

# Resiliensbegreppet i svensk kommunal krishantering

Fallstudie av UNISDR:s kampanj Making Cities Resilient

---

Håkan Niva | Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet | LTH | Lunds Universitet



**Resiliensbegreppet i svensk kommunal krishantering**  
Fallstudie av UNISDR:s kampanj Making Cities Resilient

Håkan Niva

Lund 2018

**Titel:** Resiliensbegreppet i svensk kommunal krishantering – Fallstudie av UNISDR:s kampanj Making Cities Resilient

**Title:** Resilience in Swedish municipal crisis management – Case study of the UNISDR campaign Making Cities Resilient

**Författare** Håkan Niva

**Number of pages:** 45

**Illustrations:** Håkan Niva

**Keywords**

Resilience, Making Cities Resilient, UNISDR, crisis management, municipalities, decentralization, network

**Sökord**

Resiliens, Making Cities Resilient, UNISDR, krishantering, kommuner, decentralisering, nätverk

**Abstract**

Global risks from disasters are increasing, and with more urbanization more resources are now spent on planning and preventive actions. This has led to increased interest in working with the concept of resilience. The concept has now been adopted by different organizations to launch initiatives and campaigns to increase the resilience of cities and societies. The purpose of this thesis was to analyse the conditions for establishing the concept of resilience within Swedish municipal crisis management. The research goal was to account for what the concept of resilience can contribute to within the context of Swedish municipal crisis by looking at six Swedish municipalities, currently members of the UNISDR campaign Making Cities Resilient that advocates for resilience. The results concluded that the decentralized system with municipalities has contributed to building resilient capacities, even without fully adopting resilience as a concept into the organizations. The self-governing municipalities should therefore have good opportunities to work with disaster resilience; not only regarding flood risks. Furthermore, a national network created for campaign members and relevant authorities has helped their work on the flooding issues, while the focus on resilience has been somewhat left out. Future recommendations are to investigate whether similar concepts of networks can be established within other areas, such as strategic resilience, and for MSB to further facilitate the discussion on the concept of resilience in Swedish context.

© Copyright: Avdelningen för Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2018.

---

Riskhantering och samhällssäkerhet  
Lunds tekniska högskola  
Lunds universitet  
Box 118  
221 00 Lund

<http://www.risk.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60

Telefax: 046 – 222 46 12

Division of Risk Management and Societal Safety  
Faculty of Engineering  
Lund University  
P.O. Box 118  
SE-221 00 Lund  
Sweden

<http://www.risk.lth.se>

Telephone: +46 46 - 222 73 60

Fax: +46 46 – 222 46 12

## Förord

Detta examensarbete utgör den avslutande delen av mina fem års studier till brandingenjör och civilingenjör i riskhantering vid Lunds Tekniska Högskola. Min handledare, Johan Bergström, har under arbetets gång gett viktiga synpunkter som väglett mig, och visat stort intresse för området vilket motiverat mig ännu mer. Våra diskussioner och möten har lärt mig mycket som jag kommer ta med mig i framtiden. Mycket stort tack till Dig.

Jag vill även tacka Peter Månsson för hjälp och vägledning i arbetets tidiga skede.

Respondenterna i intervjustudien har bidragit med värdefull tid, kunskap och erfarenheter. Stort tack till Er.

Håkan Niva

Lund

Juni 2018

# Sammanfattning

Samtidigt som risker från katastrofer ökar globalt ses en ökad urbanisering och en högre grad av sårbarhet inom befolkningar som gör att katastrofer kan få allt större konsekvenser och komma att hota den hållbara utvecklingen. På senare tid har mer resurser lagts på planering och förebyggande åtgärder, som har lett till att intresset för att arbeta med resiliens ökat. Begreppet har nu anammats av olika organisationer för att lansera initiativ och kampanjer för att öka städernas och samhällets resiliens. Syftet med examensarbetet var att analysera resiliensbegreppets förutsättningar att användas i en svensk förvaltningskontext. Målet var att redogöra för vad införandet av resiliensbegreppet kan bidra med inom svensk krisberedskap genom att studera sex svenska kommuners deltagande i UNISDR:s internationella kampanj Making Cities Resilient. Följande frågeställningar har legat till grund för att kunna uppfylla syftet och målet:

- Vilka är förutsättningarna för att resiliensbegreppet ska etableras och tillföra någonting nytt inom svensk kommunal krishantering?
- Skapar språket hos resiliensbegreppet i sig någon ytterligare mening inom krishanteringen på svenska?

Först genomfördes en dokumentstudie av kampanjens innehåll och kommunernas rapporteringar, sedan en litteraturstudie om resiliensbegreppet i syfte till att öka förståelsen för begreppet samt ta fram ett teoretiskt ramverk. Slutligen genomfördes en intervjustudie med sex personer från olika kommuner i kampanjen, och en person från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB. Från intervjumaterialet kunde viktiga och förekommande teman tas fram, som användes till analysen.

Respondenternas synsätt på tillvägagångssätt för hantering av risker och katastrofer innefattar liknande termer som de som ofta förekommer inom så kallad katastrofresiliens. Medlemskapet i kampanjen har inte bidragit till några större förändringar i hur kommunerna arbetar då det mesta som förespråkas redan var anammat i och med den svenska förvaltningsmodellen. Det kommunala självstyret gör att de studerade kommunerna lever upp till flera av de kriterier UNISDR och forskningen menar ligger till grund för resiliens, men utan att resiliensbegreppet i sig har varit den drivande kraften bakom utvecklingen. Svenska kommuner bör därmed ha goda förutsättningar att kunna arbeta med katastrofresiliens; inte bara med avseende på översvämningsrisker. Projekt och utbyten som genomförts har gett upphov till lärdomar samtidigt som svenska aktörer påverkat hur kris- och katastroffrågor drivs internationellt. Inställningen till resiliensbegreppets användbarhet skiljde sig mellan respondenterna då fem av sju angav att de i olika mån använder sig av begreppet. Där det från kommunernas sida generellt önskas tydlighet från MSB gällande resiliensbegreppet, har MSB tagit avstånd i avsikt att låta kommunerna själva avgöra om begreppet ska användas. Införande av begreppet är därmed inte självklart, men då det används mer och mer i internationell kontext finns fördelar med att ta sig an frågan. Resiliens på en strategisk nivå ser ut att kunna påverka mer än vad det gjort på den lokala nivån.

Det nätverk som startats för medlemskommunerna och relevanta myndigheter lyfts fram som mycket positivt av respondenterna. Nätverket handlar mer om scenariobaserad katastrofriskreducering än helhetlig resiliens, då översvämningsproblematiken blivit ett överhängande tema inom nätverket. Då nätverket uppskattas i dess nuvarande form bör det undersökas om konceptet kan appliceras inom andra områden. På så sätt kan det till exempel etableras nätverk med fokus på just resiliens på en högre strategisk nivå.

## Summary

With increasing global risks from disasters and a higher rate of urbanization coupled with more vulnerability in populations means disasters can have even greater consequences and may threaten sustainable development. In recent times, more resources have been spent on planning and preventive actions, which has led to increased interest in working with resilience. The concept has now been adopted by different organizations to launch initiatives and campaigns to increase the resilience of cities and societies. The purpose of this thesis was to analyse the conditions for establishing the concept of resilience within Swedish municipal crisis management. The research goal was to account for what the concept of resilience can contribute to within the context of Swedish municipal crisis by looking at six Swedish municipalities, currently members of the UNISDR campaign Making Cities Resilient that advocates for resilience. The following research questions were used to fulfil the purpose and goal:

- What are the conditions for the concept of resilience to be established and to add something new to Swedish crisis management at municipal level?
- Does the language following the concept of resilience itself create additional meaning within Swedish crisis management?

First, a study of documents on the contents of the campaign and the reporting of the municipalities was conducted, then a literature study on the concept of resilience in order to increase the understanding for the concept and to establish a theoretical framework. Finally, interviews were done with six people from six different municipalities in the campaign, and one person from the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). From the interview data, important and reoccurring themes were identified and used as a basis for the analysis.

The respondents' perception of how to approach the handling of risks and disasters includes similar terms as those often found in the so-called disaster resilience. The campaign membership has not contributed with any particular changes in how the municipalities conduct their work as most of what is advocated already has been embraced following the Swedish model for state management. The municipal self-government means that the studied municipalities meet several of the criteria UNISDR and the research community notes as foundations for resilience, without the concept itself has been the driving force behind the development. The Swedish municipalities should therefore have good opportunities to work with disaster resilience; not only regarding flood risks. Projects and exchanges that have been conducted have been shown to induce learning while at the same time allowing for Swedish actors to partake in the development of international crisis and disaster management. The attitude to the usefulness of the concept of resilience varied between the respondents as five of the seven noted that they use the term to a different extent. From the municipalities was a request for MSB to clarify their stance on resilience, while MSB have chosen to distance themselves on the topic to allow for the municipalities to decide for themselves whether to use the concept. Introducing the concept is therefore not obvious, but since it is being used more and more in the international context there are advantaged to addressing the issue. Resilience on a strategic level seems to be able to have more influence than what is has had on the local level.

The network created for campaign members and relevant authorities was highlighted as very positive by the respondents. However, the network more is about scenario-based disaster risk reduction than overall resilience, as flooding issues have become more prevalent. Since the network is very much appreciated in the

current form it should be investigated if the same concept can be applied in different areas. In that way networks with focus on resilience on a higher, more strategic level, could be established.

# Akronymer

DHS	Department of Homeland Security
EEAS	Europeiska utrikestjänsten (European External Actions Service)
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FN	Förenta Nationerna
HFA	Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities
IRGC	International Risk Governance Council
LGSAT	Local Government Self-Assessment Tool
LUCRAM	Lund University Centre for Risk Assessment and Management
MCR	Making Cities Resilient: "My City is Getting Ready!"
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
SCB	Statistiska Centralbyrån
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SRC	Stockholm Resilience Centre
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
USAID	United States Agency for International Development
WFP	World Food Programme



---

## Innehåll

<b>1. Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 UNISDR:s kampanj Making Cities Resilient och FN:s ramverk.....	1
1.3 Resiliensbegreppets användning i Sverige.....	3
1.4 Den svenska förvaltningsmodellen för krisberedskap.....	4
1.5 Syfte och mål.....	6
1.6 Frågeställningar.....	6
1.7 Avgränsningar.....	6
<b>2. Litteraturstudie</b> .....	<b>8</b>
2.1 Tidigare forskning om kampanjen.....	8
2.2 Resiliensbegreppet.....	8
2.3 Resiliens inom kampanjen Making Cities Resilient.....	11
2.4 Ramverk för analys.....	11
<b>3. Metod</b> .....	<b>15</b>
3.1 Val av metod.....	15
3.2 Litteraturstudie.....	15
3.3 Dokumentstudie.....	16
3.4 Intervjustudie.....	16
3.5 Analys.....	17
<b>4. Resultat</b> .....	<b>19</b>
4.1 Kommunernas uppfattning om deras mest allvarliga risker.....	19
4.2 Det nationella Making Cities Resilient-nätverket.....	20
4.3 Självutvärdering med LGSAT.....	22
4.4 Projekt och utbyten.....	22
4.5 Betydelsen av ordet resiliens inom nätverket.....	24
<b>5. Diskussion</b> .....	<b>27</b>
5.1 Ramverksanalys.....	27
5.2 Resiliens och kommunalt självstyre.....	29
5.3 Införandet av resiliensbegreppet.....	29
5.4 Making Cities Resilient-nätverket som översvämningarnätverk.....	30
5.5 Besvarandet av arbetets frågeställningar.....	32
5.6 Arbetets utförande.....	32

5.7	Framtida forskning .....	33
<b>6.</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>34</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>35</b>
	<b>Bilaga A – 10 Essentials (Hyogo) .....</b>	<b>42</b>
	<b>Bilaga B – 10 Essentials (Sendai) .....</b>	<b>43</b>
	<b>Bilaga C – Underlag för intervjuer .....</b>	<b>44</b>

# 1. Inledning

*Detta kapitel beskriver bakgrunden till examensarbetet och tar upp beslut och åtaganden som lett till att den studerade kampanjen utvecklats. Utöver detta presenteras områden där resiliens använts i Sverige, arbetets syfte, mål och avgränsningar samt de ingående delarna i rapporten.*

## 1.1 Bakgrund

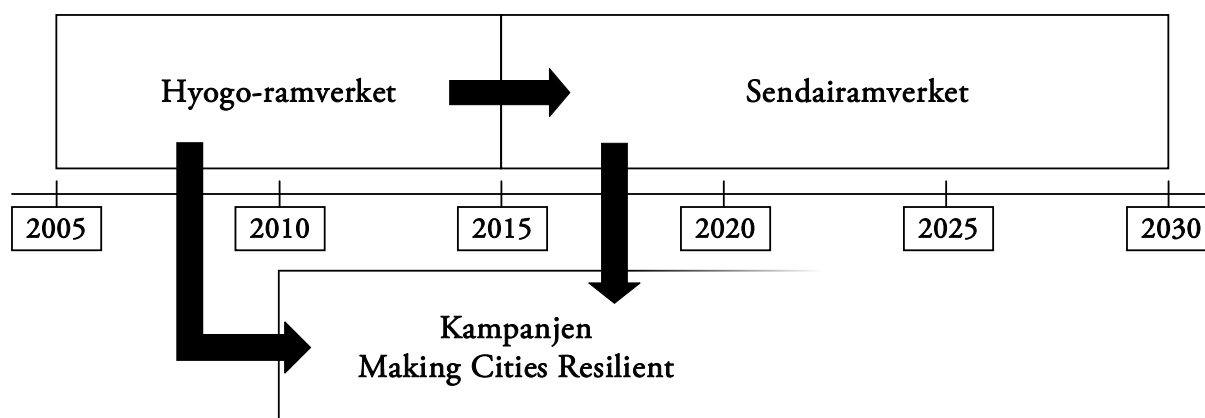
Samtidigt som risker från katastrofer ökar globalt ses en ökad urbanisering och en högre grad av sårbarhet inom befolkningar som gör att katastrofer kan få allt större konsekvenser och komma att hota den hållbara utvecklingen. Att samhällen blir mer beroende av varandra i kombination med ett brett spektrum av globala miljöförändringar gör detta till stora och viktiga frågor (Folke et al., 2011). Enligt prognoser från FN:s avdelning för ekonomiska och sociala ärenden (UN DESA) kommer andelen av jordens befolkning som bor i städer öka till cirka två tredjedelar vid 2050 (UN DESA, 2014). Enligt Boverket (2012) kan en trend för ökad urbanisering även ses i Sverige. Sedan 1970 till cirka 2010 har förortskommuner sett en tillväxt i befolkningen med 70 procent, storstäder och större städer med 11 respektive 20 procent. Detta har skett på bekostnad av befolkningen i glesbygdskommuner där befolkningen minskat med 20 procent. Analysen sträcker sig till 2041 och visar på fortsatt liknande trender tills dess. Som ett sätt att effektivisera användningen av land och infrastruktur diskuteras även förtätning istället för utbredning av städer. Detta ställer krav på planeringen av städerna och arbetet med att motverka riskerna från katastrofer som kan hindra samhällets utveckling.

Då det inte går att förhindra eller stoppa alla hot och risker bör resurser även fokuseras på att uppnå tidig varning, genomföra insatser och återställa samhället efter negativa händelser (Lindberg & Sundelius, 2013). Dessa faktorer har på senare tid lett till att mer resurser lagts på planering och förebyggande åtgärder från bland annat FN för att på förhand minska potentiella effekter från katastrofer. Proaktiva åtgärder kan vara kritiska i arbetet mot att minska effekterna från katastrofer, då förödelsen i vissa fall kan förstöra decennier av utveckling samtidigt som kostnaderna efteråt blir högre (Seck, 2007; Shreve & Kelman, 2014). I Världsbankens rapport om erfarenhet av arbeten med katastrofer rekommenderas att mer resurser läggs på förebyggande arbeten (Parker, 2006). I och med detta har intresset för att arbeta med resiliensbegreppet ökat och olika organisationer har lanserat initiativ och kampanjer för att öka städernas och samhällets resiliens.

## 1.2 UNISDR:s kampanj Making Cities Resilient och FN:s ramverk

Som en åtgärd för att hantera ökade risker från katastrofer och ökad urbanisering lanserade FN:s organ för internationell katastrofriskreducering (UNISDR) i maj 2010 kampanjen *Making Cities Resilient: "My City is Getting Ready!" (MCR)* (UNISDR, 2015a). Ett av syftena med kampanjen var att ge verktyg och resurser till ledare för kommuner och städer för att arbeta mot ökad resiliens. Kampanjen skulle mellan 2010–2015 fungera som ett verktyg för att implementera ramverket *Hyogo Framework for Action: 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (HFA)* på lokal nivå. Hyogo-ramverket, som antogs av FN under världskonferensen i Kobe, Japan 2005, hade som fokus att markant minska förlusterna från katastrofer (UNISDR, 2007). Efter bra utvärderingar bestämdes det att låta kampanjen fortsätta till 2020, och eventuellt längre (UNISDR, 2015a). Ett nytt ramverk antogs 2015 i Sendai, Japan, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, som skulle ersätta Hyogo-ramverket (UNISDR, 2015). Förhållandet mellan ramverken och kampanjen visas med en tidslinje i Figur 1. Då

kampanjen överlappar båda ramverken ska kampanjen även underlätta implementeringen av Sendairamverket på lokal nivå. Sendairamverket bygger vidare på utvärderingar av Hyogo-ramverket och är utformat efter sju globala mål, fyra prioriterade områden för handling och tretton vägledande principer.



Figur 1. Förhållandena mellan ramverken och kampanjen.

I maj 2018 hade nästan 3900 städer runt om i världen gått med i Making Cities Resilient. Sverige har sedan 2017 tolv medlemskommuner i kampanjen: Arvika, Göteborg, Jokkmokk, Jönköping, Karlstad, Kristianstad, Malmö, Stockholm, Vansbro, Vellinge, Värnamo och Ängelholm (MSB, 2017a). Medlemskapet i kampanjen är gratis och medlemmar erhåller hjälpmedel för att arbeta mot att bli mer resilienta. En handbok erbjuder stöd till kommunernas organisation samt hjälper dem att implementera riktlinjer och fatta beslut (UNISDR, 2012). Kampanjen grundar sig kring en checklista med tio punkter kallade *The 10 Essentials* (de 10 väsentligheterna<sup>1</sup>) som alla har ett eget budskap och tillhörande förslag på åtgärder. *The 10 Essentials* beskrivs kort nedanför, fullständiga förklaringar som låg till grund för kampanjen återfinns på engelska i Bilaga A:

1. Organisera för att förstå och minska risker från katastrofer, utifrån koordination och deltagande från samhällets olika aktörer.
2. Tilldela en budget för katastrofriskreducering och skapa incitament för samhällets aktörer och invånare att investera i riskreducerande åtgärder.
3. Håll information om faror och sårbarheter uppdaterade. Genomför riskbedömningar och använd dem som underlag till samhällsplanering, och säkerställ att informationen och planerna finns tillgängliga för allmänheten.
4. Investera i och underhåll kritisk infrastruktur som reducerar risker, som exempelvis översvåmningsdränering, och gör justeringar för att ta hänsyn till klimatförändringar.
5. Bedöm säkerheten hos alla skolor och hälsoverksamheter och gör uppgraderingar där det är lämpligt.
6. Inför och övervaka implementeringen av byggregler och principer för samhällsplanering som är realistiska och riskanpassade. Identifiera säker mark för låginkomsttagare och förbättra informella bosättningar där det är möjligt.
7. Säkerställ att utbildning och träning inom katastrofriskreducering finns i skolor och i lokala samhällen.

<sup>1</sup> Även om väsentligheter är en god översättning används *The 10 Essentials* framöver i arbetet då detta används i svensk kontext av kampanjmedlemmarna.

8. Skydda ekosystem och naturliga bufferts från översvämningar, stormar och andra faror som staden kan vara sårbar mot. Gör Anpassningar till klimatförändringar genom att bygga utifrån bra principer för riskreducering.
9. Installera varningssystem och kapacitet för krishantering i staden och genomför regelbundna övningar för att träna allmänhetens beredskap.
10. Sätt de drabbades behov i centrum efter en katastrof under återuppbyggandet, och bidra med stöd till dem och de lokala organisationerna.

För att bevaka processen kan kampanjmedlemmarna nyttja ett självvärderingsverktyg, *Local Government Self-Assessment Tool (LGSAT)* för att involvera viktiga aktörer och tillsammans identifiera och förstå lokala brister och utmaningar. Därefter kan handlingsplaner tas fram där handlingar prioriteras och budgeteras, för att slutligen resultera i statusuppdateringar som kan delges till den nationella nivån. Det finns två typer av medlemskap i kampanjen: medlem och förebild. Medlem blir de som får sin ansökan godkänd. För att bli en förebild krävs framgångar inom minst fem av *The 10 Essentials* tio långsiktiga mål och en vilja att inspirera andra och dela med sig av sin kunskap och erfarenhet (UNISDR, 2015).

När Sverige skrev under Hyogo-ramverket innebar det också ett åtagande om att inrätta en nationell plattform för att arbeta med katastrofriskreducerande arbete. 2007 bildades den nationella plattformen för arbete med naturolyckor och Räddningsverket, vars roll senare togs över av MSB, utnämndes till kontaktpunkt och ansvarig för det nationella åtagandet (MSB, 2012). Som stöd till kommunerna bidrar MSB med hjälp i ansökningsprocessen och vid knytandet av internationella kontakter, och kan även delfinansiera kunskapsutbyte med en stad i Europa. Vidare kan MSB delta i kommunens kampanjträff och hitta lämpliga föreläsare efter kommunens önskemål. Slutligen informerar MSB både inom och utanför Europa om vad svenska kommuner gör inom området för katastrofriskreducering. Bland annat har MSB publicerat ett utdrag på engelska med exempel från sex av de svenska medlemskommunerna (MSB, 2015a).

## 1.3 Resiliensbegreppets användning i Sverige

Inom kampanjen Making Cities Resilient används begreppet *resiliens* i kontexten av att städer behöver byggas för att vara resilienta för att bland annat klara av och anpassas till kommande katastrofer och utmaningar (UNISDR, 2012). Under litteraturstudien presenteras en djupare genomgång av begreppets definitioner och tolkningar. Detta avsnitt visar exempel på begreppets användning i Sverige.

En inflytelserik aktör inom forskning om resiliens är Stockholm Resilience Centre (SRC) som sedan 2007 varit med och drivit forskningen framåt inom bland annat hållbar utveckling, klimatanpassning samt resiliens inom ekologi och socio-ekologi (med författare bakom välciterade verk som Folke et al. (2004), Rockström et al. (2009) och Folke (2006)). Detta examensarbete fokuserar på resiliens inom kris- och katastrofhanteringen (ibland kallad katastrofresiliens) medan SRC behandlar resiliens på en mer övergripande nivå och i ett längre tidsperspektiv (global uppvärmning, hållbar utveckling etc.).

Inom Sverige har resiliensbegreppet använts av exempelvis styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) som 2016 fick uppdraget *Kapacitetsuppbyggnad och resiliens mot katastrofer* från regleringsbrevet (Sida, 2016). Uppdraget innebär att Sida ska redovisa hur de arbetar med att stärka resiliens mot kriser och katastrofer. Utvecklingsprogram för att stärka resiliens ska riktas mot de som är utsatta för eller ansvariga för hanteringen av risker, och begreppet beskrivs som bland annat "... motståndskraft, återhämtnings-,

anpassnings och förändringsförmåga hos människor och samhällen som utsätts för kriser och/eller katastrofer" (SIDA, 2016, s. 1).

Vidare har Försvarsdepartementet översatt motståndskraft till just *resilience* när rapporten *Motståndskraft – Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* översattes till engelska (Ds 2017:66; Regeringen, 2017). I en faktapromemoria från Regeringskansliet välkomnas Europeiska kommissionens och den europeiska utrikestjänstens (EEAS) gemensamma meddelande om resiliens (2016/17:FPM112). Här anser regeringen att flera av Sveriges värderingsfrågor finns med, bland annat: inkluderande och deltagande samhällen, ekonomisk resiliens, klimat- och miljöresiliens, förebyggande av våldsamma konflikter och utdragna kriser, irreguljär migration och tvångsflyttningar, samt yttre och inre säkerhet. Det framgår även att det anses vara viktigt att framföra begreppets kontextberoende vilket innebär att det behöver anpassas efter situationer och länders olika förutsättningar.

MSB utredde begreppet resiliens 2013 för att inom myndigheten tydliggöra dess härkomst, definitioner och användningsområden (MSB, 2013). I rapporten lyfts det fram att mycket av arbetet som MSB utför bidrar till mer resilienta samhällen. Exempel på hur detta görs är att MSB agerar för att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera kriser, bidra till samhällets förebyggande arbete, ge stöd under pågående kriser samt säkerställa att samhället lär sig av inträffade händelser. Det spås att begreppet kommer fortsätta att utvecklas och spridas, och fördelar med resiliens belyses. Till exempel nämns det i samband med att katastrofdrabbade utvecklingsländer ofta stöter på problem i återhämtningen att "I bästa fall kan begreppet resiliens vara ett verktyg för att i framtiden, på riktigt, öka satsningar på förebyggande och samhällsstärkande insatser. Reaktiva strategier kommer inte att vara tillräckliga" (s. 22).

Ett forskningsprojekt om resiliens i Sverige genomförs mellan 2017–2022 av Mittuniversitetet, Karlstads universitet och Försvarshögskolan och beviljades 20 miljoner kronor av MSB (MSB, 2017b). Projektet är uppdelat i tre teman: resilient styrning, sociala nätverk och relationer, samt kunskap och lärande. Det kan därmed ses att det finns intresse av att utreda aspekter av begreppet och dess användbarhet i Sverige. En annan koppling till resiliens från MSB finns i form av en postdoktoral forskning där Johan Bergström mellan 2013–2015 studerade resiliensbegreppets intåg och tolkning i Australien, Brasilien och Sverige. När Bergström (2017) sammanfattar resultaten menas bland annat att införandet av resiliens har medfört ett större fokus på lokal anpassningsförmåga till svårhanterliga kriser, istället för att fokusera på att motverka dem. Vidare påpekas att den decentralisering som resiliensbegreppet förespråkar redan finns i Sverige i form av kommuner.

Resiliens ses även användas inom den fysiska planeringen på vissa håll, där en del städer använder begreppet i sina översiktsplaner när städernas framtida utveckling beskrivs. Stockholms samt Faluns och Borlänge gemensamma översiktsplan är blott två exempel där resiliens tas upp som motståndskraft, tålighet mot förändringar samt återhämtningsförmåga (Falun kommun & Borlänge kommun, 2014; Stockholms stad, 2018).

## 1.4 Den svenska förvaltningsmodellen för krisberedskap

Enligt 2 kap. 1-3 § i lag (SFS 2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommuner och landsting ta fram risk- och sårbarhetsanalyser och analysera hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten, samt instifta krisledningsnämnder

som ska agera vid extraordinära händelser som vid behov kan ta över hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen.

I den svenska modellen för krishantering finns tre grundläggande principer<sup>2</sup> som gäller för organisation och ledning inom krishanteringsområdet: ansvars-, likhets- och närhetsprincipen. Efter branden i Västmanland sommaren 2014 genomförde MSB en utredning som bland annat föreslog att likhets- och närhetsprinciperna skulle utgå och ersättas av samverkansprincipen och handlingsprincipen (MSB, 2016a). Samverkansprincipen innebär att aktörer som berörs av en kris ska samverka för att säkerställa god samordning och effektivt utnyttjande av resurser. I handlingsprincipen ingår det att aktörer ska arbeta proaktivt och vidta åtgärder trots att de befinner sig i osäkra situationer med bristfällig information. I detta arbete hanteras dock endast de tre ursprungliga principerna.

## 1.4.1 *Ansvarsprincipen*

Den som har ansvar i normala situationer har det även inför och under kriser. Detta ansvar inbegriper också att samverka med andra aktörer vid behov. I proposition (2007/08:92) Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull ges en vidare förklaring av vad ansvaret innebär:

Ansvaret inkluderar därmed att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvaret innebär också att under en kris kunna bedriva verksamhet och hantera situationer så långt det är möjligt. Det finns ofta ett behov av att den som är ansvarig för en verksamhet samverkar, såväl inom sin sektor som utanför för att kunna lösa uppgiften. Därför innebär ansvarsprincipen också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra. (2007/08:92, s. 38)

Det är länsstyrelser och kommuner som ska ansvara för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder inför, under och efter en kris på regional respektive lokal nivå (Prop. 2007/08:92). Här anges att krisberedskapen berör alla i samhället och att samtliga aktörer som bedriver samhällsviktiga verksamheter tar eget ansvar är en förutsättning för god krisberedskap.

## 1.4.2 *Likhetsprincipen*

Under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden – så långt det är möjligt. Verksamheten ska också, om det är möjligt, skötas på samma plats som under normala förhållanden. Det ska dock vara möjligt för organisationen att mer personal tillsätts eller att andra förstärkningar görs.

## 1.4.3 *Närhetsprincipen*

Kriser ska förebyggas och hanteras där de inträffar av den aktör som är närmast samt mest berörd och ansvarig. Högre samhällsnivåer bidrar med stöd när lokala resurser inte räcker till, och krishanteringens bör endast i yttersta fall lyftas till högre nivåer om det krävs.

## 1.4.4 *Utmaningar med förvaltningsmodellen*

Med den förvaltningstradition som finns i Sverige kan det uppstå spänning mellan krisberedskapens principer och styrningen från central nivå, delvis på grund av att skarpa lägen sällan uppstår som kan sätta organisationen på prov (MSB, 2011). Då handlar styrningen snarare om vad som anses ska ske under kriser, än om vad som faktiskt kommer att ske. Kommunernas efterfrågan på tydligare mål och mer styrning från den centrala nivån strider med hur den övergripande nivån inom krisberedskap kan behöva vara vag på

---

<sup>2</sup> Principerna presenterades som förslag i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens rapport Säkerhet i ny tid (SOU 2001:41) och behandlades vidare i proposition (2001/02:158) Fortsatt förnyelse av totalförsvaret samt proposition (2007/08:92) Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.

grund av osäkerheterna som råder (MSB, 2011). Detta kan leda till en konflikt mellan autonomi och kontroll där kontrollbehovet ökar i takt med mer decentralisering, som då kan hämma de lokala aktörerna. För mycket kontroll kan också leda till problem då mål blir för centrala och svårtolkade i lokal kontext.

## 1.4.5 Samverkansområden

För att stärka samhällets krisberedskap finns sex samverkansområden som är forum där berörda aktörer måste samverka (myndigheter, länsstyrelser, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer). Samverkansområdena är: ekonomisk säkerhet; farliga ämnen; geografiskt områdesansvar; skydd, undsättning och vård; teknisk infrastruktur; transporter (MSB, 2015b). Samverkan bygger på ansvarsprincipens giltighet och finns reglerad i förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Uppgifterna för myndigheterna i samverkansområdena sammanfattas i följande fem punkter:

1. Genom analys identifiera kritiska beroenden och brister i förmågan att agera.
2. Föreslå åtgärder för att minska sårbarheten och förbättra förmågan till gemensamt agerande.
3. Verka för att åtgärderna genomförs.
4. Följa upp och utvärdera åtgärderna.
5. Sprida erfarenheter och kunskaper från arbete och resultat.

Informationsspridning så att aktörerna bättre känner till varandras verksamheter och områden är en viktig del av verksamheten, och vidare delas gemensamma frågor som pågående projekt.

## 1.5 Syfte och mål

Syftet med examensarbetet har varit att analysera resiliensbegreppets förutsättningar att användas i en svensk förvaltningskontext. Målet var att redogöra för vad införandet av resiliensbegreppet kan bidra med inom svensk krisberedskap genom att studera sex svenska kommuners deltagande i UNISDR:s internationella kampanj Making Cities Resilient.

## 1.6 Frågeställningar

De två frågeställningarna som låg till grund för arbetet och var det som arbetet ämnade att besvara presenteras nedan. Det råder viss överlappning mellan frågeställningarna men de berör trots det olika aspekter inom krisberedskapen i Sverige:

- Vilka är förutsättningarna för att resiliensbegreppet ska etableras och tillföra någonting nytt inom svensk kommunal krishantering?
- Skapar språket hos resiliensbegreppet i sig någon ytterligare mening inom krishanteringen på svenska?

## 1.7 Avgränsningar

Detta arbete begränsar sig till att endast studera en kampanj som riktar sig till ökad resiliens, även om det finns andra organisationer som har initierat kampanjer och initiativ. *100 Resilient Cities (100RC)* från Rockefeller Foundation och *R4 Rural Resilience Initiative* från Oxfam America och FN:s livsmedelsprogram (UNWFP) är två exempel på andra initiativ för att hjälpa städer att bli mer resilienta (Oxfam America, u.å; Rockefeller Foundation, u.å). På grund av arbetets omfattning och tillgänglig tid kan dessa inte undersökas



och ställas i relation till varandra, även om en sådan undersökning kan vara av intresse i framtiden. Vidare finns tidigare forskning om denna kampanj i Sverige som detta arbete kan bygga vidare på.

Det råder delade meningar om att mäta resiliens inom och mellan olika system. Att mäta resiliens kan påvisa både medvetna förändringar från initiativ och beslut samt omedvetna som kommer från oväntade kopplingar i systemet som undersöks (Quinlan, Berbés-Blázquez, Haider, & Peterson, 2016). Om resiliens ska mätas är det viktigt att vara tydlig med hur begreppet är definierat i förhållande till den valda mätmetoden, eftersom det är kontextbaserat och beror på vilken del av systemet som undersöks (Brown, Shaker, & Das, 2016; Quinlan et al., 2016; Walker & Salt, 2012). Att mäta och jämföra resiliens mellan och inom system kan vara problematiskt då det bland annat finns olika värderingar och risker att ta hänsyn till, samtidigt som systemen utvecklas och förändras över tid (Becker, 2014). Samtidigt blir det en komplex fråga på grund av att det finns så många operationaliseringar, definitioner och mätmetoder (Hassel, 2016). Detta arbete kommer inte bidra till denna forskning, utan istället identifiera aktiviteter och åtgärder som kan kopplas till teorier om resiliens, för att uppmärksamma områden som uppvisar framgångar och eventuellt de som behöver utvecklas.

Tillgänglig tid och resurser begränsade antalet kommuner som kunde studeras och antalet personer som intervjuades. Fler intervjuer hade kunnat ge mer underlag till analysen.

## 2. Litteraturstudie

*Följande kapitel redogör för de litteraturstudier som genomförts om kampanjen samt resiliensbegreppet.*

### 2.1 Tidigare forskning om kampanjen

Tidigare forskning om kampanjen Making Cities Resilient i form av två examensarbeten från Lunds Tekniska Högskola har bland annat utvärderat några av kampanjverktygen utifrån ett ramverk utvecklat av Lund University Centre for Risk Assessment and Management (LUCRAM) (Karlsson & Nilsen, 2012), samt studerat kampanjens initiativ *city-to-city learning* (Lundby & Sjöberg, 2013). Vidare har andra studier genomförts om ett större antal städers rapporteringar om deras aktiviteter (Johnson & Blackburn, 2014), samt hur lokala aktörer engagerades i katastrofriskreduceringsarbetet (Burnside-Lawry & Carvalho, 2016).

Det finns därmed en lucka att täcka upp genom att följa upp vilken effekt kampanjen haft i de svenska kommunerna, samt att se på resiliensbegreppet relevans ur förvaltningskontext.

### 2.2 Resiliensbegreppet

Resiliens har på senare tid blivit ett transdisciplinärt begrepp med en del olika definitioner (Alexander, 2013). För en grundligare genomgång av utvecklingen av begreppets användning hänvisas till bland annat Walker och Cooper (2011), Alexander (2013) samt Folke (2006).

FN:s definition av resiliens som gällde när kampanjen lanserades lyder som följande:

The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions. (UNISDR, 2009, s. 24)

Denna definition kan kopplas till förmågor hos ett system, en kommun eller ett samhälle för att hantera påfrestningar inom rimlig tid och på ett effektivt sätt. Både bevarande och återuppbyggnad av viktiga strukturer och funktioner ingår i begreppet. Förmågan att hantera påfrestningar kan från definitionen delas upp i fyra kategorier: motstånd, absorption, tillmötesgå och återhämtning.

FN:s generalförsamlings rapport från december 2016 reviderade och uppdaterade definitionen för resiliens och gjorde den något bredare:

The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate, adapt to, transform and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions through risk management. (United Nations General Assembly, 2016, s. 22)

Den nyare definitionen tillskrevs förmågorna att anpassa och omvandla som sätt att hantera påfrestningar, och riskhantering som en metod för att möjliggöra dessa förmågor.

Inom komplexa system kan resiliens enligt Pendall, Foster, och Cowell (2010) ses som en förmåga hos systemet att kontinuerligt förändras och göra egna anpassningar allteftersom det utsätts för påfrestningar. Då systemet konstant förändras varierar därmed nivån av resiliens kontinuerligt. Béné, Wood, Newsham, och Davies (2012) lyfter fram att resiliens inom forskningen alltmer ses som en förmåga, och inte ett utfall som övervakas och mäts.

Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche, och Pfefferbaum (2008) menar att resiliens är den sammankopplande processen mellan anpassningsbar kapacitet och en positiv utveckling av systemets funktion efter en störning. Resiliens handlar därmed enligt författarna om själva användandet av vissa förmågor som förändrar systemet för att nå ett positivt utfall, och mer om anpassningsbarhet än stabilitet.

När Becker (2014) definierar resiliens görs det på följande sätt:

If resilience is the capacity of a human–environment system to continuously develop along a preferred expected trajectory, while remaining within human and environmental boundaries, then resilience is an emergent property determined by the ability of the human–environment system to anticipate, recognize, adapt to and learn from variations, changes, disturbances, disruptions and disasters that may cause harm to what human beings value. (s. 146)

Till skillnad från FN:s definition innehåller denna definition ett bredare tidsperspektiv då både förebyggande och lärande efteråt är mer uttalat. Enligt Becker (2014) kan resiliens anses handla om att skydda och bevara det som människor värderar, nu och i framtiden. Genom att ta hänsyn till framtida värderingar kommer därmed ett långtidsperspektiv in i bilden. Gränser för vad miljön kan tåla i form av nio planetära gränser från Stockholm Resilience Centre (2015) ställer Becker (2014) i relation till ett socialt fundament föreslaget av Raworth (2012), som beskriver mänskliga levnadsvillkor för hållbar utveckling. Makt är enligt Becker (2014) en viktig faktor att ta hänsyn till då det kan avgöra hur saker definieras och vilka risker som bedöms vara viktigast. Béné et al. (2012) fann att många definitioner av resiliens i litteratur ofta saknar makt i sin definition, och menar att det kan vara problematiskt att hantera maktfrågor utifrån resiliens. När Becker (2014) presenterar sin operationalisering av resiliens görs det i form av fyra funktioner<sup>3</sup>:

- Förutse
- Uppfatta
- Anpassa
- Lära

Becker (2014) menar att dessa fyra funktionerna för resiliens kontinuerligt pågår och att deras intensitet varierar över tid. Samtidigt är en central aspekt att en funktions indata kommer från andra funktioners utdata vilket innebär att de är beroende av varandra. Dessa funktioner kan sedan ha proaktiva eller reaktiva underfunktioner, alltså aktiviteter och handlingar som görs i förebyggande syfte samt som respons till en händelse. Liknande uppdelningar av konceptet har föreslagits i andra sammanhang. Bahadur et al. (2015) bryter i ramverket *The 3AS* ner resiliens till tre förmågor: en anpassande, en förutseende och en absorberande förmåga. När Béné et al. (2012) presenterade deras ramverk för resiliens, *The 3D resilience framework*, utgjordes resiliens av tre kapaciteter: en absorberande, en anpassande och en omvandlande kapacitet. Detta ramverk baserades på en sammanställning av Bahadur, Ibrahim, och Tanner (2010), där 10 egenskaper som kännetecknar resilienta system togs fram baserat på 16 konceptualiseringar av resiliens. Dessa 10 egenskaper har sedan kopplats till olika forskningsområden av Béné et al. (2012) som visade att det fanns en tydlig koppling mellan egenskaperna och litteratur om socio-ekologiska system.

För att kunna etablera resiliens som ett begrepp presenterar Bergström (2017) tre förslag på villkor som behöver uppfyllas: vetenskaplig tillgänglighet, ett politiskt behov och ett antal definierande händelser.

---

<sup>3</sup> Översatta från *anticipating, recognizing, adapting and learning* till de svenska termerna som används av P. Becker (personlig kommunikation, 8 mars, 2018).

Forskning och utveckling av begreppet har lett till att det kunnat befästas inom olika vetenskapliga områden och således blivit ett vedertaget begrepp. När forskare senare inom politik påpekade att konceptet resiliens går i linje med vissa politiska agendor har det kunnat ses att tankesätten kan vara lika varandra, även om olika termer och ord används. Slutligen behöver händelser inträffa som belyser sårbarheter och svagheter i nutiden, men som skulle kunna förbättras genom att anamma begreppet. På så vis kan resiliens bevisa sitt värde och dess nytta.

Berkes (2007) anpassade fyra kategorier av faktorer från Ullsten, Speth, och Chapin (2004) som ansågs vara relevanta i strävan efter ökad resiliens mot katastrofer:

1. Att kunna lära sig att leva med förändringar och osäkerheter
2. Lyfta fram olika typer av ekologisk, social och politisk mångfald för att minska risker och öka antal valmöjligheter
3. Ökad kunskap inom lärande och problemlösning
4. Skapa möjligheter för självstyre genom att bland annat stärka lokala institutioner och bilda nätverk mellan olika nivåer i samhället för problemlösning

Dessa faktorer baseras på en definition av resiliens där fokus ligger på ett systems kapacitet att absorbera en störning och samtidigt omorganisera sig så att dess funktioner behålls någorlunda likadana. Denna definition av resiliens liknar funktionen anpassning som både Becker (2014) och Bahadur et al. (2015) menar är en del av resiliens. De två första faktorerna från Berkes (2007) kan till viss del hänföras till en adaptiv förmåga och lärandeprocessen. Den fjärde faktorn, som handlar om samverkan och bildande av nätverk nämns inte explicit som en funktion eller underfunktion av Becker (2014). Det är däremot något som tas upp av Rogers (2015) om hur studier om resiliens kan hjälpa policyarbetet för mer resilienta samhällen.

För att arbetssättet ska vara mer i linje med definitionen av resiliens påpekar Rogers (2015) vikten av att fokusera på deltagande och samarbete. De är viktiga delar av kris- och katastrofhanteringen, och bör väljas över standardiserade system med mätbara mål. Att involvera lämpliga organisationer och se till att ansvar fördelas kan ses som ett vanligt tema som inte är helt utan problem (Rogers, 2015). Med fler aktörer och ett större fokus på generell beredskap istället för scenariobaserad beredskap kan det uppkomma problem i samverkan då det blir alltmer komplext. Att både före och efter händelser lära sig att bättre hantera förväntningar och förmågor hos allmänheten kan enligt Rogers (2015) vara den viktigaste delen av resiliens.

### 2.2.1 *Utmaningar för resiliens*

En utmaning med att arbeta med resiliens inom politiken härstammar från att det inte kan säkerställas att vissa händelser kommer inträffa samtidigt som kostnaderna för förberedelse kan bli för höga (Rogers, 2015). Genom att acceptera komplexiteten i systems beroenden av varandra kan fokus läggas på det långsiktiga perspektivet, till exempel mellan sociala och ekologiska system. Istället för att fokusera kostnad-nyttoanalyser på kortsiktiga valprocesser kan fokus läggas på vikten av långsiktig dynamisk förändring.

Andra utmaningar med resiliens tas upp av Tanner, Bahadur, och Moench (2017), som bland annat fokuserar på funktionell och dynamisk resiliens som leder till olika tillvägagångssätt. Funktionell resiliens fokuserar på vad som kan göras nu och inom givna ramar, genom tydliga medvetna handlingar och åtgärder. I kontrast handlar dynamisk resiliens enligt författarna om att förändra institutioner, politiska förhållanden, och att samhällets förmåga att hantera påfrestningar och förändringar är begränsad. Tanner et al. (2017)

menar att dessa typer av åtgärder ofta är svårare att genomföra, och att implikationerna kan vara svåra att acceptera. Funktionella åtgärder ger oftare direkta och tydliga planer för vad som ska göras.

Manyena (2006) påpekade att införandet av begreppet resiliens enligt intervjuade forskare inom katastrofområdet inte kunde ses som ett nytt sätt att gå till väga i hanteringen av dessa, då mycket av det som förespråkades redan gjordes. Införandet av resiliens ansågs snarare bidra till diskursen om katastrofer och utveckling. Welsh (2014) uppmanar till varsamhet när det kommer till att lägga för mycket vikt vid begreppet då det flyttar ansvaret från gruppen till individen: "But I would urge a note of caution in placing such emphasis upon a concept and approach to contingency that in its political mobilisation risks facilitating the abdication of responsibility by the collective and relocates it to the individual" (s. 22).

Bergström (2017) lyfter fram och ifrågasätter att resiliensbegreppet ofta ses som någonting positivt och menar att resiliens kan studeras utifrån en mer värdeneutral tolkning. Till exempel kan system som organiserad brottslighet eller beroende av fossila bränslen vara mycket resilienta även om de inte nödvändigtvis är önskvärda.

Svårigheter med att implementera initiativ för ökad resiliens kan enligt Berkes (2007) bland annat hänföras till instiftandet av institutioner på olika nivåer i samhället som ska kunna dra lärdomar av naturkatastrofer på ett iterativt sätt. Det kräver att både vetenskaplig och lokal kunskap sammanställs och kombineras, möjligen via nya organisationer (Berkes, 2007).

### 2.3 Resiliens inom kampanjen Making Cities Resilient

Inom kampanjen Making Cities Resilient förespråkas en form av resiliens som är starkare kopplad till kris- och katastrofhantering än exempelvis den ekologiska och socio-ekologiska resiliensen som Stockholm Resilience Centre fokuserar på. Det som förespråkas inom kampanjen kan därmed ses som en viss gren av resiliensbegreppet, som kan omfatta andra aspekter också.

### 2.4 Ramverk för analys

Beckers (2014) operationalisering av resiliensbegreppet används som grund för det analytiska ramverket. Detta kvalitativa och breda angreppssätt ansågs innehålla fler viktiga delar som övriga ramverk och angreppssätt endast berörde i begränsade omfattningar. Detta ramverk ses därmed ha en mer holistisk inställning till vad resiliens är. Syftet med ramverket är att koppla identifierade aktiviteter i praktiken till teori och därmed kunna bedöma effekten av kampanjen, snarare än att mäta nivåer av resiliens. Det innebär att resiliensbegreppet delas upp i fyra högre funktioner som sedan delas upp i underfunktioner och aktiviteter baserat på identifierade kopplingar i litteraturen. I Tabell 1 presenteras de fyra funktionerna och ingående aktiviteter som kan ses som indikatorer vid analysen. Sedan följer en djupare genomgång.

*Tabell 1. Ramverkets fyra funktioner och tillhörande aktiviteter.*

<b>Funktion</b>	<b>Aktiviteter</b>
Förutse	Risk- och sårbarhetsanalyser Riskbedömningar Prognoser och rapporter
Uppfatta	Varnings- och övervakningssystem Påbörja aktivering av personal och resurser
Anpassa	Förhindra uppkomst Förmildra effekter

	Förbereda inför händelser/etablera beredskap
	Genomföra insatser
	Återställningsarbete
	Absorbera effekter
	Införskaffa utrustning
Lära	Utvärdera handlingar och händelser
	Förändra och utveckla arbetsprocesser
	Kunskapsutbyte

#### 2.4.1 *Förutse*

Denna funktion fokuserar på att identifiera och förutspå kommande händelser, genom exempelvis riskanalyser och riskbedömningar, prognoser samt rapporter. Enligt Woods (2010) är det viktigt att kunna förutse hur ens anpassningsförmåga förhåller sig till framtida behov för att därmed kunna undvika att buffertar tar slut samtidigt som det möjliggör att kunna ändra sina prioriteringar och målsättningar. Det är viktigt att inte bara fokusera på aktuella händelser utan att vara medveten om att de viktigaste händelserna kan ligga framåt i tiden (Becker, 2014). Arbetet som genomförs kan baseras på analytiska data samt lokal och inhemska kunskap. Dokumentation kan ske explicit och implicit, antingen i form av rapporter (explicit) eller uttryckas i mer vardagliga instinktiva bedömningar (implicit). Att ta del av information i rapporter kan vara lättare i formella sammanhang eller av aktörer som inte har tillgång till lokal och implicit kunskap. För personer i den lokala kontexten kan det vara tvärtom, där det då är mer lämpligt att ta in kunskap från lokala sammanhang.

#### 2.4.2 *Uppfatta*

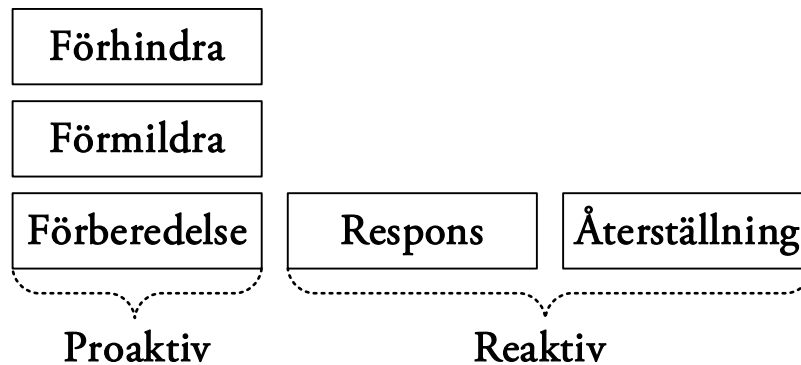
För att kunna känna igen oönskade händelser krävs att utvalda parametrar övervakas utifrån förutbestämda tröskelvärden, som kräver att risker är identifierade och kartlagda. Parametrar som övervakas kan både vara fysiska som vattennivåer och flöden, samt sociala förhållanden. Om tröskelvärdena nås eller överskrids kan det ses som att en oönskad händelse är på väg att inträffa, eller har inträffat. Efter en händelse behöver en bedömning göras så att effekterna på systemet kan fastställas.

I en studie om hantering av och anpassning till risker från översvämningar har Wilby och Keenan (2012) identifierat tillgänglighet av information om klimatrelaterade risker som en av de viktigaste parametrarna att ta hänsyn till. Detta menar de är kritiskt för att kunna planera inför dem. Detta kan uppnås genom att bland annat övervaka fysiska, hydrogeologiska och socio-ekonomiska parametrar som kan bidra med ökade översvämningrisker. Arbetet med dessa verktyg och metoder för att övervaka kritiska parametrar kan underlättas om det finns tillgång till databaser med historiska data. Att samarbeta med övervakningen genom att etablera nätverk nämns även som fördelaktigt. Involvering av lokala förmågor och resurser i övervakningsprocessen kan både bidra med incitament för lärande om ekosystemet samtidigt som hanteringen av de komplexa system underlättas (Olsson, Folke, & Berkes, 2004). Genom att ta hjälp av lokala invånare kan förändringar i miljön identifieras i tidigare skeden.

#### 2.4.3 *Anpassa*

Anpassningsfunktionen från Becker (2014) är indelad i fem mindre underfunktioner som antingen är proaktiva eller reaktiva i förhållande till händelser, se Figur 2. Dessa kan jämföras med de fyra vanliga faserna i krishantering (Altay & Green, 2006; Green, 2002). En skillnad mellan definitionerna är att Becker (2014)

begränsar *mitigation* (förmildra) till minimering av konsekvenser samtidigt som *prevention* (förhindra) instiftas för att hantera reducering av sannolikheter.



Figur 2. Anpassningsfunktionens fem underfunktioner.

Enligt Becker (2014) är den ofta föredragna åtgärden att *förhindra* oönskade händelser, vilket medför låga kostnader i förhållande till att vara reaktiv (Shreve & Kelman, 2014). Att minska sannolikheten för att oönskade händelser inträffar eller drabbar befolkningen kan innebära åtgärder som att reglera vilka områden som kan bebyggas eller bygga skyddande och avledande barriärer. Generellt sett menar Coppola (2011) att det finns ett större antal åtgärder för att hantera sannolikheter för teknologiska faror och de som uppkommer med avsikt än exempelvis naturliga som orkaner.

För de flesta händelser som kan förutspås kan även effekterna *förmildras* (Coppola, 2011). Ofta finns det flera sätt att förmildra effekterna från samma faror. Här menar Green (2002) att reglering av byggregler, skatteincitament, hantering av återuppbyggnad och katastrofförsäkringar kan bidra till att minska den ekonomiska påverkan från katastrofer. Ofta finns det flera sätt att förmildra effekterna från samma faror. Ett annat sätt att minska konsekvenserna är att minska sårbarheten i befolkningen genom att exempelvis förbättra levnadsförhållanden (Becker, 2014).

I de fall där det ändå finns en kvarvarande risk krävs viss *förberedelse* för både de direkta konsekvenserna och de indirekta så som behov som kan uppstå (Abrahamsson, Johansson, Fredholm, Eriksson, & Jacobsson, 2007). En grundpelare i ett resilient samhälle är enligt Lindberg och Sundelius (2013) att det finns en beredskap, eftersom det inte är möjligt att eliminera alla hot och risker. I Greens (2002) förklaring av *preparedness* (förberedelse) nämns ett antal aktiviteter och åtgärder som är karaktäristiska för denna funktion, till exempel att rekrytera personal, instifta samverkan och samarbete mellan aktörer, genomföra träning och utbildning. Att utveckla kapaciteter för att kunna genomföra insatser och motverka effekterna från de önskade händelserna kan därmed ses som ett övergripande syfte med förberedelsen. Genom beredskapsplanering (contingency planning) kan hanteringen av mänskliga och finansiella resurser samt koordinationen och kommunikationen bestämmas på förhand och kan leda till bättre insatser när kriser uppstår (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 2012).

Under och direkt efter en händelse behövs *respons*, det vill säga att insatser krävs. Att det då finns planer och handlingsprogram är viktigt för att arbetet ska kunna ske på bästa sätt. Till skillnad från den förberedande fasen handlar detta om att de resurser som samhället införskaffat, och kontaktnätverk som knutits, sätts i kraft genom att beredskapsplanerna aktiveras. Under en kris kan detta innebära att kriscentret aktiveras, räddningspersonal sänds ut, utsatt befolkning evakueras, kritisk infrastruktur och samhällsviktiga funktioner skyddas och säkerställs (Green, 2002).

Den sista underfunktionen berör *återställning* av systemets funktioner så att utvecklingen kan fortsätta. Återställningen kan sträcka sig över flera sektorer som exempelvis byggnader, hälsa och infrastruktur och är en resurskrävande period (Becker, 2014). Termer som *build back better* och *window of opportunity* används här ibland som sätt att erbjuda incitament för nytänkande och att återställa systemet till ett "bättre" läge än ursprungsläget, men har visat sig komma med vissa utmaningar och problem (Kennedy, Ashmore, Babister, & Kelman, 2008; Mochizuki & Chang, 2017). Fokus under återställningens tidiga skeden handlar oftare om akuta behov snarare än långsiktig förbättring. Beroende på vilken typ av händelse som inträffat och dess påverkan kan återställningen ske på skilda sätt och ta olika lång tid.

### 2.4.4 *Lära*

Som en del i att ge återkoppling till systemets övriga funktioner fungerar lärandeprocessen som en reaktiv funktion. Syftet är inte nödvändigtvis att reda ut vad som gick rätt eller fel (Becker, 2014). Lärandeprocessen möjliggör för utvärdering och prövning av antaganden och modeller. Gunderson et al. (1995, refererad i Gunderson, Carpenter, Folke, Olsson, och Peterson (2006)) menar att det finns tre typer av lärande hos socio-ekologiska system: inkrementellt, episodisk och transformerande. Inkrementellt lärande sker när ny information inhämtas eller uppdagas, som i sin tur leder till att modellerna och antaganden uppdateras. I takt med att forskning bidrar med mer uppdaterade och noggranna data kan variationer och osäkerheter i modeller minskas. Det episodiska lärandet sker enligt Gunderson et al. (2006) när specifika händelser påvisar brister i modeller eller riktlinjer, och nya angreppssätt måste appliceras för att lösa problemen. Den mest djupgående formen av lärande är det transformerande vilken uppstår i samband med större kriser eller oväntade händelser som påverkar flera nivåer i det socio-ekologiska systemet.



## 3. Metod

*Metodkapitlet beskriver hur tillvägagångssättet för examensarbetet utvecklats, vilken typ av metodik som valts samt hur information inhämtats, behandlats och analyserats.*

### 3.1 Val av metod

Examensarbetets metodik kan i stora drag beskrivas som förklarande, då syftet är att söka orsakssamband och förklaringar till hur kampanjens implementering fungerat och utförts (Höst, Regnell, & Runeson, 2006). Det finns även element från en problemlösande metodik, där ett tillvägagångssätt för att bedöma effekterna av kampanjen tagits fram och använts på verkliga fall. Triangulering nås genom att kombinera olika metoder och därmed få en mer heltäckande bild (Arksey & Knight, 1999). Exempel på detta är att intervjua personer med olika fattningar samt att kombinera intervjuerna med att studera dokument från kommunerna. Kontinuerlig analys av data under arbetets genomförande har inneburit att information som inhämtats har samtidigt analyserats och kunnat styra om arbetet.

### 3.2 Litteraturstudie

Litteraturstudien syftade till att bygga vidare på dåvarande kunskap inom området och utgöra grund för den kommande analysen. Den iterativa processen påbörjades med sökningar vid LUBsearch och Scopus. I det tidiga skedet genomfördes sökningar med kombinationer av olika nyckelord för att undersöka tillgängligt material om kampanjen. I Tabell 2 visas en översikt från Scopus över de initiala resultaten. Därefter utökades sökområdet till att innefatta utvärderingar av dessa typer av initiativ genom att inkludera evaluation och review som nyckelord. Publikationer valdes i första hand ut baserat på titel, där titlar kopplade till arbetet valdes ut och abstract lästes igenom. Material om kampanjen och ramverken har även hämtats direkt från FN då det är därifrån kampanjen kommer.

*Tabell 2. Initiala sökningar om UNISDR och kampanjen Making Cities Resilient i Scopus.*

Sökterm inom titel, abstract och nyckelord	Träffar
"Making Cities Resilient"	13
UNISDR and resilien*	48
UNISDR and campaign	6
UNISDR and initiative	9

Litteratur om resiliens studerades för att utgöra ett analytiskt ramverk att använda vid utvärderingen av kampanjens implementering och effekt. Dessa begrepp var mer studerade än kampanjen vilket ledde till ett större utbud av material att studera. Här fokuserades det på att hitta litteratur som kunde bidra till att härleda fram aktiviteter och handlingar från de underliggande teorierna. Totalt undersöktes cirka 50 källor kopplade till resiliens i olika grader, där vissa valdes bort på grund av att den lokala kontexten inte var jämförbar eller där vissa hänvisade till samma primärkälla, varpå den valdes istället. Under litteraturstudien kunde via snöbollseffekten ytterligare litteratur inhämtas. Samtidigt har litteratur och referenser som tidigare presenterats under studietiden använts.

### 3.3 Dokumentstudie

Utöver litteraturstudien inhämtades dokument gällande kommunernas deltagande i kampanjen. Städernas självutvärderingar som rapporterades till UNISDR är exempel på sådana dokument, där samma frågor besvaras av deltagarna. Vidare har kommunernas hemsidor besökts för att ta reda på vilken mängd information gällande kampanjen som finns tillgänglig. Information från dessa hemsidor har kunnat leda vidare till andra projekt och samarbeten som städerna genomfört.

### 3.4 Intervjustudie

Av de tolv svenska medlemskommunerna valdes sex förebildskommuner ut för vidare studier i detta arbete. Urvalet baserades på att dessa kommuner varit medlemmar i kampanjen längst och därmed ansågs ha tillräckligt med data. De studerade kommunerna redovisas i Tabell 3.

*Tabell 3. Studerade kommuner och året de blev medlem.*

<b>Kommun</b>	<b>Medlem sedan</b>
Arvika	2013
Göteborg	2012
Jönköping	2012
Karlstad	2010
Kristianstad	2011
Malmö	2013

Personerna som valdes ut för intervju var personer som varit med vid olika möten och träffar för kampanjmedlemmar, genomfört självutvärderingar (LGSAT) eller kunde hittas via kommunens hemsida. Förfrågan om att delta i intervjun skickades ut via e-post till en början, senare ringdes vissa av personerna upp. I samband med detta informerades personen om syftet med examensarbetet och intervjun.

Intervjuerna utformades som halvstrukturerade intervjuer. Ett antal förbestämda frågor inför varje intervju men möjlighet att ändra ordning och formulering samt följa upp frågor gjorde intervjuerna mer situationsanpassade. Det såg även till att intervjuerna inte blev för ostrukturerade, något som Arksey och Knight (1999) menar kan ge så stora mängder kvalitativa data att allt inte hade kunnat bearbetats ordentligt inom ramen för arbetets omfattning. Samtidigt kunde frågorna anpassas till varje intervjutillfälle, för att exempelvis fokusera på vissa händelser eller områden. Intervjuerna formades därmed till viss del av respondenterna själva. Framtagandet av intervjumaterial har varit en iterativ process där frågor och formuleringar kunnat förändras och förbättras allteftersom de användes. Vidare studerades intervjuteknik och metodik från Kvale (1997) för att vidare förbereda inför intervjuerna.

Totalt genomfördes sju telefonintervjuer som varade ca 40–60 minuter. Personerna som intervjuades arbetade inom kommunen samt på MSB, se Tabell 4. Av de intervjuade var två män och fem kvinnor.

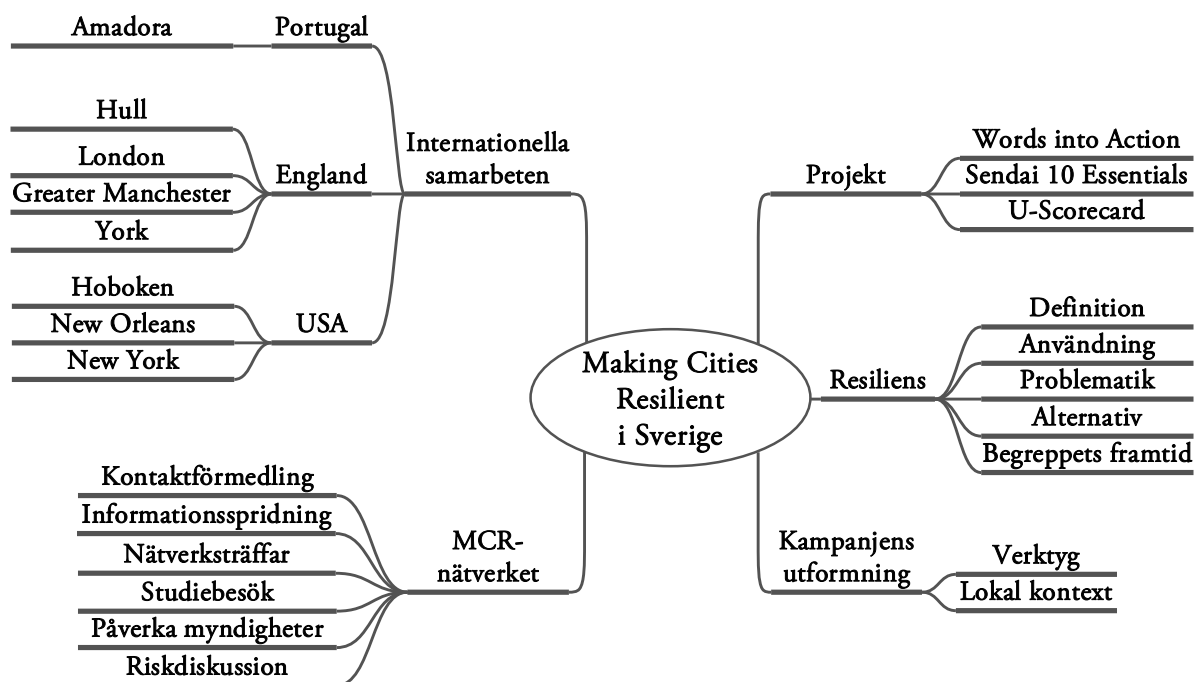
Tabell 4. Översikt av respondenter till intervjustudien.

Respondent	Roll
A	Säkerhetssamordnare
B	Nationell koordinators
C	Vattensamordnare
D	Landskapsarkitekt
E	Brandingenjör
F	Krisbereskapsamordnare
G	Översvämningssamordnare

Intervjuerna transkriberades för att underlätta sammanställningen av resultat och efterföljande analyser.

### 3.5 Analys

Efter transkribering av intervjuerna studerades intervjumaterialet för att identifiera viktiga teman. Transkriptionerna lästes igenom och viktiga teman som förekom togs ut som rubriker. Följaktligen kompletterades de med mer specifika underrubriker, eller delades upp för att tydliggöra skilda koncept. Allteftersom de olika transkripten tematiserades identifierades flera olika teman samtidigt som vissa sågs vara mer förekommande än andra. De mer förekommande har således fler underrubriker då de oftare och mer ingående diskuterades. I Figur 3 illustreras resultatet av denna analys. Till exempel visas sex områden som diskuterades i samband med det nationella Making Cities Resilient-nätverk som startats för medlemskommunerna. Aktiviteterna är inte sorterade efter någon inbördes rangordning.



Figur 3. Grafisk representation av teman och hierarkier från intervjuerna.

Dessa teman relaterades även till de begrepp och termer som låg till grund för det teoretiska ramverket, se Tabell 5.

*Tabell 5. Ramverkets fyra funktioner och tillhörande aktiviteter.*

<b>Funktion</b>	<b>Aktiviteter</b>
Förutse	Risk- och sårbarhetsanalyser Riskbedömningar Prognoser och rapporter
Uppfatta	Varnings- och övervakningssystem Påbörja aktivering av personal och resurser
Anpassa	Förhindra uppkomst Förmildra effekter Förbereda inför händelser/etablera beredskap Genomföra insatser Återställningsarbete Absorbera effekter Införskaffa utrustning
Lära	Utvärdera handlingar och händelser Förändra och utveckla arbetsprocesser Kunskapsutbyte

Intervjumaterialen från de olika intervjuerna har inte använts lika mycket då vissa delar blev mer relevanta än andra när de analyserades.

## 4. Resultat

*Följande kapitel redogör för de resultat som inhämtats från dokument-, litteratur- och intervjustudien. Resultaten som presenteras från intervjuerna speglar de intervjuades åsikter och erfarenheter, och behöver nödvändigtvis inte spegla den organisation de tillhör.*

### 4.1 Kommunernas uppfattning om deras mest allvarliga risker

I Arvika är risker från översvämningar ett riskområde som det arbetas mycket med. Detta sedan en större översvämning under 2000 då vattennivån i Glafsforden steg med cirka tre meter och orsakade stora störningar (Arvika kommun, u.å; KommunTeknik, 2001). Respondenten från Göteborg lyfte inte fram att några allvarliga händelser inträffat, men sa att under sommartiderna ökar sannolikheten för att något ska ske. De främsta riskerna för Göteborg är enligt respondenten översvämningar, skyfall, höjd havsnivå, höga flöden och på senare tid även släntinstabilitet. Jönköping hade ett skyfall 2013 som fortfarande är i närminnet på de flesta, säger respondenten från Jönköping, som fortsätter att nämna att sjukhuset var nära på att få stängas på grund av översvämningen. Vissa operationer ställdes in och folk uppmanades att inte söka sig till akutmottagningen<sup>4</sup>. Åtgärder har sedan dess genomförts i det drabbade området.

I Karlstads översvämningsprogram nämns översvämningen av Vätern 2001 till följd av höstregn som den största sedan 1937, och krävde signifikanta åtgärder (Karlstad kommun, 2010). Tillsammans med MSB nominerades Karlstad till 2013 års *Sasakawa Award for Disaster Reduction*<sup>5</sup> som erkännande för deras arbete med katastrofriskreducering. Under intervjun med respondenten från Kristianstad framkom inga särskilda händelser som inträffat, men översvämningsriskerna kunde hänföras till Helge å, havet och regnväder. Det var däremot kritiskt under 2002 när Hammarlundsvallen var nära på att brista (SMHI, 2014). Längre skyddsvallar har sedan dess börjat byggas, ett projekt som förväntas pågå till 2025, och ett antal pumpstationer har installerats för att hantera avrinning. När respondenten från Malmö intervjuades togs inga specifika händelser upp likt de som nämnts för de övriga kommunerna. Malmö har däremot upplevt ett antal översvämningar, bland annat under 2014 till följd av ett skyfall. I en rapport från Hernebring, Milotti, Steen Kronoborg, Wolf, och Mårtensson (2015) granskades och analyserades händelsen, där författarna påpekade att dessa problem måste lyftas i samhällsplaneringen. Ett resultat av detta är den skyfallsplan som tagits fram under 2016. En anledning till att Malmö anslöt till kampanjen var enligt respondenten för att få tillgång till ett nätverk som fanns i Europa.

För att övervaka de risker som kommunerna upplever nämndes vissa system och samarbeten. I Jönköping används bland annat SMHI:s verktyg för att mäta vattenflöden, vilket gör att kommunen själv inte behöver skaffa egna verktyg eller mätstationer. Flöden, mätnivåer och prognoser för Helge å inom Kristianstad redovisas på hemsidan för det kommunala övervaknings- och prognosystemet Flood Watch<sup>6</sup>. Karlstads kommunen använder modellen MIKE 21 som kalibreras mot uppmätta värden i Klarälven. Enligt Karlstads respondent är verktyget ett av deras viktigaste planeringsunderlag.

<sup>4</sup> <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=91&artikel=5601390>

<sup>5</sup> Se <https://www.unisdr.org/we/campaign/sasakawa>

<sup>6</sup> Se [Floodwatch.kristianstad.se](http://Floodwatch.kristianstad.se).

## 4.2 Det nationella Making Cities Resilient-nätverket

En av de mest framträdande effekterna av Making Cities Resilient i Sverige är nätverket för medlemskommuner som startats, där förutom svenska medlemskommuner vissa nordiska städer även deltar. Det har lyfts fram av alla respondenter som mycket positivt och givande. Nätverket grundades av representanter från Karlstad och Kristianstad med uppmuntran från MSB efter att de träffats på olika konferenser och ansåg att de ville göra det under mer organiserade former. Enligt Respondent B skedde det i samband med en workshop om Hyogo-ramverket. MSB fick förfrågan om att leda nätverket men lät städerna själva bestämma och styra. Istället tog MSB en mer stödjande roll:

Så det enda jag gör som kontaktperson från MSB är att se till att de har en uppdaterad lista över dem som de kan kontakta, och kanske rådgivning, olika föreläsare från MSB om de är intresserade av olika ämnen, eller kanske någon från andra myndigheter om de inte känner till dem själva. Dessutom deltar MSB:s samordnare för Sendairamverket i nätverksträffarna och presenterar aktuell information. MSB:s klimatanpassningssamordnare deltar också i dessa träffar eftersom denna fråga är av stort intresse för kommunerna. (Respondent B)

Nätverksträffar sker 1–2 gånger per år hos någon av medlemskommunerna. Under dessa träffar berättar MSB om vad som händer internationellt inom UNISDR och från kommunerna kan lärdomar från projekt och utbyten presenteras. I samband med mötena sker ofta studiebesök vid områden där projekt genomförts eller där kommunen stött på problem. Information från träffarna publiceras på MSB:s kampanjhemsida<sup>7</sup> och där finns även övrig information om kampanjen. Dokumentation finns från 2011 och framåt. Att visa upp projekt och områden var något som respondenterna lyfte fram som mycket fördelaktigt med nätverket, där en bland annat säger:

Och jag tycker också att det är det bästa med nätverket, när de träffas, att de går ut i stan också och visar upp någonting nytt. Antingen problem – det de inte har löst än, eller vad som har lösts, och sen blir det fantastiska diskussioner som inte kommer upp i en vanlig workshop. (Respondent B)

Här poängterar respondenten den spontanitet som uppstår när faktiska åtgärder visas. Detaljerade frågor om materialval, kostnad och tidsåtgång för vissa moment är frågor som inte ansågs troliga att förekomma annars. Detta informella och öppna forum tas även upp av andra respondenter som givande. Diskussionerna under träffarna behandlar enligt en del av respondenterna olika typer av frågor, det framkommer även att översvämningsproblematiken är det största området som behandlas. Att MSB bjuder in andra myndigheter upplevs som väldigt positivt då det ger insikt i de andra aktörernas roller samt möjlighet att vara med och påverka Sveriges utveckling:

Och det är ju det som är så kul också, när vi har det här lokala nätverket så är MSB där och man bjuder in kanske SMHI eller Boverket, eller det kan vara nån från Regeringskansliet. Vi har höga tjänstemän med oss som sitter på beslutsfattande positioner, kan vara, inte alltid, men ibland så har vi det, och vi kan ha en diskussion. Det är högt till tak, och vi får den här förståelsen för varandra ... (Respondent A)

Samtidigt ger det enligt Respondent B MSB möjlighet att få återkoppling och synpunkter på lagstiftning, även om detta inte är exklusivt just för nätverket. Vidare säger respondenten att det är givande att kunna ta del av kommunernas behov och vad de behöver stöd inom. Ett exempel som togs upp här var att söka finansiering och hur MSB kan informera om vilka anslag som finns och bistå med hjälp i processen. Om

<sup>7</sup> Se <https://www.msb.se/makingcitiesresilient>.

detta kommenterade Respondent G och påpekade att det önskades mer styrning från myndighetsnivå då medlemskommunerna ofta kommit längre än myndigheterna i dessa frågor:

... vi städer som är med i den här svenska kampanjen, vi har legat så långt före myndigheterna i det här arbetet. Svårigheten för oss är ju egentligen att vi inte haft nåt styrmedel eller nånting från myndigheterna. .... Så det har varit viktigt för oss att jobba på mot olika myndigheterna och så här för att de ska förstå vilken sats som vi städer och kommuner är i.

Vidare tycker Respondent G att nätverket är ett bra sätt att komma i kontakt med aktörer som det annars kan vara svårt att få tag på. Kommuner som inte är med i kampanjen men som har kontakt med en medlemskommun kan via nätverket föras samman med någon i nätverket och få stöd. Även om utomstående kommuner kan ta kontakt med en kommun i kampanjen som de tidigare inte pratat med påpekar vissa av respondenterna att det underlättar att delta i nätverksträffarna.

Respondenterna ställer sig positiva till att fler går med i kampanjen och ansluter sig till nätverket. MSB ser gärna att fler ansluter sig. På så sätt kan fler vara med och dela med sig av synpunkter samt ta sig an utbyten och projekt. Tid och resurser att avsätta till kampanjen har visat sig vara utmaningar som uppstått, som medlemmarna lyckats hantera men som kan sätta stopp för mindre kommuner:

Många kommuner är helt upptagna med deras dagliga riskhanteringsarbete. Så det är bara de som inser mervärdet i MCR-träffarna som prioriterar nätverket. Tid och finansiering för att kunna delta i träffarna är definitivt ett hinder för mindre kommuner eftersom alla deltar på egen bekostnad. (Respondent B)

Mindre kommuner som kan dra nytta av att gå med i resilienskampanjen men inte har resurser att lägga på exempelvis resor till nätverksträffarna tror Respondent B kan gynnas av att argumentera för en större budget:

Jag tror faktiskt att de vinner på att argumentera för en högre budget för förebyggande av olyckor. Om en kommun skulle kunna få något mer pengar för förebyggande av olyckor, då skulle de ha extra pengar att bidra i nätverket och i ett eventuellt EU-projekt eller en internationell konferens.

Det kommunerna får ut av kampanjen tror Respondent B många är positiva till, däremot kan den ytterligare krävda tiden och resurserna bidra till skepticism. Samtidigt finns det kommuner som inte har vetskap om kampanjen. För att identifiera kommuner som kan dra nytta av att gå med i kampanjen föreslår Respondent C att kampanjen kan marknadsföras via Länsstyrelserna. Nätverket ansågs inte heller behöva växa sig för stort, något som Respondent C påpekar:

Men det är alltid bra att ha ett nätverk med inte alltför många personer, utan att man börjar känna varandra litegrann, och där man delar samma problematik och då kan ta reda på saker tillsammans, det är alltid nyttigt.

Det görs generellt sett inte reklam för kampanjen eller nätverket, men det lyfts fram positiva aspekter med att göra det. Om en kommun visar att de arbetar med dessa frågor för trygghet och säkerhet skulle det enligt Respondent A nog ses som positivt när till exempel företag letar platser för att etablera sig. Inom politiken har medlemskapet kunnat ses som en viss status enligt Respondent D, vilket har hjälpt dem litegrann. På liknande sätt menar Respondent C att de försöker medvetandegöra medlemskapet i kampanjen inom kommunen för att visa att de är med och att det de gör är viktigt. Att göra reklam för kampanjen likt tjänstemännen i Portugal som har kampanjens emblem i sina mail verkar däremot inte troligt att genomföra i Sverige i dagsläget, enligt Respondent A. Några av respondenterna påpekar att det finns lite kunskap om kampanjen, och att lyfta fram just detta projekt framför andra är något som de tror kan komma att

ifrågasätts. Utöver detta påpekar en av respondenterna vikten av konkreta handlingar över att göra reklam för kampanjen:

Det viktigaste är ju att det blir åtgärder vidtagna, helt klart. Sen är vi ju med i kampanjen och om vi kontaktas på nåt sätt så är vi positiva och försöker att ställa upp som medlem i kampanjen. Annars gör vi inte direkt någon reklam eller så för kampanjen utan den är positiv och vi har tillgång till ett nätverk, och där är vi rätt så nöjda för vår del. (Respondent E)

Nätverket och det samarbete som uppstått mellan kommunerna är något som respondenterna påpekar att de kommer hålla vid liv även efter att kampanjen gått mot sitt slut.

### 4.3 Självtvärdering med LGSAT

Förutom Kristianstad så har kommunerna som intervjuats genomfört självutvärderingar med hjälp av LGSAT som en del i kampanjen. Rapporterna finns på UNISDR:s hemsida PreventionWeb. Verktøget anses av respondenterna som genomfört utvärderingarna inte ha bidragit särskilt mycket till kommunerna, dels på grund av verktygets generella utformning samt att det redan fanns etablerade organisationer inom kommunerna. Däremot poängterar respondenterna att de vet att verktyget hjälpt andra.

När rapporterna studerades kunde ett antal frågor identifieras där majoriteten av svaren hade mycket låga betyg. En av dessa frågor handlade om ekonomiska incitament i kommunen för att hushåll och företag ska investera i katastrofriskreducering, genom exempelvis skattereduktion eller sänkta försäkringspremier (Essential 2, fråga 5). Svaren säger att det till större delen är en fråga för den privata sektorn då det regleras mellan försäkringsbolag och försäkringstagare. I Jönköpings svar påstås det att kostnader för premier och skadeersättning håller på att justeras utifrån översvämningsrisker (Jönköpings kommun, 2013). Samtidigt antyds det att vissa riskområden kan undvikas i framtiden genom regleringar i stadsplaneringen. En annan fråga som också fick låga betyg handlar om hur medvetna invånarna är om evakueringsplaner eller evakueringsövningar i kommunen (Essential 7, fråga 4). Rapporterna visar att det saknas evakueringsplaner eller information för att kunna besvara frågan. Det hänvisas också till att det är polisens ansvar samt att det är en ovanlig företeelse med så stor evakuering i Sverige.

### 4.4 Projekt och utbyten

Genom nätverket kan MSB erbjuda kommunerna att delta i både nationella och internationella projekt och samarbeten. Nedan presenteras två av dessa som konkret kan kopplas till kampanjen och som togs upp under intervjuerna. Kommunerna har genomfört andra projekt och samarbeten som inte nödvändigtvis har samma koppling till kampanjen eller diskuteras i samma detalj, varför de inte tas upp här.

#### 4.4.1 U-SCORE

Arvika och Jönköping deltog i pilotprojektet U-SCORE under 2015–2016 tillsammans med Greater Manchester och Stoke-on-Trent i England samt Amadora i Portugal. Projektet innebar att testa och utvärdera ett antal indikatorer som var avsedda för att se hur utvecklad kommunens krishanteringsorganisation var. Återkopplingen användes för att förbättra verktyget innan det lanserades under namnet U-Scorecard. MSB hade sett att det fanns intresse hos Arvika och Jönköping för att arbeta i dessa projekt och kunde få med dem i samarbetet. Verktøget U-Scorecard ska hjälpa städer och kommuner att övervaka och utvärdera deras implementering av Sendairamverket och finns i två olika beskrivande former: en preliminär och en detaljerad (UNISDR, 2017a, 2017b). Det baseras på *The 10 Essentials* från



Making Cities Resilient. Verktöget utvecklades tillsammans med United States Agency for International Development (USAID), Europakommissionen, IBM samt AECOM.

Respondent A, som deltog i projektet, lyfter fram styrkan i det svenska decentraliserade systemet med kommuner och jämför det med system som är toppstyrda. I och med detta säger respondenten att "... för att få robusta och starka länder behöver man ha ett starkt självstyre, eller lokalt självstyre."

Att genomföra självutvärderingar gav enligt Respondent A insikt i hur olika inställningar kan påverka genomförandet och resultatet, bland annat olika länder emellan:

I Sverige när man fyller i en utvärdering så, generellt, säger man kanske att saker och ting är lite sämre än vad de är. För om man säger det så kan man gå till sin politiker och säga att vi behöver mer pengar för att jobba med det här. Medans man i England vill visa att man är duktig för då får man mer utrymme att jobba med sina frågor, så därför kanske man säger att man är lite bättre än vad man egentligen är. Det var en väldigt tydlig skillnad när vi gjorde den här självskattningen av våran egen förmåga där vi vet att Sverige egentligen inte är speciellt dåliga men vi underskattar oss hela tiden, vilket gör att man kan ju inte jämföra emellan länder för vi har helt olika glasögon på oss när vi fyller i indikatorerna.

En annan lärdom från projektet som lyfts fram av respondenten är att det inom en kommun behöver arbetas på tre nivåer för att förhindra olyckor:

Det var nåt vi tog med oss när vi jobbar vidare, att vi måste jobba på alla tre plan. Att vi är med i samhällsplaneringen, att vi är med och tittar var vi behöver ta fram tekniska lösningar och att vi är med och gör beredningsplaner för risker. Det är tre olika sätt att hantera det.

Vidare menar respondenten att återuppbyggnad i form av *build back better* var något som också togs upp, och att det som ska byggas upp ska vara mer robust än det tidigare var en lärdom som togs med till kommunens risk- och sårbarhetsanalyser.

#### 4.4.2 Göteborg – New Orleans

Göteborg och New Orleans i Louisiana, USA, genomförde under 2015 studiebesök i respektive stad i forskningssyfte. En anledning till att det blev av var enligt Respondent D för att MSB föreslog samarbeten med europeiska städer, något som Göteborg redan hade. Istället föreslogs ett mer internationellt utbyte vilket ledde till ett samarbete med en av USA:s myndigheter som inriktar sig mot just katastrofärbete, Federal Emergency Management Agency (FEMA), en underorganisation till Department of Homeland Security (DHS) som MSB hade samarbete med. New Orleans drabbades kraftigt av orkanen Katrina 2005 och det efterföljande arbetet ansågs representanter från Göteborg kunna dra lärdom av. Under studiebesöken förekom föreläsningar och fältutflykter (MSB, 2016b). I slutändan togs en gemensam rapport fram som redogör för det som utbytet behandlade (se Mitchell (2015)). Utbytet sponsrades till viss del av MSB och är en typ av projekt som MSB hade planer på att erbjuda fler av de som gick med i kampanjen enligt Respondent B. Detta har dock inte utnyttjats till fullo ännu, men ambitionen att fortsätta med dessa utbyten finns kvar.

#### 4.4.3 Övriga projekt

Nedan presenteras några övriga projekt som nämndes av respondenterna, men som inte diskuterades vidare särskilt mycket.

### Nya 10 Essentials till Sendairamverket

Efter att Sendairamverket antogs 2015 deltog en representant från Karlstad kommun i en internationell arbetsgrupp för att ta fram en ny handbok till kampanjen, som bland annat inkluderade tio nya *Essentials*, se Bilaga B (UNISDR, 2017c).

### Words Into Action: Implementation guides for the Sendai Framework

*Words Into Action* är en samling riktlinjer i form av rapporter för implementeringen av Sendairamverket. Malmö har haft en person som deltagit i arbetet med att ta fram en av dessa rapporter, som fokuserade på implementering av resiliens (UNISDR, 2018).

### Studiebesök England, 2011

Genom kampanjens initiativ *city-to-city learning* reste representanter från Karlstad och Kristianstad till Hull, London och York i England 2011 för att lära sig om Englands hantering av översvämningsrisker (Karlstads kommun & Kristianstads kommun, 2011). Under besöket kunde ländernas aktörer utbyta erfarenhet om problem och utmaningar de stött på, till exempel nämns det att Sverige upplevdes ha mindre problem än England och Wales med att involvera allmänheten i översvämningsproblematiken. För de svenska representanterna finansierades resan av Sveriges nationella plattform för arbete med naturolyckor.

### Studiebesök Hoboken, 2014

Svenska ambassaden i Washington bjöd in Karlstads Universitet och kommunen för att utbyta erfarenheter om klimatanpassning (Karlstads kommun, 2014). Inbjudan från ambassaden nämner Karlstads medlemskap i kampanjen som bevis på deras arbete med klimatpåverkan. I samband med resan besöktes Hoboken, New Jersey, som också är en medlem i Making Cities Resilient. Hoboken blev svårt drabbad av orkanen Sandy 2012, och erfarenheterna därifrån var något som besökarna fick ta del av.

## 4.5 Betydelsen av ordet resiliens inom nätverket

Respondenterna har olika synsätt på begreppet resiliens och dess användbarhet i Sverige. Fem av respondenterna använder resiliensbegreppet i olika sammanhang. Generellt används det inom kampanjen, den lokala organisationen och inom FN-projekt med till exempel UNISDR. Utåt mot allmänheten använder vissa istället robusthet och motståndskraft, något två av respondenterna använder istället för resiliens överlag. En annan respondent nämner att krisberedskapens tre principer denne ofta använder. I liknande mening nämner en respondent att arbetssättet under kriser behöver komma in i vardagen för att förbättra förmågan att hantera större kriser:

Det är ju så sällan det sker en extraordinär händelse av den digniteten så att det ska kallas för en extraordinär händelse. Utan, för att kommunen ska bli duktig på att hantera samhällsstörningar, kriser och stora olyckor behöver man liksom få testa det här även i vardagen. (Respondent A)

Två av respondenterna anser resiliens vara ett viktigt begrepp och förespråkar dess användning. Problem med användandet av resiliens som lyfts fram är bland annat att det är svårdefinierat och att det saknas en central definition och översättning av begreppet. En följd av detta är enligt respondenterna subjektiva tolkningar. När Respondent E frågades om dennes syn på begreppet och dess användningsbarhet förändrats något under de senaste åren blev svaret: "Nej, det är bara synd att det inte används mer i Sverige, det är lite främmande för vi har olika tolkningar och olika syn på det begreppet." Diskussionen om resiliensbegreppet har enligt respondenterna ofta tagits upp under nätverksträffarna, utan att de kommer överens om vad de ska kalla det. Som Respondent A uttrycker det: "Vad man vill göra, det är vi nog ganska överens om. Men

sen vad vi ska kalla det, det har vi inte kommit fram till." Här påpekar en respondent att användningssättet som finns i Sendairamverket och i det internationella sammanhanget blir väldigt brett i svensk kontext, samtidigt som det är olika aktörer som hanterar de olika frågorna:

Där har man ju även tagit med resiliens när vi pratar alltifrån terrorhot till biologiska .... Om det från första början bara handlade om naturolyckor där det var ganska enkelt och hanterbart så har det nya ju blivit skydd mot alla olyckor som kan hända. Då blir det ett väldigt stort område, och det som vi hamnar närmast är väl våran RSA<sup>8</sup> där vi tittar närmare på kommunens verksamhet. Sen finns det ju också säkerhetsavdelningen hos räddningstjänstförbundet, de jobbar ju med trygghet och de frågorna. Olika frågor ligger på olika ställen i vår kommun, så allt är inte samlat på ett ställe. (Respondent G)

Exempel på aspekter som tas upp i samband med vad resiliens innebär är att arbeta förebyggande, acceptera viss sårbarhet och utveckla en förmåga för anpassning. Att se på tidigare inträffade händelser som indikation på att det är risker som behöver hanteras kommenterar bland annat Respondent C i samband med en tidigare översvämning i kommunen: "... det är inte bra att det händer, men ibland så kan det vara en bra ögonöppnare för många." På samma sätt lyfter respondenten från Arvika fram att översvämningen som skedde där fortfarande finns kvar i minnet hos de som bodde där då, och att det därmed finns viss förståelse och acceptans för kommunens arbete med dessa risker. Respondent C uttrycker det så här gällande att acceptera att risker inträffar:

... först försöker man att förhindra det, och när det inte går försöker man bygga bort det, och går inte det heller så måste man då ha en plan för vad man ska göra. Så det är väl de tre stegen som man jobbar med när det gäller samhällsutbyggnad, i kommunen i alla fall.

Den mest ingående diskussionen om resiliensbegreppet hölls med Respondent F, som var den som mest förespråkande begreppet och även den som verkade ha tagit till sig av begreppet mest. I samband med anpassningsbarhet nämner Respondent F Sveriges hantering av ökade antalet flyktingar, där det trots allt kunde hanteras till viss mån. Trots kritik kommer respondenten med ett annat sätt att se på hanteringen: "Det är inte dåligt att nånting gick fel, utan det är fantastiskt att så mycket gick rätt." Om inställningen till hanteringen av kriser i kommunen påpekar Respondent A att både större och mindre kriser i dennes kommunen hanteras på liknande sätt, och i stort sett innefattar samma personer. På så sätt fungerar organisationen enligt respondenten likvärdigt när större händelser inträffar, och omställningen blir mindre krävande.

De som förespråkar robusthet eller motståndskraft associerar orden med liknande termer som diskuteras om resiliens, och menar att det är onödigt att införa ett nytt begrepp (resiliens) när det finns lämpliga svenska ord. Respondent D anser resiliens vara något av ett modeord, och är en av de som använder robust istället, men menar ändå att de resonerar i resiliens termer.

Även om inte respondenterna använder just resiliens som ett gemensamt begrepp anser de flesta att det finns fördelar med att använda gemensamma definitioner och begrepp. En respondent påpekar att det är lagstiftat vad en samhällsviktig verksamhet är och lyfter fram att det kanske kunde vara något för resiliens. Det påpekas däremot av Respondent C och E att i takt med att fler engelska begrepp tas upp i svenskan och används kan nog resiliens accepteras och användas i framtiden.

---

<sup>8</sup> Risk- och sårbarhetsanalys

MSB har inte för avsikt att bestämma eller reglera vilka begrepp kommunerna använder enligt Respondent B. Här anser respondenten att det är upp till kommunerna att avgöra vad som passar dem bäst. Samtidigt säger en annan respondent att MSB hade kunnat ta sig an ämnet på ett annat sätt genom att ta en roll i att driva frågan:

Men jag tror att MSB hade behövt ta en mycket större roll kopplat till Sendairamverket och börjat prata resiliens, liksom, och bygga nätverk utifrån det. För att någon måste tolka vad resiliens är i Sverige, och hur bygger man resiliens, och hur man kan göra det i våran förvaltningsorganisation. (Respondent F)

Det är främst denna respondent som pratar om nätverkets bredd inom de frågor som behandlas och menar att diskussionen om resiliens har åsidosatts för översvämningsproblematiken, och att MSB dragits med lite. Respondenten säger bland annat att de vill ha utbyten om strategisk resiliens, inte så kallad *typhändelseresiliens*:

För jag tyckte det var lite underligt att ha ett nätverk som heter *Making Cities Resilientnätverk* fast vi pratar översvämnings, och vi åker runt på studiebesök och tittar på hur man bygger vallar, när vi egentligen behöver tänka strategiskt: Hur bygger man resiliens? Hur ändrar vi styrsystem? Hur får vi finansiering som klarar av att vi har påfrestningar i samhället? .... Hur ska vi investera för framtiden, som vi gör med skyfallsplanen, fast man har en politik som jobbar i fyra år i taget? Hur ska vi få politiken att investera långsiktigt? Det är såna saker vi behöver diskutera, inte hur man bygger [en] vall i en kontext liksom. (Respondent F)

Respondent F påpekar också att nätverket nog har formats av att de som var med från början var med utifrån naturhändelser. Detta har bland annat bidragit till att respondenten, för sin kommuns räkning, nu söker sig till andra nätverk när resiliens ska diskuteras, och istället kommer tjänsteperson med sakkunskap kopplat till översvämningsproblematik delta på kommande nätverksträff. Att nätverket formats efter de frågor som initialt var aktuella bekräftas när respondenterna pratar om de vanligaste riskerna i sina kommuner. Många av riskerna är olika typer av översvämnings, höga flöden, skyfall och skred. Sociala och ekonomiska risker förekommer mer sällan och ingår inte i vissa av respondenternas roller.

Respondent C håller med om att nätverket nog kan gynnas av att ha ett bredare perspektiv på riskfrågorna, men menar samtidigt att nätverket nischat in sig på dessa frågor då de som träffats arbetat mycket med de problemen.

## 5. Diskussion

*I detta kapitel granskas och analyseras resultaten utifrån presenterade teorier från litteraturstudien och identifierade teman. Vidare diskuteras examensarbetets besvarande av frågeställningarna, dess genomförande och några synpunkter som uppkommit under arbetets gång. Samtidigt ges förslag på framtida forskning.*

### 5.1 Ramverksanalys

Genom att se till det analytiska ramverk som tidigare presenterats kan vissa av aktiviteterna återfinnas i det arbete som de studerade kommunerna genomför, och som kan relateras till den existerande förvaltningsmodellen.

#### 5.1.1 Förutse

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser för att kunna förutse kommande händelser är sedan tidigare ett etablerat koncept inom kommunerna då det bland annat är lagstadgat<sup>9</sup>. Samtidigt genomförs prognoser för riskerna som identifierats i kommunerna som sammanställs i rapporter för att det ska vara möjligt att planera inför framtiden. Från kampanjen har nätverkets fokus dock legat på natur- och klimatrelaterade risker. Sociala och ekonomiska risker hanteras inte i samma grad av respondenterna då de bland annat ses vara "nyare" risker samtidigt som de inte hamnar inom de vardagliga arbetsrollerna. Sådana risker ska tas upp i kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, vilket också kan förklara varför det inte blivit aktuella frågor i nätverket.

Kommunerna ser delvis till tidigare inträffade händelser när framtida scenarier ska planeras inför. I kommunerna där översvämningar inträffat och lever kvar i minnena hos de drabbade finns det både lokal kunskap och implicita värderingar för dessa risker. Vidare har inträffade händelser i olika grader sammanställts i formella rapporter som på explicita sätt delger för händelseförlopp och konsekvenser. I samband med utbyten har områden som drabbats av risker studerats då den egna kommunen kanske inte erfart liknande påfrestningar men har identifierat dem som möjliga scenarier.

#### 5.1.2 Uppfatta

Olika system fanns generellt på plats för övervakning av de risker som ansågs vara mest allvarliga i kommunerna. Här involveras både lokala företag och myndigheter (SMHI) för att utföra mätningar som sedan ligger till grund för övervakningen. Detta är tecken på en vidare decentralisering där kommunens ansvar delgivits till andra aktörer som har mer kunskap och möjlighet att genomföra uppgifterna tillfredsställande. Dessa övervakningssystem kan även till viss del agera som tidiga varningssystem beroende på systemets responstid och vilken typ av händelse som inträffar. Ett exempel på ett varningssystem som etablerats runt omkring i Sverige är *Viktigt meddelande till allmänheten (VMA<sup>10</sup>)*. Vidareutvecklingen av varningssystemet innebär inkludering i sociala medier och utskick till mobiltelefoner.

#### 5.1.3 Anpassa

Respondenterna inser att alla risker inte kan förhindras eller förmildras, och accepterar viss sårbarhet. Istället för att helt undvika områden som kan drabbas av översvämningar genomförs åtgärder för att samhället trots riskbildningen ska finnas kvar och fortsätta att fungera. Här påpekade vissa respondenter att samhället behövde

<sup>9</sup> (SFS 2006:544)

<sup>10</sup> Se <https://www.msb.se/vma>

*anpassa sig*, vilket ur ramverkets terminologi blir något otydligt. Denna inställning kan ställas i relation till hur Bergström (2017) lyfter fram ett tema om att resiliens har representerat hur olika nivåer i samhället antagit en optimistisk inställning till att försöka anpassa sig till påfrestningar och störningar i samhället, samt konsekvenserna som följer. Vad de troligtvis menade var att släppa på kraven om att förhindra och förmildra och istället skapa beredskap för att agera när kriser uppstår och fördela om resurser. Trots det fokuserades mycket på att förhindra och förmildra riskerna i kommunerna, vilket är rimligt då det är proaktiva aktiviteter som kan ha mycket betydelsefulla effekter när kriser uppstår. Exempelen med ekonomiska incitament och evakueringsplaner för allmänheten från LGSAT visar att det är saker som inte inkluderas i deras fokus på kommunens resiliens i lika stor grad som naturolyckor, och på grund av det fått mindre uppmärksamhet. Det kan ses som en insikt om att förhindra och förmildra inte är felsäkra funktioner, och att kriser som tar sig genom skydd som satts upp bättre hanteras genom beredskap, planering och respons. Med översvämningsproblematiken som huvudfokus i nätverket innefattas inte andra riskområden i kommunen i samma omfattning.

Införandet av krisledningsnämnder har etablerat lokala beredskapsgrupper som kan genomföra snabba beslut under kriser, och med kommunal räddningstjänst som del i krisberedskapsorganisationen finns även resurser för att genomföra respons under kriser. Samverkansområdena är grupper som tillsammans kan bidra med anpassningsförmåga då samhällsviktiga funktioner går samman för att gemensamt hantera i synnerhet fem punkter som bidrar till bättre förmåga att hantera kriser. Med kritiska beroenden mellan samhällsviktiga verksamheter kan gemensamma prioriteringar lyftas fram och fokuseras på och bidra till bättre förmåga att agera. Med samverkansområdena utgår det från att aktörerna representeras på lokal nivå och att eventuell spänning lättare hanteras.

Återställningsfunktionen speglas inte direkt i krisberedskapens tre principer, vilket innebär att det inte är lika uttalat hur kommuner ska agera efter kriser för att återställa sina funktioner. Detta ses som en följd av decentraliseringen och kommunernas ansvar. Det är därmed upp till kommunerna att utforma återställningen. Här kommer erfarenheter, eller bristen på erfarenheter, av tidigare händelser in som indikatorer för hur risker drabbar samhället och hur återställningen kan se ut.

### 5.1.4 *Lära*

Lärandet sker främst som inkrementellt lärande där nyheter och ny information presenteras, och modeller uppdateras. Episodiskt lärande relateras till nya insikter hos respondenterna om hur problem bör bemötas, exempelvis nya sätt att hantera översvämningsrisker. Det transformerande lärandet relateras endast till översvämningsarna i Arvika, Jönköping och Malmö som hade större konsekvenser och ledde till större åtgärder. Lärandeprocesserna har tagit olika former då kommunernas förutsättningar och erfarenheter styr utvecklingen. Genom Making Cities Resilient-nätverket har kunskap och erfarenheter inom översvämningsproblematiken delats genom informationsmöten, rundvandringar, studiebesök och större projekt. Vidare har kunskap om nätverksskapande byggt vidare kommunernas förmåga att söka upp aktörer och städer, exempelvis andra medlemsstäder i kampanjen för att inhämta inspiration inför projekt. Där projekt krävt information om vissa typer av händelser som inte inträffat i kommunen nätverket och kampanjen kunnat användas för att nå de med sådana erfarenheter. Den sista punkten för samverkansrådet berör spridning av erfarenhet och kunskap från arbeten och resultat. Att lärandet haft så central roll i anammandet av resilienskampanjen och utformat ett nätverk för en viss typ av risker indikerar att aspekten saknas i förvaltningsmodellen. Kommunerna i mindre utsträckning kontaktat varandra tidigare om dessa

frågor. Det betyder inte att det varit ett aktivt val att inte söka kontakt. Snarare har det saknats ett större perspektiv på att den problematiken som finns i kommunen även existerar på andra håll.

### 5.1.5 *Slutsats*

Analysen visar att kommunernas sätt att arbeta på, i synnerhet mot översvämningsproblematiken, har starka kopplingar till resiliensbegreppets essentiella funktioner. Både krisberedskapens principer, samverkansområdena och förvaltningsmodellen i stort täcker in mycket av det som inryms i ramverkets funktioner för resiliensbyggande. Det ses att aktiviteter som förespråkas finns lagstadgade och har blivit anammade i den svenska krishantering. Uppfattningen från intervjuerna är att respondenternas inställning till detta angreppssätt inte enbart hölls av dem själva, utan accepterades hos aktörer de arbetade med.

## 5.2 Resiliens och kommunalt självstyre

Både resiliensbegreppet och Sveriges uppdelning med kommuner förespråkar decentralisering och att förflytta delar av ansvaret till lokala aktörer. Att respondenterna medger att de inte har en gemensam definition tyder på att insikterna inte kommer från samma förståelse för begreppet, utan från erfarenheter av dessa risker i kommunerna. Resiliensbegreppet som det förespråkas i kampanjen och definieras enligt UNISDR byggs från lokal nivå och uppåt, och kan inte ses ha skapat någon ytterligare mening hos de som arbetar med frågorna. De känner till definitionen men den har inte lyckats skapa betydande mening hos dem, då mycket arbete fortskrider som förut och det debatteras om begreppets relevans och definition. En bidragande faktor till denna utveckling kan vara att de som varit med och utvecklat kampanjen och dess riktlinjer och ramverk har erfarenheter från kris- och katastrofhantering på lokal nivå, och därigenom arbetat in dessa i kampanjen. Genom detta kan det då argumenteras för att det som förespråkas för att bygga resiliens på lokal nivå delvis kommer från insikter på den lokala nivån, då det är där som dessa värderingar lett till framgångar. Att de svenska kommunerna då lever upp till dessa kriterier blir ur den synvinkeln mer uppenbart och naturligt. En skillnad blir då att det inom kampanjen samlas erfarenheter från olika delar i världen, varefter de kategoriseras under begreppet resiliens, något som de lokala aktörerna inte på egen hand gör. Kommunerna i det svenska systemet med decentralisering har byggt upp relevanta arbetssätt och synsätt som nu stämmer överens med kampanjens vägledning, utan resiliensbegreppet som vägledande begrepp. Resiliensbegreppet ses därmed inte haft en central roll i denna utveckling. Som Manyena (2006) påpekade ansåg vissa respondenter att begreppet inte tillförde något nytt till kommunerna, utan bidrog till diskursen. Det kan även vara av liknande anledningar som begreppet fått fäste. Det som förespråkas är saker som anammats i kommunerna, och då fås bekräftelse för det genomförda arbetet och kommunen kan bevisa att den är resiliens. Bekräftelsen nämndes av vissa respondenter med att få igenom beslut. Vid högre samhällsnivåer med större geografiskt ansvar och andra typer av risker att hantera har kanske inte denna utveckling spridit sig lika långt, och där kan en större acceptans för resiliensbegreppets bidrag ses. På en strategisk nivå där fokus inte är på typhändelser utan organisationens förhållningssätt till risker i samhället finns andra förutsättningar för att resiliensbegreppet kan skapa mening. Den respondent som förespråkade ett bredare perspektiv och mer helhetlig syn på resiliens är samordnare i kommunen och arbetar på en strategisk och övergripande nivå. Resiliensbegreppets bidrag kan därmed skilja sig beroende på om ens roll.

## 5.3 Införandet av resiliensbegreppet

Att avsaknaden av en gemensam definition av resiliensbegreppet lyfts fram samtidigt som UNISDR har en definition av begreppet som respondenterna känner till leder till frågan om vad som krävs för att det ska bli ett accepterat begrepp. Det betyder inte att definitionen av begreppet är det väsentliga, utan att begreppets

meningsskapande i svensk kontext är av vikt. Bevisligen råder det delade meningar bland medlemmarna om resiliensbegreppets meningskapande inom svensk krishantering. Ramverksanalysen visar att av det resiliensbegreppet förespråkar görs mycket redan i kommunerna. Skepticism uppstår när resiliensbegreppet och kampanjen inte ses tillföra något nytt. Eftersom resiliens används internationellt inom FN och andra sammanhang finns tydligt incitament att ta ställning för användandet. Att begreppet används mer i Sverige är vidare tecken på att det etableras mer i Sverige.

För att resiliensbegreppets mening och innebörd inte ska bli för tvetydlig kan insatser för att driva utvecklingen krävas. Att MSB på ena fronten använder resiliens och förespråkar en kampanj för att främja städers och kommuners resiliens, för att sedan inte ha åsikt i frågan om de svenska kommunerna i Making Cities Resilient-nätverket ska använda begreppet är något myndigheten bör ta tag i. Detta är ett exempel på den spänning som kan uppstå inom förvaltningsmodellen. MSB har utrett begreppet och lyft fram fördelar med begreppet, samt beviljat pengar till ett forskningsprojekt om resiliens, vilket kan tolkas som positiv inställning till begreppet. Tydligare ståndpunkt om begreppet är önskvärt för att reda ut problematiken som påvisats.

En annan diskussionsfråga om begreppet är hur fördelaktigt det är att en central myndighet förespråkar gemensamt användande av ett begrepp som förespråkar decentralisering. Kommunerna borde kunna ta till sig av resiliensbegreppet då förvaltningsmodellen med kommuner stämmer väl överens med den decentralisering som förespråkas av resiliensbegreppet. Fördelen med detta blir att det går att anamma en central definition av begreppet då det trots det finns mycket utrymme för lokala kontexter att uttrycka sig.

Att tydligare anamma en gemensam definition av resiliensbegreppet, till exempel från UNISDR, kan strömlinjeforma språket och ramverket som används. Vidare kan det underlätta för specifika kommuner att delta i internationella samarbeten, om terminologin som används känns igen och är relevant. Sveriges arbete med dessa frågor kan då presenteras som mer enhetliga och lättare jämföras i olika kontexter. För att resiliensbegreppets införande ska bidra till krishanteringen i Sverige behöver begreppet ses som någonting mer än ett förhållningssätt till en viss typ av risk.

### 5.4 Making Cities Resilient-nätverket som översvämningsnätverk

När resilienskampanjen mötte den svenska förvaltningsmodellens decentraliserade kommuner med eget stort ansvar sågs tidigt inte tillräckligt mycket nytt för att resiliensbegreppet skulle accepteras och etableras. Till följd av detta behövde inte en djupare förståelse för resiliensbegreppet anses krävas, varpå det heller inte riktigt ställdes i relation till hur kommunerna arbetade. Mycket av det kampanjen erbjöd täcktes visserligen redan upp av kommunernas organisationer, men via Making Cities Resilient-nätverket kunde samverkan mellan kommunerna och vissa myndigheter förbättras, och internationella projekt och utbyten erbjudas. Detta var någonting som förut inte var lika etablerat inom de studerade kommunerna. Att nätverket inte var en ursprunglig del av kampanjen utan startades självmant av lokalt involverade aktörer tyder på att det inte heller var en del i UNISDR:s strategi för att bygga resiliens. Nätverket har således inte etablerats ur ett perspektiv av samhällslig resiliens, utan det sågs möta ett behov av samverkan mellan lokala aktörer inom scenariobaserad katastrofhantering. I jämförelse med samverkansområdena är det i Making Cities Resilient-nätverket mindre olika aktörer som är med, vilket lett till djupare och detaljerade erfarenhetsutbyten. Detta är nog en viktig förklaring till att nätverkets omfattning mycket rör sig kring natur- och klimatfrågorna. Samtidigt betyder det inte att ett bredare spektrum av aktörer direkt bidrar till mer strategiska frågor, utan istället kan det leda till mer skilda frågor på mindre detaljerade nivåer. För de flesta medlemmarna i nätverket



är inte det önskvärt då de i dagsläget får ut det de vill ha gällande de risker de själva arbetar mest med. Denna inriktning kan även ha effekten att mindre kommuner som inte har resiliensbegreppet i åtanke känner större incitament att gå med om översvämningsrisker är förekommande, det blir på så sätt tydligt vad nätverket kommer handla om. Men är inte dessa risker förekommande är det i dagsläget svårt att se hur de ska motiveras att gå med.

Att nätverket till stor del handlar om översvämningsproblematiken och inte hur resiliens ska byggas på samhällsnivå var nog inte en diskussion som togs i det tidiga skedet. Att samla aktörer med liknande problemställningar var grunden som sedan associerades med resilienskampanjen för att de passade bra ihop och innebar framtida möjligheter för de inblandade. Nätverket har därefter fungerat bra och gett positiva effekter, varpå dess inriktning inte ifrågasatts. Utan resilienskampanjen hade nätverket kanske fortskridit ändå, om än i mindre skala med mindre uppmärksamhet. Associationen med kampanjen troligtvis lett till ett bredare område med internationella projekt och utbyten där det förvisso har diskuterats förhållningssätt och strategier. Dessa frågor har inte blivit centrala inom nätverket vilket till viss del beror på att resiliensbegreppet inte skapat nog med mening hos aktörerna.

Nätverket och arbetet med översvämningsproblematiken bidrar till kommunernas resiliens, men då bör det nämnas att det är resiliens gentemot översvämningsrisker. Samtidigt reflekterar inte nätverket hela kommunernas arbete med kriser och katastrofer. Resiliens inom kontexten av krisberedskap och katastrofhantering är större än det som nätverket fokuserar på, då det finns problem och frågor som inte behandlas där. Själva *resiliensen* i kampanjen har därmed runnit ut i sanden i den svenska kontexten, då det som är kvar är ett nätverk av en viss typ av scenariobaserad katastrofhantering. Nätverket är ett tecken på hur ansvar och hantering av risker kan decentraliseras till lokala aktörer. Samtidigt bibehålls en länk mellan myndigheten och aktörerna så att återkopplingen blir mer direkt och tydlig. Ett nätverk med fokus på den resiliens som förespråkas i kampanjen och av UNISDR behöver hantera frågor på andra abstraktionsnivåer, genom att till exempel kunna applicera den syn på risker som nätverket har gällande översvämningsproblematiken på samhällsnivå.

Att kampanjen fanns bidrog med viss kontext och utformning av nätverket då de kunde associeras med varandra. Respondenterna identifierade att nätverket till stor del handlar om vissa typer av risker, och personerna som träffas arbetar mycket med dessa risker. Det betyder inte att de inte är medvetna om att det finns andra risker i samhället. Det har diskuterats om nätverkets bredd är tillräcklig eller om det kan gynnas av att breddas. Men i och med att formatet uppskattas av respondenterna kan det vara hämmande för den detaljnivån som hålls, samtidigt som det med fler inblandade blir mer svårare att koordinera. Den informella stämningen har lyfts fram och är något de vill bevara. Ett annat alternativ kan vara att extrahera konceptet som används och applicera det inom andra områden, alltså att skapa nätverk som fungerar på liknande sätt med lokala aktörer som går samman med liknande problematik eller frågeställningar, med representation från en myndighet eller annan styrande enhet som vill ta del av kommunernas synpunkter. Synpunkter på lagstiftning kan komma direkt från de som blir berörda i sitt arbete på lokal nivå. På samma sätt som MSB har kontakt med andra länder kan medlemmarna möjligen erbjudas utbyten och samarbeten. Ett annat exempel är att skapa ett nätverk som handlar mer om resiliens på en strategisk nivå.

Ett problem med att instifta nya nätverk som detta kan vara att det blir svårt att hålla reda på dem och vilka som är delaktiga, och vem som är ansvarig. Hur nätverkens personberoende hanteras blir därmed en fråga som måste lösas. Om en person slutar och byts ut måste den representerade organisationen ha processer för

att föra vidare ansvaret på ett smidigt sätt. Nätverk som är starkt beroende av eldsjälar som driver dem bör även ha ramverk som styr och vägleder nätverken.

### 5.5 Besvarandet av arbetets frågeställningar

De ursprungliga frågeställningarna har utvecklats och omarbetats allteftersom mer information inhämtats och bilden över aktuella situationen och tidigare material uppdaterats. Från början skulle effekterna från medlemskapet i kampanjen hos några av medlemskommunerna studeras. I takt med att intervjuerna genomfördes insågs det att den inriktningen inte skulle ge tillräckligt med användbart resultat. Istället ändrades fokus till resiliensbegreppet och svenska förvaltningsmodellen, där intervjustudien fungerade som en fallstudie. Nedan redogörs för huruvida det anses att frågeställningarna besvarats:

- Vilka är förutsättningarna för att resiliensbegreppet ska etableras och tillföra någonting nytt inom svensk kommunal krishantering?

Införandet av resiliensbegreppet bör ses som ett komplement till den svenska förvaltningsmodellens krishantering, och inte något som ska ersätta processer som finns eller någonting som är helt nytt. Den decentralisering som resiliensbegreppet förespråkar finns representerad i svenska kommunerna och deras självstyre, och viktiga funktioner för att bygga resiliens återfinns inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen. Genom resiliensbegreppet kan kommunernas krishanteringsverksamhet vidareutvecklas till att bli mer holistisk och få perspektiv som utöver att se diversifierade risker i samhället på strategisk nivå fokuserar på hur organiseringen för krishantering kan utvecklas. Komplexa relationer mellan funktioner som utvecklar samhället kan lättare förstås och kartläggas. Resiliensbegreppet kan genom att det definieras inom vilken kontext det ska appliceras på användas på samhällsnivå och mot specifika typhändelser hanteras.

- Skapar språket hos resiliensbegreppet i sig någon ytterligare mening inom krishanteringen på svenska?

Det språk som följer med resiliensbegreppet är i svensk kontext inte främmande och skapar inte en betydande mening. Ordet resiliens uppvisar problem vid översättning och skapande av definitioner som utöver etablerade värderingar tillför mening inom svensk krishantering. Liknande terminologi och definitioner som föreslås med resiliensbegreppet används redan i stor utsträckning utan att det är resiliensbegreppet som utgjort grund för dessa begrepps etableringar.

### 5.6 Arbetets utförande

Att analysera effekterna från en kampanj med frivilliga åtagandet och handlingar är komplicerat. Medlemmar kan fokusera på olika delar av kampanjen vilket gör jämförelser medlemmar emellan mindre relevanta. Mer ingående fallstudier av medlemmarna kan vara mer givande.

Det analytiska ramverket är något brett i förhållande till hur det applicerats. Vissa saker som ryms inom ramverket togs inte upp antingen under intervjuerna eller när kampanjdokumenterna studerades då det inte var helt applicerbart. Sedan ramverket beslutades för att användas har arbetets utformning förändrats något, men det ansågs ändå gå att kunna utnyttja det som redan etablerats.

Respondenterna läts ibland prata kring resiliensbegreppet men bads inte explicit definiera det, då författaren ansåg sig förstå hur respondenten såg på begreppet. Något som ofta diskuterades var att begreppet var svårt

att definiera och användningsområdena var många, detta genomsyrade då själva intervjuerna också. Det tyder på hur djupt rotat problemet kan vara. Det ansågs viktigt att låta respondenterna ge sina svar på sina sätt, istället för att styra intervjuerna utifrån alltför snäva ramar. Detta bidrog till att intervjuerna nyanserade och lyfte fram skillnader i respondenternas inställningar.

### 5.7 Framtida forskning

Framtida studier inom området kan ses fokusera på bland annat:

- Liknande fallstudie av kommuner som inte är förebildskommuner i kampanjen för att se hur kommuner som inte haft lika etablerade verksamheter anammat det som kampanjen erbjuder.
- Studera hur andra resilienskampanjer drivits och vilka de efterlevande effekterna varit.
- Möjligheterna att applicera konceptet med Making Cities Resilient-nätverket inom andra riskområden eller exempelvis resiliens.

## 6. Slutsatser

*Nedan presenteras de slutgiltiga kommentarerna från arbetet.*

---

Making Cities Resilient-nätverket har gynnat kommunernas arbete och samverkan inom naturrelaterade risker, främst inom översvämningsproblematiken. Möjligheten att starta liknande nätverk inom andra områden istället för att bredda nätverket bör utredas. På så sätt kan ett tydligare fokus läggas på resiliensbegreppet i ett forum mer format för det ändamålet.

Tydligare signaler från MSB om resiliensbegreppet kan ge kommunerna mer underlag för att själva kunna ta ställning till begreppets relevans inom respektive kommun. Begreppet kan ses anammas av fler aktörer och växa i popularitet. Här finns möjlighet för MSB att vara vägledande och vara med i utvecklingen.

Det kommunala självstyret gör att de studerade kommunerna lever upp till flera av de kriterier UNISDR menar ligger till grund för resiliens, men utan att resiliensbegreppet i sig har varit den drivande kraften bakom utvecklingen. I begreppet katastrofresiliens läggs ofta stor vikt vid en decentraliserad styrningsmodell. Denna tycks stämma väl överens med den decentraliserade svenska förvaltningsmodellen, där kris- och katastrofverksamhet i hög grad är kommunala angelägenheter. Svenska kommuner bör därmed ha goda förutsättningar att kunna arbeta med katastrofresiliens; inte bara med avseende på översvämningsrisker.

Resiliensbegreppet i den svenska krishanteringen inom förvaltningskontext bidrar inte nödvändigtvis med så mycket nytt. Istället binder det samman viktiga samhällsfunktioner genom att belysa deras beroenden av varandra. Förvaltningsmodellen har visat sig bidra till att kommuner ses som resiliensbyggande, begreppet bör därmed kunna anammas med synsättet att det stärker och vidareutvecklar det som redan görs och tar det vidare mot nya utmaningar.

# Referenser

- 2016/17:FPM112. *Faktapromemoria 2016/17:FPM112 Strategisk ansats till resiliens*. Hämtad från <https://data.riksdagen.se/fil/35B2448E-F910-4596-B5BE-E5E9A15CA195>.
- Abrahamsson, M., Johansson, H., Fredholm, L., Eriksson, K., & Jacobsson, A. (2007). *Analytical Input to Emergency Preparedness Planning at the Municipal Level – A Case Study*. In proceedings of the Disaster Recovery and Relief: Current and Future Approaches (TIEMS 2007), Trogir, Croatia.
- Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey. *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 13(11), 2707-2716. doi: 10.5194/nhess-13-2707-2013
- Altay, N., & Green, W. G. (2006). OR/MS research in disaster operations management. *European Journal of Operational Research*, 175(1), 475-493. doi: 10.1016/j.ejor.2005.05.016
- Arksey, H., & Knight, P. (1999). *Interviewing for Social Scientists* Hämtad från <http://methods.sagepub.com/book/interviewing-for-social-scientists> doi:10.4135/9781849209335
- Arvika kommun. (u.å, 2017-12-13). Översvämningsskydd Arvika stad. Hämtad 2018-02-26, Från <http://www.arvika.se/byggaboochmiljo/naturvardparker/sjoarochvattendrag/oversvamnning/kommunenoversvamningsarbete/oversvamnningsskyddarvikastad.4.1839ca87124523f23f680002320.html>
- Bahadur, A. V., Ibrahim, M., & Tanner, T. (2010). *The Resilience Renaissance? Unpacking of Resilience for Tackling Climate Change and Disasters, SCR Discussion Paper 1*.
- Bahadur, A. V., Peters, K., Wilkinson, E., Pichon, F., Gray, K., & Tanner, T. (2015). *The 3As: Tracking Resilience Across BRACED*. Från <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9812.pdf>
- Becker, P. (2014). *Sustainability Science: Managing risk and resilience for sustainable development*. Amsterdam och Oxford: Elsevier.
- Béné, C., Wood, R. G., Newsham, A., & Davies, M. (2012). Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes. *IDS Working Papers*, 2012(405), 1-61. doi: 10.1111/j.2040-0209.2012.00405.x
- Bergström, J. (2017). An archaeology of societal resilience. *Safety Science*. doi: 10.1016/j.ssci.2017.09.013

- Berkes, F. (2007). Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards*, 41(2), 283-295. doi: 10.1007/s11069-006-9036-7
- Boverket. (2012). *Vision för Sverige 2025*. (109-2640/2011). Hämtad från <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2012/vision-for-sverige-2025.pdf>.
- Brown, C., Shaker, R. R., & Das, R. (2016). A review of approaches for monitoring and evaluation of urban climate resilience initiatives. *Environment, Development and Sustainability*. doi: 10.1007/s10668-016-9891-7
- Burnside-Lawry, J., & Carvalho, L. (2016). A stakeholder approach to building community resilience: awareness to implementation. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 7(1), 4-25. doi: 10.1108/IJDRBE-07-2013-0028
- Coppola, D. P. (2011). *Introduction to International Disaster Management (Second Edition)*. Boston: Butterworth-Heinemann: Elsevier.
- Ds 2017:66. *Motståndskraft - Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2015*. Hämtad från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/ds-201766/>.
- Falun kommun, & Borlänge kommun. (2014). Översiktsplan FalunBorlänge.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253-267. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002
- Folke, C., Carpenter, S., Walker, B., Scheffer, M., Elmqvist, T., Gunderson, L., & Holling, C. S. (2004). Regime Shifts, Resilience, and Biodiversity in Ecosystem Management. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 35(1), 557-581. doi: 10.1146/annurev.ecolsys.35.021103.105711
- Folke, C., Jansson, Å., Rockström, J., Olsson, P., Carpenter, S. R., Chapin, F. S., . . . Westley, F. (2011). Reconnecting to the Biosphere. *AMBIO*, 40(7), 719. doi: 10.1007/s13280-011-0184-y
- Green, W. G. (2002). Four phases of emergency management. *Electronic Encyclopedia of Civil Defense and Emergency Management*.
- Gunderson, L. H., Carpenter, S. R., Folke, C., Olsson, P., & Peterson, G. D. (2006). Water RATs (resilience, adaptability, and transformability) in lake and wetland social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1).
- Hassel, H. (2016). Mätning av samhällelig resiliens - Underlag till framtagandet av MSB:s tematiska utlysning om samhällelig resiliens. Lund: Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering.
- Hernebring, C., Milotti, S., Steen Kronborg, S., Wolf, T., & Mårtensson, E. (2015). Skyfallet i sydvästra Skåne 2014-08-31 Fokuserat mot konsekvenser och relation till

- regnstatistik i Malmö. *ATTEN – Journal of Water Management and Research*, 71(2), 85-100.
- Höst, M., Regnell, B., & Runeson, P. (2006). *Att genomföra examensarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). (2012). *Contingency planning guide*. Genève.
- Johnson, C., & Blackburn, S. (2014). Advocacy for urban resilience: UNISDR's Making Cities Resilient Campaign. *Environment and Urbanization*, 26(1), 29-52. doi: 10.1177/0956247813518684
- Jönköpings kommun. (2013). *Local progress report on the implementation of the 10 Essentials for Making Cities Resilient (First Cycle)*. Hämtad från [https://www.preventionweb.net/files/31871\\_LGSAT\\_10Ess-J-nk-ping\(2011-2013\).pdf](https://www.preventionweb.net/files/31871_LGSAT_10Ess-J-nk-ping(2011-2013).pdf).
- Karlsson, H., & Nilsen, J. (2012). *Utvärdering av UNISDR:s verktyg inom ramen för kampanjen Making Cities Resilient - genom ett koncept av samhällelig resiliens*. (Masteruppsats), Lunds universitet. Från <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/3971688>
- Karlstad kommun. (2010). Översvämningsprogram Karlstads kommun.
- Karlstads kommun. (2014). Reserapport Hoboken – Washington, 2014: "Climate Change & Security Challenges – Sharing Best Practices to Build Resilient Cities for the Future": Teknik- och fastighetsförvaltningen.
- Karlstads kommun, & Kristianstads kommun. (2011). *Making Cities Resilient: City – to – City Learning Report*.
- Kennedy, J., Ashmore, J., Babister, E., & Kelman, I. (2008). The Meaning of 'Build Back Better': Evidence From Post-Tsunami Aceh and Sri Lanka. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 16(1), 24-36. doi: 10.1111/j.1468-5973.2008.00529.x
- KommunTeknik. (2001). Översvämningsprogram i Arvika. Arvika: Arvika kommun.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindberg, H., & Sundelius, B. (2013). Whole of society disaster resilience: the swedish way. I D. Kamien (Ed.), *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook: Strategic Guidance for a Coordinated Approach to Effective Security and Emergency Management* (2 ed., pp. 1295-1319). New York: McGraw-Hill.
- Lundby, L., & Sjöberg, H. (2013). *An evaluation of city-to-city learning in the campaign Making Cities Resilient - matching criteria and implementation*. (Masteruppsats), Lunds universitet. Från <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/4003004>
- Manyena, S. B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 434-450. doi: 10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x

- Mitchell, B. (2015). Making Cities Resilient New Orleans / Gothenburg - City-to-City Exchange. New Orleans.
- Mochizuki, J., & Chang, S. E. (2017). Disasters as opportunity for change: Tsunami recovery and energy transition in Japan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 21, 331-339. doi: 10.1016/j.ijdr.2017.01.009
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2011). Att styra det oförutsedda – krisberedskapen som politikområde i internationellt ljus.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2013). Resiliens - Begreppets olika betydelser och användningsområden.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2015a). Making Cities Resilient in Sweden – Six inspiring examples of DDR action.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2015b). Vägledning för arbetet i samverkansområdena.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2016a). Ansvar, samverkan, handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2016b). *Sammanställning – nationell plattform för arbete med naturolyckor 2015*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2017a, 2017-08-22). Delta i kampanjen. Hämtad 2018-04-22, Från <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Katastrofriskreducering/Kampanjen-Making-Cities-Resilient/Delta-i-kampanjen/>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2017b, 2017-06-13). Ny forskning: Samhällsresiliens i Sverige. Hämtad 2018-04-22, Från <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter---Forskning/Ny-forskning-Samhallsresiliens-i-Sverige/>
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-150. doi: 10.1007/s10464-007-9156-6
- Olsson, P., Folke, C., & Berkes, F. (2004). Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social–Ecological Systems. *Environmental Management*, 34(1), 75-90. doi: 10.1007/s00267-003-0101-7
- Oxfam America. (u.å). R4 Rural Resilience Initiative. Hämtad 2018-02-04, Från <https://policy-practice.oxfamamerica.org/work/rural-resilience/r4/>
- Parker, R. S. (2006). Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters (Vol. 1). Washington D.C: The World Bank.



- Pendall, R., Foster, K. A., & Cowell, M. (2010). Resilience and regions: building understanding of the metaphor. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 71-84. doi: 10.1093/cjres/rsp028
- Proposition 2001/02:158. *Samhällets säkerhet och beredskap*. Hämtad från <https://data.riksdagen.se/fil/5069640D-E35F-4000-A19B-FE72334448C1>.
- Proposition 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Hämtad från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2008/03/prop.-20070892/>.
- Quinlan, A. E., Barbés-Blázquez, M., Haider, L. J., & Peterson, G. D. (2016). Measuring and assessing resilience: broadening understanding through multiple disciplinary perspectives. *Journal of Applied Ecology*, 677. doi: 10.1111/1365-2664.12550
- Raworth, K. (2012). A safe and just space for humanity. *Oxfam Discussion Papers*.
- Regeringen. (2017, 2017-12-20). Swedish Defence Commission presents report on total defence concept and civil defence. Hämtad 2018-04-16, Från <https://www.government.se/press-releases/2017/12/swedish-defence-commission-presents-report-on-total-defence-concept-and-civil-defence/>
- Rockefeller Foundation. (u.å). About us. Hämtad 2018-02-04, Från <http://www.100resilientcities.org/about-us/>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin Iii, F. S., Lambin, E. F., . . . Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472. doi: 10.1038/461472a
- Rogers, P. (2015). Researching resilience: An agenda for change. *Resilience*, 3(1), 55-71. doi: 10.1080/21693293.2014.988914
- Seck, P. (2007). Links between Natural Disasters, Humanitarian Assistance and Disaster Risk Reduction: A Critical Perspective *Occasional paper for Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*.
- SFS 2006:544. *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Stockholm: Justitiedepartementet L4. Hämtad 2018-02-23, Från <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2006:544>
- Shreve, C. M., & Kelman, I. (2014). Does mitigation save? Reviewing cost-benefit analyses of disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 10(Part A), 213-235. doi: 10.1016/j.ijdrr.2014.08.004
- SMHI. (2014, 2018-04-11). Vallar skyddar mot framtida översvämning i Kristianstad. Hämtad 2018-04-24, Från <https://www.smhi.se/klimat/klimatanpassa-samhället/exempel-pa-klimatanpassning/vallar-skyddar-mot-framtida-oversvamning-i-kristianstad-1.115921>
- Stockholm Resilience Centre. (2015). What is resilience? *Stockholm Resilience Centre*. Hämtad 2018-02-01, Från <http://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2015-02-19-what-is-resilience.html>

- Stockholms stad. (2018). *Översiktsplan för Stockholms stad*. Hämtad från [https://vaxer.stockholm.se/globalassets/tema/oversiktplan-ny\\_light/oversiktsplan-2018-02-19.pdf](https://vaxer.stockholm.se/globalassets/tema/oversiktplan-ny_light/oversiktsplan-2018-02-19.pdf).
- Styrelsen för internationellt uvecklingsamarbete (Sida). (2016). *Återrapportering enligt regleringsbrevets uppdrag Kapacitetsuppbyggnad och resiliens mot katastrofer*. Stockholm.
- Tanner, T., Bahadur, A., & Moench, M. (2017). Challenges for resilience policy and practice - Working paper 519. London.
- Ullsten, O., Speth, J. G., & Chapin, F. S. (2004). Options for Enhancing the Resilience of Northern Countries to Rapid Social and Environmental Change: A Message to Policy Makers. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 33(6), 343-343. doi: 10.1579/0044-7447-33.6.343
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)*. New York.
- United Nations General Assembly. (2016). Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. 1 december. A/71/644.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2007). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Genève.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2009). *Terminology on Disaster Risk Reduction*. Genève.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2012). *How To Make Cities More Resilient: A Handbook For Local Government Leaders*. Genève.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2015). Role Model. Hämtad 2018-02-08, Från <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/home/rolemodel>
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2017a). *Disaster Resilience Scorecard for Cities - Detailed level assessment*.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2017b). *Disaster Resilience Scorecard for Cities - Preliminary level assessment*.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2017c). How To Make Cities More Resilient: A Handbook For Local Government Leaders - A contribution to the Global Campaign 2010-2020. Genève.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2018). Words into Action Guidelines - Implementation guide for local disaster risk reduction and resilience strategies.

- Walker, B., & Salt, D. (2012). Assessing Resilience *Resilience Practice: Building Capacity to Absorb Disturbance and Maintain Function* (pp. 67-105). Washington, DC: Island Press/Center for Resource Economics.
- Walker, J., & Cooper, M. (2011). Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*, 42(2), 143-160. doi: 10.1177/0967010611399616
- Welsh, M. (2014). Resilience and responsibility: governing uncertainty in a complex world. *Geographical Journal*, 180(1), 15-26. doi: 10.1111/geoj.12012
- Wilby, R. L., & Keenan, R. (2012). Adapting to flood risk under climate change. *Progress in Physical Geography*, 36(3), 348-378. doi: 10.1177/0309133312438908
- Woods, D. D. (2010). Chapter 9: Resilience and the Ability to Anticipate. In J. Paries, J. Wreathall, E. Hollnagel & D. D. woods (Eds.), *Resilience Engineering in Practice - A Guidebook Ashgate Studies in Resilience Engineering* (pp. 162-167): Ashgate Publishing Ltd. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>.

## Bilaga A – 10 Essentials (Hyogo)

---

Nedan listas de 10 Essentials från kampanjens handbok baserad på Hyogo-ramverket (UNISDR, 2012):

1. Put in place **organisation and coordination** to understand and reduce disaster risk, based on participation of citizen groups and civil society. Build local alliances. Ensure that all departments understand their role in disaster risk reduction and preparedness.
2. **Assign a budget** for disaster risk reduction and provide incentives for homeowners, low income families, communities, businesses and the public sector to invest in reducing the risks they face.
3. Maintain up to date data on hazards and vulnerabilities. **Prepare risk assessments** and use these as the basis for urban development plans and decisions, ensure that this information and the plans for your city's resilience are readily available to the public and fully discussed with them.
4. Invest in and maintain **critical infrastructure that reduces risk**, such as flood drainage, adjusted where needed to cope with climate change.
5. Assess the safety of all schools and health facilities and upgrade these as necessary.
6. Apply and enforce **realistic, risk compliant building regulations and land use planning principles**. Identify safe land for low income citizens and upgrade informal settlements, wherever feasible.
7. Ensure that **education programmes and training** on disaster risk reduction are in place in schools and local communities.
8. **Protect ecosystems and natural buffers** to mitigate floods, storm surges and other hazards to which your city may be vulnerable. Adapt to climate change by building on good risk reduction practices.
9. Install **early warning systems and emergency management capacities** in your city and hold regular public preparedness drills.
10. After any disaster, ensure that the **needs of the affected population are placed at the centre of reconstruction**, with support for them and their community organisations to design and help implement responses, including rebuilding homes and livelihoods.

## Bilaga B – 10 Essentials (Sendai)

---

Nedan listas de 10 Essentials från kampanjens handbok baserade på Sendairamverket (2017c):

1. **Organize for disaster resilience.** Put in place an organizational structure with strong leadership and clarity of coordination and responsibilities. Establish Disaster Risk Reduction as a key consideration throughout the City Vision or Strategic Plan.
2. **Identify, understand, and use current and future risk scenarios.** Maintain up-to-date data on hazards and vulnerabilities. Prepare risk assessments based on participatory processes and use these as the basis for urban development of the city and its long-term planning goals
3. **Strengthen financial capacity for resilience.** Prepare a financial plan by understanding and assessing the significant economic impacts of disasters. Identify and develop financial mechanisms to support resilience activities.
4. **Pursue resilient urban development and design.** Carry out risk-informed urban planning and development based on up-to-date risk assessments with particular focus on vulnerable populations. Apply and enforce realistic, risk compliant building regulations
5. **Safeguard natural buffers to enhance the protective functions offered by natural ecosystems.** Identify, protect and monitor natural ecosystems within and outside the city geography and enhance their use for risk reduction
6. **Strengthen institutional capacity for resilience.** Understand institutional capacity for risk reduction including those of governmental organizations; private sector; academia, professional and civil society organizations, to help detect and strengthen gaps in resilience capacity.
7. **Understand and strengthen societal capacity for resilience.** Identify and strengthen social connectedness and culture of mutual help through community and government initiatives and multimedia channels of communication.
8. **Increase infrastructure resilience.** Develop a strategy for the protection, update and maintenance of critical infrastructure. Develop risk mitigating infrastructure where needed.
9. **Ensure effective preparedness and disaster response.** Create and regularly update preparedness plans, connect with early warning systems and increase emergency and management capacities.
10. **Expedite recovery and build back better.** Establish post-disaster recovery, rehabilitation, and reconstruction strategies that are aligned with long-term planning and providing an improved city environment.

## Bilaga C – Underlag för intervjuer

---

Intervjuerna utgick från olika frågeområden med vissa förutbestämda frågor. I vissa fall kunde respondenterna ge svar på flera frågor inom samma svar då de tilläts utveckla sina svar någorlunda fritt. I och med detta har frågor kunnat formulerats på olika sätt för att erhålla information inom områdena. De flesta intervjuerna började med att respondenten fick berätta om dennes roll i kommunens arbete med katastrofriskreducering och hur personen kom i kontakt med kampanjen.

De övergripande frågeområdena beskrivs nedan med utdrag av några av de frågor som använts för att kunna ge information inom dessa områdena:

### **Respondentens syn på kampanjen**

- Hur anser du att arbetet med kampanjen i [din kommun/Sverige] fungerar?
- Vad har fungerat bra/mindre bra med kampanjens utformning?
- Har kampanjverktygen kunnat bidra med någonting nytt i din kommun? I så fall, vad?
- Hur mycket av det kampanjen förespråkar var etablerat i din kommun? Till exempel?

### **Projekt och samarbeten**

- Vad för typ av projekt, samarbeten eller utbyten har [du/din kommun] deltagit i som ingått i kampanjen?
- Har liknande projekt genomförts utanför kampanjen?
- Hur blev du/ni delaktiga i projektet/en?
- Vilka lärdomar har du/ni tagit med er därifrån?
- Vilka är vanliga aktörer som ni samarbetar med i ert arbete med katastrofriskreducering? Kan du ge exempel på hur samarbeten i kommunen kan se ut?

### **Hot och risker i kommunen**

- Vilka är de främsta riskerna du arbetar med inom kommunen? Har det skett någon förändring de senaste åren?
- Vilka utmaningar har ni stött på i arbetet med dessa risker?
- Hur övervakar ni dessa riskkällor?
- Vad är ditt förhållningssätt till hur man bör gå tillväga för att hantera risker i samhället?

### **Resiliensbegreppet**

- Använder du själv resiliens? Varför/varför inte?
- Vad är din syn på resiliensbegreppets betydelse?
- Används det inom din organisation?
- Om inte resiliens används, vad används istället?

- Vilka problem finns med resiliensbegreppet? Hur tror du de bör handskas?
- Hur tror du framtiden ser ut för begreppet i Sverige?

### **Medlemskap i kampanjen**

- Hur gick det till när ni gick med i kampanjen?
- Varför gick din kommun med?
- Hur ser du på att öka antalet svenska medlemmar i kampanjen?
- Hur ser ni på att göra reklam för kampanjen och ert medlemskap?
- Vad kan göras för att fler ska gå med? Vilka utmaningar finns för kommuner när det kommer till att gå med i kampanjen?
- Hur anser du att de svenska kommunerna har tagit sig an medlemskapet och andra åtaganden i kampanjen?

### **Making Cities Resilient-nätverket**

- Vilka fördelar finns med Making Cities Resilient-nätverket?
- Vad har din kommun fått ut av att vara med i nätverket?
- Hur ser du på bredden i de frågor som nätverket tar upp?
- Hur är eran kontakt med MSB, UNISDR eller andra aktörer?
- Hur ser ni på att ta in fler medlemmar till nätverket?