



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
jordbruksvetenskap

Om allt går åt skogen

– Organiseringen av den svenska livsmedelsberedskapen och skogsmiljöernas bidrag ur ett kapacitetsperspektiv

If everything goes down

– The organization of the Swedish food preparedness and the forest's contribution from a capacity perspective

Klas Karin Larsson

Om allt går åt skogen

- Organiseringen av den svenska livsmedelsberedskapen och skogsmiljöernas bidrag ur ett kapacitetsperspektiv

If everything goes down

- the organization of the Swedish food preparedness and the forest's contribution from a capacity perspective

Klas Karin Larsson

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

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2018

Upphovsrätt: Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

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

Nyckelord: livsmedelsberedskap, kapacitetsteori, skogliga livsmedelsresurser, beredskap, civilt försvar

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur organiseringen av den svenska livsmedelsberedskapen ser ut. Bakgrunden till detta är att Sverige för första gången sedan början av 2000-talet har påbörjat återuppbyggnaden av ett civilt försvar, där livsmedelsberedskapen är en aspekt att ta hänsyn till. Vidare är syftet med uppsatsen att undersöka vad denna organisering innebär för problem och möjligheter i arbetet med livsmedelsberedskap – något som granskas utifrån ett kapacitetsperspektiv. Historiskt sett har skogen varit en viktig resurs vid livsmedelskriser, och i med den låga självförsörjningsgrad vi har idag i Sverige är det även relevant att se på hur denna inhemska och alternativa livsmedelsresurs uppfattas av aktörerna. Detta har lett till att jag har följande frågeställningar: *Hur har man idag organiserat den svenska livsmedelsberedskapen och hur kan man förstå denna organisering kring livsmedelsberedskap utifrån kapacitetsteori? Vilka problem och möjligheter uppstår i denna organisering? Hur tänker aktörerna kring skogen som livsmedelsresurs, och hur kan detta förstås utifrån kapacitetsteori?*

Insamling av material till uppsatsens bakgrund har byggts på en litteraturstudie för att beskriva den kontext den svenska livsmedelsberedskapen befinner sig i. För att samla in min empiri har jag intervjuat fjorton informanter från elva aktörer som arbetar med livsmedelsberedskap eller skogsfrågor: två på lokal respektive regional nivå och sju på nationell nivå. Av dessa aktörer har tio varit offentliga aktörer och en från den ideella sektorn. Min analysmetod och mitt förhållningssätt till mitt material har byggts på Carol Bacchis ramverk *What's the problem represented to be?*, där jag förhållit mig kritiskt till den valda teorin och min empiri för att undersöka hur organiseringen ser ut och vilka eventuella möjligheter och hinder som finns i organiseringen.

Studien har visat att organiseringen av den svenska livsmedelsberedskapen ska utgå ifrån Krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052), geografiskt områdesansvar samt att myndigheternas övergripande uppgift ska överensstämma i kristid och vid höjd beredskap såväl som i fredstid. I verkligheten råder en otydlighet om vilken aktör som ansvarar över vad. Studien har visat att en viktig del av organiseringen och planeringen av beredskap är samverkan. Hinder och möjligheter som identifierats har främst varit politiska processer, resurstillgångar och förmågan att engagera andra. Aktörernas arbete med skogliga livsmedelsresurser har varit begränsat, vilket bland annat kan förklaras med rådande normer, värderingar och avsaknad av kunskap om dessa resurser.

Nyckelord: livsmedelsberedskap, kapacitetsteori, skogliga livsmedelsresurser, beredskap, civilt försvar

Abstract

The purpose of this paper is to examine what the organization of Swedish food preparedness looks like. The reason for this is that Sweden has begun the reconstruction of civil defence for the first time since the early 2000s, where food preparedness is one of the components. Furthermore, the purpose is to investigate which problems and opportunities this organization leads to - which is done from a capacity theory perspective. Historically, food from the forest has been an important contribution to the diet in times of famine or crisis. With the currently low level of self-sufficiency in Sweden it is also relevant to see how the agents view this native and alternative resource. This has led to the following research questions: *How is the Swedish food preparedness organized today, and how can you understand this organization concerning food preparedness based on capacity theory? What problems and opportunities arise in this organization? How do the agents think about the forest as a potential food resource, and how can this be understood based on capacity theory?*

The collecting of materials has been based on a literature study to describe the background and context of Swedish food security. In order to gather empirical facts I have interviewed fourteen informants from eleven agents: two agents on each local and regional level, and seven on national level. Out of these agents, ten have been public actors and one from the non-profit sector. My analysis method and my approach to my material have been based on Carol Bacchi's *What's the problem represented to be?* where I have had a critical approach to capacity theory and my empirical material, in order to investigate how food preparedness is organized, and which possibilities and obstacles that exists in this organization.

The study has shown that the organization of Swedish food preparedness is based on the Crisis Preparedness Ordinance (SFS 2015: 1052), geographical area responsibility and that the duties of the authorities should correspond during a crisis as well as at high preparedness as well as in peacetime. In reality there is an ambiguity about which agent is responsible for what. The study has also shown that an important part of the organization and planning of preparedness is collaboration between both authorities and private agents. The obstacles and opportunities identified have uppermost been political processes, resources and assets, and the ability to engage others. The stakeholders' work with forest food resources has been limited, which can be explained by current norms, values and a lack of knowledge about these resources.

Key words: capacity theory, civil defence, food preparedness, food security

Innehållsförteckning

1 Inledning	10
Syfte och frågeställning	11
Avgränsning	11
Disposition	12
2 Metod.....	13
Tillförlitlighet	13
Litteraturstudie.....	14
Analysmetod och förhållningssätt.....	14
Intervjuer	15
3 Bakgrund	18
Utvecklingen av den svenska livsmedelsberedskapen	18
Det skogliga skafferiet	20
Tidigare forskning om livsmedelsberedskap	23
Livsmedelsberedskap och skogen?	24
4 Kapacitet och kapacitetsutveckling	26
Kapacitet	26
Kapacitetsutveckling.....	29
Analyschema	31
5 Den svenska livsmedelsberedskapen och dess kapacitet	34
Vilken kapacitet avser man?	34
Kapacitetsutveckling på individnivå.....	39
Kapacitetsutveckling på organisationsnivå.....	41
Den möjliggörande miljön.....	42
Mjuka och hårda kapaciteter	45
Frivillighet, den interna och den externa partnern	48
Skogen som livsmedelsresurs.....	49
6 Slutdiskussion.....	54
Hur har man idag organiserat den svenska livsmedelsberedskapen och hur kan man förstå denna organisering kring livsmedelsberedskap utifrån kapacitetsteori?	54
Vilka problem och möjligheter uppstår i denna organisering?.....	55
Hur tänker berörda aktörer kring skogen som livsmedelsresurs, och hur kan detta förstås utifrån kapacitetsteori?	57
Slutord	57
Referenser.....	59
Skrivet material.....	59

Intervjuer 66

Figurförteckning

Figur 1. Organisationsschema över aktörernas nivå	16
Figur 2 Egen bearbetning av modell över kapacitetsnivåer efter CADRI 2011: 11	27
Figur 3 Analysschema	33

Ordlista och förkortningar

Avspärning	En nationell isolering, helt eller delvis, från resten av världen
Beredskap	Förberedelse inför ett eventuellt kritiskt läge, t.ex. krig
Bevakningsskyldig myndighet	Myndighet som ansvarar över att bevaka och göra risk- och sårbarhetsanalyser för att klara av ett kritiskt läge
Civilförsvaret	Samhällsverksamheter som syftar till att säkerställa och skydda verksamheter som möjliggör att samhället kan hantera händelser vid höjd beredskap
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
Kapacitet	De styrkor, attribut och resurser som finns tillgängliga inom en organisation eller ett samhälle som kan användas för att uppnå ett överenskommet mål.
Kris	En händelse som hotar samhällsviktiga funktioner och värden.
Krishantering	Förmågan att hantera en kris
Livsmedelsberedskap	Planering för försörjning med livsmedel under beredskap och krig
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Samverkan

Samarbete mellan två eller flera aktörer

Totalförsvaret

Den samhällsviktiga verksamhet som ska bedrivas i händelse av krig. Det består av både det civila och det militära försvaret.

1 Inledning

Livsmedelsberedskap betyder enligt Nationalencyklopedin ”planering för försörjning med livsmedel under beredskap och krig.”. Det innefattar primärproduktion, så som jordbruk och fiske, vidareförädling, transport av livsmedel samt tillgänglighet för konsumenten (NE.se 2017a).

Bakgrunden till denna uppsats grundar sig i det faktum att Sverige idag åter har börjat bygga upp det totalförsvar som i princip har varit avvecklat sen början av 2000-talet. Det medför att Sverige återigen tar upp planeringen av en svensk livsmedelsberedskap i en tid då den inhemska livsmedelsproduktionen minskar. Detta innebär att man håller på att organisera arbetet och klargöra ansvarsområden och roller inom den svenska livsmedelsberedskapen. I denna uppsats undersöker jag hur långt man har kommit i den processen, och vilka möjligheter och begränsningar som finns i organiseringen av livsmedelsberedskapen. Historiskt sett har skogen varit en viktig livsmedelsresurs vid kris, och det är inte otänkbart att den återigen kommer öka i betydelse om en ny livsmedelskris inträffar. I och med den låga självförsörjningsgrad vi har i Sverige idag, även i fredstid, är det relevant att undersöka hur de aktörer som arbetar med skogsfrågor eller livsmedelsberedskap ser på och tänker kring denna inhemska och alternativa livsmedelsresurs.

Syfte och frågeställning

Huvudsyftet med denna uppsats är att undersöka hur organiseringen av den svenska livsmedelsberedskapen ser ut, och vad denna organisering innebär för problem och möjligheter. För att förstå och förklara organiseringen och dess effekter har jag utgått ifrån kapacitetsteori. Ett delsyfte är att undersöka hur man inom den svenska livsmedelsberedskapen ser på skogliga livsmedelsresurser.

För att uppnå syftet har jag formulerat följande forskningsfrågor:

- Hur har man idag organiserat den svenska livsmedelsberedskapen och hur kan man förstå denna organisering kring livsmedelsberedskap utifrån kapacitetsteori?
- Vilka problem och möjligheter uppstår i denna organisering?
- Hur tänker berörda aktörer kring skogen som livsmedelsresurs, och hur kan detta förstås utifrån kapacitetsteori?

Avgränsning

Jag har i arbetet fått avgränsa mig. Bland annat valde jag att titta på en nutida svensk kontext. En annan avgränsning var de organisationer jag valde att intervjua. Jag beskriver i denna uppsats huvudsakligen offentliga organisationer, samt en ideell. Anledningen till detta är att jag ville beskriva hur arbetet organiseras utifrån ett myndighetsperspektiv, och det begränsade tidsutrymmet gjorde att jag inte hade möjlighet att arbeta med den privata sektorns synvinkel. Grundförutsättningarna för mitt urval var att organisationerna skulle jobba aktivt med antingen livsmedelsberedskap eller skogsfrågor samt ha någon typ av kunskap kring livsmedelsresurser. Detta gjorde att t.ex. myndigheter som jobbar med beredskapsfrågan utifrån ett IT-perspektiv valdes bort. En stor del av mitt materialinsamlade byggde på intervjuer, och eftersom mina tidsresurser är begränsade kunde jag inte intervjua alla kommuner och länsstyrelser i Sverige, utan endast ett fåtal. Detta gör att jag inte kan göra anspråk på att dessa kommuner och länsstyrelser synsätt skulle vara representativt för alla på regional- och lokalnivå. Dessa blir istället praktiska exempel på hur man på en regional och lokal nivå arbetar med livsmedelsberedskap. Jag valde att rikta in mig på länsstyrelser där man inom länet aktivt jobbar med livsmedelsfrågor ur ett försörjningsperspektiv - detta behövde dock inte innebära att

man jobbade med dessa frågor ur ett krisperspektiv. De kommuner jag har kontaktat är ett urval av kommuner som visat ett intresse för de krisberedskapsövningar som Livsmedelsverket erbjöd 2011 (Veibäck et al. 2012). I min materialinsamling valde jag att endast intervjua en eller två (då i gruppintervju) informanter från varje organisation, detta på grund av den begränsade tiden. Jag ville prioritera att få insyn i så många berörda organisationer som möjligt, samtidigt som många organisationer endast hade ett fåtal som jobbade med frågan dagligen.

Disposition

I detta första kapitel presenterar jag uppsatsen syfte, frågeställningar och avgränsning samt dispositionen. Jag kommer i det andra kapitlet, *Metod*, introducera min metod. Där presenteras hur jag samlat in min information och empiri. Jag förklarar också det förhållningssätt jag har till mitt insamlade material. I det tredje kapitlet, *Bakgrund*, beskriver jag bakgrunden till mitt arbete för läsaren. Detta gör jag genom att presentera den svenska livsmedelsberedskapens historia och sedan redogöra kortfattat för hur livsmedelsberedskapen ser ut idag. Vidare beskriver jag även hur skogen och dess livsmedel har använts historiskt av den svenska befolkningen. I detta kapitel behandlar jag även tidigare forskning för att placera min uppsats i forskningsläget. Kapitel fyra, *Kapacitet och kapacitetsutveckling*, behandlar den teori jag har använt mig av i uppsatsen. Teorin, tillsammans med min analysmetod, används för att beskriva och förklara min empiri. I detta kapitel finns även mitt analyschema som har legat till grund för den analys jag gjort. I det femte kapitlet som kallas *Den svenska livsmedelsberedskapen och dess kapacitet* redovisar jag min empiri sammanvävt med min analys. I kapitlet diskuterar jag mitt material med utgångspunkt i kapacitetsteorin och min analysmetod. Det avslutande kapitlet, *Slutdiskussion*, presenterar dels de slutsatser jag har kunnat dra av mitt arbete, men jag för även en diskussion om vidare forskning. Under denna rubrik finns även en diskussion om vad användandet av ordet beredskap, och hur man preciserar detta, kan innebära för studiens resultat. Uppsatsen har även en bilaga som presenterar respektive aktör som blivit intervjuad i studien. Syftet med bilagan är att ge läsaren en djupare bild av vilka aktörerna är, samt förtydliga varför dessa aktörer är relevanta att intervjua.

2 Metod

Nedan kommer uppsatsens olika metodmoment presenteras och förklaras. Syftet med detta är för att underlätta läsarens förståelse av hur uppsatsen utformats och bearbetats för en högre tillförlitlighet.

Tillförlitlighet

Tillförlitlighet är ett begrepp inom den kvalitativa forskningen som används för att bedöma undersökningens riktighet och kvalitet (Bryman 2011: 353). Tillförlitligheten består av fyra delar; trovärdighet (hur trovärdig är forskarens beskrivning av den sociala verkligheten?), överförbarhet (hur överförbart är forskningen på andra fall?), pålitlighet (hur väl redovisas forskningsprocessen?) och en möjlighet att styrka och konfirmera (en garanti att forskaren inte har styrts av t.ex. personliga värderingar) (Bryman 2011: 354f).

För en hög *trovärdighet* har jag dels utgått ifrån forskningsetiska riktlinjer i mitt fältarbete och låtit informanterna granska de beskrivande texterna, så kallad respondentvalidering (Bryman 2011: 355). För att säkerställa *överförbarheten* i mitt arbete har jag använt mig av så kallade täta beskrivningar (Bryman 2011:355) genom att bland annat noggrant beskriva kontexten och bakgrunden. Detta för att ge läsaren en möjlighet att jämföra med andra liknande problem. Genom att noggrant beskriva min insamlings- och analysmetod hoppas jag att kunna ge uppsatsen en hög *pålitlighet*. Den sista delen av tillförlitligheten, *möjligheten att styrka och konfirmera*, är ett verktyg som ska säkerhetsställa att forskaren har varit så objektiv som möjligt. För att uppnå detta har jag genom hela min arbetsprocess ständigt reflekterat över min förförståelse. Teorell och Svensson (2007: 101) skriver att en definition av förförståelse är ”omedvetna förväntningar som stör

tolkningsakten genom att diskriminera vissa möjliga tolkningar till förmån för andra”.

Litteraturstudie

För att skapa en översikt av de livsmedelsresurser som finns i de svenska skogarna och för att beskriva livsmedelsberedskapen valde jag att göra en litteraturstudie. En litteraturstudie kan beskrivas som en metodisk genomgång av litteratur inom ett visst ämne eller område (Bryman 2011: 97ff). Litteraturstudien har bland annat gett en historisk överblick över hur skogen har använts ur ett försörjningsperspektiv. Det är även genom tidigare forskning som jag har gjort en uppskattning av de resurser som finns och hur dessa skulle kunna användas. Utöver detta har även litteraturstudier varit ett första steg i min undersökning för att förstå myndigheternas och andra relevanta organisationers syn på livsmedelsberedskap. Litteraturstudien innebar bland annat att leta information på myndigheters hemsidor samt att läsa debattinlägg från olika intressenter i frågan.

Analysmetod och förhållningssätt

Min studie och mitt förhållningssätt har varit inspirerat av *What's the problem represented to be?*, vilket är en metod och ett förhållningssätt som bygger på att man problematiserar policyer. Metoden används för att förstå hur policyskaparna uppfattar sin omvärld, vad de styrs av för antaganden samt vilka premisser som finns när de formulerar en policy (Bacchi 2012: 22ff). Bacchis *What's the problem represented to be?*, hädanefter kallat för WPR, är en analysmetod framtagen av Carol Bacchi, och har en socialkonstruktivistisk syn på världen (Bacchi & Goodwin 2016: 4). Ett socialkonstruktivistiskt perspektiv innebär att man anser att kunskap konstrueras socialt och nödvändigtvis inte måste spegla verkligheten (Bacchi & Goodwin 2016: 4). Det blir då centralt för en forskare som vill förstå en process att även förstå de bakomliggande tankar och värderingar som stödjer den (Larsson 2015b), och WPR som verktyg används för att kritiskt undersöka, analysera och förstå policyer och hur dessa uppkommer (Bacchi 2012: 22ff).

Metoden bygger på att man ser policyskapande som myndigheternas sätt att agera på en fråga, ett område eller ett problem. Inom WPR gör man antagandet att en policy är en *lösning* på ett *föreslaget* problem. Det är med andra ord så att den lösning som man i en policy presenterar i själva verket beskriver den problemformulering som myndigheten upplever finns. Lösningen indikerar hur myndigheten tänker kring en fråga, hur de berörda människorna behandlas och hur policyskaparna uppmuntras till att se på sin egen roll (Bacchi 2009: 1). Enligt Bacchi och Goodwin (2016: 18) måste man i WPR inte utgå ifrån ett tryckt dokument, även en intervju kan ses som en policytext.

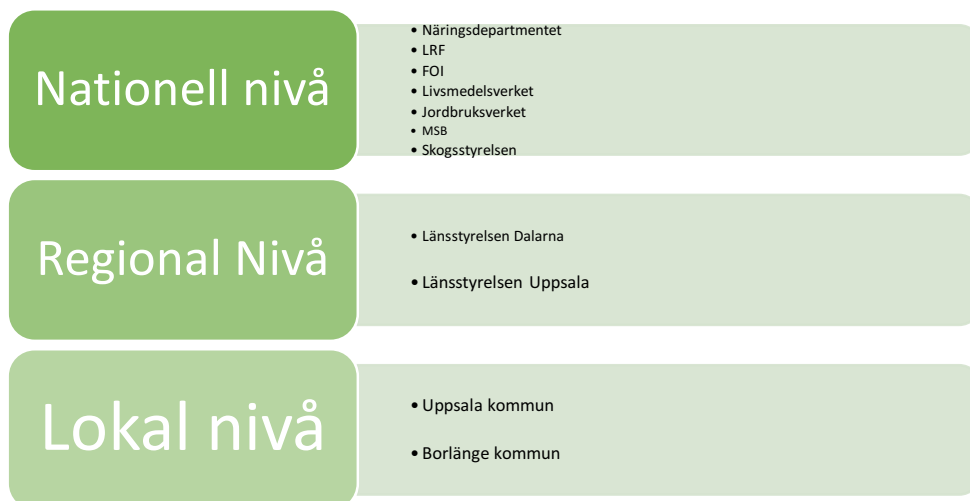
I min uppsats så har Bacchis *What's the problem represented to be?*, varit en metod och ett förhållningssätt, som har möjliggjort en kritisk granskning av kapacitetsteori och empiri. Jag har i min analys utgått från mitt intervjumaterial, och särskilt fokuserat på att analysera de argument och påståenden informanterna uttalat. Jag har inledningsvis valt ut påståenden, tankar och argument ur mitt material och grupperat dessa i kluster, och sedan applicerat WPR-frågorna på detta. Det som har framkommit i analysen har sedan i diskussionen satts i relation till teorin om kapacitet och kapacitetsutveckling för att kunna besvara min frågeställning.

Intervjuer

För att få en djupare förståelse för hur myndigheterna ser på beredskapsfrågan och skogen som en potentiell livsmedelsresurs genomförde jag intervjuer. Valet att använda intervjuer motiverades således främst av två faktorer: för det första så jag ville förstå hur man från organisationernas sida ser på frågan kring livsmedelsförsörjning och skogens roll i denna. Men det var också ett viktigt verktyg för att hitta information om frågor där det offentliga publicerade materialet är begränsat: mycket av livsmedelsberedskapen är idag en tyst kunskap som finns hos de yrkesverksamma. Intervjuernas syfte blev då delvis att synliggöra den kunskap och den organisation som idag finns uppbyggd i Sverige. Detta gjorde att intervjuerna hade en kvalitativ ansats (Kvale & Brinkman 2014), där de transkriberades selektivt eller sammanfattades och sedan analyserades i efterhand. För att hitta informanter och berörda myndigheter använde jag mig av den s.k. snöbollseffekten (Teorell & Svensson 2007: 86f).

Jag började med att identifiera ett antal nyckelaktörer inom livsmedelsberedskapsfrågan eller skogsfrågor och dess forskning: Näringsdepartementet, Livsmedelsverket och FOI. Utifrån mötet med dessa informanter bildade jag mig sedan en uppfattning om vilka aktörer de i sin tur ansåg vara viktiga och kontaktade dem.

Intervjuerna var semistrukturerade, eftersom det gav mig en möjlighet att dels ställa direkta frågor samtidigt som det gav informanten en möjlighet att komma med egna tankar och reflektioner (Bryman 2011: 413f). På så vis kunde jag nå de tankar och resonemang man har kring frågorna som inte finns publicerat i något tryckt material. Jag utgick i alla intervjuer från fyra förutbestämda teman som utgjorde grunden till alla frågor. Dessa teman var: 1) aktörens syn på beredskap rent generellt, 2) aktörernas syn på livsmedelsberedskap, 3) aktörens syn på skogen rent generellt samt 4) aktörens syn på skogen i relation till livsmedelsberedskapen. Utifrån dessa teman formulerade jag sedan intervjufrågor baserat på respondentens arbetsplats och kompetensom-



råde för att belysa och undersöka de frågeställningar jag ansåg vara mest relevanta för att besvara mina forskningsfrågor.

Figur 1. Organisationsschema över aktörernas nivå

Här ovan illustreras de organisationer som har intervjuats i uppsatsen. Varför är dessa ovan nämnda aktörer då viktiga att intervjuas? I *Bilaga 1* finns en grundligare redogörelse för var aktörs arbetsområde och ansvar, men jag kommer här mycket kortfattat beskriva aktörernas koppling till livsmedelsberedskap och/eller skogsfrågor.

Näringsdepartementet är det departement som ansvarar över livsmedelsberedskap, då de har till uppgift att samordna de aspekter inom krisberedskapsarbetet som berör de areella näringarna (Källman 2017-09-27). LRF, Lantbrukarnas riksförbund, är en intresseorganisation som företräder Sveriges lantbrukare, och arbetar bland annat med krisberedskapsfrågor genom att t.ex. upprätthålla ett kontaktnät med berörda myndigheter (LRF u.å. b). FOI, förkortningen för Totalförsvarets forskningsinstitut, bedriver bland annat forskning för försvar och säkerhet, vilket inkluderar livsmedelsberedskap (FOI u.å.)¹. Livsmedelsverket är den myndighet som har det utpekade ansvaret för att samordna livsmedelsberedskapen nationellt (Livsmedelsverket 2017a), och Jordbruksverket har ett ansvar över primärproduktionen i kristider (Jordbruksverket 2017). MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ansvarar för frågor rörande säkerhet och beredskap i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret (SFS 2008:1002). Skogsstyrelsen arbetar inte med livsmedelsberedskap, men är däremot den centrala myndigheten för skogsfrågor, och har därmed kunskaper om bland annat skogliga livsmedelsresurser och hur dessa kan nyttjas (Skogsstyrelsen u.å. a). Länsstyrelsen Dalarna och Länsstyrelsen Uppsala är båda bevakningsskyldiga myndigheter på regional nivå, vilket innebär att de ska göra risk- och sårbarhetsanalyser som bland annat behandlar respektive läns livsmedelsberedskap (SFS 2015:1052). Enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544) så har Borlänge kommun och Uppsala kommun skyldigheter gentemot sina kommuninvånare i inledningen av en kris, vilket praktiskt kan tolkas som att de har ett ansvar att försörja medborgare med livsmedel.

¹ Det material som presenteras i uppsatsen reflekterar informanternas erfarenheter och kunskap som *individer* – det speglar inte myndigheten FOIs åsikter.

3 Bakgrund

I detta kapitel presenteras bakgrunden till denna uppsats. Jag presenterar historien kring den svenska livsmedelsberedskapen, hur skogen har använts som livsmedelsresurs historiskt och idag i Sverige, samt tidigare forskning kring ämnet.

Utvecklingen av den svenska livsmedelsberedskapen

Den moderna livsmedelsberedskapshistorien i Sverige tar avstamp i de båda världskrigen. Även om Sverige förklarade sig neutralt och inte deltog i något av krigen var situationen på hemmafronten ändå känslig. Eftersom krigen bromsade mycket av importen till landet blev kraven på ransonering stora, och efter freden beslöt riksdagen 1947 att det fortsättningsvis var viktigt att man i landet kunde säkra den egna livsmedelsförsörjningen i händelse av ett nytt krig (Gäre & Lyckhage 2015: 11). Staten satte upp produktionsmål för det svenska jordbruket och hade livsmedelslager som i en kris skulle kunna användas för att föda befolkningen. Man införde även lagar –gällande än idag– som styr ransonering, som bland annat ger staten, inför eller i en krigssituation, rätt att reglera handeln, beslagta egendom om det anses nödvändigt och kräva att aktörer lämnar uppgifter om sin verksamhet (SFS 1978:268). Den förda politiken med produktionsmål blev med tiden dock allt dyrare, bland annat på grund av de insatsmedel man blev beroende av, och kritiken mot systemet växte. På 1990-talet upphörde den statliga planeringen av livsmedelsberedskapen helt (Eriksson, Sollén Norrlin & Heed 2016: 2), och år 2002 upphävdes beredskapsförordningen från 1993 och de sista beredskapslagren försvann (Gäre & Lyckhage 2015: 12). Frågan om en svensk beredskap väcktes dock på nytt i och med en tillsynes allt mer instabil omvärld.

Anledningarna till den upplevda ökade instabiliteten är många: till exempel har så kallade extrema väder blivit vanligare på grund av klimatförändringarna, vilket har lett till höjda matpriser (Attefall 2012). Andra anledningar har varit ökade oroligheter och aggressiviteten hos andra länder, där sentida men aktuella exempel är den arabiska våren 2011, Rysslands invasion av Krim 2014 eller Nordkoreas provokationer under 2017 (NE.se 2017b: prop. 2014/15:109; Berger 2017). Dessa faktorer bidrog till att Sverige som nation inte längre kunde se en livsmedelsimport som något självklart, och man började rusta upp för oroligheterna.

År 2009 ersattes Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, som fick i uppdrag att bland annat forska, och samordna andra myndigheter i krisfrågor (Larsson 2015a). I Krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052) har regeringen dessutom gett ett antal centrala myndigheter ett särskilt ansvar för krisberedskap. Exempel på sådana myndigheter är Jordbruksverket, Socialstyrelsen, Trafikverket och länsstyrelserna. Dessa myndigheter har till uppgift att samordna och stödja de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde. Detta innebär att myndigheterna vid en kris dels ansvarar för sin egen verksamhet och dels ansvarar för att samordna arbetet inom varje geografiskt område (SFS 2015:1052). År 2015 kom regeringen med en proposition, som sedan antogs, med en ny försvarspolitisk inriktning. I denna föreslogs att Sverige skulle börja återuppbygga ett totalförsvar, vilket bland annat ställde högre krav på den svenska livsmedelsförsörjningens kapacitet (prop. 2014/15:109).

Huvudansvaret över livsmedelsberedskapen under en kortare kris ligger sedan 2010 på Livsmedelsverket (Livsmedelsverket 2011). Om en kris inträffar så är det Livsmedelsverkets ansvar att leda och samordna krishanteringen (Gäre & Lyckhage 2015: 181). I uppdraget ingår också att arbeta preventivt genom att göra en årlig risk- och sårbarhetsanalys (ibid). Värt att notera i detta fall är att Livsmedelsverkets roll är administrativt och samordnande. Detta beror på att det finns principer som styr arbetet kring krisberedskap: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (Gäre & Lyckhage 2015: 14). Den först nämnda innebär att de som har ansvar över en fråga eller en verksamhet under normala förhållanden även ansvarar för detta under en kris.

Likhetsprincipen innebär att i den mån det är möjligt så ska verksamhetens organisation och lokalisering överensstämma i fred som i kris. Den tredje principen, närhetsprincipen, betyder att krishantering ska ske på lägsta möjliga nivå. Dessutom finns en lag (SFS 2006:544) som statuerar kommuners och landstings skyldigheter vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Detta får den praktiska betydelsen att själva försörjningen av befolkningen i en krissituation inledningsvis ska ske hos den myndighet som ligger närmast folket och som även under normala omständigheter står för detta – vilket i detta fall innebär kommunen. I ett initialt skede av en krissituation så ligger dock även ett försörjningsansvar på den enskilda individen – man talar om den så kallade 72-timmars regeln. Enligt MSB är budskapet att få privata hushåll att ”reflektera över sina egna möjligheter att hantera en vardag då samhällets service och tjänster inte fungerar som vi är vana vid.” (MSB 2016).

Utöver detta vilar även en stor del av Sveriges livsmedelsberedskap på en solidaritetsförklaring som antogs 2009 av EUs medlemsländer i Lissabonfördraget artikel 42 (Gäre & Lyckhage 2015: 41). Den innebär att Sverige som medlem i EU ansvarar över att hjälpa och stödja andra länder i kris, och i gengäld förväntar sig samma solidaritet tillbaka – vilket i praktiken borde innebära att man kan förlita sig på sina grannar för livsmedelsförsörjning i kris. Parallellt med denna solidaritetsförklaring antog Sverige 2017 en ny livsmedelsstrategi (Regeringskansliet 2017). Livsmedelsstrategin berör inte frågan om krisberedskap direkt, utan syftar till att minska sårbarheten i livsmedelskedjan, skapa en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion och skapa tillväxt och sysselsättning. Det övergripande målet är dock att öka den inhemska självförsörjningsgraden (ibid), vilket i praktiken innebär en möjlighet till en bättre livsmedelsberedskap.

Det skogliga skafferiet

Idag består Sverige till två tredjedelar av skog (SCB 2013: 8). Historiskt har skogen haft en betydande roll för landet – den har bidragit med byggmaterial, ved och gett föda till både djur och människor (Emanuelsson 1999). I nödtider har barkbröd och viltkött drygat ut kosten och bär har fungerat som smaksättare (Mowitz 1997: 2ff). Jakten på viltet har genom århundrandena präglats av en motstridighet mellan aristokratin, som har sett jakt som ett nöje och en möjlighet till

inkomstbringande pälshandel, och allmogens behov av att försörja hushållet med livsmedel, något som i många fall lett till en omfattande tjuvjakt (Danell & Bergström 2016a; Danell & Bergström 2016b: 203). I nuvarande läge är jakträtten knuten till markägaren, och det är markägaren som bestämmer hur viltet ska jagas och nyttjas (SFS 1987:259) - staten kan med andra ord inte lägga sig i hur vi nyttjar vilt utan att ändra lagstiftningen. Idag räknar man med att ca 300 000 personer i Sverige jagar varje år (Sörlin, Mattson & Danell 2016: 12). Avskjutningsstatistiken från varje län kan ge en fingervisning om mängden vilt i Sverige, men någon närmre inventering har inte gjorts. Man räknade 2013 med att de ca 8,65 miljoner svenskar som inte hade en koppling till jakt åt cirka 1 kg viltkött per person, medan jägarna med familj och vänner (ca 1 miljon personer) åt 15,8 kg viltkött per år och person (Wiklund & Malmfors 2014: 57). Enligt Anders Wetterin, jakt- och viltexpert på LRF, finns det idag möjligheter att utöva en mer intensiv jakt på stora däggdjur i Sverige. ”Men hjortdjur reproducerar sig ganska långsamt jämfört med vildsvin, rådjur är ett undantag. I teorin kan vi knäcka de här stammarna på ett par-tre år. Sen utrotas de inte, men det kan minska dem rätt kraftigt” (Drottja & Wetterin 2017-10-09). Vildsvin, på grund av sin snabba reproduktionstakt i kombination med att de gynnas av ett modern jordbruk, skulle vi dock kunna utöka jakten på i en tid av kris, utan att stammarna skulle ta för stor skada (ibid). Enligt Wetterin finns det idag ingen krisplan för hur man skulle hantera en kraftig ökning av tjuvjakt i Sverige (ibid). Det gör att en utbredd tjuvjakt som kan uppstå i en krissituation och som blir utan någon åtgärd, skulle kunna innebära att man snabbt riskerar att knäcka stammarna.

Ser man tillbaka i historien har svamp och bär inte varit en del av den vardagliga kosten: svamp har på sin höjd setts som nödföda. Det dröjde in på mitten av 1900-talet innan svenskarna började se svamp som något välkomnat på tallriken. Blåbär, lingon och hjortron har varit smaksättare som har kunnat alternera smaken i maten, men historisk forskning visar att det inte har varit en del av den dagliga kosten. Man har vid tillfälle plockat bär, men det har varit en sysselsättning för barn när man inte varit upptagen med annat (Pettersson 2001: 148ff). Detta kan även vara en av förklaringarna till varför bär och svamp innefattas av allemansrätten: dessa resurser har, till skillnad från vilt, inte haft en så stor ekonomisk betydelse, vilket gör att det heller inte har funnits något större intresse av att begränsa nyttjandet av dessa resurser (Blomquist 2017-10-31).

Någon nyligen uppskattad siffra på mängden bär i de svenska skogarna finns inte, men undersökningar på 70-talet visade att de svenska skogarna under ett normalår producerar ca 500 000 ton vilda bär (Jonsson & Uddstål 2002: 5). På svamp finns idag inga uppskattningar på vilken mängd matsvamp som produceras i de svenska skogarna eller vilken kvantitet som plockas (Hansen, Malmaeus & Lindblad 2014: 33). Näringsinnehållet i de båda resurserna är relativt lågt: en man mellan 18-30 år med medelintensiv fysisk aktivitet beräknas ha ett energibehov på 2800 kcal/dag (Livsmedelsverket 2017c), vilket innebär att han exempelvis skulle behöva äta 5,2 kilo hjortron på en dag för att tillgodose sitt energibehov (Livsmedelsverket livsmedelsdatabas 2017). Däremot kan både bär och svamp innehålla näringsämnen, såsom C- och D-vitamin, som är bra för kroppen (Nylén 2017: Hansen, Malmaeus & Lindblad 2014: 31f).

I en publikation från 1997 gjorde Pimentel et al. en uppskattning att uppemot 300 miljoner människor försörjer sig och äter, helt eller delvis, på *non-timber products* från skogen. Forskning som berör skogen som livsmedelsresurs är främst inriktad på tropiska skogar, såsom Byron och Arnold (1999). De beskriver i sin rapport den nytta skogsprodukter kan ha som livsmedel för mindre bemedlade hushåll i tropiska zoner vid akut matbrist. Det finns även en del studier som berör klimat liknande det svenska. Vladyshevskiy, Laletin och Vladyshevskiy (2000) redogör i en artikel publicerad i *Unasylva* för vilken roll *non-wood products* spelar för livsmedelsförsörjningen i centrala Sibirien. Studien visar bland annat att tjuvjakten i regionen är stor, eftersom det är mycket lönsamt. Upp till 40% av familjerna i regionen plockar svamp, antingen för privat eller kommersiellt bruk eller i rekreationssyfte. Vladyshevskiy et al. visar också att bären är de viktigaste vitaminkällorna i de kallaste delarna, och att upp till 90% av det som plockas används för personligt bruk. I en svensk kontext är forskningen mindre omfattande. Det finns en del skogshistorisk forskning som visar på hur skogen har använts som livsmedelsresurs i t.ex. nödtider. Ett exempel på detta är Mowitz (1997) som nämndes ovan. Hans publikation går igenom de vanligaste födoämnen från skogen och hur och när dessa har använts. Det finns även en del forskning om ätbara växter i krissituationer från 80-talet, till exempel *Vilda växters användning som föda i krissituationer* (Källman 1984). I min genomsökning av databaser har jag inte stött på någon forskning som berör skogliga livsmedelsresurser i relation till myndighetsutövande i en nutida kontext.

Tidigare forskning om livsmedelsberedskap

Forskning som berör den svenska livsmedelsberedskapen i modern tid, det vill säga efter avvecklandet av de sista lagren 2002, är begränsad. MSB finansierar tillsammans med forskningsplattformen Framtidens lantbruk på SLU projektet *Kan vi producera mat i händelse av kris? Sårbarhet och resiliens på gårdsnivå i svenskt lantbruk* som drivs av Camilla Eriksson. Projektet sträcker sig från 2015 till 2018. Projektets syfte är att belysa lantbrukets sårbarhet samt att undersöka myndigheternas arbete med frågan (MSB 2015). Inom projektet har man bland annat publicerat rapporten *Hur skulle Sveriges lantbruk drabbas vid en avspärrning?* (Eriksson, Sollén Norrlin & Heed 2016). Rapporten beskriver hur sårbarheten ser ut inom olika produktionssystem vid olika typer av försörjningskriser såsom brist på drivmedel, el eller insatsvaror. Även det som tidigare kallades JTI, Institutet för jordbruks- och miljöteknik, har arbetat med frågan. De publicerade 2013 en rapport som behandlar möjliga konsekvenser inom primärproduktionen och livsmedelsförsörjningen vid en brist på fossil energi (Baky et al. 2013). Rapporten målar upp och analyserar ett antal scenarion, där Sverige drabbas av en minskad tillgång på fossila bränslen. Det finns även en rad studentarbeten som berör ämnet modern livsmedelsförsörjning, bland annat Faijermo (2017) som skrivit om vilka argument utvalda myndigheter och organisationer har för att förbättra den svenska livsmedelssäkerheten. Ett annat exempel är *Farming in case of crisis* (Sollén Norrlin 2016) som berör hur svenska lantbrukare själva ser på sin roll som försörjare i en kortare eller längre kris.

Utöver det som har presenterats ovan finns det även en rad rapporter och skrivelser från svenska myndigheter som berör frågan. Jag kommer här nedan presentera de jag anser vara mest relevanta och kopplade till min egen forskning. *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv* (Lindgren & Fischer 2011) är en relativt allomfattande rapport, som berör den svenska livsmedelsförsörjningen i kris. Rapporten behandlar bland annat människans näringsbehov, beskriver hur livsmedelssektorn ser ut, hur konsumenter och hushåll ser ut idag i Sverige och sårbarheter i livsmedelskedjan. Rapporten beskriver också hur den ”privata” beredskapen ser ut – det vill säga hur förberedda hushållen i Sverige är på en större kris. Sårbarheter som pekas ut är korta lagringstider hos stora grossister och icke förberedda privatpersoner.

Krisberedskap för livsmedelsförsörjning i ett internationellt perspektiv – en förstudie (Fischer, Larsson, Lindgren & Östensson 2015) har en internationell utblick och beskriver tre områden. Det första är händelser som har stört livsmedelsförsörjningen i länder liknande Sverige. Det andra beskriver hur andra länder i Europa har konstruerat sin livsmedelskrisberedskap, och den tredje delen beskriver vilket stöd Sverige skulle kunna få av EU vid en större störning i livsmedelsförsörjningen. En studie som berör kommunernas roll i en livsmedelsförsörjningskris är *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå* (Molin & Östensson 2015). Rapporten är baserad på en intervjustudie, där åtta kommuner har svarat på frågor kring sin syn på livsmedelsberedskap och vilka förutsättningar och stöd de skulle behöva ha för att jobba vidare med frågan. Livsmedelsverket (2013) har publicerat en sammanställning av en enkätundersökning som berör livsmedelssektorns krisberedskapsförmåga. Resultatet visade bland annat att en majoritet av företagen samverkar med andra aktörer kring kris- och handlingsplaner. Vill man istället hitta forskning som är mer inriktat på individens beredskap har FOI på uppdrag av Livsmedelsverket gjort en enkätundersökning kring hushållens tillgång på livsmedel och hur de upplever det egna ansvaret över livsmedelsförsörjning (Östensson 2015). Resultatet visade att man ansåg att individen har ett eget ansvar, men man anser att det offentliga ansvar för en tryggad livsmedelsförsörjning ökar i kris. Undersökningen visade också att endast ca 10% av de tillfrågade i varje segment hade ett krisförråd hemma, trots att man överlag ansåg att individen hade ett stort försörjningsansvar.

Livsmedelsberedskap och skogen?

I den svenska forskningen saknas undersökningar där man ser på livsmedelsberedskapen utifrån ett kapacitetsperspektiv, något jag genom min uppsats hoppas kunna tillföra. Genomgången av den tidigare forskningen har visat att studier om skogen som livsmedelsresurs är i en svensk kontext starkt begränsad. Den forskning som finns, både internationellt och nationellt, visar dock att det finns livsmedelsresurser att tillgå, och som den historiska bakgrunden beskriver har skogen tidigare varit viktig under nödår i Sverige. Det är då inte otänkbart att om en ny livsmedelskris skulle uppstå så skulle de skogliga livsmedelsresurserna vara ett viktigt komplement till den ordinarie kosten.

Det är därför relevant att dels undersöka vilka resurser som idag finns i de svenska skogarna och hur de kan användas, men det är också viktigt att undersöka vad berörda myndigheter och aktörer har för kunskaper om de skogliga resurserna och hur de tänker kring dess användning.

4 Kapacitet och kapacitetsutveckling

I detta kapitel presenteras den teorin jag har använt i mitt arbete. Teorin har vidare legat till grund för det analyschema jag använt mig av för att kunna analysera det multidimensionella styrningssystem som livsmedelsberedskap utgör.

Kapacitet

Kapacitet som begrepp har många olika definitioner beroende på vilket perspektiv man har (Brinkerhoff & Morgan 2010). Jag har i denna uppsats valt att citera Becker och Hagelsteens definition (2016: 267): *kapacitet är en kombination av alla styrkor, attribut och resurser som finns tillgängliga inom en organisation eller samhälle som kan användas för att uppnå ett överenskommet mål*. Med andra ord beskriver begreppet kapacitet ett helt systems förmåga att utföra något. Det är viktigt att understryka att en aktörs kapacitet påverkas av många faktorer (Becker & Hagelsteen 2016: 267f), och kapacitet är en förmåga som ligger latent hos aktören: de förmågor man har visar sig först då man handlar för att uppnå ett mål (Brinkerhoff & Morgan 2010). Kapacitet, och kapacitetsutveckling, ett begrepp som kommer presenteras nedan, är termer som används inom bland annat riskforskningen för att beskriva och undersöka hur aktörer kan reducera och hantera risker (Becker & Hagelsteen 2016). Det blir därför lämpligt att applicera på livsmedelsberedskap, eftersom det handlar om samhällets förmåga att hantera en krissituation med avseende på livsmedel. Kapacitetsteorin utgår i mångt och mycket från ett perspektiv där man ser att styrningen och arbetet med en fråga sker genom nätverksgovernance. Nätverksgovernance kan beskrivas som ett informellt och självreglerande nätverk av aktörer som tillsammans tar itu med olika samhällsfrågor (Larsson 2017). Inom kapacitetsteorin blir denna typ

av styrning central, då den utgår ifrån alla aktörer som finns inom en organisation eller samhälle.

En viktig poäng som Becker och Hagelsteen (2016:2 66) gör är att för att kunna prata om kapacitet behöver man tydliggöra ett antal aspekter. För det första måste man precisera vem aktören/aktörerna är, det vill säga, vems förmåga är det vi diskuterar? Sedan är det viktigt att tydliggöra vilken förmåga man avser. Den sista aspekten att ta hänsyn till är i vilket syfte det är tänkt att förmågan ska användas i.



Figur 2 Egen bearbetning av modell över kapacitetsnivåer efter CADRI 2011: 11

För att se över kapacitet och vilka problem som finns kan man betrakta det utifrån nivåer. Jag har valt att använda mig av FN:s modell som bygger på tre nivåer: individ, organisation och den möjliggörande miljön (CADRI 2011: 11). Modellen, som visas ovan, åskådliggör de tre sammanhängande nivåer vars perspektiv behöver tas i åtanke när man hanterar kapacitetsproblem. Den syftar också till att belysa hur alla tre nivåer behöver samspela och beskrivas när man talar om kapacitet: helheten blir större än delarna. Fördelen med denna modell är att den visar just hur de tre olika nivåerna samspelar och påverkar varandra och hur alla de bidrar till den totala kapaciteten. Modellen belyser således hur man bör bygga och förbättra kapaciteten i t.ex. ett samhälle. Men det har även riktats kritik mot FN:s modell: bland annat blir innehållet i den möjliggörande miljön väldigt stort, vilket gör att t.ex. beskrivningen hur system av organisationer ser ut och hänger samman lätt glöms bort och förblir icke beskrivet. Modellen blandar även formella och informella institutioner i samma kategori, vilket gör att det kan bli svårt att arbeta med den senare kategorin eftersom den är så svårfångad och därmed lätt förbises (Becker & Hagelsteen 2016: 269).

Individnivån avser de kompetenser (t.ex. kunskaper och färdigheter) som finns hos *människor*. Detta kan vara människor i form av enskilda individer, i grupp eller i samhällen (CADRI 2011: 10). Den bakomliggande idén är att varje person har flera olika förmågor som de använder i sin vardag för att ”åstadkomma saker”. På denna nivå uppnår man kapacitet genom t.ex. utbildning, träning, dra lärdomar av erfarenheter, men även genom vägledning, nätverkande och att observera samhällets praktik (CADRI 2011).

Nivån som FN kallar för organisationsnivån berör de faktorer som får en organisation att samla individers kapaciteter. Detta involverar bland annat interna styrdokument, rutiner, åtgärder och ramverk. Om man på ett framgångsrikt sätt lyckas organisera sig på ett sådant sätt att alla individuella kapaciteter kan komma fram, menar CADRI (2011: 10 *fritt översatt*) ”att organisationens förmåga att prestera kommer bli större än summan av sina delar”. Kapaciteten på den här nivån är beroende av t.ex. ledarskap, organisationens förmåga att få andra aktörer att engagera sig och att producera resultat. Andra viktiga förmågor som styr kapaciteten är förmågan att anpassa sig och hantera förändringar.

Den möjliggörande miljön är en mycket komplex och därmed en något mer svårfångad nivå – den inkluderar bland annat policyer, rådande lagstiftning och föreskrifter, ledarskap, politiska processer, maktförhållanden och normer, värderingar och tillit. Med andra ord kan man formulera det som att den möjliggörande miljön är det som är grunden för ett fungerande samhälle, och det är här förutsättningarna för aktörernas handlingsutrymme skapas och regleras (CADRI 2011: 10f). Mycket av det som finns i den möjliggörande miljön är outtalat, och uttrycks snarare i människors handlande än i skrift och tal. Detta, i kombination med att många faktorer influerar den möjliggörande miljön, gör att den kan bli svår att beskriva. Denna nivå är oerhört viktig för att förstå kontexten, då kontextuella förändringar (såsom nya maktrelationer, lagar eller värderingar) kan vara nödvändiga för att utveckla kapaciteten. När man talar om den möjliggörande miljön behöver man även ha i åtanke att den likaväl kan vara begränsande som möjliggörande (Bolger 2000).

Att beskriva kapaciteten utifrån nivåer är en ingång till begreppet, men man bör även tänka på att det finns olika typer av kapacitet. FN har gjort en distinktion mellan funktionell och teknisk kapacitet (CADRI 2011: 11). Den tekniska kapaciteten är kopplad till specifika områden och teman och beskriver något specifikt, t.ex. den kunskap och de verktyg man behöver för att göra en riskbedömning inför en eventuell översvämning. Den funktionella kapaciteten är till skillnad från den tekniska inte kopplad till ett specifikt område. Det är den kapacitet som behövs för att till exempel kunna ”utforma, implementera och utvärdera policyer, strategier, projekt och program” (CADRI 2011: 11 *fritt översatt*). Becker och Hagelsteen (2016: 273f) kompletterar FN:s typer av kapacitet med en tredje variant, som de kallar för mjuk kapacitet - författarna väljer att kalla funktionell och teknisk kapacitet för hård. De anser inte att de hårda kapaciteterna kan förklara och utveckla kapaciteten hos en aktör när denne t.ex. ska minska katastrofrisken. Den mjuka kapaciteten är mindre synlig, eftersom den behandlar t.ex. aktörers förmåga att kommunicera med och engagera andra. Denna typ av kapacitet är ofta ”relaterade till interna, kognitiva, personliga och mellanmänniska förmågor” (Becker & Hagelsteen 2016: 274) och kan ofta kopplas till hur aktören ser på sig själv i relation till omvärlden.

Kapacitetsutveckling

Becker och Hagelsteen (2016: 276) definierar kapacitetsutveckling som ”den process genom vilken individer, organisationer och samhällen får, stärker och underhåller kapacitet att sätta upp och nå sina egna utvecklingsmål över tid”. När det gäller kapacitetsutveckling delar man ofta upp aktörerna i två grupper: interna aktörer och externa aktörer. Den interna aktören är den som strävar efter att utveckla, underhålla eller skapa en kapacitet att hantera risker. Något som är återkommande i litteraturen kring kapacitet och kapacitetsutveckling är behovet av ett internt (ibland även kallat lokalt) ägandeskap (Hagelsteen & Becker 2013). Ägandeskap kan definieras som den ”som skapar och äger idéer och strategier, utvecklingsprocessen, resurser och resultaten av utvecklingsprocessen” (Hagelsteen & Becker 2013: 5 *fritt översatt*). Det interna ägandeskapet är viktigt, eftersom att det är den interna partnern som har kunskap om hur systemet ser ut idag, vilket är en nödvändighet för att kunna designa en process som är anpassad till de lokala förhållandena (Brinkerhoff & Morgan 2010: Ha-

gelsteen & Becker 2013). Becker och Hagelsteen (2016: 281) har även en normativ ingång till teorin, där de menar att kapacitetsutveckling ska vara en frivillig process, och bör därför mogna och expandera inifrån (Becker & Hagelsteen 2016: 281). Den externa aktören har en stödjande funktion: den ska stötta, motivera och ledsaga den interna partnern samt legitimera processen genom att t.ex. hjälpa den interna partnern att förankra och relatera sitt arbete till arbeten och strategier som sker på en högre nivå (Becker & Hagelsteen 2016: 276; CADRI 2011: 17).

Något som Hagelsteen och Becker (2013) lyfter som oerhört viktigt för en lyckad kapacitetsutvecklingsprocess är behovet av tydliga roller och tydlig ansvarsfördelning. Det är till exempel viktigt att den externa aktören anpassar sin roll och sitt handlande efter den interna partnerns behov och vad man har att erbjuda i form av till exempel kunskapsresurser eller annat stöd. Vidare är det även viktigt att den externa partnern inte får inkräkta på den interna partnerns ägandeskap och att man planerar sitt handlande utifrån den interna partnerns prioriteringar (Becker & Hagelsteen 2016: 281). Vikten av ett gott ledarskap som för processen framåt är en central punkt inom kapacitetsutveckling (Hagelsteen & Becker 2016: CADRI 2011).

Något som inte kan understrykas nog när det gäller begreppen kapacitet och kapacitetsutveckling är att man bör beakta de inblandade aktörernas relationer och deras inbördes beroenden (Becker & Hagelsteen 2016). För att få ett fungerande system måste de lösningar som tas fram sättas i relation till de andra problem som existerar parallellt och se på hur dessa kan lösas gemensamt. Detta gör att man behöver ta hänsyn till den kontext och de värderingar som aktörerna befinner sig i. Vidare behöver en kapacitetsutvecklingsprocess bestå av en mängd olika aktiviteter och metoder (Becker & Hagelsteen 2016: 283). Detta beror på att förändringen och utvecklingen kommer att behöva ske på flera olika nivåer, och tillvägagångssättet bör utgå ifrån varje situations förutsättningar och mål.

Analyschema

Kritik man kan rikta mot kapacitet och kapacitetsutveckling som teoretiska begrepp är bland annat att de tenderar till att ge en överdrivet positiv klang. Jag har därför valt att problematisera teorin och begreppen utifrån Bacchis analysmetod, eftersom detta kan hjälpa mig förklara min empiri.

Som nämnts innan så har WPR en socialkonstruktivistisk ingång. Denna uppsats har inte en lika hårdragen tillämpning – jag har istället valt att inspireras av Bacchis tillvägagångssätt och frågor för att undersöka mitt material. Anledningen till att jag inte har en renodlad WPR-metod är bland annat att min uppsats snarare syftar till att undersöka hur organiseringen ser ut ur ett kapacitetsperspektiv och hur man tänker kring de skogliga resurserna, snarare än att enbart undersöka hur det sociala samspelet skapar världen. Genom att använda mig av den problematisering av policyer som WPR innebär, har jag haft möjlighet att identifiera potentiella konfliktområden inom kapacitetsteorin när den skall testas på mitt empiriska material. Styrkan i Bacchis metod är att den ger en tydlig vägledning för hur man kan närma sig materialet, och vilka kritiska frågor som kan ställas för att förstå aktörernas agerande.

Genom att identifiera problemrepresentationerna klargörs vad man från aktörernas perspektiv anser vara problemet (Bacchi 2009: 3). Detta har varit hjälpsamt, eftersom det har hjälpt mig att belysa vilken kapacitet de intervjuade aktörerna avser – det vill säga: delar de berörda aktörerna problembilden? Identifieringen av problemrepresentationerna har vidare hjälpt mig att specificera dessa problemområden för att sedan kunna undersöka hur livsmedelsberedskapen är organiserat och vad man utelämnar. Genom att undersöka vilken problembild aktörerna har, kan man även undersöka vilka roller de anser sig ha. Kapacitetsteorin uttrycker behovet av en tydlig rollfördelning, men genom att kritiskt granska aktörernas syn på sitt och andras arbete kan man åskådliggöra hur komplex bilden blir om alla inte delar uppfattning.

I den teori som ovan presenterats har jag diskuterat svårigheten med den möjliggörande nivån, och hur problematiskt det kan vara att beskriva denna. Även här har Bacchis metod varit till stor hjälp, eftersom WPR-metoden lägger fokus på att identifiera den bakomliggande kun-

skap som formar ett problem (Bacchi 2009:5). Bacchi menar att det inte är kunskapen i fråga som specifika policyskapare har som är aktuell, utan den kunskap som måste finnas för att problemrepresentationen ska vara meningsfull. Genom att undersöka vilken bakomliggande kunskap och förutsättningar som finns kan man även belysa något annat inom kapacitetsteorin: nämligen var utvecklingsinitiativen kommer ifrån samt hur aktörerna rationaliserar och motiverar sitt agerande. Att undersöka förutsättningarna har även varit viktigt, eftersom det har varit ett sätt att undersöka hur man i Sverige har organiserat arbetet kring livsmedelsförsörjningsfrågan.

Inom WPR är det även centralt att reflektera över hur problemet kan ses på annorlunda, undersöka vad som ses som oproblematiskt och vilka tystnader problemrepresentationen innebär. Att reflektera över detta är viktigt, eftersom det kan belysa vilka motsättningar och begränsningar problemrepresentationen innebär (Bacchi 2009: 12). Jämför man detta med kapacitetsteorin, kan detta bli ytterligare ett sätt att närma sig t.ex. de olika kapacitetsnivåerna, eftersom man då kan åskådliggöra vad som är uttalat och vad som förblir tystnader. Detta ger dessutom mig som forskare ett kritiskt förhållningssätt till policyn just på grund av att man sätter den i relation till alternativa formuleringar, och därmed en möjlighet att kritiskt granska livsmedelsberedskapen och dess kapacitet idag (Bacchi 2009: 12).

Med avstamp i min analysmetod tillsammans med den problematisering av kapacitetsteori jag presenterat ovan har jag här tagit fram ett analysinstrument. I analys-schemat tydliggör jag teoretisk utgångspunkt, hur jag problematiserat teorin och vilka av Bacchis frågor jag inspirerats av. Detta instrument är det som sedan har legat till grund för min analys.

Teoretisk utgångspunkt	Problemformulering	Potentiell konflikt	Vägledande WPR-fråga
I arbetet med kapacitet behöver man tydliggöra <i>vems</i> förmåga, <i>vilken</i> förmåga och <i>när</i> förmågan avses användas.	Vilken kapacitet är det man avser och i vilket sammanhang?	Tydlighet i uppdrag, vad är det som ska prioriteras?	Vad är det för problem som presenteras? Hur beskriver man sin kapacitet?
Individens (här kan det avse både enskilda	Har individerna tillgång till detta? Hur arbetar	Kapacitetsuppbyggnad på indi-	Vad är det som uttalas och vilka

personer och organisationer) kapacitet styrs bland annat av utbildning, träning, och nätverk	man för att förbättra detta?	vidnivå	tystnader finns det?
Organisationsnivå – förutsättningar för kapacitet är bland annat interna styrdokument, rutiner, åtgärder, hur väl man får andra att engagera sig, hur man anpassar sig till förändringar	Är systemet är tillgängligt i alla lägen för rätt personer och är det funktionellt? Hur ser kapaciteten ut på organisationsnivå?	Kapacitetsuppbyggnad på organisationsnivå	Vad är det som uttalas och vilka tystnader finns det?
Den möjliggörande miljön – kapaciteten styrs till exempel av politiska processer, rådande lagstiftning, normer och värderingar	Vilka hinder och möjligheter finns det i den möjliggörande miljön? Hur påverkar detta organiseringen?	Inbyggda hinder för att utveckla kapaciteten och användandet av resurser	Vilka förutsättningar och antaganden ligger bakom? Vart är tystnaderna? Vilket problem presenteras?
Kapacitet kan delas upp i ”mjuk” och ”hård” för att förklara hur aktörerna jobbar	Vilka mjuka och hårda kapaciteter finns inom den svenska livsmedelsberedskapen?	Ineffektiv utveckling på grund av avsaknad av viktiga faktorer	Vilka antaganden och förutsättningar ligger bakom? Vilket problem är det som presenteras?
För kapacitetsutveckling måste initiativet och ägandeskapet komma från den interna partnern - utveckling ska vara en frivillig process	Vem ses som den interna och den externa partnern? Är rollerna tydliga? Vart kommer initiativet ifrån?	Otydlig rollfördelning och feldesignade processer – fungerar nätverksgovernance?	Vilka antaganden och förutsättningar ligger bakom? Hur påverkar detta arbetet? Vilket problem är det som presenteras?
Begreppen kapacitet och kapacitetsutveckling i förhållande till skogen	Hur ser aktörerna på den svenska skogen? Vad påverkar synen? Vilken kapacitet finns?	Vilka konflikter finns gällande den svenska skogen ur en kapacitetssynpunkt?	Hur presenteras problembilden? Vilka antaganden och förutsättningar ligger bakom?

Figur 3 Analysschema

5 Den svenska livsmedelsberedskapen och dess kapacitet

I detta kapitel presenteras empirin tillsammans med min analys av det insamlade materialet. Materialet presenteras tematiskt utifrån analys-schemat, och behandlar både informanternas utsagor och min analys.

Vilken kapacitet avser man?

Här nedan kommer jag diskutera vilken kapacitet informanterna beskriver när de talar om den svenska livsmedelsberedskapen och i vilket sammanhang. Den teoretiska utgångspunkten är att för att arbeta och bedöma kapacitet måste man tydliggöra vems förmåga, vilken förmåga och när förmågan avses användas. Något som kan bli en konflikt är tydligheten i respektive aktörs uppdrag, och vad som ska prioriteras.

Lindgren och Hörnsten Friberg (2017-10-24) berättar under intervjun på FOI att det svenska beredskapssystemet utgår från att aktörer har samma ansvar i krig och beredskap som man har i fredstid, vilket gör att Livsmedelsverket ansvarar över frågan kring livsmedelsberedskap. Livsmedelsverket har idag det utpekade ansvaret för att samordna den nationella beredskapsplaneringen i en *kortare* kris, men det är enligt Livsmedelsverket idag inte är tydligt klargjort med vad som avses men en kortare kris. (Livsmedelsverket 2011: Frisell 2017-09-28). För Livsmedelsverket är livsmedelsförsörjning synonymt med att medborgarna har mat i magen (Frisell 2017-09-28). Arbetet med att ta fram en livsmedelsberedskap idag är i en uppbyggnadsfas, och målet är att ta fram en beredskap som fungerar nationellt, regionalt och lokalt.

Frisell (ibid) från nyss nämnda aktör beskriver det som att Livsmedelsverket ska hitta och redogöra för bra lösningar snarare än att göra planer: det ansvaret ligger snarare på kommuner och länsstyrelser. Även MSB menar att det råder geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå, vilket innebär att länsstyrelser och kommuner har ansvar (Forsner 2017-10-03). Detta ansvar kan dock vara svårt att tolka: Länsstyrelsen Uppsala ser främst att man har en samordnande och en stöttande roll på den regionala nivån när det gäller frågan om livsmedelsberedskap, men man anser inte att man har något utpekat ansvar över den faktiska livsmedelsförsörjningen i en krissituation (Westlund & Nilsson 2017-11-13).

Länsstyrelsen Dalarna anser sig precis som Länsstyrelsen Uppsala ha en vägledande roll i beredskapsarbetet och ska verka för en regional samordning tillsammans med landsting och kommunerna, som har ansvar över de enskilda medborgarna. Det innebär bland annat att de ska förse kommunerna och landstinget med information och kunskap och ta fram årliga regionala risk- och sårbarhetsanalyser (Jönsson 2017-11-14). Jönsson (ibid) från Länsstyrelsen Dalarna, anser att arbetet med att göra en kontinuitetsplanering i livsmedelskedjan är en för stor uppgift för att göra regionalt – det är något som behöver göras och förankras nationellt. Man kan ta fram en lokal lösning för hur livsmedelsberedskapen ska se ut i Dalarna, men detta behöver samordnas med resten av landet. På Uppsala kommun menar Meurling (2017-11-06) att det inte är helt utrett vilket ansvar kommunerna har, vilket gör planeringen svårare. Bladlund (2017-11-20) på Borlänge kommun sa under intervjun att kommunen har ett geografiskt områdesansvar, och detta involverar kommuninvånarna, och då i synnerhet de som befinner sig inom den kommunala omsorgen. Westlund och Nilsson (2017-11-13) från Länsstyrelsen Uppsala menar att man behöver få tydligare instruktioner ovanifrån för att jobba med frågan optimalt. De menar att det skulle ge en grundstruktur för arbetet där man tydligt kan se vem som ska jobba med vilka frågor, och vilket ansvar man bär. Detta skulle antagligen leda till att man kan undvika att flera myndigheter arbetar med samma saker och därmed gör onödigt dubbelarbete.

Det ovan nämnda tydliggör något jag sett i mitt material: de olika aktörerna har olika uppfattning kring vad man avser för kapacitet när man talar om livsmedelsberedskap och vilket ansvar man har. Från kommunernas håll beskrivs till exempel problembilden delvis om vem man avser att försörja med livsmedel i en kris eller en avspärrning – frågan där handlar således om *vilken* förmåga man avser. Från flera aktörers håll finns det också en otydlighet i hur länge man förväntas kunna försörja medborgare, vilket både handlar om *vilken* förmåga man avser och *när* denna ska användas – Livsmedelsverket exemplifierar detta med att berätta att det inte framgår hur en kortare kris definieras. Det blir dessutom en otydlighet i ansvarsfördelningen, när de berörda aktörerna inte kan tydligt avgränsa sina uppdrag. För att förbättra den svenska kapaciteten inom livsmedelsberedskap skulle man behöva tydliggöra vad man egentligen avser.

I mitt material är det även tydligt att flera informanter anser att en ny beredskap inte kan byggas på samma sätt som det gamla, både Näringsdepartementet och Livsmedelsverket framhöll att det inte längre är aktuellt att ha den typ av beredskapslager man hade fram till sent 1990-tal (Källman 2017-09-27; Frisell 2017-09-28). Idag är istället, enligt Frisell (2017-09-28) på Livsmedelsverket, en privat-offentlig samverkan (s.k. POS) en nödvändighet för den svenska livsmedelsberedskapen, något även Källman (2017-09-27) från Näringsdepartementet framhöll. Detta eftersom det är hos de privata aktörerna livsmedelslagren finns:

”För det är de privata aktörerna, som sitter med alla resurserna. Vi myndigheter har inte det, utan vi behöver jobba ihop med de privata aktörerna om det blir kris, och vi behöver jobba tillsammans innan krisen kommer också för att kunna hjälpas åt.” Therese Frisell (Frisell 2017-09-28).

Detta var något även Lindgren (Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24) från FOI framhöll, som menade på att den svenska krisberedskapen idag till stor del bygger på dessa aktörers egna arbete med krisberedskap. Enligt Lindgren och Hörnsten Friberg (ibid) kan de privata aktörerna även innebära en osäkerhet, och speciellt de som är utlandsägda, eftersom man inte säkert kan veta hur länge och hur mycket dessa aktörer kan fortsätta i en krissituation. Å andra sidan nämner man även företagens ekonomiska intresse som en fördel – aktörerna är ofta lösningsfokuserade och har en stor uppfinningsriktighet när det gäller att lösa kriser och problem. Länsstyrelsen i Uppsala

har idag ingen samverkan med privata aktörer för livsmedelsberedskap – men andra delar av länsstyrelsens verksamhetsområden har redan utarbetade kanaler till den privata sektorn, och man skulle vilja se en större samverkan med privata aktörer även på krisberedskapssidan (Westlund & Nilsson 2017-11-13). Länsstyrelsen Dalarnas samverkan utgår ifrån den regionala krishanteringsplanen, och man har idag en samverkan med de privata aktörer som själva har visat intresse för att bidra till länets beredskap. Detta gör att spännvidden kan vara från små enskilda företag till stora (Jönsson 2017-11-14).

Flera av informanterna har dock en samverkan med andra offentliga aktörer. I Borlänge kommun har man t.ex. samarbete med de andra kommunerna och landstinget som bygger på ett avtal, där man enats om att man vid en kortare kris ska få stöd av de andra aktörerna. Det avtal man har med intilliggande kommuner upplevs som positivt, eftersom det kan ge ett snabbt stöd i en krissituation (Bladlund 2017-11-20).

Bladlund (2017-11-20) tillägger dock att en nackdel med detta är om krisen som inträffar har en stor geografisk spridning – det skulle då sannolikt innebära att även de grannkommuner man har är drabbade. På Uppsala länsstyrelse samverkar man med andra myndigheter och de kommuner som finns i länet, och man för samman dessa i det regionala krissamverkansnätverket som möts regelbundet. Krissamverkansnätverkets funktion är att ha ett kontaktnät över regionen där man kan diskutera och bygga upp krishanteringsplaner om något skulle ske (Westlund & Nilsson 2017-11-13). Kontakten och samverkan med andra myndigheter kan ske på flera sätt, bland annat kan man få i uppdrag av MSB att stötta andra myndigheter med uppgifter berättar Westlund (ibid). Dessutom ansvarar de båda länsstyrelserna över att följa upp hur kommunerna använder de bidrag de får för att arbeta med beredskap (Westlund & Nilsson 2017: Jönsson 2017). Samverkan med kommunerna är enligt Jönsson (2017-11-14) på Länsstyrelsen Dalarna omfattande avseende krisberedskap, men i sin linda avseende planering för krig och höjd beredskap. Dessutom skiljer sig det mellan olika kommuner hur långt man har kommit i arbetet. Detta beror bland annat på att förutsättningar för enskilda tjänstemän skiljer sig från kommun till kommun. Kommunerna har dock blivit väldigt medvetna om att arbetet med beredskap är relevant idag utifrån den förändrade omvärldsbilden, och att det inte endast är ett eget initiativ från länsstyrelsens sida.

Man kan även se att denna tanke om samverkan verkar bilateralt: Källman på Näringsdepartementet förklarar att den beredskap vi har idag till stor del bygger på Lissabonfördraget artikel 42 och den solidaritet man förväntar sig från EU vid en krissituation (Källman 2017-09-27).

Samverkan, oavsett om det är en privat-offentlig eller mellan myndigheter, är med andra ord en viktig del av den svenska livsmedelsberedskapen. Detta kan man bland annat förstå genom att titta på vem som besitter olika resurser. Kapacitet, är som nämnts tidigare, ”en kombination av alla styrkor, attribut och resurser som finns tillgängliga inom en organisation eller samhälle som kan användas för att uppnå ett överenskommet mål” (Becker & Hagelsteen 2016: 267). Samverkan blir alltså ett sätt att effektivt kunna ta tillvara på alla resurser som finns i samhället istället för att en enskild aktör ska behöva ha alla själv. Det kan dock diskuteras vad detta får för inverkan på aktörernas uppdrag: en påföljd kan då bli att man tar ett steg ifrån en statlig kontroll, mot en där man istället lägger ut ansvaret på civilsamhället respektive privata aktörer. Frågan blir då i vilket ansvar de offentliga aktörerna ska ha fortsättningsvis, och vad detta får för inverkan på kapaciteten.

En annan aspekt att diskutera i detta fall är *vem* som besitter kapaciteten. Flera av informanterna nämner att det är de privata aktörerna som sitter på resurserna och att myndigheter har en samordnande funktion. Detta blir då en fråga om vem som faktiskt besitter kapaciteten – ska man se det som att (lokal) samhället som helhet besitter en viss kapacitet, eller ska man försöka avgränsa det till enskilda aktörer eller kluster av aktörer? Diskussionen blir relevant eftersom det avgör hur man ska avgränsa systemet. Avgränsar man kapaciteten rörande livsmedelsberedskap till att endast angå enskilda aktörer, var och en för sig, blir kraven på respektive ”kapacitetssystem” mycket högre. Kan man istället få begreppet till att involvera samhället i stort får man genast ett system som innefattar fler nivåer och därmed resurser. Däremot ökar samtidigt komplexiteten i systemet, vilken kan göra det mer sårbart.

”Vår förra ordförande sa: Det är ju inte lantbrukets ansvar att se till att svenskarna har mat, men vi ser gärna till att hjälpa till” Säger Anders Drottja (Drottja & Wetterin 2017-10-09) när han ska beskriva LRFs inställning till den egna rollen inom livsmedelsförsörjningen.

LRF, en intresseorganisation, vill med andra ord gärna vara en del av lösningen, men man vill inte ha ett tungt ansvar i frågan.

Vissa av aktörerna påpekade också att den svenska livsmedelsberedskapen och dess utfall är beroende av flera förhållanden. Olson (2017-10-10) från Jordbruksverket menar att det främst är tre faktorer som påverkar hur en kris ska hanteras och vilka effekter det kommer få:

- Tiden på året då krisen infaller. På hösten har vi precis skördat, vilket innebär att de lagrade resurserna är större än resten av året.
- Längden på krisen: en kort kris kan samhället klara i en större utsträckning.
- Typen av kris: storlek, händelse, geografisk placering.

Även Meurling (2017-11-06) från Uppsala kommun resonerade kring att det finns både långa och korta kriser, och att detta kräver olika planer. En lång kris, hon ger exemplet på om grönsaksimporten till Sverige stannar upp, kräver att kommunen har en beredskap för hur man ska stötta sina lantbrukare och få livskraftiga produktionssystem. Korta kriser kan istället handla om hur kommunen ska lösa logistiska problem eller ha förråd för att föda de medborgare som befinner sig inom ramarna för kommunens omsorg. Detta är något som kan försvåra arbetet med kapacitetsutveckling, eftersom problembilden inte är entydig: olika aktörer och situationer innebär att man behöver lägga olika fokus på lösningen - återigen blir frågan om vilken kapacitet man anser är viktig. Jag tycker också att det blir påtagligt att det råder en otydlighet i vad aktörerna förväntas prestera: Livsmedelsverket påpekade att en stor utmaning idag gällande planeringen kring livsmedelsberedskap är hur maten ska fördelas mellan medborgarna, och hur man kan utforma avtal med privata handlare för att få maten att nå ut till befolkningen (Frisell 2017-09-28).

Kapacitetsutveckling på individnivå

Enligt FN:s modell för kapacitetsutveckling är en av nivåerna man kan betrakta för att förstå ett systems kapacitet på, individnivån. Kapaciteten på denna nivå är beroende av flera faktorer, bland annat utbildning, träning och de nätverk individen har tillgång till. Jag kommer här nedan diskutera min empiri i förhållande till detta, och hur detta påverkar kapaciteten.

Både LRF (Drottja & Wetterin 2017-10-09) och Näringsdepartementet (Källman 2017-09-27) menade att en styrka med den svenska livsmedelsberedskapen är det nätverk som finns, eftersom det skapar täta kontakter i jordbruksverige. Detta kan alltså ses som något positivt om man tittar på Sveriges förmåga som helhet att bygga kapacitet kring livsmedelsberedskap, då just nätverk kan förbättra den individuella kapaciteten. Stefan Källman (2017-09-27) från Näringsdepartementet pekade på att en styrka med den svenska livsmedelsberedskapen är att vi har duktiga lantbrukare med hög kompetens som besitter en förmåga att lösa problem, något även Jordbruksverket lyfte som en positiv aspekt (Olsson 2017-10-10).

Det har framgått att man från flera håll arbetar för att förstärka individernas kapacitet. Borlänge kommun hade nyligen haft en övning tillsammans med Livsmedelsverket om livsmedelsberedskap för att höja kompetensen hos de kommunanställda (Bladlund 2017-11-20). På Länsstyrelsen Dalarna arbetade man även med att stärka den enskilde medborgarens förmåga att hantera en krissituation, bland annat genom en informationskampanj och månadsbrev (Jönsson 2017-11-14). Det har under arbetet blivit tydligt att det finns kunskap hos de enskilda individer som arbetar med livsmedelsberedskapsfrågan: på Uppsala länsstyrelse lyfte man t.ex. att en regional styrka var den kompetens och kunskapsbank som fanns internt (Westlund & Nilsson 2017-11-13).

Inom kapacitetsteorin framhåller man att individer behöver ha tillgång till utbildning och nätverk och att individens kunskap är viktig. Empirin har visat att det inom den svenska livsmedelsberedskapen finns individer som har både nätverk och kunskap. Bland annat lyfter man lantbrukares kompetens som väldigt viktig för den svenska livsmedelsberedskapen. Flera andra aktörer har även nämnt den interna kunskap som finns på respektive organisation, men att denna kunskap kanske inte alltid utnyttjas fullt ut. Det framgår även att man successivt utbildar sin personal och genomför övningar med syfte att förbättra kapaciteten på individnivå.

Kapacitetsutveckling på organisationsnivå

En annan nivå i FN:s modell för kapacitet är organisationsnivån. Jag kommer här nedan diskutera min empiri i förhållande till den problematisering jag presenterade i mitt analyschema, där förutsättningar för kapacitet på denna nivå bland annat är interna styrdokument, rutiner, åtgärder, hur väl man får andra att engagera sig och den egna förmågan att anpassa sig till förändringar.

En svårighet när man diskuterar organisationsnivån är hur man ska avgränsa vad man avser med organisation: det kan vara enskilda aktörer och deras organisation man avser eller aktörer som sinsemellan organiserat sig för att uppnå ett gemensamt mål. Jag har i denna text försökt tydliggöra vad jag menar i varje specifikt fall, för att kunna synliggöra att kapaciteten ser olika ut beroende på denna avgränsning.

Något som inverkar på kapaciteten på organisationsnivå är hur väl utvecklad förmågan att engagera andra i frågan är. Väljer man att se de myndigheter som ansvarar över livsmedelsfrågan som en enhetlig organisation är denna förmåga relativt god – Livsmedelsverket har t.ex. i sin SKAL-grupp tagit initiativ till att involvera och engagera fler aktörer i samhället i frågan (Frisell 2017-09-28).

Enligt Jönsson (2017-11-14) på Länsstyrelsen Dalarna grundar sig arbetet med livsmedelsberedskapen på den regionala krishanteringsstrategin och att man har tydliga rutiner för hur man sköter informationsdelning och kriser. Oavsett vad som händer så ska man ha samma rutiner för t.ex. framtagandet av en nulägesbild. Han menar att detta, i kombination med den samverkan man har, är en styrka för länet, eftersom det vid en krissituation då finns inövat hur man ska agera.

Gällande organisationsnivån och dess kapacitet nämns i teorin bland annat förmågan att anpassa sig och hantera förändringar. Flera av informanterna, såsom medarbetarna på FOI (Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24) och Jönsson (2017-11-14) på Länsstyrelsen i Dalarna, har lyft det faktum att man idag har relativt slimmade organisationer. Detta ses som problematiskt, eftersom man vid oförutsedda händelser inte har förmåga att ta in mer personal, och därför får svårt att hantera förändringar eller anpassa sig till situationen. Detta var något Bladlund (2017-11-20) från Borlänge kommun tog upp, och menade på att en risk är just personaltillgången: om det sker en större

händelse i kommunen är det troligt att detta även kommer drabba de som arbetar, vilket gör att dom kanske inte kommer kunna infinna sig på sitt jobb.

Jönsson från Länsstyrelsen Dalarna (2017-11-14) tog upp att ett problem är att myndigheter kan få samma uppdrag och regleringar, men från olika departement, och att detta behöver samordnas bättre. Detta är något jag också tydligt har sett: exempelvis ligger länsstyrelserna under finansdepartementet (Jönsson 2017-11-14, Westlund & Nilsson 2017-11-13), Livsmedelsverket under Näringsdepartementet (Källman 2017-09-27) och MSB och samhällets krishanteringsförmåga och civila försvar under justitiedepartementet (MSB 2014). Jag kan se att detta kan bli ett problem när det gäller organisationsnivån, då det kan leda till svårigheter att överblicka frågor som rör livsmedelsberedskap, och försvåra möjligheten att ta fram rutiner.

Den möjliggörande miljön

Den tredje nivån i FN:s modell att presentera är den möjliggörande miljön; här styrs kapaciteten bland annat av politiska processer, rådande lagstiftning, normer och värderingar. Det finns i den möjliggörande miljön aspekter och faktorer som kan både möjliggöra och begränsa kapaciteten och kapacitetsutvecklingen i den svenska livsmedelsberedskapen. Jag kommer här nedan presentera min empiri och analysera den utifrån hur den möjliggörande miljön kan hindra, möjliggöra och påverka organiseringen av svensk livsmedelsberedskap.

Något som blir tydligt i min studie är hur den möjliggörande miljön påverkar hur man organiserar och arbetar med livsmedelsberedskapen och samhällets kapacitet att bygga denna. Näringsdepartementet, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, MSB och LRF påtalar hur politiska processer styr arbetet med livsmedelsberedskapen, genom att exemplifiera hur viktigt det är att frågan har lyfts politiskt, och att detta bland annat leder till ökade resurser (Källman 2017-09-27: Fri-sell 2017-09-28: Olsson 2017-10-10: Forsner 2017-10-03: Drottja & Wetterin 2017-10-09). Lindgren från FOI menade att det faktum att man idag diskuterar beredskap över huvud taget i Sverige idag även ger aktörerna en plattform att utgå ifrån (Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24). Detta med att ha tidigare arbete som kan kopplas till frågan var även något som Uppsala kommun tog upp.

Meurling (2017-11-06) nämnde bland annat att man inom den kommunala organisationen har jobbat med andra frågor som kan kopplas till livsmedelsberedskapen. Detta var något som även togs upp under intervjun med Borlänge kommun där man har en kostavdelning som är medvetna om problemen och jobbar med frågorna – den mentala förberedelsen finns (Bladlund 2017-11-20). Ett exempel är att man har undersökt, och kommer att undersöka olika logistiska lösningar – något som kan vara en nyckelfaktor för att distribuera mat i en krissituation. Även om det inte uttalas direkt, blir detta en tydlig indikation på hur den möjliggörande miljön kan möjliggöra en fråga.

Den problemrepresentation som framträder är att organiseringen och arbetet med livsmedelsberedskapsfrågan är något som behöver stödjas uppifrån, eftersom man annars saknar resurser i form av t.ex. tid och pengar för att jobba med frågan. Väcks intresset för en fråga politiskt så finns det större möjligheter att arbeta med den. Men de politiska processerna kan också utgöra ett hinder i arbetet med livsmedelsberedskap: Frisell (2017-09-28) på Livsmedelsverket exemplifierade hur det politiska systemets oförståelse för hur svårt det är att åter starta upp nedlagda jordbruk ledde till en sämre beredskap. Hon beskrev även hur en grundproblematik i planeringen är det faktum att man inte har några fasta nivåer av livsmedelstillgång att utgå ifrån, eftersom EU-politiken sätter stopp för sådana nationella mål som preciserar hur mycket som ska produceras i landet. Detta leder till att grunden för beredskapen idag istället handlar på en individnivå, eftersom det myndigheterna kan ha inflytande över är hur varje hushåll förbereder sig inför en kris.

De politiska besluten är något som påverkar myndigheternas arbete med beredskap i stort. Jordbruksverket (Olsson 2017-10-10) framhävde detta, liksom de båda länsstyrelserna som berättade om hur deras arbete styrs av de regleringsbrev finansdepartement skickar ut.

Westlund från Länsstyrelsen i Uppsala län berättade att man för tillfället inte jobbade särskilt med livsmedel inom beredskapsfrågan, eftersom detta inte var uttryckt i regleringsbreven (Westlund & Nilsson 2017-11-13). En annan politisk process som har en stor inverkan på arbetet med den svenska livsmedelsberedskapen är utrikeshandeln. Flera av aktörerna, såsom t.ex. LRF, ansåg att det importberoende vi har idag i Sverige är en begränsande faktor, och Livsmedelsverket gav exempel på hur man inom politiken ofta anser att frihandeln ska lösa alla problem och att utgångspunkten är att den alltid fungerar (Drottja

& Wetterin 2017-10-09; Frisell 2017-09-28). Utmaningen blir då enligt Frisell att planera för en stor störning samtidigt som man ska utgå från att handeln fungerar som vanligt. Drottja på LRF menar på att en stor utmaning idag när man ska bygga en livsmedelsberedskap är att man i nuläget konkurrerar på en fri marknad på andra villkor än andra europeiska bönder. Sverige måste ha ett konkurrenskraftigt jordbruk i fredstid, för att annars kommer vi inte ha något i kristider (Drottja & Wetterin 2017-10-09). Men t.ex. Jordbruksverket menade på att handeln även kan vara positiv, då förbindelserna är starka och kan klara en del påfrestning (Olsson 2017-10-10). I detta fall blir det tydligt att faktorer i den möjliggörande miljön kan vara både begränsande eller möjliggörande beroende på aktörens perspektiv.

Det juridiska i den möjliggörande miljön påverkar arbetet med livsmedelsberedskap i stort. Det finns idag en viss tvetydighet om vilket ansvar respektive aktör har, vilket bland annat Uppsala kommun tog upp som något man behöver utreda (Meurling 2017-11-06). Denna ottydlighet leder till att de berörda aktörerna har svårt att uppfatta vad de själva och andra aktörer har för roll att spela i livsmedelsberedskapen. De juridiska bestämmelserna, såsom förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (SFS 2015:1052), styr bland annat länsstyrelsernas arbete, och kan därför både möjliggöra och begränsa aktörernas handlande. Flera aktörer, t.ex. Uppsalas Länsstyrelse och Dalarnas Länsstyrelse, menade även att den lagstiftning, som idag styr ransonering och myndigheters möjlighet att ingripa i privata företags verksamhet vid höjd beredskap, är föråldrad och behöver ses över (Westlund & Nilsson 2017-11-13; Jönsson 2017-11-14).

Något som pekas ut som ett hinder av många aktörer i försörjningssystemet är de beroenden som finns inbyggt i systemet. Hörnsten Friberg och Lindgren från FOI, Bladlund från Borlänge kommun och Länsstyrelsen Uppsala samt Näringsdepartementet tog upp bland annat IT-system, transporter och el som faktorer som påverkar livsmedelsförsörjningen i hög grad (Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24; Bladlund 2017-11-20; Westlund & Nilsson 2017-11-13; Källman 2017-09-27). Om dessa system störs, är det även troligt att samhällets förmåga att förse medborgarna med livsmedel kraftigt försvagas. Vidare menade Bladlund (2017-11-20) från Borlänge kommun att dessa beroenden också kan leda till en dominoeffekt vid en krissituation. Händelser kan inledningsvis vara lätta att överblicka, men konsekven-

serna i senare led kan bli svårare att skapa sig en helhetsbild av. Detta visar på den komplexitet som den möjliggörande miljön innebär och hur detta påverkar organiseringen: när man bygger sin kapacitet måste man ta hänsyn till hur störningar kan fortplantas.

Hörnsten Friberg, som arbetar på FOI, lyfter som en av de viktigaste styrkorna med den svenska livsmedelsförsörjningen idag är att det finns en tillit och lojalitet mot systemet. ”Man tror att det funkar, man ställer upp på det och man kör inte sitt egna race från och med första dagen” (Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24). Detta synliggör hur normer, värderingar och kultur kan påverka kapaciteten. Ytterligare ett exempel på detta är något Frisell (2017-09-28) från Livsmedelsverket pekar på. Hon menar att man i Sverige ofta har en föråldrad syn på livsmedelsberedskapen - till exempel tror många att den gamla beredskapslagringen av livsmedel finns kvar. ”Men sen har vi också en slags myndighetskultur, att man tycker att man ska gå in och ransonera, och man ska ta över. Det är ju en resa att hitta rätt här på något bra sätt. Vi myndigheter kan inte ta över de privata aktörernas arbete. Jag vet att det finns personer som tycker att vi ska tvinga dom privata aktörerna att ansvara för att det finns livsmedelsberedskap, men det går ju inte. Dom är ju affärsdrivna verksamheter” (Frisell 2017-09-28). I det senare fallet blir den inneboende kulturen ett exempel på hur den möjliggörande miljön kan bromsa upp utvecklingen: genom att inte ta hänsyn till hur det moderna samhället ser ut riskerar man att bygga kapacitet på en föråldrad syn.

Mjuka och hårda kapaciteter

Enligt kapacitetsteorin kan kapaciteten delas upp i mjuka respektive hårda kapaciteter. Dessa är kopplade till hur aktörerna jobbar, och jag kommer här nedan diskutera vilka hårda och mjuka kapaciteter som finns i den svenska livsmedelsberedskapen, och hur vissa faktorer kan påverka utvecklingen av kapaciteten.

”Skulle vi förlora sojaimporten kommer vi tappa en del produktion, men det kommer inte bli fritt fall som en del säger. Samma med skördarna och handelsgödsel. Kan vi hantera sjukdomar, ogräs och insekter gynnar det oss kanske. Har vi däremot problem med diesel, problemet är att få oss att rulla i Sverige” Anders Drottja, LRF (Drottja & Wetterin 2017-10-09)

Citatet ovan visar på något många av aktörerna pekade ut som en stor svårighet i den svenska livsmedelsberedskapen, nämligen det

svenska importberoendet, som beror på både politiska processer och faktiska resurstillgångar. En förmåga man kan betrakta som en hård kapacitet är nämligen själva livsmedelsproduktionen. I t.ex. Uppsala kommun såg man att en lokal svaghet i livsmedelsberedskapen var att man saknade platser för förädling av det spannmål man odlar, och att produktionssystemet i sig saknade resiliens (Meurling 2017-11-06). Både Näringsdepartementet, Drottja från LRF, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Länsstyrelsen Uppsala lyfte att den största begränsade faktorn inte nödvändigtvis är livsmedelsimporten, utan de insatsmedel som behövs för att driva det svenska lantbruket (Källman 2017-09-27: Drottja & Wetterin 2017-10-09: Frisell 2017-09-28: Olsson 2017-10-10: Westlund & Nilsson 2017-11-13) . Sätter man detta i relation till livsmedelsberedskapen så uttryckte Källman (2017-09-27) från Näringsdepartementet ”Ska man vara riktigt krass så har Sverige ingen självförsörjningsförmåga alls” eftersom att vi idag endast har lager av drivmedel för ca 3 månader, och att detta kan bli mycket problematiskt för ett jordbruk som behöver drivas längre än så.

Källman (2017-09-27) menade även att de handelsförbindelser vi har med övriga Norden kan vara en styrka: fungerar dessa i en kristid kan man säkra en import som inte är beroende av flyg eller båt. Men Olsson från Jordbruksverket (Olsson 2017-10-10) menade att våra handelsavtal med andra länder även kan ses som positivt, eftersom om den handeln fungerar är det basen för den svenska livsmedelsförsörjningen.

De hårda kapaciteterna kan bland annat innebära de verktyg och resurser som finns att tillgå. Både Länsstyrelsen Dalarna och Uppsala kommun berättar att man idag inte har någon inventering av vilka livsmedelsresurser som finns i länet respektive hur livsmedelsberedskapen ser ut i kommunen (Westlund & Nilsson 2017-11-13: Jönsson 2017-11-14). På Borlänge kommun har man idag en livsmedelsberedskap, berättar Bladlund (2017-11-20), men tillägger att han inte vet mängderna av mat som finns tillgänglig. Däremot vet man att man har en kapacitet att klara av att försörja de som befinner sig inom den kommunala omsorgen i 1-2 dagar om man ställer om till att använda mer torrvaror, och det finns i nuläget även konkreta planer för hur man t.ex. ska hantera krisfrågor rörande dricksvatten. Detta visar att det finns en brist i livsmedelsberedskapen, då man saknar kunskap om hur kapaciteten och resurserna ser ut.

Jordbruksverket menade att en styrka i den svenska livsmedelsberedskapen är den stora spannmålsproduktion vi har och de kommersiella lagren, något som även Uppsala länsstyrelse och Uppsala kommun lyfte som styrkor (Olsson 2017-10-10: Westlund & Nilsson 2017-11-13: Meurling 2017-11-06). Många av informanterna har konstaterat att en resurs som är viktig för att bygga en livsmedelsberedskap är pengar. Både Näringsdepartementet, LRF, Länsstyrelsen Dalarna och Jordbruksverket menade på att det idag är möjligt att bygga livsmedelslager eller ta fram åtgärdsplaneringar, men att man i Sverige är ovillig att betala för dessa handlingar (Källman 2017-09-27: Drottja & Wetterin 2017-10-09: Jönsson 2017-11-14: Olsson 2017-10-10). En typ av hård kapacitet är de verktyg som behövs för att genomföra t.ex. planering. Här blir det tydligt att tillgängliga resurserna hindrar en svensk kapacitetsutveckling inom livsmedelsberedskap.

Den mjuka kapaciteten beskrivs som de mellanmännsliga förmågor aktörerna har, t.ex. deras förmåga att kommunicera med andra. Enligt länsstyrelsen Dalarna är en grund för deras arbete med beredskap och livsmedelsberedskap den kommunikation man har med andra: det ska finnas tydliga rutiner för hur man delar information (Jönsson 2017-11-14). Men Jönsson (ibid) menar även att man behöver vara noggrann med dessa rutiner, och manar till att vara eftertänksam med vilken information man delar till utomstående. Kommer känslig information i fel händer riskerar det att utgöra en säkerhetsrisk. Men de mjuka kapaciteterna handlar också om förmågan att få andra att engagera sig. Våren 2017 genomförde MSB, tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna, en informationskampanj för att stärka svensk krisberedskap. Alla medborgare uppmanades att hålla ett eget lager, en krislåda, för att klara en kortare tids avbrott i exempelvis livsmedelsimporten. ”72 timmars regeln” som den ofta kallas i dagligt tal är en rekommendation och inte någon lagstadgad regel, som går ut på att varje hushåll ska kunna klara sig själv de inledande 72 timmarna av en kris² (Forsner 2017-10-03). Enligt Forsner (ibid) ska man tolka den och dess syfte ”som en riktlinje man använder för att just väcka intresse och medvetenhet att ha en beredskap för att kunna hantera olika händelser”. Avsikten med kampanjen är inte tidsaspekten i sig, då en kris kan vara både kortare och längre än 72 timmar, utan att få medborgare att reflektera över hur man kan klara vardagen då samhället inte fun-

² Försvarsberedningen föreslog i december 2017 att detta skulle utökas till en vecka (Sundberg 2017).

gerar som vi är vana. Här synliggörs ett exempel på hur en aktör använder sin mjuka kapacitet för att bygga samhällets kapacitet gällande livsmedelsberedskap.

Frivillighet, den interna och den externa partnern

I teorin som presenterades tidigare så argumenterades det för att en kapacitetsutvecklingsprocess behöver vara frivillig. Vidare kan man även dela upp de aktörer som deltar i en sådan process i externa respektive interna partners beroende på vem som driver eller stödjer arbetet. Det är därför viktigt att granska vart initiativet till arbetet med livsmedelsberedskap kommer ifrån hos olika aktörer. En potentiell konflikt om arbetet kan vara otydlig rollfördelning eller processer och arbetsflöden som inte anpassas till den specifika aktörerna.

Som tidigare nämnts så styrs länsstyrelsernas arbete av de regleringsbrev som Finansdepartementet skickar ut varje år (Westlund & Nilsson 2017-11-13; Jönsson 2017-11-14). Detta innebär att dessa regleringsbrev även styr arbetet med krisberedskap och livsmedelsberedskap. I nuläget finns det inga tydliga instruktioner om att man ska arbeta med livsmedelsberedskap, vilket gör att man för tillfället inte jobbar med frågan generellt, enligt Hanna Westlund på Länsstyrelsen Uppsala (Westlund & Nilsson 2017-11-13). Jönsson (2017-11-14) från Länsstyrelsen Dalarna menade även på att aktörerna själva idag behöver reflektera över vart deras uppdrag kommer ifrån, och hur man i myndighetssverige ska delegera ut uppgifter. Det här visar på den konflikt som kan uppstå i den svenska livsmedelsberedskapen som jag tidigare nämnt, nämligen ansvarsfördelningen. Inom kapacitetsteorin framhäver forskare att initiativet till en utvecklingsprocess bör komma inifrån. I fallet med den svenska livsmedelsberedskapen blir detta problematiskt och en potentiell konflikt. Detta beror bland annat på (som tidigare nämnts) en otydlig ansvarsfördelning. Det finns alltså ett behov av att tydliggöra vem som äger frågan för att kunna använda sig av kapacitetsutveckling. Om man delar upp aktörerna efter lokal, regional och nationell nivå finns även här ett problem med ägandeskapet och initiativ. Både länsstyrelser och kommuner har blivit tilldelade uppgiften med livsmedelsberedskap ifrån en statlig nivå. Detta gör att det första steget att ta tag i frågan inte har kommit inifrån, vilket bland

annat kan leda till en dålig förankring i aktörernas respektive organisationer.

Den externa partners uppdrag är bland annat att bidra med sitt stöd. På Uppsala kommun och Borlänge kommun upplevde man att andra myndigheter, såsom t.ex. Livsmedelsverket, kunde uppmuntra det egna arbetet genom t.ex. övningar eller information vilket också gjorde att man kom framåt (Meurling 2017-11-06; Bladlund 2017-11-20). På Länsstyrelsen Dalarna beskrevs Livsmedelsverket som ett bra stöd, men att man utifrån länsstyrelsens sida ibland kan ha svårt att svara mot deras mål och visioner (Jönsson 2017-11-14). Det som blir synligt i empirin är hur bristen på internt initiativtagande kan leda till att processen stannar av. Nilsson på Länsstyrelsen Uppsala berättar att man i arbetet med den regionala handlingsplanen för livsmedelsförsörjning, där livsmedelsberedskap endast är en liten del, har noterat att man skulle behöva en mötesplats för att samla länsstyrelse, kommuner och andra aktörer (Westlund & Nilsson 2017-11-13). Även på Uppsala kommun blir livsmedelsberedskapen en del av en lokal livsmedelsstrategi, och frågan präglas av ett hållbarhetsperspektiv (Meurling 2017-11-06). De två nyss nämnda exemplen visar hur det interna ägandeskapet påverkar arbetet och hur man närmare sig frågan om livsmedelsberedskap.

Skogen som livsmedelsresurs

Tidigare i uppsatsen beskrev jag den historiska roll skogen har haft som livsmedelsresurs och de resurser som finns att tillgå idag. Det är inte heller otänkbart att om en ny livsmedelskris skulle uppstå i Sverige så skulle skogen återigen bli viktig som resurs. Jag har därför undersökt hur kapaciteten kring dessa frågor ser ut idag, och vilken roll skogliga livsmedelsresurser har idag hos de aktörer som jobbar med beredskapsfrågan. Här nedan presenterar jag den empiri och analys jag har om aktörernas syn på den svenska skogen. Analysen har utgått ifrån kapacitetsteorin, och satt den i relation till aktörernas syn på skogen. Ledfrågor har varit *Hur ser aktörerna på den svenska skogen? Vad påverkar synen? Vilken kapacitet finns? Ur mitt analys-schema har jag även tagit frågan Vilka konflikter finns gällande den svenska skogen ur en kapacitetssynpunkt?*

Mitt empiriska material har visat att ingen av de aktörer jag intervjuat, men undantag av Skogsstyrelsen, har reflekterat över de skogliga livsmedelsresurserna i någon större utsträckning. Medarbetarna från FOI uttryckte det som ”Det är ju inte ett nytt ämne, det är ett gammalt ämne att ta hand om skogens resurser, men vi är lite ovana att tänka på det som en [livsmedels]resurs. Det är nog alla” (Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24). Kapaciteten för att utnyttja dessa resurser är alltså begränsade, vilket till viss del kan förklaras av att man idag inte har någon etablerad plattform att diskutera frågan utifrån. Flera av informanterna menade dock att frågan kan vara intressant, Bladlund (2017-11-20) på Borlänge kommun uttryckte t.ex. att man är öppen för nya tankesätt om det kan innebära en ökad livsmedelsförsörjning i kris. Uppsala kommun, som inte heller hade begrundat frågan, reflekterade över hur skogen skulle kunna användas för skogsbete vid en kris, vilket skulle minska behovet av insatsmedel (Meurling 2017-11-06). Frisell (2017-09-28) på Livsmedelsverket trodde inte att skogliga livsmedelsresurser skulle innebära något större tillskott till nödfödan, men att det ändå kunde bidra enligt devisen ”många bäckar små”.

På Skogsstyrelsen pratar man om skogen som en livsmedelsresurs – man nämner det som ett av många värden som finns i skogen, och man är medveten om att mycket av resurserna inte tas tillvara på (Blomquist 2017-10-31). Dock är frågan om skogens livsmedelsresurser inget man driver aktivt, enligt Blomquist (2017-10-31), men när man stöter på aktörer som arbetar med frågan, t.ex. egenföretagare som använder resurserna, ser man det som positivt. På myndigheten finns det kompetens om skogen som livsmedelsresurs, man kan bland annat ge rådgivning till markägare om hur man ska sköta sin skog effektivast för att få en så stor bär- eller svampavkastning som möjligt. Detta innebär, ur en kapacitetssynpunkt, att det finns kunskap och kapacitet kring frågan i Sverige, även om den inte drivs aktivt.

Ett ständigt återkommande tema i intervjuerna, t.ex. med LRF, Skogsstyrelsen och Näringsdepartementet, är också att man ser tillbaka historiskt och konstaterar att man i Sverige under kristider har främjat skogliga livsmedelsresurser (Drottja & Wetterin 2017-10-09; Blomquist 2017-10-31; Källman 2017-09-27). Både Länsstyrelsen Uppsala och Livsmedelsverket trodde att folk skulle söka sig utåt i skogarna vid en kris, även om det inte gick att säga med säkerhet (Westlund & Nilsson 2017-11-13; Frisell 2017-09-28). Skogsstyrel-

sen, Jordbruksverket och Länsstyrelsen Uppsala trodde att vid en livsmedelskris så skulle de offentliga (och privata) aktörernas främsta arbete handla om att informera och kunskapsutveckla hos allmänheten kring dessa resurser (Blomquist 2017-10-31; Olsson 2017-10-10; Westlund & Nilsson 2017-11-13). Livsmedelsverket lyfte bland annat att det inte är helt oproblematiskt att hänvisa till skogen som en alternativ livsmedelsresurs, eftersom det kan leda till förgiftningar och dylikt.

Kunskapen om de livsmedelsresurser som skogen kan ge har visat sig vara begränsat hos individer. Det finns enskilda fall där informanter och medarbetare besitter kunskaper t.ex. på Näringsdepartementet och Skogsstyrelsen (Källman 2017-09-27; Blomquist 2017-10-31). På t.ex. länsstyrelserna finns det kunskaper om skogliga livsmedelsresurser, även om det inte har varit på den berörda avdelningen eller enheten (Westlund & Nilsson 2017-11-13; Jönsson 2017-11-14). Vad innebär då detta ur ett kapacitetsperspektiv? Kunskap är en av många faktorer som spelar in på individens kapacitet, och saknas den försämras förmågan att skapa en kapacitet att hantera relaterade frågor. Detta inverkar då även på de andra kapacitetsnivåerna och samhällets förmåga att dra nytta av de skogliga livsmedelsresurserna. För att förbättra kapaciteten med avseende på användandet av skogliga livsmedelsresurser bör man således förbättra kunskapen hos individer.

Källman (2017-09-27) på Näringsdepartementet och Blomquist (2017-10-31) på Skogsstyrelsen samt Drottja och Wetterin (2017-10-09) på LRF trodde att andra myndigheter främst såg skogen som en virkesproducent, och att intresset för de skogliga livsmedelsresurserna var relativt lågt. ”Det som inte är förberett innan, det funkar inte heller alltid när det händer någonting” sa Lindgren på FOI (Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24). Han menade på, och fick medhåll från Hörnsten Friberg, att man behöver involvera de skogliga livsmedelsresurserna i dagens livsmedelskedja, för att kunna ta tillvara på resurserna i kristid. Detta var även Jönssons, (2017-11-14) på Länsstyrelsen Dalarna, mening: om de skogliga resurserna ska utnyttjas behöver vi planera för detta innan krisen sker.

Frågan om de skogliga livsmedlen belyser även den hur den möjliggörande miljön påverkar kapaciteten. När informanter har beskrivit hur man ser på skogliga livsmedelsresurser har några påståenden som vänder sig mot utnyttjandet av dessa resurser kommit: de skogliga

livsmedelsresurserna har inget näringsvärde (Näringsdepartementet, LRF, medarbetarna på FOI) och skogen kan vara otillgänglig (Livsmedelsverket, Skogsstyrelsen) (Källman 2017-09-27: Drottja & Wetterin 2017-10-09: Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24: Frisell 2017-09-28: Blomquist 2017-10-31). Detta visar tydligt på hur normer och värderingar styr arbetet. Det första påståendet visar på hur aktörerna först och främst värderar närings- och energinnehåll i en resurs, trots att livsmedlen kan fylla andra funktioner. Det problem som presenteras då är snarare att man upplever en brist på *energirika* livsmedel än på livsmedel.

Det andra påståendet visar framförallt hur aktörerna har ett urbant förhållningssätt, där man utgår ifrån att normen är att den genomsnittlige medborgaren bor långt från skogen. Det som då inte uttalas, eller tas hänsyn till, är att en stor del av befolkningen bor i rurala områden där tillgången till skog är god. Även lagar och regler (t.ex. kring jakt rätt) som något begränsande när det gäller resursutnyttjandet lyfts upp av bland annat Skogsstyrelsen, medarbetarna på FOI och LRF (Blomquist 2017-10-31: Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24: Drottja & Wetterin 2017-10-09). De gav även exemplet på hur det kan uppstå en konflikt mellan markägare och de som nyttjar allemansrätten för att samla livsmedel i en kris. Detta blir ett tydligt exempel på hur den möjliggörande miljön kan begränsa kapaciteten och kapacitetsutvecklingen, då det således finns juridiska hinder för ett mer organiserat arbete med de skogliga livsmedelsresurserna.

Näringsdepartementet och medarbetarna på FOI trodde att nyttan av dessa resurser, och förutsättningarna för att kunna använda dem, varierar lokalt och regionalt (Källman 2017-09-27: Lindgren & Hörnsten Friberg 2017-10-24). Lindgren och Hörnsten Friberg (2017-10-24) jämförde till exempel kommuner som har mycket landsbygd och skog med kommuner som domineras av tätbebyggelse. Bland annat lyfter de exemplet Rättvik, där man i en krisövning ansåg att det viltkött som fanns hemma hos privatpersoner var betydande för medborgarnas livsmedelsförsörjning, och att det där benämns som en beredskapsresurs. De menade samtidigt att om man skulle göra samma övning i till exempel Uppsala skulle jakten inte alls ha en lika betydande roll i förhållande till den totala befolkningen. Wetterin från LRF påtalade att vilttätheten ser olika ut i olika delar av landet, och dessutom är det en ändlig resurs (Drottja & Wetterin 2017-10-09). Jönsson (2017-11-14), på Länsstyrelsen Dalarna, menade att en viktig fråga när det gäller just

de skogliga livsmedelsresurserna och dess användande är hur man ska distribuera dessa resurser över landet. Jönsson uttryckte att man kan göra en regional förstudie, men att det måste vara nationellt applicerbart.

6 Slutdiskussion

I detta avslutande kapitel kommer jag presentera de slutsatser jag kunnat dra utifrån mitt arbete. Jag kommer presentera detta tematiskt med utgångspunkt i mina frågeställningar.

Hur har man idag organiserat den svenska livsmedelsberedskapen och hur kan man förstå denna organisering kring livsmedelsberedskap utifrån kapacitetsteori?

Mitt empiriska material har visat att organiseringen av livsmedelsberedskapen idag främst utgår ifrån *Förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap för de nationella myndigheterna* (SFS 2015:1052), och principen om geografiskt områdesansvar. Detta innebär att de uppgifter man har i fredstid ska överensstämja med de man har i en krigssituation eller höjd beredskap. Livsmedelsverket har idag ansvaret för samordningen vid en kortare kris, och enligt principen om geografiskt områdesansvar har länsstyrelserna och kommunerna ansvar över sina medborgare. De aktörer jag har pratat med på regional nivå anser sig själva ha ett samordnande ansvar för de aktörer som befinner sig inom länet. På den kommunala nivån uttryckte t.ex. Uppsala kommun att ansvaret i frågan inte är helt utrett, och att det finns en otydlighet i vilka människor i kommunen, utöver de som befinner sig i kommunal omvårdnad, man förväntas försörja.

Studien har visat att ett centralt begrepp inom dagens arbete med livsmedelsberedskap är samverkan, både med privata, ideella och offentliga aktörer. Detta kan förstås utifrån kapacitetsteorin genom att

betrakta vem som har de resurser och förmågor som behövs för att uppnå det mål man eftersträvar.

Uppsatsen har även visat att organiseringen av den svenska livsmedelsberedskapen påverkas av de förhållanden som omger den eventuella krisen. Olika problembilder, t.ex. längden av en avspärrning, ger olika lösningar och typer av organisering, eftersom arbetsprocessen behöver anpassas efter yttre omständigheter.

Vilka problem och möjligheter uppstår i denna organisering?

Bland de problemområden jag har lokaliserat finns en oklar rollfördelning, där det finns en otydlighet över vilken roll respektive aktör förväntas ha: detta kan röra tidsspann, exakta uppgifter och delegering och befogenheter. Detta kan bland annat leda till att arbetet med livsmedelsberedskap går långsamt eller saknar förankring hos andra aktörer.

Den samverkan man har börjat utveckla idag mellan olika aktörer är enligt min mening en möjlighet. Det innebär att man kan resurseffektivisera - ingen aktör behöver sitta på alla kostsamma lösningar, och varje aktör kan fokusera på att arbeta med det man har störst kompetens för. Men det kan även innebära en odemokratisk aspekt, då de nätverk som bildas kan bli otillgängliga för den enskilde medborgaren, och intressen från t.ex. näringsliv kan styra över dem, för samhället.

Mitt material har visat på att det finns kapacitet på individnivå: både i samhället i stort men också på de specifika organisationerna. Idag kommer denna kapacitet inte alltid till sin rätt; men jag skulle vilja mena på att en möjlighet med den nuvarande organiseringen och det allt mer framåtskridande arbetet är att ta tillvara på t.ex. kunskapen hos enskilda individer. På den nivå som i teorin kallas organisationsnivån har det funnits både problem och möjligheter. Bland de problemområden jag har kunnat identifiera är t.ex. de slimmade organisationernas oförmåga till att hantera förändringar eller stora störningar och att avsaknad av hur man hanterar känslig information kan leda till säkerhetsrisker. Möjligheter ur organisationsnivåperspektivet är att man succesivt har börjat öka förmågan att engagera andra (t.ex. Livsmedelsverket och SKAL-gruppen) och att vissa organisationer, såsom

Länsstyrelsen Dalarna, har börjat arbeta fram fasta rutiner för hur man hanterar en krissituation.

Som nämnts i tidigare kapitel innefattar kapacitet bland annat de sammanlagda styrkor och resurser som finns tillgängliga i samhället för att uppnå ett mål. Ett problemområde jag har kunnat identifiera är att det idag saknas resurser i arbetet med livsmedelsberedskap. Detta innefattar t.ex. ekonomiska resurser för att finansiera arbetet med frågan, men även de resurser som behövs för att föda medborgarna vid en kris såsom insatsvaror och livsmedel: ett stort problem är självförsörjningen.

Det saknas dessutom, i de svenska systemen och livsmedelsberedskapen, en uppskattning av vilka livsmedelsresurser och insatsvaror som finns att tillgå. Ytterligare en begränsande faktor som påverkar livsmedelsförsörjningen är de beroenden, såsom elförsörjning, som finns inbyggda i systemet.

De politiska processer som styr arbetet och organiseringen kring livsmedelsberedskap har tydligt visat sig kunna utgöra både hinder och möjligheter. Jag har kunnat se hur ett politiskt klimat som öppnar upp för frågan om den svenska livsmedelsberedskapen har utökat aktörernas handlingsutrymme genom t.ex. ökade resurser eller nya plattformar att driva frågan ifrån. Men de politiska processerna kan även hindra arbetet, genom att t.ex. reglera vad respektive aktör får för tilldelad uppgift. I den nuvarande organiseringen är det juridiska lagrummet, enligt min mening, en starkt begränsande faktor. då det både reglerar aktörernas handlingsutrymme och upplevs av aktörerna som föråldrat, vilket försvårar progressiva lösningar. Exempel på detta är t.ex. de föråldrade ransoneringslagar och de föreskrifter som styr myndigheternas arbete.

De normer och värderingar samt den kultur som finns idag har även de stor påverkan på organiseringen och arbetet med livsmedelsberedskap. Det kan både begränsa, genom att man ibland t.ex. har en myndighetskultur som anser att man ska gå in och styra hårt vilket Livsmedelsverket lyfte. Men värderingar och kultur kan också vara gynnsamt genom att t.ex. förespråka en lojalitet och tillit till systemet.

Hur tänker berörda aktörer kring skogen som livsmedelsresurs, och hur kan detta förstås utifrån kapacitetsteori?

Mitt arbete har visat att de berörda aktörerna i huvudsak tidigare inte har tänkt på skogen som en livsmedelsresurs i ett beredskapsperspektiv. Man har dock en medvetenhet om att skogen historiskt sett har varit en viktig resurs vid kris, och att detta kan komma att ske igen. Inom kapacitetsteorin är individens kunskaper en viktig faktor som reglerar kapaciteten – detta kan förklara varför man inte har reflekterat över skogen som livsmedelsresurs: empirin har visat att de som arbetar med livsmedelsberedskap sällan har kunskap om skogliga livsmedelsresurser eller hur frågan ska behandlas.

Aktörernas inställning till skogen som livsmedelsresurs kan även förstås utifrån kapacitetsteorin och den möjliggörande miljön. Min uppfattning är att det idag saknas en plattform och politiska processer där man uppmärksammar skogen från ett annat perspektiv än virkesproduktion och biologisk mångfald: detta gör att aktörerna inte har en naturlig ingång till perspektivet. Många av informanterna tog upp bristen på näringsinnehåll och tillgänglighet som argument mot skogliga livsmedelsresurser, vilket kan förstås utifrån den möjliggörande miljön och de värderingar och normativa aspekter som finns.

En slutsats man kan dra av min sammanställning om de skogliga livsmedelsresurserna är att de inte kommer ”kunna rädda landet” i en livsmedelsförsörjningskris. Detta beror på flera faktorer: det faktiska näringsinnehållet, den geografiska tillgängligheten och den existerande mängden av resurserna. Dock kan de skogliga livsmedelsresurserna ha en mer framträdande roll lokalt eller regionalt. Något som begränsar den potentiella planeringen för användandet av de skogliga livsmedelsresurserna är myndigheternas inställning och kunskap.

Slutord

Det intryck jag har av den svenska livsmedelsberedskapen är att det är ett invecklat system, där det är svårt att snabbt överblicka och förstå respektive aktörs ansvarsområde. Systemet är komplext och innehåller många variabler. Min uppfattning är dock att man just nu är i en ingångsfas, och att man just nu undersöker vilka roller respektive berörd aktör ska ha och hur man effektivast ska arbeta med frågan.

Som ovan nämnts är en slutsats jag kunnat dra av mitt arbete att aktörerna inte reflekterat över de skogliga livsmedelsresurserna och deras potentiella bidrag till livsmedelsberedskapen. Att man inte hanterat detta är något jag anser kan bli en risk. En av informanterna uttryckte att frågor som hanteras i nuläget, kommer bli svåra att arbeta med vid en beredskapssituation. Bakgrunden har visat att skogen historiskt varit en viktig resurs vid kris, och att det inte är osannolikt att dess betydelse skulle öka vid t.ex. en avspärrningssituation. Risken som jag kan se, är att utnyttjandet av resurserna i de svenska skogarna skulle kunna leda till konflikter i en kris, som de svenska myndigheterna inte kommer kunna hantera. Jag anser därför att det är önskvärt att reflektera över vad allemansrätten och resursutnyttjande kan leda till för svårigheter redan idag, så att man är förberedd när något väl händer.

En reflektion jag har gjort under mitt arbete är att begreppen beredskap och kris har mycket olika innebörd för olika aktörer. Kris kan innebära att en damm brister, att kortbetalningar slutar fungera såväl som att Sverige blir avspärrat. Hade jag gjort om mitt fältarbete nu hade jag lagt mer omsorg på att tillsammans med mina informanter reda ut vad de avser med beredskap respektive kris.

Förslag på relevant vidare forskning är att t.ex. undersöka närmare hur man kan betrakta livsmedelsberedskapen tydligare ur ett governanceperspektiv: hur långt har ansvaret förskjutits från staten till privata och ideella aktörer? Vidare hade det även varit intressant att undersöka hur privata aktörer ser på livsmedelsberedskapen och sin roll i denna, och om det går att hitta exempel på ideella aktörer på lokal respektive regional nivå.

Referenser

Skrivet material

- Attefall, Malin (2012-02-19) *Klimatförändringarna höjer matpriser* på SVT Nyheter, tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/vetenskap/klimatforandringarna-hojer-matpriser> [besökt 2017-10-03]
- Bacchi, Carol (2009) *Analycing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Australia
- Bacchi, Carol (2012) Introducing the "What's the problem represented to be" approach. I Bletsas, Angelique & Beasley, Chris (red.) (2012) *Engaging with Carol Bacchi Strategic Interventions and Exchanges*, North Terrace: University of Adelaide Press
- Bacchi, Carol & Goodwin, Susan (2016) *Poststructural Policy Analysis - A Guide to Practice* New York: Palgrave Macmillian
- Baky, Andras., Widerberg, Anna., Landquist, Birgit., Norberg, Ida., Berlin, Johanna., Engström, Jonas., Svanäng, Karin., Lorentzon, Kararina., Cronholm, Lars-Åke & Pettersson Ola (2013) *Sveriges primärproduktion och försörjning av livsmedel – möjliga konsekvenser vid en brist på tillgänglig fossil energi* JTI-rapport 2013, Lantbruk & Industri nr 410, Uppsala, Sweden: Institutet för jordbruks-och miljöteknik
- Becker, Per & Hagelsteen, Magnus (2016) Kapacitetsutveckling för katastrofriskreducering i Baez Ullberg, Susann & Becker, Per (2016) *Katastrofriskreducering – perspektiv, praktik, potential* Lund: Studentlitteratur
- Berger, Ella (2017-09-18) *USA och Nordkorea – undrar du vad som händer? Här är fem saker du behöver veta* <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/usa-och-nordkorea-undrar-du-vad-som-hander-har-ar-fem-saker-du-behoover-veta> [besökt 2018-01-11]

- Bolger, Joe (2010) Capacity development: why, what and how i *Capacity Development Occasional Series* Vol. 1, No. 1, May 2000 Qubec: Canadian International Development Agency
- Borlänge kommun (2017-11-01a) *Befolkning*
<https://www.borlange.se/kommun-och-politik/kommunfakta/befolkning/>
 [besökt 2017-11-30]
- Borlänge kommun (2017-11-01) *Kommunens skog*
<https://www.borlange.se/bygga-bo-och-miljo/kommunens-skog/> [besökt 2017-11-30]
- Brinkerhoff, Derick W., & Morgan, Peter J. (2010) Capacity and capacity development: coping with complexity i *Public Administration and Development*, vol. 30, no. 1, pp.2-10.
- Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder 2.*, [rev.] uppl., Malmö: Liber.
- Byron, Neil & Arnold, Michael (1997) What Futures for the People of the Tropical Forests? i *World Development* Vol. 27, No. 5, pp. 789-805
- CADRI (2011) *Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction* Genève: Capacity for Disaster Reduction Initiative
- Danell, Kjell & Bergström, Roger (2016a) 13. En viltförvaltning i sin linda, 1250-1634 i Danell, Kjell., Bergström Roger., Mattsson, Leif & Sörlin, Sverker (red.) (2016) *Jaktens historia i Sverige: vilt, människa, samhälle, kultur*. Stockholm: Liber AB
- Danell, Kjell & Bergström, Roger (2016b) 14. Stadgor och jaktmonopol, 1634-1789 1634 i Danell, Kjell., Bergström Roger., Mattsson, Leif & Sörlin, Sverker (red.) (2016) *Jaktens historia i Sverige: vilt, människa, samhälle, kultur*. Stockholm: Liber AB
- Emanuelsson, Urban (1999) Skogshistoria som växelverkan mellan skog och människa ur Pettersson, Ronny (red.) (1999) *Skogshistorisk forskning i Europa och Nordamerika – vad är skogshistoria, hur har den skrivits och varför?* Okänd tryckort: KSLA
- Eriksson, Camilla, Sollén Norrlin Sofia & Heed, Josefin (2016) *Hur skulle Sverige drabbas vid en avspärrning?*. Uppsala: SLU – framtidens lantbruk – djur, växter och markanvändning
- Faijermo, Sofie (2017) *Strategi för livsmedelssäkerhet: Varför behöver Sverige en sådan?* Uppsala: SLU

- Fischer, Georg., Larsson, Per., Lindgren, Johan & Östensson, Malin (2015) *Krisberedskap för livsmedelsförsörjning i ett internationellt perspektiv – en förstudie* FOI Memo 4945
- FOI (utan årtal) *Om FOI*, <https://www.foi.se/om-foi.html> [besökt 2017-10-26]
- Gäre, S., Lyckhage, G., & Sveriges civilförsvarsförbund. (2015). *Beredskap i kris : Om livsmedelsstrategi och försörjning*. Solna: Civilförsvarsförbundet.
- Hagelsteen, Magnus and Becker, Per (2013). Challenging disparities in capacity development for disaster risk reduction i *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 3, pp.4-13.
- Hansen, Karin., Malmaeus, Mikael & Lindblad, Maria (2014) *Ekosystemtjänster i svenska skogar* Stockholm: IVL Svenska Miljöinstitutet AB <https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Forskningsresultat/Resiliens-och-samhallsviktig-verksamhet/Kan-vi-producera-mat-nar-det-blir-kris/> [besökt 2017-10-12]
- Jonsson, Lena & Uddstål, Roger (2002) *Skog och trä 2002:1 En beskrivning av den svenska skogsbranschen* Umeå: SLU Vindelns försöksparker
- Jordbruket i siffror (2015a-09-22) *Jordbruket i Sverige: Basfakta i Uppsala län* tillgänglig på: <https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2015/09/22/jordbruket-i-sverige- uppsala-lan/> [besökt 2017-11-07]
- Jordbruket i siffror (2015b-11-19) *Jordbruket i Sverige: Basfakta om Dalar- nas län* <https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2015/11/19/basfakta- jordbruket-i-dalarna-lan/> [besökt 2017-11-30]
- Jordbruksverket (2017-07-12) *Jordbruksverkets ansvar vid kris och krig* <https://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket/krisberedskap/jordbruksverketsansvarvidkrisochkrig.4.3a2bcf1b1244c6487a480001810.html> [besökt 2017-11-06]
- Jordbruksverket (utan årtal) *Om jordbruksverket* <https://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket.4.5aec661121e26138528000506.html> [besökt 2017-10-20]
- Kvale, Steinar. & Brinkmann, Svend (2014) *Den kvalitativa forskningsinter- vjun* 3. [rev.] uppl., Lund: Studentlitteratur.

- Källman, Stefan (1984) *Vilda växters användning som föda i krissituationer – en förstudie över möjligheter och begränsningar* Stockholm: Försvarets forskningsanstalt
- Larsson, Oscar (2015a) *The Governmentality of Meta-governance - Identifying Theoretical and Empirical Challenges of Network Governance in the Political Field of Security and Beyond* Uppsala: Uppsala Universitet
- Larsson, Oscar. (2015b). Using Post-Structuralism to Explore The Full Impact of Ideas on Politics i *Critical Review - A Journal of Politics and Society*, 27(2), pp.174-197.
- Larsson, Oscar (2017) A theoretical framework for analyzing institutionalized domination in network governance arrangements i *Critical Policy Studies*, pp.1-20.
- Lindgren, Johan & Fischer, Georg (2011) *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv* Uppsala: Livsmedelsverket
- Livsmedelsverket (2011) *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Okänd tryckort: Livsmedelsverket
- Livsmedelsverket (2013) *Sammanställning - enkätundersökning av livsmedelssektorns krisberedskapsförmåga* Okänd tryckort: Livsmedelsverket
- Livsmedelsverket (2017a-04-07) *Livsmedelsförsörjning vid kris*
<https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/krisberedskap/livsmedelsforsorjning-vid-kris> [besökt 2017-10-14]
- Livsmedelsverket (2017b-10-09) *Om oss*
<https://www.livsmedelsverket.se/om-oss> [besökt 2017-10-14]
- Livsmedelsverket (2017c-06-22) *Energi, kalorier*
<https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/energi-kalorier> [besökt 2017-10-20]
- Livsmedelsverkets livsmedelsdatabas version (2017-03-14) *Näringsinnehåll: sökord hjortron*
<http://www7.slv.se/SokNaringsinnehall/Home/FoodDetails/5255447> [besökt 2017-10-20]
- LRF (utan årtal a) *Om LRF* <https://www.lrf.se/om-lrf/> [besökt 2017-10-19]
- LRF (utan årtal b) *Krisberedskap* <https://www.lrf.se/om-lrf/krisberedskap/> [besökt 2017-10-19]

- Länsstyrelsen Dalarnas län (utan årtal a) *Fakta om Dalarna*
<http://www.lansstyrelsen.se/Dalarna/Sv/om-lansstyrelsen/om-lanet/Pages/default.aspx> [besökt 2017-11-18]
- Länsstyrelsen Dalarnas län (utan årtal b) *Krisberedskap*
<http://www.lansstyrelsen.se/Dalarna/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/Pages/default.aspx> [besökt 2017-11-18]
- Länsstyrelsen Uppsala län (utan årtal) *Uppsala län*
<http://www.lansstyrelsen.se/upsala/Sv/om-lansstyrelsen/om-lanet/Pages/default.aspx> [besökt 2017-11-20]
- Molin, Lena & Östensson, Malin (2015) *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå* Okänd tryckort: FOI Rapport nr FOI-R—4109—SE
- Mowiz, Håkan (1997) *Skogarna som skafferi. Skogshistoriska essäer*. Institutionen för skogsskötsel, SLU, Umeå.
- MSB (2012-05-04) *Nationell risk- och förmågebedömning*
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Nationell-risk--och-formagebedomning/> [besökt 2017-10-14]
- MSB (2014-10-03) *Krishanteringsfrågor flyttas till Justitiedepartementet*
<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2014/Krishanteringsfragor-flyttas-till-Justitiedepartementet/> [besökt 2018-01-07]
- MSB (2015-06-08) *Kan vi producera mat när det blir kris?* Tillgänglig på
<https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Forskningsresultat/Resiliens-och-samhallsviktig-verksamhet/Kan-vi-producera-mat-nar-det-blir-kris/> [besökt 2017-11-29]
- MSB (2016-11-03) *Frågor och svar om Krisberedskapsveckan* tillgänglig på
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/MSBs-krisberedskapsvecka/Fragor-och-svar-om-krisberedskapsvecka/> [besökt 2017-10-03]
- MSB (2017a) *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (reviderad februari 2017)* Karlstad: MSB
- MSB (2017b) *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*, Karlstad: MSB
- Nationalencyklopedin (2017a), *livsmedelsberedskap* tillgänglig på
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/livsmedelsberedskap> [besökt 2017-10-03]

- Nationalencyklopedin (2017b) *arabiska våren*, tillgänglig på
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/arabiska-varen> [besökt 2017-10-03]
- Nylén, Bo (2017) *Matsvampar i skog och mark* Stockholm: Nordstedts
- Petterson, Börge (2001) Nötter, bär och svamp i Svanberg, Ingvar. Tunón, Håkan, 1965-; Pettersson, Börge (2001) *Människan och naturen*, Stockholm : Uppsala: Wahlström & Widstrand ; Centrum för biologisk mångfald.
- Pimentel, David., McNari, Michael., Buck, Louise., Pimentel, Maricia & Kamil, Jeremy (1997) The value of forest to world food security i *Human Ecology Vol. 25 nr 1*
- Proposition 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*
- Regeringen (utan årtal) *Näringsdepartement*
<http://www.regeringen.se/sveriges-regering/naringsdepartementet/> [besökt 2017-10-26]
- Regeringskansliet (16 januari 2017) *Vision och mål för livsmedelsstrategin fram till 2030* tillgänglig på
<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2017/01/mal-for-livsmedelsstrategin-fram-till-2030/> [besökt 25 sep -17]
- Region Dalarna, Landstinget Dalarna, Länsstyrelsen Dalarna, Arbetsförmedlingen & Högskolan Dalarna (2011) *Fakta om Dalarnas län* tillgänglig på
http://www.lansstyrelsen.se/dalarna/SiteCollectionDocuments/Sv/om-lansstyrelsen/om-lanet/2011_Fickfakta_64_Svenska_Low_Resolution.pdf [besökt 2017-11-18]
- SCB - Statistiska centralbyrån (2013) *Markanvändningen i Sverige. Sjätte utgåvan* Okänd tryckort: Statistiska centralbyrån finns även tillgänglig på
https://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Publiceringskalender/Visa-detaljrad-information/?publobjid=19880
- SCB - Statistiska centralbyrån (2016) *Uppsala 2016 kommunfakta* Okänd tryckort: Statistiska centralbyrån finns även tillgänglig på
<https://www.uppsala.se/contentassets/f09f9e6b994f41408c66064a2da8470b/upsala-kommunfakta-2016.pdf>
- SFS 1978:268 *Ransoneringslag*
- SFS 1987:259 *Jaktlag*

- SFS 2006:544 *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*
- SFS 2008:1002 *Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*
- SFS 2015:1052 *Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*
Skogsstyrelsen (utan årtal a) *Om oss* <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/>
[besökt 2017-10-31]
- Skogsstyrelsen (utan årtal b) *Kontakta skogsstyrelsen*
<https://www.skogsstyrelsen.se/kontakt/> [besökt 2017-10-31]
- Sollén Norrlin, Sofia (2016) *Farming in case of crisis Farmers' political trust and the social contract for food security in Sweden* Uppsala: SLU
- Sundberg, Marit (2017-12-27) *Försvarsberedningen presenterar delrapport om civila försvaret tillgänglig på*
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forsvarsberedningen-presenterar-delrapport-om-civilforsvaret> [besökt 2018-01-19]
- Sörlin, Sverker., Mattsson, Leif & Danell, Kjell (2016) 1. Jaktens rikedom och mångfald – ett inledande panorama i Danell, Kjell., Bergström Roger., Mattsson, Leif & Sörlin, Sverker (red.) (2016) *Jaktens historia i Sverige: vilt, människa, samhälle, kultur*. Stockholm: Liber AB
- Teorell, Jan. & Svensson, Torsten (2007) *Att fråga och att svara : samhällsvetenskaplig metod* 1. uppl., Stockholm: Liber.
- Veibäck, Ester., Fischer, Georg., Östensson, Malin & Lindgren Johan (2012) *Krishantering vid livsmedelsbrist - Resultat från seminarieövningar i fem kommuner* Okänd utgivningsort: FOI, Projekt nr: E15418 FOI Memo 5646
- Vladyshevskiy DV, Laletin AP, Vladyshevskiy AD (2000) "Role of wildlife and other non-wood forest products in food security in central Siberia" publicerad i *Unasylva* 202:46–52
- Wiklund, Eva & Malmfors, Gunnar (2014) *Viltkött som resurs*, Stockholm: Naturvårdsverket
- Östensson, Malin (2015) *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv – enkät till hushåll avseende tillgång och ansvar* Okänd utgivningsort: FOI Projekt nr: E13372 FOI Memo 5469

Intervjuer

- Bladlund, Thorsten (2017-11-20) Risk- och Säkerhetssamordnare på Borlänge kommun, telefonintervju
- Blomquist, Sofia (2017-10-31) specialist på skogens sociala värden på Skogsstyrelsen, telefonintervju
- Drottja, Anders och Wetterin, Anders (2017-10-09) Lantbrukarnas riksförbund, Krisberedskapsansvarig samt samordnare arbetsmiljö, omsorgs- & kommungrupper respektive jakt- och viltexpert, intervju på LRFs huvudkontor i Stockholm
- Forsner, Tord (2017-10-03) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Senior analytiker på avdelningen för utveckling av samhällsskydd, analyserar krisberedskapen på nationell nivå. Telefonintervju
- Frisell, Therese (2017-09-28) Livsmedelsverket, arbetar på råd- och beredskapsavdelningen och har ett samordningsansvar och kris- och beredskapsplanering, intervju på Livsmedelsverket i Uppsala
- Jönsson, Lars-Håkan (2017-11-14) beredskapsdirektör och enhetschef för Samhällsbyggnadsenheten på Länsstyrelsen Dalarna, telefonintervju
- Källman, Stefan (2017-09-27) Näringsdepartementet, tjänsteman. Ansvarig över att samordna forskning och krisberedskapsarbete som rör de areella näringarna samt arktiska frågor, intervju på Näringsdepartementet i Stockholm
- Lindgren, Johan och Hörnsten Friberg, Lisa (2017-10-24) medarbetare på FOI, intervju på FOIs kontor i Kista
- Meurling, Gunilla (2017-11-06) miljöhandläggare på Uppsala kommun som arbetar på avdelningen för ekologisk hållbarhet, intervju på Uppsala kommun
- Olsson, Magnus (2017-10-10) Jordbruksverket, arbetar på enheten för marknad och handel samt med försörjningsfrågor, telefonintervju
- Westlund, Hanna och Nilsson, Sara (2017-11-13) handläggare krisberedskap respektive handläggare på landsbygdsutvecklingsenheten på Länsstyrelsen Uppsala, intervju på Länsstyrelsen Uppsalas kontor i Uppsala

Bilaga 1 Aktörspresentation

I följande bilaga presenteras de aktörer jag har intervjuat i mitt arbete. Jag kommer här redovisa för aktörens roll, vilka arbetsområden de har samt vilken informant jag intervjuat.

Näringsdepartementet

Ett departement är en del av regeringskansliet och har ett visst ansvarsområde, vilket innebär att det är en politiskt styrd organisation. Regeringen ger departementet mål, departementet förmedlar och kontrollerar sedan detta till de myndigheter man styr över. Myndigheterna återrappporterar sedan till näringsdepartementet där man bland annat tar upp vilka resurser som krävs för att utföra arbetet man ålagts. Näringsdepartementets ansvar innefattar boende och byggande, statliga bolag, politik kopplat till IT, näringsliv, innovation, landsbygdsfrågor, livsmedel, regional tillväxt, postfrågor, transporter och infrastruktur (Regeringen u.å.)- Inom ramen för dessa frågor hamnar bland annat livsmedelsberedskapen. Enligt Stefan Källman, som arbetar på näringsdepartementet med att samordna de forskningsfrågor och den del av krisberedskapsarbetet som berör de areella näringarna, så jobbar departementet både med att utveckla den fredstida krisberedskapen och det nya civila försvaret. Arbetet med det nya totalförsvaret innefattar 13 myndigheter, och tre av dessa som berör livsmedelsfrågorna ligger under näringsdepartementet: Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Livsmedelsverket samt Jordbruksverket. Även Skogsstyrelsen ligger under Näringsdepartementet, vilket gör att man i sitt dagliga arbete kommer i kontakt med skogsfrågor. Från Näringsdepartementet intervjuades Stefan Källman, som arbetar med att samordna de forskningsfrågor och den del av krisberedskapsarbetet som berör de areella näringarna. Källman har även tidigare forskat för FOA kring bland annat alternativa användningsområden för produkter från skogen.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är Sveriges expert- och centrala myndighet när det gäller livsmedelsområdet. Man arbetar bland annat för säkra livsmedel och drycksmedel och att man som konsument inte ska bli vilseledd (Livsmedelsverket 2017b). I Livsmedelverkets uppdrag ingår sedan

2010 också ansvaret över ”samordning av beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning i ledet efter primärproduktionen, i kortvariga kriser” (Livsmedelsverket 2017a). Livsmedelsverkets kontakt med skogen är begränsat: man ser det som något som är bra för hälsan, men man arbetar generellt sett inte med det som en livsmedelsresurs. Informanten från Livsmedelsverket var Therese Frisell, som arbetar på arbetar på råd- och beredskapsavdelningen och har ansvar över samordning samt kris- och beredskapsplanering.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är en svensk expertmyndighet som ansvarar för frågor som rör skogen. I detta ingår dels virkesproduktion, men även andra värden, såsom biologisk mångfald och sociala värden (Skogsstyrelsen u.å. a). Skogsstyrelsen har sitt huvudkontor i Jönköping, men man har även flera lokalkontor ute i landet (Skogsstyrelsen u.å. b). Informant vad Sofia Blomquist, specialist på skogens sociala värden på Skogsstyrelsen. Hon berättade att myndigheten arbetar med beredskap utifrån skador på skogen, såsom den stora branden i Västmanland 2014. Man arbetar dock inte med, såvida Blomquist känner till, krigsberedskap eller livsmedelsförsörjningsfrågor. Det finns dock på myndigheten en medvetenhet om skogens historiska roll vid krissituationer.

Jordbruksverket

Jordbruksverket är den myndighet som ansvarar över jordbruk, fiske och landsbygdsutveckling (Jordbruksverket u.å.). Jordbruksverket har ansvar över primärproduktionen i kristider, vilket innebär att de vid en kris snabbt ska få igång en krisorganisation som kan hantera det som händer: de ska bland annat informera och försöka minimera följderna av krisen (Jordbruksverket 2017). I arbetet med det civila försvaret arbetar man just nu utifrån fyra områden för att förbättra sin förmåga att hantera en beredskaps- eller krigssituation: försörjningsförmågan, smittskyddet, växtskyddet och förmågan till att krisleda (Jordbruksverket 2017). I en krissituation kan Jordbruksverket inte gå in och detaljstyra – man kan t.ex. inte gå in och styra vad bönder ska odla. Magnus Olsson som är utredare på Jordbruksverket var den informant som intervjuades. Han berättade att i Jordbruksverkets arbete med livsmedelsberedskapen så följer man bland annat produktionen och marknadens utveckling. Detta gör att man bland annat bildar sig en uppfattning över vad Sverige importerar, varifrån detta sker och vad

detta skulle innebära för försörjningen i kristid. Enligt Magnus Olsson jobbar Jordbruksverket inte direkt med skogen i någon större utsträckning när det gäller livsmedelsförsörjning, men berör det bland annat när man diskuterar vildsvinsproblematiken. Man har dock ett visst myndighetssamarbete med Skogsstyrelsen, då man har sina kontor bredvid varandra (Olsson 2017-10-10)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheterna för samhällsskydd och beredskap, hädanefter kallat MSB, inrättades 2009 och ligger under justitiedepartementet. MSBs uppgift är att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser, inklusive en krigssituation. Myndigheten har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret (SFS 2008:1002). Livsmedelsverket har ansvar över livsmedelsfrågor (SFS 2015:1052), vilket då innebär att MSB inte har något huvudansvar över dessa frågor. Om en händelse behöver åtgärder eller samordning på en nationell nivå så har MSB i uppdrag att stärka de ansvariga aktörerna samt att skapa förutsättningar för samordning och inriktning inom ramen för myndighetens operativa uppdrag. Den kompetens och det stöd MSB kan bidra med kan se ut på flera olika sätt; det kan vara med kompetens inom något av myndighetens expertområden (t.ex. genom forskning), bidrag med förstärkningsresurser eller genom att förse de berörda aktörerna med information om den aktuella händelsen (MSB 2017a). MSB gör även varje år en nationell risk- och förmågebedömning, förkortat NRFB, för Sverige. Syftet med en NRFB är att ge landet ett strategiskt beslutsunderlag att använda när man ska inrikta och utveckla samhällsskydd och beredskap (MSB 2012). I bedömningen som gjordes 2017 lyfte MSB exempelvis att livsmedel är ett av sju prioriterade områden där aktörerna bör fokusera på ett förmågeförhöjande arbete för att få en bättre beredskap (MSB 2017b). Från MSB intervjuade jag Tord Forsner, som arbetar som senior analytiker på avdelningen för utveckling av samhällsskydd och arbetar med att analysera krisberedskapen på nationell nivå. Forsner berättade att man från MSBs sida bland annat arbetar med hur samhället ska planera och bygga upp inför den beredskapssituation som en höjd beredskap kan innebära.

Lantbrukarnas riksförbund

Lantbrukarnas riksförbund, hädanefter förkortat LRF, är en intresseorganisation som bevakar lantbrukares intressen i Sverige. I LRFs arbete ingår bland annat att övervaka och delta i frågor som berör de gröna näringarna (LRF u.å. a). Bland dessa frågor ingår till exempel krisberedskapsfrågor, där man försöker upprätthålla ett kontaktnät med berörda myndigheter (LRF u.å. b). LRF sitter med i SKAL-gruppen, en samverkansgrupp för livsmedelsberedskapsfrågor, och Folk och Försvar, en sammanslutning där man arbetar för att främja diskussioner om säkerhetspolitik och försvar. I dessa forum försöker LRF lyfta livsmedelsberedskapsfrågan ur lantbrukarnas perspektiv. Från LRF intervjuades två informanter: Anders Drottja som är krisberedskapsansvarig och Anders Wetterin som är vilt- och jaktansvarig.

FOI

Totalförsvarets forskningsinstitut, kallat FOI, är en svensk myndighet vars kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling och studier för försvar och säkerhet (FOI u.å.). FOI är uppdragsfinansierad och jobbar i huvudsak åt försvarsmakten och försvarets materielverk, men de arbetar även mot civila myndigheter. De har till exempel genomfört forskningsprojekt och publicerat rapporter på uppdrag av livsmedelsverket. Från FOI intervjuades två forskare: Lisa Hörnsten Friberg som har en skoglig forskarbakgrund. För närvarande arbetar hon med verksamhetsutveckling och för att öka nyttan från EU till svensk krisberedskap. Johan Lindgren, som arbetar som analytiker i uppdrag som rör olika delar av krisberedskapssystemet, bland annat med frågeställningar som rör livsmedelsförsörjning vid kriser. Det material som presenteras här reflekterar informanternas erfarenheter och kunskap som *individer* – det speglar med andra ord inte myndighetens FOIs åsikter.

Länsstyrelsen Uppsala

Uppsala län består av åtta kommuner och år 2014 bodde 348 995 personer i länet, varav ca två tredjedelar i Uppsala kommun (Länsstyrelsen Uppsala län u. å.). I Uppsala län är cirka 23% av arealen jordbruksmark, och runt 60 % skogsmark (SCB 2013: 38). Länsstyrelsen i Uppsala län är en bevakningsskyldig myndighet, vilket innebär att de bland annat ska omvärldsbevaka och göra risk- och sårbarhetsanalyser för att möjliggöra att de kan klara sina uppgifter vid en höjd beredskap (SFS 2015:1052). På länsstyrelsen Uppsala ligger arbetet med krisberedskap på Enheten för samhällsskydd och beredskap (som ligger un-

der samhällsavdelningen), men även Enheten för landsbygdsutveckling vidrör frågan kring livsmedelsberedskap. Länsstyrelsen arbetar med skogsfrågor, men inte ur ett livsmedelsperspektiv. Jag intervjuade Sara Nilsson, handläggare på landsbygdsutvecklingsenheten, och Hanna Westlund som arbetar som handläggare för krisberedskap från Länsstyrelsen Uppsala. I nuläget arbetar man generellt sett inte med livsmedelsberedskap på länsstyrelsen berättar Westlund, men däremot har man inom länet arbetat en hel del med frågor som berör dricksvatten på både regional och lokal nivå (Westlund & Nilsson 2017-11-13). Man håller även på att ta fram en handlingsplan för livsmedel för länet berättar Sara Nilsson, och i detta arbete involverar man ett flertal aspekter, där ett perspektiv är beredskapen (ibid). Dessutom tar länsstyrelsen årligen fram en risk- och sårbarhetsanalys för hela länet samt utbildar och genomför övningar med beredskapsinriktning, både internt och externt (Westlund & Nilsson 2017-11-13).

Länsstyrelsen Dalarna

Dalarnas län består av 15 kommuner och sammanfaller till stor del med det historiska landskapet Dalarna. I länet bor cirka 277 000 personer (Länsstyrelsen Dalarnas län u. å. a). Dalarna är ett skogsrikt län - 2011 var 68% av arealen är skogbeväxt och endast 2% av ytan var åkermark (Region Dalarna et. al. 2011: 28f). Länsstyrelsen Dalarna har sitt huvudsäte i Falun och består av sex enheter. Det är enheten för Samhällsbyggnad som ansvarar för frågor som rör civil beredskap och krishantering, vilket inkluderar livsmedelsberedskapsfrågor (Länsstyrelsen Dalarnas län u. å. b). Länsstyrelsen arbetar med skogsfrågor, men ej ur ett livsmedelsperspektiv. Länsstyrelsen Dalarna är, precis som alla andra länsstyrelser, en bevakningsskyldig myndighet (SFS 2015:1052). Informant från Länsstyrelsen Dalarna var Lars-Håkan Jönsson, Beredskapsdirektör och Enhetschef för samhällsbyggnadsenheten. I nuläget jobbar man med beredskapsfrågan på Länsstyrelsen Dalarna mot en systematisk målbild 2020 tillsammans med bland annat Försvarsmakten (Jönsson 2017-11-14). I nuläget ligger frågan om livsmedelsberedskap på enheten för Samhällsbyggnad, och arbetet är relativt centrerat till beredskapsavdelningen som ligger under denna enhet. I ett längre perspektiv hoppas man att kunna sprida arbetet och kunskapen till hela organisationen; tanken är då att de arbetsuppgifter man har vid normalläget ska spegla de uppgifter man har i en beredskapssituation. Jönsson (2017-11-14) berättar att på Länsstyrelsen Dalarna pratar man generellt inte om livsmedelsberedskap, utan

mer om dricksvattenförsörjning och hur man kan förbereda hushåll på elavbrott eller om beredskap i allmänhet.

Uppsala kommun

Uppsala kommun är en kommun i Mälardalen. År 2015 bodde i kommunen ca 210 000 invånare (SCB 2016), vilket gör den till en av Sveriges största kommuner. I Uppsala finns två universitet och därmed är en stor del av befolkningen i 20-årsåldern – sett till riksgenomsnittet har kommunen en högre andel unga (ibid). År 2014 var 48 459 hektar i kommunen åkermark, och det motsvarar ca 22% av kommunens totala areal (Jordbruket i siffror: 2015a). På Uppsala kommun intervjuades Gunilla Meurling, som arbetar som miljöhandläggare på avdelningen för Ekologisk hållbarhet vilket även är den avdelning som i ansvarar för livsmedelsberedskap i nuläget. Detta berättar Meurling beror på att man idag inte har något strukturerat arbete med endast livsmedelsberedskap, utan har inkorporerats i avdelningens arbete med hållbar lokal livsmedelsförsörjning (Meurling 2017-11-06). Dock ska beredskapsavdelningen och avdelningen för ekologisk hållbarhet inom en snar framtid ta upp frågan om livsmedelsberedskap tillsammans.

Borlänge kommun

Borlänge kommun är en kommun i Dalarnas län. I december 2016 bodde 51 604 invånare i Borlänge kommun (Borlänge kommun 2017a). Kommunen är en av de största jordbrukskommunerna i länet, där ca 12% av kommunens yta är jordbruksmark (Jordbruket i siffror 2015b). Borlänge är även en skogstät kommun, och kommunen själv äger 3 500 hektar (Borlänge kommun 2017b). Thorsten Bladlund, risk- och säkerhetssamordnare som intervjuades om på Borlänge kommuns arbete med livsmedelsberedskap och skogen. Borlänge kommuns arbete generellt med beredskap handlar till mångt och mycket om att ta fram beredskaps- och krisplaner, ibland tillsammans med länsstyrelsen, berättar Bladlund (2017-11-20).