

RAPPORT

Trafikverkets hantering av afrikansk svinpest



Trafikverket

Postadress: Gasverksgatan 7, Västerås

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Trafikverkets hantering av afrikansk svinpest

Författare: Dreifaldt Malin, PLmrb

Dokumentdatum: 2024-08-20

Ärendenummer: TRV 2023/97693

Kontaktperson: Malin Dreifaldt

Foto: Fordonsresurser

Innehåll

Bakgrund.....	4
1 Hanteringen av afrikansk svinpest.....	5
Jordbruksverket hemställer till Trafikverket att sätta upp stängsel	5
Trafikverkets regionala stab aktiveras	6
Uppbyggnaden av regionala staben	7
Det operativa arbetet	8
Lärdomar.....	10
Roller, ansvar och mandat.....	10
Perspektivförståelse	10
Stabsarbetet.....	11
Inventering och prioritering av berörda projekt.....	12
Framtagning av ny rutin för påkört vilt.....	12
Kommunikation internt och externt	12
Digitalt stöd.....	13
Avslut	13

Bakgrund

Ett dött vildsvin hittas strax sydost om Fagersta den 6 september 2023. Efter provtagning konstaterades det att djuret hade blivit smittat av afrikansk svinpest.

Med anledning av att ett utbrott av afrikansk svinpest har bekräftats behövde en smittad zon fastställas i det område där sjukdomen förekom. För att minimera risken för spridning av sjukdomen ska det inom zonen gälla vissa förbud och restriktioner.

Sammanställningen av denna rapport har gjorts av delar av den regionala staben. Det underlag som använts till rapporten är regionala stabens individuella utvärderingar samt anteckningar efter en gemensam utvärdering med nationell stab, regional stab samt de operativa verksamheter som verkade ute i fält.

1 Hanteringen av afrikansk svinpest

I det inledande skedet i början av september hanterades Trafikverkets verksamhet kopplat till afrikansk svinpest av den nationella staben. Staben kallade till interna samverkansmöten och representerade Trafikverket vid de olika samverkanskonferenser som Jordbruksverket, MSB och länsstyrelserna kallade till.

Den nationella staben tillsammans med nationell TiB samordnade Trafikverkets arbete kopplat till afrikansk svinpest under perioden 6 september – 9 oktober 2023. Under samma tidsperiod samordnade en regional TIB och T3-funktionen berörd verksamhet inom Region Öst. Den regionala staben aktiverades 9 oktober 2023.

När den regionala staben avslutade sitt arbete hanterades fortfarande vissa kvarvarande uppgifter av de tidigare stabsmedlemmarna som hade verkat i den regionala staben. Trafikverkets hantering av svinpesten avslutades i juni 2024.

Under hela arbetet har VO Underhåll ansvarat för stängslingen.

De mest omfattande arbetsuppgifterna i Trafikverket, utöver själva stängslingen, har varit inventering och prioritering av berörda projekt, framtagande av ny rutin för påkörvt vilt i smittad zon samt kommunikation.

Jordbruksverket hemställer till Trafikverket att sätta upp stängsel

Den 28 september 2023 inkommer en hemställan till Trafikverket, där innebörden är att Jordbruksverket önskar att Trafikverket sätter upp det stängsel som ska hindra smittspridning. I hemställan beskrivs också en önskan om att Trafikverket även ska avveckla stängslet när smittan är bekämpad.

Samma dag beställer den nationella staben arbetet av VO Underhåll och arbetet med att sätta stolpar påbörjas. I början av oktober skickar Jordbruksverket en kravspecifikation på vilket stängsel som ska användas. Detta innebär att en annan typ av stängsel måste beställas och det stängsel som redan beställts kan inte nyttjas för detta ändamål.

Trafikverkets regionala stab aktiveras

Vid ett extrainsatt möte med den regionala koordineringsgruppen den 8 september fattades beslutet att den regionala hanteringen skulle samordnas mellan Region Öst och Region Mitt av en beredskapssamordnare från respektive region. Deras uppgifter blev att delta i de samverkanskonferenser som Jordbruksverket och länsstyrelserna kallade till samt ansvarade för interna samverkansmöten med berörda verksamheter regionalt.

Vid ett möte den 5 oktober inom Region Öst togs förslag på inriktning och uppbyggnad av en regional stab fram. Den regionala direktören för Region Öst tog beslut om att Region Öst skulle arbeta i stab gällande hanteringen av afrikansk svinpest. Staben aktiverades från och med den 9 oktober 2023.

Syfte och mål med staben var:

- Trafikverket ska kunna bedriva nödvändig och planerad verksamhet i det berörda området utan att smittan sprids.
- Omfallsplanering ska ske på lång sikt (år) samt minimering av konsekvenser för övrig verksamhet inom Trafikverket.
- Jordbruksverket har ett behov av att Trafikverket bistår Jordbruksverket med att hindra smittspridning genom att exempelvis stängla in utpekade områden. Detta är ett uppdrag som är utanför Trafikverkets ordinarie verksamhet. Därmed är Trafikverket i behov att prioritera sin ledningsförmåga.
- Staben ska vara ett stöd till regional koordineringsgrupp.

Eftersom den stängslingen som Jordbruksverket önskade går utanför Trafikverkets uppdrag, hemställer den regionala staben den 9 oktober till regeringen att få bistå Jordbruksverket. Regeringen beslutar den 19 oktober 2023 att ge Trafikverket i uppdrag att till och med den 31 december 2024 bistå Jordbruksverket med uppförande av stängsel i syfte att minska spridningen av afrikansk svinpest med anledning av utbrottet i Fagersta och Norbergs kommuner.

För de kostnader som uppkommer internt hos Trafikverket och för vidtagna stängslingensåtgärder får Trafikverket rekvirera högst 60 miljoner kronor från Jordbruksverket. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel uppförda anslaget 1:6 Bekämpning av smittsamma djursjukdomar, anslagsposten 1 Bekämpning av smittsamma djursjukdomar. (LI2023/03413, LI2023/03377)

Övergången från nationell till regional stab

När den regionala staben etablerades skedde ingen överlämning mellan nationell stab och regional stab. Inte heller lämnades någon dokumentation över till den regionala staben.

Allt eftersom oklarheter identifierades efterfrågade regional stab befintlig dokumentation, exempelvis beslut om inköp av stängsel.

En viktig lärdom av detta är att genomföra någon form av överlämning så att den tillträdande staben har kontroll över vad som skett i det tidigare skedet. Vikten av en tydlig dokumentation i form av logg och/eller stabsarbetsplan är helt avgörande.

Uppbyggnaden av regionala staben

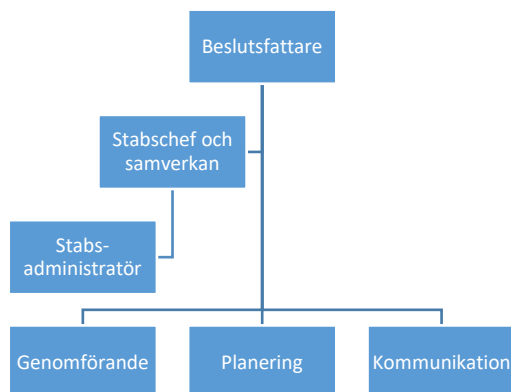
Den regionala staben som byggdes upp verkade från 9 oktober fram till mitten av november. Därefter fullföljde den tidigare staben vissa kvarvarande uppgifter där Trafikverkets medverkan krävdes.

De stabsfunktioner som i det första skedet aktiverades var stabschef, genomförande, planering, kommunikation och samverkan. Därutöver fanns stabsadministratörer att tillgå, kopplade till staben.

Staben bevakade områden som berörde personal, säkerhet, logistik och ekonomi. Kontaktperson för juridikfrågor fanns att tillgå vid behov.

I samband med etablering av staben riktades frågor om bemanning till andra delar av Trafikverket.

I uppbyggnadsskedet fanns vissa problem gällande bemanning. Detta löstes med stöd av samverkan mellan regiondirektörerna i de berörda regionerna.



Kommunikationsfunktionen bemannades av kommunikatörer från den centrala kommunikationsfunktionen. Genomförandefunktionen bemannades av en beredskapssamordnare från region Syd och en beredskapsplanerare från VO Investering. Juridiskt stöd fick den regionala staben från CF Juridik och planprovning.

I det inledande skedet genomförde den regionala staben två stabsorienteringar per dag (kl. 08.30 och kl. 13.00). Varje eftermiddag levererades en lägesbild till nationell stab och andra berörda delar av Trafikverket.

De sista veckorna som staben var aktiverad levererades en lägesbild tre gånger per vecka (måndag, onsdag och fredag).

Som en del av efterarbetet stöttade Trafikverket Jordbruksverket med frågor kopplat till upphandling av stängslingsresurser. Detta gjorde att Jordbruksverket blev bättre rustade både inför kommande nedtagning av stängslet i Fagersta samt när det gäller nya stängsel i händelse av nya smittor. Detta stöd genomfördes av CF Inköp och logistik.

Det operativa arbetet

VO Underhåll påbörjade i slutet av september stängslingen i det berörda området. I arbetet deltog medlemmar ur frivilliga försvarsorganisationer, som har avtal via Fordonsresurser.

I arbetet var Trafikverkets bandvagnar till stor hjälp på grund av delvis svår terräng.

Utöver stängslingen har VO Underhåll genomfört både förebyggande åtgärder som t.ex. skyltning och städning vid rastplatser och operativa åtgärder som förändringar i driftåtgärder och deltagande i samverkansmöten.

Genomförandefunktionen hade regelbundna avstämningar med projektledare UH och berörda entreprenörer för att stämma av hur arbetet fortlöpte, om beräknad tidsplan höll och lyssna av om det uppkommit behov av samverkan eller avstämningar med Jordbruksverket där staben kunde vara ett stöd. Allt eftersom arbetet fortlöpte hade också berörd entreprenör direkta avstämningar med Jordbruksverket för att effektivisera arbetet.

Som en del av det operativa arbetet behövdes Trafikverkets underhålls- och investeringsåtgärder koordineras genom bland annat samverkan med

regionala koordineringsgruppen, RKG. Dispenser behövde sökas för samtliga åtgärder som planerades att genomföras inom restriktionszonen. Planeringsfunktionen i den regionala staben genomförde ett omfattande inventeringsarbete i syfte att koordinera Trafikverkets dispensansökningar till Jordbruksverket.

Kostnaden som Trafikverket har fakturerat Statens jordbruksverk är 41 407 804 kr.



Stängsling runt kärnområdet

Lärdomar

Utvärderingen av Trafikverkets hantering av afrikansk svinpest har genomförts genom att varje individ i den regionala staben har genomfört individuella utvärderingar. Därefter har en gemensam utvärdering med regionala och nationella staben genomförts. Lärdomarna som följer är en sammanställning av vad som framkommit under utvärderingarna.

Roller, ansvar och mandat

Hanteringen hade underlättats om en tydlig överlämning mellan nationell och regional stab hade genomförts. Detta skulle ha inneburit en överlämning av befintlig dokumentation samt genomgång av fattade beslut och pågående arbeten.

Regelbundna möten i form av Trafiksamverkan har genomförts i syfte att hantera händelsen gemensamt i hela myndigheten. Under de mötena kunde eventuella oklarheter kopplat till ansvar och roll redas ut. Arbetsformen gav också tillfälle till koordinering och informationsspridning.

Vissa frågor besvarades inte och flera personer har lyft bristen på återkoppling i sina utvärderingar. Frågor lyftes internt men fastnade på nationell nivå och blev obesvarade under lång tid.

Även de olika inblandade myndigheternas roller och ansvar behöver belysas. Trafikverket har inte något mandat att sätta upp stängsel i syfte att hindra smitta. Det mandatet finns idag bland annat hos Jordbruksverket. Detta innebär att Trafikverket behövde hemställa hos departementet att få genomföra stängslingen. Departementet instämde i de slutsatser som Trafikverkets regionala stab beskrev i sin hemställan och gav genom ett regeringsuppdrag Trafikverket uppdraget att stödja Jordbruksverket.

I arbetet med roller, ansvar och mandat är CF Juridik och planprovning en resurs som ska nyttjas för att säkerställa ett juridiskt korrekt agerande.

Perspektivförståelse

Under utvärderingarna har flera frågor kopplat till perspektivförståelse lyfts. Det handlar bland annat om förståelsen mellan olika delar av myndigheten Trafikverket. Att hantera händelser enligt närhetsprincipen blev i arbetet med svinpest en avgörande fråga.

I inledningen av händelsen ansvarade nationell nivå för hanteringen. Efter en tid övergick dock ansvaret till regional nivå. För att en sådan nivåflyttning ska fungera optimalt krävs en förståelse från båda nivåerna om den andra partens förutsättningar utifrån händelsen. Nationell nivå behöver förstå att en hantering så nära händelsen som möjligt blir mer effektiv. Och regional nivå behöver förstå att nationell nivå inte haft samma lokala kännedom om andra berörda aktörer som regional nivå har.

En utmaning finns i samverkan mellan två myndigheter med så olika kultur och verksamheter som Jordbruksverket och Trafikverket. Det krävs perspektivförståelse för att förstå att myndigheterna är specialiserade på helt olika områden. Jordbruksverket har, helt naturligt, inte djupa kunskaper gällande infrastruktur och byggnation i svår terräng. På samma sätt som Trafikverket inte är specialister på djursmittor och åtgärder för att minska risk för smitta.

En samverkan i ett akut skede kräver stor ödmjukhet från båda parter samt en förmåga att lyssna och ta till sig av vad den andra myndigheten beskriver utan att ta över den andres uppdrag. Vikten av att ta sitt ansvar och låta andra aktörer ta sitt ansvar är stor. Ansvarsprincipen blev under hanteringen av svinpesten, på detta sätt, mycket konkret.

Stabsarbetet

Stabsmetodiken blir helt avgörande för hur effektivt arbetet med en händelse blir. Trafikverket har ett fastställt arbetssätt när det gäller mallar och annan dokumentation.

Att använda fastställd metodik underlättar vid överlämning och säkerställer att det underlag som behövs vid hantering och utvärdering finns.

Stabens utformning behöver anpassas till den händelse som ska hanteras. Likaså behöver stabsrytmen anpassas efter den intensitet som råder under de olika skedena i hanteringen.

Den inriktning som beslutats av högre chef behöver kommuniceras och nyttjas under hela hanteringen. Inriktningen ska kunna ändras vid behov. En tät kontakt med högre chef är därför en framgångsfaktor.

Inventering och prioritering av berörda projekt

När smittan påträffades förbjöds all närvaro i den smittade zonen och dess närområde. Det påverkade ett flertal projekt som Trafikverket genomförde eller planerade att genomföra i området.

Den regionala staben genomförde en inventering av vilka projekt som var eller kunde bli berörda av restriktionerna kring smittan.

Arbetet med inventeringen tog lång tid och det var inte enkelt att få fram vilka projekt som berördes. Utöver det krävdes många kontakter och påminnelser för att få fram vilka projekt som var aktuella.

Detta borde kunna göras mycket enklare om det fanns ett system/funktion som har en överblicksbild över all verksamhet som genomförs för hela myndigheten.

Framtagning av ny rutin för påkört vilt

Smittan genererade ett behov av att provta de djur som kördes på inom området. Detta gällde både på väg och järnväg.

För att ta fram en ny rutin för detta genomfördes myndighetsövergripande samverkan samt samverkan med Jordbruksverket. Ett beslut för hantering av påkört vilt i smittad zon finns nu framtaget och kan nyttjas vid framtida tillfällen. Chefen för VO TR har fastställt arbetssättet genom TRV 2023/116499.

Kommunikation internt och externt

Under hela hanteringen av afrikansk svinpest fanns ett stort behov av kommunikation såväl internt som externt.

Framtagande av FAQ och budskapsplattform behöver ske tidigt under en händelse och det är av stor vikt att det är tydligt vilken del av myndigheten som ansvarar för kommunikationen. Risk finns annars att information som ges är okoordinerad och att myndigheten upplevs som oense.

I kommunikationen kring den afrikanska svinpesten var det viktigt att det tydligt framgick att Trafikverket inte agerade på egen hand utan att myndigheten arbetade på Jordbruksverkets mandat och var ett stöd till dem.

Tidigt i hanteringen påbörjade flera medier sin granskning av hanteringen och flertalet frågor inkom till den regionala staben. För att kunna möta dessa frågor och hantera kommunikationen är det viktigt att

stabsmedlemmarna har grundläggande kunskaper om kriskommunikation.

Gällande kommunikationen och samarbetet med Jordbruksverket blev arbetssätten väsentligt annorlunda när den regionala staben aktiverades. Från att Trafikverket tog egna initiativ och genomförde exempelvis stängselbeställningar, till att myndigheten istället försökte vara ett stöd till Jordbruksverket. Det var Jordbruksverket som med stöd i lagstiftning och kunskap om djursmitta, kunde fatta beslut om exempelvis stängslets utformning.

Digitalt stöd

Arbetet i arbetsrum är i dagsläget nödvändigt för att kunna dela information i realtid. Samtidigt är arbetet i arbetsrum omständligt och kräver en hel del manuell handläggning bland annat för att tillse att alla som behöver tillgång till arbetsrummet har rätt behörighet.

Gällande arbetsrum skulle ett förberedande arbete underlätta. Förberedelser skulle kunna vara tillgång till arbetsrum som alla i myndigheten har behörighet till samt att en färdig struktur skulle kunna byggas upp. När sedan en händelse inträffar skulle arbetsrummet kunna aktiveras och namnges efter aktuell händelse.

Versionshanteringen var också en del i arbetsrummet som var utmanande. Vissa individer kunde bara se och redigera dokument som var publicerade i huvudversioner i arbetsrummet.

Avslut

Det finns omfattande lärdomar att dra av arbetet med afrikansk svinpest. Förhoppningen är att denna rapport kan bidra i arbetet såväl med framtida händelser som uppbyggnaden av beredskapsorganisationen.

Ett stort tack riktas till alla som bidragit i arbetet med Trafikverkets hantering av afrikansk svinpest.



Skylt vid riksväg 66

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

[trafikverket.se](https://www.trafikverket.se)