



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

FORSKNING

Samhällelig resiliens

Ett begrepps genomslag, utveckling och användning – i Sverige och internationellt



Faktaruta

Samhällelig resiliens: en begrepps genomslag, utveckling och användning – i Sverige och internationellt

2013-2016

Lunds universitet

Johan Bergström

Projektet har studerat varför begreppet resiliens kommit att etablera sig i den vidare diskussionen om hur samhällen ska bli säkrare och hållbara. Jämförande studier har genomförts i Sverige, Australien och Brasilien. Slutsatsen är att en vetenskaplig tillgänglighet, ett politiskt behov, samt definierande händelser tillsammans banat väg för begreppets etablering.

MSB:s kontaktperson:

Åsa Fritzon, 010-240 43 72

Foto: MSB

Publikationsnummer MSB1029 – Oktober 2016

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport. Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Innehållsförteckning

1. Vad är det som pågår här?	5
2. Vad menas med samhällelig resiliens?.....	6
3. Hur kom resiliens att etablera sig i diskussionen?	7
3.1 Vetenskaplig tillgänglighet	7
3.2 Politiskt behov	8
3.3 Centrala händelser	9
4. Skillnader mellan Sverige, Australien och Brasilien?	10
4.1 Australien	10
4.2 Sverige	10
4.3 Brasilien	11
5. Några sammanfattande slutsatser	Fel! Bokmärket är inte definierat.
6. Ytterligare läsning	13
6.1 Publikationer genererade inom projektet	13
6.2 Projektledarens tips om ytterligare läsning	13

Sammanfattning

Begreppet samhällsresiliens har på kort tid fått fäste i en bred diskussion om samhällets förmåga att motstå hot om såväl naturkatastrofer som terrorhandlingar. Forskningsprojektet som redovisas här har studerat hur och varför detta har kunnat ske. Vilka förutsättningar har banat väg för resiliens att etableras som ett naturligt begrepp i denna diskussion?

Genom studier i såväl Sverige som Australien och Brasilien har en analys genomförts där villkoren för resiliens att etablera sig beskrivs som (1) en vetenskaplig tillgänglighet som ger legitimitet till påståendet att samhällen behöver bli resilienta, (2) ett politiskt behov att decentralisera ansvar för samhällsäkerhet till lokala nätverk av aktörer, samt (3) definierande händelser såsom terrorattackerna i USA den 11 september 2001 och orkanen Katrina i samma land fyra år senare.

Diskussionen om samhällsresiliens kan tydligt spåras till den anglosaxiska världen där länder som Storbritannien, USA och Australien tidigt använt sig av begreppet på olika samhällsnivåer. I Sverige har nationell policy ännu inte formulerats för samhällets resiliens, men en diskussion förs av olika aktörer (däribland MSB) kring vikten av att också Sverige ska bli ett resilient samhälle. Förutsättningarna för detta kan vara goda då den svenska förvaltningsmodellen redan präglas av en hög grad av decentralisering.

1. Vad är det som pågår här?

På mindre än tio år har begreppet resiliens kommit att etableras i diskussioner kring samhällssäkerhet över hela världen. Från stora delar av världen, i såväl forskningsrapporter som policydokument, beskrivs behovet av att sträva efter ett resilient samhälle, resilienta system, lokalsamhällen, organisationer och människor.

Varför? Vad gör att ett begrepp på kort tid kan få sådant genomslag? Detta har varit frågeställningen i det postdoktorala forskningsprojekt som bedrivits mellan 2013 och 2016.

Man kan närma sig frågeställningen på många olika sätt. I projektet har en jämförande studie gjorts mellan hur diskussionen om behovet av resiliens förts (och introducerats) i Sverige, Australien och Brasilien. Forskaren har haft samarbete med, och spenderat perioder vid, *Griffith University* i Brisbane, Australien, samt *Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul* i Porto Alegre, Brasilien. Vid dessa vistelser har företrädare för de lokala samhällssäkerhetssystemen intervjuats kring sin syn på vad som gör ett samhälle säkert och resilient. Dessa intervjuer har i forskningen studerats tillsammans med policydokument och forskningsrapporter.

2. Vad menas med samhällslig resiliens?

Det engelska begreppet *resilience* är så mångfacetterat att när vi ska översätta det till svenska blir det lättast att helt enkelt tala om resiliens. Ord som ligger nära tillhands är återhämtningsförmåga, motståndskraft och anpassningsbarhet; men alla dessa kan rymmas inom resiliensbegreppet varför det vore olyckligt att avgränsa sig till något av dem.

Oberoende av hur vi ser på egenskapen resiliens förutsätter det att det som ska vara resilient (ett samhälle, ett ekosystem, en person) utsätts för någon form av påfrestning. Denna påfrestning behöver inte vara så dramatisk som en omvälvande naturkatastrof utan kan också vara de dagliga utmaningarna med att hantera ett system på gränsen av vad dess resurser medger (svensk sjukvård skulle kunna vara ett exempel).

Inför en påfrestning kan resiliens sedan, som antyds ovan, ha många betydelser. I en betydelse är resiliens egenskapen hos ett system att återgå till sitt tidigare tillstånd efter en påfrestning. I en annan betydelse är resiliens att hitta ett nytt tillstånd efter en påfrestning. Ytterligare en betydelse är att egenskapen resiliens innebär att aldrig hitta ett tillstånd av jämvikt, utan snarare ska ses som en ständigt pågående anpassning till en föränderlig omvärld och föränderliga påfrestningar.

Samhällslig resiliens, när det kommer till säkerhetsdiskussionen, ses typiskt som ett samhälles förmåga att möta hot i form av naturkatastrofer och antagonistiska handlingar. Antar vi synen på resiliens som förmågan att återgå till tidigare tillstånd efter en naturkatastrof fokuserar vi därmed på att återskapa tidigare infrastrukturer och samhällsfunktioner. Om vi istället väljer att se resiliens som ett skapande av ett nytt tillstånd till följd av en påfrestning fokuserar vi resurser och insatser på att skapa bättre skyddssystem, bättre samhällsfunktioner och smartare institutioner än de som var på plats innan påfrestningen. Ser vi resiliens som en ständigt pågående anpassningsprocess blir fokus snarare på ett vidare system av hur risk kontinuerligt förstås, förhandlas, analyseras och hanteras av ett komplext nätverk av aktörer och institutioner.

Resiliensbegreppet ses, i samtliga betydelser ovan, som något positivt och eftersträvänsvärt. I en värld av komplexa och föränderliga (och ibland intelligent antagonistiska) risker och hot erbjuder resiliens ett hopp om att framgångsrikt hantera och anpassa sig till dessa risker och hot. I resiliensdiskussionen kan påfrestningar inte undvikas men de kan hanteras genom en återhämtningsförmåga och anpassning. Resiliensbegreppet ger därmed en optimism till diskussionen om skapande och upprätthållande av ett säkert samhälle.

3. Hur kom resiliens att etablera sig i diskussionen?

Rubriken ovan är själva huvudfrågan för forskningsprojektet. I projektet har en analys gjorts som en så kallad arkeologi som tittat på vilka villkor som kommit samman för att skapa förutsättningar för resiliens att etablera sig som begrepp i diskussionen om samhällssäkerhet. Nedan introduceras tre sådana villkor; en vetenskaplig tillgänglighet, ett politiskt behov och centrala händelser.

3.1 Vetenskaplig tillgänglighet

Ett centralt villkor för att resiliensbegreppet kommit att etableras i samhällssäkerhetsdiskussioner över hela världen är att begreppet länge använts inom olika akademiska discipliner. Detta skapar en legitimitet. Den som hävdar att samhällen ska eftersträva resiliens kan luta sig mot forskning inom (tämligen skilda) fält såsom materialfysik, psykologi, ekosystemforskning och socialekologi.

Inom materialfysik innebär resiliens ett materials egenskap att, likt en fjäder, återgå till sin tidigare form efter en påfrestning. Det är med rötter i denna betydelse som resiliens, i en samhällskontext, används som egenskapen att återgå till ett tidigare (jämvikts)tillstånd efter en samhällsstörning.

Efter andra världskriget började psykologer att intressera sig för varför vissa krigstraumatiserade barn och veteraner tycktes klara sig bättre än andra. Istället för att studera posttraumatisk stress fokuserade dessa psykologer på posttraumatiskt positiv utveckling (på engelska ibland kallat *post-traumatic growth*) hos dessa individer. Detta kom under nittonhundratalets andra halva att utvecklas till en betydelsefull resiliensforskning och kan ses som mycket av grunden till synen på resiliens som att inte återgå till ett tidigare tillstånd, utan utveckla ett nytt tillstånd med god livskvalitet. Denna resiliensforskning bedrivs och utvecklas fortfarande inom psykologi och hälsovetenskapen.

Ett forskningsfält som på ett viktigt sätt bidragit till resiliensdiskussionen i säkerhetskretsar är ekosystemvetenskapen och den senare socialekologin. Det var på 1970-talet som Buzz Holling introducerade idén att ekosystem inte rör sig mot, eller befinner sig i, jämvikt; utan snarare befinner sig i ett tillstånd av ständig anpassning. Detta var banbrytande då man har kommit att influera en stor del av forskningen kring hållbar utveckling och, exempelvis Johan Rockströms inflytelserika forskning kring, planetens anpassning till klimatförändringar. Forskningen utgick ifrån ekosystem men kom snart också att utvecklas mot så kallade socioekologiska system i vilka mänsklig aktivitet och ekosystems ständiga anpassningar samverkar och bildar en ständigt föränderlig helhet.

Inom samhällssäkerhetsdiskussionen hämtas inspiration för resiliensbegreppet från samtliga dessa forskningsfält. Resiliens kan hänvisas till såväl ett samhälles återhämtningsförmåga (materialfysik), ett samhälles förmåga att

upprätta en bättre funktion efter en påfrestning (psykologi) eller en ständig anpassning till de dynamiska hot och påfrestningar som dagens samhällen möter (socialekologi). Oavsett på vilket av dessa sätt resiliensbegreppet används görs det med en vetenskaplig legitimitet.

3.2 Politiskt behov

Resiliensbegreppet har inte kommit att etablera sig i en vidare samhällssäkerhetsdiskussion enbart genom sin tillgänglighet som ett vetenskapligt och akademiskt koncept. Diskussionen inom vilken resiliensbegreppet introducerats förs i allra högsta grad på en politisk nivå av överstatliga, statliga, regionala, och civila aktörer. Detta föranleder frågan om vilket politiskt behov det är som resiliensbegreppet tillfredsställer.

Det säkerhetspolitiska klimatet under de senaste femton åren har kännetecknats av två huvudsakliga trender. Den första trenden är en sammanslagning av diskussioner om skydd mot naturkatastrofer och skydd mot antagonistiska hot (som terrorism). Från att dessa frågor har hanterats som separata problem, med separata ansvariga myndigheter, har de under de senaste femton åren kommit att inordnas i samma politiska hanteringsapparat. Det amerikanska bildandet av *Department of Homeland Security*, inom vilket *Federal Emergency Management Agency* ingår som en avdelning, är ett exempel på denna trend. Den andra trenden är att allt fler aspekter av samhälleligt liv inordnats i en säkerhetsdiskussion. Detta ser vi just nu inte minst i Sverige med återupprättandet av totalförsvaret och civilt försvar. Inom forskningen kallas denna trend för säkerhetisering.

Trenderna att skydd mot naturolyckor och skydd mot antagonistiska hot blir ett och samma säkerhetsproblem, samt att allt fler aspekter av socialt liv inordnas i systemet som ska möta dessa problem, kräver en begreppsapparat för att diskutera hur problemen ska hanteras. Här passar resiliens utmärkt.

Ekosystemvetenskapen som introducerades ovan är rotad i en komplexitetsteori som ser ett komplext system som något där ingen överordnad aktör kontrollerar helhetens funktion. Istället uppstår, för komplexitetsforskare, helhetens funktion i lokala och decentraliserade interaktioner och relationer mellan aktörer. Precis såhär diskuteras ofta behovet av resiliens i ett samhälleligt sammanhang. Resiliens blir förmågan hos ett nätverk av aktörer (offentliga, privata och civila) att i relationer och interaktioner tillsammans anpassa helheten för att möta de föränderliga och oundvikliga hot som samhället står inför.

Denna decentraliserade ingång till samhällsresiliens som ett nätverkande arbete passar också väl in i en pågående nyliberalisering av samhällsfunktioner. Då allt fler centrala samhällsfunktioner blir en del av ett säkerhetsproblem börjar centrala företrädare (exempelvis generaldirektören för MSB) argumentera för behovet av en kostnadsdelning där fler av samhällets aktörer bidrar till de riskhanteringsåtgärder som ska garantera samhällets resiliens.

3.3 Centrala händelser

I beskrivningen ovan talas om att resiliensbegreppet etablerats inom samhällssäkerhetsdiskussionen under de senaste 15 åren. Den här slutrapporten skrivs i september 2016 med bara dagar kvar till 15-årsdagen för terrorattackerna mot USA den 11 september 2001. Dessa händelser har mer än några andra initierat en omförhandling av hela det politiska säkerhetsklimatet; inte enbart i den anglosaxiska världen. Andra händelser, som banat väg för en diskussion om behovet av ett anpassningsbart samhälle som snabbt kan återhämta sig efter en störning är översvämningarna i Louisiana efter orkanen Katrina 2005, tsunamin i ostindiska oceanen 2004, och den japanska jordbävningen med efterföljande tsunami 2011.

En vetenskaplig tillgänglighet och ett politiskt behov av ett nytt begrepp som resiliens hade inte räckt för att etablera det i en samhällssäkerhetspolitisk diskussion. Ovan nämna händelser, och fler med dem, har fungerat som viktiga exempel på att dagens riskbild är av en ny sort (svårförutsägbara och oundvikbara) och drabbar sin omvärld på nya sätt. Svaret på problemet har varit att starta en diskussion om förberedelser och anpassningar till hot som inte kan undvikas. Inom den samlade säkerhetsdiskussionen, där det (tack vare klimatförändringar) ökade hotet om naturolyckor och hotet om antagonistiska terrorhandlingar är ett och samma, passar resiliensbegreppet mycket väl in och erbjuder ett hopp och en optimism inför möjligheten att förbereda sig på, och anpassa sig till, det oförutsägbara.

4. Skillnader mellan Sverige, Australien och Brasilien?

En slutsats i projektet är att ovan introducerade villkor för att resiliensbegreppet har kunnat etableras i en vidare säkerhetsdiskussion är i grunden desamma i såväl Sverige som Australien och Brasilien. Detta inte minst då begreppet kan ses som en anglosaxisk export av säkerhetspolicy till andra delar av världen.

4.1 Australien

Australien kan, tillsammans med Storbritannien och USA, ses som en del i den anglosaxiska tradition inom vilket resiliensbegreppet introducerades i den säkerhetspolitiska diskussionen i kölvattnen av terrorattacker mot USA 2001. I Australien ligger dock fokus för resiliensdiskussionen på anpassning till hotet mot naturkatastrofer. Australien drabbas hårt av såväl cykloner, översvämningar, omfattande bränder i skog och mark och torka. Inför dessa hot om (ökande i såväl omfattning som frekvens) naturkatastrofer har resiliensdiskussionen kommit att bli en om hur alla aktörer i samhället kan engageras i arbetet mot att bygga en ökad grad av förberedelse. Detta slås tydligt fast i en nationell resilienspolicy som sedan tar sig uttryck i åtgärder på såväl delstats- som kommunal nivå. Exempelvis driver delstaten Queensland varje år en kampanj kallad *Get ready Queensland* som syftar till att skapa dialog mellan olika aktörer såsom myndigheter, affärsidkare, hushåll och civilsamhället. Stora delar av kampanjen riktas direkt mot hushållens förberedelser för extremhändelser (se <https://getready.qld.gov.au>). I projektet har intervjuer genomförts med företrädare för såväl myndigheter som civilsamhället och lokala affärsidkare i Queensland och man trycker tydligt på att resiliens är ett svar på vad man upplever som en kultur av inlärd hjälplöshet där medborgare väntar på myndigheternas hjälp vid allvarliga händelser. Resiliensdiskussionen, menar man, är ett försök att vända på ansvarsfrågan så att medborgarna själva övertar ansvaret för sin krisberedskap.

4.2 Sverige

Diskussionen i Sverige förs på ett liknande sätt, om än i ett tidigare stadium och mer trevande, än i Australien. Men även här finns en tydlig trend av att myndigheter och företrädare för civilsamhället deklarerar behovet av medborgares ansvarstagande för sin egen krisberedskap som ett viktigt led i samhällets samlade krisberedskap. Att ett begrepp som '72 timmar' vilket i kampanjer hävdar medborgares ansvar att förbereda sig för att kunna vara självförsörjande under tre dygn efter en samhällsstörning är ett exempel. Här är det till stor del Civilförsvarsförbundet (som exempelvis ligger bakom siten

www.72timmar.se) som driver på, men också MSB sprider genom kanaler som www.dinsakerhet.se idén om vikten av medborgarnas ansvarstagande för samhällets krishanteringsförmåga. I Sverige är inte denna trend lika tydligt kopplad till begreppet resiliens som exempelvis i Australien; men den bakomliggande idén om det allt mer oförutsägbara och oundvikliga hotet är en liknande problembeskrivning. För närvarande pågår också en intressant trend i Sverige (som inte belysts i den här redovisade forskningen, men som är ett viktigt problem för framtida forskning) mot ett återuppväckande av totalförsvaret; grundat i att hotbilden åter kommit att omfatta ett ryskt hot. Det återstår att se om denna trend banar väg för ytterligare resilienspolicy och decentralisering av ansvarsfrågor eller om totalförsvaret tvärt om kommer att innebära en centralisering där centrala aktörer (såsom försvarsmakten) kommer att få utökat ansvar för samhällssäkerhetsfrågor.

4.3 Brasilien

Det brasilianska fall som studerats (staden Porto Alegre i delstaten Rio Grande do Sul) är ett utmärkt exempel på resilienspolicy som en i stora drag anglosaxisk export. Staden har valts ut att anta Rockefellerstiftelsens utmaning att skapa 100 resilienta städer (se <http://www.100resilientcities.org>). Med detta kommer medel från Rockefellerstiftelsen för att anställa en så kallad *Chief Resilience Officer*, samt ett omfattande utbud av 'partners' (konsultbolag, teknikföretag, universitet, NGOs) villiga att delta i arbetet med att mäta och utveckla stadens resiliens.

Rockefellerstiftelsens val av Porto Alegre är intressant. Staden är inte en megastad, men utgör med sina 1,5 miljoner invånare den största staden i Rio Grande do Sul. Staden har tydliga utmaningar med en översvämningsproblematik (som slår hårdast mot redan utsatta samhällsgrupper), samt kritiska infrastruktursystem vars utveckling inte gått i samma takt som befolkningsökningen.

Den främsta anledningen till valet av Porto Alegre som en av de 100 städerna att ges resurser från Rockefellerstiftelsen och dess partners tycks dock vara att staden, sedan slutet av 1980-talet, arbetat aktivt med att inbjuda till medborgarnas (främst de vars röst typiskt inte hörs i politiska diskussioner) deltagande i stadens budgetarbete. 'Deltagande budgetarbete' (*participatory budgeting*) är en modell som, sedan starten i Porto Alegre, spridits för att 2016 tillämpas av över 2000 kommuner världen över.

Det tycks som att när Porto Alegre väljs ut för att anta Rockefellerstiftelsens utmaning om att bli en av 100 resilienta städer så är det till stor del på grund av att staden redan representerar den typ av decentraliserat deltagande som resiliensbegreppets förespråkare ofta gör synonymt med samhällelig resiliens.

5. Avslutande kommentarer

Begreppet resiliens kan sägas vara ett akademiskt begrepp med rötter i flera vetenskapliga discipliner. Men begreppet 'samhällelig resiliens' är snarare ett politiskt begrepp med rötter i politiska rörelser och skeenden.

En pågående säkerhetsisering där fler och fler aspekter av socialt liv blir delar av en säkerhetsdiskussion har lett till behovet av en ansvarsförskjutning där medborgare uppmanas att delta i ett arbete med att förbereda sig på att hantera oförutsedda påfrestningar och samhällsstörningar.

Denna ansvarsförskjutning kan å ena sidan ses som att ge upp idén om samhället som skyddar sina medborgare. Å andra sidan kan den ses som ett bemyndigande (på engelska *empowerment*) av medborgare som får nya sätt att aktivt delta i en demokratisk process mot ökad samhällsresiliens.

Detta är en klassisk politisk konflikt (mellan det sammanhållna system i vilket staten spelar en stor roll i ansvaret för medborgares frihet och det neoliberal system där medborgarnas egna valfrihet ska skänka dem frihet) som nu tydligt nått även säkerhetspolitiken.

6. Ytterligare läsning

6.1 Publikationer genererade inom projektet

Bergström, J., Uhr, C., Frykmer, T. (2016). [A complexity framework for studying disaster response management](#). *Journal of Contingencies and Crisis Management*. DOI: 10.1111/1468-5973.12113.

Bergström J. (2016). Vem bär ansvaret för samhällets katastrofriskreducering? In Ullberg-Baez S. & Becker P. *Katastrofriskreducering: Perspektiv, praktik, potential*. Lund: Studentlitteratur.

Bergström, J., van Winsen, R., Henriqson, E. (2015). [On the rationale of resilience in the domain of safety: a literature review](#). *Reliability Engineering and System Safety* (141), 131-141, doi: 10.1016/j.res.2015.03.008

Bergström, J., Dekker, S. W. A. (2014). [Bridging the macro and the micro by considering the meso: reflections on the fractal nature of resilience](#), *Ecology and Society*, 19(4).

6.2 Projektledarens tips om ytterligare läsning

Alexander, E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Science*, 13(11), 2707-2716. doi:10.5194/nhess-13-2707-2013

Becker, P. (2014). *Sustainability science managing risk and resilience for sustainable development*. Amsterdam: Elsevier.

Gunderson, L. (2010). Ecological and human community resilience in response to natural disasters. *Ecology & Society*, 15(2).

Lindberg, H., & Sundelius, B. (2013). Whole of society disaster resilience: The Swedish way. In D. Kamien (Ed.), *The mcgraw-hill homeland security handbook: Strategic guidance for a coordinated approach to effective security and emergency management* (Second edition ed., pp. 1295-1319). New York: McGraw-Hill.

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), 127-50. doi:10.1007/s10464-007-9156-6

National Strategy for Disaster Resilience: Building the Resilience of Our Nation to Disasters. (2011). (ISBN: 978-1-921725-42-5). Retrieved from <http://www.em.gov.au/Documents/1National%20Strategy%20for%20Disaster%20Resilience%20-%20pdf.PDF>

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