



Lokale frivillige: mer nyttig enn sentrale profesjonelle?

Frivillige organisasjoners samvirke i lokalt beredskapsarbeid

Local Volunteers: More Useful than Centralised Professionals?

The Participation of Voluntary Organisations in Local Emergency Preparedness and Crisis Management

Tora Aasland

Seniorrådgiver, cand. sociol., Stavanger universitetssjukehus

tora.aasland123@gmail.com

Geir Sverre Braut

Seniorrådgiver, professor, Stavanger universitetssjukehus og Høgskulen på Vestlandet, Institutt for samfunnsvitenskap

gbs@sus.no

Sammendrag

Samvirke er et kjernebegrep i beredskapsarbeidet og redningstjenesten i Norge. Vår hypotese er at grunnlaget for samvirke mellom offentlige og frivillige ressurser i beredskapsarbeid og krisehåndtering blir skapt lokalt, og ikke kommer som en følge av pålegg eller prinsipper gitt av overordnede instanser. Mulige forklaringer på dette kan være at den kunnskapen som samvirket bygger på, finnes i lokal historie og tradisjoner, eller at frivillige er en integrert del av selve lokalsamfunnet. I denne artikkelen presenteres funn fra en undersøkelse av kommuners erfaringer fra samarbeid med frivillige organisasjoner i beredskapsarbeid.

Studien er gitt et kvalitativt design, basert på intervjuer med ledelsen i ni utvalgte kommuner. Gjennom intervjuene har vi ønsket å se nærmere på kommunenes forventninger til samvirket med frivillige organisasjoner, deres egne oppfatninger om sin rolle, bruken av kompetanse hos frivillige ressurser samt erfaringer med og tillit til samvirket.

Lokale samvirkeerfaringer før og nå drøftes i lys av fortidens erfaringer og dagens situasjon for lokalsamfunnene. Arbeidet er forankret i teorier om arbeid og arbeidsfelleskap, først og fremst knyttet til lokalsamfunn og kommunalt ansvar.

Nøkkelord

samvirke, lokalsamfunn, beredskap

Abstract

The aim of this article is to study the cooperation between the municipalities and voluntary organizations in search and rescue services and crisis management on the local level, and to place this in a historical context. The Norwegian word 'samvirke' is a core concept. It encompasses a broader set of connotations than the word 'cooperation' in English. We claim that the foundation for 'samvirke' between public and voluntary resources in the search and rescue services and the crisis management is created locally and is not a result of decisions by central authorities. Our hypothesis is that the knowledge behind and empirical basis for current forms of cooperation on the local level is based upon long lasting traditions, or even further, that volunteers are integrated in the local community.

The study has a qualitative design. It is based on interviews with leaders in nine selected municipalities in Norway. We wanted to look into the expectations, the leaders' own role, use of skill and experiences with, and trust towards,

'samvirke'. The theoretical anchoring is based on publications about work and cooperation, concentrating on local responsibility, local knowledge, and local actions.

Keywords

cooperation, local community, search and rescue services

Innledning

Denne artikkelen har som mål å bringe fram erfaring fra dagens kommuneledelse om samspillet mellom kommunen og frivillige organisasjoner i beredskapsarbeid og krisehåndtering, og sette dem inn i en historisk sammenheng. Vi har valgt ut kommuner med relativt bred erfaring fra samarbeid med frivillige organisasjoner om beredskapsarbeid og krisehåndtering.

Vår hypotese er at grunnlaget for samvirke mellom offentlige og frivillige ressurser i beredskapsarbeid og krisehåndtering blir skapt lokalt, i dag som for over 150 år siden. Dette samvirket forutsetter mer enn pålegg eller prinsipper gitt av overordnede instanser.¹ Disse forutsetningene er det denne artikkelen handler om.

Fra midten av 1800-tallet blir lokalsamfunnets ansvar for befolkningens sikkerhet og velferd tydeliggjort og systematisert. Fattiglovene av 1845 blir ofte brukt som eksempel på større lokalt ansvar.² Sunnhetsloven av 1860 understreket dette ytterligere ved at kommunene fikk ansvaret for smittevernberedskap og forebyggende helsearbeid.³ Også den omfattende etableringen av lokale brannassuransforeninger på 1800-tallet er tidstypisk og et tydelig tegn om lokalt engasjement for sikkerhet og beredskap. Disse ble bygd opp rundt et kollektivt ansvar for lokalsamfunnets innbyggere. De ville ha en trygghet for hjelp og erstatning hvis ulykken var ute. Til en viss grad interesserte de seg også for å etablere beredskap for brannslukking.⁴ De var villige til solidarisk å slutte opp om ansvaret for å sikre dette.⁵ Interessant er det å merke seg at etableringen av slike lokale brannkasser, med eller uten kommunens medvirkning, skjedde til tross for at det allerede i 1767 var etablert en nasjonal ordning.

Selv om slike ordninger ble etablert som følge av pålegg ovenfra, viste arbeidet som ble utført, store variasjoner mellom ulike kommuner. Lovgivningen var ikke til hinder for det. Snarere var den lokale tilpasningen en vesentlig forutsetning for effektiv innsats. Kommunenes sunnhetskommisjoner fikk for eksempel stor frihet til å håndtere arbeidet mot smittsomme sykdommer og epidemier slik de selv syntes det var best.⁶

Kommunenes rolle som forvaltningsenhet, som geografisk enhet og som uttrykk for det nære fellesskapet, illustreres godt i arbeidet med fattiglovene av 1845 og 1863.⁷ Det kommunalistiske prinsipp, som var grunnlaget i fattigloven av 1845, ga stor kommunal frihet. I prinsippet var dette også en form for videreføring av lokale private løsninger som legd og fattiggård. Ut fra dette var tenkingen at fattigvesenet skulle være kommunalt, ikke statlig. Da ble det mer som et «familieanliggende». Men kommunene fikk også med dette formalisert et viktig ansvar. Midt på 1800-tallet ble hjelp til selvhjelpstanken tydeligere, noe «som ga seg utslag både som ny moral, brakt til torvs i litterære arbeider, og i selvhjelpsbevegelser knyttet til kooperasjoner og til spareforeninger. Bevegelsen hadde to formål: å hindre indi-

1. Aasland & Braut 2018.

2. Ehrhardt 2016.

3. Larsen 2010.

4. Sakshaug 1945, s. 14.

5. Opedal 1965; Johnstad 1998, s. 189ff; Espeli 2018a; Espeli 2018b.

6. NOU 1990:2.

7. Seip 1984, kap. 3.

videt å synke ned – og å hjelpe individet å stige opp». ⁸ Kommunene som institusjonaliseringen av det nære fellesskapet, passet godt inn her.

Grunnlaget ikke bare for det lokale selvstyret, men også for lokalt beredskapsansvar, ble lagt gjennom formannskapslovene fra 1837. Folkesuverenitetens prinsipper ble lagt til grunn, og den lokale selvråderetten fikk et mer strukturert feste. ⁹ Kommunene og lokalsamfunnene fikk dermed tydeliggjort og styrket sitt lokale ansvar, og de måtte regnes med av sentralmakten. Dette perspektivet er sentralt både for å forstå utviklingen da, og for å forklare kommunenes oppfatninger og handlinger i dag.

Kommunen som sosialt nettverk og geografisk enhet

For å forstå samhold og evnen til selvstyre i et lokalsamfunn, kan en studere både relasjoner og geografiske grenser. Bruken av begrepet lokalsamfunn er omdiskutert i historiefaget. Hvilket faktisk grunnlag dette begrepet har eller kan ha, er drøftet av historikeren Knut Kjeldstadli. ¹⁰ Han peker på flere mulige forståelser av lokalsamfunn som kan være aktuelle i lokalhistorisk arbeid. En av dem handler om å legge til grunn at hendelser «finner sted». Dette forutsetter både et sted og en hendelse, en scene og et spill.

Kommunen som fellesskapsarena er drøftet av Gjerløw Aasland. ¹¹ Hun tar opp tema som oppvekst, velferd og økonomi, og de drøftes her med sosial mobilitet som perspektiv. Foreldre og familie er gitt, men de små og store fellesskap i et oppvekstmiljø er «landsbyen» – det vil si lokalsamfunn som kan fungere både inkluderende og lærende.

Det er denne forståelsen av lokalsamfunn vi har lagt til grunn i dette prosjektet. Det lokale fellesskapets ansvar i kritiske situasjoner bygger ikke bare på kjennskap til geografi og næringsforhold, men også innsikt i hvilke krefter og relasjoner som er i spill. Hvordan disse kreftene og relasjonene framstår, vil være avhengig både av den aktuelle utfordringen der og da, og den tradisjonen situasjonen oppstår i.

Materiale og metode

Denne undersøkelsen er designet som en casestudie av et strategisk, og ikke tilfeldig, utvalg av kommuner som har erfaring med ulike former for innsats som følge av ulykkehendelser. Dette er gjort fordi vi ønsker å få et innblikk i hvordan kommuner med erfaringer fra samhandling med frivillige organisasjoner oppfatter dette samarbeidet. Formålet er derfor ikke å gi et allment dekkende bilde av norske kommuners forhold til frivillige organisasjoner. Det er nylig omtalt blant annet av Gjerde og Winsvold. ¹²

Vi valgte ni mindre og mellomstore kommuner med erfaringer fra beredskapsinnsats der også frivillige organisasjoner har deltatt. ¹³ I perioden fra august 2018 til mai 2019 intervjuet vi ordførere, rådmenn og beredskapsledere. Intervjuene foregikk som åpne samtaler basert på tilsendte spørsmål om kommunens forventninger til bruk av frivillige ressurser, informasjon om kommunens praksis som leder og tilrettelegger, samt kommunenes rolleforståelse og erfaringer. Samtalene ble ikke tatt opp på bånd, men skriftlige notater ble tatt

8. Ibid., s. 72.

9. Næss, Hovland, Grønlie, Baldersheim & Danielsen 1987.

10. Kjeldstadli 2017.

11. Gjerløw og Aasland 2019.

12. Gjerde & Winsvold 2016 og 2017.

13. Eigersund, Forsand (nå Sandnes), Hol, Lindesnes (nå ny og større), Odda (nå Ullensvang), Rauma, Time, Ulvik og Vågå.

underveis. Alle informantene har gitt informert samtykke til å delta i denne studien. De har også samtykket til å kunne bli identifisert som deltakere i studien, fordi de har uttalt seg på vegne av kommunen og fellesskapet og ikke som enkeltpersoner. Det er ikke registrert eller lagret lyd- eller bildeopptak eller andre personopplysninger. Det ble derfor lagt til grunn at det ikke var nødvendig med særlige tillatelser eller rådføringer etter personopplysningsloven. En sammenstilling av utsagnene fra kommunene ble sendt til deltakerne for mulige kommentarer.¹⁴

Etter nærlesing av utsagnene fra den enkelte kommune ble disse systematisert etter relevans for forståelsen av kommunenes rolle og samvirkets organisering: helhet, nærhet, lokal kompetanse og tillit. I framstillingen her er utsagnene fra kommunene bygget inn i teksten, både i omtalen av den teoretiske forankringen og i den avsluttende drøftingen.

I slutten av april 2020 tok vi på nytt kontakt med en representant for hver av de aktuelle kommunene for å innhente informasjon om hvorvidt frivillige ressurser var benyttet eller kontaktet i forbindelse med håndteringen av koronavirus-utbruddet i mars og april.

Vi har også innhentet informasjon om antallet redningsaksjoner i de ni aktuelle kommunene i 2019 loggført hos Hovedredningsentralen, og hvilke frivillige ressurser som har vært benyttet i disse tilfellene.¹⁵

Dagens beredskapskommuner

Utviklingen av «velferdskommunene» slik vi kjenner dem, med et allment ansvar for befolkningens trygghet, ble mulig gjennom en nasjonal politikk som la stor vekt både på geografi og sosial utjevning og likhet.¹⁶ Det lokale fellesskapet er viktig både for tiltak og for trygghet.

De politiske spenningene rundt 1905, og deretter første og annen verdenskrig med den etterfølgende kalde krigen, skjerpet behovet for nasjonal krisehåndtering.¹⁷ Det var større utfordringer som lokalsamfunnet ikke kunne håndtere uten overordnet styring. Dette nasjonale perspektivet preget beredskapsarbeidet i Norge i etterkrigstiden til innpå 1990-tallet. Beredskapen mot de ytre fiendene var da ikke lenger så presserende, mens klima- og miljøutfordringer skapte andre trusler som måtte håndteres lokalt.¹⁸

Flere naturhendelser i form av storm, flom og skred utover på 1990-tallet, gjorde at uttrykket «alt skjer i en kommune» ble svært synlig. Måten disse hendelsene ble håndtert på av kommunene, viste stor variasjon. Dette ble ikke minst erkjent rundt 2000, blant annet gjennom Sårbarhetsutvalgets beskrivelser av utfordringene.¹⁹ Lokale variasjoner er ikke så uventet når beredskapsarbeidet i norske kommuner har utviklet seg gjennom erfaringer bygget på konkrete hendelser. Men disse variasjonene la også grunnlaget for en større bevissthet rundt prinsippene for den nasjonale politikken i beredskapsarbeidet, noe som ble presentert gjennom Stortingsmelding nr. 17 (2001–2002).²⁰ Her blir kommunenes sentrale rolle beskrevet og forsøkt satt i et nasjonalt system. Kommunenes sentrale plassering i beredskapsarbeidet er senest bekreftet gjennom meldinger fra regjeringen til Stortinget i

14. Vi mottok ingen korreksjoner på vår sammenstilling.

15. Statistikkgrunnlaget er framskaffet og stilt til disposisjon av redningsleder Andreas Bull og avdelingsdirektør Jarle Øversveen, Hovedredningsentralen (Sør-Norge). Oversikten gjelder ikke rene kommunale oppdrag, bare oppdrag som har medført koordinert innsats.

16. Hompland & Lesjø 2016.

17. Larsen & Kaiser 2016.

18. NOU 2000: 24.

19. NOU 2000: 24, kap. 24.4.

20. St. meld. nr. 17 (2001–2002).

desember 2016 og oktober 2020, uten at dette der blir drøftet i et historisk perspektiv.²¹ I meldingen fra 2020 gis det uttrykk for en bekymring for at det frivillige bidraget til redningstjenesten rundt om i landet kan svekkes som følge av fraflytting i distriktskommunene.²²

Dagens fire hovedprinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid er: ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.²³ Mens ansvarsprinsippet blant annet hviler på at ansvaret følger det enkelte departement og den enkelte statlige myndighet, innebærer nærhetsprinsippet at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Likhetsprinsippet betyr at kommunens organisering skal være mest mulig lik i en krisesituasjon som den er ordinært.

En spenning mellom nasjonal normering og lokal tilpasning i beredskapsarbeid kan vi spore like tilbake til håndteringen av smittsomme sykdommer med hjemmel i sunnhetsloven.²⁴ I våre samtaler med kommunene finnes denne spenningen hos dem alle, og kommer typisk til uttrykk med utsagn som: «Kommunene må klare seg selv mer og mer. De forventes å være selvberget når det gjelder ressurser, tilgang på ressurser, samvirkeaktører og kompetanse.»

Her ligger også en erkjennelse av at den lokale praksis («utøverrollen») er bedre å forholde seg til for kommunene enn analyser og rapporteringer. Funnene kan dermed også belyse dagens situasjon og utfordringer for lokalsamfunn og kommuner. Det er velkjent at ulike regional grensdragning mellom forskjellige statsetater med beredskapsoppgaver medfører styrings- og samhandlingsutfordringer.²⁵ Flernivåstyring øker i seg selv kompleksiteten. Sårbarhetsutvalget så også denne utfordringen: «Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er preget av sterkt fragmentert ansvar og organisering».²⁶ Kommunene fikk først i 2010 lovbestemt allmenn kommunal beredskapsplikt, noe som understreker kommunenes ansvar, mens ansvar og ambisjoner også på regionalt og nasjonalt nivå skaper utfordringer.

Det lokale selvstyret fører til at kommunene utformer sine egne planer og gjennomfører sine egne tiltak. Geografi og territorium er slik sett fremdeles et viktig organiserende prinsipp når det gjelder krisehåndtering.²⁷ Dette fører til at en god lokal samordning kan utfordres, og kanskje svekkes, av en svak samordning mellom nivåene i beredskapsarbeidet, for eksempel mellom kommune og stat. Kommunene uttrykker at de savner statlige føringer om hva de vil kunne bruke frivillige til for å løse sine oppgaver. De vil ikke ha detaljinformasjon, men «maler» for oppgaveløsning. Som eksempel på manglende tydelighet, nevnes usikkerhet om hva som skal legges inn i den nye akuttgjelder-rollen.

Kommunene sliter også med manglende lokalkunnskap hos politiet. De har liten nytte av det de kaller sentraliserte innsatsledere uten lokalkunnskap. Politireformen er slik sett et viktig eksempel på en statlig reform som ikke understøtter behovet for lokalkunnskap. Annen forskning har også vist at den uformelle kontakten med nærmiljøet, som har skapt trygghet og kjennskap, er sterkt redusert til fordel for en kontrollerende og reaktiv tilnærming.²⁸

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) legger til grunn at den kommunale beredskapsplikten handler om å se samfunnssikkerhetsverdier og -utfordringer i et

21. Meld. St. 10 (2016–2017); Meld. St. 5 (2020–2021).

22. Meld. St. 5 (2020–2021), s. 28.

23. Meld. St. 5 (2020–2021), s. 35.

24. Larsen 2010.

25. Fimreite mfl. 2014, s. 21.

26. NOU 2000:24, kap. 3.1

27. Fimreite mfl. 2014, s. 18.

28. Wathne, Talberg & Gundhus 2019.

helhetlig perspektiv for å bygge trygge og robuste lokalsamfunn gjennom samarbeid mellom offentlige, private og frivillige samfunnsikkerhetsaktører.²⁹ I DSBs veileder understrekes også fylkesmennesenes veilederrolle overfor kommunene, noe kommunene både er avhengige av og setter pris på. Kommunene framhever viktigheten av fylkesmannen som øvingsdriver. De ønsker statlig stimulering og samordning, men forventer at innsatsen utføres med grunnlag i lokale erfaringer.

Samarbeid mellom offentlige og frivillige ressurser

I beredskapsarbeid og krisehåndtering har kommunene lang erfaring med avtalt bruk av frivillige. Etter 22. juli-katastrofen ble samvirkeprinsippet tydeliggjort som et av hovedprinsippene i beredskapstenkingen. Selv om det kan bli noe utydelig i det beredskapsmessige flernivå-systemet, er det velkjent for kommunene.

Kommunale ressurser inngår også i den offentlige redningstjenesten i Norge. Men de fleste av de kommunene vi intervjuet, kunne fortelle at det kommunale tjenesteapparatet i liten grad var involvert i typiske redningsaksjoner, selv om lokale, frivillige mannskaper var involvert. I de ni kommunene vi undersøkte, var det i 2019 hele 138 hendelser som ble håndtert av det samvirkesystemet som vi i Norge kaller redningstjenesten.³⁰ I 50 av disse hendelsene ble det benyttet ressurser fra frivillige organisasjoner. I tillegg kommer 17 hendelser med deltakelse fra Redningsselskapet, som er en frivillig organisasjon med offentlig tilskott for å delta i sjøredningen. I praksis betyr dette trolig at dersom de frivillige ressursene ikke hadde deltatt, ville det vært nødvendig for kommunene å stille med mannskaper i slike tilfel-



Illustrasjon 1. Samarbeid mellom Røde Kors og brannvern i forbindelse med rasulykka i Jølster juli 2019.

Foto: Sølve Kiviranta, Eid Røde Kors Hjelpekorps.

29. DSB 2018, s. 8.

30. Statistiske opplysninger fra 2019 mottatt fra Hovedredningsentralen (Andreas Bull og Jarle Øversveen) i mai 2020.

ler. Det sterke frivillige engasjementet i redningstjenesten og beredskapsarbeidet på lokalt plan i Norge, avlastet kommunene for oppgaver som disse ellers måtte ha tatt på seg. Mange av de oppgavene som blir løst av frivillige organisasjoner i Norge, er i andre land, for eksempel Sverige, i langt større grad forutsatt løst av lokale offentlige virksomheter som brannvern og politi.³¹ Samvirke i beredskaps- og samfunnsikkerhetsarbeid bygger på en tradisjon om å hjelpe hverandre og å utføre viktige handlinger sammen i lokalsamfunnene.

Selve samvirkebegrepet har dype røtter, både i Norge og internasjonalt.³² Samvirkebegrepet slik vi kjenner det fra beredskapsarbeid, har to typer meningsinnhold: både som organisasjonsform og som arbeidsprinsipp.³³ Det er som organisasjonsform at samvirke også har sin internasjonale historie. Som prinsipp for samhandling og samarbeid, synes samvirke å være noe mer spesielt for Norge. Dette er satt i system i redningstjeneste og krisehåndtering. Der handler begrepet om praktisk innsats som utøves der utfordringene er. Det er i høyeste grad tillitsbasert, og det lar seg vanskelig plassere i et organisasjonskart. Men det virker.

Samvirke i beredskap handler om en naturlig inkludering av frivillige. For kommunene gir dette et tillegg til beredskapsressursene som verdsettes høyt, og som regnes som helt nødvendige, særlig der hvor det er spesielle beredskapsutfordringer. De frivillige har lokalkunnskap og spesialkunnskap, de og deres organisasjoner har ofte høy status i befolkningen og de nyter stor tillit. For kommunene oppfattes de derfor mer nyttig enn sentrale profesjonelle.

Samvirkeprinsippet gir beredskapsarbeidet en merverdi slik at organisasjonen som skal handle, blir maksimalt effektiv. Det spiller ulike etaters og virksomheters praktiske innsats i samspillet med andre relevante lokale krefter, altså noe som utøves der utfordringene er.



Illustrasjon 2. Trening i fellesskap er avgjørende for samarbeidet mellom frivillige og de formelle beredskapsaktørene. Her fra Finseøvelsen.

Foto: Røde Kors.

31. Räddningsverket 2008.

32. Johnstad 1998.

33. Aasland & Braut 2018.

Nyere forskning har vist at i kommuner hvor samvirkeprinsippet følges, fungerer samarbeidet mellom for eksempel politi, kommune og frivillige organisasjoner bra, mens der hvor organisasjonene enten ikke er sterke nok, eller ikke er inkludert, finner ikke disse ressursene hverandre.³⁴

En utfordring for gjennomføring av samvirkeprinsippet er forskjellen på de nasjonale og de lokale aktørene. Dette framkommer som funn i den «Samrisk»-forskningen som er utført etter 22. juli 2011. Fjeldavli har gitt en god oversikt over dette.³⁵ I et annet arbeid framheves blant annet at:

[...] de statlige aktørene kjennetegnes av en risikofaglig, systematisk, abstrakt og byråkratisk tilnærming til samfunnssikkerhet, [...] mens for mange mindre aktører er samfunnssikkerhet mer å anse som en praktisk utfordring, som er innvevd i deres daglige arbeid, og hvor deres personlige nettverk og andre roller i samfunnet er viktige.³⁶

I sammenlikning mellom det nasjonale og det lokale er det også flere som hevder at ressursene har gått sentralt: Det er «et gap mellom ressurs situasjonen lokalt og sentralt, dessuten mellom forventninger og ressurser lokalt».³⁷ Utviklingen på sentralt hold synes å ha skjedd uten direkte medvirkning fra de frivillige.³⁸

Samvirke i lokalsamfunnet

De utvalgte kommunene med ekstra beredskapsutfordringer som vi har valgt ut spesielt for disse intervjuene, gir oss et bilde av kommunenes situasjon som også gjenspeiles i andre studier.³⁹

Den helt nødvendige kontakten mellom kommunene og de frivillige organisasjonene i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet, gjenspeiler en felles forståelse av den lokale virkeligheten. Denne forståelsen inkluderer en mestring av at det er høyst ulike organisasjoner som samarbeidet. Denne felles forståelsen og de felles erfaringene forsterker tilliten i lokalsamfunnet, både mellom aktørene og overfor lokalbefolkningen. Fra de frivillige organisasjonenes side er det utarbeidet en rapport som i dette perspektivet legger vekt på virkningene av klimaendringene og ekstremopplevelser – det vil si en mer sårbar natur kombinert med flere folk der ute og flere redningsoppdrag.⁴⁰

Samarbeid med frivillige organisasjoner er mest utprøvd og utviklet med grunnlag i samvirkeprinsippet i redningstjenesten. Men det er viktig å være klar over at frivillige organisasjoner har vært der lenge, ikke bare som et supplement eller et alternativ til kommunale og statlige tjenester, men ofte også i stedet for disse. Den statlige frivillighetspolitikken er drøftet i en melding til Stortinget.⁴¹ Der legges det stor vekt på de frivillige organisasjonenes selvstendighet, også i samarbeidet med offentlige myndigheter. Samvirkebegrepet innenfor redningstjenesten er nevnt, men ikke nærmere analysert i et historisk perspektiv.

Å kombinere ressursbruk fra for eksempel formelle og strukturerte kommunale ressurser med innsats fra frivilligheten kan være en krevende øvelse – ikke minst fordi det er vik-

34. Skiple & Winsvold 2020.

35. Fjeldavli 2020.

36. Almklov, Antonsen, Bye & Øren 2018.

37. Nilsen, Albrechtsen & Nyheim 2018.

38. Nilsen, Albrechtsen & Nyheim 2018, s. 16.

39. Nødland m.fl. 2007; Albrechtsen mfl. 2017; Fjeldavli 2020.

40. Nasjonalt redningsfaglig råd 2018.

41. Meld. St. 10 (2018–2019).



Illustrasjon 3. Røde Kors bistår i koronatesting på Geilo 2020.

Foto: Røde Kors.

tig å opprettholde en gjensidig respekt for ulike utgangspunkt. I en surveyundersøkelse som kartla mulige barrierer for bruk av frivillige i omsorgssektoren pekes det også på utfordringene ved de ulike systemlogikker ved at frivillig og offentlig innsats «er bygget opp langs ulike lester som skaper ulike samordningsutfordringer».⁴²

Våre funn, for eksempel gjennom utsagn som «*Rådmann og ordfører har operativ erfaring!*», viser at det ikke nødvendigvis er slik. Personlige erfaringer kan være overordnet systemlogikken, slik at perspektiv blir mer helhetlig. Ofte er det kommunalt ansatte som også er engasjert i det frivillige arbeidet. Nettopp fordi rådmann og ordfører kan ha operativ erfaring, blir det en større integritet mellom formelle og uformelle posisjoner i lokalsamfunnet. Der hvor beredskapsarbeidet inkluderer både formelle og frivillige aktører, kan kunnskapen og respekten for hverandre føre til en bedre felles forståelse. Felles forståelse i praktisk handling fører til treffsikkerhet når ressurser skal bestilles og fordeles. En slik forståelse vokser fram av felles erfaringer.

Funn fra nyere undersøkelser av kommunalt beredskapsarbeid viser at organisasjonene mener de ikke blir nok sett og brukt av kommunene, selv om beredskapssamarbeidet mellom politiet, organisasjonene og kommunene «i hovedsak fungerer godt og effektivt». Imidlertid er det stor variasjon mellom kommunene.⁴³

På bakgrunn av våre funn er det grunn til å stille spørsmål om hva man her egentlig får svar på. Det er utvilsomt store geografiske forskjeller, men det er også forskjeller i erfaringsbakgrunn og i hvilken grad reelt samvirke i beredskapen er etablert. Det er grunn til å stille spørsmål ved forholdet mellom de retningslinjene og det tilsynsregimet som er utarbeidet sentralt, og den praksis og de erfaringene som ligger til grunn for de lokale handlingene.

42. Lorentzen & Skinner 2019.

43. Skiple & Winsvold 2020.

På dette punktet er det også viktig å legge merke til at Norge i langt større grad enn våre naboland har valgt å inkludere frivillige ressurser på en formalisert og til dels selvstendig måte i redningstjenesten. I den danske redningstjenesten er det for eksempel direkte uttrykt at:

Volunteer resources are available but are not formally incorporated into the organization. [...] They are not an official part of the organisation and can for that reason not be attributed any liability or duties besides what is legally required.⁴⁴

Den norske beredskapsvirkeligheten handler om aktører som er sterkt integrert med hverandre gjennom felles erfaringer i et lokalsamfunn. Dermed har de en gjensidig forståelse av og respekt for hverandres kompetanse. Utsagnet «Folkehjelpen er en del av den lokale identiteten.» illustrerer dette.

Lokal organisering av arbeid og handlinger: Fra Sundt til Sennett

Lokalsamfunnsaktiviteten har preget Norge fram til i dag. Eilert Sundt beskrev og fortolket det folkelige kompetansepotensialet for eksempel i husflid, husbygging og båtbygging. «Det norske arbeide, eller dette system af virksomhed som begynte modig med Norges bebyggelse, og som har fortsatt med udholdenhed og tiltaget i indsigt og kraft indtil denne dag.»⁴⁵

Richard Sennett har i nyere arbeider drøftet forutsetningene for at menneskene klarer å arbeide, og de tekniske og sosiale ferdighetene som er nødvendig for å oppnå god kvalitet i arbeid og resultater. Grunnlaget for godt fagarbeid hviler på tre typer evner: evnen til å lokalisere, evnen til å spørre og evnen til å åpne opp, eller åpne til, det vil si evnen til å skifte fra ett handlingsmønster til et annet.⁴⁶ Sennett analyserer samarbeid gjennom de uformelle relasjonene i en arbeidssituasjon, noe som samvirke bringer inn i redningstjeneste og beredskapsarbeid.⁴⁷ Dette er organisatoriske verdier som vanligvis ikke anerkjennes i et system som vektlegger effektivitet, formell struktur og profesjonalitet.⁴⁸ Sennetts beskrivelse av omgjengelig (*sociable*) ekspertise gir forståelse til det som skjer i samarbeidet i en samvirkesituasjon: «Sociable expertice doesn't create community in any self-conscious or ideological sence; it consists simply of good practices».⁴⁹

I et beredskapssamvirke dreier det seg om handlinger, ikke arbeid i mer formell betydning. Både i Sennetts beskrivelser av samarbeid og i Sundts redegjørelse om arbeidets naturhistorie, kommer vi nær det som skjer i samvirke i beredskapssammenheng: i organisering av handlinger, i oppgavens innhold og krav til den enkelte, og i det regionale og lokalkunnskapsbaserte. Dette er sentralt i våre beredskapsfunn hos kommunene.

Det blir derfor et viktig utgangspunkt for videre drøfting av samarbeid mellom offentlige instanser og frivillige organisasjoner at samvirke er noe annet enn samspill, samarbeid, samhandling, samstyring og samskaping. Samvirke gir oss en annen type erfaring, og kanskje derigjennom mulighet for en annen type tenking. Og erfaringene fra det norske hverdags- og arbeidslivet som Eilert Sundt beskriver, kan ha gitt oss begrep og sammenhenger som fungerer, uten at det er nødvendig å finne opp nye ord.

44. Rescue Council for Shipping and Aviation 2011.

45. Sundt 1867 (1975), s. 8.

46. Sennett 2008.

47. Aasland & Braut 2019.

48. Sennett 2012.

49. Sennett 2008, s. 249.

Erfaringene med samvirke slik vi fant dem i intervjuer med utvalgte kommuner, er mangfoldige. Utfordringen er å få plassert dem inn i det analyseverktøyet som risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og tilsyn med kommunenes beredskapsplaner, legger opp til. Det er en interessant erkjennelse når det hevdes at kommunen er bedre på utøverrollen enn når det gjelder ROS-analyser.

I en rapport fra 2016 undersøker Njå og Vastveit utviklingen av risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene, samt av samspill i erfaringslæring og øvelser mellom kommuner og fylkesmann/Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).⁵⁰ ROS-analyseverktøy ble utarbeidet etter tekniske og til dels byråkratiske standarder ved innføringen på 1990-tallet. Selv om risikobasert styring har blitt vanlig i det kommunale planarbeidet, sliter kommunene fremdeles med å trekke sine erfaringsbaserte handlinger inn i mønsteret for ROS-analysene de gjennomfører og det tilsynet de blir utsatt for.

Våre funn understøtter dette. Kommunene tar hensyn til risiko og benytter risiko- og sårbarhetsvurderinger, men erfaringene fra det løpende beredskapsarbeidet fanges ikke opp av de overordnede styringsverktøyene. Den helhetlig ROS-analysen i kommunene er ikke fullstendig, og heller ikke sømløs. Det som mangler, er det vi kan karakterisere som kjernen i samvirke, nemlig den ikke målbare lokale kunnskapen og kompetansen. Vi skal ikke her forakte de erkjennelsene som Eilert Sundt i sin tid brakte fram gjennom beskrivelsen av arbeidets naturhistorie, hvor den lokale kunnskapen og det lokale fellesskapet stod sentralt.

I flere av studiene om den lokale beredskap kommer det fram at kommunene setter pris på øvelser, og da helst med fylkesmannen som pådriver. Dette er helt i samsvar med funnene også i denne undersøkelsen. Fylkesmannen har et viktig beredskapsansvar, og ressurs-situasjonen bør ikke være slik at en ikke har ressurser til øvelser med kommunene. I slike øvelser bør de frivillige organisasjonene som en selvfølge være inkludert. Da kan man fange opp lokale tradisjoner og handlingsmønstre som befolkningen kjenner seg igjen i. Det skal bemerkes at i alle fylker er frivillige ressurser representert i fylkesberedskapsrådet.

Det norske samvirkeprinsippet møter imidlertid flere typer utfordringer, til tross for at de frivilliges sentrale rolle i beredskapsarbeidet synes godt politisk forankret.⁵¹ Noen av dem handler om alternative måter å bruke frivillige ressurser på, andre handler om mer internasjonale forhold. I de internasjonale forpliktelser i forbindelse med bestemmelsene i menneskerettighetslovgivningen kan man stå overfor juridisk forankrete krav til innsatsmannskapenes kompetanse, noe som kan utfordre den omfattende og tradisjonsbundne bruken av frivillige ressurser i beredskapsarbeidet i Norge. Dette vil for eksempel kunne aktualiseres i saker hvor erstatningskrav reises. Dette er drøftet av Aaserød, som konkluderer slik:

Det er ovenfor konkludert med at det er usikkert om den norske modellen for redningstjeneste slik den framstår i dag, tilfredsstillende kravene EMD har stilt, særlig på bakgrunn av regelverkets utforming, og at det ikke stilles krav til redningstjenestens kapasitet og innsatsmannskapenes kompetanse.⁵²

Han mener at det er usikkert om den norske modellen tilfredsstillende de folkerettslige og konstitusjonelle forpliktelsene, ikke minst fordi selve organiseringen er basert på «nasjonal dugnad». Dette er en utfordring som så langt ikke har vært en del av den offentlige diskusjonen om den norske beredskapsorganiseringen, men som det er viktig å være forberedt

50. Njå & Vastveit 2016.

51. Meld. St. 5 (2020–2021), s. 121.

52. Aaserød 2019.

på. Her kan det være av betydning å framheve verdien i rednings- og samfunnssikkerhetsarbeid, nettopp av den ikke målbare kunnskapen og den mer uformelle organiseringen. Våre funn viser tydelig at det er kombinasjonen av det formelle og det frivillige som gir styrke og handlingskraft i beredskapsarbeidet, og at det ligger en merverdi i ikke å stille krav om formalisering og profesjonalisering. Det framstår derfor som vesentlig å avklare hvordan den norske tradisjonen om nødvendig kan tilpasses internasjonale forpliktelser og krav.

Totalberedskapen i Norge er under jevnlig debatt. Fjeldavli peker på totalberedskapens hovedutfordringer: Den nære beredskapen er ikke høyt nok prioritert, dårlig samarbeid mellom offentlige etater svekker beredskapsevnen og omorganiseringer skaper ekstra avstandsproblemer, og både mål- og resultatstyringen samt privatiseringen skaper nye utfordringer.⁵³ Våre intervjuer i utvalgte beredskapskommuner bidrar til å forsterke dette utfordringsbildet.

Arbeid og handlinger forankret i lokalkunnskap

Praktisk fellesskap i et lokalsamfunn har gjennom historien vært tuftet på erkjennelsen av at det ligger en egen nytte i å samarbeide med andre. «I dag deg, i morgen meg.»⁵⁴ Dette gjelder både i grunnlaget for gjensidighet i forsikring, avtaler om gjensidig hjelp ved brann og naturkatastrofer og i samvirketenkingen som vokste fram på 1800-tallet både i Norge og andre land.⁵⁵

I dagens kommunale beredskapsarbeid er lokalkunnskap avgjørende, enten det handler om erfarne fjellfolk, generell hjelpekorps erfaring eller verdien av samarbeid organisasjonene imellom: for eksempel ulike Røde Kors-lag innen en region. Slik erfaring er uvurderlig for en kommune som er i en krisesituasjon.

I jakten på samarbeidsformer for å løse offentlige oppgaver kan det være verdt å lytte til Gunnar Roalkvam, som har arbeidet mye med samvirkebevegelsens historie:

Stat og kommune kan ikke ta ansvar for alle oppgaver som i framtida bør løses i fellesskap. Og det er ikke alt som kan overlates til privat, kommersiell drift. I dette grenselandet kan samvirkesektoren vokse. Med større vilje til mer prinsipiell tenking og uredde praktisk oppfølging, kan samvirkeorganisering utvikles som et bedre og mer allsidig alternativ enn det er i dag.⁵⁶

Dette fellesskapsperspektivet understøttes av nærhet og kjennskap til hverandre. Dette er på ingen som helst måte noe nytt av vår tid. Eilert Sundt hadde tro på at læring skjer ved erfaringsoverføring, samarbeid og lokal tilpassing: «Det er fællesarbeide af båtbyggere og sømænd.»⁵⁷ Dagens lokalsamfunn framhever fordelene ved å kjenne hverandre og hverandres kompetanse. Ofte er det også slik at de frivillige kan supplere med teknisk og praktisk utstyr, for eksempel transportmidler, for å håndtere en krisesituasjon eller komme til et skadested.

Men en felles lokal forankring er bare en av forutsetningene for å få et smidig samarbeid mellom en kommune og frivillige organisasjoner gjennom samvirkeprinsippet. Vår forstå-

53. Fjeldavli 2020.

54. Opedal 1965.

55. Johnstad 1998; Aasland & Braut 2018.

56. Roalkvam 2000.

57. Sundt 1864 (1976). Opprinnelig publisert som artikkel i «Folkevennen», etter foredrag i Møllergadens Skolehus i 1864 med tittel «Det norske Arbeide – Nordlandsbåden». Gjengitt i «På havet», Gyldendals fakkellbøker 1976, s. 211.

else av samvirke er at det er «ulike etaters og virksomheters praktiske innsats i samspill med andre lokale krefter, altså noe som utøves der utfordringene er».⁵⁸

De menneskelige relasjonene, som er grunnlaget for lokalsamfunnet, blir enda mer tydelige når man som Eilert Sundt kopler inn kunnskapen om det geografiske og naturgitte, slik han gjør i utredningen om røgovnstuer:

Men om det, som vi kalde skik, således har hjulpet til at afrunde grænsen for røgovnstuens strøg, så er det dog naturforholdene, som i det hele og store taget have bestemt valget af den ene eller den anden af hine to huslige indretninger, ligesom det er naturforholdene, der bestemmer, hvilke næringsveie mængden av folket i en bygd må lægge sig efter.⁵⁹

På samme måte som naturforholdene bestemmer både ovnstyper og bygdas næringsaktiviteter, kan lokalkunnskapen være avgjørende for krisehåndtering. De lokale nettverkene sørger ofte for uformell, men effektiv varsling. Man henter kunnskapen der den er. Denne type kunnskap forklarer mange av ulikhetene i produksjon og arbeid samt i måter å løse de praktiske utfordringene på. Kjennskap til hverandre og nærhet i det daglige er avgjørende. Kommunene er avhengig av både den lokalkunnskap de frivillige har, og drar også nytte av at de frivillige er mer kompetente til spesialoppgaver enn de mulige profesjonelle. Det er en utfordring at man sentralt utarbeider system for felles situasjonsforståelse uten medvirkning fra de frivillige.

Denne lokale erfaringen er en viktig dimensjon både i samvirket og i det generelle samarbeid som ikke får nok oppmerksomhet hos sentrale myndigheter. Disse lokale erfaringene fra vår tid beskrives godt av Sundt i hans betraktning av allmuens kunnskap:

Det er som et stort Træ, jeg ser for mig, med dybe Rødder, mægtig Stamme, stærke og lette Grene, høi og luftig Krone. Saaledes er Folkelivet. Rødderne ligge dybt i Urtidens Skjød, og Kronen bevæges av Nutidens Luftning. Det er Liv og Friskhed, og der er Sammenhæng helt igjennem. Renligheds-Skikken er en Gren paa Træet, og forfølge vi Sammenhængen ned til Roden, faa vi se, hvor smukt den er rundet av Folkets oprindeligste Begrep og dybeste Frø.⁶⁰

Når Sundt her beskriver allmuen, tenker han på folkene og de tradisjoner, skikker og oppfatninger de fører med seg inn i arbeid og samarbeid. I drøftingen av betingelsene for samhold i et samfunn, avslutter Anne-Lise Seip i sin studie av Eilert Sundt og drømmen om «det tette samfunn» slik: «at menneskene kommer hverandre så nær at de blir viktige for hverandre.»⁶¹

Sammenhengen mellom naturforhold, historie, næringsliv og sosial organisasjon kom til å prege Sundts kunnskapsinnhenting.

Selv syntes jeg under skrivningen, at jeg måtte bygge fæstningsmure af bevisligheder mot dem, som hidtil have vært anseet for de sagkyndige, og som jeg sagde imod; men endnu mere har jeg åpenbart været på vagt mot mig selv tillige, eller jo mere jeg fandt der ude i bygderne af det, jeg gjerne vilde finde, des mer samlede jeg på oplysninger og iagttagelser for at være vis på, at jeg byggede på dem, og ikke på mine egne bedragelige ønsker.⁶²

Dette bekreftes av kommunene i vår undersøkelse gjennom å se verdien av at folk stiller opp, og at innsatsen fra de frivillige bidrar til å få samfunnet til å fungere som en helhet.

58. Aasland & Braut 2018.

59. Sundt 1862 (1976), s. 153.

60. Sundt 1869 (1975), s. 55.

61. Seip 1983, s. 84.

62. Sundt 1869 (1975), fortale s. 13.

Dette perspektivet fikk vi også bekreftet i oppfølgingsspørsmål til de aktuelle ni kommunene om frivillige ressursers mobilisering i forbindelse med korona-utbruddet våren 2020. De frivillige ble brukt der det oppstod en krise, men ikke nødvendigvis som en del av den rutinemessige håndteringen fra kommunens side.

Avslutning

Samvirke mellom kommunene og frivillige organisasjoner i beredskapsarbeid, og når kritiske situasjoner oppstår, er en velprøvd handlingsform som er dypt forankret i lokalsamfunnets identitet og egenforståelse. Samvirketenkingen forener kommunens viktige ansvar og lokalbefolkningens kompetanse.

Men denne måten å handle på og å organisere handlingene på, utfordres både av mangel på kunnskap og erfaring, manglende vilje eller evne til å innse behovet for denne typen kopling av krefter, og ikke minst av nye samarbeidsformer som lanseres. Kjernen i samvirkeformen er gjensidig tillit og respekt, lokal kunnskap og erfaringer, og en innarbeidet vilje til å gi hjelp når noen trenger det. Ønsket om å hjelpe andre er en sentral drivkraft hos de frivillige organisasjonene, og her blir et slikt ønske satt i system.

Våre funn viser mange eksempler på at dette samvirket fungerer, ofte med grunnlag i lokale forventninger og forutsetninger. Men funnene viser også at utfordringene er mange.



Illustrasjon 4. Mange frivillige ga avgjørende bidrag i et utfordrende samarbeid i forbindelse med skipsulykken med «Viking Sky» i Hustadvika i 2019.

Foto: Røde Kors.

Både mangel på historisk kunnskap, undervurdering av lokal kunnskap og manglende vektlegging av den ikke-målbare sosiale kapital som de frivillige organisasjonene kan bidra med, er en del av trusselbildet. Sett fra kommunene er samvirke noe som oppstår og vedlikeholdes ut fra lokale vurderinger og behov, ikke primært fordi det er et beredskapsprinsipp pålagt ovenfra.

I et historisk perspektiv er samvirke i beredskap godt forankret i det lokale fellesskapet. Folk trengte hverandre for å møte ulike trusler og utfordringer. Styrken i dette samvirket ligger i det lokale ansvaret.

I Norge skjedde nasjonsbyggingen nedenfra, i motsetning til andre land som for eksempel Sverige og Danmark. Nasjonale myndigheter her i landet har alltid måttet regne med lokal makt og være villige til å gi kommunene lokalt ansvar. Dette preger fremdeles beredskapsarbeidet.

Kommunenes styrke er at de har lokalkunnskap og er vant til å ta ansvar, og de vet hvordan lokale ressurser kan utløses og benyttes. Utfordringene oppstår både når det nasjonale ansvaret ikke tar nok hensyn til det lokale, som i generell kriseberedskap når ressursene går sentralt, og når en krise blir definert som nasjonal, men må håndteres lokalt, som i håndteringen av korona-pandemien våren 2020. Da trengs den best mulige dialog og samordning mellom stat og kommune. Det er her vi finner dagens rolle for fylkesmannen.

Referanser

- Albrechtsen, Erik, m.fl. (2017). *Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011?* Trondheim: NTNU.
- Almklov, Petter Grytten, Antonsen, Stian, Bye, Rolf & Øren, Anita. (2018). Organizational culture and societal safety. *Safety Science*, 110, 89–99.
- DSB. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Ehrhardt, Anna. (2016). Fattigvesenets utvikling på 1800-tallet – med blikk på Namdalen. *Norsk museumstidsskrift*, 2 (2), 57–75.
- Espeli, Harald. (2018a). Lokale organisasjoner uten en nasjonal overbygning. *Brannkassene 1816–1914. Heimen*, 55(1), 7–30.
- Espeli, Harald. (2018b). Lokale organisasjoner med en nasjonal overbygning. *Brannkassene og Samtrygd 1914–1939. Heimen*, 55(3), 247–263.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Langlo, Per Lægred & Lise H. Rykkja. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fjeldavli, Axel. (2020). *Totalberedskap i Norge. Er vi klar for en krise?* Agenda Notat 4/2020. Oslo: Agenda.
- Gjerde, Steinar & Winsvold, Marte. (2016). *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt* (Rapport 2016:4). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gjerde, Steinar & Winsvold, Marte. (2017). *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene* (Rapport 2017:5). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Hompland, Andreas & Lesjø, Jon Helge. (2016). *Konstante spenninger: KS i den norske modellen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Johnstad, Tom. (1998). *Samarbeid og samvirke*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kjeldstadli, Knut. (2017). Finnes lokalsamfunn? *Heimen*, 54(4), 342–351.
- Larsen, Erlend & Kaiser, Jan Helge. (2016). *Den kalde krigen – og Vestfold. 1948–1991*. Stokke: E-forlag.
- Larsen, Øivind. (2010). Sunnhetsloven – mer enn en helselov. *Michael*, 7; Supplement 8: 11–49.
- Lorentzen, Håkon & Skinner, Marianne Sundlisæter. (2019). Frivillige i omsorgssektoren – muligheter og barrierer. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(1), 4–24.
- Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

- Meld. St. 10 (2018–2019). Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken. Oslo: Kulturdepartementet.
- Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Nasjonalt redningsfaglig råd. (2018). *De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn*. Oslo: Nasjonalt redningsfaglig råd.
- Nilsen, Marie, Albrechtsen, Eirik & Nyheim, Ole Magnus. (2018). Changes in Norway's societal safety and security measures following the 2011 Oslo terror attacks. *Safety Science*, 110, 59–68.
- Njå, Ove & Vastveit, Kirsti Russell. (2016). *Norske kommuners planlegging, gjennomføring og bruk av risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med samfunnssikkerhetsarbeidet* (Rapport nr. 59). Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- NOU 1990: 2. (1990). *Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Næss, Hans Eivind, Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald & Danielsen, Rolf. (1987). *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nødland, Svein Inge, Bergsgard, Nils Asle, Bjelland, Anett & Leknes, Einar. (2007). *Kommunenes samhandling med frivillig sektor* (Rapport 2007/47). Stavanger: IRIS.
- Opedal, Haldor. (1965). Gildi – våre fyrste trygdslag. I *Ullensvang Gjensidige Branntrygdslag 1865–1965*. Øystese: Øystese & Co trykkeri.
- Rescue Council for Shipping and Aviation. (2011). *SAR Denmark (Volume I). Organisation*. Copenhagen: Ministry of Defence.
- Roalkvam, Gunnar. (2000). *Vårt eget eventyr. Forbrukersamvirket i Rogaland*. Stavanger: Lokalhistorisk stiftelse.
- Räddningsverket. (2008). *Räddningstjänst i samverkan – Ansvar och uppgifter för räddningstjänstansvariga myndigheter och samverkande organisationer*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Sakshaug, Ingvald. (1945). *Inderøy brandtrygdslag 1845–1945*. Steinkjer: Inderøy brandtrygdslag.
- Seip, Anne-Lise. (1983). *Eilert Sundt. Fire studier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seip, Anne-Lise. (1984). *Sosialhjelpen blir til. Norsk Sosialpolitikk 1740–1920*. Oslo: Gyldendal.
- Sennett, Richard. (2008). *The Craftsman*. London: Penguin Books.
- Sennett, Richard. (2012). *Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. London: Penguin Books.
- Skipple, Jon Kåre & Winsvold, Marte. (2020). *Lokalt beredskapsarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid* (Rapport 2020:4). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- St. meld. nr. 17 (2001–2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Sundt, Eilert. (1976, oppr. 1862). *Om Bygnings-Skikken paa Landet i Norge*. Oslo: Gyldendal.
- Sundt, Eilert. (1976, oppr. 1864). *På havet: Beretning om Forlis i Tromsø Bispedømme 1863*. Oslo: Gyldendal.
- Sundt, Eilert. (1975, oppr. 1867). *Om Husfliden i Norge. Til Arbeidets Ære og Arbeidssomhedens Pris*. Oslo: Gyldendal.
- Sundt, Eilert. (1975, oppr. 1869). *Om Renligheds-stellet i Norge*. Oslo: Gyldendal.
- Wathne, Christin Thea, Talberg, Niri & Gundhus, Helene. (2019). *Hvilket politi vil vi ha? Nærpolitireformen tre år etter*. Oslo: OsloMet/AFI.
- Aaserød, Arild. (2019). *Rettslige problemer i redningstjenesten*. Oslo: Gyldendal.
- Aasland, Sigrun Gjerløw. (2019). *Det trengs en landsby*. Oslo: Res Publica.
- Aasland, Tora og Braut, Geir Sverre (2018). Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal arbeidsform eller sentralt styringsprinsipp? *Heimen*, 55(2), 178–197.
- Aasland, Tora & Braut, Geir Sverre. (2019). Cooperation in Norwegian search and rescue services as seen by voluntary organizations. *International Public Management Review*, 19(2), 7–25.