

Carin Björngren Cuadra

Socialtjänstens roll i samhällets krisberedskap

– en studie ur personalens perspektiv

The role of the social services in the public system for crisis preparedness – an empirical study from staff perspective

The aim of this study is to contribute to knowledge as regard the relationship between the social services and the public system for crisis preparedness as seen from the perspective of social services staff with direct contact with clients and/or first-line leaders. Empirically the study concerns the staff's experience of severe events and of activities and processes pertaining to crisis preparedness, such as risk and vulnerability analysis, education and exercises. Further, it concerns staff's valuation of major risks and of crisis preparedness as an area of operation. The material was obtained with a web based questionnaire (N=1020) with closed and open questions and with room for free text. The material was analysed in terms of frequencies and subjected to open qualitative coding. The results suggests that the staff are not involved in the activities and processes of crisis preparedness to a significant extent, although they seem to be motivated. They do not seem to have been given opportunities to develop an understanding of crisis preparedness and how it affects social services. They also seem to have a composite understanding of central concepts in the area of crisis preparedness such as crisis, extraordinary events, risk and vulnerability. Their understanding seems to be underpinned by considerations involving intersubjective dimensions of security.

It is concluded that it would be beneficial for the system of crisis preparedness if the social services were systematically involved and differing notions of central concepts were clarified. Further, given an acknowledgement of the role of intersubjective dimensions of security the social services could contribute perspectives informed by their close contacts with users and the general population as regards risks, vulnerability and consequences of crisis and disasters. It is argued that this would contribute qualitatively to crisis preparedness as an area of operation.

Carin Björngren Cuadra är docent i socialt arbete och universitetslektor vid Institutionen för socialt arbete, Malmö högskola.

Kontakt: carin.cuadra@mah.se

Inledning

Socialt arbete ses i den internationella litteraturen som en central resurs för att hantera kriser och katastrofer oavsett sådana allvarliga händelsers orsaker och karaktärer. Det gäller förebyggande åtgärder likaväl som insatser i akuta situationer och i efterhand i återuppbyggnadsskeden (Gillespie & Danso, 2010) och både offentligt organiserat socialt arbete och det som bedrivs på frivillighetens grund (Cuadra, 2015). Vanligtvis läggs fokus på stöd till individer och familjer på lokalsamhällsnivå (ibid.).

På den internationella arenan har *disaster social work* utvecklats, bland annat med engagemang från *International Association of Schools of Social Work* (IASSW, 2010). Katastrofer som till exempel jordbävningar i Indien (i Gujarate år 2001) och Kina (i Wenchuan år 2008), orkaner som slagit till mot flera länder i Latin- och Nordamerika (orkanen Mitch år 1998 och Katrina år 2005), tsunamin 2004 i Indiska Oceanen och omfattande skogsbränder i olika länder har satt avtryck i den internationella forskningsagendan men även i utbildning och praktik inom socialt arbete (jmf Zakour & Harrell, 2003; Desai, 2007; Tang & Cheung, 2007; Gillespie & Danso, 2010; Dominelli, 2012; Tajbakhsh, 2012; Adamson, 2014). Sommaren 2015 medverkade FN:s organ för *disaster risk reduction*, UNISDR vid IASSW:s europeiska motsvarighet, EASSW:s konferens med motivet att främja det sociala arbetets engagemang inom området och renderade nyhetsrubriken *Social workers are keyplayers in disaster risk reduction*.¹

Min iakttagelse är att detta engagemang inte har någon motsvarighet i Sverige inom det sociala arbetet, vare sig inom verksamhetsområdet, utbildningsämnet eller den akademiska disciplinen. Detta ska emellertid inte tolkas som att socialtjänsten i svenska kommuner inte är berörd av händelser med allvarliga konsekvenser. Sådana har snarare fått en ökande aktualitet. Socialstyrelsen identifierar fem kategorier av områden inom vilka risker finns som har relevans för människors liv och hälsa och därmed för socialtjänsten i termer av att de kan leda till allvarliga händelser (Socialstyrelsen, 2015). De två första områdena rör sig om *naturhändelser* som till exempel värmeböljor, stormar, skogsbränder, skyfall och jordskred samt om *olyckor* som dammbrott och utsläpp av farliga ämnen. Det tredje området, *teknisk infrastruktur och försörjningssystem*, rör störningar i till exempel dricksvatten-, livsmedels, el- och värmeförsörjning men även störningar i finansiella system och elektronisk kommunikation. Till fjärde området, *antagonistiska hot och sociala risker*, hänförs exempel som dataintrång och terroristangrepp, medan vad som betecknas som social oro och andra händelser med ursprung i sociala förhållanden hänförs till sociala risker.

1 Se <http://www.unisdr.org/archive/45008> Vad avser begreppet disaster översätts det till svenska både med katastrof och kris (Kvarnlöf, 2014). Emellertid, i litteraturen avser katastrof en situationsom överskrider tillgängliga resurser medan kris avser situationer som innebär stora ansträngningar men inte uttömt resurserna. Katastrofer kan på så vis ses som kriser med förödande utgång (Boin & 't Hart, 2007).

Slutligen, området *sjukdomar* innefattar till exempel allvarlig smitta och pandemier (ibid.).

Det finns många exempel på allvarliga händelser som socialtjänsten i svenska kommuner haft att hantera. Ett aktuellt exempel är skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 vilken gav upphov till evakuering av äldre-, vård- och omsorgsboenden, upprättande av krisinformationscenter och krisstöd (psykosocialt omhändertagande, Posom) (Regeringskansliet, 2015). Andra typer av händelser som berört socialtjänsten kan vara skyfall och höga flöden (Socialstyrelsen, 2015) likaväl som längre perioder av otjänligt kommunalt dricksvatten (Sparf, 2014), allvarliga stormar som Gudrun 2005 (Nieminen Kristoffersson, 2007) och den tågurspårning i Kävlinge 1996 som gav upphov till evakuering av närmare 10 000 personer inklusive äldreboenden (Socialstyrelsen, 2009). Nämnas bör diskoteksbranden i Göteborg 1998, som motiverade olika typer av insatser, både akuta och i form av uppföljande psykosocialt stöd (Nieminen Kristoffersson, 2002) samt ungdomsrevolten i Husby våren 2013.

Idag saknas i stort sett kunskap om den svenska socialtjänstens relation till allvarliga händelser. Vad gäller akademisk forskning inom socialt arbete finns två avhandlingar med inriktning mot spontant stöd och krisgrupper (Nieminen Kristoffersson, 2002) respektive förhållandet mellan maskulinitet och katastrofer (Folkesson, 2005). Utöver detta finns en nyligen avslutad komparativ studie av socialtjänstens formella roll inom de övergripande samhällliga systemen för krisberedskap i de skandinaviska länderna (Eydal et al., 2016).

Det finns enstaka avhandlingar med relevans för socialt arbete som delvis rör socialtjänstens ansvarsområde (t.ex. Guldåker, 2009; Sparf, 2014), mer specifikt äldre- och funktionshinderområdet. De är skrivna inom det breda tvärvetenskapliga forskningsområde som går under benämningen krishanteringsstudier (Deverell, Hansén & Olsson, 2015) eller inom området med vad jag uppfattar som den bredare benämningen risk- och krisforskning (Olofsson, 2009). Områdesbenämningarnas variation återspeglar skilda teoretiskt drivna kunskapsintressen och empiriska inriktningar.

Studier med relevans finns även inom det ingenjörskdrivna området riskanalys och riskhantering (t.ex. Nilsson 2010; Becker 2010) som rör kommunal krishantering. Utöver detta finns vetenskapliga artiklar och rapporter (Danielsson, 2015; Enander, Hede & Lajksjö, 2014; Lewander, Dahlgren & Lundsten, 2010; Nieminen Kristoferson, 2007) hemmahörande inom de nämnda kunskapsområden som berör socialtjänst.

I denna studie fokuseras vad som i officiella termer går under benämningen *krisberedskap*.² Begreppet innefattar framåtsiktande och förebyggande aktiviteter (t.ex.

² Krisberedskap definieras i förordning (SFS 2015:52) och avser förmåga att förebygga, motstå och hantera krisituationer genom åtgärder och struktur som skapas före, under och efter en kris.

risk- och sårbarhetsanalyser som bidrar till krisberedskapens besluts- och planeringsunderlag) med fokus på risker³ som potentiellt sett kan manifesteras i kriser som medierade åtgärder (riskhantering). Krisberedskap innefattar också hanterande av reella akuta situationer i de fall risker tar manifest gestalt i en kris (krishantering) och agerande i efterföljande förlopp och processer. Förståelsen av kris⁴ är informerad av den internationella krishanteringsforskningen, där hot mot grundläggande värden och funktioner utgör kärnan i definitionen av kris och att hantering av kriser sker under osäkerhet och därför ställer särskilda krav på vitala beslut (jmf Boin & 't Hart, 2007).

Idag saknas kunskap om förhållandet mellan socialtjänsten och samhällets krisberedskap utöver den information som görs tillgänglig i Socialstyrelsens regelbundna bedömningar, där de gör en genomgång av sina ansvarsområden ur krisberedskapsperspektiv. Även om bilden som ges där är begränsad eftersom den bygger på ett begränsat material inhämtat från landets kommuner (Socialstyrelsen, 2015) konstaterar jag att Socialstyrelsen ser anledning att lyfta ett antal förbättringsåtgärder. De rör bland annat planering inför bortfall av nyckelpersoner och leveranser, kommunikationsplaner som innefattar grupper med särskilda behov, avtal och rutiner med samverkansparter samt privata aktörers medverkan inom krisberedskapens område (Socialstyrelsen, 2015). En annan kunskapskälla är öppna jämförelser av krisberedskap. Dessa innehåller sedan 2016 tre indikatorer för socialtjänstens krisberedskap.⁵ Min studie adresserar således en kunskapslucka. Jag gör detta utifrån grundantagandet att den svaga utvecklingen av kunskapsområdet risk- och krishantering inom det sociala arbetets forskning och utbildning kan avspeglas bland yrkesutövare inom socialtjänst.

Studiens syfte är att bidra till nya kunskaper om förhållandet mellan socialtjänsten och samhällets krisberedskap med fokus riktat mot socialtjänstpersonal. För att uppnå detta syfte studeras empiriskt socialtjänstpersonals erfarenheter av händelser, aktiviteter och processer som relaterar till krisberedskap men även deras värdering av huvudsakliga risker, krisberedskap som område och sin egen förtrogenhet med det.

Härnäst introduceras det övergripande system inom vilket krisberedskap ingår

3 Risker avser okända och därtill oönskade händelser med negativa konsekvenser. Jag noterar särskilt att definitionen av risk underförstår värdemässiga ställningstaganden, att något skyddsvärt ska skyddas mot det oönskade (Hallin, 2013), vilket innebär att bedömningar av risker är värdeladdad. Ratiot mellan utsatthet för risk och förmåga att hantera dessa definierar sårbarhet (Gillespie, 2010). Detta speglade förhållande mellan begreppen förmåga och sårbarhet uttrycks som nämndes ovan i definitionen av krisberedskap.

4 Kris avser oväntade händelser som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner, inte kan hanteras med normala resurser och organisation och därmed kräver samverkan (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2014).

5 Indikatorerna rör rutiner för upphandling av tjänster och evakueringsplan för särskilt sårbara grupper samt beredskap för höga temperaturer. Öppna jämförelser finns tillgängliga på Socialstyrelsens samt på Sveriges kommuner och landstings hemsida. Se <http://www.socialstyrelsen.se/oppnajamforelser/krisberedskap> alternativt <https://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnajamforelser/krisberedskapisocialtjansten.9466.html>

som en del, och som utgör det sammanhang som socialtjänstens krisberedskap ingår i. Även några centrala begrepp inom detta område tas upp. Därpå introduceras studiens tolkningsram följt av metod och det med hjälp av en enkät insamlade materialet. Därefter följer presentation av resultatet av den empiriska studien följt av en teoretiskt underbyggd tolkning av resultaten. Artikeln avslutas med en diskussion om resultatens betydelse och några eventuella lärdomar.

Studiens sammanhang

I Sverige ingår krisberedskap som en del i ett bredare system som går under benämningen samhällsskydd och beredskap. Här ingår, utöver krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar. Aktörerna inom området följer den ordinarie strukturen för offentligt ansvar och opererar således på nationell, regional och lokal nivå. De utgår från vad som ses som en bred förståelse av begreppet *säkerhet* (Lindberg & Sundelius, 2012).⁶

Det kommunala ansvaret för krisberedskap formuleras i Lag (2006:544) *om kommuners och landstings ansvar inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* med tillhörande förordning (SFS 2006:637) och föreskrift (MSBFS 2015:5). Vid sidan av lagens referens till *krisituationer* används begreppet *extraordinära händelser*⁷. Inriktning är mot störningar i vad som identifieras som viktiga samhällsfunktioner. Denna inriktning innebär en avgränsning mot störningar och kriser av andra slag (till exempel de som relaterar till individers upplevelser) och bekräftar systemets inriktning mot *samhällsstörningar* (MSB, 2015a) förstådda som "högkonsekvenshändelser" (Lindberg & Sundelius, 2012) som har en kollektiv inverkan.

Nämnda lag ålägger kommuner preciserat ansvar för att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, utbilda förtroendevalda och personal, analysera vilka extra ordinära händelser som kan inträffa, upprätta planer och inrätta en krisledningsnämnd samt utöva geografiskt områdesansvar (eg. verka för att aktörer i kommunen samverkar). Åliggandena gäller all kommunal verksamhet, så även socialtjänst. Det är socialtjänst-personals deltagande i och förtrogenhet med dessa konkreta aktiviteter och processer som studien adresserar vid sidan av deras erfarenheter av konkreta händelser och värdering av krisberedskap som område.

6 Säkerhet kan i detta sammanhang förstås som "frihet från oacceptabla risker" (Hallin 2013 med referens till Hollnagel). Säkerhet har allmänt sett att göra med huruvida utfallet av handlingar är känt eller inte (Hansson 2012).

7 Extraordinära händelser avser händelser som avviker från det normala, innebär allvarliga störningar eller medför överhängande risk för en allvarlig störning.

Socialtjänsten och dess villkor i krisberedskapen

Varken socialtjänstlagen eller den övriga lagstiftningen som reglerar socialtjänstens uppgifter innehåller någon bestämmelse som specifikt reglerar ansvar för verksamheten i förhållande till allvarliga händelser. Istället utgår arbete med krisberedskap, utöver Lag (2005:545) om kommuners ansvar som nämndes ovan, även från den ordinarie verksamhetens krav på kvalitet, säkerhet, uthållighet (Socialstyrelsen, 2009). Socialtjänsten förutsätts göra den planering som bedöms nödvändig för att kunna hantera en allvarlig händelse men även ha beredskap för eventuella om-, bort- eller nedprioriteringar (ibid.). Socialtjänstlagen är således tillämplig även i krisberedskapssammanhang. Kommunens yttersta ansvar och ansvaret för socialtjänstens målgrupper, informationsansvar och uppsökande verksamhet gäller oaktat en krissituation (Socialstyrelsen, 2008).

Ett centralt ingångsvärde för socialtjänstens krisberedskap är att den, i likhet med andra verksamheter som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner, befinner sig i komplexa, ofta kritiska beroenderelationer till leverantörer och parter i sin omgivning (MSB, 2013) ifråga om infrastrukturella och försörjningstekniska funktioner. Eftersom krisgenererande mekanismer i sådana funktioner ligger "inbyggda i de strukturer som producerar gemensamma nyttigheter och de metastrukturer som binder dem samman" (Bynander, 2015, s. 55), kan störningar få allvarliga spridningseffekter i flera led och vara svåra att förutsäga. För socialtjänstens del vill jag uppmärksamma de villkor som kan hänföras till en överordnad nyliberal trend (Webb, 2011) som privatisering och outsourcing. Detta har lett till ett mångfaldigande av utförarorganisationer och avinstitutionalisering (Sparf, 2014) men även undvikandet av lagerhållning till förmån för leveranser just-in-time i spåret av new public management (Sundelius, 2013).

För socialtjänstens del behöver, menar jag, begreppet beroenderelation ges en dubbelriktad tolkning. Utöver det att socialtjänstens verksamhet är beroende av sina parter och leverantörer, befinner sig individer (och familjer, både med och utan särskilda behov) i ett beroende till verksamheten för sin säkerhet och dagliga livsföring. I detta beroendeled framstår det tydligt att de infrastrukturella och försörjningstekniska funktionernas värden är instrumentella i förhållande till mänskliga fysiologiska, trygghets- och sociala behov (Nilsson, 2010). Socialtjänsten framstår som en förmedlande länk. Konkreta exempel kan vara ett bistånd till en individ i form av matdistribution eller trygghetslarm som kan möjliggöra att bo kvar i den egna bostaden och vars bortfall kan vara förödande.

Studiens tolkningsram

Studiens kunskapsintresse berör personalens erfarenheter av händelser, aktiviteter och processer som relaterar till krisberedskap samt deras värdering av huvudsakliga risker, krisberedskap som område och sin egen förtrogenhet med det. Studien berör på så vis två policyområden och förhållandet dem emellan sett från socialtjänstpersonals perspektiv. När jag närmat mig materialet har jag dock valt att placera in socialtjänstens ansvarsområden och systemet för samhällsskydd och beredskap, i vilket krisberedskap ingår, under en och samma välfärdsstatliga hatt. Detta sagt, oavsett områdenas skilda historiska utvecklingsvägar. Samhällsskyddet har ett militärt arv (Dynes, 1994) medan socialtjänsten kan spåra sina rötter i 1700-talets utopistiska rörelser och samhällsvetenskaperna uppkomst (Soydan, 1993) likaväl som till filantropisk verksamhet (Meeuwisse & Swärd, 2006). Jag väljer att uppmärksamma hur socialtjänst och samhällsskydd och beredskap möts i sin gemensamma orientering mot *risk* och *säkerhet* inom en välfärdsstatlig politik vars grundsyfte är att skapa säkerhet för sina medborgare (Ewald, 1991). Krisberedskap tar sig uttryck i förebyggande aktiviteter som risk- och sårbarhetsanalyser och annan riskhantering, likaväl som hanterande av akuta krissituationer i de fall risker som kan orsaka samhällsstörningar tar manifest gestalt. Socialtjänsten å sin sida är inskriven i de säkerhetssystem som snarare har inriktning mot risker förknippade med människors livsförlopp (Leisering, 2004), risker som även de kan manifesteras i kriser, dock ur ett individperspektiv. Exempel på det senare kan vara omsorg i barndomen och ålderdom, vård vid sjukdom eller olycka, försörjningsstöd/arbetslöshetskassa vid inkomstbortfall, skydd vid "våld i nära relationer". Det kan även vara rådgivning avseende "livsplanering" i perioder av förändring i individers liv (Webb, 2011).

Socialtjänstens perspektiv skiljer sig från krisberedskapens samhällsstörningsperspektiv i så måtto att dess uppgift är att förse speciellt sårbara människor med säkerhet (ibid.). Därför är individers erfarenhet av säkerhet, det vill säga upplevelse av trygghet i vardagen eller "ontologisk säkerhet" (Giddens, 1991) en central dimension i det sociala arbetet. Rutin och kontinuitet har stor betydelse för ontologisk säkerhet och här länkas individuella (mikro) sidor och kollektiva (makro) sidor av säkerhet med intersubjektiva dimensioner som tillitsskapande mekanismer mellan experter och brukare (Webb, 2011).

Den historiskt framvuxna upptagenheten av risk och säkerhet som underbygger både krisberedskap och socialtjänst har blivit ett alltmer utmärkande drag i det senmoderna samhället (Webb, 2011). Det går ibland under beteckningen "risksamhället" (Beck, 1986). Beck (1986) länkar oron för risker till en "reflexiv modernitet" som framstår som en ny form av riskhantering i vilken oron för risker medieras kollektivt och tar sig uttryck i bemötandet av risker genom *risk governance* (Webb, 2011). Governance, ofta använt översatt på svenska (Ramsell, 2009), syftar på de senare

decenniernas förändrade styrnings- och beslutsprocesser som innefattar mängder av aktörer från olika samhällssektorer som, utan att vara hierarkiskt ordnade, ingår i komplexa nätverk i vilka de möts i processer som leder till kollektivt bindande beslut (Renn, Klinke & van Asselt, 2011) i riskhanteringsfrågor. Studiens intresse riktas mot socialtjänstens roll i risk governance på den lokala arenan i Sverige så som denna tar sig praktiska uttryck inom ramen för risk-och sårbarhetsanalyser och i den kommunala krisberedskapen i övrigt.

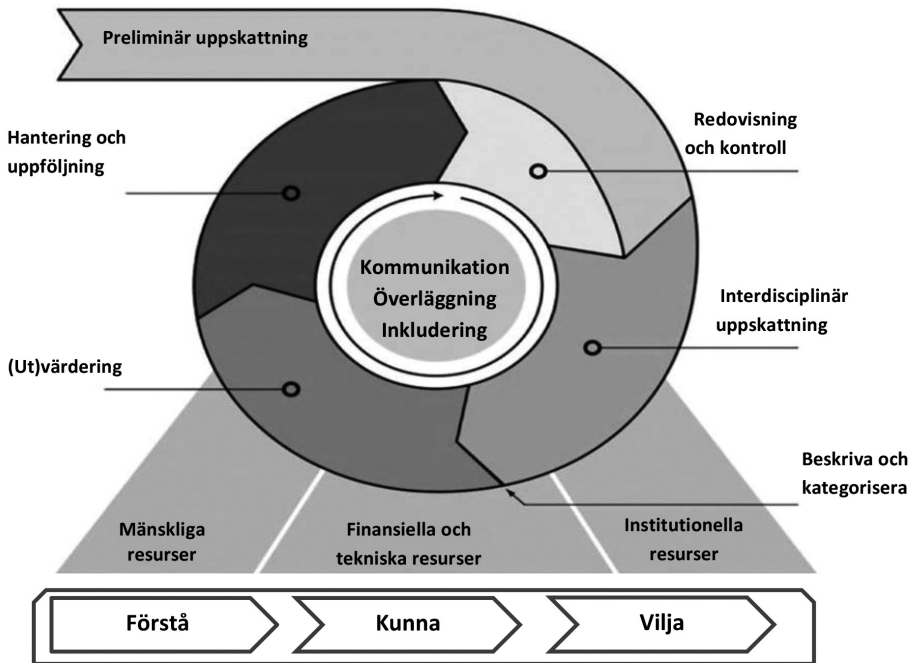
Eftersom studien rör två policyområden har jag funnit analytiska verktyg från den statsvetenskapliga teoribildningen kring tillämpning av policy belysande. Denna kan bidra till en fördjupad tolkning av de empiriska resultaten i termer av personalens *förutsättningar* för tillämpning av policy. Tillämpning sker i gränssnittet mellan det egna området och krisberedskapsområdet. Teorin formulerar tre nödvändiga villkor för att tillämpning av en policy skall komma till stånd (Sannerstedt, 2001), nämligen att tillämparen ska *förstå*, *kunna* och *vilja* genomföra policyn. Konkret förutsätts i tur och ordning tydlighet vad gäller mål och intentioner, tillgång till resurser av skilda slag, kompetens samt en positiv motivation.

För att få ytterligare utrymme för överväganden baserade på det empiriska resultatet har jag också hämtat analytiska verktyg i *Risk Governance*-modellen (Renn et al., 2011). Modellen, som bygger på International Risk Governance Council's (IRGD) arbete är deskriptiv och normativ. Den anger fem aktiviteter i vilka aktörer möts kring kollektivt relevanta risker (Renn et al., 2011) och innefattar aktiviteter som läses in i det svenska begreppet krisberedskap. De fem stegvisa aktiviteterna är; preliminär uppskattning, interdisciplinär uppskattning, (ut)värdering, hantering och uppföljning. Modellens form är iterativ (cirkulärt upprepande) och bygger på aktörernas *delaktighet* genom att den förutsätter kommunikation, överläggning och inkludering. Vidare tydliggörs att aktiviteterna förutsätter en bas av adekvata resurser av skilda slag. Dessa gäller aktörernas finansiella och tekniska resurser, mänskliga resurser som färdigheter, expertis och eventuella kunskapsmässiga gemenskap (eng. epistemic community) samt institutionella resurser.

Enligt sina upphovsmän utgår modellen från att en institutionell interdisciplinär mångfald, med allt vad det innebär av expertis, maktfördelning, mångfaldiga perspektiv och handlingsnivåer, är en kvalitativ fördel vid närmandet till risker. Inom den tradition som dominerat riskforskningen, den tekniska och naturvetenskapliga (Hallin, 2013), är det annars vanligt att risker "beräknas" i termer av sannolikhet och konsekvens, ett närmelsesätt som dock inte är tillfyllest när det gäller risker som är komplexa, mångtydiga och kring vilka kunskapsläget är begränsat eller helt obefintligt

(Renn et al., 2011) vilket ju är fallet inom det kommunala krisberedskapsområdet.⁸ Risker är inte endast fenomen med reella konsekvenser utan även sociala konstruktioner som varierar med människors perceptioner och tolkningsramar, varför bedömning av risker varierar med de inblandade aktörerna (Renn et al., 2011). Därför kan socialtjänstens perspektiv och bedömningar av risker utifrån dess kunskaps- och värdegrund förutsättas vara ett värdefullt bidrag i de samlade bedömningarna som görs i möte mellan såväl kommunala som utom-kommunala aktörer.

Som framgått bygger modellen på aktörers delaktighet, med motivet att de endast då kan bidra med sina perspektiv. Det är på denna punkt teorin om nödvändiga villkor sluter an och kan synliggöra *förutsättningar* för implementering av policy och därmed för den önskvärda delaktigheten.



Figur 1: Modell över *risk governance* baserad på Renn et al. (2011) (översatt av författaren) med författarens tillägg av tre nödvändiga villkor för tillämpning baserat på Sannerstedt (2001).

⁸ Komplexiteten grundar sig bland annat i att risker uppfattas såväl utifrån ontologisk realism som konstruktionism likaväl som utifrån epistemologisk objektivism respektive subjektivism (Hallin 2013 med hänvisning till Rosa 1998). Ståndpunkterna rör således huruvida risker finns oberoende av människans sinnen eller endast kan uppfattas och förstås genom språkliga begrepp samt i vad mån det går att utveckla objektiv kunskap om risken ifråga eller om kunskapen är avhängig subjektets perspektiv (Hallin, 2013). Min egen uppfattning hör hemma inom den kritiska realismen vilken beaktar såväl reella underliggande mekanismer som riskers tolkningsberoende karaktär.

Metod

Fyra kommuner inbjöds att delta i studien med inkluderingskriterium att de deltog i ett utvecklingsprojekt under min ledning. Projektets syfte var att stärka socialtjänstens roll i samhällets krisberedskap vilket borgade för ett initialt engagemang från ledningens sida. Kommunerna varierade i storlek (17 000–53 000 invånare) och kan därmed sägas representera vanligt förekommande svenska kommuner i termer av befolkningsstorlek.

Studien genomfördes våren 2015 och rör personal med direktkontakt med brukare⁹ samt första linjens chefer (vanligen kallade enhetschefer) inom socialtjänstens verksamhetsområden; individ- och familjeomsorgen, äldre- och funktionshinderområdet (inklusive socialpsykiatri) samt den kommunala hemsjukvården. Tillstånd gavs av kommunernas social- och omsorgschefer respektive säkerhetschefer efter det att studien förankrats och informerats om i respektive organisationer. Studien genomfördes med stöd av Artologik Survey & Report (version 4.x via Swedish University Computing Network, SUNET).

En webbaserad enkät utvecklades av författaren i syfte att erhålla en initial överblick över personalens perspektiv. Enkäten validerades av projektets styrgrupp samt av nyckelpersoner i kommunerna. En länk till enkäten distribuerades via mejl till deltagarna inklusive två påminnelser genom organisationernas egna administrativa kommunikationskanaler. Enkäten nådde 1 722 personer varav 1 020 besvarade den (170, 472, 175 respektive 203 per kommun). Svarsfrekvensen var jämnt fördelad mellan kommunerna och motsvarar totalt 59 procent. Svarsfrekvensen påverkades sannolikt till viss del av glapp i distributionskedjan. Fyra enhetschefer meddelade i efterhand att de missat att sända enkäten vidare till sin personal. I övrigt bedöms bortfallet bero på att enskilda medarbetare prioriterat bort att besvara enkäten. Detta fenomen ger intryck av att vara jämnt fördelat mellan kommunerna då svarsfrekvensen ligger på samma nivå i samtliga kommuner.

Studiens upplägg faller inte under etikprövningslagens kriterier om känsliga personuppgifter. Etiska överväganden återspeglades emellertid i enkätens introduktionsbrev. Här informerades mottagarna om studiens syfte, deras frivilliga deltagande, garanterade anonymitet samt kontaktuppgifter till författaren. Medgivande att delta i studien gavs av var respondent genom att besvara enkäten. Respondenterna ombads identifiera sig endast i termer av kommun samt verksamhetsområde. Informationsbrevet placerade in studien inom krisberedskapsområdet och den officiella definitionen av extraordinära händelser angavs i syfte att tydliggöra studiens sammanhang.

9 Här avses till exempel socialsekreterare, biståndsbedömare, boendestödare, vårdbiträden och sjuksköterskor i äldreomsorg och hemsjukvård samt andra yrkeskategorier med direkt kontakt med brukare.

Enkäten bestod av 23 frågor (varav tre bakgrundsfrågor) samt en avslutande fråga om det fanns önskemål att uppmärksamma, kommentera eller tillägga något. Samtliga frågor utom två var slutna och gav utöver givna svarsalternativ möjlighet att precisera sitt svar och kommentera fritt. De svarsalternativ som gavs var i vissa fall ja/nej, i andra fall angavs en ordinalskala (till exempel "inte alls" – "väl"), i vissa fall en gradering på en så kallad Likertskala (en skala från [låg] 0 till [hög] 5).

Frågorna rörde vilken erfarenhet respondenterna har av såväl faktiska extraordinära händelser som av utbildning och övning samt deltagande i risk- och sårbarhetsanalyser inklusive om de tagit del av sådana analysers resultat. Vidare, hur de värderar sin organisations krisberedskapsförmåga och sin egen förtroenhet med förekommande krisorganisation och planer. Frågorna gällde även deras värdering av vikten av området krisberedskap samt vad respondenten tycker är de tre största riskerna i den kommun och/eller förvaltning där hen arbetar. Denna artikel bygger på 13 frågor.

En första statistisk bearbetning i fråga om univariata analyser erbjöds av Artologik i fråga om frekvenser. Fritext har genomgått en kvalitativ analys (Bryman, 2011) i form av en öppen kodning i programmet SPSS dit materialet exporterades. Kodningen gällde fritextsvar om erfarenheter av extraordinära händelser och identifiering av största risker. I kodningen utgick jag från de fem kategorier av riskområden som används officiellt och kompletterade dem med empiriskt grundade kategorier som framträdde i materialet och sorterades tematiskt. Den öppna kodningen gällde även kommentarer där respondenterna uttryckte sig fritt. De sorterades tematiskt (Robson, 2002).

I nästa avsnitt presenteras vad studiens empiriska resultat givit vid handen. Resultatet presenteras utan referens vare sig till de specificerade verksamhetsområdena inom socialtjänsten eller till de enskilda kommunerna.

Resultat

Vad gäller erfarenheter angav cirka en fjärdedel (23 procent) att de har egen erfarenhet av någon extraordinär händelse (vars definition som nämnts angavs i introduktionsbrevet).¹⁰ Ungefär samma andel (26 procent) svarade jakande på frågan om de deltagit i utbildning som gällt extraordinära händelser och krisberedskap, medan en knapp sjuandedel (15 procent) säger sig ha varit med om övningar som gällt extraordinära händelser och krisberedskap. Frågan var så ställd att även så kallade "skrivbordsövningar" räknas som övning (dvs. inte endast fullskaliga övningar). I detta sammanhang svarar en stor majoritet att de vill ha mer utbildning (87 procent) och mer övning (84 procent). Vad gäller erfarenhet av att ha deltagit i risk- och sårbarhetsanalyser respektive tagit del av sådana analysers resultat svarade 18 procent

10 Vid beräkning av procent har hänsyn tagits till respektive frågas "missing".

respektive 16 procent jakande.

Respondenternas ombads skatta sin egen förtrogenhet med sin verksamhets och sin kommuns krisplaner. Förtrogenheten skattades högre i fråga om den egna organisationsnivån (28 procent svarade "inte alls" och 47 procent "i någon mån") än på den övergripande kommunala nivån (45 procent svarade "inte alls" och 45 procent "i någon mån"). De ombads även skatta sin verksamhets krisberedskap vilken stannade på 2,6 (på en skala 0 till 5). Respondenternas samlade värdering av hur viktig beredskap inför extraordinära händelser är motsvarade 4,1 (på en skala 0 till 5). De tillfrågades även om vilka de tre största riskerna är enligt deras mening i den kommun och/eller förvaltning hen arbetar. Jag återkommer till denna fråga.

I de nu följande avsnitten kommer jag att låta begreppen *förstå*, *kunna* och *vilja* ligga till grund för en fortsatt analys av de empiriska resultaten och även strukturera framställningen.

Att förstå

Att förstå åsyftar huruvida det aktuella policyområdet är tydligt i fråga om mål och intention sett från tillämparnas sida (Sannerstedt, 2001). Förståelse kan enligt mitt förmenande komma till uttryck i begreppsanvändning och avgränsning mot andra policyområden. Förståelse kan kopplas till i vilken utsträckning personalen har deltagit i utbildning inom området krisberedskap där de idealt sett kunnat utveckla en grundläggande förståelse för sammanhanget och dess förväntningar. Som framgått har inte personalen deltagit i utbildningar i så stor omfattning. Bilden blir dessutom mer sammansatt när fritextkommentarer vägs in i analysen där respondenterna preciserar vad eventuella utbildningar gällt. Där tar endast en handfull upp teman som storm, tsunami, pandemi, Rakel¹¹ och krisstöd (eller Posom) eller använder ord som krishantering, krisledning, krisplan och krisberedskap, det vill säga teman som kan sägas ha en klar koppling till krisberedskapsområdet. Andra tar istället upp brandskyddsutbildning, utbildning om hot och våld, självförsvar och bemötande, hjärt-lungräddning, trygghetslarm eller agerande vid en brukares försvinnande. Någon enstaka tar upp utbildningar som handlar om våld i nära relationer, det vill säga, en utbildning som snarare handlar om socialtjänstens brukare. Med andra ord, även om frågan gällde krisberedskap och extraordinära händelser tar man upp både händelser och kunskapsområden av annan karaktär.

Fenomenet återkommer i hur de svarande preciserar sina erfarenheter av extraordinära händelser. Här framstår förövrigt allvarliga stormar och andra väderhändelser som den vanligaste erfarenheten. Stormarna Gudrun och Per nämns vid namn och

11 Rakel är ett alternativt kommunikationssystem som anses ha unikt hög driftsäkerhet genom att det utvecklats för att klara krissituationer och störningar och har täckning i hela Sverige.

någon berättar hur takpannor ven om öronen under arbetspasset i äldreomsorgen. De nämner snöoväder (där hemtjänsten tagit sig fram med bandvagn) och översvämningar, storskaliga elavbrott, bortfall i telefoni och IT, större tågolycka, giftutsläpp, stora flyktingströmmar, vattenförsörjning och liknande tekniska försörjningssystem. Någon nämner tsunamin i Indiska Oceanen 2004 och Libanonkrisen 2006, internationella händelser med direkta konsekvenser för socialtjänsten i Sverige. Emellertid, precis som i svaren kring utbildning och övning tar de även upp händelser av annat slag. Det rör sig om våld och hot riktat mot personalen (t.ex. en brukare som knivhotade eller går bärsärk eller belägrar någon lokal) och liknande arbetsmiljöfrågor. Även skottlossning förekommer och förgiftningsförsök, självmord bland brukare (t.ex. fönsterhopp), dödsfall, större bilolyckor med flera skadade. En person nämner hur en brukare tog in en häst i verksamhetslokalerna. Det förekommer också händelser som snarare rör vad personal gjort, till exempel att en medarbetare stulit från brukare och att en chef mobbar sin personal. Kommentarer som ”om det är detta som räknas som extraordinära händelser” och ”men det gäller kanske inte under detta” tyder på en viss medvetenhet om att krisberedskapsområdet rör sig med begrepp och bedömningar som inte är helt kända för respondenterna.

En fråga gällde vilka de tre största riskerna är i kommunen. Några (62) säger sig inte kunna svara på frågan. Bland de som valt att svara återfinns samma typ av sammansatta svar som i fallet med utbildning och erfarenheter; det vill säga de tar upp både den typ av risker som krisberedskap adresserar och sådana som är av en annan karaktär genom att de kopplas till brukare och personal. Av den första typen återfinns de fem officiellt identifierade riskområdena (Socialstyrelsen, 2015). Det rör sig om *naturhändelser* som stormar och oväder, snökaos, skogsbränder, översvämningar och till och med jordbävning och flodvåg. Även *olyckor* tas upp, främst större hamn- och järnvägsolyckor och industriolyckor¹² vilka kopplas till utsläpp av farliga kemiska ämnen och flygolyckor vid sidan av större bränder (i kommunhuset, äldreboende eller hvb-hem). Under kategorin *teknisk infrastruktur och försörjningssystem* återfinns avbrott, ibland som följer av naturhändelser, i el, telefoni, elektronisk kommunikation, datasystem och larmsystem samt störningar i fråga om dricksvatten och livsmedel. Risker som tillhör kategorin *antagonistiska hot och sociala risker* förekommer också. Sådana nämns i termer av krig, terrorhot eller attack, bomber och sprängdåd, kriminell verksamhet, ekonomisk kris, droger och skolskjutning, men även risker som jag ser som mer verksamhetsnära och som rör brukare och personal. Till den gruppen hänför jag även risker som gäller hot och våld mot personal (ibland kopplat till myn-

12 Flera av de deltagande kommunerna har centralt belägna järnvägsstationer där godståg passerar och/eller större passerande större vägar med samma typ av godstransporter samt har hamn och/eller industrier som hanterar farliga kemikalier.

dighetsrollen), ensamarbetets utsatthet, brister på personal och resurser, ohälsorisker på grund av brister i arbetsvillkor och miljö men också dålig överrapportering (av personal som avslutar ett arbetspass), okunskap bland personalen, felmedicinering samt risker förknippade med att ha hand om boendes ekonomi. Det identifieras också risker med blicken riktad mot brukare. Det gäller kränkningar av brukare, deras fallrisker och hur de kan drabbas av aggressivitet från andra brukare samt av neddragningar inom verksamheten (platsbrist, låg kontinuitet, underbemanning, kompetensbrist). Slutligen ges några exempel på risker som rör *sjukdomar*, till exempel allvarlig smitta och pandemier (som drabbar personal och brukare).

Att kunna

För en tillämpare av policy är att kunna en fråga om att ha tillgång till resurser av skilda slag och kompetens (Sannerstedt, 2001). Jag kopplar detta till att ha viss förtrogenhet och vissa färdigheter. Detta kan bland annat uppnås genom att delta i övningar av olika slag (Borell, 2013). En aspekt av att kunna är att vara förtrogen med vissa organisatoriska förhållanden som kan vara centrala att känna till vid en eventuell allvarlig händelse.

Som framgått gav inte respondenterna uttryck för stark förtrogenhet med krisplaner om än i högre omfattning för den egna organisationsnivån än på den övergripande kommunala nivån. Även deras samlade skattning av sin verksamhets krisberedskap var förhållandevis låg. Deltagarna verkar dela min något negativa bedömning. De gjorde självreflexiva och kritiska bedömningar av såväl sin egen som sin verksamhets förmåga att hantera kriser. Bristande förmåga togs upp som en typ av risk. Yttranden som "Att jag inte vet var jag ska vända mig när något händer. Att vi inte övar extraordinära händelser. Att inte utrustning finns" och "Eftersom jag själv och mina medarbetare är osäkra vad som gäller är vi väldigt sårbara" eller "Man vet för lite om beredskap vid kris" förekom. Det bör tilläggas att dessa negativa bedömningar balanseras något av ett par positiva bedömningar som visar förtroende för ledningen eller den egna kapaciteten att improvisera.

Som framgått ovan har inte heller personalen deltagit i övningar i större omfattning. Deltagarna preciserade vad de varit med om för övningar och precis som i fallet med utbildning tar några upp teman som rör brukarna, till exempel trauma-behandling för krigsdrabbade och lyftutbildning/övning, och om brand, hot och våld samt hjärt-lungräddning.

Flera nämner teman som kan sägas ingå i krisberedskapsområdet. De har haft samtal om krisberedskap på personalmöten om storm och snö, pandemi och krisstöd. Någon enstaka hänvisar till organisationsövergripande scenarioövning. En person skriver som exempel att en övning gällde att "skriva ner rutiner och fundera på hur vi får verksamheten att fungera vid stora kriser med evakuering och liknande". Ett annat

illustrativt svar på frågan om respondenterna deltagit i någon övning är "Nja lite vid ett APT [arbetsplatsträff] hur vi skulle handla i fall det blev vattenbrist, elavbrott osv men vi berörde frågan bara kort."

Att vilja

Att vilja kan vara väl så avgörande för att en tillämpning av en policy ska komma till stånd och handlar om en positiv motivation i förhållande till den (Sannerstedt, 2001). Min tolkning är att det finns en positiv värdering av området krisberedskap bland studiens deltagare. Den samlade värderingen av hur viktig beredskap inför extraordinära händelser motsvarar 4,1 och en majoritet efterfrågade som nämnts mer utbildning och övning. En deltagare skriver "Anser att minst 2 inom varje arbetsgrupp behöver få gedigen utbildning inom detta". En annan skriver "det är viktigt när man jobbar med människor tycker jag" och någon påpekar att det är "viktigt med regelbunden uppdatering i ämnet".

Att övning kan vara centralt lyfts med orden att det är "stor skillnad att ha ett papper att tillgå än att 'känna på' hur det kan vara i verkligheten". Andra tar upp vikten av regelbundenhet och uppföljning med viss periodicitet. Respondenterna hänvisar till arbetsplatsträffar där man borde ta upp befintliga planer och ge allmänkunskap om vilka extraordinära händelser som kan förekomma. Någon föreslår att temat borde tas upp vid varje nyanställning.

Innan jag formulerar sammanfattande tolkningar i termer av personalens förutsättningar för implementering av policy vill jag betrakta de empiriska resultaten i belysning av modellen för risk governance.

Delaktighet i risk governance

Modellen risk governance innehåller fem stegvisa aktiviteter som bygger upp den riskhanteringsprocess som ingår i krisberedskap. Modellen utvecklar också vad delaktighet har för betydelse och hur det inverkar. Därmed återvänder jag till enkätfrågorna som gällde i vad mån respondenterna deltagit i analyser av risker och sårbarheter i kommunen respektive tagit del av resultatet av sådana analyser. Som framgått besvarade en mindre andel frågorna jakande. Svaren avspeglar möjligen inte den egentliga omfattningen då det kan vara så att deltagarna även innefattat erfarenheter som rör riskanalyser som rör brukare (i likhet med de preciserade teman som angavs om utbildning och övning). Emellertid, även baserat på dessa eventuellt överskattade uppgifter framstår socialtjänstpersonalen som involverade endast i liten utsträckning i modellens första aktivitet. Vad gäller studiens mått på delaktighet är det relevant att notera att deltagande i risk- och sårbarhetsanalyser även kan utövas genom involvering i delfi-liknande processer med bred förankring i respektive organisation; det vill säga inte endast genom att delta i någon specifik gruppkonstellation

eller möte. Jag vill också lyfta fram att i termer av mått på delaktighet uppfattar jag att det att ta del av analysers resultat är ett än mindre krävande mått.

Modellens första steg gäller en *preliminär uppskattning* av möjliga risker. Här skapas och selekteras risker och givet att utfallet av sådana uppskattningar beror på vem som deltar, kan en svag delaktighet ha inverkan på utfallet. Socialtjänstens tolkningsramar i förhållande till vad som är relevanta risker och dess möjliga inverkan för verksamheten och dess brukare ger således intryck av att ha dåliga förutsättningar att artikuleras tydligt i möte med företrädare från andra discipliner. I enlighet med modellen kan denna svaga delaktighet tänkas fortplantas till modellens andra steg. Där görs en *interdisciplinär uppskattning* av första stegets utfall i termer av dess sociala, ekonomiska, hälso- och miljömässiga implikationer. På samma sätt faller socialtjänstens perspektiv och legitima synpunkter bort även i det tredje steget, den samlade (*utvärderingen*) av riskbilden. Här bedöms i vad mån risker är acceptabla och tolerabla, bedömningar som innefattat värdemässiga och moraliska bedömningar (Renn et al., 2011). Ett lågt deltagande från socialtjänstens sida innebär att dess värdemässigt grundade bedömning av hur risker berör verksamheten och brukare och på hur risker distribueras inte kan beaktas.

Ett svagt socialtjänstperspektiv kan förväntas fortplantas vidare till aktiviteterna nummer fyra och fem, *riskhantering* av de risker som bedömts intolerabla och *uppföljning* av dessa processer. De föregående tre stegen kan ge vägledning för hantering, det vill säga hur det är möjligt att reducera riskerna i fråga, utveckla sätt att motstå dem eller för lämpliga försiktighetsåtgärder (Renn et al., 2011). Möjligen är en upprepning onödig här, men har inte socialtjänstens perspektiv varit med i de tidigare stegen kan de inte förväntas träda fram här heller.

Modellen gör kommunikation, överläggning och *delaktighet* till integrerade aspekter i risk governance. I centrum står kommunikation i betydelsen meningsfullt samspel för utbyte av kunskaper, erfarenheter, tolkningar, bekymmer och perspektiv i syfte att skapa en bas för bemötandet av risker. Basen ska även förstås i termer av tillit och socialt stöd till processen (Renn et al., 2011). Att socialtjänsten inte verkar delta, menar jag tyder på att processerna inte är organiserade och strukturerade så att ett deltagande faciliteras. Delaktighet kan ta sig många uttryck och ha olika former. Hur ett optimalt deltagande från socialtjänstens sida skulle organiseras ifråga om nivåer, funktioner, inkluderande processer och medarbetare kan jag inte uttala mig om på basis av denna studie.

Modellen tydliggör att aktiviteterna i sig förutsätter en bas av adekvata resurser av skilda slag såsom finansiella och tekniska, institutionella samt mänskliga resurser som kompetens och färdigheter. Materialet ringar inte in dessa aspekter men givet det låga deltagandet framstår dessa resurser inte som vare sig välutvecklade eller välstrukturerade från socialtjänstens horisont. Vad gäller mänskliga resurser är intrycket

att socialtjänstpersonalen verkar sakna en tydlig kunskapsgemenskap inom området krisberedskap (eng. epistemic community).

Avslutande diskussion

Studiens syfte var att bidra till nya kunskaper om förhållandet mellan socialtjänsten och samhällets krisberedskap med fokus riktat mot socialtjänstpersonal. Syftet förväntades uppnås genom en empirisk studie vars resultat presenterats. I det följande vill jag diskutera några eventuella lärdomar. Detta görs med beaktande av studiens begränsade omfång och övriga svagheter i fråga om dess upplägg. Först kan jag emellertid konstatera att mitt inledande antagande, att en svag utveckling av krisberedskap som kunskapsområde inom det sociala arbetets utbildning och forskning avspeglas hos det sociala arbetets yrkesutövare, tycks ha bekräftats.

Studien visade att i termer av förutsättningar för implementering verkar socialtjänstpersonalen trots en positiv motivation inte ha fått tillfälle att utveckla en grundläggande förståelse och kunnande inom krisberedskapsområdet. Det gäller även för krisberedskapens avgränsning till angränsande områden (eg. skydd mot olyckor och arbetsmiljöfrågor) och för hur det berör socialtjänstens verksamhet. Inte heller verkar de vara delaktiga i större omfattning i de aktiviteter och kollektiva beslutsprocesser som bygger upp krisberedskap. Det finns en normativ grund för att hävda ett värde av att ge plats åt socialtjänsten i förekommande kollektiva beslutsprocesser kring risker (jmf Renn et al., 2011) då det skulle kunna bidra kvalitativt i bedömningar och analyser av risker genom en förankring i socialtjänstens kunskaper, värden och villkor.

Emellertid, eftersom de empiriska resultaten även visar att socialtjänstpersonalen har en sammansatt förståelse av begreppen risk, sårbarhet, kris och extraordinära händelser, kan detta utgöra ett potentiellt hinder för deras delaktighet. Intrycket är att i begreppen kris och extraordinära händelser inkluderas händelser som skapar osäkerhet för enskilda individer och psykosociala händelser som drabbar individer men får konsekvenser för många människor (Lewander et al., 2010) (t.ex. brukare som försvinner eller begår självmord) vid sidan av högkonsekvenshändelser som adresseras av systemet för krisberedskap. I den meningen kan socialtjänstpersonalen sägas röra sig fritt längs ett kontinuum av möjliga negativa händelser och deras konsekvenser. Detta kan, enligt min tolkning, grundas i överväganden socialtjänstpersonal gör, utifrån socialtjänstens ansvar, kring de intersubjektiva dimensionerna av säkerhet. Ett annat sätt att uttrycka detta är att de vid sin värdegrundade bedömning av risker och av de sammanhängande fenomenen sårbarhet och förmåga utgår från att det skyddsvärda (det som hotas av oönskade negativa händelser) är brukarnas tillit och ontologiska säkerhet. Jag menar att här framstår krisberedskap ur personalens perspektiv som integrerat med kontinui-

tetshantering.¹³ En ansträngning att upprätthålla verksamheten verkar få en framträdande plats i krisberedskapen sett från socialtjänstpersonals horisont. Denna integration kan enligt min tolkning grundas i att deltagarna i studien relaterar till socialtjänstens ansvar för speciellt sårbara individer och till betydelsen av tillitsskapande mekanismer som rutin och kontinuitet i skapandet av personlig säkerhet för brukarna. De ger intryck av att relatera till sådana intersubjektiva dimensioner av säkerhet oavsett arten eller graden av en händelses allvar ifråga om dess omfattning.

När det gäller de varierande förståelserna och användningen av begreppen kris och extraordinära händelser som framkommit i den empiriska studien vill jag mena att tydliggöranden i dessa avseenden vore gagneligt för en utveckling av förhållandet mellan socialtjänsten och krisberedskap som policyområden. Tydliggöranden skulle bidra till att socialtjänstpersonal skulle kunna integrera en förståelse av krisberedskapsområdets ansvar och förutsättningar i det egna verksamhetsområdet. Integrationen skulle underlättas av tydliggöranden även avseende betydelsen av överväganden kring intersubjektiva dimensioner. Jag menar att sådana överväganden görs av personalen i kraft av att de befinner sig på "tvärstrecket mellan kollektiv och individ" (Asplund, 1983). De tillför genom denna position en gränsöverskridande kvalitet till krisberedskapsområdet.

En integration skulle innebära att socialtjänstens personal skulle kunna bidra starkare vid bedömningar av risker och sårbarheter i förhållande till samhällsstörningar. De skulle utifrån sin värdegrund och kunskap kunna skatta vad störningarna innebär för verksamheten och för de individer som befinner sig i en beroenderelations yttersta led.

En närmare integration mellan de aktuella policyområdena skulle även ge förutsättningar att proaktivt bemöta de utmanande villkor som följer av komplexa infrastrukturella och försörjningstekniska beroenderelationer, utförarorganisering och andra villkor som följer av rådande sociopolitiska nyliberala samhällsvillkor vars konsekvenser socialtjänstpersonalen besitter kunskaper om. Konkreta proaktiva handlingar kan till exempel avse kravställningar vid upphandling, avtal och rutiner för samverkan, likväl som skapande av sektorsövergripande nätverk och samordning.

En sista reflektion gäller att när respondenterna ombads identifiera risker tog de upp konsekvenser av till exempel ekonomiska nedskärningar, underbemanning, låg personalkontinuitet, kompetensbrist och hot och våld. I termer av olika riskområden hänförde jag dem ovan till de sociala riskerna. Att socialtjänstpersonalen tar

13 Kontinuitetshantering avser en förmåga att upprätthålla en verksamhet, uppfylla sina åtaganden, även under ett eventuellt avbrott i något man själv är beroende av (t.ex. el), genom att ha planerat för alternativa sätt att ta ansvar (Elliot & Swarts, 2001; Swedish Standards Institute, 2012).

upp sådana fenomen kan tolkas som att samhällsstörningsperspektivets tolkning av sociala risker (inriktat mot vad som kallas antagonistiska hot och social oro) i någon mening framstår som avgränsat sett från socialtjänstens sida. Här skulle jag vilja ta avstamp i den ambition som finns i akademien och från myndighetshåll att inkludera sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyserna (t.ex. MSB, 2015b; Länsstyrelsen Östergötland, 2015). Utgångspunkten är att ur ett hållbarhetsperspektiv bidrar risk- och sårbarhetsanalyser med beslutsunderlag för krisberedskap och samhällsplanering. Med det perspektivet vänds blicken mot livsvillkor och levnadsförhållanden som har långsiktig påverkan på samhällsliga tillitsskapande processer (jmf Länsstyrelserna, 2015). De faktorer socialtjänstpersonalen i studien klassar som risker kan förstås ur detta perspektiv, att de i sina överväganden tar sin utgångspunkt i tillitens skyddsvärde och sina brukares ontologiska säkerhet. En tolkning är att personalen, igen med utgångspunkt i socialtjänstens ansvar för speciellt sårbara människor beaktar verksamhetens roll, här med bäring på samhällsliga tillitsskapande processer. Min mening är att sådana beaktanden skulle kunna ha en given plats inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser. Här finns ett intressant möte att utveckla systematiskt, den mellan socialtjänstens lagstadgade strukturellt inriktade ansvar och deltagande i samhällsplanering och dess delaktighet i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Processernas gemensamma nämnare är en orientering mot en hållbar samhällsutveckling.

Referenser

- Adamson, C. (2014) A Social Work Lens for a Disaster-informed Curriculum. *Advances in Social Work & Welfare Education*, 16(2): 7–21.
- Asplund, J. (1983) *Tid, rum, individ och kollektiv*. Stockholm: Liber.
- Beck, U. (1996) *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos.
- Becker, P. (2010) *Grasping complexity; analysing ring for sustainable development*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet, Brandteknik och riskhantering.
- Boin, A och 't Hart, P. (2007) *The Crisis Approach*. I: H. Rodrégues, E. L. Quarantelli & R. R. R. Dynes (red.) *Handbook in Disaster Research*. New York: Springer.
- Borell, J. (2013) *Learning for safety. Improvements of Swedish authorities' toolkits for societal resilience*. Lund: Lunds Universitet, Ergonomics and Aerosol Technology.
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber.
- Bynander, F. (2015) Beslutskontext, beslutsfattande och gruppdynamik. I: E. Deverell, D. Hansén & E.-K. Olsson (red.) *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Cuadra, C. B. (2015) Disaster social work in Sweden: context, practices and challenges in an international perspective. Nordiska Ministerrådet, The Nordic Welfare Watch – in Response to Crisis. Working Paper No1:2015
- Danielsson, E. (2016) Following Routines: A Challenge in Cross-Sectional Collaboration. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(1): 36–45.

- Desai, A. (2007) Disaster and Social Work Responses. I: L. Dominelli (red.) *Revitalising Communities in a Globalising World*. Aldershot: Ashgate.
- Deverell, E., Hansén, D. & Olsson, E.-K. (2015) Perspektiv på krishantering –introduktion. I: E. Deverell, D. Hansén & E.-K. Olsson (red.) *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Dominelli, L. (2012) Social Work in Times of Disaster: Practising Across Borders. I: M. Kearnes, F. Klauser, & S. Lane (red.) *Critical Risk Research: Practices, Politics and Ethics*. West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Dynes, R. D. (1994) Community, emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergency and Disaster*. 4 (2): 141–158.
- Elliot, D. & Swartz, E. (2001) *Business Continuity Management. A Crisis Management Approach*. New York and London; Routledge.
- Enander, A., Hede, S. & Lajksjö, Ö. (2014) Why Worry? Motivation for Crisis Preparedness Work among Municipal Leaders in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(1): 1–10.
- Eydal, G. B., Ómarsdóttir, I. L., Hvinden, B., Cuadra, C. B., Rapeli, M. & Salonen, T. (2016) *Local Social Services in Nordic countries in Times of Disasters*. Report for the Nordic Council of Ministers.
- Ewald, F. (1991) Insurance and risk. I: G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (red.) *The Foucault effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Folkesson, P. (2005) *Katastrofer och män. Explorativa undersökningar av ett komplext förhållande*. Göteborg: Göteborgs universitet. Institutionen för socialt arbete.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Gillespie, D. F. & Danso, K. (red.) (2010) *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice*. Alexandria, VA: CSWE Press.
- Gillespie, D. F. (2010) Vulnerability: The Central Concept of Disaster Curriculum. I: D. F. Gillespie & K. Danso (red.) *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice*. Alexandria, VA: CSWE Press.
- Guldåker, N. (2009) *Krishantering, hushåll och Stormen Gudrun. Att analysera hushålls krishanteringsförmåga och sårbarheter*. Akademisk avhandling. Lunds universitet. Geografiska institutionen.
- Hallin, P.-O. (2013) *Sociala risker. En begrepps- och metoddiskussion*. Malmö högskola. MAPIUS 15.
- Hansson, S. O. (2012) *Riskfilosofi. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- International Association of Schools of Social Work (2010) Position paper. Policy Document on Disaster Interventions for Consideration by IASSW Board, Jan 2010. Tillgänglig: <http://www.iassw-aiets.org/disaster-response-committee>
- Kvarnlöf, L. (2014) *Först på plats: Gränsdragning, positioneringar och emergens i berättelser från olycksplatsen*. Akademisk avhandling. Östersund: Mittuniversitetet, Fakulteten för humanvetenskap.
- Leisering, L. (2004) Government and the Life Course. I: J. T. Mortimer & M. J. Shanahan (red.) *Handbook of Life Course*. Hingham: Kluwer Academic Publisher.
- Lewander, L., Dahlgren, J. & Lundsten, E. (2010) Konstruktioner av kön i Krishanteringssystem. Forskningsprojekt med stöd av Räddningsverket/ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2007-2010. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för kulturvetenskaper.
- Lindberg, H. & Sundelius, B. (2012) *Whole-of-society disaster resilience: The Swedish way*. I: D. G. Kamien (red.) *Homeland security. Handbook*. New York: The McGraw-Hill.
- Länsstyrelserna (2015) *Krisberedskap – för social hållbarhet. En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/>

- SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2015/2015-59/krisberedskap-for-social-hallbarhet.pdf
- Länsstyrelsen Östergötland (2015) *Metodstöd. Integrera sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser*. Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/SiteCollectionDocuments/LastOst_socialarisker.pdf
- Meeuwisse, A. & Swärd, H. (2006) Vad är socialt arbete? I: A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och kultur.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013) *Handlingsplan* för skydd av samhällsviktig verksamhet. Tillgänglig: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27271.pdf>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014) Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap. Tillgänglig: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27389.pdf>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015a) *Gemensamma grunder* för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Tillgänglig: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27483.pdf>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015b) *Sociala risker, civilsamhällets omvandling och strategisk riskhantering – slutsatser från ett forskningsprojekt*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Forskningsrapporter/Slutrapporter/Sociala%20risker%20och%20civilsamh%C3%A4llets%20omvandling%20-%20slutsatser%20150107.pdf>
- Nieminen Kristofersson, T. (2002) *Krisgrupper och spontant stöd. Om insatser efter branden i Göteborg 1998*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Nieminen Kristofersson, T. (2007) *Om social sårbarhet i samband med extraordinära händelser – en intervjustudie i 12 kommuner*. Rapport 1012. Lund: Lunds universitet, LUCRAM.
- Nilsson, J. (2010) *Conceptions of crisis management capabilities – Municipal officials' perspectives*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet, Brandteknik och riskhantering.
- Olofsson, A. (2009) Risker i ett globaliserat och mångkulturellt Sverige. I: A. Olofsson & S. Öhman (red.) *Risker i det moderna samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Ramsell, E. (2009) *Kommunal krisberedskap – utveckling genom samverkan och tekniska informationssystem*. Licentiatavhandling, Linköping: Linköpings universitet.
- Regeringen (2015) *Rapport från skogsbrandsutredningen*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/ba8bf19ab7394bfeb2bc2a18b0751c54/rapport-fran-skogsbrandsutredningen>
- Renn, O., Klinke, A. & van Asselt, M. (2011) *Coping with Complexities, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis*. *AMBIO*, 40(2): 231–246.
- Robson, C. (2002) *Real world research. A Resource for Social Scientists and Practitioner Researchers*. Malden: Blackwell Publishing.
- Sannerstedt, A. (2001) Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I: B. Rothstein (red.) *Politisk organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Socialstyrelsen (2008) *Krisstöd vid allvarlig händelse*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009) *Krisberedskap inom socialtjänstens område. Vägledning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015) *Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2014*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Soydan, H. (1993) *Det sociala arbetets idéhistoria*. Lund: Studentlitteratur
- Sparf, J. (2014) *Tillit i samhällsskyddets organisation. Om det sociala gränssnittet mellan kommuner och funktionshindrade i risk- och krishantering*. Akademisk avhandling. Östersund: Mittuniversitetet, Fakulteten för humanvetenskap.
- Sundelius, B. (2013) *Societal Security in the Nordic Countries*. Oslo: NordForsk, Policy Paper.
- Swedish Standards Institute (2012) *Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Krav* (ISO

- 22301:2012). Stockholm: SIS förlag AB.
- Tajbakhsh, G. R. (2012) A Study in Services Applications of Social Workers in Earthquake Disasters. *Journal of Basic and Applied Science Research*, 2(11): 11025–11029.
- Tang, K. L. & Cheung, C. K. (2007) The competence of Hong Kong social work students in working with victims of the 2004 tsunami disaster. *International Social Work*, 50(3): 405–418.
- Webb, S. A. (2011) *Social Work in a Risk Society. Social and Political Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Zakour, J. & Harrell, E. (2003) Access to Disaster Services. *Journal of Social Services Research*, 30(2): 27–54.