



Utvärdering av Fagersta kommuns hantering av utbrottet av Afrikansk Svinpest

Övergripande analys av kommunens hantering utifrån ledning, styrning och samverkan

Ulrika Åkerlund och Lena Grip

Centrum för forskning om hållbar samhällsförändring

Karlstads universitet



Utvärdering av Fagersta kommuns hantering av utbrottet av Afrikansk Svinpest

Övergripande analys av kommunens hantering utifrån ledning, styrning och samverkan

Innehåll

INLEDNING.....	1
UTVÄRDERINGSMETOD OCH DATAMATERIAL.....	2
Intervjuer.....	2
Dokumentanalys.....	2
Analysmetod.....	2
Kommentar till utvärderingsmetoden.....	3
FOKUSOMRÅDEN FÖR UTVÄRDERING	3
Lista över fokusområden.....	3
UTVÄRDERING AV ETT PLÖTSLIGT KRISLÄGE MED SAMHÄLLSKONSEKVENSER	4
VEM ÄGER KRISEN?	4
ÖVERGRIPANDE KRONOLOGI ÖVER UTVÄRDERINGSPERIODEN	4
Tidslinjens tre faser.....	5
ANALYS OCH REKOMMENDATIONER.....	10
BEREDSKAP OCH NYTTJANDE AV TIDIGARE ERFARENHETER.....	10
FOKUSOMRÅDE LEDNING OCH STYRNING.....	11
Organisering av krisledning.....	11
Samsyn, ansvarsfördelning och beslutsvägar.....	12
Funktionalitet i kommunens verksamheter.....	13
Resurser och kapacitet i krishanteringsarbetet	13
FOKUSOMRÅDE KRISKOMMUNIKATION	14
Extern kommunikation.....	14
Intern kriskommunikation	16
Lägesbilder och konsekvensanalyser	17
FOKUSOMRÅDE SAMVERKAN.....	18
Samverkan med myndigheter.....	18
Regional samverkan.....	19
Mellankommunal samverkan	20
Samverkan med civilsambället	20
LÄRDOMAR.....	21
Ledning och styrning.....	21
Kriskommunikation	22
Samverkan	22

Inledning

Under hösten 2023 påvisades virussjukdomen Afrikansk svinpest hos vildsvin i Fagersta kommun. Då sjukdomen är mycket smittsam med hög dödlighet hos såväl vildsvin som tamgris föranledde upptäckten en omfattande smittobekämpning under ledning av Jordbruksverket (SJV, Statens Jordbruksverk). Arbetet med smittobekämpning inkluderade att pålägga vistelseförbud i skog och mark i ett stort geografiskt område vilket i sin tur orsakade en lokal samhällskris med effekter för lokalt näringsliv, föreningsliv, allmänhet och kommunal verksamhet. Denna ”andra” kris har lokalt stora effekter, och är till sin natur komplex då det inte är självklart vilka aktörer som ansvarar för att hantera effekterna. De respondenter som deltagit i denna utvärdering ger alla uttryck för denna komplexitet, och behovet av att dra lärdom av hur samhällskonsekvenser som uppkommer indirekt ur en kris bättre kan förutses och hanteras.

Syftet med uppdraget har varit att bistå Fagersta kommun med en övergripande analys över hur aktörerna hanterat utbrottet av Afrikansk svinpest hos vildsvin (ASF) i sin organisation utifrån ledning, styrning och samverkan.

Målet med uppdraget har varit att lämna:

- Övergripande slutsatser kring styrkor, förmågor, och brister i kommunens krisledningsförmåga.
- Rekommendationer för fortsatt arbete, samt förslag på åtgärder som kan stärka kommunens krisledningsförmåga.

Tidsperioden som uppdraget avser är från utbrottets start den 6e september 2023 (första positiva provsvaret) till 30 april 2024. Den initialt avtalade utvärderingsperioden var t.o.m. 31 januari, men eftersom krishantering (för kommunen framförallt med fokus på samhällskonsekvenser) ännu pågår vid tidpunkten för utvärderingen, april-juni 2024, har utvärderingsperioden efter diskussion med uppdragsgivarna förlängts.

Uppdraget startades upp under april 2024 och levererades i juni 2024, omfattade 236 timmar och inkluderade 2 avstämningar med beredskapssamordnare. Uppdraget levererades i form av föreliggande rapport samt presenterades muntligen vid en slutredovisning för berörda medarbetare i Fagersta kommun.

Utförare av utvärderingsuppdraget var Ulrika Åkerlund och Lena Grip vid Centrum för forskning om hållbar samhällsförändring (CRS) vid Karlstads universitet. Medverkande var även Sol Agin (Institutionen för geografi, medier och kommunikation, Karlstads universitet) som referensperson, samt Julia Jansson (student i Turismvetenskap, Karlstads universitet) som vid slutredovisningen presenterade sin C-uppsats med titeln *Krishantering inom turismnäringen: en turismvetenskaplig studie om den afrikanska svinpestens påverkan på besöksnäringen*. Uppdraget utfördes inom ramen för en direktupphandling.

Utvärderingsmetod och datamaterial

Datainsamlingen har huvudsakligen utgjorts av intervjuer med aktörer som varit involverade i hanteringen av ASF och de samhällskonsekvenser som uppstått i dess kölvatten. Deltagare i intervjustudien har utgjorts av såväl medarbetare vid Fagersta kommun och Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (NVK), som externa myndigheter och organisationer på regional och statlig nivå. Intervjumaterialet har kompletterats med kommunens dokumentation kring krishanteringen som tillgängliggjorts utvärderarna, samt viss kompletterande inhämtning av data och information från kommunens och andra berörda aktörers publikt tillgängliga webbsidor.

Intervjuer

Intervjuer hölls med 13 personer (fortsättningsvis: respondenter). Urvalet av respondenter gjordes i dialog med beställaren och utgörs av personer som av beställaren identifieras ha haft viktiga roller kopplade till ledning och styrning av kommunens krishanteringsarbete. Då utbrottet har inneburit ett omfattande genomslag både geografiskt och i termer av dess samhällskonsekvenser, och därmed krävt omfattande och kommunöverskridande samverkan, har utvärderarna bedömt att det varit önskvärt att utvidga urvalet från kommunal nivå till att även innefatta aktörer från regional och statlig nivå. Detta har tillåtit en mer djuplodande analys av kommunens förutsättningar för samverkan, men även dess förutsättningar för mer direkt krishantering.

Intervjuerna har hållits via webbmötesverktygen Zoom eller Teams. Intervjuerna har varit semistrukturerade med utgångspunkt i en intervjuguide utformad efter uppdragets fokusområden (se nedan). Intervjuerna var ca 60 minuter långa och har spelats in samtidigt som det fördes utförliga anteckningar av en av utvärderarna under intervjutillfället. I analysen har främst anteckningsunderlaget nyttjats tillsammans med upprepade genomlysningar av delar av ljudupptagningarna för att klargöra detaljer. Uppföljande frågor har diskuterats vid avstämningar med beställaren, till exempel rörande tidslinjen, stabsorganisationen och samverkan med regionala aktörer. Vid avstämningar har också tolkningar av materialet till viss mån diskuterats.

Dokumentanalys

Dokumentmaterialet som tillgängliggjordes av beställaren för analys utgjordes av kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA), kris-, och kriskommunikationsplaner, mötesdokumentation, konsekvensanalyser, lägesbilder, samt kommunikationsmaterial. Övrigt material har hämtats in från samverkande organisationers publika webbsidor, och utgjordes framförallt av Jordbruksverkets samlade information om hanteringen av ASF.

Analysmetod

Det insamlade datamaterialet har analyserats genom en kvalitativ tematisk metod och genomförts i två steg. Det första steget bestod i att upprätta kronologi över händelsen och dess konsekvenser, samt att skapa en överblick över ansvarsfördelning och organisation av krishanteringsarbetet. Detta steg hade därmed en utredande karaktär. I nästa steg genomfördes en tematisk analys av intervjuer och dokumentmaterial med utgångspunkt i nedan listade fokusområden. Målet med analysen var att identifiera styrkor, svagheter, utvecklingsområden och lärdomar i krishanteringsarbetet. Presentationen av analysen underbyggs med citat från intervjuer för att tydligare lyfta fram erfarenheter och detaljer. Där så sker anges citaten i kursiv stil och inom citationstecken. Alla citat är avpersonifierade för att inte röja identitet.

Kommentar till utvärderingsmetoden

Vid tidpunkten för utvärderingen pågick ännu krishanteringsarbetet i ”fas 3”, vilket innebär att såväl smittobekämpning som hantering av samhällskonsekvenser ännu pågick. Detta innebär att vissa aspekter av krishanteringsarbetet inte kommit utredningen till godo och att vissa frågetecken ännu kvarstår kring hur återställande och återhämtning ska hanteras. Däremot innebär den snara utvärderingen att händelserna i det initiala skedet av krisen finns bättre bevarat i respondenternas minne och därmed att analysmaterialet blir mer tillförlitligt.

Då fokus för denna utvärdering ligger på kommunal nivå har analysen riktats in på hur kommunen handlat i olika frågor. Men det har genom utredningen blivit tydligt att frågan om hur samhällskrisen bör hanteras är mer komplex och att alla parter skulle gagnas av en djupare utredning av hur det mellankommunala och -regionala samarbetet organiserats, samt samverkan på myndighetsnivå. Därmed är vår rekommendation att frågan lyfts till dessa instanser och där utreds vidare.

Fokusområden för utvärdering

I utformningen av uppdraget har uppdragsgivaren angett ett antal önskade fokusområden av intresse för utredningen. Dessa har diskuterats av uppdragsgivaren och utvärderarna med målet att utifrån den aktuella händelsens karaktär avgöra vilka fokusområden som är centrala, samt hur dessa bäst belyses i föreliggande fall. Nedan listas de aktuella fokusområdena, samt de underteman som belyses i analysarbetet. Medan fokusområdena var förutbestämda vid uppdragets uppstart har dess underteman arbetats fram delvis genom ett induktivt arbete, det vill säga utifrån vad som framkommit i intervjuer och genomgången av dokumentmaterialet.

Lista över fokusområden

- Fokusområde ledning och styrning
 - Organisering av krisledningen
 - Beslutsmandat och ansvarsfördelning, inklusive tydlighet i organisation, mål och syfte med arbetet
 - Funktionalitet i kommunens verksamheter
 - Resurser och kapacitet i hanteringsarbetet
- Fokusområde kriskommunikation
 - Informationsflöden
 - Lägesbilder
 - Intern kommunikation
 - Extern kommunikation
- Fokusområde samverkan
 - Externt kommuner, region, myndigheter
 - Externt näringsliv och civilsamhälle

Utvärdering av ett plötsligt krisläge med samhällskonsekvenser

Vem äger krisen?

Utbrottet av ASF kan förstås som två interrelaterade kriser: *den första* är själva utbrottet med de risker och den metod för krishantering som följer spridningen av viruset. För detta har SJV krisledningsmandat. *Den andra* krisen, de samhällseffekter som uppstått till följd av smittobekämpningen och de restriktioner som pålades, är mer komplex. Detta bottnar i att smittan påträffats i vilda bestånd, vilket innebär att ett mycket stort geografiskt område har drabbats (till skillnad mot epizootier i tamdjursbesättningar, till exempel salmonella, då enstaka verksamheter kunnat isoleras), där en mängd olika aktörer är verksamma; företag, föreningar, kommunala verksamheter, och allmänhet. Området korsar ett flertal administrativa gränser vilket kräver mellankommunal och -regional samverkan. Konsekvenser av restriktionerna syns och känns lokalt, däremot kan inte alla konsekvenser hanteras med lokala medel och lokalt beslutsmandat. Därmed är det otydligt vem som ”äger” samhällskrisen och har mandat att hantera åtgärder för att lösa den.

Detta leder till ett antal problem som försvårar kommunens krisledningsförmåga. Främst kan en otydlighet skönjas kring vilken aktör som kan eller bör vara samordnande i samverkan med många externa aktörer, något som uppmärksammas både vad gäller mellankommunal samverkan och i samverkan mellan kommuner, länsstyrelser och regioner. Vidare uppmärksammas att den lilla kommunen har svårt att föra frågan om lokala effekter uppåt till nationella aktörer som har mandat att besluta om eventuella ersättningar eller andra former av krisstöd. I detta sammanhang blir den regionala samordningen central.

Övergripande kronologi över utvärderingsperioden

Utvärderingsperioden (6 september 2023 – 30 april 2024) följer inte helt ”krisens tidslinje”, eftersom arbetet fortskrider i ”fas 3” vid tidpunkten för utvärderingen. I denna tredje fas återstår för kommunen framförallt arbete med att hantera samhällskonsekvenserna på lokal nivå, att lösa frågeställningar kring ersättning och återställande av mark, samt att dra lärdom. För det lokala samhället är denna fas mycket viktig, inte minst för att belysa problematiken kring interrelaterade kriser och hur lokalsamhället kan stöttas i arbetet med konsekvenser. Därför inkluderar denna kronologi även den pågående fasen som väntas pågå fram till september/oktober då man tidigast kan ansöka om friförklarande hos EU-kommissionen. Gränsdragning mellan de olika faserna får ses som något flytande.

Tidslinjens tre faser

<u>INTENSIV FAS – 6E SEPTEMBER, CA TVÅ VECKOR</u>	
SMITTAN I FOKUS, ANSVAR OCH KRISLEDNINGSMANDAT HOS SJV	
SMITTOBEKÄMPNING	Arbete med översikter Organisering av sökarbete, provtagning etc. Fastställande av smittad zon, skyltning och stängsling Samordning av information till samverkande parter och allmänheten
KOMMUNENS PERSPEKTIV	
ORGANISERING	Begränsad krisledningsstab, 10 dagar Initialt: brist på information Snart lokalisering i kommunhuset för OLC – god dialog Mycket frågor från näringsliv, föreningar, allmänhet och media Risken för samhällskonsekvenser uppmärksammas tidigt, belyses vid möte med Jordbruksminister 11 september Hög arbetsbelastning för vissa funktioner (näringsliv, föreningar, kommunikation)
<u>KONSEKVENSFAS – SLUTET AV SEPTEMBER TILL DECEMBER/JANUARI</u>	
SMITTOBEKÄMPNING (SJV) SKER PARALLELLT MED HANTERING AV SAMHÄLLSKONSEKVENSER	
SMITTOBEKÄMPNING	Fastställande av kärnområde och buffertzona, smittskyddsavlivning i buffertzona Lättade restriktioner från november
KOMMUNENS PERSPEKTIV	
ORGANISERING	Linjeorganisation Samhällskonsekvenser uppmärksammas och hanteras löpande Hantering av dispensansökningar Ersättningsfrågan diskuteras med olika aktörer Rapport om samhällskonsekvenserna SJV tillgodo i januari
<u>ÅTERSTÄLLNING OCH ÅTERHÄMTNING – JANUARI TILL SEPTEMBER/OKTOBER</u>	
SMITTOBEKÄMPNING (SJV) SKER PARALLELLT MED HANTERING AV SAMHÄLLSKONSEKVENSER. ERSÄTTNINGSPRÅGÅN ÅR CENTRAL	
SMITTOBEKÄMPNING	Sökarbete i kärnområde i maj De flesta restriktioner släpps 5 juni Eventuellt ansökan om friförklarande till hösten
KOMMUNENS PERSPEKTIV	
ORGANISERING	Linjeorganisation Ersättningsfrågan: - Påtryckningsarbete till nationell instans - Ersättning till kommun och föreningar - Ersättning till företag ej löst Uthållighet i restriktioner Praktiska frågor kring stängsel/återställande av mark Återgång till normalt läge, "arbeta ikapp" Utredning och lärdomar

Intensiv fas

Förloppet beskrevs av respondenterna som mycket snabbt och överraskande, och de flesta uttryckte att det initialt var svårt att tänka sig vilka konsekvenser som skulle uppkomma och på vilket sätt kommunen skulle vara involverad. De första timmarna präglades av en brist på information och en känsla av att vara förbisedda av SJV. Beredskapssamordnaren fick av en slump veta att det skulle hållas ett möte om att ASF påträffats i kommunen. Samordnaren fick en inloggning till det digitala mötet och tog del av informationen. Efter mötet informerades

beredskapssamordnaren kommundirektör, och det kom också ett pressmeddelande från SJV. Ingen förstod dock i detta läge vilken påverkan detta skulle få för kommunen. När kartan över den smittade zonen (se bild 1) presenteras av SJV på torsdagen den 7e september blev de flesta överraskade över dess storlek, vilken gav en första aning om att samhällskonsekvenserna av utbrottet kunde komma att bli stora och påverka såväl kommunens verksamheter, som dess invånare och företagare.

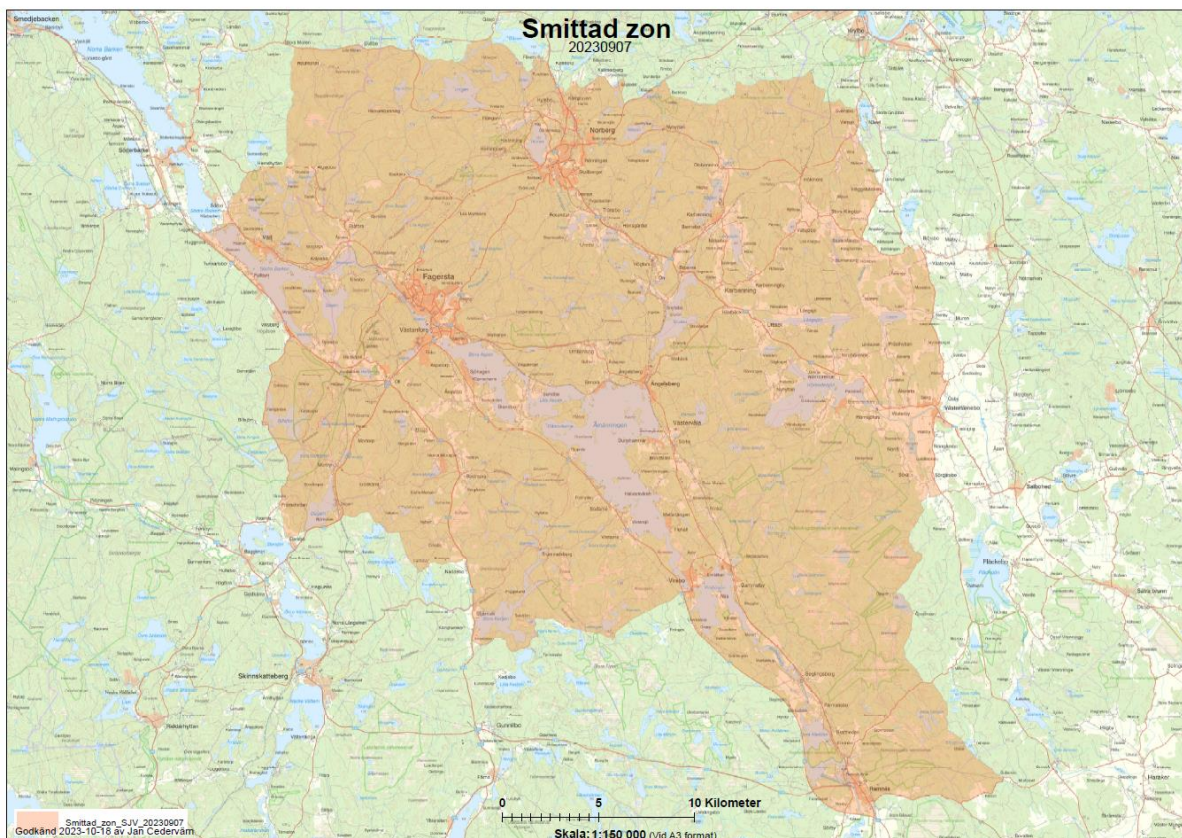


Bild 1. Karta över den smittade zonen enligt beslut 2023-09-07. Bilaga 1 till Jordbruksverkets beslut 6.3.17-15300/2023: Fastställande av smittad zon med anledning av utbrott av afrikansk svinpest hos vildsvin

Initialt upprättade SJV sin operativa ledningscentral (OLC) vid veterinärstationen i Hedemora. Ett erbjudande om plats i kommunhuset i Fagersta lämnades under fredagen, men avböjdes först. På lördag den 9 september inkom dock SJV med en förfrågan om att nyttja kommunens lokaler vilket beviljades. OLC upprättades därmed under lördagen och nyttjades i ca en månad. Kommunen visade på stor flexibilitet och handlingsförmåga för att lösa denna förfrågan, som sedan visade sig vara mycket betydelsefull för både SJV's medarbetare och för kommunens involvering i krishanteringen, då närheten mellan myndigheten och kommunen borgade för en god löpande kommunikation.

I den första fasen koncentrerades smittobekämpningsarbetet till att fastställa den smittade zonen samt att isolera denna. Detta innebar initialt restriktioner i form av vistelseförbud i skog och mark utanför anlagd väg, skyltning samt instängsling av området för att förhindra att vildsvin förflyttar sig. På morgonen måndagen den 11 september diskuterades vilken roll kommunen skulle ta i krishanteringsarbetet¹. I detta skede bestod de flesta arbetsuppgifterna i att stötta myndigheterna i deras hantering av händelsen, det vill säga att vara SJV behjälpliga med tillgång till kontakter med

¹ Mötesdokumentation ”ASP möte 11 september 9.15”

lokala aktörer med god kännedom om området, och att stötta det praktiska arbetet med kadaversök, skyltning och liknande. Samtidigt identifierades ett behov av att fånga upp konsekvenserna av de restriktioner som pålagts alla aktörer inom den smittade zonen, säkra att kommunens egna verksamheter följer restriktionerna och samverka med andra berörda kommuner. Samma dag, den 11 september besökte landsbruksministern Fagersta för att träffa representanter för kommunerna inom den smittade zonen. I en nyhet på kommunens hemsida anges att man lyfte ”behovet av snabba besked om ersättningar för inkomst- och produktionsbortfall till näringsidkare [liksom] konsekvenserna för näringslivet. En annan fråga som lyftes var farhågor angående konsekvenserna för kommunen om förbuden blir långsiktiga.” Man diskuterade enligt artikeln också ersättningar till ”näringsidkare och föreningar”.² En annan viktig roll som kommunen axlade initialt var att förmedla kriskommunikation till, och svara på frågor från allmänhet, lokalt närings-, och föreningsliv, samt media. Utbrottet fick snabbt mycket medial uppmärksamhet, och arbetsbelastningen blev mycket hög för vissa av kommunens tjänstepersoner, framför allt funktioner relaterade till näringsliv, föreningsliv och kommunikation. I detta sammanhang fanns tidigt en samsyn om att kommunen skulle hänvisa alla frågor till den information som SJV tagit fram, i linje med kommunens kriskommunikationsplan där en riktlinje är att ”se till att informationen som lämnas är samordnad med andra myndigheters och aktörers information. Kom ihåg vem som äger frågan”³.

Konsekvensfas

Efter den första intensiva perioden följde en längre fas som karaktäriserades av fortsatta samhällseffekter av de restriktioner som uppförts. Smittobekämpningen gick vid det här läget in i fas 2. Kommunens arbete övergick i denna fas från att i första hand stötta SJV i sitt arbete med smittobekämpning till att stötta kommunens närings-, och föreningsliv samt allmänheten i att hantera de effekter som restriktionerna innebär. Det uppskattas att cirka 25 procent av kommunens ungefär 900 företag drabbats av restriktionerna i någon mån. Även kommunens egna verksamheter drabbades på olika sätt av restriktioner, till exempel vad gäller nödvändiga markutredningar i planprocessen för detaljplaner, infrastrukturarbeten och miljöåtgärder såsom sanering och kontrollmätningar.

Kommunens krishanteringsinsatser inkluderade att genomföra konsekvensanalyser, skriva dispensansökningar⁴ för att kunna genomföra nödvändiga åtgärder, samt att stötta privata aktörer i deras hantering av konsekvenser. Ännu var kommunikation en central funktion. Denna fas inkluderade också olika former av påverkansarbete mot regering och statliga verk i samarbete med andra aktörer, för att uppmärksamma och hantera samhällskonsekvenserna. Sveriges kommuner och regioner (SKR) redogör exempelvis i samverkansmöte den 19 september att man inlett kontakt med drabbade kommuner som benämner krisen som en ”samhällskris och inte bara en smittskyddskris”⁵.

Under oktober initierade Länsstyrelsen Västmanland ett arbete med konsekvensanalys i dialog med berörda kommuner. En fastställd konsekvensanalys har dock inte kommunicerats med kommunen vid tidpunkten för utvärderingen (mer om detta i avsnittet ”Lägesbilder och konsekvensanalyser”).

² <https://fagersta.se/nyheter/nyhetsarkiv/2023-09-12-landsbygdsmministern-pa-besok-i-fagersta>

³ *Plan för kriskommunikation vid samhällsstörning*, upprättad 2023. Dnr. KS 2023/0114, s. 19

⁴ Enligt SJV är den korrekta benämningen *undantag*, men hädanefter används *dispenser* eftersom att detta är vad de flesta respondenter hänvisar till.

⁵ Minnesanteckningar samverkanskonferens om ASF utbrottet hos vildsvin, 2023-09-19

Den 30 november tog SJV ett beslut om förändring av den smittade zonen till ett kärnområde inom vilket man ansåg att smittan var koncentrerad. Runt detta kärnområde etablerades en buffertzona (ytterområde) där smittskyddsavlivning av vildsvin genomfördes⁶ (se bild 2). Fortsatt gällde många åtgärder och restriktioner för att minska störningar på vildsvin och minska risker för smittspridning, exempelvis ”större organiserade tävlingar och arrangemang”, men däremot togs förbudet om att vistas i skog och mark bort för ytterområdet.

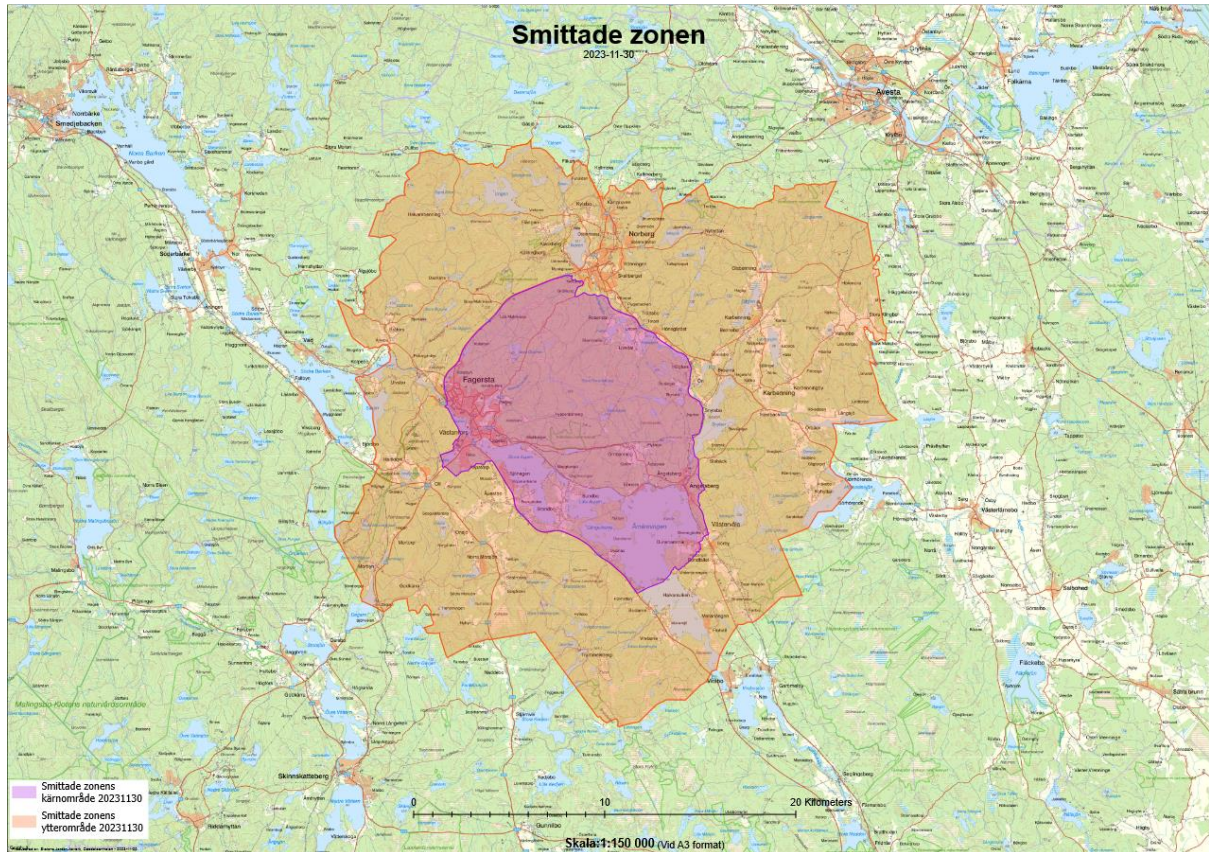


Bild 2. Karta över den smittade zonen enligt beslut 2023-11-30. Bilaga 1 till Jordbruksverkets beslut 6.3.17-15300/2023: Upprättande av den smittade zonen kärnområde respektive ytterområde med anledning av utbrott av afrikansk svinpest hos vildsvin.

Återställande och återhämtning

Under vintern 2023 och våren 2024 följde en lugnare period i smittobekämpningen som intensifierades med ett sökarbete i kärnområdet i maj för att följa upp om smittspridning ännu pågick. Ingen ny smittspridning hittades vid denna sökning och de flesta restriktionerna togs därför bort den 5 juni 2024⁷. Om ingen ny smittspridning uppstår kan man under hösten ansöka om friförklarande hos EU-kommissionen. Fram till den 5 juni kvarstod restriktionerna på den nivå som fastslogs i november, och arbetet med dispensansökningar fortgick. Många aktörer som tidigare har fått avslag har efter en ny ansökan kunnat medgivas att genomföra åtgärder. Efter 5 juni behövs inte längre dispenser.

Kommunens arbete i detta skede centreras kring frågan om ersättning till de företag och verksamheter som förlorat inkomst eller på andra sätt drabbats ekonomiskt av restriktionerna. Denna fråga har visat sig vara komplicerad då tillämpat regelverk inte kan avgöra ersättningsrätt

⁶ Jordbruksverkets beslut 6.3.17-15300/2023: Upprättande av den smittade zonen kärnområde respektive ytterområde med anledning av utbrott av afrikansk svinpest hos vildsvin

⁷ Restriktioner gäller fortfarande för vildsvinsjakt och hållande av tamgris/vildsvin i hägn.

för ”indirekt” drabbade verksamheter. Här har en viktig uppgift för kommunen blivit att lyfta frågan till regeringsnivå för att belysa de lokala behoven. Den 6 november besöktes Fagersta exempelvis av riksdagsledamöter och frågor kring påverkan på och ersättning till det lokala näringslivet och turismnäringen lyftes⁸. I vårändringsbudgeten för 2024 finns ersättning till kommuner som drabbades direkt av ASF, för att användas till ”kommunernas merkostnader kopplade till utbrottet samt stöd från berörda kommuner till civilsamhället hemmahörande i dessa kommuner som är drabbade av utbrottet av afrikansk svinpest”⁹. Fagersta kommun kommer att få 3,5 miljoner kronor för att mildra konsekvenserna för kommunen och därutöver sammanlagt 2 miljoner kronor till civilsamhället i Fagersta och Norbergs kommuner¹⁰. Däremot finns i dagsläget inga svar på om de indirekt drabbade företagen kommer att få någon ersättning. I övrigt arbetar man med praktiska frågor kring återställande av mark, nedtagning av stängsel, och att ”ta ikapp” ordinarie arbete samt åtgärder som tidigare skjutits upp. Kommunen och andra aktörer arbetar under denna fas även med att utreda händelsen och dra lärdomar för framtiden.

⁸ <https://fagersta.se/nyheter/nyhetsarkiv/2023-11-07-riksdagsledamoter-pa-besok-for-dialog---om-svinpestens-foljdverkningar>

⁹ *Vårändringsbudget för 2024*, Finansutskottets betänkande 2023/24:FiU21, s. 41.

¹⁰ <https://fagersta.se/nyheter/nyhetsarkiv/2024-04-12-vi-far-ersattning-for-att-mildra-konsekvenserna-efter-afrikansk-svinpest>

Analys och rekommendationer

Denna del av utvärderingsrapporten utgörs av en analys av kommunens krishanteringsförmåga utifrån fokusområdena. Inledningsvis sammanfattas respondenternas upplevelser av krisberedskap och hur väl man tycker att tidigare erfarenheter av krishantering kunnat nyttjas. Därefter presenteras analysen av fokusområdena, och slutligen sammanfattas analysen i ett avsnitt om lärdomar och rekommendationer inför framtida kriser.

Beredskap och nyttjande av tidigare erfarenheter

Fagersta är en kommun som drabbats av flera olika kriser under de senaste åren, framför allt en större skogsbrand 2014 (man kan även dra erfarenheter från skogsbränderna i Sala kommun 2018) och Covid-19. Detta gör att organisationen har en viss vana vid krishantering och man har också genom utvärderingar försökt lära av tidigare kriser för att stå bättre rustade för nästa¹¹. Delar av organisationens medarbetare har genomgått utbildning i stabsmetodik under de senaste åren. Det finns både likheter och skillnader med tidigare kriser. Den största skillnaden med ASF gentemot tidigare händelser var att krisen i dess fulla omfattning slog till väldigt fort:

”Här gick allt över en natt. Rykten på torsdagen att något kanske var på gång, men på fredag morgon var det totalt krisläge, från 0-100 på en dag.”

Kommunen har trots det snabba händelseförloppet kunnat använda sig av den krishanteringsmetodik man arbetat fram. Arbetet med lägesbilder är exempelvis en del i en nyligen utarbetad stabsmetodik, och tidigare beslutade organisationsförändringar som till viss del hör samman med lärdomar från tidigare kriser, implementerades under den undersökta perioden. Organisationsförändringen, som trädde i kraft vid årsskiftet 2023/24, innebar att enheten ”Välfärd och service” från och med årsskiftet fick en egen nämnd och inte längre ligger direkt under kommunstyrelsen, vilket beskrivs ge förvaltningschefen för ”Välfärd och service” ett tydligare beslutsmandat över delar av kommunens ”linjeverksamhet” som kan leda till snabbare beslut kopplat till kärnverksamheten. Samtidigt framkommer synpunkter på att just under en kris kan det vara lättare om kommundirektören är chef över alla involverade.

Vid utbrottet hade kommunen gängse beredskapsplaner på plats¹², vilka delvis aktiverades för att hantera krisen (detta beskrivs i närmare detalj under Fokusområde ledning och styrning). Trots att respondenterna beskriver utbrottet som överraskande och oväntat, fanns dock en viss formell beredskap i kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA) där ASF listas som ett reellt hot i form av en allmänfarlig sjukdom med möjliga samhällskonsekvenser. I RSA noteras som största konsekvens att smittan kan överföras till tamsvin, vilken kan medföra stora ekonomiska förluster för samhället¹³. Skrivningen anger inte explicit vilken form dessa ekonomiska förluster förväntas anta, men det kan tolkas som att dessa främst gäller köttproduktion, medan de lokala samhällskonsekvenser på ett bredare plan som erfarits i Fagersta till följd av restriktioner inte är uttalade i dokumentet.

¹¹ se t ex Hindersson, Emelie & Pettersson, Andreas (2022) *Utvärdering pandemin Covid-19. Övergripande analys av kommunens hantering utifrån ledning, styrning och samverkan*. Utvärderingsrapport. Centrum för forskning om samhällsrisker, Karlstads universitet. Tillgänglig: <https://fagersta.se/organisation--styrning/krisberedskap-och-totalforsvar/utvardering-av-pandemihanteringen>

¹² *Plan för hantering av extraordinära händelser 2023*. Dnr. KS 2023/0114

Plan för kriskommunikation vid samhällsstörning, upprättad 2023. Dnr. KS 2023/0114

¹³ *Risk och sårbarhetsanalys*, framtagna 2023. Dnr. KS 2023/0115, s. 86.

Fokusområde ledning och styrning

Överlag finns en samsyn bland respondenterna att det funnits en tydlighet i det övergripande ledningsarbetet inom organisationen, inklusive en övergripande tydlighet gällande kommunens roll, målsättningar och syfte i krishanteringsarbetet. Respondenterna vittnar om en bibehållen funktionalitet i princip i alla kommunens verksamhetsdelar under hela utvärderingsperioden. De verksamhetsdelar som varit mest utmanade, eller som tvingats till uppehåll i sin ordinarie verksamhet är närings-, och föreningsliv och kommunikation. Stora delar av kommunens kärnverksamheter inom skola, vård och omsorg påverkades i liten omfattning, vilket påverkade ledningsgruppens roll i hanteringen av krisen, i jämförelse med situationen under Covid-19 då hela kommunorganisationen mobiliserades. Utvärderarna har valt att lyfta några aspekter kring organisering och det operativa arbetet i en djupare analys av respondenternas intervjuvar. Först presenteras en översikt över hur krisledningen organiserades.

Organisering av krisledning

Till skillnad från under Covid-19-pandemin valde man vid denna händelse att aktivera krisledningsstab, främst med anledning av att händelsen slog till med full kraft på kort tid och omfattade ett så stort geografiskt område. Detta kombinerat med behovet att snabbt organisera ett gott stöd till SJV i deras arbete med smittobekämpning låg till grund för beslutet. Det var dock oklart i detta läge vilken roll kommunen skulle komma att spela i krishanteringsarbetet, eftersom krisledningsmandatet låg hos SJV.

”Vi tänkte att vi kommer nog behöva kliva in här, men vi var ganska oklara över vad vårans roll skulle kunna bli. [...] Jag tror inte att SVA och Jordbruksverket heller hade en klar bild av vad kommunen faktiskt skulle kunna bistå med.”

Kommunen gick upp i begränsat stabsläge på fredagen den 8 september. Vid fullt stabsläge aktiveras nio funktioner, men bedömningen var att hela den organisationen inte behövdes för att hantera ASF. Vid denna händelse aktiverades därför funktionerna K5 ”Planering”, K7 ”Kommunikation” samt K9 ”Samverkan”¹⁴. Som stabschef utsågs kommunens beredskapssamordnare. En person med funktion att dokumentera var med fram till och med den 4 oktober, och därefter togs arbetet med dokumentation över av beredskapssamordnaren. Det begränsade stabsläget varade i tio dagar, till och med den 18 september, för att därefter flytta krisledning och krishantering till ordinarie verksamhet så fort som möjligt, i enlighet med kommunens beslutade principer. Under stabsläge hölls dagliga möten för att uppdatera läget, göra prioriteringar och besluta om åtgärder. I övergången till krisledning i ordinarie verksamhet gick man initialt ner till att ha möten varannan dag för att snart därefter (från den 20 september) hålla veckomöten. Under Covid-19-pandemin infördes en permanent TiB¹⁵-organisation i kommunen med sju personer som ansvarar en vecka i taget på ett roterande schema¹⁶. Under ASF beskrivs inte belastningen på TiB varit så stor, utan begränsades till ”några samtal” under den första helgen. En förklaring till detta kan vara att man tidigt kommunicerade ut SJV’s krisledningsmandat och informationskanaler.

Kommunen valde att inte aktivera krisledningsnämnden, utan när det gäller kontakter mellan tjänstepersonsorganisationen och politisk ledning har det huvudsakligen varit täta kontakter mellan

¹⁴ Mötesdokumentation ”ASP möte kl 9.30 20230908”

¹⁵ Funktionen Tjänsteman/person i beredskap (TiB) har till uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid olika allvarliga kriser. Det är en funktion som ska kunna nås dygnet runt. (www.msb.se)

¹⁶ se Hindersson & Pettersson, 2022

kommundirektör och kommunstyrelsens ordförande (KSO). Kommundirektören har också haft informationsmöte för kommunfullmäktiges ledamöter. I den politiska organisationen hade kommunstyrelsen initialt digitala träffar varje vecka, och det har funnits en kontinuerlig kontakt mellan KSO'erna i de berörda kommunerna. Generellt uttrycks en god politisk samsyn i hur händelsen skulle hanteras.

Samsyn, ansvarsfördelning och beslutsvägar

Som beskrivits ovan finns en krishanteringsplan- och organisation som i delar har aktiverats, och det finns också en erfarenhet hos flera medarbetare att arbeta med och under olika kriser. Samtidigt beskrivs det att det *”tog ett tag att hitta rätt former och forum för diskussion, information och avstämningar”*. För att arbetet med att hitta rätt form för krisledningsarbetet ska gå smidigt och för att introducera nyanställda tjänstepersoner, framkommer en önskan om mer övning för att hålla krishanteringsstrategier ständigt aktuella, samt att använda samma uttryck i det vardagliga arbetet som förväntas användas under en kris.

När det gäller beslutsvägar framstår det som att det i kommunen finns en hög tilltro till medarbetarnas förmåga att lösa frågor relaterade till krisen utifrån deras specifika kompetenser, ansvarsområden och uppdrag. Tilltro till medarbetares beslutsförmåga har många fördelar, men kan också innebära nackdelar. Det ger en flexibilitet att snabbt lösa uppkomna frågor och enskilda medarbetare känner att de kan göra skillnad genom att engagera sig i problemlösning. Samtidigt finns en risk att enskilda medarbetare med expertkunskap för ett specifikt område där krisen slår hårt får en väldigt hög arbetsbelastning, samt att den centrala krisledningsgruppen inte har full översyn av insatser som görs. Enskilda medarbetare i nyckelpositioner har under krisens två första faser tagit ett stort ansvar, och insatserna förefaller i denna kris ha givit bra utfall. Utredarna kan dock på vissa områden skönja en bristande samsyn kring kommunens sätt och ansvar att hantera både information kring smittan (i frågan om skyltuppsättning) och hanteringen av effekter av restriktionerna för näringslivet, och att enskilda medarbetare i vissa situationer gjort insatser som saknar en förankring uppåt. Även om krishanteringsarbetet förefaller varit effektivt är en rekommendation att fundera över vågskålen mellan att enskilda medarbetare vågar fatta egna beslut och en tydlig central styrning av insatser. Organisationen beskrivs i intervjuer också som relativt hierarkisk, där det formerats interna arbetsgrupper relaterade till krishantering på förvaltningarna, med förvaltningschef som förmedlare mellan enheterna och den centrala krisledningsgruppen. Denna form av hierarki gynnar inte alltid effektiva kommunikations-, och beslutsvägar. I en liten kommun kan krishanteringsarbetet fungera ändå, eftersom organisationen är relativt liten och sammanhållen. Det beskrivs att många av tjänstepersonerna som jobbade med krishanteringen också jobbar ihop i vardagliga situationer, och att detta underlättade arbetet under den mest intensiva perioden. Det fanns en kunskap om - och tilltro till - varandras förmågor. Majoriteten hade också jobbat tillsammans under tidigare kriser. Samtidigt framkommer i intervjuer att kommunens krisorganisation uppfattats som något oklar av enskilda medarbetare, och en viss osäkerhet kan skönjas kring hur informationen spridits utanför den centrala krisledningsgruppen, det vill säga vem som står bakom information och direktiv som förmedlas på förvaltningarna – kommer beslut från krisledningsgruppen eller från förvaltningschef? Detta beskrivs ha blivit ett problem i kommunens kommunikation med medborgare, föreningar och företag:

”Svårt när man är den som frontar kommunikationen med medborgare, när man inte vet vems information som förmedlas.”

Denna otydlighet verkar kvarstå från tidigare krishanteringsarbete med Covid-19¹⁷. Även när det gäller den omvända kommunikationen finns vissa frågetecken kring om de frågor enskilda tjänstepersoner önskar föra upp till stabs-/ledningsgruppen alltid framförs, eller om de fastnar på vägen. Snabbare kommunikationsvägar mellan enskilda tjänstepersoner och beredskapssamordnare/kommunledning skulle kunna gynna krishanteringsarbetet, genom att information och beslut om insatser blir mer direkt och ofiltrerat.

Funktionalitet i kommunens verksamheter

Inledningsvis fanns ingen tanke på att restriktionerna skulle ha direkt påverkan på kommunens egen verksamhet, men efter ett tag insåg man att exempelvis planerad utbyggnad av VA, gång- och cykelvägar och förskoleutbyggnad inte skulle kunna genomföras enligt de planer man slagit fast. Flera av dessa var projekt som planerats en längre tid och som hade beviljats statlig finansiering som riskerade att brinna inne om projekten inte kom igång i tid. Kommunen riskerade även vite för ett antal tekniska verksamheter och miljöåtgärder som inte kunde genomföras, exempelvis hantering av asfaltmassor och miljösaneringsarbete. En del administrativt arbete fick läggas ner på att ansöka om uppskov för åtgärder och projekt, samt att göra dispensansökningar. Innan det upprättats bra kommunikation och rutiner mellan SJV och kommunen beskrivs att kommunens tjänstepersoner fick göra en del onödigt arbete på grund av för dålig eller för lite information. Exempelvis saknades information om e-tjänst för dispensansökningar, och flera ansökningar fick avslag på grund av att de innehöll fel eller skickades in i fel tid – därmed gick arbetstid åt till att revidera och återsända dispensansökningar.

Resurser och kapacitet i krishanteringsarbetet

Liksom tidigare noterat hade kommunen som organisation en kapacitet att bibehålla sin funktionalitet genom krishanteringsarbetet. I vissa verksamhetsdelar höjdes dock arbetsbelastningen avsevärt för enskilda medarbetare; kommunikation, näringsliv och föreningsliv, det vill säga de verksamheter som arbetar direkt i kontakt med allmänhet och de som drabbas av restriktioner. Även kommundirektören fick en högre arbetsbelastning än vid tidigare kriser, relaterat till det stora behovet av samordning mellan olika verksamheter samt mediakontakter.

Vid tillfället för utbrottet fanns en vakant position på kommunikationsavdelningen, vilket innebar att en ensam medarbetare initialt fick axla såväl kriskommunikation som ordinarie arbetsuppgifter. Kriskommunikationen stöttades av SJV's kommunikationsstab som etablerades i Fagersta med mycket resurser, vilket delvis underlättade arbetet men också innebar en hög press då kommunens kommunikatör med sin specifika kännedom om den lokala målgruppen behövde vara tätt involverad i att ta fram effektiva strategier.

I kommunens kriskommunikationsplan finns en strategi för resurstöd som bygger på att det regionala kriskommunikatörsnätverket kan aktiveras för att stötta upp medarbetare i enskilda kommuner. Detta aktiverades inte nu, istället förmedlade Regionens och Länsstyrelsens kommunikatörer kriskommunikation utifrån att krisen geografiskt spände över ett större område. Varför inte Fagersta kommun bad om regionalt stöd är svårt att svara på och kan tyda på att rutiner för detta är otydliga; *"jag vet inte hur det skulle gå till, vi har aldrig aktiverat det någon gång"*. Istället togs de ordinarie arbetsuppgifterna över relativt snart av en pensionerad tidigare kommunikatör i kommunen, vilket lättade arbetsbördan betydligt.

¹⁷ se Hindersson & Pettersson, 2022

För medarbetare inom näringsliv och föreningsstöd ökade också arbetsbördan betydligt, framförallt under den initialt intensiva fasen:

”På fredagen skulle jag vara ledig, och det ringde ju från kvart över sju på morgonen fram till halv tolv, tolv på natten, konstant. Och så höll det på fredagen, lördagen, söndagen och delvis måndagen när vi hade vår första informationsträff med Jordbruksverket och SVA.”

Eftersom en nära kontakt till vardags är etablerad mellan närings-, och föreningsliv och kommunens tjänstepersoner ytterst i verksamheten fanns en stark förväntan hos den privata och civila sektorn på att man tidigt skulle kunna komma med tydligare svar än de som förmedlades via kommunens och SJV's kriskommunikation. Detta kom inte som en överraskning för de personer som arbetar med närings-, och föreningsliv, men däremot finns inte en tydlig plan på plats för hur kommunens organisation bör hantera det ökade trycket på enskilda tjänstepersoner ur ett arbetsmiljöperspektiv. Det har inte funnits en tydlig prioritering av arbetsuppgifter, vilket innebär att en dedikerad medarbetare kan se ett behov av att ”springa på många bollar”, utan att förankring finns från krisledning. Det arbete som beskrivs ha lagts ner utöver ordinarie arbetstid har inte varit beordrat av chef, vilket betyder att mertidsersättning kan utebli. De längre kommunikationsvägarna mellan krisledning och tjänstepersoner ytterst i organisationen som pekats på i tidigare avsnitt ökar även risken för att behovet av stöttning till enskilda medarbetare inte kommuniceras tydligt eller fångas upp i tid. Istället söktes i flera fall stöd hos kollegor utanför kommunens organisation:

”På söndagen då höll jag väl på att krokna faktiskt så då tog jag en första kontakt med Region Västmanland, för vi har ett väldigt bra nätverk [...] det är i princip bara att sträcka ut en hand att alltså det här går inte, jag behöver hjälp.”

Gensvaret från Regionen upplevdes som mycket bra. Denna typ av stöd bygger dock på att enskilda medarbetare har ett upparbetat nätverk med väl etablerade relationer och förståelse för varandras verksamheter.

Här vill utredarna lyfta en rekommendation att fundera över när i en kris det är nödvändigt att aktivera funktion K1 ”personal”, samt att formulera denna funktion i krishanteringsplanen för att även täcka in arbetsmiljöfrågor i den ordinarie organisationen utanför krisledningsstaben. Detta för att säkerställa att ansvaret att se över var och när extra personalresurser eller stöttning behövs ligger hos en funktion med HR-kompetens tillsammans med förvaltningschefer, för att säkerställa att arbetet att be om hjälp inte primärt landar på den enskilde medarbetaren som är överbelastad med akut krishanteringsarbete.

Fokusområde kriskommunikation

Extern kommunikation

Kommunen har kommunicerat information kring smittan och restriktionerna på många olika sätt, exempelvis på den digitala infartsskylten, på hemsida, Facebook, och med SJV's skyltar på kommunens mark (se bild 3).



Bild 3. Jordbruksverkets skylt för smittad zoon. Källa: <https://fagersta.se/nyheter/nyhetsarkiv/2023-09-22-skyltar-till-den-smittade-zonen> [2024-06-04]

Som beskrivits ovan fanns det redan tidigt i krisen en samsyn om att all kommunikation kring utbrottet och restriktionerna i relation till det skulle utgå från SJV's information. Frågor som inkommit till kommunen har dirigerats eller skickats vidare dit, och digital kommunikation har också utgått från SJV's information ("kommunikationspaket" och information riktad till olika aktörer) som kommunen fått tillgång till via Jordbruksverkets WIS¹⁸. Detta beskrivs ha gett ett bra resultat, delvis relaterat till att många invånare tidigare har uttryckt ett lågt förtroende för kommunen, men att förtroendet varit större till myndigheten i detta fall. Samtidigt är det många medborgare, föreningar och företag som vänt sig till kommunen för att få svar på sina frågor, och det framstår som viktigt att kommunen funnits där som en första kontakt, även om de hänvisat vidare. Därför nämns det i intervjuer att det också är viktigt att som kommun vara tillgänglig även på kvällar och helger vid en kris - något som kommunen kan bli bättre på enligt respondenter, då växeln under den första helgen stängde och den kommunala krisinformationen snarare förmedlades via digitala kanaler och de provisoriska skyltar som satts upp under fredagen.

"Alla har lite olika syn på hur vi agerade den här första helgen i Fagersta. Skulle vi ha varit mer närvarande även lördag och söndag i tillgänglighet och kontakt och allt det där? Med facit i hand så skulle jag vilja svara ja, det borde vi ha varit, för det var den helgen tror jag som var mest aktuell."

Den 11 september hölls ett stort och välbesökt informationsmöte för allmänheten där företrädare för SVJ, SVA, Länsstyrelsen Västmanland, kommunen, Svenska Jägareförbundet, med flera deltog. Mötet sändes också direkt på digitala kanaler och har även fortsatt funnits tillgängligt digitalt. Detta informationsmöte beskrivs av många som mycket betydelsefullt för den fortsatta kommunikationen med medborgare. "Mötet gav ett tydligt och kompetent intryck och skapade högt förtroende", och det beskrivs också att frågor från allmänhet, företag och föreningar lugnade ner sig lite efter detta. Tjänstepersoner beskriver också att de har hänvisat till specifika delar i det digitalt tillgängliga inspelade mötet som svar på inkomna frågor. En viktig lärdom från tidigare kriser är att ett stort informationsmöte som detta måste vara väl förberett och rätt personer måste finnas på plats för att kunna svara på frågor, så som det var på detta möte (men som tidigare liknande

¹⁸ WIS är en portal där aktörer delar information före, under och efter samhällsstörningar. <https://www.msb.se/sv/verktyg--tjanster/wis/>

möten under andra kriser misslyckats med). Det behöver också finnas ett tydligt syfte med mötet för att skapa rätt sorts förväntningar hos dem som kommer och lyssnar. Ett möte som arrangeras på fel sätt kan skapa större skada, ilska och förvirring än vad det bidrar med. Hur detta informationsmöte arrangerades är något kommunen kan ta lärdom av till framtida kriser.

Även om kommunen varit noggrann med att inte sprida någon annan information än den SJV förmedlat har kommunens arbete för att se till att informationen nått kommunens alla invånare på ett tillgängligt sätt varit centralt. Exempelvis har nyheter och information publicerats kontinuerligt på kommunens hemsida och Facebook, både vidareförmedling av SJV's information och en uppdatering av kommunens arbete, politikerbesök med mera. Kännedom om mottagaren är viktigt för att kommunikationen ska landa rätt, och på detta område beskrivs kommuner ligga betydligt längre fram i arbetet än statliga myndigheter. Genom att kommunens kommunikatör varit involverad i informations- och kommunikationsarbetet har kunskapen om den lokala kontexten adderats, och exempel på detta är att informationen har översatts till språk som talas av stora grupper i kommunen. Utifrån erfarenhet av kriskommunikation som fungerade väl under Covid-19 har informationen exempelvis spridits via skolor och förskolor till vårdnadshavare, bredvid de mer gängse digitala kanalerna.

Kriskommunikationen rörande samhällseffekterna och ersättningar till drabbade näringslivsaktörer har dock inte varit lika tydlig, vilket kan härröras till att den krisen inte har en självklar hemvist eller samsyn kring hur den ska hanteras. I denna fråga finns förväntningar hos flera medarbetare inom kommunen att Tillväxtverket ska ta ett ansvar för ersättningar i likhet med hur frågan hanterades under Covid-19. Kommunen kan inte ge direkt stöd till enskilda näringsidkare, dock kan man ge andra typer av stöd som inte riktas till enskild näringsidkare utan ligger mer på ett generellt plan, men här verkar det saknas en samsyn inom kommunen hur stöttningen ska gå till. Kommunen kan också ta ansvar för att driva frågan mot regeringen för att få uppmärksamhet för konsekvenserna av samhällskrisen, och här har tjänstepersoner och politiker samarbetat för att driva frågan. SKR och Region Västmanland har också stöttat kommunen i frågan. Här vill utredarna belysa att det är av vikt att fortsatt kommunicera vad kommunen gör i denna fråga för att bemöta oroliga näringsidkare och höja kommunens förtroende bland näringslivsaktörer.

Intern kriskommunikation

Liksom under tidigare extraordinära händelser har såväl intern-, som externkommunikation utgått från krisledningen, i vilken kommunikationsfunktionen har varit central. Bland respondenterna som ingått i krisledningen finns en samsyn om att informationsflöden internt har fungerat mycket bra och att alla berörda aktörer varit välinformerade om läget under perioden. De täta stabs/krisledningsmötena där lägesbilder och aktuella frågor diskuterades har varit viktiga kanaler för informationsspridning, och informationen har sedan tagits vidare av enhetschefer till kommunens olika verksamhetsdelar där en tät mötesstruktur också funnits för de verksamheter som varit mest involverade i krishantering. Information har också delats såväl via den interna samverkansytan som via Länsstyrelsens WIS-yta. Kommunen hade även tillgång till att hämta information från SJV's WIS-yta. För medarbetare längre ut i organisationen upplevs att information har kommit tätt och varit nyttig, men att det funnits en otydlighet i hur beslut tagits inom den egna organisationen och hur "filtrerad" informationen varit (se ett längre resonemang kring detta under Fokusområde ledning och styrning).

Lägesbilder och konsekvensanalyser

Att ta fram lägesbilder finns med i kommunens plan för hantering av extraordinära händelser¹⁹. Syftet med att ta fram lägesbilder är att sammanställa, dokumentera och kommunicera det aktuella läget och konsekvenserna av krisen för olika verksamheter, och för att ge överblick, förståelse och underlag för beslut om åtgärder. Lägesbilderna är också en del i kommunens ansvar att förse Länsstyrelsen med lägesrapporter och information om händelseutvecklingen²⁰. Lägesbilder av krisens påverkan på kommunens olika verksamheter sammanställdes dagligen 8-15 september, varannan dag 18-22 september, och efter det en gång i veckan fram till den 19 december, och ytterligare en den 31 januari 2024. Kommunen har delat sina lägesbilder i en WIS upprättad av Länsstyrelsen samt muntligt på samverkansmöten med olika aktörer.

Det är beredskapssamordnaren som har haft ansvaret för att sammanställa lägesbilderna, och detta har gjorts utifrån en mall som togs fram 2022. Mallen togs fram efter utvärderingen av arbetet med lägesbilder under Covid-19, där det lades fram synpunkter på att en mall för insamlandet av information hade varit önskvärt. Lägesbilderna under ASF blev ett sätt att testa mallen och arbetssättet i skarpt läge, och upplevelsen var att de generellt fungerade bra. Inom den egna organisationen har arbetet med lägesbilder uppfattats positivt för att få en förståelse för kommunens helhetssituation och inte bara den egna verksamheten. Samtidigt finns en kommentar som framkom i utvärderingen av krishanteringen under Covid-19 kvar, att det hade behövts en tydligare struktur för hur underlaget till lägesbilderna ska se ut och en struktur för att samla in lägesbilderna. Här anser utvärderarna att det hade varit värdefullt att tidigt göra en mer systematisk och detaljerad riskbedömning och konsekvensanalys för kommunens samtliga verksamhetsområden och för det lokala närings-, och föreningslivet, samt att följa upp dessa regelbundet. Mindre justeringar av lägesbilderna har gjorts under tiden för krisen, exempelvis vad och vilka verksamheter som inkluderas i lägesrapporterna. Påverkan på näringsliv och turism kom in i lägesbilderna efter ungefär en vecka (12 september) och det framkommer i intervjuer synpunkter på att det tog lite för lång tid innan bland annat denna verksamhet inkluderades i lägesrapporterna.

Under hösten har olika verksamheter i kommunen också gjort egna konsekvensanalyser, till exempel inom skolområdet, Valfärd och service och V-Dala, för att belysa krisens påverkan på olika områden så som exempelvis sophämtning, planprocesser och friluftsdagar. En konsekvensanalys har också tagits fram under ledning av Länsstyrelsen Västmanland utifrån ett uppdrag från Länsrådet. Denna konsekvensanalys gjordes i dialog med berörda kommuner och kommunalteknikförbund under ett fysiskt möte i mitten på oktober, och har resulterat i ett utkast. En färdig version har dock inte kommunicerats med kommunen vid tidpunkten för utvärderingen, och resultaten kommunicerades inte heller med SJV eller SVA förrän i januari 2024. Det finns lite olika synpunkter på vilken påverkan det fått att konsekvensanalysen inte delades med de nationella myndigheterna. Någon menar att det försenade myndigheternas kännedom om samhällskrisen och att en tidigare kännedom om konsekvensanalysen hade kunnat leda till att områdesbegränsningarna lättats tidigare, och att dispensansökningar bedömts på ett annat sätt. Andra menar att kommunen varit tydlig med samhällskonsekvenserna på alla möjliga sätt, och att situationen lokalt därmed inte kan ha undgått myndigheterna.

¹⁹ Plan för hantering av extraordinära händelser 2023. Dnr. KS 2023/0114

²⁰ *Handbok i civil beredskap för kommuner – 1. Övergripande processer*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2024.

Fokusområde samverkan

Eftersom utbrottet av ASF påverkade ett geografiskt område som spänner över såväl flera kommuner som två län, och engagerar aktörer från en mängd olika organisationer, har samverkan varit en nyckelfunktion i krishanteringsarbetet. Vi kan se att redan existerande nätverk är viktiga för fungerande samverkan även under en kris. Respondenterna har huvudsakligen använt sig av kontakter internt och externt som de hade redan innan krisen. *”Kunde växla upp snabbt utifrån ett redan upparbetat sätt att jobba.”* Detta har varit betydelsefullt både för personer i ledande position och i verksamhetsnära nivå. Nätverken har varit både formaliserade, till exempel via Region Västmanland, eller organiskt framväxta genom att man i det vardagliga arbetet ofta samarbetar i olika frågor inom sitt verksamhetsområde. I allmänhet har det mellankommunala och regionala stödet från nätverken beskrivits som värdefulla och stöttande, och fungerat både som bollplank och avlastning. Samtidigt har krishanteringsarbetet också inneburit många nya samverkansytor, där en utmaning ofta ligger i att reda ut roller och ansvarsfördelning, att hitta effektiva arbetsätt som gynnar alla parter. Här vill utredarna lyfta vikten av att tydligt uttrycka vilka förväntningar de olika aktörerna har på varandra i samarbetet. I detta avsnitt presenteras en analys av samverkan med myndigheter, på regional och mellankommunal nivå, samt med civilsamhället.

Samverkan med myndigheter

Som tidigare noterat fanns initialt en osäkerhet såväl från kommunen själv som från SJV och SVA kring vilken roll kommunen skulle kunna spela i krishanteringsarbetet. Detta tar sig till exempel uttryck i hur SJV initialt närmade sig kommunen; till handläggare med praktiska frågor kring kartor snarare än till kommunledningen för att initiera samverkan. Här var dock kommunledning via beredskapssamordnare snabba på att få tillgång till de möten som hölls under de första dagarna, och när kontakt var etablerad blev det uppenbart för båda parter att kommunen hade en viktig roll att spela med sin kännedom om lokala förhållanden och lokala kontaktnät. Man hade inom kommunen mycket tidigt en samsyn om att krisledningsmandatet gällande smittobekämpningen låg hos SJV, och att kommunens roll i detta var att underlätta myndighetens uppgift på bästa sätt. Samtidigt som att man lade vikt vid att inte ifrågasätta de restriktioner som pålades, fanns det också inom kommunen tidigt en förståelse för att breda samhällskonsekvenser skulle uppstå till följd av dessa, och därmed såg man det också som kommunens uppgift att bevaka och kommunicera effekterna av restriktionerna:

”Däremot är det väldigt tydligt att de här expertmyndigheterna är ju inte experter på hur samhället fungerar. Men det kan ju vi vara, i alla fall på hur lokalsamhället fungerar.”

I mötesdokumentation från den 14 september fastslås att det finns ett behov av att lyfta hur restriktionerna påverkar kommunen, med fokus på verksamheterna hälsa, föreningar och näringsliv.²¹ Genom intervjuerna framkommer att man upplever att SJV har lyssnat på kommunens och privata aktörers behov av dispenser i de fall när man varit tydliga i att beskriva lokala förhållanden eller konsekvenserna vid ett avslag. En slutsats från respondenterna själva är därför att kommunen kan bli bättre på att trycka på och se till att andra aktörer förstår kommunens aspekter och behov, och att inte tro att andra aktörer ska förstå detta av sig själva. En del i detta är också se till att kommunens behov av olika former av stöttning mottas och tas om hand av rätt instans.

Det framkommer att SJV's OLC på plats i Fagerstas kommunhus öppnade upp för en god samverkan genom de kontakter som etablerades med tjänstepersonerna som kom att befinna sig

²¹ Mötesdokumentation ”Minnesanteckningar ASP 2023-09-14”

på plats. En fysisk närvaro blir på detta sätt positivt för samverkan och goda kontakter där det inte finns tidigare nätverk och vana att samarbeta. Samtidigt hade denna samverkan kunnat etableras fortare om det funnits en förståelse hos alla parter om hur viktig kunskapen om platsen och dess förutsättningar är för en lyckad kriskommunikation och effektiv krishantering. Inledningsvis fanns en uppmaning från SJV till de kommunala tjänstepersonerna att inte störa SJV's personal som var på plats i kommunhuset, men när kontakt mellan tjänstepersoner från myndighet och kommun etablerades beskrivs att denna ofta var till gagn för båda parter. Här är en lärdom att möten där tjänstepersoner i verksamhetsnära positioner får delta och direkt för myndighetspersonerna förklara lokala förhållanden kan vara ett effektivare sätt att lyfta de lokala konsekvenserna.

Förutom frågor kring avslag av dispenser är också frågan om ersättning för indirekt drabbade näringslivsaktörer central i kommunens krishanteringsarbete. Man upplever det som svårt att som mindre kommun nå fram på nationell nivå för att få gehör för hur små företag i kommunen drabbades av konsekvenserna.

”Ur ett nationellt perspektiv är det inga stora frågor, men för kommunen är det svårt att nå fram för att man är så liten och ur ett nationellt perspektiv små konsekvenser.”

Från kommunens perspektiv hade det varit önskvärt att SJV kunnat samarbeta med andra relevanta myndigheter, exempelvis Tillväxtverket som ansvarar för näringslivsfrågor, för att bättre kunna fånga upp samhällskonsekvenserna och bemöta behoven av ersättning för de indirekt drabbade som inte ryms inom de ramar SJV har att arbeta med. I denna fråga har man kunnat få stöttning av SKR, vilket beskrivs i nästa avsnitt.

Regional samverkan

Även om det från start var tydligt att SJV hade krisledningsmandat för krisen relaterat till smittspridningen fanns en otydlighet i vem som skulle ansvara för det lokala samordningsarbetet, framförallt i hanteringen av samhällseffekterna. Från Fagersta kommuns sida fanns en förväntan på Länsstyrelsen Västmanland att de skulle samla berörda kommuner för samordning och informationsspridning, liksom att vara kommunens väg in till regeringen. Denna roll fastslås i MSB's *Handbok i civil beredskap för kommuner*²² som anger att Länsstyrelsen under en samhällsstörning ska ”vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån” vilket bland annat innebär ansvar för att ”skapa nödvändig samordning och arbeta för samverkan mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringssystemet utom och inom länet”. Genom intervjuerna framkommer att denna förväntan inte möttes från Länsstyrelsen, som beskrivs ha intagit en avvaktande roll varför mycket av det praktiska arbetet för regional samordning och samverkan landade på Fagersta kommuns medarbetare. Denna avvaktande position hos Länsstyrelsen kan tillskrivas några olika förklaringar. Vi kan skönja att Länsstyrelsens tolkning av krisens omfattning och ägandeskap fokuserade på smittokrisen mer än samhällskrisen, och att man därmed såg sin roll som underställd SJV's krisledningsmandat. Det förefaller råda en bristande samsyn kring vilka frågor som faller under Länsstyrelsens ansvar gentemot Region Västmanland, där Länsstyrelsen anser att Regionen är dem som har ansvar för frågor kring näringsliv och föreningsliv. En annan anledning är att det smittade området innefattar ett geografiskt område som spänner över två län, och därför ansåg inte Länsstyrelsen i Västmanland att de hade mandat att kalla kommuner utanför sitt geografiska ansvarsområde. Ytterligare en förklaring kan ligga i att Länsstyrelsen i Västmanland initialt i ASF-krisen var engagerade i att hantera en stor översvämning i Sala kommun, där man fanns på plats med en krisledningsstab,

²² *Handbok i civil beredskap för kommuner – 1. Övergripande processer*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2024, s. 6.

vilket kan ha påverkat bedömningen av vad utbrottet av ASF innebar. Här vill utredarna även notera att den samverkansperson från Länsstyrelsen som fanns på plats i Fagersta uttryckt en frustration över situationen.

Kommunen beskriver samarbetet med Region Västmanland som mer givande, där Regionen var behjälpliga med kartläggningar kring hur näringslivet drabbats, och man kunde även dra nytta av de upparbetade nätverk som fanns mellan olika kommuner under Regionens paraply. Vad gäller frågan om ersättningar till indirekt drabbade näringslivsaktörer har SKR varit en betydelsefull samverkanspart som backat upp kommunen i kontakter på regeringsnivå och fungerat som rådgivare.

Utredarna kan här se att denna otydlighet i roller och ansvarsfördelning har hakat upp den regionala samordningen och samarbetet, vilket riskerar att leda till att viktiga åtgärder i krishantering försenas, eller att olika parter ”springer på bollen” utan den samordning som krävs. I denna kris blev resultatet att kommunens tjänstepersoner fick dra ett stort lass gällande samordningsinsatser med andra drabbade kommuner. Inför kommande händelser är en rekommendation att tidigt diskutera med berörda parter (Länsstyrelse, Region, berörda kommuner) hur roll-, och ansvarsfördelningen bör se ut och vilken aktör som ska vara sammankallande i vilka frågor.

Mellankommunal samverkan

En önskan om mer samordning mellan kommuner framkommer också i intervjuerna, både vad gäller praktiska frågor som skyltuppsättning (se mer nedan) samt hur gemensamma förbund ska fördela sina resurser om större kriser drabbar flera kommuner i ett och samma förbund. Kommunalteknikförbundet har exempelvis en mängd resurser som kan sättas in vid en kris, men beskriver sig varken ha resurser eller en organisation för att hantera en större kris som drabbar båda kommunerna i förbundet samtidigt.

En fråga som kommit upp på olika sätt i nästan alla intervjuer är hur, var och när SJV's skyltar (se bild 3) med information om smittad zon sattes upp runt om i kommunen. Här finns det olika bilder av vem som beslutade hur Länsstyrelsens anvisningar kring uppsättningen skulle tolkas och tillämpas och vem som egentligen ägde besluten kring uppsättandet. Att frågan om skyltar återkommer kan till stor del relateras till att skyltuppsättandet hanterades på ett annat sätt i närliggande kommuner - både vad gäller tid och plats för skyltar - vilket ledde till oklarheter för invånarna och en offentlig debatt kring frågan. Den som rör sig i skog och mark uppfattar inte alltid när kommunala gränser korsas och då blir olika hantering av skyltfrågan förvirrande – oavsett vilken kommun som hanterat frågan rätt eller fel. Om det funnits en samverkan mellan olika kommuner i frågan hade skyltarnas placering/icke-placering i skog och mark förmodligen inte väckt någon uppmärksamhet, men nu har detta i stället kommit att bli en fråga för diskussion både internt och externt. En lärdom av detta bör vara att samordning och förankring både internt och externt är centralt även när frågor brådskar.

Samverkan med civilsamhället

Samverkan med civilsamhälle beskrivs ha fungerat väldigt bra. Många har ställt upp med olika former av resurser – tid, lokaler, maskiner – utan att på förhand veta om det skulle utgå ersättning. Detta beskrivs delvis kunna relateras till en känsla av delaktighet och lokalt ägandeskap, att lokalsamhällets insatser och kunskaper har efterfrågats, vilket också skapar en vilja att bidra. Kommunen har inte varit direkt drivande i denna samverkan, eftersom den har samordnats av SJV och SVA, däremot har kommunen varit synlig och uppmuntrat de frivilliga insatserna genom att exempelvis fixa smörgåsar till jägarna, ordnat fram majs till åtlar samt ställt upp med arbetslag till

att förstärka viltstängsel som underlättat jägarnas arbete. Närhet som betydelsefullt för god samverkan lyfts också fram utifrån jägarnas perspektiv, där vissa upplevde ett visst avstånd och inte full förståelse från tjänstepersoner ”som satt i kommunbuser” (vilket gäller både kommun och SJV) men däremot mycket god samverkan med SVA som var på plats i fält med jägarna. Samverkan med kommunen beskrivs som flexibel och lösningsorienterad i den absoluta krisfasen, men mer stelbent i frågor som inte direkt relaterats till krisen. Exempelvis beskrivs hur det tog lång tid för kommunen att fatta ett beslut relaterat till lokaler för att tillvarata köttet från avlivade friska vildsvin.

Lärdomar

Utvärderingen av kommunens krishantering under utbrottet av Afrikansk svinpest har gjorts utifrån de tre fokusområdena Ledning och styrning, Kriskommunikation, och Samverkan. I detta avsnitt summeras lärdomar som kan dras utifrån dessa fokusområden, men även teman som går lite utanför dessa tre berörs. En sådan generell lärdom för denna kris är att olika kriser är interrelaterade, att en typ av kris kan skapa en annan. ASF var en kris som man på nationell nivå var förberedd på, även om man kanske främst hade förväntat att den skulle uppstå på annan plats. Även på lokal nivå fanns ASF inkluderat i risk- och sårbarhetsanalyser. Däremot saknas på alla nivåer en beredskap för de samhällseffekter smittan och restriktionerna i skog och mark kom att innebära för lokalsamhället. Denna typ av konsekvens är dock inte unikt för ASF - pandemi, skogsbrand, översvämningar etc. får också samhällskonsekvenser – men kanske var samhällskrisen nu mer oväntad? För att inte stå oförberedd när en kris leder till samhällseffekter är en rekommendation är att **utveckla den breda genomlysningen av RSA och uppdatera med samhällseffekter av olika typer av kriser.**

Ledning och styrning

När det gäller ledning och styrning kan vi inledningsvis konstatera att det finns många fördelar med att vara en liten kommun när det gäller effektivt krishanteringsarbete. Det är ofta korta beslutsvägar och ett lösningsfokuserat arbete utifrån enskilda medarbetares kompetenser. Samtidigt är det viktigt att ledningen har kännedom om de olika insatser som görs för att hantera krisen: vågskålen mellan att enskilda medarbetare vågar fatta egna beslut och en stark central styrning av insatser. Lägesbilder kan vara en del i en sådan översiktlig kunskap om kommunens olika verksamheter, men då behöver det **säkerställas att relevanta verksamheter inkluderas i informationsinsamlingen som utgör underlag till lägesbilden.** Detta är viktigt även för att tidigt få syn på oväntade samhällskonsekvenser. För att säkerställa detta skulle någon form av **checklista** kunna tas fram. En lärdom som återkommit på flera sätt under denna kris är att det är bättre att börja stort för att senare minska ner, snarare än tvärt om. Det upplevs mer positivt att områden med restriktioner minskas efterhand, än att de utökas. Och att kommunen gick upp i stabsläge med en gång har också visat sig positivt, även om man inte initialt förstod omfattningen av krisen och om det verkligen skulle behövas stabsläge. På samma sätt skulle det kunna fungera med lägesbilderna – hellre inkludera för många verksamheter initialt än för få.

En annan fördel med den lilla kommunen är att många tjänstepersoner har en vana att jobba tillsammans i vardagliga situationer, vilket är positivt för samarbete under en kris. Forskning visar att grannar som känner varandra är mycket bättre på att stötta och hjälpa varandra i en kris, och det samma gäller även en kommunal organisation. Samtidigt är det viktigt att inte tro att kännedom om varandra ger sig självt bara för att organisationen är relativt liten. **För att vara rustade för att ha rätt nätverk och kontakter internt i kommunen behöver dessa underbyggas i den normala verksamheten.**

Men det finns också nackdelar att vara en liten kommun. Organisationen är mer sårbar om exempelvis en nyckelfunktion är sjuk eller vakant. I kommunens *Plan för hantering av extraordinära händelser* finns ett avsnitt om ”Rutiner för skiftgång och avlösning”, men detta avsnitt gäller för krisorganisationen och inte övriga tjänstepersoner. ASF-krisen har visat att nyckelpersoner i en kris inte alltid är begränsade till dem som sitter i krisledningsgruppen, varför en lärdom är att **det behöver finnas rutiner för skiftgång och avlösning även av andra tjänstepersoner inom kommunen**. Frågor som behöver diskuteras är vem/vilka som har förmågan att täcka upp, och vem har ansvaret för att ta in stödresurser till de personer som behöver stöttning vid hög arbetsbelastning som följd av kris. Det är inte rimligt att anta att personen som är överbelastad av akut krishanteringsarbete alltid har förmågan att själv kalla in extra resurser eller stöd. Vilka som är nyckelpersoner som riskerar hög arbetsbelastning kommer att skifta med olika kriser, och en identifiering och stöttning till dessa personer bör kunna **inkluderas i funktion K1 Personal**. Relaterat till kommunens relativt lilla organisation bör det även finnas en plan för att hantera vad som händer vid en kris om alla funktioner inte är på plats, det vill säga om en nyckelfunktion är vakant, sjukskriven eller liknande.

Kriskommunikation

Den externa kriskommunikationen förefaller ha fungerat väl. Det fanns tidigt en samstämmighet i att använda och hänvisa till SJV's information kring smitta och restriktioner. Den externa kommunikationen har på detta sätt blivit väldigt tydlig, och det framstår som om det funnits en bred acceptans för restriktioner och åtgärder bland invånarna i Fagersta. Initialt var det förstås många frågor om vad som gällde kring restriktionerna i skog och mark samt ersättningar till näringsidkare, men informationsmöten och en allmän transparens gällande arbetet med båda kriserna förefaller ha skapat en allmän förståelse och acceptans för situationen. Att personal från SJV och SVA har funnits på plats har också varit positivt även för invånarna för en känsla av att arbete pågår för att hantera krisen och för möjligheten att ställa frågor i vardagliga möten. En viktig lärdom från denna kris i relation till tidigare kriser är att informationsmötena för allmänheten har fungerat mycket bra. Detta hör bland annat samman med att rätt personer fanns på plats för att svara på frågor, och att deltagarnas förväntningar kunde mötas. Det finns alltså möjlighet att lära sig av dessa möten, för att även vid kommande kriser kunna hålla lyckade informationsmöten för allmänheten. Därför är en rekommendation att utifrån kunskapen om den lokala kontexten, **ställa samman de viktigaste lärdomarna och faktorerna för ett bra informationsmöte**.

Viktigt för framtida kriser är också att **säkerställa tillgängligheten till kommunen för allmänhet via kommunens växel även på kvällar och helger under krisers initiala faser**, för att kunna ta om hand de frågor som uppkommer från allmänheten.

När det gäller den interna kommunikationen har utvärderingen visat på att krisledningsorganisationen kan uppfattas som hierarkisk med ibland inte helt transparenta beslutsvägar. En rekommendation är därför att **se över hur beslut kommuniceras på ett tydligare sätt internt, och hur kommunikationsvägar mellan ledning och enskilda tjänstepersoner som har nyckelroller i krishanteringen kan underlättas**.

Samverkan

Samverkan inom kommunen har redan berörts som central och viktig att fortsatt arbeta med för att kommunen som organisation ska vara rustad för en kris. Samverkan med olika externa aktörer har också visat sig centralt för att hantera både smittokrisen och samhällskrisen. Smittokrisen hanterades formellt av SJV, men det sättet kommunen samverkade med SJV och SVA blev centralt för att arbetet flöt på smidigt för myndigheternas personal. Detta inkluderar både att upplåta plats

i kommunhuset för SJV's operativa ledningscentral, men också att bistå med lokalkännedom och lokala nätverk. Dessa delar har visat sig avgörande för flera vitala delar i krishantering, så som samarbetet med jägarna, kunna få tillgång till lokaler för informationsträffar och hantering av kadaver, tillgång till redskap och maskiner, hjälp att ordna övernattningsplatser/hotell till inresande OLC-personal, samt kunskap om mottagarna av krisinformationen för att kunna sprida den på bästa sätt.

Genom utvärderingen framkommer även några förbättringsområden i fråga om samverkan, framför allt relaterat till samhällskrisen men delvis även till smittokrisen. Det har inte funnits en regional samsyn om ansvarsfördelning. Det kan finnas rätt och fel i detta, men det är olyckligt om en bristande samsyn leder till ineffektiv krishantering. Därför är en rekommendation att tidigt i en kris, och kanske ännu hellre innan en kris uppstår, **diskutera med berörda parter (Länsstyrelse, Region, berörda kommuner) hur roll-, och ansvarsfördelningen bör se ut och vilken aktör som ska vara sammankallande i vilka frågor.**

En sådan diskussion skulle också kunna inkludera diskussion om nyckelpersoner i krishanteringsarbetet, och se till att koppla samman dessa personer från olika kommuner, för gemensam hantering av frågor relaterade till krisen. **Brådskande praktiska frågor som inbegriper flera aktörer måste samordnas.** Detta för att undvika olika hantering i olika kommuner, som i exemplet med skyltarna.

En annan fråga relaterat till samverkan och kommunens storlek är att en nackdel med att vara en liten kommun är att det kan vara svårt att nå fram med sitt budskap till nationella beslutsfattare. Det som är en stor kris i en liten kommun kan ur ett nationellt perspektiv framstå som en ganska liten fråga som inte prioriteras lika högt som kommunen i fråga skulle önska. Lokala tjänstepersoner och politiker kan också vara fullt upptagna i det lokala krishanteringsarbetet och ha svårt att hinna med ett lobbyarbete på nationell nivå. I denna fråga kan det vara viktigt **att ha en plan för vilka resurser som finns för hjälp att föra kommunens talan.** SKR är en sådan resurs som varit till stor hjälp i krishanteringsarbetet runt ASF, men även Region Västmanland.