

Utredning centralt omsättningslager Oktober 2023

start. Stockholm

Utredning centralt omsättningslager
3 oktober 2023

Dnr: SF 2023/435

Utredning genomförd av: Serviceförvaltningen Upphandling och inköp i samarbete med Stadsledningskontoret Säkerhetsavdelningen

Utgivare: Charlotte Goliath

Kontaktperson: Liselothé Engelgren

Konsult: Raymond Holmström

Sammanfattning

I syfte att stärka stadens beredskapsförmåga har Serviceförvaltningen fått i uppdrag att genomföra en utredning avseende etablering av ett centralt omsättningslager för vissa utvalda livsmedel och förbrukningsvaror. Utredningen utgör beslutsunderlag för inriktning av etableringen.

Utredningens förslag till inriktning är att Stockholms stad (Staden) beslutar om att etablera ett centralt omsättningslager som bedrivs i egen regi och med en egen funktion av anställd personal.

Egen regi ger goda förutsättningar att skapa en leveranstrygghet som ger staden förmåga att upprätthålla sina verksamheter under allvarliga samhällsstörningar enligt ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna.

Dimensioneringen för det centrala lagret föreslås vara 7 dagar för livsmedel och 14 dagar för förbrukningsmateriel, med en ambition att över tid successivt öka förmågan. Föreslagen dimensionering har sin utgångspunkt i att omsättningslagret är en påbyggnad till verksamheternas egna lokala lagerhållning.

Vidare föreslås att omsättning sker genom att utvalda verksamheter utses att delta i omsättningen av lagrets produkter när så behövs. En sådan metod för omsättning ger en större rådighet i att förutse hur mycket material som kan omsättas vid varje tillfälle.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Innehållsförteckning	4
Beskrivning av uppdraget	5
Bakgrund	5
Nuläge	7
<i>Avgränsningar</i>	<i>8</i>
Metod för genomförande	9
Omvärldsbevakning	10
<i>Utredningar</i>	<i>10</i>
<i>Kommuner</i>	<i>10</i>
<i>Livsmedelsverket</i>	<i>11</i>
Möjliga vägval	12
<i>Egen regi</i>	<i>12</i>
<i>Upphandling av lagerhållningstjänst</i>	<i>13</i>
Dimensionering	14
Omsättning	15
Ekonomi	16
Analys och slutsats	17
Förslag till inriktning	19
Nästa steg	20
Källor	21

Beskrivning av uppdraget

Serviceförvaltningen har i kommunfullmäktiges budget 2023 fått i ”uppdrag att under ledning av stadsledningskontoret och i samarbete med socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen, förskoleförvaltningen, äldreförvaltningen och samtliga stadsdelar¹ utreda och påbörja etablering av ett centralt omsättningslager² för vissa livsmedel och vissa förbrukningsvaror i syfte att höja stadens beredskapsförmåga”.

Projekt Centralt omsättningslager har etablerats för genomförande av uppdraget och genomförandet sker i två steg.

I första steget genomförs en utredning som utgör beslutsunderlag för inriktning av framtida etablering. I steg två påbörjas etablering av ett centralt omsättningslager baserat på inriktningsbeslut.

Denna rapport innehåller resultatet av genomförd utredning som omfattar behov av lagring för de verksamheter som bedrivs i egen regi.

Målet med utredningen är att:

- beskriva nuläge, förutsättningar samt ekonomiska konsekvenser och risker för olika vägval i etablering av centralt omsättningslager
- tydliggöra och föreslå dimensionering i olika eskaleringsnivåer³ av beredskapsförmåga, samt visa på förslag på nivåer i staden och varför dessa nivåer är lämpliga.

Rapporten bedöms vara en informationstillgång och av sekretesskäl, har utredningen därför valt att i delar av rapporten inte gå in på detaljer.

Bakgrund

Regeringens inriktning för totalförsvaret är tydlig: ”totalförsvaret ska stärkas ytterligare, och en del i det är att utveckla Sveriges

¹ Varav tre stadsdelar (Skärholmen, Norra innerstan och Järva) har deltagit i arbetsgruppen. Övriga stadsdelar har deltagit i remissrundnan.

² Med centralt omsättningslager menas i denna utredning ett lager med urval av artiklar som ska omsättas och inte vara statiska.

³ Stadens krishantering utgår från flera eskaleringsnivåer: störning, allvarlig händelse, extraordinär händelse och höjd beredskap.

försörjningsberedskap. Förmågan att upprätthålla en nödvändig försörjning ingår också i målet för det civila försvaret. Ett samhälle som är väl rustat för en kris är avgörande”.⁴

Sveriges totalförsvaret består av ett militärt försvar och ett civilt försvar. Att skapa ett starkt civilt försvar är en process som planeras fortgå under många år framåt. Inriktningen för arbetet med totalförsvaret under försvarsperioden 2021–2025 är att Sverige ska ha beredskap för krig, även på svensk mark, och förmåga att klara sig helt på egen hand utan hjälp utifrån under minst tre månader.

LEH, Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (lag 2006:544), styr arbetet avseende beredskapen i kommunen och regionen. Ytterst är syftet med beredskapsarbetet att minska sårbarheten i verksamheterna samt att ha en god förmåga att hantera krissituationer i krig och fred.

Kommuner och regioner har enligt LEH en skyldighet att göra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Syftet med RSA:n är att identifiera och analysera vilka samhällsstörningar i fredstid som kan inträffa, identifiera sårbarheter utifrån dessa och sedan besluta om åtgärder. Med RSA:n som underlag identifieras ett antal åtgärder som ska stärka beredskapen.

Utöver det egna verksamhetsansvaret har kommunen ett geografiskt områdesansvar på lokal nivå. Det innebär att det inom ett visst område ska finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder före, under och efter en händelse.

Det svenska krisberedskapssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och tre grundprinciper som utgörs av ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Därför är det viktigt att staden i första hand utvecklar sitt krisberedskapsarbete på sin ordinarie struktur.

Ansvarsprincipen

Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska även ha det under en krissituation. Det betyder att förvaltningens och nämndens ansvar är de samma vid en kris som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Likhetsprincipen

⁴ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/forsorjningsberedskap/forsorjningsberedskap-i-kommuner-och-regioner/>
(2023-09-11)

Under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt. Verksamheten ska också, om det är möjligt, skötas på samma plats som under normala förhållanden.

Närhetsprincipen

En kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen och den aktuella regionen som leder och arbetar med insatsen. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med statliga insatser.

Mot bakgrund av upprustningen av totalförsvaret och stadens ansvar att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter och axla det geografiska områdesansvaret i kris och krig har ett behov av ett centralt omsättningslager för att ytterligare säkra försörjningstryggheten för samhällsviktig verksamhet identifierats.

Nuläge

Stadens förutsättningar att hantera ett centralt omsättningslager är goda. Staden har en väl fungerande infrastruktur och omfattande förmåga att hantera ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna och sitt geografiska områdesansvar. Staden har kapacitet att utveckla förmågan att omsätta artiklarna i ett centralt omsättningslager.

Lärdomarna och förmågan som formades under pandemin är värdefull kunskap och utgångspunkt om staden beslutar att etablera ett centralt omsättningslager i egen regi.

Flera av kommunfullmäktige beslutade budgetuppdrag innebär en omfattande satsning från stadens sida när det gäller att skapa förmåga och kunskap för att kunna bedriva verksamhet vid fredstida kriser, höjd beredskap eller krig.

I staden pågår ett flertal projekt och initiativ som syftar till att öka den civila beredskapen. Parallellt med denna utredning pågår tre större uppdrag som syftar till att säkerställa en likriktad grundberedskap hos alla stadens verksamheter som bedriver måltidsverksamhet. Uppdragen genomförs av respektive ansvarig fackförvaltning i samråd med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna.

Ur Stockholms stads budget 2023:

- *Utbildningsnämnden ska i samråd med kommunstyrelsen planera för att stadens skolor beredskapslagrar i egen regi för att klara ett grundläggande måltidsbehov för samtliga elever och personal under flera dygn*

- *Förskolenämnden ska, i samarbete med stadsdelsnämnderna och i samråd med kommunstyrelsen, planera för att stadens förskolor beredskapslagrar i egen regi för att klara ett grundläggande måltidsbehov för samtliga förskolebarn och personal under flera dygn*
- *Socialnämnden, äldrenämnden och stadsdelsnämnderna ska i samråd med kommunstyrelsen planera för att stadens boenden inom äldreomsorg och LSS beredskapslagrar i egen regi för att klara ett grundläggande måltidsbehov för brukare och personal under minst sju dygn*

Utöver dessa kan lokala uppdrag och initiativ förekomma inom en förvaltning eller bolag.

Staden har under 2023 upprättat en ny struktur för arbetet med civil beredskap. Strukturen består av tio beredskapssektorer, vilka speglar de tio nationella beredskapssektorerna, fyra beredskapsområden samt ett antal funktioner för styrning och ledning. Syftet är att skapa en ändamålsenlig och verksamhetsnära beredskapsplanering i staden samt att ha en organisation som kan möta det arbete som bedrivs på nationell nivå.

I det fortsatta arbetet med etableringen av centralt omsättningslager är det av vikt att arbetet synkroniseras med stadens arbete med ny struktur för civil beredskap.

Avgränsningar

Med hänsyn till samtidigt pågående utredningar och projekt inom staden avseende säkerhet och beredskap är tydliga avgränsningar viktiga.

Denna utredning omfattar enbart verksamhet som staden bedriver i egen regi. I ett senare skede kan arbetet även komma att se över hur staden ska hantera upphandlade privata utförare.

Projektets uppdrag är att genomföra en utredning som underlag för beslut om vägval vid etablering av centralt omsättningslager. Aktiviteter hänförliga till genomförande av etableringen, som till exempel utformning av logistik och systemstöd, detaljerad redogörelse över vilka artiklar och volymer som behöver lagerhållas, utredning av möjliga lämpliga lokaler, utbildning, rutiner och checklistor samt instruktioner för omsättningslager, inte omfattas utan kommer vara en del i nästa steg av projektet.

Det behov ett centralt omsättningslager ska fylla har i utredningen avgränsats utifrån vad som är samhällsviktig verksamhet och vad som är kritiskt för liv och hälsa. Stadens behov av artiklar och

mängder är i nuläget svårt att redogöra för i detalj. Övergripande handlar det om utvalda artiklar inom följande områden: skyddsmaterial, livsmedel, hygien- och rengöringsartiklar samt hälso- och sjukvårdsprodukter. I samband med etablering specificeras vilka produkter som ska ingå i lagret.

Läkemedelsförsörjning är exkluderad från detta uppdrag med anledning av att det är ett område med säregna förutsättningar där Region Stockholm har ett stort ansvar.

För att säkra utredningsarbetet har utredningen även strävat efter att takta och skapa synergier med närliggande initiativ. Det finns till exempel synergier mellan utredningsuppdrag avseende centralt omsättningslager och sektorsorganisation för civil beredskap avseende livsmedel och dricksvatten där Serviceförvaltningen är sektorsansvarig. Ytterligare synergier finns till aktiviteter i kommunfullmäktiges budget 2023 avseende bland annat utredning av grundläggande måltidsbehov för skola, förskola samt stadens boenden inom äldreomsorg och LSS.

Metod för genomförande

Utredningen har genomförts i samarbete med Stadsledningskontorets säkerhetsavdelning. Information har inhämtats genom litteraturstudier (se källförteckning) och intervjuer samt arbetsmöten med representanter från de tre geografiskt ansvariga stadsdelsförvaltningarna, socialförvaltningen, äldreförvaltningen och utbildningsförvaltningen.

Arbetet har skett i fyra steg, informationsinhämtning, analys och slutsatser, upprättande av rapport samt remissrunda.

Samtliga berörda stadsdelar, socialförvaltningen, äldreförvaltningen, förskoleförvaltningen samt utbildningsförvaltningen deltar i remissrundan.

Informationsinhämtningen har omfattat

- Omvärldsbevakning
- Utvärdering av möjliga vägval
- Dimensionering
- Omsättning
- Ekonomi

Omvärldsbevakning

Utredningar

Med anledning av Sveriges arbete med att återuppbygga sin förmåga inom totalförsvaret pågår ett antal olika utredningar som är av intresse för denna utredning. I denna omvärldsbevakning har utredningen valt att nämna två utredningar som har bäring på projektet.

Statskontoret har i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner⁵. Uppdraget innebär att Statskontoret ska analysera kommuners och regioners förutsättningar att vidta nödvändiga förberedelser inom livsmedelsberedskap inför höjd beredskap och krig. Om det finns behov ska Statskontoret även lämna förslag på åtgärder för att uppnå målen för det civila försvaret inom områden som hälso- sjukvård, skola, barnomsorg och inom socialtjänstens verksamhetsområde.

Den andra utredningen⁶ om nationell samordning av försörjningsberedskapen genomfördes av den särskilda utredaren Birgitta Böhlin på uppdrag av regeringen. Utredningens uppdrag var att analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt utreda principer och former för finansiering av samhällets försörjningsberedskap. Utredningen menar att för Sverige är det centralt att de globala handelsflödena upprätthålls. En störning kan emellertid vara av sådan karaktär att handel med omvärlden inte räcker till för att hantera uppkomna bristsituationer. För sådana situationer behöver samhället ha beredskap i form av exempelvis beredskapslager och förberedd produktionsomställning. Vidare menar utredningen att den verksamhet som bland annat bedrivs i kommuner är avgörande för att upprätthålla grundläggande funktioner i samhället.

Kommuner

Utredningen har varit i kontakt med sex kommuner av olika storlek. Dessa kommuner har ansetts kunna bidra med viktig information till utredningen med tanke på deras storlek samt i vilket skede av deras arbete med krisberedskap och civilt försvar de befinner sig i. Av

⁵ Statskontoret ska slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) den 3 oktober 2023.

⁶ En modell för svensk försörjningsberedskap. SOU 2023:50. Redovisades den 31 augusti 2023.

sekretesskäl uppges inte vilka kommuner som ingått i omvärldsbevakningen.

Även om flera av kommunerna har påbörjat sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar har flertalet av dem som kontaktats ännu inte påbörjat sitt arbete med att utreda frågan om ett centralt omsättningslager. Några har kommit en bit på vägen och ytterligare några har etablerat någon form av central lösning av ett lager.

En av de kontaktade kommunerna är tveksam till om ett centralt omsättningslager är rätt väg att gå. Övriga kommuner gör bedömningen att ett centralt lager i någon form är nödvändigt för förmågan att hantera allvarliga samhällsstörningar.

Vissa av de intervjuade kommunerna har idag ett beredskapslager i egen regi då de anser att en kommun behöver ha ett eget lager.

Andra har inga centrala lager och har ännu inte bestämt sig för inriktning. Deras uppdrag är i nuläget att ta fram en strategi för inriktning och etablering.

Flera av de intervjuade kommunerna inväntar de olika statliga utredningar som pågår och väntas slutredovisas under hösten 2023 och i början av 2024.

Några kommuner lägger omfattande resurser på att bygga upp sin beredskapsförmåga och i det ingår centrala beredskapslager och omsättningslager.

I stort sett alla intervjuade kommuner anser att ett centralt omsättningslager ska drivas i egen regi. Endast en kommun uppger att de även överväger att upphandla en lagerhållningstjänst.

Summerat kan utredningen konstatera att det finns en stor variation avseende hur långt de intervjuade kommunerna kommit i sitt beredskapsarbete, samt vad de utifrån sin lokala kontext fokuserar på.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet för mat och dricksvatten och ska arbeta för att bygga upp en uthållig beredskap vid kris och krig. Som sektorsansvarig myndighet stödjer och samordnar Livsmedelsverket andra beredskapsmyndigheter inom livsmedelsförsörjnings- och dricksvattensektorn.

Livsmedelsverket har i sin handbok, Beredskapshandbok för offentliga måltider⁷ ett avsnitt kring vikten av att bygga upp ett lager. Av handboken framgår att det kan ta tid och kräva resurser att

⁷ Beredskapshandbok för offentliga måltider, Livsmedelsverket, 2022. Uppsala.

bygga upp ett lager. Därför bör det göras stegvis och kontinuerligt menar myndigheten samt företrädesvis i dialog med leverantörer för att säkerställa tillgång till aktuella livsmedel. Myndigheten belyser vidare att uppbyggnaden av ett livsmedelslager behöver ske utifrån de behov och förutsättningar som finns inom den egna kommunen.

Myndigheten ger även rådet att börja med en rimlig ambitionsnivå utifrån de egna förutsättningarna, då det är många aspekter som behöver tas med i uppbyggnaden av ett lager och att arbetet ofta innebär en iterativ process där verksamheten provar sig fram. Livsmedelsverket rekommenderar därför att försörjningsberedskapen byggs upp successivt.

Möjliga vägval

Utredningen har kommit fram till att det finns två möjliga alternativa vägval vid etablering av centralt omsättningslager:

- etablering i egen regi
- upphandling av lagerhållningstjänst

Under utredningens gång har det konstaterats att leverantörsmarknaden för upphandling av lagerhållningstjänst är omogen och det saknas en tydligt etablerad tjänst för denna typ av lager.

I samråd med styrgrupp har det under utredningens gång därmed beslutats att utredningen tar hänsyn till båda vägvalen men med tyngdpunkt på alternativet egen regi, vilket även följer de styrande principerna om ansvar, närhet och likhet.

Notera att stadens verksamheter har ansvar för sin egen grundläggande beredskap och att ett centralt uppsättningslager utgör ett komplement till denna.

Nedan följer en genomgång av respektive alternativs fördelar och nackdelar samt risker, vilka diskuterats fram vid genomförda arbetsmöten och i samråd med styrgrupp.

Egen regi

Fördelar

Fördelen med att etablera ett centralt omsättningslager i egen regi är till exempel möjligheterna till kvalitetssäkring och överblickbarhet. Att inrätta en funktion som har stadens omsättningslager som sin kärnverksamhet möjliggör en högre grad av kompetens, funktionalitet och stabilitet.

Ett omsättningslager i egen regi innebär en bättre kontroll över lagrets innehåll, kvalitet, tillgänglighet och säkerhet än vad som förväntas vid upphandling av lagerhållningstjänster. Ett eget lager gör även staden mindre sårbar för störningar i leveranskedjan eller vid konkurrens från andra verksamheter som är i behov av samma utrustning och material.

Om lagret drivs i egen regi kan stadens specifika behov och förutsättningar i högre grad tillgodoses, till exempel behov av anpassning av lagrets geografiska placering med hänsyn till befolkningsstruktur, verksamheter eller lokala risker och hot.

Att bedriva omsättningslagret i egen regi ger möjlighet att nyttja befintlig kompetens, infrastruktur och den samverkan som byggdes upp för hantering av medicinskt skyddsmaterial under pandemin. Detta genom att till exempel använda egen personal, lokaler, fordon och utrustning för att sköta lagret.

Nackdelar

För att möta stadens behov kan det vara svårt att upprätthålla ett tillräckligt stort och varierat omsättningslager för att kunna hantera olika typer av kriser eller krig. Det kommer att krävas stora investeringar samt budget för löpande driftskostnader för att förvara, underhålla och omsätta lagret samt rekrytera nödvändig kompetens för hantering och drift av lagret.

Risker

Riskerna med egen regi är:

- Svårigheterna att bedöma omfattning och exakt kostnad för uppbyggnaden.
- Att målsättningen med ett väl fungerande centralt omsättningslager inte uppnås på grund av bristande resurser.

Upphandling av lagerhållningstjänst

Fördelar

Fördelen med att upphandla en lagerhållningstjänst där även omsättning ingår är att staden skulle bespara sig en arbetsinsats, då just omsättningen kan för vissa produkter vara en omfattande del av det löpande arbetet med ett lager. De egna personalkostnaderna skulle hållas till ett minimum, så även de egna hyreskostnaderna. För verksamheterna skulle det också bli enklare då de inte behöver delta i att omsätta lagret.

Genom upphandling av lagerhållningstjänst får staden en leverantör med kompetens inom logistik och transport som avropas vid behov.

Nackdelar

Nackdelen med att upphandla en lagerhållningstjänst är den osäkerhet som råder avseende kostnader och villkor på grund av, i nuläget, avsaknaden av leverantörer med lagerhållning i sitt tjänsteutbud.

Att upphandla lagerhållningstjänst förutsätter dessutom omfattande kravställning och genomförande av en säkerhetskryddad upphandling (SUA), vilket kan innebära ett omfattande arbete.

Oavsett tillgång till leverantörer är en lagerhållningstjänst för detta ändamål en komplex tjänst som kräver omfattande avtalsuppföljning/avtalsförvaltning, inte minst för att bibehålla stadens rådighet över sin förmåga att hantera kriser.

Risker

Riskerna med att upphandla lagerhållningstjänster från avtalad leverantör är:

- Att leverantören inte kan fullgöra sitt uppdrag, inte klarar av att leverera samt att tillgången på varor kan omprioriteras.
- Att leverantören kan gå i konkurs.
- Att leveranssäkerhet inte kan upprätthållas vid höjd beredskap.
- Avsaknad av tillgången på leverantörer som kan möta stadens krav på lagerhållning, då marknaden är omogen och då det i nuläget saknas tydligt etablerade tjänster för denna typ av lager.
- Att leverantören kan åberopa force majeure.

Dimensionering

En central aspekt av att planera ett centralt omsättningslager är dimensionering, d.v.s. hur mycket av varje produkt och vilka produkter som ska lagerhållas. Detta är viktigt för att veta hur lång uthållighet staden har, men det är också en förutsättning för att planera kostnader för lagerhållningen, samt i vilken takt omsättning kan och behöver ske i förhållande till produkternas utgångsdatum.

Det finns flera olika nivåer av dimensionering; allt från den enskilda förskolans och äldreboendets dimensionering som är från några dygn upp till sju dygn till det nationella målet för Sverige som är tre månader.

Dimensioneringen av ett centralt omsättningslager bör ha sin utgångspunkt i att vara en påbyggnad till verksamheternas egen lagerhållning.

Möjligheten till omsättning är en nyckelfaktor att ta hänsyn till vid dimensionering. Ju högre volym som lagerhålls av en produkt, desto mer aktivt kan det bli nödvändigt att arbeta med omsättningen av den. Dimensionerande analyser behöver göras utifrån följande faktorer:

- Omfattning och typ av produktion/tillgänglighet på marknaden, både inhemskt och internationellt.
- Omfattning och typ av användning/förbrukning i staden.
- Hållbarhet.
- Regionala/nationella möjligheter till ytterligare stöd och samarbeten.

Omsättning

Omsättning av de varor som lagerhålls är en av kärnfrågorna i arbetet med lagerhållning av livsmedel och förbrukningsvaror. Omsättning av lager är kritiskt för att säkra varornas kvalitet, undvika svinn samt tillhandahålla en lagerhållningsverksamhet som är kostnadseffektiv. Vissa produkter kan lagerhållas utan omsättning men stora delar av stadens verksamheter kräver beredskap i form av livsmedel och förbrukningsvaror med utgångsdatum, vilket kräver regelbunden förbrukning innan de blir gamla och behöver kasseras.

Omsättning är den del av beredskapslagring som kräver en kontinuerlig arbetsinsats. Hur ansvaret än fördelas inom staden, med undantag för att upphandla lagerhållning som tjänst, krävs interna personalresurser vars uppgift är att ansvara för upprätthållandet av ett väl fungerande omsättningslager.

Inom de egna verksamheterna sköts omsättningen löpande i och med att produkterna finns på verksamheten, används där och löpande fylls på. Upprättar staden ett centralt omsättningslager i egen regi innebär det att verksamheterna kommer behöva göra beställningar från såväl ordinarie leverantörer men även från omsättningslagret för att på så sätt bidra till att lagret omsätts. Vid upphandling av lagerhållningstjänst omfattas omsättning av tjänsten vilket innebär att verksamheternas beställningsrutiner inte påverkas.

För att hantera omsättning på ett stadsövergripande plan uppstår behovet av en väl utvecklad distributionskedja i sin helhet. Detta innefattar administration och löpande analyser, inköp, lagerhållning, omsättningsbeställningar, packning och leveranser.

Det finns olika tillvägagångssätt för omsättning av varor varav två prövades vid det pilotprojekt som Stadsledningskontoret

genomförde under 2022⁸, med syfte att omsätta stadens lager av skyddsmaterial:

- Stadenövergripande, samtliga avropande verksamheter erbjuds under en begränsad tid att beställa varor och därmed bidra till att lagret omsätts.
- Omsättning utförs genom att utvalda verksamheter regelbundet beställer sina varor från lagret och därmed bidrar till att varorna i lagrets omsätts.

Erfarenheterna från pilotprojektet visar att:

1. det finns en stor förståelse för att ett centralt lager är en gemensam funktion som kräver gemensamma insatser för att upprätthålla
2. stadsövergripande, frivillig omsättning kräver bred kommunikation vilket har ett sekundärt syfte att hålla beredskapsfrågan aktuell för samtliga verksamheter
3. frivillig omsättning medför att det är svårare att förutse hur mycket material som kan omsättas vid varje tillfälle
4. de regelbundna beställningarna inte upplevdes vara någon ökad börda för de utvalda verksamheterna
5. en framgångsfaktor för omsättning är ett väl integrerat system

Utöver ovan beskrivna tillvägagångssätt för omsättning kan omsättning även ske genom att utvalda verksamheter utses att delta i omsättningen av lagrets produkter när så behövs. Denna tredje metod ger en större rådighet i att förutse hur mycket material som kan omsättas vid varje tillfälle.

Ekonomi

Kostnaderna för ett omsättningslager omfattar såväl engångskostnader som löpande kostnader och kan delas upp i följande områden.

- Inköp av lagervaror
- Lagerhyra
- Lagerhållning; omsättning, inventering, reservkraft
- Transporter
- Funktion (förvaltningsorganisation, personalkostnader för planering, samordning, drift och hantering)
- IT-system (lagersystem)
- Försäkringskostnader

⁸ Rapport: Förutsättningar för beredskapslager i Stockholms stad 2023

- Säkerhet och bevakning
- Etablering av lager (projektorganisation för etablering)

Kostnaden för inköp och behov av lagerutrymme beror på vilken typ av varor eller material och vilken mängd som ska lagras. Denna information finns inte tillgänglig i nuläget.

Kostnader för försäkring tillkommer endast om lagrets värde per lagerplats överstiger 350msek⁹.

Kostnaden för lagerhållning kan variera beroende på vilken kvalitet, säkerhet och tillgänglighet som krävs för lagret samt vilka risker och hot som lagret ska skyddas mot. Kostnaden för lagerhållning är också beroende av om stadens egna lokalbestånd kan nyttjas för ändamålet.

Antal medarbetare i en funktion beror på vägval även om vissa tjänster och kompetens är nödvändiga oavsett val. Kostnaden för till exempel lagerarbetare och chaufförer skulle vid upphandlad tjänst vara en del i leverantörens pris.

Kostnaden för upphandlade lagerhållningstjänster är inte möjlig att beräkna utan mer information om volymer osv. En så kallad RFI (request for information) skulle kunna genomföras och skulle kunna ge viss vägledning då tjänsten inte finns tillgänglig på marknaden och kostnaderna för de olika delarna i tjänsten varierar beroende på faktorer som till exempel:

- vilken typ av varor eller material som ska lagras, och hur mycket
- vilken leverantör som anlitas,
- vilka villkor som gäller för avtalet
- vilken kvalitet, säkerhet och tillgänglighet som krävs för lagret
- vilka risker och hot som lagret ska skydda mot, och hur ofta det behöver användas.

Projektkostnaden för att genomföra etableringen av lagret medför en engångskostnad vars storlek påverkas av projektets omfattning avseende resurser och tid, vilket i sin tur är avhängigt beslut om etableringstakt.

Analys och slutsats

Utredningens uppfattning är att staden behöver driva ett centralt omsättningslager i egen regi. De huvudsakliga argumenten för

⁹ Källa: Stadens försäkringsbolag S:t Erik Försäkring.

etablering av ett centralt omsättningslager i egen regi beskrivs nedan.

Utredningen anser att produkter som ska säkerställa stadens beredskapsförmåga bör hanteras i egen regi, för att säkerställa kontroll och förmåga vid de olika eskaleringsnivåer som staden utgår ifrån. Detta ligger även i linje med stadens inriktning att öka sin rådighet i kris och krig.

Det finns i nuläget inget uttalat mål för kommunernas dimensionering motsvarande det nationella målet om tre månader, utan mer en ambition att sikta mot det över tid.

Livsmedel har i regel kortare hållbarhet än andra förbrukningsvaror och ställer därför högre krav på omsättning: Därför ser utredningen att det är lämpligt att utgå ifrån 7 dygn. Föreslagen dimensionering har sin utgångspunkt i att omsättningslagret är en påbyggnad till verksamheternas egen lokala lagerhållning. I stadens budget 2023 finns andra pågående uppdrag som utredningen har tagit del av och använt sig av vid bedömningen av dimensionering. Sådana uppdrag är att utbildnings-, förskole-, social- respektive äldreförvaltningen har fått i uppdrag att säkerställa att berörda verksamheter lagrar livsmedel lokalt för flera dygn, upp till 7 dygn. Uppdragen genomförs av respektive ansvarig fackförvaltning i samråd med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna.

Utredningens förslag på en dimensionering på 14 dygn för förbrukningsmateriel är en avvägning mellan att börja i mindre skala för att få möjlighet att testa rutiner kring omsättning och övrigt logistik, bedöma kostnader och dylikt, samtidigt som det ändå är en markant förmågehöjning från nuläget. En alltför liten volym hade medfört svårigheter att berättiga de tröskelkostnader som kommer med att upprätta en grundhantering (lokal, personal, logistik). 14 dygn går i linje med vad flera andra kommuner valt att börja med och är ett utgångsläge som passar väl med att höja den egna förmågan utan att förekomma de nationella processer som pågår och som kan mynna ut i utökade direktiv eller alternativa arbetssätt på sikt.

Utredningen har därmed kommit fram till att 7 dygn för utpekade livsmedel och 14 dygn för utvalt förbrukningsmateriel i det centrala omsättningslagret är en rimlig initial dimensionering för staden. Det bygger på att det lokalt finns en förmåga på upp till 7 dygn. Utredningen ser att uppbyggnaden kan ske med en ambition att nå en ökad förmåga över tid.

Val av metod för omsättning av lager i egen regi förutsätter en väl utvecklad och förankrad process för distribution. Utformningen föreslås ske i nära dialog med Stadsledningskontoret och utvalda berörda verksamheter, varefter val av metod beslutas.

Vidare ser utredningen att en lösning på transport- och logistikfrågan kan hanteras genom att det centrala omsättningslagret är placerat på flera olika geografiska platser i staden, vilket även minskar sårbarheten. Utredningen menar att den nya sektorsindelningen i staden ger vägledning och ett förslag är att det centrala omsättningslagret på sikt fördelas utifrån geografisk placering Norr, Syd och Mitt.

Stockholm stad har goda erfarenheter av förmågan som byggdes upp under pandemin i form av ett lager och en intern distributionskedja. Det finns goda förutsättningar att bygga vidare på dessa erfarenheter och i högre grad öka förståelsen och kompetensen inom staden. Beredskapsperspektivet och vad som krävs för att upprätthålla denna behöver finnas hos alla de som på något sätt arbetar med samhällsviktig verksamhet. På så sätt skapas även goda förutsättningar för ett omsättningslager som håller hög nivå och är ändamålsenlig över tid. Ny lagstiftning och nya arbetssätt är exempel på förändringar som kan skapa nya behov i lagerhållningen. Därför är det viktigt att kompetensen finns hos medarbetare i staden så att relevanta förändringar identifieras och anpassningar görs därefter.

Kostnaderna för de olika vägvalen är inte fullt ut kända. Båda vägvalen kräver investeringar och löpande driftskostnader då det rör sig om en omfattande förmågehöjning och en ny normalnivå för stadens beredskap. En successiv uppbyggnad av dimensioneringen är att föredra även ur ett ekonomiskt perspektiv.

Förslag till inriktning

Utredningens förslag till inriktning är:

att

- staden beslutar om att driften av det centrala omsättningslagret sker i egen regi,
- en särskild enhet, funktion, skapas för drift och hantering av lagret,
- dimensioneringen för vissa livsmedel är 7 dygn och för visst förbrukningsmateriel 14 dygn, med en ambition att över tid öka förmågan,
- budgetram för löpande driftskostnader samt inköp av livsmedel samt förbrukningsvaror i enlighet med föreslagen dimensionering avsätts,
- omsättning sker genom att utvalda verksamheter utses att delta i omsättningen av lagrets produkter när så behövs

Nästa steg

Efter beslut om inriktning av framtida etablering föreslår utredningen att Serviceförvaltningen ges i uppdrag att påbörja steg två i projektet omfattande:

- framtagande av en tänkt etableringsplan och budget som inkluderar vad som krävs för att ett omsättningslager ska kunna fungera under normal tid och under kristid
- förslag på vilka livsmedel och vilka förbrukningsvaror som ska finnas i ett omsättningslager
- utformning av process för omsättning av varor med sista förbrukningsdatum ska hanteras (gäller även förbrukningsvaror med bäst-före-datum).

Källor

FOI "Beredskapslagring, En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige" 2019, FOI-R--4644—SE

Försvarsberedningens rapporter Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66)

Försvarsutskottets betänkande ”Totalförsvaret 2021-2025”, 2020/21: FöU4 s. 26

Försvarsdepartementets betänkande ”En modell för svensk försörjningsberedskap” (SOU 2023:50)

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

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

krisinformation.se

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

Livsmedelsverket, Beredskapshandbok för offentliga måltider

MSB, Handbok i kommunal krisberedskap.

MSB, Krisberedskap & civilt försvar.

MSB, Vad är samhällsviktig verksamhet?

Regeringens proposition Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025

Regeringens proposition Totalförsvaret 2021-2025, Prop. 2020/21:30

Rapport: Förutsättningar för beredskapslager i Stockholm stad, 2023.

Socialdepartementets delbetänkande. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19)

Styrdokument: Stockholms stads struktur och sektorsorganisation för civil beredskap.

Styrdokument: Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023

Stockholms stads budget för 2023-2025

Totalförsvarets forskningsinstitut FOI "Beredskapslagring, En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige" 2019.