



NATIONELLT CENTRUM KOMMUNAL
SAMORDNAD
VARUDISTRIBUTION

Kommunal samlastning och krisberedskap

Erfarenheter från 2020



Dokumentinformation

Titel	Kommunal samlastning och krisberedskap: erfarenheter från 2020
Sammanställd av	Emil Levin
Utgivare	Nationellt centrum för kommunal samordnad varudistribution
Rapport nr.	2020:09
Utgiven	2020

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Viktiga slutsatser	3
Inledning	4
Metod	4
Avgränsningar	5
Bakgrund	6
Om kommunal samordnad varudistribution	6
Om krisberedskap	7
Beredskapslager	8
Självförsörjning	9
Kommunernas perspektiv	9
Samordnad varudistribution och krisberedskap	10
Intern kompetens och kapacitet	10
Lokal självförsörjningsgrad	10
Kommunernas erfarenheter	11
Kapacitet och kunskap	11
Lagerhållning	13
Robust samlastningssystem	14
Drivmedel	15
Lokala producenter och lokal självförsörjning	15
Analys och slutsatser	17
Fortsatta forskningsbehov	19
Referenser	20

Sammanfattning

Robust varuförsörjning är centralt för att en kommun ska stå emot kriser och störningar. Under pandemiåret 2020 har leveranserna av sjukvårds- och skyddsutrustning sviktat och många kommuner har tvingats hitta nya leverantörer och byggt upp lager av nödvändiga varor som förberedelse inför en fortsatt och tilltagande smittspridning.

Kommunal samordnad varudistribution innebär att en kommun tar kontroll över och ansvar för sin varuförsörjningskedja, specifikt den slutliga distributionen av varor till de kommunala enheterna och verksamheterna. Därför har kommunal samlastning och kommunalt kris- och beredskapsarbete många beröringspunkter, men det har aldrig undersökts närmare hur dessa kopplingar ser ut och huruvida samlastning kan vara ett verktyg för att stärka den kommunala beredskapen.

Den här rapporten närmar sig frågan genom att samla erfarenheter och tankar från nyckelpersoner hos drygt hälften av Sveriges kommunala samlastningssystem. I centrum står hanteringen av svårigheterna som uppstått i och med coronapandemin 2020 med fokus på två aspekter: kunskap och kapacitet att prioritera och styra varuförsörjningen samt lagerhållning av viktiga varor. Andra aspekter som undersöks är hur kommunerna säkerställer att själva samlastningssystemet är robust samt hur inköp av lokalproducerade livsmedel bidrar till en robustare livsmedelsförsörjning. Det senare har inte varit i fokus under coronapandemin men livsmedel utgör normalt lejonparten av de varor som hanteras i kommunal samlastning och livsmedelsförsörjningen måste alltid fungera, därför har frågan inkluderats i denna undersökning.

Viktiga slutsatser

- Många samordningskommuner uppger att samlastningen varit ett stöd i att klara varuförsörjningen under coronapandemin.
- Kommunerna har varit behjälpta av kunskaperna inom logistik och e-handel samt möjligheterna att styra varuflödena.
- Flera kommuner har utnyttjat kapaciteten inom sitt samlastningssystem till att bygga upp och hålla lager av sjukvårds- och skyddsutrustning. I andra kommuner finns planer på att koppla samman ett beredskapslager med sin samlastning för att utnyttja synergier mellan dem.
- Hos samordningskommunerna finns kunskap om varuhantering, upphandling, kravställning, uppföljning och logistik som bör tas till vara av alla kommuner som bygger upp beredskapslager där varorna omsätts löpande.
- Generellt ökar effektiviteten när fler och större varuflöden inkluderas i en kommuns samordnade varudistribution. Därför uppmanas de kommuner och regioner som nu planerar att bygga upp beredskapslager att utreda om det ska göras tillsammans med ett bredare samlastningssystem.
- Digitala system borgar för effektivitet, kontinuitet och löpande uppföljning inom varuhantering och samlastning.

Inledning

Den här utredningen undersöker hur kommunal samordnad varudistribution, också kallat samlastning, kopplar an till, påverkar och förstärker kommunernas kris- och beredskapsarbete specifikt vad gäller varuförsörjning. Målet med en verksamhets beredskapsarbete är att allt ska fungera så normalt som möjligt även när den drabbas av kriser och andra störningar. Samordnad varudistribution, som innebär att en kommun tar kontrollen och ansvaret för varudistributionen till sina verksamheter förändrar i grunden hur en kommun arbetar med hela sin varuförsörjning, såväl upphandling och inköp som distribution. Kommunal verksamhet som skola, vård och omsorg är alltid beroende av fungerande varuförsörjning så det är av yttersta vikt att distributionen alltid fungerar. Kopplingarna mellan samordnad varudistribution och kommunalt beredskapsarbete har varit på tal många gånger bland kommunerna inom det nätverk som Nationellt centrum för kommunal samordnad varudistribution driver. Frågan har fått akut aktualitet under coronakrisen men hade redan stigit på dagordningen under de senaste åren, inte minst på grund av den återupptagna totalförsvarsplaneringen.

I fokus för denna studie är erfarenheter och lärdomar från kommunernas hantering av coronapandemin, som fortfarande i allra högsta grad pågår när detta skrivs hösten 2020. Andra närliggande teman, framförallt livsmedelsförsörjning och den lokala och svenska självförsörjningsgraden diskuteras också. Denna studie är ett försök att samla de tankar, idéer och erfarenheter som finns runtom i landet och beskriva hur samordnad varudistribution kan användas för att stärka den kommunala krisberedskapen. Även svårigheter, problem och hinder diskuteras.

Kärnan i denna utredning består i intervjuer med nyckelpersoner hos ett dussin av Sveriges samordningskommuner, alltså kommuner som har samordnad varudistribution. Först kommer ett bakgrundskapitel som presenterar studiens utgångspunkter: vad samordnad varudistribution respektive krisberedskap är samt inledande tankar om kopplingarna dem emellan. Sedan redovisas de undersökta kommunernas tankar om ämnet och erfarenheter från hanteringen av coronapandemin. Slutligen kommer ett analyskapitel där studiens slutsatser diskuteras.

Utredningen har genomförts inom ramen för Nationellt centrum för kommunal samordnad varudistribution, vilket drivs under åren 2018–2020 av Energikontor Sydost och Länsstyrelsen Skåne med finansiering från Energimyndigheten och har i uppdrag att stötta Sveriges kommuner att utreda, implementera och utveckla samordnad varudistribution.

Metod

Den här rapporten från den kunskap som Nationellt centrum för kommunal samordnad varudistribution har byggt upp under de senaste åren och som sammanfattas i boken *Kommunal samordnad varudistribution: logistik och kapacitetshöjande åtgärder i kommuners varuförsörjning* (Moen, Levin, Mårdh, Persson, & Savola, 2020). Det gäller hur kommunal samlastning drivs i Sveriges kommuner och de utmaningar det för med sig. Kunskapen kommer inte minst från kommunerna i det nationella nätverk för samordningskommuner som centrumet driver. För bakgrunden om kris- och beredskapsarbete i Sverige lutar sig rapporten framförallt mot myndigheter såsom MSB och Livsmedelsverket och Länsstyrelserna.

Intervjustudien som utgör rapportens centrala del omfattar 16 respondenter som tillsammans representerar 12 samordningskommuner. Eftersom flera av kommunerna driver

samlastningen i kluster tillsammans med andra så omfattas 26 kommuner i någon mån av svaren. Studien fångar därmed över hälften av både samlastningssystemen och de samordningskommuner som finns i Sverige.

Frågorna som ställdes till kommunerna rör både generella kopplingar mellan samlastningen och kommunernas beredskapsarbete och specifika erfarenheter kopplade till hanteringen av coronapandemin. Det senare blev det centrala i de flesta intervjuerna. Det ingick också frågor om drivmedelstillgång med utgångspunkt i att de flesta kommunerna ställer krav på fossilfritt bränsle samt livsmedelsförsörjning kopplat till ambitionen om att ha lokala leverantörer som de flesta samordningskommuner delar. Intervjuerna genomfördes mellan 2020-09-10 och 2020-11-09. Respondenterna är framförallt personer som jobbar aktivt med driften av sin kommuns samordnade varudistribution och har kompetens antingen inom logistik eller upphandling.

Avgränsningar

Denna studie har sin utgångspunkt i frågan om kommunal samordnad varudistribution, vilket avspeglas i att del flesta av respondenterna jobbar med frågan till vardags. Förutom någon enstaka respondent saknas i stort sett perspektivet från kommunernas beredskapssamordning eller motsvarande.

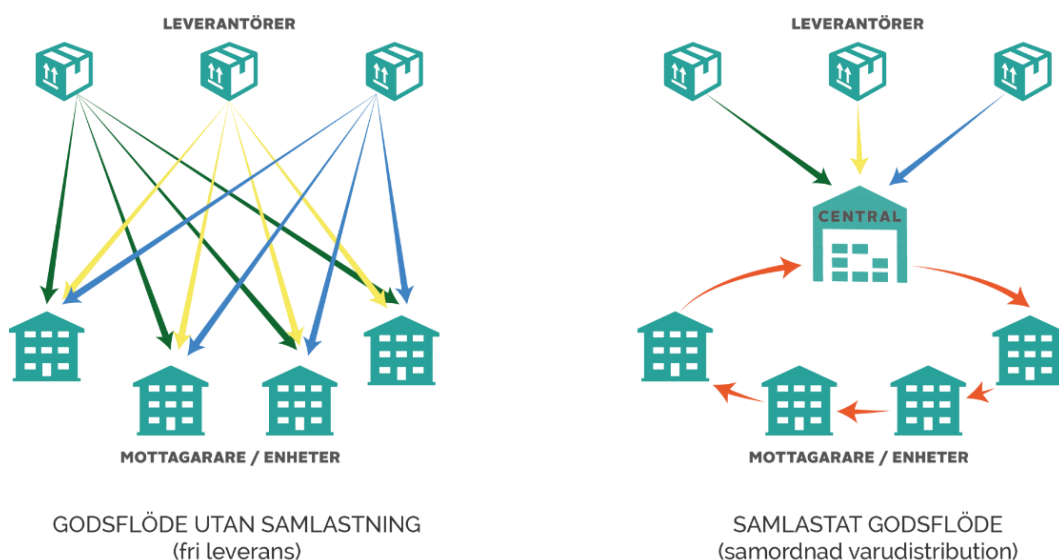
Studien omfattar lite drygt hälften av Sveriges kommuner med samordnad varudistribution, därför saknas erfarenheter och eventuella ytterligare perspektiv från de resterande kommunerna. Studien drar inga kvantitativa slutsatser.

Studien undersöker endast kommuner med samordnad varudistribution och gör därför inga jämförelser med hur kommuner utan samlastning har hanterat störningarna under coronapandemin eller hur robust deras varuförsörjning generellt är.

Bakgrund

Om kommunal samordnad varudistribution

45 svenska kommuner, mer än var sjunde, har samordnad varudistribution. Med samordnad varudistribution kan en kommun minska antalet leveranser till sina verksamheter med 60–80 % jämfört med det så som oftast är utgångsläget, så kallad fri leverans. Dessutom kan kommunens säkerställa att fordonen har en hög fyllnadsgrad. Kommunal samordnad varudistribution innebär att kommunen antingen upphandlar eller på egen hand driver en distributionscentral, dit alla varuleveranser kommer. På distributionscentralen lastas varorna om så att allt som ska till en viss enhet samlas ihop, oavsett från vilken leverantör de kommer. Sedan levereras varorna till de mottagande enheterna i ett gemensamt fordon. Skillnaden mellan fri leverans och samordnad varudistribution illustreras här i figur 1.



Figur 1. Illustration av fri leverans och samordnad varudistribution

Det kommunen gör i praktiken är att separera varan och leveransen i olika upphandlingar. Det möjliggör för kommunen att ställa krav på och följa upp leveranserna på sätt som annars inte är möjligt. Hos de kommuner som infört eller intresserat sig för samordnad varudistribution är det några bakomliggande drivkrafter som är vanligt förekommande. Ofta handlar det om att kommunen vill öka effektiviteten i transporter och på så vis minska utsläppen av växthusgaser. Många vill också skapa bättre konkurrens genom att förbättra möjligheterna för små och lokala livsmedelsproducenter att ställa upp i de kommunala upphandlingarna. Detta åstadkoms genom att skapa en enda leveransadress, det vill säga distributionscentralen, så att producenterna inte behöver ha en egen distributionsapparat. Hos en del kommuner är ökad trafiksäkerhet en drivkraft, liksom bättre arbetsmiljö i de kommunala verksamheterna tack vare färre leveranser och bättre leveransprecision. Även kostnadsbesparingar förekommer som en drivkraft (Moen, Levin, Mårdh, Persson, & Savola, 2020).

Samordningskommunerna har valt att lägga upp sina system på olika sätt. De flesta kommunala samlastningssystemen i Sverige drivs av en enskild kommun, men det finns också kluster av kommuner som gått samman och driver ett gemensamt samlastningssystem. Över

hälften av de 45 kommunerna med samlastning ingår i ett sådant kluster. De olika samlastningssystemen kan också sorteras utifrån vilka delar som drivs på entreprenad respektive inom den kommunala verksamheten. Grovt går det att dela upp det i tre delar: distributionscentral, fordon och logistikplanering. De flesta samordningskommuner har valt att upphandla alla delar från en extern aktör. Några har valt att driva hela sitt samlastningssystem intern i kommunal regi. Dessutom finns det några som valt en blandning. En intressant variant är då kommunen själv utför logistikplaneringen och i detalj bestämmer hur leveranserna ska göras av den upphandlade aktören som sköter distributionscentral och fordon.

En viktig aspekt för många samordningskommuner är digitalisering, inte minst e-handel. E-handel är inte nödvändigt för samordnad varudistribution men det är ett viktigt verktyg för att effektivisera inköpsprocessen, spara pengar och för att hantera komplexiteten det innebär att ha många leverantörer, vilket många samordningskommuner har en målsättning att ha. Standardisering av affärsprocesser är också en viktig fråga och Nationellt centrum för kommunal samordnad varudistribution och nätverket det driver har arbetat tillsammans med bland andra SKR för att den svenska e-handelsstandarden SFTI till kommunal samlastning.

En sammanställning av samordningskommunernas erfarenheter och arbetet inom det nationella centrumet finns i boken *Kommunal samordnad varudistribution: logistik och kapacitetshöjande åtgärder i kommuners varuförsörjning* (Moen, Levin, Mårdh, Persson, & Savola, 2020).

Om krisberedskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beskriver samhällets krisberedskap som "förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer" (MSB, 2020). Målet är att upprätthålla samhällets funktionalitet och principer och skydda det som ska skyddas: människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet (MSB, 2016).

Inom det svenska arbetet med krisberedskap finns tre grundläggande principer:

- **Ansvarsprincipen:** den aktör som har ansvar för en verksamhet i normala lägen har även ansvaret för verksamheten i kristid.
- **Närhetsprincipen:** en kris ska hanteras av de som är närmast berörda, vilket generellt betyder kommunen där krisen inträffat.
- **Likhetsprincipen:** en verksamhet ska inte organiseras om i onödan under en kris utan fungera på samma sätt som i normalläget i den utsträckning det är möjligt.

Hos svenska myndigheter finns ett **geografiskt områdesansvar**, att ansvaret för att upprätthålla fungerade samordning mellan aktörer ligger på kommunerna på lokal nivå, länsstyrelserna på länsnivå och regeringen för hela landet. Det finns också ett **sektorsansvar** för statliga myndigheter, som innebär att myndigheterna har ansvar för sina sakfrågor även i kris.

Den här rapporten utreder kopplingarna mellan kommunal samordnad varudistribution och beredskap och krishantering. Livsmedel utgör lejonparten av flödet genom distributionscentralen hos de flesta kommuner med samordnad varudistribution och en fungerande livsmedelsförsörjning är grundläggande i varje samhälle och därmed alltid central inom krishantering. Under pandemin 2020 har utmaningarna handlat om leveranserna av nödvändigt sjukvårds- och skyddsmaterial.

Ansvarsprincipen som nämns ovan innebär att alla samhällsaktörer ska förebygga och hantera kriser. Varje kommun har ansvar för att den dagliga verksamheten alltid fungerar så normalt som möjligt. Kommunernas ansvar kan också sträcka sig bortom den kommunala verksamheten, Försvarsberedningen slår fast att det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för livsmedelsförsörjningen på lokal nivå vid höjd beredskap, alltså då Sverige är i krig eller står inför hot om krig (Försvarsberedningen, 2017).

Ett vanligt angreppssätt för en verksamhet att ta sig an sin krisberedskap är så kallad kontinuitetshantering. Enligt MSB går kontinuitetshantering ut på att planera så att en verksamhet ska kunna fungera på en "tolerabel" nivå oavsett vilka störningar den utsätts för (MSB, 2020). Det krävs att man identifierar samhällsviktig verksamhet, tar reda vilka resurser som behövs för att bedriva den samhällsviktiga verksamheten, bestämmer vad som är "acceptabla störningsperioder", genomför åtgärder som minskar riskerna och tar fram planer och rutiner.

För alla kommuner, och särskilt relevant för den här studien och kommuner som driver sin samlastning på entreprenad, är hantering av risk och kris inom upphandling. En kommun som inför samordnad varudistribution tar ett stort ansvar för sin varuförsörjning, oavsett om samlastningen upphandlas av en extern part eller sköts internt av kommunen. Systemen måste vara robusta och klara störningar och kriser. Därför är det av yttersta vikt att kommunen beaktar sådana aspekter när den handlar upp dessa tjänster och noggrant identifierar risker och behov och ställer rätt krav på leverantörerna (MSB, 2018). Det gäller också de varuupphandlingar som kommuner gör, särskilt av kritiska varor som livsmedel och sjukvårdsmaterial.

Beredskapslager

Många moderna verksamheter, inklusive offentlig och kommunal verksamhet, är beroende av löpande och täta leveranser av varor för att fungera. Få verksamheter är självförsörjande och det är ovanligt att ha lagerhållning som gör en beredd på större störningar. Det gäller inte minst kommunala kök och annan verksamhet och därför lyfts ofta behovet av större lagerhållning av livsmedel och andra viktiga varor inom kommunal verksamhet. Bland annat Livsmedelsverket är inne på den linjen och skriver att "förutom hållbarhet och resurssnål tillagning bör valet av livsmedel i lager baseras på högt energiinnehåll och att det är enkelt att servera och transportera" (Livsmedelsverket, 2020). Försvarsberedningen har föreslagit att beredskap för tre månader ska vara utgångspunkt i totalförsvarsplaneringen, alltså att samhället bland annat genom lagerhållning ska ha tillräcklig tillgång till livsmedel under en tre månader lång säkerhetspolitisk kris eller krig inom Sveriges gränser (Försvarsberedningen, 2017). Det handlar inte om att upprätthålla en livsmedelsförsörjning lik den vi väntar oss i normalläget utan det skulle innebära en försämring av både mängd och variation. Att uppfylla denna målsättning skulle ändå innebära en rejäl utbyggnad av den svenska lagerhållningen.

Många kommuner, med och utan samlastning, har byggt upp lager som en reaktion på svårigheterna under coronapandemin. Det är välkänt att det uppstod brist på bland annat handsprit och annan skyddsutrustning under våren 2020 och att kommunerna inte kunde få det de behövde från sina vanliga leverantörer. Istället sökte sig många kommuner till alternativa leverantörer, såväl utländska som inhemska företag, varav vissa ställde om sin produktion för att fylla vårdens behov. Kommuner har skaffat lager under 2020 dels för att hantera de ibland stora leveranserna från nya leverantörer, dels för att stå förberedda inför en fortsatt och tilltagande smittspridning. Under 2020 har flera länsstyrelser uppmanat kommunerna i sina län att bygga upp beredskapslager.

Självförsörjning

Samhällets självförsörjningsgrad är avgörande för en långsiktig beredskap och generellt handlar diskussionen om livsmedel. Om livsmedelsförsörjningen från andra länder eller regioner störs under längre tid än vad lagren kan täcka blir det avgörande att samhället kan förse sig självt med livsmedel. Enligt Lantbrukarnas riksförbund är Sverige självförsörjande på mat till ungefär 50 procent, med stor variation mellan olika grödor och varor (LRF, 2020). Den svenska livsmedelsproduktionen är dock helt beroende av importerade insatsvaror, såsom drivmedel, handelsgödsel och växtskyddsmedel. Så länge jordbruket inte kan skifta till andra metoder med mindre behov av sådana insatsvaror kräver en hög självförsörjningsgrad mer inhemsk produktion av insatsvarorna. Därför skulle till exempel ett fossilbränslefritt svenskt jordbruk där biodrivmedlen produceras lokalt gå hand i hand med omställningen till högre andel svenska livsmedel på marknaden (Eriksson, 2018).

Under pandemiåret 2020 har frågan om självförsörjning även av andra slags varor satts i blyxtbelysning. Företag ställde om för att tillverka sådant som vården behövde när de vanliga leveranserna brast. Till exempel blev det rubriker när Absolut vodka började tillverka etanol till handsprit i mars.

En ökande inhemsk livsmedelsproduktion är central i regeringens nationella livsmedelsstrategi, inte minst för att minska sårbarheten (Regeringskansliet, 2017). Många kommuner runt om i Sverige har en mer eller mindre uttalad ambition att stötta sina lokala livsmedelsproducenter genom att öppna upp för dem att konkurrera i kommunens livsmedelsupphandlingar. Att kommuner vill stötta den lokala livsmedelsproduktionen ingår i att stötta det lokala näringslivet. Detta är en stark drivkraft för många kommuner att arbeta med samordnad varudistribution eftersom producenterna med samordnad varudistribution får en enda leveransadress till hela kommunen.

Kommunernas perspektiv

Som ett belysande exempel beskrivs här kort en scenarioanalys som de skånska kommunerna genomförde tillsammans med Länsstyrelsen Skåne hösten 2018. Den rörde livsmedelsförsörjning och hade målet att identifiera, analysera och prioritera samhällsviktig verksamhet inom livsmedelsförsörjningskedjan. De utgick från en situation där 80 procent av de normala livsmedelsleveranserna uteblir. Resultaten framstår som i stort sett giltiga även för försörjningen av många andra typer av varor.

Slutsatserna var bland annat att kommunerna kan bedriva sin verksamhet i ca 3 dagar i en situation med så pass störd livsmedelsförsörjning, med variation mellan kommuner och verksamheter. Uppskattningen utgår också från att kommunerna skulle servera mindre portioner och mat lagad av färre ingredienser än normalt. Generellt klarar sig skolorna längre än äldreomsorgen men måltiderna i äldreomsorgen har högre prioritet än skolmaten. Livsmedelsbrist, särskilt över en längre tid, ansågs kunna leda till svårigheter med personalförsörjning och social oro samt drabba de mest sårbara hårdast.

De största utmaningarna man såg var bland annat samverkan, uthållighet, tillgång till el och vatten, mandat- och ansvarsfördelning samt prioriteringar mellan grupper. Viktigt för framgång var bland annat bra förberedelser för bemanning och ledning, utbildad personal samt att ha kartlagt aktörer och beroenden. Avtal och kontaktnät med lokala producenter och leverantörer lyftes också som en avgörande framgångsfaktor. Viktiga åtgärder för kommunerna att ta tag i var bland annat utökad lagerhållning, inventering av och

relationsbyggande med lokala producenter och leverantörer inklusive att teckna robusta avtal samt att säkra el och vatten till viktiga verksamheter inom livsmedelsförsörjningen.

Samordnad varudistribution och krisberedskap

Att det finns kopplingar mellan kommunal samordnad varudistribution och krisberedskap har stått klart länge för många som kommit i kontakt med samlastningsfrågan. I utgångsskedet går det att identifiera två övergripande aspekter att undersöka närmare: stärkt intern kompetens och kapacitet i den kommunala organisationen samt lokal självförsörjningsgrad inklusive stärkta kontakter och avtal med lokala producenter. Dessa två aspekter ligger till grund för denna rapportens undersökning och diskuteras nedan. Undersökningen består i intervjuer med nyckelpersoner hos samordningskommuner runt om i landet om hur de ser på kopplingen mellan samlastningen och livsmedelsförsörjning i kris generellt och specifikt om erfarenheter från vårens krisläge på grund av coronapandemin.

Intern kompetens och kapacitet

Med samordnad varudistribution tar en kommun över ansvaret för sin egen varudistribution. Olika kommuner löser detta på olika sätt. Vissa upphandlar alla delar av tjänsten från externa parter medan vissa sköter allt på egen hand i egna lokaler och med egen personal. Samlastningsverksamheten måste fungera även under kris eller annan samhällsstörning, oavsett om den drivs av kommunen själv eller av en extern part. Därför måste kommunen se till att verksamheten är väl förberedd och robust.

Gemensamt för dem alla är att kontrollen över leveranserna och kunskapen om de egna varuflödena bli bättre. Dessutom framstår steget inte långt till att bygga upp ett central- eller beredskapslager av viktiga varor, särskilt för de kommuner som driver sin egen distributionscentral. Nationellt centrum fick under våren 2020 signaler från flera kommuner i landet att deras samlastning och distributionscentral varit till stor nytta i krishantering, dels genom möjligheten att fördela och styra varuflödena dit de bäst behövs, dels genom att nyttja distributionscentralen som lager och fördelare av skyddsutrustning till vården.

Lokal självförsörjningsgrad

Som diskuterats ovan ses självförsörjningsgraden av livsmedel som central i en robust livsmedelsförsörjning, både på statlig nivå och lokalt av kommuner. Dessutom vill både regeringen och kommuner stötta svensk och lokal produktion av andra skäl, inte minst näringspolitiska.

Ett av de mest uppenbara sätten en kommun kan stötta sin lokala livsmedelsproduktion på är att handla upp lokala varor till de kommunala måltiderna, och många kommuner har målsättningar om detta. Lagen om offentlig upphandling sätter dock stopp för att ställa krav på varornas geografiska ursprung. Det en kommun kan göra är att underlätta för de lokala producenterna att konkurrera i upphandlingarna. Som nämnts ovan är transporter ofta det största hindret när en mindre lokal producent ska bli leverantör till en kommun. Producenterna har helt enkelt inte kapaciteten att leverera till kommunens alla kök och andra enheter. Detta avhjälpas av samordnad varudistribution. Därför är samordnad varudistribution närmast en förutsättning för att en kommun ska kunna få många lokala livsmedelsleverantörer.

Kommunernas erfarenheter

Detta kapitel redovisar erfarenheter och tankar som nyckelpersoner från drygt hälften av Sveriges kommunala samlastningssystem gav uttryck för i intervjuerna för den här studien gällande kopplingarna mellan kommunal samlastning och kommunernas beredskapsarbete. Fokus är framförallt på pandemihanteringen 2020 eftersom saker satts på sin spets och kommunerna utsatts för stora prövningar. Det är inte ofta varuförsörjningen störs så allvarligt som den gjorde under våren 2020 när många kommuner drabbades av allvarliga problem med leveranserna av skydds- och sjukvårdsmaterial, samtidigt som behovet av snabba leveranser kanske aldrig varit större.

Kapitlet är indelat i fyra avsnitt varav de två första handlar om hur samordnad varudistribution kan vara ett stöd i kommuners krishanteringsarbete, dels genom den kunskap och kapacitet till framförallt styrning och kontroll som ett kommunalt samlastningssystem kan bidra med, dels genom möjligheten att koppla lagerhållning till samlastningen. Det tredje avsnittet handlar om hur kommunerna försäkras sig om att deras samlastningssystem är robust och kan hantera störningar, inklusive drivmedelsförsörjning. Det avslutande avsnittet behandlar frågan om trygg livsmedelsförsörjning kopplat till ambitionen om ökad konkurrens från lokala leverantörer som många samordningskommuner har.

Kapacitet och kunskap

I Södertörnsklustret, Sveriges största kommunala samlastningssystem som innefattar åtta kommuner (Nynäshamn, Haninge, Botkyrka, Huddinge, Nykvarn, Salem, Tyresö och Nacka) med sammanlagt drygt 500 000 invånare, har en viktig lärdom sedan uppstarten av samlastningen 2014 varit vikten av kontakter. När samlastningen förbereddes och byggdes upp insåg man att det saknades bra register och kontaktlistor till kommunernas olika verksamheter, en nödvändighet för samordnad varudistribution. Södertörnskommunerna har tillsammans uppåt tvåtusen verksamheter som beställer varor och får leveranser genom samlastningen och med en hel del möda lyckades man sätta samman en uppdaterad och komplett kontaktlista.

Behovet av korrekta och enkelt tillgängliga kontaktvägar visade sig tydligt när ett kraftigt snöoväder drog fram över Stockholmsområdet i november 2016, bara något år efter att den samordnade varudistributionen kommit igång. Ovädret skapade störningar i hela regionens transportsystem inklusive livsmedelsleveranserna (Kumlien, 2018). Även den upphandlade distributören för den samordnade varudistributionen på Södertörn blev tvungen att ställa in och försena leveranser. Det krävdes att man kontaktade flera hundra verksamheter och att man dessutom behövde avgöra vilka verksamheter som skulle prioriteras när leveranserna kom igång. Det hade varit väldigt svårt att lösa utan den omfattande kunskap om verksamheterna som man byggt upp.

Under coronapandemin har man hittills inte varit tvungna att styra om varor och prioritera mellan enheter och verksamheter, men ser att samlastningen skulle underlätta att göra det om det krävs. Samlastningen ger också flödeskontroll, man har koll på vem som fått vilka varor. Potentialen finns att veta vad som finns ute på enheterna, till exempel för att enkelt kunna

inventera behov och omfördela varor och material. Det kräver dock viss data som man inte har tillgång till i dagsläget.

Uppsala kommun har en distributionscentral i egen kommunal regi. Under 2020 har man samverkat och samordnat materialförsörjning med grannkommuner som inte haft samma möjlighet att köpa in och fördela den utrustning man behövt när de normala leveranserna sviktat. I **Eskilstuna kommun**, som också driver sin samlastning internt i kommunen, ser man fördelar i att ha ett centraliserat system eftersom det ger kontroll över vem som har, får och gör vad. Det gör att man undviker dubbelarbete och oklarheter i ansvarsfördelningen. Samlastningen ska även ha gett ökad beställarkompetens och ramavtalstrohet hos kommunens verksamheter och inom samlastningssystemet har man koll vem som är beställare vilket kan underlätta när leverantörerna strular. Flera kommuner, bland annat Eskilstuna, lyfte också att det faktum att det bara finns en adress för kommunens leverantörer att köra till underlättar för dem vilket leder till säkrare leveranser.

Uppsala och Eskilstuna kommuner ser stora fördelar med att driva samlastningen i egen regi. Likaså **Sandvikens kommun** som driver sin egen distributionscentral men har leveranserna på entreprenad. Exempelvis uppgav man att kommunen känner sina egna verksamheter och kan vara flexibel och enkelt prioritera och ställa om när så krävs. När de som sköter leveranserna till verksamheterna tillhör kommunen har de bättre kunskap om verksamheterna, om vilka som jobbar där och hur man tar sig dit. Sammantaget menade man att detta skapar robusthet i systemet. Sandvikens distributionscentral sitter också ihop med kommunens centralkök, vilket ger större möjligheter till kyl- och frysförvaring om det skulle krävas.

Respondenterna från flera kommuner som driver sin samordnade varudistribution på entreprenad, såsom **Norrköping, Jönköping, Växjö, Borås och Södertörnsklustret** (se ovan), vittnar å sin sida om att de har bra kontroll och kan styra prioriteringar genom tät och bra kontakt med distributören.

Norrköpings kommun agerade tidigt under pandemin när restriktionerna och de allmänna råden blev skarpa. Ambitionen var att alla personer med stor risk att bli allvarligt sjuka skulle få hjälp med att få livsmedel och läkemedel levererade hem för att slippa gå i butiker. Det ordnades så att behövande kunde lägga beställningar genom kommunens kontaktcenter. Frivilliga och ideella krafter, bland annat Svenska kyrkan, engagerades för att utföra inköpen och transporter. Tidvis var behovet stort och trycket högt på tjänsten.

Snart fick projektledaren för kommunens samordnade varudistribution uppdraget att planera för ett utökat system, i det fall läget i Norrköping skulle förvärras och behovet öka. Detta har i skrivande stund ännu inte behövts, men planen är på plats och utnyttjar kompetensen, erfarenheterna och kapaciteten som finns inom den befintliga samlastningen. Tanken är att använda ett mindre fordon från samlastningen för att hämta och leverera inköp från butiker i närheten av de invånare som behöver hjälpen. Planen tar avstamp i den logistikkompetens som man besitter tack vare samlastningen och ska genomföras genom ett extra avtal med den upphandlade samlastningsdistributören.

I **Tomelilla kommun**, som driver samlastning tillsammans med Simrishamns och Ystads kommuner, har kopplingarna mellan den samordnade varudistributionen och beredskapsfrågor diskuterats tidigare, frågan väcktes bland annat i och med den scenarioanalys som Länsstyrelsen ledde 2018 och som beskrivits ovan i den här rapporten. Man ser en styrka i att styra över distributionen själv och i möjligheterna till lagerhållning. På grund av personalbyte har dock diskussionerna stannat av på senare tid.

Lagerhållning

Jönköpings kommun fick snabbt problem med sina leveranser av skyddsmaterial till vården när coronapandemin slog till, den upphandlade grossisten av sjukvårdsutrustning kunde inte leverera. Kommunen såg då till att bygga upp ett eget lager i lokaler som för tillfället stod oanvända. Lagret har bland annat skötts av personal från kommunens flygplats. Man kopplade lagret till kommunens e-handel så inköparna i kommunens verksamheter har kunnat fortsätta beställa som vanligt och ska därför inte ha märkt någon större skillnad.

Varorna från lagret levereras sedan inom den befintliga samlastningen genom att distributören hämtar det som beställts, plockats och packats på lagret. Uppfattningen är att detta inte hade fungerat alls lika bra utan kommunens e-handel och den logistikapparat som byggts upp genom kommunens samlastning. I skrivande stund finns inga planer på att lägga ner lagret i närtid, även om den ursprungliga leverantören börjat kunna leverera vissa varor igen. Snarare finns nu viljan att ha ett långsiktigt lager, inte minst eftersom situationen kring coronapandemin fortfarande är så osäker. Även leverantören av sjukvårdsmaterial erbjuder nu krislager som en tjänst.

I **Eskilstuna kommun** har det funnits en diskussion sedan en tid om att kommunens distributionscentral, eller omlastningscentral som den kallas i kommunen, ska hålla ett beredskapslager av livsmedel och sjukvårdsutrustning. Eskilstuna driver sin samlastning helt i egen regi och man ser att man har vad som krävs i organisationen vad gäller personal, lokaler, fordon. Dessutom har man erfarenheterna och kunskapen vad gäller varuhantering, logistik och dylikt.

Frågan sattes på sin spets i och med coronapandemin och det beslutades att omlastningscentralen ska hålla ett lager av skydds- och sjukvårdsutrustning för tre månader. Lagret har byggts upp och är integrerat i kommunens e-handel. Samlastningen hanterar också potentiellt smittat avfall från vården, tack vare att man sedan tidigare har kompetens kring farliga ämnen och avfall.

Eskilstuna kommun har också beslutat att omlastningscentralen ska ha ett livsmedelslager för 48 timmar och man tittar också på att skapa ett lager med IT-utrustning.

Uppsala kommun driver liksom Eskilstuna sin egen samlastning. Historiskt har fokus varit på lagerhållning, ett så kallat kommunförråd. För ett par år sedan påbörjades en process för att avveckla lagerverksamheten av kostnadsskäl och varuleverantörerna skulle garantera leveranssäkerheten. I och med coronapandemin, och även tidigare när en varuleverantör omstrukturerade sin verksamhet, blev det stora problem med leveranserna. Nu verkar synen på saken vara att kommunen ska ha egen lagerhållning av viktiga sjukvårdsprodukter och skyddsutrustning och diskussioner har inletts om samordning med Region Uppsala. Man är i stor utsträckning i behov av samma varor. Uppsalas befintliga distributionscentral har varit kommunens naturliga samordningspart i arbetet med att klara leveranserna under coronapandemin och kapaciteten finns att åter bygga upp en långsiktig lagerhållning.

Sandvikens och Ängelholms kommuner har under 2020 byggt upp lagerhållning kopplad till den befintliga samlastningen och integrerat den i e-handeln. Man vittnar om hur den befintliga samlastningen varit till hjälp i detta, i Sandviken fall lyfter man vikten av att man driver distributionscentralen inom kommunen. **Växjö kommun** har under året tagit beslut om att hålla tre månaders lager av sjukvårds- och skyddsmaterial och kommunen har hyrt in sig hos entreprenören som sköter den vanliga samlastningen, de har utrymme och kapacitet som krävs. Växjö har dock ännu inte kopplat samman lagret med samlastningen men det ligger i planen framåt. Man ser att man då skulle kunna få omsättning på varorna vilket är en nödvändighet, samlastningssystemet finns ju redan på plats och man ser stora fördelar med

att integrera dem med varandra. Diskussionen är även igång om att skapa lager för livsmedel, men inget beslut är taget.

Borås, Tomelilla och Örebro kommuner har skapat lager vid sidan om den samordade varudistributionen. I Borås är lagret kopplat till annan intern distribution för bland annat måltider. Frågan om ett kommunalt beredskapslager ska ha varit på tapeten i Borås härområdet men utan att få något särskilt gehör. Nu verkar situationen vara en annan och tankar finns om att kommunens distributionscentral ska ha en roll i ett eventuellt framtida beredskapslager. Situationen ser liknande ut i Örebro där man skjutit på en planerad upphandling av distributionscentral för samlastning för att ha tid att utreda om det går att koppla på ett beredskapslager. Utöver coronapandemin ska torkan sommaren 2018 ha satt igång diskussionerna om behovet av lagerhållning inom Örebro kommun och såväl sjukvårdsutrustning som livsmedel är på tal.

Det har inte byggts upp någon gemensam lagerhållning inom den samordnade varudistributionen hos Södertörnsklustret utan de åtta kommunerna har skött det själva. Dock verkar det finnas en diskussion om att det vore rimligt att samordna ett framtida lager, om kommunerna bestämmer sig för att bygga upp ett sådant.

Robust samlastningssystem

Det är av största vikt att ett system för kommunal samordnad varudistribution inte fallerar när det utsätts för olika typer av störningar. Kommunala verksamheter som får sina livsmedel levererade via samlastning är beroende av sina regelbundna leveranser. Vården klarar sig inte länge utan påfyllnad av material och utrustning, särskilt inte i så pressade situationer som under coronapandemin.

En kommun som implementerar samordnad varudistribution tar inte bara kontrollen över sina leveranser utan den tar också ansvaret för dem. Det här ansvaret ser olika ut, bland annat beroende på om samlastningen sköts internt eller på entreprenad och det kräver olika typer av insatser. Den typ av lagerhållning som diskuteras i avsnittet ovan kan vara ett led i att säkerställa robustheten, men saker som väder, personalbortfall på grund av sjukdom eller avbrott i försörjningen av el och bränslen kan fortfarande störa leveranserna. Extra fokus läggs på drivmedelsförsörjningen senare i detta avsnitt.

Flera respondenter från kommuner som driver sin samordnade varudistribution på entreprenad lyfte vikten av bra kommunikation och täta avstämningar med den upphandlade aktören. Man ser att det skapar flexibilitet som gör att det går att ta sig förbi många av de problem som kan uppstå. Från flera kommuner gav man uttryck för att man är trygg med entreprenörens kris- och beredskapsplan, att de till exempel har goda möjligheter att snabbt få in personal om bortfallet är stort till exempel på grund av sjukdom. Kommunerna, bland andra Karlstad, verkar också säkerställa att deras leveranser, särskilt de kritiska som livsmedel, är prioriterade hos entreprenören. Då kan kommunens leveranser gå före om det är så att kapaciteten skulle svikta och inte räcka till entreprenörens samtliga uppdrag. Respondenten från Ängelholms kommun nämnde också att de stora leverantörerna har möjlighet att köra direkt till verksamheterna under en kortare tid om samlastningen av någon anledning skulle falla.

Några respondenter vittnade om att dessa frågor inte varit på tapeten när man handlade upp entreprenören, men att det är aspekter som man måste lägga större vikt vid i nästa upphandling.

I **Jönköpings kommun** har man låtit utbilda egen personal som i nödfall kan rycka in som chaufförer och som personal på distributionscentralen om entreprenören själv inte har tillgång till tillräckligt med personal. Liknande planer finns inom Södertörnsklustret, även om de inte har behövts sättas i verket. Där ser man även möjligheter för distributionscentralens chaufförer att hämta varor hos leverantörerna, om de av någon anledning inte skulle ha möjlighet att distribuera.

Hos de kommuner i den här studien, Uppsala, Eskilstuna och Sandviken, som driver sin samlastning i egen regi ser man en trygghet i att ha verksamheten internt. Det gör det enklare att till exempel styra om personal, även om personalförsörjningen ska ha varit ett bekymmer i Eskilstuna i och med omställningen i verksamheten under pandemivåren 2020. Eskilstuna har avtal med en extern part som kan rycka in om kommunen inte skulle klara av att upprätthålla distributionen. Som diskuterats i tidigare avsnitt ser även de här kommunerna en trygghet i att ha full kontroll över varuflödena och i att kommunen känner sin egen verksamhet.

Drivmedel

Drivmedelsförsörjningen är förstås central i vilket varudistributionssystem som helst. Utan bränsle stannar lastbilen. De allra flesta samordningskommuner använder eller ställer krav på någon form av fossilfritt bränsle. Exakt hur detta ser ut varierar, men många kör på biogas eller HVO, och framförallt tillgången till hållbar och palmolfrefri HVO har historiskt varit svajig.

Bland de kommuner som kör på eller kräver biogas i lastbilarna märks en koppling till att det finns biogasproduktion lokalt i kommunen, ofta i ett kommunalägt bolag. I dessa kommuner verkar de därför känna sig trygga med sin tillgång till biogas. HVO är i stort sett utbytbar mot vanlig diesel och flera kommuner uppgav att de tillåter att det körs på fossil diesel om leveranserna av HVO sviktar.

Större kommuner som har flera fordon i sitt samlastningssystem verkar blanda, så att inte alla fordon kör på samma bränsle. Detta åtminstone delvis som en säkerhetsåtgärd för att inte satsa allt på ett kort. Flera kommuner lyfte också att deras anlitate entreprenör har egna bränslereserver.

Lokala producenter och lokal självförsörjning

Många kommuner i Sverige har målsättningar om att öka andelen lokala producenter och leverantörer som ställer upp och konkurrerar i de kommunala livsmedelsupphandlingarna. Det är förstås en näringspolitisk fråga och även miljöaspekter som kortare transporter är en drivkraft. Som vi har sett kan försörjningstryggheten vara ytterligare en vinst med att stötta lokal produktion och på så vis höja självförsörjningsgraden. Detta lyfts inte minst i den nationella livsmedelsstrategin (Regeringskansliet, 2017).

Viljan att få fler lokala leverantörer till kommunen är också en vanlig drivkraft bakom att implementera samordnad varudistribution. Genom att skapa en enda leveransadress underlättar kommunen för mindre leverantörer som saknar egen distributionsapparat. Kommunerna i denna studie fick frågan om de ser någon koppling mellan att ha fler lokala leverantörer och att trygga kommunens livsmedelsförsörjning.

Flera av respondenterna såg ingen koppling, eller upplevde inte att man gjorde det inom deras kommun. Hos några kommuner såsom Jönköping, Borås, Tomelilla, Ängelholm och Örebro verkar frågan vara levande och man jobbar för att få in fler lokala leverantörer bland annat för att sprida riskerna och inte lägga alla ägg i samma korg. Växjö kommun arbetar med en

livsmedelsplan med krisberedskapsperspektiv där stimulans av lokal produktion ingår som ett spår, vid sidan av ökad lagerhållning. Många svarande nämnde dock svårigheterna med att få fler lokala leverantörer att lämna anbud i kommunens upphandlingar, trots att man har samordnad varudistribution.

Några respondenter lyfte att man behöver de stora grossisterna eftersom de lokala leverantörerna inte kan leverera de volymer som kommunen behöver. Det gäller att vara medveten om vilka möjligheter som finns inom kommunen och i närområdet, på många platser i landet finns helt enkelt inte någon omfattande produktion som kommunen kan ta del av.

Analys och slutsatser

Coronapandemin har satt strålkastarljuset på Sveriges kommuners krishanteringsförmåga. Belastningen på sjuk- och äldreården har varit enorm och mest relevant för den här studien är det stora behovet av sjukvårds- och skyddsutrustning och störningarna i varuförsörjningen. Under våren 2020 ställdes många kommuner inför det faktum att deras ordinarie leverantörer inte klarade av att förse dem med det material de behövde. Kommunerna fick söka andra vägar och hitta alternativa leverantörer, inklusive svenska industrier som ställde om sin produktion och kunde bidra med till exempel handsprit och ytdesinfektion. Många kommuner hade heller ingen lagerhållning att tala om utan förlitade sig på leveranser med kort varsel.

Kommunal samordnad varudistribution innebär inte med automatik att kommunen får en lagerhållning, utan i likhet med fri leverans så bygger systemen generellt på "just-in-time", alltså leveranser precis när du behöver dem. Som beskrivits i den här studien har dock flera kommuner kunnat utnyttja den kapacitet och kunskap som den samordnade varudistributionen gett dem till att bygga upp lager och logistik för skyddsutrustning. Eskilstuna kommun har byggt upp lager i den befintliga distributionscentralen som kommunen sköter helt i egen regi. Även Sandviken och Uppsala har arbetat på liknande sätt. Jönköping har byggt upp ett lager i egna lokaler och kopplat på det på den externt upphandlade samlastningen, likaså Ängelholm. Växjö har byggt upp ett lager hos åkeriet som sköter samlastningen med ambitionen att koppla samman det med samlastningen så snart som möjligt. Respondenterna från dessa kommuner vittnar om att samlastningen har setts som den naturliga parten inom kommunen att bygga upp och sköta ett krislager eftersom synergierna är så många. Utöver den fysiska kapaciteten med lokaler och fordon så finns tack vare samlastningen mycket kunskap om så skilda saker som e-handel, logistikplanering samt hantering av farligt gods och avfall. Andra samordningskommuner har byggt upp lager men inte kopplat det till sin samlastning men i såväl Borås som Örebro finns tankar om att koppla samman dem i framtiden.

Kommuner med samordnad varudistribution har tillsynes ett försprång när det kommer till att bygga upp beredskapslager. Det finns också andra vinster med att samordna en daglig samlastning med mer långsiktig lagerhållning. Flera respondenter i den här studien lyfte vikten av att de lager som kommunen bygger upp inte bara får samla varor på hög, utan varorna måste kontinuerligt användas och fyllas på. Istället för beredskapslager kan det kallas till exempel cirkulerings- eller omsättningslager. Detta är förstås utmärkt eftersom det borgar för att varorna inte hinner åldras utan används innan de blivit föråldrade, omoderna eller obrukbara. Det är en viktig del i att hålla kostnaderna för lagerhållningen nere och undvika slöseri. Kommuner som inte har samordnad varudistribution men nu vill bygga upp ett krislager där varorna ständigt omsätts kommer därmed behöva bygga upp en samordnad varudistribution för hela eller delar av flödet av lagervarorna. Varorna ska ju levereras till ett lager för att sedan så småningom packas om och distribueras till de verksamheter som behöver dem.

Att på det sättet bygga upp ett lager- och samlastningssystem endast för vissa nödvändiga beredskapsvaror vore ineffektivt. Vinsterna med samordnad varudistribution blir generellt större ju fler varor och leverantörer som inkluderas. Kommuner som nu har ambitionen att bygga upp omsättningslager för krisvaror bör överväga att göra det tillsammans med ett bredare samlastningssystem. Allra minst bör de se till att ta del av befintliga samordningskommuners erfarenheter vad gäller sådan sådant som upphandling, kravställning och distribution för att inte riskera att hamna i onödiga fallgropar.

Effektiv lagerhållning och varuhantering av denna typ kräver inte minst moderna digitala verktyg. Som vi sett hos flera kommuner i den här studien har de kunnat koppla det egna krislagret till den ordinarie e-handeln. Samordnad varudistribution och e-handel går hand i hand, det är vanligt att kommuner som utreder möjligheten att införa samordnad varudistribution landar i att först införa e-handel. E-handel för med sig många fördelar på egen hand som blir ännu större tillsammans med samlastning (Moen, Levin, Mårdh, Persson, & Savola, 2020). Andelen kommuner som har e-handel är betydligt större bland samordningskommuner än bland kommuner generellt. Samlastning, lagerhållning och digitalisering går hand i hand för en kommun som vill utveckla sin kapacitet att styra och effektivisera sin verksamhet och göra den robust.

En fråga som behöver få ett klart svar är vem som har ansvaret för sådan här lagerhållning. Krishanteringens tre grundprinciper, ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna, går alla att tolka som att ansvaret ligger på kommunerna. Många kommuner har också axlat det ansvaret och byggt upp lager av sjukvårds- och skyddsutrustning under 2020. Men hur långt sträcker sig ansvaret och bör staten upprätta eller samordna krislager? Detta verkar inte helt klarlagt och kommuner och regioner har agerat olika under pandemin och det framstår som att det finns behov av en samordnande part. En respondent lyfte också att man fått nya leveransproblem när så många kommuner byggt upp egna lager samtidigt och därmed pressat upp efterfrågan.

Flertalet respondenter vittnade om att samordnad varudistribution, oavsett om den drivs i egen eller extern regi, ger kapacitet att styra och prioritera varuflödena. En förutsättning för att kunna göra sådana prioriteringar i kristid är att kommunen har bra koll på sina verksamheter och deras behov. Det gäller oavsett om kommunen har samlastning eller inte, men inte minst från Södertörnsklustret lyfte man att den samordnade varudistributionen tvingade kommunerna att skaffa sig sådan kunskap. En noggrann kartläggning av de mottagande verksamheterna är alltid en central del i förarbetet för alla kommuner som ska implementera samlastning.

Av de undersökta kommunerna i den här studien låter de flesta driva sin samordnade varudistribution på entreprenad. Eskilstuna, Uppsala och Sandviken driver däremot hela eller delar av sina system i egen regi. I dessa kommuner verkar uppfattningen vara att den interna driften hjälper dem att vara flexibla och ställa om utefter kommunens skiftande behov, inte minst i kristider. Respondenter från andra kommuner som inte sköter distributionscentral och leveranser själva vittnade dock om att de har bra dialog med entreprenören och därför kunnat justera verksamheten när den utsatts för störningar. Utifrån den här undersökningen går det inte att dra slutsatser huruvida endera upplägget ger bättre kapacitet att hantera kriser. Om driften av distributionen handlas upp är det dock av största vikt att avtalet lämnar möjligheter till förändringar när situationen kräver det.

Flera respondenter i den här studien vittnade om att arbetet i kommunen skulle gynnas av bättre kontakter och mer samarbete mellan funktionerna för driften av den samordnade varudistributionen, för upphandling och för krisberedskap. Det kan handla om att man ser att samlastningen har potential att stärka kommunens krisberedskap men att kunskapen om systemet inte är tillräcklig hos kommunens beredskapsfunktion. Säkerhetsfrågor i upphandlingar är en annan aspekt som flera respondenter menade varit eftersatt men att den kommer vara viktigare framöver, inte minst när den samordnade varudistributionen ska upphandlas nästa gång. Det handlar om sådant som personalförsörjning och att säkerställa tillgång till drivmedel. Även i varuupphandlingar, av såväl sjukvårdsutrustning som livsmedel och andra kritiska varor, verkar beredskapsperspektivet kunna stärkas på många håll. I andra kommuner verkar det ha varit mer självklart att involvera samlastningen i krishantering. I till exempel Norrköping såg man till att utnyttja logistikkompetensen för att bygga upp planer för ett förvärrat läge och i Eskilstuna verkar det hela tiden ha varit självklart att det ska vara

samlastningsfunktionen som ska stå för krislagret. Hur integrerad samlastningen är i kris- och beredskapsarbetet skiljer sig alltså mellan de undersökta kommunerna, men bilden är att det finns vinster att hämta med en tät samverkan och att många samordningskommuner skulle kunna stärka den.

Fortsatta forskningsbehov

Den här rapporten studerar endast kommuner som har samordnad varudistribution och tar fasta på deras erfarenheter och berättelser. För att undersöka i vilken utsträckning samordnad varudistribution bidrar till kommunernas förmåga att hantera kriser och stå emot störningar behövs undersökningar som jämför kommuner med och utan samlastning. Då skulle vi med större säkerhet kunna säga om förbättrad krishanteringsförmåga är ett giltigt skäl för en kommun att införa och driva samordnad varudistribution. Krishantering har dock inte hittills varit ett drivande argument för någon av kommunerna som infört samordnad varudistribution (Moen, Levin, Mårdh, Persson, & Savola, 2020) men kan kanske etableras som en sådan på sikt.

Referenser

- Eriksson, C. (2018). *Livsmedelsproduktion ur en beredskapsperspektiv: sårbarheter och lösningar för ökad resiliens*. Karlstad: MSB.
- Försvarsberedningen. (2017). *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Livsmedelsverket. (den 5 juni 2020). *Krisberedskap för offentliga kök*. Hämtat från <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-vard-skola-och-omsorg/krisberedskap-for-offentliga-kok>
- Livsmedelsverket. (den 10 juni 2020). *Livsmedelslager för offentliga kök*. Hämtat från <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-vard-skola-och-omsorg/krisberedskap-for-offentliga-kok/livsmedelslager-for-offentliga-kok>
- LRF. (den 11 08 2020). *Självförsörjning - LRF*. Hämtat från <https://www.lrf.se/politikochpaverkan/foretagarvillkor-och-konkurrenskraft/nationell-livsmedelsstrategi/sjalvforsorjning/>
- MSB. (2016). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB. (2018). *Upphandling till samhällsviktig verksamhet – en vägledning*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB. (den 05 juni 2020). *Kontinuitetshantering*. Hämtat från <https://www.msb.se/kontinuitetshantering>
- MSB. (den 5 juni 2020). *Om krisberedskap*. Hämtat från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/om-krisberedskap/>
- Regeringskansliet. (2017). *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet N2017.1*. Stockholm: Regeringskansliet, Näringsdepartementet.



NATIONELLT CENTRUM KOMMUNAL
SAMORDNAD
VARUDISTRIBUTION

www.samordnadvarudistribution.com