


# Människan i krisen

Ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem



[rodakorset.se/krisberedskap](https://rodakorset.se/krisberedskap)

 Svenska Röda Korset



**Titel:** Människan i krisen – Ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem

**Författare:** Anders Forsberg och Lotta Norberg

**Redaktör:** Josefine Karlsson

**Grafisk form:** Sabina Helmola, MADE BY FLOW

**Tryck:** ÅTTA.45 Tryckeri

Utgiven år 2021

Tack till alla som har bidragit till denna rapport. Ett särskilt tack till Folk och försvar och de organisationer som deltog vid vårt rundabordssamtal i oktober 2020.

# Människan i krisen

Ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem

Innehåll:

---

<b>Sammanfattning</b>	4
<b>Inledning: Människan i krisen</b>	5
<b>Introduktion</b>	6
Metod	6
Utsatthet och ojämlikhet – i vardagen och i kris	7
Hur hanterar vi kriser i Sverige?	8
Utmaningar och möjligheter	9
<b>Människan i krisberedskapssystemet</b>	10
<b>1. Synen på den enskildes förmåga behöver breddas</b>	10
Förmåga att ta hand om sig själv och sina närstående	10
Den enskildes resurser – och det offentliga ansvar	12
Möjlighet att ta del av information	16
<b>2. Krisberedskapssystemet behöver en starkare social dimension</b>	19
Viktiga aktörer saknas i krisberedskapssystemet	19
Tillgången till krisstöd för drabbade	22
<b>3. Utvecklade analyser av risker, sårbarheter och behov</b>	24
Risk- och sårbarhetsanalyser utgår inte från drabbade och deras behov	24
Behovsanalyser saknas	25
<b>Slutsatser</b>	27
<b>Rekommendationer</b>	28
<b>Referenser</b>	30

# Sammanfattning

Svenska Röda Korset har de senaste åren identifierat brister i samhällets förmåga att stödja och ta hand om personer som drabbas vid allvarliga kriser – och i synnerhet de som redan i vardagen befinner sig i utsatthet.

Den pågående utvecklingen av Sveriges krisberedskap öppnar möjligheter för ett mer flexibelt system anpassat till de människor som det syftar till att skydda. Men de senaste årens utredningar, underlag och beslut kring krisberedskap och totalförsvaret fokuserar snarare på ett "systemperspektiv" än ser till konsekvenserna för de som drabbas vid en kris.

I den här rapporten identifierar Svenska Röda Korset tre övergripande möjligheter att utveckla dagens krisberedskapssystem:

## **1. Synen på den enskildes förmåga behöver breddas**

Krisberedskapssystemet utgår från antaganden om att den enskilde har en viss förmåga att ta hand om sig själv och sina närstående, har tillgång till vissa centrala resurser och har möjlighet att ta del av information. Större förståelse och ökad analys om hur förmågor skiljer sig åt på individ- och gruppnivå kan underlätta hanteringen av kriser. Det kan leda till att färre drabbas, att motverka att utsatthet fördjupas och att förebygga ojämlikhet i hur konsekvenserna av en kris drabbar.

## **2. Krisberedskapssystemet behöver en starkare social dimension**

Viktiga aktörer såsom den kommunala socialtjänsten har inte en tydlig roll i krisberedskapssystemet, och samhällets förmåga att ge stöd till de som drabbas i kris ser väldigt olika ut runtom i landet. Genom att tydligare inkludera en social dimension i Sveriges krisberedskap skulle viktiga perspektiv synliggöras och drabbades, och i synnerhet särskilt utsatta grupper, behov bättre mötas.

## **3. Utvecklade analyser av risker, sårbarheter och behov skulle stärka svensk krisberedskaps möjligheter att skydda människor**

De risk- och sårbarhetsanalyser som offentliga aktörer enligt lag utför saknar viktiga perspektiv. Vidare saknas i dagsläget riktlinjer för behovsanalyser inför och under allvarliga kriser. Genom att systematisera risk- och behovsanalyser kan informations- och lägesunderlag väsentligt förbättras och skapa större möjligheter för att hantera kriser, och möta drabbades behov.



## Inledning: Människan i krisen

Det här är inte en rapport om coronapandemin. Inte enbart åtminstone.

Många av oss har de senaste åren fått egna förstahandsupplevelser av samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser. Från att ha varit något som vi kanske läser om i andra länder, eller i andra delar av vårt eget land, har stora, samhällspåverkande kriser kommit att bli mer vanliga även i Sverige. Skogsbränder, terrorattentat och allvarliga våldsbrott, och nu senast följderna av coronapandemin.

Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen har många års erfarenhet av att hantera kriser och konflikter, både internationellt och nationellt. Den enkla lärdom vi bär med oss är att dessa händelser alltid drabbar människor – att de har humanitära konsekvenser.

Detta tycks vara ett självklart, till och med banalt, påstående. Tyvärr är det inte alltid så att vår beredskap, vår planering och våra insatser, utgår från det centrala i att säkerställa drabbades liv och hälsa. Därav denna rapport.

**SOM NATIONELL RÖDAKORSFÖRENING** har Svenska Röda Korset en stödjande roll till staten och de offentliga myndigheterna. Det innebär att vi ska kunna bidra och bistå staten i att möta humanitära behov, såväl i vardagen som i kris. Men vi har även en roll att påtala för offentliga myndigheter när vi ser brister och när humanitära behov inte möts.

Under det senaste året har det pågående arbetet med att hantera coronapandemin lett till en bred diskussion om ansvar och resurser inom Sveriges krisberedskap. Bland annat har frågor väckts om den så kallade ansvarsprincipen, om Sveriges avsaknad av beredskapslager, vår avsaknad av fredstida undan-

tagslagstiftning, och vilket ansvar såväl regeringen som regioner och kommuner har och bör ha. Dessa diskussioner handlar inte bara om vilken *förmåga* som bör finnas för att hantera kriser, utan berör i grunden hur krisberedskapssystemet *som sådant* bör se ut.

**FÖR SVENSKA RÖDA KORSET** är detta en diskussion som måste föras utifrån grundmålet för vår krisberedskap: tjäna dagens krisberedskapssystem de som drabbas i kriser? Utgår ”systemet” som det i dag ser ut, de principer, processer och arbetssätt det bygger på, och aktörernas arbete inom ramen för detta system, från mänskliga behov? I vilken mån är människan i fokus för Sveriges krisberedskapssystem?

Detta är inte nödvändigtvis något som kan avgöras utifrån enskilda kriser, eller hanteringen av dessa, utan en större fråga, där mönstren blir tydliga först med lite perspektiv.

Flera av de utmaningar vi i denna rapport påtalar har även Svenska Röda Korset ett stort ansvar i att hantera. Som en del av Sveriges krisberedskap ser vi detta som början på en diskussion, om hur vi gemensamt kan säkerställa att vårt arbete inom beredskap för kris och väpnad konflikt har människan i centrum.

Martin Ärnlov, generalsekreterare  
Svenska Röda Korset

---

”De som lever i utsatthet i vardagen riskerar att drabbas hårdare när krisen kommer. Därför behöver ansvariga aktörer – inklusive Svenska Röda Korset – både stärka det förebyggande arbetet och bli bättre på att undersöka, analysera och agera på drabbades behov. Hur människor som lever i utsatta situationer påverkas behöver synliggöras.”

---

## Introduktion

Den här rapporten utgår från en enkel frågeställning: I vilken mån är människan i fokus för Sveriges krisberedskapssystem?

Svenska Röda Korsets grunduppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande var och när det än förekommer. Som en del av svensk krisberedskap och totalförsvaret har vi länge arbetat för att bidra såväl till det förebyggande arbetet, som vid hanteringen av flera mindre och större kriser.

### METOD

I den här rapporten har vi samlat erfarenheter från Svenska Röda Korsets arbete med att möta drabbade och humanitära behov, både i vardagen och i kris. Det som följer bygger på Svenska Röda Korsets samlade arbete vid ett flertal krisinsatser, såväl som på erfarenheter från Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Vi har även utgått ifrån aktuell forskning och andra typer av rapporter och publikationer från myndigheter och organisationer. Vi har vidare genomfört ett antal bakgrundsdiskussioner och intervjuer med forskare och representanter för organisationer med relevanta erfarenheter.

Svenska Röda Korset vill tacka alla som har bidragit till denna rapport, och särskilt de organisationer som deltog vid det rundabordssamtal vi genomförde i oktober 2020 tillsammans med Folk och försvar.<sup>2</sup>

I en antologi som Svenska Röda Korset släppte 2019 beskrev vi vikten av frivilliga och civilsamhället i svensk krisberedskap och hur vi stärker samverkan mellan offentliga aktörer och frivilliga.<sup>1</sup>

Det arbetet följer vi nu upp med ett bredare perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem och hur det kan utvecklas för att säkerställa att samhället ser till de som drabbas vid kriser.

”Svenska Röda Korsets grunduppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande var och när det än förekommer. Som en del av svensk krisberedskap och totalförsvaret har vi länge arbetat för att bidra såväl till det förebyggande arbetet, som vid hanteringen av flera mindre och större kriser.”

---

<sup>1</sup> Tillsammans i krisen – framtidens frivillighet inom krisberedskap och totalförsvaret, Svenska Röda Korset, maj 2019

<sup>2</sup> För mer information, se [Referat från rundabordssamtal: Krisberedskap för de som drabbas](#), Folk och försvar i samarbete med Svenska Röda Korset, oktober 2020



Foto: Trons/TT

## UTSATTHET OCH OJÄMLIKHET – I VARDAGEN OCH I KRIS

Den som lever i en utsatt situation i vardagen tenderar att drabbas hårdare när krisen kommer. Det är en av de mest centrala lärdomarna från kriser såväl internationellt som i Sverige.

Vilka personer eller grupper som drabbas kommer såklart alltid att bero på krisens natur och de särskilda omständigheter som varje situation ger vid handen – men generellt gäller att om man behöver stöd för att klara vardagen eller har väldigt små marginaler kommer stödbehovet att vara större vid påfrestningar, samhällsstörningar och kriser.

**PERSONER KAN BETECKNAS SOM** utsatta om de lever under ojämlika förutsättningar, jämfört med andra grupper. Snarare än att vara ett uttryck för den enskildes inneboende förmågor bör utsatthet alltså förstås som beroende av strukturella faktorer – såsom i vilken utsträckning man deltar i den formella ekonomin (och exempelvis har en anställning), var man bor, vilken tillgång man har till socialt och politiskt inflytande, och vilken tillgång man har till tekniska hjälpmedel.<sup>3</sup>

Exempel på grupper som oftare lever i utsatta situationer än andra är äldre personer, barn, personer med funktionsnedsättningar, personer i hemlöshet, asylsökande och irreguljära migranter (som ibland

även benämns ”papperslösa”) och personer i behov av ekonomiskt bistånd. Det finns också ett genusperspektiv på utsatthet. Många personer lever dessutom i särskilt sårbara levnadssituationer, där de inte alltid är synliga för de ansvariga myndigheterna.

Självklart går det inte att påstå att alla individer inom dessa grupper är ”utsatta”, eller kommer drabbas hårdare vid en kris. Men givet den förhöjda riskutsatthet dessa grupper upplever finns det starka argument för särskilda stödsatser, såväl förebyggande som när en kris sker.

**DENNA ÖKADE RISK FÖR UTSAATTHET** är också synlig i ett folkhälsoperspektiv. Generellt sett har folkhälsan blivit bättre både i världen och i Sverige. Människor lever allt längre och färre drabbas av sjukdomar. Samtidigt ökar hälsoklyftorna och denna utveckling har varit sämst för människor som lever i socioekonomisk utsatthet.<sup>4</sup> Flera trender pekar också på en ökad social och ekonomisk ojämlikhet i Sverige.<sup>5</sup> Den inkomstrelaterade ojämlikheten har ökat mer i Sverige än i något annat OECD-land och ligger på den högsta nivån i Norden. Det finns stora regionala variationer i inkomstnivåer i landet och utrikes födda har generellt en lägre ekonomisk standard än personer födda i Sverige. Dessa skillnader har ökat sedan början av 1990-talet.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> För vidare resonemang kring detta, se exempelvis [COVID-19: How to include marginalized and vulnerable people in risk communication and community engagement](#), The Regional Risk Communication and Community Engagement Working Group, 2020

<sup>4</sup> Se exempelvis: [Coronapandemin och socioekonomiska skillnader](#), Region Stockholm, april 2020

<sup>5</sup> Se exempelvis [OECD Economic Surveys: Sweden 2017](#), OECD, och [Lämna ingen utanför - Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige](#), SCB, oktober 2020.

<sup>6</sup> År 2015 hade de utrikes födda en ekonomisk standard som motsvarade 77 procent av den ekonomiska standarden för personer födda i Sverige. År 1991 var motsvarande andel 90 procent, skillnaderna har alltså ökat mellan utrikes och inrikes födda personer. (Inkomstrapport 2015 – individer och hushåll”, SCB, 2017, sid 6)



Över tid har den socio-ekonomiska segregationen allt mer kommit att överlappa med den etniska segregationen i Sverige.<sup>7</sup> Denna segregation mellan befolkningsgrupper tar sig bland annat uttryck i att vissa boendeområden kan klassas som socio-ekonomiskt utsatta. Utsattheten visar sig i form av brister i boendemiljö, begränsad tillgång till eller brister i utbildning, arbete och hälsa, brister i politiska resurser och sociala relationer, samt utsatthet för social oro och våld. Detta kan leda till bristande möjligheter (faktiska eller upplevda) till

delaktighet och inflytande, försämrad tillgång till samhällsservice, social stress/obalans, kriminalitet, missbruk, och sämre psykisk och fysisk hälsa.

De som lever i utsatthet i vardagen riskerar att drabbas hårdare när krisen kommer. Därför behöver ansvariga aktörer – inklusive Svenska Röda Korset – både stärka det förebyggande arbetet och bli bättre på att undersöka, analysera och agera på drabbades behov, inklusive att synliggöra hur människor som lever i utsatta situationer påverkas.

## HUR HANTERAR VI KRISER I SVERIGE?

Förenklat styrs Sverige på samma vis i kris som i vardagen – i fredstid finns det inga möjligheter att exempelvis utlysa undantagstillstånd. För att värna samhällets säkerhet har regeringen uttalat ett antal mål: att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, och att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden (som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter).

”Krisberedskapssystemet” består av en uppsättning ansvariga aktörer, styrande lagar och regler, samt flera gemensamma verktyg. Sverige har till skillnad från andra länder inte en central myndighet som kan styra andra myndigheter och aktörer i kris. Krisberedskapen utgår istället från det centrala begreppet *samverkan*, dvs. att alla de inblandade aktörerna måste kunna arbeta tillsammans för att respondera när kriser sker.

Aktörerna, dvs. de myndigheter och organisationer som ansvarar för att det finns en krisberedskap, kan beskrivas utifrån nationell, regional och lokal nivå. På de olika nivåerna har regeringen, myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner viktiga roller – men även privata företag och civilsamhällesorganisationer bidrar. Eftersom ansvaret är uppdelat krävs att både det förebyggande och förberedande arbetet och de insatser som sätts in vid kriser bygger på just samverkan.

**AKTÖRERNAS ANSVAR OCH ROLLER** beskrivs i svensk lagstiftning,<sup>8</sup> men grunden för arbetet brukar sammanfattas genom tre principer (som dock inte är definierade i lag):

- Ansvarsprincipen – den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har också motsvarande ansvar vid kriser och störningar i samhället.
- Närhetsprincipen – samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- Likhetsprincipen – verksamheten under samhällsstörningar ska så långt det är möjligt fungera som vid normala förhållanden.

**PÅ LOKAL OCH REGIONAL NIVÅ** regleras ansvaret tydligt, och innebär förenklat att kommuner och länsstyrelser har ett särskilt ansvar att verka för att aktörer samverkar och att de åtgärder som tas inom respektive geografiska område samordnas.<sup>9</sup>

Samhället är dock inte alltid förberett i den mån det behöver vara, och de senaste åren har visat att stat och myndigheter inte själva klarar att hantera större kriser. Civilsamhället, näringslivet och enskilda har vid många händelser haft viktiga roller i hanteringen och stödet till drabbade. Flyktinganlän-

<sup>7</sup> Se exempelvis ”Segregationens konsekvenser: Individnivå”, Delegationen mot segregation, 28 januari 2020.

<sup>8</sup> Där bland annat följande innehåller centrala bestämmelser: Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap, Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Till dessa kommer exempelvis även viss sektorslagstiftning.

<sup>9</sup> På lokal nivå har kommunerna ett geografiskt områdesansvar. Detta tydliggörs i 2 kap. 7 § i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. På regional nivå har länsstyrelserna ett geografiskt områdesansvar, vilket framgår av länsstyrelsens myndighetsinstruktion (2017:868), förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.



---

” För att värna samhällets säkerhet har regeringen uttalat ett antal mål: att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, och att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden ”

---

det hösten 2015 tydliggjorde bland annat gränserna för det offentliga förmåga att ge skydd och stöd. Den pågående coronapandemin har belyst begränsningarna i förmågan att skydda och ge stöd till äldre och andra riskgrupper. Samhällets, och medborgarnas, krishantering vilar i dag i stor utsträckning inte enbart på myndigheterna, utan även på frivilligorganisationers, företags och enskildas insatser.

Flera utredningar och initiativ har tagits för att stärka och utveckla det svenska krisberedskaps-

systemet, inte minst i och med att planeringen av totalförsvaret återupptagits. Det är av stor vikt att perspektiven breddas och att arbetet med att vidareutveckla den svenska krisberedskapen stärker samhällets förmåga att stödja och ta hand om personer som drabbas i kris – och i synnerhet de som redan i vardagen befinner sig i utsatthet.

## UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

Den pågående utvecklingen av krisberedskapssystemet öppnar möjligheter för ett mer flexibelt system anpassat till de människor som det syftar till att skydda. Men de senaste årens utredningar, underlag och beslut kring totalförsvaret och svensk krisberedskap fokuserar snarare på ett ”systemperspektiv” än att se till konsekvenserna för de som drabbas vid en kris.

**I DEN HÄR RAPPORTEN IDENTIFIERAR SVENSKA RÖDA KORSET TRE ÖVERGRIPANDE MÖJLIGHETER ATT UTVECKLA DAGENS KRISBEREDSKAPSSYSTEM:**

### 1. Synen på den enskildes förmåga behöver breddas

Krisberedskapssystemet utgår från antaganden om att den enskilde har en viss förmåga att ta hand om sig själv och sina närstående, har tillgång till vissa centrala resurser och har möjlighet att ta del av information. Större förståelse och ökad analys om hur förmågor skiljer sig åt på individ- och gruppnivå kan underlätta hanteringen av kriser. Det kan leda till att färre drabbas, att motverka att utsatthet fördjupas och förebygga ojämlikhet i hur konsekvenserna av en kris drabbar.

### 2. Krisberedskapssystemet behöver en starkare social dimension

Viktiga aktörer såsom den kommunala socialtjänsten har inte en tydlig roll i krisberedskapssystemet, och samhällets förmåga att ge stöd till de som drabbas i kris ser väldigt olika ut runtom i landet. Genom att tydligare inkludera en social dimension i Sveriges krisberedskap skulle viktiga perspektiv synliggöras och drabbades, och i synnerhet särskilt utsatta grupper, behov bättre mötas.

### 3. Utvecklade analyser av risker, sårbarheter och behov skulle stärka svensk krisberedskaps möjligheter att skydda människor

De risk- och sårbarhetsanalyser som offentliga aktörer enligt lag utför saknar viktiga perspektiv. Vidare saknas i dagsläget riktlinjer för behovsanalyser inför och under allvarliga kriser. Genom att systematisera risk- och behovsanalyser skulle informations- och lägesunderlag väsentligt förbättras och skapa större möjligheter för att hantera kriser, och möta drabbades behov.

# Människan i krisberedskapssystemet

## 1. SYNEN PÅ DEN ENSKILDES FÖRMÅGA BEHÖVER BREDDAS

### Förmåga att ta hand om sig själv och sina närstående

Samhället har förväntningar på att de som bor och befinner sig i Sverige ska kunna klara sig på egen hand i en krissituation, och att de dessutom ska kunna ta ansvar för närstående. Budskapet från det offentliga är att enskilda bör räkna med att det kan dröja innan samhället kan bidra med hjälp och stöd. En av anledningarna till detta är att det möjliggör för hjälpen att gå till de mest behövande först.

Att den enskilde har ansvar för sin egen beredskap uttrycks tydligt i broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skickade ut till alla hushåll i Sverige 2018. Budskapet var att alla privatpersoner måste vara beredda att klara sig själva under en inledande tidsperiod vid en allvarlig kris.<sup>10</sup>

Detta antagande, att den enskilde faktiskt har möjlighet att ta hand om sig själv och sina närstående i en krissituation, bortser dock från att förutsättningarna för detta ser väldigt olika ut hos Sveriges befolkning.<sup>11</sup>

### Coronapandemins ojämlika effekter

Under 2020 har de ojämlika konsekvenserna av coronapandemin uppmärksammats. Folkhälsomyndigheten konstaterar att det finns ”betydande ojämlikheter i hälsa mellan grupper utifrån förhållanden som kopplar till socioekonomisk situation, diskrimineringslagens grunder och annan sårbarhet. Dessa skillnader riskerar nu att öka.”<sup>12</sup> Detta tar sig uttryck i att vissa grupper (exempelvis de som befinner sig i socioekonomisk utsatthet) har större risk att bli utsatta för smitta och bli allvarliga sjuka. Pandemin innebär även att vissa grupper (såsom äldre personer, personer med underliggande sjukdomar och personer med psykisk ohälsa och funktionsnedsättningar) löper särskild risk att drabbas till följd av regler, rekommendationer och råd om fysisk distansering – dvs. av de åtgärder som samhället sätter in för att hantera krisen.<sup>13</sup>

Detta riskerar att få dubbla konsekvenser för vissa grupper. Många personer riskerar att drabbas enbart i egenskap av hur deras levnadsförhållanden ser ut. Andra riskerar att drabbas utifrån de insatser samhället sätter in. För vissa som lever i särskild utsatthet finns risken att drabbas av båda dessa typer av konsekvenser.

<sup>10</sup> Om krisen eller kriget kommer, MSB, 2018. Detta ansvar har även betonats av försvarsberedningen och i regeringens proposition för totalförsvarsbeslutet 2021–2025. (Se Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, Ds 2017:66, sid. 77, samt Totalförsvaret 2021–2025, proposition 2020/21:30, sid. 134.)

<sup>11</sup> Till denna bild bör även läggas de grupper som är mer eller mindre fullständigt beroende av myndigheters beslut och agerande, dvs. som har väldigt liten möjlighet att påverka sin situation: de som bor på olika typer av institutioner och boenden, såsom anstalter, HVB-hem, heldygnsvård, äldreboenden och vårdboenden, anläggningsboenden för asylsökande etc.

<sup>12</sup> Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan, Folkhälsomyndigheten, juni 2020

<sup>13</sup> Se exempelvis: Coronapandemin och socioekonomiska skillnader, Region Stockholm, april 2020; COVID-19. Pandemins långsiktiga konsekvenser för brottsutveckling och samhällsordning, Polismyndigheten, juli 2020; Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan, Folkhälsomyndigheten, juni 2020



Foto: Maskot

Svenska Röda Korsets erfarenheter från de senaste årens större kriser visar tydligt att de som är utsatta i vardagen tenderar att drabbas hårdare när krisen slår till. Detta ligger i linje med vad Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen och exempelvis FN-organet UNDRR ser internationellt.<sup>14</sup>

I Sverige finns god kunskap om människors levnadsförhållanden, och om hur förutsättningarna ser ut för olika grupper.<sup>15</sup> Däremot saknas en analys av hur utsatthet i vardagen yttrar sig i kris och hur

exempelvis information om personer med stödbehov ska användas inom krisberedskapssystemet (såsom inom risk- och sårbarhetsanalyser). Kunskapen om hur människor i utsatta livssituationer faktiskt drabbas av och kan hantera översvämningar, elavbrott och pandemier är i dagsläget bristfällig. Det saknas även verktyg för hur ansvariga myndigheter ska föra dialog med utsatta grupper, och säkerställa inkludering av dessa målgrupper i analys av risker.

## Social hållbarhet i krisberedskapen

Frågan om hur sociala frågor ska inkluderas i krisberedskapen har de senaste åren lyfts i olika sammanhang, men ännu inte fått något större genomslag. 2015 tog tre länsstyrelser fram en gemensam vägledning för att inkludera social hållbarhet i krisberedskapsarbetet. I vägledningen konstaterar man att målen för samhällets säkerhet bör brytas ner utifrån människors livsvillkor. Man konstaterar också att "tillit" är ett centralt begrepp för att beskriva välbefinnande hos individer och grupper – och att för att utveckla denna tillit så krävs att ett antal grundläggande förutsättningar säkerställs: fysisk miljö, sysselsättning, fysisk mobilitet, liv och hälsa, demokrati, ekonomiska förutsättningar, utbildning och kunskap och immateriella värden.<sup>16</sup>

Vägledningen föreslår även hur krisberedskapsaktörer kan identifiera, analysera och integrera risker av social karaktär inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser.

<sup>14</sup> Se exempelvis [World Disasters Report 2020](#), IFRC, 2020, [Red Alert - National Red Cross Societies managing disaster risks in Europe](#), Red Cross EU Office, 2020, och [Vulnerability](#), United Nations Office for Disaster Risk Reduction

<sup>15</sup> Med reservationen att en fullständig bild av situationen för människor i irreguljära levnadsförhållanden såsom papperslösa saknas.

<sup>16</sup> [Krisberedskap – för social hållbarhet. En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap](#), Länsstyrelserna i Västra Götaland, Stockholm och Skåne, 2015

---

”I ett resilient samhälle har enskilda och grupper förmåga att hantera och motstå omvälvande förändringar, exempelvis kriser. För att kunna bygga upp resiliens hos Sveriges befolkning är social trygghet i vardagen avgörande.”

---

Detta är delvis ett resultat av att det offentliga Sverige i sin beredskapsplanering har vana att analysera och hantera tekniska och naturrelaterade risker, men att sociala risker, och i synnerhet det förebyggande arbetet kopplat till sociala risker, ofta behandlas separat från krisberedskapen. Detta syns även i vilka funktioner inom exempelvis kommunförvaltningar som ingår – och inte anses ingå – i krisberedskapsarbetet, och som följd av detta, vilka professioner som

är inblandade. Krisberedskapen är traditionellt bemannad av personer med bakgrund inom exempelvis räddningstjänst – snarare än personer med bakgrund i socialtjänst och hälsosektorn.<sup>17</sup>

Det offentliga riskerar därmed att ha en begränsad analys av vilka som är mest utsatta – och därmed vilka behov som behöver prioriteras. (Se mer om detta nedan, i avsnitt 3.)

### Sociala risker och förebyggande arbete

I rapporten ”Sociala risker i Skåne: samhället förändras – och vi måste förändra våra insatser” konstaterar Länsstyrelsen i Skåne att det behövs fokus på det förebyggande arbetet, och att sociala insatser måste ses som en del av detta, tillsammans med utbildning och information, fysisk planering, övervakning och samverkan. I rapporten konstateras att en sådan sammanlänkning av insatser kräver ett förvaltningsövergripande samarbete med andra aktörer i närsamhället, inte minst civilsamhället.<sup>18</sup>

Denna typ av förebyggande arbete handlar om att skifta fokus från att hantera kriser till att hantera *riskutsatthet*, dvs. att öka samhällets kunskap om vilka som riskerar att drabbas i kris och att stärka lokal resiliens, exempelvis genom ökad inkludering av civilsamhällesaktörer och utsatta målgrupper.<sup>19</sup>

### Den enskildes resurser – och det offentligas ansvar

Inom krisberedskapssystemet finns även antaganden om att människor har tillgång till de *resurser* som krävs för att kunna vara förberedd att möta och hantera samhällskriser. Här avses materiella resurser såsom tillgång till tak över huvudet och ett boende, ekonomiska tillgångar och förnödenheter, och tillgång till exempelvis IT-hjälpmiddel och internet.

Men ”resurser” omfattar även immateriella resurser, såsom språkkunskaper och förmågan att förstå och tillgodogöra sig information, sociala nätverk och skyddsnet, och kunskap om vart man kan vända sig för att få hjälp och stöd.

---

<sup>17</sup> Något som även forskaren Per-Olof Hallin lyfter fram i ”Sociala risker i Skåne: samhället förändras – och vi måste förändra våra insatser (2012:9)”. (2012:9), Länsstyrelsen i Skåne, 2012.

<sup>18</sup> ”Sociala risker i Skåne: samhället förändras – och vi måste förändra våra insatser (2012:9)”, Länsstyrelsen i Skåne, 2012

<sup>19</sup> Se exempelvis Red Alert - National Red Cross Societies managing disaster risks in Europe, Red Cross EU Office, 2020





Foto: Svenska Röda Korset

---

”Inom krisberedskapssystemet finns även antaganden om att människor har tillgång de *resurser* som krävs för att kunna vara förberedd att möta och hantera samhällskriser.”

---

### **Kommuners krisberedskap för hemlösa**

Svenska Röda Korset har i dialog om krisberedskap med myndigheter och beslutsfattare, inte minst i dialog med kommuner, bland annat rekommenderat att planering behöver inkludera grupper i särskild utsatthet, såsom hemlösa. Återkopplingen har, inte minst under coronapandemin, i flera fall varit att kommuner inte ansåg sig ha något särskilt ansvar för exempelvis hemlösa, och därmed inte heller avsåg initiera insatser för dem. Vilka personer som ska inkluderas i t ex tak över huvudet-garantier har under coronapandemin orsakat svårigheter. Papperslösa har i vissa fall undantagits från kommuners åtaganden och har t ex hänvisats till härbärgen som inte har kunnat tillmötesgå dem då de endast tar emot EU-medborgare. Under coronapandemin har detta kraftigt försvagat möjligheten för människor i utsatta livssituationer att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer och på så sätt skydda sig själva men även bidra till minskad smittspridning i samhället.

Att människor som lever i hemlöshet inte tas med inom krisberedskapsarbetet, till exempel vid planering inför större översvämningar eller vid pandemier, riskerar få stora humanitära konsekvenser för den enskilde. Det riskerar även att öka belastningen på samhällets krishanteringsresurser, eftersom dessa konsekvenser, och de insatser som de kräver, inte har tagits med i bedömningar och planeringsunderlag.



Foto: Svenska Röda Korset

Begreppet resiliens, motståndskraft, har kommit att lyftas fram som centralt för att möjliggöra för en effektiv krisberedskap. I ett resilient samhälle har enskilda och grupper förmåga att hantera och motstå omvälvande förändringar, exempelvis kriser. För att kunna bygga upp resiliens är social trygghet i vardagen avgörande. Social trygghet innebär att individer har de resurser de behöver för att klara av både vardagen och en marginal för att även klara påfrestningar vid kriser.

Människor som lever i socio-ekonomiskt utsatthet riskerar att påverkas negativt när kommuner gör restriktiva tolkningar av sitt ansvar i vardagen eftersom det ofta även leder till begränsningar för vilket stöd kommuner upplever sig kunna erbjuda i kris. Socialtjänstlagen tydliggör att kommunen har det yttersta ansvaret för att människorna som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.<sup>20</sup> Detta borde även innebära att kommunen har ett ansvar att säkerställa stöd till alla som vistas i en kommun vid en kris, dvs. att kommunens sociala och förebyggande arbete har en koppling till det arbete som genomförs inom krisberedskapen. I vilken grad den kopplingen görs varierar stort.

Kommuner har också möjlighet att besluta om nödbistånd för att hjälpa människor i utsatta livssituationer, även för de som faller utanför samhällets skyddsnät, både som en förebyggande åtgärd och i en akut krissituation.

”Därför behövs förebyggande arbete i utsatta bostadsområden, vilket bland annat kan bidra till ökad tillit och ökad resiliens. Samtidigt måste den planering och de analyser som genomförs inom krisberedskapsarbetet inkludera sociala risker och exempelvis social oro.”

**SVENSKA RÖDA KORSET** och flera andra organisationer som bedriver social verksamhet har sett tecken på att kommuner allt oftare tolkar ansvaret för människor som vistas inom kommunen på ett sätt som exkluderar vissa kategorier och grupper. Detta innebär att kommunen inte inkluderar dessa grupper i de stödinsatser som ges i vardagen. Många kommuner väljer också att tolka socialtjänstlagens kapitel om rätten till bistånd mycket restriktivt.<sup>21</sup> Även här tenderar vissa människor och samhällsgrupper exkluderas. Det leder till att vissa utsatthetsperspektiv försvinner från kommunens synfält. Detta riskerar att bli ”prejudicerande” för hur kommunen kan agera när krisen sker.

<sup>20</sup> Socialtjänstlagen (2001:453), 2 kap. 1 §)

<sup>21</sup> Bakgrundssamtal och intervjuer med civilsamhällesaktörer

I en rapport från Region Stockholm konstateras att coronapandemin har drabbat sociodemografiska grupper ojämnt, och att ”äldre personer, män, individer med lägre socioekonomisk status, individer födda i vissa länder och vissa bostadsområden har drabbats hårdare än andra.” Rapporten slår fast att inkomst är den socioekonomiska variabel som förklarar mest variation i dödlighet till följd av pandemin. Den samlade bilden ger vid handen att invånarna har förstått och velat anpassa och skydda sig, men att de beroende av sin rent materiella livssituation inte alltid har kunnat.<sup>22</sup>

**SVENSKA RÖDA KORSET HAR ÄVEN** tidigare lyft fram att social utsatthet i förlängningen innebär allvarliga risker för samhället som helhet.<sup>23</sup> Därför behövs förebyggande arbete där behoven är som störst, exempelvis i utsatta bostadsområden vilket bland annat kan bidra till ökad tillit och ökad resiliens. Parallellt måste den planering och de analyser som genomförs inom krisberedskapsarbetet inkludera sociala risker och exempelvis social oro. Det är också centralt att detta arbete inbegriper alla människor som befinner sig i en kommun, oavsett deras legala status.

### Möjlighet att följa rekommendationer

Från mars till december 2020 genomförde Svenska Röda Korset insatser i samverkan med lokala partners i socialt utsatta områden, för att sprida information om corona och bidra med stöd och aktiviteter för att mildra oro och bryta isolering. Vi mötte över 18 000 personer i femton områden runtom i Sverige, och genomförde även djupintervjuer med personer vi kom i kontakt med.<sup>24</sup>



Foto: Svenska Röda Korset

Intervjuerna visar bland annat att möjligheterna att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer skiljer sig åt. Exempelvis är det svårare att isolera sig om man bor trångbott, och beroende på arbets- och levnadssituation kan det vara svårt att jobba hemifrån eller att undvika kommunala transportmedel.

I en kommun fattades beslut att tillfälligt erbjuda enskilt boende för personer över 70 år i syfte att minska smittspridning. Detta syftade till att hjälpa äldre som bor tillsammans med yngre familjemedlemmar. Svårigheten var att de äldre själva skulle stå för utlägg för hyra för det tillfälliga boendet, och senare ansöka om ekonomiskt stöd vid behov – alltså enligt ordinarie rutiner. I krissituationen var det få som hade möjlighet att betala dubbla hyror, om så bara tillfälligt. Personer avstod också på grund av oro för handläggningstider eller avslag. Initiativet var alltså i linje med en bred behovsanalys, men hade kanske även krävt avsteg från ordinarie rutiner i denna krissituation.

En 65-årig man bosatt i ett av kommunens utsatta områden konstaterade:  
”I början vände sig några till mig när det kom ut att förvaltningen erbjöd boende för personer ur riskgrupp men den kontakten fungerade inte bra, ingen tyckte att detta var något man skulle betala för och hade inte heller den ekonomiska möjligheten.”

<sup>22</sup>Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län, Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm, november 2020

<sup>23</sup>Lägesrapport angående hemlöshet, social oro i Malmö och krisberedskap, Svenska Röda Korset, 2018

<sup>24</sup>Informationen från intervjuerna användes för att anpassa insatser efter behov, men också i dialoger med beslutsfattare på olika samhällsnivåer i syfte att löpande synliggöra hur människor drabbats och hur åtgärder som sattes in fungerade. Insatserna genomfördes inom ramen för Svenska Röda Korsets långsiktiga program för socialt hållbara städer. För mer information, se exempelvis [Röda Korset Magasin](#), april 2020.





Foto: Svenska Röda Korset

### Möjlighet att ta del av information

Gemensamt för kriser är att de präglas av osäkerhet, brist på information och otydliga handlingsalternativ. Att kunna ta del av den information som ansvariga myndigheter sprider är därför nödvändigt, både för att förstå vad som har hänt, för att kunna se till sin egen och sina närmastes säkerhet och för att kunna följa myndigheternas råd och rekommendationer.

Den kommunikation som sker vid kriser i Sverige utgår ifrån ett antal centrala kanaler, såsom webbsidan krisinformation.se, telefonnumret 113 13 och varningssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

Vid flera av de senaste större kriserna har det varit tydligt att det har funnits svårigheter i att kommunicera med, och nå ut med information till, allmän-

hetens samtliga befolkningsgrupper. Bland annat visar de senaste årens erfarenheter, såsom attentatet på Drottninggatan i Stockholm 2017, på ökade behov av krisinformation på flera språk än enbart svenska<sup>25</sup>, något som Svenska Röda Korset även har lyft tidigare.<sup>26</sup> I detta sammanhang är det vidare viktigt att inte enbart utgå från tillgänglighet utifrån språk, utan även en bredare målgruppsanpassning, såsom vilka kommunikationsmedel som används (flyers, muntlig information, via hemsidor och sociala medier osv) och att exempelvis säkerställa tillgänglighet för de som inte kan ta till sig skriftlig information (via tecken/pictogram eller dylikt), och till personer med synnedsättning.

.....

**”Det är viktigt att inte enbart utgå från tillgänglighet utifrån språk, utan även en bredare målgruppsanpassning, såsom vilka kommunikationskanaler som används och att säkerställa tillgänglighet för de som inte kan ta till sig skriftlig information och till personer med synnedsättning.”**

.....

<sup>25</sup> Se exempelvis [Krisinformation på flera språk? En nationell kartläggning av hur beredskapsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner arbetar med krisinformation på flera språk än svenska](#), MSB, 2018.

<sup>26</sup> Se exempelvis [Tillsammans i krisen – framtidens frivillighet inom krisberedskap och totalförvar](#), Svenska Röda Korset, maj 2019

---

”Samhället behöver ha en bred syn på vilka målgrupper som finns för kriskommunikationen. Lika viktigt är en förståelse kring allmänhetens förmåga att *tillgodogöra sig* den information som sprids.”

---

### Kommunikation och socialt utsatta områden

Både i vardag och i kris har civilsamhället ofta rollen som brobyggare mellan det offentliga och människor i utsatta livssituationer.

Under de intervjuer som Svenska Röda Korset genomförde under 2020 års insatser i socialt utsatta områden med anledning av coronakrisen framhöll flera av intervju-personerna civilsamhället som en betydelsefull länk mellan myndigheternas information om coronaviruset och allmänheten. Bland annat nämndes vikten av att förmedla information om och svara på frågor kring Folkhälsomyndighetens rekommendationer, men även att civilsamhället har en roll i att tolka beslut från andra myndigheter och nå ut till målgrupper som berörs av pandemins följdverkningar.

I en av intervjuerna säger en 36-årig kvinna: ”...många har sökt sig till mig för rådgivning eller vägledning – rättare sagt: vart man vänder sig i olika frågor, det har framförallt varit personer och familjer som varit bosatta i Sverige under relativt kort tid som undrat över om det finns möjlighet till juridisk rådgivning.”

En annan av de intervjuade, en man, över 60 år och egenföretagare, svarade: ”Det här med informationen har varit väldigt svårt. Många undrar om test och munskydd och det är väldigt viktigt att kunna prata med folk som vet.”

Frederike Albrecht, forskare på Försvarshögskolan, som har studerat myndigheters kommunikation under coronapandemin, lyfter fram att information är en av de centrala resurser som behövs för att kunna hantera en kris. Hon menar att svenska myndigheter behöver öka sin kunskap om sårbara grupper och hur de bäst nås i kris. Detta innebär även att få bättre kunskap om maktordningar som präglar olika grupper, och kunna införliva detta i sin kriskommunikativa analys.

”Vid allvarliga kriser ska ofta flera budskap förmedlas på kort tid, och av flera olika aktörer. Detta

kan lätt leda till att de budskap som myndigheter och andra aktörer önskar nå ut med riskerar att konkurrera med varandra i termer av avsändarens och budskapens legitimitet. Detta gör att det kan vara svårt att nå ut till hela samhället – och i synnerhet till de grupper som inte har lika bra tillgång till information från myndigheter”, menar Frederike Albrecht.<sup>27</sup>

Att samhället behöver ha en bred syn på vilka målgrupper som finns för kriskommunikationen tycks alltså tydligt.<sup>28</sup> Lika viktigt är en förståelse kring allmänhetens förmåga att *tillgodogöra sig* den information som sprids.

---

<sup>27</sup> Intervju med Frederike Albrecht, forskare Försvarshögskolan, 26 oktober 2020

<sup>28</sup> Exempelvis lyfter MSB i vägledningen *Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar*, (MSB, 2010) fram att målgrupper bland annat behöver inkludera: ”De som bor, verkar eller vistas i berörda kommuner; riskgrupperna; anställda i verksamheter som når riskgrupperna och andra som behöver stöd från samhället; personer med funktionsvariation; personer som inte har svenska som förstaspråk; företag som använder vatten i sin produktion.”

**I EN ENKÄTUNDERSÖKNING FRÅN MSB** konstateras att ”när en allvarlig händelse inträffar vet närmare hälften [av de som svarade på enkäten] hur de blir varnade och att en signal av något slag kommer att ljuda. Cirka en fjärdedel har dock ingen aning kring hur en varning förmedlas. När en varning har skett råder en stor okunskap gällande vad man ska göra vid signalen.”<sup>29</sup>

Detta stämmer bra med den bild Svenska Röda Korset och andra civilsamhällesorganisationer har om förmågan att tillgodogöra sig information och veta hur man ska agera på den. Under coronapandemin har Svenska Röda Korset bland annat bedrivit

informationskampanjer i sociala medier, tidningar, på anslagstavlor, torg och andra stora kampanjtor. När myndigheternas presskonferenser och den mesta information som spreds främst fanns tillgänglig på svenska har flerspråkiga volontärer hjälpt till att översätta viktig information för de som har behövt det. Utanför flera sjukhus och vårdinrättningar har volontärer funnits på plats med särskilda informationstålt för att kunna informera allmänheten och sjukhusbesökare om coronaviruset på flera olika språk, och vid behov guida vidare till andra typer av stöd.<sup>30</sup>

## Kriskommunikation för barn

En målgrupp som riskerar att exkluderas i riskkommunikation är barn.

Under coronapandemin har Svenska Röda Korset i flera av sina verksamheter sett särskild påverkan på barn. Exempelvis har vi noterat en ökad utsatthet för barn som bor i socioekonomiskt utsatta områden. Barn och volontärer vittnar bland annat om en ökad oro för föräldrarnas hälsa då föräldrar fortsätter gå till arbetet trots att de tillhör riskgrupp eftersom familjens ekonomi annars inte går ihop.

Eftersom inte alla barn lever med vuxna som kan ta ansvar, förklara och förmedla trygghet måste även myndigheter anpassa sin riskkommunikation så att den kan förmedlas till barn. Enligt Hanna Weyler Müller vid Rädda Barnen behöver ansvaret för att information från myndigheter anpassas till barn och når ut till barn oavsett ålder och funktionsnivå bli tydligare. ”Här behövs det tydliggöras vem som har ansvar för att förmedla information till barn eftersom det kan behöva göras på olika sätt för att nå olika åldrar, via till exempel förskola och skola utöver media och digitala kanaler”, säger Hanna Weyler Müller.

”Kommunikation anpassad till barn handlar inte bara om att använda ett enklare språk, utan även om att dämpa barns oro och avlasta deras känsla av ansvar för det som pågår, liksom att förmedla lugn och hopp genom att berätta att vuxna arbetar med att lösa situationen. Vissa händelser kan också behöva förklaras på ett grundläggande plan, och med information som myndigheter ofta utgår från att vuxna redan förstår: vad är det som har hänt, varför och vad görs för att återställa ordningen?”<sup>31</sup>

Även Svenska Röda Korset har tagit fram råd och material för hur vuxna kan prata med och ge stöd till barn i kris.<sup>32</sup>



Foto: Svenska Röda Korset

<sup>29</sup> Allmänhetens syn på varningar och riskkommunikation – en enkätundersökning, MSB, 2019

<sup>30</sup> För mer information om Svenska Röda Korsets arbete under coronakrisen, se exempelvis rapporten [Tillsammans i coronakrisen - Svenska Röda Korsets arbete mars-augusti 2020](#), Svenska Röda Korset, 2020

<sup>31</sup> Intervju med Hanna Weyler Müller, leg. psykolog och Sofia Bidö, verksamhetsansvarig, Rädda Barnens Centrum för stöd och behandling, 5 november 2020

<sup>32</sup> [Så pratar du med barn i sorg och kris](#), Svenska Röda Korset

## 2. KRISBEREDSKAPSSYSTEMET BEHÖVER EN STARKARE SOCIAL DIMENSION

### Viktiga aktörer saknas i krisberedskapssystemet

I det svenska krisberedskapssystemet finns antaganden om vilket ansvar och vilka resurser enskilda har. Detta återspeglas även i de myndigheter och andra aktörer som ses som centrala i att arbeta förberedande, hanterande och i ett efterskede, inom ramen för krisberedskapen. Det finns en tydlig tendens att aktörer med ansvar för sociala verksamheter (snarare än tekniska, exempelvis) ofta inte har en uttrycklig roll i svensk krisberedskap.

Varken den kommunala socialtjänsten, Skolverket, Delegationen mot segregation eller Myndigheten för delaktighet ses som centrala inom krisberedskapssystemet. I flera av de senaste årens kriser, och i synnerhet under coronapandemin, har exempelvis skolan och socialtjänsten dock varit nyckelaktörer för att hantera konsekvenserna av samhällsstörningar. Och även om Socialstyrelsen har ett utpek

ansvar inom Sveriges krisberedskap, finns det i dagsläget inget övergripande arbete eller tydligt uttryckt ansvar kring den kommunala socialtjänstens krisberedskap (utöver de öppna jämförelser som Socialtjänsten genomför inom socialtjänstområdet).<sup>33</sup>

Detta konstateras även av Socialstyrelsen i den uppföljning av kommuners hantering av värmeböljan sommaren 2018 som genomfördes med fokus på särskilt sårbara grupper. Även om kommunerna har en medvetenhet om ansvaret att säkerställa socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens roll i krisberedskapen är detta arbete sällan konsekvent eller föremål för tydliga uppföljningar. Rapporten konstaterar att ”sammanslaget behöver krishanteringsprocessen inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården utvecklas ytterligare”, och fastslår att ”socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvårdens krisberedskap behöver formaliseras.”<sup>34</sup>

### Socialtjänstens delaktighet i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (Sorsa)

Vikten av att inkludera socialtjänstens verksamhet i risk- och sårbarhetsanalyser har även behandlats av det så kallade Sorsa-projektet. Projektets rapport innehåller bland annat en modell som beskriver hur socialtjänstens roll kan stärkas i risk- och sårbarhetsanalyser och de andra aktiviteterna som underbygger den kommunala krisberedskapen.<sup>35</sup>

”Modellen som vi tog fram i samarbete med socialtjänsten i flera i kommuner har så vitt jag vet inte omsatts i någon större utsträckning – men jag vet att den tjänat som inspiration när risker ska värderas och för att hävda villkoren för de som är beroende av socialtjänstens insatser”, konstaterar Carin Björngren Cuadra, professor vid Malmö universitet.

”Även om det finns undantag på kommunal nivå skulle jag vilja påstå att inte enbart socialtjänstens perspektiv utan sociala perspektiv överlag tenderar att saknas i svensk krisberedskap. Utan sociala perspektiv och social kunskap kan man inte förstå människors reaktioner, beteenden och livsvillkor, än mindre deras behov i en krissituation eller hur de tillsammans kan utveckla lokal resiliens.”<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Öppna jämförelser av krisberedskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård, Socialstyrelsen

<sup>34</sup> Krishantering och krisberedskap i samband med värmeböljan 2018 för särskilt sårbara grupper, Socialstyrelsen, mars 2019

<sup>35</sup> Kunskapsunderlag för socialtjänstens delaktighet i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser (Sorsa), Carin Björngren Cuadra, Lunds universitet, 2017

<sup>36</sup> Intervju Carin Björngren Cuadra, professor Malmö universitet, 11 december 2020





Foto: Trons/TT

Kommunernas budget domineras av kostnader för skola och socialtjänst (de två områdena upptar ca 43% respektive ca 40% av kommunsektorns budget)<sup>37</sup> och omfattar en mycket stor andel av grupper i potentiell särskilt utsatthet – barn, äldre, personer

med funktionsnedsättning, människor i utanförskap. Samtidigt saknas övergripande anvisningar för krisberedskapsåtgärder inom dessa områden.

### Perspektiv från Sveriges kommuner och regioner

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har de senaste åren lyft fram att det nationella arbetet med samhällets krisberedskap i stor utsträckning fokuserar på områden som teknisk infrastruktur, transporter och farliga ämnen – och att det på nationell nivå saknas ansvar för krisberedskapen inom de största kommunala verksamheterna, socialtjänst och skola, men även inom området migration.

”Mer resurser bör läggas på att stödja och utveckla krisberedskapen inom de verksamheter som har hand om våra mest sårbara innevånare – skola, socialtjänst och sjukvård”, konstaterade SKR:s dåvarande Lena Micko i ett anförande.<sup>38</sup>

SKR har även hemställt till regeringen att skolans roll inom krisberedskapen bör tydliggöras och stärkas.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Verksamheterna förskola, annan pedagogisk verksamhet, fritidshem, skola och kommunal vuxenutbildning motsvarar 43,4 procent av kommunernas skattefinansierade verksamhet. [Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2019](#) (Dnr 2020:1274), Skolverket, september 2020. För information om kostnader inom socialtjänstområdet (inklusive äldreomsorg): [Ekonomirapporten, oktober 2020 Om kommunernas och regionernas ekonomi](#), Sveriges kommuner och regioner, oktober 2020

<sup>38</sup> Se exempelvis [Inledningsanförande vid Mötesplats samhällssäkerhet](#), Lena Micko, Sveriges kommuner och regioner, november 2015

<sup>39</sup> [Hemställan om uppdrag till Skolverket](#) (15/06334), Sveriges kommuner och regioner, maj 2017

Inte heller civilsamhället har en uttrycklig roll.<sup>40</sup> Vid de senaste årens kriser har frivilliga haft en viktig roll i att bidra praktiskt till hanteringen av allvarliga händelser. Civilsamhällesorganisationer och frivilliga har ofta god lokalkännedom och -förankring vilket stärker möjligheterna för samverkan och snabba insatser. Människor som deltar i krisberedskapen får också ett ökat engagemang och förståelse för vikten av gemensamma ansträngningar för att möta det önskade och oväntade, vilket skapar en förankring av krisberedskapen och totalförsvaret.

Att involvera civilsamhället kan vidare öka sannolikheten att de personer och grupper som riskerar att drabbas hårdare vid kriser kan bli delaktiga i arbetet med att identifiera och analysera risker, både som ett

led i att samla in information om risker, och lokalsamhällens riskperception, och som ett sätt att stärka lokal resiliens.<sup>41</sup>

I en enkät från Svenska Röda Korset till Sveriges kommuner ställdes frågor om samverkan med frivilligorganisationer i krisberedskapssyfte. Sammantaget visar undersökningen att en majoritet av kommunerna på olika sätt samverkar med frivilliga men att det ser mycket olika ut över landet. De senaste årens kriser visar tydligt att offentliga aktörers förmåga att samverka med frivilligorganisationer behöver utvecklas.<sup>42</sup> Svenska Röda Korset har vid ett flertal tillfällen påtalat att civilsamhället är en underutnyttjad resurs i svensk krisberedskap.

### Inköp av mat till äldre under coronapandemin

När personer över 70 år avråddes från att handla mat i butiker under coronapandemin slöt MSB, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och några av de största civilsamhällesorganisationerna, däribland Svenska Röda Korset, en överenskommelse om att ge stöd till kommunerna för att leverera mat och mediciner till äldre personer i riskgrupp.<sup>43</sup>

I en kommun där denna verksamhet har bedrivits beskriver en av Svenska Röda Korsets lokalföreningar vikten av goda personliga relationer mellan kommunen och civilsamhället i genomförandet, och betonar att en effektiv krisrespons kräver att båda parter på förhand vet vem man ska ringa för att kunna samverka.

Samverkan mellan civilsamhälle och offentliga aktörer kräver såväl gemensam förberedande planering – men även en långsiktighet, exempelvis inom ramen för krisinsatser.

I den aktuella kommunen saknades detta perspektiv, och mellan april och oktober 2020 tecknades inte mindre än fyra kortsiktiga, tidsbegränsade avtal mellan kommunen och Svenska Röda Korsets lokalförening. Trots att föreningen flera gånger påtalade behovet av en långsiktig lösning för att samarbeta med civilsamhället, och att kommunen på sikt borde kunna ta över ansvaret för verksamheten, bollades frågan runt mellan olika förvaltningar utan något svar.



Foto: Svenska Röda Korset

<sup>40</sup> I dagsläget utgår arbetet med frivilliga inom krisberedskapen från de arton frivilliga försvarsorganisationerna (se [Förordning \(1994:524\) om frivillig försvarsverksamhet](#)). Dessa utgör ju dock enbart en liten del av alla de organisationer och engagerade som utgör det svenska civilsamhället.

<sup>41</sup> [Red Alert - National Red Cross Societies managing disaster risks in Europe](#), Red Cross EU Office, 2020,

<sup>42</sup> Se exempelvis Riksrevisionen, [Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015](#), Försvarsberedningens delbetänkande, FOI, [Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig](#)

<sup>43</sup> [Samordning av stöd till isolerade riskgrupper](#), Svenska Röda Korset, mars 2020

---

”Många människor vill engagera sig men vi ser att formerna för engagemang förändras. Exempelvis kommer ’spontanfrivillighet’ att bli en allt viktigare engagemangsform.”

---

Många människor vill engagera sig men vi ser att formerna för engagemang förändras. Exempelvis kommer ”spontanfrivillighet” att bli en allt viktigare engagemangsform. Civilsamhället, räddningstjänst och kommuner måste förhålla sig till detta. Det är en faktor som Svenska Röda Korset saknar i de

utredningar som ligger till grund för framtidens krisberedskap. Myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser behöver öppna upp än mer för samverkan med civilsamhället, och Sverige behöver ett gemensamt, nationellt perspektiv på hur samverkan med civilsamhällesorganisationer ska fungera.

### Skogsbränderna 2018

De omfattande skogsbränderna sommaren 2018 innebar stora utmaningar för de drabbade kommunernas och länens förmåga – och innebär även ansträngningar för Sveriges nationella resurser, såsom det stöd MSB kunde bidra med. Det fanns också ett enormt intresse från allmänheten att delta i släckningsarbetet.

Svenska Röda Korset slöt därför en överenskommelse med MSB att samordna spontanfrivilliga som ville bidra till hanteringen av bränderna – och kunde under sommaren ta emot 6 120 intresseanmälningar från människor i hela landet som ville bidra som spontanfrivilliga.<sup>44</sup>

Regeringens utredning om skogsbränderna slog fast att de frivilliga bidrog med ”omfattande och ovärderligt stöd till räddningsinsatserna” men att räddningstjänsternas, kommunernas och andra offentliga aktörers förmåga att samverka med frivilligorganisationer inte alltid var tillräcklig och behöver förbättras.<sup>45</sup> Detta är i linje med flera andra statliga utredningar och rapporter har konstaterat.<sup>46</sup>

### Tillgången till krisstöd för drabbade

Socialtjänstlagen tydliggör att kommunen har det yttersta ansvaret för att människorna som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.<sup>47</sup> Vidare har kommuner ett ansvar utifrån det så kallade geografiska områdesansvaret att inför och under kriser och samhällsstörningar verka för samverkan

och samordning mellan olika aktörers krishanteringsåtgärder i kommunen. Kommunen ansvarar vidare för att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.<sup>48</sup>

I många av landets kommuner finns särskilda grupper med ansvar för krisstöd eller psykiskt och socialt omhändertagande (POSOM), som ska kunna

---

<sup>44</sup> För ytterligare information, se exempelvis [Yttrande över betänkandet av 2018 års skogsbrandsutredning \(SOU 2019:7\)](#), Svenska Röda Korset, juni 2019

<sup>45</sup> [Skogsbrandsutredningen \(SOU 2019:7\)](#), februari 2019

<sup>46</sup> Se exempelvis [Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015](#), Riksrevisionen, 2017; [Försvarsberedningens delbetänkande, Motståndskraft](#), Försvarsberedningen, 2017; [Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig](#), Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.

<sup>47</sup> Socialtjänstlagen (2001:453), 2 kap. 1 §

<sup>48</sup> Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 7 §

I Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 som har träffats mellan Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Myndigheter för samhällsskydd och beredskap (MSB) preciseras uppgifterna inom det geografiska områdesansvaret ytterligare.



ge stöd till personer som drabbas vid kriser och allvarliga händelser.<sup>49</sup> Då det i dagsläget inte finns någon specifik reglering kring hur kommuner bör bedriva krisstöd ser detta arbete olika ut, men ofta ingår representanter från kommunledning och socialförvaltning, och ibland även från skolan, hemsjukvården och trossamfund.<sup>50</sup>

Socialstyrelsen konstaterar i en rapport att på grund av dessa olikheter finns det också stora skillnader i när, hur, varför och av vem som krisstödsgrupperna aktiveras.<sup>51</sup> Det är vidare oklart hur många kommuner som i dagsläget har POSOM/krisstödsgrupper, samt i vilken mån de har aktiverats vid lokala händelser. Det har inte gjorts några översikter eller enkäter inom området på flera år, den senaste större nationella enkätundersökningen genomfördes 2004.<sup>52</sup>

**DET SAKNAS ÄVEN TYDLIGHET KRING** hur krisstödsinsatser bör genomföras för och anpassas till barn.<sup>53</sup> Vid flera lokala händelser där Svenska Röda Korset

har varit engagerat har kommuner avvaktaat med att aktivera sina krisstöds- eller POSOM-grupper. Det har begränsat möjligheterna att ge stöd till drabbade. När kommunala aktörer inte kommer till en händelseplats tillräckligt snabbt har de inte heller möjlighet att göra en tillräcklig bedömning för att exempelvis kunna ge långsiktigt stöd till de personer som kan behöva det.

Detta såg vi exempelvis vid ett knivdåd på en skola i en stor svensk kommun, i december 2017. Svenska Röda Korsets krisstödjare kunde agera med kort varsel och fick möjlighet att stödja såväl elever som skolpersonal under flera veckors tid. Kommunens POSOM-grupp aktiverades först dagen efter själva händelsen.

Ansvar för det långsiktiga psykosociala stödet ligger vanligtvis inte inom POSOM-gruppernas ansvar, utan ska genomföras inom ramen för kommunens ordinarie verksamhet. Det kan leda till ett gap mellan det akuta stödet och det långsiktiga, där drabbade riskerar att inte få det stöd de behöver.

## Kommuners arbete med krisstöd

I flera kriser har frågan om krisstöd till drabbade varit en utmaning, särskilt vid större händelser, där tillgången till sådant stöd kan var väldigt olika, beroende på vilken kommun man bor i.

Efter flodvågskatastrofen 2004, då många förlorade anhöriga, och i vissa fall hela sin familj, uttrycktes i flera fall att det inte erbjöds tillräckligt förebyggande stöd, och det stöd som väl gavs berodde på vilken kommun de drabbade kom ifrån. Under och efter flodvågskatastrofen bidrog Svenska Röda Korset med stöd till drabbade och samordnade även kontakter mellan kommuner, regioner och andra berörda instanser, för att underlätta tillgången till krisstöd.

Här ser vi vikten av samordning mellan kommuner, något som bland annat har initierats i Stockholm, där det inom ramen för Samverkan Stockholmsregionen finns en temagrupp med fokus på samverkan inom att kunna erbjuda krisstöd till drabbade, och en vägledning har tagits fram.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Landets regioner har även så kallade PKL-grupper, grupper för psykiatriskt och psykosocialt omhändertagande, och har en skyldighet att kunna erbjuda krisstöd till dem som har drabbats av eller riskerar att drabbas av psykisk ohälsa som en följd av en allvarlig händelse. Se [Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap SOSFS 2013:22 \(uppdaterade 2017\)](#), 12 §

<sup>50</sup> [Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018 – Krishantering och krisberedskap i samband med värmeböljan 2018 för särskilt sårbara grupper](#), Socialstyrelsen, 2019, sid. 45

<sup>51</sup> [Krisstöd vid allvarlig händelse](#), Socialstyrelsen, 2018, sid. 27

<sup>52</sup> [Krisberedskap i kommunernas socialtjänst 2004 - Rapportering av ett regeringsuppdrag](#), Socialstyrelsen

<sup>53</sup> Något som bland andra Rädda Barnen har lyft fram. [Lugna, lyssna, stärk - psykologisk första hjälp för barn i akut kris](#), Rädda Barnen, 2020

<sup>54</sup> [Vägledning för psykologiskt och socialt stöd vid en allvarlig händelse i Stockholms län](#), Samverkan Stockholmsregionen, 2018



Foto: Nilsson Nils Petter/Aftonbladet

### 3. UTVECKLADE ANALYSER AV RISKER, SÅRBARHETER OCH BEHOV

#### **Risk- och sårbarhetsanalyser utgår inte från drabbade och deras behov**

Samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner ska med jämna mellanrum enligt svensk lag genomföra risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).<sup>55</sup> RSA:erna syftar till att, genom analys och värdering av just risker och sårbarheter, skapa beslutsunderlag och möjliggöra för planering av verksamhet – de ska vidare kunna bidra till övergripande lägesbilder och bedömningar (exempelvis i aggregerad form, såsom i MSB:s Nationella risk- och förmågebedömning<sup>56</sup>).

Detta krav innebär omfattande verksamhet hos aktörerna i krisberedskapssystemet, och resulterar i en samlad dokumentation. Men i en rapport från FOI konstateras att RSA:er sällan används som underlag för verksamhetsplanering och att det är svårt att uttala sig om hur RSA-arbetet används i exempelvis kommuner, *vad* i arbetet som används och *hur* det går till.<sup>57</sup> Och i en granskning av länsstyrelsernas

RSA:er konstaterar Riksrevisionen att det tycks saknas en klar koppling mellan å ena sidan de hot, risker och sårbarheter som identifierats av länsstyrelserna och å andra sidan planerade åtgärder.<sup>58</sup>

**FOI PEKAR ÄVEN PÅ** att det är oklart vilken relation RSA:erna har till de riskanalyser som görs inom samhälls- och stadsplanering, dvs. det arbete som genomförs inom exempelvis trygghetsskapande och social verksamhet. Det leder till oklarheter i hur RSA-arbetet kopplar till det förebyggande arbete och de analyser som genomförs utifrån exempelvis Socialtjänstlagen (se vidare nedan).

Dagens RSA:er har inte en tillräcklig koppling till det sociala arbete som exempelvis bedrivs i kommuner och saknar en analys av hur utsatthet i vardagen yttrar sig i kris och exempelvis vilka åtgärder som aktörer bör ta för att kunna ge stöd till människor i utsatta livssituationer vid allvarliga händelser.

<sup>55</sup> Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, samt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

<sup>56</sup> Nationell risk- och förmågebedömning, MSB

<sup>57</sup> Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka? (FOI-R--4804—SE), Totalförsvarets forskningsinstitut, januari 2020

<sup>58</sup> Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (RIR 2015:18), sid. 25

---

”Att agera röstbärare är därför en central roll för Svenska Röda Korset, och för hela den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen.”

---

### Sociala frågor som del av risk- och sårbarhetsanalys

Det finns goda exempel att utgå ifrån, där sociala frågor har tagits med som del av risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). I den RSA Länsstyrelsen i Västra Götalands län tog fram 2018 betonas att tillit, till andra människor och till samhällets institutioner, är värt att poängtera som ett av de skyddsvärden som krisberedskapsåtgärder utgår ifrån.

I RSA:n konstateras att översvämningar, elavbrott och pandemier under lång tid har bearbetats inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser, medan kunskapen om risker som har sin grund i bristande livsvillkor och hur dessa ska ingå i en mer sammansatt bedömning fortfarande är i sin linda.

Analysen fastslår att utgångspunkten bör vara att människors tillit och framtidstro påverkas av livsvillkor i samhället. Goda livsvillkor minskar därmed risken för social oro. (...) Det som hotar det skyddsvärda, tillit, är försämrade livsvillkor.”

Därför, fastslår man, bör åtgärder som tas bidra till att förstärka människors livsvillkor. ”Fokus flyttas [därmed] från de konsekvenser enstaka individer orsakar till de livsvillkor som vi människor behöver få tillgodosedda av det samhälle vi lever i.”<sup>59</sup>

I RSA:n beskriver länsstyrelsen att det är centralt att upprätthålla samhällets trygghetssystem, såsom de allmänna socialförsäkringarna vars syfte är att skapa trygghet och motverka ekonomisk utsatthet vid sjukdom, arbetsskada, ålderdom etc., även i kris. Detta eftersom förmågan att upprätthålla dessa system, under normala förhållanden och vid samhällsstörningar, har direkt påverkan på människors livsvillkor.

### Behovsanalyser saknas

I varje kris behöver man identifiera var insatser behöver sättas in, och vilka som är drabbade. En erfarenhet som såväl Svenska Röda Korset och den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen har är att de som upplever störst utsatthet ofta är de som hörs och märks minst. Att agera röstbärare är därför en central roll för Svenska Röda Korset, och för hela den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen.

Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen har länge arbetat med behovsundersökningar, och har bland annat utarbetat metoder för hur de bör genomföras, för att få en bild av vilka behov vi har att möta – men också för att få en förståelse av den kapacitet som finns inom ett lokalsamhälle eller en viss grupp.<sup>60</sup> Centralt i denna typ av analyser är även att lokalsamhällen och de som riskerar att drabbas av kriser är *delaktiga* i att identifiera och analysera risker och sårbarheter, vilket bidrar till att säkerställa ett lokalsamhälles resiliens.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Risk- och sårbarhetsanalys 2018, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2018

<sup>60</sup> Se exempelvis [Operational guidance: initial rapid multi-sectoral assessment](#), IFRC, 2014, och [Guidelines for assessment in emergencies](#), IFRC, 2008.

<sup>61</sup> Se exempelvis [Enhanced vulnerability and capacity assessment guideline](#), IFRC, 2018

## Brittiska Röda Korsets arbete inom lokal krisberedskap

I Storbritannien ingår Brittiska Röda Korset tillsammans med andra civilsamhällesorganisationer i lokala krisberedskapsforum, så kallade "Local resilience forums" (LRF). Här ingår även räddningstjänst, lokala myndighetsaktörer, sjukvårdsaktörer och andra. Dessa forum syftar till att möjliggöra för lokal planering inför kriser, och för samverkan och koordinering av krisrespons. Arbetet sker utifrån lagen om hantering av fredstida kriser, the Civil Contingencies Act.<sup>62</sup>

Inom ramen för dessa forum genomförs även lokala riskanalyser, och vid kriser kan lokala åtgärdsforum, "Task and finish groups" aktiveras. Här finns bland annat möjligheten att initiera så kallade "Human aspects group" (ibland även benämnda "Humanitarian advisory groups"), med deltagare från sjukvård, lokala myndigheter och civilsamhället.

Brittiska Röda Korset har i flera rapporter understrukit vikten av att krisberedskapssystemet fokuserar på mänskliga aspekter av kriser.<sup>63</sup> Detta eftersom man menar att det är vanligt att fokus på system och processer tar över i en krissituation, istället för att tänka på att ge personligt stöd utifrån den enskildes livssituation. Man pekar särskilt på vikten att tydligt kommunicera på ett förebyggande stadium att t.ex. papperslösa kommer att inkluderas i krisstöd i ett akut skede, för att undvika att vissa grupper drar sig undan från att söka det humanitära stöd de behöver och har rätt till.

Brittiska Röda Korset menar att det från nationell nivå behöver ges tydligare vägledning till lokala aktörer för att säkerställa att man erbjuder ett krisstöd som fullt ut uppfyller humanitära behov.

Enligt Socialtjänstlagen ska den kommunala socialtjänsten "göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen" samt "medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen."<sup>64</sup> Detta skulle kunna ses som ett ansvar att genomföra kartläggningar/behovsanalyser eller dylikt.

Det finns i dagsläget inga särskilda krav på hur kommunerna ska följa denna bestämmelse. Det finns inte heller riktlinjer eller vägledningar kring vilken form eller vilket innehåll detta arbete ska ha eller hur detta ska förhållas till kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

**INTE HELLER UTREDNINGEN** om en ny socialtjänstlag innehåller några resonemang eller förslag om socialtjänstens roll inom den kommunala krisberedskapen. Den föreslår inte några särskilda krav eller principer kring hur bestämmelsen ovan ska följas.<sup>65</sup>

Svenska Röda Korset ser ett behov av att säkerställa att både det analysarbete som genomförs och att det förebyggande arbete som kommunerna och andra aktörer bedriver tydligt inkluderar bedömningar kring vilka behov som finns och då specifikt vilka behov som människor som riskerar att drabbas vid en kris har. I synnerhet behöver dessa grundas i en förståelse för hur utsatthet i vardagen riskerar att leda till att man särskilt drabbas vid en allvarlig samhällsstörning eller kris.

<sup>62</sup> Intervju med Simon Lewis, Head of Crisis response, Ellen Tranter, Senior policy officer Crisis response, British Red Cross, 17 november 2020

<sup>63</sup> Se exempelvis [Harnessing the power of kindness for communities in crisis](#), 2018 och [Ready for anything - putting people at the heart of emergency response](#) samt [People power in emergencies](#), 2019, British Red Cross.

<sup>64</sup> Socialtjänstlag (2001:453), 3 kap. 1 §

<sup>65</sup> Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47), augusti 2020



Foto: Svenska Röda Korset

## Slutsatser

Som i många andra sammanhang finns det inom krisberedskapen en risk att aktörerna i sina analyser och sin planering utgår från de senaste erfarenheterna, och att man ser den senaste krisen som det man måste förbereda sig för även framåt. Efter attacken på Drottninggatan låg stort fokus på att planera och genomföra insatser för att motverka nya terroråd, och efter skogsbränderna 2018 sågs införskaffandet av flygande brandsläckningsresurser som centralt.

Det enda vi vet är att vi inte vet vilken nästa kris blir. I planeringen för framtida kriser, oavsett typ, behöver vi säkerställa att vi har en tydlig bild av vilka grupper och individer som lever i utsatta situationer, för att kunna ge dem det stöd de behöver.

**I den här rapporten identifieras tre möjligheter i den fortsatta utvecklingen av Sveriges krisberedskapssystem:**

- 1. Synen på den enskildes förmåga behöver breddas**
- 2. Krisberedskapssystemet behöver en starkare social dimension**
- 3. Utvecklade analyser av risker, sårbarheter och behov skulle stärka svensk krisberedskaps möjligheter att skydda människor.**

Dessa möjligheter skulle sammantaget leda till att svensk krisberedskap, såväl före, under och efter samhällsstörningar och allvarliga händelser, i större utsträckning klarar av att sätta människan i centrum. Ett krisberedskapssystem anpassat till framtidens kriser, oavsett komplexitet och art.



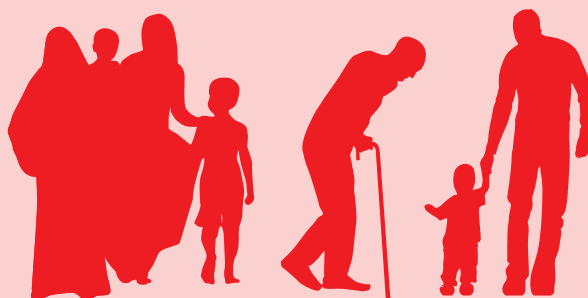
# Rekommendationer

## 1. Synen på den enskildes förmåga behöver breddas

- › Regeringen och samtliga relevanta aktörer bör säkerställa att kommande politiska förslag om hur svensk krisberedskap kan utvecklas innehåller en analys om förslagets effekter på olika befolkningsgrupper och befolkningsgruppers olika riskutsatthet.
- › Regeringen bör ta initiativ till en översyn av hur svensk krisberedskap kan inkludera ett barnperspektiv.
- › MSB och övriga ansvariga myndigheter bör säkerställa att det finns verktyg för kommuner och andra aktörer kan föra dialog med utsatta grupper, och säkerställa inkludering av dessa målgrupper i riskanalyser och andra relevanta processer.

## 2. Krisberedskapssystemet behöver en starkare social dimension

- › Regeringen bör ge alla relevanta myndigheter i uppdrag att erbjuda kommunerna vägledning och stöd i hur man ska arbeta med krisberedskap och kriskommunikation för de målgrupper som kommunen har ansvar för i sitt dagliga arbete, dvs barn i förskola och skola, socialtjänst, äldre inom hemtjänst och äldreomsorg, hemlösa och andra utsatta grupper.
- › Regeringen och ansvariga myndigheter bör säkerställa att viktiga aktörer såsom Skolverket och den kommunala socialtjänsten, men även civilsamhället, tydligt och uttryckligen inkluderas i krisberedskapsarbetet på alla nivåer.
- › Regeringen bör säkerställa långsiktig finansiering för civilsamhällets bidrag, dels för att förebygga utsatthet och dels för de insatser som civilsamhället genomför vid större samhällsomfattande kriser, inklusive inom att möjliggöra former för spontant engagemang och samordning av spontanfrivilliga.



- › Myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser måste öppna upp för ytterligare samverkan med civilsamhället. MSB bör ta fram tydliga vägledningar för att säkerställa ett nationellt perspektiv på hur samverkan med civilsamhällesorganisationer ska fungera.
- › MSB och Sveriges kommuner och regioner (SKR) bör säkerställa att den återkommande överenskommelsen om kommunernas uppgifter och ersättning för arbete med krisberedskap tydligt inkluderar en planering för hur kommuner ska implementera dessa perspektiv.
- › Socialstyrelsen och regionerna bör ta fram riktlinjer för hur det akuta krisstödet vid en allvarlig händelse vid behov övergår till ett långsiktigt stöd.

### **3. Utvecklade analyser av risker, sårbarheter och behov skulle stärka svensk krisberedskapsmöjligheter att skydda människor**

- › Regeringen och MSB bör säkerställa att myndigheter, kommuner och andra ansvariga aktörer ges verktyg för att kunna genomföra behovsanalyser, både förebyggande inför kriser och under pågående kris, såväl som efter kriser.
- › MSB bör tydliggöra att det kommunala ansvaret för planering och de analyser som genomförs inom krisberedskapsarbetet ska inbegripa alla människor som befinner sig i en kommun, oavsett deras legala status.
- › Länsstyrelser bör se över hur de kan ta ett samlat grepp om, och stödja kommunerna, i att säkerställa att sociala risker inkluderas i krisberedskapsarbetet, exempelvis i risk- och sårbarhetsanalyser.
- › MSB bör ta fram vägledning om hur behov hos människor i utsatta livssituationer kan inkluderas och tydliggöras i kommuners, regioners och myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. I vägledningen bör framgå att civilsamhället ska inkluderas i framtagandet av dessa.





# Referenser

## Rapporter och underlag från Röda Korset

Lägesrapport angående hemlöshet, social oro i Malmö och krisberedskap, Svenska Röda Korset, 2018

[Tillsammans i krisen - framtidens frivillighet inom krisberedskap och totalförsvaret](#), Svenska Röda Korset, maj 2019

[Yttrande över betänkandet av 2018 års skogsbrandsutredning \(SOU 2019:7\)](#), Svenska Röda Korset, juni 2019

[Samordning av stöd till isolerade riskgrupper](#), Svenska Röda Korset, mars 2020

[Tillsammans i coronakrisen - Svenska Röda Korsets arbete mars-augusti 2020](#), Svenska Röda Korset, september 2020

[Så pratar du med barn i sorg och kris](#), Svenska Röda Korset, 2020

[Röda Korset Magasin](#), april 2020

[Guidelines for assessment in emergencies](#), Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC), 2008

[Operational guidance: initial rapid multi-sectoral assessment](#), IFRC, 2014.

[Enhanced vulnerability and capacity assessment guideline](#), IFRC, 2018

[World disasters report 2020](#), IFRC, 2020

[Red Alert - National Red Cross Societies managing disaster risks in Europe](#), Red Cross EU Office, 2020

[Harnessing the power of kindness for communities in crisis](#), Brittiska Röda Korset, 2018

[Ready for anything - putting people at the heart of emergency response](#), Brittiska Röda Korset, 2019

[People power in emergencies](#), Brittiska Röda Korset, 2019

## Interviewer och bakgrundssamtal

[Referat från rundabordssamtal: Krisberedskap för de som drabbas](#), Folk och försvar i samarbete med Svenska Röda Korset, oktober 2020

Intervju med Frederike Albrecht, forskare Försvarshögskolan, 26 oktober 2020

Intervju med Hanna Weyler Müller, leg. psykolog och Sofia Bidö, verksamhetsansvarig, Rädda Barnens Centrum för stöd och behandling, 5 november 2020

Intervju Carin Björngren Cuadra, Professor, Institutionen för Socialt arbete, Malmö universitet, 11 december 2020

Intervju med Simon Lewis, Head of Crisis response, Ellen Tranter, Senior policy officer Crisis response, British Red Cross, 17 november 2020

Utöver dessa har ytterligare ett antal bakgrundssamtal och intervjuer genomförts med civilsamhällesaktörer och andra organisationer.

## Offentligt tryck

[Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 \(Ds 2017:66\)](#), Försvarsberedningen

[Skogsbrandsutredningen \(SOU 2019:7\)](#), februari 2019

[Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag \(SOU 2020:47\)](#), augusti 2020

[Totalförsvaret 2021-2025](#), proposition 2020/21:30

## Rapporter från myndigheter och andra offentliga aktörer

[Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan](#), Folkhälsomyndigheten, juni 2020

[Sociala risker i Skåne: samhället förändras – och vi måste förändra våra insatser \(2012:9\)](#), Länsstyrelsen i Skåne.

[Krisberedskap – för social hållbarhet. En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap](#), Länsstyrelserna i Västra Götaland, Stockholm och Skåne, 2015

[Risk- och sårbarhetsanalys 2018](#), Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2018

[Om krisen eller kriget kommer \(MSB1186\)](#), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2018

[Krisinformation på flera språk? En nationell kartläggning av hur beredskapsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner arbetar med krisinformation på flera språk än svenska \(MSB1337\)](#), MSB, 2019

[Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar \(MSB1266\)](#), MSB, 2019

[Allmänhetens syn på varningar och kriskommunikation – en enkätundersökning](#), MSB, 2019

[Nationell risk- och förmågebedömning](#), MSB:s hemsida, åtkommen 13 januari 2021

[Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 \(MSB 2018-09779 / SKL 18/03101\)](#), MSB och Sveriges kommuner och regioner (SKR), oktober 2018

[Coronapandemin och socioekonomiska skillnader - en prognos om kort- och långsiktiga effekter](#), Region Stockholm, april 2020

[Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län](#), Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm, november 2020

[Vägledning för psykologiskt och socialt stöd vid en allvarlig händelse i Stockholms län](#), Samverkan Stockholmsregionen, 2018

[COVID-19. Pandemins långsiktiga konsekvenser för brottsutveckling och samhällsordning \(A141.490/2020\)](#), Polismyndigheten, juli 2020

[Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015](#), (RiR 2017:4), Riksrevisionen

[Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar \(RiR 2015:18\)](#), Riksrevisionen

[Inkomstrappport 2015 – individer och hushåll](#), Statistiska centralbyrån (SCB), 2017

[Lämna ingen utanför - Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige](#), SCB, 2020

[Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2019 \(Dnr 2020:1274\)](#), Skolverket, september 2020

[Krisberedskap i kommunernas socialtjänst 2004 - Rapportering av ett regeringsuppdrag](#), Socialstyrelsen, 2004

[Krisstöd vid allvarlig händelse](#), (2008-123-16), Socialstyrelsen, 2008

[Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap](#) (SOSFS 2013:22), Socialstyrelsen 2017

[Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018 – Krishantering och krisberedskap i samband med värmeböljan 2018 för särskilt sårbara grupper](#) (2019-3-21), Socialstyrelsen, 2019

[Öppna jämförelser av krisberedskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård](#), Socialstyrelsen

[Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig](#), (FOI-R-4295-SE), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

[Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?](#) (FOI-R-4804-SE), FOI, januari 2020

## Övrigt

[COVID-19: How to include marginalized and vulnerable people in risk communication and community engagement](#), The Regional Risk Communication and Community Engagement Working Group, 2020

[OECD Economic Surveys: Sweden 2017](#), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

[Vulnerability](#), United Nations Office for Disaster Risk Reduction, hemsida, åtkommen 13 januari 2021

[Inledningsanförande vid Mötesplats samhällssäkerhet](#), Lena Micko, Sveriges kommuner och regioner, november 2015

[Hemställan om uppdrag till Skolverket](#) (15/06334), Sveriges kommuner och regioner, maj 2017

[Ekonomirapporten, oktober 2020 Om kommunernas och regionernas ekonomi](#), Sveriges kommuner och regioner, oktober 2020

[Lugna, lyssna, stärk - psykologisk första hjälp för barn i akut kris](#), Rädda Barnen, 2020

[Kunskapsunderlag för socialtjänstens delaktighet i kommunala risk- och sårbarhetsanalyser \(Sorsa\)](#), Carin Björngren Cuadra, Lunds universitet, 2017

[Segregationens konsekvenser: Individnivå](#), Delegationen mot segregation, 28 januari 2020

