



# REAL prosjektet:

Resilience, Empowerment, Active Leadership  
Robusthet, myndiggjøring og aktivt lederskap

## Sammenlignende rapport



Resilience  
Empowerment  
Active Leadership



Co-funded by  
the European Union





## Innledning

1. Innledning
2. Samfunnsrobusthet
3. Nasjonale rapporter
4. EU-politikk
5. Sammenligning
6. Viktige trender
7. Utfordringer
8. Oppsummering



**Co-funded by  
the European Union**

Co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or Léargas. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Partnerorganisasjonene i REAL-prosjektet, som jobber innenfor rammen av ERASMUS+, har startet et felles arbeid for å styrke samfunnsrobusthet. Denne rapporten presenterer en foreløpig oppsummering av nasjonale funn basert på litteraturstudier og spørreundersøkelser i hvert deltakerland. Den fremhever viktige trender, utfordringer og innsikter i dagens tilstand for samfunnsrobusthet.

Utover katastrofehandtering og sivil beskyttelse søker prosjektet å utvikle en bredere forståelse av robusthet ved å ta for seg presserende utfordringer som lokalsamfunn og menneskeheten som helhet står overfor. Det er avgjørende å handle i møte med ulike kriser – både lokale og globale. Denne delte forpliktelsen definerer målene og hensikten med REAL-prosjektet.

Formålet med denne rapporten er først å klargjøre hva samfunnsrobusthet betyr for oss. Dette ble gjort gjennom en vurdering av ulike akademiske definisjoner, som ledet fram til vår egen konklusjon. Rapporten beskriver deretter nasjonale rapporter og undersøkelser fra hvert partnerland, samt relevant EU-politikk. Disse sammenlignes så med identifiserte trender og utfordringer.

## 2. Samfunnsrobusthet

### Samfunn

«Et samfunn representerer en kompleks sosial, økonomisk og psykologisk enhet som gjenspeiler et sted, dets folk og deres mange relasjoner. ... Som et felt av sosiale interaksjoner oppstår samfunnet fra medlemmenes kollektive handlinger.» (Larson et al., 2023, s. 20)

«Et samfunn er ... menneskene som bor på et bestemt sted, definert av deres mellommenneskelige relasjoner, kulturelle mønstre, økonomiske og styringsmessige strukturer, og delte minner og ambisjoner.» (Lerch, 2017, s. 14)

«Samfunnet er ikke en selvfølge. Det skapes og gjenskapes gjennom sosial interaksjon.» (Larson et al., 2023, s. 21)

«Samfunnsengasjement reflekterer interaksjonen mellom lokale aktører og grupper som fokuserer på å skape sosiale relasjoner, løse problemer og/eller nå mål som formes av og finnes i deres lokalområde ... samfunnsengasjement er grunnlaget for samfunnsutvikling fordi det omfatter målrettede og positive tiltak for å møte felles behov.» (Larson et al., 2023, s. 21)

«Så lenge mennesker bryr seg om hverandre og stedet de bor, finnes det potensial for handlekraft og utvikling av fellesskap.» (Bridger i Larson, 2023, s. 22)

«Samfunnsfeltet gir en kontekst for interaksjon som støtter individuell, sosial og økologisk trivsel.» (Bridger i Larson et al., 2023, s. 23)

«Individuell, sosial og økologisk trivsel utfyller og er gjensidig avhengige av hverandre.» (Wilkinson i Larson et al., 2023, s. 23)

«Samfunnet er både et middel og et mål for sosial, lokal og økologisk velferd. Det er der individ og samfunn møtes. Samfunnet gir arenaen hvor interaksjoner skjer og hvor selvet kan utvikles.» (Wilkinson i Larson et al., 2023, s. 27)



# Robusthet

«Robusthet har ulike definisjoner fra ulike fagfelt som bruker begrepet, inkludert naturkatastrofeforvaltning, økologi, psykologi, sosiologi, geografi, psykiatri og folkehelse. Disse ulike perspektivene gjør at robusthet er et mye brukt begrep med mange betydninger, avhengig av konteksten.»

(Masterson et al., 2014, s. 25)

## Samfunnsrobusthet

Samfunnsrobusthet kan forstås som «... samfunns vilje til å ta ansvar for og kontroll over sin utvikling gjennom utvikling av responsive strategier for endring.»

(Wilson i Matarrita-Cascante et al., 2023, s. 35)

Magis definerte samfunnsrobusthet som «eksistensen, utviklingen og bruken av samfunnets ressurser av medlemmene for å trives i et miljø preget av endring, usikkerhet, uforutsigbarhet og overraskelser.»

(Magis i Matarrita-Cascante et al., 2023, s. 36)

Samfunnsrobusthet henger derfor sammen med konkrete belastninger, som kan ha mange ulike former – fra naturfenomener til menneskeskapte hendelser. Disse belastningene definerer konsekvensene som rammer et lokalsamfunn. (Matarrita-Cascante et al., 2023, s. 35)

«Samfunnsrobusthet eksisterer i og på grunn av endring. Den anerkjenner, aksepterer, bygger kapasitet for og håndterer endring. ... Samfunnsrobusthet handler om handling – ikke bare om evne til å handle.»

(Magis i Matarrita-Cascante et al., 2023, s. 46–47)

Som del av Røde Kors sitt humanitære arbeid har IFRC (Den internasjonale føderasjonen av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger) utviklet solide arbeidsdokumenter for å bygge samfunnsrobusthet – basert på deres verdensomspennende erfaring fra kriser og underutviklede regioner (IFRC 2021).





## **I veikartet for samfunnsrobusthet definerer IFRC 11 dimensjoner for robusthet:**

1. Risikohåndtering – et robust samfunn kjenner til og håndterer sine risikoer
  2. Helse – et robust samfunn er friskt
  3. Vann og sanitær – et robust samfunn kan dekke grunnleggende vann- og sanitærbehov
  4. Ly og bolig – et robust samfunn kan dekke grunnleggende boligbehov
  5. Matsikkerhet og ernæring – et robust samfunn kan skaffe mat og opprettholde ernæring
  6. Økonomiske muligheter – et robust samfunn har mangfoldige inntektskilder
  7. Infrastruktur og tjenester – et robust samfunn har vedlikeholdt og tilgjengelig infrastruktur
  8. Naturressursforvaltning – et robust samfunn har tilgang til og forvalter naturressurser bærekraftig
  9. Sosialt samhold – et robust samfunn er preget av sosial samhørighet
  10. Inkludering – et robust samfunn er inkluderende
  11. Tilknytning – et robust samfunn er godt forbundet med omverdenen
- (IFRC 2021)

**Det er viktig å se samfunnsrobusthet i en bredere sammenheng, som går utover respons og gjenoppbygging etter katastrofer. Lokalsamfunn står overfor et mangfold av kriser, drevet av ulike typer belastninger. Dette krever en mer helhetlig og proaktiv tilnærming til robusthet.**



**Belastninger**

Litteraturen inneholder mange eksempler på belastninger og kriser som kan aktivere behovet for samfunnsrobusthet.

**Eksempler på belastninger og typiske konsekvenser:**

| Type belastning             | Belastning                | Beskrivelse                                                    | Hovedkonsekvenser                                                |
|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Naturlige belastninger      | Klimaendringer            | Store avvik fra normale værforhold                             | Endret evne til å delta i økonomiske og sosiale aktiviteter      |
|                             | Tørke                     | Langvarig tørke på grunn av mangel på regn                     | Redusert tilgang til vann for livsnødvendige behov               |
|                             | Tornado                   | Voldsom, roterende vind                                        | Fysisk ødeleggelse, tap av eiendom og liv, tvungen forflytning   |
|                             | Flom                      | Økte nedbørsmengder og stigende vannivåer                      |                                                                  |
|                             | Vulkanutbrudd             | Plutselige utbrudd av lava og aske                             |                                                                  |
|                             | Jordskjelv                | Plutselige, kraftige rystelser i bakken                        |                                                                  |
| Menneskeskapte belastninger | Væpnet konflikt           | Vold og uro i lokalsamfunnet                                   | Tap av liv, tvungen forflytning                                  |
|                             | Flyktningstrømmer         | Demografiske endringer grunnet tilstrømming av nye innbyggere  | Overbefolkning, boligmangel, press på infrastruktur og tjenester |
|                             | Økonomisk nedgang         | Langvarig reduksjon i økonomisk aktivitet                      | Redusert tilgang til inntektsmuligheter og økonomiske ressurser  |
|                             | Økonomisk omstrukturering | Endringer i måten folk tjener til livets opphold               | Tap eller flytting av inntektsgrunnlag                           |
|                             | Ressursuttømming          | Uttømming av ressurser lokalsamfunnet er økonomisk avhengig av |                                                                  |



# “E4” krisene som globalt rammeverk

Post Carbon Institute i USA arbeider med å utvikle et rammeverk for å forstå verdens mest presserende utfordringer. De omtaler dette som «E4-krisene» – fire ulike, men sammenkoblede kriser.

## 1. Den økologiske krisen

Alt vi trenger for å leve – for å ha liv, et samfunn og en økonomi – er avhengig av naturen. Men alle økosystemer har to viktige begrensninger: hvor raskt de kan fornye seg, og hvor mye avfall og stress de tåler. Ekstrem økonomisk og befolkningsmessig vekst har presset økosystemene mot eller over disse grensene. Det økologiske fotavtrykket til menneskeheten overstiger nå planetens bæreevne.

## 2. Engergikrisen

Tiden for lett tilgjengelige fossile brensler er over. Bruken av konvensjonell olje, kull og naturgass nærmer seg slutten. Fornybare energikilder må etableres, men mange sektorer i økonomien er fortsatt avhengige av fossile energikilder. Nedgang i mengden rimelig energi tilgjengelig for samfunnet truer med å skape alvorlige miljømessige, økonomiske og sosiale konsekvenser i nær fremtid.

## 3. Den økonomiske krisen

Dagens lokale, nasjonale og globale økonomier er strukturert med behov for konstant vekst. Siden finanskrisen i 2008, og til tross for enestående inngrep fra sentralbanker og myndigheter, har den økonomiske gjenopprettingen ikke kommet folk flest til gode. Slutten på billig og enkel energi, enorme mengder offentlig og privat gjeld, og stadig økende kostnader ved klimaendringer, presser frem en ny, ennå udefinert økonomisk modell etter vekst – enten vi er klare for det eller ikke.

## 4. Rettferdighetskrisen

Ulikhet har vært et problem gjennom hele menneskets historie. Selv om samfunnsutviklingen har ført til politiske rettigheter og lovbeskyttelse for de fleste, har manglende reell tilgang til økonomiske muligheter og et fungerende sosialt sikkerhetsnett ført til vedvarende skjevfordeling av økonomisk, sosial og politisk makt. De økologiske, energimessige og økonomiske krisene forsterker ulikhetene ytterligere, noe som nå blir stadig tydeligere gjennom den raske konsentrasjonen av rikdom blant de aller rikeste.



# Å bygge samfunnsrobusthet

For oss mennesker, som sosiale vesener, er identitet knyttet til fellesskapet – til relasjoner med andre mennesker og til et sted, til felles erfaringer, historie og kultur, og til lukter, lyder og til og med jordsmonnet vi forbinder med «hjem». Samfunnsmedlemmer ser på seg selv som deltakere når de opplever å være del av en større helhet med lokal forankring. (Lerch, 2017, s. 16)

*To grunnleggende forutsetninger for å bygge samfunnsrobusthet kan identifiseres:*

1. Ansvar for å bygge robusthet og beslutningsmyndigheten rundt hvordan det skal gjøres, må til slutt ligge hos lokalsamfunnet selv.
2. Prosessen må på rettferdig vis ta høyde både for lokalsamfunnets egne forhold og for de større samfunnsutfordringene. (Lerch, 2017, s. 16)

Selv om det finnes mange rammeverk og verktøy for å bygge samfunnsrobusthet, finnes det ingen «one-size-fits-all»-løsning, ettersom samfunn er svært ulike både sosialt og økonomisk. Robusthet påvirkes av en rekke faktorer.

## Faktorer knyttet til samfunnsrobusthet:

| Faktor                               | Ønsket tilstand for robusthet                                                               |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Økonomisk utvikling/stabilitet       | Sterk og mangfoldig lokal økonomi                                                           |
| Infrastruktur/tjenester              | Mange og velfungerende fysiske strukturer og tilhørende tjenester                           |
| Sosial kapital/nettverk              | Sterke og meningsfulle relasjoner og forbindelser                                           |
| Informasjon/kompetanse/kommunikasjon | Tilgjengelig informasjon, kunnskap og effektive kommunikasjonsmekanismer                    |
| Samfunnskompetanse/handlekraft       | Evne til å lære, samarbeide fleksibelt og kreativt for fellesskapets beste                  |
| Aktive aktører/ledere                | Tilstedeværelse av mange, varierte og ansvarlige personer/organisasjoner som leder arbeidet |
| Likhet/tilgang til ressurser         | Evne for alle medlemmer i samfunnet til å få tilgang til og bruke lokale ressurser          |
| Deltakelse/kollektiv handling        | Bred og aktiv involvering av innbyggere                                                     |
| Verdier og holdninger                | Etiske retningslinjer rettet mot felles velferd                                             |
| Styring/lokale institusjoner         | Sterke, fleksible og responsive styringssystemer og institusjonelle ordninger               |

(Matarrita-Cascante et al, 2023)



I boken **“Community Resilience Reader”** beskriver Lerch (2017) seks grunnpilarer for å bygge robusthet.

Disse handler ikke om å «nå et mål», men om en kontinuerlig prosess for å styrke samfunnsrobusthet. (Post Carbon Institute, 2015, ii)

#### **Grunnpilar 1: Mennesker**

Evnen til å se for seg fremtiden og bygge robusthet ligger hos medlemmene i lokalsamfunnet.

#### **Grunnpilar 2: Systemtenkning**

Systemtenkning er avgjørende for å forstå de komplekse, sammenvevde krisene som nå utspiller seg – og hva de betyr for våre tilsvarende komplekse lokalsamfunn.

#### **Grunnpilar 3: Tilpasningsevne**

Et samfunn som klarer å tilpasse seg endringer, er robust. Men fordi både samfunn og utfordringer stadig endres, er tilpasning en kontinuerlig prosess.

#### **Grunnpilar 4: Transformasjon**

Noen utfordringer er så store at samfunnet ikke bare kan tilpasse seg – det må gjennom grunnleggende og transformativ endringer.

#### **Grunnpilar 5: Bærekraft**

Robusthet har ingen verdi dersom den bare gagnar oss her og nå. Den må være bærekraftig for andre lokalsamfunn, kommende generasjoner og økosystemene vi er avhengige av.

#### **Grunnpilar 6: Mot**

Som enkeltpersoner og som samfunn trenger vi mot til å møte vanskelige spørsmål og ta ansvar for vår felles framtid.



# 3. Nasjonale rapporter

## Kroatia



### Lovverk og nasjonale strategier

Kroatias tilnærming til robusthet støttes av et solid juridisk rammeverk. Viktige lover inkluderer sivilbeskyttelsesloven, som beskriver beredskap og krisehåndtering, samt brannvernloven, vannressursloven og frivillighetsloven – som formelt anerkjenner frivilliges rolle i krisesituasjoner. Loven om gjenoppbygging av bygninger ødelagt av jordskjelv er også sentral i arbeidet med å gjenopprette samfunnet etter naturkatastrofer.

Nasjonale strategier støtter dette ytterligere. Strategien for katastroferisikohåndtering og klimatilpasningsstrategien fokuserer på risikoreduksjon og klimatilpasning. I tillegg har Kroatia en nasjonal plan for gjenoppbygging og robusthet (2021–2026), som definerer robusthet som evnen til å tilpasse seg raskt og komme seg etter kriser. Men denne planen gir lite oppmerksomhet til sivilsamfunnets og frivilliges rolle – selv om de er avgjørende for effektiv krisehåndtering. Til tross for innsatsen finnes det fortsatt mangler i rapporteringen om lokal samfunnsrobusthet.

### Myndigheter og frivillige organisasjoner

Robusthet i Kroatia involverer mange aktører – fra nasjonale myndigheter som direktoratet for sivilbeskyttelse til lokale myndigheter. Nøkkelaktører inkluderer det kroatisk Røde Kors, fjellredningstjenesten (HGSS) og brannvesenet. Disse samarbeider med sivilsamfunnsorganisasjoner, som er viktige for å mobilisere frivillige og spre kunnskap i befolkningen.

Frivillige organisasjoner som Kroatias Røde Kors, Caritas Kroatia og ulike frivilligsentraler spiller en viktig rolle i krisehåndteringen. De bidrar med humanitær hjelp, redning og logistikk. Likevel er koordinering mellom statlige institusjoner og NGO-er fortsatt en utfordring.

### Viktige trender og utfordringer

De siste årene har Kroatia investert mer i sikkerhetssystemer, kriseinfrastruktur og teknologiske løsninger – som varslingssystemet SRUUK (System for tidlig varsling og krisehåndtering). Det har også vært en økning i spontan frivillighet under kriser, noe som viser behovet for å integrere både formelle og uformelle frivillige modeller.

Utfordringene er likevel betydelige: sivilsamfunnsorganisasjoner har begrensede ressurser, det er lav deltakelse fra lokalsamfunn, sosiale ulikheter er utbredt, og det mangler formelle samarbeidsformer mellom NGO-er og myndigheter. Det finnes også store hull i opplæring og beredskap – både for frivillige og for organisasjonene som skal lede dem.

## **Veien videre**

For å styrke lokal robusthet i Kroatia er det avgjørende med bedre samarbeid på tvers av sektorer og bedre integrering av frivillige i de formelle kriseberedskapssystemene. Økt investering i teknologi, infrastruktur og opplæring er også nødvendig. Frivillige og sivilsamfunnsorganisasjoner bør få en mer aktiv rolle i utarbeidelsen av beredskapsplaner og tiltak for å gjøre lokalsamfunnene mer motstandsdyktige mot fremtidige kriser.

## **Resultater fra spørreundersøkelsen**

Undersøkelsen gjennom REAL-prosjektet omfattet 30 kroatisk organisasjoner. Flesteparten opererer nasjonalt (60 %), mens 27 % jobber lokalt. De viktigste aktivitetene inkluderer arrangementer (77 %), beredskapsopplæring (63 %) og tiltak for psykisk helse (53 %).

Blant hovedutfordringene er manglende ressurser (77 %), å holde på frivillige (57 %), og lav deltakelse fra lokalbefolkningen (50 %), i tillegg til byråkratiske og koordineringsmessige problemer. Organisasjonene var mest aktive under naturkatastrofer (53 %) og covid-19-pandemien (63 %), hvor 57 % koordinerte hjelp og 43 % distribuerte mat og vann.

For å styrke robustheten prioriterer organisasjonene samfunnsengasjement (60 %), kapasitetsbygging og beredskapsopplæring (50 %). De vektlegger også samarbeid med myndigheter (43 %), tilgang på ressurser (37 %) og frivillig engasjement (27 %). Det er tydelig behov for bedre deling av beste praksis, økonomisk støtte og nasjonalt strukturerte opplæringsløp.

## **Tyskland**



### **Lovverk og nasjonale strategier**

I Tyskland er den føderale loven om sivilforsvar og katastrofehjelp (ZSKG) den sentrale lovgivningen. Den regulerer oppgaver, ansvar og samarbeid mellom føderale myndigheter, delstatene, lokale myndigheter og militæret. I 2022 vedtok Tyskland en ny strategi for å styrke robusthet mot katastrofer. Denne strategien har som mål å forbedre integreringen av eksisterende strukturer og systemer, fremme tettere samarbeid mellom statlige og ikke-statlige aktører, og styrke koordineringen av informasjonsinnsamling og risikohåndtering.

## **Myndigheter og frivillige organisasjoner**

Flere sentrale statlige organer i Tyskland har ansvar for å fremme samfunnsrobusthet. Det føderale innenriksdepartementet (BMI) spiller en nøkkelrolle i forebygging og beredskap. Det føderale kontoret for sivilbeskyttelse og katastrofehjelp (BBK) er viktig for å styrke krisehåndtering, mens miljødepartementet (BMUV) fokuserer på klimatilpasning. Det føderale senteret for helsefremmende arbeid (BZgA) bidrar med helserelatert beredskap.

Disse etatene samarbeider tett med aktører i offentlig sektor, sivilsamfunn og forskning. BMI og BBK koordinerer med den tekniske hjelpeorganisasjonen (THW), frivillige brannvesen og lokale kommuner for å styrke robustheten nasjonalt, regionalt og lokalt.

Sivilsamfunnsorganisasjoner som Tysk Røde Kors (DRK), andre såkalte "blålysetater", og lokale nettverk spiller også viktige roller. Frivillig innsats blir i økende grad anerkjent, særlig under kriser, selv om spontan frivillighet fortsatt er vanskelig å integrere i formelle systemer.

## **Viktige trender og utfordringer**

Samfunnsrobusthet har fått økt oppmerksomhet i Tyskland som følge av flere nyere kriser, blant annet flyktningkrisen, covid-19-pandemien, krigen i Ukraina og klimarelaterte katastrofer. Å styrke robusthet i lokalsamfunn har blitt et viktig ledd i å sikre befolkningens trygghet og velferd.

Tyskland har valgt en fleraktørtilnærming, med vekt på desentralisert krisehåndtering, sivil beredskap og innbyggerinvolvering. Integrering av klimatilpasningsstrategier i byplanlegging står sentralt, ettersom ekstremvær utgjør økende risiko. Likevel gjenstår flere utfordringer: begrensede planleggingsressurser, manglende inkludering av frivillige organisasjoner i beredskapsplanlegging – særlig spontan frivillighet – og manglende digital infrastruktur for robusthet i enkelte områder.

## **Veien videre**

Tyskland har gjort betydelige fremskritt i arbeidet med å styrke samfunnsrobusthet, særlig når det gjelder integrering av sivilsamfunnet. Samtidig gjenstår mye arbeid for å møte de nye typene kriser og styrke beredskapen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

## **Resultater fra spørreundersøkelsen**

Omtrent en tredjedel av de tyske organisasjonene som deltok i undersøkelsen var lokale grupper, og en tredjedel opererte nasjonalt. De fleste (90 %) fremmet samfunnsrobusthet gjennom arrangementer, kurs og sosiale plattformer. Halvparten støttet samfunnsengasjement, historiefortelling og ledertrening, mens 40 % samarbeidet med lokale myndigheter.

Blant nøkkelutfordringer nevnes mangel på ressurser (90 %), fravær av støttende politikk (70 %), konkurranse (70 %), sosiale ulikheter (70 %), lavt samfunnsengasjement (60 %) og motstand mot endring (60 %). De mest krevende krisene var covid-19 (100 %), krigen i Ukraina (60 %) og flom (40 %). Organisasjonene svarte med flyktninghjelp (70 %), samarbeid med myndigheter (50 %), tilrettelegging for nødboliger (50 %), innsamling av midler (50 %) og informasjonskampanjer (40 %).



For å styrke robusthet satset 80 % på samfunnsengasjement, 70 % på opplæring og 38 % på miljørobusthet. Psykisk helse og helseinformasjon var også viktige temaer. På lang sikt var robustheten avhengig av samfunnsengasjement (71 %), frivillig innsats (57 %) og samarbeid med myndigheter (43 %). Organisasjonene etterlyste mer opplæring (71 %), erfaringsutveksling (71 %) og økonomisk støtte (43 %).

## Irland



### **Lovverk og nasjonale strategier**

Irland har innført flere nasjonale rammeverk og initiativer for å styrke samfunnsrobusthet. Blant de viktigste er den nasjonale frivillighetsstrategien, den nasjonale gjenoppbyggings- og robusthetsplanen (NRRP), og programmet for samfunnsrobusthet. Disse legger vekt på bærekraft, rettferdighet, klimatilpasning og beredskap.

Andre sentrale programmer som driver dette arbeidet fremover er:

- Det nasjonale klimatilpasningsrammeverket (NAF)
- Kampanjen «Be Winter Ready»
- Programmet for sosial inkludering og samfunnsaktivisering (SICAP)

Disse tiltakene fokuserer henholdsvis på klimatilpasning, lokal kriseberedskap og sosialt gjenoppbyggingsarbeid etter kriser. I tillegg støtter Resilient Communities Fund lokale prosjekter som styrker miljømessig, sosial og økonomisk robusthet.

### **Myndigheter og frivillige organisasjoner**

Offentlige myndigheter har en viktig rolle i robusthetsarbeidet i Irland. Bolig-, lokalstyre- og kulturdepartementet har ansvar for de lokale handlingsplanene for klima, mens den nasjonale direktoratet for brann og beredskap leder arbeidet med katastrofeberedskap, inkludert kampanjen «Be Winter Ready».

Sivilforsvaret, som består av frivillige, gir viktig støtte under kriser. Miljøverndirektoratet (EPA) gir retningslinjer for klimatilpasning, Met Éireann gir værvarsler, og Helsevesenet (HSE) håndterer helserelaterte kriser. Lokale myndigheter har ansvar for beredskapstjenestene, under ledelse av Office of Emergency Planning (OEP).

Flere frivillige organisasjoner bidrar aktivt til robusthetsarbeidet. Blant disse er Community Volunteers, det irske Røde Kors (som jobber med nødhjelp og beredskap), og An Taisce (som fremmer miljømessig bærekraft). Community Work Ireland jobber for sosial inkludering, mens Clann Credo gir sosialt investeringsfond til samfunnsprosjekter. The Wheel støtter frivillig sektor med kapasitetsbygging og påvirkningsarbeid.

## **Viktige trender og utfordringer**

Trender som peker seg ut i Irland inkluderer økt vekt på klimatilpasning, sosial inkludering og lokalt engasjement. Lokale myndigheter prioriterer klimaarbeid, mens SICAP-programmet styrker marginaliserte grupper. Det legges også større vekt på frivillighet og grasrotinitiativer – som Community Volunteers-programmet viser. Teknologibruk, som tidlige varslingsystemer og digitale løsninger, er i ferd med å bli en viktig del av robusthetsarbeidet.

Men utfordringer gjenstår. Manglende finansiering, lav kompetanse i lokalsamfunn, sosial ulikhet og forskjeller mellom by og land hindrer utviklingen. Klimaendringer er en betydelig trussel, med hyppigere ekstremvær. Det er også behov for bedre koordinering mellom aktører og økt folkelig engasjement.

## **Veien videre**

Rapporten fra Irland peker på store muligheter for å styrke robustheten gjennom kraftfulle klimatiltak, digital transformasjon, kompetanseutvikling og inkluderende politikk. Samarbeid mellom offentlig sektor, privat næringsliv og frivillig sektor er avgjørende for å bygge en bærekraftig og motstandsdyktig samfunnsstruktur.

## **Resultater fra spørreundersøkelsen**

Blant de irske organisasjonene som deltok i undersøkelsen, var over halvparten lokale grupper (50 %), mens resten opererte nasjonalt (30 %), på europeisk nivå (3 %) eller globalt (1,5 %). De fleste (78 %) fremmet robusthet gjennom arrangementer, workshops og sosiale plattformer, mens 46 % jobbet med psykisk helse og miljøtiltak. Utvikling av lokalt lederskap var et hovedfokus for 27 %.

Viktige utfordringer inkluderte ressursmangel (70 %), å opprettholde deltakelse (37 %) og problemer med samarbeid (32 %). Noen (29 %) rapporterte om interne konflikter i lokalsamfunnene. De største krisene organisasjonene hadde håndtert var covid-19, krigen i Ukraina, klimaendringer og naturkatastrofer. Tiltakene inkluderte informasjonskampanjer, flyktninghjelp, psykososial støtte og distribusjon av mat og vann.

For å styrke robusthet satset 51 % på samfunnsengasjement gjennom festivaler og frivillig arbeid, mens 38 % prioriterte kapasitetsbygging og miljøtiltak. Psykisk helse og helseinformasjon ble også fremhevet.

Langsiktig robusthet krevde etter organisasjonenes mening:

- Samfunnsengasjement
- Sterkt lokalt lederskap
- Frivilligstøtte
- Samarbeid med myndigheter

De etterlyste også:

- Deling av beste praksis
- Opplæring
- Økonomisk støtte
- Infrastrukturutvikling
- Nasjonale arenaer for kunnskapsdeling

## **Lovverk og nasjonale strategier**

Flere lover danner grunnlaget for samfunnsrobusthet i Norge. Sivilbeskyttelsesloven pålegger både beredskap og medvirkning fra befolkningen ved kriser. Den krever at kommunene sikrer lokal beredskap, og at innbyggerne bistår når kriser oppstår. I tillegg tydeliggjør Sivilbeskyttelsesinstruksen sentrale prinsipper som ansvar, likhet, nærhet og samvirke – for å sikre at krisehåndteringen ligger så nært opp til normal drift som mulig.

Plan- og bygningsloven har også en viktig rolle, særlig gjennom bestemmelser om sikkerhet og risikoforebygging ved regulering av infrastruktur og arealbruk.

Den norske strategien formes av politiske dokumenter som Meld. St. 5 (2020–2021), som legger vekt på sivil-militært samarbeid, digital sikkerhet og lokal forebygging. Dokumentet erkjenner også konsekvensene av klimaendringer, og understreker behovet for forebyggende tiltak – særlig i nordområdene og kystregionene.

## **Offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner**

Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvar for samfunnssikkerhet i Norge, støttet av nødetatene, Hovedredningssentralen og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Sivilforsvaret, underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), stiller med ekstra mannskap ved større hendelser. Kommunene har en nøkkelrolle i lokal beredskap, blant annet ved å koordinere frivillige og gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser.

Flere frivillige organisasjoner bidrar vesentlig til samfunnsrobusthet, inkludert Norges Røde Kors (redning og helsehjelp) og Norske Kvinners Sanitetsforening (krisestøtte). Frivilligsentralene og Redningsselskapet har også viktige roller både i akutte situasjoner og i forebyggende arbeid.

## **Viktige trender og utfordringer**

Etter terrorangrepet i 2011 har det blitt økt fokus på beredskap og krisehåndtering i Norge. Geopolitiske spenninger, som invasjonen av Ukraina, har ytterligere forsterket behovet. Det legges også mer vekt på selvberedskap, med offentlige kampanjer som oppfordrer folk til å være forberedt hjemme. Digitale varslingssystemer er tatt i bruk for å forbedre krisekommunikasjon.

Samtidig gjenstår flere utfordringer:

- Begrensede ressurser
- Manglende inkludering i planlegging
- Uforutsigbar frivilligdeltakelse
- Lite lokal kompetanse
- Lav bevissthet om solidaritet og beredskap i befolkningen

## **Veien videre**

Norge ønsker å styrke samfunnsrobustheten ved å få med flere deler av samfunnet og gi bedre støtte til små organisasjoner. Det skal satses på bedre samarbeid mellom offentlig sektor og frivillige aktører, utvikling av lokal kompetanse, og integrering av beredskap i hverdagslivet.

Selv om det juridiske og organisatoriske rammeverket i Norge er sterkt, kreves det fortsatt målrettet innsats for å møte utfordringene og sikre at befolkningen er godt forberedt på framtidige kriser.

## **Resultater fra spørreundersøkelsen**

Rapporten fra Norge peker på flere sentrale utfordringer i arbeidet med å bygge samfunnsrobusthet:

- Svak koordinering
- Uklare roller i kriser
- Manglende finansiering
- Fravær av krisehåndteringsopplæring

Organisasjonene opplever også problemer med tilgang på nødvendig utstyr og infrastruktur.

# Romania



## **Lovverk og nasjonale strategier**

Romaniens myndigheter har innført flere lover og strategiske planer for å styrke samfunnsrobustheten, særlig med tanke på sosioøkonomiske og miljømessige utfordringer. Blant de viktigste rammeverkene er:

- Den nasjonale gjenoppbyggings- og robusthetsplanen (NRRP) 2021–2026
- Den nasjonale strategien for å forhindre institusjonalisering av voksne med funksjonsnedsettelse
- Den nasjonale strategien for reduksjon av katastroferisiko 2024–2035
- Bærekraftsstrategien 2030

Disse strategiene legger vekt på beredskap, sosial inkludering, risikokommunikasjon og bærekraft.

## **Myndigheter og frivillige organisasjoner**

Nasjonale myndigheter, som Generaltilsynet for nødsituasjoner (IGSU) og den nasjonale komiteen for spesielle nødsituasjoner (CNSU), koordinerer arbeidet med å styrke robusthet i landet. Blant de viktigste frivillige aktørene finner vi Rumensk Røde Kors, Habitat for Humanity Romania og Civitas Foundation for Civil Society. Disse spiller en betydelig rolle i å styrke lokalt beredskapsarbeid.



## **Viktige trender og utfordringer**

En tydelig trend i Romania er økt tilpasningsevne blant frivillige organisasjoner i møte med kriser – som covid-19-pandemien og flyktningkrisen fra Ukraina. Mange NGO-er har vist stor fleksibilitet ved å ta i bruk digitale plattformer, organisere frivillige og inngå partnerskap med offentlige og private aktører. Tiltakene har vært rettet mot sårbare grupper som eldre, flyktninger og marginaliserte befolkningsgrupper som romfolk.

Samtidig finnes det betydelige utfordringer, blant annet:

- Begrenset finansiering
- Vansker med koordinering mellom aktører
- Begrenset evne til å nå ut til marginaliserte grupper
- Kapasitetsutfordringer
- Manglende evne til å opprettholde tiltak over tid
- Politiske motkrefter og byråkratiske hindre for implementering av nødvendige reformer

## **Veien Videre**

For å møte disse utfordringene anbefales det å styrke samarbeid mellom NGO-er, lokale myndigheter og næringslivet. Det bør satses mer på beredskap, tidlig varsling og langvarig gjenoppbygging. I tillegg bør teknologi brukes mer målrettet for å nå ut, og det bør legges vekt på sosial samhold og mental helse. Frivillige organisasjoner må investere i egen kompetansebygging og prioritere inkluderende og lokalt forankrede tilnærminger for å oppnå varig effekt.

## **Resultater fra spørreundersøkelsen**

Over 45 % av de deltagende organisasjonene i Romania jobbet lokalt, 41 % nasjonalt, og noen få opererte europeisk eller globalt. De viktigste aktivitetene var:

- Arrangementer (74 %)
- Miljøvern (63 %)
- Fremme av sunn livsstil og utdanning (47 %)

De største utfordringene var:

- Ressursmangel (79 %)
- Motstand mot endring
- Manglende data om samfunnets sårbarhet (52 %)
- Samordningsproblemer, lav deltakelse, sosial ulikhet og motstridende interesser (42–47 %)

De fleste organisasjonene hadde svart på covid-19 og krigen i Ukraina (begge 68 %), med tiltak som:

- Innsamling av midler (73 %)
- Samarbeid med myndigheter (68 %)
- Flyktninghjelp (47 %)

For å styrke robustheten satset de på:

- Samfunnsengasjement (58 %)
- Sosiale nettverk (53 %)
- Kapasitetsbygging (37 %)

Langsiktig robusthet var avhengig av samarbeid med myndighetene (76 %), lokalt engasjement og partnerskap mellom NGO-er (46 %).

Nasjonalt etterlyste organisasjonene:

- Økonomisk støtte (85 %)
- Opplæring (77 %)
- Utveksling av beste praksis (62 %)

Samtlige uttrykte ønske om å lære mer om samfunnsrobusthet.



## 4. EU-politikk

På EU-nivå har robusthet blitt et sentralt prinsipp i utformingen av politikk, særlig som svar på kriser som covid-19-pandemien. Viktige dokumenter, som EUs globale strategi (EUGS) og Rådets konklusjoner om beredskap og responskapasitet, understreker hvor viktig robusthet er for å håndtere og komme seg etter kriser.

EU definerer robusthet som evnen til enkeltpersoner, lokalsamfunn og stater til å tåle og komme seg etter sjokk. Dette prinsippet brukes på tvers av politikkområder, inkludert utenriks- og sikkerhetspolitikk, helse og klimaendringer.

### **Strategier i EU**

EU har etablert flere mekanismer for krisekoordinering og sivil beredskap, inkludert:

- IPCR (Integrert politisk kriserespons)
- EUs mekanisme for sivilbeskyttelse
- Solidaritet- og nødhjelpsreserven

Disse verktøyene er utviklet for å koordinere innsats ved kriser, tildele ressurser effektivt og sikre rask hjelp der det trengs. I tillegg gir EUs regionalpolitikk og EUs klimatilpasningsstrategi ytterligere støtte til gjenoppbygging og robusthet, spesielt med tanke på klimaendringer.

### **Frivillighetens rolle**

Frivillighet spiller en avgjørende rolle i utviklingen av samfunnsrobusthet. Dette illustreres tydelig i Valencia, hvor tusenvis av frivillige bidro etter en ødeleggende flom. Frivillige gir viktig støtte under kriser – fra medisinsk hjelp og matutdeling til emosjonell støtte.

Men rapporten peker også på utfordringer:

- Manglende koordinering
- Utrygghet og risiko
- Mangel på opplæring og støtte

For at frivilligheten skal være bærekraftig og effektiv i fremtidige kriser, må det etableres bedre systemer for opplæring, støtte og anerkjennelse.

### **Viktige trender og utfordringer**

Oppsummert viser rapporten hvor viktig både lokalt og EU-nivå robusthetsarbeid er for å håndtere uforutsette kriser. EU har gjort store fremskritt med å etablere rammeverk for krisehåndtering, men det er fortsatt behov for forbedringer – særlig i støtten til frivillige og styrking av samarbeid på tvers av landegrensene.

Slike tiltak vil gjøre EU bedre rustet til å håndtere fremtidige utfordringer og sikre at lokalsamfunn kan gjenoppbygge seg og blomstre etter kriser.

# 5. Sammenligning

## 5.1. Oppsummering fra spørreundersøkelsen (148 organisasjoner fra prosjektlandene)

Viktige aktiviteter innen samfunnsrobusthet:

- 60 % skapte tilknytning gjennom arrangementer og workshops
- 31 % oppmuntret til deltakelse fra lokalsamfunn
- 30 % drev opplæringsprogrammer

Andre tiltak inkluderte:

- Støtte til psykisk helse (28 %)
- Fremme av sunne levevaner (25 %)
- Opplæring i kriseberedskap (21 %)
- Samarbeid med lokale myndigheter (20 %)

Store kriser organisasjonene har svart på:

- Covid-19 (51 %)
- Krigen i Ukraina (32 %)
- Flom (22 %)
- Naturkatastrofer (21 %)
- Helsekriser (20 %), humanitære kriser (18 %), klimaendringer (14 %)

Strategier for robusthet:

- Samfunnsengasjement (42 %)
- Bygging av sosiale nettverk (37 %)
- Kapasitetsbygging og opplæring (30 %)
- Førstehjelp og HLR-opplæring (24 %)
- Programmer for helse og velvære (22 %)
- Workshops i kriseberedskap (19 %)

Viktigste faktorer for langsiktig robusthet:

- Samarbeid med myndigheter (36 %)
- Samfunnsengasjement (26 %)
- Tilgang til ressurser (24 %)
- Frivillig innsats (22 %)
- Partnerskap med NGO-er (20 %)
- Sterkt lederskap (17 %)
- Planer for beredskap (12 %)
- Partnerskap med næringslivet (7 %)

Viktigste behov for bedre robusthet:

- Økonomisk støtte (39 %)
- Opplæring i samfunnsrobusthet (36 %)
- Deling av beste praksis (32 %)
- Erfaringsutveksling (31 %)
- En håndbok i samfunnsrobusthet (18 %)

## 5.2. Juridisk rammeverk – nasjonale planer og programmer

Lovgrunnlaget og de nasjonale programmene varierer mellom REAL-partnerlandene. De fleste har nasjonale lover som definerer ansvar og oppgaver knyttet til sivilbeskyttelse, krisehåndtering og frivillig deltakelse fra NGO-er og enkeltpersoner.

Etter covid-19-pandemien har mange land gjennomgått egne erfaringer, publisert rapporter og utviklet nye nasjonale strategier. Hver krise, og generelt enhver «stressfaktor» på regionalt eller nasjonalt nivå, har ført til revisjon av eksisterende strategier eller utvikling av nye. Samarbeidet mellom myndigheter og frivillig sektor forblir et nøkkelpunkt i alle land.

## 5.3. Ansvarlige myndigheter og aktører

### Statlige institusjoner

Hvilke myndigheter som har ansvar, avhenger av om landet har en føderal eller sentralisert struktur. Dermed finnes det både nasjonale, regionale og kommunale myndigheter – alt etter størrelsen og styringsmodellen. Myndighetene utvikler og benytter også digitale varslingsystemer som del av kriseberedskapen.

### Sivilsamfunn og frivillige nettverk

Frivillige organisasjoner som Røde Kors, med sine lokale frivillige, spiller en sentral rolle i krisehåndtering og sivil beredskap. I Tyskland kalles disse ofte «blålysetater» og er godt strukturert som del av statlig beredskap.

I tillegg finnes det mange NGO-er med spesifikke formål og oppgaver, samt et stort antall lokale initiativer som styrker robusthet i lokalsamfunn. Disse dekker alt fra miljø, økonomi og rettferdighet til energi – ofte i tråd med «E4-krisene».

Selv om spontan frivillighet oppstår i alle kriser og katastrofer, blir den ofte sett på som forstyrrende i de hierarkiske systemene til myndigheter og blålysetater. Dette gjør at slike frivillige ofte blir lite brukt i formelle tiltak.

## 5.4. Frivillighetens rolle

Frivillige spiller en kritisk rolle i alle land – spesielt når de er opplært og integrert i strukturerte systemer som blålysetater. Disse frivillige utgjør ryggraden i mange aktiviteter og er ofte godt forberedt på innsats under kriser.

Men spontane frivillige – som dukker opp lokalt eller møter opp på stedet – blir ikke alltid sett som en ressurs. Deres lokalkunnskap og evne til å handle raskt blir ofte undervurdert. Likevel er det nettopp disse som ofte er de første på stedet og avgjørende for at hjelpen når fram til dem som trenger det.



## 6. Viktige trender og innsikter

Fra partnernes rapporter kan flere viktige utviklingstrekk trekkes frem:

- Økte investeringer i sikkerhetssystemer, kriseinfrastruktur og teknologi, som digitale varslingssystemer og digitale tjenester
- Integrering av spontan frivillighet i formelle frivilligsystemer
- Forebygging av utbrenthet og traumer blant aktører
- Samarbeid mellom mange aktører i krisehåndtering og robusthetsarbeid
- Helhetlig planlegging av samfunnsrobusthet i lys av E4-krisene
- Økt vekt på selvberedskap gjennom offentlige kampanjer
- Styrking av marginaliserte grupper og støtte til grasrotfrivillighet



Resilience  
Empowerment  
Active Leadership

## 7. Utfordringer

Selv om utfordringene varierer fra land til land, finnes det mange felles kritiske punkter som partnerne har rapportert om:

- Begrensede ressurser til planlegging og drift av sivilsamfunnsorganisasjoner – særlig for bærekraftig og langsiktig arbeid
- Ulikheter mellom by og land som hemmer utvikling av robusthet, forsterket av sosiale ulikheter i begge områder
- Manglende formelt samarbeid mellom NGO-er og myndigheter, samt lav eller ingen involvering i planprosesser
- Manglende beredskap for spontan frivillighet
- Dårlig digital infrastruktur for robusthet i enkelte områder
- Manglende frivilligledelse og koordinering av spontane frivillige
- Lav bevissthet i lokalsamfunn om solidaritet og beredskap, samt manglende lokal kompetanse
- Lav folkelig deltakelse i initiativer for samfunnsrobusthet
- Fravær av systematisk opplæring i krisehåndtering for frivillige og frivillige organisasjoner

EU bør prioritere sektorovergripende og grensekryssende krisehåndtering, bedre krisekommunikasjon og motarbeiding av desinformasjon for å møte disse utfordringene effektivt.





## 8. Oppsummering

Rapportene og erfaringene fra prosjektpartnerne i de ulike landene, sammen med innsiktene fra EU-politikken, gir en innledende oversikt over strukturen i det juridiske rammeverket, ansvarlige myndigheter og involverte NGO-er. I tillegg har vi identifisert sentrale trender og utfordringer.

Disse rapportene gir en helhetlig forståelse av samfunnsrobusthet og situasjonen i de aktuelle landene. De skal tjene som et utgangspunkt for videre arbeid med planlegging og implementering av prosjektets mål.

Samfunnsrobusthet er et bredt og komplekst felt, men samtidig helt sentralt for å møte de store utfordringene menneskeheten og planeten står overfor. De såkalte E4-krisene gir en nyttig ramme for å forstå hvordan lokale samfunn påvirkes – og det er nettopp lokalt at løsningene må utvikles, i samarbeid med innbyggerne.

Lokalsamfunnet er ofte en arena for eksperimentering, der nye modeller og løsninger kan testes og forbedres – før de eventuelt skaleres opp til regionalt, nasjonalt eller europeisk nivå.

# Referanser

- IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: \*Road Map to Community Resilience v2\*, Genève 2021
- 
- Larson, Eric C. et al.: \*Community as a mechanism for transcending wellbeing\*, i: \*Community Development for Times of Crisis\*, New York 2023, s. 19–33
- 
- Lerch, Daniel (red.): \*The Community Resilience Reader\*, Post Carbon Institute, Washington DC 2017
- 
- Masterson, Jaimie Hicks et al.: \*Planning for Community Resilience\*, Washington DC 2014
- 
- Matarrita-Cascante, David et al.: \*Conceptualizing Community Resilience\*, i: \*Community Development for Times of Crisis\*, New York 2023, s. 34–55
- 
- Post Carbon Institute: \*Six Foundations for Building Community Resilience\*, Santa Rosa 2015



Co-funded by  
the European Union



Co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or Léargas. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.