



Länstyrelserna

Skåne, Stockholm och Västra Götaland



Krisberedskap – för social hållbarhet

En vägledning för att inkludera
social hållbarhet inom krisberedskap

Kontakt

Eija Suhonen, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Författare

Eija Suhonen, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Amanda Eldeland, Länsstyrelsen Skåne

Annette Wallgren, Länsstyrelsen Stockholm

Anna-Elvira Cederholm, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Eva Hamberg, Länsstyrelsen Stockholm

Mattias Larsson, Länsstyrelsen Skåne

Foto: Nils Bergendal

Utgivningsår: 2015

Ansvariga utgivare

Länsstyrelsen Stockholm

Länsstyrelsen Västra Götaland

Rapport nr: 2015:31

Rapport nr: 2015:59

ISBN: 978-91-7281-667-1

ISSN: 1403-168X

Förord

Länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götaland har under 2014–2015 utvecklat en vägledning för att inkludera sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser.

Vägledningen tar avstamp i hur olika livsvillkor i samhället påverkar människors tillit och framtidstro. Goda livsvillkor minskar därmed risken för social oro.

Målsättningen är att vägledningen ska fungera som ett stöd för länsstyrelser, kommuner, räddningstjänst, polis och andra viktiga aktörer i det gemensamma arbetet i att förebygga sociala risker.

Som stöd i processen har arbetsgruppen haft avstämningar med forskare. Deras medverkan och synpunkter på materialet har varit värdefulla. Forskarnas synpunkter har också i viss mån påverkat den slutgiltiga utformningen av rapporten.

Vi vill rikta ett varmt tack till: Hans Abrahamsson, docent i freds- och utvecklingsforskning vid Göteborgs universitet, Carin Björngren-Cuadra, docent i socialt arbete vid Lunds universitet, Per-Olof Hallin, professor i kulturgeografi vid Malmö högskola, Bo Rothstein, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet, Mikael Stigendal, professor i sociologi vid Malmö högskola och Lars Trägårdh, professor i sociologi vid Ernsta-Sköndals högskola.

Tack även till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, som har finansierat framtagandet av vägledningen.



Lars Bäckström
Landshövding i Västra Götalands län

Innehåll

Förord	3
Inledning	5
Sociala risker uppstår av bristande livsvillkor.....	6
Varför krisberedskap för social hållbarhet?	6
Vägledningens utveckling.....	7
Teoretiskt ramverk	9
Den skyddsvärda tilliten.....	10
Metod – Vägledningen steg för steg	13
Så gör du en risk- och sårbarhetsanalys på sociala risker	14
Förbered arbetet inför risk- och sårbarhetsanalysen.....	15
Identifiera det skyddsvärda.....	16
Identifiera, analysera och värdera risker.....	18
Att tänka på vid scenarioövning	20
Att bedöma sårbarhet.....	21
Planera för riskreducerande åtgärder.....	22
Ta vara på resultat och implementera i verksamheterna.....	22
Erfarenheter från utvecklingsarbetet.....	23
Erfarenheter från workshop Länsstyrelsen Stockholm	24
Länsstyrelsen Stockholms lokala projekt sociala risker	26
Referenslista	28

Inledning



*”Vägledningen erbjuder ett ramverk
som anger att det skyddsvärda är tillit,
det som hotar är försämrade livsvillkor.”*

Inledning

Sociala risker uppstår av bristande livsvillkor

Risker som exempelvis översvämningar, elavbrott och pandemier har under lång tid bearbetats inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser. Både länsstyrelser och kommuner har i allmänhet en övergripande bild av vilka risker som kan utvecklas till samhällsstörningar inom det egna geografiska området. Kunskapen om sociala risker och hur dessa ska ingå i en mer sammansatt bedömning är fortfarande under utveckling. Med sociala risker menar vi de risker som har sin grund i bristande livsvillkor.

Sociala risker är inget nytt fenomen. Ur ett samhällsperspektiv finns olika exempel och förmågor för att hantera konsekvenserna av dessa risker har sin grund i bristande livsvillkor. Det som har saknats är snarare ett analysverktyg för ett gemensamt förebyggande arbete.

Utgångspunkten för vägledningen är att människors tillit och framtidstro påverkas av olika livsvillkor i samhället. Goda livsvillkor minskar därmed risken för social oro. Det skyddsvärda är därför tillit, till varandra och samhällets institutioner.

Arbetet har avgränsats till att se till förhållanden som styrs av den samhällsplanering som offentliga aktörer förfogar över.

Syftet med vägledning:

- att identifiera, analysera och integrera risker av social karaktär inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser
- att i samverkan med andra aktörer inrikta gemensamma och egna åtgärder för att minska riskerna
- att utveckla nätverk med andra samhällsaktörer som bidrar med erfarenheter och kunskaper inom sina ansvarsområden.

Disposition

Vägledningen inleds med en kort motivering om varför krisberedskap är en central del i arbetet för en hållbar utveckling. Därefter följer en beskrivning av hur vägledningen är framtagen och i vilka delar den ersätter Västra Götalandsmodellen, som är ett tidigare redskap för att hantera sociala risker i risk- och sårbarhetsanalysen.

Sedan följer ett kapitel kring de teoretiska avvägning-

arna som vägledningen bygger på. Den största delen av vägledningen omfattar en metodbeskrivning för hur sociala aspekter kan inkluderas och implementeras i arbetet med krisberedskap.

Som komplement till vägledningen finns ett nedladdningsbart bildspel som stöd i att genomföra workshops kopplat till Risk- och sårbarhetsanalys "Krisberedskap – för social hållbarhet". Det finns att hämta på Stockholms, Västra Götalands och Skånes länsstyrelser webbplatser.

Varför krisberedskap för social hållbarhet?

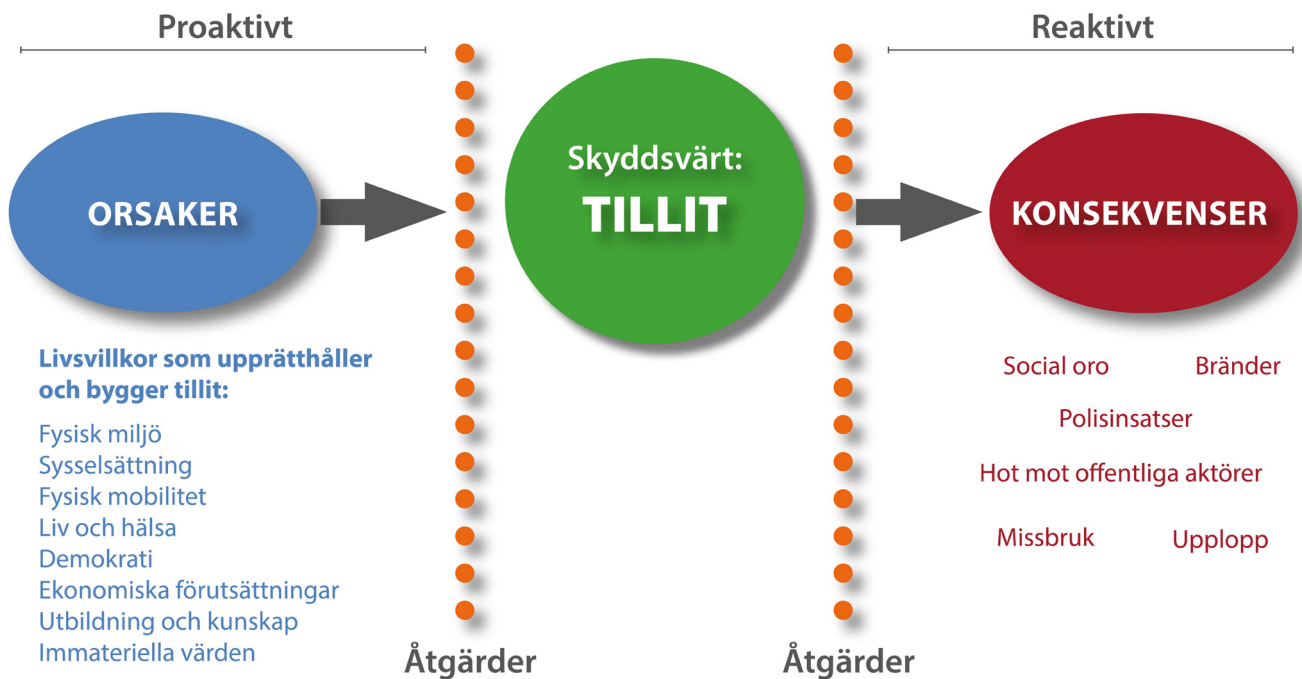
Allt beredskapsarbete bygger på att förhindra, hantera eller acceptera risker som kan resultera i samhällsstörningar av olika slag. Störningarna kan bero på olika saker såsom olyckor, plötsliga händelser men också planerade evenemang. Typiskt för många störningar är att de inträffar oväntat och att de ofta begränsar sig till en geografisk plats eller manifesterar sig genom ovälkoma konsekvenser. Brist på tillit däremot kan manifesteras sig mer eller mindre tydligt, konsekvenserna är svåra att sammanfatta och överblicka. De har också ett långsamt förlopp som kan vara svårt att förutse och följa. Men att individen är en viktig del av samhällets funktionalitet torde vara ostridigt.

En förutsättning i arbetet med en risk- och sårbarhetsanalys är att berörda parter är överens om vad som är skyddsvärt.

Av tidigare forskning framgår att begreppet "Tillit" är ett centralt, om än svårdefinierbart, begrepp för att beskriva välbefinnande hos individer och grupper. En utgångspunkt är att tillit och misstro är tillstånd som tar ut varandra. En person med hög tillit har mindre utrymme för misstro och oro. En känsla av misstro till samhället kan leda till oönskade yttringar och oro. Yttringarna kan rikta sig mot såväl individen själv, mot andra som mot samhället och dess institutioner. Beteenden som orsakar störningar för samhället ligger till grund för vägledningen.

Tilliten bygger på de livsvillkor som en människa vistas i. Livsvillkoren beskriver på en strukturell nivå förutsätt-

PROCESSMODELL



ningar för människors individuella levnadsförhållanden. Dessa förutsättningar ligger vanligtvis utanför den enskilda individens omedelbara kontroll. Vägledning identifierar åtta centrala livsvillkor för tillit:

- Fysisk miljö
- Sysselsättning
- Fysisk mobilitet
- Liv och hälsa
- Demokrati
- Ekonomiska förutsättningar
- Utbildning och kunskap
- Immateriella värden

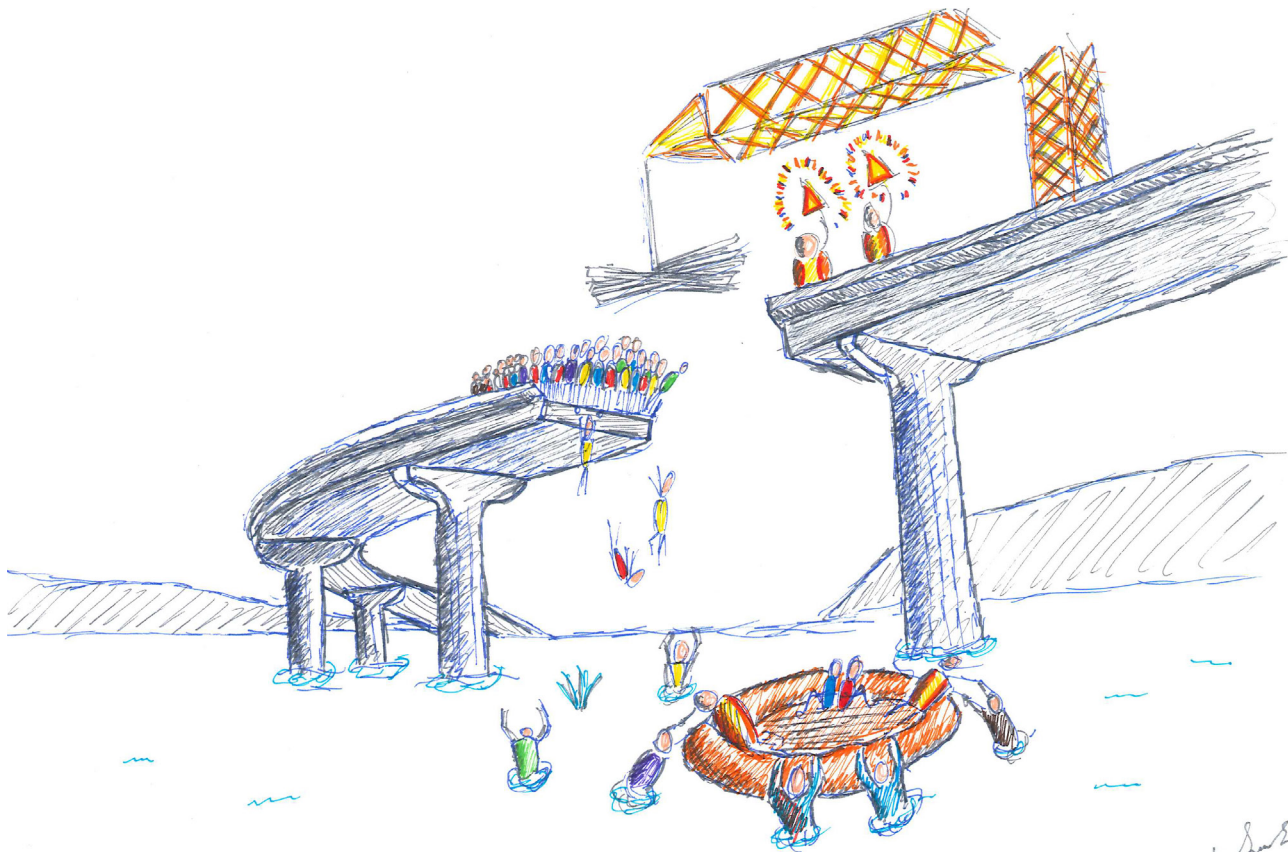
I korthet erbjuder vägledningen ett ramverk som anger att det skyddsvärda är tillit, det som hotar är försämrade livsvillkor. Åtgärderna bör förstärka livsvillkoren. Fokus flyttas från de konsekvenser enstaka individ orsakar till de livsvillkor som vi människor behöver få tillgodosedda av det samhälle vi lever i.

Vägledningens utveckling

Historiskt sett är sociala risker inget nytt. Sociala frågor som rör utbildning, arbete, hälsa – men också trygghet och säkerhet har ingått i välfärdssamhällets modell för att främja social jämlikhet. Skillnaden är att vi i dag är på väg mot ett samhällstillstånd där relativt stora grupper står eller upplever sig stå utanför detta system.

Som ett led av dessa samhällsförändringar behövs nya verktyg för att förstå de risker som uppkommer. Därför har ett flertal satsningar genomförts de senaste åren för att hitta fungerande arbetssätt för att inkludera sociala risker i krisberedskapsområdet.

En av de mest spridda arbetsmetoderna är Västra Götalandsmodellen (2012). Modellen utgick från lokal statistik vilket kunde medföra vissa dilemman och svårigheter. I ett analysarbete som grundas på statistik finns det risk att ett fåtal personer, grupper eller stadsdelar ringas in som en samhällsrisk. I och med detta har inte det förebyggande perspektivet betonats i tillräcklig hög grad. Det leder till att insatserna kan komma att handla om



Leif Sund
15

Ovälkomna situationer ska hanteras i olika tidsskalor och med olika åtgärder. Några ska arbeta med bygga och reparera i förebyggande syfte och med ett långsiktigt perspektiv. Några ska varna och leda bort från det ovälkomna och andra ska agera när det oönskade har inträffat. Detsamma gäller vid all riskhantering, före, under och efter. Arbete med risker handlar om att arbeta i olika tidsskalor.

att främst dämpa effekterna av social oro. Tyvärr har det försvårat för kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter att arbeta med sociala risker på strategisk nivå.

Utifrån dessa dilemman har länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götaland med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, utvecklat en vägledning som härmed ersätter Västra Götalandsmodellen.

Samtidigt behåller vägledningen några av framgångarna från den förra modellen genom att bygga vidare på de tvärssektoriella perspektiven. Arbetsprocessen ligger också fortsättningsvis i linje med ordinarie risk- och sårbarhetsarbete.

Den nya vägledningen har utvecklats för att ge kommuner och länsstyrelser ett verktyg för att kunna arbeta strategiskt och strukturellt för att förebygga sociala risker.

Teoretiskt ramverk



”Ofta definieras utanförskap som ett problem, men allt fler menar att orsaken till att människor hamnar i ett utanförskap har sin förklaring i innanförskapet.”

Teoretiskt ramverk

Den skyddsvärda tilliten

Vägledningen bygger på forskning som presenteras i detta avsnitt. De huvudsakliga utgångspunkterna är hur jämlikhet relaterar till social hållbarhet, innanförskap kontra utanförskap, effekter av urbanisering, begreppet tillit och dess koppling till livsvillkoren.

Social hållbarhet handlar om jämlikhet

En hållbar utveckling definieras som ett tillstånd som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov (World Commission on Environment and Development, 1987). Social hållbarhet är däremot ett mer problematiskt begrepp som saknar en tydlig definition, det har i stället ofta beskrivits genom dess motsats. Social hållbarhet skiljer sig från hållbarhetsbegreppet genom att fokusera på fördelningen av resurser mellan människor. Tonvikt läggs på rättvisaspekter som jämlikt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt deltagande (Karls-son, Cars & Larsson, 2014). Dessa rättvisaspekter talar Östergren om i termer av ett kontrakt mellan individen och samhällets makthavare med dess institutioner. Det utgör grunden för samhället. Om individerna av olika skäl bryter detta kontrakt kollapsar samhället (2015). Förhållandet mellan det socialt hållbara och det som Abrahamsson (2015) kallar för social oro kan beskrivas som två motpoler. Samhället befinner sig i en ständig rörelse mellan dessa poler. En rörelse mot social oro ökar risken för sociala spänningar och konflikter. Välfärdspolitiken har däremot inneburit en långsiktig strävan mot ett socialt hållbart samhälle. Genom generella insatser har man stärkt samhällets säkerhet (trygghet och ordning), frihet (utveckling och hälsa) samt rättvisa (rättigheter och fördelning av resurser) (Abrahamsson, 2015).

Malmökommissionen framhåller tydligt relationen mellan social hållbarhet, hälsa och jämlikhet (Stigendal & Östergren, 2013). Social jämlikhet beskriver ett tillstånd där alla människor inom ett visst samhälle eller inom en grupp har likvärdig status och respekt. Wilkinson lanserade redan 1996 teorin om att den sociala sammanhållningen (populärt ofta kallat det ”sociala kittet”) var större i samhällen med en mer jämlik fördelning av resurser i befolkningen. De sociala och ekonomiska skillnaderna mellan olika grupper i befolkningen tenderar att växa, såväl lokalt som regionalt och globalt (Wilkinson & Pickett, 2011). För Sveriges del kan detta härledas till att den jämlikhetsskapande politiken sakta har monterats ner sedan den ekonomiska krisen i början av 1990-ta-

let (SKL 2013). En ökad social ojämlikhet motverkar förutsättningarna att genomföra generella välfärdsinsatser. Den sociala hållbarheten hotas genom att det sociala kontrakt som binder samman samhället inte kan upprätthållas (Wilkinson & Pickett, 2011).

När samhällskontraktet urholkas hotas människor och grupper av att bli marginaliserade, vilket kan visa sig genom ökad kriminalitet, upplopp och till slut ett sammanbrott av samhällets fundament. Enligt Per-Olof Hallin (2014) har samhället under de senaste decennierna präglats av en avpolitisering av olika samhällsproblem. Frågor som tidigare var centrala politikområden hanteras numera av myndigheter och experter. Det är en utveckling som innebär att social oro förskjuts till en säkerhetsfråga för exempelvis polismyndigheten. Hänsyn till samhällsstrukturer och levnadsförhållanden riskerar därmed att glömmas bort. Vidare menar Hallin (2014) att det finns behov av att förstå sociala risker ur ett individperspektiv och att kunna erbjuda ett bättre stöd till socialt riskutsatta grupper. För att åstadkomma detta behöver dessa grupper göras delaktiga i att beskriva problem och lösningar.

Social position – nyckeln till innanförskap

Ett annat viktigt mått för social hållbarhet är befolkningens hälsa. I det sammanhanget talas det ofta om olika bestämningsfaktorer. Barns uppväxtförhållanden och relationer till vuxna, levnadsvanor, tillgång till skola, arbetsliv, inkomster, sociala skyddsnät, tillgång till hälso- och sjukvård, kultur och boendemiljö är exempel på sådana faktorer. Malmökommissionen poängterar dock att det inte lika ofta talas om hur dessa bestämningsfaktorer relaterar till varandra. Därför lyfter kommissionen begreppet social position. Social position markerar en individs ställning i samhällsstrukturen som påverkas av tillgångar som exempelvis inkomst, utbildning, bostad eller arbete. Det finns därmed ett starkt samband mellan social position och livsvillkor (Stigendal & Östergren, 2013).

Den ökade ojämlikheten innebär att avståndet mellan olika gruppers sociala positioner växer. Det bidrar i sin tur till att förstärka skillnader i livsvillkor och hälsa. En persons sociala position tenderar att sammanfalla med vart man geografiskt bor och lever. Resultatet blir ett segregerat samhälle, vilket man brukar tala om i termer av utanförskap. Genom att vara utanför nekas människor



möjligheten att vara innanför. Problemet är att det är i innanförskapet som samhällets institutioner och välfärdsverksamheter uppehåller sig (Stigendal, 2015).

Utanförskap har en tendens att användas som förklaring till varför en del människor och grupper anses särskilt utsatta. Men allt fler menar att orsaken till att människor hamnar i ett utanförskap har sin förklaring i att innanförskapet är alltför begränsat. Segregation påverkar inte endast individen utan även bostadsområdet, staden och förhållandet mellan kommuner. Därigenom påverkas också möjligheten att arbeta för rättvisa och socialt hållbara städer. Slutsatser som dras av aktuell forskning är att insatser för att bekämpa utanförskap är fruktlösa om samhället inte samtidigt försöker förändra de murar som byggts kring innanförskapet. Det innebär också att hela samhället måste analyseras som en komplex helhet. Insatser kan inte riktas mot särskilda områden utan behöver påverka strukturerna även i välfungerande områden (Guevara, 2014).

Olika människor möts allt mindre

Samhället anses ha blivit alltmer komplext. Det lokala och globala sammanvävs allt starkare i takt med den globala urbaniseringstrenden som innebär att allt fler människor är i rörelse mot städer och regionala nav. Händelser i en del av världen kan få effekter i ett bo-

stadsområde på andra sidan jorden. Utvecklingen är en följd av ökade globala kontaktytor. Ojämlikhet, urbanisering och migration bidrar till en ökad heterogenitet i samhällsstrukturen. Människor med olika kulturella, ekonomiska, etniska och sociala bakgrunder och förutsättningar tenderar att mötas allt mindre. En global stad kan ovanifrån sett uppfattas som interkulturell med en bred mix av olika grupper. Men grupperna lever snarare sina liv parallellt, utifrån den sociala positionen. Det skapar en bristande förståelse och kunskap om den andre, vilket ytterligare underblåser polarisering och värdegrundskonflikter (Abrahamsson, 2015 och Ek & Nilsson, 2014). Effekterna av den urbana staden innebär att vi inte kan förutse hur symptomen på de bakomliggande orsakerna visar sig. Händelserna i Husby våren 2013 är ett bra exempel på det komplexa samhället. Förloppet kunde inte förutses eller hanteras utifrån traditionellt förebyggande arbete. De komplexa samhällssystemen måste i stället hanteras i jämlik och jämställd dialog och i medskapande processer mellan såväl befolkning som olika aktörer (Abrahamsson, 2015).

Tillit som skyddsvärde

Enligt Svenska Akademiens ordlista beskrivs tillit som ett förhållande som innebär att man litar på eller hyser förtroende för någon eller något. Det kan också innebära en förhoppning om eller tillförsikt i att något ska ske (2005).

Den sista delen av definitionen är viktig då det handlar om framtidstro och om livet upplevs som meningsfullt.

Tillit är ett begrepp som markerar hängivenhet och pålitlighet mellan individer. På systemnivå innebär det ett förtroende som grundar sig i förväntningar på samhällets omgivande strukturer. I en svensk kontext handlar det om att tillvarata medborgarnas intressen och att inte missbruka en maktposition. Ett sådant förtroende kan också beskrivas som socialt kapital, vars grundelement utgörs av normer och nätverk mellan medlemmarna i systemet. Detta underlättar sociala relationer, reducerar komplexitet, risk och osäkerhet (Svensson, 2012).

Enligt Bo Rothstein (2003) främjas tillit i lokalsamhället genom människors relationer och förtroende till varandra. I ett samhällsperspektiv menar Rothstein att det är de offentliga institutionernas opartiskhet som är avgörande för att skapa tillit. Genom ett neutralt, öppet och jämlikt bemötande mot alla medborgare kan dessa institutioner visa vägen mot en ökad tillit på samhällsnivå. En förutsättning är att bemötandet grundar sig på en lagstiftning som vilar på gemensamma normer och värderingar. Tillit är något som överförs mellan generationer. Det görs utifrån individuella erfarenheter om hur samhället är organiserat och fungerar. Ökade inkomstskillnader och en ökad ojämlikhet är faktorer som påverkar tilliten till lokalsamhället negativt (Trägårdh m.fl., 2013).

Tillit och förtroende har en avgörande betydelse för samhällets funktionalitet, på grund av att tillit uppfattas som en tillgång som reducerar transaktionskostnader. Inte bara i ekonomiskt hänseende utan även i det politiska systemet och i människors all dagliga relationer. De viktigaste förutsättningarna för tillit är ekonomisk jämlikhet, lönearbete, välfungerade institutioner och en individualistisk samhällskultur. Det senare handlar om förutsättningarna för frigörelse från kultur- och familjeband vilket ger ökad individuell frihet och valfrihet att forma sitt eget liv (Trägårdh m.fl., 2013). Östergren (2015) menar att tilliten kan ökas genom att stärka förutsättningarna för individer att delta i olika samhällsarenor, exempelvis bostadsområdet, i skolan eller på arbetsplatsen.

Tillit – misstro är två motpoler för att beskriva socialt kapital. Olika processer på såväl lokal, regional, nationell som global nivå påverkar samhällets position och rörelse mellan dessa poler. Genom att analysera statusen på de olika livsvillkoren skapas en förståelse för graden av tillit till samhället. Analysen kan också klargöra vilka påfrestningar som tilliten klarar innan social oro utvecklas.

Goda livsvillkor främjar tillit

Livsvillkor beskriver på en strukturell nivå förutsättningar för människors individuella levnadsförhållanden. Dessa förutsättningar ligger vanligtvis utanför den enskilde individens omedelbara kontroll (Socialstyrelsens termbank 2011-06-20).

Medvetenheten om vikten av att studera människors livsvillkor i ett socialt sammanhang har ökat de senaste decennierna. Familjen och de nära relationerna är väsentliga för barnets tidiga utveckling.

Föräldrarnas förutsättningar att vara stödjande och närvarande för barnet påverkas i sin tur av en mängd strukturella förhållanden som ligger utanför familjen. Arbetsmiljö, bostadsmarknad, utbildningssystem, rättssystem och hälso- och sjukvård är några av de faktorer som påverkar (Maria Köhler (red) 2012). Dessa livsvillkor utgör grund för människors känsla av tillit och meningsfullhet och är en grund för människors individuella val. Människors val resulterar i sin tur i olika levnadsförhållanden och vanor som påverkar förutsättningarna att bevara och utveckla en god hälsa eller att bli inkluderad i samhället. Det återknyter till Malmökommissionens tankar om hur livsvillkoren samspelar med människors sociala position. Den bidrar till att skapa, upprätthålla och utveckla eller rent av att avveckla samhällets strukturer, processer och system. Individen är inte ett passivt objekt i sin sociala position, utan deltar utifrån sina förutsättningar i att skapa samhället. I detta skapande är känslan av tillit ett avgörande kitt som håller ihop samhällets byggstenar och struktur (Stigendal & Östergren 2013).

Livsvillkoren som presenteras i vägledningen ”Krisberedskap – för social hållbarhet” är valda med utgångspunkt i forskning och återfinns bland annat i det nationella folkhälsomålet. De är inte rangordnade utan utgör tillsammans en struktur för samhällets förmåga att främja tillit.

Livsvillkoren är även en del av länsstyrelsens instruktion. Myndigheten har ett sektorsövergripande uppdrag att i all verksamhet beakta frågor som rör mänskliga rättigheter, jämställdhet, folkhälsa och barnperspektiv (Förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion, § 5).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram en vägledning för samverkan och ledning, som utgör en gemensam grund för att öka förmågan att hantera samhällsstörningar. Vägledningen markerar betydelsen av att se skeenden som kedjereaktioner både vad gäller orsak och konsekvenser i flera led (MSB, 2014).

För att få kunskap och förståelse för dessa kedjereaktioner behövs nya strukturer för ledning och styrning som involverar medskapande processer mellan samhället och dess invånare.

Metod

– Vägledningen steg för steg



”Målet är att skapa tillit till det demokratiska systemet och för att utveckla ett hållbart samhälle.”

Metod – Vägledningen steg för steg



Så gör du en risk- och sårbarhetsanalys på sociala risker

Vägledningen går här igenom steg-för-steg hur man kan göra en riskanalys för sociala risker. Metoden följer de klassiska stegen i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA), men med tillägg som gör det lättare att fokusera på just sociala risker.

Syftet med en RSA är att systematiskt identifiera och bedöma risker och hot, bedöma samhällets eller den egna organisationens förmåga att förhindra eller hantera händelser, samt att utifrån detta föreslå åtgärder för att förbättra förmågan att förhindra eller hantera risker. RSA:n ska sedan användas som ett underlag för att inrikta resurser och fokusera arbetet. Sociala risker har under lång tid analyserats i andra sammanhang men har ofta lämnats utanför i risk- och sårbarhetsanalyser.

Inforuta: vad är RSA

Syftet med en RSA är att minska samhällets sårbarhet och öka förmågan att förebygga och hantera kriser.

Detta uppnår man genom att systematiskt analysera risker genom att: identifiera oönskade händelser/tillstånd, bedöma hur troligt det är att dessa inträffar, bedöma de negativa konsekvenserna, analysera sårbarheter, samt bedöma förmågan att hantera olika samhällsstörningar. Utifrån detta kan man göra åtgärdsförslag.

Resultatet ska sedan fungera som ett underlag för planering, prioritering och beslut om riskreducerande åtgärder. Det ska dessutom vara en källa för information till medborgare och anställda. På detta sätt bidrar RSA till att minska samhällets sårbarhet och öka förmågan att hantera kriser.

För centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner regleras även kraven på att göra en RSA och hur den ska redovisas i olika lagstiftning: MSB:s föreskrifter, Lagen om extraordinära händelser (LEH), Lagen om skydd mot olyckor (LSO), samt regleringsbrev och Länsstyrelseinstruktionen.¹

¹ MSBFS 2015:3 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Analyserandet av sociala risker i ett RSA-sammanhang kräver, på grund av frågornas komplexitet, ett brett tvärsektorielt arbetssätt. Här är det viktigt att involverar aktörer med olika expertis och perspektiv. Exempelvis kan aktörer som polis, räddningstjänst, samhällsplanerare, socialtjänst, folkhälsostrateger, representanter från utbildnings- och vårdsektorn, samt frivilliga organisationer medverka. Här finns även möjligheten att ta in medborgarperspektivet i form av till exempel medborgardialoger. Medborgares möjligheter till inflytande och delaktighet i det lokala samhällets utveckling har blivit en allt viktigare fråga för kommuner, landsting och regioner. Målet är att skapa tillit till det demokratiska systemet och för att utveckla ett hållbart samhälle. Medborgarnas kunskap om de grundläggande behoven kring drivkraften bakom människors strävan efter tillit utgör ett viktigt ingångsvärde i analysen av sociala risker. Det är ett centralt arbetssätt för att få kunskap och förståelse för ett komplext område. Sociala risker består av många komponenter och kan uppstå genom såväl samhällets långsiktiga förändring som genom systemhotande händelser. Kommuners och länsstyrelserns ansvar att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser kan då användas som en plattform att samlas kring. Det viktiga är att samla aktörer och medborgare som har kunskap och idéer om hur man kan verka för social hållbarhet inom ett geografiskt område.

Risk- och sårbarhetsanalys i detta sammanhang får alltså betraktas som ett ramverk som beskriver en process snarare än en specifik metod.

Denna vägledning för risk- och sårbarhetsanalys inom området sociala risker följer den traditionella analysmodellen och består av sju steg:

- Förberedelse inför arbetet med risk- och sårbarhetsanalys
- Identifiering av det skyddsvärda
- Riskbedömning
- Scenario
- Sårbarhet
- Åtgärder
- Resultat och implementering

STEG 1



Förbered arbetet inför risk- och sårbarhetsanalysen

Förarbetet är en viktig del av RSA-processen. Innan du sätter igång med själva arbetet bör du reflektera över hur man ska göra för att skapa en arbetsprocess som gör resultatet användbart och tillgängligt för rätt personer. De regler, lagar och föreskrifter som finns måste utgöra ramverket för RSA:n (se inforuta). Arbetsprocessen måste utformas så att den egna verksamheten och andra aktörer har så stor nytta som möjligt av både processen och slutprodukten.

Att engagera viktiga personer och roller från olika perspektiv är viktigt för såväl kvaliteten i en RSA som för förankringen hos ledning, beslutsfattare och andra aktörer som ska få informationen som RSA-processen genererar. Det är viktigt att tidigt klargöra roller, ansvarsområde, metod och avgränsning. Innan processen börjar bör du också ha klarlagt hur och för vem man presenterar resultatet.

Tips inför analysarbetet!

- Som tidigare nämnts kräver riskanalyser av social karaktär tvärssektoriella samarbeten. För att uppnå bästa resultat i analysarbetet behöver man identifiera vilka som i detta avseende är viktiga att bjuda in i arbetet.
- Be deltagande aktörer att på hemmaplan i förväg fundera på viktiga infallsvinklar och vad som kan betraktas som skyddsvärt.
- Be deltagande aktörer att utifrån sitt perspektiv fundera över viktiga fakta kring det sociala perspektivet för att ta med sig in analysarbetet.
- Skapa medborgardialoger för medborgarinflytande och viktiga ingångsvärden i det fortsatta arbetet med att analysera sociala risker.
- När medborgare och aktörer från ett flertal olika verksamhetsområden möts krävs vidsynthet och ett öppet förhållningssätt.
- Dokumentera arbetsprocessen för att beskriva denna i risk- och sårbarhetsanalysen.
- Öppet klimat.



STEG 2



Identifiera det skyddsvärda

Krishantering handlar i grunden om att försöka skydda det vi anser vara värdefullt. För att kunna förbereda oss inför eventuella samhällstörningar måste vi ha en klar bild av vad det skyddsvärda är och *varför* det är värdefullt. Identifierandet av det skyddsvärda utgör de grundläggande byggstenarna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

Vad som är att betrakta som skyddsvärt är beroende av vilken verksamhet och uppdrag som står i fokus för risk- och sårbarhetsanalysen. Det innebär att vad som kan anses skyddsvärt kan skilja sig mellan myndigheter, kommuner, län och organisationer. Det skyddsvärda kan även skilja sig åt beroende på vilket perspektiv man kommer ifrån. I en klassisk risk- och sårbarhetsanalys är det skyddsvärda ofta kopplat till samhällets säkerhet definierat av försvarsberedningen (Försvarsberedningen, 2006). De övergripande målen med samhällets säkerhet är, enligt regeringen (Regeringen, 2009), att minska risken och konsekvenserna av allvarliga störningar, risker och kriser, att trygga hälsan och den personliga säkerheten för barn, kvinnor och män, samt att hindra eller begränsa skador på egendom eller miljö.

När vi pratar om att förebygga sociala risker är det lämpligt att utgå ifrån att det skyddsvärda är tillit – tillit till samhället och dess institutioner. Tilliten till samhällets institutioner är en viktig faktor kopplat till människors känsla av trygghet. Som tidigare nämnts (se föregående kapitel) innebär begreppet tillit på systemnivå ett förtroende som grundar sig i förväntningar på samhällets omgivande strukturer. Förtroendet kan även beskrivas som ett socialt kapital, vars grundelement utgörs av normer och nätverk mellan medlemmarna i systemet. Detta underlättar sociala relationer, reducerar komplexitet, risk och osäkerhet. Att sätta tillit som det skyddsvärda gör det möjligt att analysera vilka skeenden i samhället, långsamma och hastigt uppkomna, som kan påverka tilliten negativt och därmed öka risken för oönskade händelser/tillstånd av social karaktär.

Med detta som utgångspunkt är målsättningen att aktivt arbeta för att skapa och upprätthålla människors tillit till samhället och dess institutioner. Det första steget i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys ur ett socialt perspektiv blir därför att fastställa vad som är mest värdefullt och skyddsvärt utifrån begreppet tillit. Här kan man utgå ifrån de svenska skyddsvärdena, som tar sin utgångspunkt i målen med samhällets säkerhet².

- Liv och hälsa
- Samhällets funktionalitet
- Grundläggande värden
 - Demokrati
 - Rättsäkerhet
 - Mänskliga rättigheter
- Nationell suveränitet

Första artikeln i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna utgör en ram för vägledningen. Konventionen slår fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Rättigheterna är universella, vilket innebär att de tillkommer oss alla i egenskap av att vi är människor, och ska gälla lika för alla oberoende av land, kultur, tradition eller andra sammanhang. Vidare är rättigheterna odelbara, vilket innebär att det inte går att prioritera en rättighet på bekostnad av en annan. Slutligen bygger rättigheterna på likabehandlingsprincipen eftersom förekomsten av diskriminering allvarligt försvårar möjligheterna att realisera de mänskliga rättigheterna.

Sett ur ett socialt perspektiv kan målen för samhällets säkerhet därefter brytas ner till människors livsvillkor vilka utgör en central roll i arbetet med att identifiera sociala risker. Med livsvillkor avses enligt Folkhälsomyndigheten förhållanden som omger en individ (livsvillkor så som bostad, arbete och lagstiftning) respektive en individs agerande (levnadsvanor så som kosthållning, vila/återhämtning och fysisk aktivitet). De livsvillkor som är viktiga ur ett socialt perspektiv och kan anses utgöra de grundläggande förutsättningarna för att utveckla tillit är följande:

- Fysisk miljö
- Sysselsättning
- Fysisk mobilitet
- Liv hälsa
- Demokrati
- Ekonomiska förutsättningar
- Utbildning och kunskap
- Immateriella värden

² Samhällets säkerhet och beredskap prop. 2001/02:158

Nedan finns en översikt över livsvillkoren tillsammans med exempel och frågeställningar som kan användas för att diskutera hur förutsättningen för livsvillkoret ser ut inom ett geografiskt område.

En viktig diskussion i analysarbetets steg 2 är därmed att analysera förhållandet kring livsvillkoren inom regionen/kommunen och därefter analysera hur det påverkar tilliten regionalt/lokalt. Ta stöd av frågeställningar och exempel i nedanstående tabell.

Perspektiven för vilka livsvillkor som anses som viktigast kan skifta mellan olika aktörer och verksamheter, men

försök att hålla diskussionen på en mer övergripande strukturell nivå. Det är lätt att hamna i diskussioner kring åtgärder redan tidigt i analysen vilket man bör undvika. En åtgärd ska vara tydligt grundad i en sårbarhet och är därför sista steget i analysen. Här handlar det inte heller om att diskutera eventuella riskgrupper eller individer. Riskgrupper/individer är konsekvensbärande och ett långsiktigt proaktivt arbete kräver fokus på orsaker och inte konsekvenser.

Sammanställ och vid behov prioritera mellan det som identifierats som särskilt viktigt, för att därefter ta diskussionen till steg 3.

Livsvillkor som upprätthåller och bygger tillit

LIVSVILLKOR	FRÅGESTÄLLNINGAR	EXEMPEL
Inkludera eventuella skillnader för olika individer och grupper utifrån diskrimineringsgrunder samt socioekonomiska förutsättningar.		
Fysisk miljö	<i>Hur ser möjligheterna till goda, trygga och tillgängliga miljöer ut?</i>	<i>Säkra utemiljöer med låg kriminalitet, tillgång till naturområden, tillgång till bostäder, giftfria miljöer.</i>
Sysselsättning	<i>Hur ser möjligheterna till sysselsättning ut inom ert område?</i>	<i>Förvärsarbete, fritidsaktiviteter, sysselsättning, företagande. Möjlighet att använda sin kompetens. Tillgång till att utöva eller ta del av kultur. Arbetsmiljö.</i>
Fysisk mobilitet	<i>Hur ser förutsättningarna ut för människor att röra sig?</i>	<i>Ekonomiskt, trygghetsmässigt, lagligt, fysiskt tillgängligt. Möjlighet till kollektiv eller privat transport.</i>
Liv och hälsa	<i>Hur är tillgången till samhällsservice, kopplat till liv och hälsa?</i>	<i>Räddningstjänst, polis, akutsjukvård och vårdcentraler. Tillgång, tillgänglighet och kvalitet. Socialt stöd. Socialtjänst. Övrig samhällsservice.</i>
Demokrati	<i>Hur ser förutsättningarna ut för att utöva och ta del av demokratiska rättigheter?</i>	<i>Makt och inflytande, röstdeltagande, yttrandefrihet organisationsfrihet och föreningsverksamhet, rättslig och politisk säkerhet. Tillgång till att utöva eller ta del av kultur.</i>
Ekonomiska förutsättningar	<i>Hur ser förutsättningarna ut för försörjning?</i>	<i>Inkomstskillnader, resurser för offentlig förvaltning, ekonomisk trygghet, organiserad brottslighet, informella försörjningssystem, tillgång till försörjningsstöd. Konjunkturläget, lokalt, regionalt och globalt.</i>
Utbildning och kunskap	<i>Hur ser förutsättningen ut för att få ta del av och använda formell utbildning och annan kunskap?</i>	<i>Tillgång till skolgång på alla nivåer, kvalitet på undervisning, vuxenutbildning. Kunskap om samhället. Språkutbildning.</i>
Immateriella värden	<i>Hur ser förutsättningarna ut för att ingå i ett socialt sammanhang?</i>	<i>Känsla av sammanhang, delaktighet och meningsfullhet. Framtidstro, sociala nätverk. Möjlighet till påverkan och medskapande.</i>

STEG 3



Identifiera, analysera och värdera risker

Riskidentifiering

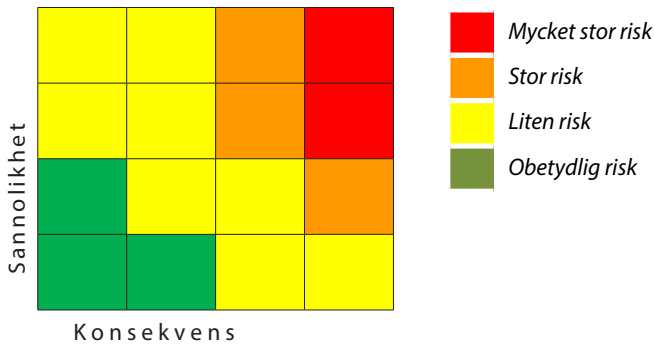
Målet med riskidentifieringen är att systematiskt identifiera hot och risker som kan skada det skyddsvärda. För att identifiera risker kan man dels blicka inåt i sin organisation och identifiera hot mot dess viktiga funktioner, samt blicka utåt och försöka identifiera hot utanför organisationen. Externa hot brukar delas in riskområden såsom naturolyckor, hot gentemot teknisk infrastruktur och försörjningssystem, farliga ämnen och maskade olyckor, antagonistiska hot, social oro och sjukdomar.

I identifieringen av sociala risker urskiljs därmed händelser/tillstånd som på något sätt kan hota eller förorsaka negativa konsekvenser för det som bestämts som skyddsvärt i enlighet med steg 2. Här utgår man från befintliga faktaunderlag, som statistik och annan relevant

Exempel på risker ur ett socialt perspektiv:

- Stor arbetslöshet
- Låg utbildningsnivå
- Bostadsproblematik
- Centralisering av myndigheter och samhällsservice
- Segregation/utanförskap/ojämsliddhet
- Alkohol- och narkotikaproblematik





Tips inför riskanalysen!

En riskanalys ska besvara tre frågor:

- Vad kan hända?
- Hur sannolikt är det?
- Vad blir konsekvenserna?
- Fundera även på: hur säkra är vi på denna bedömning/vad har vi för belägg för våra antaganden?

information. Men den främsta tillgången är den samlade tvärssektoriella gruppens kunskaper och antaganden om eventuella hot mot det skyddsvärda ur ett tillitsperspektiv regionalt/lokalt. Riskidentifieringen resulterar i ett antal riskkällor eller grovt beskrivna riskscenarion som därefter analyseras vidare.

Riskanalys

Efter riskidentifieringsfasen analyseras därefter de identifierade riskerna närmare, genom en mer ingående beskrivning av risken och dess sannolikhet och konsekvens om den inträffar. Vanligen gör man även en osäkerhetsbedömning utifrån erfarenheter och kvalitet på underlag såsom data och statistik.

Den tvärssektoriella arbetsgruppen gör en kvalitativ bedömning och beskrivning (en så kallad grovanalys) av hur troligt det är att de identifierade hoten och riskerna inträffar, samt konsekvenserna av om hoten/riskerna realiserar. I denna analys görs en bedömning av vilka hot/risker som därefter bör analyseras vidare, samt även en prioritering över vad som är mest angeläget att arbeta vidare med. Här kan man med fördel använda sig av en traditionell riskmatris enligt ovan.

Riskvärdering

Riskvärdering innebär att en analys används för att bedöma om en risknivå är acceptabel eller inte. Dessutom kan möjligheter att reducera risken inkluderas. Värderingen är ett lämpligt underlag för planering och genomförande av riskreducerande åtgärder, vilket är ett syfte med risk- och sårbarhetsanalyser.

Här är det viktigt att ta hänsyn till det tvärssektoriella perspektivet i den samlade bedömningen av vad som är möjligt. Det är framför allt här som risk- och sårbarhetsanalyser inom det sociala perspektivet skiljer sig i förhållande till traditionell risk- och sårbarhetsanalys. När det gäller sociala risker finns inte alltid en entydig gränsdragning beträffande vem som är ägare av riskreducerande åtgärder, här är det den samlade kunskapen och krafterna som utgör eventuella framgångsfaktorer. Det är en av anledningarna till att risk- och sårbarhetsanalys i detta sammanhang får betraktas som ett ramverk som beskriver en process snarare än en specifik metod. Det är här du både på lång och kort sikt lägger fast planeringen för hur man tänker sig att arbeta för goda livsvillkor regionalt/lokalt. Underlaget från denna utvärdering ger även goda incitament för hur man i framtiden tänker sig organisera samverkansformer för hur den framtida samverkan ska se ut.

STEG 4



Att tänka på vid scenarioövning

Genom en scenarioanalys kan man närmare åskådliggöra de risker/hot som identifierats i steg 3. Scenarioanalys är ett effektivt sätt att engagera deltagare som inte normalt arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser. Analysen kan här även visa på riskområdets komplexitet, samt öka förståelsen för hur riskerna förhåller sig till varandra.

I scenarioanalysen arbetar man fram ett mindre antal troliga framtidsbilder som baseras på de risker som lyfts fram i riskbedömningen (steg 3). Resultatet av analysen visar på vilken förmåga regionen/lokalsamhället har att hantera den händelse som målats upp, samt de sårbarheter som antingen måste accepteras eller på något sätt hanteras.

Detta är ett valfritt steg i denna vägledning. Scenarioanalys kan ge intressanta resultat, men man riskerar även att hamna i fallgropen att börja tänka i olika uttryck av social oro – utmaningen blir att stanna kvar på den strukturella nivån och att inte direkt hamna i diskussioner om åtgärder.

Exempel på scenarion!

- Social oro som utmynnar i en attack på samhällets infrastruktur
- Avbefolkning av ett område
- Försämrade samhällsservice på grund av nedläggningar



STEG 5



Att bedöma sårbarhet

I riskbedömningen (steg 3) görs en översiktlig bedömning av konsekvenser av de risker som identifierats, genom en sårbarhetsanalys ges en mer fördjupad kunskap om hur allvarliga konsekvenserna kan komma att bli om de identifierade riskerna faller ut. Sårbarhetsanalysen syftar alltså till att detaljerat analysera hur allvarligt och omfattande en specifik händelse påverkar samhället och dess olika aktörer. Sårbarhetsanalysen är även ett viktigt instrument för att visa på beroendeförhållanden mellan risker och beroendet mellan olika aktörer.

En viktig skillnad mellan sårbarhetsanalys och riskanalys är att den förra genomförs med avseende på ett specifikt riskscenario som identifierats i riskanalysen. Ytterligare en skillnad är att sårbarhetsanalysen analyserar ett eller flera scenarier i avsikt att identifiera olika sårbarheter på ett mer detaljerat sätt än i den inledande analysen. Tyngdpunkten i en sårbarhetsanalys bör därför vara att analysera vilka konsekvenser en viss händelse för med sig och hur regionen/lokalsamhället hanterar, motstår och återhämtar sig från denna. Här handlar det om att bedö-

ma vilka samhällskonsekvenser som det framtagna scenariot kan resultera i. När det gäller sociala risker finns inte alltid en avgränsad och tydlig mottagare, vilket innebär att det även i detta avseende krävs nära samverkan med berörda aktörer för att få en mer realistisk bild över vilka sårbarheter som finns inom systemet för att uppnå målet social hållbarhet.

Exempel på frågeställningar i sårbarhetsanalysen!

- Vilka resurser finns och vilka saknas?
- Vilka livsvillkor sticker ut i analysen?
- Hur förhåller sig dessa livsvillkor till varandra?
- Vad är sannolikheten för att denna sårbarhet kommer att falla ut?
- Hur ser beroendeförhållandet ut mellan de olika livsvillkoren?



STEG 6



Planera för riskreducerande åtgärder

I vägledningens steg 1 till 4 har vi identifierat vad som utifrån ett socialt perspektiv är att betrakta som skyddsvärt och vad som kan komma att hota det skyddsvärda. Vi har skapat oss en bild av hur dessa hot/risker kan komma att påverka samhället och dess aktörer och vi har en uppfattning om beroendeförhållandet mellan hot/risker, samt även beroendet mellan aktörer.

Steg 5 i processmodellen handlar om åtgärder. Innan du börjar identifiera eventuella åtgärder för att förhindra eller mildra hoten/riskernas påverkan på samhället och dess aktörer är det värdefullt att i den tvärsektoriella gruppen och utifrån tidigare valda scenarion, lyfta följande:

- Åtgärder som genomförts.
- Åtgärder som är pågående och planerade att genomföras.

Genom att lyfta fram och diskutera dessa åtgärder underlättas diskussionen kring nya åtgärder. Det kan här även finnas ett värde i att diskutera vilka av dessa åtgärder som fungerat bra eller mindre bra.

I arbetet med att identifiera nya åtgärdsförslag kan man bland annat ta stöd i sårbarhetsanalysen. Framgångsfaktorn är återigen den tvärsektoriella gruppens samlade

kompetens. De olika synsätten kan här möjliggöra ett kvalitetssäkrat arbete med den komplexitet som sociala risker kännetecknas av. Ju fler kompetenser som ingår i analysgruppen desto mer kvalitetssäkrade och välförankrade blir åtgärdsförslagen. Låt kreativiteten flöda och lista de förslag som framkommer innan du går vidare till att prioritera åtgärderna och identifiera vem eller vilka som är bäst lämpade att genomföra åtgärden.

Åtgärder bör föreslås proaktivt för att förhindra skador på det skyddsvärda, förebyggande för att reducera konsekvenserna av ett hot, samt kring hanteringen av uppkomna händelser för att förbättra hanteringen när en kris inträffar. För att åtgärdsförslagen ska kunna tas om hand av personer som inte varit med i RSA-processen bör du även göra en prioritering för att visa vilka som anses mest kritiska eller mest effektfulla.

Viktigt att tänka på i arbetet med åtgärdsförslag:

- Åtgärdsförslagen bör vara av den art som kan fånga bakom liggande orsaker ur olika perspektiv.
- Åtgärderna bör hålla sig på en mer strukturell nivå och inte inriktas till akuta hanterande åtgärder.
- Åtgärderna ska syfta till att skydda tilliten till samhällets institutioner.

STEG 7



Ta vara på resultat och implementera i verksamheterna

Hela arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen bör dokumenteras i ett särskilt dokument, så att även de som inte deltagit i själva analysarbetet kan följa hur man har kommit fram till det slutliga resultatet av prioriterade åtgärder. Det är därför viktigt att gemensamt ta ställning till *hur* och *till vilka* det slutgiltiga resultatet ska kommuniceras.

Av dokumentet ska man kunna utläsa hur arbetet kommer att hanteras vidare och hur det kommer att följas upp.

Genom att på ett tidigt stadium förankra sin arbetsprocess för risk- och sårbarhetsanalysen och inkludera viktiga aktörer skapar det goda förutsättningar för enklare implementeringsprocess. En av målsättningarna med risk- och sårbarhetsanalysen är att fungera som beslutsunderlag. Processen anses som genomförd först när resultatet har tagits emot av berörda aktörer för att använda det i sin planering och prioritering.

Erfarenheter från utvecklingsarbetet



”Sociala risker spänner över så mycket att det lätt blir komplicerat och då är det bra att ha en modell att binda upp arbetet kring för att få struktur. Att modellen dessutom används av flera gör att samverkan underlättas.”

Erfarenheter från utvecklingsarbetet

I detta kapitel presenteras de erfarenheter från utvecklingsarbetet där det teoretiska ramverket har testats på både lokal och regional nivå. Ramverket som storstadslänen har tagit fram kan beskrivas som en process snarare än en specifik metod. Upplägget för workshops har därför kommit att se olika ut, beroende på tidigare etablerade metoder för risk- och sårbarhetsanalyser och utifrån deltagande aktörer.

Erfarenheter från workshop Länsstyrelsen Stockholm

Länsstyrelsens interna workshop utgick ifrån den framtagna processmodellen, men anpassades till Länsstyrelsen Stockholms modell för risk- och sårbarhetsanalys. Workshopen bestod av diskussioner kring följande moment:

- Introduktion av processmodellen för sociala risker och dess ramverk.
- Lägesbild utifrån det regionala perspektivet.
- Prioriterade livsvillkor som stödjer den skyddsvärda tilliten ur ett socialt perspektiv.
- Sociala risker inom Stockholms län.
- Åtgärder inom Stockholms län.

Introduktion av processmodellen för sociala risker och dess ramverk

Workshopen inleddes med en kort introduktion till storstadslänens projekt inom sociala risker och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Här poängterades vikten av tillit till samhället och dess institutioner som det skyddsvärda, samt de livsvillkor som stödjer den skyddsvärda tilliten.

Redan vid denna introduktion väcktes tankar kring komplexiteten kring sociala risker och behovet av att i det förebyggande arbetet inkludera ett flertal av länsstyrelsens olika verksamhetsområden för att uppnå ett kvalitativt resultat. En av kommentarerna var:

”Länsstyrelsen borde komma med samma röst och språk i sitt möte med kommunerna kring dessa frågor.”

Deltagarna i workshopen lyfte bland annat svårigheten att få ett långsiktigt arbete kring området sociala risker och social hållbarhet på grund av att det till stora delar handlar om politiska frågor.

Lägesbild utifrån det regionala perspektivet

För att närmare beskriva läget kring social riskperspektivet inom Stockholms län diskuterades vilka fördelar vi har inom Stockholms län, samt vilka svagheter som finns inom länet.

I diskussionen kunde konstateras att det inom Stockholms län finns en mängd med **fördelar** som i det stora hela grundar sig i att det är ett storstadslän. Tillgången till god arbetsmarknad, utvecklad kollektivtrafik och tillgång till skolgång var några av de fördelar som arbetsgruppen kom fram till.

Trots storstadslänets alla fördelar kunde man även identifiera ett antal **svagheter**, som även här kan sägas grunda sig i att det just är ett storstadslän. Några av de svagheter som lyftes fram var problematik kring segregation, skillnader mellan olika områden vad gäller sysselsättning, ekonomiska förutsättningar och ojämlikhet vad gäller hälsa. Gruppen diskuterade även det hårdnande samhällsklimatet och den ökade polariseringen.

Prioriterade livsvillkor som stödjer den skyddsvärda tilliten ur ett socialt perspektiv

I den här delen av workshopen diskuterades vilka livsvillkor som ansågs som prioriterade ur ett socialt perspektiv, för att bibehålla eller förbättra tilliten till samhället och dess institutioner. Deltagarna i workshopen kom fram till följande prioriterade områden:

UTBILDNING

De barn som det går bra för är de som klarar skolan och på sikt har utbildning störst möjlighet att påverka nästa generation. Inom detta område är det särskilt viktigt att lägga stor vikt på språkkunskaper.

BOSTÄDER

Tillgången till bostäder är en faktor som påverkar flera andra livsvillkor och bör av den anledningen ses som prioriterat.

ARBETSMARKNAD

Skapar ekonomiska förutsättningar, immateriella värden. Stärker medborgares liv och hälsa, samt förutsättning för god bostadsmiljö.



Sociala risker inom Stockholms län

Vilka utmaningar har vi inom Stockholms län och vilka är de främsta sociala riskerna? Efter långa diskussioner inom arbetsgruppen enades man om ett antal risker som är angeläget att arbeta med i framtiden.

Segregation är en stor utmaning och riskerar att försämras. I segregerade områden har medborgare sämre tillgång till samhällservice och har generellt sett högre grad av bristande livsvillkor.

Kortsiktig planering inom myndigheter och mandatperiod på fyra år, skapar sämre förutsättningar för ett proaktivt arbete med sociala frågor.

Känslan av sammanhang (KASAM) riskerar att försämras. Samhället går mer mot ett individperspektiv, vilket försvagar det sociala kapitalet det vill säga nätverk och kontakter.

Arbetslivet. Många människor hamnar utanför arbetslivet, dels på grund av krav från arbetsgivare, men även kravet på högskoleutbildning exkluderar människor.

Bostäder. Renovering av miljonprogramområden och utförsäljning av kommunala hyresfastigheter leder till att människor får svårare att hitta boende.

Intern samverkan i sociala planeringsfrågor ingår inte i länsstyrelsens grundläggande uppdrag. Bristen på tid missgynnar den interna samverkan kring sociala frågor.

Media tenderar att endast lägga fokus på saker som inte fungerar i samhället, vilket ofta leder till en snedvriden bild och på så sätt förstärker det negativa.

Åtgärder inom Stockholms län

Det sista momentet i workshopen angående sociala risker diskuterades vilka åtgärder som arbetsgruppen såg som nödvändiga och möjliga att genomföra. I diskussionen lyftes bland annat behovet av att aktivt arbeta för att vara en motvikt till medias negativa bilder av samhället. Länsstyrelsen bör öka samverkan internt för att kunna ge ett mer samlat och kvalitativt stöd till kommunerna kring de sociala frågorna. Det finns även ett behov att i stödet till kommunerna särskilt lyfta frågor kring satsningar på barn i behov av särskilt stöd.

Workshopen avslutades med en enklare utvärdering av processmodellen och formen för genomförandet av workshopen, där deltagarna ställde sig väldigt positiva. Diskussionerna utifrån livsvillkor gjorde det enklare att hålla sig på en strukturell nivå, samt skapade en helhetsyn i förhållande till det sociala perspektivet. En av kommentarerna var:

”Det här känns som en början på ett arbete som måste tas vidare”

Länsstyrelsen Stockholms lokala projekt sociala risker

Parallellt med den regionala arbetsgruppen mellan storstadslänen pågick ett projekt hos Länsstyrelsen Stockholm som syftade till att utveckla en kommunal metod för risk- och sårbarhetsanalys för sociala risker. Denna lokala metod tog avstamp i storstadslänens teoretiska ramverk och anpassade analysarbetet till lokal nivå. Tre pilotkommuner har varit med i planeringsarbetet och kommit med synpunkter för hur workshops kring ämnet ”Krisberedskap – för social hållbarhet” kan genomföras utifrån den lokala nivån.

Vill ni ha stöd i genomförandet?

För att hålla workshops hos er, ta del av metodstöd genom bildspelet ”Krisberedskap – för social hållbarhet”. Finns att hämta på Länsstyrelsen Stockholms, Skånes och Västra Götalands webbsidor!

Workshops hos kommunerna: Krisberedskap – för social hållbarhet

Under våren 2015 genomfördes tre workshops i kommunerna Nacka, Botkyrka och Sollentuna. Deltagarna bestod av en tvärssektoriell grupp med cirka 20 representanter från polis, räddningstjänst, fastighetsägare, fysiska planerare, skola, fritid, socialtjänst, flykting-, folkhälso- och säkerhetssamordnare. För att spegla de olika nivåerna deltog både verkställande och samordnande representanter inom respektive organisation, vilket gav en tydligare bild av läget och bättre diskussionsunderlag. Detta innebar också att resultatet från workshopen gav förankring på ett bredare plan med mandat att arbeta vidare med frågorna inom respektive sakområde.

Inom en kommun är inte frågor som syftar kring ett förebyggande perspektiv och social hållbarhet något nytt, snarare ett område som många av deltagarna inom respektive verksamhet arbetar med dagligen. Det som däremot var unikt för dessa workshops var att analysera gemensamt utifrån ett risk- och sårbarhetsperspektiv.

Utifrån Lag (2006:544)³ finns en plattform för kommuner att genom sitt geografiska områdesansvar samla berörda aktörer för en gemensam analys kring riskområden. Detta lagstöd är en möjlighet att förena aktörer som vanligtvis inte sitter ner tillsammans för att resonera runt de risker som påverkar den sociala hållbarheten.

En framgångsfaktor var att kommun, räddningstjänst och polis gemensamt stod för inbjudan till workshops för *Krisberedskap – för social hållbarhet*. Det förtydligade det gemensamma ansvar som samhällsaktörerna har, även om analysarbetet utgår från kommunens RSA-uppdrag.

Under respektive workshop diskuterades läget i kommunen (styrkor och svagheter), det gemensamt skyddsvärda för det geografiska området och de risker som hotar. Dessa avsnitt utgick från de livsvillkor som storstadslänens arbetsgrupp kommit fram till. Livsvillkoren var ett bra diskussionsunderlag för att hålla sig till den strukturella nivån av lägesbild och risker. Det underlättade dessutom för gruppen att flytta fokus från hanterandefas och lyfta blicken till de mer bakomliggande orsakerna av sociala risker. Det fanns många risker att beröra i denna analys, vilket innebar att riskanalys och riskvärdering blev en viktig komponent.

Deltagarna kom sedan fram till ett antal åtgärder som behöver vidtas för att minska de identifierade sårbarheterna. Åtgärder var realistiska och genomförbara och följdes också av en tydlig ansvarsfördelning och uppföljningsplan. Erfarenheterna visade att samverkan mellan kommunrepresentanter, polis och räddningstjänst kan stärkas av materialet genom att arbeta mer inriktat utifrån den gemensamma analysen. Slutligen fastställdes hur resultatet från workshopen skulle kommuniceras, internt och externt och i vilket format.

Röster från pilotkommunerna i Stockholms län

Botkyrka kommun

Lena Maria Fritzberg, säkerhetssamordnare Botkyrka kommun beskriver varför de valde att delta som pilotkommun i projektet och testa den nya metoden:

”I Botkyrka gör vi årliga RSA med samtliga förvaltningar. I dessa kommer på flertalet håll upp risken för social oro och dess påverkan. Vi har erfarenhet av social oro och är i akutskedet rätt duktiga och har en bra mobilisering både från samhällsaktörerna men framförallt av civilsamhället. Att med utgångspunkt i RSA kunna arbeta med frågan mer proaktivt är anledningen till att vi valde att gå med som en pilotkommun.”

Lena Maria tycker att det är bra att metoden lägger mer fokus på den strukturella nivån och livsvillkoren:

³ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

”Det måste den för annars är vi tillbaka på det vi kan, lindra effekterna, och inte det proaktiva arbetet.”

Lena Maria menar också att de stora fördelarna är att de som kommun med den här metoden lyfter de stora icke fysiska risker. Krisberedskapsarbetet har fastnat lite i stormar, höga flöden, storolyckor och elbortfall och måste lyfta in andra samhällsstörningar.

Vidare fortsätter Lena Maria:

”Sociala risker spänner över så mycket att det lätt blir komplicerat och då är det bra att ha en modell att binda upp arbetet kring för att få struktur. Att modellen dessutom används av flera gör att samverkan underlättas.”

I Botkyrka används resultatet från workshopen för att inkludera fler aktörer och mer tvärssektoriellt, än de som säkerhetssektionen på kommunen vanligtvis arbetar med i sin RSA. Syftet är att vidga perspektivet för att få fram bättre underlag och fortsatt analys. Resultatet ska rapporteras inte bara till ledningen utan även internt till övriga inom en samordnande nivå samt till den operativa delen av verksamheterna. Avslutningsvis menar Lena-Maria att metoden måste testas mer hos övriga kommuner och län för att se vad som måste utvecklas.

Nacka kommun

Nacka var med som pilotkommun även för Västra Götalandsmodellen som publicerades 2012 men ser fördelar med den nya metodens förhållningssätt till RSA sociala risker.

Per Höglund, Säkerhetsstrateg, Nacka kommun förklarar:

”Nu ligger fokus på ett helhetsperspektiv (tillit till samhällets institutioner), initialt tittade vi på enskilda individer och enskilda indikatorer. Det känns som att vi lyft blicken från individ till samhällsnivå. I den första Västra Götalandsmodellen saknades något när vi skulle gå hem för att arbeta. Ur ett RSA-perspektiv är det viktigt att verka på en mer övergripande nivå och inte fastna i ’detaljer’.”

Under workshopen i Nacka blev det tydligt att många redan arbetar i det förebyggande perspektivet med social hållbarhet, medan det är nytt arbetssätt inom krisberedskapen. Per förtydligar detta:

”Vi måste kunna förhålla oss till sociala risker men samtidigt vara ödmjuka för att det är ett område som arbetas med i kommunerna. Vi inom krisberedskapen har mycket att lära oss av både det brottsförebyggande perspektivet och folkhälsoarbetet. De har arbetat med social hållbarhet och riskfaktorer under lång tid. Viktigt att ha dem med i utvecklingsarbetet på lokal nivå.”

Precis som i Botkyrka ser Nacka fördelarna med att bredda frågorna att inte enbart fokusera på risker kopplat till infrastruktur och väderrelaterade händelser. Det

sociala perspektivet behöver inkluderas och resultatet från workshopen kommer att arbetas in i kommunens RSA-process. Däremot finns det vissa utmaningar menar Per:

”Den stora fördelen med sociala riskfaktorer är att säkerhetsfunktionen kommer i kontakt och samverkar med en bredare grupp. Nu gäller det bara att få ihop delarna (i kommun-/stadsdelarna) med ett mer övergripande regionalt/nationellt perspektiv. Det är viktigt att hålla en fortsatt nära dialog över gränserna.”

Sollentuna kommun

Elisabeth Wall, Trygghets- och säkerhetssamordnare, Sollentuna kommun menar att problembilden som Sollentuna har är till stor del kopplat till oroligheter i vissa områden i kommunen, vilka har yttrat sig ibland annat omfattande skadegörelse. Elisabeth beskriver varför de i Sollentuna såg en fördel med att vara med som pilot i projektet:

”Oroligheterna medför att kommunen kände ett utökat behov av samordna kring gemensamma frågeställningar samt ta fram gemensam lägesbild.”

Vidare ser Elisabeth en fördel med att använda livsvillkoren som stöd i analysen:

”Jag tycker att livsvillkoren är mycket betydelsefulla i vårt arbete och är nu en del av Sollentuna kommuns övergripande trygghets- och säkerhetsarbete.”

I Sollentuna menar de att metoden kräver ett visst stöd och kunskap från en processledare då det är komplexa frågor. I grunden är det ett bra utgångsläge som skapar ett gemensamt verktyg för samtliga parter i kommunen som berörs.

Avslutningsvis beskriver Elisabeth hur de kommer att förankra resultatet av workshopen inom Sollentunas geografiska område:

”Vi kommer att dels använda denna metod ärligen i trygghets och säkerhetsarbetet, då vi reviderar våra styrdokument och handlingsplaner. Samt att detta kommer att bli underlag i samverkansöverenskommelser/avtal (polis, kommun, räddningstjänst) där vi skall arbeta utifrån en gemensam lägesbild, inriktning och som skall resultera i konkreta åtgärder inom respektive verksamhetsområde. Vi känner att detta kommer att få samverkan att bli ett operativt arbete som ger ökade resultat och är betydligt lättare att följa upp.”

Referenslista

- Abrahamsson, Hans (2012): *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter. Ett diskussionsunderlag framtaget för kommissionen för ett socialt hållbart Malmö*. Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Abrahamsson, Hans (2015): *Vår tids stora samhälls-omdaning - Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog – en introducerande forskningsessä*. SKL och Kairos. Mistra Urban Futures. Göteborg
- Guevara, Birgitta (2014): *Segregation – utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder. Ett kunskapsunderlag om segregation inom projektet KAIROS*. Mistra Urban Futures, paper 2014:3
- Hallin, Per-Olof (2014): Vad är en social risk? I: Guldåker, Nicklas och Hallin, Per-Olof (red) (2014): *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. Mapius 18. Malmö Högskola
- Karlsson, Sandra, Cars, Göran & Larsson, Mattias (2014): *Beredskap för social kris. Slutrapport om sociala risker i Skåne län*. Länsstyrelsen Skåne.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2014): *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB777.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2015): *MSBFS 2015:3 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*, <https://www.msb.se/externdata/rs/2ef1b968-9b11-456e-bf99-77caad87bd92.pdf>
- Rothstein, Bo (2003): *Sociala fällor och tillitens problem*. SNS Förlag. Kristianstad
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2013): *Gör jämlikt – gör skillnad. Samling för social hållbarhet i hälsa*. SKL
- Stigendal, Mikael & Östergren, Per-Olof (red) (2013): *Malmös väg mot en hållbar framtid: hälsa, välfärd och rättvisa*. Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Stigendal, Mikael (2015): *Samverkan för att lösa problem med innanförskapet*. Rädda Barnen
- Svenska Akademiens Ordbok (2005): Webbversion av SOAB, <http://g3.spraakdata.gu.se/soab/>
- Svensson, G., Lennart (2012): Ny professionalism, förtroende, tillit och kompetens. I: Björngren Cuadra, Carin & Fransson, Ola (2012): *Tillit och förtroende. Ständiga utmaningar för professionella*. Gleerups. Malmö
- Sverige Riksdag (2003): *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor*, https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2003778-om-skydd-mot-ol_sfs-2003-778/
- Sverige Riksdag (2006) *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2006544-om-kommuners-oc_sfs-2006-544/
- Trägårdh, Lars, Wallman Lundåsen, Susanne, Wollebæk, Dag & Svedberg Lars (2013): *Den svala svenska tilliten: förutsättningar och utmaningar*. SNS-förlag. Stockholm.
- Wilkinson, Richard och Pickett Kate (2011): *Jämlikhetsanden : därför är mer jämlika samhällen nästan alltid bättre samhällen*. Karneval förlag. Stockholm.
- World commission on environment and development (1987): *Our common future*. United
- Östergren Per-Olof (2015): Hälsa i ett socialt hållbarhetsperspektiv. I: *MILSA – stödplattform för migration och hälsa. Etapp 1: grunden läggs!* (2015). Länsstyrelsen Skåne och Malmö Högskola.

