



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# Resiliens

Begreppets olika betydelser och  
användningsområden



MSB:s kontaktpersoner:

Cecilia Alfredsson, 010-240 50 82

Frederik Frisell, 010-240 41 95

Omar Harrami, 010-240 53 59

Övre bild framsida: Förstörda bostäder i Thailand 2004. Foto: Kerstin Lundh

Nedre bild framsida: Flytande bostäder i Karlstad som anpassar sig till förändrade vattennivåer.  
Foto: Cecilia Alfredsson

Publikationsnummer MSB569 - 2013

ISBN 978-91-7383-349-3

# Sammanfattning

Begreppet resiliens har olika betydelser beroende på det sammanhang där det används och förekommer inom olika kontexter så som, individ-, system-, samhälls- och organisationsnivå. Genomgående och oavsett kategori eller nivå så är dock resiliens en beskrivning av, på ett eller annat sätt, förmågan att stå emot och klara av en förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas.

En ökad förståelse för hur begreppet kan användas har efterfrågats inom MSB. Denna studie ska bidra till kunskap om hur begreppet resiliens används inom olika områden, men har inte som ambition att föreslå hur och på vilket sätt och i vilka sammanhang MSB ska eller bör använda sig av begreppet resiliens.

Rapporten beskriver ekologisk-, social- och organisatorisk resiliens, resiliens inom psykologin, materialtekniken, internationellt arbete och bistånd samt begreppet resiliens kopplat till klimatförändringar, konflikter, terror och ekonomi. Begrepp som disaster resilience och resilience engineering beskrivs också. I rapporten ges ett antal exempel på definitioner från olika organisationer.

Mycket av det arbete som MSB genomför bidrar till att skapa ett resilient samhälle. Till exempel genom att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser, bidra till att samhället förebygger händelser och ge stöd när en allvarlig olycka eller kris inträffar samt se till att samhället lär sig av det inträffade. I rapporten ges också några exempel på pågående arbeten inom MSB där man tydligt använder begreppet resiliens.

Begreppet kommer troligtvis att fortsätta utvecklas och spridas till flera andra discipliner i framtiden, därför är det viktigt för MSB att fortsatt följa denna utveckling. Det är också viktigt att medarbetarna har kännedom om att begreppet har olika innebörd beroende på inom vilket sammanhang det används.



# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inledning .....</b>   | <b>7</b>  |
| 1.1 Bakgrund .....  | 7         |
| 1.2 Syfte med studien .....   | 7         |
| 1.3 Metod .....   | 7         |
| 1.4 Avgränsningar.....  | 7         |
| <b>2. Begreppet resiliens.....</b>                                    | <b>8</b>  |
| 2.1 Olika användningsområden för begreppet.....                       | 8         |
| 2.1.1 Ekologisk resiliens.....  | 9         |
| 2.1.2 Social resiliens .....  | 10        |
| 2.1.3 Organisatorisk resiliens .....                                  | 10        |
| 2.1.4 Resiliens inom psykologin .....                                 | 10        |
| 2.1.5 Resiliens inom materialteknik.....                              | 10        |
| 2.1.6 Resilience Engineering .....                                    | 11        |
| 2.1.7 Disaster resilience .....                                       | 11        |
| 2.1.8 Klimatförändringar och resiliens .....                          | 12        |
| 2.1.9 Resiliens inom internationellt arbete och bistånd .....         | 12        |
| 2.1.10 Resiliens i svenska landstrategier .....                       | 13        |
| 2.1.11 Resiliens kopplat till konflikter och terror.....              | 13        |
| 2.1.12 Ekonomisk resiliens .....                                      | 14        |
| 2.1.13 Resiliens inom nationellt arbete – exempel UK.....             | 14        |
| 2.2 Definitioner av resiliens hos olika organisationer.....           | 15        |
| 2.3 Exempel på pågående arbeten inom MSB med fokus på resiliens17     |           |
| 2.3.1 Ny ISO-standard om resiliens .....                              | 17        |
| 2.3.2 Hyogo Framework for Action .....                                | 17        |
| 2.3.3 Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet ..... | 19        |
| 2.3.4 Forskning.....  | 19        |
| 2.3.5 Framtidens storstäder.....                                      | 20        |
| <b>3. Diskussion och avslutande reflektioner .....</b>                | <b>21</b> |
| 3.1.1 Resiliens för vem/vilka skyddsvärden? .....                     | 21        |
| 3.1.2 Resiliens mot vad/vilka hot? .....                              | 21        |
| 3.1.3 Resiliens i olika tidsperspektiv .....                          | 22        |
| 3.1.4 Ambitionsnivå för resiliens.....                                | 22        |
| 3.1.5 Resiliens och det egna ansvaret.....                            | 22        |
| 3.1.6 Kostnadseffektivitet .....                                      | 23        |
| 3.1.7 Vem ska betala för stärkt resiliens?.....                       | 23        |
| 3.1.8 Avslutande reflektioner.....                                    | 23        |



# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Begreppet resiliens används inom många olika områden. Det finns ingen entydig samlad syn på begreppet resiliens, utan olika områden (och användare) har sin egen definition. Begreppet används idag alltmer inom områden som berör MSB. En ökad förståelse för begreppet har därför efterfrågats inom MSB och det finns ett behov av en samlad bild på hur begreppet kan användas inom området samhällsskydd och beredskap. Med anledning av detta formulerade avdelningscheferna på Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete (ROS) och Avdelningen för samordning och insats (SI) ett uppdrag för att kartlägga de olika användningsområdena för begreppet resiliens. Projektet har letts av Enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet (ROS-SSV) och genomförts tillsammans med Enheten för insatser (SI-INS).

## 1.2 Syfte med studien

Syftet med studien är att analysera hur begreppet resiliens relaterar till området samhällsskydd och beredskap, bl.a. genom att jämföra andra länders, aktörers och myndigheters syn på resiliens. Arbetet ska kopplas till arbetet med Hyogo Framework for Action (HFA) och nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet mm.

## 1.3 Metod

Studien har främst genomförts i form av litteratursökning på internet. Litteratursökningen har kompletterats med besök och diskussioner med Svenska Röda Korset och deltagande på seminarier<sup>1</sup> om resiliens. En förfrågan om begreppets användning har även ställts till flertalet enheter inom MSB och en internremiss har genomförts.

## 1.4 Avgränsningar

Denna studie har inte som ambition att föreslå hur och på vilket sätt och i vilka sammanhang MSB ska eller bör använda sig av begreppet resiliens, utan studien ska bidra till kunskap om hur begreppet används inom olika områden.

---

<sup>1</sup> Workshop on Community Resilience, MSB, DHS, LUCRAM, CREATE START, Stockholm, 19 mars 2013

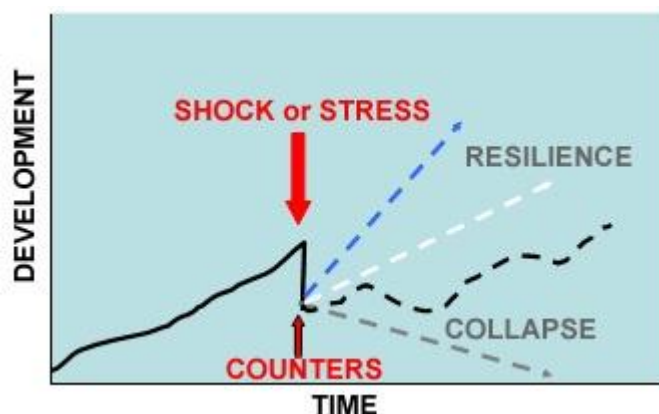
## 2. Begreppet resiliens

### 2.1 Olika användningsområden för begreppet

Begreppet resiliens härstammar från det latinska ordet *resilire* (utt: resili´re) = studsa tillbaka, sammansatt av *re* = tillbaka och *salire* = hoppa. Senare har begreppet via franskans *résilier* (dra tillbaka, annullera, upphäva) introducerats i engelskan i form av verbet *resile* (dra sig tillbaka, återgå till ursprunglig position eller upphöra, avstå).

Begreppet har olika betydelser beroende på det sammanhang där det används och förekommer inom olika kontexter så som, individ-, system-, samhälls- och organisationsnivå. Genomgående och oavsett kategori eller nivå så är dock resiliens en beskrivning av, på ett eller annat sätt, förmågan att stå emot och klara av förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas.

En viktig skillnad i användningen av begreppet är exempelvis, att resiliens ibland avser förmågan att återgå till ett ursprungsläge, i andra fall avses förmågan att anpassa sig och utvecklas till ett nytt tillstånd.



**Figur 1.** Resiliens kan beskrivas t.ex. som en persons, en institutions eller ett systems förmåga till klara plötsliga, oväntade chocker, och att kunna återhämta sig efteråt.<sup>2</sup>

Begreppet resiliens har under en längre tid använts inom flera olika vetenskaper. I naturvetenskapliga sammanhang har begreppet exempelvis använts inom mekaniken<sup>3</sup> för att beskriva styrka och tånjbarheten hos material sedan mitten av 1800-talet och för att beskriva återhämtning av ekologiska system<sup>4</sup> sedan början av 1970-talet. I samhällsvetenskapliga sammanhang

<sup>2</sup> <http://www.futuramb.se/?p=320>

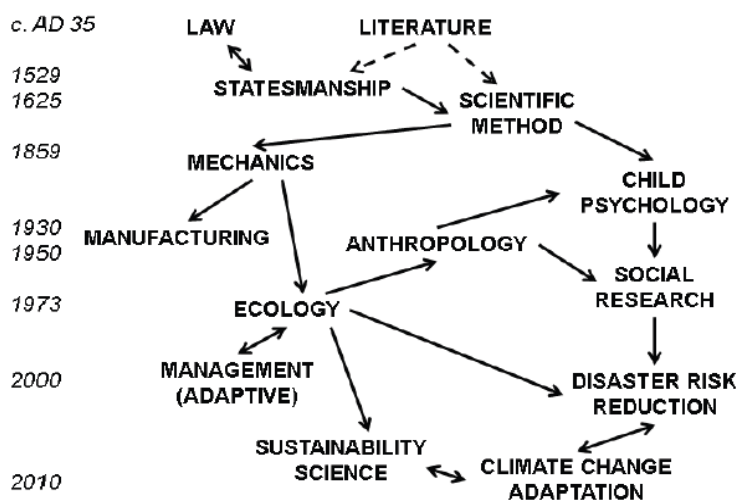
<sup>3</sup> A manual of applied mechanics, William J.M. Rankine (1867)

<sup>4</sup> Resilience and stability of ecological systems, Crawford Stanley Holing (1973)



började begreppet användas inom psykologin<sup>5</sup> i mindre omfattning redan i mitten av 1950-talet för att utvecklas mer under 1970- och 80-talet. Inom psykologin användes resiliens bl.a. för att beskriva individers förmåga till återhämtning från stress. På 2000-talet började begreppet även användas inom sociologin och kulturgeografi och då främst i meningen resilienta samhällen<sup>6</sup>. En mycket bra beskrivning av begreppets ursprung, utveckling och nutida användning har sammanfattats i en artikel<sup>7</sup> av D.E. Alexander. I artikeln finns ett bra sammanfattande diagram som mycket förenklat ger en bild av hur begreppet vandrat mellan olika vetenskaper och sammanhang (se Figur 2). En bra beskrivning och diskussion av begreppet finns också i boken *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*.<sup>8</sup>

De senaste 10 åren (och särskilt de senaste 2-3 åren) har begreppet i allt större utsträckning även använts för att beskriva samhällens förmåga att återhämta sig efter kriser.



**Figur 2.** Förenklat diagram av hur begreppet resiliens har utvecklats<sup>9</sup>

### 2.1.1 Ekologisk resiliens

Ekologisk resiliens är förmågan hos ett ekosystem att möta förändringar och störningar utan att övergå till ett annat tillstånd. Ekologisk resiliens möjliggör återuppbyggnad och förnyelse efter en störning.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Clarke et al. Cognitive and social changes in the feeble-minded: three further studies (1958)

<sup>6</sup> Social an ecological resilience: are they related? Adger (2000)

<sup>7</sup> Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey. D.E. Alexander 2013

<sup>8</sup> *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*, Univ of Pittsburgh Press, 2010, red. av L Comfort, A. Boin, Demchack.

<sup>9</sup> Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey. D.E. Alexander 2013

<sup>10</sup> Resiliens och hållbar utveckling, Miljödepartementet

Dessa störningar kan innefatta allt ifrån chock och stress till hur en skog återhämtar sig efter storm, bränder och föroreningar. Biologisk mångfald är en förutsättning för ekosystemens resiliens eftersom det innebär en spridning av riskerna och större möjlighet till omorganisation efter en störning. Biologisk resiliens innebär att om en art utrotas kan dess utrymme i ekosystemet övertas av en annan art med liknande funktion. En minskad biologisk resiliens kan leda till en plötslig och oväntad ekologisk kollaps - en liten förändring i ett känsligt system kan vara tillräckligt för att nå bortom systemets tröskelnivå.

### **2.1.2 Social resiliens**

Social resiliens beskriver samhällets förmåga att hantera förändring och vidareutvecklas utan att minska välfärden eller valfriheten och flexibiliteten inför framtiden.<sup>10</sup>

Exempelvis återhämtning efter en naturkatastrof, miljöförändringar eller sociala, politiska och ekonomiska oroligheter. Ekologiska och sociala system är ömsesidigt beroende av varandra och samverkar dynamiskt. Resiliens handlar i sådana sammanvävda sammanhang om ett systems förmåga att hantera påverkan utan att övergå i ett mindre önskvärt tillstånd samt dess förmåga till självorganisation och till att lära och anpassa sig.

### **2.1.3 Organisatorisk resiliens**

Men organisatorisk resiliens avses den förmåga som ett företag eller en organisation besitter för att motstå kriser och påfrestningar.<sup>11</sup>

En organisation kan genom att studera kriser och påfrestningar använda det som tillfällen för lärande, innovation och effektivisering och på så sätt göra organisationen ännu mer resiliens.

### **2.1.4 Resiliens inom psykologin**

När det handlar om en individ beskriver resiliens hur pass bra hon är på att handskas med kriser, förändringar och stress utan att brytas ner av dem. En del människor kan det från början. Andra behöver hjälp med att inte låta sig knäckas av minsta svårigheter, utan snarare kunna se dem som utmaningar som de kan växa av.<sup>12</sup>

Resiliens är sedan 1970-talet ett område för psykologisk, socialpsykologisk, antropologisk och ekologisk forskning. Syftena med sådan forskning är bl a att söka komma fram till teorier om vad det är som gör (d.v.s. vilka faktorer som ligger bakom) att somliga men inte andra tar skada mentalt och socialt av att utsättas för svåra situationer.<sup>13</sup>

### **2.1.5 Resiliens inom materialteknik**

Inom materialteknikens område används resiliens som ett mått på hur mycket belastning ett material tål utan att deformeras. En plåt kan t ex böjas till en viss punkt utan att den får en bestående deformation även när belastningen

<sup>11</sup> <http://www.stefantengblad.se/index.php/organisatorisk-resiliens/>

<sup>12</sup> <http://fof.se/tidning/2011/1/resiliens>

<sup>13</sup> <http://www.psykologiguide.se/www/pages/?Lookup=resiliens>

upphör.<sup>14</sup> Inom hållfasthetslära beräknas en fjäders resiliens utifrån dess förmåga att absorbera den energi som verkar på den vid påfrestning, samt dess förmåga att återta sitt ursprungliga tillstånd efter en sådan påfrestning.<sup>15</sup>

### 2.1.6 Resilience Engineering

Enligt Resilience Engineering Association representerar begreppet Resilience engineering ett nytt sätt att tänka i säkerhetssammanhang. Resilience engineering söker vägar att förbättra förmågan inom en organisations alla nivåer för att skapa processer som på en och samma gång är robusta och flexibla. Syftet är att övervaka och revidera riskmodeller samt använda resurser förebyggande i förhållande till avbrott, pågående produktion och ekonomiska påfrestningar. Begreppet definieras också i förhållande till traditionell riskhantering som enligt föreningen uppfattas som efterklok och fokuserar på identifiering/uppräknande av misstag och beräkning av sannolikheten för misstag. Samma definition finns i slutrapporten ”Resilience Engineering: New directions for measuring and maintaining safety in complex systems”, ett forskningsprojekt som finansierades av Räddningsverket.

### 2.1.7 Disaster resilience

Begreppet “disaster resilience” används bland annat inom EU, i USA och i Australien. Inspirerade av kampanjen ”Making Cities Resilient” (UNISDR) har EU sjösat ett treårigt forskningsprojekt: Academic Network for Disaster Resilience to Optimise Educational Development (ANDROID) som är ett akademiskt nätverk inom Erasmusprogrammet. I nätverket deltar ett handfull forskare från Mittuniversitetet och Lunds Tekniska högskola.

I USA har forskare från olika akademiska discipliner nyligen bildat forumet ”Disaster Resilience in America” för att få igång en sammanhållen diskussion om ämnet inom USA. Forumet refererar bl.a. till en rapport som behandlar hur man kan investera för ökad resiliens i samhället (nationellt och lokalt): ”Disaster Resilience: A National Imperative”.

En övergripande beskrivning av svenska systemet för samhällskydd och beredskap med utgångspunkt från ”disaster resilience” finns i ett kapitel skrivet av H. Lindberg och B. Sundelius i The McGraw-Hill Homeland Security Handbook. Arbetet är en del i det fördjupade bilaterala samarbetet mellan Sverige och USA inom säkerhetsforskningen.

En tongivande bok för samhällsvetare som forskar kring resiliens ur ett disaster management perspektiv är Designing Resilience: Preparing for Extreme Events. Boken innehåller en bra genomgång av diskurserna kring begreppet samt tillämpar det på stora skadehändelser.

<sup>14</sup> <http://www.stefantengblad.se/index.php/organisatorisk-resiliens/>

<sup>15</sup> Samhällelig Resiliens: en internationell diskursanalys. Johan Bergström, Lunds Universitets Centrum för Riskhantering och Analys

### 2.1.8 Klimatförändringar och resiliens

Oavsett vad vi gör för att reducera utsläppen av växthusgaser kommer samhället under de kommande 20-50 åren att få uppleva en rad konsekvenser av klimatförändringar. Dessa kan drabba Sverige i huvudsak på tre olika sätt via: 1) direkta effekter i form av förändringar i temperatur, nederbördsmängd och extrema väderhändelser; 2) indirekta interna effekter p.g.a. klimatstyrda förändringar i våra ekosystem som påverkar deras förmåga att producera varor och tjänster; 3) indirekta externa effekter genom att globala miljöförändringar utlöser överraskande kriser utanför Sveriges gränser som påverkar svenska ekologiska, ekonomiska och sociala förhållanden. Klimatanpassning för minskad sårbarhet innebär således att både samhällets och ekosystemens förmåga att förbereda sig för, klara av, och återhämta sig från klimatrelaterade förändringar måste stärkas.

Det ökade antalet naturkatastrofer tros dels bero på att människan påverkat jordens klimat så att extrema väderfenomen blivit allt vanligare, och dels på att allt fler människor tvingas bosätta sig i sårbara områden. Men enligt Millennium Ecosystem Assessment<sup>16</sup> beror en del av ökningen av antalet ”naturkatastrofer” också på att vi människor försämrat ekosystemens förmåga att lindra effekten av naturkatastrofer. Det handlar t.ex. om ekosystemtjänster som att våtmarker och skogar kan buffra mot översvämningar, och mangroveskogar, korallrev och andra kustnära ekosystem som skyddar kuster mot stora vågor i samband med stormar, orkaner och tsunamivågor. Genom att bevara ekosystemens förmåga att hantera stress och chocker (deras resiliens) hjälper vi dem således att skydda oss från naturkatastrofer.<sup>17</sup>

Det finns också fler naturrelaterade händelser som inte har någon koppling till klimat/väder – exempelvis jordbävningar och vulkanutbrott. Begreppet resiliens används också i relation till dessa typer av icke-klimatrelaterade katastrofer.

### 2.1.9 Resiliens inom internationellt arbete och bistånd

Resiliens är inget nytt begrepp inom det internationella samfundet men har på senare tid kommit att betraktas som ett nytt modeord. Klimatförändringarnas inverkan på världens samhällen har gjort det tydligt att de förberedande åtgärder som genomförts inte är tillräckliga och att ytterligare initiativ bör tas.

Globaliseringens framgång har till största del varit positiv men den har också gjort oss mer sårbara för såväl ekonomiska kollapser som katastrofer av olika slag. Tillsammans med den ökande urbaniseringen har dessa komponenter bidragit till behovet av en samlad ansats i syfte att hantera en värld i förändring. Resiliens fyller det behovet genom att vara ett gränsöverskridande begrepp för de behov som finns och de åtgärder som behöver tas. Termen disaster risk reduction (DRR) har begränsats till att enbart handla om katastrofhantering och inte på ett tydligt sätt kopplats till utvecklingsdiskursen.

<sup>16</sup> Millennium Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystem and Human Well Being – Synthesis. Island Press, Washington

<sup>17</sup> Klimatförändringar och resiliens –underlagsrapport till Klimat- och sårbarhetsutredningen (Dir. 2005:80)

Resiliens erbjuder dessutom en koppling mellan humanitära insatser och långsiktiga utvecklingsinsatser med målet ”build back better”.

Resiliens har därmed utvecklats till att bli en form av ”paraplybegrepp” som täcker in andra vanligt förekommande uttryck inom riskreducering såsom:

- Disaster risk reduction (DRR)
- Disaster risk management (DRM)
- Adaptation
- Mitigation
- Preparedness

Resiliens skulle även kunna rymma begrepp från utvecklingsdiskursen, såsom fattigdomsreducering och inkomstskapande strategier.

#### *Brygga mellan humanitära insatser och utveckling*

Begreppet resiliens har en tydligare koppling till utvecklingsfrågor, jämfört med liknande begrepp som katastrofriskreducering och förebyggande, vilka i första hand är förknippade med katastrofhantering. Användning av det bredare begreppet resiliens medför därför att insatser, inom exempelvis katastrofriskreducering, i högre utsträckning kan betraktas som en del av resiliens och därmed också långsiktig utveckling, snarare än något som enbart är kopplat till katastrofer och humanitärt bistånd.

Ur ett finansiellt perspektiv kan därmed syftet att uppnå ökad resiliens komma att utgöra en välbehövlig brygga mellan humanitär finansiering och utvecklingsfinansiering. Denna brygga kan visa sig betydelsefull för att överbrygga det gap som ofta uppstår mellan humanitär finansiering och utvecklingsfinansiering.

Begreppet resiliens lägger också ett större ansvar på utvecklingsaktörer att betrakta samhällens robusthet och förmåga till krishantering som en självklar förutsättning för sund och hållbar utveckling. Resiliens bör därmed komma att integreras i framtida planering för de flesta utvecklingsprojekt.

#### **2.1.10 Resiliens i svenska landstrategier**

Landstrategier är ett av de viktigaste övergripande instrumenten för styrning av Sveriges utvecklingssamarbete. Begreppet resiliens ser ut att komma att användas i allt högre utsträckning i kommande svenska landstrategier som styr utvecklingssamarbetet med valda svenska samarbetsländer. Detta ger sannolikt ökade möjligheter till finansiering från utvecklingsmedel för insatser inom exempelvis katastrofriskreducering och kapacitetsstärkande av nationella krishanteringsmyndigheter. Detta blir en förändring jämfört med tidigare då dessa insatser enbart kunnat finansieras från humanitära medel.

#### **2.1.11 Resiliens kopplat till konflikter och terror**

Det är något mer oklart hur begreppet resiliens bör användas av utvecklingsaktörer i relation till konflikter. I dagsläget använder exempelvis Department for International Development (DFID) resiliens i relation till våldsamma konflikter. Det finns även exempel på hur andra aktörer bl.a. inom

militär och säkerhetssektorn, använder begreppet för att beskriva exempelvis resiliens mot terroristattacker.

NATO intresserar sig också för begreppet resiliens och genomförde bland annat ett seminarium tillsammans med Civil Civil Protection Group (CPG) i december 2012 på temat: "Towards a More Resilient Society".

### **2.1.12 Ekonomisk resiliens**

Det finns flera definitioner av ekonomisk resiliens. I forskningsrapporten "Economic Vulnerability and Resilience - Concepts and Measurements" definieras ekonomisk resiliens som "den, av policy initierade, förmågan för en ekonomi att återhämta sig från eller anpassa sig till negativa effekter av skadliga snabba förändringar (chock) orsakade utifrån, och att dra fördel av positiva snabba förändringar". I detta sammanhang är det två förmågor som är centrala: (1) förmågan att snabbt återhämta sig från en chock samt (2) förmågan att klara av (de negativa) effekterna. För att mäta den ekonomiska resiliensen används ofta ett index (Economic Resilience Index) som kan innehålla olika indikatorer. Just i denna rapport föreslår författarna ett index som bygger på: (1) makroekonomisk stabilitet (2) effektiv mikroekonomisk marknad (3) god ekonomisk kontroll och styrning (4) social utveckling. Exempel på hur index för ekonomisk resiliens kan användas för att jämföra lokala ekonomier finns t.ex. i rapporten "Index of Economic Resilience - Sheffield City Region Report".

### **2.1.13 Resiliens inom nationellt arbete – exempel UK**

Storbritanniens regeringskansli (Cabinet Office) har en omfattande vägledning<sup>18</sup> om krishantering som riktar sig bland annat till s.k. blåljusmyndigheter och andra myndigheter som har skyldighet att planera inför, och agera vid, kriser och nödlägen. En del av denna vägledning syftar till att stärka samhällets resiliens<sup>19</sup> och omfattar ett antal lagstiftningar, vägledningar, verktyg och standarder som riktar sig till berörda myndigheter, men även till privata företag och andra aktörer. För att få ett helhetsgrepp på resiliensfrågorna bedrivs arbetet samlat under ett paraply inom fyra områden: resiliens i infrastruktur, resiliens i lokalsamhället, kontinuitetshantering (Business Continuity Management) och en speciell strategi för att öka resiliens i små och medelstora företag.

---

<sup>18</sup> Emergencies: preparation, response and recovery

<https://www.gov.uk/browse/citizenship/government/emergencies-preparation-response-and-recovery>

<sup>19</sup> Resilience in society: infrastructure, communities and businesses

<https://www.gov.uk/resilience-in-society-infrastructure-communities-and-businesses>

## 2.2 Definitioner av resiliens hos olika organisationer

Då resiliens på senare år har fått en mer framträdande roll har olika organisationer utvecklat egna definitioner, som tar utgångspunkt i deras egna verksamheter. Nedan följer några exempel på definitioner.

### **Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**

“The ability of groups or communities to cope with external stresses and disturbances as a result of social, political and environmental change”

### **UNICEF**

“The ability to anticipate, withstand and bounce back from external pressures and shocks – whether physical, emotional, economic, or disaster or conflict related – in ways that avoid a fundamental loss of identity and maintain core functions”<sup>20</sup>

### **International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)**

“The capacity to survive, adapt and recover from a natural disaster”

### **UNISDR, World Food Programme (WFP) och PLAN**

“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”<sup>21</sup>

### **Hyogo Framework for Action 2005-2015**

“The capacity of a system, community or society potentially exposed to hazards to adapt, by resisting or changing in order to reach and maintain an acceptable level of functioning and structure. This is determined by the degree to which the social system is capable of organizing itself to increase this capacity for learning from past disasters for better future protection and to improve risk reduction measures.”<sup>22</sup>

### **The UK Department for International Development (DFID)**

“The ability of countries, communities and households to manage change, by maintaining or transforming living standards in the face of shocks or stresses -

---

<sup>20</sup> [http://www.unicef.org/hac2011/hac\\_lead.html](http://www.unicef.org/hac2011/hac_lead.html)

<sup>21</sup>

[http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=31517&utm\\_source=pw\\_search&utm\\_medium=search&utm\\_campaign=search](http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=31517&utm_source=pw_search&utm_medium=search&utm_campaign=search)

<sup>22</sup> Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6)

such as earthquakes, drought or violent conflict – without compromising their long-term prospects.”<sup>21</sup>

### **United Nations Development Programme (UNDP)**

“A transformative process of strengthening the capacity of people, communities and countries to anticipate, manage, recover and transform from shocks”

UNDP, anser att andra definitioner fokuserar alltför snävt på att svara på störningar snarare än att förebygga eller förbereda dem, och deras uttalade mål är bara att gå tillbaka till sitt ursprungliga skick.<sup>21</sup>

### **The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)**

“Amount of change a system can undergo without changing state.”

I rapporten SREX används även definitionen:

“the ability of a system and its component parts to anticipate, absorb, accommodate, or recover from the effects of a hazardous event in a timely and efficient manner, including through ensuring the preservation, restoration, or improvement of its essential basic structures and functions”.<sup>23</sup>

### **Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA), a consortium of NGOs and the Overseas Development Institute (ODI)**

“It is the ability [of people, systems] to maintain their well-being.”<sup>24</sup>

### **EU-strategi för resiliens: Lära av livsmedelsförsörjningskriser**

”Resiliens är förmågan hos en enskild person, ett hushåll, en befolkningsgrupp, ett land eller en region att motstå, anpassa sig efter och snabbt återhämta sig från påfrestningar och chocker”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> SREX: The special report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change, produced by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in 2011

<sup>24</sup> <http://www.irinnews.org/report/94714/Analysis-Coping-with-climate-change>

<sup>25</sup> Bryssel den 3.10.2012, COM(2012) 586 final, MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET, EU-STRATEGI FÖR RESILIENS: LÄRA AV LIVSMEDELSFÖRSÖRJNINGSKRISER



## 2.3 Exempel på pågående arbeten inom MSB med fokus på resiliens

Mycket av det arbete som MSB genomför bidrar till att skapa ett resilient samhälle. Till exempel genom att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser, bidra till att samhället förebygger händelser och ge stöd när en allvarlig olycka eller kris inträffar samt se till att samhället lär sig av det inträffade.

Några exempel på pågående arbeten inom MSB där man tydligt använder begreppet resiliens beskrivs nedan.

### 2.3.1 Ny ISO-standard om resiliens

ISO (International Organization for Standardization) arbetar med att utveckla en standard om organisatorisk resiliens i form av en guide som riktar sig till alla samhällets aktörer. Syftet är att öka samhällets säkerhet och aktörers resiliensförmåga och ingår inom ramen för standardiseringsarbetet för ökad samhällssäkerhet (Societal Security ISO/TC 223)<sup>26</sup>.

MSB har deltagit i arbetet sedan 2010 tillsammans med den samlade expertisen kring resiliens från ett stort antal länder så om Australien, USA, Storbritannien, Singapore, Kina, Thailand, Israel, Nederländerna, Sydafrika med flera.

### 2.3.2 Hyogo Framework for Action

Vid världskonferensen Disaster Reduction i Japan 2005, samlades delegationer från 168 länder och antog en tioårsplan – *Hyogo Framework for Action 2005–2015 - Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*<sup>27</sup>. Syftet med planen är att göra världen säkrare mot naturolyckor genom att arbeta med att reducera risker för och minska konsekvenserna av naturkatastrofer.

Tre strategiska mål finns i planen:

- a) The more effective integration of disaster risk considerations into sustainable development policies, planning and programming at all levels, with a special emphasis on disaster prevention, mitigation, preparedness and vulnerability reduction;
- b) The development and strengthening of institutions, mechanisms and capacities at all levels, in particular at the community level, that can systematically contribute to building resilience to hazards;

---

<sup>26</sup> <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Internationellt/ISO/Sverige-leder-standardiseringsarbete-for-samhallssakerhet/>

<sup>27</sup> Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6)

- c) The systematic incorporation of risk reduction approaches into the design and implementation of emergency preparedness, response and recovery programmes in the reconstruction of affected communities.

En ny tioårsplan håller för närvarande på att arbetas fram och resiliens är ett begrepp som fortsatt kommer att användas i den nya planen.

Genom att ställa sig bakom Hyogodeklarationen och Hyogo Framework for Action har Sverige och övriga medlemsländer förbundet sig att senast 2015 ha inrättat en nationell plattform för arbete med naturolyckor. MSB ansvarar för att samordna Sveriges nationella plattform för arbete med naturolyckor.

Sverige är också genom plattformen aktiv i FN-kampanjen ”Making Cities Resilient” där städer runtom i världen kan utbyta erfarenheter från sitt arbete med att förebygga negativa konsekvenser av naturhändelser.

#### *Making Cities Resilient*

Making Cities Resilient - My city is getting ready - är en världsomspännande kampanj, initierad av FN:s organ för katastrofriskreducering, UNISDR. Kampanjen syftar till kunskapsuppbyggnad, internationellt erfarenhetsutbyte och utvärdering av katastrofriskreduceringsarbete på lokal nivå. MSB stödjer kommuner under ansökningsprocessen samt bevakar de internationella möjligheter som kommunen kan engagera sig.

Genom att delta i kampanjen Making Cities Resilient, får kommunen stöd och verktyg för att bygga resiliens mot naturolyckor på lokal nivå, det vill säga skapa ett hållbart samhälle som kan möta framtidens förändringar. I dag (april 2013) deltar ca 1400 kommuner världen över i kampanjen. Sex kommuner i Sverige deltar i kampanjen (april 2013). FN har tagit fram en 10 punkts checklista som kännetecknar resiliens.

#### *UNISDR:s tio punkter som kännetecknar resiliens på lokal nivå*

1. Katastrofriskreducering är en prioritet.
2. En budget finns tilldelad.
3. Kommunen använder säker mark att bygga på.
4. Kommunen känner till riskerna och gör riskbedömningar.
5. Kommunen ökar kunskapen om risker genom utbildningar.
6. Kommunen skyddar kritisk infrastruktur.
7. Kommunen har en riskmedvetenhet i fysisk planering och tillämpar byggregler.
8. Säkra skolor och hälsovård finns.
9. Kommunen skyddar ekosystem och vidtar klimatanpassningsåtgärder.
10. Kommunen har beredskap inför insatser samt ett system för tidig varning.

### 2.3.3 Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet

Strategin syftar till att skapa ett mer resilient samhälle med en förbättrad förmåga att motstå och återhämta sig från allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet. Syftet med strategin är också att skapa förutsättningar för att samhället ska fortsätta fungera på en acceptabel nivå vid allvarliga händelser och störningar.

Resiliens definieras i strategin som förmåga att motstå och återhämta sig från störningar.<sup>28</sup>

### 2.3.4 Forskning

MSB finansierar ett forskningsprojekt ”*Samhällelig Resiliens: en internationell diskursanalys*” genom postdoktoralt stöd som genomförs av Johan Bergström på Lunds Universitets Centrum för Riskanalys och Riskhantering (LUCRAM).

Det tvååriga postdoktorala projektet syftar till att bredda förståelsen för samhällelig resiliens som en internationell forsknings- och policyagenda. En övergripande fråga är: Vilka aspekter är det tidigare initiativ, forskningsinsatser och projekt inte lyckats belysa och som en resiliens-agenda har förutsättningar att tillgodose? En ökad förståelse om samhällelig resiliens som en forsknings och policydiskurs är en viktig del för att utveckla verktyg och metoder med syfte att utvärdera och utveckla samhällelig resiliens.

Projektet syftar vidare till att generera en förståelse för samhällelig resiliens som är grundad i graden av komplexitet i det samhälle som analyseras samt i de värden som samhällets aktörer finner grundläggande. Ett syfte som följer av detta är att utforma studien som en internationell komparation där olika värden kan anses grundläggande för olika samhällen i olika världsdelar.

Specifika forskningsfrågor som kommer att ställas är:

- Vilka är de mekanismer som leder fram till att koncept som resiliens får fäste i konkreta projekt med syfte att förbättra krishanteringsförmåga i olika delar av världen?
- Vilka aktörer har att vinna på implementeringen av en sådan diskurs? Finns det förlorare?
- Hur kan städers resiliens beskrivas i termer av komplexa system (eller nätverk) för att uppnå grundläggande värden?
- Vilka komplexa flöden och relationer beskrivs som kritiska för att säkerställa grundläggande värden i Sverige, Brasilien, USA respektive Australien?

---

<sup>28</sup> Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld. Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet. MSB266- december 2011.

### **2.3.5 Framtidens storstäder**

I MSB:s framtidsinriktade arbete ingår även projektet "Framtidens storstäder". Detta är ett tvåårigt projekt där syftet är att analysera och sammanställa den forskning och de trender som visar hur framtidens städer förväntas se ut och hur framtida urbana miljöer kan vara säkra, trygga samt ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt hållbara. Syftet är också att fånga de viktigaste aspekterna av framtida möjliga utveckling av städernas resiliens och utveckling som påverkar området samhällsskydd och beredskap. Projektet, som har en övergripande karaktär, ska särskilt beakta säkerhetsaspekter. Redovisning sker i juni 2013.

## 3. Diskussion och avslutande reflektioner

Genom stärkt resiliens i samhället och naturen ökar sannolikheten för en hållbar utveckling i föränderliga miljöer där framtiden är oviss. När stora förändringar är oundvikliga har resilienta system det som krävs för förnyelse och omorganisation.

Aktuell forskning tyder på att vi avsevärt måste höja resiliensen i våra socio-ekologiska system om vi ska kunna hantera klimatförändringar och andra globala miljöförändringar.

Naturkatastrofer orsakade av stormar, bränder och översvämningar har blivit allt vanligare. Det beror på att människan har förändrat en rad olika störningsmönster i naturen, samtidigt som den sociala och ekologiska resiliensen har minskat. Människligheten har tyvärr urholkat resiliensen i många naturliga system i så stor utsträckning att deras förmåga att skydda oss från störningar minskat avsevärt. Dessutom har många samhällens sociala resiliens minskat, bland annat på grund av att befolkningstillväxten lett till att allt fler människor bosätter sig i sårbara områden.<sup>29</sup>

Enligt Lindberg och Sundelius kan en anledning till den ökade användningen av begreppet resiliens vara att synsättet ger möjlighet till en bättre överblick av komplexa samband inom området samhällsskydd och beredskap. Ytterligare en anledning kan vara att betraktelsesättet kan möjliggöra en fördelning av kostnader för investeringar som bidrar till resiliens i samhället.<sup>30</sup>

### 3.1.1 Resiliens för vem/vilka skyddsvärden?

Det är viktigt att, från fall till fall, tydligt definiera för vilka skyddsvärden resiliensen avses. Det kan exempelvis vara en specifik social grupp, ett område, ett samhälle eller en organisation/institution.

### 3.1.2 Resiliens mot vad/vilka hot?

Naturkatastrofer, ekonomiska kriser, fattigdom, negativ miljöpåverkan eller konflikter? Det finns naturligtvis många tänkbara orsaker till en katastrof eller kris. Olika aktörer gör olika snäva avgränsningar. Vissa drar gränsen vid väder/klimatrelaterade katastrofer andra inkluderar alla typer av kriser, inklusive ekonomisk kris och väpnade konflikter. Det verkar klokt att hålla definitionen av kris/katastrof så bred som möjligt – om syftet är att bättre kunna hantera framtiden, oavsett varifrån hoten kommer.

---

<sup>29</sup> <http://www.albaeco.com/htm/svenskresiliens.htm>

<sup>30</sup> <https://www.msb.se/sv/Start1/Nyheter-fran-MSB/Nyheter/Sveriges-bilaterala-sakerhetsforskningsavtal-med-USA/>

### 3.1.3 Resiliens i olika tidsperspektiv

Bortsett från själva orsaken till en negativ påverkan kan det också vara meningsfullt att fundera över tidsramen. Händelser kan då exempelvis kategoriseras i form av chock eller långvarig stress.

- *En chock* är den kanske mest uppenbara formen - en plötslig händelse med tydlig negativ påverkan, exempelvis en jordbävning.
- *Långvarig stress* är den utmattning som mer långsamma förändringar kan orsaka, exempelvis utarmning av jordbruksmark, oplanerad urbanisering och klimatförändringar.

Dessa mer långsamma förändringar får inte alltid lika stor medial uppmärksamhet - men konsekvenserna kan vara oerhört allvarliga över tid. Därför bör vi även inkludera dessa mer långsamma förlopp när vi talar om resiliens.

### 3.1.4 Ambitionsnivå för resiliens

Det finns olika sätt att förhålla sig till återhämtning/förebyggande. Många menar att det i begreppet resiliens ligger mer än att bara återhämta sig till det som varit förut – ”bounce back”. Att ambitionen åtminstone bör vara att ”bounce back better” och att samhället efter en katastrof därmed är bättre rustat nästa gång en liknande händelse sker.

Detta kan exemplifieras med skillnaden att ersätta ett bortblåst tak med ett likadant – eller med ett nytt tak som är mer motståndskraftigt mot vindar. Båda dessa strategier kan dock sägas vara reaktiva, det vill säga de sker med anledning av en redan inträffad händelse.

En högre ambitionsnivå är att aktivt arbeta med att förutse risker och dess eventuella konsekvenser och redan innan de inträffar, genomföra förändringar som medför att störningen, negativa utvecklingen, olyckan eller katastrofen kan undvikas helt eller delvis. Det vill säga att, redan innan taket blåser ned, ersätta det med ett mer robust tak eller att hitta andra lösningar för att taket inte ska skadas eller utsättas för vindpåverkan. Detta kan sägas vara en proaktiv strategi. Förhoppningsvis är det denna proaktiva hållning vi kommer att sträva efter i vårt internationella och nationella arbete.

Det vi tyvärr fortfarande ofta ser, när större katastrofer drabbar utvecklingsländer, är att samhället återhämtar sig - men långsamt och att de ibland stannar på en lägre nivå än innan katastrofen. 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.

### 3.1.5 Resiliens och det egna ansvaret

I vissa sammanhang används begreppet (lokal) resiliens för att medvetandegöra individens/lokala samhällens egna ansvar för kriser och katastrofer. Subventioner kan ges för att ge incitament för satsningar som på sikt leder till ökad resiliens. På motsvarande sätt kan andra åtgärder fungera som straffåtgärder för de som underlåter att beakta risker, exempelvis genom

högre försäkringspremier eller genom att staten inte ersätter infrastruktur som byggts i områden med hög risk för återkommande katastrofer<sup>31</sup>.

### **3.1.6 Kostnadseffektivitet**

De ökande väder- och klimatrelaterade naturhändelserna i kombination med oplanerad urbanisering, ökar ständigt de årliga globala kostnaderna för katastrofer. Det är rimligt att anta att dessa kostnader med tiden kommer att överstiga de samlade resurser som finns för att reaktivt svara mot katastrofer. Det finns med andra ord, år för år, ökande ekonomiska incitament för att investera mer i åtgärder för ökad resiliens.

I dagsläget saknas tillräckligt underlag för att i en bredare mening påvisa kostnadseffektivitet av resiliens-stärkande insatser. Det är väl känt att det är svårt att uppskatta det ekonomiska värdet av katastrofer som förhindras genom förebyggande/beredskap. Resiliens-begreppet är i sig även komplext och innefattar olika discipliner, sektorer och dess samspel. Ökad framtida forskning inom området kan förhoppningsvis ge tydliga bevis på att förebyggande lönar sig. Tills vi har svart på vitt att det är kostnadseffektivt, bör det vara en rimlig arbetshypotes att förebyggande lönar sig och besparar oss från stort mänskligt lidande.

### **3.1.7 Vem ska betala för stärkt resiliens?**

Traditionellt har katastrofriskreducering och förebyggande insatser finansierats av humanitära medel och även i stor utsträckning utförts av humanitära aktörer. Användandet av begreppet resiliens underlättar för utvecklingsaktörer att se förebyggande som en naturlig del av sin agenda. Det verkar rimligt att hög resiliens ska ses som en förutsättning för långsiktig och hållbar utveckling - och som ett sätt att effektivt skydda och framtidssäkra stora investeringar som görs i länders utveckling.

För svensk del så finns det nu en möjlighet att i högre utsträckning använda begreppet resiliens i de kommande svenska landstrategier som styr utvecklingssamarbetet med valda svenska samarbetsländer. Detta skulle ge ökade möjligheter till finansiering från utvecklingsmedel för insatser inom exempelvis katastrofriskreducering och kapacitetsstärkande av nationella krishanteringsmyndigheter. Detta blir en förändring jämfört med tidigare, då dessa insatser oftast enbart kunnat finansieras från humanitära medel. En sådan förändring är sannolikt ett steg i rätt riktning för att åstadkomma ett effektivt bistånd och verkligt hållbar utveckling.

### **3.1.8 Avslutande reflektioner**

Som vi har sett tidigare i rapporten så har begreppet resiliens används under lång tid med olika betydelser. Under senare år har användningen av begreppet accelererat och används nu inom många olika discipliner. Begreppet används både på övergripande nivå men också inom väl avgränsade områden.

---

<sup>31</sup> Directions in disaster resilience policy, Brenton Prosser, Colin Peters, Emergency Policy Branch, AGD-The Australian Journal of Emergency Management, Volume 25, No 3, July 2010.

Beskrivningen eller definitionen av begreppet resiliens är ofta likartad, men begreppet har olika innebörd beroende på inom vilket sammanhang det används. Begreppet kommer troligtvis att fortsätta utvecklas och spridas till flera andra discipliner i framtiden. Därför kan det vara lämpligt för MSB att fortsätta följa denna utveckling. Denna utveckling kommer bland annat att ske i internationella sammanhang. Detta medför att vi kan ha svårt att ha ett entydigt förhållningssätt till begreppet resiliens inom MSB, då många verksamheter påverkas och styrs av internationellt arbete. Därför är det viktigt att medarbetarna har kännedom om att begreppet kan användas på olika sätt inom MSB. Användningen av begreppet resiliens kan också möjliggöra nya samarbeten genom att ge sammanhang mellan olika verksamheter, områden och discipliner. Detta kan bidra till en bättre överblick av komplexa sammanhang och möjliggöra samfinansiering av investeringar som bidrar till ökad resiliens.

Resiliens kommer sannolikt att i ökande grad ingå som ett begrepp i samband med planering för utveckling i samhället. Fördelarna med att använda detta bredare och mer positivt laddade begrepp (jämfört med hot, sårbarhet etc) är flera:

- Begreppet identifierar inte enbart hot och risker - utan omfattar även vad vi proaktivt kan göra för att helt undvika eller hantera hot och risker.
- Begreppet resiliens hjälper oss att se samhällets robusthet och förmåga till krishantering som en förutsättning för en trygg och hållbar utveckling.
- Olika aktörers intresse och ansvar för stärkt resiliens kan bättre klargöras.
- Resiliens kan öka möjligheterna att diskutera förebyggande/robusthet inom en större krets aktörer, än de som idag normalt arbetar med hot, risker och krishantering.
- Begreppet resiliens antyder att vi arbetar med en ständigt pågående utveckling, snarare än att statistiskt möta ett specifikt hot vid ett särskilt tillfälle.





