



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN



Västra Götalandsmodellen

Sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser – en vägledning

Rapport 2012:01

Rapport 2012:01
ISSN 1403-168X

Rapportansvarig: Matilda Johansson och Vendela Bodén
Foto: Jesper Svensson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, enheten för skydd och säkerhet

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen/vastragotaland under Publikationer/Rapporter.

Förord

Under en konferensmiddag hösten 2009 föddes idén till ett socialt riskperspektiv i risk- och sårbarhetsanalyserna. Det var Kajsa Sjösvärd, då arbetande på Länsstyrelsen i Västra Götaland och Valter Lindström, säkerhetsdirektör i Västra Götalandsregionen som hamnat vid samma bord och tyckte att riskhantering och främjande hälsoarbete borde kunna kopplas ihop på ett bättre sätt.

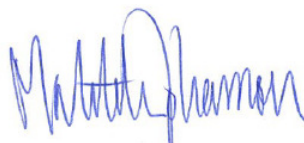
Länsstyrelsen i Västra Götalands län har sedan dess arbetat tillsammans med Västra Götalandsregionen för att skapa en gemensam bild av de sociala problem som finns, vilka risker de kan leda till och hur de kan hanteras. Tillsammans med Per-Olof Hallin, Malmö högskola, och en referensgrupp har en modell utvecklats för att få med sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser. Modellen har kommit att kallas Västra Götalandsmodellen. Arbetet har finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sedan år 2010.

Utvecklingen av Västra Götalandsmodellen uppmärksammades av MSB och Länsstyrelsen fick en förfrågan av myndigheten om att publicera en vägledning. Denna publicering är en första version och kommer att uppdateras under våren 2012. Ambitionen är därefter att revidera modellen allt eftersom erfarenheter från län och kommuner tas tillvara.

Göteborg, den 3 januari 2012



Lisa Nordahl
Säkerhetsdirektör
Länsstyrelsen Västra Götalands län



Matilda Johansson
Projektledare Sociala risker
Länsstyrelsen Västra Götalands län

Version: januari 2012

Komplett version med bilagor (bl.a. indikatormatris och sambandsmatris) presenteras under våren 2012

Innehållsförteckning

I. Sociala risker	3
Västra Götalandsmodellens utveckling.....	3
II. Sociala risker i risk- och sårbarhetsanalysen	4
Varför gör vi analysen?	4
Vem ska göra den?	4
Vem ska använda den?	4
Hur ska den användas?.....	4
III. Allmän riskbild av social karaktär.....	5
Vad är sociala risker?.....	5
Tillämpning utifrån styrande regelverk	7
IV. Västra Götalandsmodellen – angreppssätt för arbete med social risk- och sårbarhetsanalys.....	8
Steg 1 Skyddsvärt.....	10
Steg 2 Datainsamling.....	11
Steg 3 Risk och riskfaktorer	14
Steg 4 Scenarioupbyggnad	17
Steg 5 Sårbarhet	19
Steg 6 Förslag åtgärder	20
V. Erfarenheter i utvecklingsarbetet	22
Ulricehamns kommun, en pilot inom sociala risker.....	22
Nackas arbete som pilotkommun.....	23
Pilotförsöket på Länsstyrelsen Dalarna	24
VI. Publikationer, vägledningar och handböcker.....	25
Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser	25
VII. Bilagor	26

I. Sociala risker

Fysiska och tekniska risker har behandlats under lång tid inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser och det finns i allmänhet en övergripande bild av de risker som kan utvecklas till en kris. Våra kunskaper om risker av social karaktär och hur de ska ingå i en mer sammansatt bedömning av samhällets risker och sårbarheter är däremot begränsade.

Sociala risker¹ är inget nytt fenomen i samhället, inte heller är arbetet för att förebygga riskerna något nytt. Vad projektet vill bidra med är att erbjuda en metod för att identifiera, analysera och integrera risker av social karaktär inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen samt utveckla nätverk med olika samhällsaktörer som alla bidrar med sina erfarenheter och kunskaper.

Västra Götalandsmodellen skapades med syftet att öka kunskaperna om risker av social karaktär, dess bakomliggande orsaker samt att utveckla en arbetsmetod för att integrera sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser.

Definition social risk

En social risk är sannolikheten för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i sociala förhållanden och som har negativa konsekvenser för det som bedöms vara skyddsvärt.

Västra Götalandsmodellens utveckling

Modellen som presenteras i den här vägledningen kallas för Västra Götalandsmodellen. Framtagandet av ett arbetssätt som kan inkludera sociala perspektiv i risk- och sårbarhetsanalyser har drivits i projektform av Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen Dalarna med stöd av professor Per-Olof Hallin vid Malmö Högskola. Modellen beskriver arbetsstegen i en social risk- och sårbarhetsanalys och är den första av sitt slag i Sverige.

En tvärssektoriell arbetsgrupp/referensgrupp har varit knuten till en projektledning, vilken har arbetat fram Västra Götalandsmodellen. Referensgruppen har utökats sedan starten 2009 och har kommit att innefatta representanter från Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet (Göteborgs stad), Polisen (integrationsgruppen), Västra Götalandsregionen (primärvård) samt kommunerna Ale, Vänersborg, Borås och Ulricehamn (brotts- och säkerhetshandläggare, säkerhetssamordnare, strategisk samhällsplanerare och folkhälsoplanerare). Länsstyrelsen Västra Götalands län har bidragit med kompetenser inom bland annat juridisk konsultation, bostadsplanering, barnperspektiv, integration, drogproblematik, och jämställdhetsfrågor.

Under 2011 har metoden prövats i tre pilotkommuner; Borås, Nacka och Ulricehamn samt i ett länsförsök genom Länsstyrelsen Dalarna. Parallellt med att modellen testats så har en vidareutveckling av modellen skett i dialog med expertis inom olika sociala riskområden.

¹ Västra Götalandsmodellen ser sociala risker som oönskade händelser i samhället. Social oro har däremot använts som ett samlingsnamn på en kombination av händelser som urartar till ett större hot på vad som bedöms vara skyddsvärt i samhället.

II. Sociala risker i risk- och sårbarhetsanalysen

Det finns några centrala frågor som bör ställas innan hela arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen startar.

Varför gör vi analysen?

Risk- och sårbarhetsanalysen visar hur verksamheten uppfattar tillståndet inom ett samhällsområde, utifrån ett riskperspektiv. Detta underlag utgör en grund för beslut av åtgärder och kan på så sätt legitimera nyttan i beslut av långsiktigt förebyggande åtgärder. Risk- och sårbarhetsanalysen skapar riktlinjer och ger förutsättningar för prioriteringar utifrån ett samhällsperspektiv. Analysen kan även påverka, förändra och medverka till samordning av arbete kring sociala risker.

Vem ska göra den?

En tvärasektoriell arbetsgrupp bidrar med erfarenheter och kunskaper från olika områden, inom ramen för en gemensam plattform. Exempel på deltagare i en kommunal arbetsgrupp kan vara polis, räddningstjänst, socialtjänst, folkhälsosamordnare, skolomsorg, sjukvård, hemtjänst, frivilligsektor och säkerhetssamordnare. Arbetet kan med fördel ledas av säkerhetssamordnaren i kommunen, då denna ofta är ansvarig för kommunens risk- och sårbarhetsanalys. På regional nivå kan arbetsgruppen inkludera folkhälsostrateger, landsting, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Räddningstjänst, Polis och länsstyrelse. Arbetet på regional nivå bör samordnas av länsstyrelsen inom sitt geografiska områdesansvar.

Vem ska använda den?

Analysen ska bland annat kunna användas av beslutsfattare, tjänstemän och medborgare som vill informera sig om läget i kommunen, länet eller få en övergripande bild av utvecklingstendenser inom ett visst område.

Hur ska den användas?

I analysen ska förslag till åtgärder för att förebygga och minska sårbarheterna av de identifierade och analyserade riskerna framgå. Risk- och sårbarhetsanalysen kan därför med fördel användas som underlag för beslut av åtgärder.

III. Allmän riskbild av social karaktär

Intresset för sociala risker kan jämföras med den så kallade sociala frågan som aktualiserades under den tidiga industrialiseringen i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Fattigdom, svält, ohälsa och trångboddhet var problem som då ledde fram till olika sociala åtgärdsprogram. Idag genomgår samhället en ny stor omställning där bland annat globaliseringen för upp nya sociala dimensioner på agendan.

Under de senaste åren har det vid upprepade tillfällen dragit en våg av social oro genom Europa. Städer i Sverige har också präglats av oroligheter i flera omgångar. Räddningstjänst och polis har utsatts för stenkastning och flera områden har drabbats av anlagda bränder, sabotage och social oro.

Oroligheternas uppkomst och karaktär har många likheter oavsett om de sker i Europa eller i ett specifikt geografiskt område i en svensk stad. Ungdomar i utsatta områden beskriver för media bakomliggande orsaker som segregation, fattigdom och utanförskap. En allt starkare alienation från samhället och en svagare tilltro till myndigheter tycks ha uppkommit.

Västra Götalandsmodellen skiljer på begreppen social oro och sociala risker. Social oro kan ses som olika typer av utfall eller angrepp på det som samhällets institutioner ser som en önskvärd social ordning – det skyddsvärda. Västra Götalandsmodellen ser social oro som en möjlig följd och kombination av flera sociala risker, vilka i sin tur är uttryck av bakomliggande negativa omständigheter. Scenarier som omfattar social oro kan därför vara viktiga att bygga i risk- och sårbarhetsarbetet. Ett sådant scenario fångar olika sociala risker och bakomliggande riskfaktorer.

Västra Götalandsmodellens definition av sociala risker utgår från ett brett perspektiv i syfte att inkludera socialt orsakade händelser, beteenden eller tillstånd men också att nå de bakomliggande orsakerna. Sociala risker uppkommer från negativa sociala förhållanden som antingen beror på samhällets utformning eller specifika händelser som utlöser ett för samhället negativt beteende. Sociala risker påverkar det som uppfattas som värdefullt i samhället, vilket kan vara individers trygghet eller våra demokratiska rättigheter.

Vad är sociala risker?

En social risk är sannolikheten för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i sociala förhållanden och som har negativa konsekvenser för det som bedöms vara skyddsvärt.

Trafikolyckor, inbrott, våld och övergrepp samt bränder är händelser som mer än 40 procent av befolkningen i Sverige har oro för att utsättas för. Detta visar en enkätundersökning från MSB som genomfördes under vintern 2010.

Undersökningen visar samtidigt att det är relativt få som drabbats av dessa händelser under de senaste fem åren. Om de befarade händelserna inträffar ökar oron och rädslan för att själv utsättas.

En grupptillhörighet kan vara ett sätt att hantera rädsla för att utsättas för brott och andra negativa händelser. Att tillhöra en grupp eller ha någon form av fritidssysselsättning kan resultera i både negativa och positiva konsekvenser för den enskilde och samhället, beroende av individens val. Att skapa förutsättningar

för människor att fatta beslut som motverkar sociala risker istället för att bli en del av dem, är ett sätt att skapa tillit och trygghet i samhället.

Västra Götalandsmodellens perspektiv omfattar faktorer som kan orsaka risker på lång sikt och behandlar exempelvis ohälsa, otrygghet och barns utsatthet. Detta innebär att sociala risker finns överallt i samhället. För att exemplifiera kan man därför ställa sig frågan ”Varför?” åtminstone fyra gånger, se exempel nedan.

Varför uppstår upplopp och bilbränder?

Svaret är ofta att en kombination av sociala riskfaktorer och riskbeteenden har utvecklats i vissa stadsdelar eller bostadsområden. Exempel på detta är gängbildningar med egna normsystem, narkotikabrottslighet, svag tilltro till samhället – en känsla av att man inte tillhör samhället.

Varför uppstår gängbildningar och svag tilltro till samhället?

Svaret är ofta att samhället brustit i investeringar av förebyggande- och rehabiliterande åtgärder eller inte kunnat erbjuda eller visa på möjliga utvecklingsvägar. Sociala riskbeteenden som skolk och missbruk har uppstått. Även alternativa parallella system som finansiella lån- och avbetalningssystem kan vara en problemorsak, om människor inte tillåts få tillgång till de etablerade samhälleliga institutionerna.

Varför har vi skolk, skadegörelse och missbruk inom vårt geografiska område?

Svaret kan vara att det finns brister i sociala skyddsfaktorer som kvaliteten i undervisning eller förebyggande insatser inom socialtjänst och barnavårdscentral. Exempel på riskfaktorer är arbetslöshet, höga ohälsotal, stigmatisering och negativ mediebild av bostadsområden och stadsdelar.

Varför har vi fattiga barn, ohälsotal eller en negativ mediebild av bostadsområden?

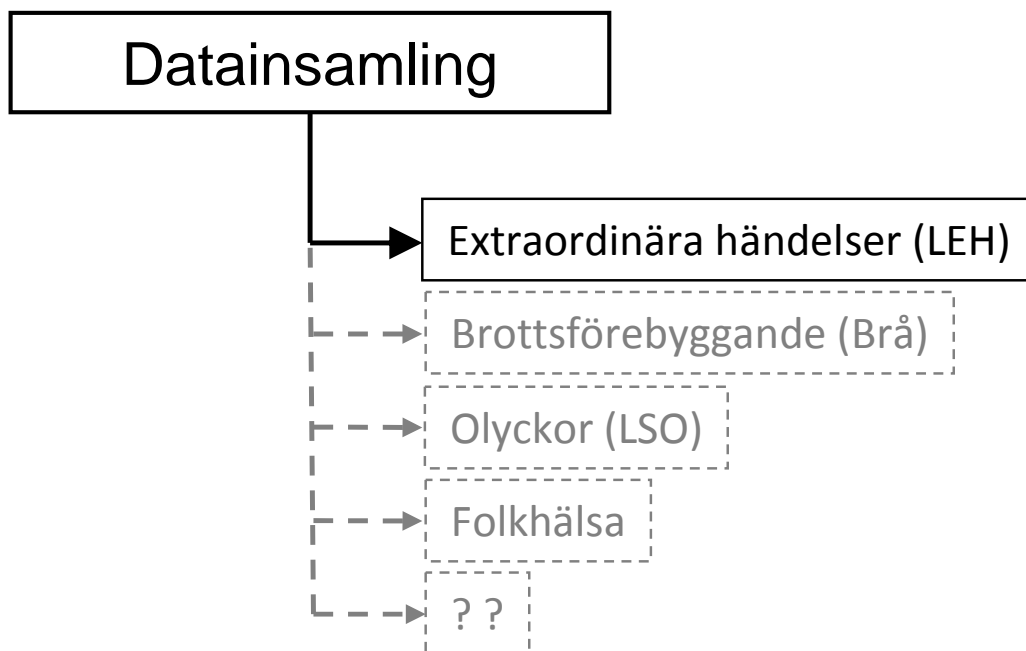
Svaret är ofta att samhället inte i tillräcklig utsträckning har prioriterat förebyggande arbete med samhällets sociala skyddsfaktorer och får därför en hög andel barn med svåra uppväxtförhållanden, ungdomar som inte avslutar sin utbildning eller andra symptom som indikerar att något inte står rätt till.

Även om stenkastning och bilbränder är ett uttryck som i dagsläget förekommer främst i storstadsområden, så är de bakomliggande faktorerna likartade i flertalet av landets kommuner. Segregation, fattigdom och alienation kan få människor att reagera på olika sätt. Oavsett om agg riktas mot andra människor, samhällets institutioner eller sig själv, är orsakerna ofta likartade. Beroende av kombinationen av vilka sociala skydds- och riskfaktorer som finns i ett bostadsområde eller stadsdel, kan konsekvenserna av exempelvis långvarig frånvaro från arbetsmarknaden resultera i att människor handlar på olikartade sätt.

Tillämpning utifrån styrande regelverk

Västra Götalandsmodellen bygger på ett statistiskt dataunderlag som på ett metodiskt sätt frambringar en grund för vidare analys och arbete i enlighet med Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

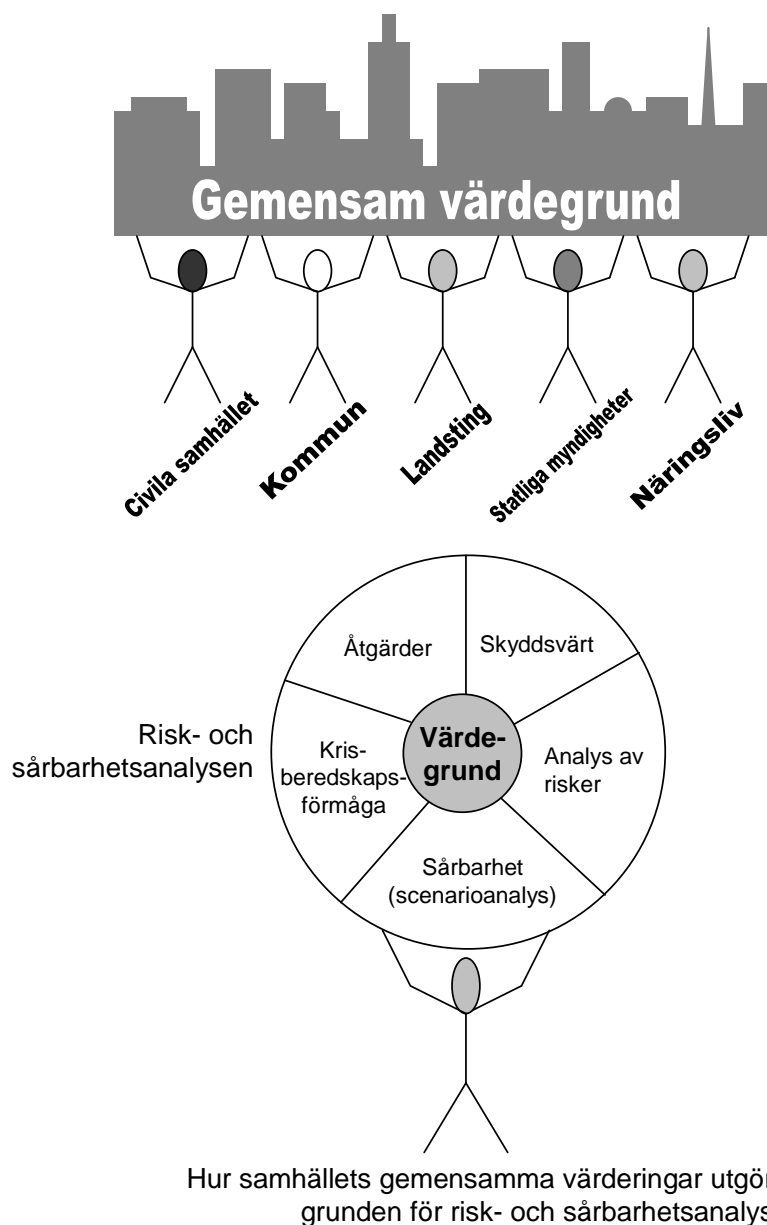
Beroende av tidsspann och hur statistik systematiskt tagits fram kan underlaget, som är grunden i Västra Götalandsmodellen, identifiera trender, likheter och skillnader inom olika geografiska områden. Detta underlag kan med fördel även ligga till grund för kommuners handlingsprogram enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), likaväl som det kan nyttjas inom riskanalysarbetet. Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) för länsstyrelser och andra myndigheter kan nyttja det statistiska underlaget som en form av kvalitetssäkring vid sammanställningar av länets kommuners kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Underlaget kan även användas inom brottsförebyggande arbete och inom arbete att uppnå folkhälsomålen.



IV. Västra Götalandsmodellen – angreppssätt för arbete med social risk- och sårbarhetsanalys

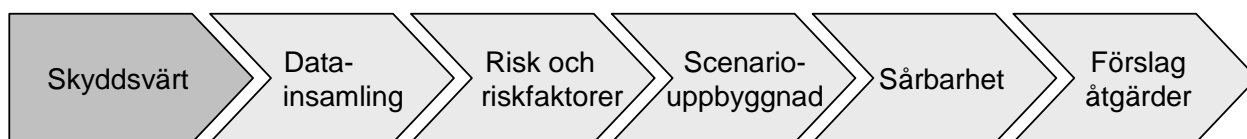
Att arbeta med riskanalyser av social karaktär kräver tvärssektoriella samarbeten inom områden som traditionell risk- och sårbarhetsanalys inte behandlar. Sociala risker kan som sagt uppstå genom samhällets långsiktiga förändring likaväl som genom systemhotande brottslighet.

En övergripande identifiering av vad som är skyddsvärt i samhället är en viktig utgångspunkt i Västra Götalandsmodellen och kan utarbetas i tvärssektoriella grupper eller råd. En kommun bör utgå från egna uppsatta värden, som visioner eller liknande. Det behöver finnas något att skydda för att kunna identifiera varningssignalerna och de potentiella hoten.





Steg 1 Skyddsvärt



Diskutera vad som är skyddsvärt. Vad som är skyddsvärt baseras på en gemensam värdegrund. Här kan man till att börja med utgå från den egna organisationens fattade beslut. Finns gällande policydokument kring värden? Utifrån vilken värdegrund fattas beslut? Försök att hitta egna värden från organisationen. Ta hänsyn till ett samhällsperspektiv likaväl som individ. Vad som är skyddsvärt behöver ta hänsyn till fysiska objekt och människor men också processer och funktioner.

Perspektiven för vad som är värt att skydda kan skifta inom olika verksamheter, men den gemensamma inriktningen bör finnas fastställd i till exempel kommunalt eller regionalt övergripande visioner.

Utgå ifrån vilka övergripande värden som är viktiga i verksamheten. Demokratiska fri- och rättigheter behöver konkretiseras och här ryms värden som jämlikhet, jämställdhet, lika möjligheter eller vad verksamheten valt att lägga in i begreppet.

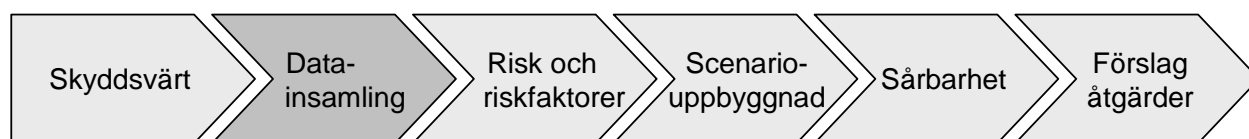
En annan aspekt att ta hänsyn till är vilka funktioner som ett demokratiskt samhälle ska innefatta. Det handlar inte nödvändigtvis om verksamheter som det offentliga tillhandahåller utan är de funktioner som det är önskvärt att medborgarna ska kunna få tillgång till. Allmänhetens förtroende till dessa samhällsinstitutioner behöver ligga i linje med den kommunala synen för verksamhetens demokratiska roll som samhällsbärare.

Miljöfaktorer som påverkar möjligheterna till trygghet bör också tas hänsyn till. En fysiskt och socialt trygg gemensam omgivning med riskminimering bör finnas med i ett lokalt perspektiv av vilka värden som behöver skyddas.

Ytterligare en aspekt av det skyddsvärda är varje enskild individs möjligheter till god hälsa och trygghet.

SKYDDSVÄRT	
Värden	Demokrati och mänskliga rättigheter
System	Väl fungerande samhällsfunktioner
Miljö	Fysiskt och socialt trygg miljö
Människa	Fysisk och psykisk hälsa
	Fysisk och psykisk trygghet
	Ekonomisk trygghet

Steg 2 Datainsamling



Det är möjliga hot mot det skyddsvärda som ska identifieras. Statistiken syftar till att utgöra ett underlag för riskerna och riskfaktorerna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen. Använd Västra Götalandsmodellens indikatormatris och komplettera med efterfrågad statistik för ert geografiska område. Varje indikator har en anvisning om var statistiken finns att hämta. I de fall där statistik finns över tid, så samla in även denna och redovisa i matrisen. Statistiken som efterfrågas är övergripande kommunstatistik. Detta för ett möjliggörande av kommunvisa jämförelser samt att kunna kvalitetssäkra risk- och sårbarhetsanalyserna.

Sker arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen på kommunal nivå kan det krävas att statistiken bryts ned till geografisk mindre områden eller per skola. Här kan egen framtagen statistik användas, t.ex. skolundersökningar, polisens dataregister trygghetsundersökningar eller akutmottagningsdata. På detta sätt kan en identifiering av riskers lokalisering inom det geografiska området göras. För kommuner med lägre invånarantal kan det räcka med att dela upp statistik per enstaka sektorer, exempelvis skolor. För att kunna jämföra kommunens arbete med åtgärder och sårbarhet inför sociala hot, bör den egna statistiken alltid kopplas till den nationella kommunala statistik som indikatormatrisen efterfrågar. Kartläggningen vinner på att kompletteras, samtidigt som olika perspektiv att tolka informationen säkerställs genom det tvärssektoriella samarbetet.

I de fall där egna undersökningar på lokal nivå ligger till grund för risk- och sårbarhetsarbetet bör en diskussion kring valet av dataunderlag finnas med i de kommunala rapporteringarna till länsstyrelserna, om den lokala statistiken avviker från matrisens efterfrågade underlag.

Utifrån ett statistiskt kartlagt nuläge och en bedömning av hur trenderna ser ut, startar en analys. Utgå från vad som är skyddsvärt och för en diskussion kring vilka hotbilder som finns. Sociala riskfaktorer och riskgrupper som modellen pekar på är:

SOCIALA RISKFAKTORER

- Social, ekonomisk och politisk marginalisering
- Social och territoriell stigmatisering
- Alienation
- Otrygga uppväxtförhållanden
- Ohälsosamma levnadsvanor
- Brist på finansiella, materiella eller personella resurser

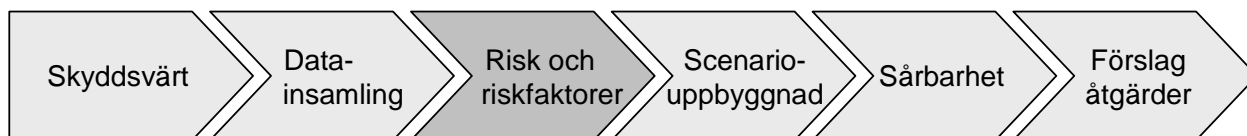
SOCIALA RISKER

- Missbruk, ohälsa och otrygghet
- Brottslighet
- Sociala och politiska konflikter
- Ej fungerande samhällsfunktioner



Foto: Jesper Svensson
Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Steg 3 Risk och riskfaktorer



Vad som bedömts vara skyddsvärt inom det geografiska området sammankopplas med de potentiella risker eller hot som kan uppstå. Ett hänsynstagande till faktorer som påverkar sannolikheten för att risken inträffar ska även beaktas. Detta kan beskrivas enligt nedanstående tabell.

SKYDDSVÄRT		RISKFAKTORER	RISKER
Värden	Demokrati och mänskliga rättigheter	<ul style="list-style-type: none"> • Brist på finansiella, materiella eller personella resurser 	<p>Ej fungerande samhällsfunktioner</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ledningsproblem - Systemfel - Bristande eller felaktig kompetens - Korruption
System	Väl fungerande samhällsfunktioner	<ul style="list-style-type: none"> • Social, ekonomisk och politisk marginalisering 	<p>Sociala och politiska konflikter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociala konflikter - Politiskt inriktat hot och våld
Miljö	Fysiskt och socialt trygg miljö	<ul style="list-style-type: none"> • Social och territoriell stigmatisering 	<p>Brottslighet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organiserad brottslighet - Fysisk skadegörelse på egendom - Stöld, rån och häleribrott (tillgrepp) - Hot och våld
Människa	Fysisk och psykisk hälsa	<ul style="list-style-type: none"> • Alienation – bristande samhällstillit 	<p>Missbruk, ohälsa, otrygghet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Missbruk - Ohälsa, psykisk ohälsa - Allvarliga psykiska störningar - Otrygghet
	Fysisk och psykisk trygghet	<ul style="list-style-type: none"> • Otrygga uppväxtförhållanden 	
	Ekonomisk trygghet	<ul style="list-style-type: none"> • Ohälsosamma levnadsvanor 	

Utgå från det insamlade underlaget och identifiera ett nuläge för de indikatorer som riskfaktorn eller riskområdet bygger på. När detta är genomfört så görs en sammanvägd bedömning av *nuläge* för riskfaktorn eller riskområdet. Det är den här informationen som följer med in i risk- och sårbarhetsanalysen. Bedömningen görs utifrån graden av problemet (mycket litet – mycket stort problem). Använd matrisen och fyll i resultatet.

Identifiera trenderna för varje indikator. Gör sedan en sammanställd bedömning av riskområdet eller riskfaktorn. Fyll i under *trend* i matrisen.

Vissa enskilda indikatorer kan ha en kraftig påverkan på andra områden än där den finns sorterad. Identifieras sådana områden bör dessa indikatorer markeras med rött, under spalten *kritisk risk eller riskfaktor*. Indikatorer som markeras är i huvudsak de som har en kraftig negativ trend eller har ett nuläge som bedömts vara kritiskt.

Redan i detta skede kan enskilda indikatorer som utmärker sig på ett negativt sätt och som behöver åtgärdas, identifieras. Under spalten *åtgärder för att hantera risken eller riskfaktorn* anges vilket kompetensområde i organisationen som ansvarar för frågan. Enskilda problem kan på detta sätt direkt skickas till berörda för ett vidare arbete med frågan. Detta kan vara en snabbare lösning än att vänta in genomförd risk- och sårbarhetsanalys där förslag till åtgärder ska beslutas och förankras i hela organisationen.

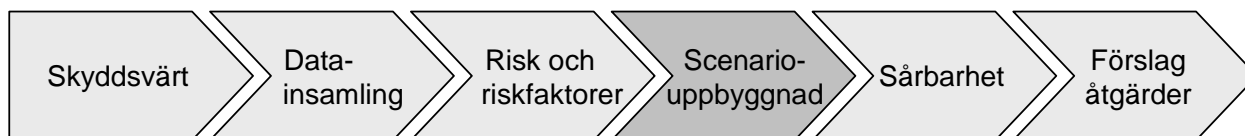
Kolumnerna *nuvarande förmåga att hantera inträffad händelse* samt *nuvarande förmåga att hantera bakomliggande orsaker till händelsen* syftar till att fånga enskilda indikatorer som sticker ut på ett negativt sätt. Hantering av bakomliggande orsaker tenderar att beröra flera sektorer och kräva samverkan. Den nuvarande förmågan handlar om att titta på graden av sårbarhet om händelse inträffar. Hur lång tid tar det att återställa skadan som skett på samhällsvärden, system, miljö och/eller människa?

Från och med nu lämnar vi de enskilda indikatorerna och fokuserar på vad de egentligen är en del av. Kommande steg i risk- och sårbarhetsarbetet behandlar därför enbart riskgrupper och riskfaktorer.



Foto: Polismyndigheten i Västra Götalands län

Steg 4 Scenarioupbyggnad



Ett scenario inom sociala risker bör kunna kopplas till de riskfaktorer och riskgrupper som indikatorerna samlas inom. Scenariot kan med fördel vara stegvist uppbyggt och omfatta händelser som intensifierats under en längre tid. Scenariot bör även mynna ut i en händelse där samhällskonsekvenserna av extraordinär händelse kan fångas.

Social oro som mynnar ut i en fysisk attack på samhällets infrastruktur, är ett exempel på detta. Andra konstellationer av scenarion kan vara *avbefolkning*, *långtidsarbetslöshet* eller *organiserad brottslighet*.

Fundera kring vilka områden er organisation kan behöva belysa genom ett tänkt scenario. Utifrån valda scenarier görs en sannolikhetsbedömning och identifiering av vilka möjliga konsekvenser händelsen skulle få. Använd indikatormatrisen (se bilaga) för att strukturera upp arbetet. Matrisen hjälper även till att tydliggöra kopplingar mellan scenariot och bakomliggande faktorer som påverkar händelsen på kort, medellång eller lång sikt. Välj ett övergripande scenario som påverkas av de bakomliggande faktorer som i ert geografiska område är negativa eller har negativ trend, eller skapa mindre scenarion som har en tydlig koppling till en eller ett par av riskområdena/riskfaktorerna. Ange scenario i matrisen.

Sannolikhetsbedömning

Vid sannolikhetsbedömningen tas hänsyn till de bakomliggande riskgrupperna och riskfaktorerna. En övergripande bedömning av sannolikheten för att scenariot inträffar kan genomföras. Fokus på riskgrupper och riskfaktorer redovisas och kan med fördel användas när åtgärdsförslag upprättas. Komplettera med information ur MSBs Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser, fjärde kapitlet.

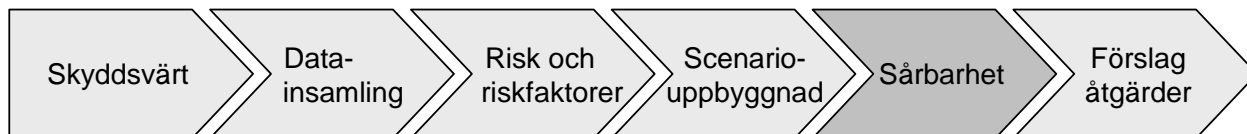
Konsekvensbedömning

Möjliga konsekvenser kopplas ihop med vad som i steg 1 har bedömts vara skyddsvärt. Titta på vad som skulle kunna hända om det upprättade scenariot inträffar. Vilka konsekvenser får det inträffade scenariot på det som uppfattas som skyddsvärt? Bedömningen bör fånga konsekvenser för människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, grundläggande värden, samt skador på egendom och miljö (se MSBs Vägledning, fjärde kapitlet). Ange konsekvenserna enligt skalan mycket begränsade till katastrofala i indikatormatrisen.



Foto: Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (SÄRF)

Steg 5 Sårbarhet

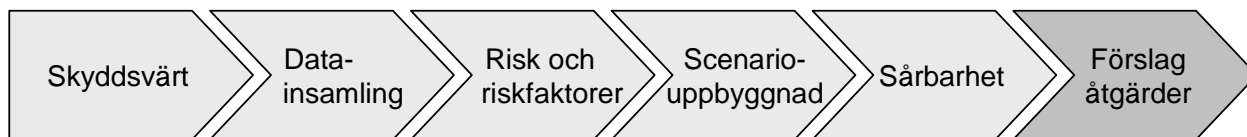


Ett scenario inom sociala risker hjälper till att identifiera vilka sårbarheter som finns och hur förmågan att hantera dem är. Men framförallt finns det goda möjligheter att förebygga potentiella hot av social karaktär genom att kunna koppla ihop bakomliggande orsaker till tänkbara risker och oönskade händelser. Bedöm *krishanteringsförmågan* utifrån de tänkta konsekvenserna av skapade scenarion.

Förmågan att motstå allvarliga störningar tar fasta på om det tänkta scenariot skulle inträffa. Vilka resurser finns och vilka saknas? Bedöm utifrån skalan: god – ingen eller mycket bristfällig, och dokumentera i matrisen.

Bedöm vilka tänkbara *samhällskonsekvenser* som scenariot kan resultera i. Gradera mellan mycket begränsade till katastrofala.

Steg 6 Förslag åtgärder



Arbetar man utifrån modellens indelningar av sociala risker och bakomliggande faktorer, kommer både reaktiva och proaktiva åtgärdsförslag att uppkomma. Riskfaktorerna kräver insatser på lång sikt och verkar för att de identifierade riskgruppernas sannolikhet att inträffa minskar. Ett arbete med riskfaktorerna minskar alltså sannolikheten för att de sociala riskerna inträffar.

Att hjälpa missbrukare att komma ur sin drogproblematik kommer inte att förändra beteendemönstret för andra att falla in i drogmissbruk. Däremot minskar sannolikheten för att en extraordinär händelse skulle inträffa om det finns handlingsplaner och åtgärdsprogram för att stötta personer att ta sig ur sitt drogberoende. En mångsidig, kunskapsbaserad och samordnad strategi riktad mot både akuta problem som bakomliggande orsaker möjliggör innovativa lösningar och förmågan att lösa komplexa problem.

Förslag till vilka åtgärder som bör vidtas kräver en tvärssektoriellt sammansatt grupp. Inom olika förvaltningar, myndigheter och organisationer finns olika perspektiv på problemsaker och det är de här olika synsätten som möjliggör ett kvalitetssäkrat arbete med den komplexitet som sociala risker kännetecknas av. Finns det ingen samverkan är det lätt att fastna i förebyggande åtgärder som är direkt kopplade till händelsen – klotter saneras, polisanmäls och information i syfte att motverka klottring, föreslås. Åtgärder som kännetecknas av god samverkan grundas i strategier för hantering av orsaker och dess konsekvenser. Samtidigt skapas nya insikter som ett resultat av ökad kunskapsutveckling.

Proaktiva åtgärder: längre sikt ”förhindra branden”



Foto: www.fotoakuten.se

Reaktiva åtgärder: kort sikt ”släcka bränder”



Foto: Polismyndigheten i Västra Götalands län

Utgå från den tvärssektoriella grupp som arbetat med indikatorerna i risk- och sårbarhetsarbetets tidigare skeden. *Åtgärdsförslag* ska vara av den art som kan fånga bakomliggande orsaker ur olika perspektiv. I detta skede i analysen kan gruppen behöva kompletteras ytterligare. Åtgärderna syftar till att skydda våra uppsatta värden och minimera sannolikheten att sociala risker hotar dem. Att ta hand om inträffade sociala risker som insatser för minskad skadegörelse, våldsbrott eller missbruk är därför inte tillräckligt. Förebyggande åtgärder handlar om att minska sannolikheten för skadegörelsebrott, våldsbrott eller att falla in i missbruk.

Möjligheten som länsstyrelserna har att kvalitetssäkra risk- och sårbarhetsanalyser utgår från en transparent arbetsmetod. Det säger sig självt att en enskild handläggare får svårt att tillgodose alla perspektiv som komplexa sociala frågor ofta har. Detsamma gäller för alla andra parter som är intresserade av risk- och sårbarhetsanalysen. Var därför tydlig med att ange vilka som varit representerade i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen.

V. Erfarenheter i utvecklingsarbetet

Inom projektet utvecklades en prototyp av Västra Götalandsmodellen, vilken tre pilotkommuner samt Länsstyrelsen Dalarna har prövat. Dessa erfarenheter har resulterat i Västra Götalandsmodellen – ett anpassat arbetssätt och en identifiering av riskområden och bakomliggande riskfaktorer – vilket tycks vara betydande för att få en uttömmande bild av sociala risker i risk- och sårbarhetsanalysen.

Ulricehamns kommun, en pilot inom sociala risker

Ulricehamns kommun har prövat Västra Götalandsmodellen och arbetar numera för att risker av social karaktär ska ingå som en naturlig del i arbetet med kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Arbetsgruppen som ansvarade för pilotförsöket var en väl förankrad tvärsektoriell grupp med representanter från polis, räddningstjänst, skola, socialtjänst, flykting-, folkhälso- och säkerhetssamordnare. Arbetsgruppens deltagare består av både chefer och handläggare. Detta innebär att man på så sätt får mandat att arbeta vidare med frågorna inom respektive sakområde. Johan Lenjesson, säkerhetssamordnare i Ulricehamns kommun berättar hur han upplever kommunens arbete med sociala risker.

Tidigare har olika verksamheter och myndigheter arbetat utifrån sina olika perspektiv, konstaterar Johan. Vår eftersträvan är att uppnå en samlad bild och bedömning av läget. Utifrån denna arbetsmetod upplever jag att samhällets olika aktörer får ökad kunskap som ger oss alla bättre möjligheter att arbeta förebyggande utifrån ett helhetsperspektiv och mot gemensamma mål. Han hoppas att detta även ska leda till att samhället får en ökad krisberedskapsförmåga genom förbättrade möjligheter att förbereda hantering av olika problem när de uppstår. Men det är bara i de fall där vi inte lyckats förebygga dem, tillägger han.

Trots att den samlade bedömningen inte visar tecken på att sociala risker utgör ett stort problem så finns vissa indikatorer som sticker ut. Dessa hamnar nu hos enskilda verksamheter i kommunen att arbeta vidare med. För vissa indikatorer har lokal statistik använts. Detta för att man ifrån nationellt håll ibland har något eller några års eftersläpning på statistik vilket medför att resultatet i analysen blir gammalt redan innan analysen är färdig.

Ulricehamn har fokuserat på barn och unga i projektarbetet, för det är här som det finns möjlighet att arbeta långsiktigt och nå en förändring i hela samhället. I efterhand har vi sett fördelar med att kunna bryta ner materialet så långt som möjligt, till exempel ända ner på skolområdesnivå, berättar Johan. Det blir tydligt att det är skillnader mellan olika skolområden och det är först nu som materialet blir riktigt användbart. Det är användbart för kommunen som har en övergripande roll att anta åtgärder, men också för de enskilda aktörerna som praktiskt ska arbeta med frågorna. När väl grunden är lagd med ett urval av risker, riskfaktorer och indikatorer är det förhållandevis lite arbete som behövs för att kontinuerligt följa upp dessa.

Avslutningsvis konstaterar Johan att metoden med statistik som grund är ett bra instrument för risk- och sårbarhetsanalys, inte bara för området sociala risker utan för flera områden.

Nackas arbete som pilotkommun

Per Höglund, Trygg och Säkerhetsdirektör i Nacka kommun har varit en av initiativtagarna till att pröva modellen. Per förklarar hur Nacka valde att gå tillväga i uppstartsarbetet.

Arbetet startade tillsammans med nyckelpersoner inom skola, socialtjänst, hållbar utveckling (folkhälsoperspektiv), polis och representanter från fritidsgårdar där materialet behandlades i olika mötesformer och forum istället för en fast tvärssektoriell grupp. På dessa möten var förutom tjänstemän även andra aktörer representerade. I huvudsak arbetade dessa personer direkt med barn och ungdomar eller med barn- och ungdomsfrågor.

Statistik samlades in och trender analyserades. En sambandsmatris där indikatorerna ställdes mot varandra för att hitta olika sambandsmönster genomfördes. Matrisen bidrog till att man fick en tydlig bild av hur nuläget såg ut samt vilka indikatorer som hade flest samband. Indikatorerna bildade riskfaktorn ”social marginalisering”, denna riskfaktor sattes in i den sociala risk- och sårbarhetsanalysen och analyserades tillsammans med olika konsekvenser som riskfaktorn kan medföra. Konsekvenser av social marginalisering kan exempelvis vara stenkastning mot polis och räddningstjänst och anlagda bränder.

Centrala begrepp i Nacka kommun

En erfarenhet som framkommit är behovet av enhetliga begrepp när man arbetar tvärssektoriellt. Det förekommer olika ord för samma sak och arbetet försvåras då ansvaret är uppdelat på flera olika myndigheter och organisationer. Genom att integrera sociala risker i kommunens risk- och sårbarhetsanalys vill Nacka kommun hitta ett arbetssätt som har ett lokalt, lika väl som regionalt fokus. Framför allt ska det bli spännande att pröva modellen lokalt och tillämpa den praktiskt inom Nacka kommuns geografiska område, säger Per och fortsätter - det är många aktörer som verkar inom det sociala området och då känns det extra viktigt att använda en mer enhetlig systematik och ett praktiskt verktyg kring området sociala risker.

Per exemplifierar några begrepp som kommunen har definierat för att lättare kunna arbeta tvärssektoriellt:

- Med *tidiga insatser* avses insatser i ett tidigt skede för att undvika en ogynnsam utveckling hos barn och unga.
- Med *helhetssyn* avses att barnet eller den unges hemsituation, relationer, skolsituation, fritid samt fysiska eller psykiska hälsa ses i ett sammanhang där de olika delarna påverkar varandra. Insatser utformas utifrån en helhetsbedömning.
- Med *samarbete* menas någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt ska genomföra. Samarbete ska präglas av ett konsekvent barnperspektiv (inte ett verksamhetsperspektiv).
- Med *synkronisering* fångas en dimension som riskerar att försvinna i ordet samarbete d.v.s. att parternas arbete ”kuggar i varandra”, blir synkroniserade. Parterna söker en effektivisering så att dubbelarbete undviks.
- Med *förebyggande arbetssätt* avses ett tydligt regelverk som leder till tidiga, synkroniserade insatser när behov finns. *Främjande arbetssätt* är att undanröja hinder för en effektiv samverkan och att klargöra ansvarsgränser samt åtgärder som kan höja kompetensen i berörda verksamheter.

Förutsättningar för samverkan

Sociala frågor kräver kompetenser och insatser från olika funktioner inom en kommun och Per menar att det behövs en organisationsstruktur som gynnar samverkan för att nå de bakomliggande faktorerna. Han pekar på tre grundförutsättningar:

- *Styrning* - En väl fungerande samverkan kräver engagemang och tydlig styrning på alla ledningsnivåer, inte minst på den övergripande politiska och administrativa nivån. Vikten av gemensamma mål får inte glömmas bort.
- *Struktur* - En framgångsrik samverkan kräver struktur. Det innebär tydlighet när det gäller mål, målgrupp, yrkesroller, arbetsfördelning och rutiner för samverkan.
- *Samsyn* - Behovet av samsyn uppstår när flera aktörer behövs för att lösa ett problem. Samsyn handlar om tillit mellan de professionella. Olikheterna mellan de professionellas olika uppdrag är styrkan i samverkan

Pilotförsöket på Länsstyrelsen Dalarna

I Dalarna har arbetet med sociala risker pågått sedan hösten 2010. Då beslutades att Dalarna, som pilotlän, skulle testa Västra Götalandsmodellen på länsnivå. Kajsa Sjösvärd är projektledare på Länsstyrelsen Dalarna och är även en av deltagarna i den ledningsgrupp som utvecklat modellen på nationell nivå.

Kajsa förklarar att på den regionala nivån har strävan varit att finna lämpliga, övergripande indikatorer och en bra sammansättning av gruppmedlemmar.

– I Dalarna har vi tagit fasta på att kritiskt granska modellen utifrån att den ska vara lätt att använda och kunna förstås av alla, även för dem som inte är vana att arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser, fortsätter hon.

Gruppens dynamik är mycket viktig och har, som metoden rekommenderar, en tvärsektoriell sammansättning. Dalarnas arbetsgrupp består av representanter från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Högskolan Dalarna, Region Dalarna, Landstinget, Polisen, Dalarnas Forskningsråd samt representanter från räddningstjänst, kommunala beredskapssamordnare, brottsförebyggare och folkhälsovetare. Länsstyrelsen Dalarna fungerar som sammanhållande funktion.

– Att arbeta med modellen på regional nivå skiljer sig från arbete på lokal nivå i fråga om fokus på detaljer och val av indikatorer, konstaterar Kajsa som är väl insatt i pilotprojekten i kommunerna. På den regionala nivån diskuteras hur länets kommuner förhåller sig till varandra, om det går att spåra övergripande trender. Likaså analyseras hur faktorer utanför Dalarnas gränser omsätts och påverkar länet. När allt fler län nu påbörjar sitt arbete med modellen och sociala risker, kan jämförelser mellan län göras i större utsträckning.

– Det kommer att bli mycket spännande, säger hon.

Länsstyrelsen Dalarna har under 2011 påbörjat integrering av sociala risker i den regionala risk- och sårbarhetsanalysen och kommer under kommande år att integrera modellen i sin helhet. Med start under 2013 är ambitionen att kommunerna i Dalarna ska påbörja ett gemensamt arbete med sociala risker, kopplat till sina risk- och sårbarhetsanalyser.

VI. Publikationer, vägledningar och handböcker

Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser

MSB har publicerat en vägledning för arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Västra Götalandsmodellen kan ses som ett komplement till MSBs Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser.

VII. Bilagor

En komplett version av Västra Götalandsmodellen med bland annat indikatormatrix och sambandsmatrix presenteras under våren 2012.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN