



Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensa 2021

- **Samverkan och kommunikation**

1. Sammanfattning

Försvårshögskolans Centrum för totalförsvår och samhällets säkerhet (CTSS) fick i uppdrag av Jordbruksverket att genomföra en övergripande, deskriptiv kartläggning och analys av hur Jordbruksverket har hanterat fågelinfluensautbrottet våren 2021 med fokus på samverkan och kommunikation. Projektets syfte är att identifiera specifika lärdomar och rekommendationer från Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrottet 2021 och relatera dessa till en mer generell planering för krisberedskap och totalförsvår.¹ Målet med rapporten är att göra en övergripande, deskriptiv kartläggning och analys av Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrottet 2021 med inriktning på samverkan och kommunikation både internt och externt.

Rapporten är en fortsättning på den kartläggning som gjordes 2021 av Försvårshögskolan, vilken tittade på Jordbruksverkets interna hantering av fågelinflusan 2021.² Föreliggande rapport tittar på samma tidsperiod, januari till april 2021. Covid-19-pandemin pågick under samma period.

Försvårshögskolan har genomfört 19 intervjuer medmedarbetare från Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen Kalmar, Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Östergötland, Mönsterås kommun, Konvex och Svenska ägg.

Ett antal **lärdomar och rekommendationer** har utkristalliserats:

Överlag har samverkan mellan Jordbruksverket både internt och med externa aktörer fungerat väl. Jordbruksverket har uttryckt uppskattning över aktörernas kunskap och insatser i hanteringen.

Jordbruksverket har vid flera tillfällen under hanteringen skiftat krisledningsnivå från grundberedskap till höjd krisledning samt återgått till grundberedskap. Skiftet från framförallt grundberedskap till höjd krisledning har i vissa fall lett till merarbete och försvårat fullföljande av uppgifter för vissa av de externa aktörer men även internt på Jordbruksverket. Svårigheterna har delvis bestått i att komma i kontakt med Jordbruksverket, otydlighet eller byte av kontaktpersoner, nya arbetsstrukturer och byte av arbetssystem (användning av LEIF). Jordbruksverket **bör överväga att informera och tydliggöra när de skiftar krisledningsnivå och/eller tydliggöra skillnaderna i arbetssystem och kontaktpersoner** för de externa aktörerna för att underlätta hanteringen. Jordbruksverket bör **ombesörja att förändringen i krisledningsnivå åtminstone inte medför merarbete för externa aktörer**.

Jordbruksverket bör överväga att i större utsträckning **ordna specifika arbetsgruppsmöten** med aktörerna som besvarar specifika frågeställningar, ett behov som återkommande uttryckts under intervjuerna. Jordbruksverkets **samverkansmöten** med myndigheter och med näringen³ har uppfattats som en **bra plattform för informationsspridning samt för lägesbilder**.

¹ FHS (2021) Offert avseende övergripande analys av Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrott.

² Engström och Fors (2021).

³ Med näring avses hönsuppfödare och äggproducenter.

Jordbruksverket skulle kunna gynnas av att i förtid planera och **diskutera ytterligare med relevanta aktörer hur samverkan kan förbättras inför liknande utbrott** inte minst på regional och kommunal nivå. Gemensamt för de externa aktörerna är att de upplevt att Jordbruksverket **bör skapa sig en bättre inblick i de externa aktörernas roll och ansvar och behov av samverkan** i hanteringen av ett utbrott.

Jordbruksverket bör överväga att ha **dedikerade resurser som säkerställer att frågeställningar från myndigheter och aktörer besvaras** inom rimlig tid samt för att undvika att svar uteblir eller att samma fråga ställs och besvaras flera gånger. Gällande informationsspridning och kommunikation har de externa myndigheterna efterfrågat en **särskild ingång till Jordbruksverket** i höjd krisledning, utöver de funktionsbrevlådor som finns, för en mer effektiv samverkan samt för att få snabbare svar på specifika frågeställningar.

Jordbruksverket bör diskutera vidare hur externa aktörer kan **ta del av och dela information** med Jordbruksverket i ett **mer lättillgängligt format**. Delandet av information mellan Jordbruksverket och externa aktörer har varit ett återkommande huvudbry för de externa aktörerna. Idag **saknas en effektiv delning av information** och beslut, delvis på grund av de begränsningar som GDPR innebär, men även på grund av att ett användarvänligt och lättillgängligt system inte finns tillgängligt.

Det kan vara väl värt för Jordbruksverket att, i nära anslutning till att ett utbrott anses vara färdighanterat, anordna ett ytterligare samverkansmöte alternativt **initiera en myndighetsgemensam utvärdering (MGU)**. De externa aktörerna har efterfrågat en MGU efter hanteringen av utbrottet, men inte fått gehör. Ett flertal av de observationer och rekommendationer som beskrivs i denna rapport har enligt aktörerna redan kommunicerats till Jordbruksverket, men utan återkoppling.

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	6
2.1. Bakgrund.....	6
2.2. Mål och syfte.....	6
2.2.1. Syfte	6
2.2.2. Mål	6
2.2.3. Avgränsning	7
3. Metod och material	7
4. Jordbruksverkets krisberedskap och krisorganisation	8
5. Översikt externa aktörer	10
5.1. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)	10
5.2. Länsstyrelserna.....	10
5.3. Distriktsveterinärerna	10
5.4. Svenska ägg.....	10
5.5. Konvex	10
6. Empiri och analys.....	12
6.1. Jordbruksverkets samverkan och kommunikation internt	12
6.2. Jordbruksverkets samverkan och kommunikation externt	14
6.3. Externa aktörers samverkan och kommunikation med Jordbruksverket	16
6.3.1. Statens veterinärmedicinska anstalt	16
6.3.2. Länsstyrelserna	19
6.3.3. Samverkan med Mönsterås kommun	23
6.3.4. Distriktsveterinärerna.....	24
6.3.5. Svenska ägg	26
6.3.6. Konvex.....	28
Lärdomar och rekommendationer	22
7. Källförteckning	30
7.1. Dokument.....	30
7.2. Lagar och förordningar	30
7.3. Intervjuer	30
8. Bilaga 1 – Jordbruksverkets krisorganisation.....	32
8.1. Krisledningsnivåer	32
8.2. Larmkedja.....	33
8.3. Krisorganisationen	33

9. Bilaga 2 Kronologiskt händelseförlopp	37
10. Bilaga 3 Frågebatteri Jordbruksverket samt externa aktörer	39

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (CTSS) vid Försvarshögskolan kontaktades 2021-11-09 angående ett tilläggsuppdrag som skulle titta på Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrottet 2021 med fokus på samverkan och kommunikation både internt och externt.⁴ Det ursprungliga uppdraget undersökte Jordbruksverkets interna hantering av fågelinfluensautbrottet 2021 under samma tidsperiod.⁵

Vintern 2021 inträffade ett fågelinfluensautbrott i Sverige. Enligt 2§ Epizootiförordning (1999:659) ska Jordbruksverket leda och samordna bekämpningen. Händelsen involverade ett stort antal aktörer, däribland myndigheter på central, regional och lokal nivå, privata aktörer samt frivilliga förstärkningsresurser.

Jordbruksverket skiftade krisledningsnivå vid flera tillfällen under hanteringen. Den 3 januari bekräftades smitta och den 4 januari fattade Jordbruksverket beslut om höjd krisledning samt beslutade om upprättande av en operativ ledningscentral (OLC). Den 20 februari återgick Jordbruksverket till grundberedskap där Jordbruksverkets djuravdelnings linjeorganisation hanterade utbrottet till och med den 15 mars. Jordbruksverket fattade då återigen beslut om höjd krisledning till och med den 24 april 2021 då man återgick till grundberedskap.

Jordbruksverket har samverkat med ett antal externa aktörer, däribland Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Länsstyrelsen Kalmar, Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Östergötland, Konvex, Svenska ägg samt Mönsterås kommun.

2.2. Mål och syfte

2.2.1. Syfte

Projektets syfte är att identifiera specifika lärdomar och rekommendationer från Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrottet 2021 och relatera dessa till en mer generell planering för krisberedskap och totalförsvaret.⁶

2.2.2. Mål

Målet med rapporten är att ta fram lärdomar och rekommendationer för Jordbruksverkets vidare arbete med krisberedskap och totalförsvartsplanering, utifrån perspektivet samverkan och kommunikation.

⁴ FHS (2021) Offert avseende analys inriktad på samverkan och kommunikation gällande Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrott. FHS beteckning: Ö 295/2021.

⁵ FHS (2021) Offert avseende övergripande analys av Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrott. FHS beteckning: Ö 295/2021. Projektet mynnade ut i en rapport (Engström och Fors, 2021).

⁶ FHS (2021) Offert avseende övergripande analys av Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrott.

2.2.3. Avgränsning

Rapporten tittar på perioden 1 januari till 24 april 2021.

3. Metod och material

Primärt har två vetenskapliga metoder för datainsamling använts vid genomförandet av rapporten: semistrukturerade intervjuer (19 stycken) och dokumentanalys. De olika metoderna valdes för att de kompletterar varandra väl. Med hjälp av dokumentanalys ges en överblick av arbetet. Intervjuer ger en möjlighet för respondenterna att djupare utveckla sin syn på Jordbruksverkets arbete samt bidra med andra infallsvinklar än de som kan hittas i dokumenten. Eftersom rapporten ska kunna spridas öppet har alla intervjuer genomförts med det uttalade syftet att känslig eller hemlig information inte ska diskuteras.

Semistrukturerade intervjuer

Försvårshögskolan har valt att använda sig av *semistrukturerade intervjuer* som metod för att erhålla relevant information. Denna intervjuform har en viss struktur men tillåter samtidigt ett visst mått av flexibilitet, vilket möjliggör för intervjuare att fullfölja oväntade aspekter som kan dyka upp under intervjun.⁷ Intervjuerna utgår från en för projektet särskilt framtagen intervjuguide som primärt består av de specifika teman som ska behandlas under intervjun. Detta förfarande avser ge intervjupersonen större frihet att utforma svaren på sitt eget sätt genom att denne inte hindras av ett strikt frågebatteri.⁸ Förhoppningen med intervjuerna är att intervjupersonerna på ett så uppriktigt sätt som möjligt kunde dela med sig av det som de uppfattar som mest relevant. Om de semistrukturerade intervjuerna alltså fungerar som det är tänkt är det intervjupersonernas egna uppfattningar om Jordbruksverket och externa aktörers uppfattning om Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensan som kommer fram. Jordbruksverket stod för urvalet av personer som skulle intervjuas för rapporten. Totalt genomfördes 19 intervjuer inom ramen för studien med både externa och interna aktörer, samtliga på distans via Zoom. Intervjuguide återfinns i bilaga 3.

Dokumentanalys

Analys av dokument gör det möjligt att komma åt detaljer och stora mängder data som vanligen kan vara svårt att minnas exakt. Vidare möjliggör skriftlig dokumentation transparens och spårbarhet på ett annat sätt än vad intervjuer gör; skriftligt material kan begäras ut och analyseras av andra, om intresse finns, medan intervjutillfällena vanligen bara omfattar den som genomför intervjun och dess intervjuobjekt. Jordbruksverket har tillhandhållit dokument såsom loggar, beslut, analyser, riktlinjer och planer.

Disposition

Rapporten är strukturerad utifrån olika teman, och varje tema är indelat i empiri, analys samt lärdomar och rekommendationer. Empirin baseras på dokumentanalys och genomförda intervjuer. Analysen utgår från empirin samt från författarnas generella

⁷ Grix, 2010, s. 128; Bryman. 2011, s. 415.

⁸ Bryman. 2001, s. 415.

kunskaper och erfarenheter gällande krisberedskap och totalförsvarsplanering med fokus på samverkan och kommunikation. Då samverkan och kommunikation ofta överlappat under intervjuerna har dessa kombinerats under respektive aktör. Empirikapitlet behandlar därför först Jordbruksverkets interna samverkan och kommunikation samt Jordbruksverkets perspektiv på samverkan och kommunikation med externa aktörer. Därefter beskrivs respektive aktörs perspektiv kring samverkan och kommunikation med Jordbruksverket. Kapitlen gällande Jordbruksverket samt de externa aktörerna är uppdelade i empiri, analys med avslutande lärdomar och rekommendationer.

4. Jordbruksverkets krisberedskap och krisorganisation

Jordbruksverket ansvarar för att planera och vidta åtgärder samt att hantera händelser inom den sektor myndigheten ansvarar för enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.⁹ Jordbruksverket ska därmed kunna upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser samt vid behov omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för att hantera en samhällsstörning.¹⁰

Gällande bland annat epizootier, zoonoser och foderkontaminationer regleras Jordbruksverkets roll och ansvar i nationella lagar och förordningar¹¹ samt EU-bestämmelser för respektive verksamhetsområde samt i specifika beredskapsplaner och åtgärder för de ovan nämnda utbrotten.

Jordbruksverket har tre krisnivåer; grundberedskap, höjd krisledning och högsta krisledning¹² och bygger på krisberedskapens principer, ansvars-, närhets- och likhetsprincipen¹³.

Krisorganisationen består av personal från olika verksamhetsområden som i olika utsträckning vid höjd eller högsta krisledning blir befriade från sina ordinarie arbetsuppgifter för att bemanna krisorganisationen där varje grupp har en gruppchef. Krisorganisationen leds av krisledningen.¹⁴

Enligt Jordbruksverkets beredskapsplan ska kriser hanteras enligt en förutbestämd organisation med tydliga roller och ansvar. Enheter och avdelningar vars verksamheter

⁹ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁰ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 4.

¹¹ Vid detta utbrott bland annat; Epizootilag (1999:657); (Epizootiförordning 1999:659)

¹² Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 4-5.

¹³ Jordbruksverkets beredskapsplan för krishantering inom sektorn, Alltid redo, Beredskapsenheten, Dnr: 6.1.17-9125/13; Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB, 2014.

¹⁴ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 8; Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB, 2014.

inte berörs direkt av krisen, ska efter bästa förmåga ge sitt stöd till krisorganisationens arbete.¹⁵

För mer information kring Jordbruksverkets krisorganisation, se bilaga 1.

¹⁵ Jordbruksverkets beredskapsplan för krishantering inom sektorn, Alltid redo, Beredskapsenheten, Dnr: 6.1.17-9125/13.

5. Översikt externa aktörer

Nedan ges en kortfattad översikt av de externa aktörer Jordbruksverket samverkat med under hanteringen av fågelinfluensan samt deras ansvarsområden.

5.1. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)

SVA:s en expertmyndighet vars ansvarsområde är att främja djurs och människors hälsa, svensk djurhållning och miljö genom att genomföra diagnostik, forskning, beredskap och rådgivning. SVA har även beredskapsuppdrag.¹⁶

5.2. Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är statens förlängda arm i länet och ska bland annat samordna samhällsintressen, främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga och relevanta aktörer i länet samt ansvara för tillsynsuppgifter ålagda av regeringen. Däribland ingår arbete med livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar.¹⁷ Länsstyrelserna Kalmar, Skåne och Östergötland blev involverade vid detta utbrott.

5.3. Distriktsveterinärerna

Distriktsveterinärerna är en del av Jordbruksverket och är experter på veterinärmedicin och bedriver veterinär service dygnet runt över hela Sverige.¹⁸ Distriktsveterinärerna bidrar bland annat även med insatschefer till OLCs.

5.4. Svenska ägg

Svenska ägg är en branschorganisation för företagen inom svensk äggnäring och arbetar tillsammans med kläckerier, unghönsuppfödare, äggproducenter- och packerier samt fodertillverkare. Svenska ägg arbetar bland annat med näringspolitisk bevakning, kvalitetssäkring av djuromsorg och livsmedelshygien samt med rådgivning och kompetensutveckling.¹⁹

5.5. Konvex

Konvex AB omhändertar och bearbetar animaliska och vegetabiliska biprodukter genom sterilisering och genom processen Biomal. Råvarorna kommer från svenska slakterier och

¹⁶ <https://www.sva.se/om-oss/>

¹⁷ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (1-3 §§)

¹⁸ Distriktsveterinärerna: <https://distriktsveterinarerna.se/>

¹⁹ <https://www.svenskaagg.se/>; <https://www.svenskaagg.se/?p=19824&m=3492>

djurägare och resursåtervinningen av dessa restprodukter består idag av att processa dem till biofoder, fetter etc. Konvex är ensamt i Sverige om att genomföra dessa åtgärder.²⁰

²⁰ <http://www.konvex.se/>

6. Empiri och analys

Lördagen den 2 januari 2021 inkom ett larm till jordbruksverkets tjänsteman i beredskap (TiB) om ökad dödlighet bland fjäderfå på en gård i Skåne. Den 3 januari bekräftade tagna prover att djuren var smittade av högpatogeten fågelinfluensa (HPAI) med subtyp H5N8.²¹ Jordbruksverkets TiB gjorde en avstämning med stabschefen för krisorganisationen och efter vidtagna åtgärder lämnades ärendet över till djuravdelningen samma dag.²² Ordföranden för krisledningen, stabschefen samt chefsveterinären hade möte söndagen den 3 januari på grund av stor risk för spridning, att anläggningen var stor och hade många dagliga transporter till och från gården. Måndagen den 4 januari kallades till krisledningsmöte med djuravdelningen. Krisledningen beslutade även om höjd krisledning samt att inrätta ett OLC.²³

6.1. Jordbruksverkets samverkan och kommunikation internt

Jordbruksverket samverkade internt och externt både i grundberedskap och i höjd krisledning. Samverkan och kommunikationen skiljde sig till viss del åt beroende på krisledningsnivå. I höjd krisledning samverkade framförallt de olika grupperna i staben med varandra och med krisledningen (se bilaga 1) och i grundberedskap samverkade främst enheterna med varandra.

Empiri

Jordbruksverket gick upp i höjd krisledning vid två tillfällen under den period rapporten tittar på. Under höjd krisledning samverkade krisledningen med krisorganisationens stab. Staben bestod av gruppen för analys, Operativ grupp djur, kommunikation, ekonomi och logistik etc. Stabsmedlemmarna drogs från de olika enheterna där enhetscheferna blev gruppchefer för de berörda stabsgrupperna. Avdelningschefen för djuravdelningen blev även adjungerad till krisledningen vid höjd krisledning. När Jordbruksverket skiftade krisledningsnivå skedde detta genom viss samverkan mellan djuravdelningen och krisledningen.²⁴

När Jordbruksverket återgick till grundberedskap återföll ansvaret på djuravdelningen som fortsatte att hantera utbrottet i linjen. Såsom beskrivits i den förra rapporten och som även framkommit under intervjuerna, förelåg viss otakt kring skifte av krisledningsnivå mellan krisledningen och djuravdelningen. Skiftena medförde även visst merarbete för djuravdelningen, inte minst då man bytte arbetssystem, men även då det huvudsakliga ansvaret för utbrottet lämnades över till krisledningen och till Operativ grupp djur som till största del var bemannad med personal från djuravdelningen. Vid tiden för utbrottet

²¹ Dokument, Jordbruksverket, Händelseförlopp, 2021.

²² Incidentrapport, TiB, 2021-01-02, Jordbruksverket; Dokument, Jordbruksverket, Händelseförlopp, 2021.

²³ J. Cedervärn, intervju, 2021-06-30; C. Molander, intervju, 2021-06-17; Dokument, Jordbruksverket, Händelseförlopp, 2021.

²⁴ Engström och Fors (2021).

pågick även ett omfattande implementeringsarbete av ny EU-lagstiftning. På grund av covid-19-pandemin skedde arbetet dessutom på distans.²⁵

När Jordbruksverket befann sig i grundberedskap samverkades och hanterades utbrottet främst internt på enheten. Djuravdelningen samverkade med externa aktörer, däribland med berörda länsstyrelser, näringen flera gånger i veckan och med SVA nästintill dagligen.²⁶

I höjd krisledning framstod det generellt som att samverkan var väl organiserad via stabsgrupperna. Krisledningen samverkade med stabsgrupperna som tog in nödvändig kompetens och gjorde regelbunden avrapportering till generaldirektören. Staben samverkade därmed i mindre utsträckning med avdelningarna.²⁷ Under intervjuerna har framkommit att samverkan mellan Operativ grupp djur och analysgruppen på chefsnivå bör stärkas och utvecklas ytterligare. En stor del av samverkan och informationsutbyte sker mellan dessa grupper och de framstod som alltför separerade under utbrottet. Både Operativ grupp djur samt analysgruppen var bemannade med personal från djuravdelningen. Stabsorienteringarna fungerade som ett bra forum för informations spridning. Under intervjuerna har framkommit att stabsmöten skulle kunna behandla samverkan mellan grupperna i större utsträckning.²⁸

Vid både höjd krisledning och i grundberedskap skedde en stor del av samverkan med utredande veterinär, i huvudregel Jordbruksverkets chefsveterinär (CVO). Denne samverkade i sin tur med Konvex gällande sanering och destruering med regelbundna avstämningsmöten.²⁹ Insatschefen på OLC gjordes av insatschefen på stabsorienteringarna.³⁰

I höjd krisledning ordnade Jordbruksverket samverkansmöten med myndigheter och emellanåt även med näringen. Syftet med mötena var att delge information om läget och den fortsatta hanteringen.³¹ Det har framkommit under intervjuerna att samverkansmötena med näringen fungerade väl som forum för informations spridning, men i mindre utsträckning för att diskutera frågeställningar. Myndigheterna har under intervjuerna uttryckt ett behov av regelbundna arbetsmöten där specifika frågeställningar kunde behandlas. När utbrottet hanterades i linjen var majoriteten av mötena en typ av arbetsmöten.³²

Angående arbetssystemet LEIF, som främst använts i höjd krisledning, har det framkommit under intervjuerna att LEIF fungerade väl för spridande av information men förutsatte att samtliga personer använde LEIF på samma sätt för att bäst nytta skulle kunna uppnås. Det har påtalats att gruppcheferna borde få information om beslut skickade till sig personligen och inte via LEIF. Detta framförallt då det inte alltid varit tydligt för

²⁵ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

²⁶ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

²⁷ Molander, Intervju, 2022-01-18.

²⁸ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

²⁹ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

³⁰ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

³¹ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12; Molander, Intervju, 2022-01-18.

³² Hofverberg, Intervju, 2022-01-12; Molander, Intervju, 2022-01-18.

samtliga berörda personer internt på Jordbruksverket att man befann sig i höjd krisledning och borde övergå till LEIF.³³

Analys

Rutinerna kring samverkan internt på Jordbruksverket varierade beroende på om utbrottet hanterats i linjen eller i höjd krisledning. I linjen hanterades utbrottet mellan enheterna där djuravdelningen hanterade större delen av utbrottet. I höjd krisledning arbetade Jordbruksverket i sin krisorganisation där stabschefen och överdirektören ledde hanteringen med två operativa ledningscentraler (OLC) i fält.³⁴

Jordbruksverket skiftade krisledningsnivå vid flera tillfällen. Skiftena medförde stundtals att djuravdelningen och krisledningen befann sig i ”otakt” gällande vilken krisledningsnivå som skulle träda i kraft. Skiftena av krisledningsnivå medförde även merarbete för djuravdelningen vid byte av krisledningsnivå däribland på grund av byte av arbetssystem, rutiner och arbetssätt.³⁵

Lärdomar och rekommendationer

Jordbruksverket bör vidta åtgärder för att minska skillnaderna som uppstår vid skifte av krisledningsnivå. Det initiala merarbetet som uppstår vid skifte av krisledningsnivå bör diskuteras vidare för att minska omfattningen. Försvårshögskolans första rapport av uppdraget beskrev detta mer ingående. Bland annat beskrevs behovet av att tydligare förankra kriterierna för skifte av krisledningsnivå, att om möjligt använda LEIF i större utsträckning i vardagen för att minska tröskeln för användningen samt att adjungera en ordinarie person från djuravdelningen med fullt mandat.³⁶

6.2. Jordbruksverkets samverkan och kommunikation externt

I både höjd krisledning och grundberedskap samverkade Jordbruksverket med flera externa centrala aktörer under utbrottet. Däribland Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Livsmedelsverket, Länsstyrelsen Kalmar, Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Östergötland, Mönsterås kommun, Distriktsveterinärerna, anläggningen/gården där utbrottet skett, Konvex och Svenska ägg.

I nedan kapitel beskrivs de externa aktörernas perspektiv på samverkan och kommunikation med Jordbruksverket.

Empiri

Jordbruksverkets externa samverkan i höjd krisledning följde en viss formalia där samverkansmöten hölls med myndigheter samt emellanåt tillsammans med näringen. Detta beroende på vilket skede i utbrottet och vilken krisledningsnivå man befann sig i.³⁷ Deltagande aktörer var bland andra SVA, Livsmedelsverket, berörda länsstyrelser, berörd

³³ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12; Engström och Fors 2021.

³⁴ Hofverberg, Intervju, 2022-01-12; Molander, Intervju, 2022-01-18.

³⁵ Engström och Fors (2021); Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

³⁶ Engström och Fors (2021).

³⁷ Samverkansmöten ordnas främst i höjd krisledning.

kommun, Konvex och Svenska ägg samt berörd anläggning. Samverkansmötena följde i stort samma struktur vid varje tillfälle och vid detta utbrott deltog runt 32 aktörer. Det har framkommit under intervjuerna att syftet med samverkansmötena inte alltid stämde överens med de behov och frågeställningar myndigheterna och näringen hade.³⁸ När Jordbruksverket beslutade om spärrning av ett område kontaktades berörd länsstyrelse, i detta fall Länsstyrelsen Skåne. Samtliga aktörer (regeringskansliet, MSB, SVA, Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten, berörd länsstyrelse etc.) informerades via en sändlista. Jordbruksverket hade tät kontakt med berörda länsstyrelser och lägesbilder delades även via arbetssystemet WIS. Det har under intervjuerna framkommit att länsstyrelsernas regionala kunskap var till stor nytta för Jordbruksverket och att det emellanåt skulle vara till gagn om länsstyrelserna skötte en större del av samordningen av utbrottet istället för Jordbruksverket. Samtliga länsstyrelser hade en beredskapsplan för epizootier inkluderandes roller och ansvar.³⁹

Jordbruksverket samverkade även i fält, inte minst i Mönsterås, med Försvarmakten, Hemvärnet, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Lottakåren, Blå stjärnan, Frivilliga Automobilkårens Riksförbund, räddningstjänsten, länsstyrelsen och Mönsterås kommun. Samverkan skedde även med näringen och med branschorganisationerna, däribland Svenska ägg, Svensk fågel och Lantbrukarnas riksförbund (LRF).⁴⁰

Jordbruksverket använde sig av sin hemsida, sociala medier samt tog fram ett FAQ (frågor och svar) för att besvara det stora antal frågor som inkommit från allmänhet och media. Jordbruksverkets kundtjänst deltog även i möten med kommunikationsgruppen och blev därmed insatt i utbrottet. Kundtjänst kunde därmed besvara enklare frågor för att avlasta de mest belastade avdelningarna.⁴¹ En stor del av Jordbruksverkets experter arbetade med utbrottet vilket emellanåt medförde längre svarstider.⁴²

Jordbruksverket hade vissa svårigheter med att nå hobbyhönsägare vilka även de berördes av utbrottet. Detta då de inte ingick i samma nätverk som de större uppfödarna med vilka Jordbruksverket hade kontinuerlig kontakt.⁴³

Analys

Jordbruksverket hade omfattande kontakt med externa aktörer både i grundberedskap och i höjd krisledning. I höjd krisledning skedde samverkan främst mellan krisledningen och staben. I grundberedskap skedde samverkan främst inom djuravdelningen.

Generellt framstod det som att samverkan internt och externt från Jordbruksverkets perspektiv till stor del fungerat väl och är formaliserad både i höjd krisledning och i grundberedskap. Utbrottet hanterades i båda krisledningsnivåer till viss del av samma personer. Djuravdelningen hanterade utbrottet i linjen och Operativ grupp djur i höjd

³⁸ Molander, Intervju, 2022-01-18; Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

³⁹ Molander, Intervju, 2022-01-18; Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

⁴⁰ Molander, Intervju, 2022-01-18; Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

⁴¹ Molander, 2022-01-18; Andersson, 2022-02-01; Hofverberg, 2022-01-12.

⁴² Andersson, 2022-02-01.

⁴³ Molander, 2022-01-18; Gielen, 2022-01-12.

krisledning vilka bemannats med personal från djuravdelningen.⁴⁴ Det har påtalats under intervjuerna att samverkan mellan analysgruppen och Operativ grupp djur skulle kunna stärkas då det behövs ett nära samarbete och mycket informationsutbyte sker mellan grupperna i höjd krisledning.⁴⁵

Samverkansmötena som ordnades av Jordbruksverket med myndigheter och näringen framstod som väl fungerande för informationsspridning och för att skapa en lägesbild. Det har dock påtalats att myndigheterna har visst behov av arbetsmöten för att adressera specifika frågeställningar (se kapitel nedan).⁴⁶ Jordbruksverket skulle därmed eventuellt kunna anordna arbetsmöten, antingen regelbundet eller vid behov, utöver samverkansmötena både i höjd krisledning och grundberedskap.

Jordbruksverket samverkade till stor del med berörda länsstyrelser och värdesatte deras regionala kunskap under hanteringen.

Jordbruksverket fick vid detta utbrott förstärkning från Försvarmakten samt från frivilligorganisationerna Lottakåren och Blå stjärnan⁴⁷ vilket till synes varit till stor hjälp för hanterandet av utbrottet.

Lärdomar och rekommendationer

Jordbruksverket skulle kunna diskutera vidare hur **samverkan skulle kunna förstärkas** och upparbetas ytterligare mellan Operativ grupp djur och analysgruppen i höjd krisledning.

Jordbruksverket skulle kunna överväga att i större utsträckning även **ordna arbetsmöten** utöver samverkansmötena, för att kunna klargöra specifika frågeställningar beroende på behov från myndigheter vid höjd krisledning.

Jordbruksverket skulle kunna överväga att **ombesörja att en utsedd resurs ansvarar** från djuravdelningen eller Operativ grupp djur för att samla in och sortera frågor och svar. Detta för att undvika att samma fråga ställs eller besvaras flera gånger.

6.3. Externa aktörers samverkan och kommunikation med Jordbruksverket

6.3.1. Statens veterinärmedicinska anstalt

Empiri

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och Jordbruksverket, djuravdelningen, samverkar normalt i princip dagligdags, inte minst kring frågeställningar kring misstänkta utbrott.⁴⁸

⁴⁴ Molander, Intervju, 2022-01-18; Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

⁴⁵ Molander, Intervju, 2022-01-18; Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

⁴⁶ Molander, Intervju, 2022-01-18; Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

⁴⁷ Molander, Intervju, 2022-01-18; Hofverberg, Intervju, 2022-01-12.

⁴⁸ Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

SVA har liksom Jordbruksverket olika beredskapslägen; grön, gul och röd. På grund av covid-19-pandemin och ett pågående salmonellautbrott befann sig SVA redan i gult läge när fågelinfluensan inträffade. SVA:s krisledningsnivå är inte relaterad till Jordbruksverkets krisledningsnivå. SVA hade fått en ändrad regeringsinstruktion vilket innebar att SVA även skulle analysera prover relaterade till covid-19-pandemin.⁴⁹

Vid misstanke om utbrott där SVA får information först, kontaktar SVA Jordbruksverkets TiB och/eller Jordbruksverkets funktionstelefon på djuravdelningen. SVA hanterar dagligen misstankefrågor kring utbrott.⁵⁰ I teorin ska Jordbruksverket kontaktas först men i praktiken kontaktas SVA först för en bedömning av den berörda parten.⁵¹

Vid detta utbrott kontaktades TiB på SVA av veterinären på Blenta i Skåne, den första anläggningen som hade en misstanke om utbrott. SVA kontaktade därefter Jordbruksverkets TiB. Vid detta utbrott följde TiB SVA sina interna rutiner som fanns för misstanke om utbrott. Stabschefen och Chefen för smittbekämpningsenheten på Jordbruksverket var involverade i ett tidigt skede.⁵²

SVA:s statsepizootolog blev adjungerad till Jordbruksverkets krisledningsmöten. SVA deltog även på Jordbruksverkets samverkansmöten. Krisledningsmötena uppfattades av SVA som väl fungerande och som att de gav ett helhetsperspektiv. Det har understrukits i intervjuerna att det var positivt att Operativ grupp djur deltog i krisledningsmötena.⁵³

Det har framkommit under intervjuerna att det för SVA stundtals kunde framstå som att det fanns en diskrepans mellan Operativ grupp djur och krisledningen. Som exempel anfördes att Jordbruksverkets krisledning stundtals framstod som inåtblickande och att stort fokus låg på själva strukturen för hanteringen. Detta istället för att fokusera på strategiska frågor och själva utbrottet. Det underströks vidare att krisledningen skulle behöva förstärkas av veterinärmedicinsk kompetens. SVA och Operativ grupp djur på Jordbruksverket hade utöver regelbundna avstämningsmöten även möten där utbrottsspecifika strategiska frågor och situationen som helhet diskuterades, vilket underlättade arbetet. Dessa möten förföll dock vid byte av personal på grund av sjukdom och vid skifte av krisledningsnivå på Jordbruksverket.⁵⁴

På grund av implementeringen av ny EU-lagstiftning var många av de medarbetare som hade mest erfarenhet av fjäderfäfrågor på djuravdelningen inte alltid involverade i hanteringen, vilket föranledde att viss kompetens inte fanns tillgänglig. När Jordbruksverket gick upp i höjd krisledning innebar det även att rådande strukturer som fanns på plats vid hanteringen i grundberedskap ändrades. SVA anförde även under intervjuerna att Jordbruksverket ställde vissa frågor av övergripande karaktär till SVA som skulle fungera som stöd till OLC eller till utredande veterinärer i fält. Svaren som skickades kunde dessvärre hamna i olika ”stuprör” på Jordbruksverket istället för att appliceras brett

⁴⁹ Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

⁵⁰ Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

⁵¹ Nöremark, Intervju, 2022-01-20; En lagändring pågår vilket innebär att aktörerna kan välja att antingen ringa antingen SJV eller SVA först.

⁵² Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

⁵³ Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

⁵⁴ Maria Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

och emellanåt återkom samma frågor till SVA även fast de redan besvarats. Under intervjuerna anfördes även att SVA skulle kunna ge bättre stöd i att förklara vilka typer av frågor Jordbruksverket skulle kunna ställa till SVA och hur SVA skulle kunna hjälpa till vid liknande framtida hantering. Det har även framkommit under intervjuerna att berörda aktörer kontaktade SVA om de inte fick kontakt eller svar på frågor från Jordbruksverket vilket skedde vid ett flertal tillfällen.⁵⁵

SVA har inte tillgång till LEIF. I dagsläget finns inte något system där både SVA och Jordbruksverket kan dela information vilket stundtals kunde uppfattas som problematiskt under hanteringen. Delning av information skedde främst via email, möten, telefon och WIS.⁵⁶

Analys

Jordbruksverket och SVA arbetar nära men självständigt både till vardags och vid utbrott och myndigheterna ansvarar för olika delar av utbrottet. Jordbruksverket kunde vid höjd krisledning uppfattas som inåtblickande och emellanåt alltför fokuserat på struktur än själva händelsen. Detta medförde att SVA och djuravdelningen utöver avstämningsmöten ordnade specifika arbetsmöten där övergripande utbrottspecifika strategiska frågor diskuterades. SVA upplevde att de behövde besvara samma frågor vid flera tillfällen och att vissa av frågorna hade Jordbruksverket kunnat hantera själva, inklusive stöd till OLC. SVA fick även frågor från externa aktörer då de inte kunde få kontakt med Jordbruksverket.⁵⁷ Dessa faktorer har till viss del medfört merarbete för SVA. Det är värt att notera att Jordbruksverket hade ett flertal erfarna medarbetare uppknutna kring implementeringen av ny EU-lagstiftning.

När Jordbruksverket gick upp i höjd krisledning ändrades arbetsstrukturer och de kontaktpersoner som funnits i grundberedskap. Jordbruksverket övergick även till att använda arbetssystemet LEIF. Dessa faktorer har föranlett visst merarbete för SVA inklusive svårigheter med kontakt med Jordbruksverket. Det framstod som att Jordbruksverkets skifte av krisledningsnivå därmed även till viss del skapat en ”tröskel” för SVA.⁵⁸

Samverkansmöten och krisledningsmöten uppfattades generellt som väl fungerande och utgjorde en bra plattform för informationsutbyte samt för att skapa en lägesbild. Det finns dock ett behov av arbetsmöten där strategiska samt specifika frågor och hanteringen i sig kan diskuteras.

Slutsatser och lärdomar

Jordbruksverket bör överväga att i förväg diskutera med SVA kring **vilka typer av frågeställningar och vilken kompetens SVA kan bidra med** vid ett utbrott, exempelvis kring frågeställningar från näring och andra externa berörda aktörer.

⁵⁵ Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

⁵⁶ Nöremark, Intervju, 2022-01-20; SVA arbetar i ett system som heter Urax.

⁵⁷ Nöremark, Intervju, 2022-01-20.

⁵⁸ Nöremark, Intervju, 2022-01-20; Engström och Fors (2021).

Jordbruksverket bör eftersträva att ett **skifte av krisledningsnivå inte medför alltför stora förändringar för SVA**, alternativt **tydliggör förändringarna** i större utsträckning, gällande kontaktpersoner, arbetssystem och arbetsstrukturer.

Jordbruksverket och SVA bör vidare diskutera hur **delning av information** vid större utbrott kan göras på ett mer konkret och samlat sätt.

6.3.2. Länsstyrelserna

Empiri

Höjd krisledning eller grundberedskap

Jordbruksverket samverkade vid detta utbrott framförallt med Länsstyrelsen Kalmar, Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Östergötland då utbrottet drabbade dessa län. Vanligtvis vid misstanke om utbrott kontakter Jordbruksverket den berörda länsstyrelsen och då oftast länsveterinären. Länsstyrelsen samordnar med veterinär på plats samt ordnar transport för de prover som ska till Statens Veterinärmedicinska anstalt (SVA) för analys för att bekräfta sjukdom vilket även bekostas av Jordbruksverket.⁵⁹ I grundberedskap kontakter vanligtvis en smittskyddshandläggare på Jordbruksverket länsveterinären om misstanke finns. Hanteringen sköts i normalfall mellan handläggare via mail och telefon. Vid detta utbrott använde sig länsstyrelserna av Jordbruksverkets stabsmailadress för att kontakta Jordbruksverket.⁶⁰

Gemensamt för samtliga länsstyrelser är att samverkan med Jordbruksverket överlag fungerat väl när Jordbruksverket var i grundberedskap och hanteringen sköttes på handläggarnivå på respektive myndighet.⁶¹

Under intervjuerna har det framkommit att länsstyrelserna inte informerats om när Jordbruksverket gick upp i höjd krisledning eller återgick till grundberedskap trots att det medförde ändringar i samverkan med Jordbruksverket. Det tydligaste tecknet på att Jordbruksverket gått upp i höjd krisledning var att Jordbruksverket ordnade samverkansmöten till vilka länsstyrelserna blev inbjudna. Det framstod som att kontakterna med Jordbruksverket skett sporadiskt och främst på Jordbruksverkets initiativ. Det kunde emellanåt för länsstyrelserna vara otydligt vem som var kontaktperson och vilka kontaktvägar som fanns på Jordbruksverket för specifika frågeställningar som behövde diskuteras.⁶²

Arbetsmöten

Jordbruksverket ordnade samverkansmöten under utbrottet i olika utsträckning beroende på var i hanteringen man befann sig samt i vilken krisledningsnivå man befann sig.

⁵⁹ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁶⁰ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁶¹ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁶² Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

Länsstyrelserna var inbjudna till samverkansmötena. Länsstyrelserna uppfattade det som att samverkansmötena främst syftade till att ta fram en lägesbild men hade begränsat utrymme för diskussion kring åtgärder och frågeställningar. Som exempel angavs frågor kring skyddskläder och upphittade döda vilda fåglar i länet. Under intervjuerna har det framkommit att länsstyrelserna hade ett behov av arbetsmöten för att kunna hantera vissa frågeställningar. När Jordbruksverket befann sig i grundberedskap ordnades vissa arbetsmöten, dock fanns begränsad möjlighet till detta när Jordbruksverket var uppe i höjd krisledning. Vissa frågeställningar kvarstår fortfarande för länsstyrelserna.⁶³

Länsstyrelsen Kalmar efterlyste specifikt under intervjuerna att samverkan förbättras och förtydligas mellan länsstyrelserna, Jordbruksverket och andra relevanta aktörer i form av en nivåstrukturerad diskussion kring just samverkan.⁶⁴

Försvårandet av fullgörandet av uppgifter

Samtliga länsstyrelser har påtalat att det utifrån sett framstått som att Jordbruksverket var hårt ansatt. Det har även varit svårt att få kontakt med Jordbruksverket och otydligt vilken avdelning och vilka kontaktvägar som fanns för olika frågor. Svarstiderna var även långa och ibland uteblev svaren för vissa frågor.⁶⁵ Detta har i viss uträkning påverkat länsstyrelsernas förmåga att genomföra sitt arbete, däribland arbetet med tillsyn och dispens. Länsstyrelserna skulle bedriva tillsyn över de restriktioner och beslut som Jordbruksverket fattat men hade svårt att få information kring besluten från Jordbruksverket. Informationen som delgavs var inte tillräcklig för att länsstyrelserna skulle kunna bedriva sitt arbete på ett fullgott sätt. Detta skapade minskad samsyn kring vissa frågor och beslut vilket även påtalades under samverkansmötena. I vissa fall tycktes Jordbruksverket sakna förståelse för att detta innebar en komplikation för länsstyrelserna.⁶⁶

Länsstyrelsen Kalmar anförde under intervjuerna att de uppfattat det som att Jordbruksverket inte hade tillräckligt med insyn i länsstyrelsens ansvar, frågeställningar eller det informationsbehov som länsstyrelsen hade för att kunna hantera sina delar av utbrottet. Länsstyrelsen Kalmar efterfrågade under intervjuerna att Jordbruksverket skulle anamma ett bredare perspektiv på och analys av vad utbrottet innebar för andra aktörer och vilka frågeställningar som skulle kunna uppstå. Länsstyrelsen Kalmar efterlyste mer samverkan inför liknande utbrott där det finns förståelse för att ingen aktör ”äger frågan” utan där samtliga relevanta aktörer inom krishanteringssystemet behöver samverka inom sitt mandat och sin roll.⁶⁷

Samtliga länsstyrelser har föreslagit att Jordbruksverket bör ha en särskild ingång för myndigheter där inkommande frågor bevakas utöver de funktionsbrevlådor som finns. Det har även påtalats att berörda länsstyrelser i framtiden bör få ta del av samtliga misstankar

⁶³ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁶⁴ Länsstyrelsen Kalmar, intervju, 2022-02-02.

⁶⁵ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁶⁶ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁶⁷ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02.

om utbrott och beslut och uppgifter om besättningar för att kunna genomföra sina uppgifter vid liknande utbrott.⁶⁸

Under intervjuerna har det framstått som att länsstyrelserna uppfattat det som att det fanns en diskrepans mellan Jordbruksverkets krisledning och den operativa ledningscentralen (OLC). Jordbruksverket hade enligt länsstyrelserna för få personer på OLC. Insatsledaren blev emellanåt en flaskhals då endast denne hanterade all information samt hade kontakt med krisledningen. Ett stort antal frågor behövde lösas på OLC, inte minst gällande bemanning, inköp och logistik. Försvarsmakten liksom det stora antalet frivilligpersoner som deltog hade inga naturliga vägar in till Jordbruksverket utan behövde gå via OLC och insatschefen.⁶⁹

Samtliga länsstyrelser som intervjuats har påtalat att länsstyrelserna hade kunnat bidra med mer hjälp och resurser till Jordbruksverket men uppfattade det som att Jordbruksverket inte ville ta emot hjälp alternativt inte ville be om hjälp.⁷⁰

Länsstyrelsen Kalmar har i ett efterskede föreslagit till Jordbruksverket en principiell samverkansdialog med länsstyrelserna för att tydliggöra samverkansformer och behov samt diskutera det geografiska områdesansvaret.⁷¹

Samtliga länsstyrelser efterfrågade en myndighetsgemensam utvärdering (MGU), vilket även förmedlats till Jordbruksverket, men utan gehör. MGU:n bör enligt länsstyrelserna initieras av Jordbruksverket.⁷²

Analys

Jordbruksverket skiftade krisledningsnivå vid ett flertal tillfällen vilket medfört en viss tröskel för länsstyrelserna både gällande arbetsstruktur, arbetssystem och kontaktpersoner.⁷³ Jordbruksverket har till synes inte informerat länsstyrelserna när de skiftat krisledningsnivå utan det har främst noterats genom att Jordbruksverket anordnat samverkansmöten. Skiftet har även medfört förändringar i vilka länsstyrelserna haft kontakt med vilket stundtals framstått som otydligt. Jordbruksverket har ingen skyldighet att informera om när de skiftar krisledningsnivå men bör ombesörja att skiftet i sig inte påverkar länsstyrelsernas samverkan med Jordbruksverket i större utsträckning. Jordbruksverket bör eventuellt tydliggöra vilka förändringar som sker på Jordbruksverket inom de olika krisledningsnivåerna för att underlätta hanteringen både för Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Länsstyrelserna har under intervjuerna anfört att deras egen hantering eller ansvarstagande har försvårats på grund av en otydlighet och svårigheter i att kontakta Jordbruksverket. Det har även anförts att Jordbruksverket fokuserat till största del på sitt

⁶⁸ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁶⁹ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02.

⁷⁰ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁷¹ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02.

⁷² Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁷³ Engström och Fors, 2021.

eget ansvar, vilket de uppfattat att de genomfört väl, men att det saknades inblick i länsstyrelsernas arbete och ansvar vilket medfört att det inte alltid setts ur ett helhetsperspektiv. Gällande beslut om dispenser så har det framstått som otydligt för länsstyrelserna hur det har hanterats. Stundtals har detta försvårat länsstyrelsernas tillsynsarbete inom dessa frågor.

Länsstyrelserna som intervjuats har påtalat att de hade kunnat bidra med mer hjälp till Jordbruksverket då personalen på Jordbruksverket uppfattats som hårt ansatt och pressad. Exempel på detta skulle kunna vara delegering av vissa uppgifter eller beslut om dispens. Jordbruksverket har, enligt länsstyrelsernas uppfattning, inte tagit emot hjälpen alternativt inte hörsammat erbjudandet.⁷⁴

Jordbruksverket anordnade samverkansmöten under utbrottet med både myndigheter och med näringen. Emellanåt hölls mötena separat och emellanåt tillsammans med näringen. Länsstyrelserna var inbjudna till samtliga möten. Samverkansmötena har framstått som väl fungerande för att sprida information och få en bild av läget. Dock fanns inte något större utrymme att ställa och få svar på frågor eller diskutera kring samverkan. Länsstyrelserna har efterfrågat arbetsmöten för att kunna klargöra och diskutera vissa frågeställningar.⁷⁵

Lärdomar och rekommendationer

Jordbruksverkets skiftan av krisledningsnivå får indirekt effekt på länsstyrelsernas hantering då rutiner och kontaktpersoner förändras vilket stundtals medfört merarbete och försvårande för länsstyrelserna att genomföra sitt uppdrag. **Jordbruksverket bör överväga att informera länsstyrelserna när de skiftar krisledningsnivå, alternativt vilka förändringar som görs.**

Jordbruksverket skulle kunna överväga att anordna **arbetsgruppsmöten i större utsträckning** vid liknande utbrott med berörda externa aktörer för att avhjälpa deras hantering samt svara på specifika frågeställningar.

Jordbruksverket skulle även kunna överväga att **ha en särskild ingång för myndigheter** utöver de funktionsbrevlådor som finns att tillgå för att säkerställa att berörda aktörer får svar på sina frågeställningar inom rimlig tid.

Jordbruksverket bör meddela beslut och misstankar om utbrott till länsstyrelserna som har påverkan på deras hantering och tillsynsarbete. Detta för att underlätta hanteringen för länsstyrelserna och i förlängningen även kommunernas hantering.

Jordbruksverket skulle kunna initiera en samverkansdialog. Detta för att tydliggöra samverkansformer och behov samt diskutera kring det geografiska områdesansvaret vilket skulle kunna underlätta framtida hantering av liknande utbrott.

⁷⁴ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

⁷⁵ Länsstyrelsen Kalmar, Intervju, 2022-02-02; Länsstyrelsen Skåne, Intervju, 2022-01-20; Länsstyrelsen Östergötland, Intervju, 2022-01-17.

Jordbruksverket skulle kunna överväga att **initiera en MGU** efter avslutad hantering vid framtida utbrott.

6.3.3. Samverkan med Mönsterås kommun

Empiri

Mönsterås kommun berördes av utbrottet, inte minst då anläggningen där det första och sedermera största utbrottet fanns inom kommunen. Mönsterås kommun (Mönsterås) fick information både från anläggningen och från länsstyrelsen om misstanke om utbrott. De fick även information via SVAs nyhetsbrev. Även om smittan i sig inte var kommunens direkta arbete involverades kommunen gällande tillsyn enligt Miljöbalken och främst rörande omhändertagande av avlivade djur samt gödsel. Kommunen kunde fatta beslut enligt Miljöbalken⁷⁶ men ej enligt epizootilagen.⁷⁷ Under intervjuerna har framkommit att det var mer fördelaktigt att vidta åtgärder enligt Epizootilagen än Miljöbalken då den senare hade ca sex veckors handläggningstid till skillnad från Epizootilagen.⁷⁸

Under intervjuerna har framkommit att Mönsterås inte noterat någon skillnad i huruvida Jordbruksverket var uppe i höjd krisledning eller i grundberedskap. Mönsterås deltog i samverkansmöten initialt på grund av sin lokalkännedom. En bit in i hanteringen var Mönsterås även med på möten på OLC med veterinärerna. Mötena skedde på distans. Det framkom under intervjuerna att Jordbruksverket borde ha involverat Mönsterås i ett ännu tidigare skede för att underlätta för Mönsterås att förbereda sig. Mönsterås efterlyste även vilken assistans de kunde bidra med till Jordbruksverket i hanteringen. Det har under intervjuerna framkommit att samverkan till viss del framstått som ostrukturerad, exempelvis gällande saneringen, där Mönsterås hade visst ansvar. Detta kan dock ha berott på att de inte var involverade från början av utbrottet eller att de inte fick tillgång till den plan som lagts upp för saneringen (i vilken ordning, vilka djur, gödsel, tvättar etc.). Detta hade kunnat underlätta kommunens förberedande arbete och planering inför att deras ansvar trädde in.⁷⁹

Under intervjuerna har ett visst område varit problematiskt, nämligen gällande spolvattnet och var det kunde släppas ut. Med hänsyn till den stora anläggningen och antal stall som skulle saneras uppstod frågetecken kring var man kunde släppa ut vattnet. Detta föranledde diskussion kring vilken myndighet som behövde ta beslut. Om Mönsterås skulle fattat beslutet skulle det skett enligt Miljöbalken med lång handläggningstid. Om det spreds i skogen behövde skogsmyndigheten bli involverad. Slutligen tog Jordbruksverket beslutet enligt Epizootilagen.⁸⁰

⁷⁶ Miljöbalk (1998:808); https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808

⁷⁷ Epizootilag (1996:657); https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/epizootilag-1999657_sfs-1999-657

⁷⁸ Aminder, Intervju, 2022-02-23.

⁷⁹ Aminder, Intervju, 2022-02-23.

⁸⁰ Aminder, Intervju, 2022-02-23.

Analys

Överlag framstår det som att samverkan mellan Jordbruksverket och Mönsterås varit sporadisk men fungerat väl. Mönsterås har kunnat utföra sina delar i hanteringen, däribland sitt tillsynsansvar. Vid detta utbrott involverades Mönsterås först i ett senare skede och blev då inbjudna både till samverkansmötena som Jordbruksverket anordnade samt till möten med veterinärerna på OLC.⁸¹ Det har dock framkommit under intervjuerna att samverkan stundtals kunde framstå som ostrukturerad vilket dock kan ha berott på att Mönsterås inte var involverade från början utan kom in i ett senare skede.⁸² Eventuellt skulle det kunna vara fördelaktigt för Jordbruksverket att bjuda in en berörd kommun redan i ett tidigare skede för att de i sin tur ska kunna planera och förbereda sin verksamhet bättre, exempelvis kring sanering, förvaring av avlivade djur och kring kommunikation till allmänheten.

Det har även belysts att beslut som fattas enligt Epizootilagen går fortare än att fatta beslut enligt Miljöbalken som har runt sex veckors handläggningstid.⁸³ Det kan vara fördelaktigt att vidare fundera på denna frågeställning inför kommande utbrott för att säkerställa att beslut kan fattas snabbt.

Lärdomar och rekommendationer

Jordbruksverket bör överväga att **initiera kontakt med drabbade kommuner i ett tidigare skede** för att underlätta deras respektive följdhantering av utbrottet.

6.3.4. Distriktsveterinärerna

Distriktsveterinärerna kan till viss del ses som en intern del av Jordbruksverket men har ändå lagts i det externa kapitlet. Misstanke om smitta skickas vanligtvis till en specifik namngiven person. Denne skickar därefter vidare informationen till de andra insatscheferna. Detta skedde även vid detta utbrott. Två insatschefer från Distriktsveterinärerna åkte ut till den drabbade anläggningen och startade ett OLC på uppdrag av Jordbruksverket. Resterande insatschefer var i beredskap på sina respektive ordinarie platser runt om i Sverige. Distriktsveterinärerna anförde under intervjuerna att det redan fanns viss vana att arbeta på digitala plattformar och att organisationen i sig var decentraliserad.⁸⁴

Under intervjuerna har framkommit att Distriktsveterinärerna uppfattade det som att Jordbruksverket hade svårigheter med att skifta krisledningsnivå. Detta medförde att det stundtals var svårt att få nödvändig information i tid för att hantera utbrottet på OLC. Som en av orsakerna angavs bytet till arbetssystemet LEIF. Under intervjuerna framkom att det möjligtvis hade kunnat underlätta om Jordbruksverket arbetat i samma system (LEIF) både till vardags och i kris för att minska skillnaderna i höjd krisledning och grundberedskap. Det uppfattades även som att Operativ grupp djur var svåra att få tag på

⁸¹ Aminder, Intervju, 2022-02-23.

⁸² Aminder, Intervju, 2022-02-23.

⁸³ Aminder, Intervju, 2022-02-23.

⁸⁴ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

via funktionsbrevlådorna och att det var otydligt när de kunde förvänta sig svar då inget autosvar meddelade detta.⁸⁵

Insatsledarna som fanns på plats på OLC hade utöver tillgången till LEIF även tillgång till Rakel. Dock arbetar de i andra system än Rakel och LEIF dagligdags. Tydliga instruktioner för hur arbetet skulle fortgå på OLC fanns i LEIF men det har framkommit under intervjuerna att instruktionerna var svåra att implementera. Innehållet i LEIF var även för komplicerat och inte anpassat efter utbrottets omfattning, storlek eller de tekniska förutsättningar som fanns på OLC.⁸⁶ Under intervjuerna har det framkommit att ett tydligt utvecklingsbehov finns kring att kunna arbeta med informationsöverföring i system som samtliga är bekväma med och som används regelbundet.⁸⁷ Vid detta utbrott använde sig Distriktsveterinärerna av Microsoft Teams som ett slags virtuellt kontor och som informationskanal där information lades upp och delades. Möten hölls även via Teams.⁸⁸

Hemvärnet fanns på plats på OLC i Mönsterås vilket var mycket behjälpligt. Hemvärnet hade sin egen ledningsstruktur inom vilket de arbetade vilket skapade ett bra flöde. Under intervjuerna har påtalats att Jordbruksverket bör tillämpa ledningsstrukturen som finns i LEIF i större utsträckning på OLC.⁸⁹

Stabsassisterna har enligt intervjuerna varit till mycket stor hjälp, både i att arrangera möten men även för att föra in information i arbetssystemen. Ett stort antal kontakter skedde mellan insatscheferna på OLC med andra relevanta aktörer, däribland räddningstjänst, polis, hemvärnet etc.⁹⁰

Distriktsveterinärerna har efterlyst en debriefing efter utbrottet där man även understrukturerat att vissa frågor fortfarande inte har lösts vilket bör göras.⁹¹

Analys

Distriktsveterinärernas arbete i rollen som insatschef på OLC var omfattande och rollen roterade mellan flera insatschefer. Svårigheter uppstod kring användandet av LEIF, inte minst kring instruktioner och på grund av tekniska förutsättningar på OLC. Det framstod som att Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna skulle kunna ha en fortsatt dialog kring förbättrandet av dessa frågor för att underlätta hanteringen vid liknande utbrott.⁹²

Distriktsveterinärerna noterade att Jordbruksverket skiftade krisledningsnivå vilket stundtals medförde viss väntan i att få instruktioner och svar från Jordbruksverket. Det föreslogs under intervjuerna att det hade underlättats av bland annat att Jordbruksverket i större utsträckning använde LEIF i vardagen för att säkerställa att systemet används på liknande sätt av samtliga.⁹³

⁸⁵ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁸⁶ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁸⁷ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁸⁸ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁸⁹ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁹⁰ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁹¹ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁹² Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁹³ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

Kontakter med Jordbruksverket skedde främst via funktionsbrevlådor. Det uppstod dock emellanåt dröjsmål i svaren från Jordbruksverket.⁹⁴

Misstanke om smitta skickas vanligtvis till en specifikt namngiven person som därefter skickar informationen vidare till de andra insatscheferna.⁹⁵ Det har framförts under intervjuerna att samtliga insatsledare på Distriktsveterinärerna bör få ta del av misstanke om utbrott samtidigt, även om en specifik insatsledare är utpekad ansvarig för informationsspridningen. Detta för att minska fördröjning och sårbarhet i att sprida informationen.⁹⁶

Lärdomar och rekommendationer

Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna bör vidare diskutera de **tekniska problem som finns vid användandet av LEIF i fält**. System som är lättanvända och överskådliga behövs särskilt vid kris.

6.3.5. Svenska ägg

Empiri

Svenska ägg har en egen krisledningsrutin men behöver invänta att Jordbruksverket bekräftar ett utbrott och att spärrzoner och restriktioner beslutas. Det finns därmed en viss risk att smittan hinner sprida sig innan ett utbrott bekräftas.⁹⁷

Jordbruksverket har gett finansiering till Svenska ägg för att arbeta förebyggande med smittskydd genom bland annat utbildning.⁹⁸

Svenska ägg var vid tiden för utbrottet medvetna om och förberedda för utbrottet då fågelinfluensan redan förekom i Europa. Jordbruksverket och SVA var redan involverade och internationella och EU organisationer⁹⁹ hade redan flaggat för utbrott av fågelinfluensan. SVA bekräftade även fågelinfluensa via sin vildfågelövervakning där invånare rapporterat in att de hittat avlidna fåglar. Svenska ägg fick informationen via mail.¹⁰⁰

Svenska äggs veterinär hade i princip daglig kontakt med Jordbruksverket. Det har under intervjuerna framkommit att det framstått som att det var en relativt ny situation för vissa medarbetare Jordbruksverket att gå upp i höjd krisledning samt att det framstått som oklart vem som var kontaktperson på Jordbruksverket, framförallt innan utbrottet bekräftats. Uppfattningar var att detta ändrats på grund av flera omorganisationer på Jordbruksverket. När utbrottet bekräftades var det främst chefen på Jordbruksverkets smittbekämpningsenhet som Svenska ägg kontaktade.¹⁰¹

⁹⁴ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁹⁵ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁹⁶ Wadlund Lindh, Intervju, 2022-02-10.

⁹⁷ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

⁹⁸ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

⁹⁹ EU, EFTA, EUWC och International Egg Commission (ECC).

¹⁰⁰ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

¹⁰¹ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

Svenska ägg kunde kontakta Jordbruksverket via funktionsbrevlådor. De behövde även beskriva vilken prioritet frågan hade. Överlag har detta till synes fungerat bra med undantag att det emellanåt tog lång tid att få svar från Jordbruksverket på vissa frågor.¹⁰²

Svenska ägg tog under utbrottet fram en lista över aktiviteter som bör vidtas vid utbrott i fjäderfäbesättningar. Akutlistan inkluderades även i branschtidningen "Fjärderfä" som ges ut tillsammans med Svensk fågel.¹⁰³

Under intervjuerna har framkommit att GDPR-lagstiftning försvårar för Svenska ägg att larma producenter i området runt ett utbrott i ett tidigt skede då detta förutsätter medgivande från berörd producent.¹⁰⁴

Gällande destruering av djur och ägg, har det framkommit under intervjuerna att Konvex (kap 6.3.6.) som enskild aktör blev en flaskhals på grund av de stora volymerna. Äggen behövde dock inte destrueras lika akut som djuren då de kunde stå under en period. Vid tidigare mindre utbrott har destrueringsförmågan hos Konvex varit tillräcklig men vid detta utbrott innebar det att en stor mängd ägg och höns skulle destrueras under en väldigt kort period.¹⁰⁵

Det har under intervjuerna framkommit att stora kostnadsökningar är en utmaning för lönsamheten för producenterna och att flera producenter lagt ner verksamheten på grund av detta. Under 2019 var cirka 97 % av alla konsumerade ägg i Sverige producerade i Sverige. Ägg producerade i Sverige har även längre hållbarhet än i andra länder då de är fria från salmonella. Under intervjuerna diskuterades detta ur ett försörjningsperspektiv, exempelvis om flera anläggningar skulle drabbas av smitta och tvingas stänga. Detta framförallt om det endast skulle finnas ett fåtal stora producenter i Sverige och ett utbrott skulle ske hos dessa producenter?¹⁰⁶

Analys

Överlag har Svenska ägg uppfattat samverkan med Jordbruksverket såsom väl fungerande. Det som uppfattats som komplicerande har varit att det funnits en viss svårighet i att veta vem de skulle kontakta på Jordbruksverket samt att det stundtals har tagit lång tid innan de fått svar på sina frågor.¹⁰⁷

Lärdomar och rekommendationer

¹⁰² Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

¹⁰³ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

¹⁰⁴ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

¹⁰⁵ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

¹⁰⁶ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

¹⁰⁷ Lönneskog Hogstadius, Intervju, 2022-02-09.

Samverkan med Jordbruksverket har fungerat väl. Jordbruksverket bör överväga att **tydliggöra vilka kontaktvägar som finns i höjd krisledning respektive grundberedskap.**

6.3.6. Konvex

Empiri

Konvex arbetar med att omvandla avlidna djur till animaliska biprodukter till exempelvis biodiesel. Konvex har fabriker i Karlskoga och i Kävlinge och är ensamma i Sverige om denna verksamhet.¹⁰⁸

Konvex får vanligtvis information kring utbrott via Jordbruksverket, berörd länsstyrelse eller direkt från berörd anläggning. Vid detta utbrott kontaktades Konvex av Jordbruksverket och av insatschefen på OLC. Konvex fick instruktion om containerleverans till den drabbade anläggningen, dock ingen ytterligare information kring utbrottet i sig. Konvex hade ett stort antal kontakter med Jordbruksverket under hanteringen. Konvex uppfattade det som att överlämningen internt på Jordbruksverket inte var tillräckligt god, att Jordbruksverkets personal framstod som väldigt stressad och att det var hög omsättning av personal. Detta har stundtals medfört merarbete för Konvex. Det har även framkommit under intervjuerna att Jordbruksverket var svåra att komma i kontakt med och Konvex därmed använde sig av tidigare upparbetade kontakter. Konvex mötte även insatsledaren för att få en bättre bild av situationen.¹⁰⁹

Det har framkommit under intervjuerna att Konvex uppfattade det som att Jordbruksverket inte hade tillräckligt god inblick i Konvex arbete gällande exempelvis hämtnings- och destruktionskapacitet. Vid detta utbrott, som var väldigt omfattande, behövde Konvex mycket längre tidshorisont än vad som krävs i normalfallet. Vid tidigare utbrott har Konvex kapacitet varit tillräcklig. I detta fall skulle en ansenlig mängd djur och ägg destrueras vilket även medförde att en större mängd biprodukter behövde exporteras.¹¹⁰

Kommunikationssvårigheter uppstod även mellan Konvex, anläggningen och OLC. Dessa svårigheter medförde att hämtningen av djur gick långsammare än planerat, inte minst då Konvex inte kunde följa sitt schema de behövde följa som passade logistikkedjan. Konvex har anfört under intervjuerna att ett bättre system för hämtning, samverkan och kommunikation mellan Konvex, anläggningen och Jordbruksverket bör göras inför liknande utbrott.¹¹¹

Förslag som uppkommit under intervjuerna är att Konvex, Jordbruksverket samt andra relevanta aktörer bör diskutera hur ett liknande utbrott av fågelinfluensan eller exempelvis svinpest ska hanteras för att förbereda sig bättre. I detta ingår att skapa en bättre inblick i

¹⁰⁸ <http://www.konvex.se/>

¹⁰⁹ Lundberg, Intervju, 2022-02-08.

¹¹⁰ Lundberg, Intervju, 2022-02-08.

¹¹¹ Lundberg, Intervju, 2022-02-08.

Konvex arbete med bland annat hämtning av djur samt vilka förvarings- samt logistiklösningar som kan användas.¹¹²

Analys

Konvex är ensamma i Sverige om att omvandla avlivade djur till biprodukter som sedan används i Sverige alternativt exporteras. Konvex kapacitet är begränsad och har till synes lite utrymme för flexibilitet vid större utbrott som detta, dock är kapaciteten tillräcklig vid mindre utbrott. Destrueringen vid detta utbrott innebar vissa problem på grund av den stora mängden djur och ägg.¹¹³

Jordbruksverket framstod enligt Konvex som stressade och till viss del inte tillräckligt organiserade på OLC för att på ett effektivt sätt kunna bidra med den information eller tillgång till gården Konvex behövde för att kunna hämta djuren och äggen. Det framstår även som att uppfattningen är att Jordbruksverket inte hade tillräckligt med inblick i Konvex logistik- och destruktionskapacitet. Konvex har efterlyst ett större informationsutbyte kring dessa frågor och bredare och djupare samverkan för att underlätta hanteringen vid liknande utbrott.¹¹⁴

Lärdomar och rekommendationer

Jordbruksverket bör överväga att **vidare diskutera samverkan och planering** mellan Konvex och Jordbruksverket inför liknande omfattande utbrott för att förbättra hanteringen av destruering av avlidna djur då detta är ett viktigt steg i hanteringen.

Kommunikationen bör även förbättras för att underlätta destruering av djur mellan Konvex, Jordbruksverket och den drabbade anläggningen.

¹¹² Lundberg, Intervju, 2022-02-08.

¹¹³ Lundberg, Intervju, 2022-02-08.

¹¹⁴ Lundblad, Intervju, 2022-02-08.

7. Källförteckning

7.1. Dokument

Bryman, Alan (2011, 2 upplagan). Samhällsvetenskapliga metoder. Malmö.

Engström, Mariana och Fors, Fredrik, Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensa 2021, FHS-beteckning: 295/2021.

Försvvarshögskolan (2021) Offert avseende analys inriktad på samverkan och kommunikation gällande Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrott, FHS-beteckning: 295/2021.

Försvvarshögskolan (2021) Offert avseende övergripande analys av Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensautbrott, FHS-beteckning: 295/2021.

Grix, Jonathan (2010, 2 upplagan) The Foundations of Research. Macmillian International Higher Education.

Jordbruksverket arbetsordning, Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, fastställd 2019-11-14.

Jordbruksverket beredskapsplan för krishantering inom sektorn, alltid redo, Beredskapsenheten, Dnr: 6.1.17-9125/13.

Jordbruksverket (2021) Händelseförlopp fågelinfluensa 2021.

MSB (2018) Vägledning för säker och robust samverkan.

7.2. Lagar och förordningar

Epizootiförordning (1999:659)

Epizootilag (1999:657)

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Miljöbalken (1998:808)

7.3. Intervjuer

Aminder, Emma, miljöinspektör, Mönsterås kommun, intervju via zoom, 2022-02-23.

Andersson, Mea, kommunikatör, gruppchef kommunikationsgrupp höjd krisledning, Jordbruksverket, intervju via zoom, 2022-02-01.

Berg, Lotta, länsveterinär, Länsstyrelsen Skåne, intervju via zoom, 2022-01-20.

Cedervärn, Jan, Överdirektör och ställföreträdande generaldirektör, Jordbruksverket, ordförande krisledning, intervju via Zoom, 2021-06-29.

Fogelberg, Jenny-Ann, ekonomienheten, Stf gruppchef inköp och logistikgruppen höjd krisledning, Jordbruksverket, intervju via zoom, 2022-02-01.

Gielen, Katharina, biträdande enhetschef smittbekämpningsenheten, chef Operativ grupp djur höjd krisledning, Jordbruksverket, intervju via zoom, 2022-01-12.

Hammargren, Johan, krisberedskapshandläggare, Länsstyrelsen Kalmar, intervju via zoom, 2022-02-02.

Hellgren, Jonna, HR-partner, Jordbruksverket, intervju via zoom, 2022-02-01.

Hofverberg, Lotta, enhetschef smittbekämpningsenheten, chef Operativ grupp djur höjd krisledning, Jordbruksverket, intervju via Zoom, 2021-06-28.

Lange, Lilian, länsveterinär, Länsstyrelsen Kalmar, intervju via zoom, 2022-02-02.

Larsson, Claes, pressansvarig, kommunikationsstrateg vid höjd krisledning, Jordbruksverket, intervju via Zoom, 2022-01-13.

Lundberg, Linda, VD Konvex, intervju via zoom, 2022-02-08.

Lönneskog Hogstadius, Marie, verksamhetsledare, Svenska Ägg, intervju via zoom, 2022-02-02.

Molander, Catrin, chef för beredskapsenheten, stabschef höjd krisledning, Jordbruksverket, intervju via Zoom,

Ana Norlen, beredskapsdirektör, Länsstyrelsen Kalmar, intervju via zoom, 2022-02-02.

Nöremark, Maria, biträdande statsepizootolog, Statens veterinärmedicinska anstalt, intervju via zoom, 2022-01-20.

Stridh, Pernilla, Länsveterinär, Länsstyrelsen Östergötland, intervju via zoom, 2022-01-17.

Wadlund Lindh, Petra, insatschef, Distriktsveterinärerna, intervju via zoom, 2022-02-10.

8. Bilaga 1 – Jordbruksverkets krisorganisation

Jordbruksverket ansvarar för att planera och vidta åtgärder samt att hantera händelser inom den sektor myndigheten ansvarar för enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.¹¹⁵ Jordbruksverket ska därmed kunna upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser samt vid behov omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för att hantera en samhällsstörning.¹¹⁶

Gällande bland annat epizootier, zoonoser och foderkontaminationer regleras Jordbruksverkets roll och ansvar i nationella lagar och förordningar¹¹⁷ samt EU-bestämmelser för respektive verksamhetsområde samt specifika beredskapsplaner och åtgärder för de ovan nämnda utbrotten.

Syftet med Jordbruksverkets krisorganisation är att skapa utrymme och arbetsro för den personal som hanterar utbrott samt säkerställa snabba beslutsvägar genom att ombesörja att nödvändiga resurser finns under en samlad ledningsstruktur.¹¹⁸ Krisorganisationen består av personal från olika verksamhetsområden som vid höjd eller högsta krisledning blir befriade från sina ordinarie arbetsuppgifter för att bemanna krisorganisationen där varje grupp har en gruppchef.¹¹⁹

Krisorganisationen är utformad enligt tre principer:

- Ansvarsprincipen betyder att den som ansvarar för en verksamhet under normalt förhållande också ska ha motsvarande ansvar vid en samhällsstörning.
- Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver.
- Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och de som är närmast berörda och ansvariga. Som exempel anges etablering av operativa ledningscentraler.¹²⁰

8.1. Krisledningsnivåer

Jordbruksverket har tre nivåer för sin krisledning;¹²¹

¹¹⁵ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹¹⁶ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 4.

¹¹⁷ Vid detta utbrott bland annat; Epizootilag (1999:657); (Epizootiförordning 1999:659)

¹¹⁸ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 4.

¹¹⁹ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 8.

¹²⁰ Jordbruksverkets beredskapsplan för krishantering inom sektorn, Alltid redo, Beredskapsenheten, Dnr: 6.1.17-9125/13; Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB, 2014.

¹²¹ Höjd beredskap (skärpt eller högsta beredskap) innebär att krisorganisationen fungerar som Jordbruksverket krigsorganisation.

- Grundberedskap innebär ordinarie beredskap på Jordbruksverket med förmågan att omgående upprätta en ledningsfunktion samt tjänsteman i beredskap (TiB).
- Höjd krisledning, vilket beslutas av ordförande för krisorganisationen och medför att Jordbruksverket prioriterar hanteringen av samhällsstörningen och att arbetet i krisorganisationen bedrivs i enlighet med beredskapsplanen. Grupperna i krisorganisationen kallas in för tjänstgöring.¹²²
- Högsta krisledning, vilket beslutas av ordförande för krisorganisationen och innebär att Jordbruksverket ska fokusera alla tillgängliga resurser på att hantera samhällsstörningen.¹²³

8.2. Larmkedja

Larmkedjan startas då Tjänsteman i beredskap (TiB)¹²⁴ tar emot larm eller när Jordbruksverket får information om en samhällsstörning. TiB kontaktar stabschefen för krisorganisationen. Därefter kallas till ett första krisledningsmöte där beslut om krisledningsnivå ska fattas om omständigheterna kräver. En första kontakt ska även tas med insatschefen i insatsteamet. TiB ska, vid beslut om höjd eller högsta krisledning, informera ett antal TiB hos andra relevanta myndigheter samt vakthavande befäl i aktuell militärregion.¹²⁵

Vid beslut om höjd eller högsta krisledning ska krisorganisationen samlas och stabschefen kallar in gruppchefer för en första stabsorientering. Krisorganisationen ska bland annat använda systemstöden Lednings- och informationssystem (LEIF) och Nationellt webbaserat informationssystem (WIS).¹²⁶

8.3. Krisorganisationen

Jordbruksverkets krisorganisation är indelad i grupper med olika ansvarsområden och uppgifter (se bild 1 nedan) där varje grupp har tydliga ansvarsområden som styr vad de specifika grupperna ska göra. Varje grupp har en chef utifrån sin ordinarie roll som enhetschef eller särskilt utsedd av stabschefen i samråd med krisorganisationens ordförande.¹²⁷ Krisledningen styr krisorganisationen. Övriga grupper ingår i staben till krisorganisationen. Krisledningens ordförande, som har mandat på generaldirektörs nivå, och stabschefen ansvarar för krisorganisationen.¹²⁸ Krisledningen arbetar från en nationell ledningscentral (NLC). Krisledningens ordförande kan även besluta om operativ

¹²² C. Molander, mail 2021-10-24.

¹²³ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 4-5.

¹²⁴ TiB ska vara tillgänglig dygnet runt, året runt.

¹²⁵ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 13.

¹²⁶ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 14.

¹²⁷ Höjd beredskap (skärpt eller höjd beredskap) innebär att krisorganisationen fungerar som Jordbruksverket krigsorganisation.

¹²⁸ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 7.

ledningscentral(er) (OLC) på regional nivå om en händelse kräver att stora resurser sätts in nära ett utbrott eller händelse. Dessa startas och leds av en insatschef.¹²⁹

Jordbruksverket har under senare år endast gått upp i höjd krisledning vid ett par tillfällen per år och vissa år inte alls. Utbrotten som gäller djur hanteras normalt i linjen, både vad gäller arbete i fält men även på nationell nivå med exempelvis kontakter med näring och media.

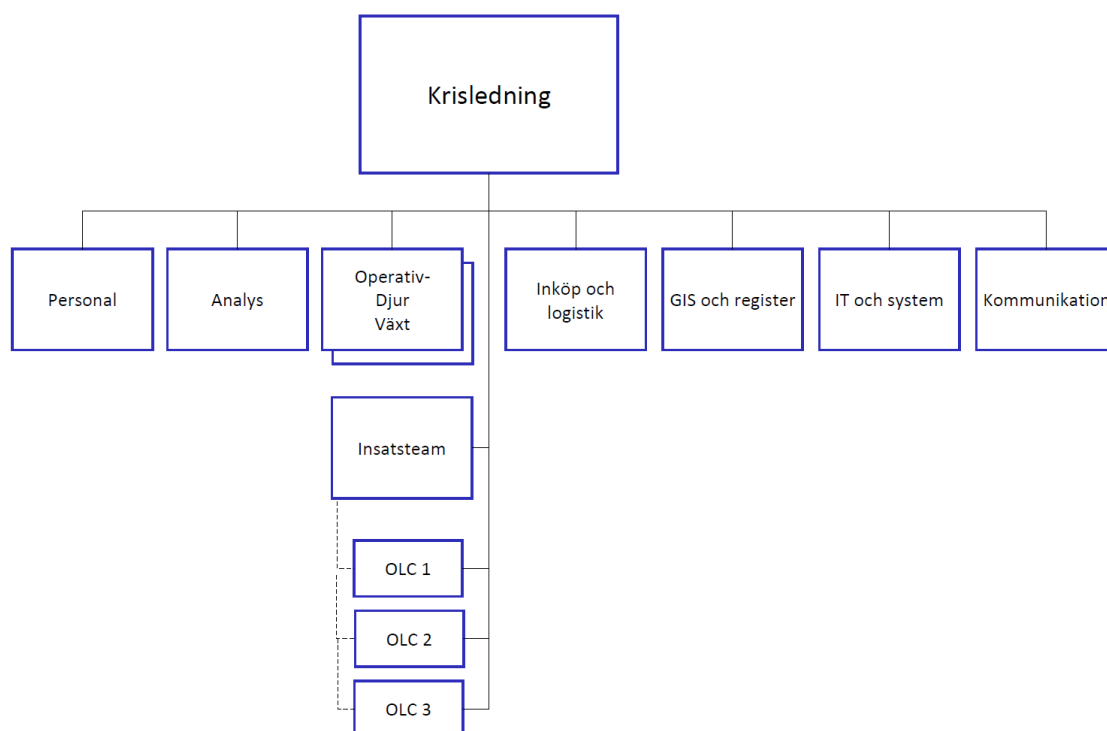


Bild 1 – Jordbruksverkets krisorganisation¹³⁰

Roller och ansvar i krisorganisationen

Krisorganisationen och krisledningens mandat och roller regleras i både beredskapsplanen samt i arbetsordningen för krisorganisationen.¹³¹ Ett urval av ett par av grupperna redogörs vidare nedan.

¹²⁹ Vid skärpt eller högsta beredskap som beslutats av regeringen fungerar Jordbruksverkets krisorganisation som Jordbruksverket krigsorganisation; Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 8.

¹³⁰ Bild, Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 7.

¹³¹ Beredskapsplan samt arbetsordning.

Krisledning

Krisledningen ansvarar för att på en övergripande nivå leda Jordbruksverkets samlade krisorganisation både centralt och regionalt och består av ordföranden, biträdande ordföranden, stabschefen i krisorganisationen, biträdande stabschefen samt kommunikationsstrategen. Stabschefen kan även adjungera ytterligare personer och funktioner till krisledningen.¹³²

Ordförande i krisorganisationen

Överdirektören på Jordbruksverket är ordförande i krisorganisationen och har det övergripande ansvaret för att leda Jordbruksverkets samlade krishantering både centralt och regionalt. Denne ansvarar även för att samverka med externa aktörer sker på ett strategiskt plan.¹³³ Vid höjd eller högsta krisledning har ordföranden i krisorganisationen det yttersta ansvaret för att hantera händelsen och beslutar bland annat om att ändra krisledningsnivåer för krisorganisationen, att kalla in krisledningen och grupper till krisorganisationen samt beslutar om strategisk inriktning för krishanteringen.¹³⁴

Biträdande ordföranden

Första biträdande ordförande bemannas av chefsveterinären vid Jordbruksverket (Chief Veterinary Officer, CVO) och andre biträdande ordförande bemannas av chefen för jordbruks- och analysavdelningen.¹³⁵

Stabschef för krisorganisationen

Chefen för beredskapsenheten är stabschef i krisorganisationen. Stabschefen ansvarar bland annat för att krisorganisationen är utbildad och övad samt har ett övergripande ansvar för att beslut blir verkställda och uppföljda. Vidare ska stabschefen prioritera och fördela resurser inom krisorganisationen, ombesörja att grupp-specifika dokument för krisledningen finns tillgängliga samt uppdaterade. Stabschefen ska även sammankalla och leda forum för krisberedskap ett par gånger per år.¹³⁶

Stabschefen övertar ordförandes och biträdande ordförandes beslutanderätt om dessa inte finns på plats. Biträdande stabschefen övertar beslutanderätten om stabschefen inte finns på plats. Stabschefen kan fatta beslut kring bland annat verkställande av beslut fattade av krisorganisationens ordförande, stabsadministrativa åtgärder, vilka personalresurser som ska ingå i krisorganisationen samt om att utse insatschef för både insatsteamet och OLC.¹³⁷

¹³² Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s.5, s.18.

¹³³ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 9, 17.

¹³⁴ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 9, 17.

¹³⁵ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 9.

¹³⁶ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 17.

¹³⁷ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 10-11.

Kommunikationsstrateg

Kommunikationsstrategen ansvarar för att föreslå strategier för kommunikation och mediehantering samt för samverkan med andra myndigheter gällande kommunikation.

Gruppchef(er)

Gruppcheferna ansvarar bland annat för att föreslå ställföreträdare eller biträdande gruppchef inom respektive grupp till stabschefen för krisorganisationen, bemanna gruppen, leda gruppens arbete och delta i stabsorienteringar samt ansvara för överlämning till berörda enhetschefer vid återgång till grundberedskap. Gruppchefer på nationell ledningscentral (NLC) beslutar bland annat om bemanningen i gruppen, beslut om verkställande av åtgärder i enlighet med generaldirektörens arbetsordning och avdelningens arbetsordning. Den beslutanderätt som enhetschefen har på djuravdelningen gäller även för chef Operativ grupp djur vid en händelse.¹³⁸

Operativ grupp djur

Operativ grupp djur ansvarar bland annat för spårningsarbete och bekämpningsåtgärder vid en händelse kopplat till djursmitta och djur, leder och samordnar diagnostikverksamhet, provtagning, kontakt med laboratorier, samlar information, beställer och bedömer provsvar samt kontrollerar att berörd aktör vidtar åtgärder enligt gällande lagstiftning. Gruppen tar även fram beslutsunderlag till krisledningen samt verkställer åtgärdsbeslut för hanteringen av händelsen.¹³⁹

Analysgrupp

Analysgruppen ansvarar bland annat för att ta fram lägesbild på uppdrag av stabschefen samt underlag för beslut av krisledningen. Analysgruppen gör omvärldsbevakning, gör omfallsplaner samt ansvarar för nationell och internationell rapportering.¹⁴⁰

Insatschef

Insatschefen ansvarar bland annat för, enligt beslut från krisledningen, att upprätta ett OLC samt leder det strategiska och operativa arbetet i fält. Insatschefen ska även delta i stabsorienteringar på NLC samt återrapportera till NLC.¹⁴¹

¹³⁸ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 11, s. 18.

¹³⁹ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 11, s. 18.

¹⁴⁰ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 11, s. 18.

¹⁴¹ Jordbruksverket. Regler, Jordbruksverkets arbetsordning för krisorganisationen, Dnr: 6.9.1-04082/2019, s. 11, s. 21, s. 22.

9. Bilaga 2 Kronologiskt händelseförlopp

Lördag den 2 januari 2021¹⁴²

Ett larm om ökad dödlighet på en fjäderfåanläggning i Skåne (IP1) kom in till Tjänsteman i beredskap (TiB) vid Jordbruksverket.

Misstanken om fågelinfluensa hanterades enligt TiB-instruktion. Prover togs och skickades med budbil till SVA för analys avseende fågelinfluensa. Analysen genomfördes på jourtid/beredskapstid. Anläggningen spärrades av med stöd av epizootilagen.

Söndag den 3 januari 2021

Provsvaret påvisade att djuren var smittade av högpatogen fågelinfluensa (HPAI). Sekvenseringen var klar, subtyp var H5N8.

Djuravdelningen tog över vidare hantering och bekämpning av utbrottet. Beslut om smittförklaring och avlivning samt destruktion meddelades av Jordbruksverket. Beslut samt kungörelse om att upprätta ett skyddsområde med en radie av tre kilometer och ett övervakningsområde med en radie av tio kilometer räknat från anläggningen (IP 1).

Måndag den 4 januari 2021

Krisledningen samt ledningen för djuravdelningen deltog i mötet. Avdelningschefen för djuravdelningen var emot att krisorganisationen hanterade utbrottet. Krisledningen bedömde att händelsen var omfattande och att myndigheten behövde ha personal på plats inledningsvis för att göra en bedömning av läget.

Jordbruksverkets krisorganisations ordförande beslutade om höjd krisledning samt att inrätta en operativ ledningscentral i södra Skåne (OLC).

Tisdagen den 5 januari 2021

Ett krisledningsmöte hölls där ett långsiktigt inriktningsbeslut fattades. Inriktningen var att inledningsvis bekämpa smittan och förhindra smittspridning. Lägesbild, dialog och samverkan betonades. Vidare lyftes vikten av EU-lagstiftning och Jordbruksverkets beredskapsplaner fram.

Frivilliga förstärkningsresurser kallades in från Blå stjärnan och Lottakåren. En hemställan hade skickats till Försvarsmakten (gällande framförallt Hemvärnet), vilken beviljades.

Information om smittan och bekämpningen skickades till EU och Norden. En samverkansyta i WIS lades upp och lägesbilder togs fram.

13 januari

Misstänkt smitta, senare bekräftad, upptäcktes på en ny gård i Skåne (IP2).

¹⁴² Avsnittet är baserat på Jordbruksverket (2021) Händelseförlopp fågelinfluensa 2021.

17 januari

Larm inkom från en stor gård i Mönsterås, Sveriges största äggproducent (IP3).

18 januari

Misstankarna om smitta i Mönsterås bekräftades och beslut fattades om att upprätta en operativ ledningscentral även i Mönsterås (OLC-2). Länsstyrelsen Kalmar gick upp i stabsläge.

1 februari

Smitta bekräftades vid en ny gård (IP4). Vid IP3 hade ett stort personalbehov uppstått för plock av döda djur.

12 februari

Händelseutvecklingen ansågs stabil. Beslut fattades om att avveckla OLC-1 och OLC-2. Planering för att återgå till grundberedskap för hela Jordbruksverket.

20 februari

Jordbruksverkets krisorganisation återgick till grundberedskap.

14 februari - 11 mars

Smitta bekräftades på ett antal nya gårdar av olika storlekar: IP5, IP6, IP7, IP8, IP9, IP10, IP11, IP12, IP13, IP14.

13 mars

Jordbruksverkets krisledning hade möte. 15 gårdar hade då bekräftad smitta, vilket innebar nio aktiva zoner i Sverige. Belastningen på djuravdelningen ansågs vara mycket hög.

15 mars

Stabschefen kallade till krisledningsmöte. Bekräftad smitta fanns på ytterligare gårdar, IP17 och IP18, vilket innebar att sex nya IP hade tillkommit på fyra dagar. Läget ansågs vara extremt för Jordbruksverket. Beslut fattades om att gå upp i höjd krisledning samt att inrätta två operativa ledningscentraler, en i Skåne och en i Östergötland.

16 mars

En nationell OLC med en insatschef och två biträdande insatschefer inrättas.

24 april

Jordbruksverkets krisorganisation återgick till grundberedskap. Man återgick inte till höjd krisledning fler gånger under detta utbrott.

10. Bilaga 3 Frågebatteri Jordbruksverket samt externa aktörer

Frågor intervjuer Jordbruksverket - samverkan och kommunikation

- Presentation
- Introduktion om FHS uppdrag från Jordbruksverket: övergripande, deskriptiv kartläggning och analys görs av Jordbruksverkets hantering av fågelinfluensan där paralleller dras till krisberedskap och totalförsvarsplanering i stort.
- Öppen rapport, intervjuer, dokument
- Intervjuerna är inget läxförhör
- Vad är din roll i vardagen respektive vid denna händelse?

Probleminramning: Beskriv hur du först fick reda på vad som hänt och vilka åtgärder du vidtog?

Samverkan

- Vilken roll och/eller vilken avdelning samt på vilken nivå* internt har du samverkat med under höjd krisledning?
- Vilken roll och/eller vilken extern aktör har du samverkat i grundberedskap?
- Hur skiljer det sig från höjd krisledning?
- I vilken utsträckning uppfattar du att krisberedskapsplaneringen kan följas respektive tillåta improvisation?
- Vad har fungerat bra respektive mindre bra?
- Vad behöver utvecklas?

Kommunikation

- Vilken roll och/eller vilken avdelning samt på vilken nivå* internt har du kommunicerat med under höjd krisledning?
- Vilken roll och/eller vilken extern aktör har du kommunicerat med i grundberedskap?
- Hur skiljer det sig från höjd krisledning?
- Hur skedde kommunikationen (vilka system har använts)
- Hur kommunicerades beslut ut?
- I vilken utsträckning uppfattar du att krisberedskapsplaneringen kan följas respektive tillåta improvisation?
- Vad har fungerat bra respektive mindre bra?

- Vad behöver utvecklas?
* NLC och eller OLC

Vad har vi glömt fråga?