



Privat-offentlig samverkan

– FRÅN IDÉ TILL FUNGERANDE PRAKTIK

Martin Carlsson-Wall
Kalle Kraus

KBM:S TEMASERIE | 2006:2



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2006:2

Privat-offentlig samverkan

– FRÅN IDÉ TILL FUNGERANDE PRAKTIK

Martin Carlsson-Wall

Kalle Kraus

Titel: Privat-offentlig samverkan – från idé till fungerande praktik
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Lucky Look/Alamy
Upplaga: 1 000 ex

ISSN: 1652-2915
ISBN: 91-85053-98-8
KBM:s dnr: 0724/2005
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2005

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning.
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s temaserie 2006:2

Innehåll

Förord	5
Introduktion	7
Privat-offentlig samverkan – dags att påbörja en ny fas i livscykeln	8
Privat-offentlig samverkan – ett processperspektiv	9
Privat-offentlig samverkan – nyckelfaktorer för organisering och finansiering	10
Samverkan i förebyggande arbete eller under en kris	12
Från idé till fungerande praktik	13
Metod	14
Litteraturstudie	14
Intervjustudie	15
Livsmedelsbranschen	16
Introduktion	16
Erfarenheter av privat-offentlig samverkan – förebyggande	16
Erfarenhet av privat-offentlig samverkan – kris	18
Generella åsikter om privat-offentlig samverkan	19
Åsikter om privat-offentlig samverkan – förebyggande	19
Åsikter om privat-offentlig samverkan – kris	23
Transportbranschen	25
Introduktion	25
Erfarenheter av privat-offentlig samverkan – förebyggande	25
Erfarenheter av privat-offentlig samverkan – kris	26
Generella åsikter om privat-offentlig samverkan	27
Åsikter om privat-offentlig samverkan – förebyggande	29
Åsikter om privat-offentlig samverkan – kris	31

Analys	34
Privat-offentlig samverkan i livsmedelsbranschen	34
Privat-offentlig samverkan i transportbranschen	36
Gemensamma drag och framtida utveckling	38
Slutsatser	42
Övergripande slutsatser	42
Praktiska implikationer	45
Litteratur	48
Appendix 1. Det offentliga verktygslådan	49
De olika verktygen	49
<i>Det offentliga som marknadsaktör</i>	49
<i>Piska och morot</i>	49
<i>Begränsningar i användandet av morot och piska</i>	50
<i>Piska</i>	51
<i>Morot</i>	51
<i>Att kombinera piska och morot</i>	52
Att välja rätt verktyg	53
<i>Reglering under hot om fängelsestraff, böter, näringsförbud eller annat</i>	53
<i>Högre skattesatser eller direkta avgifter på konsumtion, investering eller drift</i>	53
<i>Inköp av varor och tjänster för offentligt bruk</i>	53
<i>Lägre skattesatser, direkta bidrag eller andra subventioner</i>	54
<i>Krav på licensering</i>	54
<i>Offentlig kvalitetsgradering</i>	54
<i>Skönhetstävlingar och handel med rätter</i>	54
<i>Offentlig reglering av konsumtion för att styra produktion</i>	54
<i>Offentliga monopolföretag</i>	55
<i>Offentliga företag på en konkurrensutsatt marknad</i>	55
<i>Medfinansieringsansvar för privata aktörer</i>	56
<i>Krav på att marknadsaktörer tecknar försäkringar</i>	56
Metoder för att bedöma och styra säkerhetsnivåer	56
<i>Riskenivåer kan regleras genom styrning av tekniska lösningar ...</i>	57
<i>... eller med hjälp av datorsimuleringar</i>	57
<i>Det offentliga är beroende av teknisk och metodologisk kompetens</i>	58
Appendix 2. Intervjupersoner	59
<i>Livsmedelsbranschen</i>	59
<i>Transportbranschen</i>	59

Förord

Krisberedskapsmyndigheten har till uppgift att stärka samhällets krisberedskap. Detta sker bl.a. genom att utveckla former för samverkan mellan näringslivet och offentlig sektor. Till stöd för detta arbete har myndigheten ett råd, Rådet för näringslivssamverkan, knutet till sig. För att öka kunskaperna om samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet har Rådet för näringslivssamverkan initierat denna studie.

Behovet av privat-offentlig samverkan (POS) för att förbättra samhällssäkerhet, krisberedskap och krishantering betonas av både näringslivet och den offentliga sektorn. Det finns ett behov av mer forskning kring privat-offentlig samverkan. Mot denna bakgrund har studien ”Privat-offentlig samverkan – från idé till fungerande praktik” genomförts av Martin Carlsson-Wall och Kalle Kraus, doktorander vid Handelshögskolan i Stockholm. Den empiriska delen är baserad på intervjuer med företrädare för livsmedelsbranschen och transportbranschen.

Författarna tydliggör vikten av att rikta fokus mot själva genomförandeprocessen i privat-offentlig samverkan.

Reglering och ekonomiska styrinstrument bör inte ses som exkluderande alternativ till privat-offentlig samverkan, menar författarna. Tvärtom kan sådana verktyg vara bra och nödvändiga komplement. Fyra nyckelfaktorer för framgång identifieras i studien: ett starkt och tydligt *ledarskap* från den offentliga sfären, vikten av *förtroende* mellan parterna innan samverkan mellan näringslivet och offentliga sektorn inleds, rätt *deltagare* där vissa personer som ingår i privat-offentlig samverkan bör ha insikt om förhållandena inom både offentlig sektor och näringsliv, samt behovet av att deltagarna har tydliga *incitament* att ingå i samverkan.

Vikten av att börja med konkreta samverkansformer i det nära perspektivet betonas för att skapa erfarenheter och en positiv atmosfär kring samverkan. Det behövs även en ökad förståelse för att samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor och dess förutsättningar skiljer sig åt beroende på om samverkan sker på nationell, regional eller lokal nivå. Vidare föreslås en projektledarutbildning för privat-offentlig samverkan.

Studien belyser på ett tydligt sätt viktiga frågor gällande samverkan mellan näringslivet och offentlig sektor och den publiceras med förhoppningen att den kommer att vara av intresse

och nytta för både näringslivet och den offentliga sektorn i syfte att stärka samhällets krishantering.

Författarna ansvarar själva för innehållet och slutsatser i studien.

Jan Nygren

Ledamot i KBM:s Råd för näringslivssamverkan

Vice VD, SAAB AB och ordförande, Näringslivets säkerhetsdelegation

Introduktion

I januari 2005 drabbades södra Sverige av en mycket kraftfull storm och förödelsen av ”Gudrun” var enorm. Förutom att stormen var en tragedi för enskilda individer kom även frågor om *ansvar för samhällssäkerhet, krisberedskap och krishantering* att debatteras kraftigt. Vilket ansvar har elbolagen och vilket ansvar har den offentliga sektorn?

I en tidigare studie beskrivs tre sätt att skapa samhällssäkerhet och krisberedskap: a) reglering, b) ekonomiska policyinstrument c) privat-offentlig samverkan (Andersson & Malm 2004). Vid en sammanvägning av det offentliga och näringslivets syn på de tre alternativen beskrivs privat-offentlig samverkan vara det bästa alternativet. Privat-offentlig samverkan ses som ett forum där näringsliv och det offentliga utan tvång eller hierarkier tillsammans tar ansvar för samhällssäkerhet och krisberedskap. Flera svenska studier poängterar dock att samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor inte är ett säkert framgångsrecept och efterlyser fler studier (Andersson & Malm 2004, Sandebring 2005).

Sandebring (2005), som studerat två samverkansprojekt mellan näringsliv och offentlig sektor, drar slutsatsen att det i dessa fall varit svårt att få till stånd de önskade resultaten. Han har bl.a. studerat HEL-projektet (Helhetssyn på elberedskapsprojektet) som etablerades av Energimyndigheten. I detta projekt har Energimyndigheten, andra myndigheter, branschföreningar och företag samlats i ett nätverk. I HEL-projektet var det svårt för deltagarna att enas om en gemensam finansieringsplan för elberedskapsåtgärder. Han beskriver hur flera av deltagarna var missnöjda med projektet och att näringslivets deltagande avtog med tiden.

Till skillnad från Sandebring (2005) som studerar samverkan innan kriser, studerar Sandefeldt (2005) hur samverkan gått till under kris. De fyra kriser hon studerat är giftutsläppet i Hallandsåsen 1997, Branden i Göteborg 1998, EU-kravallerna i Göteborg 2001 och Kista elavbrott 2001. En viktig slutsats är att det största problemet i dessa kriser har varit bristen på information för att organisera samverkan.

Studien pekar också på kopplingen mellan arbetet under en kris och det förberedande arbetet innan kriser. Framförallt betonas vikten av att det redan finns etablerade kontaktytor i icke-kristid för att samverkan under en kris ska vara så effektiv som möjligt.

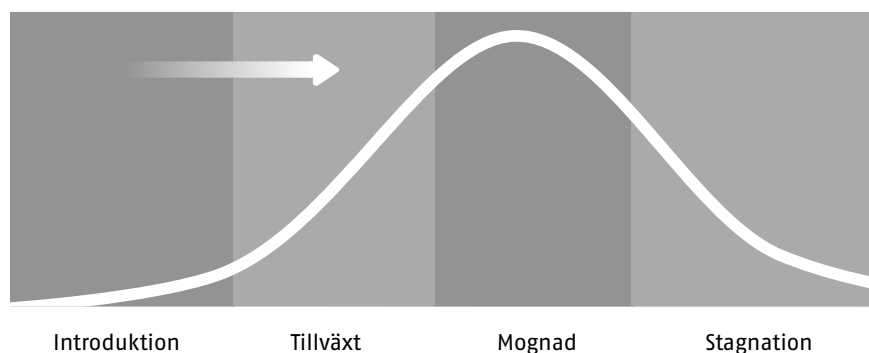
Vi ser således att tidigare litteratur argumenterar för ökad spridning av privat-offentlig samverkan (Andersson & Malm 2004), behandlat samverkan såväl innan kris (Sandebring 2005) som under kris (Sandefeldt 2005). Det kan konstateras att idén om privat-offentlig samverkan vunnit mark. Utmaningen ligger dock i att ta det ett steg längre, att få privat-offentlig samverkan att gå från idé till fungerande praktik. Detta är tänkt att löpa som en röd tråd genom denna studie.

PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

Dags att påbörja en ny fas i livscykeln

Denna studie fokuserar på implementering av privat-offentlig samverkan. Utifrån ett livscykelperspektiv är implementeringsfrågor en naturlig fortsättning på de tidigare studier som introducerat privat-offentlig samverkan som idé och argumenterat för vilka vinster som finns med privat-offentlig samverkan.

När fokus flyttas mot att studera implementering av privat-offentlig samverkan får detta konsekvenser för vad som är centralt att studera. Istället för att studera privat-offentlig samverkan som en statisk produkt ser vi samverkan som en dynamisk process.



Figur 1. Utvecklingen av privat-offentlig samverkan. Dags att påbörja en ny fas i livscykeln.

Ett statiskt synsätt kan sägas vara som ett fotografi. Vi kan få kunskap om olika karaktärsdrag. Men tyvärr kan vi inte säga lika mycket om vad som hänt innan och efter fotografiet, dvs. hur processen fortskridit och vad som lett till ett visst resultat. Därför menar vi att en kompletterande syn på privat-offentlig samverkan är att studera processen och förstå vad som gör att samverkan lyckas eller misslyckas. Med ett processsynsätt blir förändring och praktik det intressanta studieobjektet (Mouritsen & Thrane 2005). Vi vill förstå varför och på vilket sätt aktörer i privat-offentlig samverkan interagerar, mer än att betona vikten av interaktion i samverkan.

PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

Ett processperspektiv

En första konsekvens av ett processsynsätt är att det får implikationer för hur privat-offentlig samverkan kan förstås i förhållande till reglering och ekonomiska policyinstrument. Reglering, ekonomiska policyinstrument och privat-offentlig samverkan har setts som tre skilda sätt att skapa samhällssäkerhet och privat-offentlig samverkan förespråkas som det bästa alternativet (Andersson & Malm 2004). Med ett processsynsätt är en central tes i denna studie att privat-offentlig samverkan, reglering och ekonomiska policyinstrument inte ska ses som tre ömsesidigt uteslutande alternativ. Tvärtom argumenterar vi för att reglering och eko-

nomiska policyinstrument har viktiga roller i privat-offentlig samverkan.

Det offentliga har en verktygslåda att tillgå (i denna verktygslåda ingår reglering och en mängd ekonomiska policyinstrument) och med hjälp av verktygslådan kan det offentliga med staten i spetsen skapa nödvändiga spänningar i relation till det privata näringslivet. Genom att använda eller diskutera användningen av de olika verktygen bidrar staten till att göra frågan (i detta fall samhällssäkerhet) central för företagen. Interaktion uppstår mellan det offentliga och näringslivet och verktygen diskuteras tillsammans med andra frågor i ett samverkansforum. Privat-offentlig samverkan blir därmed ett forum där reglering och andra ekonomiska policyinstrument i det offentliga verktygslådan diskuteras. Privat-offentlig samverkan, reglering och ekonomiska policyinstrument är alla viktiga ingredienser när kakan samhällssäkerhet ska bakas och företagen inbjuds att vara med i processen.

Denna tes har stöd i internationell forskning kring privat-offentlig samverkan. Faerman et al (2001) studerar privat-offentlig samverkan på den amerikanska finansbranschen och hur samhällssäkerhetsfrågor kring derivat diskuterades och löstes i ett samverkansforum. Det viktiga i denna process var att privat-offentlig samverkan sågs som ett forum där reglering diskuteras mellan myndigheter och näringslivet. Författarna beskriver hur ett samarbete mellan privata företag och myndigheter, kallat Derivatives Policy

Group (DPG), formade lagstiftning för finansiell innovation. Ett viktigt syfte med samarbetet var att myndigheterna kunde dra nytta av den privata sektorns kunskap om den finansiella marknaden samtidigt som företagen kände att de fick vara med och påverka hur regleringen av marknaden skulle se ut. En grupp bestående av de sex största företagen på derivatmarknaden, bl.a. Goldman Sachs och Merrill Lynch, och de två reglerande myndigheterna på derivatmarknaden, United States Securities and Exchange Commission (SEC) och Commodity Futures Trading Commission (CFTC) utvecklade standarder för riskhantering, interna kontroller och rapportering.

Det är alltså inte bara lösningarna i sig själva som är viktiga, utan hur de skapar spänningar mellan aktörer som bör betonas. När utvärderingar visar att privat-offentlig samverkan inte ger önskade effekter så kan en orsak vara att inga spänningar har skapats. Om det inte finns någon spänning och alla håller med varandra så kommer diskussionen inte gå framåt. Detta blir extra viktigt i det förebyggande arbetet för att skapa samhällssäkerhet, dvs. innan en kris inträffat.

PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

Nyckelfaktorer för organisering och finansiering

Forskning kring samverkan mellan organisationer och företag visar att två frågor är viktiga för att nå framgång – hur de organiseras och hur de finansieras (Faerman et al 2001, Dekker 2004, Håkansson & Lind 2004, Mouritsen & Thrane 2005). Faerman et al (2001) identifierar fyra nyckelfaktorer för att förstå processen kring privat-offentlig samverkan:

- Att det finns ett starkt ledarskap.
- Att deltagarna har förtroende för varandra när projektet startas.
- Att det är ”rätt” deltagare.
- Att deltagarna har rätt incitament att delta.

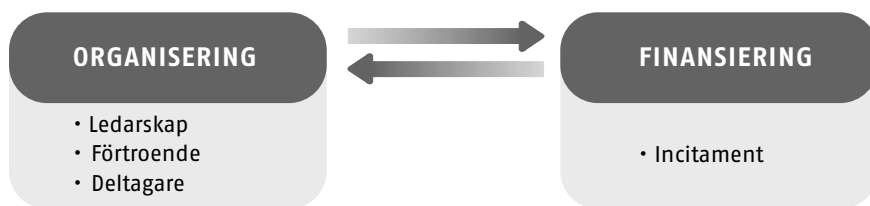
De fyra faktorerna i den amerikanska studien är inte unika. Tidigare studier kring privat-offentlig samverkan i Sverige har pekat på vinsterna med någon eller några av faktorerna. Att det offentliga spelar en viktig roll som ledare betonas ofta av företag. Anledningen till att vi valt denna analysmodell är att den dels fokuserar på att förstå processen kring privat-offentlig samverkan, dels att de fyra nyckelfaktorerna knyter an till de två huvudprocesserna organisering och finansiering. Vi menar att de tre första faktorerna har att göra med hur privat-offentlig sam-

verkan organiseras samt att den fjärde faktorn kring incitament kan knytas till finansiering. Rätt incitament är också något som kan förstås i relation till reglering och ekonomiska policy-instrument. Det är genom att staten tar ett tydligt ledaransvar och använder verktygen reglering och ekonomiska policyinstrument som rätt incitament skapas.

En annan aspekt är betydelsen av historia (Faerman et al 2001, Håkansson & Lind 2004). Resultatet av ett samverkansprojekt påverkar förtroendet och tilliten till nästa projekt. Om staten tar ett tydligt och konkret ledarskap som leder till positiva resultat ökar förtroendet bland de deltagande företagen. Därigenom är varje samverkansprojekt en investering i framtiden. Detta kan givetvis få konsekvenser för resursallokering. Istället för att starta stora och komplexa projekt kan det vara bättre att börja med mindre pilotprojekt som bygger förtroende bland de ledande aktörerna inom en viss bransch. Ett framgångsrikt pilotprojekt

kan sedan leda vidare till större och mer komplexa samverkansprojekt.

En konsekvens av vårt synsätt blir att privat-offentlig samverkan inte behöver ses som ett samarbete mellan jämlika parter utan hierarkier. Vi menar att samarbete och ömsesidig respekt är en viktig funktion, men att spänningar och tydligt ledarskap leder till att samarbetsprocessen tar sig ett steg längre. Med detta synsätt skiljer vi oss från tidigare forskning som beskrivit privat-offentlig samverkan som ett samarbete mellan jämlika parter. Istället menar vi att det offentliga måste ta ett tydligare ansvar och vara den som håller i stafettpipen. Det är trots allt den offentliga sektorn som har verktygslådan att tillgå och det vet näringslivet om. Vad som sedan utmynnar av interaktionen behöver dock inte vara att något av verktygen används, men kan vara det. Betydelsen av att ha en tydlig ledare med mandat att införa sanktioner (i detta fall exempelvis en reglering), har betonats i flera studier kring samverkan.



Figur 2. Privat-offentlig samverkan – nyckelfaktorer för organisering och finansiering.

I den ovan beskrivna studien av Faerman et al (2001) betonas tydligt ledarskap som en viktig framgångsfaktor i samverkan mellan myndigheter och näringslivet. I studien visas det tydligt att SEC (Securities and Exchange Commission) var den ledande myndigheten och detta betonades av parterna som en förutsättning för att samarbetet skulle fungera väl. Det gjorde att myndighetshierarkin var klar och de inblandade parterna visste vem som hade mandat att fatta beslut för det offentliga räkning. Det var tydligt att myndigheterna hade auktoritet och det poängteras av de intervjuade i studien att det som ledde processen framåt var att det fanns ett överhängande hot om en detaljerad reglering. Detta gjorde att företagen hade betydande incitament att ingå i privat-offentlig samverkan och diskutera med myndigheterna för att få en konstruktiv lösning. Det skapades interaktion och spänning som förde samtalen framåt.

Samverkan i förebyggande arbete eller under en kris

Tidigare forskning kring samarbeten såväl inom privat som offentlig sektor visar att komplexa nätverk karakteriseras av en hög grad av heterogenitet (Mouritsen & Thrane 2005, Håkansson & Lind 2004). Detta gäller också privat-offentlig samverkan som sannolikt kommer att variera beroende på kontext. För

att bättre belysa privat-offentlig samverkan i olika situationer kommer vi därför att dela upp privat-offentlig samverkan beroende på om det handlar om förebyggande arbete eller samverkan under en kris. Det har även gjorts forskning på krishantering och ansvarsfrågor efter en kris (se Gephardt 1993). Detta kommer dock inte behandlas i denna studie, utan kan förslagsvis vara ett ämne för framtida forskning.

Under det förebyggande arbetet är finansiering och incitament viktiga frågor. Här utgör privat-offentlig samverkan en viktig del för att fungera som ett forum för att diskutera reglering och ekonomiska policyinstrument för att uppnå investeringar i samhällssäkerhet. I enlighet med tidigare resonemang i denna studie bör staten ha en ledande roll i privat-offentlig samverkan, vara den som skapar spänningar som leder till interaktion mellan företag och mellan det offentliga och företagen. Staten har en stor verktygslåda till sitt förfogande, verktyg som kan diskuteras i privat-offentliga samverkansprojekt. För att staten ska inta rollen som ledaren krävs dock kunskap om de olika verktygen och deras effekter. I appendix 1 finns därför en översikt över de verktyg som finns att tillgå och en diskussion kring verktygen. Vår avsikt har varit att skapa ett slags lexikon över olika verktyg och hur de kan användas i olika kontexter.

Under kris blir organiseringsfrågan viktig. En av de ledande forskarna är den amerikanske professorn Karl

Weick. Han menar att en viktig komponent i kriser är hur aktörerna skapar sig en förståelse för vad som sker (Weick 1993). På samma sätt som många människor vill ha en ledstång att hålla i när de går nedför branta trappor, på samma sätt menar Weick att det krävs stabilitet eller strukturer för personerna att orientera sig om läget. Slutsatsen är således att komplexa krisituationer kräver stabilitet eller styrning för att aktörerna ska kunna improvisera och skapa ordning i det kaos som uppstått (Weick 1993, Wachtendorf 2004).

Från idé till fungerande praktik

I tabell 1 presenteras ett teoretiskt ramverk för hur processynen på privat-offentlig samverkan kan studeras och analyseras. Utifrån Faerman et als (2001) fyra faktorer kan vi förstå huvudprocesserna organisering och finansiering. Först delar vi upp privat-

offentlig samverkan i två dimensioner: Privat-offentlig samverkan innan kris, dvs. det förebyggande arbetet, och privat-offentlig samverkan under en kris, i det akuta skedet. Därefter studerar vi hur de två problemen med organisering och finansiering hanteras i respektive fas/period. I denna studie görs en övergripande litteraturgenomgång av privat-offentlig samverkan, och tankar och erfarenheter inhämtas från praktiken. Framtida studier skulle dock kunna använda vårt ramverk för att undersöka privat-offentlig samverkan i olika miljöer/branscher eller länder.

Viktiga frågor som kompletterar det teoretiska resonemanget blir: Hur ser det ut i praktiken? Hur resonerar företagen kring detta? Går det att få fram ett förhållningssätt till privat-offentlig samverkan, dess finansiering och organisering? Dessa är några frågor som vi ämnar besvara genom en empirisk studie där praktikernas åsikter kring privat-offentlig samverkan beskrivs och analyseras.

Tabell 1. Teoretiskt ramverk kring privat-offentlig samverkan och processynsättet.

Nyckelfaktorer/Fas	Innan kris	Under kris
Ledarskap		
Förtroende		
Deltagare		
Incitament		

Metod

I detta avsnitt beskrivs den metod som ligger till grund för studien. I huvudsak bygger våra resultat på en litteraturstudie i kombination med intervjuer med personer som på olika sätt är involverade i arbete kring samhällssäkerhet, krisberedskap, krishantering och privat-offentlig samverkan.

Litteraturstudie

Litteraturstudien genomfördes under sommaren 2005, då vi påbörjade arbetet med denna studie. Initialt gjordes sökningar i tre databaser: ABI Inform Global, Business Source Premier och JSTOR. Sökningen på uttrycket ”Private Public Partnerships” gav 6 905 träffar i ABI Inform Global, 750 träffar i Business Source Premier och 2 243 träffar i JSTOR. Efter att ha gjort förfinade sökningar genomfördes ca 100 abstracts i varje databas för att få en första överblick av materialet. De två första databaserna är först och främst inriktade på företagsekonomi, medan JSTOR även har en stor andel artiklar inom nationalekonomi. Litteratursökningen visade att ”Private Public

Partnership” generellt skiljer sig från den innebörd som uttrycket har i denna studie. I den stora majoriteten av fallen handlade artiklarna om hur den offentliga sektorn outsourcat tjänster och hur partnerskap med den privata sektorn hanterats.

Därefter gjordes förfinade sökningar på nyckelorden ”Private Public Partnerships” och ”Crisis Management”. Resultaten av detta var antingen väldigt få träffar (0 i ABI, 4 i Business Source Premier) eller väldigt lite substans (547 träffar i JSTOR). Detta gjorde att vi fokuserade vårt arbete mot ett mindre antal tidskrifter inom management och ekonomistyrning. Dessa var *Academy of Management Journal*, *Academy of Management Review*, *Accounting, Organizations and Society*, *Administrative Science Quarterly* och *Organization Science*. Artiklar i dessa tidskrifter hjälpte oss att utveckla den processyn på privat-offentlig samverkan som förespråkas i denna studie. För att genomföra litteraturgenomgången i appendix 1 om statens verktygslåda konsulterades även Per Sonnerby, doktorand inom nationalekonomi vid Handelshögskolan

i Stockholm. Denna del bygger på läroböcker i nationalekonomi och forskningsartiklar kring de olika verktyg som finns att tillgå.

Intervjustudie

Den andra delen i denna studie utgörs av en intervjustudie. Planering och design av studien genomfördes under juli 2005. Valet att samla in data genom en intervjustudie gjordes i samråd med Krisberedskapsmyndigheten. Målsättningen med studien var att träffa ett antal personer inom två branscher och försöka förstå vilka tankar och erfarenheter de hade kring samhällssäkerhet, krisberedskap och privat-offentlig samverkan. De två branscher som valdes var livsmedelsbranschen och transportbranschen. Anledningen till att dessa branscher valdes var att det fanns ett önskemål från Krisberedskaps-

myndigheten att kontrastera tidigare forskning inom privat-offentlig samverkan som berört andra sektorer såsom energi-, bank- och telekombranschen. Under perioden slutet på augusti, september och början på oktober genomfördes därför 17 intervjuer med totalt 18 personer.

Denna studie har även kompletterats med material från en studie om privat-offentlig samverkan under tsunamikatastrofen 2004/05. Tsunamistudien är en pågående studie som författarna bedriver på Handelshögskolan vilken påbörjades som ett pilotprojekt i februari 2005. Totalt har 29 intervjuer med 37 beslutsfattare från 22 organisationer genomförts i det projektet. Genom detta intervjumaterial har vi fått en första överblick över hur olika former av privat-offentlig samverkan kan fungera såväl i den förberedande fasen som under kris.

Livsmedelsbranschen

Introduktion

De intervjuade betonar att frågorna kring samhällssäkerhet, krisberedskap och privat-offentlig samverkan ser olika ut beroende på vilken del av livsmedelsbranschen det handlar om. Detta eftersom Livsmedelsverket har ansvar för tillsyn av vissa företag (exempelvis stora mejerier och slakterier) medan varje enskild kommun har ansvar för vissa företag (exempelvis bryggerier och restauranger). De gemensamma nämarna är dock säkerställandet av matsäkerhet genom hela livsmedelskedjan från – jord till bord – samt vikten av att det finns en effektiv krishanteringsförmåga om något allvarligt inträffar. En av de intervjuade säger:

För mig handlar det om matsäkerhet, rädsla för smittor, larm.

Andra exempel är terroristangrepp på anläggningar, mul- och klövsjukan och fågelinfluensa.

En bra utgångspunkt är befintlig lagstiftning, det finns en livsmedelslag i botten. Den är inriktad på säkerhet för konsument, det handlar till stor del

om att tillverkarna ansvarar för att produkten är fri från exempelvis bakterier. Men det finns också ett utvidgat säkerhetsbegrepp, där säkerhet innefattar exempelvis spioneri på företag, kunskap om produktion, inbrott, införande av farliga ämnen i produktionskedjan etc. Dessa frågor berör alltså en mängd områden, så som skalskydd, personal, IT. På detta område finns ingen lagstiftning än och kring dessa säkerhetsfrågor har Livsmedelsverket nu startat en dialog.

Erfarenheter av privat-offentlig samverkan – förebyggande

Många av de intervjuade beskriver att samverkan kring samhällssäkerhetsfrågor och krisberedskap är i ett tidigt utvecklingsskede. Många menar att det inte diskuteras så mycket kring samhällssäkerhet och krisberedskap och att det inte sker mycket av privat-offentlig samverkan trots att behovet finns. Gällande det förebyggande arbetet har Livsmedelsverket dragit igång ett pro-

jekt kring säkerhetsfrågor i livsmedelskedjan. De gör företagsbesök där de åker ut och diskuterar säkerhetsfrågor med företagen, i ett första skede är det bara stora företag de besöker. De frågor som tas upp handlar bl.a. om säkerhetsfrågor vid råvaruhantering, återkallelse, IT och personal. Deltagandet är frivilligt, men de flesta tillfrågade företag har ställt upp. Förhoppningen är att kartläggningen ska ge möjlighet att få fram mönster och generella frågor och problem som finns i många av företagen. Sedan kan någon form av säkerhetshandbok ges ut där detta beskrivs.

En annan viktig del som initierats av Livsmedelsverket är skapandet av ett nätverk för livsmedelssäkerhet, där myndigheter, företag och branschorganisationer träffas. Nätverket har hittills träffats en gång och tanken är att man ska träffas en gång per år. Den första träffen handlade mycket om hur ofta man ville träffas och vilka som skulle ingå i nätverket. Man skapade en e-postlista. En konkret sak som mötet medförde var också att tre personer fick i uppdrag att börja skissa på en checklista för kris. Det handlar om frågor som: Vem ska göra vad, vem ska man kontakta och hur? Vilka ansvarsområden har respektive myndighet och vilken person är ansvarig för vad?

Det finns också ett antal olika forum där näringslivet och det offentliga träffas regelbundet. Det kan röra sig om exempelvis Smittskyddsrådet och Djurhälsorådet. I dessa forum diskuteras dock en mängd olika frågor och samhällssäkerhet och krisberedskap

beskrivs inte ha något framskjuten plats. De frågor som diskuteras delas sedan upp på intresseområden. Exempelvis knoppades fågelinfluensan av från Djurhälsorådet till en mindre grupp med berörda aktörer.

Ytterligare ett arbete i Livsmedelsverkets regi är regionala scenarioövningar. Det kan handla om ett scenario med terrorinslag och deltagare kan vara polis, länsveterinär, landstinget, smittskyddsläkare, livsmedelsföretag, ansvarig för butik, journalist m.fl. Ett viktigt syfte är att fånga upp vilka ansvar som faller, eller riskerar att falla, mellan stolarna. Vad förväntar sig företagen att myndigheter tar ansvar för och tvärtom? Även Jordbruksverket har scenarioövningar. Det kan handla om sjukdomsutbrott i större skala där man ser hur polis, myndigheter, kommunala nivåer, länsveterinärer och företag m.fl. agerar. Ett framtida projekt som planeras från Livsmedelsverkets sida är att kartlägga transport, distribution och lagerhållning av livsmedel. Detta då det inte bara finns riskmoment i själva produktionen utan längs hela vägen till butik.

SAMMANFATTNINGSVIS

- Privat-offentlig samverkan är i ett tidigt utvecklingsskede inom livsmedelsbranschen, pilotprojekt finns.
- Många aktörer är överens om att behovet av samverkan är stort.
- Livsmedelsverket har bl.a. startat upp ett nätverk för livsmedelssäkerhet.

- De forum som finns idag där privat och offentlig sektor träffas handlar ofta om att fånga upp ansvarsfrågor – vem tar ansvar för vad?

Erfarenhet av privat-offentlig samverkan – kris

De intervjupersoner som har erfarenhet kring tidigare kriser och samverkan i krishanteringen menar att det finns mycket att göra. Samverkan mellan näringsliv och myndigheter upplevs ofta ha fungerat dåligt. Akrylamid nämns som ett exempel där kommunikationen och samverkan mellan myndigheter och företag inte alls fungerade.

Ett annat exempel beskrivs av en av de intervjuade som berättar om agerandet efter att ett hundratal människor blev sjuka i ett smittsamt virus. Vid ett sådant utbrott gäller det att både företag och myndigheter håller huvudet kallt i kontakter med media och drabbade. Samarbetet mellan företaget och miljö- och hälsovårdsnämnden beskrevs som väl fungerande, men problem uppstod i kontakten med sjukvården. Företaget skickade personer till sjukhusen och vårdcentraler för provtagning, men där ville man inte undersöka dem. De skickades hem istället. Det var ingen samordning mellan de olika offentliga aktörerna och det blev ingen smittspårning p.g.a. detta.

Ett av företagen beskriver en händelse där ett otillåtet färgämne kom in i

livsmedelskedjan. Detta upptäcktes i ett annat land och detta lands myndighet skickade ut varning till samtliga länders ansvariga myndighet. Detta skedde på en fredag. Det svenska företaget fick reda på detta via en leverantör på fredagen. Fem minuter senare insåg företaget att färgämnet fanns i deras produkter, tio minuter senare fick samtliga berörda meddelande om att ta bort produkten, en timme senare fanns inga av företagets produkter med det förbjudna ämnet på den svenska marknaden. På måndagen fanns nya varor levererade av produkten, denna gång utan det förbjudna ämnet. Intervjupersonen fortsätter:

På tisdagen agerade ansvarig myndighet i Sverige och blev senare sura för att vi inte hade hört av oss att de dragit in produkten. Problemet var dock att vi inte visste vem vi skulle kontakta. Ska vi prata med alla kommuner som är ansvariga för säkerheten?

Företaget hade hört av sig men det hade inte gått ut till kommunerna och övriga på myndigheten.

SAMMANFATTNINGSVIS

- Personer med erfarenhet menar att det finns mycket att förbättra.
- Tidigare samverkan mellan privat och offentlig sektor anses ha fungerat dåligt.
- Problem uppstår bl.a. p.g.a. av det är oklart vem man ska vända sig till samt att aktörerna har olika tidsperspektiv. Om en kris inträffar ska åtgärder vidtas inom minuter, timmar eller dagar?

Generella åsikter om privat-offentlig samverkan

Flera av de intervjuade påpekar att startpunkten för att få till framgångsrik privat-offentlig samverkan är att det behövs en större förståelse för varandras uppgifter och roller mellan myndigheter och företag. Även om de flesta intervjuade menar att kontakterna överlag är bra mellan myndigheter och företag menar vissa att inställningen kan förbättras. En av de intervjuade beskriver det som:

Jag kan bli tokig, ha en viss respekt. Vi ska skydda våra kunder och vårt varumärke, vårt incitament är starkt, mycket starkare än myndigheter. Man ska inte utgå från att vi gör saker fel.

Några av de intervjuade beskriver det faktum att det inte varit så många rejäla kriser i livsmedelsbranschen gör att förebyggande arbete för samhällssäkerhet och krishantering ofta inte hamnar högt upp på företagens och myndigheternas prioriteringslista. En intervjuperson menar:

Det handlar om tid och resurser. Ofta måste det först inträffa en rejäl katastrof, säg ett stort terroristangrepp eller ett stort utbrott av något virus, för att vi ska inse att det är viktigt. Det behövs nog verkligen att vi blir brännmärkta för att dessa frågor ska få prioritet ända upp i ledningsgruppen.

En annan av de intervjuade säger:

Jag tror att det är så dålig privat-offentlig samverkan och samverkan mellan företag gällande samhällssäkerhet och krisberedskap för att det händer kriser så sällan. Om det skulle hända mer skulle vi säkerligen ta kontakt med våra konkurrenter, men nu finns det inget sådant arbete i branschföreningen.

Det handlar också om prioritering och sannolikheter. Risken för terroristangrepp och sabotage beskrivs vara relativt liten.

Man har i företagen en otroligt tuff prioriteringslista, vi har fullt upp med det vanliga, dessa frågor hamnar långt ner på listan.

SAMMANFATTNINGSVIS

- Det krävs en större förståelse mellan myndigheter och företag.
- På grund av få stora kriser i livsmedelsbranschen har samhällssäkerhet och krisberedskap prioriterats ned i många företag.

Åsikter om privat-offentlig samverkan – förebyggande

Gällande det förebyggande arbetet betonas det från både företagens och myndigheternas håll att företagen har ett starkt incitament för att arbeta internt med detta. Det handlar dels om att skydda det egna varumärket

och dels om ett ansvar gentemot konsumenterna. Företagen uppger att de interna system som de har ofta ligger högt över minimikraven. Samtliga företag i denna studie beskriver exempelvis att de har oerhört stora krav på säkerhet i livsmedelshantering och produktion. Som ett företag uttrycker det:

Ytterst så har vi ett jobb, att skydda vårt varumärke. Här ligger vårt värde. Alla system vi har är därför väldigt säkra.

De intervjuade menar dock att det ofta stannar vid internt arbete i företagen, frågorna lyfts aldrig upp i samverkansforum. Många av de intervjuade menar att myndigheterna inte behöver lägga sig i så mycket i detta arbete och att företagen själva klarar av det förebyggande arbetet. Säkerhetsfrågor är för känsligt att diskutera i forum med sina konkurrenter och myndigheter, menar en av de intervjuade. Några av de intervjuade betonar också problemet med det offentliga dubbla rollen. De vill samarbeta men samtidigt är de tillsynsmyndigheter. Hur vet företagen att myndigheterna inte utnyttjar den information de får i samverkansforum i sin roll som tillsynsmyndighet? Andra intervjuade menar däremot att detta inte är något problem eftersom företagen ofta lämnar ut mer generell information. Bli det för detaljerat så vill inte företagen lämna ut information, dels för att de har konkurrenter som sitter med i privat-offentlig samverkan, dels för att myndigheterna har tillsynsrollen.

Vid diskussioner kring nya regleringar eller andra myndighetsinitiativ poängterar de flesta företagen att de vill vara med och påverka utformningen av regler och riktlinjer tillsammans med de offentliga aktörerna. Ett av företagen uttrycker det så här:

Vi vill vara med och påverka innan lagen är ett faktum.

Flera av de intervjuade är dock skeptiska till en ytterligare reglering för livsmedels säkerhet då de anser att branschens eget arbete och egna regler räcker mer än väl. En av de intervjuade säger:

Lagstifningsvägen är inte tilltalande. Detaljlagstiftning blir ofta felaktig och ger ingen möjlighet till förbättring och utveckling.

Detta hänger också delvis samman med avvägningen mellan svenska och internationella krav. Det är internationell konkurrens och om de svenska myndigheterna ställer krav på de svenska företagen som avsevärt skiljer sig från företagen i övriga Europa så blir det en konkurrensnackdel för de svenska livsmedelsföretagen.

Den internationella aspekten beskrivs också av en intervjuperson med exemplet fågelinfluensa. Detta är en mycket viktig fråga för både näringslivet och myndigheter och det diskuteras former för hur influensan ska förebyggas. Näringslivet vill att alla ekologiska fjäderfän ska hållas inomhus under den farliga tiden när fåglar kommer från Ryssland och flyger över

Sverige. Problemet är att enligt EU:s lagstiftning ska ekologiska fjäderfän hållas utomhus. De svenska företagen och branschorganisationen vill ha undantag under den farliga tiden, men vill ändå ha kvar märkningen ekologiskt. Vissa länder, såsom Holland och Tyskland, har lagstiftat att fåglarna ska hållas inomhus. I Sverige händer det dock inte något trots att företag vill ha en lagstiftning om detta.

Flera av de intervjuade personerna betonar att samhällssäkerhetsfrågor och krisberedskap borde vara högre upp på agendan hos branschorganisationerna. Branschorganisationerna beskrivs som en viktig aktör för att säkerställa att frågorna diskuteras ute i företagen.

Ett företag beskriver att en viktig del gällande det förebyggande arbetet är att lagarna också följs upp. Exemplet gäller temperatur i kyldiskar i bilarna som transporterar. Företaget är tvunget att hålla med egna bilar för att andra transportörer inte kan hålla temperaturerna. Det är lag om detta, men det följs inte upp trots att brott mot lagen äventyrar matsäkerheten för slutkonsument.

En viktig del i det förebyggande arbetet är att bygga upp system som är anpassade till nutid. De flesta lagar är skrivna för många år sedan och det uppstår ofta nya bakterier eller virus, exempelvis en speciell sträng av e-koli. När lagarna utfärdades för hur man slaktar och hanterar kött så fanns inte denna bakterie. Det ett stort behov av samverkan inom branschen och mellan företag och myndigheter för att förebygga ett utbrott.

En försvårande faktor för ett öppet och konstruktivt samarbete mellan den privata och den offentliga sektorn beskrivs vara informationshanteringen. Ska offentlighetsprincipen gälla även för denna information, frågar sig företagen. När Livsmedelsverket i förebyggande syfte är ute och besöker företag och diskuterar säkerhetsfrågor så betonar flera av de intervjuade att företagen inte alltid litar på att det går att hålla materialet sekretessbelagt och detta gör att det är svårt att lämna ut känslig information.

En annan aspekt som poängteras av många av de intervjuade är att de få samverkansförsök som hittills förekommit är för allmänna och att för många frågor behandlas. Företagen har svårt att se den konkreta nyttan av träffarna. Flera av de intervjuade efterfrågar en tydligare fokusering på någon fråga i mindre grupper. En av de intervjuade menar:

Livsmedelsbranschen är så stor, det är ju helt olika frågor exempelvis för restaurangföretag och mejeriföretag. Då kan vi inte alltid sitta i samma forum.

Företagen beskrivs som mycket upptagna och det är svårt att från myndighetshåll få företagen att komma på möten. Företagen vill ha mer konkreta punkter som de ser ger nytta. Som en av de intervjuade säger:

Som företagare måste det hela tiden finnas en konkret nytta med träffarna.

En av de intervjuade från den offentliga sektorn betonar att det är viktigt att hela tiden locka med bra idéer och vara pedagogiskt, annars kommer inte företagen. Företagen måste känna att det ger något tillbaka, de måste uppleva att de har incitament att träffas. Viktigt för företagen uppges vara att de känner att det kommer att ge konkreta resultat, samtidigt som det är överenskommet vad som händer med resultatet när det är färdigt.

Det som ofta betonas i intervjuerna är att privat-offentlig samverkan inte kommer att uppstå spontant. Ansvarig myndighet måste fungera som katalysator och bjuda in. En av de intervjuade menar:

Livsmedelsverket har, anser jag, som viktig uppgift att samla branschen.

Gällande finansiering så menar flera av de intervjuade att företag kan vara beredda att satsa pengar och resurser på privat-offentlig samverkan. En av de intervjuade menar:

Det handlar inte om pengar, det handlar om att det offentliga måste ta initiativ och att man klart kan se resultat.

Flera av de intervjuade betonar dock att staten över tid har skjutit över mer och mer kostnader på företagen och att företagen får stå för de preventiva kostnaderna mer nu än förr. En av de intervjuade beskriver att Newcastlesjukan kom till Sverige första gången 1995 och sjukdomen kostade då 70 miljoner och staten tog hela kostnaden. Efter

det drogs ersättningsgraden ner till 50 %, vilket ledde till att många näringslivsaktörer ville vaccinera sina djur. I Danmark finns lag om vaccination där branschorganisationen subventionerar 60 % och företagen betalar 40 %. I Sverige finns ingen sådan lag, men det efterfrågas av näringslivet på fågelsidan.

Samma förskjutning av kostnaderna beskrivs i salmonellafrågan. 1970 kom första regleringen som innebar att de producenter som fick salmonella i besättningen skulle få 90 % i ersättning av staten för att avliva djuren. 1984 infördes obligatorisk kontroll för salmonella och då gav staten ingen ersättning för slaktkycklingar. Detta innebär att företagen får ta försäkringar mot salmonellautbrott och därmed även betala en premie för det. Detta beskrivs av företagen som orättvist då de tycker att de borde få viss ersättning för det förebyggande arbetet.

Det är fel att vi som jobbar förebyggande ska betala allt medan andra branscher som inte förebygger får ersättning om något väl händer. Vi som börjar i rätt ände borde också få ersättning.

En annan intervjuperson håller med:

Vi företag borde få subventioner i större utsträckning, staten ställer mer och mer krav, men de vill inte vara med och betala.

Dessutom beskriver de flesta intervjuade det som problematiskt och förvirrande att det finns så många olika myndigheter. En av de intervjuade menar:

Du säger privat-offentlig samverkan. Ja, min första reflektion är vad det offentliga är, det finns ju så många olika myndigheter så möteslokalen skulle snabbt bli överfull.

Vidare beskrivs att det är oklart vilken myndighet som är ansvarig för vad. Andra betonar att det dessutom är en mängd olika avdelningar som blir involverade på varje myndighet, vilket gör det än mer komplext.

SAMMANFATTNINGSVIS

- Såväl privat som offentlig sektor är överens om att företagen har starka incitament att jobba för privat-offentlig samverkan p.g.a. av att en kris kan skada deras varumärken.
- Ett problem med privat-offentlig samverkan är att många myndigheter har dubbla roller – de vill samarbeta samtidigt som de är tillsynsmyndigheter.
- Många företag vill bidra till, och påverka, regleringsprocessen. Lagstiftning kan dock bli trubbig och statisk menar andra, eftersom branschen förändras så snabbt.
- Branschföreningarna kan spela en viktig roll i framtida privat-offentlig samverkan.
- Flera aktörer menar att tidigare privat-offentlig samverkan varit för

allmänna och att samverkan inte kommer uppstå spontant.

- Pengar upplevs inte som det stora problemet från den privata sektorn, utan problemet är bristen på resultat i privat-offentlig samverkan.

Åsikter om privat-offentlig samverkan – kris

Flera av de intervjuade betonar vikten av bättre samverkan mellan myndigheter och företag vid kriser. Det handlar om att bygga upp tydliga och utarbetade kontaktvägar mellan företag och myndigheter. Det beskrivs som viktigt att kunna samråda med myndigheter, exempelvis kan kontakt behövas med Säpo för att bedöma hotbilder och hur troligt det är att ett hot är allvarligt menat. Många av de intervjuade beskriver att samverkan varit undermålig då kriser uppstått och de efterfrågar mer scenarioövningar, men också tydligare struktur på de offentliga myndigheterna och kommunerna. En av de intervjuade menar:

För att det ska fungera bra vid en kris så måste nätverken och rutinerna finnas där innan. Det går inte att etablera dem under krisen. Det krävs att man förberett sig.

En annan av de intervjuade säger:

Jag var med i ett scenario med fågelinfluensa. Detta var väldigt nyttigt för mig, att få en bild av hur olika aktörer agerar.

Många av de intervjuade beskriver problem med strukturen på livsmedels-tillsyn, en stor del av tillsynen är decentraliserad till miljö- och hälsovårdsnämnden i varje kommun. Flera av de intervjuade beskriver det som oklart vem de ska kontakta vid kriser. Ska de kontakta alla kommuner, eller någon på Livsmedelsverket? Och omvänt, ska myndigheterna kontakta branschorganisationer eller enskilda företag?

De intervjuade företagen beskriver vikten av att agera snabbt vid en kris i livsmedelskedjan. De har ofta väl genomarbetade interna krisplaner för hur de ska agera vid en eventuell kris.

Det beskrivs som ett problem att det finns olika inställning till tid mellan de privata och de offentliga aktörerna. Som ett företag uttrycker det:

För oss är det att nu ska vi agera. Men på myndigheter ska man fundera en stund, slå i lagboken. Det kan vi inte hålla på med, det måste ageras jättekvickt, för att skydda vårt varumärke.

En ytterligare del gällande krishantering, som betonas av de intervjuade, är att både företag och myndigheter måste ha en tydlig intern organisation för detta. Vem är ansvarig för vad inom företagen och myndigheterna? Branschorganisationerna bör också få

en viktig roll då många företag inte vill synas utåt i det som kan ge negativ publicitet.

Kopplingen mellan det lokala och det övergripande tas också upp som en viktig fråga i kris. En av de intervjuade efterfrågar tydligare riktlinjer kring gradering av olika krissituationer. Beroende på graden av kris så kommer kommun och företag att involveras och i allvarliga fall så är även myndigheter en aktör. Det som också betonas är att i en krissituation av större skala måste det offentliga ta på sig en tydlig ledarroll. En av intervjupersonerna säger:

Under kris blir vi ju alla verktyg för myndigheten, de måste ta ledarrollen. Myndigheten suger in mig och andra om vi behövs.

SAMMANFATTNINGSVIS

- Det är viktigt att bygga upp kontaktnät och nätverk för att kunna lösa kriser.
- Företagen upplever nuvarande decentraliserade struktur på livsmedelstillsyn som problematisk vid kriser – vem har ansvar, Livsmedelsverket eller kommunerna?
- Flera aktörer betonar vikten av att kunna agera snabbt i en kris.
- Branschorganisationen anses kunna spela en viktig roll, bli ”point of contact”, mot den offentliga sektorn.
- Det offentliga måste ta en tydlig ledarroll vid kriser.

Transportbranschen

Introduktion

Många av de intervjuade betonar att frågor om samhällssäkerhet, krisberedskap och privat-offentlig samverkan skiljer sig åt beroende på vilken del av transportbranschen det gäller. Det betonas att det är helt olika förutsättningar beroende på om frågorna rör transport av gods eller människor, om frågorna rör transport på land, räls eller flyg. Viktiga frågor gällande godstransport på väg handlar exempelvis om transport av farligt gods, alkolås i lastbilar och säkerheten på terminallerna, medan andra frågor kan vara viktiga för företagen och myndigheter i flygbranschen. Kundkretsen har också betydelse, för bussbolagen handlar en mycket viktig del om offentlig upphandling, medan godstransport på väg har många stora privata företag som kunder.

Erfarenheter av privat-offentlig samverkan – förebyggande

I Banverkets regi genomförs en risk- och sårbarhetsanalys i transportbranschen där bl.a. företag intervjuas för att man ska få en bild av möjliga risker och hot. Det handlar om tre olika processer: banhållningsprocessen, trafikledningsprocessen och transportprocessen. Man kartlägger vad som behöver göras i de olika processerna. Analyserna görs regionalt i de olika banregionerna. Tanken är att identifiera kritiska frågor som i nästa skede kan lösas via samverkan. Det kommer att vara generella frågor som inte pekar ut enskilda företag. Det kan handla om en förteckning av angelägna åtgärder och möjlighet för företagen att äska medel för åtgärder som de ämnar genomföra.

Ett annat exempel som lyfts fram av flera av de intervjuade är den riskanalys som genomförts vid Göteborgs hamn. En mycket stor del av containerflödet går via Göteborgs hamn och det är

därmed viktigt att hamnen fungerar bra. Det har bl.a. uppgivits att en bro är den svaga länken i hamnen. Via Svenskt Näringsliv initierade företagen en dialog med Banverket, som i sin tur nappade på idén att något måste göras. En rapport togs fram kring risker och effekter av eventuella kriser i området. Nästa steg blir att bestämma vad som ska göras mot bakgrund av rapporten.

SAMMANFATTNINGSVIS

- Frågor kring samhällssäkerhet och krisberedskap skiljer sig markant mellan olika sektorer inom transportbranschen.
- Det har stor betydelse vem som är kund – handlar det om konsumenter eller är det offentliga kunder i form av offentlig upphandling?
- Det finns exempel på förebyggande arbete i form av risk- och sårbarhetsanalyser. En drivande myndighet är Banverket. Det har även gjorts analyser av Göteborgs hamn.

Erfarenheter av privat-offentlig samverkan – kris

Stormen Gudrun ges som exempel på kris där transportbranschen delvis drabbades och flera av de intervjuade menar att samverkan mellan företagen och myndigheterna inte fungerade bra.

Tsunamikatastrofen visar dock på positiva erfarenheter av privat-offentlig samverkan i en kris. Ett sådant

exempel var mottagningen av svenska medborgare på Arlanda flygplats. Där samarbetade ett antal organisationer från såväl privat, offentlig som ideell sektor. Dagarna efter tsunamin byggdes ett kriscentrum upp som enligt en av de intervjuade klarade av att slussa igenom 30 000–35 000 människor. Av dessa var uppskattningsvis 13 000 turister och den resterande delen anhöriga. Sedan tidigare fanns samverkan, Crisis Management Forum, där organisationer från privat och offentlig sektor träffades regelbundet för att diskutera säkerhetsfrågor och arrangera olika typer av utbildningsövningar. Enligt en av de intervjuade var uppkomsten till detta samarbetsforum att det fanns lagstadgade krav på att flygplatser skulle ha beredskap för extraordinära händelser. Flera av de intervjuade cheferna menar att träning i kombination med erfarenhet från tidigare kriser medförde att tsunamikatastrofen kunde hanteras så pass framgångsrikt. En av cheferna betonar framförallt vikten av de personliga nätverk som byggs upp över tid:

Tack var träning och tidigare kriser skapar man sig en erfarenhet av flygplatsorganisationen och hur den fungerar. Man bygger upp nätverk. Man får kontaktytor som är ovärderliga när det händer något. Det spar tid, kraft och hela den biten.

En annan viktig aspekt som diskuteras i intervjuerna är hanteringen av pengar. Som en av de intervjuade uttryckte det:

Vi tog ingen ekonomisk hänsyn överhuvudtaget. Det är rätt fantastiskt i det här ... Man gjorde, sen så sa man, 'skicka räkningen'. Och många gånger blev svaret, 'är du dum, skicka räkning?'

Till skillnad från förberedande arbete upplever de inblandade att det bara finns ett tydligt mål och det är att hjälpa de drabbade.

Det som dagligen annars störs av kostnadsposter och sånt, eller vem som tar ansvar för det här, det är inte min uppgift ... helt plötsligt fanns inte de här gränserna. Utan alla jobbade över gränserna, in i varandras uppgifter mot samma mål.

Vikten av rutiner, såsom checklistor och ansvarsområden, betonas av flera av de intervjuade i tsunamistudien. Detta gäller inte specifikt exemplet med Arlanda flygplats och det kriscentrum som byggdes upp. Tvärtom, många av de intervjuade beslutsfattarna från andra organisationer uttrycker att de antingen skulle ha velat ha mer rutiner eller att de är glada att det fanns rutiner för hur arbetet skulle organiseras.

Det är självklart i och med att rutinerna finns och alla vet precis vad man skall göra. Det behöver inte snackas så mycket utan man får direktiv och fokuserar på sitt jobb.

Generella åsikter om privat-offentlig samverkan

Flera av de intervjuade menar att det har hänt något det senaste året med säkerhetsfrågor. De har kommit högre upp på agendan och är något som företagen i större utsträckning än förut intresserar sig för. Intresset finns för att gemensamt och individuellt arbeta med dessa frågor. En av de intervjuade menar:

Privat-offentlig samverkan finns inte vad jag vet, men det behövs helt klart. Vi måste diskutera former för att förebygga störningar, och hur man möter kriser. Vi borde vara mer proaktiva.

Flera av de intervjuade menar att det sker alldeles för lite privat-offentlig samverkan i transportbranschen. Som en av de intervjuade uttrycker det:

Vi borde ha ett forum där vi diskuterar gemensamma problem och vilka lösningar vi kan tänka oss. Det behöver inte vara utbyte om detaljer, utan mer att få upp problemen och se vad som kan lösas på en övergripande nivå.

Många menar att det finns en stor potential att föra en regelbunden dialog mellan näringsliv och den offentliga sektorn och titta på gemensamma problem och utmaningar. Flera av de intervjuade betonar att företagen tar säkerhetsfrågor på största allvar i sitt interna arbete. Det kan handla om att ha stängsel och väl utarbetade interna

beredningsplaner för vad som ska göras om något händer.

Flera av de intervjuade menar att det behövs en större förståelse och respekt för varandra mellan företag och myndigheter. Några menar att en stor fördel för samarbetet när det gäller transport på räls är att många personer från exempelvis Green Cargo, SJ och Banverket känner varandra sedan tiden då alla jobbade tillsammans. Ett företag uttrycker det som:

Ibland känns det som att vi är de stora dumma som bara vill tjäna pengar.

En annan beskriver situationen:

Privat-offentlig samverkan måste börja med att man har en förståelse för varandra. Vad är vår roll kontra myndighetsrollen? Det behövs en ökad förståelse från den offentliga sidan och från företagets sida. Vi vet inte heller vem vi ska prata med på den offentliga sidan. Vilka ska vi ta kontakt med i olika frågor? Detta måste lösas innan man bara drar igång en massa samverkansprojekt i blindo. Man måste börja i rätt ände, med grunderna först.

En tredje intervjuad berättar:

Det handlar också om inställning hos oss som personer. Tycker man att statliga myndigheter är skit, hur kul är det att samverka då?

Många av de intervjuade betonar att det offentliga måste ta en tydlig ledarroll i frågor som rör samhällssäkerhet,

krishantering och privat-offentlig samverkan. Som ett företag uttrycker det:

Alla väntar på att någon ska ta kontakt. Vi efterfrågar någon som tar ett helhetsgrepp på detta, initierar diskussion och ser till hur det ska lösas. Det måste till någon som blir ledaren och det borde vara det offentliga.

Detta stöds av en annan intervjuperson som menar:

Jag tror att företag vill vara med, de väntar bara på att bli tillfrågade. Myndigheterna måste vara de som driver detta, vara katalysatorn.

Några av de intervjuade betonar också att det är viktigt att det blir klarare vad respektive myndighet har ansvar för.

De övergripande frågorna finns ingen motpart att diskutera med. Vilket verk hör frågan hemma i?

Det betonas också att det är viktigt att rätt personer deltar i privat-offentlig samverkan. De måste vara personer med mandat att fatta beslut, både från företagets sida och från myndigheternas sida. Flera menar att branschförbunden borde få en viktig roll i detta. Branschförbunden kan samarbeta med myndigheter för att få fram rätt personer som ska ingå i privat-offentlig samverkan, eftersom de har kunskap kring en mängd olika företag. Några av de intervjuade menar också att branschförbunden bör lägga mer resurser på frågor som rör samhällssäkerhet, krisbe-

redskap och privat-offentlig samverkan för att företagen ska få upp ögonen.

De intervjuade betonar exempelvis att de kartläggningar som görs av risker i transportbranschen bör inkludera intervjuer och diskussioner med personer längre ner i hierarkin. En av de intervjuade betonar att när myndigheterna gör kartläggningar så är det oerhört viktigt att samarbetet bryts ner till lägre hierarkiska nivåer:

Jag säger alltid att jag vill ha med hela spektrat av personer, från killen på golvet till mellanchef och högre chef. Vi vill ha med hela kedjan för att få förståelse för problemen. Nu är ofta chefen bara med och det är inte bra. Vi vill också ha med operatören, ofta är en enskild människa viktig och den som kan systemet. Ställer vi frågan vem som kan systemet blir ofta svaret ett namn istället för en funktion.

Den intervjuade menar att cheferna är för generella, allt löses lätt. När personer från verksamheten tillfrågas har de en annan bild, det kritiska kommer underifrån. Det gäller alltså att ha med de lokala problemen i riskanalysen. De mindre företagen betonar att de sällan får vara med i diskussioner som rör samhällssäkerhet och krisberedskap.

Åsikter om privat-offentlig samverkan – förebyggande

Många av de intervjuade efterfrågar mer konkreta samverkansprojekt kring viktiga branschfrågor. Ett aktuellt

exempel som gäller det förebyggande arbetet är att transportföretagen av gods på väg anser att det offentliga bör ta större ansvar och initiera privat-offentlig samverkan när det gäller platser där chaufförerna kan ställa lastbilarna och sova. Det handlar ofta om långa resor och att bilarna behöver stå stilla. Företagen vill därför ha säkra platser att ställa lastbilarna på. Investeringarna i platserna kan exempelvis handla om kameraövervakning och vakter. Det anses nödvändigt för att trygga uppställningsplatser av säkerhetsskäl för både chaufförerna och det gods som transporteras, eftersom det nu ofta inträffar sabotage och stölder på oövervakade platser. Företagen menar att dessa säkra ”parkeringsplatser” behöver byggas snabbt och att ansvarig myndighet bör föra en dialog med branschen kring var dessa ska byggas.

Detta har ju stor bäring på hela samhällssäkerheten så då måste det offentliga också ta ansvar.

Finansieringsmässigt anser företagen att staten bör stå för investeringen då alla transportföretag som kör genom Sverige kommer att kunna utnyttja platserna. Sedan kan eventuellt företagen betala för de gånger som de utnyttjar platserna. Ett av de intervjuade företagen menar dock att de inte hittat en ”speaking partner” från myndighetshåll kring denna fråga.

Det är en massa myndigheter, det är svårt att veta vem som äger frågan och vem som har ansvar.

Som ett av de intervjuade företagen uttrycker det:

Just i dessa typer av frågor behövs samverkan mellan myndigheter och företagen. Dessa frågor behöver någon offentlig verksamhet som är med. Ska frågorna bara lösas i branschen så kommer hela tiden frågan vem som bestämmer. När det offentliga är med så blir det självklart att de bestämmer men tar beslut i dialog med oss. Därför behövs det privat-offentlig samverkan och staten måste ta initiativ.

Flera av de intervjuade menar att företagen är villiga att lägga in resurser om de ser en konkret nytta av projektet. En av de intervjuade förde fram ett förslag där företag lånar ut pengar till ansvarig myndighet för stora investeringar i förebyggande syfte. Detta då myndigheter kostnadsför sina investeringar.

Denna kostnadsföring är ett problem. Vi företag vill att investeringar ska göras nu, medan det i realiteten beror på om det ryms i myndighetens budget. Speciellt vid stora samhällsviktiga investeringar blir det svårt. Då kan vi låna ut pengar.

Företagen förskottsfinansierar på detta sätt investeringen och myndigheten får möjlighet att avbetala och därmed ”smetas” kostnaden ut över en längre tidsperiod. Branschen har även initierat en undersökning kring viljan bland företagen att lägga in resurser för stora investeringar.

I bussbranschen handlar läns huvudmännen upp trafiken till sitt län i

offentlig upphandling. Connex, Busslink, Swebus och ett antal små aktörer slås om dessa kontrakt. Genom denna struktur menar företagen att det finns behov av att det offentliga tar ett större ansvar för samhällssäkerhetsfrågor och krishantering genom att på olika sätt inkludera dessa frågor i upphandlingsunderlagen. Det som efterfrågas för att få till ett mer samlat grepp är att läns huvudmännen bättre samordnar kraven i upphandlingarna. En viktig fråga rör exempelvis alkoholås i bussarna. En av de intervjuade menar att det behövs ett större fokus på säkerhetsfrågor i de krav som ställs i offentlig upphandling.

Det går inte att få företagen att själva investera i exempelvis alkoholås eller säkerhetsbälten om det inte premieras i en upphandling. Det offentliga måste ta ett större ansvar och bestämma vad man vill lägga pengar på och utforma upphandlingskraven efter det.

En annan intervju person menar att det bara är priset som gäller vid upphandling av busstrafik. Företagen får inte kredit för några andra faktorer, det spelar ingen roll om de gör investeringar i förebyggande säkerhet och kriser; det är priset som gäller. För godstransport på räls och persontransport på räls menar många av de intervjuade att det offentliga måste ta ett större ansvar för samhällssäkerhetsfrågor och krisberedskap genom att inkludera dessa frågor när tidtabellen planeras för rälsen. En av de intervjuade menar:

Vill man att företagen ska bli mer medvetna om säkerhetsfrågor och krisberedskap måste Banverket ha in detta när de gör fördelning av tider. Det är enda sättet.

Från myndighetshåll har man för avsikt att tydligare specificera vilka krav som ställs gällande krisberedskap och samhällssäkerhet i trafikeringsavtalen. Både från myndighetshåll och från företagens sida poängteras att privat-offentlig samverkan behövs för att diskutera fram hur dessa krav ska vara utformade. Det kan bli en form av arbetsgrupp som diskuterar fram detta. Möjliga frågor kan röra vilken planering för kris företagen har där de beskriver kontaktvägar, vilka som ingår i gruppen, krav på kommunikation och hur företagen organiserar sig. Det kan också handla om hur farligt gods transporteras mellan punkt a och b. Om det krävs stopp under transporten, hur är säkerheten då?

Flera av de intervjuade företagen menar att det är viktigt att de får vara med och påverka utformning av reglering. En övergripande bild är att det offentliga skjuter över mer och mer av kostnaderna på företagen. Som ett exempel nämns brandskydd, där reglerna blir tuffare och tuffare och företagen nu helt får stå för kostnaderna. Som en av de intervjuade företagen uttrycker det:

Det finns lagar och regler kring detta som vi mer eller mindre får slängda på oss utan diskussion. Vi vill vara med i diskussionerna.

En av de intervjuade menar att myndigheter borde utnyttja den kunskap

om verksamheten som branschen besitter. En menar:

Det känns som att kunskap om verksamheten hos myndigheter inte är bra. Inspektörer har olika typer av krav med sig. Att tillgodose alla krav blir svårt, det känns ofta som att någon har kommit på regleringarna på kammaren. Vi vill vara med och föra en dialog kring bestämmelser. För detta vore privat-offentlig samverkan ett perfekt forum.

Om dessa typer av frågor diskuteras i samverkansprojekt finns incitament för företagen att delta menar man.

Reglering blir hårdare och hårdare och kostnader vältras över på oss utan vettig dialog. Självklart vill företagen delta i ett forum där reglering, subventioner och annat diskuteras för att lösa samhällssäkerhetsfrågor och krisberedskap.

Det beskrivs som att det är bättre att privat-offentlig samverkan handlar om något konkret, exempelvis ett förslag till reglering. Det får inte bli för allmänt.

Åsikter om privat-offentlig samverkan – kris

Flera av de intervjuade betonar att det viktigaste förebyggande arbetet för att bättre kunna hantera en eventuell kris är att bygga personliga nätverk. Här får privat-offentlig samverkan en viktig roll som forum för detta nätverksbyggande. Som en av de intervjuade uttrycker det:

Känslan av att tillhöra ett nätverk gör mig tryggare än att få ett antal regler för hur man ska agera och vad man ska göra. Det finns ingen dynamik i ett regelverk.

Det betonas att nätverket inte får blir för byråkratiskt och stort. I detta forum ska det diskuteras vem som gör vad vid en eventuell kris. En av de intervjuade sammanfattar sin syn på privat-offentlig samverkan i tre punkter när det gäller att vara förberedd för en kris:

1. Man har diskuterat och övat på möjliga scenarier innan en kris.
2. De som ingår i nätverket måste ha mandat att agera. Är det inte VD så ska personen ha skriftligt mandat från VD att agera i krissituationer och motsvarande för myndigheter.
3. Nätverket ska ledas av en coach, inte en chef.

Liknande synpunkter framförs av andra intervjuade. Flera av de intervjuade anser att scenarioövningarna är bra och att det är givande att se hur olika aktörer agerar i krissituationer. Övningarna bringar klarhet i vem som gör vad vid en eventuell kris. Vem ska företagen ringa till på myndigheterna, vilka har ansvar för vad? Konkreta övningar behövs för att se om rutiner och nätverken fungerar när något väl händer. Som en av de intervjuade säger:

Vid en kris blir tidsfaktorn oerhört viktig. Genom att vara förberedd och ha tränat förut är man igång snabbt. Eventuell förlorad tid går aldrig att ta igen i efterhand så förberedande träning är oerhört viktig.

Viktigt är också vilka som ingår i nätverket. Det måste vara personer som är beredda att trycka på röda knappen och ha mandat.

Det är en trygghet att veta att jag kan ringa personer på en lördag utan att han/hon blir arg och att de andra agerar direkt.

Det betonas av flera av de intervjuade att det inte behöver vara högsta chefen som sitter med i nätverket. Behovet av en coach betonas av flera av de intervjuade. Myndigheten måste ta ett större ansvar och ta på sig ledarrollen vid en kris. Som ett företag uttrycker det:

I vissa krissituationer, då vi inte kan fatta beslut i nätverket, så måste någon kunna gå in och bestämma. Det bör vara Banverket då som tar ett beslut. Ibland är det bra för oss att någon annan tar ett beslut så vi kan hänvisa till dem. Då är det bra med en coach i nätverket.

Det betonas också att det är myndigheterna som måste ta på sig rollen som nätverksodlare och ordna möten. En av de intervjuade betonar att prioritering av möjliga hotbilder är viktig. Detta måste göras innan man drar igång en massa samverkansprojekt.

Det finns inte obegränsat med tid och resurser för företag och myndigheter. Inom prioriterade områden har man sedan scenarioövningar. Val av områden kan göras i dialog mellan myndigheter och näringsliv.

De intervjuade betonade också att det är viktigt att det blir olika typer av privat-offentlig samverkan beroende på

om det är lokal eller övergripande nivå. Det kan därför behövas scenarioanalyser med lokal förankring och andra scenarier där övergripande myndigheter är inblandade. En annan typ av prioritering är också viktig att vara klar över innan en kris inträffar. Det handlar om vad som ur ett samhällsperspektiv ska prioriteras under en kris. Det kan vara hur prioriteringar ska göras och vem som är bemyndigad att göra det. Exempelvis, vad är viktigast att tillgoda, är det persontransport eller gods? Under kris blir det ofta konkurrens om knappa resurser och transporter kan ofta bli en sådan knapp resurs, vilket visades vid stormen Gudrun. Därför menar många av de intervjuade att dessa diskussioner måste tas innan en

kris inträffar, för under en kris finns ingen tid för det.

Flera av de intervjuade betonar vikten av att företagen bygger en intern krisorganisation som också är byggd för att samverka. Ett av företagen menar:

Vi har en speciell person som är ansvarig för att samverka med andra företag och myndigheter vid en krissituation. Detta är viktigt då olika personer i ett och samma företag är med i olika typer av forum och känner olika personer på företag och myndigheter.

Några av de intervjuade efterlyser också diskussion kring vad som är en kris och vad som inte är det. ”Det är ju viktigt att man inte trycker på den röda knappen hela tiden.”

Analys

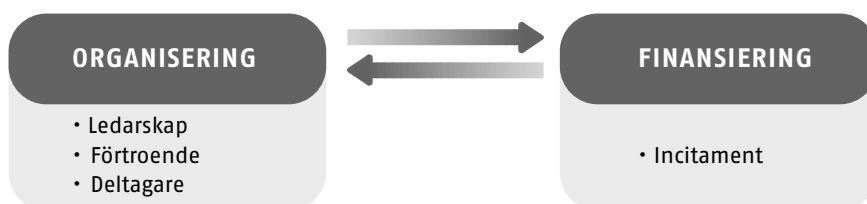
I detta kapitel kommer vi att analysera livsmedels- och transportbranschen utifrån den teoretiska modellen som presenterades i det första kapitlet. Inledningsvis kommer vi att koncentrera oss på de fyra nyckelfaktorer som modellen bygger på.

De tre första faktorerna berör organisationsprocessen, medan den fjärde rör finansieringsprocessen. I det avslutande avsnittet i detta kapitel kommer vi att jämföra de två branscherna samt diskutera skillnader beroende på om det handlar om privat-offentlig samverkan i den förberedande fasen eller under kris.

Privat-offentlig samverkan i livsmedelsbranschen

LEDARSKAP

Privat-offentlig samverkan är i ett tidigt utvecklingsskede i livsmedelsbranschen. Det har inte funnits några stora samhällskriser, vilket gör att privat-offentlig samverkan under kris är svårt att beskriva i branschen. Flera av näringslivsrepresentanterna menar att de tidigare samverkansprojekt som funnits i branschen fungerat mindre bra. Det framgår klart av intervjuerna att både



Figur 3. Privat-offentlig samverkan – nyckelfaktorer för organisering och finansiering.

företagen och myndigheterna är överens om att det offentliga behöver ta ett tydligare ledarskapsansvar för att privat-offentlig samverkan ska bli framgångsrikt. Ett tecken på ett sådant ledarskap finns i form av det nätverk för krishantering som Livsmedelsverket påbörjat. Vidare bör de olika offentliga aktörerna tydligare klargöra vilken myndighet som är ansvarig och har ett tydligt mandat att agera. Det kan exempelvis gälla riktlinjer för när Livsmedelsverket kan gå in och ta över ansvaret från kommuner. Vidare kan det handla om att Livsmedelsverket tar på sig ansvaret som samordnande offentlig enhet och för vidare information från företag eller branschorganisation till andra berörda offentliga aktörer.

Analysen visar också att branschorganisationer inom livsmedelsbranschen skulle kunna ta ett större ansvar. Genom att samordna företagen i livsmedelsbranschen skulle det offentliga få en tydlig motpart att arbeta emot. I ett inledande skede skulle också branschorganisationerna kunna föra fram konkreta projektidéer.

FÖRTROENDE

Det finns en vilja från såväl den privata som den offentliga sektorn att skapa samverkan. Idag finns det ett antal forum där företrädare för det privata och offentliga möts. Men dessa forum eller samverkansprojekt kan utvecklas ytterligare. För att detta ska vara möjligt menar flera av de intervjuade att det krävs en större förståelse för respektive sektors arbetssituation. En

utmaning är att balansera detaljnivån inom varje samverkansprojekt. Eftersom staten i vissa fall även är tillsynsmyndighet kan det vara svårt att skapa den informationsöverföring som krävs för att samverkansprojekten ska lyckas fullt ut. Någon intervjuperson nämner även att de av konkurrenskal inte vill lämna ut information, eftersom flera av konkurrenterna kan delta i de olika samverkansprojekten. Det poängteras att lyckade samverkansprojekt i detta inledande skede kan skapa förtroende mellan aktörerna och det blir därför väldigt viktigt att de inledande samverkansprojekten fungerar bra.

Förtroende beskrivs också som oerhört viktigt under kriser. Intervjupersonerna nämner att det krävs strukturer och förtroende för att våga agera i kris. Detta förtroende kan byggas upp via personliga nätverk där man träffas regelbundet och via tydliga rutiner för vem som gör vad när en kris inträffar. Företagen och myndigheter är också mycket positiva till scenarioövningar. Det skapar nätverk som sedan är betydelsefulla om en kris uppstår.

DELTAGARE

Det finns många olika typer av samhällssäkerhetsfrågor som är aktuella inom livsmedelsbranschen. Detta gör det svårt att säga vad som är ett lämpligt deltagarantal. Tidigare kriser har dock visat att problem uppstår när företag och myndigheter behöver samverka. Framförallt gäller detta när aktörerna inte övat tillsammans eller när det saknas en tydlig struktur kring ansvars-

områden och hur kriser ska lösas. En intervjuperson upplever att de samverkansprojekt som hittills testats har varit för allmänna och involverat för många deltagare. Konkreta resultat har inte uppnåtts. Företagen upplever också att "staten" kan vara väldigt många organisationer och att det inte är tydligt vem som ska kontaktas vid en kris. Ett önskemål som betonas är att deltagarna ska ha tydliga mandat att agera.

INCITAMENT

Tidigare kriser har påvisat behovet av privat-offentlig samverkan. Flera av de intervjuade menar att livsmedelsbranschen inte haft någon stor "branschkras" än och det gör att samverkan med myndigheter om samhällssäkerhet och krishantering ofta inte är prioriterad bland företagen. Men det finns tydliga incitament att arbeta med interna krisorganisationer. Flera av de intervjuade betonar att de företräder stora företag med värdefulla varumärken. Dessa måste skyddas och därför finns det ofta en intern krisorganisation som är väl utbyggd med ansvariga personer och processer för krishantering. Företagen menar vidare att omfattande reglering inte är att föredra. Det kan skapa internationella konkurrensnackdelar. Det går däremot inte att säga att företagen kategoriskt är emot reglering, det beror på frågan.

Företagen kan inte bedöma vilka ekonomiska policyinstrument de föredrar, det beror på situationen. Men de är tydliga med att de vill vara med och diskutera med det offentliga om reglering och ekonomiska policyinstru-

ment och att en sådan diskussion skulle ge dem incitament att delta i privat-offentlig samverkan. Näringslivsrepresentanterna är också tydliga med att kostnadsbildningen måste diskuteras. Staten kan inte skjuta över mer av krishanteringskostnaderna på företagen menar de. Ett exempel som en intervjuperson pekar på är Danmark, där staten tar ett ökat ansvar för vissa delar av kostnaderna. En tydligare beskrivning av kostnader skulle ge företagen incitament att delta i privat-offentlig samverkan.

Privat-offentlig samverkan i transportbranschen

LEDARSKAP

Inom transportbranschen finns det fler exempel på aktivt ledarskap som lett till positiva resultat. Det främsta exemplet som vi funnit i intervjumaterialet gäller samarbetet på Arlanda flygplats i samband med tsunamikatastrofen. Där samarbetade Luftfartsverket, SAS och ett antal andra organisationer och företag på ett mycket framgångsrikt sätt. Ett kriscenter etablerades snabbt och de medborgare som kom hem från Thailand fick adekvat hjälp. Andra exempel på ledarskap är Banverkets risk- och sårbarhetsanalyser och Svenskt Näringslivs initiativ att diskutera krishantering kring Göteborgs hamn. Stormen Gudrun uppfattas dock av några som ett misslyckande. De intervjuade är överens om att det offentliga bör ta

ett ledaransvar i privat-offentlig samverkan gällande samhällssäkerhet och krisberedskap. Branschföreningarna bör framöver också spela en viktigare roll i att föra upp frågorna högre på företagens agenda.

FÖRTROENDE

Vikten av personliga nätverk betonas mycket starkt, framförallt vid kriser. En av anledningarna till framgångarna på Arlanda flygplats var det sociala nätverk som byggts upp genom år av träning och verkliga kriser. Tidigare träning och erfarenhet medför att aktörerna vågar utöva ett tydligt ledarskap som sedan medför att förtroendet för de ansvariga ökar.

Viljan att samverka beror också på resultatet i tidigare projekt. Privat-offentlig samverkan kan därmed inte ses som isolerade öar, de är en del av en större helhet. De scenarioövningar som gjorts inom transportbranschen upplever många som lärorika. Men det finns ett behov av att öka förståelsen för varandras verksamhet, såväl inom det privata som det offentliga. Det är också centralt att de inblandade aktörerna har en intern krisorganisation. Om det tas ett beslut i ett samverkansforum är det viktigt att alla deltagande organisationer kan fullfölja detta internt. Samverkansprojektet verkar därmed vara kopplat till vad som sker internt.

DELTAGARE

Det finns en stor variation av samverkansfrågor i transportbranschen. Detta gör det svårt att säga vad som

är ett optimalt antal deltagare i privat-offentlig samverkan. Företagen upplever dock att det ibland är oklart vem som är motpart på den offentliga sidan. Det blir för många offentliga aktörer och ansvarsområdena risker att bli svävande. Flera av de intervjuade personerna betonar att det är viktigt att ”rätt personer” är med i privat-offentlig samverkan. Samtidigt berättar de mindre företagen att de aldrig får vara med i privat-offentlig samverkan. Ett förslag som kommit upp är att ha en bredare syn på vem som ska intervjuas när risk- och sårbarhetsanalyser genomförs. Kritik har framförts emot att det är för många chefer och att personer på fler hierarkiska nivåer skulle intervjuas för att inte få en skev bild. Förberedelser betonas också av andra intervjupersoner. Genom att förbereda ett samverkansmöte blir det tydligt vad som ska uppnås och de träffar som genomförs kan leda till mer konkreta resultat.

INCITAMENT

En tydlig slutsats är att näringslivsrepresentanterna anser att det finns stora vinster med att samverka med det offentliga. Ett sådant exempel är Crisis Management Forum på Arlanda flygplats. Det finns även önskemål om mer konkreta samverkansprojekt kring viktiga branschfrågor. En sådan fråga är säkra parkeringsplatser för långträdare. Någon person betonar att företagen säkert kan tänka sig att medfinansiera vissa projekt så länge de ger resultat. Exempelvis skulle näringslivet kunna finansiera större investeringar om de

visste att det offentliga sedan skulle kunna betala tillbaka genom sina årliga budgetanslag. Inom bussbranschen betonas också offentlig upphandling som viktigt incitament. Det är viktigt att pris inte blir den enda faktor som spelar roll vid val, för då finns det inga incitament för bussbolagen att förbättra samhällssäkerhet. Företagen betonar också att de vill vara med och diskutera användningen av reglering och ekonomiska policyinstrument. Detta skulle ge dem tydliga incitament att delta i privat-offentlig samverkan.

Gemensamma drag och framtida utveckling

I detta avslutande avsnitt kommer vi att jämföra de två branscherna för att sedan diskutera framtida utveckling. Vi har valt att lyfta fram tre frågor som vi tycker är särskilt viktiga: (1) det offentliga som ledare, (2) att det offentliga och privata måste få ökad förståelse för varandras verksamhet samt (3) att det gäller att börja med små, konkreta samverkansprojekt som har förutsättningar att ge tydliga resultat. Vår diskussion kring framtida utveckling handlar slutligen om att tydliggöra de olika typer av privat-offentlig samverkan som vi funnit i denna studie för att se hur de hänger ihop och vad som kan utvecklas i framtiden.

DET OFFENTLIGA SOM NÄTVERKSODLARE OCH LEDARE

Jag tror att företag vill vara med, de väntar bara på att bli tillfrågade. Myndigheterna måste vara de som driver detta, vara katalysatorn.

Det betonas starkt av de intervjuade att det offentliga bör ta en tydlig ledarskapsroll och vara den som känner huvudansvaret för privat-offentlig samverkan. En av de intervjuade menar också att det faktum att det offentliga är med som ledare gör att det blir mindre interna konflikter bland företagen. Det betonas att diskussioner i branschförbund ofta är svåra då inget företag vill låta något annat företag bestämma. Det offentliga får en naturlig ledarroll där de kan ta beslut som uppfattas som rättvisa om de är handlingskraftiga och tar initiativ. Samtidigt visar utvärderingar från HEL-projektet att det offentliga som ledare samtidigt måste vara duktig på att balansera ledarrollen med lyhörddhet (Sandebring 2005). Om arbetet inte förankras hos företagen riskerar engagemanget att minska och samverkan uteblir.

En slutsats blir därmed att det kommer att ställas högre krav på de offentliga aktörerna för att nå resultat i framtida privat-offentlig samverkan. Idag finns vad författarna vet ingen utbildning i att projektleda privat-offentlig samverkan. En möjlig utveckling skulle kunna vara att krisberedskapsmyndigheten bygger upp kompetens inom detta område och ackrediterar projekt-

ledare som leder privat-offentlig samverkan. Detta skulle ge projektledarna kunskap om komplexiteten med att leda privat-offentlig samverkan, men på sikt skulle även denna utbildningsverksamhet kunna gälla företrädare för den privata sektorn. Exempelvis skulle utbildningar kunna drivas i samarbete med de branschorganisationer som engagerat sig i privat-offentlig samverkan.

GRUNDLÄGGANDE BYGGSTENAR

Privat-offentlig samverkan måste börja med att man har en förståelse för varandra. Vad är vår roll kontra myndighetsrollen? Det behövs en större förståelse från den offentliga sidan och från företagets sida. Vi vet inte heller vem vi ska prata med på den offentliga sidan. Vilka ska vi ta kontakt med i olika frågor? Detta måste lösas innan man bara drar igång en massa samverkansprojekt i blinda.

Detta citat belyser två viktiga frågor som lägger grunden för framgångsrik privat-offentlig samverkan. Dels måste det privata och det offentliga lära känna varandra bättre, dels måste intern organisation hos myndigheter, företag och branschförbund klargöras. När det gäller förståelse för varandras verksamheter så betonas det i den amerikanska studien av Faerman et al (2001) att det är en stor fördel om de personer som ingår i privat-offentlig samverkan har erfarenhet från både myndighets- och företagsarbete. Flera av de viktigaste personerna i det amerikanska samverkansprojektet hade sådana erfarenheter och därför skapades en stor förståelse för varandras roller redan i inlednings-

skedet vilket var orsaken till det starka förtroende som fanns. I vår studie betonas flera av de intervjuade fördelar med att personer från exempelvis SJ, Green Cargo och Banverket jobbat ihop tidigare. Implikationen är alltså att ett kriterium när lämpliga personer väljs ut till privat-offentlig samverkan kan vara att de har insikt om förhållandena både i offentlig sektor och näringsliv.

Den andra delen belyser vikten av tre byggklossar, det handlar om att företagets interna arbete, branschorganisationens roll, och att olika myndigheternas respektive roll klarläggs. När det gäller företagets interna arbete handlar det om att bygga en effektiv intern krisorganisation, men också om att ha en organisation som är byggd för samverkan. Det kan handla om att ha utsett en person som är ansvarig för kontakterna med andra myndigheter och koordinera detta internt i företaget.

Branschförbunden kan ta en tydligare roll som länk mellan de enskilda företagen och myndigheterna. Det kan handla om att meddela företag om det inträffade och förmedla kontakter samt att ta större ansvar för att välja ut rätt personer som ska ingå i privat-offentlig samverkan. Det kan också handla om att branschorganisationerna ingår i privat-offentlig samverkan och agerar som medlare mellan företagen, om dessa inte kan komma överens.

Företagen poängterar att det är svårt att veta vilken myndighet som är ansvarig för vad. Det finns många olika myndigheter och deras inbördes relation och mandat bör bli tydligare. Har Livs-

medelsverket exempelvis mandat att gå in och styra en kommun i vissa frågor?

RESULTATKRAV – SMÅ OCH KONKRETA SAMVERKANSPROJEKT MED VIKTIGA BRANSCHFRÅGOR

Det handlar inte om pengar, det handlar om att det offentliga måste ta initiativ och att man klart kan se resultat.

Flera av de intervjuade betonar att de försök till samverkan som hittills genomförts är för allmängiltiga och ger inte möjlighet till konkreta diskussioner. De vill att privat-offentlig samverkan ska vara ett forum där frågor som upplevs viktiga för företagen diskuteras. Ett exempel är säkra parkeringsplatser för lastbilarna. En viktig implikation är därför att de stora övergripande samverkansprojekten bör inledas först efter att små och konkreta samverkansprojekt utvärderats. Nu när privat-offentlig samverkan är i ett inledningskede pekar intervjuerna på att det är viktigt att få en positiv atmosfär kring samverkan. Det får inte bli för många inledande samverkansprojekt där missnöjet är stort. Det gäller att få en del framgångsrika exempel, och det har att göra med att välja tydliga och avgränsade frågor som är av intresse för företagen. Kanske branschen får bestämma frågor i ett inledande skede, detta kan ske via branschförbunden. Genom privat-offentlig samverkan med konkreta frågor som för tillfället diskuteras bland företagen får de incitament att delta. Här finns alltså ett samband mellan organisering och incitament.

FRAMTIDA UTVECKLING

I denna studie har vi intervjuat ledande företrädare för två viktiga branscher i Sverige, livsmedelsbranschen och transportbranschen, vilka inte förekommit i någon större utsträckning i tidigare studier rörande privat-offentlig samverkan. På så sätt ger intervjuerna exempel på nya situationer där privat-offentlig samverkan kan fungera och vilka utmaningar som måste övervinnas för att implementeringen ska vara framgångsrik.

Resultaten från intervjuerna visar att näringslivet är intresserat av att utöka privat-offentlig samverkan för samhällssäkerhet och krisberedskap. Intervjumaterialet visar också på en stor variation av privat-offentlig samverkan. Företrädare för båda branscherna menade att samverkan kan se väldigt olika ut beroende på vilken del av en bransch det gäller. Rapporten pekar även på tydliga skillnader mellan privat-offentlig samverkan innan och under kris. Det finns tre typer av privat-offentlig samverkan:

- Privat-offentlig samverkan som syftar till att **lösa problem** under kris.
- Privat-offentlig samverkan som syftar till att **förhindra** kriser (investeringar i samhällssäkerhet).
- Privat-offentlig samverkan som syftar till att **öva** för att hantera en kris.

I en kris spelar finansiering och incitament mindre roll. Istället spelar nyckelfaktorer kring organisering en mer central roll. Lyckad privat-offentlig samverkan i kris bygger på att aktö-

terna känner varandra sedan tidigare (förtroende) samt att det finns ett tydligt ledarskap som kan fungera direkt.

Privat-offentlig samverkan som syftar till att förhindra kris kräver ofta stora investeringar. Detta gör att finansierings- och incitamentsfrågor får ett tydligt fokus. Här finns tydliga vinster för staten att dels agera ledare, dels använda sig av den verktygslåda av reglering och ekonomiska policyincitament som står till dess förfogande. Vad gäller privat-offentlig samverkan som syftar till att öva för att hantera kris menar de intervjuade att olika typer av scenarioträning fungerat bra. Genom att få utbildning kring krishantering skapas personliga nätverk och förtroende mellan deltagarna, samtidigt som övningar visar vilka som tar ansvar för vad som behöver förtydligas för framtiden. Dessa nätverk är sedan viktiga för att större samverkansprojekt kring investeringar ska kunna genomföras eller att privat-offentlig samverkan ska fungera i kris.

Intervjumaterialet visar alltså att det finns kopplingar mellan de tre typerna av privat-offentlig samverkan. Dessa kopplingar gör att investeringar som

görs i förberedande träning potentiellt får effekter inte bara för de enskilda deltagarna, utan även påverkar möjligheterna att framgångsrikt implementera de andra två typerna av privat-offentlig samverkan. Detta gör att det kan finnas skäl att se de olika typerna av privat-offentlig samverkan som en ”utbildningstrappa”. Istället för att börja med komplex privat-offentlig samverkan kring investeringar i samhällssäkerhet kan mer konkreta branschfrågor i ett inledningskede vara att föredra samt att verksamheten kring scenarioövningar utökas. Intervjuerna betonar tydligt det positiva med dessa övningar. Vi ser också klara exempel på hur träning och erfarenhet får stor betydelse när det väl är kris. För att förstå implementeringsfrågor är det viktigt att respektera komplexiteten i privat-offentlig samverkan och inte starta med för komplexa projekt. Istället kan en gradvis upptrappning av privat-offentlig samverkan i en bransch vara en möjlig lösning till att förstå hur vi ska lyckas implementera privat-offentlig samverkan i framtiden och utvinna vinster som alla verkar övertygade om finns där.

Slutsatser

Övergripande slutsatser

Flera studier har argumenterat att privat-offentlig samverkan är positivt för att uppnå ökad samhällssäkerhet, krisberedskap och krishantering, d.v.s. argumenterat för privat-offentlig samverkan som idé. Detta får stöd i vår intervjustudie där även de intervjuade ställer sig positiva till samverkan mellan näringsliv och det offentliga i dessa frågor. Företagen säger sig också vara villiga att satsa såväl finansiella som personella resurser på privat-offentlig samverkan om det är ”rätt” fråga. Det kan dock konstateras att det i dagens läge inte sker så mycket privat-offentlig samverkan i livsmedels- och transportbranschen.

FYRA NYCKELFAKTORER

Livscykelresonemanget visar att det nu är det dags att fokusera på implementeringsfasen, d.v.s. hur vi ska få lyckad privat-offentlig samverkan i praktiken. Vi argumenterar i denna studie för ett processynsätt. En central slutsats är att

en lyckad implementeringsprocess bygger på fyra nyckelfaktorer:

- Att det finns ett starkt ledarskap.
- Att deltagarna har förtroende för varandra när projekten startas.
- Att det är ”rätt” deltagare.
- Att deltagarna har rätt incitament att delta.

OLIKA TYPER AV PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

För att få en lyckad implementeringsfas av privat-offentlig samverkan krävs att kunskapen om privat-offentlig samverkan som ett heterogent, d.v.s. icke-enhetligt, koncept ökas. Intervjuerna i denna studie visar att privat-offentlig samverkan sannolikt kommer att ha olika framgångsfaktorer beroende på om det är samverkan på lokal nivå eller samverkan på mer övergripande nationell nivå. Exempelvis hör diskussionen kring användningen av reglering och ekonomiska policyinstrument till privat-offentlig samverkan på nationell nivå. Intervjumaterialet visar också stor skillnad på framgångsfaktorer beroende

på om det handlar om privat-offentlig samverkan som syftar till att **lösa problem** under kris, privat-offentlig samverkan som syftar till att **förhindra** kriser (investeringar i samhällssäkerhet), eller privat-offentlig samverkan som syftar till att **öva** för att hantera en kris.

PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN UNDER KRIS

För privat-offentlig samverkan under kris visar intervjuerna att det är viktigt att det finns personliga nätverk som byggts upp innan krisen. Detta ger det förtroende som behövs för att aktörer ska våga fatta beslut i pressade situationer. Vidare är klara rutiner, checklistor och tydliga ansvarsområden viktigt. Det betonas av de intervjuade att det offentliga bör ta en ledarroll under en kris. Även om inte grupperna ska ”chefas” så behövs det ofta någon som går in och tar ett beslut i känsliga eller svåra lägen. Likaså bör det offentliga vara den som i ett inledningsskede tar initiativ. För att det offentliga ska kunna ta ett tydligt ledarskapsansvar efterfrågas en tydligare struktur och ansvarsfördelning mellan de olika myndigheterna. Branschorganisationer bör också ta ett tydligt ansvar för informationsöverföring mellan myndigheter och företag under kris. De kan också behöva representera företagen utåt i media då specifika företag inte vill synas utåt i samband med en stor kris.

PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN FÖR ATT ÖVA KRISHANTERING

Beträffande privat-offentlig samverkan som syftar till att öva för att hantera en kris så betonar samtliga intervjuade att scenarioövningar är mycket nyttiga och givande.

PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN FÖR ATT FÖRHINDRA KRIS

För privat-offentlig samverkan som syftar till att förhindra kriser framkommer tydliga ståndpunkter från intervjuerna. Dessa sammanfattas nedan utifrån de fyra framgångsfaktorerna:

Ledarskap

En viktig slutsats är att privat-offentlig samverkan inte uppstår spontant, det krävs att någon måste känna ett huvudansvar. Det är inte två parter som på lika villkor ska komma överens. Det betonas av de intervjuade att det offentliga ska vara den som har huvudansvaret och den som håller ihop och styr arbetet. För att det offentliga ska kunna vara en bra ledare menar de intervjuade att det måste skapas en tydligare struktur bland de offentliga aktörerna så att det klart framgår vilken myndighet som är huvudansvarig och ”äger” frågan. Branschförbunden bör också ta ett tydligare ansvar i privat-offentlig samverkan. Det kan handla om att föra fram förslag på frågor att diskutera i privat-offentlig samverkan och att ingå i samverkansforum som medlare mellan företagen och som representanter för de mindre företagen.

Den föreslagna projektledarutbildningen innebär också att det offentliga ökar förmågan att vara en bra ledare.

Förtroende

Förtroende betonas av de intervjuade som viktigt för lyckad privat-offentlig samverkan. Det betonas att det i ett inledningsskede behövs konkreta och mindre samverkansprojekt som blir framgångsrika för att bygga förtroende mellan aktörerna. Privat-offentlig samverkan i form av scenarioövningar är exempel på konkreta samverkansprojekt som skapar sociala nätverk och förtroende mellan aktörerna. Denna enklare form av privat-offentlig samverkan kan sedan successivt användas för att utveckla privat-offentlig samverkan för stora investerings- och regleringsdiskussioner. I och med att privat-offentlig samverkan är i ett inledningsskede i dessa båda branscher blir det alltså viktigt att göra implementeringsfasen stegvis. Först måste man skapa små och konkreta samverkansprojekt med viktiga branschfrågor som i sin tur skapar bra stämning kring privat-offentlig samverkan. Därefter kan de stora komplexa samverkansprojekten startas.

Deltagare

De mindre företagen i studien betonar att privat-offentlig samverkan bara är till för de stora företagen och att de små inte kommer till tals. Konkreta samverkansprojekt kan öka utrymmet för mindre företag att delta då frågorna behandlar en mindre del av en bransch.

En annan lösning är att personer från branschförbunden deltar i privat-offentlig samverkan och där även representerar de mindre företagens intressen. Det betonas också att de som deltar måste ha tydliga mandat att agera för sitt företags eller sin myndighets räkning. Branschförbunden kan ta en tydligare roll i att komma med förslag på passande personer från företag. Den föreslagna projektledarutbildningen är också ett led i att få ”rätt” deltagare. Det framstår också som en stor fördel om de personer som deltar har insikt om förhållandena inom både offentlig sektor och näringsliv.

Incitament

En central slutsats av ett processynsätt är att privat-offentlig samverkan *inte* bör ses som ett exkluderande alternativ, utan ett komplement, till reglering eller ekonomiska policyinstrument. Istället kan diskussioner kring reglering och ekonomiska policyinstrument vara katalysatorn för att skapa spänningar och ge företag incitament att delta i privat-offentlig samverkan. Företagens inställning till det offentliga verktyglådan är inte entydig. Det går inte att på basis av intervjuerna säga att företag inte tycker att reglering är bra, eller att ett visst policyinstrument är att föredra. Det beror på vilken fråga det gäller och vilket företag det handlar om. Det offentliga bör vara väl förberett och ha kunskap om de olika verktygen när privat-offentlig samverkan för policybeslut ska inledas. Genom att se privat-offentlig samverkan som ett forum där olika

verktyg diskuteras tas också företagens kunskaper tillvara och möjligheten att rätt verktyg väljs ökar.

Praktiska implikationer

I denna del sammanställs konkreta förslag på hur arbetet med att få en lyckad implementeringsfas av privat-offentlig samverkan bör fortsätta. Detta baseras på författarnas analys av den litteratur som finns och de intervjuer som genomförts.

OFFENTLIG UPPHANDLING

I branscher med offentlig upphandling bör de offentliga upphandlarna tydligare ta in frågor om samhällssäkerhet och krisberedskap i avtalen. Det kan exempelvis handla om obligatoriska alkoholås i bussar. Det bör skapas en referensgrupp bestående av representanter från branschen och myndigheter kring dessa frågor där det diskuteras vilka frågor gällande samhällssäkerhet och krisberedskap som är viktiga i den specifika branschen och vad förslagen kan beräknas kosta. Det behövs också en bättre samordning mellan de olika upphandlarna inom exempelvis bussbranschen. Det kan vara i form av en övergripande grupp som ser över vilka frågor inom samhällssäkerhet och krisberedskap som alla länshuvudmän ska ha med i upphandlingen. I och med detta skapas en standard för krav i upphandling som diskuteras med branschen.

GRADERING AV KRISER

Företagen anser att man behöver inleda ett arbete med gradering av kriser. Detta gäller speciellt på lokal nivå. Vilka ska kopplas in och när? När är det en lokal kris och när är det värre? Vem gör vad och vilka ska vara inblandade? Detta är frågor som företagen vill föra en dialog kring.

HUR SER FÖRETAGEN PÅ SITT ANSVAR?

Det behövs en grundlig undersökning om vad företagen är beredda att ta ansvar för. Av vår studie framgår att företagen menar att det offentliga har huvudansvaret för samhällssäkerhet och krisberedskap, men företagen betonar att de är villiga att bistå med finansiella och personella resurser. De specificerar däremot inte detta närmare utan menar att det beror på typen av projekt. Det blir viktigt att tydligt undersöka vad företagen är beredda att bidra med i form av pengar och investeringar för att öka samhällssäkerheten och krisberedskapen. Vilka frågor vill de arbeta för? Vill de exempelvis låna ut pengar till Vägverket via ett PPP-upplägg? (Public Private Partnership) Här kan branschföreningen spela en viktig roll i att bistå undersökningen.

INLED MED SMÅ, AVGRÄNSADE OCH KONKRETA SAMVERKANSPROJEKT

Privat-offentlig samverkan kring samhällssäkerhet och krisberedskap är i ett

inledande skede i såväl livsmedels- som transportbranschen. En viktig implikation är att det är viktigt att inleda med ett antal avgränsade och konkreta samverkansprojekt med frågor som är viktiga för företagen. Det kan exempelvis vara byggandet av säkra parkeringsplatser för transportföretagens lastbilschaufförer. På detta sätt skapas en positiv stämning kring privat-offentlig samverkan, förtroende mellan näringsliv och myndigheter byggs och förståelsen för varandras verksamhet ökar. Det behövs därför en tydlig diskussion kring prioritering när det offentliga fördelar resurser för privat-offentlig samverkan. Företagen har inte hur mycket tid som helst och vill prioritera de viktigaste frågorna. Därför måste denna diskussion föras innan en massa samverkansprojekt dras igång. Det är mycket viktigt att de pilotprojekt som genomförs lyckas och behandlar de frågor som företagen anser vara mest angelägna.

UNDERSÖK VILKA LYCKADE EXEMPEL PÅ PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN SOM FINNS

Man behöver även göra en inventering av vilka lyckade exempel på privat-offentlig samverkan på lokal, regional och nationell nivå som finns. Dessa lyckade exempel bör studeras och spridas så att man kan dra lärdomar av dessa och att bra stämning kan skapas kring privat-offentlig samverkan.

UNDERSÖKNING KRING VERK- TYGSLÅDAN I OLIKA BRANSCHER

Det offentliga bör branschspecifikt genomföra undersökningar kring den verktygslåda och dess effekter som presentats i appendix 1. Dessa undersökningar kan fungera som grund för interaktionen mellan det offentliga och företagen i privat-offentlig samverkan. Genom att vara väl förberedd kan det offentliga vara den aktiva ledaren och skapa spänningar som leder till en väl fungerande samverkansprocess.

SCENARIOÖVNINGAR

Det finns ett behov av att utöka scenarioövningar på lokal, regional och nationell nivå. De intervjuade betonar att scenarier är mycket lärorika och ger insikter om hur olika aktörer agerar under en kris och vad som bör förändras och förbättras.

PROJEKTLEDARUTBILDNING FÖR PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

Eftersom ledarskap betonas starkt av de intervjuade kan exempelvis Krisberedskapsmyndigheten bygga upp en projektledarutbildning för privat-offentlig samverkan där projektledare certifieras och sedan ingår i olika samverkansprojekt. Dessa personer bör ha insikt om förhållandena inom både offentlig sektor och näringsliv.

BRANSCHFÖRBUNDENS ANSVAR

Branschförbunden bör ta ett tydligare ansvar i att få upp frågor kring samhällssäkerhet och krisberedskap på

agendan. Det kan handla om att diskutera dessa frågor mer frekvent på möten med företagen och bättre fungera som länk mellan företag och myndigheter. Exempelvis kan branschorganisationerna föra fram frågor som är viktiga för företagen som i ett inledande skede kan lösas via privat-offentlig samverkan. Det behövs en branschgrupp ledd av branschföreningen som specifikt diskuterar dessa frågor och sedan fungerar som bollplank till myndigheter. Detta blir extra viktigt i livsmedels- och transportbranschen där inga stora kriser inträffat. Branschförbunden har ett ansvar i att få dessa frågor högre upp på företagets agenda. Branschförbunden bör också tydligare involvera mindre företag och representera deras intressen i privat-offentlig samverkan.

"RÄTT" DELTAGARE

De intervjuade betonar vikten av att de som deltar i privat-offentlig samverkan, både från myndigheternas och företagets håll, har mandat att fatta beslut i frågor som rör samhällssäkerhet och krisberedskap. I företagen kan det exempelvis handla om skriftligt mandat från VD. Branschförbunden kan ta ett tydligare ansvar i att komma med förslag på personer som kan ingå i dessa forum.

Ett av kriterierna kan vara att deltagarna har erfarenhet från arbete både inom den privata och den offentliga sektorn.

RISK- OCH SÅRBARHETSANALYSER

Risk- och sårbarhetsanalyser bör inkludera intervjuer med samtliga hierarkiska nivåer i företagen. Cheferna anses ofta vara för generella och de nedtonar de eventuella problem som finns. Därför bör personal på lägre nivåer också intervjuas.

LOKAL PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

Mycket av den litteratur vi refererar, de resonemang vi för och den studie vi genomfört gäller främst privat-offentlig samverkan på övergripande nivå. Det finns dock ett behov av att framtida studier undersöker lokal privat-offentlig samverkan för samhällssäkerhet och krisberedskap. Här kan andra resonemang och frågeställningar bli intressanta. En av de intervjuade nämner exempelvis att på lokal nivå kan det handla om att företagen har en uppdaterad telefonlista till kommunens ansvariga. Vilka framgångsfaktorer kan urskiljas på lokal nivå, vilka frågor stod i fokus, vilka problem uppkom?

Litteratur

- Andersson, J.J., Malm, A., (2004) *Mind the gap! – Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?*, KBM:s temaserie 2005:8.
- Dekker, H.C., (2004), Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements, *Accounting, Organization and Society*, volym 29, utgåva 1, sid. 27–49.
- Eklund, K., (2004) *Vår ekonomi*, 10:e upplagan: Norstedts.
- Faerman, S.R., McCaffrey, D.P., Van Slyke, D.M. (2001) Understanding Interorganizational Cooperation: Public-Private Collaboration in Regulating Financial Market Innovation, *Organization Science*, volym 12., nummer 3, maj-juni 2001, sid. 372–388.
- Gephardt, B., (1993) The textual approach: Risk and blame in disaster sensemaking, *Academy of Management Journal*, volym 36, nummer 6, sid..1465-1515.
- Håkansson, H. & Lind, J., (2004), *Accounting for network coordination*, *Accounting, Organization and Society*, volym 29:1, 51–72.
- Laffont, J.-J., & Tirole, J., (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*: MIT Press.
- Mouritsen, J., Thrane, S., (2005), Accounting, network complementarities and the development of inter-organisational relations, *Accounting, Organizations and Society*, forthcoming.
- Perloff, J., (2004) *Microeconomics*, 3:e upplagan: Pearson Addison-Wesley.
- Sandebring, A., (2005) *Samverkan i organisation eller nätverk? – Fallen elektroniska affärer och elberedskap*, KBM:s temaserie 2005:9.
- Sandefeldt, J., (2005) *Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krisantering – en studie av kriser i Sverige 1993–2003*, KBM:s temaserie 2005:6.
- Wachtendorf, T., (2004). Improvising 9/11: Organizational Improvisation in the World Trade Center Disaster, Dissertation 35. Disaster Research Center: Newark, DE.
- Weick, K. (1993) The Collapse of Sensemaking in Organization: The Mann Gulch Disaster, *Administrative Science Quarterly*, volym 38, nummer 4, sid. 653–682.

Appendix 1.

Det offentligas verktygslåda

I enlighet med resonemangen i denna studie bör staten ha en ledande roll i privat-offentlig samverkan, vara den som skapar spänningar som leder till interaktion mellan företag och mellan det offentliga och företagen. Staten har en stor verktygslåda till sitt förfogande, verktyg som kan diskuteras i privat-offentlig samverkan. För att staten ska inta rollen som ledaren krävs kunskap om de olika verktygen och deras effekter. Nedan följer därför en översikt över de verktyg som finns att tillgå och en diskussion kring verktygen.

De olika verktygen

DET OFFENTLIGA SOM MARKNADSAKTÖR

Om det offentliga finner att en marknad är önskvärd, men inte kan skötas på ett bra sätt av aktörerna, kan *offentliga monopolföretag* bli aktuella. Offentliga företag kan styras mer eller mindre marknadsmässigt av det offentliga. Det offentliga har som regel andra möjligheter än privata ägare att bredda ett företags uppdrag för att ta hänsyn

till andra i samhället, men samtidigt innebär förstås varje avsteg från vinstmaximering en kostnad för det offentliga som ägare. Systembolaget är ett av de mest kända exemplen idag. Utöver denna mest genomgripande variant kan det också finnas *offentliga företag på en konkurrensutsatt marknad*. Detta finns inom flera branscher, bland annat i energi-, medie- och finanssektorerna.

PISKA OCH MOROT

Utöver att självt delta på marknaden som direkt aktör finns det två olika verktygssorter i det offentligas verktygslåda – piska och morot. En piska är i det här fallet något som hotar aktörerna med straff om de betar sig på ett visst vis. En morot ger å andra sidan en belöning till aktörer som betar sig på ett önskvärt vis.

Vid en första anblick kan piskan verka vara ett bättre instrument för det offentliga, eftersom man slipper att betala aktörer för att bete sig väl och för att eventuella straff tillfaller statskassan (eller den straffande myndigheten). Men det finns omständigheter som talar

emot användandet av piska. En hård piska riskerar att skrämra bort aktörer och därmed försämra förutsättningarna för en välfungerande marknad. En rättsstat måste dessutom noga undersöka att varje åtgärd man vill straffa verkligen innebär ett brott mot reglerna. Denna process kräver självfallet tid och pengar, kostnader som mer än väl kan konsumera eventuella intäkter.

För marknadsaktörerna kan det istället verka mer attraktivt med morötter. Belöningar för vissa beteenden gör att aktörerna kan välja mellan att bete sig väl, eventuellt till en högre kostnad, eller låta allt vara som förut. Å andra sidan kräver belöningar i form av pengar att statskassan förstärks i motsvarande mån, och högre skatter och avgifter drabbar även marknadsaktörerna. Samtidigt krävs i en rättsstat någon form av kontroll även av belöningar, så att dessa grundar sig på tydliga regler och inte på godtycke. De kostnader som uppstår till följd av varje verkställt straff och varje given belöning gör att verktygen lämpar sig bäst för undantagen. Det vore orealistiskt att betala en bonus till alla som kör på rätt sida av vägen eller bestraffa alla som inte gör revolutionerande läkemedelsupptäckter, medan de flesta samhällen idag sätter vårdslösa trafikanter i fängelse och ger patent med monopolvinster till framgångsrika medicinforskare. Således används oftast piskor för att förhindra ett ovanligt beteende, medan morötter används för att framkalla ett ovanligt beteende.

BEGRÄNSNINGAR I ANVÄNDANDET AV MOROT OCH PISKA

Det är också viktigt att uppmärksamma de begränsningar som finns i det offentliga möjlighet att använda morot och piska. I en nationalekonomisk lärobok¹ sammanfattas begränsningarna i tre grupper – informationsbegränsningar, transaktionsbegränsningar och administrativa begränsningar.

Informationsbegränsningar

Informationsbegränsningar har att göra med egenskaper hos marknadsaktörer som är svåra att upptäcka eller att fastställa. Exempelvis kan det vid en upphandling vara svårt att bedöma vilka verkliga kostnader en leverantör har eller vilken kvalitet entreprenören kommer att leverera. Om dessa kriterier dessutom är svåra för en domstol att fastställa objektivt minskar förutsättningarna att använda morot och piska.

Transaktionsbegränsningar

Transaktionsbegränsningar styrs av svårigheter att först tänka igenom, därefter skriva ner och slutligen vid behov kontrollera allt som kan komma att hända i relationen mellan det offentliga och marknadsaktörerna. Att exempelvis ge ett privat företag uppdraget att stå för landets försvar skulle kräva ett ofantligt jobb om man i förväg ska specificera när och hur det ska ingripa, samtidigt som möjligheterna att utkräva ansvar vid kontraktsbrott (som förräderi eller statskupp) skulle vara små.

¹ Laffont & Tirole, ss 1–6

Administrativa begränsningar

Administrativa begränsningar är sådana som uppstår när myndigheter inte själva kan välja verksamhetsfält eller arbetsmetoder, vilket är naturligt i alla demokratier, eller då de ingår i någon form av maktspel med andra aktörer inblandade.

PISKA

Vissa verksamheter är naturliga att styra med *reglering under hot om fängelsestraff, böter, näringsförbud eller annat*. Ofta rör det sig om verksamheter där fel beteende är värre än inget alls, och där det relativt lätt kan fastställas huruvida fel har begåtts. Exempelvis är flera näringsverksamheter förbjudna helt enkelt för att det offentliga inte alls önskar att det ska finnas en sådan marknad. Ett annat exempel är förbudet för obehöriga att arbeta som läkare.

En mildare form av piska är *högre skattesatser eller direkta avgifter på konsumtion, investering eller drift*. Detta förespråkas när det finns negativa externa effekter, eller med andra ord då konsumtionen, investeringen eller driften skadar andra än de som är inblandade.² Avgifter på miljöfarliga utsläpp är det vanligaste exemplet. I ett samhälle med skattefinansierad sjukvård kan man motivera högre skatter på varor som är skadliga för hälsan, som alkohol och tobak.

I ett modernt utvecklat land är det svårt eller omöjligt för det offentliga att neka någon grundläggande räddnings- och sjukvårdstjänst, även om denne

delvis genom egen förskyllan försatts i nöd. På så sätt vet exempelvis livsmedelsföretag att landstingen kommer att betala vården för dem som insjuknar vid eventuellt slarv i hanteringen, liksom energibolag vet att den kund som sitter utan el och värme en kall vinter kommer att hämtas av militärens bandvagnar. I princip är det tänkbart att införa *medfinansieringsansvar för privata aktörer* vid offentliga kostnader som uppkommit genom fel som kan spåras till företaget. Arbetsgivares medfinansieringsansvar i sjukförsäkring är ett exempel som finns idag, även om det är schablonmässigt och inte ställer krav på att fel från arbetsgivaren kunnat påvisas. Ett annat sätt är att det offentliga ställer *krav på att marknadsaktörer tecknar försäkringar* eller på annat sätt visar att de själva tar hand om eventuella konsekvenser av fel. Idag finns exempel inom den obligatoriska trafikförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen.

MOROT

En grupp av verksamheter vill det offentliga stimulera. Bortsett från *rena inköp av varor och tjänster för offentligt bruk* (infrastruktur, försvarsmateriel, konsultuppdrag med mera) kan det offentliga vilja stimulera konsumtionen av vissa varor och tjänster. En stor del av detta utgörs av konsumtion som det offentliga reglerar tillgången till. Framför allt rör det saker som kan betecknas som välfärdsstatens kärna inom vård, skola och omsorg, liksom nattvårkarstatens uppgif-

1 Se exempelvis Eklund (2004) eller Perloff (2004)

ter inom rättsväsende och försvar. Vanligast är då att själva tjänsteproduktionen sker i offentlig regi, medan varorna oftast upphandlas av privata producenter. På dessa områden tillhandahålls varor och tjänster till den enskilde kostnadsfritt eller till rabatterade priser, vilket i stället betalas med skattsedeln.

Men också en hel del annan konsumtion och andra investeringar som står öppna för alla kan det offentliga vilja subventionera. Subventionering kan vara *lägre skattesatser, direkta bidrag eller andra subventioner till konsumtion, investering och drift*, vilka antingen kan riktas mot konsumenter eller producenter. Utifrån ekonomisk teori är subventioner mest motiverade då det finns positiva externa effekter, det vill säga då utomstående gynnas av någons konsumtion eller investering. Att sänka skatten på mindre miljöfarliga bränslen motiveras av att alla andra gynnas av minskade utsläpp. Att ge bidrag till investeringar i alkoholås i bilar kan motiveras på liknande sätt. I ett samhälle där det offentliga finansierar sjukvården kan bidrag till, eller skattelättnader för, exempelvis säkrare bilar motiveras av att alla får vara med och bekosta sjukvården för dem som skadas vid en eventuell olycka.

ATT KOMBINERA PISKA OCH MOROT

Som framgår ligger inte alltid morot och piska långt från varandra. Från att sänka skatten på eller ge bidrag till produktion, konsumtion och investeringar som anses gynna omvärlden är

inte steget långt till att höja skatten på det som i stället skadar omvärlden. Det enklaste exemplet är miljöavgifter. Om man ska rubricera skatte- och bidragskillnader av detta slag som piska eller morot är inte givet. Detta är fallet för många verktyg, de innefattar aspekter av både piska och morot.

Krav på licensering för produktion eller konsumtion av vissa varor och tjänster innebär en morot för dem som vill leva upp till licensens krav och samtidigt en piska för dem som redan fått den. Det finns idag krav på tillstånd för en mängd näringsidkare, till exempel för att få bedriva slaktverksamhet.

Detsamma gäller **offentlig kvalitetsgradering** av produkter som säljs på den privata marknaden, bland annat livsmedel. Statens livsmedelsverk, Konsumentverket och Läkemedelsverket är exempel på aktörer som utvärderar och kommer med rekommendationer om produkter på den privata marknaden utifrån ett säkerhets- och hälsoperspektiv.

En särskild form av licensering är så kallade **skönhetsävlingar**, där det offentliga ger en patentliknande monopol- eller oligopolställning till de producenter som erbjuder bäst villkor avseende priser, kvalitet och annat. Detta förfarande liknar det vid offentlig upphandling av tjänster som ska erbjudas allmänheten inom exempelvis omsorg eller kollektivtrafik.

En annan form är **handel med rätter**, där en typ av licens i princip kan köpas fritt av högstbjudande. Det mest kända exemplet är handeln med utsläpps rättigheter. Tanken är att den

som bäst behöver en utsläppsrättighet också tjänar mest på den och därmed är beredd att betala mest för den. Samtidigt ger det en möjlighet för det offentliga att reglera de totala negativa effekterna genom att styra utbudet av rätter.

Ytterligare en blandning av piska och morot är offentlig **reglering av konsumtion** för att styra produktion. Genom att med piska få konsumenter att avstå från exempelvis bilar utan bilbälte eller katalysator har man ökat efterfrågan på säkra och miljövänliga fordon och skapar morötter för producenterna att lägga om produktionen.

Att välja rätt verktyg

Det finns en mängd nationalekonomisk forskning kring effekter av de olika verktygen som det offentliga har att tillgå. Nedan följer en kort sammanfattning av denna.

REGLERING UNDER HOT OM FÄNGELSESTRAFF, BÖTER, NÄRINGSFÖRBUD ELLER ANNAT

Denna hårda reglering lämpar sig när man relativt enkelt kan fastslå huruvida en verksamhet äger eller har ägt rum och att dess effekter är entydigt negativa. Exempel är spår av farliga ämnen i livsmedel, eller farligt beteende i trafiken. Om det råder osäkerhet om effekterna finns dock risken att man med förbud hindrar verksamhet som är, eller i framtiden kan vara, värdefull.

HÖGRE SKATTESATSER ELLER DIREKTA AVGIFTER PÅ KONSUMTION, INVESTERING ELLER DRIFT

Som nämnts är detta ofta lämpligt när konsumtionen, investeringen eller driften skadar andra än de som är inblandade, men samtidigt har ett värde för marknadsaktörerna. Att av säkerhets- eller miljöskäl helt förbjuda biltrafik skulle vara mycket kostsamt, men samtidigt kan det vara rimligt att bilister betalar för de offentliga åtgärder som behövs för att öka trafiksäkerhet och förbättra miljön. Samtidigt är det självfallet en stor utmaning för det offentliga att sätta skatte- och avgiftssatser så att de verkligen matchar de kostnader som tillfogas omvärlden, något som också diskuteras nedan.

INKÖP AV VAROR OCH TJÄNSTER FÖR OFFENTLIGT BRUK

Inköp är sällan huvudsakligen ett ekonomiskt styrmedel, men kan användas för att styra efterfrågan direkt och indirekt. Direkt styrning kan vara att det offentliga bara t.ex. köper busstjänster från bolag som har säkerhetsbälten, medan indirekt styrning skulle exempelvis kunna vara om offentliga tjänstemän var tvungna att bara resa med flygbolag som har avtal om att hjälpa det offentliga med vissa insatser i händelse av kris eller katastrof. Medan den direkta styrningen är svår att ifrågasätta så länge den sköts väl och är transparent kan den indirekta styrningen riskera att leda till dålig kostnadseffektivitet och krånglig byråkrati.

LÄGRE SKATTESATSER, DIREKTA BIDRAG ELLER ANDRA SUBVENTIONER

I analogi med högre skatter och avgifter är subventioner lämpade för konsumtion, investeringar och drift som kommer andra till godo än bara de direkt inblandade. I dagens samhälle gäller det många höjningar av säkerhetsnivåer på flera områden, i och med att det oftast är det offentliga och att det därmed är medborgarna som får bära kostnaderna för enskilda fel. I fall då det är svårt eller kostsamt att tvinga alla marknadsaktörer att göra en viss sak kan subventioner för att stimulera önskat beteende vara välmotiverade. Men denna typ av instrument möter samma utmaningar som dess motsatser ifråga om exakt vad som ska subventioneras och hur rätt pris ska sättas, något som återkommer under nästa rubrik.

KRAV PÅ LICENSERING

Om det offentliga inte anser att subventioner, skatter eller andra direkt ekonomiska styrmedel är tillräckliga, kan krav på licensiering ställas, vilket samtidigt innebär ett förbud för icke-licensierade. Detta kan vara lämpligt när verksamheten om den utförs fel gör stor skada, och det offentliga kan avgöra vilka marknadsaktörer som kommer att utföra den rätt. Svårigheten med licenser och liknande styrmedel är att formulera krav och kontrollera deras efterlevnad som gör att bara de berättigade, får licenser. För detta krävs i regel hög kompetens och en viss kontrollapparat, samtidigt som möjlig-

heterna att kringgå licenskraven måste minimeras. Detta diskuteras också i det nedanstående avsnittet.

OFFENTLIG KVALITETSGRADERING

Det offentliga kan fungera som informationsmäklare och hjälpa konsumenterna att välja varor och tjänster. Om det råder dåliga förutsättningar för att marknaden själv ska kunna avhjälpa informationsbrister, eller om det finns stora risker vid felaktiga val, finns skäl för att det offentliga ska ta fram information och rekommendationer om varor och tjänster. Problemen som uppstår när kvalitetskraven ska formuleras och utvärderas är desamma som för licenser.

SKÖNHETSTÄVLINGAR OCH HANDEL MED RÄTTER

Vad som sagts om licenskrav, kvalitetsgradering och i någon mån inköp för offentligt bruk gäller också för skönhetstävlingar. Handeln med rätter påverkas i huvudsak av samma saker som licenser och subventioner eller beskattning av investeringar och drift.

OFFENTLIG REGLERING AV KONSUMTION FÖR ATT STYRA PRODUKTION

Att styra konsumenternas efterfrågan genom att förbjuda, påbjuda, subventionera eller beskatta olika typer av konsumtion liknar i mångt och mycket flera av de instrument som diskuterats ovan. Huruvida åtgärderna ska riktas mot konsumenter eller producenter är

huvudsakligen en fråga om i vilket led omvärlden påverkas positivt eller negativt (under produktion eller konsumtion), samt var det är enklast att kontrollera att instrumentet används rätt.

OFFENTLIGA MONOPOLFÖRETAG

Generellt leder monopolföretag inte till att konsumenternas behov tillfredsställs på ett effektivt sätt. Detta gäller även behovet av säkerhet och hälsa. Offentliga företag kan visserligen ges andra direktiv än att maximera vinsten, men kan å andra sidan drabbas av byråkratiska problem. Enligt ekonomisk teori är offentliga monopol i regel motiverade endast då vinstintresset inte är en bra drivkraft för verksamheten beroende på dess effekter på omvärlden eller då det är effektivt att endast ett företag ägnar sig åt verksamheten på grund av stora skalfördelar, samtidigt som nackdelarna med offentligt ägarskap är begränsade.

OFFENTLIGA FÖRETAG PÅ EN KONKURRENSUTSATT MARKNAD

Om staten är både reglerare och deltagare på en viss marknad finns risken att regler och därmed konkurrens snedvrids till nackdel för de privata aktörerna, något som minskar effektiviteten. Traditionell ekonomisk teori är därför ofta skeptisk till att det offentliga konkurrerar på marknader där privata aktörer har goda förutsättningar att fylla konsumenternas behov. Samtidigt kan det finnas nischer i en marknad som privata aktörer inte kan fylla,

men som av säkerhetsskäl är samhällsviktiga. Ett exempel där vi ser offentliga företag konkurrera med privata är på mediemarknaden. Den samhällsinformationsfunktion som de statliga radio- och tv-bolagen fyller – och som kan bli än viktigare i händelse av kris och katastrof – bedöms inte kunna skötas tillräckligt bara av de privata mediebolagen. Ett liknande resonemang kan möjligen anföras för offentligt drivna delar av transportsektorn.

MEDFINANSIERINGSANSVAR FÖR PRIVATA AKTÖRER

Konsumenter och företag har i regel goda skadeståndsmöjligheter då fel i varor eller tjänster skapar kostnader för dem. Det offentliga får idag i regel sällan kompensation, utöver eventuella straffrättsliga böter, då fel i marknadstransaktioner ger upphov till offentliga kostnader. Exempel då brister i livsmedels- och energisektorerna tär på landstingens och Försvarsmaktens resurser har redan nämnts. Om man kan värdera dessa kostnader och på ett rättssäkert sätt placera ansvaret för dem skulle man kunna få marknadsaktörer att ta hänsyn till dessa risker, vilket uppmuntrar åtgärder för att förebygga dem. Problemen är dels desamma som möter tidigare nämnda instrument, dels att dra gränsen för vad som är det offentligas normala ansvar och vad som är extraordinärt.

KRAV PÅ ATT MARKNADSAKTÖRER TECKNAR FÖRSÄKRINGAR

Om enskilda marknadsaktörer inte kan ta ett medfinansieringsansvar kan det ändå finnas en lösning genom att försäkringar uppstår på marknaden, om det finns förutsättningar för välfungerande försäkringslösningar enligt vad som tidigare diskuterats. Dessa skulle i så fall ersätta skadelidande parter, inklusive det offentliga, i likhet med flera av dagens obligatoriska försäkringar. Eftersom förebyggande åtgärder skulle minska försäkringspremien skulle även denna lösning uppmuntra arbete för att hindra att kostnader och skador uppstår. Försäkringar, såväl offentliga som privata, fungerar väl under vissa villkor. För det första ska sannolikheten att försäkringstagarna drabbas vara oberoende av varandra, så att inte alla försäkringstagare drabbas samtidigt. Av denna anledning är det svårt att försäkra sig mot exempelvis krig och naturkatastrofer. För det andra måste sannolikheten att drabbas vara mindre än ett, det vill säga att det man försäkras sig mot inte säkert får hända. För det tredje måste det vara möjligt att bedöma sannolikheten för att en försäkringstagare ska drabbas av det hon är försäkrad mot. För det fjärde bör inte negativt urval vara ett stort problem. Det innebär att det inte bara får vara de med högst risker som tecknar försäkring, för då kommer premierna att skjuta i höjden, ytterligare skrämman bort dem med lägre risk och marknaden att bryta samman. För det femte ska inte problemet att försäkringstagare

självmant ökar sitt risktagande vara för stort. Om en försäkringstagare inte lider någon skada alls av att ladan brinner upp eller motorcykeln stjäls kommer hon inte att vidta effektiva brand- och stöldskyddsåtgärder.

Metoder för att bedöma och styra säkerhetsnivåer

I den tidigare analysen framkommer att värderingen av samhällliga fördelar och nackdelar är central. Den består i sin tur av två faktorer: hur sannolikt det är att de kommer att inträffa och hur stora för- och nackdelarna är. Då uppdraget gäller säkerhet kommer det i det följande att fokuseras främst på risker för skador och kostnader som åsamkas samhället och det offentliga, även om det för många verksamheter självfallet finns en ”uppåtrisk”. Att värdera materiella skador och finansiella resurser är relativt enkelt. Däremot är det svårare att värdera långsiktiga effekter, exempelvis om vissa regleringar leder till minskad uppfinningsriktighet eller om frånvaron av regleringar leder till otrygghet. Att värdera mänskligt liv och hälsa är en omfattande etisk och ekonomisk utmaning som ligger utanför ramen för detta uppdrag. Här diskuteras därför mer generellt metoder att avgöra och styra risknivåer. Att helt undvika faror och risker är omöjligt. Samtidigt är det ett självklart krav i ett modernt samhälle att alla aktörer bidrar till medborgarnas trygghet på en

rimlig nivå. Eftersom offentliga medel och därmed alla medborgare, ofta får vara med och bära kostnader för inträffade fel så har det offentliga ett intresse av att kontrollera och styra risknivåer, särskilt på områden som är känsliga för samhällssäkerhet.

RISKNIVÅER KAN REGLERAS GENOM STYRNING AV TEKNISKA LÖSNINGAR ...

Säkerhet och risknivåer kan bedömas på flera sätt. Det vanligaste sättet är att etablera vilka tekniska standarder som innebär högre eller lägre risker, baserat på kunskap, bland annat från forskning. Detta kräver dock en omfattande teknisk kompetens hos den reglerande myndigheten. Dessutom riskerar det att leda till att marknadsaktörerna fokuserar på att använda den teknik som föreskrivs eller belönas, vilket dels kan leda till för stora investeringar där, dels kan hämma utvecklingen av ny teknik som når resultatet på ett bättre sätt. Men i allmänhet är det offentliga inte huvudsakligen intresserat av hur en bra risknivå nås, utan snarare *att* den nås. Om det offentliga har ett kompetensunderläge gentemot marknadsaktörerna blir det än viktigare att styra mot resultatet, snarare än att styra metoderna. Att avgöra en generell säkerhets- eller riskbild på något område är inte heller någon enkel uppgift, vilket kan förklara att det offentliga ofta ändå blir tvunget att reglera på detaljnivå.

... ELLER MED HJÄLP AV DATORSIMULERINGAR

Ett sätt att försöka bedöma risknivån på ett övergripande plan är att använda sig av datorsimuleringar. Dessa används idag exempelvis för att bedöma riskbilden hos enskilda banker och den sammantagna finansiella stabiliteten på marknaden. Genom att exempelvis mata in data om körbeteende, vägkvalitet, säkerhetsåtgärder, fordonsstandard, väderförhållanden och annat och låta datorer slumpmässigt ta fram tusentals scenarier skulle man kunna få en uppfattning om hur antalet olyckor, skador och dödsfall på olika vägsträckor skulle påverkas av olika åtgärder. Detta ger en möjlighet att på ett övergripande sätt fokusera på den verksamhet som leder mot målet trafiksäkerhet, och belöna de marknadsaktörer som visar att deras åtgärder har hög effekt. Men det finns också nackdelar med simuleringsmetoden. För det första kräver också detta en viss grad av kompetens hos det offentliga. Den reglerande myndigheten måste veta hur bra simuleringarna är gjorda, hur realistiska antagandena är, hur känsliga de är för misstag och så vidare. För det andra lämpar de sig bäst då det finns en enkel och klar koppling mellan orsak och verkan, som mellan oväder och sönderslitna elledningar eller mellan finansiella chocker och konkurser. Då orsakssambanden är svagare, vilket ofta är fallet för långsamt verkande faror exempelvis inom livsmedel, blir datorsimuleringar mindre användbara.

**DET OFFENTLIGA ÄR
BEROENDE AV TEKNISK OCH
METODOLOGISK KOMPETENS**

Metoder för att bedöma och styra säkerhetsnivåer är alltså i hög grad beroende av teknisk och metodologisk kompetens, och det offentliga måste prioritera vilken kunskap myndigheterna själva kan besitta och därmed på

vilket sätt säkerheten kan utvärderas. Samtidigt kommer marknadsaktörerna, i synnerhet på producentsidan, att besitta en stor del av denna kunskap. Även i frågan om vilka för- och nackdelar en viss verksamhet har för det omgivande samhället kommer marknadsaktörerna tillsammans ofta att veta mer än det offentliga.

Appendix 2. Intervjupersoner

LIVSMEDELSBRANSCHEN

Agneta Dreber, Livsmedelsföretagen

Helena Giertz, Procordia Food AB

(telefonintervju)

Therese Frisell, Livsmedelsverket

Johan Lindblad, Svensk Fågel

Herman van der Meiden, Arla Foods AB

Shahram Shahmardian, Miljöförvalt-

ningen, livsmedelskontrollen,

Stockholm Stad

Niclas Wärén, ICA AB

Peter Wiberg, McDonalds

Pia Winbladh-Högfors, Miljöförvalt-

ningen, livsmedelskontrollen,

Stockholm Stad

Chef för mindre livsmedelsföretag

TRANSPORTBRANSCHEN

Anders Backman, Banverket

Peter Jeppsson, Transportgruppen

Niklas Knight, DHL

Jan Persson, SJ

Kenneth Ramberg, Svenskt Näringsliv

Mats Rydsund, konsult, tidigare på

Swebus

Chef för mindre transportföretag på

väg

Chef för mindre bussföretag

Tack

Vi vill ta tillfället i akt och tacka alla personer som bistått oss i författandet av denna rapport. Vi vill rikta vårt varmaste tack till Jan Nygren på SAAB för intressanta diskussioner som bidrog till att förbättra denna rapport. Robert Limmergård och Johanna Sandefeldt på Krisberedskapsmyndigheten har också

varit till stor hjälp under hela processen. Vi vill också tacka alla de personer vi intervjuat för att de avsatt tid och med största inlevelse diskuterat med oss. Ett stort tack även till Andreas Malm på 4C Strategies för givande samtal kring privat-offentlig samverkan.

Martin Carlsson-Wall & Kalle Kraus

KBM:S TEMASERIE

- 2006:2 Privat-offentlig samverkan
Från idé till fungerande praktik
- 2006:1 Kriskommunikation via webben
Studier av dubbelmorden i Linköping, Kemraolycka och stormen Gudrun
- 2005:13 Tsunamins genomslag
En studie av svenska mediers bevakning
- 2005:12 Fred i det europeiska rummet
Konflikttrender i Europa, Mellanöstern, Afrika och Centralasien 1989–2003
- 2005:11 Hot- och riskrapport 2005
- 2005:10 Medborgare om våldsdåd
Reaktioner efter mordet på Anna Lindh och andra dåd
- 2005:9 Samverkan i organisation eller nätverk?
Fallen elektroniska affärer och elberedskap
- 2005:8 Mind the gap!
Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?
- 2005:7 Hot på agendan
En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser
- 2005:6 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspegl
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn
- 2005:1 Beredskap mot skadlig kod
En kartläggning av IT- och informationssäkerheten inom större myndigheter och statliga bolag i Sverige med fördjupad analys av skadlig kod
- 2004:6 Hot- och riskrapport 2004
Gränsöverskridande sårbarheter
- 2004:5 "We're a peaceful nation"
Krigsretorik efter 11 september

SPECIAL FEATURE

- 2004:5 "We're a peaceful nation"
War Rhetoric after September 11

Privat-offentlig samverkan – från idé till fungerande praktik

De flesta är överens om att privat-offentlig samverkan är bra för att nå ökad samhällssäkerhet, krisberedskap och krishantering. Nu är det dags att gå från idé till fungerande praktik. Denna rapport fokuserar på implementering av privat-offentlig samverkan. Intervjuer med personer från livsmedelsbranschen och transportbranschen har utförts för att skapa en bild av hur samverkan kan förbättra samhällssäkerheten.

Studien visar att privat-offentlig samverkan, reglering och ekonomiska policyinstrument inte ska ses som tre alternativ för att skapa samhällssäkerhet, istället bör privat-offentlig samverkan ses som ett forum där reglering och ekonomiska policyinstrument diskuteras mellan näringsliv och offentlig sektor. Studien diskuterar fyra nyckelfaktorer i implementeringsfasen av samverkan mellan näringsliv och offentliga sektorn: ledarskap, förtroende, deltagare och incitament. Den offentliga sfären bör ta en tydlig ledarroll, vara nätverksodlaren och vara den som känner huvudansvaret för samverkan. En rad praktiska implikationer förs fram, exempelvis att privat-offentlig samverkan i ett inledningskedje bör handla om konkreta branschfrågor och behovet av en projektledarutbildning för samverkansformen.

ISSN 1652-2915
ISBN 91-85053-98-8

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se