap på kommunal nivå*. Stockholm: Försvarets forskningsinstitut, FOI. Rapportnr: FOR—4109--SE.
- Morell, M. (2001). *Det svenska jordbrukets historia: 1870-1945. Jordbruket i industrisamhället*. Natur och kultur/LT i samarbete med Nordiska museet och Stift. Lagersberg.
- Morse, J. M., Barrett, M., Mayan, M., Olson, K., & Spiers, J. (2002). Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. *International journal of qualitative methods*, 1(2), 13-22.
- Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C., Hart, P. (2018). Managing crisis collaboratively: Prospects and problems - A Systematic Literature Review. *Perspectives on Public Management and Governance*, gv018.
- Olsson, M., Ryghammar, C., Lundén, J. (2017). *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*. Försvarets forskningsinstitut, FOI. Rapportnr: FOI-R—4551--SE.

Pierre, J., & Peters, B. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Springer.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rådestad, C., & Larsson, O. (2018). Responsibilization in contemporary Swedish crisis management: expanding 'bare life' biopolitics through exceptionalism and neoliberal governmentality. *Critical Policy Studies*, 1-20.

Savage, G. T., Bunn, M. D., Gray, B., Xiao, Q., Wang, S., Wilson, E. J., & Williams, E. S. (2010). Stakeholder collaboration: Implications for stakeholder theory and practice. *Journal of Business Ethics*, 96(1), 21-26.

Sollén Norrlin, S. (2016). *Farming in Case of Crisis: farmers' political trust and the social contract for food security in Sweden*. Masteruppsats. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för Stad och Land.

Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." *International Social Science Journal* 50 (155):17-28.
Sørensen, Eva. 2006a. "Metagovernance the changing role of politicians in processes of democratic governance." *The American Review of Public Administration* 36 (1):98-114.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.

Taylor, A. (2000). Hollowing out or filling in? Taskforces and the management of cross-cutting issues in British government. *The British Journal of Politics and International Relations*, 2(1), 46-71.

Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

Verweij, S., Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2013). What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects. *Public Administration*, 91(4), 1035-1055.

Wijk, J. (1992). *Svarta börsen - samhällslojalitet i kris: livsmedelsransoneringarna och den illegala handeln i Sverige 1940-1949*. Diss. Stockholms universitet. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Wilson, C.E., Morrison, T.H., Everingham, J.-A. (2017). Linking the 'meta-governance' imperative to regional governance in resource communities. *Journal of Rural Studies*, vol. 50, pp. 188-197.

Östensson, Malin. (2015). Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv – enkät till hushåll avseende tillgång och ansvar
Okänd utgivningsort: FOI Projekt nr: E13372 FOI Memo 5469.

Offentliga publikationer, lagar och propositioner

Dir. 2018:64, *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Försvarsdepartementet. (2009). *Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet*. (Regeringens skrivelse 2009/10:124). Stockholm: Regeringskansliet.

Försvarsdepartementet. (2014). *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. (Regeringens proposition 2014/15:109). Stockholm: Regeringskansliet.

Försvarsdepartementet. (2017). *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. (Departementsserien 2017:66). Stockholm: Regeringskansliet.

Näringsdepartementet. (2016). *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. (Regeringens proposition 2016/17:104). Stockholm: Regeringskansliet.

Riksrevisionen. (2018). *Livsmedels- och läkemedelsförsörjning– samhällets säkerhet och viktiga samhällsfunktioner*. Serie: RIR 2018:6. Stockholm.

SFS 1982:1004, om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

SOU 1991:91, Forskning och utveckling för totalförsvaret - kartläggning och probleminventering. Stockholm: Försvarsdepartementet.

SFS 2008:1002, med instruktioner för myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2009:1426, med instruktioner för Livsmedelsverket. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2009:1464, med instruktion för Statens jordbruksverk. Stockholm: Näringsdepartementet.

Elektroniska källor

Livsmedelsverket. (2018a). *Krisberedskap och civilt försvar*. <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/krisberedskap> [2018-11-24]

Livsmedelsverket. (2018b). *Krisberedskap för företag*. <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/krisberedskap-och-civiltforsvar/krisberedskap-for-foretag> [2018-12-17].

Livsmedelsverket. (2018c). *Kontinuitetshantering*. <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/krisberedskap-och-civiltforsvar/kontinuitetshantering> [2018-12-20]

MSB. (2009). *Anslag 2:4 krisberedskap*. <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Stod-och-ersattningar/Anslag-24-krisberedskap/> [2019-01-09]

Regeringskansliet. (2015). *Regeringen beslutar om återupptagen totalförvarsplanering*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/regeringen-beslutar-om-aterupptagen-totalforsvarsplanering/> [2018-12-29]

Muntliga källor

Arla Foods. (2018-11-05). Intervju med Gunnar Gidefeldt.

ICA. (2018-10-29). Telefonintervju med Ulrika Dahlin.

Kronfågel. (2018-10-10). Intervju med Dag Littorin.

Lantmännen. (2018-10-09). Intervju med Patrik Myrelid.

Livsmedelsföretagen. (2018-12-06). Intervju med Patrik Strömer.

Livsmedelshandlarna. (2018-10-15). Intervju med Per Bygdeson.

Livsmedelsverket. (2018-10-16). Telefonintervju med Therese Frisell.

Livsmedelsverket. (2019-01-08). Telefonintervju med Therese Frisell.

Martin & Servera. (2018-11-01). Intervju med Johannes Östborn.

Menigo. (2018-10-22). Intervju med Patric Ericsson.

MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2018-10-19). Intervju med Minna Bodin.

MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2019-01-07). Telefonintervju med Torkel Schlegel.

Orkla Foods. (2018-11-06). Telefonintervju med Malin Wendt.

Bilagor

Bilaga 1. Mallar för intervjuer med företag, branschorganisationer, Livsmedelsverket samt MSB.

Mall för intervju med företag

Jag presenterar först syftet med min undersökning och säger sedan att jag vill understryka att jag förhåller mig neutral till frågan om hur och varför den svenska livsmedelsberedskapen ska byggas upp men att jag däremot anser att det är viktigt och intressant att berörda aktörer kommer till tals.

1. Beskriv er verksamhet (antal anställda, organisation, omsättning, geografi m.m.). Vilka är era leverantörer/kunder?
2. Vad arbetar du med?
3. Har ni pratat om krisberedskap inom företaget? Finns en plan för att kunna fortsätta leverera varor och tjänster vid allvarligare störningar i fred eller i krig? (Exempelvis längre elavbrott eller avbrutna handelsvägar p.g.a. krig eller krigshandling på svenskt territorium). Vilken är "den svagaste länken" i er verksamheten tror du?
4. Har ni haft någon typ av samtal med offentliga aktörer kring krisberedskap?
 - a. Vem tog i så fall initiativet?
 - b. Vem tycker du/ni ska ta initiativet till ett sådant samtal/samarbete?
 - c. Hur har en eventuell samverkan eller interaktion fungerat?
5. Vad anser ni att ert företag har för ansvar att upprätthålla produktionen vid en kris eller i krig?
6. Vilka typer av insatser skulle ni kunna tänka er att genomföra/kunna bidra med för att bygga upp landets beredskap? (T ex utöka lager, förbereda ransoneringssystem, förbereda alternativa betalningssystem, förbereda krigsplacering av personal etc.)
7. Ni är ett ganska stort företag. Hur påverkar det ert arbete med krisberedskap? Hur påverkar det ert ansvar? Era möjligheter?
8. Om avtal sluts med offentliga aktörer kring att börja planera för kris eller krig, hur skulle ett sådant avtal kunna se ut? Hur ska det finansieras?
9. Hur ser företagets ägarstruktur ut? Hur kan detta komma att påverka deltagandet i planeringen av en livsmedelsberedskap?
10. Hur ser ni på att staten i framtiden kan komma att ställa striktare krav på att privata aktörer i större utsträckning beaktar totalförsvarets behov?
11. I ett sådant läge kan även ransonering och prisreglering bli aktuellt. Hur skulle ett sådant system fungera för er verksamhet? Hur ställer ni er till sådana system?
12. Försvarsberedningens rapport föreslår att det inrättas ett nationellt näringslivsråd med offentliga och privata aktörer. Detta för att etablera en långsiktig samverkan och möjliggöra för användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov. Hur ställer ni er till att delta i ett sådant råd?
13. Vad ser ni för incitament att jobba med dessa frågor och med samverkan? Finns det några positiva "bieffekter"?
14. Vad för förutsättningar tycker ni behövs för att ni ska kunna börja jobba med dessa frågor? Vem ska ha ansvaret för att driva arbetet framåt?
15. Är det något mer du vill säga om det här, som jag inte har frågat men som du tycker är viktigt?

Mall för intervju med branschorganisationer

1. Beskriv er verksamhet (antal anställda, organisation, omsättning, geografi m.m.) Vilka är medlemmar?
 - a. Vad arbetar du med?
2. Har ni pratat om krisberedskap inom organisationen?
 - a. Vilken är "den svagaste länken" i era medlemmars verksamhet tror du? Vad skulle kunna få företagen att lägga ner produktionen?
3. Vad anser ni att företag (era medlemmar) har för ansvar att upprätthålla produktionen vid en kris eller i krig?
4. Vilka typer av insatser tror du att era medlemmar skulle kunna genomföra/kunna bidra med för att bygga upp landets beredskap? (T ex utöka lager, förbereda ransoneringssystem, förbereda alternativa betalningssystem, förbereda krigsplacering av personal etc.)
5. Har ni haft någon typ av samtal med offentliga aktörer kring krisberedskap?
 - a. Vem tog i så fall initiativet?
 - b. Vem tycker du/ni ska ta initiativet till ett sådant samtal/samarbete?
 - c. Hur har det i så fall fungerat?
6. Om avtal sluts med offentliga aktörer kring att börja planera för kris eller krig, hur skulle ett sådant avtal kunna se ut? Hur ska det finansieras?
7. Hur kan ägandestrukturen i era medlemmars företag komma att påverka deltagandet i planeringen av en livsmedelsberedskap?
8. Hur ser ni på att staten i framtiden kan behöva ställa striktare krav på att privata aktörer i större utsträckning beaktar totalförsvarets behov?
 - a. Vissa företag kan utses till K-företag. Har ni medlemmar som skulle vara aktuella för att bli det tror du?
 - b. I ett sådant läge kan även ransonering och prisreglering bli aktuellt. Hur skulle ett sådant system fungera för era medlemmars verksamhet? Hur ställer ni er till sådana system?
9. Forsvarsberedningens rapport föreslår att det inrättas ett nationellt näringslivsråd med offentliga och privata aktörer. Detta för att etablera en långsiktig samverkan och möjliggöra för användandet av näringslivets resurser för totalförsvarets behov. Hur ställer ni er till att delta i ett sådant råd?
10. Vad ser ni för incitament för era medlemmar att jobba med dessa frågor? Finns några positiva "bieffekter"?
11. Vad för förutsättningar tror ni behövs för att era medlemmar ska kunna börja jobba med dessa frågor? Bland annat, säger Riksrevisionen, behövs det tydligare mål och ansvarsfördelning. Vem ska ha ansvaret för att driva arbetet framåt?
12. Är det något mer du vill säga om det här, som jag inte har frågat men som du tycker är viktigt?

Mall för intervju med Livsmedelsverket

1. Vad är livsmedelsverkets uppdrag när det gäller totalförsvaret och beredskapsfrågor?
2. Hur jobbar ni dagligen med frågor som rör samverkan med näringslivet?
3. Vilka bjuder ni in till att delta i samverkansprocesser och på vilket sätt bjuds de in?
4. Finns det något "drömscenario" som ni ser framför er när det gäller uppbyggnaden av en livsmedelsberedskap?
5. Hur ska ni se till att så många privata aktörer som möjligt (eller åtminstone de viktigaste) deltar i planeringen?
6. På vilket sätt kan deltagarna i samverkan ha inflytande i processen och i beslut?
7. Finns det förberedelser och system för att kunna aktivera totalförsvarslagarna? Exempelvis *Lag 1982:1004 om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m fl att delta i totalförsvarsplaneringen*.
8. Tror ni att företagen är medvetna om den lagstiftning som finns och som kan aktiveras vid höjd beredskap och även innan (den om att delta i planeringen av totalförsvaret)?
9. Kommer ni att vara delaktiga i att utlysa så kallade krigsviktiga företag? Vilka företag är aktuella? Vet ni något om hur företag ställer sig till att bli utnämnda till K-företag?
10. Hur tror ni att ägarstrukturer i företag påverkar detta arbete?
11. Hur upplever ni ert handlingsutrymme (enligt uppdraget från regeringen). Skulle ni vilja agera på annat vis?
12. Har ni pratat om vad ni ser för behov inom FoU inom området livsmedelsberedskap?
13. Vilka dokument jobbar ni framför allt efter just nu?
14. Är det något mer du vill säga om det här, som jag inte har frågat men som du tycker är viktigt?

Mall för intervju med MSB

1. Vad är MSB:s uppdrag när det gäller totalförsvaret och beredskapsfrågor?
2. Hur jobbar MSB med civilt försvar eller övrig krishantering gentemot näringslivet idag? Har ni något speciellt ansvar vad gäller livsmedelsförsörjning?
3. Vad arbetar du med?
4. Hur jobbar ni dagligen med frågor som rör samverkan med näringslivet?
5. Hur ser ni framför er att samverkan med näringslivet ska fungera? Vad är/bli MSB:s roll i denna samverkan? Vilka bjuds in till samverkan?
6. Hur ska ni se till att så många privata aktörer som möjligt (eller åtminstone de viktigaste) deltar i planeringen av det civila försvaret?
7. Finns det något "drömscenario" som ni ser framför er när det gäller uppbyggnaden av det civila försvaret?
8. Kan ni på något sätt genomföra kontroller för att se att företag har jobbat med beredskap? Vill ni göra det i framtiden?
9. Finns det förberedelser och system för att kunna aktivera totalförsvarslagarna?
10. Kommer ni att vara delaktiga i att utlysa så kallade krigsviktiga företag? Vilka företag är aktuella? Vet ni något om hur företag ställer sig till att bli utnämnda till K-företag?
11. Hur tror ni att ägarstrukturer i företag påverkar arbetet med civilt försvar?
12. Hur upplever ni ert handlingsutrymme (enligt uppdraget från regeringen). Skulle ni vilja agera på annat vis?
13. Har ni pratat om vad ni ser för behov inom FoU inom området livsmedelsberedskap?
14. Vilka dokument jobbar ni framför allt efter just nu?
15. Är det något mer du vill säga om det här, som jag inte har frågat men som du tycker är viktigt?