

Lokalsamhällets resiliens mot katastrofer i en svensk kontext.

-Möjligheter och hinder gällande att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen. En explorativ fallstudie av Örebro kommun.

Community resilience against disasters in the Swedish context

-Possibilities and barriers for involving the public in disaster risk reduction. An explorative case study of Örebro municipality.

Tove Bodland

Fakultet: Fakulteten för Hälsa- Natur och Teknikvetenskap

Program: Riskhantering i samhället 120 Hp

Nivå: Masteruppsats 30 Hp

Handledare: Lars Nyberg och Mikael Granberg

Examinator: Magnus Johansson

Datum 20180615

Sammanfattning

Bakgrund: Resiliens är ett begrepp som används i allt större utsträckning inom risk och katastrofforskningen för att beskriva samhällets motståndskraft mot, förmåga att återhämta sig från samt utvecklas positivt efter större naturhändelser. Forskning visar på vikten av att involvera alla nivåer i samhället för att skapa resiliens vilket även uttrycks i internationella ramverk för katastrofriskreducering, klimatanpassning och hållbar utveckling. Det är framförallt på den lokala nivån som konsekvenserna av extrema naturhändelser manifesteras och måste hanteras vilket innebär att allmänheten anses vara viktig att involvera i det katastrofriskreducerande arbetet för en ökad resiliens. Detta innebär ett så kallat ”bottom-up” sätt att arbeta. En faktor som enligt forskningen påverkar risken för katastrofer är olika sårbarheter i samhället. Hur sårbart ett samhälle är påverkas bland annat av ekonomiska, ekologiska och sociala faktorer och hur resurser är fördelade. Vissa grupper i samhället pekas ofta ut som mer sårbara, och ett led i att skapa resiliens är att tillgodose dessa gruppers specifika behov i relation till katastrofrisker. Teorier och modeller gällande samhällets resiliens mot katastrofer är ofta framtagna med fokus på miljöer med mer frekventa och dramatiska naturhändelser, och samhällen som präglas av en högre grad av socioekonomiska skillnader än vi har i dagens Sverige. Ett förändrat klimat och andra globala processer påverkar även det svenska samhället. Svenska staten och dess myndigheter påtalar allt mer vikten av att arbeta utifrån ett resiliensperspektiv i samhällsbyggandet. I den svenska kontexten ligger ett stort ansvar gällande risk och krishantering på den kommunala nivån, samt även på den enskilda individen, vilket kan tänkas borga för att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen och tillika skapa ett resilient lokalsamhälle.

Syfte: Syftet med studien är trefaldig. Primärt syftar den till att få en övergripande förståelse för hur personer som är verksamma inom risk och krishantering på lokal nivå i en svensk kommun ser på att involvera allmänheten i det katastrofriskreducerande arbetet utifrån ett resiliensperspektiv. Sekundärt syftar studien till att undersöka hur man förhåller sig till olika gruppers behov i arbetet utifrån ett sårbarhetsperspektiv samt att undersöka relevansen av ett befintligt teoretiskt ramverk för community resilience i en svensk kontext.

Metod: Studien är en kvalitativ explorativ fallstudie av Örebro kommun med en abduktiv ansats. Genom en kombination av strategiskt urval och snöbollsurval har nyckelpersoner som är verksamma inom kommunal verksamhet samt frivilligorganisationer inkluderats i studien. Datasamlingen bestod av semistrukturerade intervjuer som transkriberats och vidare analyserats genom kvalitativ textanalys. För att stärka studiens validitet har även kommundokument studerats för att möjliggöra en triangulering. Resultatet diskuteras utifrån teorier om resiliens, risk-governance och sårbarhet för katastrofer samt ett teoretiskt ramverk för community resilience.

Resultat: Resultatet visar på: 1) en positiv syn hos respondenterna på att involvera allmänheten, framförallt som en resurs i den akuta krishanteringen genom att nyttja frivilliga, 2) möjligheter med att involvera allmänheten genom relationsbyggande nätverk och ökad samverkan med civilsamhället för att få information om hur människor upplever sin verklighet och vilka behov allmänheten har gällande information och stöttning, 3) hinder avseende kommunikation och samverkan mellan kommun och allmänhet vilket delvis kopplades till att det saknas användbara verktyg och att ny teknik inte nyttjas fullt ut, 4) brist på kontinuitet i samverkan mellan civilsamhället och kommunen och låg frekvens av större händelser, 5) ett bristande engagemang från allmänhetens sida. Resultatet pekar även på att resiliensramverket är relevant i den svenska kontexten.

Nyckelord: *lokalsamhällets resiliens, katastrofriskreducering, allmänhetens deltagande, risk-governance, sårbarhet*

Summary

Background: Resiliens is a concept that is increasingly used in risk- and disaster research to describe society's resistance to, ability to recover from and to develop positively after major natural events. Research shows the importance of involving all levels of society in order to create resilience against disasters and is expressed in international frameworks for disaster risk reduction, climate change and sustainable development. Since the consequences of extreme natural events primarily manifests at the local level, they need to be locally managed. The importance of involving the public in disaster risk reduction, also called the "bottom-up approach" with the aim of building resilience is thus highlighted. One factor affecting societal disaster risk is vulnerability. How vulnerable a society is to disasters is influenced by economic, ecological and social factors and the distribution of resources. Certain groups in society are often referred to as more vulnerable and one part of building resilience against disasters is to cater to the specific needs of these groups in relation to disaster risks. Theories and models of societal resilience against disasters are often developed with focus on environments with more frequent and dramatic natural events and societies that are characterized by a greater degree of socio-economic differences than that of today's Sweden. But a changing climate and other global processes also affect the Swedish society. The Swedish state and its authorities increasingly emphasize the importance of taking a resilience perspective on societal development. The responsibility for risk and crisis management in Sweden is primarily focused at the municipal level, as well as on the individual, which could warrant the involvement of the public in disaster reduction in order to build a resilient local community.

Purpose: The purpose of the study is threefold. It primarily aims at gaining an overall understanding of the views of individuals, involved in risk and crisis management at local level in Sweden, upon involving the public in disaster risk reduction from a resilience perspective. Secondly, the study aims at investigating how the needs of different groups in the community is incorporated into the work, based on a vulnerability perspective, and thirdly to investigate the relevance of an existing theoretical framework for community resilience in a Swedish context.

Method: The study was designed as a qualitative exploratory case study of Örebro municipality with an abductive approach. Through a combination of strategic selection and snowballing, key people working in the local council and non-governmental organizations have been included in the study. The data collection consisted of semistructured interviews that were transcribed and further analyzed through qualitative text analysis. In order to strengthen the validity of the study, municipal documents were studied to enable triangulation. The results were discussed through theories of resilience, risk governance and disaster vulnerability as well as a theoretical framework for community resilience by Norris et al. (2008).

Results: The results show: 1) a positive view upon involving the public, primarily as a resource in emergency crisis management by using volunteers, 2) opportunities for involving the public through relational networking and enhanced cooperation with civil society, in order to gain information and knowledge on how people perceive their reality and the needs of the public regarding information and support, 3) communication and cooperation barriers between the municipality and the public are linked to the lack of useful tools and that new technologies are not fully utilized, 4) a lack of continuity in civil society and municipality collaboration, low frequency of major events, and lack of widespread commitment among the public. The result indicates that the resilience framework is also relevant in the Swedish context.

Keywords: *community resilience, disaster risk reduction, public participation, public engagement, risk governance, vulnerability*

Förord

Denna uppsats är avslutet på mastersprogrammet i Riskhantering i samhället på Karlstad Universitet. Min bakgrund inom miljövetenskapen i kombination med att jag under många år arbetat som verksamhetschef inom handikappomsorgen har med stor sannolikhet legat till grund för frågeställningarna i denna studie. Att jag sedan under perioden 2015-2016 arbetade med att i ett litet samhälle i Värmland bygga upp ett akut ankomstboende för ett par hundra flyktingar, under det som har kommit att kallas ”den stora flyktingvågen” eller ”flyktingkrisen” har även gett mig erfarenheter och insikter om hur olika människors behov av stöttning och information kan se ut. Genom mina arbetslivserfarenheter har jag gång på gång fått anledning att omvärdera mina tankar om vad som påverkar människors sårbarhet. Jag har goda erfarenheter av att nyttja och bygga nätverk och hitta sätt att samverka på olika nivåer för att lösa akuta problem på lokal nivå men har även upplevt några av de hinder som kan uppstå när människor skall kommunicera och samverka med varandra.

Under de två år som jag studerat riskhantering i samhället har jag genom att få utforska de olika teoribildningar som präglar detta tvärvetenskapliga forskningsområde fått en djupare och mer nyanserad förståelse för många av mina egna arbetslivserfarenheter men även fått möjligheten att återkoppla till min akademiska bakgrund inom miljövetenskapen, vilket har varit väldigt spännande. Resiliens är ett begrepp som jag tidigare framförallt förknippat med ekologiska system men även med hur den enskilda individen klarar av kriser av olika slag.

Jag vill därför rikta ett stort varmt tack till mina lärare på Karlstad Universitet som gav mig möjligheten att få dyka djupare i resiliensbegreppet genom att få skriva denna uppsats inom forskningsprojektet Samhällsresiliens i Sverige. Jag vill rikta ett särskilt stort tack till mina handledare Lars Nyberg och Mikael Granberg för ovärderlig uppmuntran, stöttning och guidning under processens gång, ni bidrog definitivt till att skapa min personliga resiliens! Ett stort tack riktas även till respondenterna som tog sig tid att svara på mina frågor och komma med tips om ytterligare personer att intervjua, erat engagemang och era berättelser om hur ni upplever er verklighet är det som gjort denna uppsats möjlig.

Sist men inte minst vill jag tacka min underbara familj och mina vänner för att ni peppat och stöttat mig, lagat mat och levererat koppar med te till mitt lilla krypin på andra våningen, ni är truly amazing!

Tove Bodland

Molkom den 8:e Juni 2018

Innehåll

1. Inledning.....	1
1.1. Bakgrund	1
1.2. Teoretisk ram.....	2
1.2.1. Definitioner av grundläggande begrepp och termer	3
1.2.2. Den systemteoretiska ansatsen och resiliens mot katastrofer	3
1.2.3. Community resilience (Lokalsamhällets resiliens).....	6
1.2.4. Ramverk för community resilience (CR).....	6
1.2.6. Sårbarhet	8
1.2.5. Risk governance och kopplingen till DRR och resiliens.	9
1.2.7. Kan man skapa resilienta lokalsamhällen genom att involvera allmänheten?.....	11
1.3. Problemformulering.....	12
1.4. Avgränsningar	13
1.5 Syfte och frågeställningar	13
1.6. Juridisk och geografisk kontext.....	14
1.6.1. Svensk säkerhetslagstiftning	14
1.6.2 Principer för krishanteringen i Sverige	14
1.6.3. Örebro kommun	15
1.6.4 Risker i Örebro kommun	15
1.6.5. Hållbar utveckling i Örebro kommun	16
1.7. Studiens förväntade betydelse och nytta	16
2. Metod	17
2.1. Litteratursökning	17
2.2. Övergripande metodansats	17
2.3. Urval	17
2.4. Datainsamling.....	18
2.5. Analysmetod.....	19
2.6. Etiska överväganden.....	20
3. Resultat.....	22
4. Diskussion	30
4.1. Resultatdiskussion	30
4.2. Metoddiskussion.....	35
4.2.1. Den kvalitativa fallstudien som metod	36

4.2.2. Urval	37
4.3. Studiens validitet	37
5. Slutsats	39
6. Förslag på vidare forskning.....	40
7. Referenser.....	42
Bilaga 1. Analysmatris.	48
Bilaga 2. Kommundokument	49

1. Inledning

I detta inledande kapitel redogörs för studiens bakgrund och teoretiska utgångspunkter som mynnar ut i en problemformulering. Vidare ges en beskrivning av studiens avgränsningar, syfte och frågeställningar samt denna fallstudies juridiska och geografiska kontext inklusive en kort redogörelse för studiens förväntade betydelse och nytta.

1.1. Bakgrund

Vi lever i en dynamisk värld där ekologiska, sociala och ekonomiska förändringsprocesser leder till nya förutsättningar som kan påverka människors liv och hälsa både positivt och negativt. Globalisering, demografiska förändringar, komplexa och sammankopplade tekniska system och infrastrukturer, pandemier och terrorhandlingar är exempel på förändringsprocesser och händelser som kan påverka samhällets sårbarhet och som präglas av osäkerheter (Olsen, Kruke & Hovden, 2007). Ytterligare en process som präglas av osäkerheter är den klimatförändring som enligt majoriteten av forskare på området anser accelererar i allt snabbare takt (IPCC, 2014). Klimatförändringarna driver även på risken för en rad olika naturhändelser. Forskning visar att frekvensen och omfattningen av extrema skyfall, översvämningar, stormar och extrema temperaturer redan idag har ökat och förväntas öka ytterligare i framtiden (IPCC, 2014). Forskning visar att osäkerheter runt olika risker och en ökad komplexitet i våra samhällen förändrar den kontext där beslutsfattande och det praktiska arbetet gällande risk- och krishantering planeras och utförs, det vill säga den kontext i vilken samhällets säkerhet utformas (Reiss, 2012).

Även om klimatförändringarna är globala, och det internationella arbetet med att reducera riskerna för en negativ påverkan på det globala samhället kan anses avgörande för den framtida samhällsutvecklingen, är det övervägande på lokal nivå som konsekvenserna av klimathändelser manifesteras (Pelling, 2011; Cutter et al. 2008). Detta innebär att det är på lokal nivå i samhället som en stor del av det operationella arbetet med riskreducering, anpassningsåtgärder och krishantering behöver fokuseras. Arbetet med katastrofriskreducering (DRR) och klimatanpassning (CCA) har hittills handlat om övervägande tekniska och fysiska lösningar och anpassningsåtgärder (UNISDR, 2015). Som en reaktion på det övervägande teknokratiska fokuset på området har praktiker under en längre tid uttryckt behovet av en ökad involvering av de som direkt påverkas av extrema händelser, både i policy och aktiviteter som syftar till att reducera katastrofrisker (Gillard & Mercer, 2012). Detta pekar på vikten av en medvetenhet om att lokalbefolkningen inte är hjälplösa, och att lokal kunskap är en värdefull resurs som behöver tas tillvara (ibid.). Utifrån detta behov förespråkas det som kallas *Community Based Disaster Risk Reduction (CBDRR)* som fokuserar på den lokala nivån och detta sätt att arbeta har fått stor spridning internationellt under de senaste decennierna (ibid.).

Sendairamverket (SFDRR) som lades fram efter den senaste världskonferensen för katastrofriskreducering (World Conference for Disaster Risk Reduction) 2014, samt dess föregångare Hyogo Framework for Action (HFA), tydliggör även de vikten av att involvera alla nivåer i samhället för att minska risken för katastrofer (UNISDR, 2015; UNISDR (2007)). Forskning visar även att risken för att ett samhälle ska drabbas hårdare i samband med en extrem naturhändelse påverkas av olika dynamiska tryck och sårbarhetsfaktorer, som bland annat kan kopplas till ekonomiska, ekologiska och sociala dimensioner (Blaikie et al. 2004; Becker, 2014). SFDRR framhåller även vikten av att i det katastrofriskreducerande arbetet involvera de grupper som riskerar att drabbas hårdast vid en potentiell katastrof, samt att hänsyn tas till dessa gruppers specifika behov (UNISDR, 2015).

Utifrån ett svenskt perspektiv har Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) visat att klimatförändringen väntas ge konsekvenser för majoriteten av samhällets sektorer och kräva åtgärder på alla nivåer från politiker till enskilda medborgare. Forskning gällande Sveriges samhälleliga riskhantering pekar på en rad utmaningar gällande att integrera klimatförändringen i samhällsplaneringen (Storbjörk, 2007) och MSB lyfter i Nationell risk och förmågebedömning (2017) fram områden där arbetet med samhällets krisberedskap och planering för höjd beredskap behöver utvecklas och stärkas. I bedömningen poängteras att relevanta aktörer står utanför den gemensamma planeringen, samt att det även skett förändringar i ansvarsförhållanden för flera myndigheter sett till krisberedskap och civilt försvar i Sverige. Vidare lyfts att privata aktörer, frivilligorganisationer och den enskilda individen är viktiga aktörer inom krisberedskapen och att de i större utsträckning behöver involveras i planeringen (MSB, 2017).

Nedan listas några syften med att involvera allmänheten i DRR som nämns i litteraturen:

- Användas som resurs i lärande/kunskapsgenerering (Stark & Taylor, 2014).
- Användas som resurs rent praktiskt vid en kris genom frivillighet (Brudney et al. 1990)
- För att få allmänheten att vidta riskreducerande åtgärder och öka sin beredskap/bygga kapacitet att hantera risker och kriser (Scott & Few. 2016; Witvorapong et al. 2015).
- Demokratiska aspekter gällande legitimitet och tillitsskapande (Lidskog et al. 2005).
- Generera och mobilisera socialt kapital för beredskap, respons och återhämtning (Howard et al. 2017).

Ett sätt att resonera kring lokalsamhällets motståndskraft och utveckling i relation till olika risker, hot och störningar är att använda sig av begreppet *resiliens*. En omfattande mängd litteratur har producerats på området resiliens i relation till katastrofer och ett begrepp som används för att rama in den lokala nivån i ett samhälle är *community resilience* (Cutter et al. 2008; Chandra et al. 2013; Norris et al. 2008). Resiliensbegreppet används även i Sendai-ramverket och där identifieras fyra områden som är prioriterade för att skapa resiliens och som är starkt handlingsinriktade: 1) *Försöka förstå risker*. 2) *Förstärka det lokala ansvaret och dess förmåga att hantera risker*. 3) *Investera i resiliens mot katastrofer*. 4) *Förbättra beredskap, insatser och återuppbyggnad*. (UNISDR, 2015) och inom samtliga av dessa områden finns det potentiella möjligheter att involvera allmänheten i arbetet.

Antalet studier som tittar på lokalsamhällets resiliens mot katastrofer i en svensk kontext uppfattas som sparsam utifrån den litteratursökning som genomförts inför denna studie. Främst handlar det om studier som analyserat hanteringen av större händelser som inträffat, exempelvis skogsbranden i Västmanland 2011 (Guldåker, 2016). Internationell forskning pekar på att framtida fokus bland annat bör ligga på att få en bättre förståelse för fördelarna och utmaningarna med ett delat ansvar mellan stat och det civila gällande katastrofriskreduceringens teori och praktik (Scolobig et al. 2015).

Utifrån denna bakgrund i kombination med de framtida forskningsbehov som uttryckts kan det anses relevant att undersöka den svenska lokala kontexten ur ett resiliensperspektiv. Ett sätt att få en tydligare bild av de svenska förutsättningarna för att involvera allmänheten i det katastrofriskreducerande arbetet, utifrån syftet att öka samhällets resiliens mot katastrofer, är att utforska det gränssnitt där det offentliga och allmänheten möts.

1.2. Teoretisk ram

Nedan presenteras studiens teoretiska inramning som inleds med några begreppsmässiga ställningstaganden utifrån studiens syfte och frågeställningar (vilka presenteras i slutet av detta avsnitt). Denna då begrepp som katastrof, risk, sårbarhet och resiliens används och definieras inom många olika discipliner, och dess innebörd kan tolkas och användas på

flertalet olika sätt (Alexander, 2013; Turner et al. 2003; Adger, 2006). Den teoretiska inramningen är medvetet bred, för att på ett adekvat sätt kunna svara på studiens frågeställningar. Den övergripande teoretiska ansatsen för denna studie är teorier om resiliens mot katastrofer i en samhällsvetenskaplig kontext. Teorier framtagna inom risk- och katastrofforskning samt klimatanpassning präglas ofta av tvärvetenskapliga ansatser vilket även gäller för föreliggande arbete.

1.2.1. Definitioner av grundläggande begrepp och termer

Begreppet *risk* används och beskrivs på många olika sätt (Aven, 2012) men handlar i stort om sannolikheten för att något skall inträffa och de potentiella konsekvenserna av en händelse. Risk kan även uttryckas som $\text{hot} \times \text{exponering} \times \text{sårbarhet}$ (Blaikie et al. 2004, IPCC, 2012). Utifrån avgränsningarna i denna studie till risk för katastrofer till följd av naturhändelser, är IPCC's definition av katastrofrisk relevant.

Katastrofrisk definieras som:

"Sannolikheten för allvarliga förändringar över en bestämd tidsperiod i ett samhälles normala funktion på grund av allvarliga fysiska händelser som interagerar med sårbara sociala förhållanden som leder till omfattande mänskliga, materiella, ekonomiska eller miljömässiga effekter som kräver en akut respons för att tillgodose kritiska behov och som kan kräva externt stöd för återhämtning" IPCC (2012) (egen översättning från engelska).

Begrepp som *allmänheten*, *civilsamhället* och *involvera* är relativt vaga begrepp vars innebörd i denna studie behöver förtydligas. Definitionen av allmänhet är *"de flesta medborgarna med undantag för viss liten styrande grupp"* (NE, 2018 a). Allmänheten i denna fallstudie innefattar således de som vistas i kommunen och som inte representerar en myndighet. Allmänheten kan även verka inom det som benämns NGO (Non Governmental Organisations) och som på svenska ofta benämns frivilligorganisationer.

Begreppet *civilsamhället* används flitigt inom risk och katastroflitteraturen. Civilsamhället kan ses som den del av den privata sektorn som inte präglas av marknaden som styrform och inkluderar den så kallade frivilligsektorn (Premfors et al. 2003). Begreppet frivilligsektorn används också alltmer i samhällsdebatten och avses ofta som en alternativ eller kompletterande verksamhet i förhållande till den offentliga sektorn och som ett alternativ till marknaden (ibid.). Denna syn på civilsamhället och frivilligsektorn anammats i denna studie.

Att involvera kan innebära många saker. Involvera betyder *att bli inblandad* (NE, 2018b). I denna studie har en bred syn på att involvera tillämpats utifrån ett antagande om att det finns många olika sätt som olika delar av samhällssystemet interagerar med varandra (Cavallo & Ireland (2014). Att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen kan ske på många olika sätt exempelvis genom meningsskapande kommunikation gällande risker, att ta tillvara allmänheten som resurs i den operationella krishanteringen och att genom utbildning av allmänheten skapa ny kapacitet. Med involvera avses i denna studie därmed alla initiativ som syftar till att det sker ett utbyte mellan den kommunala nivån och allmänheten, med syftet att öka den kollektiva kapaciteten att kunna förbereda sig för och på ett tillfredställande sätt agera på extrema naturhändelser.

1.2.2. Den systemteoretiska ansatsen och resiliens mot katastrofer

Denna studie utgår från en systemteoretisk ansats som grundar sig i Luhmans teori om sociala system (Luhman, 1995). Utifrån denna teori ses system som självreglerande enheter som försöker komma i balans och överleva genom utbyte av exempelvis information med omgivningen. Varje system är uppbyggt av en mängd mindre enheter som alla har en funktion och påverkar varandra. Enligt Luhman består sociala system av meningsskapande kommunikation där tillit är ett mellanliggande medium för att uppnå sådan kommunikation

när det gäller risk (Olofsson & Öhman, 2011). När systemteori används i riskforskningen så studeras hur olika sociala system hanterar den osäkerhet som präglar systemets framtid, och hur man tvingas lita på andra system i omgivningen (ibid). Tillit relaterar till risk eftersom det är i riskfyllda och i osäkra situationer som tillit är som viktigast. Inom forskningen skiljs på tillit och förtroende där tillit relateras till risk och sårbarhet, medan förtroende relateras till familjaritet och tidigare erfarenheter av olyckor och kriser (Olofsson & Öhman, 2011, pp 57). Individens tillit till det offentliga systemet är även en viktig aspekt som påverkar hur det sociala systemet fungerar.

För att på ett bra sätt kunna förstå komplexa risker som är svåra att förutse, är sammankopplade och kan orsaka så kallade kaskadeffekter finns enligt Cavallo & Ireland (2014) behov av en utökad syn på katastrofförberedande strategier som går vidare från en traditionellt linjär syn. De förespråkar en ”system of systems approach” för att skapa resiliens mot katastrofer utifrån att säkerhet och resiliens direkt relaterar till strategier för *förberedelse* och *respons*. De menar att detsamma gäller för lokalsamhällets resiliens som för säkerhet, det vill säga att ett lokalsamhälles resiliens inte är summan av resilienta individer som bor i samhället, utan att det hänvisar till hela systemet och inte individuella delar av ett system. De menar att lokalsamhällets resiliens är beroende av resurserna själva och de dynamiska egenskaperna hos dessa resurser. Detta resonemang kan direkt kopplas till hur Norris et al. (2008) resonerar i det ramverk för community resilience vars relevans denna studie ämnar undersöka i en svensk kontext. Ramverket av Norris et al. (2008) presenteras längre fram i detta avsnitt.

Resiliens är ett begrepp som används inom en rad olika vetenskapsområden så som ingenjörsvetenskap, ekologi och psykologi och definitionen skiljer sig åt mellan de olika disciplinerna (Alexander, 2013, Becker, 2014). Resiliensbegreppet förekommer även inom olika kontexter så som individ-, system-, samhälls- och organisationsnivå (MSB, 2013). Begreppet används alltmer inom ramen för hållbar utveckling (Becker, 2014; Folke et al. 2002), katastrofriskreducering (DRR) (UNISDR, 2015; MSB, 2013) och katastrofriskhantering (DRM) (Manyena, 2006). Resiliens är även frekvent använt inom klimatanpassningslitteraturen (IPCC, 2014; Wamsler, 2014a). Grundläggande i de flesta definitioner är beskrivningen av resiliens som:

1. En förmåga att återgå till ett tidigare tillstånd (”bounce back”) (Alexander, 2013).
2. Ett mått på robusthet eller buffringskapacitet innan en störning tvingar ett system från en jämvikt till en annan (Holling, 1973)
3. En förmåga till anpassning som en reaktion på en störning (Becker, 2014; IPCC, 2014, Norris et al. 2008).

På senare år pratar man även om förmågan till en positiv utveckling efter en händelse, vilket beskrivs som förmågan att ”bounce forward” och på det sättet genomgå en transformation (Manyena, 2006). Ett resilient system kan således även ses som ett system som kan dra nytta av störningar för att vidare utvecklas i en mer hållbar riktning (ibid.) Denna möjlighet uttrycks i litteraturen bland annat som ”window of opportunity” (Birkman et al. 2010) och ”build back better” (UNISDR, 2015). Denna egenskap är framförallt relevant när man för över resiliensbegreppet till sociala system utifrån att människan, till skillnad från naturen har förmågan att förutse och ta informerade beslut utifrån olika alternativ (Davidsson, 2010).

I Sverige har resiliensbegreppet ännu inte fått lika stor genomslagskraft som i exempelvis USA och Australien, vilket blir tydligt i litteratursökningen på forskning gällande resiliens och DRR. Dock har begreppet blivit vanligare även i den svenska kontexten (MSB, 2013). Inom DRR används ibland begreppet *katastrofresiliens* och som ofta delas upp i tre delar: *preparedness*, *respons* och *recovery* (förberedelse, respons och återhämtning).

Som nämndes tidigare finns en mångfald av definitioner av resiliens men här följer två som beskriver synen i denna studie:

Inom DRR beskrivs resiliens som:

” 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 ”.
Inklusive kommentaren: *” Resilience means the ability to “resile from” or “spring back from” a shock. The resilience of a community in respect to potential hazard events is determined by the degree to which the community has the necessary resources and is capable of organizing itself both prior to and during times of need ”* (UNISDR, 2015).

Ytterligare en bred definition presenteras av Stockholm Resilience Center:

” Resilience is the capacity of a system, be it an individual, a forest, a city or an economy, to deal with change and continue to develop ” (Stockholm Resilience Centre, 2018).

Resiliensbegreppet har internationellt sett växt fram som ett svar på samhällets ökade grad av komplexitet och föränderlighet samt genom insikten att vissa händelser är omöjliga att förutse och förebygga. Det finns ett behov av att skapa system som klarar av att fortsätta fungera oavsett vad som händer, således används resiliens ofta när man intar en ”all-hazard approach” och utifrån behovet av en holistisk syn på det socio-ekologiska systemet (Walker 2004). Inom krishanteringsområdet används resiliens för att betona vikten av ett helhetsgrepp avseende krishanteringsförmåga (Hassel, 2016).

Flera faktorer påverkar ett samhälles resiliens mot katastrofer, inklusive ekonomiska, politiska, ekologiska samt sociala faktorer (Becker 2014). Cutter et al. (2008) tar upp det som kallas *social resiliens* och att den kan höjas genom att förbättra kommunikation, riskmedvetenhet och genom förberedande åtgärder. De lyfter att några av dessa aspekter är en funktion av demografiska faktorer och lokalsamhällets tillgång till resurser. Att bygga lokal kapacitet gällande riskhanteringen och att involvera allmänheten och civilsamhället i DRR-arbetet, kan tänkas skapa självförtroende i lokalsamhället och förutsättningar för ett samhälle som är mer självständigt.

Klimathändelser är ofta lokala händelser som påverkar lokalsamhället och de individer som är på plats är de som initialt behöver kapacitet att förbereda sig för och agera vid en händelse (Galliard & Mercer, 2013). Det finns en bred uppfattning i litteraturen att katastrofriskhantering är centralt i strategier och interventioner för att bygga katastrofresiliens. Verktyg och lärdomar från riskreducering, prevention, förberedelse, begränsning (eng. mitigation), respons och återhämtning är därför viktiga att ha med när man tittar på aspekterna hot, exponering, sårbarhet och kapacitet, och således för att bygga resiliens (Combaz, 2014). Här blir kopplingen mellan DRR och resiliens tydlig, samt även kopplingen till sårbarhet och risk.

För att försöka nå en djupare förståelse för vad resiliens betyder i ett lokalsamhälles perspektiv och hur det kan användas när det överförs från ekologiska system till sociala system föreslår Davoudi (2012) fyra viktiga frågor som bör ställas:

1. Avsiktligheten i mänskliga handlingar. Hur kan resiliens skapas och motverkande mekanismer undvikas?
2. Målen och resultaten av resiliens för ett lokalsamhälle. Vad skall det resultera i?
3. Definiera systemets gränser. Resiliens av vad och för vad?

4. Frågor om rättvisa. Resiliens för vem?

Denna teoretiska genomgång har syftat till att visa på resiliensbegreppets breda användning och även dess teoretiska relevans i denna studie. Hur man handlar, vilka mål som sätts och hur rättvisa hanteras på lokal nivå kan potentiellt påverka konsekvenserna av större naturhändelser för ett samhälles funktion och välmående. Detta ger tyngd åt argumentet att fokus ska ligga på att stärka lokalsamhällets resiliens mot katastrofer genom att involvera allmänheten i det riskreducerande arbetet.

1.2.3. Community resilience (Lokalsamhällets resiliens)

Vad som innefattas i begreppet community resilience presenteras lite olika i litteraturen (Abrahamson et al. 2015; Kais & Islam. 2016). Begreppet har debatterats vilket till stor del beror på de två komponenterna resilience och community som båda är svårdefinierbara (Mulligan et al. 2016). I denna studie definieras den geografiskt avgränsade enheten Örebro kommun med dess invånare och institutioner som en community. På svenska kan denna enhet benämnas lokalsamhälle. Community resilience översätts därför här till lokalsamhällets resiliens.

Community resiliens beskrivs av Pfefferbaum et al. (2005) som:

” *The ability of community members to take meaningful, deliberate, collective action to remedy the impact of a problem, including the ability to interpret the environment, intervene, and move on*” (Pfefferbaum et al. 2005).

Community resiliens bildas genom kollektiva aktiviteter i vilka individer tillsammans bygger upp förmågan till respons och återhämtning för den större enheten (community) (ibid.) och litteraturen trycker på vikten av medborgarnas deltagande för att förstärka lokalsamhällets resiliens (Norris et al. 2008). Många fördelar kan nås genom öppna deltagande ansatser som engagerar en bred bas av intressenter i beslutsprocessen, och att detta anses ge möjlighet till lokal förståelse gällande risk och resiliens, att det främjar kapacitetsbyggande och skapar en plattform för kunskap och erfarenhetsutbyte.

Norris et al. (2008) beskriver resiliens som en metafor när det appliceras på människor och deras miljö. De lyfter att community resilience rent konceptuellt bör särskiljas från konceptet resistens. Resistens innebär att de tillgängliga resurserna i ett lokalsamhälle kan lindra negativa effekter av en kollektiv händelse, medan effektiv planering i lokalsamhället är menat att förbereda för de förväntade kortsiktiga händelserna, så som översvämningar, bränder, stormar etc. Lokalsamhällets resiliens bygger däremot på tanken att ett socialt system skall anpassa sig till samt återhämta sig från det oväntade.

1.2.4. Ramverk för community resilience (CR)

Nedan redogörs för ramverket av Norris et al. (2008) som bygger på att resiliens skapas genom fyra olika anpassningskapaciteter (se Figur 1. nedan) och att dessa fyra tillsammans kan tillhandahålla en strategi för katastrofberedskap. Samtliga anpassningskapaciteter motiveras av författarna genom teorier och evidens från tidigare forskning vilket stärker ramverkets trovärdighet. Var och en av dessa kapaciteter förklaras utifrån olika vetenskapliga teoribildningar och bygger på en tvärvetenskaplig ansats med utgångspunkt i främst psykologiska och sociologiska teorier om människors välmående, och vad som skapar resiliens mot katastrofer i det sociala systemet. Lokalsamhällets resiliens bygger enligt ramverket på att dessa kapaciteter verkar tillsammans, och att detta är viktigt eftersom resiliens bygger både på resurserna själva, samt dessa resursers dynamiska egenskaper. Författarna menar att anpassningskapacitet innefattar en kombination av följande egenskaper:

1. Robusthet

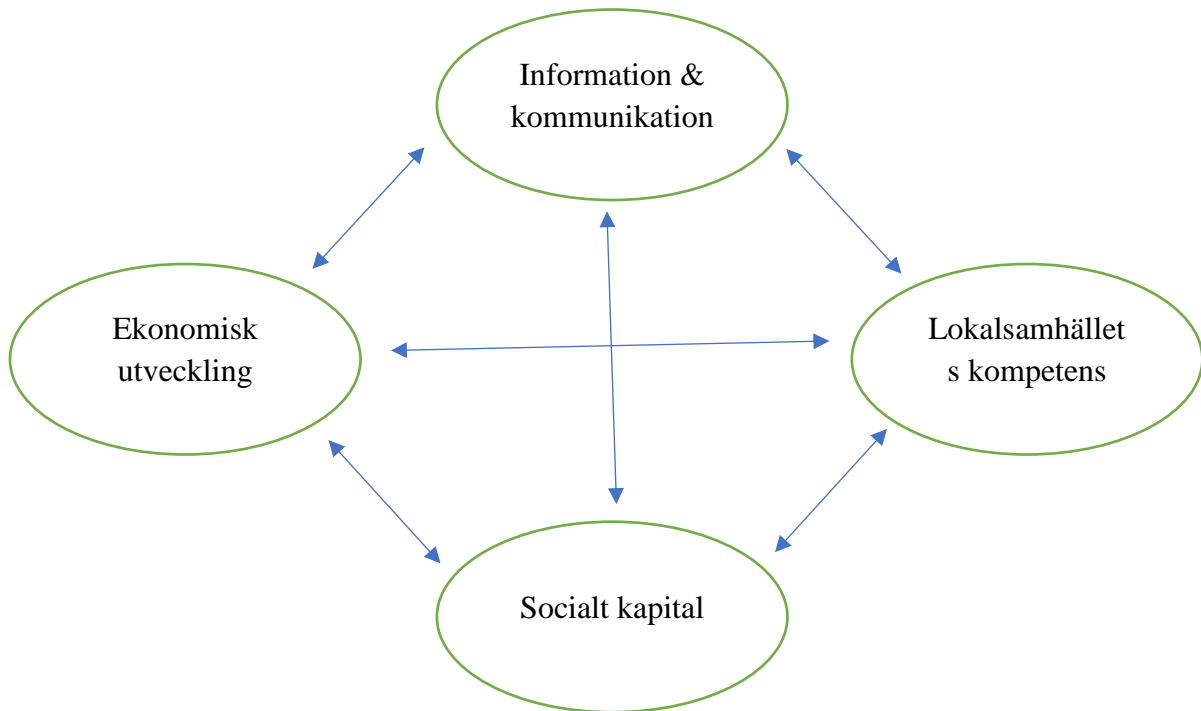
2. Överskott (redundans)

3. Snabbhet

Ramverket bygger på resonemanget att lokalsamhällets anpassning visar sig genom välmående i populationen, definierat som hög nivå av hälsa, funktion och livskvalitet. Detta kan anses vara subjektiva mått och det kan således vara nödvändigt att diskutera hur man bedömer vad som är som en hög nivå av hälsa, funktion och livskvalitet. För en mer utförlig diskussion om detta hänvisas till Norris et al (2008, pp.133) och resonemanget kring *population wellness*.

Författarna menar att ramverket kan tillhandahålla en strategisk karta för att ta beslut om vart fokus skall ligga i arbetet med att skapa resiliens mot katastrofer och att det går att applicera på vilken community som helst. Författarna poängterar att det finns många olika faktorer som påverkar hur dessa kapaciteter interagerar med varandra men utgår ändå från att de identifierade delarna går att applicera på de flesta samhällen.

Figur 1. Community resilience som ett antal anpassningskapaciteter. (Förenklad version genererad efter Norris et al. 2008)



1. Ekonomisk utveckling

Denna anpassningskapacitet bygger på kunskapen om att medlemmar i samhället som har lägre socioekonomisk status oftare upplever en högre grad av negativa konsekvenser av en katastrof än de som har en högre socioekonomisk status. CR anses inte endast bygga på volymen av ekonomiska resurser utan även på dess mångfald. Fattiga samhällen upplever inte bara en högre risk för dödsfall och allvarlig skada utan antas även ha lägre förmåga att mobilisera stöd efter en katastrof.

2. Socialt kapital

Idén om socialt kapital bygger i grunden på att individer investerar i, får tillgång till och utnyttjar resurser som är inbäddade i sociala nätverk för att få något tillbaka. Det kan även definieras som summan av de faktiska eller potentiella resurser som kan kopplas till att ha tillgång till ett stadigt nätverk av relationer. I ramverket identifieras en rad komponenter som är relevanta för socialt kapital, inklusive mottagen och upplevd stöttning, social förankring (informella förbindelser), organisatoriska kopplingar och samarbete, medborgardeltagande, ledarskap och roller (formella förbindelser), känsla av "community" och hur fäst man är vid platsen ("attachment to place").

3. Lokalsamhällets kompetens

Denna kapacitet bygger på tanken att lokalsamhällen som är utsatta för fara måste få möjlighet att lära sig om risker och vilka val de har samt att de olika delarna av samhället arbetar tillsammans på ett flexibelt och kreativt sätt för att lösa problem. De menar att kapaciteten att få tillgång till pålitlig och rätt information, att kritiskt reflektera på denna information och att lösa problem är mycket viktigare för lokalsamhällets kompetens än en detaljerad säkerhetsplan som sällan kan innefatta alla oförutsedda händelser. Lokalsamhällets kompetens har att göra med kollektivt agerande och beslutsfattande, kapaciteter som kan grundas i kollektiv tro på förmåga (efficacy) och empowerment.

4. Information och kommunikation

Med information och kommunikation menar de skapandet av gemensam mening och förståelse och tillhandahållandet av möjligheter för medlemmar av lokalsamhället att uttrycka sina behov, åsikter och attityder. Denna komponent innefattar kompetens och infrastruktur, ansvarstagande media, tillförlitliga informationskällor och narrativ.

1.2.6. Sårbarhet

Om begreppet resiliens ofta är förknippat med någonting som man strävar efter att skapa och övervägande är någonting positivt, är sårbarhet ett begrepp som ofta läggs fram i negativa termer och som handlar om att något är känsligt för att skadas (Adger, 2006). Denna rapport kommer inte att gå in djupare i resonemang runt sårbarhetsbegreppet utan Blaikie et al's (2004) definition av sårbarhet samt MSB's beskrivning av sårbarhet i den svenska samhällskontexten (MSB, 2014) kommer att få representera den syn på sårbarhet som denna studie grundar sig på.

Blaikie et al's definition lyder som följer (egen översättning från engelska):

"Med sårbarhet menar vi de karakteristika som en person eller grupp och deras situation som påverkar dess kapacitet att förespå, klara av, motverka och återhämta sig ifrån påverkan av ett naturhot (extrem händelse eller process). Det involverar en kombination av faktorer som avgör graden av riskutsatthet som någons liv, försörjning, fysiska resurser och andra tillgångar utsätts för genom en händelse eller en kaskad av händelser i den naturliga miljön och i samhället" (Blaikie et al. 2004, pp.11).

MSB definierar sårbarhet som:

"de egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse. Sårbarhet kan härstamma från fysiska, sociala, ekonomiska eller miljömässiga förhållanden och orsakas av exempelvis dålig design och

konstruktion av byggnader, otillräckligt skydd av egendom, brist på information till och medvetenhet hos allmänheten, begränsat erkännande av risker och förebyggande arbete samt åsidosättande av hänsyn till miljön” (MSB, 2014).

Det har argumenterats för en stark koppling mellan *resiliens* och *sårbarhet* (Cutter et al. 2008) och att resiliens kan ses som motsatsen till sårbarhet (Twigg, 2009). Olofsson & Öhman (i Ullberg & Becker, 2016) lyfter att relationen mellan dessa begrepp är beroende på hur de definieras. Om sårbarhet definieras i relation till kapacitet, som exempelvis kapaciteten att hantera en översvämning, blir sårbarhet nära förknippat med graden av resiliens hos en människa eller ett lokalsamhälle. Dock skapas det då ett cirkelresonemang gällande relationen mellan de två begreppens innebörd. De lyfter även att denna typ av resonemang inte är lika vanliga i dag utan att sårbarhet relaterar till någon form av exponering av hot eller fara, liksom de omständigheter som utsätter människor för risk (sociala, politiska, ekonomiska, tekniska, biofysiska och demografiska faktorer). Numera definieras resiliens i termer av en sorts inneboende kapacitet hos ett system, samhälle eller individ att anpassa sig och överleva, genom att ändra vissa delar och återuppbygga sig själv (ibid.). Detta innebär att de båda inte skall ses som ett kontinuum utan två separata dimensioner vilka inte nödvändigtvis behöver vara relaterade till varandra (ibid.).

I denna studie ses inte resiliens och sårbarhet som direkta motsatser till varandra, inte heller som två separata dimensioner utan utgår ifrån en uppfattning om att de ligger nära varandra och interagerar. Studien utgår ifrån en uppfattning om att ett lokalsamhälle kan inta ett perspektiv på katastrofriskreducering som innefattar teorier runt både resiliens och sårbarhet, utifrån det faktum att båda dessa ses som kontext- och situationsberoende.

När man pratar om sårbarhet i ett samhällsvetenskapligt perspektiv är *sårbarhetsparadoxen* (Etkin, 1999) ett fenomen som är relevant att ta upp. Detta fenomen relaterar till beroenden i det sammankopplade samhället, och kan kort beskrivas som att vi i allt större utsträckning litar på att samhällsfunktionerna fungerar, och därmed minskar vår egna förmåga att kunna hantera avbrott i dessa funktioner. Denna sårbarhet ser man inte bara hos civila utan även hos samhällsfunktionerna själva, som i större utsträckning förlitar sig på en stabil och tillförlitlig service.

Att definiera vissa grupper i samhället som sårbara kan både ses som nödvändigt men även problematiskt. Nödvändigt för att identifiera de som är i störst behov av stöttning vid en händelse och för att målinriktat kunna arbeta för en minskad sårbarhet i förebyggande syfte. Problematiken med att definiera vissa grupper som sårbara ligger bland annat i att det kan ha en negativ inverkan på individens egen riskuppfattning samt förstärka sårbarheten genom stigmatisering (Ullberg & Becker (2016). Denna synvinkel på sårbarhet är viktig att ta upp då man i relation till riskreducerande insatser tenderar att gruppera människor i sårbara respektive icke sårbara grupper, vilket kan hindra potentiella resurser, så som lokal kunskap och individers specifika kompetens att nyttjas för att skapa ett resilient lokalsamhälle.

1.2.5. Risk governance och kopplingen till DRR och resiliens.

Det finns inte någon vedertagen svensk översättning för begreppet governance som ungefärligen innebär samhällelig *kollektiv styrning och ledning*. Governance innebär att i större utsträckning involvera och samverka med flertalet aktörer, skapande av nya former av maktstrukturer för kontroll och förändringar i fördelningen av ansvar mellan stat och andra aktörer i samhället (Walker et al. 2014). För att undvika förvirring kommer det engelska ordet att användas i denna text men begreppet *säkerhetsstyrning* (Rasmussen, 1997) skulle kunna tolkas som den svenska motsvarigheten till risk governance.

Risk governance utgör inte en renodlad teori utan mer ett perspektiv på samhällets riskstyrning och hur risker hanteras. Detta perspektiv på samhällsstyrning är ändå viktigt att ta med i den teoretiska ramen för denna studie, eftersom det kan hjälpa till att förstå vad som utmärker en katastrofriskhantering där ansvaret är delat mellan stat och medborgare, och som i högre grad involverar allmänheten, ett så kallat "bottom up" eller underifrån-styrt sätt. Detta kan jämföras med det topp-styrda sättet som präglas av en mer central styrning, där ansvaret i större utsträckning ligger på staten gällande att hantera risker och kriser.

Risk governance kan beskrivas som det sättet som samhällen tar kollektiva beslut avseende teknik och aktiviteter som involverar någon typ av risk där olika aktörer är involverade i dessa beslut (Renn, 2008). Dessa aktörer kan delas in i fyra huvudgrupper: 1) regeringar och dess myndigheter, 2) företagssektorn t ex industrier och finansvärlden, 3) civilsamhället genom NGO´ s och andra grupper, 4) den vetenskapliga sektorn i form av forskare och experter. Risk governance involverar både institutionella strukturer och politiska processer (Renn, 2008) och lägger stor vikt vid samverkan mellan olika vetenskapliga discipliner samt mellan de olika nivåerna i samhället.

De senaste decennierna har det i en europeisk kontext skett en förflyttning från en mer traditionell central styrning (government) till en mer decentraliserad och bredare styrning (governance) (Rhodes, 1997). Denna förändring kan anses vara lika relevant när det kommer till att hantera naturhändelser och dess konsekvenser som för andra samhällsfrågor. I Sverige finns tecken på en sådan förflyttning från government till governance men fortfarande är det de kommunala aktörerna som dominerar (Granberg, 2008). Detta gäller även den lokala riskhanteringen i Sverige där samhällsfrågor och riskanalyser och planering och styrning övervägande sköts av den offentliga sektorn.

Det finns olika ramverk som beskriver risk-governance. Ett av dessa är IRGC-ramverket (IRGC, 2017) vars två huvudsyften är att genom en rad aktiviteter *bygga förståelse* och *ta beslut* runt risker i samhället. Paton & Johnsson (2017) lyfter att de som är involverade i processen att ta fram program som syftar till att exempelvis öka antalet skyddande beteenden hos lokalbefolkningen (vilket i den svenska kontexten framförallt är myndigheter och olika intresseföreningar), behöver kombinera expertbedömningar med allmänhetens uppfattningar samt sina egna med allmänhetens prioriteringar. Att uppnå en sådant kombinerat sätt att arbeta kan antas ställa höga krav på alla inblandade aktörer att både tillåtas att och vilja bli involverade i arbetet.

För att få en förståelse för kopplingen mellan risk-governance, katastrofriskreducering (DRR) och resiliens kan en jämförelse av top-down (myndighetscentrerad) och bottom-up (medborgarcentrerad) syn på katastrofriskhantering och beslutsfattande vara till hjälp. Den medborgarcentrerade styrningsmodellen som förespråkas via internationella ramverk för DRR, som Sendai- och Hyogoramverken samt vägledningar för att skapa samhällen som är resilienta mot katastrofer (Turnbull et al. 2013) kan anses ha en tydlig koppling till modeller för risk-governance utifrån att de förespråkar just ett sådant synsätt. Nedan följer en sammanfattning av en jämförelse presenterad av Scolobig et al. (2015).

Top-down-synen på katastrofriskhantering bygger på det underliggande antagandet att det finns en förståelse för systemet och därmed kan det kontrolleras. Experter och myndigheter har förmågan och kunskapen att agera situationsanpassat. Synen på problem är disciplinorienterad medan synen på lösningar är teknokratisk, deterministisk, rationellt analytisk och fokuserar på den ekonomiskt mest effektiva hanteringsstrategin. Beslutsfattandet är teknikcentrerat, hierarkiskt och interventionistiskt. Här råder synen att ansvaret ligger på myndigheterna. När det kommer till samhällets aktörer är det myndigheterna som är de styrande och kontrollerande och de enda som levererar säkerhet,

allmänheten är passiv och fatalistisk och den privata sektorn (försäkringsbolag och NGO's) har en underordnad roll i beslutsfattandet. Kommunikationen präglas av en envägsmodell (deficit model) och rätten till information av begränsad transparens utifrån tanken att tillit till auktoriteter begränsar behovet av transparens. Kunskap genereras från experter till lokala myndigheter och förs sedan vidare till allmänheten.

Bottom-up-synen på katastrofriskhantering, eller den medborgarcentrerade synen, bygger å andra sidan på ett underliggande antagande att systemet är för komplext för att förstås på ett adekvat sätt och att det inte fullständigt kan kontrolleras. Den bästa responsen i en specifik situation anses omöjlig att veta och responsen sker ofta genom beslutsfattande baserat på flera perspektiv, inklusive det vetenskapliga perspektivet. Synen på problem är systemorienterad, medan synen på lösningar är iterativ, adaptiv, flexibel och resiliensorienterad. Beslutsfattande präglas av "Bottom-up" ansatsen, och skall vara jämlik och samverkande med fokus på intressenters intressen, samt vara proaktiv. Ansvar är delat och fördelat mellan många. Gällande samhällets aktörer så finns det en medvetenhet att myndigheter har en minskad förmåga att leverera säkerhet. Allmänheten är aktiv, engagerad och har befogenheter och man strävar efter en utökad dialog med den privata sektorn. Kommunikationen präglas av en tvåvägsdialog och ökat deltagande och rätt till information genom transparens i metoder och antaganden. Kunskap genereras av alla intressenter som involveras.

Graden av allmänhetens involvering i katastrofriskreduceringen påverkas således av vilken av grad av risk governance som utövas. En förändring av ansvarsfördelning och förväntningar mellan myndigheter och allmänheten involverar en lång process över tid, och denna process måste stöttas med hjälp av tillräckliga resurser men även genom politisk vilja, juridiska ramverk, kunskap och vilja att samverka på nya och varierande sätt (Scolobig et al. 2015).

Slutligen några rader om Community Based Disaster Risk Management (CBDRM) och allmänhetens involvering i DRR ur ett historiskt perspektiv. Grunden i CBDRM är principer om deltagande (participation). CBDRM ökar människors kapacitet att agera på händelser genom att ge tillgång till och kontroll över resurser och grundläggande social service (Shaw, 2012). Historiskt har sättet man ser på CBDRM förändrats. För mer än 100 år sedan, innan de flesta stater existerade tog människor och deras samhällen hand om sig själva genom kollektiva krafter under och efter katastrofer. Staten tog sedan över ansvaret för katastrofriskhanteringen vilket i många fall resulterade i att behoven hos befolkningen inte kunde tillgodoses på samma sätt (Shaw, 2012). Detta lokalt baserade sätt att hantera katastrofrisker inte är således inget nytt utan snarare ett sätt att återgå till ett gammalt och traditionellt sätt att reducera katastrofrisker (ibid.).

1.2.7. Kan man skapa resilienta lokalsamhällen genom att involvera allmänheten?

Det finns en mängd forskning som argumenterar teoretiskt för de positiva effekter en högre grad av allmänhetens involvering har på lokalsamhällets resiliens. Stark & Taylor (2014) demonstrerar i en artikel hur en modell för vad de kallar community decentralisation kan resultera i en rad praktiska fördelar för beslutsfattande gällande krishantering. Exempelvis kan lokalt medborgardeltagande leda till utbyte av lärande från erfarenheter efter en kris som vidare stärker beredskapen för framtida händelser. Stark & Taylor (2014) pekar på fördelen med att på förhand ha etablerade kommunikationsvägar för att lättare få tillgång till information av hög kvalitet för beslutsfattande under en kris. Dessa fördelar stärker argumenten för att involvera allmänheten eftersom man i beslutsfattandet då kan ta hänsyn till lokala frågor på ett bättre sätt. Den viktigaste fördelen med ett ökat medborgardeltagande är att skapa tillit mellan medborgarna och staten och att relationer som har skapats iterativt under normala omständigheter kan vara avgörande under en kris. Detta då det skapar en kollektiv vilja att acceptera spontana anpassningar i beslutsfattandet (Stark & Taylor, 2014). Författarna

ställer sig frågan varför det, trots att ett starkt retoriskt stöd existerar för allmänhetens deltagande i framtagande och implementering av policy, är ytterst sällan som det resulterar i faktiskt handlande i det dagliga arbetet? Deras förklaring är i den form av governance där staten överlåter ansvaret men inte fullt ut släpper det ifrån sig.

Buchecker et al. (2013) har i en studie på älv-vitaliseringsprojekt från Schweiz granskat i vilken utsträckning deltagande former av interaktion mellan experter, administrationer och invånare bidrar till att förbättra social kapacitet (som ofta räknas som en viktig komponent i ett lokalsamhälles resiliens) hos de medborgare som utsätts för en risk. De säger att även om det ofta hävdas att medborgardeltagande är relevant för beslutsprocesser, har dess effektivitet eller effekt på kapacitetsbyggandet sällan analyserats på ett systematiskt sätt. Deras studie visade att deltagande processer bidrog till kunskapsöverföring åt båda hållen, ömsesidig förståelse och ökad känsla av ägarskap, åtminstone när processerna var väl designade.

Potentiella hinder för att involvera allmänheten i riskreduceringen är många. En intervjustudie med beslutsfattare, som fokuserar på hur översvämningskarteringar används för att öka riskmedvetenheten och främja attityd och beteendeförändringar hos allmänheten. Studien identifierade hinder så som ovilja att skapa oro samt brist på kunskap och resurser för att använda kartor mer effektivt i riskkommunikationsändamål och för att uppnå verklig tvåvägs-kommunikation (Kjellgren, 2013).

En portugisisk studie av Burnside & Carvalho (2016) undersökte en kommuns försök att öka lokalt engagemang för att främja lokalsamhällets katastrofresiliens. Studien visade på att ett starkt politiskt ledarskap och samverkan mellan förvaltningar i kommunen bidrog till att engagera deltagande i det katastrofriskreducerande arbetet. Studien pekade även på att genom att implementera ett brett spektrum av initiativ för att engagera allmänheten, ökade medvetenheten gällande risker i vissa grupper och samhällets kapacitet att identifiera och implementera riskreducerande åtgärder förbättrades. En studie av (Witvorapong et al. 2015) som undersökte vad de kallar för social participation visade att individer som deltog i lokala aktiviteter var mer benägna att vidta riskreducerande åtgärder än de som inte deltog vilket antyder att uppmuntran till delaktighet i lokalsamhället kan ha positiva effekter på katastrofriskreduceringen.

Detta är några exempel från den studerade litteraturen. Sammantaget pekar forskningen på att det finns goda möjligheter att öka resiliensen mot katastrofer i ett lokalsamhälle genom att involvera allmänheten på olika sätt, men att barriärer existerar som bland annat kan kopplas till brist på kompetens, oro för att skapa oro, processdesign och i vilken grad staten verkligen släpper ifrån sig delar av ansvaret till allmänheten.

1.3. Problemformulering

Den komplexitet som präglar vårt moderna samhälle kan anses ställa allt högre krav på förmågan att anpassa sig och vara flexibel i relation till olika risker. Betydelsen av att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen kan utifrån ovanstående bakgrund och teoretiska resonemang tolkas som avgörande för att skapa resiliens mot katastrofer på lokal nivå i samhället. Även om man genom logiska resonemang kan förstå vikten av ett så kallat "bottom up" sätt att arbeta är det inte alltid lika lätt att veta hur det skall göras och vad som krävs för att involvera allmänheten i det katastrofriskreducerande arbetet. Potentiella barriärer tillika möjligheter existerar med all sannolikhet och anledningarna kan grunda sig i en mångfald av faktorer som även kan vara kontextberoende. Potentiellt kan problem uppstå när olika syn på sårbarheter och risker, och vad som krävs rent konkret för att skydda sig mot extrema händelser, existerar mellan experter och allmänheten.

För att utveckla arbetet med att i den svenska kontexten involvera allmänheten i det katastrofriskreducerande arbetet behövs kunskap om hur förutsättningarna upplevs av de som är involverade i samhällsbyggande och risk och krishantering på lokal nivå. Att arbetet bland annat innebär en samverkan mellan den kommunala verksamheten och olika representanter för det som benämns civilsamhället, gör det intressant att utforska både synen på olika gruppers sårbarhet samt på förutsättningarna för allmänhetens involvering i DRR inom det gränssnitt där kommunen och allmänheten möts. Det är även intressant att undersöka om denna syn korresponderar med befintliga teorier gällande vad som skapar ett lokalsamhälles resiliens mot katastrofer.

1.4. Avgränsningar

Resiliens är ett begrepp som bland annat används för att beskriva komplexa relationer i komplexa system och som kan appliceras på en rad olika fenomen och skalor i tid och rum. Denna studie har avgränsats till att undersöka nyckelindividens syn på och erfarenheter av förutsättningarna för att involvera allmänheten i aktiviteter och processer som avser att stärka lokalsamhällets resiliens mot extrema händelser. I studien inkluderas även ett sårbarhetsperspektiv.

Utifrån syftet att studera den lokala nivån i samhället har studien avgränsats till en geografiskt och organisatoriskt avgränsad enhet, Örebro kommun. Örebro är en av de kommuner som har identifierats som ett särskilt sårbart område inom ramen för EU:s översvämningsdirektiv. Örebro är även en av de fallkommuner som ingår i forskningsprojektet Samhällsresiliens i Sverige: Styrning, sociala nätverk och lärande (RISE) som är ett samarbete mellan Centrum för klimat och säkerhet på Karlstad Universitet, Mittuniversitetet och Försvarshögskolan.

Studien avgränsas vidare till att fokusera på de naturhändelser som identifierats i den risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som genomförts av Örebro kommun. Syftet med denna avgränsning är framförallt för att få en avgränsning i datainsamlingen. Dock har det funnits en öppenhet för att lyfta andra typer av händelser för att ge utrymme för en djupare reflektion runt ämnet resiliens (se vidare i metoddiskussionen). En avgränsning har därmed gjorts till att undersöka gränssnittet mellan den kommunala organisationsnivån och medborgarnivå, det vill säga allmänheten.

1.5. Syfte och frågeställningar

Utgångspunkten i denna uppsats är lokalsamhällets resiliens mot katastrofer i en svensk kontext. Syftet med studien är att få en övergripande förståelse för hur man på lokal nivå i en svensk kommun ser på att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen på olika sätt utifrån ett resiliens perspektiv. Ytterligare syften är att undersöka hur man förhåller sig till olika gruppers specifika behov i det riskreducerande arbetet utifrån ett sårbarhetsperspektiv samt att undersöka relevansen av ett befintligt teoretiskt ramverk för community resilience i den svenska kontexten.

De frågeställningar som studien ämnar försöka svara på är följande och har applicerats på den lokala nivån i Örebro kommun.:

- *Vilken syn har nyckelpersoner i kommunen och civilsamhället på nyttan med, samt möjligheter och hinder för, att involvera allmänheten i det katastrofriskreducerande arbetet?*
- *Vilka grupper i samhället anses sårbara och integreras dessa gruppers specifika behov i beredskapsarbetet och krishanteringen? Och i så fall hur?*

- *Hur relevant är ett befintligt internationellt teoretiskt ramverk gällande community resilience när det appliceras i en svensk kontext?*

1.6. Juridisk och geografisk kontext

Eftersom denna studie har formen av en fallstudie av Örebro kommun redogörs i detta avsnitt för den juridiska och geografiska kontext som studien präglas av. Beskrivningen skall inte ses som uttömmande, men ger en inblick gällande de kontextuella förutsättningar som råder i Örebro kommun vid tiden för denna studie.

1.6.1. Svensk säkerhetslagstiftning

Nedan ges en kortfattad beskrivning av de för denna studies fokus, mest relevanta lagarna inom svensk säkerhetslagstiftning. Syftet med detta är att få en bild av kommunens respektive den enskildes ansvar vid händelser som kan orsaka större skada ur ett samhällsperspektiv.

Lag (2006:544) Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser (LEH).

Kommunen har enligt Lag (2006:544) (SFS 2006:544), Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ett geografiskt områdesansvar. Det innebär bland annat att kommunen under en extraordinär händelse ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och samordnar planerings och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas samt att information till allmänheten samordnas.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

Enligt 1 kap. 1§ i Lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) ska bestämmelserna i lagen syfta till att ”i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor”.

Kommunens skyldigheter enligt lagen är omfattande. I Kap.3 tydliggörs ansvaret. Det innefattar hela ansvarsspannet från förebyggande åtgärder, ansvar för räddningstjänst till efterföljande åtgärder i samband med brand och andra olyckor. Med andra ord åligger det kommunen att ta ett helhetsgrepp på området risk och olyckshantering i kommunen. Det åligger kommunen att genom rådgivning, information och på andra sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Således har kommunen ett ansvar gentemot den enskilde, inte bara för att skydda mot olyckor utan även för att skapa bättre förutsättningar för den enskilde att skydda sig själv, egendom och miljön.

Den enskildes ansvar regleras i Kap.2 och innefattar att varna och tillkalla hjälp i händelse av olycka. Som ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skall den enskilde hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Enskilda som är lägst arton och högst sextiofem år är även skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskafter tillåter det (SFS 2003:778).

1.6.2 Principer för krishanteringen i Sverige

Svensk krishantering bygger på samverkan. Det gäller samverkan mellan olika myndigheter och kommuner likväl som samverkan mellan företag och frivilligorganisationer, och inte minst samverkan mellan människor (Krisinformation.se, 2018). Svensk krishantering bygger på vad som kallas de tre grundprinciperna:

Ansvarsprincipen - Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har det även under en krissituation. Det betyder att det är den vanliga sjukvården som har hand om vården även vid en kris och att kommunerna sköter skola och äldreomsorg, och så vidare.

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.

Närhetsprincipen - Med närhetsprincipen menas att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen och det aktuella landstinget som ansvarar för insatsen. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med regionala och statliga insatser (Krisinformation.se, 2018).

1.6.3. Örebro kommun

Örebro kommun ligger centralt i Sverige med cirka 20 mil till Stockholm och 30 mil till Göteborg. Örebro är befolkningsmässigt landets sjunde största kommun. Vid årsskiftet 2014/2015 bodde 142 618 personer i Örebro på en yta av 1380,1 km² (landareal). I kommunen finns invånare från cirka 160 olika länder. Staden Örebro är cirka 750 år gammal och det är Socialdemokraterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna som efter valet 2014 styr Örebro kommun tillsammans. Organisationen Örebro kommun har cirka 11 000 anställda och är under Kommunstyrelsen indelad i tre programområden: Barn och utbildning, Samhällsbyggnad och Social välfärd (Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun 2015–2019., 2015).

1.6.4 Risker i Örebro kommun

För att få en bild av de risker som finns i Örebro kommun som kan få betydande konsekvenser för lokalsamhället har jag tittat på den risk och sårbarhetsanalys som finns tillgänglig på Örebro kommuns hemsida. Enligt 2 kap. 1 § LEH (2006:544) ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen i fredstid och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. RSA fokuserar på händelser som kan leda till samhällsstörningar. Händelser som kan drabba enskilda personer behandlas inte i RSA utan dessa bearbetas inom verksamhetens systematiska arbetsmiljöarbete eller andra typer av olycksförebyggande insatser inom kommunen (Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun, 2015). De naturolyckor och extrema väderhändelser (typhändelser) som innefattas i RSA för Örebro kommun är följande:

- värmebölja
- storm
- snöoväder
- översvämning till följd av höga flöden
- skyfall
- ras och skred
- skogsbrand
- åska

De risker som värderats högst i RSA för Örebro kommun är:

- transport av farligt gods
- IT-attacker
- störningar i dricksvattenförsörjningen och avloppssystem
- störningar i elförsörjningen
- störningar i elektronisk information och kommunikation
- terror/våldsbejakande extremism

Denna värdering grundar sig i att en händelse av sådant slag med största sannolikhet påverkar ett större geografiskt område, många kommunala och samhällsviktiga verksamheter (Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun, 2015). Vidare har MSB i rapporten *Översyn av områden med betydande översvämningsrisk* (MSB, 2018), utpekat Örebro som en av totalt 25 områden i Sverige där en översvämning kan få betydande konsekvenser. Med tanke på att extrema väderhändelser kan komma att öka i frekvens och omfattning i framtiden på grund av klimatförändringarna, påverkar detta sannolikt även risken för störningar i både avloppssystem, försörjningen av el och dricksvatten samt störningar i elektronisk information och kommunikation.

1.6.5. Hållbar utveckling i Örebro kommun

Utifrån studiens syfte och frågeställningar är det relevant att titta på hur situationen ser ut i Örebro kommun utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Temarapporten *Hållbar utveckling i Örebro kommun* (2013) presenterar utvecklingen under 2012 för ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart Örebro samt visar på trender mot 2020 och 2050 för att identifiera utmaningar och utvecklingsområden. Syftet med rapporten är att ge en bild av vart Örebro står idag och ge underlag för prioriteringar och inriktningen för kommunens arbete för en hållbar utveckling. Det kan argumenteras för att alla dessa delar av en hållbar utveckling kan på något sätt kopplas till lokalsamhällets resiliens men utifrån fokus i denna fallstudie är det särskilt intressant att titta på vad som sägs om utvecklingen i Örebro gällande social hållbarhet för att få en bild av de lokala förutsättningarna att skapa resiliens genom att involvera allmänheten. Rapporten framhåller att sammanhållningen i det svenska samhället är förhållandevis starkt och att ovanligt få människor känner sig utanför det svenska samhället (8% i Sverige jämfört med 10–36% i flertalet övriga länder i EU) dock kan man se tendenser på att sammanhållningen minskar (ibid.). Enligt rapporten finns det stora skillnader i upplevd trygghet mellan olika bostadsområden i Örebro kommun och boendesegregationen utifrån socioekonomisk situation och etnicitet är stor. Exempel på förändringar som påverkar den sociala sammanhållningen är ökad inkomstspridning, ökad kulturell mångfald och större diversifiering inom skola och välfärdstjänster genom valfrihetsreformer (*Hållbar utveckling i Örebro kommun*, 2013). Örebro kommuns arbete med social hållbarhet faller till stor del inom programområdena Social välfärd, Barn och utbildning och Samhällsbyggnad och kommunen har flera styrdokument och arbetsprocesser för socialt utvecklingsarbete. Dock framhåller rapporten att de saknar ett sammanhållande program för social hållbarhet.

1.7. Studiens förväntade betydelse och nytta

Resultat från studien ämnar bidra med en ökad förståelse för förutsättningarna att involvera allmänheten i att skapa resiliens mot katastrofer på lokal nivå i en svensk kommun. De hinder och möjligheter som identifierats kan utgöra en grund för vidare studier. Studien är även ett bidrag till forskningsprojektet "Samhällsresiliens i Sverige: Styrning, sociala nätverk och lärande".

2. Metod

I detta kapitel redogörs för valda metoder gällande litteratursökning samt övergripande metod och forskningsansats. Vidare presenteras metod för urval av respondenter och dokument, datainsamling och analys samt etiska överväganden.

2.1. Litteratursökning

I den initiala litteratursökningen användes sökord som resilience, public participation, disaster risk reduction, vulnerability to disasters, public engagement och civic engagement. Sökningar har genomförts på de via Karlstad Universitetsbibliotek tillgängliga forskningsdatabaser och har i huvudsak gjorts i Diva, Science Direct, Scopus, Taylor and Francis och Springer Link. Sökningar har även gjorts på relevant litteratur i bibliotekskatalogen samt på Google Scholar. Sökorden gav ett stort antal träffar inom olika forskningsområden. Mer avancerade sökningar genomfördes för att få ner antalet träffar och fokus lades på granskade vetenskapliga artiklar som publicerats efter år 2000 för att få tillgång till mer aktuell forskning på området. Vidare har relevanta artiklars referenser fått leda vidare till ytterligare intressant litteratur.

2.2. Övergripande metodansats

Metodvalet i denna studie föll på en *kvalitativ explorativ fallstudie* med en *abduktiv* forskningsansats. Fallstudien tillhör en forskningsmetod där det finns flera olika typer av undersökningar, den kan vara deskriptiv, utforskande (explorativ), experimentell, retrospektiv eller prospektiv (Granskär & Höglund-Nielsen, 2015). Fallstudien tillämpas för att bidra till teoriutveckling genom att bekräfta eller fördjupa en teori (Granskär & Höglund-Nielsen, 2015). Den explorativa fallstudien återger en mängd faktorer och företeelser inom ett problemområde (ibid.) vilket bedömdes vara en passande metod utifrån denna studies syfte och frågeställningar. Denna metod möjliggör även datainsamlingsmetoder som skapar utrymme att föra djupare resonemang i direkt dialog med forskaren (Merriam & Nilsson, 1993).

Det som utmärker kvalitativ forskning är enligt Yin (2013) forskning som: studerar den mening som kan tillskrivas människors liv under verkliga förhållanden, återger människors åsikter och synsätt och täcker in de sammanhang och omständigheter som människor lever i. Vidare ger kvalitativ forskning insikter om rådande eller framväxande begrepp som kan förklara mänskligt socialt beteende och strävar efter att använda många källor i stället för en enda typ av belägg (Yin, 2013, pp.19). Utifrån denna studies syfte kan således den kvalitativa metoden anses passande eftersom syftet är att undersöka ett lokalt sammanhang där individers erfarenheter och sätt att se på saker och ting kan informera om de förutsättningar som råder. Det kan anses viktigt att utforska hur individer som arbetar och verkar inom området för risk- och krishantering upplever förutsättningarna i den verklighet de befinner sig i, inte tvinga dem till att anamma forskarens synsätt.

Fallstudien bjuder även in till att använda flera källor och metoder (Merriam & Nilsson, 1993). I denna studie användes även triangulering som metod för att verifiera och stärka empirin (Yin, 2013). Detta har gjorts genom att intervjua både kommunala tjänstemän, representanter från civilsamhället samt genom att studera publikt tillgängliga kommundokument som bedöms relevanta. Att använda sig av triangulering kan vara ett sätt att stärka studiens validitet (ibid.).

2.3. Urval

Studien har initialt tillämpat ett avsiktligt urval (Yin, 2013) där första respondenten valdes på inrådan från en person som är involverad i RISE-projektet. Påföljande respondenter valdes utifrån ett så kallat snöbollsurval (Yin, 2013) vilket innebär att vid varje ny intervju bads

respondenten ge förslag på ytterligare personer som kunde tänkas bidra med relevant kunskap och erfarenhet, det vill säga den ena leder till den andra. Sammanlagt rekryterades fem respondenter. Dessa bestod av en kommunal säkerhetsamordnare, en kommunal tjänsteman som arbetar strategiskt med mänskliga rättigheter samt en chef för räddningstjänsten. Vidare rekryterades två nyckelpersoner inom två olika frivilligorganisationer. Respondenterna från civilsamhället rekryterades i samband med en informationsträff som arrangerades av Länsstyrelsen i Örebro län inför kris- och beredskapsveckan (genomförs i Maj 2018). På mötet närvarade majoriteten av de frivilligorganisationer i Örebro län som är inriktade på att utbilda allmänheten och vara en resurs för samhället både före, under och efter en kris. En av de som var med på mötet hade även rekommenderats av en tidigare respondent.

Syftet med detta urval var att inhämta olika perspektiv och möjliggöra jämförelser. Vidare syftade urvalet till att främja en djupare analys av gränssnittet mellan myndigheter och civilsamhället samt att få möjlighet att utforska likheter/olikheter avseende erfarenheter och synen på eventuella hinder och möjligheter med att involvera allmänheten.

Syftet med att välja specifika datainsamlingsenheter är att arbeta med dem som ger de talrikaste data som är mest relevant för studiens ämne (Yin, 2013). Den planerade studien kan anses beroende av att intervjua nyckelpersoner som arbetar specifikt inom området säkerhetsamordning, riskreducering och arbete som riktar sig mot civilsamhället på lokal nivå och således kan tänkas ha den kunskap och erfarenhet som krävs för att kunna svara på studiens frågeställningar. De två som rekryterades från frivilligorganisationerna har i viss mån fått representera allmänheten i denna studie med reservation för att deras åsikter och erfarenheter inte kan ses som allmängiltiga för den breda allmänheten. Dock kan de anses relevanta utifrån att dessa individers erfarenheter innefattar både samverkan med den kommunala nivån samt med den breda allmänheten.

Detta urvalsförfarande kan tänkas leda till personer som har relevant kunskap inom området för denna studie. Möjliga svagheter med denna urvalsmetod kan uppstå om man inte i förväg har tagit sig tid att tänka igenom skälet till att välja den efterföljande respondenten (Yin, 2013). Det kan resultera i att intervjuer genomförs som sedan inte är relevanta för studien. Syftet med att tillämpa denna metod var dock att nå respondenter som kunde tillföra olika perspektiv i studien vilket har uppnåtts genom denna metod trots att antalet intervjuer är relativt få.

2.4. Datainsamling

Datainsamling har skett genom sammanlagt 5 stycken semi-strukturerade intervjuer. Som stöd i intervjusituationen användes en intervjuguide bestående av öppna frågor (Kvale, 1996). Den inledande frågan var samma för alla där respondenten fick berätta om sin roll, fokus i sitt arbete samt hur länge vederbörande har haft nuvarande roll. Vidare var frågorna uppdelade i olika teman utifrån den teoretiska utgångspunkten gällande katastrofriskreducering, resiliens mot katastrofer och sårbarhet. Nedan redogörs för den tematiska indelningen i intervjuguiden:

1. Synen på allmänhetens förmåga att förbereda sig för och agera vid en extrem händelse
2. Risk och olika grupper
3. Synen på allmänheten som resurs i det riskreducerande arbetet
4. Praktiska förutsättningar för att involvera allmänheten i det riskreducerande arbetet
5. Synen på möjligheten till samhällets anpassning på längre sikt

Syftet med denna tematiska indelning var att få en bild av hur respondenterna resonerar runt sårbarhet, möjligheter och hinder för att utveckla lokalsamhällets kapacitet och förmågor genom att ta tillvara, nyttja och skapa förutsättningar för allmänheten att bidra till systemets

resiliens. Viktigt här är att jag i frågorna inte specifikt har använt mig av begreppet resiliens utifrån en medvetenhet om att begreppet kan uppfattas på olika sätt hos respondenterna. Frågorna har istället formulerats med hjälp av mer kända begrepp som används inom forskningsområdet så som förberedelse, respons, kapacitet att hantera/klara av etc. för att sedan i analysen få möjlighet att studera huruvida respondenterna ger uttryck för aspekter som är relevanta för ett lokalsamhälles resiliens.

Den kvalitativa intervjuens karaktär av samtal rymmer möjligheten av en dubbelriktad interaktion (Yin, 2013) vilket ger utrymme för att ställa följdfrågor som kan leda till nya intressanta upptäckter. Den öppna strukturen gav även möjlighet till att anpassa frågorna utifrån respondentens roll och områdeskunskap. Frågorna har till viss del anpassats och omformulerats utifrån roll och fokus i sitt uppdrag. Dock har den tematiska indelningen varit densamma i alla intervjuer för att behålla en röd tråd i datamaterialet.

Intervjumiljön kan påverka kvalitén på det insamlade datamaterialet (Yin, 2013). Två av intervjuerna genomfördes på respektive tjänstemans arbetsplats samt en via telefon. De två representanterna från civilsamhället intervjuades i av dem vald lokal. Alla intervjuer genomfördes i lugn miljö och tog ca: 1 timme/intervju. Intervjusituationerna kändes avslappnade och respondenterna gav intrycket av att vara intresserade och engagerade i frågeställningarna. När man intervjuar per telefon riskerar man att utesluta vissa nyanser i uttryck och kontakten med respondenten riskerar att inte bli lika dynamisk som om man träffas i verkligheten. Dock fick jag bra kontakt med respondenten som var mycket intresserad av frågeställningarna och engagerad i intervjun. Således anser jag att det haft minimal påverkan på kvalitén i intervjun.

Intervjuerna spelades in efter att ett informerat samtycke inhämtats (fyra skriftliga samt ett muntligt). Vidare lyssnades materialet igenom för att sedan transkriberas ordagrant, detta gjordes dagen efter respektive intervju. Den transkriberade texten inkluderade eventuella pauser och känslouttryck för att i texten fånga nyanser i det talade språket (Kvale, 1996).

Datainsamling har även skett genom att studera publika dokument tillgängliga främst på Örebro kommuns hemsida. Urvalet av dokument byggde på dess relevans i förhållande till studiens syfte och frågeställningar. Kriterier för inkludering var dokument som behandlade kommunens risk- och krishantering, handlingsplaner, rutiner och policy för samverkan med civilsamhället samt hållbar utveckling. Dessa genomsöktes efter orden allmänhet, medborgare, civilsamhälle. Vidare lästes vissa dokument igenom mer grundligt för att fånga upp andra relevanta formuleringar som behandlade gränssnittet mellan kommunal verksamhet och allmänheten. Dokumentstudien innefattade även att gå igenom den information på hemsidan som specifikt riktas till allmänheten gällande risk och krishantering.

2.5. Analysmetod

I litteratur gällande kvalitativa forskningsmetoder delar man oftast in kvalitativa analysansatser i induktiva eller deduktiva ansatser (Yin, 2013). Det finns dock en typ av ansats som benämns den *abduktiva* dataanalysen (Timmermans & Tavory, 2012). Den abduktiva ansatsen syftar till att generera kreativa och nya teoretiska insikter genom en dialektisk process (ibid.). Det abduktiva tillvägagångssättet skiljer sig från det induktiva, där man tenderar att låta data leda till begrepp, och från det deduktiva där man låter begreppen leda till avgränsningar av de relevanta data som behöver samlas in. I den abduktiva ansatsen bör forskaren kliva in på fältet med en så bred teoretisk bas som möjligt och vidare utveckla sin teoretiska repertoar under forskningsprocessens gång (Timmermans & Tavory, 2012). Med ambitionen att i denna studie försöka fånga det aningen svårdefinierbara resiliensbegreppet har jag i min analys av empirin utgått ifrån intervjuguidens tematiska

delar som utgick ifrån en bred teoretisk bas. Allt eftersom datainsamlingen fortskred har jag genom att återgå till litteraturen utforskat olika teoretiska resonemang för att utveckla kunskap och förståelse. Således har denna analys präglats av det abduktiva tillvägagångssättet i forskningsprocessen där en växelverkan mellan teori och empiri skett kontinuerligt allteftersom data samlats in och analys pågått (Timmermans & Tavory, 2012).

För att analysera datamaterialet från intervjuerna har en kvalitativ innehållsanalys tillämpats (Granskär & Höglund-Nielsen, 2012). Denna metod är applicerbar på olika slags texter och tolkning kan ske på olika nivåer vilket gör den användbar inom olika forskningsområden (ibid.). Vid en kvalitativ innehållsanalys är målet att identifiera likheter och skillnader som sedan uttrycks genom olika kategorier och tolkningar (Granskär & Höglund-Nielsen 2012). Genom analysen kan man både lyfta fram det manifesta innehållet och det latent budskapet i den transkriberade texten (ibid.) vilket betyder att både det textnära och det som eventuellt kan läsas mellan raderna lyfts fram ur datamaterialet.

Textanalysen inleddes med en demontering av intervjumaterialet. Meningsbyggande enheter plockades ut från de transkriberade intervjuerna, kodades samt reducerades till subkategorier och sedan vidare till kategorier. Kategorier och de subkategorier de bygger på redovisades i en tabell som strukturerades utifrån förslag från Granskär & Höglund-Nielsen (2012, pp.194). På så sätt skapades en överblick av materialet vilket underlättade jämförelser (Kvale, 1996; Yin 2013). Analysen innefattade även att jämföra empirin med det som framkommit via de studerade kommundokumenterna. Syftet med detta var att bekräfta alternativt förkasta empirin genom det som kallas triangulering.

Målet med den kvalitativa analysen var att genom att bilda kategorier med ursprung i empirin få en mer samlad bild av respondenternas erfarenheter och synsätt. I resultatdiskussionen utgick jag sedan ifrån studiens frågeställningar och tittade på hur dessa kategorier relaterade till den teoretiska ramen. Utifrån syftet att undersöka ett befintligt ramverks relevans i den svenska kontexten innefattade analysen även att jämföra de kategorier som framkommit i textanalysen med de anpassningskapaciteter som utgör stommen i ramverket för community resiliens av Norris et al. (2008). Således kan analysen ses som en tvåstegsraket som innefattar studiens egna genererade kategorier samt en diskussion gällande ett internationellt ramverks relevans i en svensk kontext. Tanken med denna del av analysen var att även ge indikationer gällande de områden där det finns utrymme för förbättringar och därigenom kan vara intressanta för vidare studier.

2.6. Etiska överväganden

För att undvika etiska problem med en kvalitativ studie föreslår litteraturen några åtgärder man kan vidta (Kvale, 1996). För att skapa en tydlighet gentemot respondenterna har jag inför varje intervju informerat respondenterna via e-post eller per telefon om studiens syfte samt önskemål om att få göra en inspelning av intervjun. Detta har gett utrymme för respondenterna att avböja deltagande. Vidare inhämtades ett skriftligt informerat samtycke samt erbjudande om att få ta del av det analyserade materialet i enlighet med rekommendationer från Kvale, (1996). Vidare har respondenterna avidentifierats för att inte röja någons identitet. Istället för att använda namn, tilldelades respondenterna varsitt nummer under analysarbetet som sen användes för referering i presentationen av resultatet. Dock bör man vara medveten om att Örebro kommun är en mellanstor stad och att vissa tjänster endast bemannas av en individ vilket gör att det inte är omöjligt att identifiera vilka vissa av respondenterna är. Detta har dock inte påverkat viljan hos respondenterna att delta i intervjuerna. Ytterligare en etisk aspekt att ta hänsyn till är att inte utelämna information som kan verka negativt för studiens resultat eller slutsatser (Yin, 2013). Jag har därför varit noga med att försöka förmedla konkurrerande synsätt som kommit fram genom analysen av

empirin. I övrigt ser jag inga större etiska dilemman med denna studie utifrån att den inte syftar till att undersöka någons privata förhållanden.

3. Resultat.

I detta avsnitt redovisas resultatet av analysen av empirin. Textanalysen presenteras i form av en matris där de kategorier samt subkategorier som de bygger på redovisas (Se bilaga 1.). Nedan presenteras resultatet uppdelat på de huvudkategorier som framkom i textanalysen. Varje kategori redovisas mer ingående tillsammans med citat från intervjumaterialet samt eventuella kopplingar till de publika kommundokument som studerats, utifrån syftet att skapa trovärdighet i resultatet samt hur de kopplar till det teoretiska ramverket för community resilience av Norris et al. (2008). En lista med de kommundokument som studerats inklusive utvalda citat finns i Bilaga 2. För att få svar på frågeställningen angående hinder och möjligheter görs i slutet en sammanställning av de mest påtagliga hinder och möjligheter som framkommit i analysen.

De huvudkategorier som framkom genom den kvalitativa textanalysen presenteras inte i någon speciell ordning utan var och en av kategorierna kan ses som fristående från varandra:

Kategori 1. Samverkan och nätverk

Att skapa förutsättningar för samverkan och att skapa nätverk uppfattades vara en av de viktigaste vägarna för att involvera allmänheten i både det förberedande och akuta arbetet. Inom denna kategori ryms både hinder och möjligheter. Denna kategori kan kopplas till både *lokalsamhällets kompetens* och *socialt kapital* samt även *information och kommunikation* i Norris ramverk. Samtliga fem respondenter tog upp aspekter gällande värdet av samverkan och nätverkande för att bygga upp goda relationer mellan den kommunala nivån och allmänheten innan något inträffar samt under en kris för att både skapa tillit mellan varandra och skapa effektivitet i krishantering. Att det existerar ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan kommun och allmänhet gällande att klara av en extrem händelse var även något som uttrycktes tydligt av majoriteten av respondenterna.

Nyttan med att koppla ihop civilsamhället och den kommunala verksamheten påtalades men att det är något kommunen varit dålig på samt att det tar tid.

”Vi har sett under händelser som har varit att det finns mycket kvar att göra, framförallt så skulle vi kunna knyta till oss civilsamhället i form utav föreningar och ideella organisationer och så mer och tidigare för att ha det som en länk eller språkrör till den enskilde individen och det är någonting som vi jobbar på framförallt efter flyktingsituationen 2015 så har vi startat ett mera inriktat arbete i Örebro kommun men det går kanske inte så fort som man skulle önska” (Respondent 1).

Arbetet i Örebro med att stärka kontakten mellan kommunen och civilsamhället bekräftas även genom bland annat den policy för samverkan som finns tillgänglig via kommunens hemsida (Policy för Örebro kommuns samverkan med det civila samhället, 2008). Policyn har således funnits länge och en viss frustration över att det tar tid kunde anas mellan raderna i intervjusvaren.

De kommunala tjänstemännen gav exempel på pågående samarbeten och nätverk som skulle kunna användas för att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen. Örebro kommun ingår idag i ett samarbete där de arbetar utifrån en modell som kallas Effektiv Samordning för Trygghet (EST) (Trygga Örebro, 2018). På gemensamma möten samlas uppgifter in från vecka till vecka i olika stadsdelar genom att prata med bovärdar, fastighetsskötare hos framförallt kommunala hyresbolag, fältassistenter, poliser, brandmän mm. Här skapas nätverk där relationen med allmänheten stärks och där man får möjlighet att fånga upp hur medborgarna upplever sin verklighet. Ett annat initiativ är Partnerskapet som handlar om att på lokal nivå samordna och förenkla för kommunala förvaltningar i nära samverkan med det

civila samhället och övriga myndigheter för att skapa en framtidstro hos medborgarna (Partnerskapet, 2018).

” jag tror att på det sättet och ungefär med den modellen (EST) och jag tror att just den modellen handlar om hur är det där ute, alltså hur är det ute i bostadsområdena och det är ju där allmänheten finns så via den tror jag att vi skulle kunna få in, om vi började ställa andra frågor eller bad dom rapportera om andra saker så skulle vi kunna använda det nätverket för och få en uppfattning om hur det är och hur det var liksom” (Respondent 1).

De uttryckte möjligheten med att använda sig av befintliga nätverk för att kunna kommunicera med allmänheten, att ställa frågor om andra risker än de som handlar om rent sociala trygghetsfrågor som det framförallt handlar om i dagsläget. Att via dessa nätverk möjliggöra för kommunen att få tillgång till mer verklighetsförankrad information även gällande andra risker och som på ett bättre sätt speglar de lokala behoven hos allmänheten. Detta skulle bland annat möjliggöra bättre utformade insatser och skraddarsydda informationskampanjer till allmänheten. Man ser även möjligheten att skapa tillit och förtroende i relationen mellan kommunen och allmänheten.

”det man vinner med sådana grejer är ju dels det här med att det är kortare väg, att man kan berätta det som har hänt, det är också då att dom människorna som jobbar inom det här känner varandra, har upparbetade kontakter och då känner medborgarna att det liksom på lika villkor, det är inte förmyndaraktigt” (Respondent 3).

Behovet att samverka med aktörer i civilsamhället för att rekrytera frivilliga och utbilda allmänheten lyftes (Respondent 2, 3 & 4). Det finns även exempel på hur kommunen idag aktivt samverkar med enskilda frivilliga från allmänheten samt frivilligorganisationer genom exempelvis Frivilliga Resurs Gruppen (FRG) och att exempelvis Civilförsvarsförbundet representerar på planeringsmöten i kommunen. Detta indikerar att det i Örebro finns en vilja och kapacitet att vidareutveckla samverkanssätt och nätverksbyggande mellan myndigheter och allmänhet.

Resultatet av analysen visar även på hinder samt en potentiell risk med en närmare samverkan mellan kommun och allmänhet. *Brist på kontinuitet* gör att samverkan avstannar och nätverk löses upp samt risken med en alltför nära relation mellan tjänstemän och enskilda individer i civilsamhället riskerar att leda till korrupcion om man inte är tydlig med vilken plattform man står på (Respondent 3, 4 och 5):

”vi har haft med olika organisationer under åren olika år så att säga och det här kan ligga på en bra nivå och sen efter ett tag kan det falla ner och så är det rätt så dåligt och sen puffar man igång det igen så det brukar ofta åka lite jo-jo det här hur det fungerar” (Respondent 4).

”problemet med mycket samverkan det är ju att det blir väldigt mycket kompisrelationer, och jag tycker på något sätt är ju civilsamhället ska ju också vara de som ställer kommunen till svars, med ansvarsutkrävande, det måste hela tiden finnas den så man kan ju inte blir för kompis liksom. Om man drar det en bit så hamnar det i korrupcion, där kan jag också sakna en bredare diskussion kring korrupcion, vi pratar inte så mycket om det i Sverige” (Respondent 3).

Kategori 2. Allmänheten som resurs

Denna kategori relaterar i stort till *socialt kapital* i Norris ramverk. Analysen visar på att respondenternas syn på allmänheten som resurs främst faller inom ramen för krishanteringen. Mycket handlar om den rent praktiska nyttan i form av ”armar och ben” som var ett återkommande uttryck. Synen på allmänheten som handlingskraftig och villig att hjälpa till dominerade. Flera såg allmänheten som den största resursen i den akuta krishanteringen.

”Min generella uppfattning är att allmänheten är väldigt handlingskraftig och har en väldigt god förmåga att ta hand om sig själv och tänka själv och så” (Respondent 1).

Nyttan med frivilligheten lyftes av samtliga respondenter vilket indikerar att det inte finns några större generella motsättningar i synen på nyttan med att involvera allmänheten i denna form.

”...frivilligheten har ju den största och bästa förmågan, eller nyttan med frivilligheten är ju att man kan frigöra spetskompetenser, en brandman ska ju liksom spruta vatten han ska inte hålla på och åka och handla mat och där kommer ju frivilligheten in, att man gör underhållsarbeten egentligen, man kör saker, kör vatten, kör slang, kopplar slang tex och sen står dom som kan släcka, dom släcker och sen gör vi andra det andra” (Respondent 2).

En medvetenhet uttrycktes om att kommunen är dålig på att ta tillvara denna resurs och att det är brist på erfarna ledare för att snabbt kunna tillgodose behovet av ledning och styrning av spontanfrivilliga vid en händelse. Å andra sidan uttrycktes en förändring i synen på att använda frivilliga.

”man har ju förändrat synen på det under de senaste åren och man ser ju frivilliga som en självklar resurs och man är ju också väl medveten om att den till vissa delar också måste kosta pengar, få kosta pengar innan krisen så att säga i form av pengar och viss utrustning och såna här saker, så det har blivit mycket bättre absolut” (Respondent 4).

Den både smala och breda kompetensen som existerar i olika frivilligorganisationer ansågs vara en ovärderlig resurs både i det krisförberedande och den akuta krishanteringen men att det är en brist på kunskap om varandra och att detta leder till att resurserna inte utnyttjas fullt ut.

”Dom (kommunen) vet knappt at vi finns” (Respondent 5).

Om man går till de kommunala dokumenten står det bland annat i RSA för Örebro uttryckligen att Frivilligorganisationer med Frivillig resursgrupp klassas som samhällsviktig verksamhet. (Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun 2015–2019. 2015, pp. 21) vilket styrker den syn på frivilligheten som visat sig i intervjuerna.

Kategori 3. Brist på större händelser och framtida osäkerheter påverkar kapaciteten.

Samtliga respondenter tog upp tidigare händelser som viktiga för graden av förberedelse hos både allmänhet och professionella. Den låga frekvensen av extrema händelser som trots allt präglar Örebro anses påverka möjligheten att utveckla förmågor och minskar benägenheten att vidta förberedande åtgärder hos allmänheten. Möjligheten att praktiskt öva anses heller inte vara tillräcklig samt att det finns ett behov av ett nytt beredskapstänk. Att endast utgå från tidigare händelser gör att vi förbereder oss på det kända vilket riskerar att resurser används ineffektivt och att vi inte tänker bredare i relation till nya potentiella risker.

”det är ju ett faktum det är ju så, händer det saker så förbättras saker efteråt och händer det nåt så har man fått svart på vitt om en ny risk och då bygger man bort den efteråt då och så visst är det så” (Respondent 2).

”tittar man på liksom det exemplet, enskilda villaägare så har de lärt sig av erfarenheter eller grannar och så och kan har en ganska god beredskap för en händelse som har hänt där förut, bor de i översvämningsriskområden så vet de att det kan bli en översvämning. Dom vet att det kan blåsa ner träd om det står träd på tomten och så där men däremot är de nog inte så förberedda på oförutsedda händelser, saker som inte har hänt under deras livstid eller i mannaminne om man säger så” (Respondent 1).

Kategori 4. Resiliensskapande kommunikation.

Information och förmågan att kommunicera kan ses som avgörande för flera utav de anpassningskapaciteter som presenteras i Norris ramverk och är även en genomgående röd tråd i den insamlade empirin. Denna kategori innefattar flera olika aspekter av kommunikation, både gällande hinder och möjligheter för att skapa ett resilient lokalsamhälle. Respondenterna tar upp möjligheter med att kommunicera med allmänheten via digitala kanaler så som Facebook och genom crowdsourcing. De uttrycker även problem med att kommunicera via sociala medier med en allmänhet som inte har samma kunskap om den komplexitet som råder i dagens samhälle, samt gällande hur kommunen kan gå in och stötta de som anses mest sårbara. Erfarenheter lyfts att konflikter eskalerat och att tyckandet från allmänhetens sida tenderar att bli alltför populistiskt.

När det kommer till att informera om risker för en ökad riskmedvetenhet uttrycks en tveksamhet över hur mycket information som skall förmedlas med tanke på att själva riskinformationen kan skapa större oro i relation till vad som krävs när något väl inträffar (Respondent 1). Detta antyder att det är en fin balansgång gällande vilken information man skall kommunicera och inte, men att dialogen med allmänheten är en förutsättning för det demokratiska samhället och något som man hela tiden strävar efter i den kommunala verksamheten.

”för min del handlar det mycket om att den demokratiska formen är en förutsättning för robusta samhällen... ..man gör samhällsbyggen som är lite ordentliga, att det liksom inte är så godtyckligt utan att det är förankrat och att det bygger på tillit” (Respondent 3).

Ett exempel på ett verktyg för dialog med allmänheten som tas upp är medborgardialogen och de öppna möten som Örebro bjudit in till där man kan tycka till om staden. Dock lyfts att denna väg inte är helt problemfri, den riskerar att bli ett spel för gallerierna och inte resultera i möjlighet att påverka, och intresset från allmänheten är oftast svagt gällande att medverka.

”Det är erkänt svårt med det här med medborgardialoger och att man ska ta in medborgares åsikter, att man ska ha inflytande i beslut som berör en och såna där saker. Det är en stor grej i lagen om nationella minoriteter tex. Men stort i andra lagar också, det är en sån jättejättegrej att man ska ha en ”saying” man ska ha möjlighet att ha inflytande och det är ju inte alltid lätt men det är ju också sånt som man måste sträva efter och som man måste hitta former för och det där ju något som man borde utveckla rätt ordentligt för det är.... Just för att det är så svårt och det får inte vara ett spel för gallerierna, det måste då verkligen ha en påverkan” (Respondent 3).

Hinder uppstår även på grund av kunskapsglapp mellan kommundienstämman och allmänhet och att nya vägar behövs för att överbrygga detta glapp. En respondent uttrycker ett behov av dialog gällande hur information uppfattas hos allmänheten för att säkerställa att det får en önskad effekt.

”vi skulle också kunna fråga mera, hur uppfattas det här budskapet eller vad vill man veta eller liksom så. För det är vi ganska dåliga på nu och det tror jag gäller nationellt i hela landet, det är därför vi de här ganska trubbiga kampanjerna där man inte har en aning om vilka man når och vad det har för effekt för att vi frågar liksom inte, vi har inte någon dialog och ställer frågan Vad behöver ni veta? Kan ni redan det här? Har ni redan ficklampor hemma då kanske vi behöver fokusera på någonting annat” (Respondent 1)

Om man tittar på vad som förmedlas till allmänheten via kommunens hemsida gällande risker är främst RSA det dokument som allmänheten hänvisas till för att få en bild av vilka risker som identifierats i kommunen. I dokumentet står det även uttryckligen att Örebros RSA är en offentlig handling och att det inte finns någon sekretessbelagd bilaga vilket skapar en

transparens gentemot allmänheten (Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun 2015–2019, 2015, pp.17). Följande står även att läsa:

”det finns en vilja och ett intresse hos medborgarna i Örebro kommun att vara förberedda och hantera eventuella kriser på bästa sätt. Örebro kommun skulle kunna informera och stötta bättre i dessa frågor. Flera andra kommuner och även några myndigheter driver sedan några år tillbaka en informationskampanj där medborgare uppmanas att ha en beredskap för att klara sig utan yttre hjälp de första 72 timmarna. Örebro kommun bör se över om något sådant kan vara aktuellt även här” (Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun 2015–2019, 2015, pp. 70).

Denna skrevs 2015 och sedan dess har dessa kampanjer påverkat mängden av information som finns tillgänglig för allmänheten gällande krisberedskap. På Örebro kommuns hemsida finns nu information till allmänheten om krisberedskap, hur man kan förbereda sig för att klara sig utan hjälp i tre dygn genom att ha en krislåda hemma mm. Vidare finns användbara länkar till andra myndigheters hemsidor samt korta filmer som tipsar om hemberedskap, en länk till en översvämningskartering för Örebro samt information om hur Örebro kommun arbetar med översvämningsrisken. Informationen finns på svenska och engelska och en rad andra språk, dock inte på arabiska.

I krisledningsplanen skriver man bland annat att krisledningen skall *”ge alla medborgare och andra aktörer så goda förutsättningar som möjligt att fatta egna beslut genom att sprida snabb, tillförlitlig och tydlig information”* (Krisledningsplan för Örebro kommun – Handlingsplan för organisation och ledning vid kriser, extraordinära händelser och höjd beredskap, 2015).

Kategori 5. Synen på allmänhetens sårbarhet

Det som innefattas i denna kategori kan i vissa delar koppla till *ekonomisk utveckling* i Norris ramverk. Resultatet visar på en varierande syn på allmänhetens sårbarhet för extrema händelser. Respondenternas syn på vilka som är sårbara vid en extrem händelse domineras av de traditionellt kända riskgrupperna så som äldre, barn, sjuka och funktionsnedsatta och uppfattningen var att dessa gruppers behov tillgodoses av den kommunala verksamheten utifrån att det finns ett uttalat ansvar i de olika förvaltningarna. När det gäller den bredare allmänheten är penseldragen bredare (Respondent 1).

Socioekonomiska, psykologiska och fysiska aspekter av sårbarhet tas upp. Är man redan hårt belastad påverkar det kapaciteten att klara av en akut händelse.

”dom grupperna som är mest sårbara även när det inte är en kris, alltså människor som har väldigt tuffa ekonomiska förutsättningar eller som är väldigt högt belastade av olika stress och psykologiska belastningar och så där redan innan liksom för dom blir det också ett hårt slag när det händer någonting eller och ligger man redan och presterar på max för att få vardagen att gå ihop så har man inte så mycket kvar att lägga till när det händer någonting oväntat” (Respondent 1.).

En annan syn på sårbarhet har att göra med om man bor i stad eller på landsbygden (Respondent, 1 & 5):

”alltså bor man på landet så är man van att hantera väderhändelser på ett sätt och bor man i stan så har den liksom möjligheten att själv förbereda sig att hantera klimat tagits ifrån den, det är fastighetsägaren, det är park och gata som sköter vägarna och man är väldigt beroende av andra Att andra har förberett sig, att andra har gjort iordning och så och på det sättet så är man nog mera sårbar. Bor man i en tätort så är tätorten som sådan mera beroende av att alla drar sitt strå till stacken” (Respondent 1).

Den heterogenitet som präglar allmänheten kom tydligt fram i analysen och att detta skapar vissa problem när det kommer till att göra sårbarhetsbedömningar, att alla är olika och att det kan vara svårt att veta hur människor agerar och reagerar. Kulturella variationer gör att det ibland är svårt att veta vilka behov man skall ta hänsyn till i det akuta skedet (Respondent 5). Synen på gruppen nyanlända skiljer sig åt mellan respondenterna. Spannet är brett från att denna grupp ses som en av de mest sårbara, till att vara den grupp som är mest resilient mot extrema händelser. Här anses det finnas flera hinder för involvering där framförallt språkförbistringar och kulturella aspekter, exempelvis kan en annan syn på och tillit till myndigheter och de som representerar dessa, utgöra hinder när man skall samverka och kommunicera både i förbyggande syfte och vid en akut insats.

Andra grupper som lyfts är gymnasieungdomar samt den stora gruppen hörselskadade och döva som finns i Örebro. Här handlar sårbarhet inte bara om den fysiska eller ekonomiska kapaciteten utan även om den starka sammanhållningen som finns i vissa grupper och som kan göra dessa mer sårbara om något händer, reaktionerna kan bli starkare. Dessa gruppers behov av särskild stöttning upplevdes som integrerad i kommunens beredskapsplan. En representant från civilsamhället berättade att numer finns det en person i frivilliga resursgruppen i Örebro som är hörselskadad och som är en viktig resurs när frivilliga behöver kommunicera med individer som kommunicerar på andra sätt än genom det talade språket.

En aspekt som togs upp av flera av respondenterna var att allmänheten är naiv och bortskämd och att detta skapar en sårbarhet utifrån att man inte förbereder sig utan helt förlitar sig på att bli omhändertagen av kommunen och dess myndigheter.

”Vi har ju varit med om i Örebro att rätt som det var så kom det inte en enda vattendroppe i kranen när man vred på ventilen och det är väldigt chockartat det här och alla skriker efter information och allt det här, nån måste gör nåt och ... men då är det ju mycket liksom det här att alla förväntar sig att samhället skall göra nåt och just den egna förmågan finns inte eller den behöver inte utvecklas” (Respondent 4).

Kategori 6. Olika roller och ansvar.

Den sista kategorin handlar om de olika roller och ansvar som kommunen kontra allmänheten har. Denna kategori kopplar framförallt till *socialt kapital* i Norris ramverk.

Behovet av tydlighet lyfts fram som mycket viktig, framförallt vid en kris (Respondent 1, 2, 4 & 5). Här uttrycks kommunens strategiska roll att skapa förutsättningar, kontra civilsamhällets avlastande roll i krishantering. Analysen visar på det finns en uppfattning om brister i medvetenheten hos allmänheten om vilka roller och tillika vilket ansvar som ligger på kommunen respektive allmänheten i relation till den katastrofriskreducerande arbetet. Uppfattningen är att detta tenderar att skapa otrygghet och kan ha en negativ inverkan på krishantering.

”till att börja med så är vi väl inte så många som läser Lagen om skydd mot olyckor ...skratt... men ja... jag är ju instruktör också i det här ”72-timmar”. Och jag häpnar egentligen varje gång jag drar det här med den enskildes ansvar i en krissituation” (Respondent 2).

Att skapa tydlighet i rollerna genom exempelvis arbetskläder för frivilliga när de gör en akut insats tas upp av en respondent och att detta skapar trygghet för allmänheten vilket kan förhindra onödigt stress hos de som är drabbade. Denna aspekt kan tänkas vara viktig för möjligheten att snabbare återhämta sig efter en kris.

Kommunens roll att stötta genom råd och stöd och att agera som ledare lyfts fram som viktig:

”om man ser till den delen av allmänheten som kan ta ett eget ansvar och som har förmåga att undsätta sig själv eller agera när någonting händer så är våran roll att stötta dom med som behoven som finns, finns det behov av att bygga sandvallar för att skydda villor så kan vi antingen rekommendera vart man får tag i material för att bygga dom här vallarna eller kommer på hur man ska bäst konstruera en vall eller någonting för att skydda sin egen fastighet eller den typen av råd och stöd på något sätt” (Respondent 1).

Här framkommer även att denna typ att stöttning skulle kunna blir mer ”hands on” för att bättre fånga upp allmänhetens initiativ.

I tabell 1. nedan listas de möjligheter och hinder med att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen i Örebro som framkom tydligast i analysen.

Tabell 1. Möjligheter och hinder med att involvera allmänheten i katastrofriskreduceringen i Örebro.

Möjligheter	Hinder
Att utöka samverkan med civilsamhället för relationsbyggande, rekrytering av frivilliga och utbildning av allmänheten.	Brist på kontinuitet i samverkan mellan frivilligorganisationer och kommunal verksamhet
Använda redan befintliga lokala nätverksinitiativ för en meningsskapande kommunikation mellan allmänheten och kommunen.	Brist på medvetenhet om varandras kunskap, och behov.
Använda ny teknik för inhämtande av information från allmänheten samt för att föra en dialog med allmänheten	Brist på ledare för frivilligheten.
Kommunen kan stötta allmänhetens initiativ i större utsträckning	Kunskapsglapp mellan tjänstemän och allmänheten gällande samhällets och riskers komplexitet.
Nyttja frivilligheten effektivare genom att utbilda fler ledare för att frigöra spetskompetens i krishanteringen.	Brist på bra verktyg för dialog med allmänheten innan en kris.
Skapa starkare kopplingar mellan kommunal verksamhet och civilsamhället som kan användas som en kanal till individen.	Brist på kunskap om hur information uppfattas och vilken information allmänheten verkligen behöver.
	Låg frekvens av större händelser i Örebro.
	Bristande intresse från allmänhetens sida att involveras i exempelvis beslutsfattande och att engagera sig i civilsamhället.
	Begränsad användning av befintlig och ny information- och kommunikationsteknik.

4. Diskussion

I detta avsnitt diskuteras först studiens resultat utifrån den teoretiska ramen. Vidare förs en diskussion runt valda metoder samt reflektioner angående studiens validitet. Avsnittet avslutas med en slutsats samt förslag på vidare forskning.

4.1. Resultatdiskussion

Huvudsyftet med denna fallstudie var att undersöka nyckelpersoners syn på de lokala förutsättningarna för att i en svensk kommun inta ett så kallat "Bottom-up-perspektiv" i katastrofriskreduceringen i syfte att skapa ett lokalsamhälle resiliert mot katastrofer. Studien har gett utrymme för flera olika perspektiv inom gränssnittet där det kommunala och det civila möts. Frågan är om empirin kunde ge svar på de forskningsfrågor som ställdes?

Fråga 1. Vilken syn har man på nyttan med, samt vilka möjligheter och hinder finns det för att involvera allmänheten i att skapa ett resiliert lokalsamhälle?

Resultatet av textanalysen visar att man ser en stor nytta med att involvera allmänheten i det katastrofriskreducerande arbetet, både gällande förberedelse och respons som enligt teorin är två centrala delar i att skapa resiliens mot katastrofer. Synen på allmänheten som en resurs i krishanteringen är tydligast genom möjligheten att använda frivilliga för att frigöra spetskompetens, för att hjälpa varandra och för att skapa trygghet under en akut kris.

Nyttan med att stärka samverkan och bygga nätverk uttrycks även det tydligt, vilket är centralt i tidigare presenterade teorier om resiliens i sociala system. Det ömsesidiga beroendet mellan den kommunala verksamheten och allmänheten lyftes upp i analysen som en subkategori, liksom att synen på allmänheten som kapabel och hjälpsam när en kris inträffar dominerar. Detta kan antas utgöra en god grund för att även vilja arbeta för en ökad involvering från båda håll och visar på en grundsyn på lokalsamhället som ett socialt system vars delar är beroende av varandra, vilket kan kopplas till Luhmans systemteori. Syften som angavs för samverkan var bland annat att skapa förståelse för, tillit till och kunskap om varandras roller och den verklighet som var och en befinner sig i. Just tillit är en central aspekt i teorin om det sociala systemets funktion.

Vikten av en god kommunikation mellan kommun, civilsamhälle och allmänheten genomsyrade resultatet av analysen och bildade kategorin *resiliensskapande kommunikation*. Enligt Luhmans systemteori bygger meningsskapande kommunikation på tillit. Behovet av att få till en meningsskapande kommunikation där kommunen och allmänheten har en fungerande tvåvägsdialog, uttrycktes specifikt av respondenterna. Detta sågs som viktigt för att kunna ta hänsyn till de lokala förutsättningarna och för att få kunskap om allmänhetens behov samt hur information uppfattas. Denna kunskap sågs även som viktig för att kunna utforma och planera mer effektiva informations- och kommunikationsinitiativ som är bättre anpassade till verkligheten. Resultatet visade även på behovet av att löpande arbeta med att skapa förståelse, tillit och goda relationer i lokalsamhället. Detta synsätt förmedlas även i artikeln av Stark & Taylor (2014) som presenterar en modell för community decentralisation där lokalt medborgardeltagande kan leda till utbyte av lärande från erfarenheter efter en kris, som vidare stärker beredskapen för framtida händelser. Resultatet pekar även på att man i Örebro ser fördelar med att ha etablerade kommunikationsvägar innan en kris, för att lättare få tillgång till information av hög kvalitet för beslutsfattande under en kris. Något som även förespråkas i resiliens litteraturen (Stark & Taylor, 2014, Norris, 2008).

Ett hinder som identifieras genom analysen är bristen på praktiska verktyg för att kunna ha en bra samverkan mellan kommun och allmänhet (Respondent 3). Just behovet av väl designade processer för att lyckas med att involvera allmänheten för en ökad social kapacitet, påtalades i

studien av Buchecker et al. (2013) vilket gör att man kan argumentera för vikten av att utveckla sådana processverktyg, och att de är användarvänliga.

Resultatet visar även på en förändrad syn på behovet av att använda frivilliga, och på behovet av ledare för frivilligheten. I en Australiensisk studie av Mc Lenna et al. (2016) tittade de på hur ett ökat behov och förväntningar från myndigheters sida, på att frivilla involveras i katastrofhanteringen. Denna studie visar på både möjligheter, olika sätt att agera samt brister i hur man engagerar frivilla för att öka lokalsamhällets resiliens. De identifierade fem fokusområden: utveckling av mer flexibla frivilligstrategier, ett bättre tillvaratagande av spontanfrivilliga, bygga kapacitet för att engagera digitala frivilliga, utnyttjande av det växande antalet frivilliga med spetskompetens och samproduktion av CBDRR. Utifrån resultaten i denna studie kan dessa fokusområden även anses relevanta i den svenska kontexten. Respondenterna uttrycker ett behov av att tänka nytt gällande samverkan med allmänheten och med organiserade frivilliga bland annat genom att använda ny teknik. Denna studie förmedlar en positiv syn på möjligheten med att använda allmänheten som en resurs för att få information. Även om detta är något som man gör redan idag i Örebro, framförallt under en pågående kris (Riktlinjer för kriskommunikation Örebro kommun, 2011). Respondenterna ser även möjligheter med att utveckla bättre och mer resurseffektiva sätt att få tillgång till snabbare och mer detaljerad information genom att använda digitala kanaler i större utsträckning och på nya sätt. Kommunen uttrycker ett behov av information om det som händer ute i ”allmänhetens verklighet” och att få insyn i det som är ”the talk of the town” både för att få tidiga varningar och för att anpassa informationen.

Resultatet visade på en uppfattning om att tidigare händelser är viktiga för att utveckla lokalsamhällets kapacitet och att bristen på händelser gör att förmågor inte utvecklas, och behovet av att öva skarpa händelser uttrycks. Flyktingvågen 2015–2016 och skogsbranden i Västmanlands län 2014 är händelser som nämns av flera respondenter som viktiga för utvecklingen av den svenska krishanteringen. Ett exempel som ges är att vetskapen om att frivilla resurs gruppen (FRG) finns är något som efter branden blivit mer allmänt. MSB (2016) skriver i en rapport baserad på erfarenheterna från skogsbranden att samhällets krisberedskap kräver medverkan från alla delar av samhället men att regelverk som styr området lägger tydligast fokus på aktörer inom offentlig sektor: kommun, landsting och statliga myndigheter. Erfarenheterna visade tydligt att såväl privata företag som frivilligorganisationer och enskilda gjorde insatser. Rapporten lyfter även att för att samverkan vid insatser ska fungera bra krävs att alla aktörer medverkar i utveckling, förberedelsearbete och övningar och att MSB avser att driva på hårdare för att involvera privata och frivilliga aktörer i arbetet med olyckor, kriser och samhällsstörningar bland annat genom utvecklingen av samverkansområdena och i arbetet med nationell övningsamordning (MSB, 2016). Utifrån vad som kännetecknar risk governance visar denna rapport på en vidare förflyttning mot ett bottom-up perspektiv på DRR området i Sverige och resultatet i studien pekar på att detta även märks i Örebro men att det tar tid att genomföra denna förflyttning.

Även om respondenterna uttrycker en positiv syn på nyttan med att ha en mer meningsfull dialog med allmänheten visar resultatet ändå på att det är svårt, och att envägskommunikationen i form av information dominerar, speciellt när det kommer till det förberedande arbetet. Information ges via kommunens hemsida där Risk och sårbarhetsanalysen samt tips om hemberedskap och hur man skall agera vid tex en översvämning finns att tillgå. Dock finns denna information huvudsakligen på svenska och ett antal andra språk, dock inte på exempelvis arabiska (detta gäller situationen i april 2018) vilket gör att en stor andel av gruppen nyanlända potentiellt kan ha svårt att tillgodogöra sig denna information i dagsläget. Resultatet visar att det finns behov av mer dialoginriktade åtgärder som kan komplettera informationen. Att endast informera brett om risker och vilka

åtgärder allmänheten bör vidta (genom exempelvis nationella informationskampanjer) och hoppas på att informationen får allmänheten att vidta åtgärder för att förbereda sig går stick i stäv med forskning som visat att detta sällan är effektivt (Paton, 2006). Att i huvudsak informera tillgodoser troligtvis inte de varierande behov som det heterogena samhället har vilket även påtalas av respondenterna.

I kategorin samverkan och nätverk uttrycktes flera aspekter som kan kopplas till förflyttningen från central styrning till ett sätt att arbeta som präglas av risk governance. En förändring av ansvarsfördelning och förväntningar mellan myndigheter och allmänheten involverar en lång process över tid (Scolobig et al. 2015) och denna tröghet lyfts även av respondenterna. Resultatet pekar på en vilja hos både kommunen och civilsamhället att samverka på nya och varierande sätt men att det framförallt behövs verktyg och kunskap om varandra för att få till en bättre samverkan och för att nya nätverk skall kunna byggas innan något händer.

Fråga 2. Vilka grupper i samhället anses sårbara och integreras dessa gruppers specifika behov i beredskapsarbetet och krishantering? Och i så fall hur?

Resultatet visar att grundsynen på sårbarhet för extrema händelser är relativt samstämmig. Sårbarhet kopplas framförallt ihop med socioekonomiska förutsättningar, fysisk och psykisk kapacitet och ålder vilket korresponderar med teorier och forskning om sårbarhet för katastrofer (Blaikie et al, 2004). Kommunens roll gällande att ta ansvar för identifierade riskgrupper är tydlig och dessa gruppers behov anses som väl kända och därmed integrerade i arbetet. Behoven hos den bredare allmänheten anses dock svårare att bedöma utifrån en ökad heterogenitet i samhället, och här uttrycks behovet av en utökad dialog mellan kommun och allmänhet för att tydliggöra allmänhetens behov.

Synen på gruppen nyanlända visade på en stor variation, denna grupp ses både som den minst och den mest sårbara. Minst sårbar på grund av de erfarenheter många av dessa individer har och mest sårbar främst på grund av svårigheten med att ta till sig information och att vara marginaliserade. Kvinnor i denna grupp och andra etniska grupper anses mest sårbara utifrån att de inte släpps in i det svenska samhället på grund kulturella regler och normer och att det blir svårare att veta vilka behov av stöttning som behövs. Ett annat problem som påtalas är att tilliten till myndigheter i vissa grupper kan vara svag vilket försvårar kommunikation och samverkan.

Att utforska synen på olika gruppers behov utifrån ett sårbarhetsperspektiv syftade till att undersöka om synen på sårbarhet visade på ett nyanserat synsätt eller om de klassiska grupperingarna dominerar. Jag antyder inte att dessa etablerade grupperingar inte är relevanta men med nya förutsättningar i samhället och med nya typer av risker kan det finnas behov av att se på sårbarhet utifrån andra perspektiv. Det heterogena samhället ställer krav på de som skall arbeta med att involvera allmänheten att tänka i nya banor (Olofsson & Öhman, 2011; Enander, 2011). Resultatet visar exempel på andra sätt att se på vem som är sårbar och inte och vad det är som orsakar sårbarhet, vilket kan tänkas vara viktigt för att vidta sårbarhetsreducerande åtgärder tillika kunna ta tillvara på allmänheten som resurs. De som av vissa anses sårbara kan av andra anses besitta kunskap och färdigheter som kan bidra till att skapa resiliens. Dock kan sårbarheten variera över tid och beroende på händelse och därför är en kontinuerlig kommunikation avgörande. De som ska stötta behöver få reda på behovet från den som upplever sig sårbar i en specifik situation.

Ur ett sårbarhetsperspektiv är den konkurrerande synen på allmänheten som naiv och bortskämd intressant att lyfta. Denna syn skulle kunna förklaras genom *sårbarhetsparadoxen* (Etkin, 1999). Det fenomen som gör att vi i allt större utsträckning litar på att samhällsfunktionerna fungerar och därmed minskar vår egna förmåga att kunna hantera

avbrott i dessa funktioner. Denna syn på allmänheten skulle kunna kopplas till att svenska myndigheter i viss mån har tagit på sig rollen som beskyddare vilket några av respondenterna lyfter. Att allmänheten känner ett förtroende för att myndigheterna löser problemen kan tolkas som både negativt och positivt, staten har trots allt ett ansvar att skydda sin befolkning. Dock kan man argumentera för att detta beroendeförhållande kan påverka ett lokalsamhälles resiliens, att det minskar benägenheten att engagera sig i civilsamhället, vidtar förberedande åtgärder eller att man över huvud taget inte letar upp information angående vilket ansvar man själv har att förbereda sig och skydda sig mot oväntade händelser.

Ett argument kan vara att den svenska säkerhetsstyrningen (risk governance) som, trots en viss förflyttning mot ett mer medborgarcentrerat synsätt, och där det juridiska ansvaret i huvudsak ligger på lokal nivå främst genom LSO, ändå präglas av den typ av governance som inte fullt ut släpper ansvaret i den utsträckning som det medborgarcentrerade sättet att styra är tänkt att göra och att detta till viss del påverkar möjligheten att skapa ett mer resiliellt lokalsamhälle, vilket Stark & Taylor (2014) kom fram till i sin studie som nämnt tidigare. Även om LSO lägger ett stort ansvar på den enskilda individen är det frågan hur hög medvetenheten är hos den breda allmänheten gällande vidden av ansvaret? Resultatet antyder att medvetenheten uppfattas som låg. Rapporten *Opinioner 2015 - Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar* (MSB, 2015) skriver att något som med jämna mellanrum diskuteras är var samhällets ansvar i samband med olyckor och katastrofer börjar eller slutar, och var den enskildes ansvar på motsvarande sätt börjar eller slutar. På frågor om myndigheters ansvar gällande att hjälpa svenskar som drabbats av olyckor eller kriser så svarar nästan alla (93 procent) att om en enskild, utan eget vållande, drabbas i Sverige är det rimligt att ansvaret för att hjälpa eller rädda den utsatte ligger hos svenska myndigheter. Vidare rapporterar de att nästan tre fjärdedelar av befolkningen kan tänka sig att aktivt hjälpa till om hemorten skulle drabbas av en allvarlig störning till exempel en stor olycka eller en naturkatastrof. Skillnaderna över åren är små, men en något minskad villighet till att aktivt hjälpa till kan eventuellt skönjas (MSB, 2015). Utifrån detta kan man argumentera för att arbeta för en ökad medvetenheten hos allmänheten gällande sitt eget ansvar vilket man från central nivå försöker göra idag genom exempelvis nationella informationskampanjer, frågan är om det får den önskade effekten?

I empirin uttrycks bristen på skarpa händelser som en bidragande faktor till lägre kompetens och förmåga hos allmänheten och tillika en ökad sårbarhet. Om man utgår ifrån riskbegreppet utgörs risk av en kombination av exponering för en potentiell händelse, grad av sårbarhet och hotet i sig. Att se bristen på händelser (låg exponering) som ett hinder i det riskreducerande arbetet kan ses som paradoxalt, men behovet av erfarenheter för lärande och för att utveckla förmågor är enligt teorin en viktig komponent för att skapa resiliens. För att skapa tillfällen för lärande kan olika typer av övningar vara ett sätt att kompensera för den låga frekvensen av större händelser och att involvera allmänheten i övningar är en möjlighet som lyfts av respondenterna.

Om man utifrån resultatet av denna frågeställning går tillbaka till de fyra frågor som enligt Davoudi (2012) bör ställas när man pratar om resiliens i sociala system, kan man ana att första frågan som handlar om avsiktligheten i mänskliga handlingar, kanske är den svåraste frågan att svara på. Mänskliga handlingar styrs till viss del av värderingar och frågan är då om lokalsamhällets värderingar korresponderar med mekanismer som främjar resiliens? Resultatet tyder på att både kommunen och civilsamhället delar grundläggande humanistiska värderingar gällande vikten av att stötta och hjälpa de som anses sårbara och en strävan efter att skapa tillit och goda förutsättningar för samverkan för ett demokratiskt och medborgarcentrerat sätt att bygga samhället. Det är samtidigt inte alltid man delar samma syn på sårbarhet vilket kan tänkas kunna skapa en viss förvirring. Man skulle även kunna se en

möjligheterna med denna variation, att den potentiellt kan tillföra den dynamik som enligt Norris et al (2008) och Cavallo & Ireland (2014) behövs för att skapa resiliens i systemet. Variationen kan bidra till kreativa lösningar och mångfald i sätt att nyttja allmänheten som resurs, förutsatt att de olika perspektiven på sårbarhet kommuniceras med varandra.

Fråga två handlade om målen och resultaten av resiliens för ett lokalsamhälle och vad ska det resultera i? Målet med att skapa resiliens i denna studie kan ses som relativt tydligt, att minska risken för att större naturhändelser skall påverka lokalsamhället negativt. Frågan är vart gränsen går för vad som upplevs som en negativ påverkan på det svenska samhället?

Fråga tre handlade om att definiera systemets gränser, resiliens av vad och för vad? Att svara på detta i ett lokalsamhälles kontext är en utmaning. Kanske kan ett system definieras rent teoretiskt men verkligheten är mer komplex och lokalsamhället som system har inga tydliga gränser. Resultatet visar ändå på synen på lokalsamhället som ett system där de olika delarna är beroende av varandra för att hantera störningar på ett flexibelt och dynamiskt sätt för att minimera de negativa konsekvenserna av extrema händelser.

Sista frågan handlar om rättvisa, resiliens för vem? I denna studie handlar det om en kollektiv resiliens, att genom att involvera allmänheten på olika sätt stärka samhällets kollektiva resurser och att detta kan tänkas bidra till en högre grad av resursers *robusthet*, *redundans* och *snabbhet* för att kunna stå emot störningar, samt även utvecklas efter en störning, vilket för oss in på den sista frågan i denna studie.

Fråga 3. Hur relevant är ett befintligt internationellt ramverk gällande community resilience när det appliceras i en svensk kontext?

De flesta av kategorierna som framkommit i analysen kan kopplas till någon eller flera av de anpassningskapaciteter som innefattas i Norris ramverk för community resilience.

Resultatet visar på en rad möjligheter för att nyttja allmänheten som resurs för att utveckla både snabbhet, redundans och robusthet i de resurser som behövs för att minska risken för negativ påverkan på lokalsamhället vid en extrem händelse. Möjligheten till ökad anpassningskapacitet genom att involvera allmänheten handlar speciellt om *socialt kapital*, *lokalsamhällets kompetens* och *information och kommunikation*.

Kopplingar till *ekonomisk utveckling* manifesterar sig framförallt i resonemang runt olika grupper och individens sårbarhet, att sårbarheten påverkas av individens ekonomiska förutsättningar. Ekonomiska aspekter nämns även i relation till hinder gällande att föra en nära dialog med allmänheten, att kommunicera på traditionellt vis är kostsamt. I det stora samhällsperspektivet påverkar den ekonomiska utvecklingen hur samhället prioriterar de gemensamma resurserna. Detta gäller även på individnivå, har man en ekonomisk trygghet och de grundläggande behoven är tillgodosedda är man sannolikt mindre sårbar när något händer.

Bedömningen är att ramverket kan anses fungera bra som ett tankeverktyg för att förstå hur resiliens kan skapas i ett lokalsamhälle i även den svenska kontexten. Det främjar insikter och tydliggör hur kapaciteterna interagerar med varandra. Men frågan är om detta ramverk tillför något nytt? Kanske är det just kopplingarna mellan de olika delarna som är viktigast att förstå, dynamiken i lokalsamhället som ett system. Dock saknar jag ett mer nyanserat sårbarhetsperspektiv i ramverket som inte fokuserar lika mycket på den rent ekonomiska sårbarheten. Även om vi i Sverige tampas med fattigdom i viss grad och att detta påverkar kapaciteten att hantera en akut händelse finns det andra sårbarhetsaspekter som är värda att lyfta för att skräddarsy arbetet med att skapa resiliens i den svenska kontexten.

Resiliensbegreppet har av vissa kritiserats för att vara ett ”buzz word” som inte tillför något nytt till diskursen runt samhällets hållbara utveckling och riskreducering (Klein et al. 2003; Mochizuki et al. 2018). Kritiker tar bland annat upp att begreppet är luddigt och svårt att greppa, att det används för att lägga över allt för mycket ansvar på individen att skydda sig. Att en resilient egenskap kanske inte alltid är en positiv egenskap som främjar en positiv utveckling utan att den kan bidra till negativa processer och ett kvarvarande i en ohållbar situation. Davidson (2010) är kritisk till hur resiliensbegreppet tenderar att överföras från ekologiska system till sociala system eftersom sociala system till skillnad från system i naturen har förmågan att förutse och ta informerade beslut om hur vi skall agera i relation till identifierade risker, men ser även en möjlighet med resiliens som ramverk för att leda uppmärksamheten till informationsflöden och förändringscykler för att kunna utforska hur våra institutioner och kopplade strukturer kan tänkas agera vid en störning samt hur vi kan förbereda oss för konsekvenserna. Det har utvecklats en mångfald av metoder som syftar till att mäta samhällets resiliens och möjligheterna att göra det har debatterats flitigt bland forskare (ibid.). Mochizuki et al. (2018), kom i en litteraturoversikt över olika sätt att mäta resiliens fram till att hittills har inte kopplingen mellan resiliens och risk lyfts nämnvärt och anser att detta är överraskande eftersom resiliens är ett koncept som är nära relaterat till potentiella akuta händelser (risk). För ytterligare en kritisk översikt över olika verktyg för att bedöma det som benämns community resilience se Sharifi (2016).

Utifrån resultatet i denna studie anser jag ändå att man kan argumentera för begreppets värde i att ge en helhetsbild av hur våra socio-ekologiska system fungerar och att ett teoretiskt ramverk liknande det av Norris et al. (2008) på ett bra sätt belyser den komplexitet som präglar dessa system. Det kan vara värdefullt att utifrån ett resiliensperspektiv titta på de olika komponenterna både enskilt, samt hur dessa komponenter samverkar med varandra.

4.2. Metoddiskussion

Denna studie utgick ifrån breda teorier om samhällets resiliens mot katastrofer, sårbarhet för katastrofer, DRR och risk-governance och har genom ett abduktivt tillvägagångssätt successivt under forskningsprocessen pendlat mellan empiri och befintliga teorier. Detta har resulterat i en koppling av empirin till teorin. Syftet med att välja denna ansats har varit att behålla ett öppet förhållningssätt i forskningsprocessen samt möjliggöra en eventuell vidare utveckling av befintliga teorier, genom att utgå ifrån studiedeltagarnas upplevda erfarenheter och synsätt i den svenska samhällskontexten. Ytterligare ett syfte växte fram under forskningsprocessens gång vilket var möjligheten att undersöka relevansen av ett teoretiskt ramverk för community resilience ur ett svenskt perspektiv. Att inkludera ytterligare ett delsyfte i studien grundade sig i insikten att de flesta ramverk för resiliens har ett internationellt ursprung. Att revidera en studies syfte är något som är möjligt när man använder sig av den kvalitativa metoden (Granskär & Höglund-Nielsen, 2012). Detta innebar att en bit in i i forskningsprocessen gjordes ett tillägg till studiens ursprungliga syfte och frågeställningar.

Utmaningen i litteratursökningen upplevdes stor och detta grundar sig främst i denna studies syfte och frågeställningar och att anta en bred syn på allmänhetens involvering. Sökordet *public participation* ledde i huvudsak till forskning gällande medborgarnas deltagande i politiskt beslutsfattande vilket endast är ett av de sätt som allmänheten kan involveras i DRR ur ett resiliensperspektiv. Således har närliggande begrepp fått användas i sökningen för att hitta relevant litteratur som även tittar på andra aspekter av involvering. Exempel på sökord som använts är resilience, community resilience, community based disaster risk reduction, public participation, public engagement, civic engagement och public involvement samt olika kombinationer av dessa. Om en snävare syn på allmänhetens involvering hade använts skulle

detta underlättat litteratursökning och inläsning, å andra sidan skulle det sannolikt resulterat i ett mer begränsat utforskande av synen på allmänheten som resurs ur ett resiliensperspektiv.

Den kvalitativa metoden ställer höga krav på forskarens reflexivitet, förmåga att planera och vara flexibel (Yin, 2013; Malterud, 2001). Att vid intervjutillfället snabbt reflektera på svaren för att kunna ställa relevanta följdfrågor och samtidigt inte styra för mycket kan vara en utmaning. Jag har genomgående strävat efter att hålla intervjusamtalen inom ramarna för studien men har även medvetet lämnat utrymme för att låta respondenten tala fritt med avsikten att skapa möjlighet till nya upptäckter. Detta kan resultera i att datamaterialet spretar en aning och det märktes under analysarbetet. Det var många olika aspekter som lyftes vilket resulterade i många olika kategorier. En snävare frågeställning skulle kunna ha resulterat i en mer fokuserad analys men med risken för att viktiga och intressanta aspekter skulle utelämnats.

4.2.1. Den kvalitativa fallstudien som metod

Den kvalitativa fallstudien som metod upplevdes fungera väl för studiens syfte och frågeställningar. Inom kvalitativ forskning utgår man ifrån att det finns många verkligheter, att världen inte är objektiv beskaffad utan snarare är en funktion av varseblivning och samspel mellan människor (Merriam & Nilsson, 1994). För att utforska gränssnittet mellan kommunal verksamhet och allmänhet var det viktigt att försöka få med olika verkligheter vilket fallstudieformatet möjliggör genom att man kan kombinera olika datakällor. I detta fall främst intervjuer som representerar två olika perspektiv samt kommundokument. För att göra studien hanterbar var tydliga avgränsningar nödvändiga vilket kan ha påverkat helhetsbilden av hur Örebro kommun arbetar med att involvera allmänheten i den katastrofriskreducerande arbetet. Utifrån att denna fallstudie innefattar ett begränsat antal personers erfarenheter och uppfattningar kan den inte anses som uttömmande. Det kan finnas lokala initiativ ute i förvaltningarna som inte kommit fram genom intervjuerna eller de kommunala dokument som studerats. Dock upplever jag att fallstudien som metod gett möjlighet att utforska gränssnittet mellan kommunal verksamhet och civilsamhället på ett tillfredställande sätt.

Den abduktiva ansatsen valdes utifrån behovet av en utforskande process i denna fallstudie. Det var inte självklart ifrån början vilken teoretisk ram som på ett adekvat sätt kunde hjälpa till att svara på forskningsfrågorna. Vidare fanns en ambition om att behålla en öppenhet för nya upptäckter under studiens gång. En nackdel med denna metod kan vara att forskningsprocessen blir krävande och att man riskerar att tappa fokus i arbetet. Detta har jag försökt att undvika genom att ständigt återvända till studiens syfte och frågeställningar för att inte tappa tråden. Denna ansats i kombination med det breda perspektiv på allmänhetens involvering som valdes har resulterat i en teoretisk och empirisk bredd vilket gjort att jag fick göra avkall på de djupare teoretiska resonemangen, men utifrån att detta var en explorativ studie på området resiliens kan det anses finnas ett värde i att behålla denna bredd för att inte avgränsa till en teori.

Även om fokus låg på de naturhändelser som presenterades i Örebros RSA har det funnits en öppenhet under datainsamlingen för respondenterna att även lyfta erfarenheter och reflektioner gällande andra typer av risker och händelser för att inte hämma en djupare reflektion samt utelämnade möjligheter att dra paralleller. Studiens övergripande syfte har inte varit att analysera en specifik typ av händelse utan att utforska möjligheterna att involvera allmänheten i att skapa lokalsamhällets resiliens mot potentiella katastrofer.

Studien syfte var inte heller att mäta eller bedöma hur resilient Örebro kommun är mot katastrofer, eller att undersöka allmänhetens resiliens på hushållsnivå, utan utgick ifrån ett lokalt samhällsperspektiv. Tanken är att Örebros innevånare, lokala organisationer och kommunala funktioner utgör ett system som interagerar sinsemellan före, under och efter en

händelse. Det är dock viktigt att poängtera att detta system inte befinner sig i ett vacuum utan att det interagerar med andra system på olika nivåer samt innefattar en rad olika mindre system, något som kan beskrivas som en Systems of the system-approach (Cavallo & Ireland (2014).

4.2.2. Urval

Att använda sig av snöbollsurval fungerade relativt bra. Dock resulterade det i att datainsamlingen tenderade att dra ut på tiden eftersom alla intervjuer inte kunde planeras in i ett tidigt skede utan var beroende av vidare förslag på potentiella personer efter varje genomförd intervju samt respondenternas möjlighet att boka in tid i sina kalendrar. Ett alternativt sätt hade kunnat vara ett mer strategiskt urval genom att tidigt mejla ut förfrågningar till de kommunala tjänstemän som genom tjänstetitel ansågs relevanta för att snabbare få ett underlag av möjliga respondenter. Min upplevelse är ändå att respondenterna kompletterat varandra på ett bra sätt utifrån syftet att inkludera olika perspektiv vilket eftersträvades i studien. Eventuellt hade inte den tjänsteman som arbetar strategiskt med mänskliga rättigheter varit en av de som valts ut för en förfrågan om en annan urvalsmetod anammats. Olika kommuner har olika typer av tjänster och det är inte alltid lätt att avgöra vilka tjänster som arbetar med vilka frågor genom att endast gå på tjänstetitel. Att endast innefatta fem respondenter var ett beslut som togs i samråd med min handledare. Målet att uppnå en mättnad i datainsamlingen kan inte ses som fullt ut ha uppnåtts men analysen visade på en samstämmighet i flera av de hinder och möjligheter som lyftes av respondenterna vilket pekar på en viss grad av mättnad. Med fler respondenter skulle sannolikt fler aspekter och perspektiv framkommit och en mer omfattande analys kunnat genomföras men möjligheten till detta begränsades av den tid som var tillgänglig för denna uppsats.

4.3. Studiens validitet

För att bedöma kvalitet inom kvalitativ och kvantitativ forskning pratar man ofta om studiens *trovärdighet* och *validitet* och inom kvalitativ forskning använder man begreppen *giltighet*, *tillförlitlighet*, *överförbarhet* och *delaktighet* för att resonera runt studiers kvalitet (Granskär & Höglund-Nielsen, 2012). Trovärdigheten i kvalitativa studier kan sägas handla om forskningsprocessens *genomskinlighet* i rapporteringen och forskarens medvetenhet om sig själv och sin förmåga att vara lyhörd (Granskär & Höglund-Nielsen 2012). Således är det viktigt att genom hela processen inta ett kritisk och reflexivt förhållningssätt och vara noga med att beskriva detta i rapporten. Jag har hela tiden strävat efter att följa dessa riktlinjer och i texten redogöra för mina egna ställningstaganden och att tydligt beskriva forskningsprocessen. Jag är även medveten om att detta är förmågor som hela tiden kan utvecklas och bli bättre och att min egen begränsade förståelse på området kan ha påverkat studien. Trovärdigheten kan även påvisas genom relevanta utdrag eller citat från intervjuutskriften (Granskär & Höglund-Nielsen 2012) vilket har anammats i denna rapport.

Några ytterligare strategier kan användas för att minska risken för bristande validitet i kvalitativ forskning (Yin, 2013). I denna studie har validering från respondenterna erhållits genom att löpande under intervjun sammanfatta det som sagts för att försäkra mig om att svaren tolkats rätt. Skriftlig återkoppling från respondenterna på intervjudokumentationen erbjöds också för att undvika feltolkningar av deras åsikter så som de själva har berättat om dem, vilket är en av de strategier Yin, (2013) föreslår. Dock var det endast en av respondenterna som ansåg sig behöva godkänna intervjudokumentationen. Dokumentationen mejlades varpå den blev godkänd.

Vidare har en triangulering av data genomförts genom att samla konvergerande data från flera källor (Yin, 2013). Detta har gjorts genom intervjuer med kommunala tjänstemän och frivilligorganisationer, samt genomläsning av publikt tillgängliga kommundokument och

information främst inhämtade från kommunens hemsida. Genom att avgränsa till endast publika dokument ger det en bild av hur kommunen via planer och policys förhåller sig till allmänheten och hur den involveras i de kommunala processerna. Dock skall man vara medveten om att det finns andra sätt som kommunen kommunicerar och interagerar med allmänheten än de sätt som presenteras via hemsidan. Några av dessa kanaler har även lyfts i resultatavsnittet.

Det är även viktigt att vara öppen för konkurrerande förklaringar och att ha ett skeptiskt förhållningssätt under studiens datainsamling och till mina egna antaganden inom ämnet (Yin, 2013). Att redogöra för dessa reflektioner i den slutgiltiga rapporten kan vara ett sätt att visa på studiens validitet. Resultaten i analysen har även jämförts med tidigare forskning på området samt liknande kontexter för att se hur empirin överensstämmer med tidigare teorier och resonemang för att ytterligare stärka validiteten. Jag har genomgående försökt att anamma dessa råd och genom hela arbetet försökt vara medveten om och redogöra för vad som är mina egna tankar och ställningstaganden. Jag har strävat efter att i analysen av datamaterialet innefatta respondenternas olika synsätt för att undvika en vinkling i redovisningen av resultatet mot det som bekräftar mitt eget synsätt. Dock är man alltid färgad av sin egen förkunskap på området, samt personliga värdegrund och uppfattningar, och det vore naivt att tro att total objektivitet är möjlig. Troligen påverkas både val av ämne och till viss del fokus i frågeställningarna av vem jag är som person och den bakgrund jag har.

Trovärdighet handlar även om hur användbart eller överförbart resultatet i studien är (Granskär & Höglund-Nielsen 2012). Resultatet i denna studie kan till viss del tänkas vara överförbart på den svenska samhällskontexten samt till länder där de institutionella förutsättningarna är jämförbara med Sveriges. Förutsatt att studien har genomförts med genomgående hög kvalitet kan resultatet tänkas vara användbart som underlag för vidare studier och vid utvecklandet av verktyg för att i högre grad involvera allmänheten i det riskreducerande arbetet på lokal nivå. Men eftersom detta är en fallstudie av en specifik kommun är det viktigt att vara medveten om att både kommunens storlek, geografiska placering, organisatoriska struktur, enskilda individers grad av engagemang etc. sannolikt påverkar hur förutsättningarna ser ut. Fallstudien som metod syftar dock inte till att uppnå en hög grad av överförbarhet utan till att beskriva ett specifikt fall. Detta gör att man kan ifrågasätta studiens överförbarhet och vara försiktig gällande att se resultaten som allmängiltiga för alla Sveriges kommuner.

I den kvalitativa studien är forskarens delaktighet given genom att i samspelet under intervjun vara medskapare av texten. Detta innebär att resultatet av en intervjustudie inte kan ses som oberoende av forskaren (Granskär & Höglund-Nielsen 2012). Med tanke på att jag, trots många timmar spenderade på inläsning gällande teorier och tidigare forskning på området, kan anses ha begränsad kunskap finns det viss risk att relevanta frågor inte ställs som i sin tur kan påverka resultatet negativt. Detta har till viss del kunnat avhjälpas genom att regelbundet återvända till litteraturen samt att genom att ge respondenterna möjlighet att i slutet av intervjun ta upp aspekter som de anser viktiga och som jag kan ha förbisett.

5. Slutsats

I Sverige lever vi i ett jämförelsevis tryggt och demokratiskt samhälle där de grundläggande behoven i de flesta fall tillgodoses. Vi har under en längre tid levt i fred och frekvensen och omfattningen av naturkatastrofer och andra extrema händelser är låg jämfört med i andra delar av världen. Trots detta kan man utifrån bakgrunden i denna studie argumentera för behovet av att stärka individers och tillika samhällets förmåga och kapacitet att förbereda sig för och på ett hållbart sätt hantera eventuella större händelser som riskerar att påverka samhället negativt. De potentiella risker som kommer av de globala processer som pågår och det alltmer sammankopplade samhället skapar ett behov av att vara öppen för olika sätt att försöka förstå och förhålla oss till olika risker, hitta vägar för att förbereda vårt samhälle för både kända och okända händelser samt i de fall något händer, hantera dem på ett effektivt sätt för att minimera de negativa konsekvenserna.

Som tidigare nämnts anser vissa att resiliensbegreppet inte tillför något nytt på området för katastrofriskreducering och den övergripande samhällsliga riskhanteringsdiskursen, utan att det endast skapar förvirring och i värsta fall används som ett svepskäl för att spara pengar genom att lägga över mer ansvar på den enskilda individen att skydda sig. Jag kan till viss del se problemen med resiliensbegreppet som om det används på fel sätt, kan utnyttjas för att legitimera resursneddragningar. Det kan även vara frustrerande med den spännvidd av begreppets innebörd som utvecklats över tid. Dock vill jag argumentera för begreppets möjligheter i den lokala samhällskontexten.

Genom att ta tillvara på befintliga förmågor, skapa förutsättningar för att bygga upp ny kapacitet och därmed lägga ett mer positivt fokus i dialogen mellan allmänheten och de ansvariga myndigheterna bör det åtminstone i teorin finnas möjlighet att inom ett lokalsamhälle arbeta på ett sätt som stärker upp de anpassningskapaciteter som presenterats av Norris et al. Ett lokalsamhälle som både är mer förberett, klarar av att på ett effektivt sätt agera så att alla, även de mer sårbara i samhället, ges förutsättningar att återhämta sig snabbt. Genom att använda sig av devisen ”hjälp till självhjälp” för att främja självständighet och att utveckla förmågor som behövs för att klara en kris samt att genom meningsskapande kommunikation och inte enbart allmän enkelriktad information involvera allmänheten i syfte att bygga kollektiv förmåga. Att främja empowerment skapar förutsättningar för att ta egna informerade beslut om vilka risker man väljer att förbereda sig för eller inte kan trots allt ses som någonting att sträva efter.

Denna studie bekräftar att det inte är lika enkelt i praktiken, på grund av de många olika faktorer som påverkar hur vi människor förhåller oss till risker och hur vi agerar för att skydda oss själva och det vi anser värdefullt. Att ”operationalisera lokalsamhällets resiliens” är en utmaning både utifrån svårigheterna att definiera begreppets innebörd rent teoretisk vilket gör det svårt att använda i kommunikationen mellan olika sektorer och nivåer i samhället, alla har inte samma bild av resiliens och vissa har aldrig kommit i kontakt med begreppet. Detta blev tydligt när jag inför intervjuerna ställde frågan vad resiliens betydde för hen. Detta problem kan delvis tacklas genom att tydliggöra vad man menar med resiliens i den specifika kontexten även om det fortfarande finns risk för att målbilden blir luddig. Som lyfts tidigare är detta ingen snabb process utan behöver ta tid.

Ytterligare ett problem grundar sig i den komplexitet som präglar ett socio-ekologiskt system. Den mångfald av faktorer som påverkar hur detta system beter sig och att lokalsamhället som system innefattar många mindre samt överlappande större system gör det näst intill omöjligt att fullt ut förstå och detta gör att vi till viss del måste vara öppna för att prova oss fram, vara flexibla och acceptera att resiliensprocesserna kanske inte fullt ut går att förstå eller för den delen mäta. En av respondenterna i denna studie förmedlade sin syn på resiliens som en slags

kultur, ett sätt att förhålla sig till hur man jobbar med att reducera katastrofrisker i ett samhälle. Att använda sig av begreppet på ett sådant sätt kan vara en utgångspunkt men trots allt behöver denna kultur visa sig i faktiska handlingar.

Denna studie visar att ett lokalsamhälles resiliens mot katastrofer bland annat kan handla om att: ta tillvara på de resurser vi redan har, bygga vidare på de initiativ som redan är igång gällande andra typer av säkerhets- och trygghetsfrågor, samt att skapa nya resurser och förmågor genom att exempelvis utbilda fler ledare för frivilligheten. Att arbeta målinriktat och uthålligt för att nå ut till de som av olika anledningar inte har tillgång till stöttande nätverk i sin vardag. Grundläggande för allt detta är en meningsskapande kommunikation på den lokala nivån. Att på olika sätt försöka förmedla att likväl som att allmänheten är beroende av den kommunala verksamhetens resurser för att säkerställa individens trygghet är även kommunen beroende av allmänheten som resurs för att ett lokalsamhälle ska kunna kallas resiliens. Detta sätt att resonera skulle kunna kritiserats för att vara aningen naivt och idealistiskt men studiens resultat visar på att detta synsätt existerar i det gränssnitt där resiliens i huvudsak skall operationaliseras. Jag anammar tanken om resiliens som kultur och beskriver ovanstående resonemang som en teori om *lokalsamhällets resilienskultur*. En kultur som främjar samförstånd gällande vad som krävs för att leva i en tid med mer frekventa och extrema klimathändelser samt andra hot som vi människor känner en osäkerhet inför.

Resultatet från denna studie anser jag intressant utifrån att den tydliggör de synsätt, erfarenheter och uppfattningar som existerar inom ett gränssnitt där risker och faktiska händelser måste hanteras. Om målet är att anamma en högre grad av risk-governance, en säkerhetsstyrning som präglas av ett bottom-up perspektiv, behöver det ses som något som tillför värde på riktigt. För att skapa resiliens behöver detta arbete utformas på ett sådant sätt att det verkligen stöttar och stärker både den ekonomiska utvecklingen, det sociala kapitalet, lokalsamhällets kompetens och de sätt som kommunen och allmänheten kommunicerar med varandra. Självklart behövs ekonomiska resurser och ny teknik är viktig för att inhämta information för att exempelvis få tidiga varningar och aktuella lägesbilder. Men allra viktigast för att skapa resiliens mot katastrofer är nog trots allt de mellanmänniska relationerna och viljan att samverka med varandra inom ramen för det demokratiska samhället. Jag avslutar detta avsnitt med ett citat som jag tycker fångar en del av det som framkommit i denna studie:

” Resilience is not only about emergency preparedness, mitigation or recovery. It is about civic engagement and, ultimately, about the nature of our democracies. Reduction of disaster risks involves across the board renewal of participatory means of decision-making, creating opportunities and accepting and promoting shared responsibility. Communities are not resilient until they are fully inclusive and democratic, even if their floodwalls are high, electronic systems resistant to intrusion, and lifeline systems appropriately redundant.”

Citat av Lianne Dalziel – Mayor Christchurch, New Zealand 2014 (Bach, 2015, pp 9).

6. Förslag på vidare forskning

Studien har visat på att i Örebro kommun finns behov av konkreta praktiska verktyg för att samverka med allmänheten på ett mer effektivt och meningsskapande sätt. Det framkom även behov av att anamma ny informationsteknik för att få tillgång till verklighetsbaserad information, och att befintlig digital teknik inte utnyttjas fullt ut. Resultatet visade även att det finns en positiv syn på nyttan med att bygga relationer genom olika nätverk för att skapa anpassningskapacitet. Dessa resultat pekar på behovet av att titta närmare på vad som hindrar denna utveckling. Kanske handlar det om prioriteringar i resursallokeringen, bristande

politiskt stöd eller brist på goda exempel på verktyg och interventioner som faktiskt fungerar? Dessa frågeställningar skulle kunna vara ingångar till vidare studier.

Ett annat område som skulle vara intressant att titta på är i vilken utsträckning digitala volontärer och crowdsourcing används/kan användas i den svenska kontexten, vilket kan ses som ett möjligt steg i att skapa alternativa sätt att involvera allmänheten i DRR på lokal nivå. Behovet av verktyg som kan användas för att uppnå en meningsskapande kommunikation mellan kommunen och allmänheten manar även till forskning som syftar till att utveckla sådana verktyg. Ett förslag är forskning som anammar det som kallas för deltagande design vilket innebär ett nära samarbete med målgruppen, i detta fall kommunala tjänstemän och representanter från allmänheten. På detta sätt kan man designa dessa verktyg på sätt som överbryggat glappet mellan experter och den bredare allmänheten.

7. Referenser

- Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global environmental change*, 16(3), 268-281.
- Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey. *Natural hazards and earth system sciences*, 13(11), 2707-2716.
- Andersson, E., Asp, V., Arnevall, L., Blomstrand, R., Deschamps-Berger, J., Ericson, M., ... & Sandberg, D. (2017). Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige.
- Aven, T. (2012). The risk concept—historical and recent development trends. *Reliability Engineering & System Safety*, 99, 33-44.
- Bach, R. (2015). *Strategies for Supporting Community Resilience: Multinational Experiences*. Försvarshögskolan (FHS).
- Baez Ullberg, S., & Becker, P. (2016). Katastrofriskreducering: perspektiv, praktik, potential.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity* (Vol. 17). Sage.
- Becker, P. (2014). *Sustainability science: managing risk and resilience for sustainable development*. Newnes.
- Berkes, F. (2007). Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural hazards*, 41(2), 283-295.
- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., ... & Kropp, J. (2010). Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters. *Natural hazards*, 55(3), 637-655.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.
- Brudney, J. L., & Warren, R. (1990). Multiple forms of volunteer activity in the public sector: Functional, structural, and policy dimensions. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19(1), 47-58.
- Buchecker, M., Menzel, S., & Home, R. (2013). How much does participatory flood management contribute to stakeholders' social capacity building? Empirical findings based on a triangulation of three evaluation approaches. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(6), 1427-1444.
- 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.
- Cavallo, A., & Ireland, V. (2014). Preparing for complex interdependent risks: a system of systems approach to building disaster resilience. *International journal of disaster risk reduction*, 9, 181-193.
- Chandra, A., Williams, M., Plough, A., Stayton, A., Wells, K. B., Horta, M., & Tang, J. (2013). Getting actionable about community resilience: the Los Angeles county community disaster resilience project. *American Journal of Public Health*, 103(7), 1181-1189.
- Combaz, E. (2014). Disaster resilience: Topic guide. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global environmental change*, 18(4), 598-606.
- Davidson, D. J. (2010). The applicability of the concept of resilience to social systems: some sources of optimism and nagging doubts. *Society and Natural Resources*, 23(12), 1135-1149.
- Etkin, D. (1999). Risk transference and related trends: driving forces towards more mega-disasters. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 1(2), 69-75.
- Scott, Z., & Few, R. (2016). Strengthening capacities for disaster risk management I: Insights from existing research and practice. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 20, 145-153.
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S., & Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. *AMBIO: A journal of the human environment*, 31(5), 437-440.
- Gaillard, J. C., & Mercer, J. (2013). From knowledge to action: Bridging gaps in disaster risk reduction. *Progress in human geography*, 37(1), 93-114.
- Granberg, M. (2008). Local governance 'in Swedish'? Globalisation, local welfare government and beyond. *Local Government Studies*, 34(3), 363-377.
- Granskär, M., & Höglund-Nielsen, B. (2012). *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso-och sjukvård*. Studentlitteratur.
- Guldåker, N. (2016). Hushålls hantering av stormen Gudrun. *Katastrofriskreducering*, 191-220.
- Haworth, B., & Bruce, E. (2015). A review of volunteered geographic information for disaster management. *Geography Compass*, 9(5), 237-250.
- Herbring, C., & Näslund-Landenmark, B. (2011). Identifiering av områden med betydande översvämningsrisk. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*. Available online: https://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/Pressmeddelanden/Slutrappport_PFRA_MSB.pdf.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual review of ecology and systematics*, 4(1), 1-23.
- Howard, A., Blakemore, T., & Bevis, M. (2017). Older people as assets in disaster preparedness, response and recovery: lessons from regional Australia. *Ageing & Society*, 37(3), 517-536.
- IPCC, (2014), Summary for policymakers. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1-32
- Kjellgren, S. (2013). Exploring local risk managers' use of flood hazard maps for risk communication purposes in Baden-Württemberg. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(7), 1857.

- Klein, R.J.T., R.J. Nicholls, and F. Thomalla. (2003), 'Resilience to natural hazards: how useful is this concept?'. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 5(1-2). pp. 35-45.
- Kvale, S. (1996). *Interviews: An introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage Publications.
- Lidskog, R., Sundqvist, G., & Ugglå, Y. (2005). *Risk, expertis och demokrati: allmänhetens inflytande i samhällets riskhantering*. Göteborgs universitet.
- Longstaff, P. H., Armstrong, N. J., Perrin, K., Parker, W. M., & Hidek, M. A. (2010). Building resilient communities: A preliminary framework for assessment. *Homeland security affairs*, 6(3).
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford University Press.
- Malterud, K. (2001). Qualitative research: standards, challenges, and guidelines. *The lancet*, 358(9280), 483-488.
- Manyena, S.B. (2006). The Concept of Resilience Revisited. *Disasters*, 30(4), 434-450.
- McLennan, B., Whittaker, J., & Handmer, J. (2016). The changing landscape of disaster volunteering: opportunities, responses and gaps in Australia. *Natural Hazards*, 84(3), 2031-2048.
- Merriam, S. B., & Nilsson, B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur.
- Mochizuki, J., Keating, A., Liu, W., Hochrainer-Stigler, S., & Mechler, R. (2018). An overdue alignment of risk and resilience? A conceptual contribution to community resilience. *Disasters*, 42(2), 361-391.
- Moser, S. C., & Pike, C. (2015). Community engagement on adaptation: Meeting a growing capacity need. *Urban Climate*, 14, 111-115.
- MSB (2014), Risker och förmågor 2013 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk-och förmågebedömning. ISBN: 978-91-7383-421-6).
- MSB (2016). Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014. Stockholm: Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap
- MSB (2017). Nationell risk och förmågebedömning – 2017. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.
- MSB (2018). Översyn av områden med betydande översvämningsrisk. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.
- Mulligan, M., Steele, W., Rickards, L., & Fünfgeld, H. (2016). Keywords in planning: what do we mean by 'community resilience'? *International Planning Studies*, 21(4), 348-361.
- 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.
- Olofsson, A., & Öhman, S. (2009). *Risker i det moderna samhället: Samhällsvetenskapliga perspektiv*. Studentlitteratur.
- Olsen, O. E., Kruke, B. I., & Hovden, J. (2007). Societal safety: Concept, borders and dilemmas. *Journal of contingencies and crisis management*, 15(2), 69-79.

- Paton, D. (2006). Disaster resilience: integrating individual, community, institutional and environmental perspectives. *Disaster resilience: An integrated approach*, 320.
- Paton, D., & Johnston, D. (2006). *Disaster resilience: an integrated approach*. Charles C Thomas Publisher.
- Pelling, M. (2011). *Adaptation to Climate Change : From Resilience to Transformation*. Abingdon, Oxon, England: Routledge.
- Pfefferbaum, B., Pfefferbaum, R. L., & Van Horn, R. L. (2015). Community resilience interventions: Participatory, assessment-based, action-oriented processes. *American Behavioral Scientist*, 59(2), 238-253.
- Premfors, R. (2003). *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur.
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: a modelling problem. *Safety science*, 27(2), 183-213.
- Reiss, C. L. (2012). Introduction to the special issue on disaster recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 30(2), 120-122.
- Renn, O. (2008). *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan.
- Sharifi, A. (2016). A critical review of selected tools for assessing community resilience. *Ecological indicators*, 69, 629-647.
- Shaw, R. (Ed.). (2012). *Community based disaster risk reduction*. Emerald Group Publishing.
- Scolobig, A., Prior, T., Schröter, D., Jörin, J., & Patt, A. (2015). Towards people-centred approaches for effective disaster risk management: Balancing rhetoric with reality. *International journal of disaster risk reduction*, 12, 202-212.
- SFS 2006:544 Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2003:778. *Lag om skydd mot olyckor*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Spiekermann, R., Kienberger, S., Norton, J., Briones, F., & Weichselgartner, J. (2015). The Disaster-Knowledge Matrix—Reframing and evaluating the knowledge challenges in disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 96-108.
- Stark, A., & Taylor, M. (2014). Citizen participation, community resilience and crisis-management policy. *Australian Journal of Political Science*, 49(2), 300-315.
- Storbjörk, S. (2007). Governing climate adaptation in the local arena: challenges of risk management and planning in Sweden. *Local environment*, 12(5), 457-469.
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-186.
- Turnbull, M., Sterret, C. L., & Hilleboe, A. (2013). *Toward Resilience: A Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation*. Catholic Relief Services.
- Turner, B. L., Kasperson, R. E., Matson, P. A., McCarthy, J. J., Corell, R. W., Christensen, L., ... & Polsky, C. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the national academy of sciences*, 100(14), 8074-8079.
- UNISDR (2007). *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). Geneva

UNISDR (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Geneva: UNISDR.

Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. *Ecology and society*, 9(2).

Walker, G., Tweed, F., & Whittle, R. (2014). A framework for profiling the characteristics of risk governance in natural hazard contexts. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 14(1), 155.

Wamsler, C. (2014a). *Cities, disaster risk and adaptation*. Routledge.

Wamsler, C. (2014b). Städer i fokus för klimatanpassning och riskreducering. *Klimat i Fokus (Climate in focus)*, (12).

Wamsler, C., & Brink, E. (2014). Planning for climatic extremes and variability: A review of Swedish municipalities' adaptation responses. *Sustainability*, 6(3), 1359-1385.

Wamsler, C., & Brink, E. (2015). The role of individual adaptive practices for sustainable adaptation. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 6(1), 6-29.

Sarzynski, A. (2015). Public participation, civic capacity, and climate change adaptation in cities. *Urban climate*, 14, 52-67.

Witvorapong, N., Muttarak, R., & Pothisiri, W. (2015). Social participation and disaster risk reduction behaviors in tsunami prone areas. *PLoS one*, 10(7), e0130862.

Yin, R. K. (2013). *Kvalitativ forskning från start till mål*. Studentlitteratur.

Digitala källor

Central krisledningsplan för Örebro kommun. (2015).

http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f738416828/1467966334455/Krisledning_splan%20f%C3%B6r%20%C3%96rebro%20kommun.pdf [Hämtat 20180501].

Hållbar utveckling i Örebro kommun Temarapport. (2013), Kommunstyrelsen, Örebro kommun.

<http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f738416835/1467966336307/H%C3%A5llbar%20utveckling%20i%20%C3%96rebro%20kommun%20-%20temarapport%202013.pdf> [Hämtat 20180501]

IRGC (2017)

<https://www.irgc.org/risk-governance/irgc-risk-governance-framework/> [Hämtat 20170428]

MSB (2013). Resiliens: Begreppets olika betydelser och användningsområden

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27199.pdf> [Hämtat 20180320]

MSB (2015). *Opinioner 2015 - Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. ISBN 978-91-7383-632-6

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27994.pdf> [Hämtat 20180417]

NE. (2018a) Nationalencyklopedin, *allmänhet*.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/allmanhet> [hämtat 2018-05-14]

NE. (2018b) Nationalencyklopedin, *involvera*.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/involvera> [hämtat 2018-05-14]

Policy för Örebro kommuns samverkan med det civila samhället. (2008).

<http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f738416832/1467966335931/Civila%20samh%C3%A4llet%20-%20policy%20f%C3%B6r%20samverkan.pdf> [Hämtat 20180225]

Riktlinjer för kriskommunikation Örebro kommun. (2011).

<http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f738416822/1467966333653/Riktlinjer%20f%C3%B6r%20kriskommunikation%20f%C3%B6r%20%C3%96rebro%20kommun.pdf>
[Hämtat 20180507]

Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun 2015-2019. (2015).

<http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f738416823/1493990525752/Risk-%20och%20s%C3%A5rbarhetsanalys%20%C3%96rebro%20kommun.pdf> [Hämtat 20180225]

Partnerskapet Örebro. (2018).

<http://www.orebro.se/fordjupning/fordjupning/projekt--samarbeten/partnerskap-orebro.html>
[Hämtat 20180514]

Stockholm Resilience Center (2018), What is resilience?

<http://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2015-02-19-what-is-resilience.html> [Hämtat 201800501]

Stöd- och förstärkningsresurser i Örebro län. (2012), Projektrapport, Länsstyrelsen i Örebro län.

<http://www.lansstyrelsen.se/orebro/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/Rapporter/Projektrapport%202%204%20st%C3%B6d-%20och%20f%C3%B6rst%C3%A4rkningsresurser%202012.pdf> [Hämtat 20180508]

Trygga Örebro. (2018), Effektiv samordning för trygghet.

<http://tryggaorebro.se/aktuell-kunskap/est-effektiv-samordning-for-trygghet-orebro/> [Hämtat 20180509]

Bilaga 1. Analysmatris.

Kvalitativ innehållsanalys av intervjudokumentationen.

Kategori	Samverkan och nätverk	Allmänheten som resurs	Brist på händelser och framtida osäkerheter påverkar kapaciteten	Resiliensskapande kommunikation.	Synen på allmänhetens sårbarhet	Olika roller och ansvar
Sub-kategorier	Möjliggör tillgång till verklighetsförankrad information för kommunen.	En handlingskraftig allmänhet som vill hjälpa till	Låg frekvens av extrema händelser påverkar samhällets anpassningskapacitet och beredskap	Behov av dialog för att förstå behoven	Variation i synen på sårbarhet	Kommunens strategiska roll kontra civilsamhällets avlastande roll
	Vikten av andra aktörer för att rekrytera och utbilda frivilliga	Smal och bred kunskap i frivilligorganisationerna	Brist på erfarenheter och möjlighet till att praktiskt öva hindrar utveckling av förmågor.	Ny teknik för kommunikation	Fokus på riskgrupper vid kris	Bristar i kunskap om varandras olika roller och ansvar
	Behov av länk mellan myndigheter och allmänhet för information och förståelse.	Dåliga på att ta tillvara allmänheten som resurs	Tidigare händelser viktiga för graden av förberedelse	Information för ökad riskmedvetenhet.	Kommunen sörjer för de sårbara	Tydlighet i roller skapar trygghet för allmänheten.
	Risk för korruption.	Allmänheten vår största resurs i krishanteringen	Behov av nytt beredskapstänk	Dialog med allmänheten en fråga om demokrati	Den bortskämda och naiva allmänheten	Kommunens roll som ledare och stöttare genom råd och stöd
	Behov av stöttning ömsesidig mellan myndigheter och allmänhet	Behov av att kunna leverera ledning och styrning av frivilliga		Behov av kunskap hos allmänheten gällande förmåga som krävs	Den heterogena allmänheten	
	Brist på kontinuitet					
	Bygga goda relationer och smörja de sociala systemen					

Bilaga 2. Kommundokument

I denna bilaga redovisas resultatet av genomgången av de publika kommundokument som redogör för Örebro kommuns risk och krishantering samt samverkan med allmänheten. Denna genomgång syftar till att undersöka hur gränssnittet mellan allmänheten och kommunen uttryckts i dessa dokument. Syftet med denna genomgång var primärt för triangulering det vill säga bekräfta/förkasta empirin.

Dokument 1. Policy för Örebro kommuns samverkan med det civila samhället (2008)

Här framhålls att policyn bygger på att stärka demokratin. De framhåller att för att öka örebroarnas engagemang i gemensamma angelägenheter vill Örebro kommun bidra till att utveckla det civila samhället, genom att stärka föreningslivet och det sociala företaget samt utveckla brukarmedverkan och medborgardialoger. Vidare tar de upp fyra grunder med motiveringar:

Demokrati förutsätter ett levande civilt samhälle och en mångfald av olika organisationer - Fler kan genom ett deltagande i gemensamma handlingar bli en del i det civila samhället och därigenom hitta grund för ett vidare demokratiskt engagemang.

Den ideella sektorn är av stor samhällsekonomisk betydelse - 200 000 ideella föreningar med 32 miljoner medlemmar lägger ner ett arbete som motsvarar 300 000 årsarbeten och producerar tjänster motsvarande ett värde på 150 miljarder kronor.

Demografien kommer att förändras - Den arbetsföra befolkningen minskar, försörjningsbördan ökar och konkurrensen om personer i förvärsaktiv ålder tilltar.

Våra ekologiska utmaningar tilltar - Förutsättningarna för ren luft, vatten och ett stabilt klimat i en föränderlig värld ställer krav på förändrad riskmedvetenhet, livsstil och infrastruktur.

Sammantaget är detta fyra grunder för att genom stöd till och stärkt samverkan med det civila samhällets aktörer verka för en fördjupad demokrati. Det civila samhället som begrepp innefattar här såväl oorganiserade som föreningsdrivna demokratiska aktiviteter som bedrivs utan vinstintresse - social ekonomi.

De skriver att avsikten med policyn är att Örebro kommun ska få en mer dynamisk relation med den frivilliga och den privata sektorn så att dessa kompletterar varandra och synergieffekter kan uppstå.

Dokument 2 Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun 2015-2019

I Örebro RSA skriver man att: "Risk- och sårbarhetsanalysen kan förhoppningsvis också utgöra en intressant källa för information till medborgare och anställda och en möjlighet för dem att öka sin medvetenhet om de risker som finns i närsamhället och förmågan att hantera dem" (Risk och sårbarhetsanalys för Örebro kommun 2015-2019, 2015, pp.6).

Det står uttryckligen att Örebro RSA är en offentlig handling. Det finns ingen sekretessbelagd bilaga. Risk- och sårbarhetsanalysen publiceras på Örebro kommuns webbplats orebro.se. (pp.17)

Frivilligorganisationer med Frivillig resursgrupp klassas i RSA som samhällsviktig verksamhet. (pp.21)

”Effektiv samordning för trygghet - Örebro (EST). EST är ett projekt för att motverka social oro inom Örebro kommun. Målsättningen för samtliga parter (kommunen, polisen och fastighetsägare) är att medborgarna kan känna sig trygga i alla områden av Örebro kommun. Detta kan åstadkommas genom att samhällets goda krafter effektivt samverkar för att skapa en positiv utveckling för ökad trygghet. För att skapa trygghet är det viktigt att boende känner sig delaktiga och engagerade i att deras närområde ska vara tryggt och säkert. I projektet har många föreningar och organisationer med verksamhet i de olika stadsdelarna möjligheter att påverka utvecklingen tillsammans med myndigheter och andra verksamheter i området.

Syftet med EST är att effektivisera, konkretisera och samordna alla krafter som kan hjälpa till att öka tryggheten och förebygga risker för social oro som kollektiva våldsyttningar i form av anlagda bränder, stenkastning, skadegörelse, våld och hot mot samhällsföreträdare.” (pp.48)

72 timmar utan yttre hjälp

Det finns en vilja och ett intresse hos medborgarna i Örebro kommun att vara förberedda och hantera eventuella kriser på bästa sätt. Örebro kommun skulle kunna informera och stötta bättre i dessa frågor. Flera andra kommuner och även några myndigheter driver sedan några år tillbaka en informationskampanj där medborgare uppmanas att ha en beredskap för att klara sig utan yttre hjälp de första 72 timmarna. Örebro kommun bör se över om något sådan kan vara aktuellt även här. (RSA pp. 70)

Dokument 3 Krisledningsplan för Örebro kommun – Handlingsplan för organisation och ledning vid kriser, extraordinära händelser och höjd beredskap (2015)

”En kris kan orsakas av många olika typer av händelser och går inte alltid att förutse. Grunden för Örebro kommuns krisledning består därför i flexibilitet och proaktivitet. En kris innebär ofta en form av anpassad organisation. Detta dokument beskriver hur Örebro kommun organiserar, leder, samordnar, samverkar och kommunicerar vid en kris eller vid hot om kris, på en central nivå” (pp 3.).

Örebro kommun ska varje mandatperiod göra en analys av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska värderas och sammanställas i en risk och sårbarhetsanalys. Kommunen ska utifrån risk och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod, fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser. Vidare ska Örebro kommun ha beredskap att hantera olika typer av kriser som kan drabba kommunens verksamhet. Kommunen har även det yttersta ansvaret för de människor som vistas i kommunen. Detta dokument behandlar kommunens organisation och plan för hantering av kriser och extraordinära händelser”. (pp.3)

Övergripande mål vid krishantering i Örebro kommun

Målet med krishantering är att vid varje inträffad händelse värna om befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri och rättigheter.¹³

Krisledningen ska också:

- minska konsekvenserna av en inträffad händelse som orsakat samhällsstörningar och eller kris i Örebro kommun.
- förhindra eller begränsa skador på människor, miljö och egendom.
- säkerställa driften av den kommunala verksamheten.
- efter behov samverka med andra aktörer, samt skapa förutsättningar för samverkan inom det geografiska ansvarsområdet.
- ge alla medborgare och andra aktörer så goda förutsättningar som möjligt att fatta egna beslut genom att sprida snabb, tillförlitlig och tydlig information. (pp.9)

Örebro kommun har enligt lagen om extraordinära händelser även ett geografiskt områdesansvar. Det innebär bland annat att kommunen under en extraordinär händelse ska verka för att:

- olika aktörer i kommunen samverkar och samordnar planerings och förberedelsearbetet
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas
- informationen till allmänheten samordnas. (pp. 7).

Kommunikationsfunktion hanterar kommunikation internt och externt med övriga berörda organisationer, den centrala krisledningen, media och allmänheten. Funktionen ska också samla information, via omvärldsbevakning. Denna funktion bemannas i huvudsak av kommunikationsavdelningen, med stöd av berörda verksamheter. (pp.12)

Dokument 4. Riktlinjer för kriskommunikation för Örebro kommun

Analys- och omvärld

Här står det att kommunen ansvarar för insamling av fakta, omvärldsbevakning samt en första analys av lägesinformationen vid en händelse. Uppgifter innebär bland annat att samla in medias bild av händelsen, inkl. det som skrivs på bloggar och andra sociala medier samt sammanställa och analysera allmänhetens bild av händelsen, t.ex. genom att följa sociala medier eller genom att kontakta nätverk, kollegor, vänner etc. för att få en bild av vad som sägs på arbetsplatser, ”på stan” etc. Vidare ansvarar kundtjänst för att svara på frågor via telefon, sociala medier och e-post. Ansvarar för att vidarebefordra information/frågor som kommer från allmänheten till informations-organisationen. (pp. 7)

Mål för Örebro kommuns kommunikation vid kriser är följande:

- Bidra till att minimera skador på människor, djur, natur och miljö samt den egna organisationen.
- Medverka till att Örebro kommun så snart som möjligt återgår till ett normalt läge.
- Vara utformad på ett sådant sätt att kommunen framstår som trovärdig, öppen, tillgänglig, snabb och tydlig.(pp. 10)

Örebros kriskommunikation präglas av de grundläggande principerna för krishantering och skall präglas av Saklighet, öppenhet, lättillgänglighet, professionalitet samt Respekt och trovärdighet (pp.11)

Övrig information på Örebro kommuns hemsida riktat till allmänheten:

Det finns även information till allmänheten om krisberedskap, hur man kan förbereda sig för att klara sig utan hjälp i tre dygn genom att ha en krislåda hemma mm.

Där finns även användbara länkar till andra myndigheters hemsidor samt korta filmer som tipsar om hemberedskap. Vidare finns länk till en översvämningskartering för Örebro samt information om hur Örebro kommun arbetar med översvämningsrisken (www.orebro.se). Informationen finns på svenska och engelska och en rad andra språk, dock inte på arabiska.