



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Utvärdering

Utbrottet av afrikansk svinpest 2023–2024

En utvärdering av den aktörsgemen-
samma hanteringen



Utvärderingar inom MSB

Utvärderingar inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utförs med ett lärande och förbättrande syfte. De resultat och analyser som framkommer inom ramen för en utvärdering svarar ansvariga utvärderare för, detta för att säkerställa utvärderingsarbetets oberoende och integritet. En utvärderingsrapport är ett av flera underlag och faktorer som kan ligga till grund för förslag till åtgärder och beslut för att utveckla och stärka ett område. I de fall en utvärderingsrapport innehåller rekommendationer eller förslag på åtgärder kan dessa behöva justeras av beslutsfattare eller uppdragsgivare vid en sammanvägning av ett bredare beslutsunderlag.

Utbrottet av afrikansk svinpest 2023-2024. En utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen

© MSB – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Enhet: KC-AN-AU

Foto omslag: MSB107897- augusti 2025
Text: Sanne Wintter, Mona Pütsep, Lars Ullén
Tryck: Åtta45 tryckeri
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2597 – augusti 2025
ISBN-nummer: 978-91-7927-634-8

Förord

Kriser prövar samhällets motståndskraft, men varje kris är också en möjlighet till lärande. I en tid då beredskapen inför krig åter har blivit en nödvändig del av det svenska samhällsbygget, måste vi bredda vår förståelse för vad som prövar vår förmåga. Biologiska hot, till exempel epizootier, kan påverka både det civila och militära försvaret och måste därför hanteras som en integrerad del av totalförsvaret. En epizooti, likt afrikansk svinpest, riskerar att slå ut delar av vår livsmedelsproduktion, tvinga fram hårda restriktioner och kräva resurser i direkt konkurrens med andra insatser. Därför är varje hantering av en sådan händelse också en övning i totalförsvaret.

I en tid då det säkerhetspolitiska läget är allvarligt, och risken för krig inte längre kan uteslutas, blir detta lärande livsviktigt. Vi kan inte utvärdera kriget, men genom att utvärdera inträffade kriser kan vi bättre förstå hur våra system fungerar under press. Effektiv krishantering kräver att ansvariga aktörer samverkar väl över myndighetsgränser, sektorer och nivåer. Ingen enskild aktör bär hela lösningen, men tillsammans kan vi skapa en samlad förmåga. Utbrottet av afrikansk svinpest påminner oss om att biologiska hot inte följer organisatoriska gränser, och att framgångsrik hantering förutsätter ett gemensamt agerande, präglad av ömsesidig förståelse, tydliga roller och delat ansvar. Utvärdering kan hjälpa oss att bättre förstå både styrkor och svagheter i detta komplexa system.

Denna utvärdering har just visat på både styrkor och svagheter i systemet. I delar har hanteringen präglats av stor handlingskraft och proaktivitet, något som utvärderarna bedömer bidragit till den snabba friförklaringen. Men krishantering är sällan perfekt, och även utvecklingsområden har identifierats. Utvärderarna pekar bland annat på utmaningar i helhetssyn och perspektivförståelse bland aktörerna, och uppmärksammar hålrum i ansvar och rollfördelningen, då särskilt allvarliga luckor verkar ha uppstått i samverkan kring smittbekämpningens samhällskonsekvenser.

Att stärka beredskapen inför krig handlar inte bara om att bygga upp lager, öva mobilisering eller stärka det militära försvaret. Det handlar även om att förstå hur samhället fungerar i kris, och hur vi kan förbättra oss. Därför fyller utvärderingar som denna en viktig roll i arbetet med att stärka det svenska civila försvaret.



Mikael Frisell
Generaldirektör MSB

Stockholm, dag månad årtal

Innehåll

Sammanfattning	7
Samlad bedömning	7
Lärdomar och rekommendationer	8
Inledning	11
Bakgrund	11
Syfte och frågeställningar	12
Utvärderingsramverk	12
Avgränsningar	14
Metod	16
Utvärderingen har använt kvalitativa intervjuer	16
Urvalet av aktörer och respondenter består av flera nära inblandade aktörer	17
Resultat	19
Ansvar och roller	19
Samlad lägesbild	22
Gemensam inriktning	23
Samordning av insatser och resurser	24
Aktörsgemensam kommunikation	24
Proaktivitet	25
Analys	29
Ansvar och roller	29
Samlad lägesbild	31
Gemensam inriktning	32
Samordning av insatser och resurser	33
Aktörsgemensam kommunikation	34
Proaktivitet	35

Samlad bedömning.....	37
Ansvar och roller.....	37
Samlad lägesbild.....	37
Gemensam inriktning.....	38
Samordning av insatser och resurser.....	38
Aktörsgemensam kommunikation.....	39
Proaktivitet.....	39
 Lärdomar och rekommendationer.....	 41
 Källförteckning.....	 44

| Sammanfattning

Sammanfattning

I samråd med MSB har Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) lyft fram behovet av att utvärdera den gemensamma hanteringen av utbrottet av afrikansk svinpest (ASF) i Sverige. MSB har därefter tagit beslut att genomföra denna utvärdering. Initiativtagarna, Jordbruksverket och SVA, har i dialog med MSB pekat på behovet av att lägga ett systemövergripande perspektiv på händelsen, liknande den utvärdering MSB genomförde 2024 av tre krishändelser.¹ Syftet med utvärderingen är att bidra med kunskap om hur Sverige kan förbättra sin förmåga att hantera epizootier, samt bidra till mer generella lärdomar om beredskapssystemet. Målet är i förlängningen att bidra till att stärka Sveriges nationella livsmedelsförsörjning och motståndskraft vid samhällsstörningar.

Inom ramen för uppdraget har utvärderingen svarat på följande övergripande frågor:

- Hur god har den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan varit?
- Vilka lärdomar finns för framtida händelser?

Samlad bedömning

Den samlade bedömningen är att den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan har varit mycket god i vissa delar, medan den i andra delar har fungerat sämre. Hanteringen av smittan har i stora delar fungerat väl, men hanteringen av smittbekämpningens samhällskonsekvenser har hanterats mindre väl. Utvärderarna bedömer att det har varit *en* kris, som i stora delar hanterats i *två* separata led.

Utvärderingen har undersökt hur tydlig roll- och ansvarsfördelning upplevts och bedömer att det har funnits stora skillnader i hanteringen. Utvärderarna bedömer att i den del av hanteringen där aktörer hanterat ASF-utbrottet har roll- och ansvarsfördelning överlag varit tydlig. Däremot bedömer utvärderarna att roll- och ansvarsfördelning varit mer otydlig i hanteringen av smittbekämpningens samhällskonsekvenser.

Not 1. MSB (2024). Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366. Publ nr: MSB2397 – augusti 2024 ISBN: 978-91-7927-526-6.

Utvärderingen har även undersökt hur väl aktörerna har arbetat med aktörsgemensamma arbetssätt och gjort följande bedömningar:

- Det har funnits en samlad lägesbild.
- Det har inte funnits någon aktörsgemensam inriktning. Däremot har Jordbruksverket haft en egen strategisk inriktning som i stora delar fyllt funktionen att skapa en gemensam målbild hos aktörerna gällande smittbekämpningen. Det har dock inte funnits någon gemensam inriktning för hantering av samhällskonsekvenserna.
- Det har huvudsakligen inte funnits någon samordning av resurser och insatser på strategisk nivå i smittbekämpningen, däremot har aktörer förmått samordna sig på operativ nivå. Det har inte funnits någon samordning gällande resurser och insatser kring samhällskonsekvenserna.
- Det har funnits en i stora delar välfungerande aktörsgemensam kommunikation med allmänheten och drabbade om händelsen.

Avslutningsvis bedöms aktörerna ha agerat proaktivt i samband med händelsen. De omfattande förberedelser aktörerna gjort bedöms ha haft en positiv påverkan på hanteringen. Aktörerna bedöms även ha haft ett proaktivt förhållningssätt i smittbekämpningen efter att smittan var bekräftad.

Lärdomar och rekommendationer

Hanteringen av ASF-utbrottet inbjuder till många lärdomar gällande vad som fungerat väl i beredskapssystemet. Själva hanteringen av smittan framstår i stora drag ha fungerat väl. Det har mellan centrala smitthanterande parter funnits en välfungerande samverkan som sannolikt bidragit till den effektiva bekämpningen av viruset.

Hanteringen inbjuder även till lärdomar om utvecklingsområden i beredskapssystemet. Hanteringen av smittbekämpningens samhällskonsekvenser framstår som problematisk. Små kommuner med begränsade resurser har upplevt sig lämnade att hantera omfattande samhällsstörningar på egen hand.

Utvärderingen vill lyfta följande lärdomar och rekommendationer:

Arbeta aktivt i organisationer med att stärka helhetssyn och perspektivförståelse. Utvärderingen har visat på att hanteringen stundtals har färgats av bristande helhetssyn och perspektivförståelse. Detta har i vissa fall bidragit till smittskyddsåtgärder som upplevts som oproportionerliga och har försvårat samverkan i delar av hanteringen. Det finns därför ett behov inom systemet av att stärka förmågan till helhetssyn och perspektivförståelse.

Undersök om det föreligger hinder för länsstyrelser att ta en starkare ledarroll i samverkan. Respondenter från flera aktörer upplever att länsstyrelsens roll varit otydlig och att länsstyrelsen inte tagit ansvar för att leda samverkansarbetet. Utvärderarna bedömer att detta framstår som en del av en återkommande problematik med länsstyrelsens roll och efterfrågar därför en mer riktad undersökning om huruvida det föreligger en systematisk utmaning gällande länssty-

relsens roll i beredskapssystemet. De pågående diskussioner och kommande utredningsarbete om roller och ansvar i beredskapssystemet som pågår och förbereds kan vara viktigt för att bättre förstå dessa utmaningar.

Stärk den ekonomiska beredskapen inför smittbekämpningsåtgärder. Respondenter från flera aktörer har återkommande lyft det som problematiskt att ingen central myndighet såg det som sitt ansvar att stötta företag som indirekt drabbades av restriktionerna. Utvärderarna menar att detta kan tyda på en systematisk brist. Hur krisrelaterade risker fördelas och i vilken mån individer ersätts är slutligen en politisk fråga. Utvärderarna vill dock betona att denna prioritering inte enbart bör ses som en ekonomisk fråga utan bör sättas in i ett större perspektiv där hänsyn också tas till risken för minskad efterlevnad bland företagare och därmed risk för ökad smittspridning.

Fortsätt arbeta med förberedande planering, övning och att stärka proaktivitet. Många lärdomar om varför samverkan fungerat väl i stora delar av hanteringen känns igen från utvärderingen om tre krishändelser,² som delvis föranledde denna utvärdering. Lärdomar tyder på att arbete med förberedande planering, att bygga relationer i fredstid genom t.ex. övning, att ha fysisk representation på plats, samt ett proaktivt agerande är viktiga åtgärder och förhållningssätt att fortsätta arbeta med för ett robust beredskapssystem.

Not 2. MSB (2024). Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366. Publ nr: MSB2397 – augusti 2024 ISBN: 978-91-7927-526-6.

| Inledning

Inledning

Detta avsnitt ger en överblick över utvärderingens bakgrund, syfte och upplägg. För att skapa förståelse för sammanhanget presenteras först den kontext som utvärderingen tar sin utgångspunkt i. Därefter redovisas de frågeställningar som har väglett arbetet. Avsnittet avslutas med en beskrivning av de avgränsningar som gjorts.

Bakgrund

Sedan 2007 har en global epizooti³ av afrikansk svinpest (ASF) pågått. Detta är en allvarlig virussjukdom som drabbar vildsvin och tamgrisar (Chenais et al. 2024). Sjukdomen smittar inte människor men kan leda till stora ekonomiska förluster och orsaka stora skador på livsmedelsproduktionen. Viruset är mycket tåligt och kan överleva länge i miljön och i smittat kött, vilket gör det svårt att bekämpa (Jordbruksverket 2024).

I september 2023 bekräftades ASF för första gången i Sverige efter att en jägare i Fagersta rapporterat döda och sjuka vildsvin. Smittan spreds inom ett begränsat område och tros ha kommit in i landet mellan maj och juni 2023, troligen via mänsklig aktivitet snarare än naturlig spridning (Chenais et al. 2024).

Efter att utbrottet upptäcktes så infördes en smittad zon på ca 1000 km² med strikta restriktioner, inklusive jaktförbud och avspärrning av drabbade skogsområden. Det innebar att hela eller stora delar av några kommuner omfattades av de strikta restriktionerna. En omfattande sökning efter döda vildsvin genomfördes, varav det hittades 62 döda vildsvin som bar på viruset. För att stoppa smittan avlivades även vildsvin selektivt, och alla tamgrisar i området avlivades som en försiktighetsåtgärd. Utbrottet var som mest intensivt sensommaren 2023, och det sista fallet noterades tidig höst (ibid). Den smittade zonen minskades successivt under det kommande året. Vissa restriktioner gällde fram till sommaren 2024, och i september samma år förklarades Sverige fritt från sjukdomen (Jordbruksverket, 2024 pressmeddelande). Bekämpningen av ASF-utbrottet gick snabbare än i något annat europeiskt land som drabbats av sjukdomen (Länsstyrelsen Västmanland 2024).

Hanteringen av händelsen kom att involvera över 70 olika aktörer, allt från myndigheter på central, regional och lokal nivå till privata aktörer och frivilliga

Not 3. Epizooti-massinfektionssjukdom hos djur i ett begränsat område, som avsevärt överstiger den förekomst som vanligtvis registreras i detta territorium.

förstärkningsresurser.⁴ Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), som båda var nyckelaktörer i hanteringen, har uppmärksammat Myn-
digheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) på behovet av att utvärdera
den aktörsgemensamma hanteringen ur ett systemövergripande perspektiv i
likhet med den utvärdering som MSB⁵ gjorde 2024 av den aktörsgemensam-
ma hanteringen av tre krishändelser. Utvärderingen utgår därför ifrån samma
utvärderingsramverk och ämnar belysa lärdomar som är relevanta för systemet
som helhet.

Syfte och frågeställningar

Att öka kunskapen om hur Sverige kan hantera epizootier likt ASF effektivt är
nödvändigt både för att stärka den nationella livsmedelsförsörjningen och för
att stärka samhällets motståndskraft och funktionalitet vid omfattande sam-
hällsstörningar. ASF-utbrottet har inneburit stora påfrestningar på samhället, i
synnerhet för de individer och företag som drabbats, men utbrottet har också
inneburit en möjlighet till lärande om hur denna typ av kriser kan hanteras
på ett än mer effektivt sätt i framtiden. Detta är synnerligen relevant då ASF
fortfarande är ett problem på många håll i Europa, och det finns fortsatt risk för
ett nytt utbrott.

Eftersom svensk krisberedskap i stor utsträckning bygger på samverkan mellan
olika aktörer är det viktigt att utvärdera hur väl denna samverkan fungerade vid
hanteringen av ASF-utbrottet. Utvärderingen syftar därmed till att bidra med
kunskap inför hantering av framtida, liknande händelser genom att bedöma hur
god den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan har varit. Utvärderingen
kommer att svara på följande övergripande frågor:

- Hur god har den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan varit?
- Vilka lärdomar finns för framtida händelser?

Utvärderingsramverk

I bedömningen av hur god den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan har
varit så kommer utvärderingen att utgå ifrån den modell som Totalförsvarets
forskningsinstitut har utvecklat för att utvärdera aktörsgemensam krishantering
(FOI 2021), samt utvalda delar av MSB:s Gemensamma grunder för samverkan
och ledning vid samhällsstörningar (MSB 2018).⁶ FOI:s modell bygger även

Not 4. Enligt förteckning MSB mottagit av Jordbruksverket om alla aktörer de samverkat
med i samband med händelsen.

Not 5. MSB (2024). Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre
händelser ur ett krisberedskapsperspektiv. Redovisning av regeringsuppdrag
Fö2024/00366. Publ nr: MSB2397 – augusti 2024 ISBN: 978-91-7927-526-6.

Not 6. Sedan november 2024 finns det uppdaterade ramverket för gemensamma
grunder för ledning och samverkan. De hanterande aktörerna har utgått ifrån
gemensamma grunder 2018 i sitt arbete och därför har MSB utgått ifrån det i
bedömningen av hanteringen. [https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisbered-
skap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/](https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/)

delvis på *Gemensamma grunder*. FOI:s modell identifierar fyra kärnförmågor som är avgörande för en effektiv aktörsgemensam hantering. Syftet med modellen är att fungera som stöd vid både utveckling och utvärdering av samverkan mellan olika aktörer i krissituationer. Dessa kärnförmågor anses ha direkt påverkan på krishanteringens resultat. De fyra kärnförmågorna är:

Skapa och delge samlad lägesbild. Aktörerna har samlat och analyserat information om situationen samt sammanställt en samlad lägesbild och kommunicerat den till berörda aktörer.

1. *Skapa och delge gemensam inriktning.* Aktörerna har tagit fram en gemensam inriktning med utgångspunkt i lägesbilden som innehåller en överenskommelse om vilka mål som ska uppnås i hanteringen och hur målen ska nås.
2. *Samordna insatser och resursanvändning.* Aktörerna har en gemensamt beslutad samordning av resurser och insatser med utgångspunkt i inriktningen.
3. *Inrikta och samordna kommunikation med allmänheten och drabbade.* Aktörerna har identifierat vilka kommunikationsbehov som finns utifrån målgrupper som drabbade och allmänheten, samt identifierat nödvändiga budskap och lämpliga kommunikationskanaler.

Utvärderarna har bedömt att FOI:s modell utgör en relevant grund för att utvärdera den aktörsgemensamma hanteringen av utbrottet av ASF. För att på ett heltäckande sätt svara på uppdraget har utvärderingen även beaktat två kompletterande aspekter: **förståelse för roller och ansvar** samt ett **proaktivt förhållningssätt**. Enligt *Gemensamma grunder* 2018 definierades proaktivitet som: *”Tankar och handlingar som syftar till att förutse skeenden och ta initiativ så att tillgängliga resurser engageras så tidigt som möjligt och därmed förhindrar onödiga negativa konsekvenser.”*

Figur 1. Schematiskt utvärderingramverk



Not 7. I nya ramverket för ledning och samverkan är denna definition uppdaterad.
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/>

Med FOI:s modell som grund har utvärderarna därför utvecklat ett utvärderingsramverk där ”ansvar och rollförståelse” samt ”proaktivt förhållningssätt” betraktas som nyckelfaktorer som påverkar i vilken grad den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan kan realiseras.

Utifrån detta ramverk har utvärderarna formulerat sex utvärderingsfrågor:

1. Hur tydliga har aktörernas roller och ansvar varit under hanteringen av händelsen?
2. Hur väl har aktörerna tagit fram och delat en samlad lägesbild?
3. Hur väl har aktörerna åstadkommit en gemensam inriktning?
4. Hur väl har aktörerna samordnat insatser och resursanvändning?
5. Hur väl har kommunikationen med allmänheten och drabbade inriktats och samordnats?
6. I vilken utsträckning har hanteringen präglats av ett proaktivt förhållningssätt?

Avgränsningar

Utvärderingen kommer inte att ur ett veterinärmedicinskt perspektiv bedöma hur väl de smittbegränsande metoder som har använts för att hantera och minska smittspridningen av ASF har fungerat. Utvärderingen kommer heller inte beröra vad som kan ha orsakat utbrottet. Utvärderingen fokuserar på att bedöma hur god den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan har varit och har därmed ett bredare perspektiv än enbart epizootihantering. Utvärderingen syftar inte till att bedöma hur varje enskild aktör har hanterat situationen, utan fokuserar på hur väl samverkan mellan aktörerna har fungerat. Enskilda aktörers agerande kan dock lyftas fram om det tydligt har påverkat det gemensamma arbetet, antingen på ett positivt eller negativt sätt.

| Metod

Metod

I detta avsnitt presenteras de metodval som gjorts i utvärderingen, samt dess styrkor och begränsningar. Avsnittet presenterar även det urval av aktörer och respondenter som gjorts till utvärderingen.

Utvärderingen har använt kvalitativa intervjuer

Datainsamling har skett genom dokumentstudier och genom intervjuer. Utvärderarna genomförde semistrukturerade intervjuer med personer som arbetat med hanteringen av händelserna hos involverade aktörer. Semistrukturerade intervjuer innebär att olika frågeområden formulerades, snarare än exakta och detaljerade frågor. De frågeområden som formulerades utgick från utvärderingsfrågorna. Kvalitativ intervjumetodik är en datainsamlingsmetod som används för att samla in djupgående och nyanserad information om individers erfarenheter, uppfattningar och perspektiv. Syftet med metoden är att förstå komplexa fenomen, utforska sociala processer och få insikter i hur människor tolkar och upplever olika situationer.

Givet detta metodval uppstår en risk för att data kan färgas av kognitiv bias från respondenter vars återgivelser kan ha påverkats av t.ex. tidigare erfarenheter, mediebilder eller organisatoriska normer. Dessutom finns en risk för minnes- och återgivningsfel eftersom intervjuer genomförs relativt långt efter den mest akuta hanteringen. Respondenter kan omedvetet förändra eller anpassa sina berättelser över tid, vilket gör att uppgifterna inte alltid speglar vad som faktiskt inträffade.

För att minska risken för att kognitiv bias och återgivningsfel snedvrider utvärderingens resultat jämförs olika respondenters svar med varandra för att identifiera och belysa eventuella meningsskiljaktigheter. Som ytterligare komplement för att minska risken för att utvärderingen blir missvisande har även textstudier gjorts av aktörernas egna utvärderingar, av forskning på ämnet, och dokumentation av aktörerna från den aktiva hanteringen.

Urvalet av aktörer och respondenter består av flera nära inblandade aktörer

Över 70 olika aktörer (statliga myndigheter, kommuner, intresseorganisationer, privata företag med flera) var inblandade i hanteringen av ASF-utbrottet. Av dessa har respondenter från 17 aktörer som varit delaktiga i hanteringen intervjuats. Totalt har 35 respondenter ingått i underlaget. Utvärderarna har tagit hjälp av Jordbruksverket och SVA med att identifiera centrala aktörer i hanteringen samt har kompletterat urvalet under arbetets gång utifrån att kunskapsbehov har identifierats. Sammantaget bedöms utvärderingen ha ett tillräckligt brett och nyanserat urval för att kunna dra välgrundade slutsatser om hanteringen.

| Resultat

Resultat

I detta avsnitt presenteras de huvudsakliga resultaten från datainsamlingen. Här redovisas information som respondenter återkommande har uppgett som relevant för att förstå hur väl hanteringen fungerade. Detta för att ge läsaren en tydlig bild av vad som framkommit under utvärderingen.

Ansvar och roller

Många respondenter uppfattar att roll- och ansvarsfördelningen överlag varit välfungerande mellan centrala aktörer i smittbekämpningen. De uppfattar att det från början varit tydligt att Jordbruksverket ledde smittbekämpningen. Inom ramen för den rollen kallade Jordbruksverket bl.a. till samverkanskonferenser, tog beslut om restriktioner och ledde kommunikationen med allmänhet och drabbade. Många respondenter upplevde att det var tydligt att SVA skulle ha en riskvärderande roll och verka som en rådgivande expertmyndighet till de beslut som Jordbruksverket fattade och sedan verkställde. Flera respondenter uttryckte att de uppfattade att Svenska Jägarförbundet snabbt fick en viktig och tydlig roll där de etablerade kontakt med lokala jägare som i sin tur genomförde arbetet med att eftersöka vildsvinskadaver. Vidare beskrev respondenter från många aktörer som Sveriges grisföretagare, Skogsstyrelsen, och Naturvårdsverket att det varit tydligt för dem att deras roll var att stötta Jordbruksverket i hanteringen inom deras respektive expertområden och nätverk.

Även om roll- och ansvarsfördelning överlag upplevdes som tydlig i smittbekämpningen så har det funnits utmaningar. T.ex. pekar flera respondenter på att roll- och ansvarsfördelning i fält mellan Jordbruksverket och SVA till en början var otydlig, att kommuner inkluderades sent i hanteringen och att det var oklart om Trafikverket hade lagligt mandat att kunna utföra stängslingen i området. Respondenter uttrycker även att det var otydligt vem de skulle kontakta på Jordbruksverket och SVA för att få svar på sina frågor. De uttryckte även att länsstyrelsens roll stundtals var otydlig och att det fanns behov av att länsstyrelsen skulle leda samverkan mellan myndigheter och anta ett tydligare helikopterperspektiv över hanteringen. Respondenter upplevde dock att flera av dessa oklarheter relativt snabbt löstes ut, även om vissa oklarheter kvarstod längre. T.ex. har respondenter uppgett att ansvarsfrågan kring stängsling fortsatt var olöst våren 2025.

Många respondenter upplevde att roll- och ansvarsfördelning varit tydlig i smittbekämpningen eftersom de upplevde att epizootilagen tydligt pekat ut Jordbruksverket som ansvarig aktör. Flera respondenter upplevde att de övning-

ar och förberedelser som gjorts för att förebygga och planera inför ett utbrott av ASF har bidragit till att tydliggöra vilka roller och ansvar som de skulle komma att ta i hanteringen. Ytterligare en faktor som har bidragit till att underlätta att lösa ut oklarheter enligt några respondenter var att viktiga aktörer fanns representerade fysiskt på plats. Både Jordbruksverket och SVA hade uppfattningen att de var organisationer med vana att samarbeta med varandra vid kris. En respondent från SVA uttryckte att:

Vi var väldigt förberedda, det här var inget som kom från ingenstans. Vi har haft väldigt regelbunden samverkan. För oss har vi så stor vana att hantera denna typ av händelse så vår roll var tydlig för oss.

Till skillnad från hanteringen av själva smittan så har många respondenter beskrivit att roller och ansvar i hanteringen av smittbekämpningens samhällskonsekvenser var mycket otydliga. De värst drabbade kommunerna uttryckte att de tog ansvar för att leda arbetet med att hantera samhällskonsekvenserna av de smitthanterande åtgärderna i deras respektive kommuner. Det var dock oklart för flera aktörer vem som hade ansvar för att leda aktörsgemensam samverkan kring samhällskonsekvenserna. Jordbruksverket uppfattades ha en tydlig ledarroll i smittbekämpningen, men för många aktörer var det inte tydligt vilket ansvar myndigheten hade för att hantera smittbekämpningens samhällskonsekvenser. Länsstyrelsen Västmanland uppger att de såg det som deras ansvar att leda samverkan av hanteringen av samhällskonsekvenserna genom att bland annat kalla till samverkansmöten och kommunicera behov av krisstöd till Regeringskansliet. I kontrast till denna uppfattning har andra aktörer, både kommuner och centrala myndigheter, gett uttryck för att de upplevde att länsstyrelsens roll i hanteringen var otydlig. Kommunala aktörer uppfattade att det i praktiken var Sveriges kommuner och regioner (SKR) som slutligen klev in och tog rollen att leda samverkan kring hanteringen av samhällskonsekvenser. En kommunal respondent uttryckte:

I den här hanteringen uppstod många svarta hål som ingen ville ta i. Från mitt perspektiv är det länsstyrelsen som ska göra det. Som ska vara vår röst uppåt. [...] Jag anser att de inte tog den roll som de borde ha i krisberedskapssystemet.

Kommuner uttryckte att de hade förväntat sig mycket mer stöd från länsstyrelse och centrala myndigheter i att hantera samhällskonsekvenserna. De har uttryckt att detta upplevts som särskilt problematiskt eftersom utbrottet drabbade små kommuner med mycket begränsade resurser att själva hantera en så omfattande samhällsstörning.

Flera respondenter gav även uttryck för att eftersom det inte fanns någon stark samverkan kring samhällskonsekvenserna av smittbekämpningen blev viktiga samhällsvärden ibland förbisedda. T.ex. uppgav en respondent att smittbekäm-

pande aktörer inte beaktade den ökade risk för viltolyckor som beslutet att endast stängsla en sida av vägen innebar. Kommunala företrädare uppgav även att hemtjänst och räddningstjänst fick inreseförbud i avspärrade områden. De uttryckte att det inledningsvis var svårt att få gehör hos smittbekämpande aktörer för sin upplevelse att restriktionerna var oproportionerliga.

Kommunala aktörer upplevde att den mest genomgående problematiska aspekten av hanteringen var att ingen tog ansvar för de ekonomiska konsekvenserna för drabbade företag. Respondenter uppgav att det fanns många mindre turistnäringsföretag i området och mindre skogsnäringsidkare som i praktiken belades med näringsförbud. En kommunal företrädare uttryckte:

Inte någon gång under den här krisen förstod de statliga sektorsmyndigheterna att det här var två kriser. De jobbade uteslutande med bekämpning av svinpesten. Vi andra stod med att folk förlorade hus, hem, försörjningsmöjligheter, och gamla arv. Det var mycket som höll på att gå åt skogen för många människor. Det var våran kris.

Vidare uppgav många respondenter att det inte fanns någon aktör som hade ett tydligt ansvar att företräda indirekt drabbade företag i deras krav på stöd och ersättning. Flera respondenter uppgav att det fanns ett problem med att drabbade företag hade svårt att få ersättning. Respondenter hade uppfattningen att det berodde på att epizootilagen inte omfattar företag som indirekt drabbats av restriktioner. Respondenter från flera aktörer ansåg det vara problematiskt att många företag inte fick ersättning då respondenter pekade på att det ökar risken att företagare vid framtida epizootier inte kommer att följa smittbegränsande restriktioner.

Det finns inte en bonde i Sverige som kommer att lyssna på Jordbruksverket nästa gång. [...] Att tro att de kommer vara lika följsamma nästa gång är olovligt naivt om du frågar mig.

Många respondenter uppgav att det även i det längre perspektivet kvarstod oklarheter i roller och ansvar. I synnerhet framstod länsstyrelsens samverkansansvar, och ansvaret för ersättning till drabbade företag som genomgående ottydligt under hela hanteringen.

Samlad lägesbild

Jordbruksverket ledde från hanteringens första dag samverkanskonferenser där aktörer hade möjlighet att dela sina egna lägesbilder och lyfta frågor. Respondenter berättade att samverkanskonferenserna kom igång snabbt, delvis på grund av att aktörer sedan tidigare hade haft regelbundna samverkanskonferenser i syfte att förebygga ASF och kunde bygga vidare på den strukturen.

I hanteringen gjordes både egna och samlade lägesbilder. Jordbruksverket tog enligt respondenter dagligen fram lägesbilder, som delades under samverkanskonferenserna. Utöver detta uppger flera aktörer att de tog fram egna lägesbilder. Jordbruksverket delade även efter samverkanskonferenserna minnesanteckningar med övriga aktörer om vad som sagts. Flera respondenter uppfattade dessa anteckningar som en form av samlad lägesbild.

Utöver de lägesbilder som delades under samverkanskonferenser så tog Jordbruksverket även fram vad de kallade för utökade lägesbilder. Några respondenter uppgav att det primära syftet med de utökade lägesbilderna var att rapportera om utvecklingen till Regeringskansliet. De uppgav att sådana lägesbilder gjordes tre gånger. För att göra dessa utökade lägesbilder begärde Jordbruksverket in underlag från flera berörda aktörer. Jordbruksverket analyserade sedan underlaget internt och sammanställde detta i utökade lägesbilder. De utökade lägesbilderna innehöll bl.a. en strategisk inriktning, en beskrivning av händelsen (ASF-utbrottet), beskrivningar av genomförda och planerade åtgärder samt beskrivningar av krisens inverkan på samhället i ett regionalt och nationellt perspektiv. Jordbruksverket uppgav även att myndigheten informerade muntligt om innehållet i de utökade lägesbilderna under de återkommande samverkanskonferenserna, delade en maskad version i WIS och informerade berörda aktörer om att de på begäran kunde få tillgång till en fullständig version av den utökade lägesbilden.

Trots att Jordbruksverket gjorde dessa så kallade utökade lägesbilder så är det många respondenter som inte har uppfattat att någon samlad lägesbild gjorts. Många respondenter har uppfattat att olika aktörers lägesbilder delades under samverkanskonferenser men uppfattade inte att något försök att analysera eller sammanställa dessa lägesbilder gjordes. Några respondenter upplevde även att den bild som Jordbruksverket förmedlade till Regeringskansliet var missvisande och inte tillräckligt belyste de samhällsstörningar som hanteringen av smittan ledde till.

Många respondenter uppgav att informationsdelningen fungerade väl när krishanteringen gick in i en mer lågintensiv fas. Många uppgav att de fortsatte att delta i samverkanskonferenser och att det var ett viktigt forum för informationsdelning. Många respondenter uppgav även att deras organisation fortsatte att göra lägesbilder men med längre mellanrum. Även Jordbruksverket fortsatte in på våren 2024 att göra s.k. utökade lägesbilder till Regeringskansliet.

Gemensam inriktning

De allra flesta respondenter uppfattade att det fanns en tydlig inriktning med målsättning för smittbekämpningen. De flesta uppfattade att det var Jordbruksverket som tagit fram inriktningen, med stöd av SVA. Samtidigt uppgav respondenter att det aldrig togs fram en *aktörsgemensam* inriktning med mål för smittbekämpningen, dvs. att aktörer gemensamt tog fram mål för hanteringen.

Några respondenter uppfattade att den inriktning som Jordbruksverket använde i hanteringen tagits fram i förväg tillsammans med SVA och Svenska Jägarförbundet och att den byggde på epizootilagen och erfarenheter från ASF-utbrott utomlands. Den inriktning⁸ som angetts av Jordbruksverket var:

Strategiskt inriktningsbeslut

Jordbruksverkets inriktning är att lokalisera, avgränsa och bekämpa afrikansk svinpest för att minimera risken för smittspridning i Sverige. Målsättningen är att utrota och friförklara Sverige helt från afrikansk svinpest. Vi ska svara upp på det informationsbehov som finns hos andra myndigheter, näringslivet och allmänhet med anledning av situationen.

Respondenterna uppgav att den inriktning som Jordbruksverket tagit fram kommunicerades på samverkanskonferenser och via WIS. Någon mindes att inriktning kommunicerades via e-post och att den fanns på Jordbruksverkets webbplats.

De flesta respondenter upplevde att det saknades en inriktning för hanteringen som även tog hänsyn till påverkan på det omgivande samhället, det saknades med andra ord en inriktning för hanteringen av hela samhällskrisen. Flera respondenter beskrev utbrottet av ASF som två olika kriser och hanteringar, en som fokuserade på att stoppa smittspridning och en som hanterade effekterna på samhället.

Respondenter från de flesta aktörerna hade inte någonting att invända mot Jordbruksverkets inriktning när det gällde smittbekämpningen. Respondenter från några aktörer hade gjort bedömningen att hanteringen till stora delar var lagstyrd och att det därför inte gick att ha synpunkter på inriktningen. Det fanns dock respondenter från andra aktörer som hade synpunkter på inriktningen, bl.a. att den inte tog hänsyn till hur hanteringen påverkade näringslivet, synpunkter på hur stort område som skulle avgränsas, var stängsel skulle sättas upp, restriktioner för skogsbruk och hur påverkan på det omgivande samhället skulle hanteras.

Not 8. Hämtad från lägesbild ASF 2023-10-02, mottagare regeringskansliet.

Samordning av insatser och resurser

Nästan alla respondenter hade uppfattningen att det inte togs fram någon formell gemensam plan för smittbekämpningen som pekade ut vad som skulle göras och vem som skulle göra det. En respondent upplevde dock att det fanns en epizootiplan sedan tidigare som beskrev vem som skulle göra vad. Respondenter uppfattade inte heller att det fanns någon gemensam plan för att hantera det aktörer uppfattar som samhällskrisen, det vill säga påverkan på det omgivande samhället. Respondenter beskrev att kommuner, länsstyrelse, region och SKR tillsammans försökte komma fram till vilka åtgärder som skulle vidtas i den hanteringen.

Respondenter från de centrala smittbekämpande aktörerna, Jordbruksverket, SVA och jägarna, upplevde att det var tydligt vad *de själva* skulle göra i hanteringen, åtminstone efter ett tag. Bland respondenter från övriga aktörer var nästan hälften osäkra på vad de själva skulle göra medan resterande upplevde att de visste vad de skulle göra. Respondenter från ett par av de aktörer som uppgav att de visste vad de skulle göra uppfattade att de inte skulle göra någonting.

På frågan om de trodde att *andra aktörer* upplevt det tydligt vad de skulle göra i hanteringen så sa de flesta respondenter att det framstod som tydligt för Jordbruksverket, SVA och jägarna vad de skulle göra, men att de upplevde att det var mera otydligt för andra aktörer vad de skulle göra.

Respondenterna beskrev att vad som skulle göras och av vem bestämdes i den operativa ledningscentralen eller i särskilda möten mellan aktörer. Respondenter upplevde att det ständigt dök upp nya frågor i hanteringen och att nya beslut fick tas löpande av Jordbruksverket eller SVA, eller av flera aktörer tillsammans efter samråd. Arbetsuppgifter fördelades löpande till aktörer när nya åtgärder behövde vidtas. Detta löstes enligt respondenterna i separata möten, där beslut fattades i enskilda frågor. I intervjuer beskrevs hur vissa beslut fattades av tjänstemän på plats och hur dessa beslut ibland ändrades i ett senare läge.

Vi hade inriktningen. Vi visste vart vi skulle, och hur:et bestämde vi på plats.

Aktörsgemensam kommunikation

Det framgår av intervjuerna att det framförallt var Jordbruksverket och SVA som hade en gemensam kommunikationsstrategi. De var vana att samarbeta och menade att de i samverkan ”mejslade fram budskapen”. Flera respondenter menade att även om aktörerna hade kommunikativa samverkansmöten var det, framför allt i början av händelsen, Jordbruksverket som tog fram budskap, lägesbild och tänkbara frågor och svar. Myndighetens webbsidor blev huvudkanal för informationen.

Det fanns ett stort allmänintresse för händelsen och Jordbruksverket gick ut med pressmeddelanden och hade pressträffar. Respondenter menade att massmedia var en viktig kanal för att nå ut med information om händelsen.

Respondenter upplevde att Jordbruksverket och SVA initialt hade fokus på smittbekämpningen men missade perspektivet hur de omfattande restriktionerna påverkade kommuninvånare och olika lokala verksamheter.

Tycker vi blev bättre och bättre, men initialt hade vi mer fokus på bekämpningen än att få med alla på tåget. Vi förstod sen hur mycket som pågick i de här områdena.

Jordbruksverket hade tätt samarbete med bland annat Fagersta och Norbergs kommuner gällande att sprida budskapen från myndigheten. Enligt en respondent märktes det att kommunerna hade vana av kriser från tidigare händelser och att de gjorde ett starkt kommunikativt arbete.

En respondent uppgav att kommunen såg som sitt ansvar att informera kommuninvånarna och kom att fungera som första ingång för frågor från allmänheten. Kommunen identifierade olika målgrupper i sin kommun och översatte bland annat budskap från Jordbruksverket till andra språk och kommunicerade dessa direkt till vårdnadshavare, skolor och föreningar.

Tillsammans hade aktörerna bland annat en informationsträff med allmänheten i Fagersta. Informationsträffen spelades in och filmen har enligt respondenter setts 60 000 gånger. Flera respondenter ansåg att det var avgörande att möta invånarna fysiskt vid dessa stormöten för att minska oro och stärka efterlevnad av restriktioner.

Respondenter från olika aktörer uppgav att de på olika sätt informerade sina egna målgrupper. Det var information till grisföretagare, markägare, veterinärer som arbetade i smittskyddsprogrammet, jägare, näringsidkare med flera. Respondenter från flera aktörer upplevde att de då nådde ut bra med sina budskap och hade uppfattningen att avspärningar och restriktioner respekterades.

Budskapen till allmänheten var likartade hela tiden, de handlade om läget och att aktörerna bekämpade smittan, de bad om respekt och att alla skulle följa restriktionerna. Förutom faktabaserad information använde sig aktörerna också av känslomässiga budskap som att ge beröm och be allmänheten att ”hålla i och hålla ut”.

Proaktivitet

Flera respondenter upplevde att det egentligen blev två kriser och att det fanns en beredskap hos aktörerna att hantera smitta, men inte att hantera samhällskrisen.

Kommuner hade med ASF i sin risk och sårbarhetsanalys men inte att det skulle kunna få den påverkan som det fick. Respondenter berättade att de hade fokuserat mycket på *hur* de ska hantera en risk som ASF men inte förberett sig på en specifik sorts händelse.

Det fanns inte på hela världskartan att hela kommunen skulle omfattas. Vi trodde kanske någon kilometer runt avfallsstationen.

Jordbruksverket fick 2019 ett regeringsuppdrag att hindra introduktion och spridning av ASF i Sverige. Respondenter har uppgett att inom ramen för uppdraget hade myndigheten bland annat utvecklat program för att stärka biosäkerheten i grisbesättningar och arbetat med att utbilda jägare i att upptäcka symptom på smittan.

Det fanns en beredskapsplan för fall av ASF bland vildsvin. De som hade arbetat med den var en expertgrupp från Jordbruksverket, SVA, Sveriges lantbruksuniversitet och experter från jägarförbunden.

Det fanns också enligt respondenter en upparbetad dialog, mellan Jordbruksverket, SVA och jägarförbund, bland annat genom regelbundna samverkanskonferenser i syfte att förebygga ASF. Det fanns en uppfattning att det bidragit till att det fanns en mental beredskap och stabil grund att stå på. 2019 genomfördes en stor seminarieövning "Övning Gyllenborste" med omkring 80 deltagare från myndigheter, branschorganisationer, företag, föreningar och frivilliga förstärkningsresurser. Det var en samverkansövning om bekämpning av ASF och hade som mål att bidra till det övergripande nationella målet: "Sverige har god förmåga att samverka vid och hantera utbrott av epizootisjukdomen ASF på vildsvin för att kunna bibehålla svensk grisproduktion".

Enligt en respondent var aktörer sedan tidigare överens om strategin, som gick ut på att göra som de gjort i andra länder, baserat på vad som visat sig vara effektivt.

Jordbruksverket upplevdes enligt respondenter som en relativt krisvan organisation och att det innebar att det var lägre trösklar för att starta upp en krisorganisation.

Enligt respondenterna var det många aktörer som var proaktiva och agerade snabbt.

Mest proaktiva var jägarna som gick man ur huse. Det var inget vi kunde begära från dem. Hade de inte ställt upp som de gjorde med eftersök hade vi inte nått friförklaring så snabbt.

Ett annat exempel på proaktivitet som lyftes fram vid intervjuerna var att Trafikverket var snabba med att erbjuda sina upphandlade leverantörer för att bygga stängsel. Trafikverket gjorde också en hemställan till Regeringskansliet för att få ett beslut om att få genomföra stängsling. En respondent menade på att enligt Jordbruksverkets beredskapsplan fanns planer på att myndigheten skulle

ha förberett upphandling av stängsel, men detta hade inte skett. Trots Trafikverkets stöd uppgav flera respondenter att det tog flera veckor innan stängslingen kom igång. Det berodde bl.a. på att det uppstod olika problem när myndigheten ansökte om bygglov för stängslingen. Trots Trafikverkets proaktivitet drog således frågan om stängsel ut på tiden.

Ett moment som också tog oväntat lång tid enligt en respondent var insikterna om samhällskonsekvenserna och att det tog månader att få myndigheter att inse det. Ett exempel var vilken stor påverkan de geografiska avgränsningarna hade på skogsbruket.

Men detta var ett annorlunda scenario än man hade förberett sig på, ingen kunde förutse det stora antalet aktörer som blev inblandade och det dök upp många oväntade frågor såsom stor påverkan på allmänheten.

Det finns olika uppfattningar om hur förberedda länsstyrelserna var på att hantera en sådan här händelse. Några menar att de hade en epizootiplan som utgick från Jordbruksverkets epizootihandbok men att den utgick från att det skulle hända en smitta på en gård. De var inte heller förberedda på frågan om avfallshantering. Flera respondenter menar att de inte var förberedda på att länsstyrelserna inte skulle ta sitt geografiska områdesansvar och leda inriktning och samordning för hanteringen och vara kommunernas viktigaste samverkanspartner.

Många respondenter berättade att de sett scenariot att ASF skulle närma sig Sverige och kanske komma till södra Sverige, men inte så långt norrut som till Fagersta. Det var alla väldigt överraskade över.

Respondenter från flera aktörer menar att de är vana vid att arbeta för att hantera smitta i tamdjursbesättningar, men att lagstiftningen inte tagit höjd för smitta bland vilda djur och att ersättningssystemet inte var konstruerat för det. Något som inte heller fanns förberett var enligt en respondent ett smidigt sätt för utbetalning av ersättning till exempelvis jägare.

| Analys

Analys

I detta avsnitt analyseras resultaten med grund i utvärderingsramverket. I enlighet med de avgränsningar som beskrivits i kapitel 1 så är inte fokus i utvärderingen på enskilda aktörer, men deras agerande kan i vissa fall beskrivas när det är av särskild vikt för hanteringen och är det som bygger upp den aktörsgemensamma hanteringen. Avsnittet belyser mönster och möjliga orsaker till de resultat som framkommit.

Ansvar och roller

Utvärderarna ser ett tydligt mönster i respondenternas svar där hanteringen beskrevs som två olika hanteringar. Respondenter från flera aktörer beskrev att det fanns en hantering där ASF-smittan bekämpades, där roll- och ansvarsfördelningen beskrivs ha varit tydlig överlag. De beskrev även att det fanns en ytterligare hantering av smittbekämpningens samhällskonsekvenser, där roll- och ansvarsfördelning uppgetts vara otydlig. Nedan belyser vi möjliga orsaker till vad som har bidragit till tydlighet respektive otydlighet.

Respondenter från flera aktörer uttryckte att roll- och ansvarsfördelning i smittbekämpningen överlag var tydlig. Även om respondenter uttryckte att det funnits mindre problem, menade de att de flesta problem löstes ut relativt snabbt. Det framstår som att det har funnits en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan centrala smittbekämpande aktörer, vilket sannolikt varit en viktig faktor i den snabba bekämpningen av ASF. Aktörerna uppger själva att viktiga förberedelser som bidrog till den effektiva ansvarsfördelningen var att de övat liknande scenarion, hade förberedande planering, var fysiskt på plats i de drabbade områdena, och sedan tidigare hade upparbetade relationer och samarbetsstrukturer med många andra aktörer som kom att ingå i hanteringen. Detta tyder på att förebyggande arbete, såsom förberedande planering, övningsverksamhet, och att aktivt bygga relationer med andra aktörer, kan klargöra ansvar och roller och därmed stärka effekten av krishanteringsinsatser.

Trots att själva hanteringen av smittan ofta har beskrivits som en framgång, så har hanteringen av smittbekämpningens konsekvenser återkommande beskrivits som problematisk. Respondenter som representerar aktörer från olika delar av systemet har uttryckt att de centrala smittbekämpande aktörerna hade bristande förståelse för smittbekämpningens samhällskonsekvenser, och därför stundtals genomförde åtgärder som upplevdes som oproportionerliga i förhållande till andra samhällsvärden. De har även uttryckt att de centrala smittbekämpande aktörerna stundtals inte förstod andra aktörers förutsättningar, vilket försvårade

samarbetet i hanteringen. Dessa fynd indikerar ett behov av att aktörer inom krisberedskapssystemet utvecklar sin förmåga till helhetssyn och perspektivförståelse eftersom det möjliggör ett mer effektivt och samordnat arbete. Genom att förstå hur olika insatser påverkar varandra och genom att se händelser ur olika aktörers synvinklar kan insatser anpassas för att möta samhällets behov på ett hållbart sätt. Utan denna helhetssyn riskerar aktörer att agera isolerat, vilket kan leda till ineffektiva, oproportionerliga, eller motstridiga åtgärder.

Det största ansvarsglappet som genomgående präglade hanteringen enligt många respondenter var att det inte fanns någon central myndighet som tog ansvar för att stötta företag som indirekt drabbades av restriktionerna. De har uppgett att detta har lett till mycket onödigt lidande för personer som drabbats, särskilt småföretagare inom turist- och skogsnäring. Vidare har många respondenter uppfattat att ansvarsgapet beror på att epizootilagstiftningens rätt till ersättning inte omfattar företag som indirekt drabbas av restriktioner, och att det inte heller finns någon aktör med ett utpekat ansvar att stötta dessa företag. Detta tyder på en bristande ekonomisk beredskap att stötta företag i denna typ av händelse. Tillväxtverket (2024) som utrett ekonomiska konsekvenser för näringslivet i Fagersta och Norbergs kommun till följd av utbrottet av ASF har bland annat dragit slutsatsen att det inte varit en möjlighet för alla företag och verksamheter som ansett sig påverkade av restriktionerna att erhålla ersättning.⁹ Tillväxtverket skriver vidare att det finns indikationer på att företag som borde ha fått ersättning eller annat typ av stöd, inte har fått det i enlighet med gällande regelverk och att det därför behövs ytterligare utredning. Vidare har flera respondenter lyft att om inte frågan om ekonomisk ersättning till företag löses ut innebär det en större risk att företagare inte följer restriktioner vid framtida epizootiska utbrott.

I och med att samhället nyligen har genomgått covid-19-pandemin – en smittbekämpningsinsats som, likt hanteringen av ASF, ledde till omfattande samhällsstörningar är det rimligt att reflektera över vilka lärdomar som kan dras för att bättre förstå hur vi kan hantera framtida utbrott av mycket smittsamma sjukdomar. Erfarenheter tyder på att åtgärderna för att bekämpa covid-19 medförde betydande konsekvenser för näringslivet, där bland annat ett ökat antal konkurser noterades (Sveriges Riksbank 2020). Flera studier pekar också på att befolkningens följsamhet till restriktioner spelade en viktig roll i att begränsa smittspridningen. Samtidigt lyfts det fram att åtgärdernas utformning sannolikt påverkade befolkningens uthållighet och efterlevnad, vilket i sin tur kan ha haft stor betydelse för hur effektiva insatserna blev (Agyapon-Ntra K, McSharry 2023; Brunekreef et al. 2024; Bodas et al. 2022). Utvärderarna menar att mot den bakgrunden framstår ekonomisk beredskap inte bara som ett sätt att mildra ekonomiska påfrestningar och individuellt lidande, utan också som en möjlig förutsättning för att kunna upprätthålla bred samhällelig efterlevnad – något som i förlängningen kan vara avgörande för att hantera en kris på ett effektivt och uthålligt sätt.

Not 9. Tillväxtverket (2024). Ekonomiska konsekvenser av ASFen. Analys av de ekonomiska konsekvenserna för näringslivet i kommunerna Fagersta och Norberg till följd av utbrottet av e ASF 2023. Diarienummer: Å 2024-1681.

Länsstyrelsens roll i den aktörsgemensamma hanteringen har återkommande uppfattats som otydlig, både av kommunala aktörer och centrala myndigheter. Flera aktörer har upplevt att det uppstod problem där ingen tog ansvar och att länsstyrelsen borde ha haft en ledande roll i att inrikta och samordna hanteringen av dessa ”hålrum”. Detta blev särskilt utmanande för de drabbade kommunerna, som var små kommuner med begränsade resurser att själva leda samverkan. Länsstyrelsens otydliga roll i denna händelse bör ses i ljuset av att liknande problem har framkommit i tidigare utvärderingar av aktörsgemensam krishanteringsförmåga, exempelvis från hanteringen av pandemin 2019–2022¹⁰, skogsbränderna 2018¹¹, och trafikkaoset på E22 2024¹². I samtliga fall har länsstyrelsens ansvar för att leda samverkan upplevts som otydligt och att denna otydlighet stundtals försvårat samverkan. Eftersom dessa händelser är mycket olika typer av kriser som berörde olika länsstyrelser, kan det tyda på ett systematiskt problem i länsstyrelsens roll inom beredskapssystemet.

Samlad lägesbild

En av de kärnförmågor som är nödvändiga för en aktörsgemensam krishanteringsförmåga är enligt FOI (2021) förmågan att skapa och delge en samlad lägesbild. Syftet med en samlad lägesbild kan vara att dela information och skapa samförståelse mellan relevanta samverkansaktörer. I förlängningen ska en samlad lägesbild också kunna ligga till grund för den aktörsgemensamma inriktningen. Syftet kan även vara att informera politik eller allmänhet. Följande aspekter av förmågan är centrala¹³:

- Samla in information om situationen från berörda aktörer.
- Analysera informationen och bedöm vilken information som är mest väsentlig.
- Utforma den samlade lägesbilden.
- Kommunicera den samlade lägesbilden till berörda aktörer.

Jordbruksverket har begärt in underlag från berörda aktörer, och analyserat och sammanställt informationen. De har även kommunicerat denna sammanställda lägesbild till Regeringskansliet. Utöver detta så har de informerat muntligt om lägesbilden under samverkanskonferenser samt delat en maskad version i WIS.

Jordbruksverket menar att det primära syftet med den samlade lägesbilden var att kommunicera till Regeringskansliet, och det framstår som att detta syfte uppnåtts. Den samlade lägesbilden har dock sannolikt inte bidragit till att skapa

Not 10. SKR, 2023. Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin. Sveriges kommuner och regioner.

Not 11. Frykmet T, Månsson P & Svenbro M, (2019) Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborgs, och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018. Lunds Universitet.

Not 12. MSB (2024). Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366. Publ nr: MSB2397 – augusti 2024 ISBN: 978-91-7927-526-6.

Not 13. FOI (2021), Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering.

förståelse mellan samverkansaktörer, givet att många aktörer inte uppfattar att någon samlad lägesbild gjorts. Det är därför värt att fundera över vad detta beror på. En förklaring kan vara att lägesbilden till stor del uppfattats som en intern angelägenhet för Jordbruksverket, då många har uppfattat att Jordbruksverkets egna lägesbilder i regel var det som låg till grund för inriktningsbeslut. Bristen på kännedom kan ha förstärkts av att den samlade lägesbilden inte togs fram aktörsgemensamt utan sammanställdes enbart av Jordbruksverket. Ytterligare en förklaring kan vara avsaknaden av standardiserad terminologi. Jordbruksverkets benämning av den samlade lägesbilden som en ”utökad lägesbild” kan ha inneburit att andra aktörer inte uppfattade produkten som en samlad lägesbild. Detta skulle ligga i linje med slutsatsen i MSB:s (2024) utvärdering av tre kris-händelser, där man också lyfter fram bristen på en standardiserad terminologi som en faktor som försvårar samverkan mellan olika aktörer.

Gemensam inriktning

En av de kärnförågor som är nödvändiga för en aktörsgemensam krishantering är enligt FOI förågan att skapa och delge en gemensam inriktning. Den gemensamma inriktningen skapar förutsättning för samverkande organisationer att samordna aktiviteter och resursnyttjande. Mål och inriktning behöver kunna förändras allt eftersom situationen och förståelsen för den förändras. Följande aspekter av förågan är centrala¹⁴:

- Identifiera hjälp- och åtgärdsbehov.
- Analysera behov av att inrikta eller ominrikta den gemensamma hanteringen.
- Formulera målsättning och besluta om aktörsgemensam inriktning.
- Kommunicera aktörsgemensam målsättning och inriktning.

I hanteringen av ASF-utbrottet har det inte tagits fram en beslutad gemensam inriktning med målsättning för hanteringen. Respondenter från flera aktörer uppfattade att Jordbruksverket tagit fram en inriktning för smittbekämpningen och att denna inriktning hade tagits fram i samarbete med SVA och Svenska Jälgareförbundet. Dessa respondenter ansåg inte att inriktningen beslutats gemensamt på samverkanskonferenser och inriktningen framstår som Jordbruksverkets inriktning för hantering av ASF-utbrottet.

Jordbruksverkets inriktning för hanteringen kommunicerades ut till berörda aktörer och trots att några aktörer hade synpunkter på vissa delar i Jordbruksverkets inriktning så tog alla del av inriktningen och var överens om ungefär hur ASF-utbrottet skulle hanteras tillsammans.

Respondenter från flera aktörer uppfattade att det saknades en inriktning för hur smittbekämpningens samhällskonsekvenser skulle hanteras. Denna uppfattning förstärks av att det i Jordbruksverkets inriktning, som av många betraktades som den aktörsgemensamma inriktningen, inte finns några formu-

Not 14. FOI (2021), Förågemodell för aktörsgemensam krishantering.

leringar om att ta hänsyn till samhällskonsekvenser. Utbrottet av ASF framstår som en kris som i stora delar har hanterats i två separata spår. Det har funnits ett upplevt behov av en inriktning som täcker in både smittbekämpningen och den omgivande samhällskrisen. Avsaknaden av en sådan inriktning gjorde att respondenter från flera aktörer var osäkra på hur de skulle agera i vissa delar av hanteringen och vilka åtgärder som borde vidtas.

Samordning av insatser och resurser

Samordning av insatser och resurser avser att baserat på en förståelse för situationen och vald inriktning besluta om aktiviteter och nyttjande av resurser samt kommunicera beslutet till de organisatoriska delar hos aktörerna som ska verkställa beslutet. Samordning innebär en koordinering och planering av aktörernas åtgärder för att uppnå ett gemensamt mål. Följande aspekter av förmågan är centrala¹⁵:

- Identifiera samordningsbehov.
- Ta fram en aktörsgemensam plan för de aktiviteter och resurser som behöver samordnas.
- Besluta den aktörsgemensamma planen.
- Kommunicera den beslutade planen.
- Följa upp och anpassa planen utifrån situationens utveckling.

I hanteringen av ASF har det inte tagits fram någon aktörsgemensam plan där det redogjorts för vilken aktör som skulle vidta vilka åtgärder. Inte heller har några beslut om en plan tagits vid de samverkanskonferenser som Jordbruksverket har lett. Som en följd av detta kan inte aktörerna sägas ha åstadkommit samordning av insatser och resursanvändning på strategisk nivå. Inte heller har det tagits fram någon gemensam plan för att hantera den påverkan på det omgivande samhället som ASF haft.

Jordbruksverket, SVA och Svenska Jägarförbundet uppfattade att det var tydligt vad de skulle göra i smittbekämpningen. De förefaller ha haft en tät dialog och ett nära samarbete och gemensamt tagit beslut om vem som ska göra vad under hanteringen. Även övriga aktörer hade uppfattningen att dessa tre centrala aktörer visste vad de skulle göra. Samtidigt kan konstateras att bara hälften av de övriga aktörerna hade en bild av vad de själva skulle göra i hanteringen medan ungefär hälften var osäkra på vad de skulle göra.

Det framstår som att hanteringen i stora delar har präglats av löpande beslutsfattande av de centrala hanterande aktörerna. De har i avsaknad av fastställd plan behövt fatta beslut om åtgärder när de identifierat nya behov i hanteringen. Det framstår som att samordning av insatser och resurser mellan aktörerna till största delen har skett antingen i enskilda möten utanför samverkanskonferenserna, i samtal mellan representanter för aktörerna på skadeplatserna eller i andra forum på operativ nivå.

Not 15. FOI (2021), Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering.

Aktörsgemensam kommunikation

En av kärnförmågorna som är nödvändiga för en aktörsgemensam krishanteringsförmåga är enligt FOI förmågan att inrikta och samordna kommunikation med allmänheten och drabbade. När det gäller utbrottet av ASF blev de delvis en och samma grupp dvs. att i de värst drabbade kommunerna ingick *hela* allmänheten i gruppen drabbade.

Det beskrivs som att de budskap som skulle kommuniceras togs fram av Jordbruksverket i gemenskap med SVA. Initialt var det mest budskap om var smittan hade hittats och vilka områden som det inte var tillåtet att vistas i. I slutet av händelsen handlade budskapen mer om att få mottagarna att "hålla i och hålla ut". Kanalerna för information var många, både de som Jordbruksverket använde sig av och sedan av de andra aktörerna som vidareförmedlade och anpassade budskapen till sina egna målgrupper. Även om det var tydligt att budskapen initialt kom från Jordbruksverket hade de andra aktörerna därefter löpande kontakt med olika målgrupper för att kunna anpassa budskapen efter deras behov.

Av erfarenheter från covid-19-pandemin visste bland annat Fagersta kommun att det inte räckte med skriftlig information till vissa målgrupper i kommunen som inte har svenska som huvudspråk. Efter att ha översatt informationen gick därför kommunen ut med budskapen direkt till vårdnadshavare via bland annat skolor och föreningar.

Kommunikation som handlade om ekonomisk ersättning till drabbade företag riktade sig i början främst till grisföretagare. För andra företag som exempelvis sysslade med naturturism var det otydligt vart de skulle vända sig för att få information om möjlighet till ekonomisk ersättning.

Proaktivitet

I *Gemensamma grunder* (2018) definierades proaktivitet som tankar och handlingar som syftar till att förutse skeenden och tidigt engagera resurser för att undvika negativa konsekvenser. En aspekt är förberedelser inför kris, till exempel genom samverkansövningar, tjänsteman i beredskap, etablerade rutiner och tillräckliga resurser. *Gemensamma grunder* betonar också vikten av ett proaktivt förhållningssätt efter att en kris inträffat.

Aktörerna har varit proaktiva på flera olika sätt, både när det gäller förberedelser och under hanteringen. Jordbruksverket, SVA, Sveriges lantbruksuniversitet och jägarförbund har tagit fram en beredskapsplan för fall av ASF bland vildsvin. Det fanns ett program för att stärka biosäkerheten i grisbesättningar och jägare har utbildats för att upptäcka symptom på smittan. ASF har också funnits med i kommuners risk och sårbarhetsanalyser. Aktörerna har också haft en stor samverkansövning om bekämpning av ASF.

Aktörer som exempelvis Jordbruksverket, SVA, Trafikverket och jägare var också proaktiva under hanteringen av ASF.

Det scenario som de flesta aktörerna byggde sin proaktivitet på var att smittan mest sannolikt skulle uppkomma i södra Sverige. Respondenter från några aktörer uttryckte även att deras organisationers förberedelser utgick ifrån smitta på en gård, snarare än hos vilda djur. Ingen aktör verkar ha varit förberedd på att hantera en smitta som påverkade hela eller stora delar av en kommun. Det fanns förberett hur lantbrukare som drabbades ekonomiskt av smittbekämpningen skulle ersättas men däremot inte de som exempelvis hade turistverksamhet som bedrevs i skog och mark. Aktörer berättar vid intervjuer att det också tog lång tid innan ansvariga myndigheter uppmärksammade den senare ersättningsfrågan. Att vara proaktiv innebär bland annat att informera tidigt om händelser och att en proaktiv kommunikationsinsats ofta har en positiv påverkan på händelseutvecklingen¹⁶. När det handlar om allmän information om ASF fanns det inte förberett på annat språk än svenska och det tog tid innan översättningar togs fram.

Not 16. MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publikationsnummer: MSB777 – reviderad oktober 2018. ISBN: 978-91-7383-884- 9.

**Samlad
bedömning**

Samlad bedömning

I detta avslutande avsnitt görs en sammanvägd bedömning av hur väl hanteringen uppfyllt målen. Bedömningen görs baserat på analysen.

Den samlade bedömningen är att den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan har varit mycket god i vissa delar, men att den i andra delar fungerat sämre. Hanteringen av smittan har i stora delar fungerat väl, medan hanteringen av smittbekämpningens samhällskonsekvenser har hanterats mindre väl. Utvärderarna bedömer att det varit *en* kris, som i stora delar hanterats i *två* separata led.

Ansvar och roller

Utvärderarna bedömer att det har funnits stora skillnader i hur tydlig roll- och ansvarsfördelningen har upplevts i hanteringen. I den del av hanteringen som bekämpade smittan bedöms roll- och ansvarsfördelningen överlag varit tydlig. Detta bedöms ha bidragit till snabb bekämpning av smittan. I den del som hanterade smittbekämpningens samhällskonsekvenser bedöms däremot roll- och ansvarsfördelningen varit mycket otydlig. Detta bedöms ha bidragit till att åtgärder stundtals genomfördes utan ett helhetsperspektiv och att det i delar av hanteringen bidrog till minskad effektivitet. Utvärderarna bedömer att ett särskilt problematiskt ansvarsglapp uppstod i förhållande till den ekonomiska beredskapen att stötta drabbade företag samt i förhållande till vilken aktör som hade ansvar att leda samverkan kring smittbekämpningens samhällskonsekvenser.

Samlad lägesbild

En samlad lägesbild kan öka förståelsen mellan aktörer, både mellan samverkande aktörer och mellan olika nivåer i systemet. En samlad lägesbild har ofta i förlängningen syftet att även bidra till en mer effektfull och effektiv inriktning.

Utvärderarna bedömer att en samlad lägesbild har tagits fram i enlighet med vad som beskrivs i FOI:s modell. Jordbruksverket har samlat in relevant information från flera aktörer, analyserat informationen och delat det med relevanta aktörer. Utvärderarna bedömer även att lägesbilden fyllt syftet att informera den politiska nivån. Utvärderarna bedömer dock att den samlade lägesbildens bidrag till att skapa gemensam förståelse mellan samverkansaktörer och stärka arbetet med att ta fram en aktörsgemensam inriktning sannolikt har varit begränsad eftersom många aktörer inte uppfattat att någon samlad lägesbild har gjorts.

Gemensam inriktning

En gemensam inriktning skapar förutsättningar för samverkande organisationer att samordna aktiviteter och resursnyttjande.

Utvärderarna bedömer att aktörerna inte har tagit fram någon gemensam inriktning i enlighet med FOI:s modell. Dock har Jordbruksverket tagit fram en inriktning för hanteringen av ASF tillsammans med SVA och Svenska Jägarförbundet. Denna inriktning har delats med övriga aktörer som varit delaktiga i hanteringen och utvärderarna bedömer att övriga aktörer också har förstått innehållet i inriktningen och dess målsättning. Utvärderarna bedömer att detta har möjliggjort en framgångsrik bekämpning av utbrottet av ASF.

Samtidigt bedömer utvärderarna att den inriktning som väglett hanteringen av ASF-utbrottet saknat mål för hantering av påverkan på det omgivande samhället och uppgifter om hur målen ska nås. Avsaknaden av en gemensam inriktning som innehåller mål för samhällskrisen har påverkat hanteringen av smittbekämpningens samhällskonsekvenser negativt. Bristen på inriktning kan bero på att det saknats en aktör med tydligt ansvar för att leda hanteringen av påverkan på det omgivande samhället.

Samordning av insatser och resurser

Samordning av insatser och resurser avser att baserat på förståelse för situationen och vald inriktning, besluta om aktiviteter och nyttjande av resurser samt kommunicera beslutet till de organisatoriska delar hos aktörerna som ska verkställa beslutet. Samordning innebär en koordinering och planering av aktörernas åtgärder för att uppnå ett gemensamt mål.

Utvärderarna bedömer att samordning av insatser och resurser inte har skett i någon större utsträckning på strategisk nivå i enlighet med FOI:s modell. I hanteringen av ASF-utbrottet har det inte tagits fram någon gemensam plan för hanteringen där det redogjorts för vilken aktör som ska vidta vilka åtgärder. Inte heller har några beslut om en plan tagits vid de samverkanskonferenser som Jordbruksverket har lett.

Utvärderarna bedömer att avsaknaden av en gemensam plan har förskjutit delar av samordningen till operativ nivå där samordning skett i större utsträckning. Arbetet med att hantera smittspridning har genomförts framgångsrikt på grund av att aktörer har löst samordning av insatser och resurser på operativ nivå.

Utvärderarna bedömer att samordning av insatser och resurser för att hantera påverkan på det omgivande samhället i stora delar skett skilt från hanteringen av smittspridningen. I hanteringen av den omgivande samhällskrisen har det inte tagits fram någon gemensam plan för hanteringen där det redogjorts för vilken aktör som ska vidta vilka åtgärder. Utvärderarna bedömer inte heller

att det har funnits en tydlig ledande aktör i denna hantering. Utvärderarna bedömer att avsaknaden av en gemensam plan som täcker hela vidden av den uppkomna samhällskrisen och avsaknaden av en aktör med tydlig roll att leda har påverkat hanteringen negativt.

Aktörsgemensam kommunikation

Utvärderarna bedömer att aktörerna har haft förmågan att inrikta och samordna kommunikationen med allmänheten och drabbade. Det var främst Jordbruksverket som tog fram de budskap som skulle kommuniceras. Budskapen har sedan genom olika kanaler och medverkande aktörer anpassats och kommunicerats till olika målgrupper.

Det har dock funnits brister i den kommunikation som handlar om möjligheter till ekonomisk ersättning för företag som drabbats negativt av restriktionerna.

Proaktivitet

I frågan om att hantera smitta bedömer utvärderarna att aktörerna, genom sina förberedelser, varit proaktiva enligt de förhållningssätt som ramverket Gemensamma grunder beskriver. Det har funnits beredskapsplaner för hantering av ASF och aktörerna har haft en stor samverkansövning på det aktuella temat. Jägare har utbildats i att upptäcka symptom på ASF och det har utvecklats program för att stärka biosäkerheten i grisbesättningar.

Utvärderarna bedömer att flera aktörer också varit proaktiva under hanteringen av smittan. Till exempel var jägare tidiga med att söka efter döda vildsvin och Trafikverket erbjöd tidigt sitt stöd för att kunna upphandla och stängsla in smittade områden.

De brister som funnits gällande proaktivitet var att aktörer inte tagit höjd för att hela samhällen skulle kunna drabbas av restriktionerna och hur det skulle kunna påverka näringsliv, organisationer och allmänhet ur olika perspektiv.



Lärdomar och rekommendationer

Lärdomar och rekommendationer

Hantering av ASF-utbrottet har visat på både styrkor och utvecklingsområden inom den svenska krisberedskapen. I bekämpningen av smittan har aktörer såsom Jordbruksverket, SVA, och jägarna agerat proaktivt och kraftfullt. Den starka aktörsgemensamma krishanteringsförmågan dem emellan har sannolikt bidragit till den snabba nationella friförklaringen från ASF. Hanteringen framstår dock som mer problematisk rörande smittbekämpningens samhällskonsekvenser där den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan bedöms vara mer bristfällig. Små kommuner med begränsade resurser uttrycker att de inte fått det stöd de förväntat sig från länsstyrelse och centrala myndigheter för att hantera en omfattande samhällsstörning. Utvärderingen har även dragit slutsatsen att det är problematiskt just att krisen har hanterats i två delar eftersom en god hantering av smittbekämpningens samhällskonsekvenser är central för att vid framtida smittutbrott säkra befolkningens efterlevnad av restriktioner.

Utvärderingen har resulterat i ett antal lärdomar och rekommendationer både baserat på vad som fungerat väl och vad som kunnat fungera bättre. Givet att detta är en systemövergripande utvärdering så kommer rekommendationerna att riktas till flera aktörer i systemet.

Arbeta aktivt i organisationer med att stärka helhetssyn och perspektivförståelse. Utvärderingen har visat att hanteringen stundtals har färgats av bristande helhetssyn och perspektivförståelse. Detta har i vissa fall bidragit till smittskyddsåtgärder som har upplevts som oproportionerliga. Det har även bidragit till att i delar av hanteringen försvåra samverkan i frågor såsom inriktningsarbete, och aktörsgemensam kommunikation. En central rekommendation är därför att aktivt arbeta i organisationer med att stärka helhetssyn och perspektivförståelse. Detta skulle t.ex. kunna ske genom att öka kunskapen om andra aktörers ansvar och förutsättningar, öva att arbeta med helhetssyn och perspektivförståelse i lägesbild och inriktningsarbete, eller att arbeta med frågan ur ett organisationskulturellt perspektiv där aktörer stärker synen på den egna organisationen som en del av en större helhet.

Fortsätt arbeta med planering och övning – men tänk in helheten. Fynden i utvärderingen tyder på att de centrala smitthanterande aktörernas arbete med planering och övning har bidragit till att från ett tidigt skede ha en tydlig roll- och ansvarsfördelning sinsemellan. Detta framstår även ha bidragit till att de smitthanterande aktörerna lyckades ha ett starkt proaktivt förhållningssätt i hanteringen. Det verkar därmed vara viktigt att även fortsatt arbeta med plane-

ring och övning. Förberedelserna bör dock givet utmaningarna med helhetssyn i hanteringen i större utsträckning beakta möjligheten att epizootier kan ha stora samhällskonsekvenser och förbereda sig på hur detta påverkar kraven på samverkan. Förberedelserna bör även inkludera att säkerställa att tillräckliga resurser finns på plats eller finns att tillgå snabbt i skarpt läge.

Undersök om det föreligger hinder för länsstyrelser att ta en starkare ledarroll i samverkan.

Utvärderingen har uppmärksammat att länsstyrelsens roll upplevdes otydlig och att många aktörer hade förväntat sig att länsstyrelsen i sitt geografiska områdesansvar skulle ta en mycket mer framträdande roll i att leda samverkan, både i termer av att stötta kommuner kring samhällskonsekvenserna och i att anta ett helikopterperspektiv över hanteringen. Utvärderarna har valt att belysa att tidigare utvärderingar av andra typer av kriser och med andra berörda länsstyrelser också visar på en liknande problematik med länsstyrelsens roll. Eftersom länsstyrelserna har en central formell roll och funktion i beredskapssystemet finns det anledning att undersöka varför deras roll återkommande inte har fungerat fullt ut i praktiken. Även om dessa fynd inte räcker för att med säkerhet slå fast en systematisk brist pekar det på ett behov att bättre förstå eventuella hinder. Pågående diskussioner och mer formellt utredningsarbete om roller och ansvar i beredskapssystemet är därför centralt. Frågan om hur sektorsansvar och geografiskt områdesansvar harmoniserar kan t.ex. behöva förstås bättre.

Stärk den ekonomiska beredskapen inför smittbekämpningsåtgärder.

Utvärderingen har uppmärksammat att det genomgående i hanteringen har upplevts otydligt vilken aktör som hade ansvar för att stötta de drabbade företagen. Respondenter har uppgett att många indirekt drabbade företag inte fått ersättning för sina inkomstbortfall. Detta ligger även i linje med Tillväxtverkets analys av ASF:s ekonomiska konsekvenser. Denna ansvarsfråga kan därför behöva utredas närmare på högre nivåer i systemet. Hur krisrelaterade risker fördelas och i vilken mån individer ersätts är slutligen en politisk fråga. Utvärderarna vill dock särskilt belysa att detta inte är en fråga som enbart berör ekonomi då det finns en risk att företagare lär sig att de inte får ersättning för inkomstbortfall vid epizootier, vilket i sin tur kan öka risken att företagare inte följer restriktioner vid ett nytt utbrott. Att lösa ut denna fråga kan därmed vara nödvändigt för att säkra en robust förmåga att hantera epizootiska utbrott.

Fortsätt agera proaktivt när krisen är ett faktum. Utvärderarna har bedömt att många aktörer agerade proaktivt i samband med att krisen inträffade. Detta framstår ha varit en viktig framgångsfaktor. Det är därför viktigt att fortsatt förvalta de faktorer inom olika organisationer som möjliggör ett proaktivt agerande.¹⁷

Not 17. För stöd i hur man kan arbeta med proaktivitet, se Gemensamma grunder för ledning och samverkan <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/forhallningssatt/>

| Källföreckning

Källförteckning

Agyapon-Ntra K, McSharry PE. (2023) *A global analysis of the effectiveness of policy responses to COVID-19*. *Sci Rep*. 2023 Apr 6;13(1):5629. doi: 10.1038/s41598-023-31709-2. PMID: 37024541; PMCID: PMC10078072.

Bodas M, Adini B, Jaffe E, Kaim A, Peleg K. (2022) *Lockdown Efficacy in Controlling the Spread of COVID-19 May Be Waning Due to Decline in Public Compliance, Especially among Unvaccinated Individuals: A Cross-Sectional Study in Israel*. *Int J Environ Res Public Health*. 2022 Apr 19;19(9):4943. doi: 10.3390/ijerph19094943. PMID: 35564341; PMCID: PMC9104357.

Brunekreef, J., Teslya, A., Buskens, V., Nunner, H., & Kretzschmar, M. (2024). *Impact of adherence and stringency on the effectiveness of lockdown measures: A modelling study*. medRxiv. <https://doi.org/10.1101/2024.05.23.24307781>

Chenais, E., Ahlberg, V., Andersson, K., Banihashem, F., Björk, L., Cedersmyg, M., Ernholm, L., Frössling, J., Gustafsson, W., Hellqvist Björnerot, L., Hultén, C., Kim, H., Leijon, M., Lindström, A., Liu, L., Nilsson, A., Nöremark, M., Olofsson, K. M., Pettersson, E., Ståhl, K. (2024). *First outbreak of African swine fever in Sweden: Local epizootiology, surveillance, and eradication strategies*. **Transboundary and Emerging Diseases**, 2024, Article ID 6071781. <https://doi.org/10.1155/2024/6071781>

FOI (2021), *Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering*. FOI Memo 7571.

Frykmet T, Månsson P & Svenbro M, (2019) *Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborgs, och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018*. Lunds Universitet.

Jordbruksverket (2024). Pressmeddelande: *Nytt om ASFen: EU-beslut har trätt i kraft, samtliga restriktioner hävs, pressträff på plats*. 24 september 2024, 11:26.

Länsstyrelsen Västmanland (2024) *Sverige blir friförklarat från ASF*. 25 september 2024.

DOI: <https://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---vastmanland/2024-09-25-sverige-blir-friforklarat-fran--ASF.html>

MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publikationsnummer: MSB777-reviderad oktober 2018. ISBN: 978-91-7383-884- 9.

MSB (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366*. Publ nr: MSB2397 – augusti 2024 ISBN: 978-91-7927-526-6.

MSB (2024). *Förhållningssätt för effektiv hantering av samhällsstörningar*. Publ nr: MSB2487 – november 2024 ISBN-nr: 978-91-7925-561-7.

SKR (2023). *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin. Sveriges kommuner och regioner*. Sveriges kommuner och regioner.

Sveriges riksbank (2020), Bankruptcy at the time of COVID-19 – *The Swedish experience, Staff memo*.

Tillväxtverket (2024). *Ekonomiska konsekvenser av ASFen. Analys av de ekonomiska konsekvenserna för näringslivet i kommunerna Fagersta och Norberg till följd av utbrottet av ASF 2023*. Diarienummer: Ä 2024-1681.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publikationsnummer MSB2597 – augusti 2025 ISBN-nummer 978-91-9727-634-8