Rapport

Att riskkommunicera för krisberedskap

En vägvalsmodell

Mats Eriksson

Centrum för kriskommunikation
Örebro universitet I RAPPORT NR 1, 2025

Att riskkommunicera för krisberedskap

Tidsperiod: 2025
Utförare: Örebro universitet
Ansvarig: forskare/författare: Mats Eriksson

Kort sammanfattning: I denna rapport får du följa några fiktiva svenska kommuners arbete med riskkommunikation för krisberedskap. Arbetet förklaras med en vägvalsmodell baserad på aktuell forskning, som visar hur kommunikatörer och beredskapssamordnare kan använda olika strategier för att stärka krisberedskapen hos både invånare och samhället i stort.

Tryck: Repro, Örebro universitet

Publ. nr: Centrum för kriskommunikation, Örebro universitet, rapport 1, 2025
ISBN: 978-91-89875-10-4 (print), 978-91-89875-11-1 (pdf)

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport. Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll.

Förord

Hur kan kommuner med hjälp av informations- och kommunikationsarbete stärka kommuninvånares förmåga att förebygga och förbereda sig för större kriser? I denna rapport får du följa med till några fiktiva svenska kommuners risk-kommunikationsarbete för att stärka den lokala krisberedskapen. Planeringsarbetet i kommunerna sätts i perspektiv av aktuell forskning, presenterad genom en vägvalsmodell. Målet är att kommunberättelserna i kombination med vägvalsmodellen ska stötta den som vill förstå, eller praktisera, riskkommunikation med syftet att göra både invånare och samhälle bättre förberedda inför kriser.

Krig och höjd beredskap utgör det yttersta scenariot att förbereda sig för i kommunerna. Denna rapport fokuserar mer på riskkommunikationen och beredskapen inför mer vardagliga kriser. Det handlar om exempelvis större olyckor, infrastrukturella störningar, extremväder och smittspridning. Givetvis är sådana krisscenarier även en viktig delingrediens i ett mer exceptionellt krisscenario med krig och höjd beredskap.

Rapporten är en del av resultaten från det MSB-finansierade forskningsprojektet DURCOM som studerar kommuners riskkommunikation för krisberedskap under perioden 2021–2025.

Örebro universitet, 2025-02-20

Mats Eriksson

Professor, MKV, Centrum för kriskommunikation

Innehåll

INLEDNING 5
Vem äger riskkommunikationen? 6
Från kriskommunikation till riskkommunikation 7
Hur ska berättelserna förstås och modellen användas? 8

VÄGVAL I KOMMUNERS RISKKOMMUNIKATION 10
Skyddinge: Kunskapsgap 11
Värnvik: Motivation och instruktioner 15
Lugnäs: Mjuk kulturförändring 19
Säkerstad: Dialog och engagemang 23
Beredskapsvik: Socialt kapital och kapacitet 26

VÄGVALSPYRAMIDER 29
Tryggheden: Kunskap som bas 29
Robustinge: Socialt kapital som bas 31

EPILOG 34

REFERENSER 35

BILAGA: WORKSHOP FÖR STÄRKT RISKKOMMUNIKATION 40

BILAGA: SAMMANFATTNING AV VÄGVALEN 43

Inledning

I Sverige, precis som i många andra länder, har det de senaste decennierna funnits starkt politiskt stöd för riskkommunikation som verktyg för att försöka skapa en eftertraktad beredskapskultur och/eller resilienskultur (Appleby-Arnold, m.fl. 2021; FEMA, 2019; Kapucu, 2008; Petridou m.fl. 2019). Kommunikation i olika former ska, kort beskrivet, användas för att göra samhället robustare och tåligare inför kriser och katastrofer av olika slag. I det svenska krisberedskapssystemet vilar ett stort ansvar för det preventiva kommunikationsarbetet på kommunerna. Oavsett riskscenarios, demografi eller lokala förutsättningar som turism och näringsliv, förväntas alla 290 kommuner i Sverige förbereda både invånare och besökare, inför framtida krisscenarion. Trots detta finns inte så mycket skrivet om riskkommunikation i beredskapssammanhang, framför allt är det sparsamt med stöd för den som jobbar med riskkommunikation på kommunnivå.

Ofta likställs riskkommunikation med att sprida information om framtida faror och hot, så att de som berörs, exempelvis kommuninvånare, kan förbereda sig eller till och med minska risken för förödande effekter. Redan flera decennier tillbaka delades riskkommunikation i olika huvudtyper beroende på vad kommunikationen syftar till att uppnå: (1) informera och utbilda, (2) skapa beteendeförändring och förbättra skyddsförmåga, (3) varna och ge nöd-information, och (4) lösa gemensamma problem och konflikter (Covello m.fl., 1986). Riskkommunikation behöver dock inte bara handla om hur en kommun, kommunicerar till och med sina invånare om risker. Riskkommunikation kan också vara ett verktyg i en riskhanterande organisation, till exempel i det interna arbetet med att genomföra en lagstiftad risk- och sårbarhetsanalys (RSA) (Rabe m.fl. 2024). Riskkommunikation kan dessutom ske både före, under och efter en kris. I denna rapport är det riskkommunikation för krisberedskap i relation till medborgarna/invånarna, i lägen innan krisen, som står i fokus.

Riskkommunikation bedrivs ofta med mer eller mindre monologiska eller dialogiska former och mönster, beroende på riktningarna i kommunikationen (se figur, s.10). Den monologiska varianten av riskkommunikation präglas av en transmissionstanke om kommunikation. Utifrån detta perspektiv handlar riskkommunikation först och främst om att på bästa sätt ”överföra”, ”sända”, ”överlämna” och ”ge” information till de målgrupper som anses behöva ändra sin riskuppfattning. Den dialogiska formen av riskkommunikation ses kortfattat beskrivet, mer som något som ska göra alla delaktiga i samhällets och/eller organisationers beslut kring risk, hot och faror (Eriksson, 2021b; Fischer, 1991).

Exempel på kommuners riskkommunikation för lokal krisberedskap: Lokala varianter från några svenska kommuner av MSB:s broschyr Om krisen eller kriget kommer. Bildkälla: www.vasteras.se och www.ystad.se

Det kanske allra mest uppmärksammade svenska exemplet på riskkommunikation för krisberedskap, är idag MSB:s egen broschyr *Om krisen eller kriget kommer*, som nyligen getts ut i en ny version. Liknande lokalt vinklade broschyrer har också givits ut av flera svenska kommuner under senare år. Andra exempel på förebyggande riskkommunikativa insatser på kommunnivå är när räddningstjänster genomför informations- och kommunikationsaktiviteter riktade till invånarna för att öka brandskyddet i hemmen. Tekniska förvaltningar kommunicerar som ett ytterligare exempel ofta om lokala översvämningsrisker och risker kopplade till dricksvattenförsörjning, för att invånare i kommunens ska bli förberedda och veta hur de ska agera vid dylika kriser.

Vem äger riskkommunikationen?

Vem eller vilka är det då som oftast initierar, fattar beslut om och bedriver riskkommunikation för krisberedskap i en svensk kommun? Enligt lagen om skydd mot olyckor är det i hög grad upp till kommunerna att själva avgöra hur de vill arbeta med det övergripande olycks- och skadeförebyggande frågorna, vilket riskkommunikationen är en del av. Det förebyggande arbetet tar sig därför olika former och styrs och organiseras på skilda sätt i kommunerna (SKL, 2017).

Vanligen vilar ändå huvudansvaret för kommuners riskkommunikation för krisberedskap, likt arbetet med RSA, på kommunernas *säkerhets- och beredskapsavdelningar* (se exempelvis Sataøen och Eriksson, 2023; Rabe m.fl. 2024) Dessa avdelningar både initierar och leder normalt arbetet. Men till arbetet kopplas också ofta tjänstepersoner från andra verksamheter, exempelvis från

kommunikationsavdelningar, räddningstjänst och tekniska förvaltningar. När det gäller utformningen och genomförandet av riskkommunikationen söker till exempel säkerhets- och beredskapsavdelningar relativt ofta kommunikativt stöd från kommunernas kommunikatörer (Sataøen och Eriksson, 2023). Ett exempel är inför och i samband med *beredskapsveckan*, som årligen arrangeras nationellt av MSB, då olika kommunikationsaktiviteter och produkter presenteras (se till exempel Ågren, 2025) Antalet kommuner som aktivt anmälde sig som deltagande i Beredskapsveckan år 2024 var nästan 260 kommuner. I det lokala arbetet med veckan hos kommunerna engageras ofta flera funktioner, inklusive både säkerhets- och beredskapsavdelningar och kommunikationsavdelningar.

Att huvudansvaret för riskkommunikationsarbetet ändå ofta vilar på kommunernas säkerhets- och beredskapsavdelningar, förklaras med avdelningarnas risk- och säkerhetskompetens samt deras ofta centrala roll i arbetet med RSA (Rabe, m.fl. 2024; Sataøen, m.fl. 2024). Kommuners RSA är enligt MSB tänkt att fungera som ett viktigt beslutsunderlag för både beslutsfattare och verksamhetsansvariga när det gäller riskhantering, men också som grundunderlag för kommunens utåtriktade kommunikation om risker och krisberedskapsbehov till allmänheten och andra. Alla statliga myndigheter, regioner och kommuner är ålagda av regeringen att arbeta med en RSA som en process i arbetet att ”reducera risker, minska sårbarheter och förbättra /…/ förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinära händelser” (MSB, 2017). Processarbete med RSA i de svenska kommunerna utgör på så sätt en central del av det svenska beredskapssystemet, likväl i kommunernas riskkommunikation.

Från kriskommunikation till riskkommunikation

Även om kommuners kommunikationsavdelningar/kommunikatörer sällan tilldelas huvudansvaret för den preventiva riskkommunikationen, så är det en funktion i kommunorganisationen som ofta bär tydliga ansvar inom det närliggande verksamhetsområdet kriskommunikation (Sataøen och Eriksson, 2023). Idag finns i de flesta svenska kommuner en väl inarbetad struktur för arbete med krishantering och kriskommunikation, det vill säga en kriskommunikativ beredskap för lägen när risker realiserats och krisen, olyckan eller katastrofen är ett faktum. Många funktioner är tränade för – och redo för – att börja arbeta med krishanterings- och kriskommunikationsfrågorna om ett krisläge väl uppstått. Det kan vara när exempelvis kommunala vattenförsörjningen har slagits ut på grund av en bakterie, eller en skjutning har inträffat på en skolgård i kommunen, etc. Det handlar bland annat om förberedda krisledningsnämnder/staber, tjänstepersoner i beredskap, samt speciella kommunikatörer med ansvar och rutiner för kriskommunikations- och pressfrågor (Eriksson, 2021a).

Arbetet med den förebyggande och preventiva riskkommunikationen, det vill säga när kommunikationen mer ska verka för framtida krisberedskap i kommunen, är emellertid inte lika väl institutionaliserad, åtminstone inte i kommunernas

kommunikatörsstrukturer (Rabe, m.fl. 2024; Sataøen och Eriksson, 2023). Ansvaret för kriskommunikation på kommunikationsavdelningen synes dock ofta inkludera ett lite mer outtalat ansvar även för riskkommunikationsfrågorna, i den mån kommunikatörerna kallas in för att stötta de mer tongivande risk, säkerhets- och beredskapsfunktionerna i dessa frågor (Sataøen och Eriksson, 2023).

Den förebyggande och preventiva riskkommunikationen beskrivs ofta som att kommunicera när intresset från medborgarna är lågt, till skillnad från vid kommunikation i krissituationer då intresset ofta är väldigt högt. Det bekräftas av webbstatistisk på kommunwebbsidor om risk och beredskap, i vardagen respektive i krisläge (Eriksson och Engqvist, 2021). En kommunikatör med det dubbla ansvaret som risk- och kriskommunikatör intervjuad i våra egna studier gav sin tydliga beskrivning på de diametrala skillnaderna i kommunikativa situationen: ”Riskkommunikation är när *ingen* lyssnar eller är intresserad. Kriskommunikation är när *alla* lyssnar och är intresserade” (Intervju, kommunikatör). Det informella ansvaret för riskkommunikation hamnar ofta hos kommunikatörer med ansvar för kriskommunikation. Detta integrerar kris- och riskkommunikationsarbetet, men gör också kommunikatörsrollen krävande. Kommunikatörerna måste anpassa kommunikationen till situationer med vitt skilda förutsättningar för att nå fram med kommunens budskap (Sataøen och Eriksson, 2023).

Hur ska berättelserna förstås och modellen användas?

I denna rapport får läsaren följa med till några fiktiva svenska kommuners arbete med planering av riskkommunikation för krisberedskap. Kommunernas arbete beskrivs och förklaras i ljuset av aktuell forskning om riskkommunikation, beskriven med hjälp av en vägvalsmodell, som innehåller både beskrivande och mer normativa tankar (”idealbilder”) om arbetet med riskkommunikation. Modellen illustrerar hur kommunens beredskapssamordnare och kommunikatörer med flera yrkesgrupper metaforiskt orienterar sig – och kan välja och kombinera – olika vägar för att med hjälp av kommunikation bidra till bättre krisberedskap bland invånarna, men också i samhället i stort. Målet är att berättelserna från kommunerna samt vägvalsmodellen kan fungerar som ett pedagogiskt verktyg för samtal och planeringsarbete i kommuner som vill utveckla sin riskkommunikation. Vägvalsmodellen erbjuder dock inte ett facit till hur arbetet ska gå till väga. Förutsättningarna ser olika ut i kommunerna, målgrupperna kan vara olika, men också risk- och hotbilderna.

Det är viktigt att komma ihåg att beskrivningarna av arbetet och diskussionerna vid de olika arbetsmötena om riskkommunikation i kommunerna är fiktiva. Generativ AI har använts för att skapa ett grundmaterial till berättelserna om samtalen i kommunernas mötesrum, som läsaren får följa. Grundmaterialet har

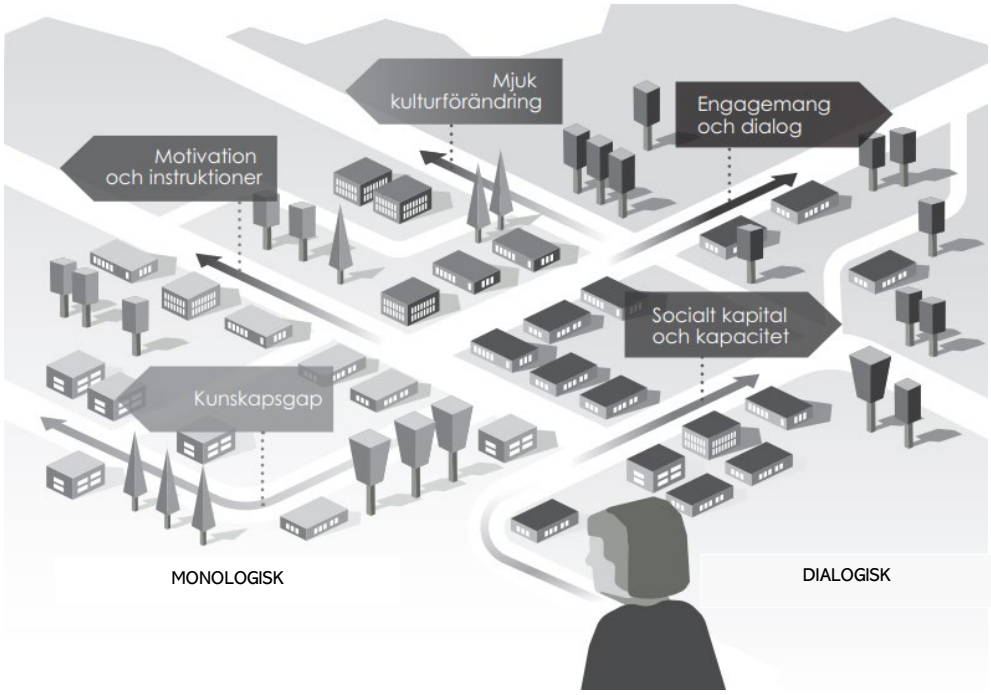
sedan bearbetats noggrant av författaren. De promtar som använts i AI-verktyget (Chat gpt4) för att skapa berättelserna som syftade till att ge ”liv” till respektive vägval, utformades dock omsorgsfullt. Promtarna baserades på redan publicerade forskningslärdomar och resultat från forskningsprojektets samlade studier, samt från andras publicerade forskning. Dessutom har ett flertal workshops och seminarier med kommunala svenska tjänstepersoner, med titlar som beredskapssamordnare, säkerhetsansvarig, kommunikationschef och kommunikatörer, genomförts, där modellbygget diskuterats och tillämpats, vilka påverkat den slutliga utformningen av berättelserna. Allt låta Chat gpt och annan generativ AI tematisera forskningsdata, skapa kvalitativa berättelser utifrån ”upplärning”, etcetera blir en alltmer vedertagen – men också omdiskuterad praktik – med olika fördelar och nackdelar (se till exempel Chu och Liu, 2024). Efter att ha prövat och övervägt olika former för beskrivning av kommunpraktiken i denna skrift, bedömdes den AI-genererade berättelsen fruktbar och värd att pröva i detta rapportsammanhang.

Värt att notera att AI-verktygen skapat lite mer friktionsfria och möjligen lite mer klichéartade beskrivningar av rollerna och arbetet i kommunerna än vad som framkommit i projektets kunskapsöversikt (Eriksson, 2021b) samt i projektets publicerade studier (se exempelvis Eriksson, 2024a; Eriksson, 2024c; Eriksson och Denk, 2024; Eriksson och Stenersen, 2024; Lakew och Olausson, 2023; Lidskog och Rabe, 2022; Rabe, m.fl. 2024; Sataøen, m.fl. 2024; Sandstig och Eriksson, 2024; Sataøen och Eriksson, 2023; Ågren, 2025). I kommunerna råder alltid olika förutsättningar för arbetet med riskkommunikation för krisberedskap, inte minst på grund av olika lokala riskbilder, men också beroende på kommunstorlek och demografi. I vissa kommuner finns enstaka säkerhets- och beredskapspersonal och kommunikationspersonal, i andra kommuner stora avdelningar som i sin tur är uppdelade i olika funktioner. Förhoppningen är ändå att beskrivningarna från kommunerna – speglade i vägvalsmodellen – kan fungerar som ett pedagogiskt verktyg för framtida reflektioner och diskussioner om kommunikationsfrågorna.

Önskas en mer teoretisk och internationell variant av vägvalsmodellen - med mer utförliga forskningsreferenser - hänvisas till bokkapitlet *A Multi-Motive Risk Communication Model for “Making” Crisis Preparedness* (Eriksson, 2024b).

Vägval i kommuners riskkommunikation

I mötesrummen i **Skyddinge**, **Värnvik**, **Lugnäs**, **Säkerstad** och **Beredskapsvik** pågår arbete med att planera kommunernas framtida riskkommunikation för krisberedskap. Ambitionen i flertalet av kommunerna är att förbättra både samhällets och invånarnas förmåga att möta framtida kriser. Vid en jämförelse mellan kommunerna blir det dock uppenbart att tjänstepersonerna i kommunerna vill ta lite olika vägval, avseende problembilder, mål och metoder, i sitt arbete.



De viktiga vägvalen: Kommunpraktikerns olika tankemässiga strategiska vägval för att nå krisberedskapsmålet med hjälp av riskkommunikation.

Skyddinge: Kunskapsgap

> "Kunskapsklyftan mellan kommunen och invånarna är problemet!"

*På mötet i **Skyddinge** där representanter från det regionala Räddningsförbundet, kommunikatörer och beredskapssamordnare samlats är stämningen koncentrerad och en aning dämpad. Alla närvarande känner av det gemensamma ansvaret och utmaningen som ligger framför dem, även om de ibland brukar ha lite olika synsätt på problembilden.*

En bild från projektorn visar de största riskerna som kommunen står inför enligt senaste RSA. Den handlar om naturkatastrofer, bränder, cyberattacker, men också riskerna med den lokala kemiska industrin som funnits i kommunen i nästan 100 år. Risker finns också förstås i skola och omsorg. Dessutom har det byggts en ny stadsdel alldeles bredvid älven. Även om planarbetet för området varit noggrant och översvämningsbarriärer skapats, finns vissa risker på lång sikt. Det blir snabbt klart att invånarna saknar full förståelse för hoten. Beredskapssamordnarna börjar diskussionen med observationer från olika riskanalyser. En av dem säger:

"Vi har en ganska omfattande riskbild, men invånarna verkar inte riktigt förstå allvaret i många av dessa risker. Det är en stor kunskapslucka."

"Exakt," instämmer en annan. "Folk vet knappt vad de ska göra vid en stor översvämning eller ett strömavbrott eller om vi får en kemisk olycka. Det är som om vi pratar olika språk."

Kommunikatörerna lyssnar noga och nickar eftertänksamt. Det blir en tyst minut där alla funderar. Diskussionen börjar sedan kretsa kring hur de tillsammans kan skapa aktiviteter eller kanske till och med en lokal informationskampanj där invånarna får chansen att lyssna till och lära av kommunens egna riskexperter. En beredskapssamordnare nickar mot kommunikatörerna: "Hur kan ni kommunikatörer hjälpa oss?". En kommunikatör resonerar "Kan vi inte inleda genom en annonskampanj i lokala medier där ansvariga för miljö- och säkerhetsfrågor får agera budbärare?".

I kunskapsgapsvägvalet ses riskkommunikation som ett verktyg för att överbrygga klyftan mellan objektiva expertbedömningar av risk och mer subjektiva, så kallade lekmannabedömningar. Den beteendevetenskapligt orienterade *riskperceptionsforskningen* som konstaterat att experter inom exempelvis teknik/naturvetenskap och allmänheten ofta bedömer och graderar risker olika, är en viktig vetenskaplig grund till vägvalet (Renn, 2008; Sjöberg, 2016). En annan vetenskaplig grund finns i *informationsunderskottsmodellen* (IDM) som menar att allmän skepsis mot expertmätningar om risker och hot ofta beror på bristande kunskap hos medborgarna/publiken (Wynne, 1992)

Riskkommunikatörer väljer ofta vägvalet när det upplevs vara lite extra svårt för allmänheten och andra att själva upptäcka och bedöma rådande latenta risker.

Exempel kan vara risker kopplade till IT-system eller klimatförändringar. Det kan i en kommun handla om risker som kommunen identifierat i risk- och sårbarhetsanalysen (RSA), men som inte är så lätta att varsebli och förstå för invånarna och andra lekmän. Ett annat exempel då ofta offentliga organisationer förlitar sig på vägvalet är när invånarna upplevs allt för emotionella i sina egna riskbedömningar och hotbilder, det vill säga när de/vi upplevs oro sig för ”fel” saker, och inte de riskerna som riskexperterna konstaterat och ser framför sig.

Den riskkommunikationspraktiker som väljer vägvalet ser ofta kommunikation som en enkel linjär process, med beståndsdelar som sändare – budskap – kanal – mottagare. Dessutom spelar inkodning och avkodning en viktig roll. När det gäller riskkommunikation sker inkodning när riskexperter, ibland med hjälp av kommunikatörer, ”paketerar” riskbudskapen på ett så sakligt och begripligt sätt som möjligt. När budskapen väl är paketerade, väljer man de bästa kanalerna för att sprida dem till målgruppen, oftast allmänheten eller specifika grupper. Mottagaren avkodar sedan budskapet, och i vägvalet beror effekten på om riskbudskapet faktiskt når fram och hur väl de slutligen tolkas i enlighet med avsändarens syften.

KLIMATFÖRÄNDRINGAR

Översvämningar orsakas ofta av häftiga regn eller höga flöden i våra vattendrag. Flera utredningar pekar på att vi går mot ett allt fuktigare klimat med mer regn under både höst och vinter.

100-årsflödet är ett mått som innebär att vattnet når en så hög nivå att det i genomsnitt bara inträffar en gång på 100 år. Det som vi betraktar som en hundraårsnivå idag kommer på grund av klimatförändringarna att vara en 20-årsnivå i slutet av seklet. Större översvämningar likt den som var i Karlstad år 2000-2001 förväntas därmed att inträffa med allt tätare mellanrum.

Karlstads läge vid Klarälvsdeltat och Vänern innebär att många stadsdelar är utsatta för översvämningsrisk. Riskerna för översvämningar har inte enbart samband vid vårfloden, utan kan uppkomma hela året.

DELAT ANSVAR

Vatten- och fuktskador kostar många miljarder kr varje år och det går inte att helt skydda sig mot översvämningar. Som fastighetsägare är du ansvarig för de skador som kan uppstå på och i ditt hus. Därför tjänar du alltid på att minimera risken för vattenskador oavsett om de beror på översvämmade sjöar eller läckande vatteninstallation.

Kommunen ansvarar för att ledningar är rätt dimensionerade så att ledningssystemet inte blir överbelastat vid normalt förekommande regn, samt att ledningarna är väl underhållna. Räddningstjänstens uppgift i samband med en översvämning är att i första hand rädda människoliv, i andra hand säkra samhällsviktiga funktioner.

Karlstad kommun tar översvämningsfrågorna på allvar och behandlar dem både på kortare och längre sikt. På kort sikt handlar det om vår beredskap att möta akuta situationer, men också hur vi förebygger översvämningar. På längre sikt gäller det bland annat hur vi ska kunna öka avtappningen av Vänern och på ett ansvarsfullt sätt kunna fortsätta att bygga Karlstad.

KARLSTAD.SE

Postadress: Karlstads Kommun, Teknik- och fastighetsförvaltningen, 651 84 Karlstad. Besöksadress: Drottninggatan 32. Tel: 054-540 00 00

Skydda din fastighet från

ÖVERSVÄMNING

WWW.KARLSTAD.SE

Kunskapsgapsvägvalet: Exempel på kommunal information och utbildning om klimatförändringar samt information om det lagstiftade delade ansvaret mellan kommun och invånare när det gäller översvämningar (källa: www.karlstad.se).

Men hur går kommunikationsarbetet till i praktiken i en kommun som valt vägvalet? Vanligt är att kommunens beredskapssamordnare och/eller kommunikatörer lägger mycket arbete på att skapa korrekta och faktaorienterade budskap om riskerna och hoten. Idéen är att budskapen ska vara tydliga,

konsekventa och lättförståeliga. Riskinformation ska också levereras vid lämpliga tidpunkter och i mängder som mottagarna kan ta till sig (Griffin, 2004). Det är också vanligt att man arbetar med att identifiera speciellt behövande målgrupper, i synnerhet sådana som bedöms ha låg kunskap. Ett annat fokus är att hitta trovärdiga informationskällor, och dessutom att välja rätt kanaler för att nå fram till prioriterade målgrupper. Genom att använda en riskexpert som budbärare, till exempel från miljö- eller tekniska förvaltningen, bedöms kommunikationen ofta bli mer trovärdig och därmed kunna få större genomslag.

Kommunikationsarbetet och insatserna kan vara mer *offensivt*, med större och intensiva informationskampanjer i medierna där kommunen i sina budskap informerar om exempelvis riskerna som identifierats i RSA. Vanligen kombineras detta med information om mer generella samhällsrisker som MSB lyft fram i nationell policy. Arbetet kan också vara mer *defensivt*, genom att information om risker och ansvarsroller kopplade till krisberedskapen tillhandahålls via kommunens webbplats eller i broschyrer för intresserade invånare.

Exempel på utmaningar med kunskapsgapsvägvalet: Information och kunskap om översvämningsrisker vid strandnära byggande ändrar sällan människors vilja att bosätta sig i dessa områden. Om man väljer att bosätta sig där kan dessutom tilltron till tekniska översvämningslösningar öka, alternativt kan en ansvarsförskjutning ske i relationen mellan kommun och det egna ansvaret, när det gäller översvämningsriskerna.

Likt med andra strategier/vägval finns det förstås svagheter i kunskapsgaps-vägvalets logik. Studier visar exempelvis att spridning av information om experternas riskbedömningar, som strategin bygger på, inte alltid leder till förändrade attityder eller beteenden. Även den som tagit till sig riskinformation från kommunen eller myndigheter väljer ofta att ignorera farorna. När det exempelvis gäller översvämningar visar både praktiska erfarenheter och forskning att många ändå flyttar till strandnära områden, eftersom sådant som status, vacker miljö eller ekonomiska fördelar ofta ”trumfar” riskerna. Många utgår också ifrån att kommunen ska ta ansvar för krisberedskapen gentemot översvämningar,

eftersom de ofta varit involverade och till och med är beslutstagare i stadsplaneringen (Wachinger m.fl., 2012; Terpstra, m.fl., 2009).

Även om det finns flera svagheter med kunskapsgapsstrategin, gör den vanligen vissa saker lättare för den/dem som ska arbete med riskkommunikation för krisberedskap. Myndigheters riskexperter gillar ofta idén om att invånarna behöver mer kunskap (Boholm, 2019), och kommunikatörerna kompletterar med sin ofta långa och gedigna erfarenhet av att göra komplex information från avdelningar med olika expertområden begriplig för invånarna. När väl kunskapshöjande insatser har inletts kan kommunen i hög grad själv styr budskapen, och bestämmer när och hur de ska spridas. Så det upplevs någorlunda lätt att behålla kontrollen över kommunikationen, för kommunen. Och träffar kommunen rätt i timing kan dylika informations- och kunskapskampanjer/insatser får stor uppmärksamhet både bland invånarna och internt inom kommunen, vilket gör det lättare att motivera kostnader och arbetsinsatser inför exempelvis lokalpolitiker och andra beslutsfattare. Den som tillämpar vägvalet bedömer sig ofta ha gett medborgarna/invånarna tillgång till den viktig samhällsinformationen om risker som de lagligen anses ha rätt till, i ett demokratiskt samhälle (Wardman, 2008).

Kunskapsgap

Identifiering av kunskapsluckor. Kartläggning av invånarnas kunskap om kommunens risker genom att använda enkätundersökningar, intervjuer eller fokusgrupper. Identifiering av vilka grupper som behöver mer information.

Anpassning av budskap efter invånarnas behov. Analys av invånarnas förståelse av riskerna och anpassning av information efter deras behov och kunskapsnivå.

Förenkling av komplexa budskap. Omvandling av tekniska och expertbaserade riskbedömningar till begriplig och relevant information anpassad för olika målgrupper.

Sökande efter kanaler som når fram. Val av de mest lämpliga kommunikationskanalerna och budbärarna, som exempelvis riskexperter, för att förstärka budskapen.

Mätning av effekten. Uppföljning av informationsinsatserna med hjälp av indikatorer som kunskapstest, beteendeundersökningar eller deltagande i aktiviteter.

Värnvik: Motivation och instruktioner

> "Bristande motivation och tilltro till den egna förmågan att skydda sig är problemet"

*På mötet i kommunhuset i **Värnvik**, där kommunikatörerna och beredskapssamordnarna samlats, är stämningen frustrerad men lösningsorienterad. Alla runt bordet är medvetna om det grundläggande problemet: invånarna vet om riskerna men verkar inte bry sig tillräckligt för att vidta åtgärder själva. Detta trots att nationella policyn föreskriver att den medborgare som kan ska klara sig en vecka på egen hand vid större kriser. Diskussionen startar med en sammanfattning av de observationer och utmaningar de stött på under arbetet.*

”Det är inte att folk inte känner till riskerna,” säger en av beredskapssamordnarna och vänder sig mot de andra. ”De har hört oss prata om översvämningar, strömavbrott och skogsbränder många gånger. Men de verkar inte tro att de behöver göra något åt det själva. Det är också väldigt mycket annan information i samhället idag som konkurrerar”

En annan beredskapssamordnare nickar instämmande. ”Precis. Det är som om de förväntar sig att vi, kommunen, alltid ska lösa allt. Det finns ingen känsla av eget ansvar.”

En av kommunikatörerna lutar sig fram och tar till orda: ”Det verkar också finnas ett problem med tilltro till den egna förmågan. Många säger att de inte vet vad de ska göra, eller att det känns för svårt. Så de gör ingenting. Vi måste ändra på det.”

Samtalet övergår till hur de kan motivera invånarna att faktiskt agera. En av kommunikatörerna, som arbetat med andra kampanjer, föreslår: ”Vi kanske måste vara lite mer direkta. Kanske till och med använda lite skrämsel, men balansera det med enkla lösningar. Människor behöver förstå vad som står på spel, men också känna att de själva kan göra något.”

”Ja, exakt,” svarar en annan kommunikatör. ”Vi kan inte bara bombardera dem med fakta om katastrofer och risker. Vi måste ge dem tydliga, enkla instruktioner. Till exempel: ‘Så här kan du förbereda en krislåda hemma på 10 minuter.’ Det måste kännas överkomligt.”

Beredskapssamordnarna reflekterar över detta och en av dem tillägger: ”Vi måste också lyfta fram positiva exempel. Om de ser att deras grannar eller andra i kommunen har vidtagit åtgärder, kanske det skapar en känsla av att de också kan göra det. Något så enkelt som en påminnelse att fylla på vattenflaskor hemma kan vara en bra start.”

Stämningen i rummet blir mer samlad. De börjar brainstorma hur kampanjen ska se ut: slagkraftiga budskap som väcker uppmärksamhet, kanske med starka bilder som påminner om faktiska risker, följt av praktiska, stegvisa instruktioner.

”Vi kan också använda lokala exempel,” föreslår en kommunikatör. ”Visa hur det faktiskt har hänt här tidigare, och hur enkelt folk kan skydda sig om de förbereder sig. Folk reagerar mer om de ser något konkret, nära och relevant.”

Innan mötet avslutas, är man överens om att det inte bara handlar om att sprida information, utan att väcka en känsla av brådska och egen förmåga. De lämnar mötet med en gemensam

målbild: en kombination av mild skrämsel för att fånga uppmärksamheten och enkla, genomförbara råd för att få invånarna att känna att de kan ta kontroll över sin egen säkerhet.

Det andra vägvalet bygger på logiken att de flesta invånare redan har god kunskap om rådande lokala risker och hot, men saknar motivation och tillit till sin egen förmåga att agera förebyggande. Vägvalet har sina rötter i socialpsykologiska och socialkognitiva teorier (Bandura, 1982), vilka visar på betydelsen av individens tro på sin egen förmåga, eller ”self-efficacy”, för att klara av uppgifter och nå sina mål. I risk- och beredskapssituationer bedöms denna tro vara särskilt viktig för hur människor uppfattar och tar till sig budskap om hur de ska agera och skydda sig inför och under kriser (Frisby m.fl.., 2013).

En annan del av vägvalet är en idé om en viss skrämsel i kommunikationens budskap, för att motivera individer till handling. Enligt skyddsmotiveringsteorier är individer mer benägna att vidta skydds- och beredskapsåtgärder om budskapet skrämmer dem lite grann, men också ger konkreta tips på vad de själva kan göra för att skydda sig (Johansson, m.fl. 2021: Johansson och Sandstig, 2023). Effektiv riskkommunikation handlar därmed - utifrån detta vägval - om att (1) motivera till skyddsåtgärder genom att skapa viss rädsla ('skräckappell') och (2) ge tydlig information om hur man enkelt kan skydda sig själv. Det gäller dock att hitta lämplig balans mellan att motivera och instruera, enligt forskningen (Witte, 1992; Witte, 1996; Witte och Allen, 2000). Om budskapen skrämmer personen för mycket, kan fokus hamna på att hantera rädslan i stället för att ta till sig riskinformationen, vilket gör att budskapet ignoreras.

Riskkommunikatörer som väljer detta vägval arbetar ofta med kampanjer som syns i massmedier och i digitala kanaler, på liknande sätt som de som tillämpar kunskapsgapsvägen. Dock har budskapen vanligen en annan utformning, med mer motiverande och instruerande budskap, snarare än kunskapsfokus. De kommunikativa insatserna riktas ibland, men inte alltid, mot grupper med låg motivation och lågt självförtroende när det gäller att skydda sig mot hot och risker (Adams, m.fl. 2017). Historiskt har ämnen för dylika riskkommunikativa kampanjer ofta handlat om rattfylleri, vaccination, rökning och hemberedskap.

Motivations- och instruktionsvägvalet: Att försöka hitta lagom motiverande visuella budskap i kombination med enkla skriftliga instruktioner som visar hur invånarna själva kan göra något med enkla grepp för att skydda sig om/när krisen kommer, är ett vanligt vägval inom riskkommunikation för hemberedskap (bildkälla: www.vellinge.se).

Självklart har motiverings- och instruktionsvägvalet, precis som flera andra vägval, sina svagheter. Kritiska sociologer (se exempelvis Altheide, 2002; Bauman, 2007; Furedi, 2006), men också flera beteendevetare (se exempelvis Witte, 1996; Peters, m.fl. 2013) har visat att det enbart passar i vissa situationer. Sociologerna menar exempelvis, kort beskrivet, att många sammaverkande risk- och hotbudskap/kampanjer från olika inflytelserika samhällsaktörer i samspel med oroliga tider, tillsammans kan bidra till destruktiva ”kulturer av fruktan”. I ett sådant risk- och hotsamhälle legitimerar de lite tillspetsade hotbudskapen i sin tur en rad olika former av säkerhetsåtgärder, vilka i sin tur riskerar att kommunikativt ytterligare spä på rädslan och oron bland invånarna. Följdeffekten kan bli ökad misstro mot såväl samhället, som gentemot individer i ens omgivning, vilken kan vara förödande i relation till samhällets förmåga att stå emot och vara robust. En annan effekt av mycket varnande och instruerande pekpinnebudskap från myndigheterna kan vara besvärande informationsmättnad/trötthet (Lakew och Olausson, 2023), vilket kan göra att man väljer att inte bry sig.

Motivation och instruktioner

Lite skrämmande budskap som syftar till att aktivera. För att få invånarna att lägga märket till potentiella risker och hot.

…men försök till att skapa uppmärksamhet ansvarsfullt. Utformning av riskbudskap som å ena sidan fångar invånarnas intresse och uppmärksamhet, å andra sidan inte skapar överdriven oro eller undvikande beteenden.

Instruktiva budskap. Formulering av råd och åtgärder som är enkla att förstå och lätta att följa, anpassade efter olika målgruppers bakgrund och förutsättningar.

Budskap som stärker invånarnas känsla av egen förmåga. Val av budskap som ökar invånarnas tilltro till sin egen förmåga att agera i en kris, och som visar att beredskapsåtgärder är genomförbara med hjälp av konkreta exempel och framgångshistorier.

…men rimlig mängd information för att undvika informationsmättnad. Begränsning av mängden riskbudskap men samtidigt fokus på tydlig, relevant information som står ut i informationsbruset och bidrar till trygghet snarare än oro.

Lugnäs: Mjuk kulturförändring

> ”Allt för massiva övertalande kampanjer är problemet!”

Stämningen på eftermiddagsmötet i kommunhuset i ***Lugnäs*** *mellan tekniska förvaltningen, säkerhetsavdelningen och kommunikationsavdelningens representanter är framåtblickande. Tjänstepersonerna sitter i ett trångt och varmt mötesrum, men det råder ändå en känsla av att de står inför ett visst skifte i hur de arbetar med riskkommunikation. Traditionella kampanjer har tidigare haft viss effekt, men de har alla kommit fram till att det behövs något mer subtilt, något som integreras i vardagen utan att kännas överväldigande.*

”Vi har ju sett att invånarna ofta reagerar för sent på riskerna, även när vi har skickat ut tydliga varningar,” inleder en av beredskapssamordnarna. ”Vi vet att de är medvetna om hoten, men det är som om det inte påverkar deras vardagliga beteenden.”

En av kommunikatörerna som just varit på kurs om branschens trender med en yrkesförening nickar instämmande och säger: ”Ja, tanken är att vi ska hitta sätt att få människor att göra små, nästan omedvetna förändringar som förbättrar deras beredskap. I stället för att trycka ut information och hoppas att den fastnar, måste vi ändra på miljön runt dem så att rätt beslut blir det enklaste beslutet. Det är här nudging kan göra skillnad.”

Diskussionen tar fart. De diskuterar olika idéer för hur de kan anpassa stadens fysiska miljö. En kommunikatör tar till orda: ”Tänk om vi kunde placera skyltar vid busshållplatser eller tågstationer som påminner folk att ha en krislåda hemma? Eller kanske installera vattenautomater med instruktioner om hur man lagrar vatten vid en kris.”

”Ja!” svarar en av beredskapssamordnarna entusiastiskt. ”Eller vad sägs om att göra det lite mer synligt och vardagligt? Vi kan ha små stationer med batterier och ficklampor i närbutiker, med en enkel påminnelse: ‘Redo för strömavbrott?’ Det får folk att tänka på det utan att det känns som en stor sak.”

En annan kommunikatör fyller i: ”Vi kan också tänka oss hur vi kan designa offentliga platser. Tänk om vi kan skapa små, diskreta informationspunkter på lekplatser eller i parker där föräldrar automatiskt påminns om säkerhetsåtgärder medan de är ute med sina barn? Det behöver inte vara påträngande, bara subtilt integrerat.”

De börjar rita upp idéer på en whiteboard. Fokus är hela tiden på hur de kan göra beredskap till en naturlig del av människors vardag utan att det känns tungt eller skrämmande. Ett förslag är att installera symboler på offentliga byggnader och vid bostadsområden som visar var det finns skyddsrum eller vattenreserver, så att folk långsamt vänjer sig vid säkerhetstänkande.

”Vi kanske också kan använda gatubelysning,” säger en från tekniska förvaltningen. ”Tänk om vi använder gatlyktor som skiftar färg för att påminna invånarna om risknivåer, till exempel inför stormar. Det skulle vara subtilt, men effektivt. Folk kommer att märka det utan att behöva läsa en massa text.”

En annan person från beredskapsgruppen påpekar vikten av att behålla balansen: ”Vi måste dock se till att inte överväldiga dem med för mycket information. Det bästa med nudging är att det fungerar just för att det är diskret och handlar om små förändringar i beteende.”

Mötet avslutas med en känsla av ny riktning. De har en plan att omvandla stadens miljö och lokaler så att invånarna inte bara tänker på risker och beredskap i nödsituationer, utan också långsiktigt och på ett omedvetet plan. Målet är att göra beredskap till en naturlig del av stadsbilden och kommunens lokaler – något som invånarna inte kan missa, men som de inte känner sig påtvingade att göra något åt.

I detta tredje vägval är problembilden att allt för hårda och övertalande informations/kommunikationskampanjer och aktiviteter är en del av det rådande riskkommunikativa problemet. Förespråkarna menar att de traditionella masskampanjerna tenderar att mer skrämma och skärra, snarare än att leda till långsiktiga beteendeförändringar i rätt riktning. Som ett alternativ, förmanar vägvalet en mjukare kulturell förändring med målet att kommunikativt, men ändå lite mer obemärkt, utveckla lämpliga beteenden samt en lämplig kultur av kris- och katastrofberedskap (Appleby-Arnold, m.fl, 2021).

Idén om mjuk kulturförändring härstammar dels från konceptet ”mjuk makt” (ofta använt i forskningen om internationella relationer) vilket syftar på kommunikativa förändringsverktyg som inte straffar eller hotar. Dels på det som populärt definieras som *nudging* (knuffning) inom till exempel ekonomisk beteendepsykologi och hälsovetenskap: ”En knuff /.../ är varje aspekt av valarkitekturen som förändrar människors beteende på ett förutsägbart sätt utan att förbjuda några alternativ eller väsentligt förändra deras ekonomiska incitament. För att räknas som enbart en knuff måste interventionen vara lätt och billig att undvika” (Thaler och Sunstein, 2008, s. 6).

Detta vägval handlar därmed om en försiktig anpassning till kulturella faktorer, målgruppernas värderingar, normer och världsbilder för att åstadkomma beteende-förändringar (Appleby-Arnold, m.fl, 2021). Forskare som förespråkar vägvalet menar, med likhet från det föregående vägvalet, att praktikern ska skapa aktiviteter som (1) bygger på redan befintliga värderingar och rutiner som (2) försiktigt integreras i invånarnas vardag och som (3) stärker självförtroendet att agera genom att visa hur invånarnas befintliga kunskaper kan användas för att skapa tålighet.

Kommunikation baserad på mjuk kulturförändring, eller nudging, kan således fortfarande innehålla traditionella kampanjelement. Men oftast utformas aktiviteterna för att så smidigt som möjligt passa in i vardagen och hjälpa mottagarna att fatta enkla och obemärkta beslut rörande risk- och beredskap. Det kan handla om skyltar, markeringar, eller förändringar i den fysiska eller digitala miljön, som återkommande påminner individer om risk- och krisberedskapsfrågor (Heath, m.fl. 2019). Den största skillnaden från traditionella kampanjer är att detta vägval innebär insatser som är mer subtila. Ett exempel från pandemin är strategiskt placerad handsprit som påminner om både pandemin och hygien.

Mjuk kulturförändring och nudging som vägval: En metod som syftar till att med subtila kommunikativa element försiktigt knuffa människor i rätt riktning, exempelvis när det gäller att agera hållbart.

Även mjuk kulturförändring och nudging har emellertid, som flera andra vägval, sina svagheter. Exempelvis menar kritiska röster att nudging kan vara manipulerande, eftersom det ofta saknas transparens kring kommunikationen. Lyckad nudging innebär att individen styrs mot nya beteenden som samhället önskar utan vare sig sin egen medvetenhet eller samtycke. Andra kritiker menar att effekterna endast är tillfälliga. När andra omgivande faktorer förändras, exempelvis att en pandemi klingar av, återgår ofta individen till sitt tidigare beteende (Schmidt och Engelen, 2020). Kritiker menar också att allt för stor tilltro till mjuk kulturförändring och nudging inom exempelvis myndigheter och kommuner riskerar att lägga ansvaret på individer/medborgare i stället för att fokusera på behovet av strukturella förändringar. Dylika kommunikativa aktiviteter kan därför minska möjligheterna att effektivt hantera större säkerhets- och miljöproblem, eftersom det avleder uppmärksamheten från behovet av politiska eller regleringsmässiga åtgärder som skulle kunna ha större effekt (Ewert, 2020). Denna kritik riktas också ganska ofta emot både kunskaps- och motivations/instrueravägvalen.

Mjuk kulturförändring

Integrering av riskkommunikation i invånarnas vardag. Utformning av budskap och initiativ som smidigt passar in i invånarnas dagliga liv, utan att kännas påtvingade.

Skapande av stödjande miljöer. Genomförande av subtila förändringar i den fysiska och digitala miljön för att underlätta små, omedvetna val som stärker krisberedskapen.

Fokus på långsiktiga effekter. Design av insatser som syftar till varaktiga beteendeförändringar genom att göra dem relevanta även när externa hot, som kriser, inte är aktuella.

Sökande efter balans mellan individuellt ansvar och strukturella åtgärder. Kombination av individuella insatser med policyutveckling, infrastruktursatsningar och andra åtgärder för att skapa ett robust samhälle utan att lägga för stort ansvar på individen.

Säkerstad: Dialog och engagemang

> "Problemet är att invånarna inte involveras i tillräcklig grad!"

*På förmiddagsmötet om riskkommunikation hos kommunen i **Säkerstad** råder en förväntansfull men också allvarlig stämning. Representanter från kommunens kommunikationsavdelning, säkerhetsavdelning och tekniska förvaltningen har samlats för att diskutera hur de ska utveckla sitt arbete med riskkommunikation för krisberedskap. De flesta upplever att tidigare metoder, där information skickades ut i ensidig riktning genom broschyrer, kampanjer och webbsidor, inte längre är tillräckliga. Det behövs något annat, något som engagerar invånarna på djupare nivå.*

"Vi har verkligen försökt nå ut till folk med all möjlig information," säger en av kommunikatörerna med eftertänksamhet i rösten. "Men om vi ska vara ärliga så pratar vi fortfarande till dem, inte med dem. Och det fungerar inte."

En säkerhetssamordnare lutar sig framåt och nickar instämmande. "Precis. Det räcker inte att bara förmedla information. Vi måste börja bygga relationer och skapa en känsla av samarbete, där invånarna känner att de också är en del av lösningen. Vi såg under pandemin hur viktigt det var att människor fick känna sig delaktiga i beslutsprocesser och åtgärder."

Diskussionen går vidare, och någon nämner WHO:s riktlinjer om RCCE (Risk Communication and Community Engagement) under covid-19-pandemin. "Tänk på hur man upprepade gånger påpekade att det behövs mer dialog och samarbete mellan myndigheter och invånare för att hantera pandemin," säger en deltagare från säkerhetsavdelningen. "Vi kan inte bara fortsätta med toppstyrd kommunikation – det måste vara mer deltagande."

"Så vi ska gå bort från megafonmetoden," säger en kommunikatör med ett leende, "och i stället börja lyssna och engagera oss mer. Stadshusmöten, invånardialoger, samarbetsprojekt – det är så vi får folk att känna sig involverade och ansvariga. Det handlar om att bygga system där kommunikation går åt båda hållen."

Tekniska förvaltningen flikar in: "Vi kan också integrera det här tänket i hur vi arbetar med stadens infrastruktur och offentliga tjänster. Kanske kan vi organisera fler fysiska platser där människor kan mötas, både för formella och informella samtal. Det handlar inte bara om att tala om risker utan att få folk att uppleva att de är delaktiga i att lösa problem."

Stämningen i rummet blir mer energisk. Kommunikatörerna och säkerhetssamordnarna tänker att detta skifte kan vara nyckeln till att skapa en långsiktig förändring i hur människor relaterar till både risker och varandra. "Så det vi egentligen pratar om här är att utveckla systemen och kommunikationsformerna mellan oss och invånarna," säger en av kommunikatörerna och sammanfattar diskussionen. "I stället för att försöka förändra deras beteende genom att ge dem information, så handlar det om att bygga upp en struktur där interaktion och samarbete blir en naturlig del av vardagen."

Ett flertal nickar går runt bordet. Idéerna om mer stadshusmöten, digitala plattformar för diskussion, och samrådsmöten börjar konkretiseras. De börjar prata om nästa steg – att skapa

en handlingsplan för hur dessa aktiviteter ska organiseras, vilka plattformar de kan använda och hur de ska få invånarna att känna sig välkomna att delta. "Det här är ett långsiktigt projekt," konstaterar en säkerhetssamordnare. "Men om vi verkligen vill att invånarna ska vara förberedda, så måste vi börja bygga förtroende och samverkan nu, inte när krisen redan är här."

Mötet avslutas med en känsla av att de är på väg att skapa en mer långsiktig modell för riskkommunikation. Det handlar inte längre bara om att informera invånarna, utan om att tillsammans bygga ett mer resilient samhälle, där både myndigheter och medborgare samarbetar för att hantera risker och kriser.

Rötterna till det fjärde vägvalet återfinns i bland annat den statsvetenskapliga liberaldemokratiska teorin som tilltror dialog och engagemang som universalmedel i det demokratiska samhället (se exempelvis Head, 2007). Inte minst förespråkas aktiva medborgare i institutionella sammanhang (se exempelvis Fung, 2003).

Riskforskaren Fischer (1991) förespråkade tidigt en dylik dialogidé i kommunikation om risker. Tanken var att riskkommunikation som bemyndigade mottagaren –- i stället för att försöka övertala mottagaren/medborgaren om riskers och farors existens och karaktär – på ett mer ansvarsfullt sätt skulle kunna överbrygga samhällsproblem relaterat till risk och beredskapsfrågor. Sådan dialog skulle enligt Fischer exempelvis kunna uppnås genom att riskkommunikatörer hjälper medborgargrupper i högre grad att tyda och tolka experters riskberäkningar och riskanalyser än vad de tidigare mer monologiska vägvalen gjort. Samtidigt ska den expert som kommunicerar risker – enligt perspektivet – lämna öppet för medborgares egna perspektiv och slutsatser vilka sedan inkluderas i gemensamma beslut om riskernas och hotens beskaffenhet. Flera studier (Abunyewah, m.fl. 2020; Ryan, m.fl. 2020), har tydligt visat att samhällsprocesser som främjar dylik delaktighet och dialog i riskkommunikation på lokal nivå, med fokus på återhämtning och motståndskraft, har en positiv effekt.

Vägvalet har också blivit mer vanligt under senare år i risk- och krishanteringspolicy, exempelvis har akronymen RCCE (Risk Communication and Community Engagement) använts flitigt i globala policy-dokument under pandemihanteringen (se till exempel WHO, 2020a, 2020b). Logiken bygger på en tilltro till att ju fler möjligheter invånarna ges att tänka och prata om potentiella katastrofer och kriser, desto större blir långsamt deras känsla av egenmakt och vilja att engagera sig i beredskap för faror.

I den praktiska kommunikationsverksamheten som anammar vägvalet tilltros således vägen till engagemang gå via mer dialogiska kommunikationsaktiviteter. Kommunikatörer och beredskapssamordnare, med flera, involverade i en kommuns riskkommunikation prioriterar enligt vägvalet aktiviteter som samhällsråd och möten, snarare än mer enkelriktade annonskampanjer. De skapar också kommunikativt innehåll som uppmuntrar till diskussion och återkoppling, initierar samarbetsprojekt och genomföra offentliga samråd. Därmed sker tankemässig vändning bort från ett kommunikationstänkande präglat av

megafontänkande mot ett mer deliberativt, deltagande och dialogiskt strategiperspektiv för riskkommunikation. Generellt sett innebär samhällsengagemang och dialog att man aktivt lyssnar på och interagerar med samhället, bygger relationer och arbetar tillsammans för att hantera beredskapsfrågor och skapar förändring. Här är medborgarnas subjektiva behov mer centrala, och i stället för att försöka förändra medborgarnas beteende med hjälp av information, riktas också riskkommunikationspraktiken mot att utveckla och förändra de system och kommunikationsformer som underlättar interaktionen mellan myndigheter och medborgare.

Även detta vägval har emellertid svagheter och utsätts för kritik, i forskningen. En tydlig svaghet som ofta lyfts fram är att dialogmetoderna visat sig att främst involvera och aktivera grupper av medborgare som redan är engagerade, välutbildade och intresserade av risk- och beredskapsfrågorna (Miller, Adame och Moore, 2012). Annan kritik handlar om att dialogprocessen oftast blir aktuell som vägval hos exempelvis en kommun först när invånarna redan har utvecklat en stark känsla av upprördhet över hanteringen av lokala risker och säkerhetsfrågor (Sandman, 1993). För en säkerhets- eller kommunikationsavdelning kan det också vara svårt att mäta och visa beteendeförändring kopplat till det dialogiska vägvalet, jämfört med mer monologiskt orienterade kommunikationsinsatser.

Dialog och engagemang

Skapande av plattformar för dialog. Utveckling och underhåll av fysiska och digitala forum som möjliggör kontinuerlig återkoppling, idéutbyte och samarbete mellan kommunen och invånarna.

Integrering av dialog i vardagen. Planering och genomförande av aktiviteter som bygger långsiktiga relationer och stärker invånarnas känsla av att vara medskapare av beredskapen.

Underlättande av förståelse och delaktighet. Utveckling av verktyg och aktiviteter som gör experternas riskbedömningar mer tillgängliga och bjuder in invånarna att bidra med sina perspektiv.

Säkerställande att alla involveras. Framtagande av strategier för att nå och engagera alla invånargrupper, inklusive mindre resursstarka och svårnådda grupper, i dialogen om beredskapsfrågor.

Mätning av graden av dialog. Användande av indikatorer som mäter delaktighet, förtroende och egenmakt hos invånarna för att följa upp de dialogbaserade strategierna och engagemanget i krisberedskapen.

Beredskapsvik: Socialt kapital och kapacitet

> ”Brist på mellanmänsklig tillit är problemet!”

*På mötet i kommunhuset i **Beredskapsvik** råder en eftertänksam stämning. Representanter från kommunens kommunikationsavdelning, säkerhetsavdelningen och tekniska förvaltningen sitter samlade runt ett stort konferensbord.*

”Vi har provat de traditionella informationskampanjerna,” inleder en kommunikatör och suckar lätt. ”Broschyrer, informationsmöten, digitala kampanjer... men vi ser ingen varaktig effekt. Folk kanske hör oss, men budskapet tränger inte riktigt igenom. Så fort kampanjen är över verkar folk återgå till sitt vanliga beteende.”

”Precis,” instämmer en säkerhetssamordnare. ”Det handlar inte bara om att människor saknar kunskap. De vet vad de borde göra, men de har ingen djupare motivation att agera, och framför allt ingen känsla av att de kan lita på varandra när det verkligen gäller.”

Tekniska förvaltningen lyfter blicken och flikar in: ”Vi har också noterat detta i andra sammanhang, när det gäller infrastruktur och service. När relationen mellan kommunen och invånarna fungerar väl i vardagen, när vi snabbt kan svara på frågor, underhålla miljön och skapa trygghet, då blir människor mer engagerade och ansvarstagande i krisberedskapen.”

Här börjar en kompletterande riktning ta form. I stället för att enbart fokusera på kriskommunikation i krislägen, vänder diskussionen mot det mer vardagliga arbetet och hur kommunen bygger tillit och relationer med sina medborgare dag för dag.

”Jag tror vi missar något när vi isolerar riskkommunikationen från resten av det vi gör,” säger en kommunikatör långsamt. ”Vardagskommunikationen, de små kontaktytorna mellan kommunen och medborgarna, det är där det verkliga sociala kapitalet byggs. Det är den tillit som behövs för att människor ska kunna lita på både oss och varandra i en krissituation.”

Säkerhetssamordnaren nickar eftertänksamt: ”Ja, tillit. Det är nyckeln. Vi kan inte bara förlita oss på att folk tar till sig information om hur de ska agera i en kris. De måste också känna att de är en del av en gemenskap där de både kan hjälpa och få hjälp. Om människor känner varandra och har tillit till varandra, då är de mer benägna att agera tillsammans.”

”Så vi måste börja se över våra vardagliga aktiviteter och skapa fler kontaktytor,” tillägger en annan från tekniska förvaltningen. ”Det kan handla om hur vi organiserar evenemang, hur vi hanterar servicefrågor, till och med hur vi utformar offentliga platser så att människor möts och lär känna varandra.”

”Exakt,” svarar en kommunikatör ivrigt. ”Tänk om vi kunde få till fler informella möten mellan människor – kanske genom lokala aktiviteter eller digitala plattformar som stärker grannskapens sammanhållning. Om människor känner sina grannar och litar på varandra, kommer de att agera tillsammans vid en kris.”

Det är enighet i rummet om att detta är rätt väg framåt. Mötet avslutas med en känsla av framsteg, men också av ansvar. De upplever nu att den långsiktiga beredskapen inte bara handlar om att utbilda och informera – det handlar om att skapa ett starkt samhälle där tillit, gemenskap och ansvarstagande är delar av vardagslivet. En trygg vardag är grunden för ett välfungerande krisberedskap.

Förespråkarna för detta femte vägval pekar på vikten av att känna och lita på medmänniskor i omgivningen för att krisberedskap och/eller robusthet ska uppstå och bibehållas i samhället. Om väl en kris eller katastrof inträffar är förmågan till samarbete mellan människor det viktigaste för att hantera och bemöta det inträffade (se till exempel Bihari och Ryan, 2012; Haer, m.fl., 2016). Att därför med hjälp av kommunikation stödja det preventiva skapandet av så kallat *socialt kapital* och/eller social kapacitet i ett samhälle ses därför här som kärnan i det riskkommunikativa arbetet (Meyer, 2018; Kuhlicke, m.fl., 2011).

När *socialt kapital* omtalas i samhället och i litteraturen, nämns ofta statsvetaren Putnams (1995) idéer om vikten av mänsklig interaktion och ett starkt socialt liv och tillit för att upprätthålla en fungerande demokrati. Socialt kapital kan förstås som ”starka, gränsöverskridande personliga relationer som utvecklas över tid och som skapar en grund för förtroende, samarbete och kollektiva handlingar bland medlemmarna i samhället” (Jacobs, citerad i Ostrom, 2010, s.19).

Ett annat begrepp inom beredskapsområdet, närliggande till socialt kapital, är *social kapacitet*. Den sociala kapaciteten anses bero på medborgarnas kunskap, attityd, motivation, förmågor samt sociala och organisatoriska kapaciteter kring risker, liksom på individers emotionella och psykologiska förmågor. Detta fjärde vägval bygger därmed delvis på kunskapsvägvalets samt motivations- och instruktionsvägvalens logiker, men även på en stark idé om riskkommunikation som ett verktyg för att skapa förtroendefulla relationer mellan individer samt tillit till samhället i stort enligt logiken för dialog och samhällsengagemangsvägvalet. Dessutom inkluderar sociala kapacitetsvägen behovet av att stödja positiva känslor och psykologiska färdigheter, såsom en känsla av handlingsfrihet, hopp, optimism, stresstålighet och förmågan att reglera känslor som oro och indignation genom kommunikationsaktiviteter (Höppner, m.fl., 2012).

Att socialt kapital/kapacitet är viktigt för att skapa krisberedskap visar både teori och praktiska erfarenhet, men det konkreta kommunikationsarbetet som potentiellt skulle kunna leda till socialt kapital är mindre förstådda och diskuterade. För att skapa denna typ av riskkommunikationsaktiviteter kan en idé vara att kommunens riskkommunikatörer fokusera på medborgarnas behov av kontinuerlig dialog, snarare än ensidiga kampanjer eller specifika riskbudskap. Nyckeln kan ligga i att skapa och tillhandahålla öppna kommunikationskanaler där medborgarna aktivt kan delta och bidra, exempelvis via kommunens servicecentrum.

Vägvalet med socialt kapital och kapacitet: Att kommunicera för att skapa socialt kapital och kapacitet i kommunen kan handla om att tillse kommunikativa ytor och mötesplatser där kommuninvånarna kan mötas och odla sin tilltro till varandra. Ibland blir dock vikten av de sociala kontakterna och sociala kapitalet i beredskapen även budskapet i mer traditionella kampanjinsatser. I Sundbybergs kommun kampanj under Krisberedskapsveckan 2024 signalerades det exempelvis genom ett möte och vänskap över generationsgränserna (Bildkälla: www.sundbyberg.se).

Att kommunikativt bygga socialt kapital/kapacitet kan också innebära att välja budskap som lyfter fram positiva möjligheter och främjar en optimistisk anda i det lokala samhället, genom att uppmuntra samarbete i grannskapet och stimulera lokala mötesplatser. Att prioritera så kallad platsmarknadsföring och medborgarinnovationer som en mer implicit del av riskkommunikationen kan då kanske till och med ses som en kommunikationspraxis som potentiellt bidrar till socialt kapital? Ett dilemma för de ansvariga för riskkommunikationsfrågorna är att sådana kommunikationsaktiviteter ofta inte förknippas explicit med kommuners krisberedskapsarbete. Organisationer som enbart väljer denna i sammanhanget ”osynliga” femte väg kan då potentiellt uppfattas som att de försummar viktiga frågor och ansvar inom krisberedskap.

Socialt kapital och kapacitet

Fokus mot att stärka tilliten i vardagen. Prioritering av att kommunikationsaktiviteter som skapar förtroende och engagemang i vardagen, både mellan kommun och invånare och mellan invånarna.

Skapande av naturliga mötesplatser där invånarna kan interagera. Utveckling och drift av fysiska eller digitala plattformar som underlättar möten mellan invånarna som stärker deras relationer.

Uppmuntran till kollektivt ansvar. Val av budskap och metoder som främjar känslan av gemenskap och viljan att agera tillsammans i krissituationer.

Vägvalspyramider

Vid mötena mellan avdelningarna som är involverade i arbetet med den preventiva riskkommunikationen i **Tryggheden** och **Robustinge** är engagemanget stort. Mötesdeltagarna uppvisar lite olika perspektiv och målbilder, men börjar enas kring att kommunerna förmodligen behöver tillämpa en kombination av vägval i sin praktiska riskkommunikation för krisberedskap.

En relativt tydlig skiljefråga i kommunernas mötesrum är ändå fortsatt om och i så fall i vilken turordning de olika vägval bör väljas och prioriteras. Några mötesdeltagare argumenterar för att basen i riskkommunikationen alltid bör vara kunskapsöverföring, andra att det sociala kapitalet och tilliten först måste tillses för framgångsrik riskkommunikation för krisberedskap. Först efter en tillfredställande social tillit kan kommunen, idealt, gå vidare med andra vägval. Diskussionerna om behovet av turordning av vägvalen illustreras i de följande med hjälp av två fiktiva berättelser samt med hjälp av grafiska vägvalspyramider/hierarkier.

Tryggheden: Kunskap som bas

> "Med rätt utbildning och information kan vi lägga grunden, så att invånarna sedan bättre kan ta till sig de andra initiativen."

*Under mötet i **Tryggheden** lyfts många åsikter om hur kommunen bäst ska arbeta med riskkommunikation, och diskussionen blir livlig. En kommunanställd, vi kan kalla honom för Elias, föreslår att kommunen bör fokusera på att ge invånarna en grundläggande kunskap om risker och krisberedskap först. Elias menar att kunskap är själva grunden, och att andra vägval och metoder blir meningsfulla först när invånarna har en viss bas av kunskap att bygga på.*

Elias: "Jag förstår att vi behöver engagera invånarna och skapa trygghet, men om de inte har tillräcklig grundkunskap om risker och vilka hot som faktiskt finns, kan de andra metoderna bli ineffektiva eller till och med verka förvirrande. Med rätt utbildning och information kan vi lägga grunden, så att invånarna sedan bättre kan ta till sig andra initiativ."

Rita, en annan kommunanställd: "Men om vi bara utbildar utan att engagera invånarna direkt i processen, riskerar vi att de inte känner sig personligt motiverade att agera. De kanske bara tar till sig informationen passivt, och sedan glömmer bort den. Att kombinera med lite aktivering och motivation kanske kan skapa en mer långvarig effekt?"

Elias: "Jag håller med om att engagemang är viktigt, Rita. Men hur ska vi få folk att känna sig engagerade om de inte ens förstår de grundläggande riskerna? Tänk dig att försöka engagera någon som inte har en aning om varför frågan ens är viktig. Genom att börja med

kunskap så ger vi dem verktygen att förstå varför deras medverkan och engagemang behövs. När vi sedan använder metoder för att engagera och aktivera dem, då kommer det att finnas en bakgrund av förståelse."

Jonas, beredskapssamordnare: "Men Elias, hur lång tid ska det ta att bygga den här kunskapsgrunden? I en verklig krissituation behöver vi folk som snabbt kan aktivera sig och agera på rätt sätt, utan att först behöva en kurs. Där tycker jag att metoder som nudging kan vara effektiva – att vi ger små, praktiska påminnelser som påverkar beteendet utan att vi ska behöva belasta dem med för mycket information."

Elias: "Jo, Jonas, men nudging fungerar bäst när det är tydligt varför vi gör det och vilken effekt vi hoppas på. Vi vill inte att invånarna enbart ska knuffas i rätt riktning utan att förstå varför. Kunskap lägger grunden för de där subtila beteendepåverkande insatserna. Jag tror på nudging, men invånarna måste också förstå riskerna, så att vi inte behöver använda det som den enda metoden."

Sara, från kommunens kommunikationsavdelning: "Men Elias, jag tror du underskattar hur viktigt det är med tillit och att människor känner samhörighet. Det handlar inte bara om kunskap, utan också om att invånarna litar på varandra och oss. Jag tror mycket på behovet av socialt kapital, där vi fokuserar på att bygga tillit och gemenskap, för att klara kriser tillsammans."

Elias: "Jag håller med dig, Sara, tillit är centralt – men även för att tilliten ska stärkas tror jag invånarna behöver förstå vad krisberedskap innebär och vad man behöver skydda sig emot. Om vi fokuserar på att bygga kunskap först, kan vi sedan arbeta med att stärka tilliten genom att förmedla att alla har ett ansvar, och att vi är bättre rustade tillsammans."

Diskussionen fortsätter, men Elias står fast vid sin idé: att en grundläggande kunskap skapar en stabil bas, vilket gör de andra vägvalen ännu mer kraftfulla. Kollegorna inser till slut att alla vägval har värde och att de kan överväga en kombination där fokus läggs på olika metoder över tid – men att kunskapsmålet bör vara det första steget.

Kunskapsvägvalet som bas i krisberedskapspyramiden: Vägvalen i kommunens riskkommunikation för krisberedskap kan metaforiskt beskrivas som en pyramid eller hierarki av vägval, där vissa vägval bör vara gjorda och genomförda innan nya riskkommunikationsinsatser/vägval påbörjas i kommunen (bild delvis genererad med DALL·E).

Robustinge: Socialt kapital som bas

> " Vi kan ha hur många informationskampanjer vi vill, men om invånarna inte känner tillit till varandra och inte har etablerat en vana att kommunicera, så kommer det ändå vara svårt att få dem att agera gemensamt i en krissituation"

Under mötet i ***Robustinge*** *tar diskussionen en annorlunda vändning när en kommunanställd, vi kan kalla henne Lena, lyfter vikten av att verka för socialt kapital via kommunens riskkommunikation. Lena menar att grunden i all krisberedskap bör vara att stärka de sociala banden och tilliten mellan medborgarna – att få dem att lära känna och lita på varandra. Hon förklarar att tillvägagångssättet kommer göra kommunen mer robust vid en kris.*

Lena: "Vi kan ha hur många informationskampanjer vi vill, men om invånarna inte känner tillit till varandra och inte har etablerat en vana att kommunicera, så kommer det ändå vara svårt att få dem att agera gemensamt i en krissituation. Jag tror att vår bas måste vara socialt kapital – att vi ser till att folk känner sina grannar och har förtroende för dem. När det vardagliga kommunikationsarbetet funkar, kan vi bygga vidare med krisberedskap."

Malik, från tekniska enheten: "Men Lena, tror du inte att grundläggande kunskap om riskerna måste finnas först? Att invånarna förstår vilka hot vi faktiskt står inför? Om vi bara

satsar på att folk ska känna varandra, kanske vi missar att förmedla det konkreta innehållet om riskerna och hur de ska agera?"

Lena: "Jag förstår vad du menar, Malik, men kunskap förmedlas bäst när det finns en gemensam förståelse och tillit mellan människor. När invånarna litar på och kommunicerar med varandra, är det också lättare för oss att få dem att lyssna och dela information. Dessutom ökar motivationen att agera när de känner att de har en gemenskap att falla tillbaka på. Vi kan naturligtvis fylla på med kunskap och detaljer om risker, men basen måste vara sociala band."

Rima, kommunikationsmedarbetare: "Jag ser fördelarna, Lena, men tänk om människor i vissa områden inte engagerar sig? Det finns de som av en massa olika anledningar inte kommer att ta del av gemenskapen trots våra insatser. Hur når vi dem?"

Lena: "Bra fråga, Rima! För de som fortfarande står utanför skulle vi kunna köra riktade informationskampanjer med fokus på både kunskap och motivation. När den sociala basen redan är etablerad, kan vi också lättare identifiera vilka grupper som behöver särskilda insatser. Och att lyfta fram framgångarna med sociala aktiviteter kan också inspirera fler att delta och känna att de vill vara en del av något större."

Jonas, beredskapssamordnare: "Men Lena, hur säker är du på att tilliten verkligen kommer att leda till handling i en kris? Jag tycker vi också behöver tydliga och konkreta instruktioner så att folk vet exakt vad de ska göra."

Lena: "Absolut, instruktioner är viktiga, Jonas, men utan ett förtroendekapital är det svårt att få folk att följa dem. Socialt kapital gör att människor känner ett gemensamt ansvar och är mer benägna att agera tillsammans. Jag tror att ett starkt socialt nätverk faktiskt gör invånarna mer lyhörda för instruktioner och information när de behöver den."

Efter att Lena framfört sin synpunkt fortsätter diskussionen. Fler börjar se att vardaglig kommunikation och ett socialt nätverk kan vara grundläggande för att både få ut information och att skapa en känsla av gemenskap i krisberedskapen. Det uppstår en enighet om att kommunen kan behöva arbeta parallellt med att stärka sociala relationer och att lägga till de mer kunskapsinriktade insatserna – men att socialt kapital får bli en första prioritet.

Socialt kapital som bas i krisberedskapspyramiden: Vägvalen i kommunens riskkommunikation för krisberedskap kan metaforiskt beskrivas som en pyramid eller hierarki av vägval, där vissa vägval bör vara genomförda innan nya riskkommunikationsinsatser/vägval påbörjas i kommunen. (bild delvis genererad med DALL·E).

De avslutande berättelserna från kommuner visar sammanfattningsvis att de som arbetar med riskkommunikation vanligen väljer att blanda vägval/strategier, eller åtminstone element av dem, för att slutligen lyckas orientera sig fram till slutmålet att skapa krisberedskap. Det är också något som lyfts fram i forskningen (se exempelvis Abunyewah, m.fl., 2020; Johnston, m.fl., 2020; Rice och Robinson, 2014). På vilket sätt och i vilken turordning denna ”pyramid” ska byggas lämnas dock relativt ofta öppet, och är en återkommande diskussionsfråga både i praktiken och forskningen.

Enligt generella råd och riktlinjer för samhällskommunikation bör dock alltid valet av övergripande strategi och i vilken ordning olika dylika steg/vägval tas baseras på en noggrann analys av både den kommunikativa situationen och omvärldsläget. Analysen inkluderar sådant som omvärldsanalys men också målgruppsanalyser, inklusive analys av olika invånargruppers syn på risker, hot och relevanta samhällsfrågor, deras informationsbehov och rådande engagemangsnivåer.

Epilog

Denna rapport har presenterat idéer om hur kommuner med hjälp av olika typer av information och kommunikation kan stärka kommuninvånares förmåga att förebygga och förbereda sig för större kriser. Under arbetet med vägvalsmodellen och de studier som den baseras på har säkerhetsläget i Sverige och världen i rask takt förändrats. Den svenska nationella policyn inom området har i kölvattnet av utvecklingen i allt högre grad kommit att handla om beredskapen för krig, inklusive att försöka höja *försvarsviljan* hos befolkningen (se exempelvis, SOU 2024:65). Projektet har i viss mån parerat för och fångat utvecklingen (Eriksson, 2024c; Eriksson och Denk, 2024; Eriksson och Stenersen, 2024).

Kriget och höjd beredskap är förstås det yttersta scenariot att förbereda sig för även i de svenska kommunerna. Huvudfokus i rapporten har ändå fortsatt legat på kommuners riskkommunikativa beredskapsarbete inför mer vardagliga kriser, det vill säga sådana kriser som vi med större sannolikhet vet kommer att inträffa framöver ute i kommunerna. Det kan handla om stora olyckor, IT-haverier, smittor, översvämningar, värmeböljor och annat mer ”vanligt”. Förstås är denna typ av kriser även en del av ett läge med höjd beredskap, under krig.

Sammantaget visar rapporten att kommunernas förebyggande kommunikationsarbete kan bestå och ofta består av en blandning av olika kommunikationstyper och aktiviteter, med olika syften och mål. Det gemensamma slutmålet för de olika typerna/vägvalen är ökad beredskap, men delmålen och metoderna varierar. Riskkommunikation kan handla om att utbilda, motivera och instruera via broschyrer, massmedier, webbsidor eller sociala medier, med fokus på att lyfta fram risker, motivera riskreduktion och instruera skyddsbeteende. Den kan också handla om att subtilt förändra beteenden genom att integrera budskap i den fysiska miljön, utan att direkt adressera specifika risker. Dessutom kan riskkommunikation bjuda in till dialog om hot och beredskap för att skapa engagemang. Därutöver kan kommunikationen handla om att tillse skapandet av socialt kapital. Olika vägval i kommunikationen har sina styrkor och svagheter, vilket diskuterats och illustrerats i rapporten.

De fiktiva – men forskningsbaserade berättelserna i rapporten – visade också att arbetet med kommunikation för beredskap inte är ett enmansuppdrag i kommunerna, och inte heller något som sker i ett vacuum där kommunerna gör som andan faller på. Arbetet i kommunerna är reglerat. De olika riskkommunikativa vägvalen som görs i kommunerna, styrs och formas av nationell och lokal politik och policy. Dessutom är ett flertal yrkesgrupper/professioner i kommunerna nästan alltid involverade i beslutsfattningen om den lokala utformningen av insatser, något som skapar viktig reflektion och dynamik, men också ibland utmaningar och låsningar.

Referenser

Abunyewah, M., Gajendran, T., Maund, K., och Okyere, S. A. (2020). Strengthening the information deficit model for disaster preparedness: Mediating and moderating effects of community participation. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 46, 101492.

Adams, R. M., Karlin, B., Eisenman, D. P., Blakley, J. och Glik, D. (2017). Who Participates in the Great Shake Out? Why Audience Segmentation Is the Future of Disaster Preparedness Campaigns. *International journal of environmental research and public health*, 14(11), 1407.

Altheide, D. L. (2002*). Creating fear: News and the construction of crisis.* Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.

Appleby-Arnold, S., Brockdorff, N., och Callus, C. (2021). Developing a "culture of disaster preparedness": The citizens' view. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 56, 102–133.

Bandura, A. (1982). Self-efficacy mechanism in human agency. *American Psychologist*, 37(2), 122–147.

Bauman, Z. (2007). *Flytande rädsla.* Göteborg: Daidalos.

Bihari, M., och Ryan, R. (2012). Influence of social capital on community preparedness for wildfires. *Landscape and Urban Planning*, 106(3), 253-261.

Boholm, Å. (2019). Lessons of success and failure: Practicing risk communication at government agencies. *Safety Science*, 118, 158–167.

Chu, H., och Liu, S. (2024). Can AI tell good stories? Narrative transportation and persuasion with ChatGPT. *Journal of Communication*, 74(5), 347-358.

Covello, V.T., von Winterfeld, D., och Paul Slovic. P., (1986). Risk Communication: A Review of the Literature. *Risk Abstracts* 3:171-182.

Eriksson, M. (2024a). Living a 'Digital Life' and ready to cope with crises? Highlighting young adults' conceptions of crisis and emergency preparedness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32, e12498.

Eriksson, M. (2024b). A Multi-motive Risk Communication Model for "Making" Crisis Preparedness. I: Audra Diers-Lawson; Andreas Schwarz; Florian Meissner; Silvia Ravazzani, *Risk and Crisis Communication in Europe: Towards Integrating Theory and Practice in Unstable and Turbulent Times.* New York: Routledge.

Eriksson, M. (2024c). *Nya förutsättningar för hemberedskapskampanjer? Slutrapport. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*/Örebro universitet.

Eriksson, M (2021a). *Digitaliserade kriskommunikatörer.* MSB/Örebro universitet.

Eriksson, M. (2021b). *Riskkommunikation för kommuners krisberedskap: En kunskapsöversikt*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Örebro universitet (DURCOM Arbetsrapport 2).

Eriksson, M. och Denk, T. (2024). Medborgarengagemang i hemberedskap i kampanj- och kristider. I: Ulrika Andersson; Björn Rönnerstrand; Anders Carlander, *Inferno* (ss. 133-148). Göteborg: SOM-institutet.

Eriksson, M. och Stenersen, J. (2024). *En studie av hemberedskapsengagemang i kampanj- och kristider*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Örebro universitet (DURCOM Arbetsrapport 3).

Eriksson, M. och Engqvist, B. (2021). *Medborgarnas beteende på kommunala webbsidor om risk, beredskap och kris: en pilotstudie*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (DURCOM Arbetsrapport 1).

Ewert, B. (2020). Moving beyond the obsession with nudging individual behaviour: Towards a broader understanding of Behavioural Public Policy. *Public Policy and Administration*, 35(3), 337-360.

FEMA (2019). *Building Cultures of Preparedness: A report for the emergency management higher education community*. Washington, DC: FEMA.

Fisher, A. (1991). Risk Communication Challenges. *Risk Analysis*, 11(2), 173–179.

Fung, A. (2003). Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 515–539.

Frisby, B., Sellnow, D., Lane, D., Veil, S., och Sellnow, T. (2013). Instruction in crisis situations: Targeting learning preferences and self-efficacy. *Risk Management*, 15, 250–271.

Furedi, F. (2006). *Culture of fear revisited: risk-taking and the morality of low expectation*. (4:th ed.) London: Continuum.

Griffin, R. J., Neuwirth, K., Dunwoody, S., och Giese, J. (2004). Information sufficiency and risk communication. *Media psychology*, 6(1), 23-61.

Haer, T., Botzen, W. W., och Aerts, J. C. (2016). The effectiveness of flood risk communication strategies and the influence of social networks—Insights from an agent-based model. *Environmental Science och Policy*, 60, 44–52.

Head, B. W. (2007). Community Engagement: Participation on Whose Terms? *Australian Journal of Political Science*, 42(3), 441–454.

Heath, R. L., Lee, J., och Lemon, L. L. (2019). Narratives of risk communication: Nudging community residents to shelter-in-place. *Public Relations Review*, 45(1), 128–137.

Höppner, C., Whittle, R., Bründl, M., och Buchecker, M. (2012). Linking social capacities and risk communication in Europe: a gap between theory and practice? *Natural Hazards*, 64(2), 1753–1778.

Johansson, B., Lane, D. R., Sellnow, D. D., och Sellnow, T. L. (2021). No heat, no electricity, no water, oh no!: an IDEA model experiment in instructional risk communication. *Journal of Risk Research*, 24(12), 1576–1588.

Johansson, B., och Sandstig, G. (2023). Instruction as self-protection. In T. L. Sellnow och D. D. Sellnow (Red.). *Communicating Risk and Safety*. De Gruyter Mouton.

Johnston, K. A., Taylor, M., och Ryan, B. (2020). Emergency management communication: The paradox of the positive in public communication for preparedness. *Public Relations Review*, 46(2), 101903.

Kapucu, N. (2008). Culture of preparedness: household disaster preparedness. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 17(4), 526–535.

Kuhlicke, C., m.fl (2011). Perspectives on social capacity building for natural hazards: outlining an emerging field of research and practice in Europe. *Environmental Science och Policy*, 14(7), 804–814.

Lakew, Y och Ulrika Olausson. (2023). When We Don't Want to Know More: Information Sufficiency and the Case of Swedish Flood Risks. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, 6(1), 65–90.

Lidskog, R., och Rabe, L. (2022). Making Climate Risks Governable in Swedish Municipalities: Crisis Preparedness, Technical Measures, and Public Involvement. *Climate*, 10(7), 90.

Meyer, M. A. (2018). Social Capital in Disaster Research. In H. Rodríguez, W. Donner, och J. E. Trainor (Ed.), *Handbook of Disaster Research* (pp. 263-286). Cham: Springer International Publishing.

Miller, C. H., Adame, B. J., och Moore, S. D. (2012). Vested Interest theory and disaster preparedness. *Disasters*, 37(1), 1–27.

MSB (2017). *Risk- och sårbarhetsanalyser*. Publikationsnummer: MSB860

Ostrom, E. (2010). What is social capital? In Bartkus, V. O., och Davis, J. H. (Eds.). (2010). *Social capital: Reaching out, reaching in* (pp.17-38). Edward Elgar Publishing.

Peters, G. J. Y., Ruiter, R. A., och Kok, G. (2013). Threatening communication: a critical re-analysis and a revised meta-analytic test of fear appeal theory. *Health Psychology Review*, 7(sup1), S8–S31.

Petridou, E., Danielsson, E., Olofsson, A., Lundgren, M., och Große, C. (2019). If Crisis or War Comes: A Study of Risk Communication of Eight European Union Member States. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, 2(2), 207–232.

Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78.

Rabe L, Lidskog R. Planning and Perceptions: Exploring Municipal Officials' Views on Residents' Climate Preparedness. *Sustainability*. 2024; 16(11):4698.

Rabe, L., Sataøen, H. L., Lidskog, R. och Eriksson, M. (2024). Making risk communication in practice: dimensions of professional logics in risk and vulnerability assessments. *Journal of Risk Research*, 27 (3), 389-403.

Renn, O. (2008). *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World* (Earthscan Risk in Society). Routledge.

Rice, R. E., och Robinson, J. A. (2013). Transdisciplinary Approaches for Twenty-First Century Ocean Sustainability Communication. In ed. Rice, R. E. och Atkin, C. K. "*Public Communication Campaigns*". Sage.

Ryan, B. m.fl. (2020). Community engagement for disaster preparedness: A systematic literature review, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 49.

Sandman, P. M. (1993). *Responding to community outrage: Strategies for effective risk communication.* AIHA.

Sandstig, G. och Eriksson, M. (2024). Shared responsibility or not? A responsibility messages experiment during a cyber crisis in designing for risk communication. *Journal of Risk Research*, 1–17.

Sataøen, H. L. , Østgaard Skotnes, R. , Hansen, K. och Eriksson, M. (2024). Municipal risk communication challenges in the Nordic context: Organizing risk ownership. *Risk, Hazards och Crisis in Public Policy*. Risk, 1–20.

Sataøen, H. L. och Eriksson, M. (2023). "Striking the right balance": tensions in municipal risk communication management for preparedness. *Journal of Communication Management*, 27 (4), 601-616.

Schmidt, A. T., och Engelen, B. (2020). The ethics of nudging: An overview. *Philosophy compass*, 15(4), e12658.

Sjöberg, L. (2016). Riskperception och attityder. I *SSE Institute for Research. Risker och riskhantering i näringsliv och samhälle.* (1. uppl.) Stockholm: SSE Institute for Research, Stockholm School of Economics.

SKL (2017). *Säkra städer. Fem exempel på hur kommuner styr och organiserar arbetet med trygghet och säkerhet.* Sveriges kommuner och landsting.

SOU (2024) *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig.*

Terpstra, T., Lindell, M. K., och Gutteling, J. M. (2009). Does Communicating (Flood) Risk Affect (Flood) Risk Perceptions? Results of a Quasi-Experimental Study. *Risk Analysis*, 29(8), 1141–1155.

Thaler, R. H., och Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (Revised och Expanded ed.). Penguin Books.

Wachinger, G., Renn, O., Begg, C., och Kuhlicke, C. (2012). The Risk Perception Paradox-Implications for Governance and Communication of Natural Hazards. *Risk Analysis*, 33(6), 1049–1065.

Wardman, J. K. (2008). The Constitution of Risk Communication in Advanced Liberal Societies. *Risk Analysis*, 28(6), 1619–1637.

WHO (2020a). *Risk communication and community engagement readiness and response to coronavirus disease (COVID-19)* Interim guidance, 19 March 2020.

WHO (2020b). *Covid-19 Global Risk Communication and Community Engagement Strategy. December 2020 — May 2021.* Interim Guidance 23 December 2020. WHO/2019-nCoV/RCCE/2020.3

Witte, K. (1992). Putting the fear back into fear appeals: The extended parallel process model. *Communication Monographs*, 59(4), 329–349.

Witte, K. (1996). Fear as motivator, fear as inhibitor: Using the extended parallel process model to explain fear appeal successes and failures, Redaktör: Peter A. Andersen, Laura K. Guerrero, *Handbook of Communication and Emotion*. Academic Press.

Witte, K. och Allen, M. (2000). A Meta-Analysis of Fear Appeals: Implications for Effective Public Health Campaigns. *Health Education och Behavior*, 27(5), 591–615.

Wynne, B. (1992). Risk and Social Learning: Reification to Engagement, I S. Krimsky and D. Golding (red.) *Social Theories of Risk* s. 275–97, Westport, CT: Praeger.

Ågren, M (2025). A tricky balancing act: Legitimating individual responsibility for preparedness while (not) communicating public sector robustness. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research.*

Bilaga: Workshop för stärkt riskkommunikation

Genom att genomföra en workshop på egen hand, med stöd av den presenterade vägvalsmodellen, så hoppas vi att kommuner kan starta utvecklingsarbete av sin riskkommunikation för krisberedskap. En workshop kan leda till breddat engagemang i de riskkommunikativa frågorna, men också leda till nya viktiga innovativa och samskapade idéer. Mindre kommuner kan med fördel genomföra workshopen tillsammans.

Inför workshopen rekommenderar vi att deltagarna läser denna skrift.

Vilka kan delta?

Vi föreslår att deltagarna utgörs av antingen:

1. Tvärfunktionella team – medarbetare från olika avdelningar med olika expertis som alla på olika sätt arbetar med krisberedskap, säkerhet och kommunikation.
2. Fokuserade expertgrupper – exempelvis kommunikatörer, säkerhets- och beredskapssamordnare eller riskingenjörer.

Viktiga roller i en workshop

1. Facilitator – leder processen, fokuserar diskussionen och skapar struktur, utan att styra innehållet.

2. Dokumenterare – antecknar och sammanställer insikter för vidare arbete.

A. Organisering av kommunens riskkommunikation

Exempel på frågor att diskutera

1. Vilka roller finns i kommunen när det gäller arbetet med förebyggande riskkommunikation för krisberedskap? Vem ”äger” riskkommunikationen?
2. Skiljer man på riskkommunikation och kriskommunikation? Hur?
3. Vilket stöd och vilken styrning har kommunen från centrala och regionala myndigheter (beredskapsveckan, etcetera)?
4. Kan kommunens avdelningar stötta varandra för att förbättra den preventiva riskkommunikationen? Hur?

B. Vägval för riskkommunikation för krisberedskap

Exempel på frågor att diskutera

Vägval 1: Kunskapsgap

1. Vilka aktiviteter genomför kommunen idag som faller in i vägvalet?
2. Hur identifierar kommunen kunskapsluckor bland invånarna om risker?
3. Hur paketerar kommunen komplexa riskbudskap så att de blir begripliga och relevanta?
4. Vilka kanaler och budbärare anses mest effektiva för att sprida riskinformation? Varför?
5. Hur mäter kommunen effekten av sina informationsinsatser?

Vägval 2: Motivation och instruktioner

6. Vilka aktiviteter genomför kommunen idag som faller in i vägvalet?
7. Kan kommunen motivera genom att använda en viss skrämsel utan att skapa passiviserande rädsla? Hur?
8. Hur kan kommunen stärka invånarnas tilltro till sin egen förmåga att skydda sig inför en kris? I vilken grad gör man det idag?
9. Är de instruktioner kommunen ger tydliga och genomförbara för alla invånare?
10. Hur kan kommunen undvika informationsmättnad och säkerställa att riskbudskap når fram?

Vägval 3: Mjuk kulturförändring

11. Vilka aktiviteter genomför kommunen idag som faller in i vägvalet?
12. Kan kommunen integrera riskrelaterade budskap i invånarnas vardag utan att det känns påtvingat? Hur?
13. Kan kommunen använda invånarnas befintliga värderingar och rutiner för att främja beteendeförändring? Hur?
14. Är de subtila insatserna etiskt försvarbara och transparenta? Varför? Varför inte?

Vägval 4: Dialog och engagemang

15. Vilka aktiviteter genomför kommunen idag som faller in i vägvalet?
16. Hur kan kommunen utveckla plattformar för kontinuerlig dialog med invånarna?
17. Arbetar kommunen för att alla invånargrupper inkluderas i dialogen?
18. Mäter kommunen effekten av insatser för dialog och samhällsengagemang? Hur?
19. Hur kan kommunen bygga långsiktiga relationer och stärka invånarnas delaktighet i beredskapen?

Vägval 5: Socialt kapital och kapacitet

20. Vilka aktiviteter genomför kommunen idag som faller in i vägvalet?
21. Kan kommunen stärka vardaglig tillit mellan kommunen och invånarna? Hur?
22. Hur kan kommunen skapa naturliga mötesplatser som stärker invånarnas relationer med varandra? Var? När?
23. Hur kan kommunens kommunikation främja samarbete och kollektivt ansvar?

Summerande frågor: Vägvalspyramider

24. Vilka vägval präglar kommunens riskkommunikation för krisberedskap mer än andra? Varför?
25. Vilken mix och ”bas” kan gynna kommunens specifika förutsättningar och dess invånare framöver? Kortsiktigt? Långsiktigt? Speciella målgrupper?

Bilaga: Sammanfattning av vägvalen

Vägval	Kunskapsgap	Motivation och instruktioner	Mjuk kulturförändring	Samhällsengagemang och dialog	Socialt kapital och kapacitet
Grundläggande logik	Utbildning	Övertalning och instruktioner	Subtil övertalning och förändringar i den fysiska miljön	Aktivering, engagemang och dialog	Gemenskaps- och förtroendebyggande stöd
Huvudsaklig kommunikationstyp	Monologisk	Monologisk	Monologisk	Dialogisk	Dialogisk
Huvudsaklig syn på invånarna	Passiva	Passiva	Passiva	Aktiva	Aktiva
Betoning på risker och hot i budskap	Central	Central	Perifer	Perifer	Perifer
Tidsramar	Kortsiktiga	Kortsiktiga	Långsiktiga	Långsiktiga	Långsiktiga
Fysisk synlighet	Tydlig	Tydlig	Smygande	Diffus	Osynlig
Utvärdering	Lätt	Lätt	Komplicerad	Komplicerad	Komplicerad
Exempel på konkreta aktiviteter	Informations-kampanjer via mass- och digitala medier, utomhusreklam, affischer, etcetera.	Kampanjer med motiverande riskbudskap och budskap som lyfter fram vad individen enkelt kan göra för att skydda sig själv.	Meddelanden som ”smygs in” i medborgarnas vardagsrutiner, men också förändringar i den fysiska och digitala miljön.	Utveckling av system för interaktion mellan myndigheter och medborgare. Organisering av off-line- och online-diskussioner samt studiecirklar.	Utveckling av kommunikations-insatser som aktiverar, bjuder in och möjliggör medborgarengagemang samt säkerställer en ständig öppen riskkommunikation.

I samarbete med:

Centrum för kriskommunikation, Örebro universitet, rapport 1, 2025
ISBN 978-91-89875-10-4 (print), 978-91-89875-11-1 (pdf)