

# Frivillighet i samvirke

Frivillige organisasjoners medvirkning i  
redningstjeneste og beredskapsarbeid

av

Tora Aasland

Avhandling for graden  
DOCTOR PHILOSOPHIAE  
(Dr.philos.)



Universitetet  
i Stavanger

Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet  
Doktorgradsprogram: Risikostyring og samfunnssikkerhet  
2022

Universitetet i Stavanger  
NO-4036 Stavanger  
NORWAY  
[www.uis.no](http://www.uis.no)

©2022 Tora Aasland

ISBN: 978-82-8439-085-7

ISSN: 1890-1387

Doktorgradsavhandling nr. 636

# Forord

*Så bygg en värld / en värld att leva i*

*Nu gäller det ditt Liv / ditt eget Liv!*

*(Theodorakis, Christodoulou, Setterlind, Saijonmaa (1962, 1972, 2011))*

Livet for meg og for mine fellesskap handler om å bygge en verden det er verdt å leve i. En visjon jeg vil dele gjennom denne avhandlingen.

Min motivasjon for dette arbeidet har vokst fram gjennom mange livsfaser. Min legefår hadde ekstra ressurser både til beredskapsarbeid som lege på sesjoner for nye rekrutter, som lokal speiderleder og som ivrig medlem i Røde Kors. Han lærte meg mye – og jeg fikk være med.

Gjennom livet har ulike veiledere bidratt til læring og erfaringer om den samhandlingen mellom mennesker, og den kunnskapen og kompetansen som må til, først og fremst for å overleve kritiske situasjoner, men og i det hele tatt for å overleve som trygge mennesker i gode samfunn.

Avhandlingen handler om frivillige organisasjoners medvirkning i redningstjeneste og beredskapsarbeid: det norske beredskapssamvirket. Et viktig mål med forskningen bak denne avhandlingen, har vært å forstå beredskapssamvirket, dets historie, trusler og muligheter.

Jeg har egen kunnskap og egne erfaringer som et grunnlag. Også erfaringer med fellesskap og med samarbeid. Samarbeid må til for å skape trygghet og gode samfunn. Formelt samarbeid i institusjoner og organisasjoner er god bagasje. Men samarbeid for å møte de store utfordringene og løse de vanskelige spørsmål og kriser, kan og bør være noe mer enn det formelle. Det kan for eksempel bygges på mangfold i erfaringer og kunnskap. I tillegg kan dynamikken og motivasjonen i

samarbeidet styrkes ved å inkludere uegennyttig innsats og ideelle drivkrefter. Finnes noe slikt?

Jeg var kjent med fenomenet samvirke fra min oppvekst i et borettslag, som jo er en del av boligsamvirket, og fra kunnskap om forbrukersamvirket og landbrukssamvirket. Men det var først da jeg tiltrådte som fylkesmann i 1993 at jeg fikk lære om beredskapssamvirket. Ja, som fylkesmann var jeg faktisk en viktig del av det! Og jeg erfarte at samvirke i redningstjeneste og beredskapsarbeid skal sikre at flere relevante aktører kommer sammen, i forebygging, beredskap, redningstjeneste og krisehåndtering. Disse relevante aktørene er både profesjonelle og frivillige, både offentlige og private. Formålet er å bringe ressurser, kunnskap og profesjonelle og frivillige erfaringer sammen på en slik måte at ressursene finner hverandre og at kriser kan løses. Her er med andre ord en organisering av arbeid som i tillegg til å gjøre jobben også fungerer som brobygger mellom offentlig og privat innsats, og hvor verdien ligger i å forene egennytte med fellesnytte.

En arbeidsform som redder liv og samfunn, og som har så mange verdifulle bivirkninger, er et studium verdt.

I denne avhandlingen ønsker jeg å komme inn til kjernen av beredskapssamvirket. Hva er samvirke i beredskap? Hvilke drivkrefter motiverer de frivillige og de mer profesjonelle? Hvordan ledes og samordnes arbeid i kritiske situasjoner utført av aktører med høyst ulike erfaring og kompetanse? Hvilken kunnskap er viktig i dette samvirket? Hvor kommer denne kunnskapen fra? Hva betyr tilliten til hverandre og tilliten omverdenen har til at dette helt spesielle samarbeidet løser krisene?

Som politisk leder og leder av et mangfold komitéer og utvalg har jeg lært betydningen både av å få gode krefter til å jobbe sammen, og å ha respekt for mindretall. Som statsråd har jeg lært å være leder med stort ansvar, og samtidig være del av noe enda større. Som preses i Selskapet for Norges Vel i noen år, fikk jeg kunnskap om grunnlaget for de



opprinnelige samvirkeidéene og om samvirke i Norge. I mine år som visepresident i Norges Røde Kors, erfarte jeg frivillig organisasjonsarbeid på nært hold, og hvordan trangten til å hjelpe ble nyttiggjort til felles frivillig innsats. I mange år som fylkesmann i Rogaland lærte jeg samordnings- og forvaltningsledelse, og ikke minst beredskapsledelse. Jeg erfarte betydningen av samvirke i beredskap, behovet for mer felles kunnskap og behovet for øvelser sammen.

Selv om disse erfaringene har gitt meg et godt grunnlag for å svare på spørsmålene ovenfor, var det nødvendig å synliggjøre kunnskapsgrunnlaget og søke enda mer kunnskap gjennom å studere historien, gå gjennom dokumenter, innhente fakta, og samtale med og intervju dem som stod midt oppe i det. Denne avhandlingen er resultatet av alt dette, og er dermed både en fortelling om min egen reise og av den kunnskapen jeg har hentet inn om hvordan samvirkende krefter skaper gode fellesskap.

Avhandlingen er skrevet med tanke på alle som arbeider med beredskap og samfunnsikkerhet; både i praktisk arbeid og som forsknings- og kunnskapsområder. Mitt håp er å oppnå økt forståelse for samvirke og andre organiserte handlinger som gjøres for å hjelpe. Det overordnede målet er å bygge en bedre verden.

## **Språk**

Avhandlingen er skrevet på norsk av tre hovedgrunner. For det første fordi norsk må holdes vedlike, også som et akademisk språk. For det andre er hovedbegrepet, beredskapssamvirke, vanskelig å oversette uten at begrepsinnholdet endres, nesten til det ugjenkjennelige. For det tredje fordi kunnskapen som formidles her, kan ha praktisk betydning nettopp i Norge, mer enn noen andre steder.

## Takk

Forskningsarbeidet som er grunnlaget for denne avhandlingen kunne ikke vært gjennomført uten gode samtalepartnere, medarbeidere og intervjuobjekter som var villige til å stille opp. I begynnelsen av arbeidet var det nødvendig å snakke med folk med erfaring både fra den profesjonelle og den frivillige siden av samvirke. Etter hvert som kunnskapsgrunnlaget vokste, var det naturlig å søke informasjon fra dagens aktører.

Jeg vil rette en stor takk til Olav Sønderland, pensjonert politimester og mangeårig leder av Hovedredningsentralen både i Bodø og Stavanger, til politimester Hans Vik, til Sven Mollekleiv som har hatt flere roller i Norges Røde Kors, samt til Kari og Ola Skuterud, som begge gjennom flere tiår har vært engasjert i frivillig redningstjeneste og beredskapsarbeid, både nasjonalt og internasjonalt. Takk også til de iherdige og erfarne medarbeiderne hos Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) i Rogaland, Reidar Johnsen og Gry Evensen.

Kunnskapsrike og solide folk på Hovedredningsentralen Sør-Norge har levert viktig materiale og nyttige innspill. En særlig takk til tidligere redningsinspektør Stein Solberg, avdelingsdirektør Jarle Øversveen og redningsleder Andreas Bull.

En stor takk også til dyktige representanter for frivillige organisasjoner: Sverre Molven fra Odda Røde Kors, Arne Alsvik fra Norsk Folkehjelp Strand og Forsand, Ivar Anton Nøttestad fra Speidernes Beredskapsgruppe, Ture Bjørgen fra Rogaland Alpine Redningsgruppe og Ronny Pedersen fra Redningssselskapet. Takk også til tidligere distriktsleder i Rogaland Røde Kors, nå president i Norges Røde Kors, Thor Inge Sveinsvoll.

Takk til ordførere, rådmenn og andre beredskapsansvarlige i følgende kommuner: Eigersund, Forsand (nå Sandnes), Hol, Lindesnes (nå ny og større), Odda (nå Ullensvang) Rauma, Time, Ulvik og Vågå.

Og takk til landets fylkesmenn høsten 2020 i Agder, Rogaland, Vestland, Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken og Innlandet fylker. Fra 2021 er de alle statsforvaltere!

Sist, men ikke minst: Takk for oppmuntring, motivasjon, hjelp og støtte fra Roald Omdal og andre kolleger i Forskningens Hus, Stavanger Universitetssjukehus! Takken går til tidligere forskningsdirektør Stein Tore Nilsen, nåværende forskningsdirektør Svein Skeie og framfor alt medforfatter og nå som før den aller beste rådgiver og samvirkepartner Geir Sverre Braut.

Og Tarald på Oma kan legge til i sine fortellinger om gardens historie at heimahuset har vært en god skrivestue for denne avhandlingen.

## Sammendrag

Samvirke er en form for organisasjon med tradisjoner langt tilbake i tid. Samtidig er samvirke en arbeidsmåte for samarbeid og samhandling. Likevel er det noe mer og annet enn samarbeid og samhandling. Samvirke betyr også tillit og felles forståelse. Tradisjonelt er samvirke basert på frivillig og åpent medlemskap og demokratisk styring.

Samvirke har vært en grunnleggende arbeidsform for norsk redningstjeneste siden den ble formelt etablert i 1960-årene. Beslutningsgrunnlaget viser tydelig at basis for all redningstjeneste i Norge var en dypt forankret vilje til å hjelpe når ulykker skjer. Redningstjenesten angår hele samfunnet, og staten bruker egne ressurser samtidig som den legger til rette for at frivillige organisasjoner og private aktører kan bidra med sin kapasitet og sin kompetanse.

Samvirke som formalisert arbeidsform i redningstjeneste og beredskapsarbeid er unikt for Norge. Gjennom beredskapssamvirke er det utviklet hensiktsmessige og effektive samarbeidsformer mellom offentlige og frivillige ressurser, bygget på tillit, nærhet og lokalkunnskap.

Selv om dette er verdier og arbeidsmåter som burde være ideelle for å håndtere vanskelige situasjoner, er det trusler. De ytre truslene ligger i en samfunnsutvikling med stadig mer målstyring, sterkere profesjonalisering, utfordringer av det tillitsbaserte, og mer sentralisering og effektivisering. De indre truslene er konsekvenser av manglende kunnskap og forståelse, manglende helhetssyn og klarhet i roller, ansvar og ledelse.

Målet med denne avhandlingen er å se nærmere på beredskapssamvirke som arbeidsform, både i seg selv med sin historie og sine erfaringer og i lys av de truslene det står overfor.

Hovedproblemstillingen for dette arbeidet er: ***Hva karakteriserer samvirke som arbeidsform i redningstjeneste og beredskapsarbeid i Norge, og hvilke trusler står denne arbeidsformen overfor i dag?***

For å finne svar, måtte problemstillingen operasjonaliseres. Dette er gjort gjennom å stille forskningsspørsmål (FS). Disse spørsmålene er beskrevet og belyst i avhandlingens kunnskapsgrunnlag, søkt ytterligere forstått gjennom dokumentanalyser og intervjuer med informanter, drøftet i lys av ulike teorier og erfaringer, og forsøkt besvart i artiklene som denne avhandlingen er bygget på.

Spørsmålene er:

FS1

Hva forstås med samvirke som arbeidsform? Og hvordan skiller denne arbeidsformen seg fra samarbeid i allmenn forstand?

FS2

Hva er de frivillige organisasjonenes bidrag i redningstjeneste og beredskapsarbeid? Og hvordan er aktørenes egen forståelse av beredskapssamvirket?

FS3

Hvilken betydning har lokal kunnskap og lokal historie for medvirkning i beredskapsarbeidet?

FS4

Hvilken betydning har tillit og gjensidig respekt?

## FS5

Hvordan påvirkes samvirke av sentralisering og andre effektiviseringsreformer som berører beredskapsoppgaver?

## FS6

Hvilken betydning har rolleforståelse og ledelse for arbeidet med samfunnssikkerhet? Og hvordan kan kunnskap om rolleforståelse og ledelse i beredskapsarbeidet styrke samvirkegrunnet og dempe spenningen mellom sentrale direktiver og lokale aktører?

Seks artikler er resultatet av forskningsprosessen og dokumenterer den. Tabellen nedenfor gir en oversikt over artiklene, datagrunnet, formålet med analysen og forskningsspørsmål (FS) som er besvart.

Artikkel	Data	Analysens formål	FS
1. Samvirke, historisk og i beredskap, overordnet forståelse	Dokumenter	Overordnet perspektiv på utviklingen av beredskapssamvirke Samvirkeverdiene i sammenheng med organisering av arbeid	FS1 FS3 FS4
2. Frivillige organisasjoners forståelse og erfaring	Intervjuer med frivillige, vitenskapelig litteratur	Frivillige organisasjoners syn på beredskapssamvirke	FS2 FS1 FS3 FS4

3. Kommuners forståelse og erfaring	Intervjuer med utvalgte kommuners beredskapsledelse	Kommunenes syn på frivilliges medvirkning i beredskapsarbeid	FS2 FS3 FS4
4. Samordning og kriseledelse	Dokumenter, litteratur og intervjuer med fylkesmennene	Koordinering av kriseledelse mellom stat og kommune og mellom ulike aktører	FS6 FS4 FS2
5. Samvirke mellom frivillige og offentlige ressurser under omfattende kriser	Lokale rapporter samlet av «Instituttet for historisk forskning» ved krigsutbruddet i 1940, rapporter fra Koronakommisjonen i forbindelse med COVID-19	Sammenlikning av frivilliges innsats i 1940 og i 2020. Kvinnenes medvirkning. Kjønnsperspektivet i frivillig innsats.	FS3 FS4 FS2
6. Fortellinger om krig	Kildekritisk gjennomgang av de sivile krigsrapportene og fortellingene fra Instituttet for historisk forskning	Supplering av krigshistorien, med analyser av frivillig innsats.	FS3 FS4

De to siste artiklene gir en historisk bakgrunn med norske erfaringer om frivillige organisasjoners innsats i krisetider. Dessuten gir de grunnlag for å sammenlikne samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider.

Resultatene som framkommer, bekrefter langt på vei at truslene eksisterer. Med reelle trusler i en krigssituasjon blir behovet for lokale, handlekraftige fellesskap svært påtrengende. Ved trusler i fredstid, blir

beredskapsarbeidet mindre akutt, men ikke mindre viktig. Noe av det har med samfunnsutviklingen å gjøre: da trengs bevisstgjøring, kunnskap og politisk engasjement for å få fram alternativene. Noen utfordringer i dagens bilde handler om svikt i ledelse, samordning og kommunikasjon.

Strukturendringer, sentraliseringer og ulike effektiviseringsreformer vanskeliggjør samarbeid på tvers av det profesjonelle og det frivillige. Verdien av lokalkunnskap og helhetsperspektiv blir mindre synlig når det ikke er så lett å måle. Det samme gjelder det humane perspektivet, trangen til å hjelpe, som de frivillige organisasjonene er garantister for. Manglende kunnskap og fravær av møteplasser fører til mangelfull ledelse og dårlig samordning. For å utvikle samvirke som arbeidsform, trengs også kunnskap og øvelser – helst sammen.

## **Abstract**

*Samvirke* is a Norwegian word both for cooperation as a special way to work together, both with professionals and with volunteers in a kind of collaboration, and also a type of organisation with long traditions. Still, it is something more and different from cooperation and collaboration. *Samvirke* carries values as confidence and common understanding. By tradition, *samvirke* is based upon voluntary and open membership and democratic governance.

*Samvirke* has been an important way of cooperation for the Norwegian rescue service since it was formally organised during the 1960s. In preparatory documents, it was clearly expressed that the basis for rescue service in Norway was the deeply rooted willingness to help when accidents occur. The rescue services concern the whole society, and the state uses its own resources as well as making it possible for voluntary organisations and private actors to contribute with their capacity and competence.



*Samvirke* as a way of formalized cooperation in rescue service is unique for Norway. This special cooperation has developed relevant and effective ways of working together between official and voluntary resources, built on trust, closeness and local knowledge.

Even if these are values and forms of cooperation that might be ideal to be able to handle difficult situations, there are threats. The outer threats lie in the development of a society with more goal management, stronger professionalizing, challenges to the trust-based, and more centralizing and effectiveness. The inner threats are consequences of lack of knowledge and understanding, missing holistic view and ambiguity in roles, responsibility, and leadership.

The aim of this dissertation is a closer look into *beredskapssamvirke* as a way of working together, both in its history and experiences, and in confronting the threats.

The main thesis for this work is:

***What are the characteristics of samvirke as a way of working together in search and rescue work in Norway, and what are the threats towards this way of working together today?***

To find answers, the main thesis must be operationalized. This is done by formulating research questions (RQ). These questions are described and enlightened in the basic knowledge chapter, further understood through document analyses and interviews, discussed in the light of different theories and experiences, and answered in the articles that are results of the research.

The questions are:

RQ1

How is the understanding of *samvirke* as a way of working? And how is this way of working different from general cooperation?

RQ2

What are the contributions of the voluntary organizations in search and rescue work? And how is the participant's understanding of *samvirke* in search and rescue work?

RQ3

What kind of importance has local knowledge and local history for participating in the search and rescue work?

RQ4

What kind of importance has trust and mutual respect?

RQ5

How is the impact of centralizing and other structural reforms that concerns the search and rescue work?

RQ6

What kind of importance has role understanding and leadership for the societal security work? And how can knowledge about role understanding and leadership in search and rescue work strengthen the basic *samvirke* and loosen the tension between central directives and local actors.

Six articles are results of the research process and:

Article	Data	Aim of analysis	RQ
1. Samvirke, historically and in search and rescue, overall understanding	Documents	Overall perspective on the development of samvirke. The samvirke values and	RQ1 RQ3 RQ4

		organization of work	
2. Voluntary organization's understanding and experience	Interviews with voluntaries. Scientific literature	The ground-up view from voluntaries in samvirke	RQ2, RQ1 RQ3 RQ4
3. Understanding and experiences from the communities	Interviews with leaders from selected communities	Views from communities of the voluntary contribution	RQ2 RQ3 RQ4
4. Coordination and crisis management	Documents, literature and interviews with County Governors	Coordination of crisis management vertically and horizontally	RQ6 RQ4 RQ2
5. Samvirke / cooperation between voluntary and public resources in major crises	Local reports gathered by "Institute for historical research" at the outburst of the nazi occupation of Norway in 1940, reports from the Corona Commision about COVID-19 in 2020	Comparisons of the efforts of the voluntaries in the 1940 and 2020 crises. Efforts from the women and the gender perspective in voluntary work	RQ3 RQ4 RQ2
6. Narratives on war	Source critical analysis of the local war reports and the documentation from the Institute	Supplement to the war history, especially regarding the efforts from the civil society	RQ3 RQ4

	for historical research		
--	-------------------------	--	--

The last two articles give a historical background of the Norwegian experiences with the efforts of voluntary organizations in times with strong crises, especially war times.

The results both from these and from the other articles to a certain degree confirm that the threats exist. With real threats in a war situation, the need for local vigorous cooperation is urgent. As to threats in peacetime, the emergence preparedness work is less acute, but nevertheless important. Part of it has to do with the development of society: then we need consciousness, knowledge, and political engagement to enlighten the alternatives. Some of the current threats have to do with failures in leadership, coordination, and communication.

Structural changes, centralizing and different effectiveness reforms create difficulties for cooperation between the professional and the voluntary organizations. The value of local knowledge and a holistic perspective is not so easy to see when it is so difficult to measure. This also includes the human perspective, the need to help, where the voluntary organizations are the guarantors. The consequences of lacking knowledge and missing meeting places are failure in leadership and coordination. To develop *samvirke* as a way of working together, there is a need for knowledge and training, and the best is to do it together.

# Innhold

Forord .....	iii
Sammendrag .....	viii
Abstract.....	xii
Del I.....	1
1 Innledning .....	2
1.1 Bakteppet .....	2
1.2 Hva er beredskapssamvirke? .....	3
1.3 Samvirke som arbeidsform.....	4
1.4 Tillit og gjensidig respekt .....	5
1.5 Truslene mot beredskapssamvirke.....	6
1.6 Studiedesign.....	7
1.7 Egen erfaring: praktisk og teoretisk kunnskap .....	11
1.8 Oppbygging av avhandlingen.....	14
2 Kunnskapsgrunnlaget .....	16
2.1 Samvirke i historisk perspektiv .....	16
2.2 Samvirke som arbeidsform.....	20
2.3 Samvirke i beredskap .....	24
2.3.1 Beredskap .....	24
2.3.2 Beredskapssamvirkets historie.....	28
Redningsutvalget .....	29
Stortingsbehandlingen .....	31
Dagens beredskap.....	32
2.4 Frivillige organisasjoner .....	34
2.4.1 Frivillighet generelt og i beredskap spesielt.....	34
2.4.2 Frivillighet som ressurs og sosial kapital .....	38
2.4.3 Kjønnsperspektiv på frivillige organisasjoner.....	42
2.4.4 Ulike former for samarbeid mellom offentlige og frivillige ressurser ...	45
2.5 Lokalkunnskap som verdi i beredskapskommunen .....	48
2.5.1 Historien og geografien .....	48
2.5.2 Variasjon i meningsinnhold .....	50
2.5.3 Formelt ansvar .....	51

2.5.4	Bidrag til helhetsperspektiv .....	52
2.5.5	Spenning mellom det sentrale og det lokale .....	54
2.6	Tillit og gjensidig respekt .....	57
2.7	Behovet for samordning i kriser og beredskap .....	59
2.8	Kunnskap om organisering av arbeid og handlinger: fra Sundt til Sennett .....	63
3	Materiale og metoder .....	67
3.1	Tverrfaglighet som metode .....	68
3.2	Dokumenter som er benyttet .....	70
3.3	Informanter og informasjonsinnhenting .....	77
3.3.1	Ressurspersonene .....	77
3.3.2	Ledere i beredskapskommuner .....	79
3.3.3	Statsforvalterne .....	81
3.3.4	Ytterligere informasjonsinnhenting .....	83
4	Forskningsetiske vurderinger .....	86
5	Resultatene .....	90
5.1	Presentasjon av data .....	91
5.1.1	Ressurspersonene .....	91
5.1.2	Ledere for lokale frivillige organisasjoner .....	91
5.1.3	Beredskapskommuner .....	95
5.1.4	Statsforvalterne .....	97
5.1.5	Rapportene fra april dagene i 1940 .....	98
5.2	Presentasjon av artiklene .....	100
5.3	Forståelse av samvirke .....	106
5.4	Forståelse av frivillig innsats .....	109
5.5	Forståelsen av lokalkunnskap .....	113
5.6	Forståelse av ledelse, roller og samordning .....	115
6	Diskusjon .....	121
6.1	Beredskapssamvirke som unik arbeidsform .....	121
6.2	Trangen til å hjelpe: Frivillighetens betydning .....	123
6.3	Trusselbildet: hva truer beredskapssamvirket? .....	125
6.3.1	Samfunnsutviklingen .....	125
6.3.2	Frivillighet på nye områder. ....	127
6.3.3	For få øvelser og møteplasser .....	129

6.3.4	Det norske samvirkefenomenet i internasjonalt perspektiv.....	130
6.4	Fortsatt kunnskapsutvikling.....	132
6.5	Samordningens balansekunst og planleggingens verdi .....	134
6.6	Hvordan stimulere til frivillig innsats og hvordan bruke frivillige ressurser på best mulig måte? .....	139
7	Oppsummering.....	144
8	Referanser .....	152
8.1	Arkivkilder.....	152
8.2	Litteratur .....	152
Del II: Vedlegg og artikler.....		173

# **Del I**



# 1 Innledning

## 1.1 Bakteppet

I taler til unge tar jeg ofte med et viktig budskap fra *En sång om frihet*: «Så bygg en värld / en värld att leva i!». *Bygg en verden å leve i!* Kombinasjonen av Mikis Theodorakis' greske melodi fra 1962, Bo Setterlinds svenske oversettelse og Arja Saijonmaas finsksvenske sang og innlevelse setter det viktige budskapet inn i en grenseoverskridende og meningsfylt sammenheng. Dette budskapet og dets innramming er mitt mål og min motivasjon.

På samme måte som en musikalsk opplevelse rammer inn et budskap, vil jeg i denne innledningen gi temaet frivillighet i samvirke en innramming.

Men først noe om dagens samfunn.

Som et dirrende bakteppe til arbeidet med denne avhandlingen, har vi nettopp opplevd tre store hendelser som alle virker inn på samfunnssikkerheten. *COVID-19-pandemien*, som fremdeles pågår, har i bølger ført til stenging av samfunnsinstitusjoner over hele verden og brutale innskrenkninger av folks frihet, men også til høyere bevissthet om smitte og utvikling av forhåpentligvis frigjørende vaksiner. Et sentralt spørsmål er om vi kunne vært bedre forberedt. Pandemi har i lengre tid vært et mulig øvelsesscenario for beredskapsøvelser, men virkeligheten viste seg å være mye mer brutal enn noen øvelsesplanlegger hadde tenkt seg. Og det verden kanskje var minst forberedt på, var virkningen av strenge smittetiltak på samfunnsøkonomi og menneskenes sosiale liv. Læringen og forbedringen må derfor bygge på en helhetlig tenking med samspill mellom medisinske, teknologiske, psykologiske og samfunnsmessige erfaringer.

*Presidentvalget i USA* har vist hvordan demokratiet kan utfordres og angripes fra en som selv er en del av det. Demokratiske verdier og frie

valg angår også oss, og vi må være forberedt på at tilsynelatende sterke og velprøvde samfunnsstrukturer kan inneholde destruktive krefter, som en Pandoras krukke. Men nettopp i en situasjon med trusler mot demokratiet og de demokratiske verdiene er det viktig å styrke det og videreutvikle det. En måte å gjøre det på er å løfte fram verdigrunnlaget for samvirke.

Katastrofen sist vinter med *kvikkleireskredet i Gjerdrum* viste det norske beredskapssamvirket på sitt beste. Profesjonelle og frivillige ga alt. Lokalkunnskap var avgjørende, og «12 brantjenester ble som 1» (Brann- og redningssjef Anders Løberg til NRK 08.01.21). Denne hendelsen er blant de mange som bør gi tyngde og erfaring til diskusjonene omkring samfunnsplanlegging og krav som må settes for at våre lokalsamfunn skal være trygge.

De to verdensomspennende hendelsene kommer til å få store konsekvenser for samfunnsliv og arbeidsliv. Sammen med klimatrusselen kan de kanskje føre til positive endringer i folks bevissthet og levemåte, dersom vi klarer å ta inn over oss at det er en bærekraftig omstilling som skal til for å bygge en verden å leve i. Det gjelder selvsagt også hendelsen i Gjerdrum når årsaksforhold analyseres. Kvikkleireskredet i Gjerdrum synliggjør den lokale dimensjonen, og det illustrerer det nære forholdet mellom forebyggende tiltak og nødvendig beredskap. Og ikke minst: det kan stå som et eksempel på at beredskapssamvirket virker!

## **1.2 Hva er beredskapssamvirke?**

Denne avhandlingen handler om samarbeid i kriser og katastrofer, og om frivillige organisasjoners medvirkning i dette. Den norske, hardføre varianten kalles *samvirke*, og har vært formalisert i den norske redningstjenesten siden 1963 (St.meld.nr. 86 (1961-62)). I dagens organisasjonsplan for redningstjenesten beskrives det slik: «Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige organer,

*frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer, under ledelse og koordinering av to hovedredningssentraler og underordnede lokale redningssentraler»* (Justis- og beredskapsdepartementet 2015, HRS 2018).

Beredskapssamvirke er noe som utøves, en arbeidsform som trer i kraft når handling trengs i kritiske situasjoner, og et samarbeid mellom svært ulike aktører. De aktuelle politimestrene blir som ledere av en redningssentral, underlagt en annen instruks enn den de vanligvis har. Beredskapssamvirke er dermed et praktisk konsept hvor aktørene utøver en spesialkompetanse de kanskje ikke bruker til daglig, og bidrar i et unikt samarbeid for å løse en krise.

Hva skal til for å få dette til å fungere? Dette vil jeg prøve å finne ut av i denne avhandlingen. De grunnleggende verdiene i begrepet samvirke, kan gi noen svar. Aktørenes forståelse av dette, kan utdype svarene. Historien og politiske beslutninger kan også gi noen svar. Historien kan gi oss viktige fortellinger og referanser; politiske beslutninger er nedfelt i dokumenter som kan illustrere prosessene i samfunnet. Vitenskapen kan gi mange svar. Jeg vil søke etter den vitenskapelige kunnskapen som best kan opplyse, og som gir relevante grunnlag for analyse. Og jeg vil gjøre det i lys av mine egne erfaringer.

### **1.3 Samvirke som arbeidsform**

Siden samvirkebegrepet har flere betydninger, kan det være nyttig å studere både samvirke som organisasjonsform og samvirke som arbeidsform i historisk sammenheng. Hva skiller, og hva er felles?

Mitt utgangspunkt vil være at samvirke som *arbeidsform* bygger på de samme verdiene som historisk har formet samvirke som *organisasjonsform*. Et viktig kjennetegn ved samvirke som arbeidsform, er at det utøves der handlingen skjer, det vil si lokalt. Jeg vil skille mellom samvirke som arbeidsform, og samvirke som styringsprinsipp.

Samvirke som overordnet styringsprinsipp ble innført etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya i 2011, blant annet som et svar på at ressursene ikke fant hverandre. Det har vist seg vanskelig å forstå hvordan samvirke skal fungere som styringsprinsipp for hele det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet.

Samvirke som overordnet styringsprinsipp kan faktisk bli en trussel mot selve arbeidsformen fordi det reelle beredskapssamvirket ikke kan pålegges ovenfra, men må skapes der samvirket skal skje.

## **1.4 Tillit og gjensidig respekt**

I beredskapssamvirke er frivillige organisasjoner viktige supplement til de mer formelle institusjonene i samfunnet. De spenner over et stort spekter av mål og virkemidler. Forståelsen av frivillig innsats er nødvendig for å se helheten i beredskapssamvirket. I denne sammenheng omfatter den frivillige innsatsen først og fremst de frivillige organisasjonene som er de naturlige samvirkepartnerne i kriser og katastrofer.

Jeg ville se nærmere på betydningen av verdier som tillit og gjensidig respekt. Hva må til for at helheten, inkludert frivillige organisasjoner, skal fungere? Her er det snakk om ulike aktører som skal løse en krise sammen. Ulike aktører har ulike erfaringer og ulik kompetanse. Hvordan fungerer dette i beredskapssamvirket? Stoler de på hverandre? Klarer de å avklare arbeidsdelingen i samarbeidet?

Det er ikke nok at mennesker ønsker å hjelpe hverandre i ulykker og nød. Hjelparbeidet må organiseres slik at det lykkes også i de akutte situasjonene. Hvordan tenker de selv om dette? Hvilke erfaringer kan de formidle? Tillit og gjensidig respekt ser ut til å være viktige, men kanskje også sårbare verdier i beredskapssamvirke og beredskapsledelse. Jeg vil vite mer om dette.

Samvirke som arbeidsform er unikt for Norge. Beredskapssamvirket har sin forhistorie i landets geografi og folkets overlevelsessevne, og det har stått støtt gjennom gjentatte omorganiseringer av redningstjenesten og beredskapsarbeidet. Det er rotfestet i desentrale løsninger hvor frivilliges lokalkunnskap kan være avgjørende. Det har utviklet hensiktsmessige og effektive samarbeidsformer bygget på tillit og nærhet. Jeg vil se nærmere på hvor unikt dette er, og hvorfor og hvordan det er blitt slik.

Slik kunnskap er viktig når vi skal finne svar på de store spørsmålene som å redde liv og å bygge en bedre verden: hvorfor er ikke denne arbeidsformen mye mer utbredt?

### **1.5 Truslene mot beredskapssamvirke**

Med kjennetegn som lokal forankring, samarbeid mellom ulike aktører, tillitsbasering og gjensidig respekt, er det naturlig at det eksisterer trusler mot samvirke som arbeidsform. Trusselbildet endrer seg, men behovet er uansett stort for kunnskap og bevissthet om disse endringene. De ytre truslene ligger i en samfunnsutvikling med stadig mer målstyring og dermed vekt på det som kan måles, sterkere profesjonalisering, mer sentralisering og effektivisering, og samtidig uforutsigbare forsøk på å undergrave demokratiet. Slike utviklingstrekk skaper usikkerhet, utfordrer arbeidsformer der aktører med ulik bakgrunn utfyller hverandre med både praktisk og profesjonell erfaring, med både formell og lokal kunnskap og med en arbeidsform som er avhengig av gjensidig tillit og respekt. De indre truslene er konsekvenser av manglende kunnskap og forståelse, manglende helhetssyn og uklarhet i roller, ansvar og ledelse.

Hovedproblemstillingen i dette arbeidet er formulert slik: ***Hva karakteriserer samvirke som arbeidsform i redningstjeneste og beredskapsarbeid i Norge, og hvilke trusler står denne arbeidsformen overfor i dag?***

For å finne svar, måtte problemstillingen operasjonaliseres. Dette er gjort gjennom å stille forskningsspørsmål:

*FS1: Hva forstås med samvirke som arbeidsform? Og hvordan skiller denne arbeidsformen seg fra samarbeid i allmenn forstand?*

*FS2: Hva er de frivillige organisasjonenes bidrag i redningstjeneste og beredskapsarbeid? Og hvordan er aktørenes egen forståelse av beredskapssamvirket?*

*FS3: Hvilken betydning har lokal kunnskap og lokal historie for medvirkning i beredskapsarbeidet?*

*FS4: Hvilken betydning har tillit og gjensidig respekt?*

*FS5: Hvordan påvirkes samvirke av sentralisering og andre effektiviseringsreformer som berører beredskapsoppgaver?*

*FS6: Hvilken betydning har rolleforståelse og ledelse for arbeidet med samfunnssikkerhet? Og hvordan kan kunnskap om rolleforståelse og ledelse i beredskapsarbeidet styrke samvirkegrunnlaget og dempe spenningen mellom sentrale direktiver og lokale aktører?*

Disse spørsmålene er utgangspunktet for avhandlingens kunnskapsgrunnlag. De er sentrale i valg av materiale og metoder, de er ytterligere forstått gjennom dokumentanalyser og intervju med informanter, og de er drøftet i lys av ulike teorier og erfaringer. Forskningsprosessen har resultert i seks artikler.

## **1.6 Studiedesign**

Myndighetenes syn på samvirke framkommer gjennom overordnede politiske og administrative styringsdokumenter. Derfor inngår

dokumentanalyse som en vesentlig del av denne avhandlingen. Men de perspektivene på samvirke som kommer ovenfra, trenger ikke være i samsvar med oppfatningene hos lokale og regionale aktører i redningstjenesten og beredskapsarbeidet. For å få fram dette, er det benyttet ulike former for intervjuer med regionale og lokale informanter.

Dokumentstudiene har dermed først og fremst kastet lys over utviklingen av beredskapsarbeid og samfunnsikkerhet sett ovenfra. Erfaringer og kunnskap sett nedenfra har vært med på å danne et helhetlig bilde. I tillegg til bakgrunnsamtaler med erfarne beredskapsaktører, er det innhentet data fra informanter gjennom tre relevante informantgrupper: representanter for de frivillige organisasjonene, beredskapsledelsen i utvalgte kommuner, samt landets fylkesmenn.

Det grunnlagsmateriale som her er beskrevet, er supplert med analyser av historiske dokumenter som gir innsikt i norske frivillige organisasjoners innsats i en av de største krisesituasjoner i landet i nyere tid, nemlig nazistenes angrep på Norge i 1940 og de utfordringene som de lokale sivilsamfunn da stod overfor.

For å belyse og prøve å finne svar på hovedproblemstillingen, har jeg og samlet kunnskap som inkluderer egne erfaringer og bidrag. Min kunnskap om frivillighet i samvirke består derfor av eget livsverk, supplert med eksempler, nærlesing og andre dokumentstudier, samt empirisk materiale fra samtaler og intervjuer med erfarne beredskapsledere i stat, kommuner og frivillige organisasjoner. De teoretiske forankringene har jeg søkt i litteratur om utviklingen av samvirke som samfunnsfenomen og i teorier om arbeid, arbeidsorganisering, arbeidsfellesskap og ledelse, i historisk og nyere litteratur om lokalsamfunn og lokalkunnskap, i litteratur om frivillige organisasjoner og i teorier om sosial kapital og tillit. Gjennom arbeidets gang viste det seg og nødvendig å analysere funnene i et historisk perspektiv.

Denne kunnskapsinnhenting har resultert i seks artikler som er med på å legge grunnlaget for avhandlingen. Den første artikkelen gir en historisk framstilling av samvirke som arbeidsform i beredskap, og av samvirke generelt. Her er nærlæsing av offentlig tilgjengelige skriftlige kilder om redningstjenesten, samt litteratur om samvirkets historie, viktige metodiske tilnærminger.

For å supplere dette mer overordnede og historiske bildet, var det viktig å få fram aktørenes egne perspektiver: å studere det nedenfra. Den andre artikkelen bygger derfor på intervjuer med representanter for de frivillige organisasjonene som sentrale aktører i beredskapssamvirke. Hovedtemaet var å få de frivilliges framstilling av hvordan samvirket fungerer, og hva som motiverer dem. I artikkelen er de frivilliges utsagn satt inn i en teoretisk sammenheng med hovedvekt på Richard Sennetts sosiale triangel (Sennett, 2012). Det sosiale triangel er en tankemodell som forklarer samspillet mellom faktorer som er viktige for at en uformell organisasjon skal lykkes: gjensidig respekt, opptjent autoritet og samarbeid gjennom en krise.

En annen innfallsvinkel til «nedenfra»-perspektivet var å innhente informasjon og data fra kommunene. Et strategisk utvalg av kommuner ble kontaktet, og intervjuer ble foretatt med beredskapsledelsen i ni kommuner; det vil si ordfører, rådmann og eventuelt egne beredskapsansvarlige. Hovedtemaet var å få fram forventninger til og erfaringer med de frivillige organisasjonene, og med det lokale samvirke. Det teoretiske utgangspunktet var her lokalsamfunnskunnskap og lokalt samarbeid. Det finnes en del nyere forskning som bidrar til å belyse både kommunenes rolle og samarbeid med frivillige organisasjoner (se for eksempel Gjerde & Winsvold, 2017). I tillegg har jeg også her benyttet Richard Sennetts arbeid. Dessuten har Eilert Sundts historiske arbeider vært en inspirasjonskilde.

I den fjerde artikkelen belyses ulike samspill og samarbeidsformer mellom det sentrale og det lokale nivå. I en stor hendelse som COVID-



19, er samspillet mellom det sentrale og det lokale ansvaret avgjørende, både for forståelse og kommunikasjon. Statsforvalterne (tidligere fylkesmenn) har et viktig samordningsansvar mellom stat og kommuner spesielt i beredskapssituasjoner, og landets statsforvaltere er intervjuet om sine aktiviteter i pandemiens første fase. Den teoretiske forankringen her er hentet fra de utfordringene slik samordning møter: uavhengighet, eller kommunenes selvstendighet, tillit og lojalitet.

Den femte og sjette artikkelen belyser den historiske bakgrunnen for frivillige organisasjoners beredskapsinnsats i Norge. Fortellinger fra krigsutbruddet i 1940 gir dypere forståelse for organisert sivil hjelpeinnsats i omfattende lokale krisesituasjoner, også i et kjønnsperspektiv. De dokumentanalysene som her er gjort, gir også grunnlag for å sammenlikne samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider. Her er det nyttet til å sammenlikne frivillig innsats og påvirkning på sivilsamfunn lokalt ved krigsutbruddet i 1940 med pandemiutbruddet i 2020.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over artiklene, datagrunnlaget, formålet med analysen og forsknings spørsmål som er besvart:

Artikkel	Data	Analysens formål	FS
1. Samvirke, historisk og i beredskap, overordnet forståelse	Dokumenter	Overordnet perspektiv på utviklingen av beredskapssamvirke Samvirkeverdiene i sammenheng med organisering av arbeid	FS1 FS3 FS4
2. Frivillige organisasjoners forståelse og erfaring	Intervjuer med frivillige, vitenskapelig litteratur	Frivillige organisasjoners syn på beredskapssamvirke	FS2 FS1 FS3 FS4

3. Kommuners forståelse og erfaring	Intervjuer med utvalgte kommuners ber	Kommunenes syn på frivilliges medvirkning i beredskapsarbeid	FS2 FS3 FS4
4. Samordning og kriseledelse	Dokumenter, litteratur og intervjuer med fylkesmennene	Koordinering av kriseledelse mellom stat og kommune og mellom ulike aktører	FS6 FS4 FS2
5. Samvirke mellom frivillige og offentlige ressurser under omfattende kriser	Lokale rapporter samlet av «Instituttet for historisk forskning» ved krigsutbruddet i 1940 Rapporter fra Koronakommisjonen i forbindelse med COVID-19	Sammenlikning av frivilliges innsats i 1940 og i 2020. Kvinnenes medvirkning. Kjønnsperspektivet i frivillig innsats	FS3 FS4 FS2
6. Fortellinger om krig	Kildekritisk gjennomgang av de sivile krigsrapportene og fortellingene fra «Instituttet for historisk forskning»	Supplering av krigshistorien med analyser av frivillig innsats	FS3 FS4

### **1.7 Egen erfaring: praktisk og teoretisk kunnskap**

Grunnlaget for arbeidet er min egen reise fra å være aktør, tilskuer og medspiller til å søke etter mer kunnskap om virkeligheten og forståelse av sammenhengene. I løpet av denne reisen har jeg fått og brukt faglig kunnskap, lederkunnskap og samfunnskunnskap. Gjennom min tid som fylkesmann i Rogaland har jeg også bidratt til at andre får et bedre kunnskapsgrunnlag for et langt bredere felt enn beredskapsamvirke,

nemlig samfunnssikkerhet som kunnskaps- og forskningsfelt. Det første studiet i samfunnssikkerhet i Norge, ble åpnet ved daværende Høgskolen i Stavanger i august 1999 som en direkte konsekvens av en samarbeidsprosess hvor jeg som fylkesmann var en av pådriverne.

Da jeg tiltrådte som fylkesmann i Rogaland i 1993 var beredskapsfeltet fragmentert, og preget av krisetenking fra den kalde krigen. Men etter hvert handlet det for eksempel om «Beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen», som var tittelen på et foredrag jeg holdt på Høgskolen i Stavanger i mars 1996. Det skjedde mye i tidsspennet fra da jeg fikk være med «inn i fjellet» til de militæres domene og hemmeligheter, og til vi kunne gå ut av fjellet, se landskapet og erkjenne at beredskap var et felles samfunnsansvar. Entusiasme og motivasjon ble skapt gjennom ulike varianter av Øvelse Rogaland, hvor orkanen Tora feide over alle kommuner, og hvor kommunene både kunne konkurrere med og lære av hverandre. I Øvelse Rogaland var alle kommunene, fylkeskommunen, statlige etater og ulike organisasjoner med.

Begrepet samfunnssikkerhet vokste fram etter hvert som flere aktører så behovet både for felles beredskap og krisehåndtering, ikke minst utløst av flommen på Østlandet i 1995 og myndighetenes oppfølging av den (St.meld. nr. 37 (1995-96)). Ved Høgskolen i Stavanger hadde man beredskapsrelaterte studier både innen teknisk-naturvitenskapelig fag og innen økonomi-kultur- og samfunnsfag. Forslaget om å samle disse med tilbud om to studieretninger, og å søke om etablering av 2-årig påbyggingsstudium i samfunnssikkerhet, ble behandlet av styret 12. mars 1997, sendt til daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og aktivt fulgt opp. I styredokumentet vises det til kontakt med Fylkesmannen i Rogaland og Direktoratet for sivilt beredskap og det grundige forarbeidet som var gjort.

*«Det har vært enighet om at studiebetegnelsen «Samfunnssikkerhet» var best dekkende for det området en ville favne om innenfor beredskapshensyn i samfunnsplanleggingen. Det dreier seg om å skape*

*et robust samfunn som er forberedt på å kunne takle vanskelige og kritiske situasjoner. I den sammenhengen vil en også komme inn på og skape forståelse for betydningen av totalforsvaret.» (Saksframlegg til styret ved HiS, 12/3 1997 s 3. (Aasland, 1997).*

Det nye studietilbudet fikk etter hvert finansiering, og startet opp høsten 1999 med gledelig mange søkere. Jeg kunne i min hilsmingstale ved åpningen av studiet vise til hendelser og øvelser, og legge vekt på behovet for mer kunnskap, bredere kompetanse og flere som kan noe om håndtering av krisesituasjoner. Og da Høgskolen i Stavanger fikk universitetsstatus i 2005, med samfunnssikkerhetsstudiet som en av det nye universitetets hovedpilarer, kunne jeg i min hilsmen til det nyskapede universitetet både understreke ansvaret med å være i front når det gjelder mer kunnskap om samfunnssikkerhet og risikostyring, og framholde mulighetene ved å kople profesjonsutdanningene til et universitet- og forskningsmiljø.

Arbeidet med utviklingen av studietilbud i samfunnssikkerhet har hatt positive ringvirkninger. Et tiltak som har sprunget ut av dette arbeidet, er etableringen av årlige samfunnssikkerhetskonferanser ved Universitet i Stavanger. Den første var i januar 2004, og planleggingsgruppa for konferansene gjenspeiler fremdeles de aktørene som var pådriverne og det mangfoldet de representerer.

Gjennom samfunnssikkerhetsstudiet ved Universitetet i Stavanger, hadde samfunnssikkerhet som kunnskapsfelt, forskningsfelt, forvaltningsfelt og praksisfelt fått en fornybar kilde for kunnskapsbehovet! Dette bekreftes ikke minst i den nyeste læreboka på feltet, forfattet av forskere fra nettopp dette miljøet (Njå mfl, 2020).

Kunnskap viste seg her også å være nødvendig for å bygge «en värld att leva i».

## **1.8 Oppbygging av avhandlingen**

Samvirke i beredskap er en arbeidsform som gir styrke og skaper trygghet i vanskelige situasjoner, men som også er sårbar.

Hovedspørsmålet i avhandlingen er å finne ut hva som karakteriserer samvirke som arbeidsform i redningstjeneste og beredskap i Norge, og hvilke trusler denne arbeidsformen står overfor i dag. Jeg har valgt å studere dette både fordi jeg gjennom mange år, og på flere nivå i samfunnet, har arbeidet med å skape trygghet og sikkerhet. Samtidig har jeg erfart at et solid kunnskapsgrunnlag og en vitenskapelig og erfaringsmessig basert felles forståelse er nødvendig for å få mennesker til å samarbeide på gode og konstruktive måter. Det har derfor vært et viktig mål å sikre fundamentet for beredskapssamvirke, slik at det både kan overleve og styrkes.

For å finne svar på hovedspørsmålet, presenterer jeg først et kunnskapsgrunnlag. Det beskriver og belyser samvirke, frivillige organisasjoner og betydningen av lokal kunnskap. I kunnskapsgrunnlaget ligger også beskrivelser av de truslene beredskapssamvirket står overfor, men kanskje først og fremst bolverket mot truslene og de grunnleggende verdiene som beredskapssamvirket bygger på: tillit og gjensidig respekt. Truslene kommer tydeligere fram i resultatkapitlet hvor forståelsene av de ulike elementene synliggjøres. Relevant kunnskap om krisehåndtering, og særlig samordning og kommunikasjon mellom nivåer og aktører er tatt med. Dokumenter, forskningsrapporter og litteratur om emnene danner grunnlaget for denne beskrivelsen.

En sentral utfordring er at vitenskapelig innsikt i store spørsmål som samfunnssikkerhet, er avhengig av godt tverrfaglig arbeid. Selvsagt er enkeltfagene som historie, samfunnsvitenskap og organisasjonsvitenskap viktige, men fordi for eksempel samfunnssikkerhetsutfordringene må løses i fellesskap, så bør også kunnskapsgrunnlaget for å finne løsningene avspeiles i faglige fellesskap

og tverrfaglig arbeid. Her er det mye igjen å lære for å få et beste mulig analysegrunnlag, og ikke ende opp i «silotenking».

De viktigste tenkerne i mitt kunnskapsgrunnlag er Eilert Sundt og Richard Sennett. De har begge levert opplysende bidrag til kunnskap om organisering av arbeid, det lokale perspektivet og samarbeid mellom aktører med ulik kompetanse.

I kapitlet om materiale og metoder redegjør jeg for datainnsamlingen og utvelgelsen av informanter.

I kapitlet om resultatene presenteres så funnene og hvordan elementene i beredskapssamvirke er forstått. Det gjelder samvirke, frivillig innsats, verdien av lokalkunnskap, verdien av tillit og forståelsen av ledelse, roller og samordning.

Diskusjonskapitlet utdyper hovedproblemstillingen og de spørsmålene som skal gi svar på dette. Trusselbildet for beredskapssamvirke diskuteres, og jeg forsøker å gi noen svar på bakgrunn av den kunnskap som er innhentet.

## 2 Kunnskapsgrunnlaget

I dette kapitlet presenteres et kunnskapsgrunnlag for bedre å kunne forstå og analysere beredskapssamvirke. Kapitlet er bygget opp etter den samme strukturen som forskningsspørsmålene er stilt. Disse spørsmålene dreier seg om samvirke, beredskap, frivillige organisasjoner, lokalkunnskap, tillit og samordning av krisehåndtering. Kapitlet avsluttes med beskrivelser av kunnskap om arbeid og handlinger som er hentet fra to av de tenkerne som har inspirert meg gjennom arbeidet med avhandlingen: Eilert Sundt og Richard Sennett.

Meningen med dette kapitlet er både å avgrense temaet og gjøre det operativt og dermed gi grunnlag for analyse og drøfting av hva som karakteriserer samvirke som arbeidsform i redningstjeneste og beredskapsarbeid i Norge, og hvilke trusler denne arbeidsformen står overfor i dag.

### 2.1 Samvirke i historisk perspektiv

Samvirke er noe mer og annet enn samarbeid. Samvirke er også noe mer og annet enn en tradisjonell organisasjonsform. Det praktiske fellesskap har gjennom historien vært tuftet på erkjennelsen av at det ligger en egen nytte i et gjensidig samarbeid med andre. *«I dag deg, i morgen meg.»* (Opedal, 1965). Denne gjensidigheten er grunnlag for foreninger og organisasjoner med kollektivt ansvar, for eksempel ved brann og naturkatastrofer (Espeli, 2018a og 2018b). Samtidig ble dette vevet sammen med samvirketenkingen som vokste fram på 1800-tallet både i Norge og i andre land (Johnstad, 1998).

Ikke uten grunn er slike lokale gjensidige etableringer omtalt som *«en øvelse i demokrati: et sted hvor allmuen lærte sig talens og pennens brug, så bønder kunne hamle op med den gamle elite på den politiske arena»* (Feldbæk, Løkke og Jeppesen, 2007).

Brannkassene var basert på demokratiske styringsprinsipper der hvert medlem hadde én stemme (Espeli, 2018a). En slik folkelig og demokratisk styringsform finner vi i Norge etter hvert i det mer organiserte samvirket. Reformatoren og samvirketenkingens far, Robert Owen (1771-1858), var vitne til de sosiale ulempene ved den industrielle revolusjon, og formulerte og praktiserte en visjon basert på gjensidig hjelp og sosial likhet: «New World Order». Kortere arbeidstid, utdanning og gode boligforhold var viktige krav (Sennett, 2012; WCML, besøkt 2021).

Owens ideer inspirerte 28 vevere i den engelske byen Rochdale. De etablerte i 1844 et forbrukerlag basert både på praktiske hensyn og på idealistiske motiver. Det var frivillig og hadde åpent medlemskap, demokratisk styring (ett medlem, en stemme), begrenset rett på andelsinnskuddet og fordeling av overskuddet etter det enkelte medlems bruk av laget. Tilbud om utdanning, samt politisk og religiøs nøytralitet var også viktige krav. Kravet om politisk og religiøs nøytralitet provoserte Karl Marx, som mente at politisk nøytralitet ikke fantes. Sennett hevder imidlertid at Owens versjon av sosialisme, med blant annet toleranse for ulikhet i arbeidet, ble en grunnleggende tekst for sosialdemokratiet (Samvirkeutvalget, 1995; Johnstad, 1998; Sennett, 2012).

Historikeren Gunnar Roalkvam sier om det økonomiske samvirkets lange tradisjoner i Norge at *«dugnad til felles nytte eller for å hjelpe enkeltmennesker i lokalsamfunnet, har vært et verdifullt element i kulturen vår»*. Han sier videre at de fleste samvirketiltak var praktisk motivert ut fra en forståelse og egeninteresse av gjensidig hjelp, og selv med mekanisering og nye driftsformer *«lå det også en moralsk motivasjon for praktisk samvirke mellom mennesker.»* (Roalkvam, 2000, s 13).

Mange av datidens folkeopplysere dro til Rochdale for å se nærmere på samvirkefenomenet. Eilert Sundt var der i 1862, og ble en aktiv talsmann



for etablering av forbruksforeninger her hjemme (Johnstad, 1998). Det er grunn til å tro at Rochdale-vevernes pionerarbeid innen samvirke, ga inspirasjon til Sundts respekt for det lokale fellesskapet, og hans tanker om det norske arbeid (Sundt, 1864 (1975)).

Som en kuriositet kan nevnes at også Arne Garborg i artikkelen «Ei røe om samyrke» i *Den 17 Mai* i 1911, skriver om hvor mye dyrere det er med handel av landbruksvarer (særlig kjøtt), når det er så mange mellomledd som skal tjene penger.

*«Grunntanken i kooperasjonen er no den aa greie seg forutan desse millommenn»* (Garborg, 1911).

For å forstå framveksten av organisasjonsformen samvirke, trengs både historiske kilder og lokallhistoriske beretninger. I historiefaget skilles mellom levninger og beretninger. Selv om levninger i utgangspunktet er tydelige spor av fortid og beretninger kan være mer eller mindre troverdige, kan det like gjerne være to ulike måter å bruke materialet som kilder på (Sandmo, 2015). Slik sett blir for eksempel Eilert Sundts arbeider både en beretning om Norge på 1850-tallet og en levning av Sundts tid og miljø.

I spennet mellom den voksende selvstendighet i Norge i første halvdel av 1800-tallet og de samtidige påvirkningene fra den industrielle revolusjon med kapitalisme og effektiv bruk av arbeidskraft som kjennetegn, var det en overlevelsesmekanisme å stå sammen lokalt og etter hvert faglig. Inspirasjonen fra Robert Owens idéer og fra Rochdale-pionerne var tydelig.

Norges Vel hadde tidlig engasjert seg i samvirke som en medeierstyrt organisasjonsform, og opprettet Samvirkeutvalget i 1910. Her ble de norske samvirkevirksomhetene innen landbruk, forbruk og bolig samlet, først og fremst for å fremme kunnskap og drive opplysningsvirksomhet på alle nivå i samfunnet. Det ble etablert studier og forskningsprogram, og på 1960- og 70-tallet ble det også satset på samvirke på nye områder,

som håndverk, husflid, småindustri og reindrift. De norske samvirkeorganisasjonene og Norges Vel samarbeidet også om utvikling av samvirke i utviklingsland (Kaus, 1996). Norges Vel var utvilsomt den viktigste utviklingsorganisasjonen for kunnskap, samarbeid og opplysning om samvirketenkingen i Norge fram til begynnelsen av 2000-tallet. Et konkret og etterlengtet resultat av organisasjonens og Samvirkeutvalgets arbeid var Stortingets vedtak om en egen lov om samvirke i 2007 (Justis- og politidepartementet, 2007).

Ordet samvirke betyr å arbeide og virke sammen (Harper, 2017). Norrønt «virki» er også stammen til «yrke», og forteller om å være i arbeid, være virksom, å ha virkning og å ha et virkefelt. (de Caprona, 2013; Guttu, 1998). Begrepet samvirke gir derfor mening både når det gjelder samvirke som organisasjonsform, og i den betydningen som er temaet for denne avhandlingen, nemlig samvirke som arbeidsform i redningstjeneste og krisehåndtering.

Selv om beredskapssamvirke og organisasjonssamvirke ikke er det samme, er de grunnleggende verdiene de samme. Ett av kjennetegnene er forankring nedenfra. Som organisasjonsform er samvirke forankret i verdier som medeierskap, demokratisk kontroll, rettferdig fordeling, åpenhet og kunnskap. En organisasjonsform som passer for mange virksomheter og foretak, og som er høyst levende den dag i dag. Som arbeidsform er samvirke en brobygger mellom offentlig og privat innsats i et unikt samarbeid hvor verdien ligger i å forene egennytte med fellesnytte.

Samvirketenkingen blir dermed et utgangspunkt for organisering av arbeid og samarbeid, enten det handler om fredelige aktiviteter i folks hverdag som forsikring, matproduksjon, forbruk og bolig, eller det handler om innsats i kriser og katastrofer. Kunnskapsgrunnlaget for begge betydningene av samvirke finnes i historiske og lokalhistoriske dokumenter og forskning. Supplert med teorier og forskningsbasert kunnskap om organisering av arbeid, om å virke sammen i kritiske

situasjoner og om formell og uformell kompetanse hos profesjonelle og frivillige aktører, har vi et kunnskapsgrunnlag for å forstå samvirke.

## **2.2 Samvirke som arbeidsform**

Det finnes svært mye forskning om arbeid og arbeidsorganisering. Ut fra organisasjonsteorier som dekker fellesskap i arbeid generelt, har jeg gjort et utvalg for best mulig å kunne belyse arbeidsorganiseringen i rednings-samvirke. Jeg har lagt særlig vekt på organisasjonsteorier som springer ut fra sosiologisk tenking (Emile Durkheim, 1933; Max Weber, 1947; Talcott Parsons, 1951; March & Simon, 1958; Hanna Arendt, 1996; Amitai Etzioni, 1966).

Redningsarbeid er i sin natur preget av spontanitet: det at noen gjør det de kan der og da. Likevel er samvirke i rednings- og beredskapsarbeid kjennetegnet ved planlagt organisering og forutsigbar tilgang til beredskapsaktører som kan rykke ut på kort varsel og vet hva de skal gjøre i det fellesskapet som kalles redningstjenesten. Innebygget i dette ligger samvirkets evne til å improvisere (Schieffloe, 2021).

Noen av aktørene i rednings- og beredskapsarbeidet er profesjonelle ansatte i en organisasjon som har dette som sin hovedoppgave. Men for de frivillige er dette arbeid eller handlinger utenom annet arbeid, forankret i en samvirkeavtale og basert på lokal og faglig kompetanse. I samvirke utgjør de en unik organisasjonsform som ikke så lett lar seg innpasse i et tradisjonelt organisasjonskart. Men den må fungere.

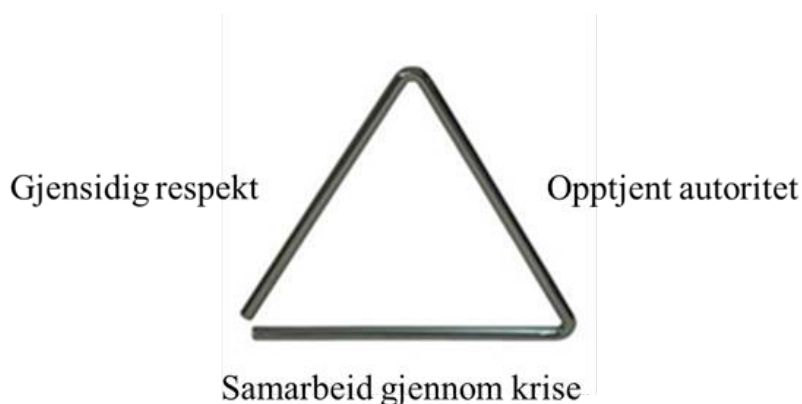
Forskning om effektivitet i arbeidsorganisering har vist at folk yter mer i arbeidslivet når det er respekt og forståelse for sosiale normer, når ledelsen er demokratisk, når informasjonen er god og tydelig og når det er tillit mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Både medbestemmelse og økonomisk og sosial belønning er positive virkemidler som står i kontrast til fortidas samlebåndsarbeid og slavearbeid (Etzioni, 1966).

Filosofen Hanna Arendt skiller mellom tre typer menneskelig virksomhet: arbeid (*labour*), produksjon (*work*) og handling (*action*) (Arendt, 1996). Hun belyser den grunnleggende arbeidsaktiviteten opp mot det moderne teknologiske samfunnet. Det er handlingsbegrepet som blir mest treffende i studiet av beredskapssamvirket. En produksjons- eller arbeidsprosess er forutsigbar, mens *«forestillingen om at bare det jeg er i stand til å lage blir virkelighet, blir stadig gjendrevet av forløpet av de hendelsene som har oppstått gjennom handling, der ingenting inntreffer oftere enn det absolutt uventede»* (ibid.). Menneskenes evne til handling innebærer et møte med det uforutsigbare. En slik erkjennelse gjør det lettere å forstå handlingene for eksempel i en akutt redningssituasjon.

Hanna Arendt inspirerte blant andre en av sine studenter, sosiologen Richard Sennett, til å tenke ut over de tradisjonell arbeids- og organisasjonsteoriene når det gjelder arbeid og samarbeid. Han drøfter forutsetningene for at menneskene klarer å arbeide, og de tekniske og sosiale ferdighetene som er nødvendig for å få det til (Sennett, 2009). Han følger opp samarbeidsperspektivet gjennom en teoretisk modell kalt «det sosiale triangel» (Sennett, 2012). Det sosiale triangel viser balansen mellom en organisatorisk kommandolinje og større handlingsfrihet for den enkelte, samt balansen og spenningen mellom konkurranse og samarbeid. Modellen bygger på organisatoriske verdier som vanligvis ikke måles eller anerkjennes i et system som vektlegger effektivitet, formell struktur og profesjonalitet.

Uten å trekke sammenlikningen for langt, er det verdt å merke seg at et triangel ikke bare er en geometrisk figur, men også et musikkinstrument. Figuren nedenfor viser derfor musikkinstrumentet triangel, et instrument som gir klang når det håndteres av en god hånd, det vil si god ledelse, og som da med sitt eget samspill også er en samspiller med andre instrumenter. Meningen med det sosiale triangel er at det er klangen mellom de tre sidene som gjør at det fungerer.

**Figur 1: Sennetts sosiale triangel**



Sennetts sosiale triangel fanger opp behovet for og verdien av samarbeid og samordning. Tenkemåten fanger også opp de mer uformelle sidene ved fellesskap i arbeid og organisasjoner. For eksempel er det mye som tyder på at strukturelle endringer eller tvungne sammenslåinger av organisasjoner sjelden gir bedre arbeidsforhold. Men tillit er avgjørende for å oppnå nyttige og velfungerende samarbeid (Knudsen, 2013).

Organisasjonsteoretikeren Karl E. Weick legger vekt på at en organisasjon som skal håndtere en krisesituasjon må ha evne til å improvisere, og et verdigrunnlag og samarbeidsform som er bygget på respekt og tillit (Weick, 1993).

I sine analyser av autoritet (herredømme) rendyrker Max Weber tre typer: det legale (lovlige), det tradisjonelle (patriarkalske) og det karismatiske (herskeren). Dermed unngår han den formen for autoritet som Sennett viser i det sosiale trianget, nemlig den opptjente autoritet. Her kan det ligge en forklaring på at tradisjonell organisasjonsteori har problemer med å fange opp det uformelle (Weber, 1971).

Andre sosiologer har satt ord på det faktum at folk trenger hverandre i praktisk arbeid, ofte bare fordi de er ulike og kan utfylle hverandre. Uttrykkene nærhet, likhet og komplementaritet beskriver forholdene i sosial samhandling, hvor nærhet og likhet er viktig for å forstå hverandre. Men også komplementariteten kan ha betydning for å få arbeidet gjort, nettopp fordi det trengs ulik kompetanse (Aubert, 1964; Durkheim, 1933).

Aubert viser hvordan systemene, eller organisasjonsstrukturen, bindes sammen av verdifelleskap, av interessefelleskap, og av at de trenger hverandre fordi de er ulike. Å kunne realisere verdier og interesser i en samarbeidssituasjon avhenger av at aktørene forstår og erkjenner denne ulikheten, og at denne erkjennelsen ikke skaper avstand (Aubert, 1964).

Dette er også kjernen i beredskapssamvirket. Aktørene har felles verdier i redningsprosessen. De har ulik kompetanse, men de respekterer nødvendigheten av å samarbeide, for å lykkes i situasjonen.

I en artikkel om tillitens risiko viser Tore Bakken til tid som meningsdimensjon i analyser av tillitsbegrepet. For å forstå tillit som en sosial mekanisme, må man akseptere å ikke ha full informasjon om fremtiden. Dette er relevant i krisesituasjoner. «*Tillit forsøker å anskueliggjøre fremtiden, men ikke virkeliggjøre den*» (Bakken, 2016). I krisehåndtering og øvinger er det en grunnleggende erkjennelse at ingen krise er lik den forrige.

Sennetts sosiale trianget bygger på at samordning knytter seg til både formelle og uformelle relasjoner i organisasjonene. Ulike erfaringer og

verdier arbeider sammen, og samarbeidet må dermed ses i sammenheng med respekt og autoritet. Derfor må det teoretiske grunnlaget for denne samarbeidsformen inkludere verdier og relasjoner som bygger opp tillit. På denne måten kan det sosiale triangellet bidra til å forstå betydningen av lederskap bygget på samordning, snarere enn av kommandolinjer og kontroll. Grunnleggende tillit er og avgjørende for evnen til å lede i usikkerhet. Dette vises i nyere arbeid om kriseledelse (Owen m fl, 2015, Schiefloe, 2021; Kruke & Olsen, 2012; Ahern & Loh, 2020).

Gjennom denne litteraturen og disse analysene av arbeid og handling, dannes et kunnskapsgrunnlag for bedre forståelse av hvordan og hvorfor beredskapssamvirket kan fungere. Det gir også en dimensjon, eller en klang, for å oppfatte hvorfor samvirke i denne sammenheng er noe annet og mer enn tradisjonelt samarbeid.

## **2.3 Samvirke i beredskap**

### **2.3.1 Beredskap**

Noen hendelser i et samfunn er såpass inngripende at de fører til endring både i begrepsinnhold og struktur. Det har også skjedd gjennom den norske forvaltningshistorien. Det sentrale departementet for beredskap het fra 1818 til 2012 Justis- og politidepartementet. Fra 1. januar 2012 heter departementet Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg ble samvirkeprinsippet løftet opp som ett av de overordnede nasjonale prinsippene for samfunnssikkerhet.

Disse endringene kom som en direkte konsekvens av terrorangrepene mot Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011, og er et uttrykk for at regjeringen Stoltenberg II ønsket å styrke og tydeliggjøre departementets

rolle som samordningsdepartement for samfunnssikkerhet og beredskap (Regjeringen.no, 2017).

Beredskap som begrep er ikke alltid like lett å definere. Regjeringen definerer beredskap slik i Meld. St. 5 (2020-2021): «*Planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskete hendelser (både tilsiktet, uønsket handling og utilsiktet, uønsket hendelse) slik at konsekvensene blir minst mulig.*» Aven m.fl. definerer det slik: «*Alle tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak som skal redusere konsekvensene av inntrufne hendelser.*» (Aven mfl., 2004).

Beredskapsbegrepet er hverken verdinøytralt eller kunnskapsnøytralt. Det sier noe om tiltak for å hindre eller begrense uønskete hendelser og handlinger, men ikke noe om hva slags hendelser og handlinger. Det samme kan sies om speidernes motto: «Vær beredt!». Det er viktig å være bevisst på at noe kan skje, men ingen kan vite konkret hva som kan skje. Da må man forberede seg på det som mest sannsynlig kan skje, vel vitende om at heller ikke sannsynlighetsberegninger er verdinøytrale eller fagnøytrale.

Begrep som sannsynlighet, risiko og trussel er uansett viktige faktorer i en beredskapssammenheng. Det samme er begrep og verdier som stimulerer til fellesskap og felles handlinger. Samholdet i en frivillig organisasjon kan gi trening for samvirket i en beredskapshandling, selv om fellesskapene har ulik forankring. Drivkraften hos den enkelte er knyttet til verdier som appellerer både til hjelpetrang og til fellesskap. Å forstå dette bidrar til å forstå beredskapssamvirke.

Plikt og rettferdighet er viktige verdier i de sosiale samfunn, men barmhjertighet og medlidenhet er høyt verdsatte menneskelige følelser, som riktig nok er vanskelige å måle, men som får samfunnet til å bli en meningsfull helhet. «*Without relations of mutual respect and the sense of belonging to a community which cares for the needs of each*



*constituent member, people might muddle along in some sort of social nexus, but hardly very happy.*” (Scarre, 1966).

Når folk vet at slike verdier teller, øker det følelsen av trygghet, av at noen er der for å hjelpe.

Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) er nå et sentralt verktøy i alt arbeid med beredskap og beredskapsplaner. Etter erfaringene med flommen på Østlandet i 1995, ble det blant annet gitt anbefalinger om at kommunene måtte ha egen kriseledelse, beredskapsplaner og bedre samordning av tiltak av de ulike myndighetene på lokalt plan (Lillestøl, 2016). Både Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) og Jorkjendutvalget, som skulle vurdere organiseringen av de operative rednings- og beredskapsressursene (NOU 2001:31), bidro til å synliggjøre beredskapsbehovet, inkludert det de frivillige ressursene kunne bidra med.

Som en oppfølging av Sårbarhetsutvalget (St. meld.nr 17 (2001-2002)) fikk kommunene i 2010 lovfestet beredskapsplikt i egen lov om kommunal beredskapsplikt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010, jf. også Ot.prp. nr.61 (2008-2009)). Det ble dermed stilt klarere krav til både risiko- og sårbarhetsanalyser, trusselvurderinger og innarbeiding i beredskapsplaner. Sårbarhet defineres som *«Manglende evne hos et analyseobjekt til å motstå virkninger av en uønsket hendelse og til å gjenopprette sin tilstand eller funksjon etter hendelsen. Manglende evne relateres til vår usikkerhet om fremtiden.»* (Njå, mfl., 2020).

Denne definisjonen er å finne i en nylig utgitt lærebok i samfunnssikkerhet skrevet av erfarne forskere og praktikere fra samfunnssikkerhetsmiljøet ved Universitetet i Stavanger (Njå mfl., 2020). De framhever viktigheten av å skille mellom statistiske analyser av historiske data og vurderinger av hvordan verden vil se ut i fremtiden. Her er kunnskap og bevissthet om kunnskapsgrunnlag viktig. *«Dess mer vi vet om hvordan de valgene vi gjør påvirker risiko, jo bedre er vi i stand til å foreta de gode valgene.»* (ibid, s 54).

Dette understreker betydningen av kunnskap med ulik vitenskapelig og faglig forankring, og dialogen mellom denne helhetlige kunnskapen og den praktiske erfaringen, kompetansen, slik den kommer fram gjennom lokalkunnskap og frivillig innsats. Forskningsfeltet beredskap og samfunnssikkerhet må selvsagt stimulere til videre kunnskap om risiko-sårbarhets- og sannsynlighetsberegninger. Men fordi helhetsbildet er nødvendig, må ikke analysegrunnlaget begrenses til det tradisjonelle teknisk-naturvitenskapelige (ibid, s 43ff).

For å lykkes med dette, må menneskenes hverdagsliv kunne forklares: ROS-analysene må omfatte skolenes og barnehagenes virkelighet. Dagliglivets ROS-analyser (kalt DAGROS i noen kommuner i Rogaland) er veg og vann og tekniske anlegg, men også barns atferd og befolkningens helsemessige reaksjoner. Da må samfunnskunnskap, kulturkunnskap, helsekunnskap og menneskekunnskap inn i analysegrunnlaget. En slik helhetlig hverdagstilnærming er ikke bare meningsfullt som grunnlag for ROS-analyser, men også som grunnlag for lokale og regionale planprosesser. ROS-analyser er god støtte for gode beslutninger.

I mitt arbeid som fylkesmann i Rogaland, var en viktig del av rolleforståelsen å legge vekt på samordning og samarbeid. *«Fylkesmannens veilederrolle er noe langt mer enn jus. Det er utadvendt virksomhet. Det er å sette standard på regionnivå innen de samlede saksområder. Det er å oppmuntre til samspill og å legge grunnlaget for felles forståelse av premissene»* (Privat manus, august 1995).

Dette gjelder ikke minst beredskapsansvaret, og slike tanker var grunnlaget for oppbyggingen av samfunnssikkerhetsstudiet ved daværende Høgskolen i Stavanger.

Kunnskapsplattformen for beredskap vil derfor spenne fra kunnskap om og utvikling av teknologisk, kjemisk og fysisk art til kunnskap om

samordning, ledelse og ansvar. Dermed omfattes både helse- og sosialberedskap og for eksempel psykososial beredskap. Det siste er nylig behandlet i en masteroppgave fra Universitetet i Tromsø (Hamborgstrøm, 2017). Aktualisert av terrorangrepet 22. juli 2011 er et viktig funn i denne oppgaven at det heller ikke på dette området er tilstrekkelig bredde i beredskapsplaner og beredskapsanalyser. Det å kunne håndtere sjokk og store psykiske påkjenninger under og etter en katastrofe, er en like viktig del av beredskapsplanen som den tekniske og praktiske og organisatoriske beredskapen. Da trengs bredde og mangfold i kunnskapsgrunnlaget.

I en artikkel om «The Rule of Rescue» (Redningsregelen) problematiseres forholdet mellom den intuitive og empatiske redningstrangen og kost-nytte-analyser av ulike rednings- og hjelpehandlinger (McKie & Richardson, 2003). Forfatterne går langt i å vektlegge den empatiske redningstrangen som avgjørende for vellykkete hjelpeaksjoner. Denne empatien er et av de viktigste bidragene fra de frivillige organisasjonene inn i beredskapssituasjonene.

### ***2.3.2 Beredskapssamvirkets historie***

Samvirke i betydningen beredskapssamvirke, er unikt for Norge. Det engelske «cooperation», som kan brukes om organisasjonsformen samvirke, fanger ikke opp det som ligger i samvirke i redningstjeneste og beredskap. I engelskspråklig litteratur om dette, kommer man nærmest det norske begrepet beredskapssamvirke ved å bruke både «cooperation» og «coordination» (Sacchetti & Catturani, 2021). Det unike for Norge er at beredskapssamvirke formaliserer de frivillige organisasjonenes medvirkning. «Samverkan» på svensk blir heller ikke helt det samme. I svensk beredskapsarbeid i dag, blir det mer selve samhandlingen i enkelttilfellene enn den planlagte organiseringen av arbeidet som vektlegges. Samverkan «är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser» (Hjulström og Lintzen, 2016). I den danske

redningstjenesten er det klart uttrykt at frivillige ikke er del av den formelle organisasjonen (Aasland & Braut, 2020).

La oss se litt nærmere på historien bak beredskapssamvirket.

Samvirke som formell arbeidsform i rednings- og beredskapsarbeid kan spores tilbake til den statlige organiseringen av redningstjenesten i Norge på 1960-tallet.

### *Redningsutvalget*

Etter den 2. verdenskrig var det et stort behov for en mer overordnet samordning av de ulike redningstjenestene på sjø, på land og i lufta. Ved kongelig resolusjon av 25. september 1953 satte regjeringen ned Redningsutvalget for å utrede spørsmålet om koordinering av redningstjenesten (St.meld.nr. 86 (1961-1962)). Leder av utvalget var Simon Østmoe (1901-1994). Med solid erfaring krigsårene og fra etterforskningen av Vidkun Quisling, var politimester Østmoe en mann som nøytt stor tillit i beredskapsspørsmål (Rakeng, 1996). Østmoes bakgrunn viser en annen dimensjon i formingen av rednings- og beredskapsarbeidet, nemlig at folket i det okkuperte Norge under 2. verdenskrig var i utallige situasjoner med behov for samarbeid og samhold på tvers av bokstavelig talt alle grenser.

Østmoe var politifullmektig på Hamar da krigen brøt ut i 1940, og fikk erfare lokal kriseledelse under en okkupasjonsmakt som en krevende ytre fiende. Hamar hadde som andre norske kommuner store utfordringer med forsyninger av mat og strøm, med utallige flyalarmar, med evakuering av mennesker og med beslaglagte bygninger og stengte skoler. Det ble bygget tilfluktsrom på rekordtid. Innsatsen fra lærere og fra frivillige i Sanitetsforeningen, Røde Kors og Lotteforeningen var uvurderlig. (Riksarkivet (RA), 1940); Fintland m.fl. (innsendt 2021); Aasland m.fl. (innsendt 2021). Østmoe fikk direkte erfaring både med samordning av ressurser og bruk av frivillige.

Utvalget leverte sin innstilling høsten 1959. Blant de 12 menn som satt i utvalget, var Forsvarets tre våpengrener samt Heimevernet representert, og dessuten stadslege Hans Tjønn, generalsekretær i Redningsselskapet Hans Holter og hjelpekorps sjef i Norges Røde Kors, Leif Hanoa. I tillegg var det representanter for lensmennene (lensmann Albert Schei), havnefogdene og sjøfartsdirektøren.

Utvalget var satt sammen av erfarne folk. Både offentlige, private og frivillige organisasjoner var med. Målet var å få bedre samarbeid og bedre ledelse, og dermed raskere handling når det gjaldt redningsarbeidet (Innst. S.nr. 170 (1962-63), s 402).

Selv om utvalget var dominert av folk fra forsvar og politi, og dessuten utelukkende bestod av menn, var både medisinsk kompetanse og frivillighetskompetanse fra Redningsselskapet og Røde Kors, representert. Utvalget hadde dermed et godt utgangspunkt for å vurdere helheten i krisesituasjoner. Samtidig var verdien både av krigserfaringene og den frivillige innsatsen både på land og sjø, inkludert. Den arven og den kunnskapen som disse brakte med seg, har preget beredskapstenkingen og beredskapsorganiseringen i Norge opp til vår tid. Henvisningen til den gjensidigheten i lokalsamfunnshjelpen er tydelig. Erfaringen med samhold og samarbeid i kriser var sterk.

*«Grunnlaget for all redningstjeneste i vårt land er befolkningens rotfestede vilje til å yte hjelp når ulykken er ute.» (St.meld. nr. 86 (1961-62), s 14).*

Justisdepartementet den gang var også opptatt av at mye kunne avgjøres lokalt. Det ble framhevet hvor viktig det var å unngå både ekstra tidsbruk og eventuelt dobbeltarbeid hvis beslutningene måtte innom en sentral godkjenning.

Dette er en utfordring også for dagens redningstjeneste. Nettopp fordi det gjelder å handle raskt, kan man da stole på at avgjørelsene blir forsvarlige, selv om de behandles av forskjellige myndigheter? Her

snakker vi ikke bare om samordning, men også om tillit: kjernen i samvirke. Tillit mellom alle aktørene og nivåene er en nødvendig forutsetning.

## **Stortingsbehandlingen**

I Stortingsbehandlingen den 9. mai 1963 ble følgende forutsetninger lagt til grunn:

*«Om samordningen av de forskjellige organer og hjelpemidler, hevder utvalget at det må foregå et intimt samvirke mellom de ulike instanser og at aksjonene må skje i samsvar med retningslinjer som er trukket opp på forhånd. Bare på den måten kan en oppnå at hjelpemidlene brukes best mulig.»* (St. meld.nr 86 (1961-62), s 4).

Verdsettingen av de frivillige organisasjonene i redningstjenesten ble uttrykt slik:

*«Det frivillige hjelpearbeid som gjøres av de forskjellige redningsinstitusjoner, og enkeltpersoner bør være den grunnvoll som også fremtidens redningstjeneste hviler på.»* (ibid s 11 i vedlegget).

Her kan det virke som om det er de frivilliges innsats som er den viktigste. Troen på de frivillige var sterk, og denne understrekingen av grunnvollen har gitt styrke og likeverd i det samvirket mellom frivillige og profesjonelle som skulle kjennetegne norsk redningstjeneste.

Den arbeidsformen i rednings- og beredskapstjenesten som her ble stadfestet i 1963, består fremdeles. Det har vist seg å være en hardfør arbeidsform ved at den har stått støtt gjennom gjentatte omorganiseringer av redningstjenesten og beredskapsarbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015; Meld St. 29 (2011-2012); Meld St 5 (2020-2021)).

Med dette ble frivillige organisasjoner en formalisert del av den norske beredskapsforvaltningen. Det ble en av de viktigste forutsetningene for beredskapssamvirket.

### *Dagens beredskap*

Analyse av historien er viktig for å forstå bakgrunnen for beredskapssamvirket, både fordi man åpenbart ønsker å beholde og videreutvikle det, og fordi det må forstås fordi beredskapssamvirke forutsetter samarbeidsformer som vanskelig kan plasseres i tradisjonell organisasjonsstruktur. Samvirke må utføres der utfordringene er, og dermed blir begrep som lokalkunnskap, tillit og nærhet viktigere enn kommandolinjer og sentralstyring.

Den nære historien viser at dette avgjørende kjennetegnet ved beredskapssamvirke likevel ikke er forstått. Etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya i 2011 ble samvirke løftet fram som et av de nasjonale prinsippene for samfunnssikkerheten. Begrunnelsen var beskrivelsen av ressursene som ikke fant hverandre, og Gjørv-kommisjonens konklusjon om at evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull (NOU 2012:31, s 14; Meld St 29 (2011-2012)).

Denne endringen i den sentrale strukturen omkring samfunnssikkerhet, har i praksis hatt liten betydning. Problemene med manglende helhet eksisterer fremdeles. Både Statens helsetilsyn og Riksrevisjonen har i rapporter i ettertid kommet med krass kritikk av manglende helhetlig styring og oversikt. I disse rapportene kommer det også fram at mye av oppfølgingen er konsentrert på nasjonalt nivå, ikke regionalt og lokalt (Statens Helsetilsyn, 2014; Riksrevisjonen, 2015, s 67f).

Koronakommisjonens rapport styrker inntrykket av manglende helhet (NOU 2021:6). Tidligere rapporter er ikke fulgt opp. Koronakommisjonen dokumenterer manglende rolleavklaring og usikkerhet om hvem som har styringsansvar. Dette er framhevet som ett

av kommisjonens hovedbudskap, og som et læringspunkt for beredskapen generelt (NOU 2021:6, kap 2.2). I rapporten fra Kjøsutvalget vises det til uavklart ansvars- og oppgavefordeling, og manglende kultur for samarbeid (Rapport fra regjeringsoppnevnt ekspertgruppe, 2021).

Denne kritikken av manglende helhet og samordning forsterkes av forskning på området. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har kommet med flere relevante og viktige rapporter om utfordringene i samarbeidet med frivillige organisasjoner. De viktigste utfordringene disse rapportene viser, er kunnskapsmangel hos de formelle aktørene om de frivillige, og manglende oversikt og rolleavklaring for kommunene sin del (Gjerde & Winsvold 2016 og 2017). Dette er viktige funn i lys av betydningen av gjensidig tillit mellom aktørene, og bevissthet om den sosiale kapital som er bygget opp hos de frivillige. Mangel på helhetstenking understrekes også av andre forskere (Lægreid & Rykkja, 2014).

Det tydeliggjøres i gjennomgangen av eksisterende kunnskap om samvirke i beredskap, er at det er en unik arbeidsform som har sin egen opprinnelse og historie, at den har bestått gjennom mange år og fremdeles er ønskelig, men at den trues av manglende forståelse og klarhet i roller og ledelse. For å kunne forstå dette bedre, og for å kunne drøfte det, vil jeg innhente mer kunnskap om organisering av arbeid og handling, om frivillige organisasjoner, om profesjonell og uformell kompetanse, om beredskap og om den lokale organiseringen av arbeid og handlinger. Det er også grunn til å se nærmere på ulike former for samarbeid mellom offentlige og frivillige ressurser, og på de spenningene som kan oppstå både i den sammenheng og mellom det lokale og det sentrale.



## 2.4 Frivillige organisasjoner

### 2.4.1 Frivillighet generelt og i beredskap spesielt

Frivillig innsats er noe som gjøres av fri vilje. Både det norske ordet frivillig og det engelske *voluntary* kommer av det latinske *voluntas*: vilje. (NAOB, Det norske akademis ordbok). Det å ville noe er dermed et positivt utgangspunkt for menneskelige handlinger, og for deltakelse i frivillige organisasjoner..

Men organisert frivillig samarbeid i forbindelser med kriser eksisterte lenge før samvirke med frivillige organisasjoner ble formalisert i Stortinget i 1963. Sannsynligvis er det i hele menneskehetens historie eksempler på organisert hjelp, motivert av trygghet og forankret i gjensidighet og kyndighet. I dag meg, i morgen deg.

Historisk er praktisk samarbeid basert på en rotfestet villighet i befolkningen til å bruke sin kapasitet og kompetanse når det skjer inngripende hendelser i bygda eller lokalsamfunnet (Opedal, 1965; Roalkvam, 2000). Frivillig medvirkning i rednings- og beredskapsarbeid er forankret i et allment menneskelig imperativ om å hjelpe hverandre i krisesituasjoner (McKie & Richardson, 2003).

Til tross for den lange tradisjonen med frivillig innsats i forbindelse med ulykkes- og krisehendelser, er det få studier av innholdet og betydningen av denne medvirkningen. Imidlertid er frivillig innsats i krisesammenheng ofte nevnt og omtalt, og vanligvis på en positiv måte.

Det har vært en sterk utvikling i antall og former for frivillige organisasjoner siden 1960-tallet (Mageli, 2014). De dekker mange behov i det moderne samfunn, både for frivillig innsats og for spesialisert kunnskap. Meningsfull bruk av denne kompetansen kan dermed være en vinn-vinn-situasjon, ikke minst når de frivillige selv oppnår bedre livskvalitet ved å delta i et slikt fellesskap. Og fordi de har tillit i folket,

kan de forsvare og rettfærdiggjøre sin rolle som viktige aktører i samvirket i dagens redningssystem (Lorentzen, 2007).

Omfanget av frivillige organisasjoner i Norge er stort. Det spenner fra interesseorganisasjoner for ulike politiske og faglige formål til ikke-statlige organisasjoner som arbeider internasjonalt, ofte som supplement til statlige myndigheter (NGOer eller Non-Governmental Organizations). Samarbeidsforumet Frivillighet Norge har registrert over 300 medlemsorganisasjoner og over 50 000 lokallag. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har blant annet gitt en god analyse av deltakelse i frivillige organisasjoner (Enjolras, Steen-Johnsen, Ødegård (red), 2012).

Flere av de frivillige organisasjonene ble etablert som en del av den norske nasjonsbyggingen, og spilte en viktig rolle også i oppbyggingen av velferdsstaten. (Seip, 1994). Formålet var å håndtere og ha beredskap i kriser, og organisasjonenes kapital var folks trang til å hjelpe bygget på godhet for menneskeverdet. Dette kom tydelig til syne under okkupasjonen av Norge 1940-1945 (Aasland m.fl. innsendt 2021).

Organisasjoner i Norge som Norges Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Norsk Folkehjelp ble alle stiftet for å ha beredskap for konkrete trusler som krig og sykdom, som tuberkulosen. De fleste av disse organisasjonene er fremdeles aktive i det norske beredskapsarbeidet. Organisasjonene er i seg selv et fellesskap som utvikler seg gjennom en forståelse av viktige oppgaver.

Beredskapssamvirket inkluderer først og fremst de organisasjonene som har avtaler med den offentlige del av det statlige rednings- og beredskapssystemet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Systemet er satt opp med en lokal redningssentral for hvert politidistrikt som rapporterer til hovedredningssentralen i Bodø, eller til avdelingen for Sør-Norge i Sola. I en beredskapssituasjon går politimestrene, henholdsvis i nord og sør, inn i rollen som leder av redningstjenesten, og

følger forskriften av 2015 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Hovedredningssentralene har plikt til å støtte og veilede de lokale redningssentralene, både i forhold til pågående oppdrag og ved å ha en overordnet rolle knyttet til utvikling og oppfølging av planverket.

Redningssentralene har jevnlig kontakt med de frivillige organisasjonene som deltar i samvirket. Disse er stort sett samlet i samarbeidsorganet FORF (Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum, etablert i 1994), som består av Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet, Norske Redningshunder, Speidernes Beredskap, NLFs Flytjeneste, Norsk Grotteforbund og Norsk Radio Relæ Liga. I tillegg kommer Redningsselskapet og Norske alpine redningsgrupper.

Fordi samvirke forutsetter at aktører med både profesjonell og frivillig forankring arbeider sammen for et bestemt mål, er det kompetent til å gi svar på mange utfordringer. Erfaringene med denne arbeidsformen har dermed gitt grunnlag for utsagnet om at samvirke kan *«ses på som samfunnets og beredskapens universalløsning på mange ulike problemer.»* (Kristiansen mfl., 2017).

I nærmere studier av disse frivillige organisasjonene, kan det være hensiktsmessig å skille mellom de som organiserer spesialkompetanse som avansert klatring i fjell og grotter, og organisasjoner med bredere interesseområder og store medlems- og støttegrupper. For beredskapsledelsen er det viktig, og kanskje helt avgjørende, å ha oversikt over relevant spisskompetanse i enhver redningsaksjon. Men det er de større organisasjonene som Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp de fleste forbinder med frivillig innsats. Disse organisasjonene er basert på opplutning fra medlemmer, og dermed på frivillig og uegennyttig innsats på mange nivåer og i et mangfold av oppgaver.

En annen variant av redningssamarbeid finnes i det som kalles *urban søk og redning* (URSAR). Disse følger en global standard for arbeid med *urban søk og redning*, og har spesialisert seg på komplekse

redningsinnsatser, for eksempel i naturkatastrofer som ras og jordskjelv. Disse gruppene består både av profesjonelle brann- og redningsressurser og frivillige, først og fremst redningshunder. De er en tilleggsressurs i beredskapssamvirket, arbeider selvstendig, og rykker ut ved større hendelser, som for eksempel kvikkleireskredet i Gjerdrum (Wikipedia, besøkt januar 2021). En studie av krisehåndteringen til en australsk USAR-gruppe i forbindelse med de katastrofale hendelsene i Fukushima i Japan i 2011, viser at gode beslutninger i en akutt krisesituasjon er avhengig både av samspill mellom faglige ressurser og erfaring i kriseledelse (Curnin mfl, 2020).

Beredskapskompetansen er forankret og begrunnet i et overordnet mål: å hjelpe. Det å være i stand til hjelpe i nød, vil som regel være en god kombinasjon av opptrent spesialkunnskap, og i samarbeid med andre å vite hva som rent praktisk skal gjøres. Dette blir enda mer effektivt når det kobles med lokalkunnskap, som i seg selv er en uvurderlig ressurs i redningstjenesten.

Den uegennyttige innsatsen gjelder selvsagt ikke bare de mest synlige organisasjonene. Og spesialkompetanse kan man også finne innenfor det medmenneskelige engasjementet. Selv om de største organisasjonene har flest ressurser å bidra med, er det verdt å merke seg at i flere større rednings- og kriseoperasjoner som «Viking Sky» (DSB, 2020) og under koronapandemien, har også andre frivillige organisasjoner bidratt med ressurser. Dette er for eksempel Norske Kvinners Sanitetsforening, Kvinners Frivillige Beredskap, næringslivsorganisasjoner og Bondelaget. Dette så vi også gjennom lokalsamfunnets bidrag i hendelsen med kvikkleireskredet på Gjerdrum i 2020 «*En liten bygd med et stort hjerte*» (NRK Minnekonsert 22.01.2021).

Det er gjort forsøk på å beregne samfunnsverdien av frivillig innsats. En rapport om verdsetting av Redningsselskapets frivillige innsats (Menon Economics, 2012) viser høyst ulike tall avhengig av beregningsmåte. Verdien av den frivillige innsatsen med livredning og båtberging er

anslått til ca 200 millioner pr år. I tillegg kommer frivillige som gjør en innsats på land: «De utgjør en dedikert gjeng unge og gamle som blant mange oppgaver bemanner sommerskoler, driver med drukningsforebygging og sjøvett, og sørger for at tusenvis av barn får kjøre Elias» (Generalsekretær Rikke Lind i Dagsavisen 16.10.2020).

De frivillige organisasjonenes støtte i rednings- og beredskapsarbeid kan neppe verdsettes i kroner og øre. Men deres dedikasjon til å hjelpe, sammen med den tilliten de har i befolkningen, gir betydelig samfunnsnytte.

### ***2.4.2 Frivillighet som ressurs og sosial kapital***

Typisk for samvirkeprinsippet er at det i praktisk arbeid inkluderer både offentlig etablerte krise- og beredskapsstrukturer og frivillige organisasjoner. Ulik kompetanse og erfaringsbakgrunn skal utfylle hverandre. Det organiserte samarbeidet «mellom de mange institusjoner som direkte og indirekte har betydning for redningstjenesten», sier Redningsutvalget i 1969. De er opptatt av evnen og muligheten til å handle raskt (St.meld. nr. 86 (1961-62), s 14). Erfaringene fra det samholdet og fellesskapet som ble styrket i forbindelse med angrepet på Norge 9. april 1940 skal ikke undervurderes (Aasland mfl. innsendt 2021).

Profesjonelle aktører som politifolk, brannfolk, ambulansfolk og andre skal altså på kortest mulig tid inn i et livsviktig samarbeid med frivillige, noen med spisskompetanse og noen med mer uformell kompetanse som er ervervet gjennom kurs, lokal tilknytning og egen erfaring. De må løse problemer sammen. Fra sosiologien synliggjøres forklaringer på hvordan sosiale systemer fungerer gjennom analyse av samspillet mellom kjennetegnene nærhet, likhet og komplementaritet (Aubert, 1964; Durkheim, 1933). Ifølge Aubert er nærhet rent fysisk: den fysiske

adgangen til samhandling, likhet er å ha felles verdier: de har en felles oppgave, mens komplementaritet betyr at de trenger hverandre i et interessefellesskap, ofte nettopp på grunn av ulikhet. Komplementaritet blir her mer et interessefellesskap enn et verdifellesskap.

I et redningsoppdrag vil derfor respekten for aktørenes ulike kompetanse være avgjørende. Den felles verdien i å mestre oppdraget gir motivasjon til samarbeidet, ikke permanent, men for å lykkes i situasjonen.

Den spesialkompetansen som kreves, for eksempel i et redningsoppdrag, er i seg selv et håndverk. Ifølge Sennett er alt håndverk kvalitetsdrevet arbeid: «*Craftmanship names an enduring, basic human impulse, the desire to do a job well for its own sake*» (Sennett, 2009, s 9). Å definere den opptrente praksisen, eller ferdigheten, som et håndverk, gir et bedre grunnlag for å forstå dette som en kompetanse, og ikke bare en plutselig inspirasjon eller improvisasjon.

Jeg vil her nytte anledningen til en viktig begrepsavklaring. Sennetts begrep «*craft*» kan best oversettes til håndverk, eller ferdighet. I samvirkesammenheng kan dette framstå som noe som er nødvendig i tillegg til kunnskap som følger av en mer profesjonell utdanning. Samvirke trenger samspillet mellom det profesjonelle og den type ferdighet som kan oppnås gjennom mer uformell læring. Fagfolk skiller gjerne mellom håndverk og fagarbeid, hvor håndverket er den praktiske ferdigheten og fagarbeidet er faget i en større sammenheng.

I utdanningssammenheng bruker vi ofte om hverandre begrepene «kunnskap» og «kompetanse». Definisjonen av kompetanse er grundig presentert og presisert, blant annet i NOKUT's oversikt over kvalifikasjonsrammeverket: «Å kunne anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenking i studier og yrke.» (NOKUT, besøkt 6. mars 2021). Min presisering er at kunnskap er den formelle læringen, mens kompetanse er evnen til å sette kunnskapen ut i praksis. Dugleik er et dekkende begrep. «Kompetanse kan omsettest til

det fortreffelige nynorske ordet «dugleik». Og det tilhørende adjektivet «kompetent» til «skikka» (Hompland, 2017).

Dette håndverket og disse ferdighetene er det de frivillige redningsarbeiderne kan bidra med. De virker sammen for å løse en krise enten når folk fra helsetjeneste, brannberedskap og redningshunder går sammen om å hjelpe i jordskjelvrammete Nepal, når det er søk etter skip i havsnød eller fjellfolk som har gått seg vill her hjemme, eller ved nødetatens felles innsats ved en trafikkulykke.

Nyere forskning viser at i forbindelse med koronapandemien mobiliserte de frivillige organisasjonene relativt bredt, og var viktige både i lokal samordning og i samarbeid med offentlige myndigheter både lokalt og nasjonalt. *«Dette viser at organisasjonene fortsetter å være viktige mobiliseringsstrukturer i det norske samfunnet, spesielt i møte med større samfunnsutfordringer som koronakrisen.»* (Arnesen & Sivesind, 2021).

Det sosiale triangellet, vist i figur 1 ovenfor, gir en meningsfull illustrasjon av samvirke. Kjernen av samvirke i beredskap tydeliggjøres i samspillet mellom opptjent autoritet, gjensidig respekt og samarbeid gjennom en krise. Samspillet i det sosiale triangellet blir noe mer enn summen av de tre sidene: det er nærliggende å kalle det tillit. Jobben i et beredskapssamvirke skal gjøres sammen av aktører med profesjonell utdanning og posisjon og aktører som i denne sammenheng er forankret i en mer uformell, ikke myndighetstilknyttet organisasjon. Uten gjensidig respekt og en helhetlig forståelse fungerer dette dårlig. Men med beredskapsledere med naturlig opptjent autoritet og blick for den enkelte sin spesielle kompetanse, blir dette samvirket sterkere nettopp fordi de samarbeider gjennom en krise. Og tilliten er bygget opp ved det aktørene har lært i samarbeid gjennom en krise.

De frivillige organisasjonenes medvirkning i beredskapssamvirket kan også ses i lys av litteraturen om sosial kapital. Da må utgangspunktet være at de frivilliges innsats kan verdsettes som sosial kapital gjennom

det de yter i den enkelte hendelse. Coleman definerer sosial kapital som en slags motvekt, eller alternativ, til annen kapital: det er det enkelte menneske gjennom sine nettverk og sine evner som oppnår noe innen rammen av sosiale strukturer (Coleman, 1994, s 313). Sosial kapital skapes i aktive samhandlinger. Begrepet kapital fører også til tenking om investeringer. Og her er det ikke snakk om økonomisk avkastning, men heller om investeringer i de strukturer som handler om forpliktelser, forventninger, ansvar og autoritet, eller normer eller regler som gjør at organisasjonen fungerer effektivt.

Coleman viser til forskning om sosial kapital, og hvordan opptjent sosial kapital kan overføres til andre organisasjoner. Et eksempel her er beskrevet av Sills (1957) om pengeinnsamlingssystemet «March of Dimes» som opprinnelig hadde som formål å bekjempe polio. Da Salk-vaksinen faktisk utryddet polio, forsvant imidlertid ikke «March of Dimes»-organisasjonen, men fant nye sykdommer å bekjempe. Tilsvarende skjedde med nåværende Nasjonalforeningen for folkehelse i Norge, som i dag arbeider mot hjerte- og karsykdommer og demens, men som ved opprettelsen i 1910 hadde som formål å bekjempe tuberkulosen (Grindheim, 2010).

Robert Putnams definisjon av sosial kapital, vektlegger tillit. I hans beskrivelse av sosial kapital, framheves trekk ved sosiale organisasjoner som tillit, normer og nettverk. Bevissthet om slike trekk kan forbedre effektiviteten i samfunnet ved å legge til rette for samordnete handlinger (Putnam, 1993). Tillit betegnes som en moralsk ressurs som vokser ved bruk og som utarmes hvis den ikke brukes.

I videre analyser av Putnams tillitsbegrep, hevder Wollebæk og Selle at organisasjonenes sosialiseringssfunksjon overdrives (Wollebæk & Selle i Skirbekk & Grimen, 2012), og at synet på statens og forvaltningssystemet betydning blir for negativt. De knytter dette opp mot den særegne norske og skandinaviske struktur som knytter det lokale og det nasjonale sammen. Samtidig peker de på det organiserte



sivilsamfunnet som bidrar til å gi de offentlige institusjonene tillit (Skirbekk & Grimen, 2012, s 192). De frivillige organisasjonenes medvirkning i beredskapsarbeidet i Norge bidrar her til å understreke at de norske og skandinaviske erfaringene ser mer positivt på det statlige, og at tilliten til helheten i samvirket forsterkes ved gode erfaringer.

Både Putnam og andre som har analysert sosial kapital, nevner begrepet «sosialt nettverk». Det er interessant å merke seg at den første som brukte dette begrepet i vitenskapelig sammenheng, var den engelske sosialantropologen John A Barnes i artikkelen «Class and Committees in a Norwegian Island Parish» (Barnes, 1954). Etter nær to års feltarbeid på Bremnes på Bømlo fant han et konglomerat av frivillige organisasjoner. Alle var medlem i forskjellige sosiale felt, delt opp i territorier og uformelle nettverk, og medlemskapene bestemte ofte hva en skulle gjøre og hvem en skulle sitte sammen med. Han ble også overrasket over at både bedehusene og fiskebrukene var viktige knutepunkt for de sosiale nettverkene.

Forholdet mellom kultur og struktur er også drøftet av Læg Reid & Rykkja (2014) med 22. juli-terroren som utgangspunkt. Her brukes samvirkebegrepet som om det handler om samordning, styring på tvers eller samarbeid, og har dermed ikke i seg den ekstra klangen fra det sosiale trianget. Denne klangen har de frivillige organisasjonene fått fram i sine bidrag til dypere forståelse av sikkerhet og beredskap (Aasland & Braut, 2019 og 2020).

### ***2.4.3 Kjønnsperspektiv på frivillige organisasjoner***

Selv om frivillig innsats i beredskaps- og redningsarbeid ofte gir assosiasjoner til menns heltomot for å redde liv til sjøs, på land og i lufta, så er kvinnes rolle også i dette frivillige arbeidet av stor betydning. En viktig basis for frivillig innsats i seg selv er etableringen av de ulike organisasjonene som etter hvert bygde velferdsstaten. Det var organisasjonene, ikke det offentlige, som bygde og utformet

institusjonene for syke, for funksjonshemmete, for barn uten omsorg (Seip, 1994). Og kvinnene var ikke bare initiativtakere og aktive medlemmer i organisasjonene, de var også utøvere og sørget for utdanning og kvalifisering (Hagemann mfl. 2020).

Disse initiativene er etter hvert avløst av mer moderne velferdsordninger. Men velferdspionerens engasjement bidro ikke bare til en styrket beredskap og en omsorg for de som trengte hjelp, det la også et grunnlag for et konstruktivt samspill og samarbeid mellom frivilligheten og det offentlige. Dette må ha vært en nyttig erfaring i utviklingen av dagens beredskapssamvirke. Gro Hagemann viser i boka «Med kjønnsperspektiv på norsk historie» til sammenhengen mellom det faktum at de frivillige organisasjonene tradisjonelt har vært en viktig del av det politiske i Norge, og det at denne bredere politiske arenaen var avgjørende for kvinnene (Hagemann mfl. 2020, s 406).

Denne inkluderingen har bidratt til dagens norske demokrati, selv om det frivillige i betydningen veldedighet er en del av historien. Kvinner er nå med på like fot. Som Eldrid Mageli skriver i historien om Røde Kors: «Kvinnene var nyskapende og tilbakeskuende på samme tid.» Det gammelmodige preget er erstattet med moderne tenking. Men «kunnskapen og erfaringen de representerte ble en del av velferdsstatens utvikling.» (Mageli, 2014, s 223).

Det er og interessant å merke seg at de fleste av de frivillige organisasjonene er etablert i beredskapssammenheng. Norges Røde Kors ble grunnlagt i 1865 som en nasjonal oppfølging av Genevekonvensjonene for å hjelpe i krig. Norske Kvinners Sanitetsforening ble grunnlagt i 1896 for å støtte beredskap ved fare for krig. Nasjonalforeningen for folkehelsen ble stiftet i 1910 med hovedformål å nedkjempe tuberkulosen, og Norsk Folkehjelp ble opprettet i 1939 som oppfølging av erfaringene fra den spanske borgerkrigen og frykten for konsekvenser av angrepet på Finland. Målet var å hjelpe med helsearbeid når folk er truet av krig og nød (Aasland mfl. innsendt 2021).

Krigshistoriene fra 2. verdenskrig har stort sett grovt undervurdert kvinnenes innsats: både innsatsen til de kvinnene som var i direkte kamphandlinger, og de som bidro gjennom de ulike sivile fellesskap og organisasjoner. Kari Jonassen synliggjør i boka «Norske kvinner i krig 1939-1945» enkeltkvinnens uredde innsats, også i militær sammenheng, og dokumenterer at «kvinnene gjorde motstand i langt større omfang enn det som har vært kjent tidligere» (Jonassen, 2020).

Med rapportene til «Instituttet for historisk forskning» via fylkesmennene fra norske kommuner i forbindelse med krigsutbruddet i 1940, ble et påfallende trekk synliggjort, nemlig den store medvirkningen fra kvinnene (Aasland mfl. innsendt 2021). Gjennomlesing av rapportene viser stor deltakelse fra frivillige organisasjoner. Kvinnenes arbeidshjelp, Norske Kvinners Sanitetsforening og lottene er typiske eksempler. Alt i 1939 hadde HKH Kronprinsesse Märtha medvirket til etableringen av Kvinnenes Arbeidshjelp, som var en forløper til Kvinners Frivillige Beredskap. Kronprinsessens taler og budskap ble spredt til inspirasjon over hele landet. Målet var mobilisering av kvinner for å styrke og organisere innsatsen i det lokale beredskapsarbeidet (Aasland mfl. innsendt 2021).

Etter krigen ble Kvinnenes arbeidshjelp utviklet videre til samarbeids- og interesseforumet Kvinners frivillige beredskap. Denne organisasjonen ble formelt etablert 9. april 1951 – også da etter initiativ fra HKH Kronprinsesse Märtha. Fra 1. januar 2019 er den videreført i Norsk Totalforsvarsforum. Dette navnet er godt forankret i organisasjonens tidligste historie. Utgangspunktet for opprettelsen i 1951, så vel som grunnlaget for Kvinnenes arbeidshjelp, var totalforsvarskonseptet. En viktig oppgave var nettopp å registrere og samordne den innsatsen som kvinner kunne gjøre i beredskapsarbeidet (Norsk Totalforsvarsforum 70 år. *Trygge samfunn* 2021; nr 1:26).

Den frivillige innsatsen handlet i stor grad om å etablere og drive sanitetstjeneste og sørge for forpleining av de som trengte mat og hjelp

av ett eller annet slag. Rent praktisk handlet det vel også om at mennene var ute som soldater, og at mange handlekraftige og kompetente kvinner også ville delta.

Tidligere var kjønnsforholdet i frivillige organisasjoner preget av en rollefordeling basert på komplementaritet ved at noen områder var forbeholdt mennene og andre kvinnene. Dette gjaldt også i beredskapssammenheng. Forskning om dagens frivillighetsorganisasjoner tyder på en større likestilling mellom kjønnene, både blant medlemmene og i ledelsen (Arnesen & Sivesind, 2020). Forskerne har likevel funnet at kvinner er dårligere representert i styrer og ledelse i organisasjonene i løpet av det siste tiåret, særlig gjelder dette i lokalforeningene. Det forklares blant annet med at organisasjoner der kvinner tradisjonelt har vært dominerende, blant annet innen tros- og livssynsfeltet, er svekket eller nedlagt. Kvinnerepresentasjon, særlig i lederverv, er samtidig stabil eller styrket på nasjonalt nivå (Arnesen & Sivesind, 2020).

I dagens beredskapsarbeid og krisehåndtering utgjør likevel de kvinnedominerte organisasjonene en viktig ressurs. Flere enn meg har nok registrert at for eksempel Sanitetsforeningene, speiderne eller Røde Kors er viktige aktører i kommunenes opplegg for massevaksinering i forbindelse med koronapandemien i 2021.

#### ***2.4.4 Ulike former for samarbeid mellom offentlige og frivillige ressurser***

Frivillige organisasjoner har en lang historie. Ikke bare som et supplement eller et alternativ til kommunale og statlige tjenester, men tidligere også i stedet for disse. Et historisk eksempel på dette er opprettelsen av Selskabet for Norges Vel i 1809 som et patriotisk selskap i dansketiden. Selskapet hadde et demokratisk og egalitært program med

kunnskap og folkeopplysning som viktige mål (Collett & Bjerke, 2009, s 41). Selskapet var en slags uoffisiell siviladministrasjon, og påtok seg oppgaver som å organisere næringslivet, å bygge ut infrastruktur som veier og kanaler, og å vedlikeholde skysstrafikk, muséer og deler av undervisningsvesenet. De fikk opprettet Norges første universitet i 1811, og på 1870-tallet stemte direksjonen nei til et forslag fra Indredepartementet om at alle landbrukssaker skulle overdras til Norges Vel. De ønsket ikke å bli landbruksdepartement og henviste til at Selskapet for Norges Vel fortsatt måtte være bygd opp på privat og frivillig grunn (Kaus, 1996).

En viktig grunn til å trekke fram Norges Vel, er at denne organisasjonen også i mange år var arnestedet for samvirkebevegelsen og samvirketenkingen i Norge, slik det er beskrevet i kapittel 2.1 ovenfor. Selv om lokalsamfunnsutvikling i dag er hovedoppgaven, så videreføres samvirkeidéene, og ikke minst kunnskapsformidlingen om samvirke.

De overordnede forventningene til samarbeid mellom offentlige og frivillige systemer og organisasjoner, er at ressursene skal utfylle hverandre, og finne hverandre. Det er stor forskjell på et samarbeid mellom det offentlige og frivillige organisasjoner dersom det er basert på at de frivillige skal være en erstatning for de offentlige tjenestene, eller om de frivillige skal være et supplement (Nødland mfl., 2007).

Skiple og Winsvold viser også i sin forskning at samarbeidet mellom for eksempel politi, kommune og frivillige fungerer bra i kommuner hvor samvirkeprinsippet følges og forstås, mens der hvor organisasjonene enten ikke er sterke nok, eller ikke inkludert, finner ikke disse ressursene hverandre (Skiple & Winsvold, 2020).

En utfordring for gjennomføring av samvirkeprinsippet er forskjellen på de nasjonale og de lokale aktørene. Dette framkommer som funn i den forskningsrådsfinansierte «Samrisk»-forskningen som er utført etter 22. juli 2011 (Fjeldavli, 2020). I ett av disse prosjektene synliggjøres forskjellen mellom de statlige aktørene og de mindre aktørene med at de

statlige har en abstrakt og byråkratisk tilnærming, mens de mindre aktørene mer ser innsatsen som en praktisk utfordring, vevd inn i det daglige arbeidet (Almklov mfl., 2018). I sammenlikning mellom det nasjonale og det lokale, kommer det også fram i denne forskningen funn som tyder på at ressursene har gått sentralt (Albrechtsen mfl., 2017). Det er *«et gap mellom ressursituasjonen lokalt og sentralt, dessuten mellom forventninger og ressurser lokalt.»* Det synes å ha vært liten eller ingen direkte medvirkning fra de frivillige (Nilsen mfl., 2018).

Selv om staten i sine holdninger til frivilligheten legger stor vekt på de frivillige organisasjonenes selvstendighet, også i samarbeidet med offentlige myndigheter, tyder flere av de politiske initiativene på en utydelig og noe tilfeldig holdning til hva de frivillige kan bidra med, og på hvilke måter de kan delta (Meld. St 10 (2018-2019)). Det kan tyde på manglende forståelse for de frivillige organisasjonene. 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 viktig å opprettholde en gjensidig respekt for ulike utgangspunkt. Utfordringene her vises blant annet i en surveyundersøkelse som kartla mulige barrierer for bruk av frivillige i omsorgssektoren. Her vises det til ulike systemlogikker fordi frivillig og offentlig innsats *«er bygget opp langs ulike lester som skaper ulike samordningsutfordringer.»* (Lorentzen & Skinner, 2019).

Begrepet *samskaping* har vunnet innpass i offentlig forvaltning i de senere år, særlig i kommunesektoren. Det har sitt opphav blant annet i teorier om konsumentmarkeder, og er også brukt i EU's Horizon 2020-program (Røiseland & Lo, 2019). Samskaping kan ha både deltakende og utøvende innflytelse i den lokale politikken (Montin, 2006). I en erkjennelse av at alle behov innen særlig kommunal velferd og omsorg ikke kan dekkes over offentlige budsjetter, ser man en ressurskilde, eller merverdi, i samarbeid med frivillige.

Parallelt med dette er *samstyring* i ferd med å bli et nytt styringsbegrep. Samstyring defineres som en blanding av tidligere hierarkiske regimer, så vel som målstyringsregimer (Hagen, 2016). Det er med andre ord en krevende kopling av ulike aktører med ulike syn på styring og samarbeid. NAV-reformen, som var en sammenslåing av kommunale og statlige systemer, illustrerer utfordringene godt. Ideelt sett kan det likne et samvirkeprinsipp, men samstyring ser ut til å være preget av mer langsiktig sammenveving som kan uttrykkes som «mørning» (Holmen, 2018). I en slik prosess kan de frivilliges rolle og særpreg lett forsvinne.

Uklarhet og manglende forståelse for de frivillige organisasjonene fra statens side, kan være en trussel mot en effektiv og respektfull bruk av frivillige ressurser.

## **2.5 Lokalkunnskap som verdi i beredskapskommunen**

### **2.5.1 Historien og geografien**

Gjennom formannskapslovene fra 1837 ble grunnlaget lagt både for det lokale selvstyret og for det lokale beredskapsansvaret. Folkesuverenitetens prinsipp ble lagt til grunn, og den lokale selvråderetten fikk et mer strukturert feste (Næss mfl., 1987).

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.

Lokalsamfunnenes rolle i beredskapsarbeidet starter derfor også historisk. Kommunene fikk fra midten av 1800-tallet større ansvar for

befolkningens sikkerhet og velferd for eksempel gjennom Fattiglovene av 1845 (Seip, 1984; Ehrhardt, 2016). Med Sunnhetsloven av 1860 fikk kommunene ansvaret for smittevernberedskap og forebyggende helsearbeid (Larsen, 2010). Brannassuranseforeningene er tidligere nevnt. Disse ble bygd opp rundt et kollektivt ansvar for lokalsamfunnet innbyggere (Sakshaug, 1945; Opedal, 1965; Johnstad, 1998; Espeli 2018a og 2018b).

For å forstå samhandlinger og evnen til selvstyre i et lokalsamfunn, kan en studere både relasjoner og geografiske grenser. Bruken av begrepet lokalsamfunn er omdiskutert også i historiefaget. I en artikkel i Norsk Geografisk Tidsskrift (Scherzer mfl., 2020), presenteres en oversikt over lokalsamfunnsbegrepets mange fasetter. Artikkelen er produsert som en del av Klimaforsk-programmet i Norges Forskningsråd, og hensikten er å utvikle gode nok begrepsverktøy ut fra sårbarhet og motstandsdyktighet (*resiliens*) i forbindelse med klimaendringene. Forskerne fant at lokalsamfunnsbegrepet var høyst flytende, og hadde mange betydninger. Den forståelsen som var mest entydig, og som flest sluttet opp om, var lokalsamfunnet som et geografisk avgrenset område.

Forskerne kartla folks oppfatning av begrepet lokalsamfunn (*community*) (Scherzer mfl., 2020). Et viktig utgangspunkt var å kunne diskutere noen av utfordringene lokalsamfunnsbegrepet representerer i nasjonal politikktutforming fordi man antar at folk er engasjert og knyttet til sine lokalsamfunn, og at dette da bidrar til å fremme sosialt samhold og sosial sikkerhet (ibid, s 153). Forskerne tok i sin analyse utgangspunkt i fire veletablerte oppfatninger av lokalsamfunn: som et geografisk område, som en sosial og relasjonell helhet, som en kollektiv aksjon og som en symbolsk og sosialt konstruert idé. Gjennom en survey fant de stor variasjon i hvordan enkeltindividene oppfatter sine lokalsamfunn, med geografien som det mest samlende, og overraskende liten vekt på det relasjonelle. Man må derfor være varsom, for eksempel i lokalsamfunnsplanlegging, med å forutsette at et lokalsamfunn bygger på samhold og opplevelse av felles ansvar.



Begrepet er også drøftet av historikeren Knut Kjeldstadli (2017). 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, en hendelse, en scene og et spill. Lokalsamfunnsbegrepet skaper noen utfordringer, men bidrar også til mer dynamisk og levende kunnskap om kommunen.

### 2.5.2 Variasjon i meningsinnhold

I beredskapssammenheng vil begrepet kommune være mer presist enn begrepet lokalsamfunn. Men dynamikken i lokalsamfunnsbegrepet bidrar til større forståelse av beredskapskommunen. Sosiologen Colemans uttrykk «system in action» er relevant her (1994). Beredskapskommunen er ikke noe statisk system.

Lokalsamfunnsaktiviteten gir Norge et grunnlag for beredskap og samfunnssikkerhet som sannsynligvis er undervurdert. Kunnskapsplattformen for å forstå den lokale organisering av arbeid og handlinger, må derfor inkludere menneskenes aktiviteter, ikke bare teknologisk utvikling og overordnede strukturer. Historien blir også her et viktig utgangspunkt. Norges første sosiolog og samfunnsutforsker, Eilert Sundt, beskrev og fortolket handlinger, og så og formidlet kompetansepotensialet for eksempel i husflid, husbygging og båtbygging. Et viktig mål for ham var å fremme forståelsen for dette «Norske Arbeide» (Sundt, 1965).

Sundt var opptatt av lokale variasjoner hvor ulikhet i naturgrunnlag preger arbeid og ferdigheter. Han sier for eksempel om de vestlandske bønder og deres innsikt: «Fordi de saa tidlig holdes til at gjøre Nytte, udvikles deres Fingre og alle deres Sandser og Evner i retningen af at tilegne sig den ene Færdighed og Handtering efter den anden, ligsom

*den \Yngling, der gaar den studerende Vei, faar en større Færdighed i at tilegne sig den ene Videnskab efter den anden.» (Sundt, 1975).*

Disse lokalt utviklede ferdighetene preger norske lokalsamfunn også i dag. Det er med på å gi lokalsamfunn og kommuner særpreg og stolthet, og gir kunnskap til bedre å forstå hvorfor god lokalkunnskap også er god beredskap.

### **2.5.3 Formelt ansvar**

Formannskapslovene av 1837 la grunnlaget for utviklingen av kommunene. Selv om den kommunale beredskapsplikten ikke ble formelt lovfestet før i 2010, hadde kommunene lenge vært viktige aktører for å trygge og verne befolkningen. I nyere tid spisset forholdene seg til med opptakten til 2. verdenskrig og faren for væpnet angrep med fly. Lov om civilt luftvern fra 1936 var en forløper for Lov om sivilforsvar i 1953, hvor også totalforsvarsbegrepet ble lansert og prinsippene fra Genevekonvensjonen om vern av sivile i krigstid ble tatt inn. Både lovfestet kommunal beredskapsplikt og samarbeidet med frivillige organisasjoner i beredskapsarbeidet ble grundig drøftet og kom endelig på plass i Lov av 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Ot.prp.nr 60 (1936); Justis- og beredskapsdepartementet, 2010; Prop. 91 L (2009-2010); Furevik, 2017).

Dagens kommuner med et allment ansvar for befolkningens trygghet, ble fulgt opp gjennom en nasjonal politikk som la stor vekt både på geografi, sosial utjevning og likhet (Hompland & Lesjø, 2016). Det lokale fellesskapet er viktig både for tiltak og for trygghet. Dette ser vi eksempler på både i håndteringen av den pågående COVID-19-pandemien, og i kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020. Ordførere og andre kommunale ledere tar ansvar og synliggjør fellesskapet.

Selv om kommunenes ansvar historisk har hatt en formell forankring, vokste behovet for også en nasjonal krisehåndtering fram gjennom framveksten av Norge som selvstendig land, verdenskrigene og den kalde krigen utover på 1900-tallet (Larsen & Kaiser, 2016). Dette var større utfordringer som lokalsamfunnet ikke kunne håndtere uten overordnet styring. Den kalde krigen gjorde også sitt til at beredskapstenkingen fikk et mer militært preg, og kommunenes rolle ble mer utydelig. Men etter murens fall, og med økende klima- og miljøtrusler, ble behovet for lokal beredskap større. Det er en gjensidig avhengighet, og også en mulig motsetning, mellom stat og kommune: staten er avhengig av at kommunene er der med sin grunnleggende beredskap, men samtidig kan det være vanskelig for staten å overlate definisjon og gjennomføring av beredskapsarbeidet til kommunene.

En annen utfordring med sterke nasjonale overtoner, er befolkningsgrunnlaget i kommunene. God beredskap krever bosetting, både av frivillige og av andre viktige aktører. Fraflytting problematiseres også i regjeringens ferskeste melding til Stortinget om samfunnssikkerheten (Meld. St. 5 (2020-2021)). Drivkreftene i fraflytting er beskrevet i Ottar Brox' bok «Hva skjer i Nord-Norge?». Her beskrives det som må læres lokalt for å kunne drive et lønnsomt sjarkfiske: «*Det viktigste er kjennskap til landskapet og dets muligheter*» (Brox, 1966). Dette ses i kontrast til storsamfunnets overordnede politikk med industrialisering og påfølgende urbanisering: svært mange hadde ikke noe valg og måtte flytte, og den lokalkunnskapen som var lært gjennom generasjoner ble samtidig langt mindre verdt.

#### ***2.5.4 Bidrag til helhetsperspektiv***

Med lokalsamfunnsperspektivet som en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for studiet av samvirke og frivillighet, blir både en samfunnsfags- og humaniorabasert tilnærming uunnngåelig. Dette gjelder historien og de lokale prosessene i en større sammenheng, det gjelder de antropologiske observasjonene, og det gjelder analysene om hvordan

kultur, geografi og natur virker inn på organisering av arbeid og andre fellesskap. Forholdet til storsamfunnet motiverer til analyser om makt og ansvarsfordeling mellom stat og kommune, ikke bare generelt, men også for eksempel i helsepolitikken med ansvar for smittevern. Med i en lokalsamfunnstilnærming hører selvsagt også den teknologiske utviklingen: moderne kommunikasjon og verktøy, og endringer av struktur og tenkemåte som følge av dette.

Det kan være grunn til å vurdere forskjellene og likhetene mellom begrepene lokalsamfunn og kommune, nettopp fordi de i analyse av lokalkunnskap utfyller hverandre. Lokalsamfunnsbegrepet som utgangspunkt i forskningen har gitt nyttig kunnskap om tilhørighet, lokalkunnskap og sosialt nettverk, men kommunebegrepet er noe mer presist både i planleggingsammenheng og som styringsenhet.

Kommunen som fellesskapsarena er blant annet drøftet av Gjerløw Aasland i boka «Det trengs en landsby» (Gjerløw Aasland, 2019). Tema som oppvekst, velferd og økonomi 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. Uttrykket «Det trengs en hel landsby for å oppdra et barn» kan ha oppstått mange steder i verden. Gjerløw Aasland beskriver det norske lokalsamfunnets påvirkning på hvordan menneskene formes.

Menneskelige handlinger ut fra et opplevd lokalt fellesskap er selvsagt ikke noe enestående norsk. Det finnes i ulike former i alle verdens lokalsamfunn. Det er interessant å merke seg at det i det afrikanske Shona-språket finnes uttrykket «Kubatana». Dette kom til uttrykk blant annet i utstillingen med samme navn i 2019 på Vestfossen Kunstlaboratorium. Kurator Hjellegjerde beskriver i kurskatalogen et samvær med Takunda Regis Billiat i Mbare i forberedelsen av utstillingen: «*As we talked about his life and his country, a work kept coming up, and that was «togetherness». I asked him what it translated*

*to in the Shona language: “Kubatana”. “It is the one word that really represents what I feel about Africa. Togetherness is still a genuine factor in African society. In the West we often can’t wait for time to be alone; my African friends want to be together. And if someone has a little it is generous divided among many” (Vestfossen Kunstlaboratorium, 2019).*

Men selv om alle land har sine former og begrep for fellesskap, er det spesielt for Norge at ett slikt fellesskap, beredskapssamvirket, er erkjent som del av det offentlige systemet.

En «landsby»-forståelse av lokalsamfunnet er et meningsfullt utgangspunkt for en helhetlig beredskapstenking. Det lokale fellesskapets ansvar i kritiske situasjoner bygger ikke bare på kjennskap til geografi og næringsforhold, men også på innsikt i hvilke krefter og relasjoner som er i spill. Felles oppveksterfaringer kan bygge felles verdier og grunnlag for samhold og felles engasjement, men de kan også ha i seg kimer til konflikt. Lokalsamfunn kan krysse kommunegrenser, og både samle og splitte kommuner.

Målet for den lokale samfunnssikkerheten er da å være i stand til å utnytte lokalsamfunnskunnskapen konstruktivt, og dermed legge til rette for at kommunen som system kan gi folk trygghet. Her kan forskning om organisering av arbeid og oppgaver være til hjelp.

### ***2.5.5 Spenning mellom det sentrale og det lokale***

Forskning om arbeidsorganisering viser at folk yter mer i arbeidslivet når det er respekt og forståelse for sosiale normer, når ledelsen er demokratisk, når informasjonen er god og tydelig, og når det er tillit mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Medbestemmelse og økonomisk og sosial belønning er positive virkemidler som står i kontrast til fortidas samlebåndsarbeid og slavedrift (Parsons, 1951; March & Simon, 1958; Weber, 1958 og 1971; Etzioni, 1966).

Slike funn er viktige når en skal vurdere kommunen i beredskapssammenheng. Selv om en kommune er en organisasjon som skal levere tjenester til sin befolkning, er den ikke en produksjonsvirksomhet eller en butikk, og den skal i utgangspunktet ikke styres etter markedets lover. Men som ramme rundt lokale fellesskap, og som utgangspunkt for lokal kunnskap og kompetanse har den stor betydning. Viktige verdier i en beredskapskommune er nettopp de verdier organisasjonsteoretikerne vektlegger for å få gode ytelser: tillit, respekt, medbestemmelse og kultur for åpenhet og informasjon.

Med lovfestet beredskapsplikt, ansvar for helhetlige ROS-analyser og lovfestede ansvar på mange andre områder – ikke minst smittevern – er kommunen et særdeles viktig grunnlag både for at demokratiet fungerer og at samfunnssikkerheten tas på alvor. Det er presisert i Meld. St nr. 5 (2020-2021) at gjeldende lover pålegger kommunene å arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer.

Norske kommuner har i nyere tid vært utsatt for mange utredninger om struktur og innhold, men det er lite forskning, spesielt om deres samfunnssikkerhetsarbeid. I en rapport fra 2016 viser imidlertid Njø og Vastveit den historiske utviklingen av risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene etter tekniske og byråkratiske standarder som ikke alltid var hensiktsmessige for kommunene. Selv om risikobasert styring etter hvert har blitt mer vanlig i det kommunale planarbeidet, sliter kommunene fremdeles med å anvende sine erfaringsbaserte handlinger inn i mønsteret for de ROS-analysene og det tilsynet de blir utsatt for. De fungerer ikke som meningsfulle verktøy i planarbeid eller i å utvikle konkrete tiltak (Njø & Vastveit, 2016). Og selv om risikotenkemåten kanskje er mer til stede i kommunene i dag, fanges ikke erfaringene opp av de overordnede styringsverktøyene.

Hovedfunnet i rapporten fra Njø og Vastveit er likevel at prinsippene i risikoinformert styring var fraværende i kommunene. Det resulterer i

dårlig oversikt, for sein involvering i øvelser og prosesser, manglende systematisk bruk av analysene, samt for lite levende diskusjoner om samfunnssikkerhet og beredskap (se også Njå mfl. 2020, s 121).

Spenningen som mellom det nasjonale og det lokale i beredskapsarbeidet kommer klart til syne i håndteringen av COVID-19-pandemien 2020-2022. Den kan spores tilbake til håndteringen av smittsomme sykdommer med hjemmel i sunnhetsloven (Larsen, 2010). Grunnleggende handler dette om former for maktutøvelse, hvor både stat og kommune har lovhjemmel til å utøve makt, for eksempel kommunene etter smittevernloven, men hvor hendelsen er nasjonal eller global, slik at man er nødt til å samarbeide. «*Nasjonale og lokale smitteverntiltak skal virke sammen*» (Regjeringens veileder av 29. mars 2020). For at statens makt (med Webers begrep: herredømme) skal fungere, må interessefelleskapet synliggjøres, samtidig som tilliten til de statlige institusjonene må være sterk nok (Weber, 1971). Aarebrot og Evjen utdyper dette videre ved å bringe inn sentrum-periferi-spenningen i Webers analyse (Aarebrot & Evjen, 2014).

Forskning har vist at utøverrollen, forankret i den lokale praksis, er lettere å forholde seg til for kommunene enn sentrale styringssignaler eller forordninger. Ulike grenser mellom forskjellige statsetater med beredskapsoppgaver gjør ikke saken lettere. (Fimreite mfl., 2014a). Flernivåstyring øker i seg selv kompleksiteten. Sårbarhetsutvalget så også denne utfordringen: «*Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er preget av sterkt fragmentert ansvar og organisering.*» (St.meld. nr. 17 (2001-2002)).

Det mest nærliggende for kommunene er å utforme sine egne planer og vurdere sine egne tiltak. Geografi og territorium er et viktige organiserende prinsipp når det gjelder krisehåndtering. Med svak samordning mellom stat og kommune, og uklar statlig samordning, kan en god lokal samordning utfordres, og kanskje svekkes (Fimreite mfl., 2014b).

I redningstjeneste og beredskapsarbeid sliter også kommunene med manglende lokalkunnskap hos politiet. De har liten nytte av det de kaller sentraliserte innsatsledere uten lokalkunnskap. Jeg kommer tilbake til dette i egne funn, men forskning om politireformen viser at den uformelle kontakten med nærmiljøet, som har skapt trygghet og kjennskap, er sterkt redusert til fordel for en kontrollerende og reaktiv tilnærming (Wathne mfl., 2019).

Den kommunale beredskapsplikten handler om å se samfunnssikkerhetsverdier og beredskapsutfordringer i et helhetlig perspektiv for å bygge trygge og robuste lokalsamfunn gjennom samarbeid mellom offentlige, private og frivillige samfunnsaktører (DSB, 2018, s 8). Et slikt helhetlig perspektiv ser ut til å være truet av reformer og strukturendringer.

## **2.6 Tillit og gjensidig respekt**

Begrepet tillit kan defineres og forklares på mange måter. Dette gjøres grundig og oversiktlig i boka «Tillit i Norge» (Skirbekk & Grimen 2012). Den generelle definisjonen av tillit er at mennesker kan stole på hverandre og på myndigheter. Hvis man har tillit, så tar man færre forholdsregler – man senker «guarden» (Skirbekk 2012, Elster 2007, Grimen 2009).

I forskning om tillit i institusjonelle forhold, er dimensjonen tillit og kontroll sentral (Høyer mfl., 2016): Jo større tillit, jo mindre kontroll. Man skiller gjerne mellom tykk (normorientert) og tynn (incentivorientert) institusjonalisering, hvor den normorienterte er mest relevant for beredskapssamvirket. Her vil det blant annet være sosialiserte handlingsnormer som er styrende, og her blir egeninteressene underordnet.



Dette samsvarer godt med det sosiale trianget som modell for beredskapssamvirke (jf kap 2.2). Det illustrerer den normorienterte tilliten hvor insentivene for den enkelte ikke er viktige, men heller består i å sette sine egne ressurser inn i et fellesskap, og hvor målet er å hjelpe andre, ikke søke fordel for seg selv. Kombinasjonen av opptjent autoritet, gjensidig respekt og felles erfaringer i krisesituasjoner, gir grunnlag for handlinger hvor tilliten dominerer over kontrollen. Det er også nødvendig med en slik tillitsbasert arbeidsform for å kunne handle raskt og riktig. Alle ekstrarunder for å innhente tillatelser ovenfra, vil forsinke den akutte livredningen.

Det er forsket lite eller intet på frivillige organisasjoners medvirkning i beredskapssamvirke generelt og på tillitsdimensjonen spesielt. Det finnes studier av frivillige organisasjoners medvirkning hvor medvirkningen karakteriseres som uformell og spontan, og om samhandling med mer tilfeldige frivillige i krisesituasjoner (Whittaker mfl., 2015; Twigg & Mosel, 2017; Barsky mfl., 2007). Boin og medarbeidere drøfter hvordan man kan mestre samarbeidet vertikalt og horisontalt, men frivilliges syn er ikke med (Boin mfl., 2017).

Flere studier viser at de norske og skandinaviske eksemplene på handlinger og innsats i skjæringspunkt mellom offentlige og frivillige organisasjoner, viser en sterkere integrering enn i andre land. En av forklaringene er at en gjensidig respekt, som i større grad finnes i de skandinaviske land, gjør slik integrasjon lettere (Sivesind mfl., 2018; Selle mfl., 2018).

Som nevnt tidligere ble det allerede i behandlingen av Redningsutvalgets innstilling lagt vekt på den tilliten som måtte være til stede for å være i stand til å handle raskt. Man må kunne stole på at avgjørelsene blir forsvarlige, selv om de behandles av forskjellige myndigheter. Den gang som nå er det nødvendig med tillit til de lokale aktørene. Her snakker vi ikke bare om samordning, men også om tillit: kjernen i samvirke. Tillit mellom alle aktørene og nivåene er en nødvendig forutsetning.

Tillit er avhengig av forståelse og kommunikasjon. Med større forvaltningsmessige avstander og stadige omorganiseringer sentralt, vil det være et viktig spørsmål hvor grensen går for sentralisering og byråkrati- eller militærinspirerte kommandolinjer før tilliten forvitrer og grunnlaget for samvirke svekkes.

Tillit oppstår når folk er trygge og arbeidsoppgavene er forutsigbare. Redningsutvalget la vekt på hvor viktig det er at det ikke oppstår usikkerhet om ansvar eller samarbeidsmetoder underveis. Den praktiske samordningen må være avklart på forhånd, og alle må være klar over sine plikter og sin rolle.

I Norge og Norden er det en høy grad av grunnleggende tillit både til institusjoner og til hverandre (Skirbekk & Grimen, 2012). Dette er viktig både for å forstå både en diskusjon om beredskapssamvirke som tillitsbasert, og en diskusjon om samordning av beredskapsarbeid og for eksempel statsforvalternes rolle. Uten en sterk tradisjon for tillit i hele samfunnet utfordringene vært vanskeligere å forstå og oppgavene vanskeligere å løse.

## **2.7 Behovet for samordning i kriser og beredskap**

Myndighetsområdet samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering framstår fragmentert i forvaltningen. Særlig gjelder dette på statlig nivå. Det kan være utfordrende å samordne beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet på lokalt nivå, men for å ha et grunnlag for en god helhetlig håndtering, trengs samordning og ansvars- og rolleavklaring både horisontalt på det enkelte forvaltningsnivå og vertikalt mellom forvaltningsnivåene. Bildet i dag tyder på en fragmentert stat uten avklarte roller og ansvarsforhold. Kommunene opplever en komplisert flernivåstyring (Fimreite mfl., 2014). Gjærv-

kommisjonen peker også på dette: *«Ansvaret for håndteringsinnsatsen ligger fortsatt til den enkelte etat og den primære rapporteringslinja går fortsatt til ansvarlig departement og derfra videre til lederdepartementet.»* (Meld.St.nr. 29 (2011-2012)).

En av Gjørv-kommisjonens hovedkonklusjoner etter å ha gjennomgått lærdommene av 22. juli 2011-katastrofen, er at problemet med at ressursene ikke finner hverandre i stor grad handler om ledelse, samhandling, kultur og holdninger (ibid s 16). Svikt i helhetssyn, rolleavklaring og samordning er også et av hovedbudskapene fra Koronakommisjonen. Hovedbudskap 3 lyder: *«Regjeringen har i beredskapsarbeidet ikke tatt hensyn til hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i andre sektorer»* (NOU 2021:6).

Den kunnskapen vi har om denne sviktende samordningen, finnes i en lang rekke utredninger, stortingsmeldinger og tilsynsrapporter. Etter hver ulykke eller katastrofe, kommer naturlig nok en gransking eller rapport, som igjen fører til enkelte endringer i system eller kommandolinjer. En ting er at den nødvendige uavhengigheten som slike granskinger må ha, ikke fører til den læringen en hadde fått dersom de involverte aktørene kunne bidratt med sine erfaringer. Dette kan være viktig for den mer langsiktige erfaringsoverføringen (Braut, 2014). Noe annet er at læringen fra disse hendelsene ikke har bidratt til å redusere den statlige fragmenteringen, det vil si at staten ikke er samordnet nok på nasjonalt nivå.

Som tidligere fylkesmann (nå heter det statsforvalter) har jeg ved gjennomlesing av flere av disse erfaringsrapportene undret meg over at det statlige regionale nivå ikke er trukket mer fram. Både fordi statsforvalterne alltid har hatt et pålagt, tydelig og instruksfestet samordningsansvar, og fordi statsforvalterne og fylkesberedskapsrådene faktisk har spilt en viktig rolle både i den vertikale og den horisontale kontakten, ikke minst når det gjelder kommunikasjon mellom aktører og nivåer. Ett eksempel er evalueringen etter tsunami-katastrofen i 2004.

Hverken i evalueringsutvalgets rapport eller i stortingsmeldingen er de daværende fylkesmennene omtalt, til tross for viktig innsats i de berørte fylkene (Rapport fra Evalueringsutvalget, 2005; St.meld. nr. 37 (2004-2005)).

Hvilket kunnskapsgrunnlag har vi om samordning og kommunikasjon på samfunnssikkerhetsområdet, særlig når det gjelder det regionale nivå? Her er det først og fremst statsforvalterens rolle og mandat som er sentralt.

I en NIBR-rapport fra 2009 er det gjort analyser av statsforvalterrollen i skjæringsfeltet mellom lokalt selvstyre, likhet i tjenestetilbudet og ivaretagelse av rettssikkerhet. (Hansen mfl., 2009). Rollen som bindeledd mellom storting og regjering på den ene siden og lokalsamfunn og kommuner på den andre siden former et komplekst og sammensatt forvaltningsorgan med historisk lang erfaring på ulike former for samordning. Rollen som forvalter både av demokratiet og av rettsstaten, og samtidig både av sektor og helhet, gir statsforvalteren tyngde både som moderator overfor kommunene og som talerør overfor staten. Rollen som rettssikkerhetsinstans og klagebehandler, og dermed den som forvalter grensene for det lokale selvstyret, fører likevel til at lokalpolitikere kan bli kritiske til statsforvalteren, og at tilliten svekkes.

NIBR-rapporten gir en god beskrivelse av statsforvalterens leder- og samordningsrolle, men har dessverre ikke inkludert beredskapsområdet i sin analyse. I en av rapportens drøftinger som også kan gjelde dette, hevdes: *«Det er ikke sikkert at en nasjonal formallikhet bidrar til de mest effektive fordelingsresultatene, sett ut fra et lokalt perspektiv»* (Hansen mfl. 2009). Det er her samordningens utfordringer om eventuell lokal skreddersøm, ligger. Disse utfordringene illustreres godt i håndteringen av den pågående pandemien, hvor makt- og ansvarsforholdene i smittevernsammenheng er sentrale.

I Yngve Flo sitt verk om statsforvalterembetets historie, er imidlertid beredskapsoppgavene omtalt og drøftet (Flo, 2014).

Beredskapsoppgaver både i krig og fred har alltid vært en del av statsforvalterens mandat, og det har vært egne beredskapsavdelinger fra 1979. Statsforvalterens ansvar er å se og legge til rette for helhetsperspektivet i samfunnssikkerheten, fra kontakten med forsvars- og militærmyndigheter i totalforsvaret til å arrangere øvelser og møteplasser som inkluderer kommuner, private aktører og frivillige organisasjoner. Kunsten er å utøve denne rollen slik at både staten sentralt og kommunene kjenner seg igjen, og at tilliten består overfor den som har ansvar for samordningen.

Flo omtaler rollen slik: «*Fylkesmannsvirket handlar difor i stor grad om å vere balansekunstnar, og å finne løysingar som er til å leve med.*» (ibid, s 694)

Statsforvalterens samordningsrolle er godt synlig i de generelle dokumentene om beredskap, ikke minst i Sårbarhetsutvalgets innstilling og i Stortingsmeldingen som fulgte (NOU 2000:24; St.meld. nr. 17 (2001-2002)).

Samordningsrollen er sterkt understreket i regjeringens nyeste stortingsmelding på dette området (Meld.St.5 (2020-2021)), hvor samordningen av krisehåndtering gjennom fylkesberedskapsrådet framheves, samtidig som det slås fast at «*Fylkesmannen er sentral som pådriver for samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet i alle deler av samfunnssikkerhetsskjeden.*» (ibid, s 103). Fra 2015 har det også vært en egen instruks for statsforvalterens arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Min egen fylkesmannstid falt sammen med bortfallet av trusler etter den kalde krigen, oppbyggingen av et bredere samfunnssikkerhetsbegrep og mer ansvarliggjøring og involvering av kommunene. Trusselbildet endret seg, både terror og naturkreftene skaper trusler, og sårbarheten for mennesker og lokalsamfunn har økt. I taler og møter fra 1995 og utover var det viktig for meg som statsforvalter å understreke hvordan

sårbarheten kunne reduseres gjennom økt bevissthet, avdekking av lokale behov og det å ha gode og forebyggende planprosesser (Aasland, 2007). Målet var «en värld att leva i».

## **2.8 Kunnskap om organisering av arbeid og handlinger: fra Sundt til Sennett**

En videre drøfting av samvirke i beredskapsarbeid har to viktige innfallsvinkler. Den ene er det lokale perspektivet: den lokale kunnskapen er avgjørende for de handlingene som må utføres. Den andre er at samvirke er noe annet og mer enn samarbeid, samspill, samhandling, samstyring og samskaping. Fordi beredskapssamvirke omsetter tillit i praksis, og er bygget på en formalisert forutsetning om gjensidig respekt, gir det en annen type erfaring, og kanskje gjennom det mulighet for en annen type tenkning.

Selv om det er mye verdifull kunnskap i forskningen om organisasjoner og virksomheter, kan det være nyttig å bygge på forskning og observasjoner som er mer lokalt forankret, og som har en mer kulturell og ferdighetsbeskrivende innfallsvinkel. Et tidshistorisk spenn mellom observasjonene og forskningen gir drøftingen en ekstra overbygning. I denne sammenheng gir det mening og stimulans å se sammenhengen mellom Eilert Sundts redegjørelse om arbeidets naturhistorie og Richard Sennetts drøftinger både av omgjengelig ekspertise («sociable expertise»), og av det sosiale trianget (Sundt, 1975); (Sennett 2008 og 2012).

Eilert Sundts bidrag til å se verdien av lokalkunnskap er gjennom hans beskrivelse og fortolking av det folkelige kompetansepotesialet i arbeid som husflid, husbygging og båtbygging. «*Det norske arbeide, eller dette system af virksomhed som begynte modig med Norges bebyggelse, og som har fortsat med udholdenhed og tiltaget i indsigt og kraft indtil denne dag.*» (Sundt, (1975). Sundt beskriver og motiveres av den lokale kompetansen som varierer med de ulike naturforhold. Som historiker

Anne-Lise Seip beskriver denne Sundtske forståelsen av samfunn: «*at menneskene kommer hverandre så nær at de blir viktige for hverandre*» (Seip, 1983).

Interessant nok kan det sammenliknes med Hanna Arendts drøfting av begrepet handling. Det er den varianten av arbeid og produksjon som krever et menneske som ikke handler etter ren rutine, der hvor man må være forberedt på det uforutsigbare, men der hvor man likevel har lært seg å ta hensyn til naturgitte forhold og skiftende naturgitte situasjoner (Arendt, 1996).

Sosiologen Richard Sennett drøfter både de tekniske og sosiale forutsetningene og ferdighetene for at menneskene klarer å arbeide, og de uformelle relasjonene i en arbeidssituasjon. Grunnlaget for godt fagarbeid hviler på tre typer evner: evnen til å lokalisere, evnen til å åpne opp, eller åpne til, det vil si evnen til å skifte fra ett handlingsmønster til et annet. Dette er organisatoriske verdier som vanligvis ikke teller i en klassisk organisasjonsstruktur som vektlegger effektivitet, formell struktur og profesjonalitet. Sennetts beskrivelse av omgjengelig (sociable) ekspertise gir forståelse til det som skjer i et samarbeid, for eksempel i en samvirkesituasjon. Det består rett og slett av god praksis hvor grunnlaget er tillit og gjensidig respekt. Denne tilnærmingen til samarbeid er ikke bare relevant i studier av lokalsamfunnsaktivitet, men også i beredskapssamvirke (Sennett 2008 og 2012).

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. Selv om Sundts observasjoner om arbeid og handlinger er gjort for mange generasjoner siden, kan disse observasjonene formidle begrep og sammenhenger som fungerer også i dag, uten at det er nødvendig å finne opp nye ord.

Richard Sennett tilhører min egen generasjon sosiologer. Oppvokst i Chicago i et samfunnsengasjert og radikalt hjem, brukte han sin observasjonsevne godt. Grunnlaget for modellen det sosiale trianget var opprinnelig lagt i boka «The Hidden Injuries of Class» som han skrev sammen med Jonathan Cobb i 1972. Ved å intervjuere arbeidere som hadde flyttet inn til storbyen Boston, fant han blant annet at disse arbeiderne måtte innpasses i en verden med fullstendig fremmede symboler på respekt og verdighet enn der de hadde vokst opp. Klasseanalysen av det amerikanske samfunnet ble derfor en studie i respekt og verdighet, eller mangel på det. Det var de dimensjonene som utgjorde trianget han ville gå videre med (Sennett & Cobb, 1972). Han fanget opp og videreutviklet verdi- og klasseperspektivene senere, i boka «The Corrosion of Character» (Sennett, 1998).

Her gir jeg plass til en liten visitt til min egen læretid i sosiologien på 1960-tallet. Det handlet også om å studere tilpassing til en ny verden og nye samspill. Jeg var i 1964 intervjuer for Ottar Brox, og intervjuet familier som hadde flyttet fra Karlsøy og Helgøy til Tromsø. Intervjuene bidrar til grunnlagsmaterialet for beskrivelsen av urbaniseringsprosessen i boka «Hva skjer i Nord-Norge?» (Brox, 1966). Som Richard Sennett var også jeg med i den nysgjerrighetsdrevne kunnskapsinnhenting på 1960- og 70-tallet som deltakere i samfunn under omforming (Sosiologen, 2018).

I boka «Together» tar Sennett temaet opp igjen, og tar utgangspunkt i samarbeid som et håndverk. Han er opptatt av evnen, eller ferdigheten ved å forstå og lytte til hverandre for å kunne samarbeide. Det viktigste ved hardt samarbeid, er at det krever en spesiell kompetanse («skill»). Han legger vekt på dialogisk samarbeid med åpenhet, empati heller enn sympati og analyserer solidaritet i spenningen mellom top-down og bottom-up-holdninger. Top-down-holdninger viser seg ofte å være sosialt skjøre (Sennett, 2012).



Sennett er opptatt av truslene mot det sosiale triangellet. Styrken i denne type samarbeid er bygget på elementer og verdier som er under press i dagens samfunn. De tre elementene i det sosiale triangellet: opptjent autoritet, gjensidig respekt og samarbeid gjennom en krise former samarbeidet og de sosiale bånd det fører til, men trues og kommer ut av balanse med den moderne kapitalismen (*financial capitalism*), og strukturendringer som følger av det (ibid).

I motsetning til Sennetts bokanmeldere, som hadde problemer med å forstå hva han egentlig snakket om (Turner, 2012), så har jeg funnet Sennett's tenking omkring det sosiale triangellet å være til stor hjelp for å komme til kjernen i beredskapssamvirke som arbeidsform. Og jeg har sett nytten av denne tenkingen for å søke etter svar på hovedspørsmålet om hva som karakteriserer samvirke som arbeidsform i redningstjeneste og beredskapsarbeid i Norge, og dermed bidra til en bedre forståelse av beredskapssamvirke. I tillegg kan Sennetts analyser av truslene mot det sosiale triangellet være til hjelp i min drøfting av hvilke trusler beredskapssamvirket står overfor i dag.

### 3 Materiale og metoder

Det sentrale temaet i denne avhandlingen er hva som karakteriserer beredskapssamvirke, og om dette er en truet arbeidsform. For å finne svar, var det nødvendig å formulere forsknings spørsmål (FS):

*FS1*

*Hva forstås med samvirke som arbeidsform? Og hvordan skiller denne arbeidsformen seg fra samarbeid i allmenn forstand?*

*FS2*

*Hva er de frivillige organisasjonenes bidrag i redningstjeneste og beredskapsarbeid? Og hvordan er aktørenes egen forståelse av beredskapssamvirket?*

*FS3*

*Hvilken betydning har lokal kunnskap og lokal historie for medvirkning i beredskapsarbeidet?*

*FS4*

*Hvilken betydning har tillit og gjensidig respekt?*

*FS5*

*Hvordan påvirkes samvirke av sentralisering og andre effektiviseringsreformer som berører beredskapsoppgaver?*

*FS6*

*Hvilken betydning har rolleforståelse og ledelse for arbeidet med samfunnsikkerhet? Og hvordan kan kunnskap om rolleforståelse og ledelse i beredskapsarbeidet styrke samvirkegrunnlaget og dempe spenningen mellom sentrale direktiver og lokale aktører?*

Svarene finnes både i kunnskapsgrunnlaget og i analyse av relevante dokumenter. Dette gir et nødvendig utgangspunkt. Det som i tillegg må innhentes, er aktørenes egne erfaringer og meninger.

Men først noen ord om fagperspektivet.

### **3.1 Tverrfaglighet som metode**

For å finne løsninger på de store utfordringene i verden, er det bred enighet om at mange fagområder må arbeide sammen. Det høres enkelt ut, men møter noen utfordringer, ikke minst vitenskapelig. De fremste ekspertene på sine områder, har sjelden kompetanse til å vurdere sitt eget fag inn i en større helhet. Det er få som er eksperter på det tverrfaglige perspektiv. De som krysser faglige grenser, kan få problemer med anerkjennelsen, og dermed kan det oppstå troverdighetsproblem med tverrfaglig forskning.

Eilert Sundt og Richard Sennett er eksempler på dette. Disse to forskerne betyr mye i det kunnskapsgrunnlaget jeg har presentert, Det er ingen tilfeldighet at de begge har fått mye kritikk for at de ikke var faglige nok, at de ikke holdt seg til ett definerbart fagområde. Om Sennett er det sagt at han skriver gode bøker, men det er ikke sosiologi. Dette skriver for eksempel Mark Smith i en biografisk artikkel, der han omtaler Sennett gjennomgående med flere roller som historikeren, sosiologen, filosofen, den samfunnsintellektuelle (Smith, 2020).

Eilert Sundt var i sin tid høyst omstridt. Som Espen Stueland skriver i sin sakpoetiske bok «Eilert Sundt.tilstanden»: «- i avisene får han så ørene flagrer for å lytte til og la seg prege av almuen, eller med andre ord representere almuen på en ufiltrert måte som i litteraturen snart skal kalles naturalistisk / som for ham bare er å lage en mer balansert fremstilling / kritikerne oppfatter det som en idealisering av samfunnets nederste» (Stueland, 2019).

Både Sundt og Sennett tydeliggjør utfordringene ved tverrfaglighet i sin forskning. Det er en kunst å arbeide tverrfaglig, eller transdisiplinært, fordi hvert fagområde har sin egen vitenskapelige forankring og sine egne analyser og metoder for å måle kvalitet. På den ene side er det enighet om at de store samfunnsutfordringene som klima- og miljøutfordringene, som helsefremming og sosial inkludering, som ren energi, og som samfunnssikkerhet for den saks skyld, best løses gjennom tverrfaglighet og ved tett dialog mellom samfunn og forskning. På den annen side hindrer hegningen om det enkelte fagområde utviklingen av både målemetoder og anerkjennelse av det tverrfaglige.

Som svar på hvordan forskere og andre aktører skal arbeide for å løse vår tids store samfunnsutfordringer, beskriver en tverrfaglig forskergruppe i en artikkel i «Forskerforum» modellen RRI (Responsible Research and Innovation), hvor både tverrfaglig forskning og transdisiplinær forskning *«der aktører fra ulike disipliner og sektorer utenfor academia evner å ta inn over seg andres problemforståelse og løsningsforslag, er ansett som viktig for å lykkes.»* (Røyne mfl., 2017). De hevder at noen av nøklene for å lykkes er tillit, etisk refleksjon og god kommunikasjon.

Dette følges opp av en gruppe forskere fra Nord Universitet, som peker på behovet for å etablere en vitenskapelig helhet som inkluderer et aktørperspektiv og forskningsmiljø bygd på en lære om kunnskapsutviklingen i praksis. *«Dette krever et fagmiljø som jobber genuint synkront tverrfaglig, dvs ved at ulike forskere med ulike forskningsbakgrunn og yrkesbakgrunn møtes for å formulere problemstillinger og hjelpe hverandre med å finne tolkninger og tematisere feltet.»* (Torbjørnsen Halås mfl., 2020).

Slike innspill treffer godt i diskusjonen om samfunnssikkerhet som kunnskapsområde generelt, og om bruk av materiale og metoder i denne avhandlingen. Samfunnssikkerhet er en av vår tids største utfordringer, tverrfaglighet trengs, og tverrfaglighet preger også dette arbeidet om beredskapssamvirke.

### **3.2 Dokumenter som er benyttet**

Metodene har hele tiden vært kvalitative. Mens kvantitative metoder teller og måler og bruker tall som arbeidsmateriale, er tekst i skriftlig, muntlig eller billedlig form det sentrale uttrykk og arbeidsmateriale for kvalitative metoder. At noe er kvalitativt betyr at egenskapene eller karaktertrekkene ved fenomener betyr mer enn hyppighet. Kvalitative metoder er observasjoner, samtaler og intervjuer som nedtegnes i tekst. Både slike tekster og tekster i dokumenter og skrifter utgjør det arbeidsmaterialet som danner grunnlaget for den videre analysen (Repstad, 2007).

Det overordnede designet for studiene som ligger til grunn for denne avhandlingen, kan nok best beskrives som en case-tilnærming, der frivillige organisasjoners deltakelse i redningstjeneste og lokalt beredskapsarbeid er kjernen i caset. Informantene til dette caset er derfor både de frivillige organisasjonene selv, de samvirkepartnerne de møter og de lederne som skal motivere og samordne. Fordi jeg har hatt en tydelig forforståelse knyttet til at frivillig innsats har hatt og fremdeles har en vesentlig betydning i beredskapsarbeidet i Norge, var det lite relevant å utforme undersøkelsene som «ateoretiske» studier (Andersen, 2013, s. 61ff).

Problemstillingene og forskningsspørsmålene er forsøkt utformet slik at funnene som framkommer, både gjennom dokumentanalysene samt samtaler og intervjuer, kan bli tolket i lys av noen teorier om tverrfaglig samarbeid og forståelse av fellesskap om utførelse av arbeid. Slik sett er det utformet som en teoretisk, fortolkende case-studie. Men fordi jeg også har hatt som siktemål å gjøre nærmere rede for hva som karakteriserer samvirke i redningstjeneste og beredskapsarbeid, får det også preg av å være begrepsutviklende (Andersen, 2013, s. 61ff).

Den historiefaglige bakgrunnen for frivillige organisasjoners beredskapsinnsats fikk en ny dimensjon da Arkivverket våren 2020 publiserte et omfattende arkivmateriale fra «Instituttet for historisk

forskning» (RA, Rapporter om krigsbegivenhetene 1940). En kildekritisk vurdering er tatt inn i artikkelen *Fortellingar om krig* (Fintland mfl., innsendt 2021).

Våren 1941 samlet «Instituttet for historisk forskning» inn rapporter fra kommunene i Norge om ulike erfaringer fra krigshandlingene våren 1940. Til tross for at nevnte institutt var opprettet av Quisling-styret, er rapportene overraskende mangfoldige og ærlige, og beskriver konkrete store og små hendelser i forbindelse med krigsutbruddet. Rapportene er skrevet av lokale myndighetspersoner og sendt via de daværende fylkesmennene til sentralt hold, og ved nærlesing oppfattes de som representative. De inneholder mye konkret kunnskap om innsatsen til frivillig, særlig i den første kritiske fasen av krigen (Aasland mfl. innsendt 2021).

I og med at jeg gjennom mange tiår selv har hatt mitt daglige arbeid knyttet til oppgaver innenfor regionalt og lokalt beredskapsarbeid, tilsier dette en viss varsomhet ikke bare når konklusjoner skal trekkes, men også når studier skal designes og intervju spørsmål utformes. Det var derfor viktig å starte dette arbeidet med en gjennomgang av både historiske og nåtidige dokumenter som danne en ytre referanseramme for arbeidet (Andersen, 2013, s. 127). I denne fasen ble det også foretatt flere samtaler med personer som selv har inngående kjennskap til redningstjeneste og beredskapsarbeid, internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Dette danner grunnlaget for den første artikkelen som ble publisert i prosjektet. De resultatene som kom fram der, ble benyttet for å utvikle grunnlaget for intervjuene som ble foretatt med representanter for frivillige organisasjoner, kommunale myndigheter og fylkesmannsembetene (statsforvalterembetene).

Det samlede prosjektet er ikke egnet til å fremme allmenne og entydige påstander om årsaks-virkningsforhold, slik som hvorfor kommer samvirke i stand og hva er de nødvendige faktorene for at samvirke skal fungere. Men siktemålet har likevel vært å kunne komme fram til sentrale

egenskaper ved samvirke som arbeidsform, slik at det kan beskrives og evalueres for eksempel i etterkant av reelle hendelser eller øvinger. Det mener jeg at det er grunnlag for gjennom å prøve å finne fram til forutsetninger for samvirke, sett fra samvirkeaktørenes eget perspektiv. Derfor har det også vært et poeng i arbeidet særlig med den andre og den tredje artikkelen, å finne fram til informanter som i praksis har erfaringer med samvirke fra reelle hendelser i redningstjeneste og beredskapsarbeid.

Bakgrunnsmateriale for de ulike informantsamtalene er en omfattende kunnskapsinnhenting om beredskapssamvirke fra offentlig tilgjengelige skriftlige kilder, som blant annet beskriver utviklingen av redningstjenesten. I det vesentlige er dette dokumenter som har dannet grunnlaget for Stortingets drøftinger og vedtak om redningstjenesten og det øvrige beredskapsarbeidet etter den andre verdenskrig. I denne sammenheng er dette publiserte primærkilder (Brundage, 2013). I min nærlesing er det spesielt sett etter begrepet samvirke, samt ytringer som bygger opp om begrepets innhold, plass og betydning.

Funnene fra de offentlige dokumentene er deretter sammenliknet med offentlig tilgjengelige opplysninger om håndteringen av noen allment kjente ulykker som har rammet Norge i etterkrigstiden. Dette er gjort dels for å finne spor av forhold knyttet til redningsarbeidet som kan ha påvirket organiseringen av redningstjenesten, og dels for å lete etter informasjon som kan si noe om virkningshistorien av de politiske og administrative avgjørelsene som er tatt underveis.

For å få et meningsfullt vitenskapelig bakteppe til dokumentanalysene og nærlesingen av ulike relevante kilder, har spesielt to forsknings- og observasjonsarbeider gitt inspirasjon.

Ingen har som Eilert Sundt utforsket landet for å finne kjensgjerningene i folkets daglige liv og arbeid. Selv om Sundts observasjoner skjedde for 150 år siden, kan mange av observasjonene gjenkjennes i dag. Og Sundts observasjoner av arbeid, handlinger, materielle og kulturelle forhold og

ikke minst betydningen av lokalkunnskap, løfter fram elementer som utgjør kjernen i samvirke (Sundt, 1862, 1864, 1867, 1869 og flere utgivelser). Som historikeren Sandmo sier: «*For at våre fortellinger om fortiden skal være forståelige, må de først og fremst være gjenkjennelige som fortellinger.*» (Sandmo, 2015). Sundts fortellinger er gjenkjennelige, men er i denne sammenheng mer brukt for å ramme inn samvirkebegrepet enn som et selvstendig empirisk utgangspunkt for en analyse av historiebruk i forvaltningen (Ryymin, 2017).

Sosiologen Richard Sennett har ved sine analyser av uformelle organisasjoner, betydningen av tillit og respekt og verdien av håndverkstradisjoner og ferdigheter, gitt bidrag som går videre enn de tradisjonelle organisasjonsteoriene. Hans arbeider omfatter også relevante analyser av lokalsamfunnsstruktur og byplanlegging. Hans analyser, ikke minst gjennom konstruksjonen av «det sosiale trianget», omfatter dermed det essensielle i samvirke, som er noe mer enn samarbeid og samhandling, og noe som egner seg godt for kvalitativ analyse (Sennett, 2008, 2012 og 2018).

Utvelgelsen av dokumenter til nærlesing og dokumentanalyse ble gjort etter to hovedspor. Det ene var å søke etter offentlige dokumenter som handler om beredskapsarbeid generelt, beredskapssamvirke spesielt, samt myndighetenes forhold til de frivillige organisasjoner. Det andre var å studere dokumenter som handlet om de ulike forvaltningsnivåenes rolle og om samarbeid mellom stat og kommuner. Tidsrommet strekker seg fra 1940 og det tyske angrepet på Norge, og til i dag.



## **Oversikt over dokumenter som inngår i dokumentanalysen:**

---

DSB. (2015). *Mulighetsstudien. Vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB (2020). *Evaluering av Viking Sky-hendelsen*. Rapport. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Finansdepartementet (2020). *Norge mot 2025. Nedsettelse av et ekspertutvalg*. Oslo: Regjeringen.

HRS. 2018. <http://www.hovedredningssentralen.no/english/> (Nedlastet 04032018).

Innst. S. nr 170 (1962-63). Oslo: Stortinget.

Justis- og politidepartementet (2010) *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)* 25.06.2010, Oslo: Regjeringen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Organisasjonsplan for redningstjenesten*, Oslo: Regjeringen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Rapport fra arbeidsgruppen for oppfølging av «Mulighetsstudien» («Samvirkekompetansegruppen»). Oslo.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2020). *Fylkesmannen blir statsforvaltaren*. Pressemelding 26.10.2020.

Lov om samvirkeforetak (samvirkelova), (2007). Lov-2007-06-29, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Meld. St. 10 (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*. Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet, Regjeringen.no

Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, Regjeringen.no.

Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Meld. St. 15 (2017-2018) *Leve hele livet*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Meld. St. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Norge mot 2025 (2020) Ekspertutvalg, Fra pressemelding. Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2001:31. *Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2012:31. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter..

NOU 2021:6. *Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter

Ot.prp.nr.61 (2008-2009) *Om lov om endringer i lov av 17. juli 1953 nr 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)* Justis og beredskapsdepartementet. Oslo: Regjeringen.

RA, Forsvaret, Forsvarets krigshistoriske avdeling, Fylkesmenn. Rapporter om krigsbegivenhetene 1940., Y/Ya/L0013: II-C-11-31 – Y/Ya/L0017: II-C-11-31. Skannet og gjort tilgjengelige på [www.digitalarkivet.no](http://www.digitalarkivet.no)

Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005). 26.12 Oslo: Akademia AS.

Regjeringen.no (2017) Justis- og beredskapsdepartementets historie. Oslo.

Regjeringens veileder (2020) *Veileder av 29. mars 2020 ang COVID-19 pandemien*. Oslo: Regjeringen.

Riksrevisjonen (2014-2015). Dokument 3:9 *Undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2016–2017). Dokument 3:8, *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Riksrevisjonen.

Statens helsetilsyn (2014). *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet*. Oslo: Statens helsetilsyn.

St.meld.nr. 37 (1995-96) Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 86 (1961–1962). Samordning av redningstjenesten. (Med Redningsutvalgets innstilling som vedlegg). Oslo: Justisdepartementet.

Stortingsforhandlingene 9. mai 1963. Innst S. 170, S.tid. 3155-70. Oslo: Stortinget.

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld.nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

---

### **3.3 Informanter og informasjonsinnhenting**

Det har uansett vært viktig å løfte samvirke ut av struktur/kulturtenkingen og la det fortelle sin egen historie, representert ved ulike utvalg av informanter og ressurspersoner. Disse stemmene forteller sin del av historien gjennom det materiale som er samlet og de metoder som er brukt.

Forskningen som disse informantbidragene er en del av, er dokumentert i fire artikler som presenteres i kapittel 5 nedenfor. Artiklene er resultat av forskningen, og gir svar på de ulike forskningsspørsmålene.

Informasjonsinnhenting, og dermed grunnlaget for drøftinger og konklusjoner, er bygget opp som vist i oversikten nedenfor.

#### **3.3.1 Ressurspersonene**

For å svare på forskningsspørsmålene om de frivillige organisasjonenes rolle og bidrag, og om samvirke som arbeidsform, var det nødvendig å hente kunnskap fra aktørene selv. Som en innledning til dette forskningsprosjektet ble det gjennomført noen få samtaler med relevante ressurspersoner. Samtalene med disse er dels gjort på bakgrunn av at de, ut fra sin profesjonelle erfaring og sitt frivillige arbeid, har hatt anledning til å følge utviklingen av samvirke i redningstjenesten gjennom mange år, og dels at de gjennom sitt profesjonelle arbeid har vært tett på beredskapssamvirke, som ledere eller som fagmedarbeidere. Formålet med disse samtalene har vært å gi bidrag til verifiseringen av

virkningshistorien i etterkant av de ulike beslutningsprosessene om beredskap og redningstjeneste, for derved å få en bedre oversikt over hvordan beredskapssamvirket er blitt fortolket i den utøvende redningstjeneste. De skulle fortelle sine historier, dels om deltakelse i frivillige organisasjoner, dels om ledelse og samordning av beredskapsarbeidet.

Jeg var selv alene den ene samtaleparten i disse innledende samtale. Dette var dels samtaler med tidligere kolleger, og dels med folk som kjente meg og visste at jeg hadde kunnskap og erfaring fra deres strukturer. Det foregikk som en åpen dialog med delvis forberedte spørsmål om samvirke, organisasjonserfaring og beredskapsarbeid. Formålet var å lage en ramme for det videre empirisk baserte arbeidet.

I det videre forskningsarbeidet ble tre ulike grupper intervjuet, dels gjennom personlige møter, og dels ved telefonsamtaler.

For å belyse hvordan beredskapssamvirket fungerer sett fra de frivillige organisasjonenes side, jf forskningsspørsmål F2, ble det gjennomført semistrukturerte intervjuer med strategisk utvalgte ledere fra fem frivillige organisasjoner. Disse organisasjonene var Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp, Rovernes Beredskapsgruppe Rogaland, Rogaland Alpine Redningsgruppe, Redningsselskapet og Norske Redningshunder. Alle disse hadde vært sentrale i operasjonelt redningsarbeid gjennom de siste tiårene, og som ledere har de erfart ansvar og utfordringer. De fem organisasjonene og de fem lederne var omhyggelig valgt ut på grunn av deres lange erfaring som deltakende aktører og operasjonelle ledere i felten. Dette kan betraktes som en strategisk utvalgt gruppe av intervjuobjekter (Malterud, 2011). I intervjuene ble de bedt om å gi til kjenne sin mening om behov og forventninger i samvirket, basert på deres brede erfaring. Ved at de delte sine erfaringer, ble dette en eksplorerende studie (Hancock & Algozzine, 2017).

Henvendelsen ble gjort i brev, og informantene fikk tilsendt opplysninger om bakgrunnen for intervjuene, samt en skisse av de spørsmålene vi ville stille (Vedlegg 1 og 2).

Gjennom intervjuene ble det søkt etter informasjon om erfaringer med samvirke, trening av personell og utvikling av kompetanse i tillegg til tillitsrelasjoner mellom aktørene i redningsarbeidet. Intervjuene ble foretatt ved at informantene kom til forskernes arbeidssted, og vi var to intervjuere: min artikkelmedforfatter og meg selv. Vi var begge artikkelforfattere til stede, også for å kunne legge sammen våre notater etterpå. Det var intervjuene, ikke personene, som var det primære. (Aasland & Braut, 2019). Det ble tatt skriftlige notater gjennom intervjuene, og ikke lydopptak. Den første grupperingen av svarene ble gjort etter mønster av «SWOT»-analyse (Porter, 1980) for samvirke generelt, for motivasjonen for frivillige organisasjoner, for selve samarbeidet med de profesjonelle, for øvelser og kompetanseutvikling, og for tillit fra kolleger og fra samfunnet rundt.

Den endelige analysen ble gjort ved å gruppere utsagnene inspirert av Sennetts sosiale triangel: opptjent autoritet, gjensidig respekt og samarbeid gjennom en krise. Noen av resultatene var selvsagt overlappende og dekket to eller flere av verdiene. Men det var overraskende å erfare hvor godt denne tredelingen passet med utsagnene. Modellen traff derfor godt når erfaringene skulle oppsummeres. Et sammendrag av funnene ble presentert til informantene for mulige kommentarer før artikkelen ble skrevet.

### ***3.3.2 Ledere i beredskapskommuner***

Den neste informantgruppa bestod av ledere i strategisk utvalgte kommuner. Disse kunne også gi svar på forskningsspørsmål om frivilliges bidrag og om betydningen av tillit og gjensidig respekt. Det ble gjort et strategisk og ikke tilfeldig utvalg av kommuner som har erfaring med ulike former for innsats som følge av ulykkeshendelser. Her

var hensikten å få et innblikk i hvordan kommuner med erfaringer fra samhandling med frivillige organisasjoner oppfatter dette samarbeidet. Formålet var 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 (Gjerde & Winsvold, 2016 og 2017).

Ni mindre og mellomstore kommuner med slik beredskaps erfaring ble valgt ut. I utgangspunktet var det åtte kommuner, men etter en drapshendelse hvor en kommune ble sterkt beredskapsmobilisert, blant annet gjennom medvirkning fra frivillige organisasjoner, ble denne kommunen også inkludert.

De utvalgte kommunene ble kontaktet pr telefon og e-post. (Vedlegg 3) Det ble etter hvert oversendt et notat med bakgrunn og spørsmål vi ville stille. (Vedlegg 4)

I perioden fra august 2018 til mai 2019 intervjuet derfor begge artikkelforfatterne sammen ordførere, rådmenn og beredskapsledere ni forskjellige steder i landet. Intervjuene foregikk som åpne samtaler basert på tilsendte spørsmål om kommunens forventninger til bruk av frivillige ressurser, om kommunens praksis som leder og tilrettelegger, samt kommunens rolleforståelse og erfaringer. Det ble tatt skriftlige notater, men ikke lydopptak. Dette kan betegnes som intervjuer ut fra fleksible intervjuguider (Repstad, 2014). Også her var intervjuene det primære, ikke personene. Det at begge artikkelforfatterne var med, gjorde at vi kunne supplere hverandres notater når de ble videreført. Intervjuene foregikk dels med både politikere (som regel ordfører) og folk fra administrasjonen som hadde beredskapsansvar til stede, dels med intervjuerne og de andre aktørene hver for seg. Dette bestemte kommunene selv, og variasjonene i sammensetning av informantene hadde praktiske forklaringer.

Som resultat av intervjuene og sammenskriving av disse, hadde vi 183 meningsbærende utsagn med relevans for vår problemstilling. Etter gjennomgang av utsagnene fra den enkelte kommune, ble disse

systematisert etter relevans for temaene: forventninger til frivillige, forståelsen av egen rolle og samvirkets organisering: helhet, nærhet, lokal kompetanse og tillit. Vi valgte her å systematisere etter tema, og ikke etter personer vi intervjuet. Selv om antall informanter totalt sett er lite, har det ikke vært et poeng at den enkelte skal fortelle sin historie. Tross alt er det lettere å beholde en viss anonymitet dersom analysen er temabasert (Repstad, 2007).

Gjennomgang og analyse av utsagnene ga et bilde av situasjonen i kommunene. Systematiseringen etter tema fungerte bra, og de mange fortellingene som ligger bak hvert utsagn ble til en meningsfylt helhet som synliggjorde kommunenes muligheter, men også utfordringer. Det var et gjennomgående inntrykk at de frivillige organisasjonene hadde høy tillit og ble mye benyttet.

I artikkelen «Lokale frivillige – mer nyttige enn sentrale profesjonelle?» ble utsagnene fra kommunene bygget inn i teksten, både i omtalen av den teoretiske forankringen og i den avsluttende drøftingen (Aasland & Braut, 2020).

Etter informasjon om redningsaksjoner, tok vi i slutten av april 2020 på nytt kontakt med en representant for hver av de aktuelle kommunene. Hensikten var å innhente informasjon om hvorvidt frivillige ressurser var benyttet eller kontaktet i forbindelse med håndteringen av COVID-19-utbruddet i mars og april.

Det er også innhentet informasjon om antallet redningsaksjoner i de ni aktuelle kommunene i 2019 loggført hos Hovedredningssentralen, og hvilke frivillige ressurser som har vært benyttet i disse tilfellene. (Aasland & Braut, 2020).

### **3.3.3 Statsforvalterne**

Den tredje gruppa bestod av landets statsforvaltere pr august/september 2020. Hensikten her var å få en oversikt over koordineringsprosessene



mellom staten sentralt, staten regionalt (statsforvalterembetene), kommunene og frivillige organisasjoner i forbindelse med håndtering av Covid19-pandemien. Viktige analysetema var uavhengighet, særlig for kommunene og de frivillige organisasjonene, tillit i relasjonene mellom alle aktørene og lojalitet, særlig i forhold til hovedtiltakene fra sentrale myndigheter. Forskningsspørsmålet (FS 6) om rolleforståelse og ledelse var sentralt her.

Spørsmål og bakgrunnsinformasjon ble tilsendt på forhånd (vedlegg 5), og ble gjennomført på telefon. Noen svarte i tillegg skriftlig. I egenskap av å være statsforvaltere, var de også ledere av fylkesberedskapsrådet. Informasjon ble innhentet om aktiviteten i den første fasen av pandemien, det vil si fra 12. mars til 15. juni 2020. Målet var å få informasjon om inkludering av frivillige organisasjoner i møtene i fylkesberedskapsrådet. Statsforvalternes ansvar i denne sammenheng er overordnet. Det er ikke naturlig at de selv bruker de frivillige. Det er som del av beredskapsplaner og øvelser, og for å gjøre kommunene kjent med ressursene i de frivillige organisasjonene at denne relasjonen har en mening (Aasland & Braut, 2022).

Disse intervjuene ble gjennomført av meg. Her var det ikke relevant med flere intervjuere; det var en samtale mellom informantene og en de kjente «på like fot». Som tidligere kollega kunne selvsagt det føre til noen forskningsetiske utfordringer. Jeg har her dels støttet meg til Repstad som hevder at med god rolleavklaring får man ærlige svar (Repstad, 2007). Jeg kunne bygge på egen erfaring i dokumentstudier og intervjuguide. Under utarbeiding av intervjuguiden rådførte jeg meg med min medforfatter. Selv bidro jeg til kvalitetssikring av funnene på grunn av godt kjennskap til organisasjonene. Min medforfatter bidro med relevant teoretisk materiale til den endelige tekstutformingen. (Aasland & Braut, 2022). Spørsmålene jeg stilte var stort sett spørsmål om faktiske forhold. Og med min tidligere lange erfaring i rollen visste alle at jeg var godt kjent med temaet. Denne informasjonsinnhenting ble dels gjort

som en oppfølging av tidligere informasjon, dels som et utgangspunkt for å belyse samordningsfunksjonene.

Gjennom hele denne avhandlingen har jeg trukket veksler på mine egne tidligere erfaringer, ikke minst som fylkesmann og leder av fylkesberedskapsrådet.

### **3.3.4 Ytterligere informasjonsinnhenting**

Samlet sett har tekst- og dokumentanalysene og intervjuene med ulike informantgrupper, vært å få et helhetsbilde av samvirke i beredskapsarbeidet, slik at forskningsspørsmålene kunne besvares. Det har vært sentralt i denne datainnsamlingen å få belyst dette fra ulike innfallsvinkler og perspektiv. Noe av dette analytiske arbeidet, særlig samtaler med ressurspersoner, har vært inspirert av teoretiseringen knyttet til det som ofte kalles «mikrohistorier» (Magnússon & Szijártó, 2013). Ved å gå inn på et avgrenset objekt eller fenomen, her beredskapssamvirket, kan man gjennom en analyse av utviklingen i et historisk perspektiv finne dypere forståelse som kan kaste lys over og kanskje til og med påvirke dagens situasjon (Stugu, 2008).

En interessant mulighet til nærmere dokumentanalyse av frivillige organisasjoners beredskapsinnsats i historisk perspektiv dukket opp våren 2020. Da publiserte Arkivverket et omfattende rapportmateriale fra «Instituttet for historisk forskning» i digitalisert form på [www.digitalarkivet.no](http://www.digitalarkivet.no) (Aasland, mfl. innsendt 2021; Fintland mfl., innsendt 2021). Dette instituttet ble opprettet av Quisling-styret høsten 1940, og rapporter om erfaringene fra krigshandlingene våren 1940 er samlet inn fra kommunene via fylkesmennene i alle landets fylker. (Se vedlegg 6.) Dette materialet har ikke vært omfattende studert, trolig fordi det har vært tvil om tilliten en kunne ha til både instituttet og datainnsamlingen.

Vi har gjennomført en nærlesing av over 750 rapporter fra sivile rapportskrivere som ordførere, rådmenn, lensmenn og lærere. Ved lesing av rapportene har vi vært spesielt på jakt etter omtaler og innsatsen fra frivillige, innsatser som ofte er beskrevet. Vi oppfatter rapportene som representative, både fordi de åpenbart ufiltrert omtaler både små og store hendelser, og fordi de dekker de aller fleste kommunene i landet. Disse dokumentene kan dermed oppfattes som en viktig kilde for innblikk i det som skjedde i sivilsamfunnet i april-mai 1940, og at kvaliteten er slik at de kan nyttes som grunnlag for forskning i dag. (Duedal & Jacobsen 2010, s 78; Aasland mfl. innsendt 2021).

Analysene har også visse kulturanalytiske aspekter ved seg, ved at det handler om å undersøke spenninger mellom det frivillige og det regelstyrte, det private og det kollektive, det lokale og det sentrale, og ikke minst mellom det som reelt blir gjort og det som normativt blir avkrevd (Ehn & Löfgren, 2010). Slik sett er hele forskningsarbeidet en fasett av tverrfaglige metoder og samvirkende gode og dårlige erfaringer i samfunn som har møtt og kommer til å møte kriser og katastrofer. Forhåpentligvis gjør den kunnskapen som er innhentet, oss som fellesskap litt klokere, og dermed bedre i stand til å bygge «en värld att leva i».

I oversikten nedenfor er informasjonsinnhenting sett i forhold til analysen, uttrykt ved de mest relevante forskningsspørsmålene og resultatene, slik de framkommer i artiklene.

## Oversikt over informasjonsinnhenting, analyse (FS) og resultater

Dokumentanalyse og nærlesing av rapporter, offentlige dokumenter, arkivmateriale, instruksjoner og mandater Se kap 3.2	FS1 FS5 FS6	Artikkel 1 Artikkel 2 Artikkel 3 Artikkel 4 Artikkel 5 Artikkel 6
Informasjon og statistikk om konkrete hendelser fra Hovedredningssentralen (HRS-S) Figur 2, kap 5.2 og vedlegg 7 Figur 3, kap 5.5	FS1 FS2 FS3	Artikkel 1
Bakgrunnsamtaler med ressurspersoner Referat fra samtale Spredte notater	FS1 FS2	Artikkel 1 Artikkel 2
Semistrukturerte intervjuer med utvalgte lokale ledere for frivillige organisasjoner Vedlegg 1 og 2: Brev og spørsmål til friv.org	FS1 FS2 FS3 FS4 FS5	Artikkel 2 Artikkel 3
Semistrukturerte intervjuer med ledere og beredskapsansvarlige i 9 utvalgte kommuner Vedlegg 3 og 4: Brev og spørsmål til kommuner	FS1 FS2 FS3 FS4 FS5 FS6	Artikkel 3
Intervjuer (telefon og skriftlig) med statsforvaltere. Vedlegg 5: Brev til statsforvaltere	FS2 FS6	Artikkel 4

## **4    Forskningsetiske vurderinger**

Datagrunnlaget for forskningen som ligger til grunn for denne avhandlingen, består som nevnt i dokumentets søk fra offentlig tilgjengelige skriftlige kilder, i resultater og funn fra tidligere forskning, fra samtaler og semistrukturerte intervjuer med utvalgte individer, og fra offentlig tilgjengelig statistikk.

Når det gjelder behandlingen av skriftlig materiale fra offentlig tilgjengelige dokumenter, har jeg fulgt de forskningsetiske retningslinjene for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi for å få best mulig etterprøvbarehet, redelighet og etterrettelighet i framstillingen (NESH, (1993) 2016).

Etiske utfordringer i intervjusammenheng er å synliggjøre forskernes forpliktelse overfor dem som deltar i forskningen. Dette gjelder særlig respekt, menneskeverd, konfidensialitet og informert samtykke (ibid s 6). I denne sammenheng var det viktig å ha et gjennomtenkt forhold til det informerte samtykket. Alle informantene ble informert om hensikten med forskningsprosjektet og med metodikken som ble brukt. Informantene ble også informert om overordnede utfordringer i forbindelse med de ulike aktørenes rolle.

De semistrukturerte intervjuene er gjennomført med representanter for tre ulike informantgrupper. Samtalene ble ikke tatt opp på bånd, men skriftlige notater ble tatt underveis. Det har ikke vært nødvendig med særlige godkjenninger eller avklaringer fordi det ikke er innsamlet eller lagret personopplysninger. En sammenstilling av utsagnene ble sendt til informantene i etterkant. Det kom ingen innvendinger.

Den første var strategisk utvalgte ledere fra fem frivillige organisasjoner. Alle fem informantene hadde gitt informert samtykke til å delta i studien. De aksepterte også å kunne bli identifisert, i og med at de hadde gitt informasjon på vegne av sine organisasjoner, og ikke skulle bidra med

personlige holdninger eller mer individuell informasjon (Aasland & Braut, 2019).

Den andre gruppa bestod av ledere i strategisk utvalgte kommuner, ni i alt. Informantene som ble intervjuet var ordførere, rådmenn og beredskapsansvarlige i disse ni kommunene.

Alle informantene i denne gruppa hadde gitt informert samtykke til å delta i denne studien. De hadde 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 kommunene for mulige kommentarer. Det kom ingen innvendinger eller forslag til korrigeringer.

Den tredje gruppa bestod av telefonintervjuer med landets statsforvaltere august/september 2020. De ble først og fremst intervjuet i rollen som ledere av fylkesberedskapsrådet, og spørsmålene var konsentrert om involvering av frivillige organisasjoner i forbindelse med møtevirksomhet og annen aktivitet i Covid19-pandemiens første fase fra mars til juni 2020.

Intervjumaterialet ble samlet på en generell måte som viser en viss variasjon i embetene, men som ikke identifiserer den enkelte statsforvalter (Aasland & Braut, 2022). Formålet med samtalene ble klargjort. Materialet er deretter satt inn i en sammenheng med dokumentanalyse av relevante dokumenter som angår spesielt det regionale nivået i forvaltningen, og hvor hovedtemaet er beredskapsarbeidet. I og med at statsforvalternes rolle angående medvirkning av frivillige organisasjoner i denne sammenheng er indirekte og tilretteleggende, blir det innsamlete materialet mer å betrakte som bakgrunnsmateriale. Sammenstillingen ble sendt til statsforvalterne for mulige kommentarer. Det kom ingen innvendinger.

Her kan en stille spørsmål om uavhengighet, siden jeg som tidligere fylkesmann også var intervjuer. Til den spesielle informasjonsheften, er rolleklarhet avgjørende (Repstad, 2007). Den ble klargjort i introduksjonsbrevet. De innsamlede data ble i forkant av artikkelskrivningen inngående drøftet med min medforfatter. (Aasland & Braut, 2022). I en opplysende artikkel om offentlig administrasjon, framheves videre at den beste måten å komme til kjernen i offentlig administrasjon og byråkrati er deltakende observasjon sammen med det som kalles fokusgrupper. Poenget med dette er at det er nødvendig med inngående kunnskap om byråkratiet for å finne ut hvordan det fungerer (Rhodes, 2015).

En relevant etisk vurdering i sammenheng med temaet om forvaltningens rolle, er den relasjon forskning om forvaltningen har til samfunnet ellers. Selv om begrepene uavhengighet, tillit og lojalitet er sentrale i drøftingen i dette forskningsarbeidet, så omhandler det rolleutfordringene mellom aktører og nivå i forvaltningen, og mellom forvaltningen og frivillige organisasjoner, og ikke forskningens egen uavhengighet og samfunnsansvar.

Når det gjelder bruken av rapportene fra «Instituttet for historisk forskning» er spørsmålet om en kan ha tillit til dette materialet. En kildekritisk gjennomgang av disse rapportene er gjort i artiklene ««Fortellingar om krig» (Fintland mfl. innsendt 2021) og ««Det hele artet seg så annerledes enn man hadde tenkt seg». Samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider» (Aasland mfl. innsendt 2021). Rapportene stammer fra et institutt som var opprettet på ideologisk grunnlag av et statsstyre uten demokratisk ankerfeste. De personene som bygget det opp og forvaltet det i starten, ble dessuten vurdert som ikke kvalifiserte av samtidens historikere.

Vi har likevel funnet det forsvarlig å nytte materialet med de svakheter det har, og som vi har gjort rede for. Rapportene har ulik kvalitet, og bærer preg av den som har rapportert. Jevnt over virker det ufiltrert og

ekte, og selv om noen underskriver med «heil og sæl» er det på den annen side ikke mangel på utsagn som omtaler atferden til den tyske okkupasjonsmakten negativt.

Materialet belyser på en direkte måte de frivilliges innsats i de første ukene av krigshandlingene i Norge i april 1940, og er dermed av betydning både som sammenlikningsgrunnlag og som historisk bakgrunn for frivillige organisasjoners innsats i dag.



## 5 Resultatene

Hva forteller så denne innhenting av kunnskap, fortellinger og mine egne erfaringer? Er vi nærmere svaret på spørsmålet om hvordan vi skal bygge et tryggere samfunn, «en värld att leva i»?

Stadiene i forskningen, og kildene jeg har gått til, gjenspeiles i oppbyggingen av kunnskapsgrunnlaget, i samtalene med de menneskene som vet og har erfart hva dette handler om, og min egen fortelling. Jeg ville forstå og vite mer om beredskapssamvirke, historien bak det og menneskene i det. Jeg ville vite hva som kan true det og hva som kan styrke det.

Jeg har i kapittel 2 redegjort for det kunnskapsgrunnlaget og det teoretiske rammeverket jeg har bygget på. Det spenner fra Eilert Sundts beretninger om arbeidets og lokalsamfunnets betydning, via organisasjonsteoretiske analyser om arbeid i moderne organisasjoner, som for eksempel hos Amitai Etzioni, sosiologiske analyser om menneskenes forhold til hverandre i samfunnet, som hos Vilhelm Aubert, og til Richard Sennetts tenking om arbeidsorganisering ut fra humanistiske verdier og hans modell om det sosiale trianget. Alt dette, sammen med nyere forskning og mine egne erfaringer, gir et kunnskapsgrunnlag, både for å følge opp med informasjonsinnhenting fra dagens og gårsdagens aktører, og for å svare på de forskningsspørsmålene som hovedproblemstillingen reiser.

I dette kapitlet vil jeg presentere resultatene. Først vil jeg presentere data som er basert på intervju materialet fra informantene, ordnet etter informantgruppene. Deretter presenterer jeg sammendrag av de artiklene som er skrevet på bakgrunn av kunnskaps- og datainnhenting.

Kapitlet inneholder også en presentasjon av hvordan de sentrale elementene i avhandlingen kan forstås, ut fra det kunnskapsgrunnlaget og det datamaterialet som nå er hentet inn. Det gjelder forståelse av

samvirke, av frivillig innsats, av lokalkunnskap og av ledelse, roller og samordning.

## **5.1 Presentasjon av data**

### **5.1.1 Ressurspersonene**

Ressurspersonene representerer både folk med erfaring fra frivillige organisasjoner, og folk som har vært eller er med profesjonelt. Representantene for de frivillige har viet omtrent hele sitt liv til Røde Kors. De legger vekt på fellesskapet og de felles verdiene som en frivillig organisasjon som for eksempel Røde Kors er tuftet på. Å hjelpe folk i nød var en viktig drivkraft. Det var en fordel å lære å klare seg i vanskelige situasjoner. Hjelppearbeidets «sjel» er at det er mennesker det gjelder, mennesker som skal hjelpes, men også mennesker som hjelper.

Informantene legger vekt på nødvendigheten av debrief og oppfølging av frivillige etter en hendelse.

De ressurspersonene som har arbeidet med beredskapssamvirke mer profesjonelt, ikke minst som ledere og samordnere, understreker nødvendigheten av å forstå og kjenne hverandre, for eksempel ved å koordinere samvirke mellom hendelsene og å ha flere øvelser og samarbeid om planverk: Kunnskap reduserer usikkerhet, og «Gevinsten av samarbeid ser man ikke før man erfarer den.». De gir tydelig uttrykk for at sentrale enheter stjeler operativ kapasitet fra det regionale, og at det går mye ressurser sentralt.

### **5.1.2 Ledere for lokale frivillige organisasjoner**

Lederne ble bedt om å beskrive hvordan samvirke fungerer i praksis. I introduksjonen ble det presisert at de seks aktørene som fikk

henvendelsen, representerte et godt utsnitt av de frivillige i redningstjenesten. (Vedlegg 1 og 2)

Noen av utsagnene:

«Gruppen beskrives som profesjonelle amatører»

«Viktig samarbeid de frivillige organisasjonene imellom.»

«Det er viktig ikke å være opptatt av organisasjonen, men av oppdraget.»

«Mange av oppdragene er utfordrende, møte med ødelagte menneskekropper. Noen er også teknisk utfordrende.»

«Visjon: å være til hjelp i offentlige beredskapskjeden, basert på lokalkunnskap.»

«Visjon: mindre spesialisering, mer grasrotkontakt.»

«Øvelser burde bli planlagt på basis av evalueringer.»

«Ønsker oss en fullskala øvelse, selv om samvirke fungerer i praksis. Men særlig de yngre medlemmene ville tjene på en slik øvelse.»

«Politiet respekterer autonomien hos de frivillige deltakerne. En føler å være medlem av kjeden, ikke bare noen «i tillegg»»

«Dugnad virker!».

«Samvirke - bare ordet trigger!»

«Suksessfaktoren er å få noe tilbake! Det betyr at det trengs flere møtepunkt for de frivillige.»

Utsagnene ble ordnet, dels etter organisasjoner, dels etter spørsmålene som var tilsendt på forhånd. I det videre arbeidet hvor dette ble del av en artikkel (Aasland & Braut, 2019), ble utsagnene gjennomgått igjen og nå

ordnet etter Sennetts sosiale triangel, det vil si mer etter teoriinspirert tema enn etter personer eller grupper.

Vi hadde i alt 69 utsagn knyttet til samvirke. I kategoriseringen med det sosiale triangellet som ordnende begrep, kunne vi tilskrive 24 utsagn til *opptjent autoritet*, 33 utsagn til *gjensidig respekt*, og 34 utsagn til *samarbeid gjennom en krise*. Noen utsagn passet inn i flere kategorier. Utsagnene ble ikke bearbeidet kvantitativt, først og fremst på grunn av det kvalitative designet for studien. Men det er verdt å merke seg at de yngre organisasjonene, som Alpine Redningsgrupper og Rovernes beredskapsgruppe la noe større vekt på opptjent autoritet enn de mer etablerte som Røde Kors og Norsk Folkehjelp.

I følge Sennett vil *opptjent autoritet* bidra til å mestre utfordringen med ulikhet på en god måte, fordi det modererer opplevelsen av ydmykelse i forholdet mellom kommando og lydighet. Slik opptjent autoritet har disse aktørene, de er vant til å klare seg selv, og de trenger å kunne styre seg selv også i redningsoperasjoner.

«Gruppene selv må kunne si «nei», det er å være ansvarlig for sitt eget arbeid og sikkerhet ... Det er stor grad av selvutvelgelse til gruppene, så vel som til hvert enkelt oppdrag. Hvis du ikke føler for det, deltar du ikke.»

Gjennom utsagnene ser det ikke ut til å være potensiale for konflikt organisasjonene imellom. Utgangspunktet er at det er behov for alle frivillige krefter. De deler visjonen om at frivillige med lokalkunnskap er til hjelp i den offentlige redningskjeden.

Informantene er klar over at en utfordring i forhold til opptjent autoritet er at publikum blir skuffet, fordi forventningene er høyere enn organisasjonenes kompetanse kan garantere. Men de har mye å gå på, for:

«Ingen våger å snakke ned det frivillige arbeidet!»

Alle legger vekt på betydningen av lokalkunnskap, noe som også kan garantere en form for autoritet. Redningsselskapet uttrykker det slik:

«Selv om den (Norsk Redningsselskap) er en landsomfattende organisasjon, har den sterke lokale røtter – 126 år har vi vært til stede lokalt. Samvirke er en moderne videreføring av godt, gammelt sjømannskap og nabo hjelp.»

*Gjensidig respekt* bekreftes gjennom flere utsagn fra informantene. Beredskapssamvirke har åpenbart bidratt til det. Et utsagn signaliserer at mangel på gjensidig respekt er et tegn på umodne organisasjoner:

«I begynnelsen var det noe konkurranse mellom de forskjellige frivillige organisasjonene.»

Nå understreker de behovet for nærmere kontakt, for felles øvelser, evaluering og læring. Det uttrykkes et tydelig behov for mer systematiske og forutsigbare grep for eksempel for å gjøre ressurser (også øvelsesressurser) tilgjengelige for de frivillige organisasjonene.

Når det gjelder *samarbeid gjennom kriser* har disse mange erfaringer. Utsagnene tyder på at de er opptatt av oppdraget, ikke av den enkelte organisasjon. De beskriver en velfungerende arbeidsdeling, basert på lokale forhold. De er tilfredse med politiet som samordner, fordi politiet respekterer selvstendigheten til de frivillige aktørene.

«Vi tar ikke oppdrag hvis det ikke er samvirke. Vi går aldri inn i en redningsaksjon hvis vi står alene.»

### 5.1.3 Beredskapskommuner

Her var det sentralt å få fram kommunens rolle og erfaring med beredskapssamvirke. Temaene for intervjuene ble presentert i brevet som ble sendt til kommunene (Vedlegg 3 og 4). Svarene ble organisert etter temaene *forventninger* til frivillige, syn på *egen rolle*, relevant *kompetanse*, samvirke og samarbeid og *tillit* til aktørene. Her er noen av utsagnene her.

#### ***Forventninger til frivillige:***

«Får samfunnet til å fungere som en helhet.» «Folk stiller opp!»  
«Kommunen savner statlige føringer om hva vi vil kunne bruke frivillige til for å løse våre oppgaver. Vi savner «maler», ikke detaljer.»

#### ***Kommunens syn på egen rolle:***

«Når de er villige til å bli brukt, må vi bruke dem. Og vi må være gode bestillere.»  
«Kommunen er bedre på utøver-rollen enn når det gjelder ROS-analyser.»  
«Kjennskap til hverandre og nærhet i det daglige er avgjørende.»  
«Mange kommunalt ansatte er også engasjert i det frivillige arbeidet.»  
«Rådmann og ordfører har operativ erfaring.»

**Relevant kompetanse:**

«Hente kunnskapen der den er!»

«Frivillige med lokalkunnskap!»

«Må ikke glemme den lokale kompetansen: folk som har bodd her lenge, bønder med lokalkunnskap og utstyr. De lokale nettverkene sørger ofte for uformell, men effektiv varsling.»

**Samvirke og samarbeid:**

«Kommunen trenger frivillige for å nå overalt.»

«Problem med politiet: Sentraliserte innsatsledere uten lokalkunnskap.»

«Samla evalueringsmøte er viktig.»

**Tillit:**

«De frivillige er helt, helt nødvendige.

«Befolkningen har tillit til de frivillige, og laget har høy status.

«Viktig med lokale frivillige. Mer nyttig enn sentrale profesjonelle.»

I artikkelen hvor denne informasjonen ble brukt, er utsagnene en del av selve artikkelteksten. (Aasland & Braut, 2020)

### 5.1.4 Statsforvalterne

Hensikten med å følge opp med en kontakt til statsforvalterne var først og fremst å få en oversikt over fylkesberedskapsrådets forhold til, og inkludering av, frivillige organisasjoner. Den første fasen av COVID-19-håndteringen var den avgrensede hendelsen som rammet inn spørsmålene. Som en del av innrammingen til hele temaet om beredskapssamvirke, er imidlertid den samordnende funksjonen særs viktig. Ikke bare samordning mellom aktørene i fylkesberedskapsrådet, men også samordningen mellom det sentrale og det lokale i beredskapsarbeid og samfunnsikkerhet generelt.

Informasjonen fra intervjuene med statsforvalterne inngår i artikkelen, «Independence, trust and loyalty» hvor statsforvalternes samordnings- og lederrolle er hovedtemaet (Aasland & Braut, 2022). Informasjonen fra intervju spørsmålene viser særdeles aktive statsforvaltere med tradisjon for å invitere både frivillige beredskapsorganisasjoner og andre relevante organisasjoner til møtene i fylkesberedskapsrådene. De har god erfaring med kontakten.

«De frivillige bidro med kontakttelefon til sårbare unge.» «Bidro med tolking».

«Det gir læring å invitere dem inn. De stiller nødvendige kritiske spørsmål.» «De er veldig profesjonelle og ønsker å gjøre mye.» «De frivillige organisasjonene er en ressurs.»

Dataene fra statsforvalterne utgjør en viktig del av min analyse og diskusjon i denne avhandlingen om spenningen mellom statlig og lokalt nivå og betydningen av ledelse og samordning.



### 5.1.5 Rapportene fra april dagene i 1940

Det dreier seg om en gjennomgang av over 750 rapporter fra over 640 kommuner, sendt inn via fylkesmennene til «Institutt for historisk forskning» (Riksarkivet, Forsvarets krigshistoriske avdeling, Fylkesmenn. Rapporter om krigsbegivenhetene 1940, 1940). I vedlegg 6a og 6b er et eksempel på oppfordring til innsending av rapporter fra fylkesmannen til kommunene. Rapportene er gjennomgått med sikte på å synliggjøre frivillige organisasjoners innsats i krigens første fase. De

«Det hører vel hjemme i denne beretning å nevne den hjelpsomhet som civilbefolkningen viste, ikke minst kvinnene.»

Rapporten fra Tynset

organisasjonene som refereres fra flest kommuner er Kvinnenes arbeidshjelp, Lottene, Sanitetsforeninger og Røde Kors. Men også speiderne, skytterlag og Norsk Folkehjelp er nevnt (Aasland m.fl. innsendt 2021). Den store medvirkningen fra kvinnene er et påfallende trekk ved funnene i disse rapportene.

Etter angrep med brannbomber og sprengbomber i Elverum 11. april 1940, rapporterer en skoleinspektør og en lærerskolelærer:

«12. april. Stemningen i Elverum var febrilsk. Ryktene svirret og ingen visste noe sikkert. Lottene assistert av kvinnelige elever ved Elverum Lærerskole, hjelp til med matstell for de militære og gjorde utvilsomt et godt og oppofrende arbeid. Politiet fikk også hjelp av frivillige, og dette trengtes vel da det vesentlige var kontorpersonale som stod til disposisjon. 14. april. Lottene gjorde store anstrengelser for å øke brødproduksjonen, og i løpet av de nærmeste dager var denne helt tilfredsstillende.»

Rapporten fra Elverum

De frivillige organisasjonene var en ressurs både i planlegging og gjennomføring.

«Den frivillige innsatsen handlet i stor grad om å etablere og drive sanitetstjeneste, forpleining og å hjelpe til i forbindelse med evakuering. Nær Skoppum ble ved Sanitetsforeningens hjelp bragt i stann et provisorisk sykehus som gjorde utmerket nytte for befolkningen.»

Rapport fra Borre

«En av de første dager etter 9. april sammenkalte ordføreren formannskapet, forsyningsnevndens, jordstyrets og arbeidsløshetsnevndens formann samt formannen for kvinnenes arbeidshjelp til møte hvor også herredskassereren var til stede. Situasjonen innen bygden ble drøftet. Særlig med hensyn til beholdning av matvarer, hvis evakueringen skulde bli langvarig.»

Rapporten fra Rødenes

## 5.2 Presentasjon av artiklene

Datainnsamlingen har så langt resultert i seks artikler. Fire er publisert, to er foreløpig upublisert. Fire artikler har Geir Sverre Braut som medforfatter, to artikler er skrevet sammen med Geir Sverre Braut og Ine Fintland.

Artiklene følger forskningens gang i dette prosjektet om beredskapssamvirke. Som utgangspunkt var det viktig å få fram historien til dagens redningstjeneste og beredskapsarbeid, og framveksten av samfunnssikkerhet. Siden samvirkebegrepet har ulike betydninger, var det også nødvendig å belyse utviklingen av det, og ikke minst finne ut hvordan de ulike variantene av samvirke forstås.

Artikkelen «*Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal arbeidsform eller sentralt styringsprinsipp?*» (Aasland & Braut 2018), gir forhåpentligvis en innsikt i dette.

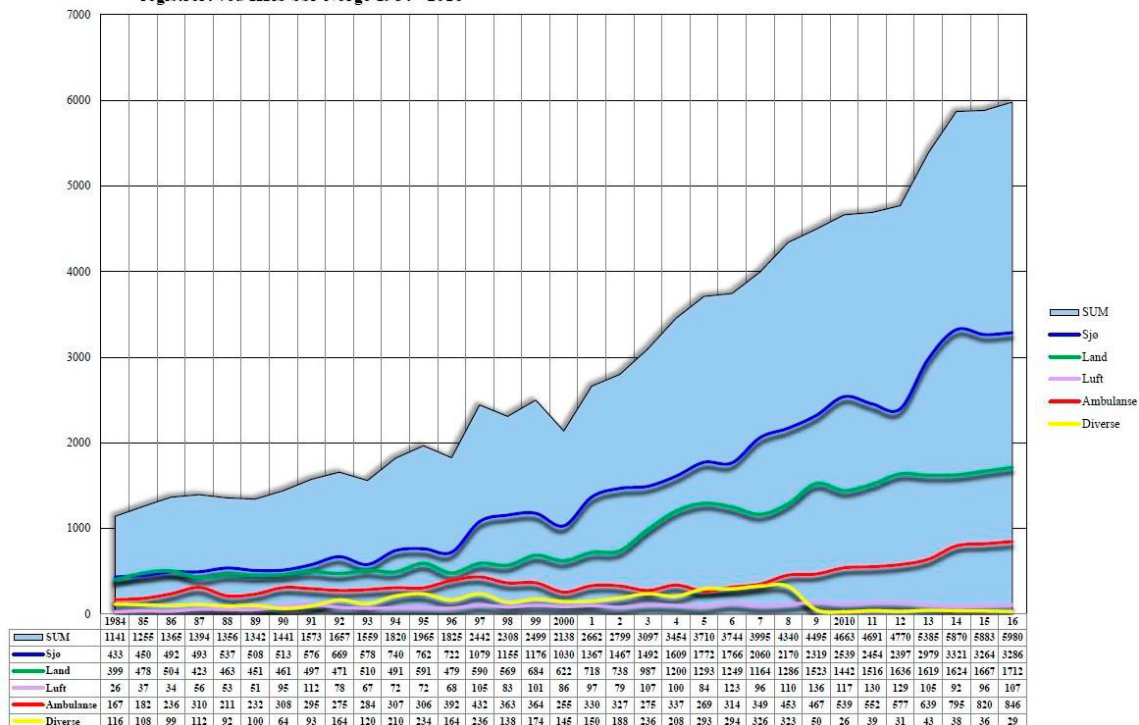
Denne artikkelen svarer på det første forskningsspørsmålet om hva som forstås med samvirke som arbeidsform, og hvilke kjennetegn denne arbeidsformen har. Den svarer også på forskningsspørsmålene om betydningen av lokalkunnskap og betydningen av tillit og gjensidig respekt.

I artikkelen beskrives historien bak samvirkebegrepet i beredskapsarbeidet. Fra den grunnleggende betydningen som arbeidsform ble det tillagt en ny betydning etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya i 2011. Da ble «samvirkeprinsippet» løftet fram til å være et allment prinsipp for hele det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet, som i over 15 år hadde vært basert på prinsippene om ansvar, nærhet og likhet. Spørsmålet som drøftes er om denne utvidete bruk av begrepet har tjent beredskapssamvirke og forståelsen av dette.

Et helt sentralt grunnlag for å kunne si noe om beredskapssamvirke og redningstjeneste, er å vite hvor omfattende dette faktisk er. Ved hjelp av statistikk fra Hovedredningssentralen i Sør-Norge synliggjøres omfanget av aktiviteter ved HRS-SN i perioden 1984-2019 i Figur 2 nedenfor. I 2019 var det i alt 5346 aksjoner i Sør-Norge, omtrent like mange til sjøs og til lands. Hovedredningssentralen koordinerer innsatsen, og fra første stund har organiseringen vært basert på samvirke: at både de offentlige og de frivillige redningsaktørene er med (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Ifølge muntlig opplysning fra tidligere redningsinspektør ved HRS:SN, Stein Solberg, er de frivillige organisasjonene på en eller annen måte involvert i de aller fleste av disse hendelsene.

Figur 2 viser den sterke aktivitetsøkningen i perioden 1984-2019 ved HRS-SN. Selv om redningsaksjoner til sjøs har avtatt noe etter 2016, så har aktiviteten på land fortsatt å øke. Denne figuren vises i større format i vedlegg 7.

Utvikling i antall (ca 98600) og kategori hendelser registrert ved HRS Sør-Norge 1984 - 2016



**Figur 2:** Utvikling i registrerte redningsaksjoner i perioden 1984-2019 ved HRS-SN. (Figuren er utarbeidet av redningsleder Andreas Bull.)

Til tross for at aktivitetsøkningen har skjedd uten noen særlig bemanningsvekst, har redningstjenesten så langt klart å håndtere stadig flere hendelser på en god måte. Det er uten tvil takket være en god og effektiv ledelse og uvurderlig innsats også fra de frivillige.

Det er grunn til å anta at dette kan ha sin forklaring i samvirkefenomenets effektivitet og fleksibilitet, ikke minst med innsatsen fra de frivillige organisasjonene.

I artikkelen drøftes beredskapssamvirket og dets grunnlag i lys av sentralisering og strukturendringer i det statlige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Et sentralt spørsmål er da om sentraliseringer, strukturendringer og ny og endret forståelse av samvirke, utfordrer beredskapssamvirket så mye at selve grunnlaget motvirkes.

I artikkelen påpekes noen av forbedringspunktene, ikke minst viktigheten av ressursbehov og oppmerksomhet på det lokale nivå. Hendelsene skjer lokalt! En helt sentral utfordring er da den grunnleggende motsetningen mellom beredskapssamvirket som må erfares og skapes der samvirket skal skje, og samvirke som et overordnet styringsprinsipp (Aasland & Braut, 2018).

I artikkelen «*Cooperation in Norwegian Search and Rescue Services as seen by Voluntary Organizations*» (Aasland & Braut, 2019) er det norske beredskapssamvirket forsøkt forklart på engelsk. Det er en utfordring, siden det mest nærliggende engelske ordet, *cooperation*, ikke dekker denne samvirkeformen. Min ambisjon var å lansere det norske samvirkebegrepet som et internasjonalt begrep, på lik linje med *ombud*. Det falt imidlertid ikke i god jord hos de engelskspråklige tidsskriftene, så det får bli et mer langsiktig prosjekt.

Artikkelen svarer først og fremst på forskningsspørsmålet om de frivillige organisasjonenes forståelse av beredskapssamvirke. Den gir i tillegg innsikt i samvirke som arbeidsform og hvordan denne arbeidsformen virker inn på aktørenes motivasjon og fellesskap.

Utgangspunktet for denne artikkelen er empirisk materiale fra intervjuer med representanter for fem frivillige organisasjoner, se ovenfor i kap 3.3, slik det framkommer i artikkelen (Aasland & Braut, 2019). Disse aktørene ble valgt ut på grunn av deres lange erfaring som deltakende aktører og operasjonelle ledere i felten.

Intervjumaterialet er analysert i lys av Sennetts teorier både om det sosiale trianglet og om håndverk og fagkompetanse. Funnene indikerer at det sosiale trianglet kan forklare viktige elementer i det norske beredskapssamvirket. Det kan oppsummeres i behovet for tillit til hverandre og til frivillige og offentlig innsats. I tillegg kan denne type organisering styrkes nettopp ved samarbeid gjennom kriser. Dette innebærer også helhetlig deltakelse i øvelser.

Samvirke er dermed noe mer enn bare samarbeid mellom organisasjoner i krisesituasjoner. Organisasjonenes budskap er at det handler om tillit og respekt i det arbeidsfellesskap og den arbeidsorganisering som etableres der og da i konkrete hendelser (Aasland & Braut, 2019).

Artikkelen «*Lokale frivillige: mer nyttig enn sentrale profesjonelle? Frivillige organisasjoners samvirke i lokalt beredskapsarbeid*», har som utgangspunkt at grunnlaget for samvirke mellom offentlige og frivillige ressurser i beredskapsarbeid og krisehåndtering blir skapt lokalt. Artikkelen svarer på forskningsspørsmålet om kommunenes og lokalsamfunnenes oppfatning av samarbeidet med de frivillige organisasjonene, og spørsmålet om betydningen av lokalkunnskap. Artikkelen synliggjør også betydningen av tillit og gjensidig respekt.

Empirisk materiale hentet fra intervjuer med ledere fra kommuner med beredskaps erfaring belyser spenningen mellom nasjonal normering og lokal tilpassing. Materialet belyser også kommunenes rolleforståelse som ansvarlig for den helhetlige koordineringen, kommunenes forventninger til de frivillige organisasjonene, og hvordan deres kompetanse best kan brukes. Det var selvsagt også viktig å få kunnskap om kommunenes erfaringer ved bruk av frivillige i beredskapsarbeid.

I denne artikkelen viser funnene hvordan samvirkeprinsippet gir beredskapsarbeidet en merverdi, slik at organisasjonen som skal handle, blir maksimalt effektiv. Det speiler ulike etaters og virksomheters praktiske innsats i samspillet med andre relevante lokale krefter, altså

noe som utøves der utfordringene er. Det synliggjør også at det finnes en felles forståelse av den lokale virkeligheten.

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 (Aasland & Braut, 2020).

Artikkelen «*Independence, trust and loyalty: The county governor's coordination of public and voluntary resources in crises in Norway.*» tar for seg den koordinerende og kommuniserende rollen mellom aktørene på ulike nivå i beredskapsarbeidet (Aasland & Braut, 2022).

Den naturlige oppfølgingen av den tidligere datainnsamlingen, var å se nærmere på roller, ledelse og samordning i beredskapssammenheng. Dermed svarer artikkelen på forskningsspørsmålet om betydningen av ledelse og rolleforståelse. Ikke minst i rollen som ledere av fylkesberedskapsrådene, var det naturlig å la statsforvalterne være informanter.

Informantinformasjonen fra statsforvalterne kommer i tillegg til en gjennomgang av relevante styrings- og ansvarsdokumenter, samt litteratur som belyser statlige regionale myndigheters rolle når det gjelder samordning og kommunikasjon mellom nivåer og aktører. Da blir selvstyre og uavhengighet viktige elementer i analysen, så vel som tillit og lojalitet.

Den historiske bakgrunnen for frivillige organisasjoner i beredskapssammenheng, ble tydeliggjort gjennom rapportene fra «Instituttet for historisk forskning». I artikkelen «*«Det hele artet seg jo så annerledes enn man hadde tenkt seg».* Samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider» (Aasland mfl. innsendt 2021) er beredskapssituasjonen i sivilsamfunnet etter angrepet på Norge i april 1940 sammenliknet med krisetiltakene under koronaepidemien som angrep Norge i mars 2020. Artikkelen gir ekstra forståelse til å kunne



svare på forskningsspørsmålet om de frivillige organisasjonenes bidrag, og om betydningen av lokal kunnskap og lokal historie. Og i artikkelen «*Fortellingar om krig*» (Fintland mfl. innsendt 2021) er fortellingene i rapportene som ble samlet i «Institutt for historisk forskning» kritisk analysert, ikke minst opp mot andre beskrivelser og fortellinger som kan sammenliknes i tid og sted. Et eksempel på brev som ble sendt fra fylkesmennene til kommunene finnes i vedlegg 6.

### **5.3 Forståelse av samvirke**

Forskningsspørsmål 1 handler om forståelsen av samvirke som arbeidsform, og hva som særpreger det.

Begrepet samvirke har flere betydninger og forstås dermed også på flere måter. Samvirke som organisasjonsform har sin historie og sine kjennetegn, og også sin egen lov i dagens norske lovgivning. Samvirke som virksomhetsform er høyst levende i det norske samfunnet, og spenner fra det som er «litt ditt» i forbrukersamvirket til leiligheten i borettslaget, andelen i barnehagen og produsenten av landbruksvarer.

Samvirke brukes også noe lettvint og overflatisk om samarbeid generelt. Dette bidrar nok til usikkerhet om hvordan man skal forstå den samvirkeformen som er kjernen i denne avhandlingen, nemlig beredskapssamvirke, eller samvirke som arbeidsform i redningstjenesten og beredskapsarbeidet.

Beredskapssamvirke er en godt forankret arbeidsform som fungerer godt, og som er bygget på verdier som gjensidig respekt og tillit som burde vært mer synlige i alle organisasjonsformer. Likevel er denne arbeidsformen truet, dels av manglende forståelse, dels av uklarhet i beslutningsgrunnlag og dels av utviklingstrekk i samfunnet.

Etter terrorangrepet i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011, ble som nevnt samvirke løftet inn også i de nasjonale prinsippene om samfunnssikkerhet «*som et bærende element på linje med allerede*

*eksisterende prinsipper»* for å sikre en bedre organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (Meld. St. 29 (2011-2012), s 39).

Da samvirke på denne måten kom inn som ett av grunnprinsippene for alt beredskapsarbeid, var det mye som tyder på at ikke alle har vært klar over at samvirke er noe annet og mer enn samordning og samarbeid. Ressursene som ikke fant hverandre den 22. juli 2011, blir ikke bedre i stand til å finne hverandre ved å få beskjed om det ovenfra. Utfordringen ligger i å forstå beredskapssamvirket som konkrete lokale redningsoperasjoner hvor aktørene kan sitt håndverk, respekterer hverandre, har tillit til hverandre, har en god ledelse og kjenner de lokale forholdene.

Det er lite å finne i offentlige dokumenter av beskrivelser når det gjelder forventninger til de frivillige organisasjonene i beredskapssamvirke. Det er heller ikke presentert noen krav til rekruttering og trening av frivillige. Den såkalte *Mulighetsstudien*, og dens oppfølger fra Justis- og beredskapsdepartementet, framhever imidlertid behovet for felles øvelser mellom offentlige og frivillige ressurser med sikte på å utvikle, teste og trene samvirke (DSB, 2015; Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

Informasjonen fra aktørene selv, viser at det er slik de forstår samvirke. De legger vekt på det lokale, på det tillitsbaserte, på det å kjenne rollen og kunne faget sitt, og på det å ha felles erfaringer fra kritiske situasjoner. Beredskapssamvirke illustreres kanskje best ved det sosiale triangellet som består av gjensidig respekt, opptjent autoritet og samarbeid i kriser. Når dette bringes sammen under kyndig ledelse, er grunnleggende forutsetninger til stede for vellykkete oppdrag.

Både Statens helsetilsyn og Riksrevisjonen har i rapporter etter endringen med styringsprinsippene funnet store mangler nettopp når det gjelder helhetstenking og verdsetting av det lokale samarbeidet (Statens Helsetilsyn 2014; Riksrevisjonen, 2015). Dette samsvarer med funnene

fra Gjerde og Winsvold (2016), og med egne funn i grunnlaget for denne avhandlingen (Aasland & Braut, 2018 og 2019).

Erkjennelsen av de frivilliges kompetanse og lokalkunnskap bør ikke undervurderes i forståelsen av beredskapssamvirke. Funnene fra den forskningen som er presentert her, viser både at omstruktureringer og sentralisering har ført til større avstand for eksempel til politiet, og at kommunene er helt avhengige av de frivilliges kunnskap og utstyr i kritiske situasjoner.

Den helt nødvendige kontakten mellom kommunene og de frivillige organisasjonene i beredskapsarbeid og redningstjenesten gjenspeiler en felles forståelse av den lokale virkelighet. Denne forståelsen inkluderer en mestring av at det er høyst ulike organisasjoner som samarbeider. Felles forståelse og felles erfaringer forsterker tilliten i lokalsamfunnet, både mellom aktørene og overfor lokalbefolkningen.

Det kan se ut som denne felles forståelsen ikke deles av staten sentralt. Dette forståelsesgapet forsterkes av at de frivillige organisasjonene ikke er tatt med på råd når endringer planlegges og iverksettes. (Nasjonalt Redningsfaglig Råd, 2018). Dermed står man i fare for at strukturelle endringer motvirker selve grunnlaget for beredskapssamvirket.

Denne manglende helhetlige forståelsen påpekes også i Koronakommisjonens rapport (NOU 2021:6). Både statsforvalterne og DSB etterlyste samvirkekonferanser på et tidlig stadium av pandemien. Det er DSB som kaller inn til samvirkekonferanse. Gjennom samvirkekonferansene deles relevant informasjon av alle relevante aktører. «*Felles informasjon bidrar til at de som berøres av hendelsen, får samme forståelse av situasjonen*» (ibid, kap 19.5.2). Dette bedret seg sterkt etter hvert, men fremdeles kan kommisjonen hevde at «*det er uklart hva som er DSBs rolle i sektorovergripende kriser som pandemi*» (ibid, kap 19.5.3).

## **5.4 Forståelse av frivillig innsats**

Forskningsspørsmål 2 handler om den frivillige innsatsen i redningstjeneste og beredkapsarbeid, og forståelsen av denne.

Frivillighet handler om frigjøring av krefter, villighet til å gjøre noe, og et fellesskap som gir mål og mening. Det er mange slags organisasjoner som man kan støtte eller være medlem av, men de frivillige organisasjonene som er relevante i beredskapssammenheng, er de som er etablert for å hjelpe, særlig hjelpe mennesker eller samfunn som er i nød. Slik hjelp kan i vår tid selvsagt gir ved hjelp av penger, men å hjelpe i form av praktisk innsats appellerer til mange. Ressurspersoner og leder av frivillige organisasjoner understreker behovet for å gjøre en innsats, helst i fellesskap, samtidig som slik frivillig innsats også gir noe tilbake til den eller de som hjelper.

Både organisert og uorganisert innsats fra frivillige personer er vel kjent fra større og mindre hendelser både her i landet og utenlands. Det er likevel et fenomen av nyere dato at den frivillige innsatsen er organisatorisk samordnet med de offentlige hjelpetiltakene etter ulykker som rammer befolkningen.

Det er en voksende interesse for å studere hvordan folk verden over oppsøker risikabelt og utfordrende terreng. Nyere studier viser hvordan lokalsamfunn mobiliseres både i forbindelse med naturkatastrofer og epidemier. (Lakoff, 2017; Jones, 2018; Quick, 2018). Her har man kanskje noe å lære av det norske beredskapssamvirket? Men det er viktig å være klar over at overalt i verden vil rednings- og beredskapstjenesten være nært knyttet til politiske og sosiale verdier i det samfunnet det gjelder (Peters, 2015).

Frivillige har alltid vært sentrale i redningsarbeid. Sammen med politiet, militære og andre har de deltatt i lokalisering, opprydding og oppfølging,

nå sist synliggjort i det offentlige rommet i forbindelse med kvikkleireskredet i Gjerdrum. Ved flyulykken på Holtheia i Rogaland i 1961, hvor 34 engelske skolegutter, to lærere og mannskapet på tre omkom, utførte Røde Kors sammen med politiet og folk fra Heimevernet et usedvanlig krevende oppryddingsarbeid. Rosalind Jones beskriver innsatsen fra de unge hjelpekorpsmedlemmene slik: «*Men ingenting kunne forberede dem på jobben. De startet dagen som unge, bekymringsløse mennesker. De avsluttet den som modne voksne.*» (Jones, 2011, s 110).

At frivillige også spilte en viktig rolle i sivilsamfunnet da Norge ble angrepet i april 1940, er også dokumentert (RA, Rapporter om krigsbegivenhetene 1940). Noen av de frivillige beredskapsorganisasjonene som er operative i dag, fikk sin ilddåp under krigen. Og flere av dem var opprettet nettopp for å kunne bidra med sivil innsats i krig og katastrofer.

Slike erfaringer har vært med på å forme frivilliges verdigrunnlag, organisering, samarbeid og ikke minst samvirke til nytte for framtidig virksomhet. Informasjonen fra ressurspersonene forsterker dette. De bærer med seg noen viktige humane verdier. Det sies om grunnleggeren av Røde Kors, Henry Dunant, at hans største drivkraft ikke var hjelpen til krigsofrene i seg selv, men ideen om at det var mulig å forberede hjelp i fredstid, og å utvikle noen prinsipper for det (Mageli, 2014, s 24).

I Norge er historien om Norges Røde Kors et godt eksempel på verdiforankret frivillighet, både gjennom utviklingen av hjelpekorpsenes beredskapsarbeid og i samarbeid med andre frivillige, som Norske Lavinehunder og Den norske Turistforening. Fjellvettreglene, som er minst like aktuelle nå, ble etablert i 1952 i et samarbeid mellom Røde Kors og Den norske Turistforening (Andersen, 2018; Broen, 2007; Bjørgen, 2018; Corneliussen, 2017; Mageli, 2014; Maske, 2016).

Samvirke i beredskap må forstås som 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.

En av forutsetningene for at samarbeidet skal fungere, er at aktørene kjenner til hverandre. Det viser seg at denne kunnskapen ikke alltid er til stede. Her er det behov for tilrettelegging av felles øvelser og møteplasser med mulighet for gjensidig informasjon. Både fylkesmenn og politimestre har en viktig ledelses- og samordningsoppgave her (Aasland & Braut, 2022).

Tillit og respekt må opparbeides gjennom felles erfaringer over tid. De frivillige organisasjonene bringer slike verdier inn i samvirke. Så når både kommunene og de frivillige organisasjonene ønsker flere øvelser, bør det være en vinn-vinn-situasjon at de frivillige organisasjonene er representert. Å trene på samarbeid gjennom en krise vil vise nytten av de frivilliges innsats, og styrke beredskapssamvirket som helhet.

Innsatsen fra frivillige hjelpemansskaper i utfordrende norsk natur, og samarbeidet med etablerte deler av rednings- og beredskapssystemet, bidrar til å forsterke tilliten. Denne tillitsbyggingen forsterkes ved at den skjer der hvor folk er, og derfor berører mange. Dette gjelder også den forebyggende siden, for eksempel uttrykt ved fjellvettreglene.

I forbindelse med Viking-Sky-hendelsen i mars 2019 i Hustadvika, hvor skipet fikk motorstans og kom i havsnød med 1373, var den frivillige innsatsen uvurderlig. Frivillige fra Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Norske Kvinners Sanitetsforening, Redningsselskapet og ikke minst Idrettslaget Bryn stilte opp og bidro med evakuering, innkvartering i idrettshallen, organisering og omsorg på kort varsel. I kortform kan den frivillige innsatsen oppsummeres slik: «*Idrettslaget hadde nøkkelen og låste opp*» (DSB-rapport, 2020).

Våre resultater viser at det for de frivillige selv er en fortelling om vinn-vinn. De hjelper folk som trenger det, og deres eget liv blir rikere ved at de hjelper. Denne indre motivasjonen til å hjelpe, er en menneskelig drivkraft som ikke skal undervurderes. I alle diskusjoner og prioriteringer om hva eller hvem som skal prioriteres i helsesammenheng, eller om økonomiske konsekvenser av å redde liv, er det helt nødvendig med et humant perspektiv. Her er de frivillige organisasjonene undervurdert.

I noe av den nyere forskning hevdes det at mens myndighetene setter målene og presenterer ønsker og spesielle krav knyttet til samordning og koordinering, så er det avhengig av aktørene selv å finne ut hvordan oppdraget skal utføres når de er i aksjon. I en rapport illustreres dette med utsagnet fra den spanske poeten Antonio Machado: «det er ingen vei, veien blir til mens du går». Forskerne hevder at dette «*gir betydelig rom for fortolkning, misforståelser, ulik praksis og løsninger*» (Gjerde & Winsvold, 2017; Vallevik, 2008).

Ved å se nærmere på samvirke i praksis, betydningen av de frivillige organisasjonenes innsats, og hvordan ressursene kan finne hverandre, vil jeg hevde at slike oppfatninger bør utfordres. Den vitenskapelige utfordringen i dette handler ikke bare om tradisjonell organisasjonsteori og kost-nytte-analyser, men om møtet og samspillet mellom det formelle og det uformelle, verdsettingen av håndverket, lokalkunnskapen og den sosiale kapital, og betydningen av et organisasjonsfellesskap når kriser oppstår. Og det handler om å forstå kjernen i det praktiske samvirke, nemlig at det må skapes der samvirket skjer, ikke pålegges ovenfra.

## 5.5 Forståelsen av lokalkunnskap

Forskningsspørsmål 3 handler om betydningen av lokal kunnskap og lokal historie for medvirkning i beredskapsarbeidet.

Ulykker har stort sett en geografisk avgrensning. De rammer et større eller mindre lokalsamfunn. Til alle tider har ulykker vært gjenstand for lokalsamfunnets umiddelbare innsats og etterfølgende bekymringer og fortellinger i «manns minne». Ulykker utfordrer trygghetsfølelsen og engasjerer mennesker til barmhjertighet. Frivillig innsats ved ulykker er derfor slett ikke av nyere dato. Likevel er det fremdeles mye vi ikke har kunnskap om når det gjelder hva som stimulerer lokalbefolkningen til felles innsats når ulykker inntreffer.

Selv om begrepet lokalsamfunn har mangfoldige betydninger, er det likevel en betydning de fleste samler seg om, nemlig at det er et geografisk rom (Kjeldstadli, 2017; Scherzer mfl., 2020). Dermed kan det hevdes at lokalbefolkningens samlede respons ikke bare når farer truer, men også når ulykker inntreffer, er med på å bekrefte lokalsamfunnet.

Forskere som ønsket å finne ut av folks oppfatning av begrepet lokalsamfunn (community), fant store variasjoner i hvordan enkeltindividene oppfatter sine lokalsamfunn, men overraskende liten vekt på det relasjonelle, for eksempel det som kan kalles *samhold* (Scherzer mfl., 2020). Advarselen til lokalsamfunnsplanleggere er her at man ikke uten videre må forutsette samhold og opplevelse av felles ansvar.

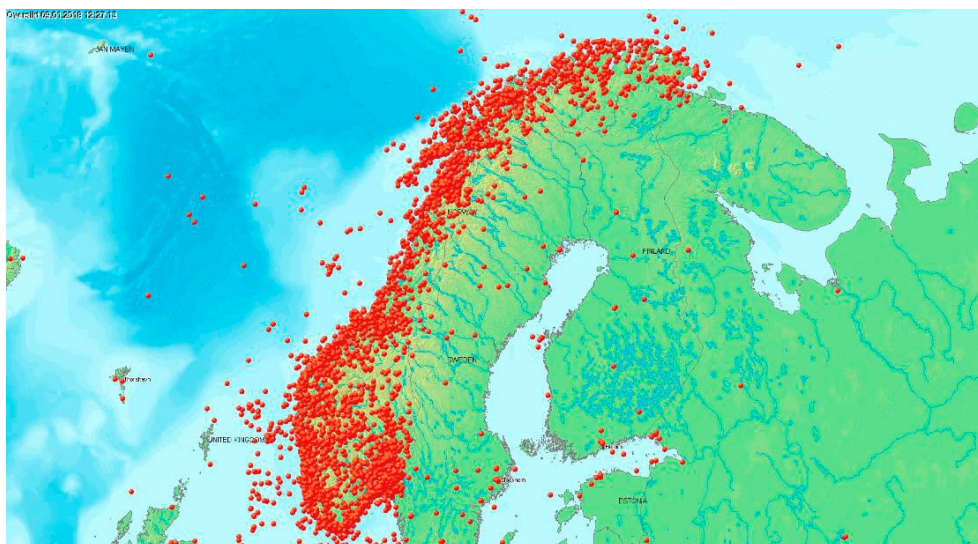
Landsbyperspektivet minner oss om verdien i å vokse opp i et mangfoldig fellesskap. Sennett har bidratt til forståelsen av lokalsamfunn gjennom sin studie av byer. Inspirert av blant andre Goffman, skiller han mellom begrepene *ville* og *cit *, hvor *ville* er det fysiske stedet og *cit * er bylivet slik det oppfattes og leves. Vel vitende om lokalsamfunnets negative begrensninger og påvirkninger, argumenterer han for åpenhet i byplanleggingen. Et system med direktiver og påbud er gjemt, eller



hermetisk, mens et system med samarbeid er åpent, eller hermeneutisk, hvor folk selv kan tolke og bidra til et godt liv (Goffman, 1959; Sennett, 2018).

Hele landet består av lokalsamfunn, som figur 3 viser. Figuren illustrerer hvor meningsløst det er å sentralisere krisehåndtering. Her kommer det tydelig fram et Norge, illustrert ved krisehendelser der de skjer, består av et mangfold av lokalsamfunn.

Og ikke bare den geografiske avgrensingen blir da avgjørende, men også handlingsrommet, det at hendelser finner sted. Den geografiske fordelinger av aksjoner håndtert ved hovedredningsentralene i Norge viser tydelig at forståelsen nødvendigvis ikke kan utvikles fra noe sentralt, men skjer nedenfra, gjennom praksis.



**Figur 3:** Den geografiske fordelingen av aksjoner håndtert ved hovedredningsentralene i Norge i 2017. (Utarbeidet av tidligere redningsinspektør Stein Solberg, HRS-SN)

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 lokallag innen en region.

Hendelsene kan være av høyst forskjellig karakter: fra menneskeskapt ulykker til naturkatastrofer og terrorhandlinger. Miljø- og klimarapporter sier klart fra at det kommer til å bli villere og våtere og større fare for ulykker forårsaket av klimaendringer i framtiden. I rapporten om de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn, legges det vekt på virkningene av klimaendringer og ekstremopplevelser, det vil si en mer sårbar natur kombinert med flere folk ute i krevende natur og flere redningsoppdrag (Nasjonalt redningsfaglig råd, 2018).

Med flere redningsoppdrag og høyere tempo, vil det være behov for mer oppmerksomhet og flere ressurser til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Da er det viktig at de forstås som det de er: en uvurderlig ressurs i beredskapsarbeidet. Denne forståelsen må ikke bare være til stede der hendelsene skjer, men den må helt til topps i samfunnet. Da har man forstått samvirke i praksis.

## **5.6 Forståelse av ledelse, roller og samordning**

Forskningsspørsmål stilles både om betydningen av tillit og gjensidig respekt (FS4) og om rolleforståelse og ledelse i arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet (FS6). Kunnskapen som er innhentet viser at det ulike oppfatninger av ledelse og roller, og at samordning kan være et mangetydig begrep.

Flere studier viser at deltakelsen fra frivillige organisasjoner ikke er optimal i planlegging, håndtering og evaluering av beredskapsarbeidet (Gjerde & Winsvold, 2016 og 2017; Fimreite mfl., 2014; Engen mfl.

2016; Aasland & Braut, 2018). Til tross for at de frivillige organisasjonene har kompetansen, lokalkunnskapen, hjelpemidlene og de menneskelige ressurser som kan styrke planleggings- og øvingsarbeidet, så blir de ikke alltid naturlig inkludert og spurt. Dette kan skyldes svakheter både i den horisontale og vertikale beredskapsorganiseringen, det kan være manglende kunnskap eller mangel på helhetlig tenking.

Overordnet handler dette om forståelsen av ledelse, noe som også virker inn på forståelse av egen rolle og på hvordan samordning skal skje. Det er stor forskjell i forståelse når en ser på beredskapskommunenes utsagn om egen rolleforståelse i samspill og samarbeid med de frivillige organisasjonene og sammenlikner med sentrale myndigheters mangel på inkludering og rådspørring av de frivillige organisasjonene i forbindelse med store, strukturelle endringer, som politireformen. Innføringen av samvirkeprinsippet som et nytt styringsprinsipp etter terrorhandlingen 22. juli 2011, er også eksempel på et tiltak som virket lite gjennomtenkt og hvor samvirkepartnerne selv ikke var involvert

Inntrykket man får av den fragmenterte stat forsterkes av den flernivåstyringen som aktørene må forholde seg til. Den har også i seg en annen styringsforståelse enn de fire styringsprinsippene: ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Disse prinsippene er og i seg selv til dels motstridende (Lægreid, 2012).

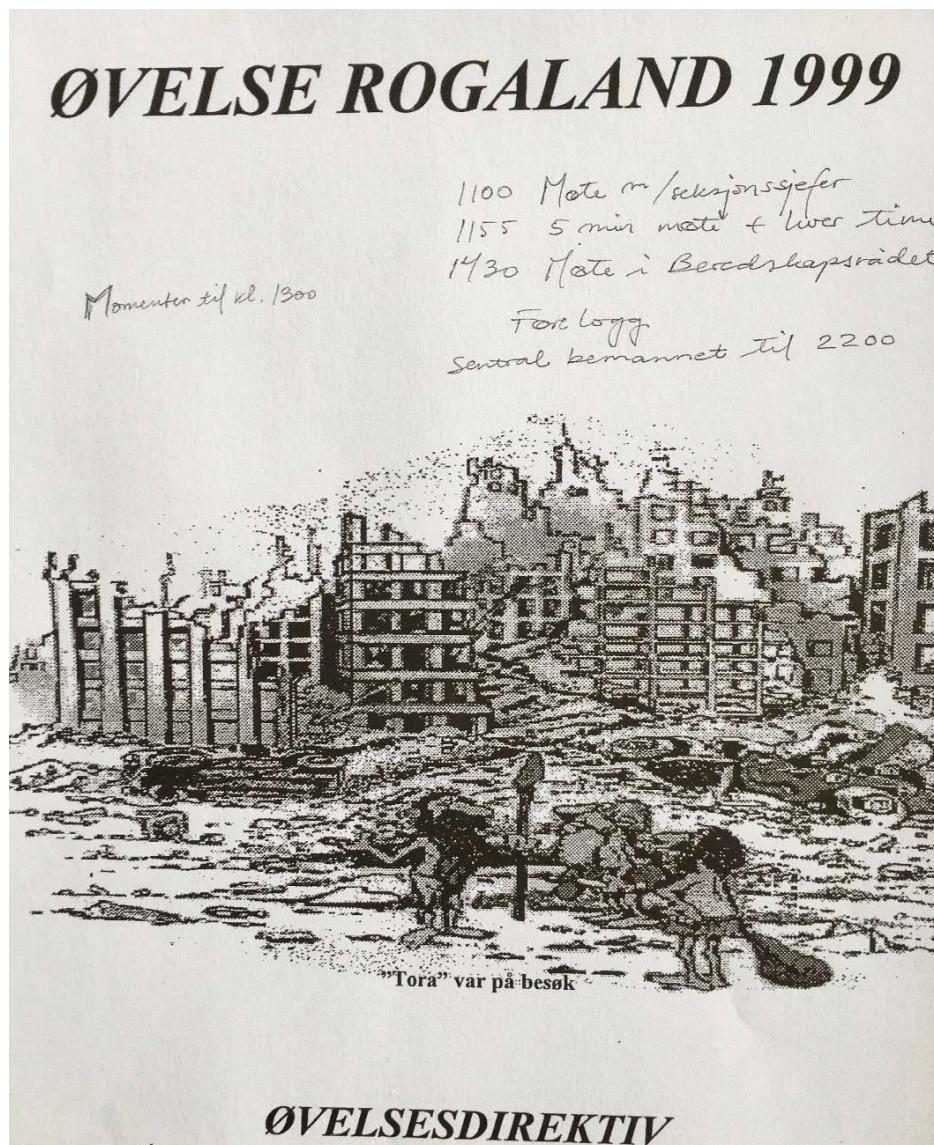
Min forståelse av ledelse, rolle og samordning er preget av erfaringen som fylkesmann gjennom mange år. Det behøver nødvendigvis ikke være slik at den sentrale stat skal gjenspeile den regionale stat, men nærheten statsforvalteren har til aktørene, og dermed til både utfordringene og mulighetene i lederrollen, gir nyttige erfaringer.

Den regionale staten befinner seg i balansepunktet mellom sentral stat, kommunene og de frivillige organisasjonene. Statsforvalterne er her i en samordningssituasjon både horisontalt overfor andre statlige, og vertikalt i hierarkiet stat-kommune. Når frivillige organisasjoner i tillegg bør

inkluderes i planleggingen og evalueringen, blir både hensiktsmessige møtepunkt og fungerende kommunikasjonskanaler viktige verktøy.

Som pådriver og veileder for beredskapsarbeidet i fylket, og å ha hovedansvaret for samordning, må statsforvalteren legge til rette for erfaringsinnhenting og god samhandling. Møtene i fylkesberedskapsrådet er viktige møteplasser, men øvelser er kanskje det aller viktigste.

I Rogaland utviklet vi «Rogalandsmodellen» for øvelser, hvor alle kommuner og andre aktører var med, og hvor halvparten av kommunene øvde og nabokommunen var kontrollkommune. Dette skapte en ekstra spenning og bedret den helhetlige forståelsen. Vi daværende fylkesmenn var inspirert til å «gi av oss selv» i vår lederjobb, og dette kunne for eksempel komme til uttrykk i de navn hendelsene fikk, jf øvelsesdirektivet for «Øvelse Rogaland 1999», som er illustrert nedenfor.



**Figur 4:** Øvelsesdirektiv for Øvelse Rogaland 1999 med daværende fylkesmanns navn og notater

Øvelser er viktig for å utvikle trygghet i roller og felles forståelse som er nødvendig i kritiske situasjoner. For eksempel er det nødvendig med avklarte ansvarsforhold og dermed et best mulig grunnlag for ledelse mellom statsforvalter og politimester.

I reelle hendelser ligger det et ekstra ansvar på de politimestrene som i redningssammenheng blir redningsledere og får en litt annen rolle. Det kan sammenliknes med statsforvalterens rolle. Som politimester har man et viktig sektoransvar, som beredskapsleder har man et helhetsansvar for en helt annen type organisasjon. Kløkt og gode lederegenskaper er nødvendig for både å kunne se og nytte kompetansen og potensialet i hvert enkelt medlem av organisasjonen.

Statsforvalteren må utøve en balansekunst overfor spenningene, motsetningene og ambivalensene mellom stat og kommune. I beredskapssammenheng må denne balansekunsten også omfatte deler av det militære systemet og de frivillige organisasjonene. Det gjelder for både politimester og statsforvalter, hver for seg og sammen, å løse problemene og samordne staten, og samtidig inspirere til lokal aktivitet og verne om den lokale selvstendigheten.

Det er for begge nødvendig med en helhetlig forståelse som rommer rettferdighet og plikt, og som samtidig tar hensyn til barmhjertigheten og trangen til å hjelpe, en samordner som både understøtter og respekterer kommunene og samtidig er en troverdig kontrollør og veileder.

Den pågående koronakrisen er beskrevet som «a wicked problem» på grunn av sin kompleksitet og fordi det er vanskelig å bestemme hvilke beslutninger som er riktige eller gale på et gitt tidspunkt (Sciefloe, 2021). Det er derfor klokt å identifisere krefter eller makthavere som er knyttet til forskjellige mulige tiltak for å møte denne utfordringen. I vår studie av krisehåndteringen av COVID-19-pandemien er det tre hovedaktører: sentrale myndigheter, lokaldemokratiet og frivillige organisasjoner.

Beste praksis bør vises og deles gjennom eksempler i praktiske handlinger og i prosesser. Fylkesberedskapsrådet er en utmerket møteplass for slik erfaringsdeling. Dette er også erfaringer som bør deles med kunnskapsinstitusjoner. Og statsforvalteren har en nøkkelrolle i helhetstenking og samordning.

Det trengs en forståelse for leder- og samordningsoppgaver for å utvikle mer fleksible planleggingstilnærminger og bedre ledelse, for eksempel når ulike forvaltningsnivåer og ulike aktører skal jobbe sammen. Et uttrykk som daværende fylkesmann i Sogn og Fjordane, Ingvald Ulveseth tilførte i diskusjonene om embetsrollen, er at statsforvalteren skal være «noko meir». Jeg understreket i et foredrag i et fylkesmannsmøte i 2012 at denne formuleringen refererer til det handlingsrommet embetet har. Faren er at en statsforvalter ved å prøve å fylle det handlingsrommet, lett kunne havne i en konfliktsituasjon, og bli for fjern og pompøs. Oppskriften for å unngå dette, er å ha integritet, lojalitet og musikalitet som ledestjerner. Da var det lettere å løse ut potensialet i fylkesmannens oppdrag og samtidig unngå unødige konflikter (Foredrag 2012, Gjengitt i Flo, 2014, s 568)

På tidspunktet for dette fylkesmannsmøtet holdt min amerikanske fagkollega, Richard Sennett på meg å skrive noen av de arbeidene jeg har brukt her. Jeg var ikke klar over at den musikaliteten jeg her nevnte, kunne være å finne i et sosialt triangel.

## 6 Diskusjon

Utgangspunktet for diskusjonen er hovedproblemstillingen om at samvirke i redningstjeneste og beredskapsarbeid er en unik arbeidsform som trues av sentralisering og manglende forståelse for roller og ledelse. Jeg vil i dette kapitlet drøfte både det unike og de truslene det står overfor, blant annet ved å se hva resultatene betyr for teoriene og kunnskapsgrunnet. De seks forskningsspørsmålene er ordnede for denne diskusjonen.

### 6.1 Beredskapssamvirke som unik arbeidsform

Både Eilert Sundt og Richard Sennett ville ha tilført noe hvis de hadde blitt kjent med fenomenet beredskapssamvirke. Sundt ville hatt godt materiale til å fullføre sine tanker om «Det norske arbeide», ferdigheter godt forankret i særpregete lokalsamfunn, og Sennett ville fått en høyst levende og konkret modell for videreføringen av sitt sosiale triangel.

Det som gjør beredskapssamvirket unikt, er den norske historien gjennom noen avgjørende kriser. Det er blitt sagt både om terrorhandlingene i Oslo og på Utøya i 2011, og om den pågående COVID-19-pandemien at situasjonen har ikke vært så alvorlig siden krigen. Okkupasjonen av Norge under den andre verdenskrig fra 1940 til 1945 førte til et samhold og et sterkt fellesskap som også var medvirkende til oppbyggingen av en velferdsstat hvor det ikke var forskjell på høy og lav, og hvor alle skulle med. Krigssituasjonen ble og en ilddåp for de frivillige organisasjonenes beredskapsarbeid, ikke minst gjaldt det kvinnes organiserte innsats. Det norske fellesskapet er forankret i en nasjonsbygging hvor offentlig forvaltning hele tiden har hatt et samspill med frivillige organisasjoner.

Selv om ulike trekk ved samfunnsutviklingen gjennom årene har ført til større ulikheter og en mer markedsorientert tenking, har denne sterke fellesskapsforankringen overlevd. Den kom til uttrykk i samholdet rundt



«mitt lille land» etter 22. juli 2011 da terroren rammet Norge, og den har vært grunnleggende for den tilliten til myndigheter og forvaltning i forbindelse med den pågående pandemien.

Tilliten, både til hverandre og til institusjoner og organisasjoner, har vokst fram av denne grunnleggende fellesskapsfølelsen. Som del av dette gir nordmenns nære forhold til barsk natur motivasjon til et moralsk imperativ som handler om den enkeltes ansvar for dette fellesskapet.

Her er trolig hovedforklaringen til det unike i beredskapssamvirket.

Så kan man stille spørsmålet om hvorfor en slik arbeidsform ikke gripes begjærlig av alle som vil etablere eller utvikle en effektiv organisasjon hvor folk trives? Svaret er nok at selv om konseptet er klart og forutsigbart, og selv om de deltakende frivillige representerer stabile organisasjoner, så kan ikke et beredskapssamvirke være en fasttømret organisasjon hvor man har daglige rutiner for de ulike gjøremål. Det ligger i redningstjenestens og beredskapens natur at alle aktørene må være forberedt på å stupe inn i en krise som aldri er lik den forrige. Det er en utfordring som må løses der og da, og det stilles krav til innsats og deltakelse som er vanskelige å forene med en stabil virksomhet.

Den tilliten som dette bygger på, «arbeider med uvissheten som faktum». Tid gir mening i et slikt tillitsbasert arbeidsfellesskap. Vi kan ikke vite hvordan det går, og tar en risiko ved å vise tillit til tross for dette (Bakken, 2016). Dette er hensyn som ikke passer inn i tradisjonell økonomisk tenking om blant annet forutsigbarhet. Derfor er det vanskelig å måle, eller å fastsette kriterier for måling.

Med det sosiale triangellet som modell, kan man selvsagt forsøke å operasjonalisere de tre sidene, hver for seg eller aller helst sammen. Gjensidig respekt kunne man sannsynligvis finne kriterier for, og samarbeid i en krise kan være konkret nok. Men opptjent autoritet handler om noe som for eksempel Max Webers autoritetsbegrep ikke fanger opp. Det nærmeste en kommer, er den legalt forankrete

autoriteten, den vil de fleste akseptere (Weber, 1971). Men her er det snakk om *opptjent* (*earned*) autoritet. Den eksisterer bare gjennom uformelle sosiale relasjoner, og er vanskelig å måle.

Verdien av beredskapssamvirke er derfor vanskelig å måle fordi dette samvirket bygger på kvalitative kriterier som spenner fra holdninger, verdier og erfaringer med fellesskap, til egen kompetanse og forhold til lokalkunnskap. Men eksemplene og erfaringene finnes i de eksisterende beredskapssamvirker landet over. For å innhente kunnskap og erfaringer er det derfor viktigere å fortelle enn å telle.

## **6.2 Trangen til å hjelpe: Frivillighetens betydning**

Motivasjonen til folk som melder seg inn i slike frivillige organisasjoner jeg her snakker om, er et sterkt ønske om å hjelpe andre. De ønsker å bidra til å «bygge en värld verdt att leva i» ved å redde eller hjelpe andre. Samtidig får de selv mye igjen for det. Dette er viktige verdier å ta med seg, for eksempel i helhetsanalyser av beredskap.

For å få et best mulig helhetsperspektiv på framtidig kunnskapsinnhenting til ROS-analyser og til overordnede samfunnssikkerhetstiltak, kan det gi en betydelig merverdi å inkludere den type humanistisk tankesett som de frivillige organisasjonene bygger på. I en artikkel om redningsregelen, «The Rule of Rescue», hevder forfatterne at redningsregelen (det vil si å redde liv uten å tenke på kostnader og økonomiske konsekvenser) er ignorert av ortodoks økonomi og tilsidesatt av tradisjonell kost-nytte-tenking (McKie & Richardson, 2003).

Forfatterne av artikkelen om redningsregelen utfordrer også nyttebegrepet. Hva er maksimal nytte? Ett av utgangspunktene for nyttemåling er samfunnets nytte av kunnskapen om at forsøk på hjelp alltid er gitt. «*It includes the enhanced feeling of security derived from*

*knowing that one lives in a compassionate society, where those in desperate need are not ignored” (McKie & Richardson, 2003).*

Store filosofiske diskusjoner om konsekvensetikk versus sinnelagsetikk, gjenspeiler seg i debatter om hvem som skal prioriteres når det gjelder Covid19-vaksine, og hvem som skal reddes fra flyktningeleiren i Moria. Dette illustreres tydelig i en debatt om nestekjærlighet, medfølelse og moral i Klassekampen høsten 2020 mellom filosof Jens Saugstad, teolog Sturla Stålsett og sosiolog Fredrik Engelstad. Det var her høyst ulike syn på slike prioriteringer, for eksempel ut fra hvilke konsekvenser valg ville få (Saugstad, Stålsett & Engelstad i Klassekampen, oktober 2020). Det samme gjenspeiler seg for eksempel i debattene om hvem som skulle prioriteres i vaksinekøen for å få COVID-19-vaksinen.

Et kost-nytte-perspektiv, eller en konsekvensetikk, vil aldri alene være et godt nok grunnlag for tenking og handling i rednings- og beredskapstjenesten. Derfor er de frivillige organisasjonenes mer ideelle motiver og humanistiske motivasjon et viktig supplement. Det kan til og med være et supplement som i seg selv sikrer bedre trygghet.

Slike perspektiver er relevante både i teori og praksis i beredskapstenkingen. Det som ikke er målbart, kan likevel belyses og formidles. Teorier og refleksjoner kan bidra til forståelse, og dermed et mer helhetlig grunnlag for handling. Viktige svar kan blant annet være å finne i Sennetts sosiale triangel. Den åpner opp for en forståelse av kjernen i samvirke, nemlig gjensidig tillit og respekt og naturlig autoritet. Både Sennett og Eilert Sundt viser til den ikke målbare lokale kunnskapen og kompetansen som forutsetninger for et velfungerende samarbeid. Det blir viktig å vite hvem som har nøkkelen til den lokale forståelsen. DSB-rapporten fra Viking Sky-hendelsen viser at det i den dramatiske situasjonen var det Idrettslaget som hadde nøkkelen.

### **6.3 Trusselbildet: hva truer beredskapssamvirket?**

Hovedproblemstillingen i avhandlingen er spørsmålet om hva som karakteriserer samvirke som arbeidsform i redningstjeneste og beredskapsarbeid i Norge, og hvilke trusler denne arbeidsformen står overfor i dag. Jeg har i kapitlene 6.1 og 6.2 ovenfor drøftet arbeidsformen og frivillighetens betydning i dette. I det følgende vil jeg drøfte truslene som gjør denne arbeidsformen sårbar. Drøftingskapitlet avsluttes med en understreking av behovet for fortsatt kunnskapsutvikling, av nødvendigheten av relevant samordning og god planlegging, og av hva som skal til for å motivere til frivillig innsats.

#### **6.3.1 Samfunnsutviklingen**

I sin beskrivelse av det sosiale trianget, framhever Sennett betydningen av *civility* (folkeskikk) på en arbeidsplass, hvor ledere og arbeidere kommer fra ulike verdener, men likevel deler noen av de samme strukturelle kjennetegn. Det er skjørt, men likevel sterkt. Han ser at dette arbeidsfellesskapet svekkes av «det som skjer på Wall Street» og konsekvensene av det som handler om mangel på helhetlig kunnskap, troen på midlertidig arbeid og generell usikkerhet i arbeids- og finansmarkedet.

Av ytterligere trusler mot det arbeidsfellesskapet i det sosiale trianget nevner Sennett «silo-tenkingen» og dermed isolering av mennesker og fag, manglende respekt og lytting til godt arbeid, maktbruk i stedet for opptjent autoritet, og mangel på folkeskikk, eller høflighet.

Når det gjelder respekten for det gode håndverk, hevder Sennett at måten arbeidet er organisert på, er viktig for arbeidsånden (*work spirit*). Dette har sammenheng med sosiale forhold, som for eksempel å unngå å diktere ordre uten menneskelighet. Respekten for ferdighetene og de som innehar den kompetansen, er knyttet opp til organisasjonen: «*This is why*

*we should not give up on the workshop as a social space. Workshops present and past have glued people together through work rituals, whether these be a shared cup of tea or the urban parade; through mentoring ...; through face-to-face sharing of information” (Sennett, 2009, s 73).*

Sennett starter denne diskusjonen om arbeidsgrupper med å beskrive «guilds» (klan, laug) fra flere hundre år tilbake i tid. Her finnes en interessant parallell i historisk norsk organisasjonsliv, nemlig «gildi». Gildene var foreninger hvor medlemmene kom sammen for å tjene felles interesser (Opedal, 1965).

De truslene Sennett her beskriver, samsvarer med noe av den kritikken som framføres i dag overfor den sektoriserede stat, og det våre informanter melder om politireformen og andre større strukturelle endringer. Solberg-regjeringens ABE-reform (Avbyråkratisering- og effektiviseringsreform) har gjennom flate kutt over flere år, svekket mange statlige forvaltningsetater, uten at dette var resultat av en villet statlig politikk. Dette har tankesmien Agenda gjort grundige vurderinger av i sine siste notater. Debatten om COVID-19-pandemien handler også om disse budsjettkuttene har svekket helseberedskapen og beredskapen innen samfunnskritiske funksjoner. Her hevder Agenda at renhold og annet nødvendig arbeid som angår samfunnets fundament, burde være definert som samfunnskritiske funksjoner (Agenda, 2020 og 2021).

De siste tiårene har New Public Management-tenkingen (NPM) fått innflytelse i norsk forvaltning. Det betyr mer målstyring: virksomheten må definere mål og få belønning eller straff etter vurdering av resultatet. Dette er en styringsform som er inspirert av markedstenking, og som derfor utfordrer både helhet, tillit og medvirkning. (Christensen & Lægreid, 2011). Noen av NPMs kritikere hevder at offentlig virksomhet styres av en annen logikk enn den man finner i markedet. I vår sammenheng er det nærliggende å hevde at logikken i

beredskapssamvirke er enda fjernere fra markedstenkingen enn generell offentlig virksomhet.

Da kan tiltak som ble foreslått etter Gjørvi-kommisjonen fort bli en trussel. «*Det legges opp til å styrke mål- og resultatstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet*» (St.meld.29 (2011-2012), s 6). Å fortsette å forordne mer mål- og resultatstyring blir derfor feil medisin i beredskapssammenheng. Da blir det lett for mye detaljstyring fra departement og direktorat, mange og motstridende resultatindikatorer for samfunnssikkerhet, og måling der det er lettest å måle (Lægveid, 2012).

Rapporten fra Koronakommisjonen viser at det nødvendige helhetsgrepet heller ikke var på plass i 2020 (NOU 2021:6). Det manglet en helhetlig plan for å håndtere importsmitte, og det var uklarhet i samordningsrollene både mellom nasjonalt og lokalt nivå og internt på hvert nivå, særlig det nasjonale.

### **6.3.2 Frivillighet på nye områder.**

Kan erfaringene fra samvirke i redningstjenesten overføres til andre former for samhandling og samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører? Utviklingen av nye og andre samarbeidsformer kan her være vel verdt å se nærmere på.

Samskaping faller godt inn i moderne tiltak og tilnærminger som brukermedvirkning, forenkling, effektivisering og innbyggerinitiativ. I dokumenter som handler om morgendagens kommuner, morgendagens omsorg og ny teknologi, sies for eksempel at «*Nye arbeidsmetoder, nye samarbeidsformer, ny teknologi og nye løsninger vil gi noen av svarene på hvordan vi i fellesskap kan skape et mer bærekraftig samfunn i møte med aldringsutfordringene*» (Meld nr. 15 (2017-2018)). Det kan fort bli en måte å spare penger på, eller en tilpassing til strammere budsjetter.

Men samskaping utfordrer. Det har et uklart innhold, det mangler ennå trygg forankring i praksis og det utfordrer demokratiet. Kjernen for virksomheten i dagens kommune, er lover og regler gitt av Stortinget og regjeringen, partisystemet og den profesjonelle forvaltningen. Alt dette, samt helheten, kan utfordres av samskaping.

Dagens frivillige organisasjoner kan også bli utfordret av nytenking om styringsformer. I artikkelen «*Samrøre om samskaping*» peker Stian Slotterøy Johnsen, generalsekretær i Frivillighet Norge, på at frivilligheten ofte stiller opp og løser utfordringene i nærmiljøet der kommunen svikter eller ikke ser behovene. Frivilligheten er slik sett både en «underleverandør» i velferdsstaten og en selvstendig aktør (Slotterøy Johnsen, 2018).

Slotterøy Johnsen etterlyser også i 2020 en mer håndfast og målrettet satsing på de frivillige organisasjonene. Han viser til at utvalget «Norge mot 2025» ble satt ned av regjeringen våren 2020 for å «*vurdere grunnlaget for verdiskaping, sysselsetting og velferd etter pandemien*» (Finansdepartementet 2020). Her er ikke frivilligheten nevnt. «*Det er kritisk om regjeringen nå legger en plan for gjenoppbygging av landet vårt (etter pandemien) uten å involvere frivillige organisasjoners kompetanse, erfaring og muligheter.*» (Slotterøy Johnsen i «Vårt Land» 15. desember 2020).

Det er imidlertid ikke nok å framheve verdien av de frivillige ressursene i det aktuelle arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. For å hjelpe dette systemet å overleve, er det nødvendig for offentlige myndigheter å styrke, om nødvendig økonomisk, grunnlaget for en bredere deltakelse i beredskapsplaner, øvelser og evalueringsprosesser. Her bør frivillige, offentlige og profesjonelle ressurser samles.

Eksempler på manglende inkludering kommer tydelig fram i rapporten fra Nasjonalt Redningsfaglig Råd, hvor behovet for økt oppmerksomhet og økte ressurser er blant tiltak som foreslås (Nasjonalt Redningsfaglig Råd 2018). Disse behovene gis også gode begrunnelser i de siste

rapportene om beredskap fra tankesmien Agenda (Agenda Rapport 2/2021 og 3/2021).

### **6.3.3 For få øvelser og møteplasser**

For å gjøre en innsats sammen, er det avgjørende at det eksisterer møteplasser av ulike slag. Dette er framhevet som svært ønskelig av alle beredskapsaktørene, og mye kan tyde på at det ikke er tilstrekkelig ressurser til det, for eksempel på det regionale nivået. Det å røyne hverandre er en viktig side i det sosiale triangellet: samarbeid gjennom en krise.

Alle informanter i vår forskning understreker behovet for flere felles øvelser hvor alle aktørene er med. Øvelsene blir ulike avhengig av hva slags krise det er snakk om. Mediehåndtering og informasjon til innbyggerne er også en del av øvelsesplanleggingen.

Ønsket om flere helhetlige lokale og regionale øvelser kommer også tydelig fram både i Agendas rapporter og i konklusjonene fra Redningsfaglig råd. Lærdommen fra kunnskapsinnhentingene her er at øvelsene bør legges opp slik at både kommunene og frivillige blir sett og inkludert, i tillegg til de profesjonelle som alltid har vært med på øvelser. Og det kan være et poeng for den sentrale tenking at det kanskje skulle vært ressurser til flere regionale øvelser sammenliknet med det som går til de store internasjonale. Nærhet til hverandre og til hendelsene er viktige og lærerike øvingsmomenter.

I Rogaland er det utviklet en håndbok i øvelsesplanlegging. Den er et konkret resultat av bevisst satsing på samfunnssikkerhet generelt og øvelser spesielt. Her er også samvirkeskissen beskrevet. Håndboka er laget av aktører som er nær hverandre og kjenner hverandre. Erfaringsmessig blir både øvelsesaktivitet og kommunikasjon bedre med et slikt hjelpemiddel. (Rogaland Politidistrikt mfl., 2014).



I en diskusjon om ord og virkelighet i profesjonell hjelp peker Dag Aasland på hvordan kommunikasjon med ord og teknologiske hjelpemidler kommer til kort sammenliknet med fysisk nærhet i en hjelpesituasjon. Fysisk nærhet muliggjør en kommunikasjon og en samhandling som aldri kan erstattes med ord eller distansert lederskap (Aasland, 2017, s 13). Både sentrale og lokale myndigheter møtte også språklige barrierer og utfordringer i forbindelse med informasjon om vaksineprogram og andre viktige tiltak under koronapandemien. (NOU 2021:6). For frivillige i samvirke er dette som nevnt i tråd med «samarbeid gjennom en krise» i Sennetts sosiale triangel. Slik direkte kommunikasjon gir uvurderlige felles erfaringer.

#### ***6.3.4 Det norske samvirkefenomenet i internasjonalt perspektiv***

De frivilliges sentrale rolle, både i beredskapsarbeid og redningstjeneste og i velferdsstatens struktur og funksjon, synes å være godt forankret i sentrale politiske dokumenter og i praksis gjennom lang tid (Meld St 5 (2020-2021) s 121). Det er et godt utgangspunkt for å følge opp i handling. Det kan imidlertid også være utfordringer knyttet opp til internasjonale forhold. I de internasjonale forpliktelser i forbindelse med bestemmelsene i menneskerettighetslovgivningen kan man stå overfor juridisk forankrete krav til innsatsmannskapenes kompetanse. Dette kan utfordre den omfattende og tradisjonsbundne bruken av *frivillige* 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.» (Aaserød, 2019).*

Aaserød mener 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 på.

Her kan det være av betydning å framheve verdien i rednings- og sikkerhetsarbeidet, nettopp av den ikke målbare kunnskapen og den mer uformelle organiseringen. Funnene i forskningen bak denne avhandlingen 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. Eller motsatt: om den norske modellen kan bidra til en enda tryggere og mer tillitvekkende internasjonal beredskapstenking.

Det er nettopp den geniale konstruksjonen samvirke i redningstjenesten som skaper tillit og trygghet. Ved at formelle og frivillige aktører går sammen inn i en kritisk situasjon for å redde liv, utvikler de styrke og kompetanse i selve samarbeidet. Nødvendigheten av både lokal og nasjonal kompetanse skaper formelt en utfordring for alle ordninger som skal passe inn i et gitt internasjonalt format. Stilt overfor valg om sentralisering eller internasjonalisering, ville det være uklokt å se bort de ikke målbare verdiene i beredskapssamvirket.

## **6.4 Fortsatt kunnskapsutvikling**

Den helhetlige kunnskapen er bygget opp gjennom øvelser, kurs og studier. Alle ønsker mer av dette. Denne kunnskapsbasen fungerer som et bolverk blant annet for beredskapssamvirket, og for samfunnssikkerhetsarbeidet generelt, og må holdes vedlike og utvikles videre.

Utviklingen av samfunnssikkerhetsstudiet ved Universitetet i Stavanger er et godt eksempel på at kunnskapsgrunnlaget kan tas helt til topps vitenskapelig, samtidig som man holder kontakten med den praktiske hverdagen (Aasland, 2007).

Som ansvarlig for en overordnet beredskaps- og sikkerhetskompetanse så jeg som tidligere fylkesmann at det var et behov for utdanning og forskning på dette viktige området. Det var nødvendig å arbeide på tvers av etablerte fagområder, og det var nødvendig å forholde seg til nye utfordringer, både i trusselbildet og i analysearbeid, for ikke å snakke om det mer operative arbeidet innen beredskap og sikkerhet. Ny kunnskap var høyst påkrevd, og på Høgskolen i Stavanger ble det utviklet et tverrfaglig samarbeid mellom tekniske og samfunnsvitenskapelige disipliner.

Kunnskap om sikkerhet og beredskap, som tidligere var knyttet til militær tenking og strategi, er nå et mye bredere og mer åpent kunnskapsfelt. Det må omfatte mangfoldet av samfunnsaktiviteter fra folkehelse til strømforsyning, fra forurensing til arealplanlegging. Et viktig mål for samfunnssikkerheten er å redusere sårbarheten i et samfunn som blir stadig mer sårbart. Da må både trusselbildet og analyse inneholde det menneskelige og sosiale i tillegg til det tekniske. Det som da var gårdsdagens kunnskap om risiko og beredskap hadde sterke begrensninger. Derfor var det et enormt behov for mer kunnskap og for nye måter å strukturere eksisterende kunnskap på.

Samfunnssikkerhetsstudiet måtte nødvendigvis bygge på kontakt med samfunnet. Derfor var det også et godt valg av kunnskapsområde for det som da var i ferd med å utvikle seg til et nytt universitet, der åpenhet mot samfunnet rundt er et viktig kjennetegn.

Kunnskap og læring har siden folkeopplysningens tid var et kjennetegn for samvirkebevegelsen. Jeg har nevnt tidligere at Eilert Sundt dro til Rochdale for å lære om samvirke. Han var kunnskapshungrig og trodde også på læring både gjennom praktisk og teoretisk kunnskap.

Ved etableringen av samvirkeorganiseringsen i 1844, var det avgjørende for Robert Owen at samvirkeenheterne skulle ha utdanning for alle. Selvsagt først og fremst i samvirkets egne prinsipper, men det ble lagt vekt på at utdanningen skulle være politisk og religiøs nøytral. Det var høyst uvanlig på den tiden. Kravet om utdanning har fulgt samvirketenkingen fram til nå.

Tilknyttet til samfunnssikkerhetsmiljøet i Stavanger har det helt siden 2004 vært holdt en årlig samfunnssikkerhetskonferanse. Det ble holdt en mer foreløpig konferanse i 2001 hvor temaet var «Samarbeid om beredskap». Disse konferansene er meget godt besøkt, og det er foredragsholdere på høyt nivå både vitenskapelig og fra myndighetsnivå. Samfunnssikkerhetskonferansene inviterer selvsagt til debatt om relevante og aktuelle spørsmål, men de fungerer også som en del av læringsmulighetene for miljøet, både i regionen og nasjonalt.

Disse kunnskapsbasene som er beskrevet her, kan selvsagt endre form og tilpasse seg andre utfordringer. Men uten kunnskapsbygging mister den nødvendige beredskaps- og samvirketenkingen et fundament.

Behovet for stadig ny kunnskap i forbindelse med krisehåndteringer, er synliggjort i den pågående COVID-19-pandemien. Utvikling av vaksiner krever kunnskap om stadig nye virusvarianter, og konsekvensene av tiltak fører til nye samfunnsutfordringer. Schiefloe bruker COVID-19-pandemien for å illustrere et typisk trekk ved håndtering av alvorlige

kriser: «*The wicked problem*» (Schiefloe, 2021). Beskrivelsen av dette fenomenet, som handler om at det ikke finnes noen kjent løsning, og at forsøk på å løse situasjonen fører til at nye og ukjente problemer oppstår, ble introdusert av Berkeley-professorene Rittel og Webber (Rittel & Webber, 1973).

Schiefloe hevder at det ikke er noen kjent oppskrift for å håndtere «*wicked problems*», deriblant COVID-19-pandemien, «*but collaboration and coordination between different actors, organisations and administrative levels are often seen as preconditions for being able to address such complex governance challenges.*”.. “*A relevant term is `collaborative advantage* (Sciefloe, 2021, s 7).

Kunnskapsbehovet handler derfor ikke bare om faglig kunnskap og erfaring, men om hvordan man best virker sammen for å møte ukjente utfordringer.

## **6.5 Samordningens balansekunst og planleggingens verdi**

Sennetts sosiale triangel har vært til god hjelp i analysene av ledelse, rolleforståelse og samordning (Sennett 2012). Tidligere analyser og forskning har bidratt til forståelse av begrepenes betydning i forhold til den praktiske virkeligheten (Fimreite mfl. 2014; Skirbekk & Grimen, 1999; Gjerstad mfl., 2020; Leer-Salvesen, 2016; Flo, 2014; Aven & Renn, 2010).

I en artikkel fra 1996 trekker historikeren Berge Furre fram de lange linjene i utviklingen av den norske velferdsstaten. Sammenliknet med andre land er den nordiske – og særlig den norske – statsmodellen kjennetegnet ved «*stor tillit til det offentlege si evne til å organisera*

*rammene om borgarane sitt helsevern, sosial tryggleik, utdanning og religiøse og moralske liv»* (Furre, 1996). EU's subsidiaritetsprinsipp, som i Norge ble kalt «nærhetsprinsippet» ble fjernere da sammenhengen til den katolske statslære og pavelige deklarasjon ble tydelig, og det viste seg at det skulle mye til før staten skulle gripe inn, særlig i sosiale, religiøse og familiære forhold (Quadragesimo Anno, 1931).

Den norske velferdsstaten skilte seg fra dette ved å utvikle enhetlige, helhetlige og samarbeidende system som ikke var totalitære, men som skapte tillit. Og Furre går tilbake til utviklingen av Luthers lære i Norge og samfunnsbyggere som Hans Nielsen Hauge for å forklare denne tilliten (Furre, 1996). Ledelse og samordning, også den organiserte frivilligheten, må dermed bygge på en forståelse av en nasjonal overbygning som er mer inkluderende enn i mange andre land.

For å lykkes i arbeid med beredskap, risiko og samfunnssikkerhet er det nødvendig med god ledelse og god samordning. Dette innebærer aksept og respekt for helheten, ikke bare de enkelte sektorer. God ledelse består av opptjent autoritet, tillit og gjensidig respekt. Samlet i et triangel, og helst i harmonisk klang. Hverken lojalitet eller tillit kan oppnås ved tvang og makt, men må bygges opp gjennom samarbeid, kanskje først og fremst i kritiske situasjoner eller realistiske øvelser.

God krisehåndtering krever organisering og kommunikasjon som samler, ikke splitter. Statsforvalteren har en unik posisjon og rolle som gjør denne regionale organisasjonen i stand til nødvendig samordning. Selv om statsforvaltertittelen først ble tatt i bruk fra 1. januar 2021 er ansvar og myndighet det samme. «*Nytt namn er sjølvsagt interessant, men det viktigaste er at statsforvaltarane framleis vil ha ei svært sentral rolle i det norske samfunnet, seier statsråden.*» (Pressemelding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 26.10.2020).

I en krisesituasjon, som Covid19-pandemien er det helt avgjørende med et aktivt og kompetent bindeledd og kommunikasjonsledd mellom sentral stat og kommunene. Kunsten er å ha den nødvendige respekt for

det lokale selvstyret, ikke minst der hvor kommunene etter loven har viktige ansvar, men likevel må tilpasse seg en nasjonal «dugnad». Samtidig er statsforvalteren statens representant som rapporterer til 13 departementer og 10 direktorater, og som har et spesielt ansvar for å samordne statlig politikk i fylket.

I samtaler med kommunene finner vi denne spenningen hos alle, for eksempel 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.*» (Aasland & Braut, 2020).

Statsforvalterens samordningsoppdrag er med på å utvikle en samordningskompetanse. Denne er ofte undervurdert i debatten om den sektoriserede stat, hvor mangelfull samordning mellom sektordepartementene oppfattes som et problem. Det var viktig for meg som samordner å understreke at det ikke er nødvendig «å selge sjela si»: en god samordning er avhengig av den beste fagkunnskapen fra alle aktørene. I samordningen trenger man nettopp den genuine kompetansen som alle har. Men man skal se seg selv som en del av noe større, og være litt nysgjerrig på andres kompetanse og andres måter å løse problemene på. I utviklingen av den nødvendige kommunekunnskapen hos statsforvalterne, og for å se konstruktivt på motsetningen mellom statlig styring og lokalt selvstyre, brukte jeg gjerdeklyveren som illustrasjon, se figur 5 nedenfor. Gjerdet er satt opp for å hindre uønsket passering (fra dyr i dette tilfellet) av en grense; gjerdeklyverens funksjon er muligheten til å passere grensa for å lære noe av den som er på den andre siden, men også for å ha muligheten til å ta med seg den lærdommen tilbake til sitt eget.

Denne måten å tenke samordning på, innebærer en bevissthet om verdier og relasjoner som betyr noe for tilliten. Grunnlaget for lederskap bygger på samordning snarere enn på kommando og kontroll (Owen m.fl. 2015).



**Figur 5:** Håndtering av spenningen mellom statlig styring og lokalt selvstyre. Symbolisert ved gjerdeklyveren på Utsira.

Mange rapporter og utvalg har tatt for seg statsforvalterens rolle overfor kommunene. Selv om kontroll- og tilsynsvirksomheten alltid er forankret i vedtak og lover fra Storting og regjering, så er det statsforvalteren som står i førstelinjen og må ta imot misnøyen når noen føler seg urettferdig behandlet, eller når kommunene ikke får bestemme selv. Denne misnøyen og mistilliten fra kommunene er uttrykt i flere sammenhenger, men nådde et høydepunkt på midten av 1990-tallet med Kvaløyutvalgets rapport «Tem løven» (Kommuneforlaget, 1996). Løven er her symbolet for statsforvalteren, den regionale statsmakten. Ønsket om å temme løven kom fra sentrale aktører i kommuner og fylkeskommuner som ikke hadde tillit til statens representant. De hevdet at det hadde vært en stor vekst i alle deler av den regionale statsadministrasjonen, selv om «kommunene har like god kompetanse som staten» Utvalget forklarte



dette med at den regionale staten ikke har tillit til de lokale og regionale folkevalgte styrene.

Et annet forhold som ofte skaper konflikt mellom regional stat og kommunene, er de overordnede planprosessene. Arbeid med fylkesplaner og regionale planer er undervurdert som virkemidler til å få gode lokalsamfunn.

I et foredrag i Politisk Forum i Oslo den 22. mai 1980 fulgte Ottar Brox opp sitt viktige Nord-Norge-bidrag til den norske historien med «Hva skjer i Nord-Norge II?». Han var sterkt bekymret over utviklingen i fiskerinæringen, den mislykkete distriktspolitikken og den fortsatte fraflyttingen fra nord. Brox viser imidlertid til fylkesplanene som svært positive virkemidler: *«Etter min mening er fylkesplaner, i alle fall for de nord-norske fylkene, noe av det mest løfterike som har hendt på det distriktspolitiske området i 70-åra. For første gang har vi fått planer for større områder som legger det faktiske, bestående busettingsmønster til grunn, og som klart og eksplisitt har sikte på å ta vare på det. Og ikke bare det: All offentlig aktivitet i fylkene, også statens skal målbevisst styres av fylkesplanene. Dette er i virkeligheten revolusjonært»* Etter å ha uttrykt seg noe kritisk overfor «de etablerte fiskeriinteressene» som brukte makta si og nærmeste opptrådte kontrarevolusjonært, avslutter han fyndig: *«men det ville være en god start om staten for alvor innså at problemene for folk i Hamarøy, Kvænangen og Gamvik bare kan løses i Hamarøy, Kvænangen og Gamvik, slik som fylkesplanene forutsetter, og styke virksomheten i de forskjellige statlige sektorene i samsvar med dette.»* (Brox, 1980).

Dette illustrerer viktigheten av både tillit, god samordning og gode planleggingsprosesser. Tilliten er lettere å bygge opp når staten selv ikke blir altfor fragmentert, eller påvirket av andre sterke interesser. Den gjensidige respekten kan i tillegg sikres gjennom planer som forplikter det sentrale så vel som det lokale.

Ottar Brox er i godt selskap med andre samfunnsforskere når han er opptatt av maktforholdet mellom sentrum og periferi. Aarebrot & Evjen har en interessant analyse hvor de forsøker å lage en syntese av Stein Rokkans modell hvor sentrum-periferi utgjør den ene (territorielle) aksene og økonomi-kultur utgjør den andre (funksjonelle) aksene. Rokkans utgangspunkt er at jo mer makt er samlet i sentrum enn i periferien, og at økonomiske funksjoner gir mer makt enn kulturelle. Dette kombineres med Webers dimensjoner for autoritet (herredømme). Syntesen viser at sterke interessefellesskap mellom politiske og økonomiske eliter (ofte i sentrum) har større autoritet enn interessefellesskap mellom politisk periferi og kulturelle interesser (Rokkan, 1983; Aarebrot & Evjen, 2014).

Denne syntesen gir god forståelse av maktens mekanismer, også i Norge. Utfordringen er å kunne inkludere i forskning og analyser de alternative perspektivene: hvor makt og autoritet, og dermed styringsmulighet, også kan defineres ut fra tillit, og respekt og verdien av å tilhøre gode lokalsamfunn.

## **6.6 *Hvordan stimulere til frivillig innsats og hvordan bruke frivillige ressurser på best mulig måte?***

I sin rapport om de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn, gir Nasjonalt Redningsfaglig Råd en rekke innspill til tiltak de mener er nødvendige for å styrke og utvikle frivillige ressurser i redningstjenesten. Det viktigste er å styrke og utvikle den norske redningstjenesten og se på den som en del av den samlede beredskap i et moderne og framtidsrettet totalforsvar. De vil gjerne at et utvalg ser nærmere på hvordan dette best kan gjøres. De ber om satsing på kvalitetsforbedring gjennom forskning og utvikling, erfaringslæring og kvalitetsforbedring. De ønsker felles digitale løsninger og ber om at

man følger med på endringer i frivillighet slik at moderorganisasjonene har styrke til nødvendig utvikling (Nasjonalt Redningsfaglig Råd, 2018).

Dette og mer til kommer fram gjennom det arbeidet som dette sterke fellesskapet uttrykker. Erfaringene deres er nødvendige for det videre arbeid med å skape trygghet, engasjement for å bygge «en värld att leva i.»

Fundamentet for slike fellesskap er at folk deltar i samfunns- og organisasjonsliv. Dessverre er tendensen her nedadgående når det gjelder organisasjonsdeltakelse. Selv om terskelen for å bli medlem ofte er lav, så kan det synes som egoistiske hensyn lett kan dominere. Men dersom egeninteresser og egne ferdigheter kan kombineres med et meningsfullt fellesskap, er det muligheter til å få flere med. Her har både organisasjonene og samfunnet en jobb å gjøre!

Fellesskap er grunnlaget for å kunne hjelpe hverandre og gjøre noe sammen. Fellesskap er også grunnlaget for at en organisasjon skal fungere, både en organisasjon, en kommune, en stat og en næringslivsorganisasjon.

I denne avhandlingen er fellesskapet i form av beredskapssamvirke forklart, både teoretisk og praktisk. Begrepsdiskusjonen og teoriene er viktige, og kan lære oss mye, men det er praksis som teller. Her og nå. Noe haster, og noen trenger hjelp. Derfor blir både den historiske forståelsen av samvirke som fellesskap, men også praksisen og de gode eksemplene viktig læring og kunnskap.

Det fellesskapsperspektivet som samvirketenkingen har bidratt med, understøttes av nærhet og kjennskap til hverandre. Dette er på ingen 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*» (Sundt, 1864 (1976)). Dagens lokalsamfunn framhever fordelen ved å kjenne hverandre og hverandres kompetanse.

Men en felles lokal forankring er bare en av forutsetningene for å få et smidig samarbeid mellom en kommune og frivillige organisasjoner gjennom samvirkeprinsippet. Samvirke må forstås som «ulike etaters og virksomheters praktiske innsats i samspill med andre lokale krefter, altså noe som utøves der utfordringene er.» (Aasland & Braut, 2018).

På samme måte som de naturlige lokale forhold bestemmer produksjoner, arbeidskompetanse og prosesser, 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 mengde av ulikhetene i produksjon og arbeid, og i måter å løse de praktiske utfordringene på. Dette bør appellere til kommende slekter, når det gjelder arbeid og fagkompetanse, når det gjelder organisasjonsaktivitet og frivillig innsats, kort sagt: når det gjelder «å bygge en värld att leva i».

Forfatteren Sigrid Undset har gitt et solid bidrag til å se sammenhengen mellom de norske livsvilkår og folks overlevelses- og motstandsevne (Undset, 1942). Hun var selv på flukt etter angrepet på Norge 9. april 1940, først til Lillehammer og deretter nesten jorda rundt til hun nådde USA.

*«Vi nordmenn, bofaste siden årtusener i et ufruktbart, tungbrukt og vidstrakt land, hvor jorden er bundet av frosten mer enn halve året og kysten vår herjet av stormer, med opprørt hav og blindende tåke i seilleden omkring våre mange tusen øyer og fjorder månedsvi av gangen, vi ble alltid av selve Norges natur tvunget til å mobilisere alt som bodde i oss av byggende krefter» (ibid, s 205).*

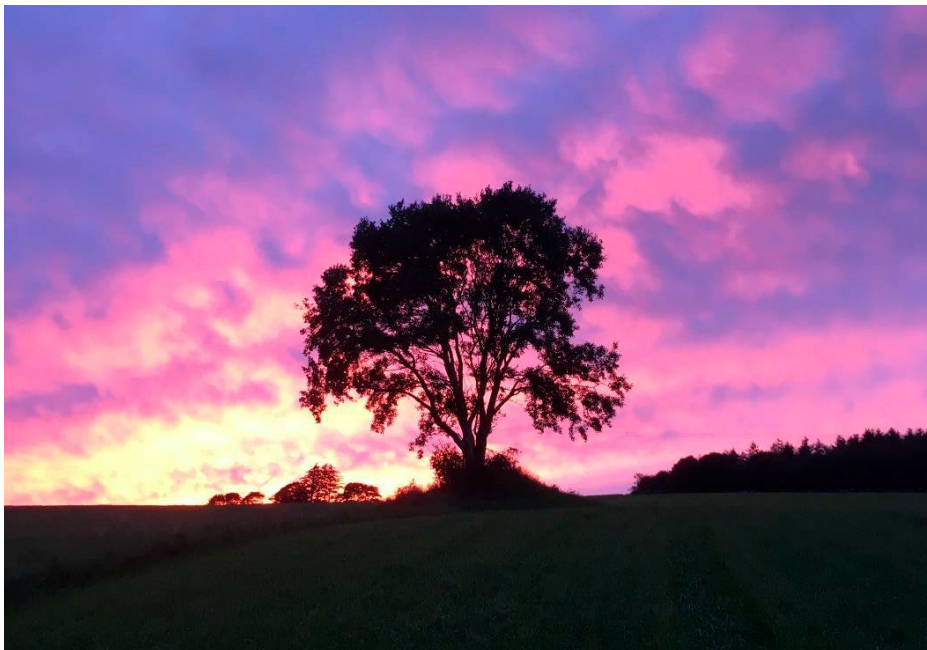
Den lokale erfaringen er en viktig dimensjon både i samvirket og i det generelle samarbeidet, men får ikke nok oppmerksomhet hos sentrale myndigheter. Disse lokale erfaringene beskrives godt av Undset. Hun tar opp arven etter Eilert Sundt, som i sine betraktninger og beskrivelser av allmuens kunnskap setter denne kunnskapen i sammenheng med landets historie og geografiske utfordringer. Sundt sier det på sin måte:

*«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 dypt 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 på Træet, og forfølge vi sammenhengen ned til Roden, fa vi se, hvor smukt den er rundet av Folkets oprindeligste Begrep og dybeste Frø.»* (Sundt, 1869 (1975) s 55).

Sammenhengen mellom naturforhold, historie, næringsliv og sosial organisasjon preget Sundts kunnskapsinnhenting. Treet er helheten. Dette er viktige påminninger også i dagens forskning:

*«Selv syntes jeg under skrivingen, at jeg måtte bygge fæstningsmure af bevisligheder mot dem, som hidtil have vært anseet for de sagkyndige, og som jeg sagde imot; 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 gjrne ville fine, 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.»* (Sundt 1869, (1975), fortale s 13).

Sundt beskrev hvordan folk levde og overlevde. Leve og overleve er ikke bare historiske imperativ, men gjelder i høyeste grad for vår egen framtid. Treet symboliserer helheten, men også bærekraft og det som dyrkes fram. Jeg håper at min trang til å få fram mer kunnskap for å utvikle et bedre og tryggere samfunn kan motivere andre til å fortsette.



**Bilde 1:** Treet på Oma. En illustrasjon både til Eilert Sundts fortelling om folkelivet, og til naturen og kulturen som lever og overlever.

## 7 Oppsummering

Samvirke i norsk redningstjeneste og beredskap er en unik arbeidsform. Den er formelt forankret som et samarbeid mellom de offentlige beredskapsressursene og frivillige organisasjoner. Norge er det eneste landet som har slikt beredskapssamvirke formelt forankret. Denne arbeidsformen legger til rette for fleksibilitet, for raskt å kunne dra samlet nytte av høyst ulike erfaringer, og for tillitsskapende samarbeid mellom faglige og idealistiske ressurser. Det empiriske materialet underbygger disse funnene.

En kort oppsummering av *forskningsspørsmålene* gir dette bildet:

*Hva forstås med samvirke som arbeidsform? Og hvordan skiller denne arbeidsformen seg fra samarbeid i allmenn forstand? (FS1)*

Beredskapssamvirke som arbeidsform er formelt forankret som et samarbeid mellom de offentlige beredskapsressursene og frivillige organisasjoner. Gjennom sin historie speiler det nasjonens fellesskap og overlevelsessevne.

Beredskapssamvirke består av ulike ressurser og ulik kompetanse dels med forankring i det frivillige og dels i det offentlige, trent til å respektere hverandre. Arbeidsinnsatsen bestemmes og skapes der og da, og blir dermed fleksibel både i form og innhold. Gjensidig tillit er avgjørende. Denne arbeidsformen er vanligvis ikke den som beskrives i organisasjonslitteraturen. Nødvendigheten av tillit og respekt kommer fram i fortellingene fra aktørene, og i historiene bak hendelsene.

*Hva er de frivillige organisasjonenes bidrag i redningstjeneste og beredskapsarbeid? Og hvordan er aktørenes egen forståelse av beredskapssamvirket? (FS2)*

Organisasjonenes bidrag i redningstjeneste og beredskapsarbeid er den ideelle forankringen. Trangen til å hjelpe og respekten for menneskeverdet er viktige bidrag til en helhetsforståelse i redningsarbeid. Organisasjonenes historie viser hvordan farer og trusler skaper lokale fellesskap.

I samtaler med frivillige og offentlige aktører i beredskapssamvirke understrekes respekten for hverandre. De frivilliges motivasjon kommer ikke bare av trangen til å hjelpe, men også gjennom de gode samvirkeerfaringene. De frivilliges innsats verdsettes høyt av de lokale offentlige aktørene. Tilsvarende verdsetting og forståelse fra sentrale offentlige aktører kunne vært langt bedre.

*Hvilken betydning har lokal kunnskap og lokal historie for medvirkning i beredskapsarbeidet? (FS3)*

Alle hendelser skjer i et lokalsamfunn. Historiske kilder viser betydningen av kunnskap både om lokalsamfunnets geografi, topografi og kultur. Selv om ledelseserfaring og organisasjonskunnskap kan være nyttig, så er lokalkunnskap avgjørende for gode beslutninger i krisesituasjoner. Dette framkommer også fra aktørenes egne fortellinger. Betydningen av lokalkunnskap er undervurdert av sentrale aktører og struktur.

*Hvilken betydning har tillit og gjensidig respekt? (FS4)*

Tillit og gjensidig respekt har alt å bety. Det kommer fram i samtalene med aktørene, men er ikke så synlig i de overordnede systemer og strukturer, og heller ikke i litteratur om arbeidsform i organisasjoner generelt, og organisasjoner i beredskaps- og redningsarbeid spesielt. God forskningsbasert litteratur om tillit og tillitens betydning for personer og institusjoner har styrket kunnskapsgrunnlaget. Det er behov for mer tverrfaglig forskning.



*Hvordan påvirkes samvirke av sentralisering og andre effektiviseringsreformer som berører beredskapsoppgaver? (FS5)*

Beredskapssamvirke er både en robust og en sårbar arbeidsform. Det er robust når det virker og er i bruk, men det trues av idealer om store og effektive enheter, av sentralisering som ofte fører til større avstander, og av effektiviseringstiltak som forutsetter linjestruktur og kommandolinjer. Denne sårbarheten kommer fram i forskning på området og i fortellingene fra aktørene.

*Hvilken betydning har rolleforståelse og ledelse for arbeidet med samfunnssikkerhet? Og hvordan kan kunnskap om rolleforståelse og ledelse i beredskapsarbeidet styrke samvirkegrunnlaget og dempe spenningen mellom sentrale direktiver og lokale aktører? (FS6)*

Arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet må utøves og ledes med blikk for helhetsforståelse, med verdsetting av den frivillige innsatsen, med sans for øvelser og med en god balanse mellom det sentrale og det lokale. Arbeidsformen i beredskapssamvirke og i øvelser blir best når ledelsen har et helhetsperspektiv og en rolleforståelse basert på gjensidig respekt. Dette fungerer godt lokalt, men manglende rolleforståelse sentralt øker truslene mot beredskapssamvirket.

Fortellingene fra aktørene selv er tydelige på behovet for inkludering, for helhetsforståelse og for langt flere felles øvelser. Statsforvalternes rolle som beredskapsansvarlig og samordner regionalt er sentral for å dempe spenningen mellom det sentrale og det lokale, og for å motivere og inspirere de ulike aktørene. Dette kommer fram både fra aktørene og i dokumenter om hvordan beredskapsarbeidet utføres.

Det er på sin plass å stille et oppfølgingsspørsmål om hva slags forskningsbasert kunnskap som kan gi bedre forståelse av beredskapssamvirke. Svaret ville da være at kunnskap om beredskapssamvirke finnes i litteratur om gode og tillitsbaserte samarbeidsformer, i litteratur om den historiske utvikling av

fellesskapsformer i samfunnet, men først og fremst gjennom aktørenes egne fortellinger og erfaringer. Erfaringer fra felles øvelser er et godt kunnskapsgrunnlag. Fortellinger fra krigen gir enda en dimensjon til erfaringene. Siden lokalkunnskap ofte er avgjørende i beredskaps- og redningsarbeid, er historiene om lokal kompetanse viktige kunnskapskilder.

Dypdykk i historien, dokumenter, rapporter og skrifter har gitt et solid grunnlag for denne avhandlingen. Jeg har også trukket veksler på egne erfaringer, både som medvirkende, som samordner og som leder. Men først og fremst er det informantene som har fylt ut bildet og svart på de sentrale spørsmålene. Motivasjonen for frivillighet, kommunenes erfaringer med de frivillige organisasjonene, og statsforvalternes samarbeidsutfordringer: alt dette har lagt brikkene på plass. Bildet er tydelig: beredskapssamvirket er unikt, men sårbart. Ønsker vi å beholde det, må kunnskap om truslene styrkes, og forståelsen av ressursene som ligger i de frivillige organisasjoner økes.

Fordi medvirkning fra de frivillige organisasjonene er en forutsetning for dette samvirke, vil ballasten og kompetansen fra frivilligheten prege arbeidsformen. Dette er høyt verdsatt, men det er sårbart, ikke minst fordi samfunnsutviklingen ser ut til å gå i en annen retning enn det tillitsbaserte og det uformelle. På grunn av manglende forståelse nettopp for disse grunnverdiene i beredskapssamvirke, trues arbeidsformen også innenfra. Det er tydelig behov for et mer helhetlig syn, bedre samordningskompetanse og en større forståelse for hva de frivillige organisasjonene faktisk og praktisk kan bidra med.

Sviktende beredskap var en av de sentrale konklusjonene etter Utøya-massakren. Flere regjeringers løfte om å styrke beredskapen er ikke fulgt opp, noe også Koronakommisjonens rapport viser. Sviktende beredskap gjelder særlig manglende forståelse av helheten og åpenbare problemer med samordningen. Det hjelper lite å styrke det sentrale hvis respekten for og forståelsen av det lokale svikter. Det hjelper lite med materielt

sterke ressurser sentralt hvis ikke de når ut lokalt, eller ikke har rom for å slippe til den motivasjonsdrivende og idealistiske trangen til å hjelpe. Det hjelper lite med sterke kommandolinjer hvis det ikke er forståelse for samarbeid.

Det handler om å bringe forståelsen og anerkjennelsen av lokalkunnskap, av frivillig innsats og av samspill i kriseledelse mye sterkere inn i all planlegging av beredskap og samfunnssikkerhet. Jeg har i dette arbeidet brukt forskningsbasert kunnskap og egne erfaringer for å legge et grunnlag for slike handlinger. Med en større innsikt i truslene mot samvirke som arbeidsform og med et historisk bakteppe hvor de norske særpreg har formet våre nasjonale og lokale fellesskap, kan vi bedre forstå nødvendigheten av de frivillige organisasjonene og av den lokale kunnskapen. Med en arbeidsform som er bygget på gjensidig tillit og en naturlig skepsis til sentralisering og effektivisering på dette området, kan vi bli bedre på framtidig planlegging av bedre beredskap og samfunnssikkerhet. Og med en bedre kunnskap om rolleforståelse, ledelse og innebygde spenninger i beredskapsarbeid, kan vi være godt rustet til å møte både de tekniske, de sosiale og de uforutsigbare sidene ved framtidige kriser og katastrofer. Mitt håp er at vi med denne kunnskapen er litt klokere og bedre i stand til å bygge en verden verdt å leve i.

Hovedspørsmålet er besvart ved å samle kunnskap om historien bak, kunnskapen om, og forståelsen av samvirke, frivillige organisasjoner, lokalsamfunn, organisasjoner, ledelse, samordning og tillit.

Beredskapssamvirket står overfor både ytre og indre trusler. Noen av dem har med samfunnsutviklingen å gjøre: da trengs bevisstgjøring, kunnskap og politisk engasjement for å få fram alternativene. Noen handler om svikt i ledelse, samordning og kommunikasjon. Da trengs også kunnskap og øvelser – helst sammen. De frivillige organisasjonene minner oss hele tiden om at det humane perspektivet må være en del av helheten, selv om det ikke er så lett å måle.

Menneskene har alltid levd med ulike former for trusler og farer. Kunnskap og fellesskap har ført til mestring og stadig bedre beredskap. I et moderne samfunn med avanserte teknologiske og strukturelle løsninger kan farenivået reduseres, og løsningene kan tilsynelatende være enklere og lettere håndterbare enn gammeldagse metoder. Men helheten i beredskap er ikke komplett uten det folkelige engasjementet. Både retten og trangen til å hjelpe gir en nødvendig dimensjon og motivasjon til alt praktisk rednings- og beredskapsarbeid. Derfor er de frivillige organisasjonene så viktige. Og derfor er det så avgjørende å inkludere og respektere dem.

Frivillige organisasjoner i Norge har lært oss å ha respekt for naturen og naturkreftene. Noen lever nær uberegnelig natur, mens andre oppsøker den. For like menneskelig som trangen til å hjelpe er trangen til å utforske og utfordre. Dette henger sammen ved at risikoatferd ofte fører til hjelpebehov. Ikke alt risikofyllt kan avhjelpes. Noen lever konstant med ulike former for trusler, og har lært seg å leve med det.

Ulvik herad er en av de beredskapskommunene som her har bidratt med sine erfaringer om beredskap og lokalt samvirke. Ulvik har også fostret dikteren Olav H Hauge, og mange av hans dikt er preget av naturens egne utfordringer på hjemstedet.

### ***Under bergfallet***

*Du bur under bergfall. Og du veit det.*

*Men du sår din åker og trør trygt ditt tun*

*og lèt dine born leika og legg deg som inkje var.*

*Det hender når du stør deg til ljåen ein sumarkveld,*

*at augo sviv som snarast yver bergsida  
der dei segjer sprekken skal vera,  
og det hender du vert liggjande vaken  
og lyda etter steinsprang ei natt.  
Og kjem raset, kjem det ikkje uventa.  
Men du tek til å rydja den grønne boti under berget  
- um du då har livet.*

***Olav H Hauge, 1951. Dikt i samling 2016. Samlaget, Oslo***



**Bilde 2:** Fjellformasjonen «Mannen». Fra intervjuet i beredskapskommunen Rauma, april 2019. Dikterens ord om å bo under bergfall gjelder også her.

## 8 Referanser

### 8.1 Arkivkilder

Aasland, T. (1997) Statsarkivet Stavanger, Pa 436 – Tora Aasland, Fylkesmannen i Rogaland. Samfunnssikkerhetsstudiet ved Høgskolen i Stavanger m.m. 1996-2000, SAST/A-102572/E/Ea/L0029/0004

Aasland, T. (2007) Statsarkivet Stavanger, Pa 436 -Tora Aasland, Foredrag: Fylkesmannens rolle og utfordringer ved kriser blant annet i forhold til Overordnet nasjonal helse- og sosialberedskapsplan, 2007, SAST/A-102572/E/Ea/L0029/0002

RA, Forsvaret, Forsvarets krigshistoriske avdeling, Y/Ya/L0013: II-C-11-31-Fylkesmenn. Rapporter om krigsbegivenhetene 1940, s 897  
Brukslenke for sidevisning:  
<https://www.digitalarkivet.no/db50002683600897>

### 8.2 Litteratur

Aarebrot, F. & Evjen, K. (2014) *Land, makt og følelser. Stats- og nasjonsbygging*. Fagbokforlaget, Oslo.

Aaserød, A. (2019). *Rettslige problemer i redningstjenesten*. Oslo: Gyldendal.

Aasland, D. G. (2017). *Fra mål til mening*. Oslo: Gyldendal.

Aasland, T. & Braut, G., S. (2022) Independence, trust and loyalty. The county governor's coordination of public and voluntary resources in crisis in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management* ID JCCM12399, DOI: 10.1111/1468-5973.12399

<https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/354/367>

Aasland, T. & Braut, G.S. (2018). "Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal arbeidsform eller sentralt styringsprinsipp?" *Heimen* 55 (2): 141–160.

[https://www.idunn.no/file/pdf/67068855/ressursene\\_som\\_finner\\_hverandre.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/67068855/ressursene_som_finner_hverandre.pdf)

Aasland, T., & Braut, G.S. (2019). «Cooperation in Norwegian Search and Rescue Services as seen by Voluntary Organizations». *International Public Management Review*, Vol 19, Iss 2. 7-25

Aasland T., & Braut, G.S. (2020). «Lokale frivillige: meir nyttig enn sentrale profesjonelle»? Frivillige organisasjoners samvirke i lokalt beredskapsarbeid. *Heimen* Årgang 57, nr 4-2020 s 317-332

[https://www.idunn.no/heimen/2020/04/lokale\\_frivillige\\_mer\\_nyttig\\_enn\\_sentrale\\_profesjonelle](https://www.idunn.no/heimen/2020/04/lokale_frivillige_mer_nyttig_enn_sentrale_profesjonelle)

Aasland, T., Braut, G.S. & Fintland, I. (innsendt 2021). «*Det hele artet seg jo så helt annerledes enn man hadde tenkt seg.*» Samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider.

Agenda - rapport 10/2020, (2020), *Lærdommer fra koronakrisen*, Notat fra Agenda, Oslo.

Agenda-rapport 2/2021, (2021), *Prinsipper for styrket beredskap*, Notat fra Agenda, Oslo.

Ahern, S. & Loh, E. (2020). Leadership during the COVID-19 pandemic: building and sustaining trust in times of uncertainty. *BMJ Leader*. Published Online First: 30 September. Doi: 10.1136/leader-2020-000271.

Albrechtsen, E., Almklov, P., Antonsen, S., Nyheim, O., Nilsen, M., Bye, R., Øren, A., Johnsen, S., Wasilkiewicz, K., & Aalberg, A. (2017).



*Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011?* Trondheim: NTNU.

Almklov, P.G., Antonsen, S., Bye, R., & Øren, A. (2018) Organizational Culture and societal safety. *Safety Science*, 110, 89-99.

Andersen, A. L. (2018). "Nå er høyfjellet kvistet og klart." *Stavanger Aftenblad* 24, mars: 53–54.

Andersen, S.S. (2013). Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget..

Arendt, H., (1996). *Vita Activa -Det virksomme liv*. Med innledning av A.J.Vetlesen. Oslo, Pax Forlag.

Arnesen, D., & Sivesind, K.H. (2020). *Organisasjonslandskap i endring 2009-2019. Frå ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse?* Rapport 2020:5. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Bergen/Oslo

Arnesen, D., & Sivesind, K.H. (2021). *Frivillighet og koronakrisen. Befolkningens frivillige innsats og frivillige organisasjoners rolle, aktiviteter og økonomi under koronakrisen i Norge*. Rapport 2021:02. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Bergen/Oslo

Aubert, V., (1964). *Sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, T. & Renn, O. (2010). *Risk Management and Governance*. Springer-Verlag Berlin.

Bakken, T. (2016). Tillitens risiko. I Høyer, H., C., Kasa, S., & Tranøy, B., S. (red.) «*Tillit, styring og kontroll*». Oslo, Universitetsforlaget.

Barnes, J. A (1954). "Class and Committees in a Norwegian Parish" I *Human Relation*, Vol 7, Issue 1. Journals.sagepub.com Sage Publications på vegne av Tavistock Institute of Human Relations (London).

Barsky, L., Joseph T., Manuel R. Torres & Benigno Aguirre. (2007). *Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response. Disasters* 31: 495-507.

Binney, G., Wilke, G., & Williams, C., (2005). *Living leadership*. Harlow: Pearson Education Limited.

Bjørgen, T., (2018). *På liv og død. Norsk fjellredning fra innsiden*. Oslo: Fri Flyt.

Boin, A., Paul 't Hart, Stern, E., & Sundelius, B., (2017). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Braut, G. S., (2014). "Korleis fungerer den norske beredskapen?" i *Brannmannen*, 23. oktober 2014, Oslo.

Broen, T. P., (2007). Hummelfjellulykken i 1956. *Norsk luftfartshistorisk Magasin 1- 2007*. s 18-19.

Brox, O., (1966). *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk*. Oslo: PAX Forlag.

Brox, O., (1980), *Hva skjer i Nord-Norge II?* Foredragsmanus. Foredrag i Politisk Forum, Oslo.

Brundage, A., (2013). *Going to the Sources. A Guide to Historical Research and Writing*. Chichester: Wiley-Blackwell.

- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007) The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review. A Global Journal*, 8(2), 97-116.
- Coleman, J. S. (1994). *Foundations of Social Theory*. Harvard: Harvard University Press.
- Collett, J. P. & Bjerke, E., (2009). *Vekst gjennom kunnskap. Det Kongelige Selskap for Norges Vel 1809 – 1814*. Det Kongelige Selskap for Norges Vel, 2009.
- Corneliusen, S. K., (2017). “Erling henta fire døde ungdommar ned frå fjellet.” *Røde Kors Magasinet* (1): 8–9.
- Curnin, S., Brooks, B., Owen C. (2020) A case study of disaster decision-making in the presence of anomalies and absence of recognition. *J. Contingencies and Crisis Management*. 2020;28:110-121. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12290>
- Dagsavisen (2020) Oppslag 16.10.2020. Oslo.
- De Caprona, Y., (2013). *Norsk etymologisk ordbok*. Oslo, Kagge forlag.
- DSB. (2015). *Mulighetsstudien. Vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB (2020). *Evaluering av Viking Sky-hendelsen*. Rapport. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Duedahl, P & Jacobsen, M.H. (2010) *Introduktion til dokumentanalyse*, Odense: Syddansk Universitetsforlag

- Durkheim, E., (1933). *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press.
- Ehn, B. & Löfgren, O., (2010). *Kulturanalyser*, 2. opplag. Århus: Klim.
- Ehrhardt, A., (2016) Fattigvesenets utvikling på 1800-tallet – med blikk på Namdalen. *Norsk Museumstidsskrift*, 2 (2): 57-75.
- Elster, J., (2007) *Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social science*. Cambridge: Cambridge University Press
- Engen, O.A.H., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H. Olsen, O.E. & Pettersen, K.A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Enjolras, B., Steen-Johnsen, K., Ødegård, G, (red)., (2012-4) «*Deltakelse i frivillige organisasjoner: forutsetninger og effekter*». Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Bergen/Oslo.
- Espeli, H., (2018a) Lokale organisasjoner uten en nasjonal overbygning. Brannkassene 1816-1914. *Heimen* 55 (1): 7-30.
- Espeli, H., (2018b) Lokale organisasjoner med en nasjonal overbygning. Brannkassene og Samtrygd 1914-1939. *Heimen* 55 (3): 247-263.
- Etzioni, A. (1966) *Moderna organisationer*. Stockholm. Egnellska Boktryckeriet.
- Feldbæk, O., Løkke, A., Jeppesen, S. L., (2007) *Drømmen om tryghed. Tusin års dansk forsikring*. København Gads Forlag.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P., & Rykkja, L.H., (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L., Lægreid, P. & Rykkja, L.H., (2014a). «Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering». I Fimreite, A.L., Lango, P.,

Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, A. L., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H., (2014b). "Utfordringer og implikasjoner." I Fimreite, A.L., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (red). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Finansdepartementet (2020). *Norge mot 2025. Nedsettelse av et ekspertutvalg*. Oslo: Regjeringen.

Fintland, I., Aasland, T., & Braut, G.S. (innsendt 2021). Fortellingar om krig.

Fjeldavli, A. (2020). Totalberedskap i Norge. Er vi klar for en krise? *Agenda Notat 4/2020*. Oslo: Agenda.

Flo, Y., (2014). *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.

Fure, J.S., (2011). Universitetet i Oslo 1811-2011. Bok 4: 1940-1945. Universitetet i kamp. Oslo: Unipub.

Furevik, E., (2017). *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.

Furre, B., (1996). Frå Martin Luther til velferdsstat? *Perspektiv, Aftenposten* 9. mars 1996. Oslo

Garborg, A.,(1911). *Ei røe om samyrke*. Den 17 Mai. (Hentet fra Norsk ordbok 2014).

Gjerde, S., & Winsvold, M. S., ( 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, S., & Winsvold, M.,S., (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.

Gjerløw Aasland, S.. (2019) *Det trengs en landsby*. Oslo: Res Publica.

Gjerstad, B., Nødland, S.I. & Teig, I.L. (2020) Trust building in Norwegian municipal acute ward. I *Journal of Health Organization and Management*, vol 34 no 6.

Goffman, E., (1956) *The Presentation of Self in Everyday Life* Doubleday.

Grimen, H., (2009) *Hva er tillit?* Oslo, Universitetsforlaget.

Grindheim, J. E., (2010). *I mennesket og samfunnets tjeneste – Nasjonalforeningen for folkehelsen 1910–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

Guttu, T., (1998) *Norsk ordbok*. Oslo: Kunnskapsforlaget.

Hagemann, G., Melby, K., Roll-Hansen, H., Sandvik, H., & Øye, I., (2020) *Med kjønnsperspektiv på norsk historie, 3. utgave*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Hagen, A.(2016) «*Styringsparadigmer i offentlig sektor (NPM og NPG)*. *Samhandling og partnerskap*. Faglig foredrag, HINN.

Hamborgstrøm, A., (2017). *Psykososial beredskap sett i sammenheng med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging. En dokumentanalyse av veiledere, lovverk og rapporter vedrørende psykososial beredskap*. Masteroppgave, Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Hancock, Dawson R., & Bob Algozzine. (2017). *Doing Case Study Research*. 3rd ed. New York: Teachers College Press.

Hansen, T., Indset, M., Sletnes, I. & Tjerbo, T. (2009) «*Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*». NIBR-rapport 2009:19, Oslo: NIBR.

Harper, Douglas. (2017). *Online Etymology Dictionary*.  
<http://www.etymonline.com/>

Hjulström, P. & Lintzén, M., (2016). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsströringar*. MSB843-2016. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Holmen, A.K. (2018) «*Premisser for samstyring ved regional utvikling*» Faglig foredrag, UiS. Bl.a. ref.: IRIS-rapport 2013/215.

Hompland, A., (2017) Kronikk i «Ta Del», *Magasinet for Delta* 2/2017.

Hompland, A. & Lesjø, J. H., (2016). *Konstante spenninger. KS I den norske modellen*. Oslo: Kommuneforlaget.

HRS. 2018. <http://www.hovedredningssentralen.no/english/> (Nedlastet 04032018).

Høyer, H.C., Kasa, S. & Tranøy, S., (2016). *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.

Innst. S. nr 170 (1962-63). Oslo: Stortinget.

Johnsen, S.S. (2018). Samrøre om samskaping. *Kommunal Rapport*, 7. mai 2018.

Johnstad, T., (1998). *Samarbeid og samvirke*. Oslo, Tano Aschehoug.

Jonassen, M. (2020). *Norske kvinner i krig 1939-1945*. Oslo: Aschehoug & Co

Jones, Lucy. (2018). *The Big Ones: How Natural Disasters Have Shaped Us (and What We Can Do about Them)*. New York: Doubleday.

Jones, R. (2011). *Flystyrten i Holttaheia*. Oversatt av Marianne Sydnes. Sandnes: Commentum Forlag.

Justis og politidepartementet (2007) *Lov om samvirkeforetak (samvirkelova)* 29.06.2007, Oslo: Regjeringen.

Justis- og politidepartementet (2010) *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)* 25.06.2010, Oslo: Regjeringen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Organisasjonsplan for redningstjenesten*, Oslo: Regjeringen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Rapport fra arbeidsgruppen for oppfølging av «Mulighetsstudien» («Samvirkekompetansegruppen»). Oslo.

Kaus, K., (1996). *Viktige trekk fra Norges Vels historie 1809-1995*. Det Kongelige Selskap for Norges Vel..

Kjeldstadli, K., (2017). “Finnes lokalsamfunn?” *Heimen* 54 (4) s 342-351..

Klassekampen (2020). Innlegg om nestekjærighet, medfølelse, moral og rettferdighet av Saugstad 061020, Stålsett 101020 og Engelstad 051220. Oslo.

Knudsen, H., (2013). “Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser.” I Repstad, P., (red) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*, 2. utg. 3. oppl. Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2020). *Fylkesmannen blir statsforvaltaren*. Pressemelding 26.10.2020.

Kristiansen, E., Magnussen, L.I., & Carlström, E. (red.), (2017). *Samvirke -en lærebok i beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget.



Kruke, B.I. & Olsen, O.E. (2012) Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies. *Disaster*, 36 (2):212-232.

Kvaløyutvalget, (1996). «*Tem løven!*» Regional statsforvaltning og lokalt folkestyre. Oslo: Kommuneforlaget.

Lakoff, A., (2017). *Unprepared. Global Health in a Time of Emergency*. Oakland: University of California Press.

Larsen, E. & Kaiser, J. H., (2016). *Den kalde krigen – og Vestfold 1948-1991*. Stokke: E-forlag.

Larsen, Ø., (2010). Sunnhetsloven – mer enn en helselov. *Michael*, 7; Supplement 8: 11-49.

Leer-Salvesen, P. (2016) Lojalitet og ytringsfrihet. I Leer-Salvesen, P & Mesel, T. (red.) *Moralske borgere: refleksjoner over etikk og samfunn*. Oslo: Portal Forlag.

Leer-Salvesen, P. (2021) *Etikk for profesjonelle*. Bergen: Fagbokforlaget

Lillestøl, C., (2016). *Krisehåndtering, Læring og endring: En studie av flommene i Gudbrandsdalen 2011 og 2013*. Bergen: Uni Research Notat 5:2016.

Lorentzen, H., (2007). *Moraldannende kretsløp. Stat, samfunn og sivil engasjement*. Oslo: Pax Forlag.

Lorentsen, H. & Skinner, M., S. (2019) Frivillige i omsorgssektoren – muligheter og barrierer. *Tidsskrift for velferdsforskning* 22(1), 4-24, Oslo: Universitetsforlaget.

Lov om samvirkeforetak (samvirkelova), (2007). Lov-2007-06-29, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Læg Reid, P., (2012), *Samfunnssikkerhet i ein fragmentert stat*, Foredrag Partnerforums frokostseminar, Oslo: BI.

Læg Reid, P. & Rykkja, L.,H. (2014) Etterord. Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur? I Fimreite, A.L.,Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Mageli, E., (2014). *Med rett til å hjelpe. Historien om Norges Røde Kors*. Oslo: Pax Forlag.

Magnússon, S. G., & Szijártó, I.M. (2013). *What is Microhistory? Theory and Practice*. Abingdon: Routledge .

Malterud, K., (2011). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning. En innføring*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

March, J. & Simon, H. (1958) *Organizations*. New York, Wiley.

Maske, J., (2016). Fjellvett for en ny tid. *Fjell og vidde 1-2016, s 58-65*

McKie, J.& Richardson, J. (2003) The Rule of Rescue. I *Social Science and Medicine* 56 (2003) 2407-2419. Elsevier Science Ltd.

Meld. St. 10 (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig – Den statlege frivilligheitspolitikken*. Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet, Regjeringen.no

Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, Regjeringen.no.

Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Meld. St. 15 (2017-2018) *Leve hele livet*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Meld. St. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Menon Economics (2016). *Samfunnsnytten av Redningsselskapets virksomhet*. Rapport. Oslo: Menon.

Montin, S. (2006). Från *servicedemokrati* mot ett medskaparsamhälle. I Jonsson, L. (red) *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

NAOB. Det norske akademis ordbok. Det Norske Akademi for Språk og Litteratur, Oslo.

Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018). *De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn*, HRS.

NESH, ((1993) 2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, jus og teologi*, Oslo.

Nilsen, M., Albrechtsen, E & Nyheim, O.M. (2018). Changes in Norway's societal safety and security measures following the 2011 Oslo terror attacks. *Safety Science*, 110, 59-68.

Njå, O., Sommer, M., Rake, E., & Braut, G.S. (2020). *Samfunnssikkerhet. Analyse, styring og evaluering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Njå, O., & Vastveit, K.R. (2016) *Norske kommuners planlegging, gjennomføring og bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser i forbindelse med samfunnssikkerhetsarbeidet*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.

NOKUT, "Begreper og termer i NKR", besøkt 06.03.2021 [www.nokut.no](http://www.nokut.no)

Norge mot 2025 (2020) Ekspertutvalg, Fra pressemelding. Oslo: Finansdepartementet.

Norsk totalforsvarsforum 70 år. *Trygge samfunn 2021*; nr 1:26

- NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2001:31. *Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2012:31. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU 2021:6. *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NRK (2021) Minnekonsert fra Gjerdrum kulturhus. Oslo: NRK.
- Næss, H. E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H. & Danielsen, R., (1987). *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nødland, S., Bergsgard, N., Bjelland, A., & Leknes, E. (2007). *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport 2007/47. Stavanger: IRIS.
- Opedal, H.. 1965. "Gildi – vår fyrste trygdslag." I *Ullensvang Gjensidige Branntrygdslag 1865–1965*. Øystese: Øystese & Co trykkeri.
- Ot.prp. nr. 60 (1936) *Om utferdigelse av en lov om civilt luftvern*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp.nr.61 (2008-2009) *Om lov om endringer i lov av 17. juli 1953 nr 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)* Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo: Regjeringen.
- Owen, C., Scott, C., Adams, R., & Parsons, D., (2015) Leadership in crisis: developing beyond command and control. *Australian Journal of Emergency Management*, 30 (3):15-19.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Glencoe: The Free Press.

Peters, B. Guy. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Prop. 91 L (2009-2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Porter, M. (1980) "*Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*". Harvard Business School, Boston, MA.US.

Putnam, R., (1993) *Making Democracy Work* Princeton: Princeton University Press.

Quadragesimo anno, Pius XI (1931) *On the reconstruction of social order*. Deklarasjon fra paven, 1931.

Quick, J. D. (2018). *The End of Epidemics. The Looming Threat to Humanity and How to Stop It*. Brunswick: Scribe Publications.

Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005). 26.12 Oslo: Akademia AS

Rapport fra regjeringsoppnevnt ekspertgruppe (2021) *Livskvalitet, psykisk helse og rusmiddelbruk under Covid-19-pandemien* Oslo: Helse og omsorgsdepartementet, Regjeringen

Rakeng, O., (1996). *Han som etterforsket Quisling – Historien om politimester Simon Østmoe*. Lillehammer: Thorsrud Lokalhistorisk Forlag.

Regjeringen.no (2017) Justis- og beredskapsdepartementets historie. Oslo.

Regjeringens veileder (2020) *Veileder av 29. mars 2020 ang COVID-19 pandemien*. Oslo: Regjeringen.

- Repstad, P., (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. 4. reviderte utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rhodes, R., A., W., (2015), Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, December 2015. The American Society for Public Administration. DOI:10.1111/puar.12504.
- Riksrevisjonen (2014-2015). Dokument 3:9 *Undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2016–2017). Dokument 3:8, *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973) Dilemmas in general theory of planning. *Policy Sci* 1973; 4: 155-169.
- Roalkvam, G. (2000). *Vårt eget eventyr. Forbrukersamvirket i Rogaland*. Stavanger: Lokalhistorisk stiftelse..
- Rogaland Politidistrikt mfl. (2014). *Håndbok i øvelsesplanlegging*. Stavanger: Rogaland Politidistrikt, ...Brannvesenet Sør-Rogaland IKS, Helse Stavanger. Forsvaret /Agder og Rogaland Heimevernsdistrikt 08, Fylkesmannen i Rogaland & FORF.
- Rokkan, S. & Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity. Politics of Western European Peripheries*. London: Beverly Hills.
- Ryymän, T. (red), (2017). *Historie og politikk. Historiebruk i norsk politikkutforming etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røisland, A., & Lo, C. (2019) Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35 (!): 51-58.
- Røyne, A m.fl. (2017) Kunsten å arbeide tverrfaglig. *Forskerforum*, 12. mai 2017. Forskerforbundet, Oslo.

Sacchetti, S & Catturani, I., (2021). Governance and different types of value: A framework for analysis. *Journal of Co-operative Organization and Management* 9. DOI:10.1016/j.jcom.2021.100133.

Sakshaug, I., (1945) *Inderøy Brandtrygdelaag 1845-1945*. Steinkjer: Inderøy brandtrygdelaag.

Samvirkeutvalget, 1995. Samvirkeboka, Oslo. Samvirkeutvalget.

Sandmo, E., (2015). *Tid for historie. En bok om historiske spørsmål*. Oslo: Universitetsforlaget.

Scarre, G. (1996) *Utilitarianism*. London: Routledge.

Scherzer, S., Berg, N. G., Lein, H. & Setten, G. (2020). «The many faces of local community: Exploring lay conceptualizations of the Norwegian lokalsamfunn.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 2020, Vol 74, No 3 (152-164) Department of Geography, Trondheim: NTNU.

Schiefloe, P.M. (2021) The Corona crisis: a wicked problem. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49: 5-8.

Seip, A-L., (1984). *Sosialhjelpen blir til. Norsk Sosialpolitikk 1740-1920*. Gyldendal.

Seip, A-L., (1983). *Eilert Sundt. Fire studier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Seip, A-L., (1994). *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Selle, P., Strømsnes, K., & Loga, J., (2018). “State and Civil Society: A Regime Change?” I Enjolras, B & Strømsnes, K. (red) *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*, Cham: Springer.

Selle, P., & Wollebæk, D. (2012). Sivilsamfunn og tillit. I Skirbekk & Grimen, *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.

- Sennett, R., & Cobb, J. (1972) *The Hidden Injuries of Class*. New York: Knopf.
- Sennett, R. (1998) *The Corrosion of Character*. New York, London: W.W. Norton & Company
- Sennett, R. (2009). *The Craftsman*. London: Penguin Books.
- Sennett, R. (2012). *Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. London: Penguin Books.
- Sennett, R. (2018). *Building and dwelling: Ethics for the city*. London: Allen Lane
- Sills, D. (1957). "The volunteers, means and ends in a national organization. New York: Free Press.
- Sivesind, K. H., Arnesen, D., Gulbrandsen, T., Nordø, Å.D. & Enjolras, B., (2018). "An Organizational Landscape in Transformation." I Enjolras, B. & Strømsnes, K. (red) *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Cham: Springer.
- Skiple, J. K. & Winsvold, M. (2020) *Lokalt beredskapsarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid. Rapport 2020:4*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Skirbekk, H., (2012) Forord og innledning til Skirbekk, H., & Grimen, H. (red.) *Tillit i Norge*. Oslo, Res Publica.
- Skirbekk, H. & Grimen, H. (red), (2012) *Tillit i Norge*. Oslo, Res Publica.
- Slotterøy Johnsen, S., (2018) «Samrøre om samskaping», *Kommunal Rapport, 07.05.2018*, Oslo.
- Slotterøy Johnsen, S., (2020) Intervju i *Vårt Land* 15.12.2020



Smith, M.K. (2020). Richard Sennett: Class and the new capitalism, craftsmanship, cooperation and cities, *infed.org*.

Sosiologen (2018) *En sosiolog blir til*  
<http://sosiologen.no/essay/sosiologiskbokessay/em-sosiolog-blir-til/>

Statens helsetilsyn (2014). *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet*. Oslo: Statens helsetilsyn.

St.meld.nr. 37 (1995-96) Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 86 (1961–1962). Samordning av redningstjenesten. (Med Redningsutvalgets innstilling som vedlegg). Oslo: Justisdepartementet.

Stortingsforhandlingene 9. mai 1963. Innst S. 170, S.tid. 3155-70. Oslo: Stortinget.

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld.nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis- og politidepartementet

Stueland, E. (2019) *Eilert Sundt-tilstanden* Oslo: Forlaget Oktober.

Stugu, O., S. (2008) *Historie i bruk*. Oslo: Samlaget.

Sundt, E. (1976, oppr. 1862) *Om Bygnings-skikken paa Landet i Norge*. Oslo: Gyldendal.

Sundt, E. (1975, oppr. 1864) *På havet. Beretning om Forlis i Tromsø Bispedømme 1863*. Oslo: Gyldendal.

Sundt, E. (1975, oppr. 1867). *Om Husfliden I Norge. Til Arbeidets Ære og Arbeidssomhedens Pris*. Oslo: Gyldendal.

Sundt, E. (1975, oppr. 1869) *Om Renligheds-stellet i Norge*. Oslo: Gyldendal.

Theodorakis, M., Christodoulou, D., Setterlind, B., Saijonmaa, A. «*En sång om frihet*» (1962, 1972, 2011 musikk, svensk tekst, finsksvensk sang) Finnes på youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=X-PZXEKReVQ>

Torbjørnsen Halås, C., McGuirk, J. & Fuglseth, K. (2020) En tid for tverrfaglighet», *Forskerforum*, 6. mai 2020. Oslo: Forskerforbundet.

Turner, J. (2012) Superficial pally. Review of Richard Sennett's *Together: The rituals, pleasures, and politics of cooperation*, *London Review of Books* (34):2., 2012.

Twigg, J., & Irina Mosel. (2017). "Emergent Groups and Spontaneous Volunteers in Urban Disaster Response." *Environment & Urbanization* 29 (2): 443–458.

Undset, S (1942) «*Tilbake til fremtiden*» Norsk utgave 1945, Oslo: Aschehoug & Co (W. Nygaard).

Vallevik, E.. (2008). "Hauge og Machado – sjelefreudar?" *Dag og Tid* 14, (Mars): 28.

Vestfossen Kunstlaboratorium (2019) *KUBATANA, An Exhibition with Contemporary African Artists*, Vestfossen Kunstlaboratorium.

Vårt Land, 15. desember 2020, s 18-19, Oslo.

Wathne, C. T., Talberg, N. & Gundhus, H. (2019) *Hvilket politi vil vi ha? Nærpolitireformen tre år etter*. Oslo: OsloMet/AFI.

Weber, M. (1971) *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Gyldendal norsk forlag, Oslo.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York: Oxford University Press.

Weick, Karl E. (1993). "The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster." *Administrative Science Quarterly* 38: 628–652.

Whittaker, J., McLennan, B. & Handmer, J., (2015). "A Review of Informal Volunteerism in Emergencies and Disasters: Definition, Opportunities and Challenges." *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13: 358–368.

Wikipedia, besøkt januar 2021.

WCML; Working Class Movement Library. *The Co-Operative movement*. <https://www.wclm.org.uk> Online library, besøkt 2021.

## **Del II: Vedlegg og artikler**

### ***Vedlegg***

Vedlegg 1: Brev til frivillige organisasjoner

Vedlegg 2: Vedlegg til brev

Vedlegg 3: Brev til beredskapskommunene

Vedlegg 4: Vedlegg til brev

Vedlegg 5: Brev til statsforvalterne

Vedlegg 6a: Brev fra fylkesmann Norem til kommunene i Rogaland 1940

Vedlegg 6b: Brevet fra Norem transkribert

Vedlegg 7: Forstørret utgave av Figur 2: Utvikling i registrerte redningsaksjoner i perioden 1984-2019 ved HRS-SN.

### Vedlegg 1

Til  
Odda Røde Kors Hjelpekorps  
Norsk Folkehjelp i Strand og Forsand  
Rovernes Beredskapsgruppe Rogaland  
Rogaland Alpine Redningsgruppe  
Redningsselskapet, Sjøredningskorpset i Stavanger  
Norske Redningshunder

Samvirkeprinsippet er grunnleggende i den norske redningstjenesten. Det innebærer en krevende og avklart felles forståelse mellom de frivillige og de mer formelle redningsaktørene.

**Samvirke teamet** i Helse Stavanger består av Geir Sverre Braut og Tora Aasland. Vi ser den store verdien av at samvirket fungerer, og den viktige rollen de frivillige samvirkepartnerne spiller. For å kunne forstå mer av samvirket i praksis, vil vi gjerne ha samtaler med noen sentrale frivillige aktører. Målet er å lage en case-basert analyse av samvirke sett fra de frivillige samvirkepartnernes perspektiv. De seks aktørene som får denne henvendelsen, representerer etter vår mening et godt utsnitt av de frivillige i redningstjenesten.

Vi legger fire hovedscenarier til grunn:

1. Turgåere, lang dagstur i utfordrende terreng (Preikestolen, Kjerag, Trolltunga)
2. Søk etter savnet person i/ved sjø og på fjellet
3. Leting etter overlevende/døde i snøskred, jordras, jordskjelv
4. Redning som krever spesiell redningsteknisk kompetanse (eks BASE-hopp)

Formålet er å beskrive hvordan samvirke fungerer i praksis, å beskrive hvordan samvirkebegrepet forstås, og å analysere hvilke forutsetninger som må være tilstede for at samvirke skal fungere.

Samtalene blir i form av åpne intervjuer uten lydopptak, og de blir referert på en slik måte at personene vil være anonyme.

Denne henvendelsen er ment som en introduksjon til temaet. Vi vil senere komme tilbake til konkrete avtaler om samtaler, men tar gjerne imot tilbakemeldinger fra dere om dette temaet er av interesse.

Vennlig hilsen

**Tora Aasland**  
Seniorrådgiver  
95234451 /  
Helse Stavanger HF  
[www.sus.no](http://www.sus.no)



**REDNINGSTJENESTEN:**

**SAMVIRKE I PRAKSIS**

Forståelse, muligheter og utfordringer

**VIDERE ARBEID:**

1. Intervjuer med representanter for organisasjoner som deltar i samvirke i redningstjenesten:
  - 1.1 Røde Kors i Odda
  - 1.2 Norsk Folkehjelp i Strand og Forsand
  - 1.3 Rovernes beredskap i Øvre Sirdal
2. Intervjuer med representanter for spesialiserte grupper/organisasjoner:
  - 2.1 Rogaland Alpine Redningsgrupper
  - 2.2 Frivillig Sjøredningstjeneste i Stavanger
  - 2.3 Norske redningshunder

**SPØRSMÅL:**

Målet er å få fram forståelsen av samvirke i praksis og av samvirkebegrepet.

1. Hvordan oppleves/erfares samvirket?
2. Hva fungerer /hva fungerer ikke når det gjelder sammensetning av grupper og bruk av relevant kompetanse?
3. Hvordan skjer opplæringen/øvelser?
4. Hvordan er tilgangen til fellesressurser organisert?
5. Hvordan fordeles ressursene?
6. Utfordringer og muligheter.
7. Folks tillit til aktørene i redningstjenesten

TAa 070217

### Vedlegg 3

Den 9. jan. 2019 kl. 13.22 skrev Aasland, Tora <[tora.aasland@sus.no](mailto:tora.aasland@sus.no)>:

Til  
Odda kommune v/ordfører og rådmann  
Forsand kommune v/ordfører og rådmann  
Vågå kommune v/ordfører og rådmann  
Rauma kommune v/ordfører og rådmann  
Eigersund kommune v/ordfører og rådmann  
Lindesnes kommune v/ordfører og rådmann  
Hol kommune v/ordfører og rådmann  
Ulvik kommune v/ordfører og rådmann

Redningstjeneste og krisehåndtering i Norge er bygget på samarbeid mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner: samvirkeprinsippet. Vårt prosjekt har som mål å se nærmere på samvirke i praksis på ulike nivå.

**Samvirke teamet** i Helse Stavanger består av Geir Sverre Braut og Tora Aasland. Vi ser den store verdien av at samvirket fungerer, og den viktige rollen kommunene har i beredskap, redningstjeneste og krisehåndtering. Derfor ønsker vi å studere nærmere praksis og erfaringer i et spesielt utvalg av norske kommuner. Vi har valgt ut disse åtte kommunene på bakgrunn av at det av ulike årsaker er spesielt store utfordringer i beredskapssammenheng.

Vi legger ved et notat som gir en nærmere beskrivelse av formålet og av metoden vi bruker. Notatet inneholder også de spørsmålene vi ønsker å stille. I tillegg til samtale med spørsmålene som utgangspunkt, vil vi gjerne se den dokumentasjonen som kommunen bygger på i sin beredskaps- og krisehåndtering, som for eksempel beredskapsplan.

Vi tar sikte på å besøke kommunene for å få direkte samtaler. Det er ønskelig med både politisk og administrativ ledelse til stede i samtalen, aller helst ordfører og rådmann. Det kan godt være med andre relevante personer fra kommunen med på samtalen. Samtalene blir i form av åpne intervjuer uten lydopptak, og de blir referert på en slik måte at personene vil være anonyme.

Denne henvendelsen er ment som en introduksjon til temaet. Vi vil komme tilbake til konkrete avtaler om samtaler, men tar gjerne imot tilbakemeldinger fra dere om dette er av interesse.

Stavanger, 9. januar 2019

På vegne av Geir Sverre Braut og meg selv  
Vennlig hilsen

**Tora Aasland**  
Seniorrådgiver  
95234451 /  
Helse Stavanger HF  
[www.sus.no](http://www.sus.no)

## KOMMUNENES OPPFATNING AV SAMVIRKE I REDNINGSTJENESTE OG KRISEHÅNDTERING

Som en del av vårt prosjekt om samvirke i praksis i redningstjeneste og krisehåndtering, og om frivillige organisasjoners rolle spesielt, ønsker vi å studere et utvalg av spesielt utsatte kommuner nærmere.

### FORMÅL

Formålet med denne delen av prosjektet er:

1. Å kartlegge kommunenes forventninger til bruk av frivillige ressurser
2. Å skaffe informasjon om kommunenes praksis som leder og tilrettelegger
3. Å se nærmere på kommunenes rolleforståelse og erfaringer

### METODE

Vi tar utgangspunkt i intervjuer med ordfører, rådmann og evt beredskapsleder i ni utvalgte kommuner. Kommunene er valgt ut på bakgrunn av at de har store utfordringer når det gjelder hendelser som utløser redningstjeneste og krisehåndtering. Intervjuene vil foregå som åpne samtaler basert på spørsmål som er forelagt kommunene på forhånd.

I tillegg til denne kvalitative metodikken, vil vi supplere med relevante dokumenter, både i kommunene vi snakker med og på et mer generelt grunnlag. Vi kommer også til å bruke informasjon hentet inn i samtaler og dokumentasjon fra de største frivillige organisasjonene som deltar i slik innsats.

8 KOMMUNER (de spesielle utfordringene i parentes):

Forsand	(Preikestolen, Kjerag)
Eigersund	(Fisketurister)
Odda	(Trolltunga)
Lindesnes	(Fisketurister)
Vågå	(Besseggen)
Rauma	(Trollveggen, Mannen)



Hol	(Påskefjellet)
Ulvik	(Påskefjellet)
Time	(en spesiell traumatisk drapshendelse)

#### INTERVJUSPØRSMÅL

- Hvilke forventninger har kommunen til frivillige lag og organisasjoner i redningstjenesten og krisehåndtering?
- Hvordan ser kommunen på sin egen rolle? A) som leder av frivillige ressurser, B) som ansvarlig den helhetlige koordineringen, inklusive den frivillige innsatsen, og C) som ansvarlig for arenaer for erfaringsutveksling?
- Hvordan er erfaringene med bruk av frivillige i kriseberedskap?
- Hvordan brukes relevant kompetanse?
- Hva med øvelser?
- Hvordan tildeles ressursene?
- Gode og dårlige eksempler.
- Kommunens tillit til aktørene i redningstjenesten og øvrig krisehåndtering.

I tillegg til svar på spørsmålene, vil vi gjerne se (og drøfte) de dokumentene (beredskapsplaner o.l.) som er aktuelle.

*TAa 281118*

(Time kommune ble føyd til senere etter at kommunen håndterte en hendelse hvor en ung kvinne fra kommunen ble drept i Tunis. Dette førte til krisehåndtering og mange utfordringer i den sammenheng.)

Med ønske om en riktig god sommer!

Vennlig hilsen

**Tora Aasland**  
Seniorrådgiver  
95234451 /  
Helse Stavanger HF  
[www.sus.no](http://www.sus.no)



Vedlegg 5

**Fra:** Aasland, Tora

**Sendt:** onsdag 24. juni 2020 11:44

**Til:** 'fmavpost@fylkesmannen.no' <fmavpost@fylkesmannen.no>; 'fmvlpost@fylkesmannen.no' <fmvlpost@fylkesmannen.no>; 'fmmrpost@fylkesmannen.no' <fmmrpost@fylkesmannen.no>; 'fminpost@fylkesmannen.no' <fminpost@fylkesmannen.no>; 'fmopost@fylkesmannen.no' <fmopost@fylkesmannen.no>; 'fmropost@fylkesmannen.no' <fmropost@fylkesmannen.no>; 'fmtpost@fylkesmannen.no' <fmtpost@fylkesmannen.no>; 'fmvtpost@fylkesmannen.no' <fmvtpost@fylkesmannen.no>

**Kopi:** Braut, Geir Sverre <Geir.Sverre.Braut@sus.no>; 'tora.aasland123@gmail.com' <tora.aasland123@gmail.com>

**Emne:** IS:Fylkesberedskapsrådenes bruk av frivillige i en Covid 19-tid

**Til:**

Stein A. Ytterdahl

Lars Sponheim

Rigmor Brøste

Tom Cato Karlsen

Knut Storberget

Valgerd Svarstad Haugland

Lone Merethe Solheim

Frank Jenssen

Elisabeth Vik Aspaker

Per Arne Olsen

Kjære fylkesmenn,

Som tidligere kollega er jeg så heldig at jeg får nyttet min interesse for samfunnsikkerhet og beredskap her ved Universitetssjukehuset i Stavanger i et samarbeid med min tidligere fylkeslege Geir Sverre Braut. Det er spesielt samvirket i beredskapen vi er opptatt av.

Vi vet at fylkesmennene har vært viktige i håndteringen og samordningen av tiltak i forbindelse med pandemien Covid 19, ikke minst som ledere av fylkesberedskapsrådene.

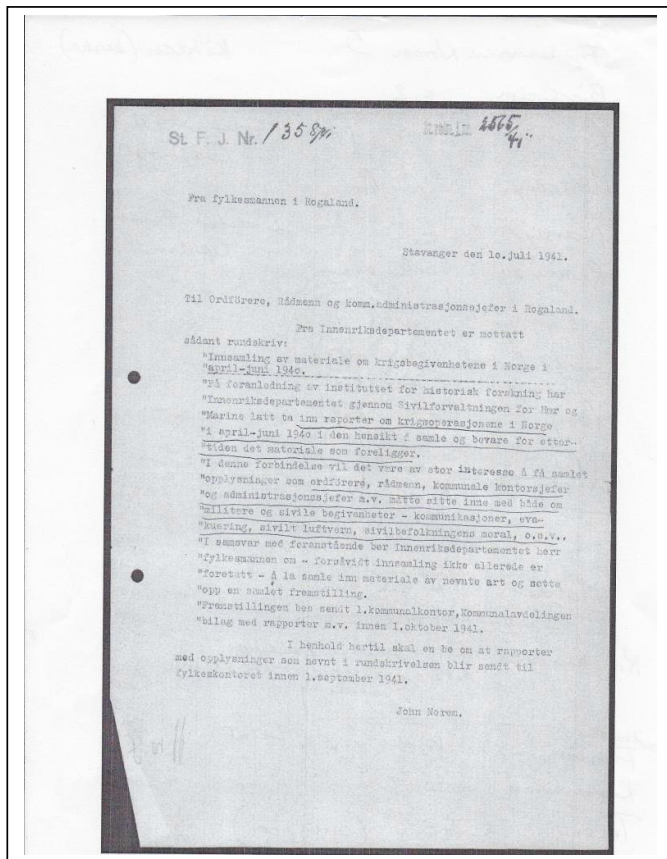
Vi ønsker å se nærmere på hvordan fylkesmennene gjennom sine fylkesberedskapsråd vurderte og eventuelt gjorde bruk av frivillige organisasjoner i arbeidet med informasjon og samordning i forbindelse med pandemien, og avgrensar denne lille undersøkelsen til perioden 12. mars 2020 til 15. juni 2020.

Jeg kommer til å ta kontakt med hver enkelt av dere i løpet av august måned for en telefonsamtale med varighet 15-20 minutter, og håper at dere vil medvirke. Samtalen vil ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

1. I perioden fra 12. mars 2020 til 15. juni 2020: hvor ofte hadde fylkesberedskapsrådet møte?
2. Ble de frivillige organisasjonene invitert til disse møtene?
3. Hvis ja: hvordan bidro de frivillige organisasjonene i håndteringen av ulike kritiske situasjoner?
4. Ble det noen endring i syn på eller bruk av frivillige i løpet av denne perioden?
5. Hvordan vil fylkesmannen som leder av fylkesberedskapsrådet oppsummere denne erfaringen?

Jeg ser fram til en informativ samtale i august, og tar kontakt fra uke 32 og utover.

Brev fra fylkesmannen i Rogaland, datert Stavanger den 10. juli 1941 (transkribert neste side)



Brevets ordlyd transkribert:

Til ordførere, Rådmenn og komm.administrasjonssjefer i Rogaland

Fra Innenriksdepartementet er mottatt sådant rundskriv:

«Innsamling av materiale om krigsbegivenhetene i Norge i april-juni 1940.

På foranledning av Instituttet for historisk forskning har Innenriksdepartementet gjennom Sivilforvaltningen for Hær og Marine latt ta inn rapporter om krigsoperasjonene i Norge i april-juni 1940 i den hensikt å samle og bevare for ettertiden det materiale som foreligger.

I denne forbindelse vil det være av stor interesse å få samlet opplysninger som ordførere, rådmenn, kommunale kontorsjefer og administrasjonssjefer m.v. måtte sitte inne med både om militære og sivile begivenheter – kommunikasjoner, evakuering, sivilt luftvern, sivilbefolkningens moral, o.s.v..

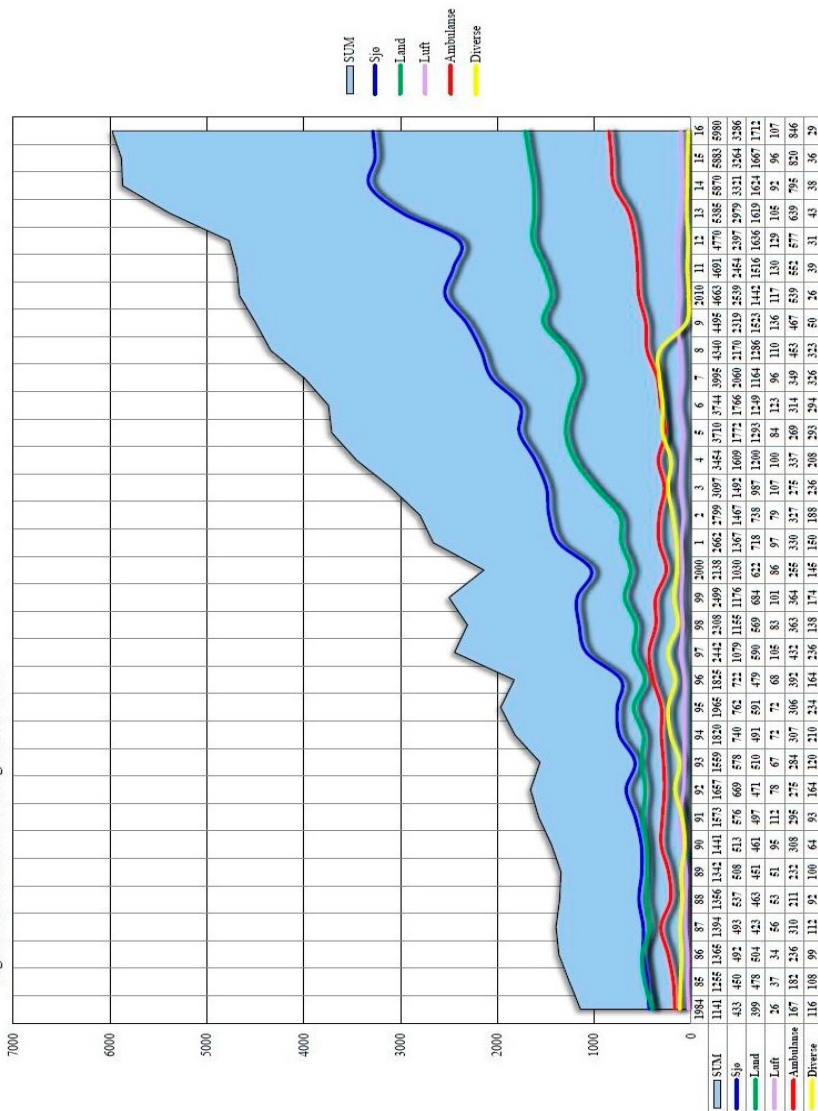
I samsvar med foranstående ber Innenriksdepartementet herr fylkesmannen om – for så vidt innsamling ikke allerede er foretatt – å la samle inn materiale av nevnte art og sette opp en samlet fremstilling.

Fremstillingen bes sendt 1. kommunalkontor, Kommunalavdelingen bilag med rapporter m.v. innen 1. oktober 1941.»

I henhold hertil skal en be om at rapporter med opplysninger som nevnt i rundskrivelsen blir sendt til fylkeskontoret innen 1. september 1941.

John Norem

Utvikling i antall (ca 98600) og kategori hendelser registrert ved HRS Sør-Norge 1984 - 2016



## Artikler

Seks artikler er vist på denne og neste side med elektronisk lenke. Artiklene er i sin helhet lagt til i dette dokumentet i de påfølgende sidene.

1. Aasland, T. & Braut, G.S., (2018). Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal styringsform eller sentralt styringsprinsipp? *Heimen* 55 (2): 141-160



2018-Ressursene\_som\_finner\_hverandre-

<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1894-3195-2018-02-06>

2. Aasland, T. & Braut, G.S., (2019). Cooperation in Norwegian Search and Rescue Services as seen by Voluntary Organizations. *International Public Management Review*, Vol 19, Issue 2: 7-25

<https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/354/367>



354-1723-1-PB (3).pdf

3. Aasland, T. & Braut, G.S., (2020). Lokale frivillige: mer nyttig enn sentrale profesjonelle? *Heimen* 57 (2): 317-322

<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1894-3195-2020-04-05>



Heimen-2020-4-04-Aasland-Braut.pdf

4. Aasland, T. & Braut, G.S., (2022). Independence, trust and loyalty. The county governor's coordination of public and voluntary resources in crises in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Publisert online 07.02.2022 <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12399>



2022-JCCM-Independence, trust, and loyalty

5. Aasland, T., Braut, G.S., Fintland, I., (innsendt 2021) "Det hele artet seg jo så helt annerledes enn man hadde tenkt seg» *Samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider*.



2021-Det hele artet seg jo.docx

6. Fintland, I., Aasland, T., Braut, G.S. (innsendt 2021) *Fortellingar om krig*.



2021-Fortellingar om krig.docx



Brevets ordlyd transkribert:

Til ordførere, Rådmenn og komm.administrasjonssjefer i Rogaland

Fra Innenriksdepartementet er mottatt sådant rundskriv:

«Innsamling av materiale om krigsbegivenhetene i Norge i april-juni 1940.

På foranledning av Instituttet for historisk forskning har Innenriksdepartementet gjennom Sivilforvaltningen for Hær og Marine latt ta inn rapporter om krigsoperasjonene i Norge i april-juni 1940 i den hensikt å samle og bevare for ettertiden det materiale som foreligger.

I denne forbindelse vil det være av stor interesse å få samlet opplysninger som ordførere, rådmenn, kommunale kontorsjefer og administrasjonssjefer m.v. måtte sitte inne med både om militære og sivile begivenheter – kommunikasjoner, evakuering, sivilt luftvern, sivilbefolkningens moral, o.s.v..

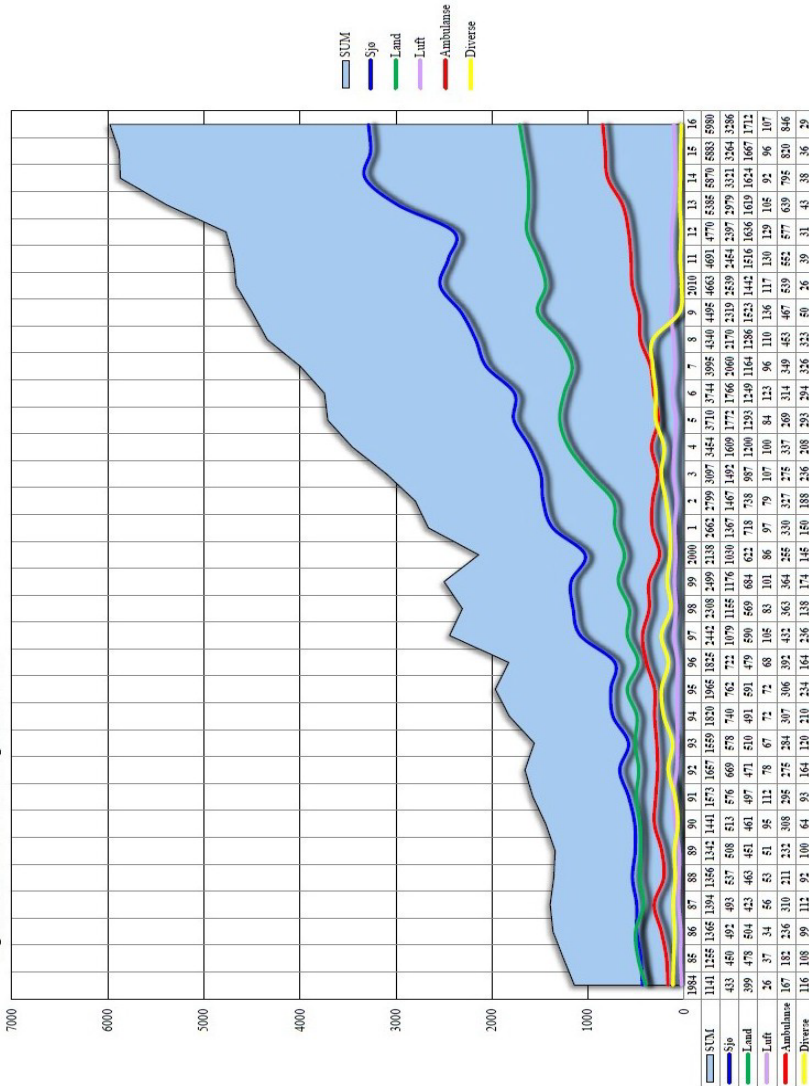
I samsvar med foranstående ber Innenriksdepartementet herr fylkesmannen om – for så vidt innsamling ikke allerede er foretatt – å la samle inn materiale av nevnte art og sette opp en samlet fremstilling.

Fremstillingen bes sendt 1. kommunalkontor, Kommunalavdelingen bilag med rapporter m.v. innen 1. oktober 1941.»

I henhold hertil skal en be om at rapporter med opplysninger som nevnt i rundskrivelsen blir sendt til fylkeskontoret innen 1. september 1941.

John Norem

Utvikling i antall (ca 98600) og kategori hendelser registrert ved HRS Sør-Norge 1984 - 2016



## Artikler

Seks artikler er vist på denne og neste side med elektronisk lenke. Artiklene er i sin helhet lagt til i dette dokumentet i de påfølgende sidene.

1. Aasland, T. & Braut, G.S., (2018). Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal styringsform eller sentralt styringsprinsipp? *Heimen* 55 (2): 141-160



2018-Ressursene\_som\_finner\_hverandre-

[https://www.idunn.no/file/pdf/67068855/ressursene\\_som\\_finner\\_hvera\\_ndre.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/67068855/ressursene_som_finner_hvera_ndre.pdf)

2. Aasland, T. & Braut, G.S., (2019). Cooperation in Norwegian Search and Rescue Services as seen by Voluntary Organizations. *International Public Management Review*, Vol 19, Issue 2: 7-25

<https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/354/367>



354-1723-1-PB (3).pdf

3. Aasland, T. & Braut, G.S., (2020). Lokale frivillige: mer nyttig enn sentrale profesjonelle? *Heimen* 57 (2): 317-322

[https://www.idunn.no/heimen/2020/04/lokale\\_frivillige\\_mer\\_nyttig\\_enn\\_sentrale\\_profesjonelle](https://www.idunn.no/heimen/2020/04/lokale_frivillige_mer_nyttig_enn_sentrale_profesjonelle)

4. Aasland, T. & Braut, G.S., (2022). Independence, trust and loyalty. The county governor's coordination of public and voluntary resources in crises in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Publisert online 07.02.2022 <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12399>



2022-JCCM-Independence, trust, and loyal

5. Aasland, T., Braut, G.S., Fintland, I., (innsendt 2021) “*Det hele artet seg jo så helt annerledes enn man hadde tenkt seg*» *Samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider*.



2021-Det hele artet seg jo.docx

6. Fintland, I., Aasland, T., Braut, G.S. (innsendt 2021) *Fortellingar om krig*.



2021-Fortellingar om krig.docx

# Ressursene som finner hverandre

Samvirke – lokal arbeidsform eller sentralt styringsprinsipp?

‘Samvirke’ as local collaboration or central coordination in the Norwegian search and rescue service

Tora Aasland

Seniorrådgiver, cand.sociol., Helse Stavanger HF

E-post: [toraaasland123@gmail.com](mailto:toraaasland123@gmail.com)

Geir Sverre Braut

Professor II, Helse Stavanger HF og Universitetet i Stavanger

E-post: [geir.sverre.braut@sus.no](mailto:geir.sverre.braut@sus.no)

## ABSTRACT

*Samvirke* is a Norwegian word for a concept based upon a type of organisation with traditions going back hundreds of years, as well as a principle for cooperation and collaboration. Still it is something more than and different from collaboration. *Samvirke* carries values as confidence and common understanding. By tradition, *samvirke* is based upon voluntary and open membership and democratic governance.

*Samvirke* has been a founding principle for the Norwegian rescue service since it was formally organised during the 1960s. In the preparatory documents it was clearly expressed that the basis for all rescue services in Norway was the deeply rooted willingness to help when accidents occur. The rescue services concern the whole society, and the state uses its own resources as well as making it possible for voluntary organisations and private enterprises to contribute with their capacity and competence. After the terror attacks in Oslo and at Utøya on July 22<sup>nd</sup>, 2011 the principle of *samvirke* was promoted as one of the nationwide principles to ensure a better organising of work related to societal safety and emergency preparedness. It requires an overarching approach that should not be restricted to formalised structures, but also has to include knowledge about local conditions and voluntary efforts.

The principle of *samvirke* therefore should not be regarded as an executive governance principle from above. From a historical as well as a contemporary viewpoint it seems to be well founded in Norwegian emergency preparedness and contingency practice as both a form of organising the resources and a way of working on the local level when incidents must be handled.

## SAMVIRKE SOM PRINSIPP I BEREDSKAPSARBEIDET

Samvirke som prinsipp i rednings- og beredskapsarbeidet ble opprinnelig introdusert i forvaltningen i forbindelse med den statlige organiseringen av redningstjenesten i Norge på 1960-tallet. Stortinget behandlet den 9. mai 1963 St.meld. nr. 86 (1961–62), som omhandlet Redningsutvalgets innstilling.<sup>1</sup> Da ble følgende forutsetninger lagt til grunn:

Om samordningen av de forskjellige organer og hjelpemidler, hevder utvalget at det må foregå et intimt samvirke mellom de ulike instanser og at aksjonene må skje i samsvar med retningslinjer som er trukket opp på forhånd. Bare på den måten kan en oppnå at hjelpemidlene brukes best mulig.<sup>2</sup>

og

Det frivillige hjelpearbeid som gjøres av de forskjellige redningsinstitusjoner, og enkeltpersoner bør være den grunnvoll som også fremtidens redningstjeneste hviler på.<sup>3</sup>

Samvirkeprinsippet i rednings- og beredskapstjenesten innebærer at hele tjenesten er organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner.<sup>4</sup> Det har vist seg å være et robust prinsipp ved at det har stått støtt gjennom gjentatte omorganiseringer av redningstjenesten og beredskapsarbeidet.<sup>5</sup>

Etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya i 2011, ble samvirkeprinsippet løftet fram til å være et allment prinsipp for hele det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette har i over 15 år vært basert på prinsippene om ansvar, nærhet og likhet. Ved å inkludere samvirkeprinsippet også her, ville man få «*et prinsipp som ble gjennomgående for typer kriser og nivå. Samtidig ble det et ansvar for myndigheter, virksomheter og etater både å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering*». Det ble forventet at dette skulle reflekteres i de ulike virksomhetenes planverk, rutiner og prosedyrer.<sup>6</sup>

Denne fornyelsen og utvidelsen av samvirkeprinsippet gjelder alle virksomheter innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Det kan derfor være på sin plass å stille spørsmål ved om den fornyede tenkingen om samvirkeprinsippet etter 22. juli 2011 styrker eller svekker forståelsen og anvendelsen av det i akutt oppståtte situasjoner. Mye kan tyde på at systemene og kommandolinjene som allerede før 2011 lå til grunn for krisehåndtering, ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til samvirkeprinsippets egenart, og at det derfor kan bli enda mer krevende å gjennomføre det i praksis i en ny og utvidet form.

1. Redningsutvalget ble satt ned under Justis- og politidepartementet ved kongelig resolusjon av 25. september 1953 for å utrede spørsmålet om koordinering av redningstjenesten. Leder av utvalget var Simon Østmoe (1901–1994). For en nærmere omtale av Østmoe, se Rakeng 1996. Utvalget leverte sin innstilling i august/september 1959. Blant de 12 menn som satt i utvalget var representanter for Forsvarets tre våpengrener samt Heimevernet representert, så vel som stadslege Hans Tjønn og generalsekretær i Redningsselskapet Hans Holter og hjelpekorps sjef Leif Hanao. I tillegg var det representanter for lensmennene (lensmann Albert Schei), havnefogdene og sjøfartsdirektøren.
2. St.meld. nr. 86 (1961–62), s. 4.
3. St.meld. nr. 86 (1961–62), s. 11 i vedlegget.
4. Meld. St. 29. (2011–2012)
5. Justis- og beredskapsdepartementet 2015
6. Meld. St. 29 (2011–2012).

Vår antakelse er at den sentraliseringen som vi ser innenfor ulike virksomheter med beredskapsoppgaver, slik som politiet og spesialisthelsetjenesten, kan motvirke selve grunnlaget for samvirkeprinsippet i sin tradisjonelle form. Det framstår som uklart fra myndighetenes side hvordan samvirke som prinsipp skiller seg fra fenomener som samhandling og samarbeid. Vi spør om dette skyldes manglende innsikt i og forståelse for samvirkeprinsippets historiske grunnlag, eller om det er resultatet av en ønsket styrking av den sentrale styringen av beredskapsarbeidet.

Som grunnlag for å drøfte denne problemstillingen, vil vi synliggjøre samvirketenningens utvikling i beredskapsarbeidet. For dette formålet har vi funnet det hensiktsmessig å se nærmere på hvordan samvirke har utviklet seg og blitt praktisert i redningstjenesten, som er et kjerneelement i det norske beredskapssystemet.

Typisk for samvirkeprinsippet, er at det i praktisk arbeid inkluderer både offentlig etablerte krise- og beredskapsstrukturer og frivillige organisasjoner. Denne inkluderingen gjør det nødvendig å studere samvirkeprinsippet i en bredere samfunnsmessig sammenheng, med utgangspunkt i verdier som tillit, lokal organisering og sosial kapital.

## MATERIALE OG METODE

Denne artikkelen bygger på en nærlesing av offentlig tilgjengelige, skriftlige kilder som beskriver utviklingen av redningstjenesten slik vi kjenner den i dag. I det vesentlige handler dette om dokumenter som har dannet grunnlaget for Stortingets drøftinger og vedtak om redningstjenesten og det øvrige beredskapsarbeidet i tiden etter den andre verdenskrigen. Vi anser disse i denne sammenheng som publiserte primærkilder.<sup>7</sup> Ved nærlesingen har vi spesielt sett etter begrepet samvirke samt ytringer som bygger opp om begrepets innhold, plass og betydning.

Funnene fra de offentlige dokumentene er deretter sammenlignet med offentlig tilgjengelige opplysninger om håndteringen av noen allment kjente ulykker som har rammet Norge i det aktuelle tidsrommet. Dette er gjort dels for å finne spor av forhold knyttet til redningsarbeidet som kan ha påvirket organiseringen av redningstjenesten, og dels for å lete etter informasjon som kan si oss noe om virkningshistorien av de politiske og administrative dokumentene og avgjørelsene som er tatt underveis.

Vi har også latt oss inspirere av Sandmo, som skriver: «*For at våre fortellinger om fortiden skal være forståelige, må de først og fremst være gjenkjennelige som fortellinger*».<sup>8</sup> Likevel er fortellingene her brukt mer for å ramme inn samvirkebegrepet enn som et selvstendig empirisk utgangspunkt for en analyse av historiebruk i forvaltningen.<sup>9</sup>

Det er videre henvist til annen litteratur om utviklingen av samvirke som samfunnsfenomen i sin alminnelighet. Dette er gjort for å jamføre utviklingen av redningstjenesten med den allmenne samfunnsutviklingen. Det er for øvrig forsket lite eller intet på samvirke i redningstjenesten i et historisk perspektiv.

7. Brundage 2013, s. 21.

8. Sandmo 2015, s. 206.

9. Ryymin 2017, s. 10f.

I forbindelse med dokumentanalysene er det gjennomført samtaler med noen personer som ut fra sin profesjonelle erfaring og sitt frivillige arbeid har hatt anledning til å følge utviklingen av samvirke i redningstjenesten gjennom de siste femti årene.<sup>10</sup> Formålet med disse samtalene har vært å gi bidrag til verifisering av virkningshistorien i etterkant av de omtalte beslutningsprosessene, og derved få en bedre oversikt over hvordan samvirkeprinsippet er blitt fortolket i utøvende redningstjeneste.

Det analytiske arbeidet har vært inspirert av teoretiseringen knyttet til det som ofte kalles «mikrohistorie».<sup>11</sup> Ved å gå inn på et avgrenset objekt eller fenomen, her samvirkeprinsippet, vil vi gjennom en analyse av utviklingen i et historisk perspektiv forsøke å trekke fram en underliggende forståelse som kan kaste lys over og kanskje til og med påvirke dagens situasjon. Historiebruken blir dermed en form for offentlig meningsdanning, der den historiske analysen inngår som en del av den saklige argumentasjonen.<sup>12</sup>

Drøftingen har også visse kulturanalytiske aspekter ved seg, ved at det handler om å undersøke spenninger mellom det frivillige og det obligatoriske, det private og det kollektive, det lokale og det sentrale, og ikke minst mellom det som reelt blir gjort og det som normativt blir avkrevet.<sup>13</sup>

## GRUNNLAGET FOR SAMVIRKEPRINSIPPET I BEREDSKAP OG KRISEHÅNDTERING

Som nevnt ovenfor ble samvirkeprinsippet først formelt introdusert i forbindelse med koordinering av redningstjenesten på 1950–1960-tallet. Allerede ved oppnevningen av Redningsutvalget i 1953, vises samvirkeprinsippets hovedforankring ved at både offentlige og private (frivillige) institusjoner er med. Og målet er klart: bedre koordinering av redningsinnsatsen. Departementet sier ved oppnevningen av utvalget at rednings- og ambulansetjeneste hittil har vært utført:

av en rekke offentlige og private institusjoner som i det vesentlige arbeider uavhengig av hverandre, enkelte også i konkurranse med hverandre. Mangelen på nærmere samarbeid med felles ledelse og ens løsning av de økonomiske spørsmål skaper store og unødvendige vansker, ofte med tidsspille som i de enkelte tilfelle kan få uopprettelige følger.<sup>14</sup>

Med sterke representanter for de to største frivillige organisasjonene i redningsarbeidet, Redningsselskapet og Røde Kors, fikk utvalget legitimitet til å inkludere den frivillige innsatsen både på land og sjø. Den arven som disse brakte med seg, har preget beredskapstjenesten og beredskapsorganiseringen i Norge opp til vår tid.

Med politimester Simon Østmoe med sin erfaring fra krigsårene som leder av utvalget, kommer enda et bilde til syne. Nazi-Tysklands okkupasjon av Norge under den 2. verdens-

10. Dette gjelder Olav Sønderland, pensjonert politimester og mangeårig leder av Hovedredningssentralene både i Bodø og Stavanger samt Kari og Ola Skuterud, som begge gjennom flere tiår har vært engasjert i frivillig redningstjeneste og beredskapsarbeid, både nasjonalt og internasjonalt.

11. Magnússon og Szijártó 2013, s. 4

12. Stugu 2008, s. 14.

13. Ehn og Löfgren 2010, s. 14.

14. Innst. S. nr. 170 (1962–63), s. 402.



krig skapte utallige situasjoner med behov for samhold og samarbeid på tvers av så å si alle grenser. Dette ble en viktig drivkraft for Østmoe og hans utvalg, som sier i sin innstilling: «Grunnlaget for all redningstjeneste i vårt land er befolkningens rotfestede vilje til å yte hjelp når ulykken er ute.»

Samvirkebegrepet ble introdusert i innstillingen fra Redningsutvalget. Det var under omtalen av sjøredningstjenesten. Det var også hendelser til sjøs som opptok Stortinget mest. I sin innstilling til Stortinget hadde komiteen sterke meninger om sjøredningstjenesten og forløperen til dagens redningsselskap (NSSR): «Nemnda er kome til at stoda til NSSR må verta halde vedlike so langt råd er, slik at den offervilje og kjærleik som selskapet er omfatta med i det norske folk, ikkje minkar.»<sup>15</sup>

Det er interessant å merke seg at Jens Hauglands justisdepartement i sine merknader til innstillingen fra Stortinget, er uenig med redningsutvalget i vurderingen av hvordan utgifter påløpt ved redningsaksjoner skal dekkes, det vil si at alle konkrete saker skal behandles i den samme sentrale instans, slik at avgjørelsene blir ensartet. «Klarere regler må føre til ens avgjørelser også om sakene behandles av forskjellige myndigheter», uttaler departementet, og fortsetter:

Dette skulle gjøre det forsvarlig at en rekke saker avgjøres på det lokale plan. Og i redningstjenesten er det nettopp ønskelig å unngå det tidsspille (og dobbeltarbeid) det nødvendigvis fører med seg hvis selv enkle saker må forelegges sentraladministrasjonen.<sup>16</sup>

Her er det kanskje for første gang satt ord på det dilemmaet redningstjenesten også i dag står overfor. Nettopp fordi det gjelder å handle raskt, kan man da stole på at avgjørelsene blir forsvarlige, selv om de behandles av forskjellige myndigheter? Dette er kjernen i samvirke. Tillit mellom alle aktørene og nivåene er en nødvendig forutsetning. Et viktig spørsmål vil være hvor grensen går for sentralisering og byråkrati- eller militærinspirerte kommandolinjer før tilliten forvitrer og grunnlaget for samvirke svekkes. Annen forskning tyder på at tillitsrelasjoner er under økt press i vår tid, også i beredskapsarbeidet.<sup>17</sup>

Departementet siterer også følgende fra Redningsutvalgets innstilling:

Generelt gjør Redningsutvalget bl.a. gjeldende: «En effektiv og rasjonell redningstjeneste er avhengig av at det allerede på forhånd (dvs. før det akutte nødstilfelle inntreffer) er organisert samarbeid mellom de mange forskjellige institusjoner som direkte og indirekte har betydning for redningstjenesten. I det øyeblikk den enkelte nødsituasjon inntreffer, må disse være fullt klar over sine plikter og rettigheter og ha muligheter til å oppfylle sin del av oppgaven og delta i det operative samarbeid. Bl.a. fordi det i redningstilfeller er viktigst av alt å handle raskt, er det av avgjørende betydning at de forskjellige institusjoner i det aktuelle tilfelle ikke hemmes av uvisshet og ansvar, samarbeidsmetoder m.v., eller sinkes av formaliteter, tekniske vansker o.l. som kunne ha vært ryddet av veien gjennom samordnede administrative forhåndstiltak.»<sup>18</sup>

Dette er en treffende beskrivelse av det som kjennetegner samvirke.

15. Innst. S. nr. 170 (1962–63), s. 409.

16. Innst. S. nr. 170 (1962–63), s. 408.

17. Fimreite, Lægred og Rykkja 2014, s. 250–251

18. St.meld. nr. 86 (1961–62), s. 14.

## SAMVIRKE SOM SPONTAN ELLER PLANLAGT AKTIVITET

Både organisert og uorganisert innsats fra frivillige personer er vel kjent fra større og mindre hendelser både her i landet og utenlands. Det er likevel et fenomen av nyere dato at den frivillige innsatsen er organisatorisk samordnet med de offentlige hjelpetiltakene etter ulykker som rammer befolkningen.

Vi vet at frivillige fra Ålesund og bygdene på Sunnmøre deltok i etterarbeidet ved rasulykkene i Loen og Taffjord i første halvdel av 1900-tallet. Det er grunn til å anta at det meste av denne innsatsen oppsto ved at enkeltpersoner lot seg engasjere uten at de følte seg bundet til det ut fra en organisatorisk tilhørighet.

Frivillige var også sentrale ved redningsarbeidet etter flyulykken på Hummelfjell ved Tolga i 1956.<sup>19</sup> På Hummelfjell ble det gjort en uvurderlig innsats fra enkeltpersoner blant de overlevende passasjerene, ikke minst den kjente radiomannen Rolf Kirkvaag, og fra de to første skiløperne som kom til ulykkesstedet. Men de frivillige redningsmannskapene gjorde etter hvert en formidabel jobb, noe som illustreres godt ved at Ludvig G. Braathen i ettertid sendte en sjekk på kr. 5000 til det lokale Røde Kors for å oppføre en utfartshytte i området.

Ved flyulykken på Holtæhaia i Strand kommune i Rogaland den 9. august 1961, ble både militære mannskaper og frivillige fra Stavanger Røde Kors koplet inn i redningsarbeidet av politiet allerede før flyet var funnet. Sentrale Røde Kors-medlemmer var dessuten blitt kjent med det savnede flyet gjennom radioens nyhetsformidling. Ledende personer i Stavanger Røde Kors hadde løpende kontakt med politiet, samtidig som de utkommanderte mannskap og utstyr og skaffet seg tillatelse fra politiet til å bruke eget telefonnummer som nødnummer den første natten etter flystyrten. Sammen med politi og folk fra Heimervernet utførte Røde Kors et usedvanlig krevende oppryddingsarbeid, først når det gjaldt de omkomne, og deretter når det gjaldt alle flydelene som var strødd utover.<sup>20</sup> Rosalind Jones beskriver innsatsen fra de unge hjelpekorpsmedlemmene slik: «*Men ingenting kunne forbedre dem på jobben. De startet dagen som unge, bekymringsløse mennesker. De avsluttet den som modne voksne*».<sup>21</sup>

Slike erfaringer som er beskrevet her, har vært med på å forme frivilliges verdigrunnlag, organisering, samarbeid og ikke minst samvirke til nytte for framtidig virksomhet. Mageli skriver i historien om Røde Kors:

Henry Dunants (grunnleggeren av Røde Kors) største innsats var ikke det hjelpearbeidet han utførte i Castiglione (ved Solferino hvor de grusomme slagene stod). Hans største bragd var visjonen om at det var mulig å forberede hjelp i fredstid, og hans arbeid for å få disse hjelpesystemene nedfelt i noen internasjonale prinsipper. Det var denne ideen om et humanitært initiativ innenfor en legitim, institusjonell ramme, sanksjonert av statsledere, som skapte Røde Kors.<sup>22</sup>

Den organiserte deltakelsen av frivillige ved redningsaksjoner ser vi også ganske tydelig ved flere av hendelsene som er beskrevet fra «ulykkespåskan» i 1967. Her var det en kom-

19. Broen 2007.

20. Ved denne flyulykken omkom alle om bord, 34 engelske skolegutter, to lærere og mannskapet på tre.

21. Jones 2011, s. 110.

22. Mageli 2014, s. 24.

binasjon av fint påskevær året før, tidlig påske med mer kulde og dårligere vær, og manglende kunnskap om hvordan man skulle kle seg og oppføre seg i fjellet. I et intervju med Røde Kors Magasinet sier den tidligere hjelpekorpsmannen Erling Resvold at hjelpemannskapene gjorde så godt de kunne. Men, fortsetter han: *«dei hadde ikkje kledd seg godt nok når dei gjekk ut, og då var det eigentleg allereie for seint»*.<sup>23</sup>

I Norge gir historien om Norges Røde Kors gode eksempler på utviklingen i en av våre største frivillige organisasjoner.<sup>24</sup> Beredskapsarbeidet ble viktig både under og etter den annen verdenskrig, og hjelpekorpsene vokste fram. I 1949 bestod hjelpekorpsene av 200 korps og 15 000 medlemmer. Ekspertise på fjellsikring, radiosamband, førstehjelp og landeveistjeneste ble satt i system i samarbeid med andre frivillige, som for eksempel Norske Lavinehunder. Fjellvettreglene ble opprinnelig etablert i 1952 i et samarbeid mellom Røde Kors og Den Norske Turistforening.<sup>25</sup> Daværende hjelpekorps sjef, major Leif Hanoa, var sentral i dette arbeidet. For å oppnå en best mulig organisering av hjelpekorpsene, var det et mål å få disse tilpasset politiets geografiske organisering.<sup>26</sup> Dette tyder på at samvirke-tenkingen allerede da var godt utviklet.

Disse erfaringene har senere preget den moderne redningstjenesten, hvor frivillige organisasjoner spiller en sentral rolle.<sup>27</sup> Redningsarbeid er i sin natur preget av spontanitet. Noen gjør det de kan der og da. Men eksemplene ovenfor, og mange andre hendelser, synliggjorde et behov for en bedre planlagt organisering og forutsigbar tilgang til beredskapsaktører som kunne rykke ut på kort varsel og visste hva de skulle gjøre i det fellesskapet som utgjør redningstjenesten.

Det framstår som et tydelig trekk i utviklingen at det norske samfunnet kort tid etter den andre verdenskrigen begynte å planlegge med organisert, frivillig innsats som en del av den akutte beredskapen som ligger under det offentliges formelle ansvar og politiets koordinering.<sup>28</sup>

I denne sammenheng er det likevel bemerkelsesverdig at ambulansetjenesten først ble underlagt en helhetlig offentlig planlegging og drift ved at fylkeskommunene ble tillagt ansvaret for dette som en del av spesialisthelsetjenesten i 1986.<sup>29</sup> Fram til da hadde det vært en statlig finansiering av bilambulansene over trygdebudsjettet, men utbygging og drift var ikke underlagt lovpålagt, offentlig styring. Dette medførte at det mange steder i landet var frivillige organisasjoner som hadde bygd ut og drev ambulansetjenesten.

23. Corneliussen 2017, s. 8. I alt 18 mennesker omkom i fjellet påsken 1967, hovedsakelig som følge av nedkjøling. Etter disse hendelsene tok Den Norske Turistforening og Røde Kors Hjelpekorps initiativet til å styrke arbeidet med forebyggende tiltak mot ulykker i fjellet. Fjellvettreglene ble lansert på nytt (Maske 2016). Nødvendigheten av respekt for og kunnskap om fjellet ble tydelig for allmennheten.

24. Mageli 2014.

25. Maske 2016.

26. Mageli 2014, s. 280.

27. Corneliussen 2017, s. 9.

28. Jf. f.eks. politilovens § 27.

29. Innst. S nr. 300 (2000–2001), s. 7. Fra og med 2002 er det de statlige, regionale helseforetakene som har dette ansvaret.

## KJERNEN I SAMVIRKEPRINSIPPET

Samvirkeprinsippet, slik det nå ligger til grunn både i redningstjenesten og i beredskaps- og samfunnsikkerhetsarbeidet, utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner, private virksomheter og enkeltpersoner. Virksomheten koordineres av politiet gjennom de lokale redningssentralene eller hovedredningssentralene. Viktige kjerneelementer ellers er helsetjenestens prehospitale akutttilbud og de frivillige organisasjonene, foruten redningshelikoptrene som drives av Forsvaret, men finansieres av Justis- og beredskapsdepartementet. Alle aktører, også de frivillige, har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke. Med så ulike aktører, og at det stilles viktige krav til hver enkelt aktør, vil samvirke innebære noe mer enn ordinært samarbeid.

Den frivillige innsatsen i beredskapsarbeidet er i hovedsak forankret i en rekke ulike organisasjoner. Disse organisasjonene er basert på oppslutning fra medlemmer, og dermed på frivillig og uegennyttig innsats på mange nivåer. Beredskapskompetansen, slik den viser seg i de største organisasjonene som Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redningsselskapet, er begrunnet i et overordnet mål som handler om å hjelpe. Det å hjelpe i nød vil ofte forutsette ikke bare god kunnskap om hva som rent praktisk skal gjøres og hvordan hjelpearbeidet skal organiseres, men også lokalkunnskap, noe som ofte er en uvurderlig ressurs i redningstjenesten. En relevant observasjon når det gjelder å hjelpe, er at fysisk nærhet muliggjør en kommunikasjon og en samhandling som aldri kan erstattes med ordre eller distansert lederskap.<sup>30</sup>

De frivillige organisasjonenes rolle og situasjon i redningstjenesten er nylig beskrevet av forskere fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Gjerde og Winsvold påviser at samspeillet mellom politi og organisasjoner er godt, og at ansvarsfordelingen er klar og hensiktsmessig, både ved mobilisering og under oppdrag.<sup>31</sup> Flere representanter for frivillige organisasjoner framhever at politiet har for lite kunnskap om hvilke ressurser som finnes hos de frivillige, og mener at det kunne vært bedre kontakt utenom oppdrag for eksempel for evaluering og læring. Gjerde og Winsvold drøfter også forholdet mellom frivillige organisasjoner i søk og redning og kommunene. Her pekes det på at kommunene ofte ikke har god nok oversikt over de frivillige organisasjonene, noe som også her kan føre til at ressurser ikke blir utnyttet godt nok. Forskerne peker også på utfordringene ved reformer. Både reformen om kommunestruktur og nærpolti gjennomføres uten å ta tilstrekkelig hensyn til beredskapsarbeidet. Reform først, deretter tilpassing til eventuell ny virkelighet.<sup>32</sup>

De viktigste utfordringene disse rapportene viser, er kunnskapsmangel hos de formelle aktørene om de frivillige, og manglende oversikt og rolleavklaring for kommunene sin del. Dette er viktige funn i lys av betydningen av gjensidig tillit mellom aktørene, og bevissthet om den sosiale kapital som er bygget opp hos de frivillige aktørene og i de frivillige organisasjonene.<sup>33</sup>

30. Aasland 2017, s. 13.

31. Gjerde og Winsvold 2016.

32. Gjerde og Winsvold 2017, s. 5.

33. For definisjon av sosial kapital, se Coleman 1994.

## SAMVIRKEBEGREPET

Samvirkebegrepet har dype røtter. Det har også noe varierende meningsinnhold. Det er både en type *organisasjon* med flere hundre år gamle tradisjoner og et *prinsipp* for samhandling og samarbeid. Det er i den siste betydningen vi bruker begrepet i denne artikkelen, men viktige verdier og kjennetegn ved det generelle samvirkebegrepet kan gjenkjennes i samvirkeprinsippet slik det brukes i redningstjeneste og krisehåndtering. Samvirke er noe mer og annet enn samarbeid. Samvirke bærer med seg verdier som tillit og forståelse, og det rommer en kultur som vanskelig lar seg tilpasse i organisasjonsskjemaer eller flytdiagram.

«Virke»-leddet i samvirke har samme opprinnelse som det engelske ordet «work», og dermed også med det tyske ordet «wirken».<sup>34</sup> Det betyr at samvirke er å arbeide eller virke sammen. Det er noe dynamisk i selve begrepet: det å virke, å være i virksomhet, det at noe har en virkning, understreker bevegelsen og framdriften. En av betydningene av begrepet «verk» er et stort og solid resultat, som for eksempel byggverk, bokverk og orkesterverk. Ordet kommer av norrønt «virki», som også er stammen til «yrke».<sup>35</sup> Ordet virke forteller om å være i arbeid, å være virksom, å ha virkning og å ha et virkefelt.<sup>36</sup> Sammensetningen i begrepet «samvirke» gir derfor mening både i den tradisjonelle tenkingen om samvirke som en organisasjonsform, og i det som er temaet for denne artikkelen, nemlig samvirke som prinsipp for redningstjeneste og krisehåndtering.

Samvirke som begrep med dette brede settet av konnotasjoner, er unikt for Norge. De ulike betydningene som vi kan legge i ordet, lar seg ikke oversette med ett og bare ett ord for eksempel til engelsk. Det nærmeste vi kommer, er begrepet «samverkan» i svensk. I svensk beredskapsarbeid i dag, blir det definert som: «är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.»<sup>37</sup>

Her er det mer selve samhandlingen som understrekes, enn den planlagte organiseringen av arbeidet.

Denne måten å virke sammen på, ser vi i Norge både som verdimeslig grunnlag for samvirkeorganisasjonene, f.eks. i forbrukersamvirket og boligsamvirket, og som prinsipp for å håndtere krisesituasjoner i fellesskap. Dette skjer enten det er når folk fra helsetjeneste, brannberedskap og redningshunder går sammen om å hjelpe i jordskjelvrammete Nepal, når det er søk etter skip i havsnød eller fjellfolk som har gått seg vill her hjemme, eller ved nødetatens felles innsats ved en trafikkulykke.

## SAMVIRKETENKINGENS OPPRINNELSE

I den engelske byen Rochdale hadde fattige veverer i 1844 etablert et forbrukerlag basert både på praktiske hensyn og på idealistiske motiver. Det var frivillig og hadde åpent medlemskap, demokratisk styring (ett medlem, en stemme), begrenset rente på andelsinnskuddet og fordeling av overskuddet etter det enkelte medlems bruk av laget.<sup>38</sup>

34. Harper 2017.

35. de Caprona 2013.

36. Guttu 1998.

37. Hjulström og Lintzen 2016.

Den første norske sosiologen, Eilert Sundt, var i 1862 i England og lærte om Rochdale-pionerene og den nye samvirkebevegelsen der. Dette gjorde at han ble en aktiv talsmann for etablering av forbruksforeninger her hjemme.<sup>39</sup>

Som en kuriositet kan nevnes at også Arne Garborg engasjerte seg i debatten om samvirkebevegelsen. Vi kan more oss over hans artikkel «*Ei røe om samyrke*» i *Den 17 Mai* i 1911, hvor han legger ut om hvor mye dyrere det er med handel av landbruksvarer (kjøtt, særlig), når det er så mange mellomledd som skal tjene penger. Han skriver:

Grunntanken i kooperasjonen er no den aa greie seg forutan desse millommenn, soleis at vareavlaren sel endeframt til dei som bruker vara. Daa vinn me baade det som oppkjøparen og storhandlaren tena. Og det kan daa vareavlur og varebrukar byte seg imillom, so fær den fyrste meir for vara, og hin fær ho billigare.<sup>40</sup>

Eilert Sundt observerte på 1850-tallet at forekomsten av ulykker blant kystbefolkningen var høy. Han mente dette var tegn på hvor hardt livet er i vårt land. På den tiden var det gjennomsnittlig 900 dødsulykker i året. 750 av disse skyldtes drukning, særlig var tallet høyt i Tromsø stift. «*For Mandfolk over 10 Aars Alderen legger der altså i Tromsø Stift den Skjebne for, at 1 av 4 skal finne sin Død i Bølgen*».<sup>41</sup>

Selv om Sundt mente at svømmeopplæring ville hjelpe, så har han også andre refleksjoner som er relevante for dagens risikotenkning. Han erkjenner at «Austmennene» klarte seg bedre på sjøen, og er inne på om det har noe med kosthold og utstyr å gjøre. «Hovedårsaken til austmennenes overlegenhet lå ifølge Sundt «*i en større almindelig Øvelse og Udvikling som Sømand baade til Baads og til Skibs, samt i den større Kultur, som i det Hele taget hører Egnen til*».<sup>42</sup>

Troen på menneskenes egne ferdigheter og rasjonalitet går hos Eilert Sundt sammen med troen på verdien av fellesskapet. Han er sterkt inne på tanken om å danne et:

Selskab som vilde vælge sig denne Gjestand for veldædig og fædrelandssindet Virksomhed, et Selskab med det Formaal at sætte i Gang allehaande forebyggende og reddende Foranstaltninger med Hensyn til Ulykkes-Tilfælde på Søen.<sup>43</sup>

Dette var kanskje spiren til Norsk Selskab til Skibbrudnes Redning.<sup>44</sup> Uansett stiftet Eilert Sundt Arbeidssamfunnet i Kristiania – et sentralt møtested for kunnskapsformidling og bygging av fellesskap for å håndtere samfunnets utfordringer.

Utviklingen av beredskapstenkingen var selvsagt viktig generelt, men spesielt nettopp for primærnæringene, og da ikke minst for fisket. Både den teknologiske utviklingen for eksempel fra seil til motor, men også utviklingen av værvarslinga, var avgjørende for fiskerne. Da værvarslinga ble systematisert og formidlet gjennom radio, prøvde man også å melde været for bøndene. Det var ikke så vellykket som for fiskerne.

38. Samvirkeutvalget 1995.

39. Johnstad 1998.

40. Garborg 1911, s. 94.

41. Sundt 1861, s. 353.

42. Christophersen 1979.

43. Sundt 1861, s. 354.

44. Dette selskapet, nå Redningsselskapet, ble stiftet i 1891 av Kristiania Kjøbmandsforening.

Havet og kysten ble det viktigste nedslagsfeltet for små og store beredskapsplaner. Dette hadde sitt saklige og helt forståelige utgangspunkt. Fulsås beskriver to hendelser under en oktoberstorm i 1899. Stormen tok først et helt gravfølge på 30 fra Røvær i Rogaland. Dagen etter tok den 140 sildefiskere ved øyværet Titran på Frøya i Sør-Trøndelag. Han fortolker datidens forståelse av disse hendelsene slik:

Den felles nåtida som hendingane utfalda seg i, er også avgjerande for at nasjonen som eit førestelt fellesskap av samtidige skulle få eit massegrunnlag. Her var det ein vekselverknad, for på same tid som den samtidige observasjonen av til dømes ei stor ulykke danna grunnlaget for å kunne «tenkje» nasjonen som eit fellesskap som omfatta fjerne samtidige, hadde ei stor ulykke ein emosjonell og moralsk verdi som kunne brukast til målmedvite å styrkja kjensla av nasjonalt fellesskap.<sup>45</sup>

Disse historiske tilbakeblikk gir oss en mulighet til å observere en utvikling både av organiserte fellesskap med beredskap som formål, og betydningen av kunnskap. De grunnleggende verdiene fra veverne i Rochdale var etter hvert velkjent i det norske samfunnet, og det er rimelig å anta at de har vært viktige inspirasjonskilder.

### ULIKE BETYDNINGER AV SAMVIRKEBEGREPET

Samvirke som økonomisk organisasjonsform og en nærmere beskrivelse av samvirkebevegelsen, skal vi la ligge her. Opprinnelsen er den samme som for samvirkeprinsippet i beredskap og samfunnssikkerhet, men disse forholdene viser en annen utvikling og omfatter også andre betydninger av begrepet samvirke. Dette blir likevel en del av det historiske bakteppet for våre vurderinger.

Det finnes mye skrevet om framveksten av samvirke og samvirketenking i nyere norsk historie. Sosiologen Tom Johnstad drøfter utviklingen av samvirkeorganisasjonene i Norge.<sup>46</sup> Han berører ikke samvirke i beredskap i sine drøftinger, men hans analyser gir et godt grunnlag for å forstå bruken av samvirkebegrepet allment sett. Boka *Organisert kjøpekraft*,<sup>47</sup> som først og fremst handler om forbrukersamvirkets historie, har heller ingen direkte henvisninger til samvirke i beredskapssammenheng. Denne litteraturen belyser utviklingen av det organiserte samvirke i Norge, men for å få en enda bredere forståelse av samvirketenkingen slik vi kjenner den fra redningstjenesten, må vi utvide det teoretiske perspektivet med samfunnsvitenskapelige innfallsvinkler til frivillighet, tillit og sosial kapital.

### SAMVIRKEBEGREPET I REDNINGS- OG BEREDSKAPSARBEIDET I DAG

I 1970 ble de to statlige hovedredningssentralene opprettet i Bodø og Stavanger, og hjelpekorpsene fikk egne representanter begge steder. Etableringen av disse ble gjort av Justisdepartementet uten et eksplisitt forutgående stortingsvedtak. Det ble trolig ansett å være noe som tilhørte regjeringens prerogativ. En arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet

45. Fulsås 2003, s. 104.

46. Tom Johnstad 1998.

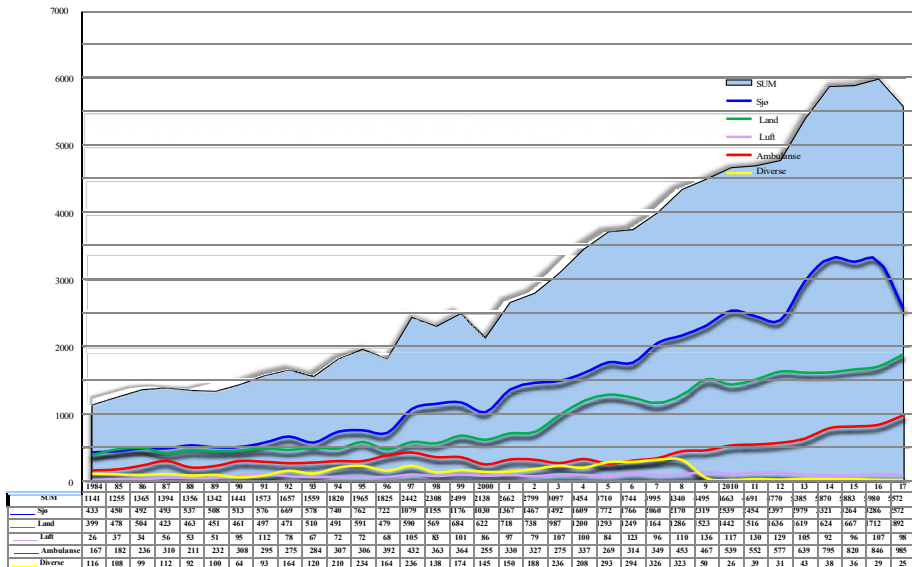
47. Lange 2006.



hadde ved årsskiftet 1969–70 lagt fram en organisasjonsplan for hovedredningsentraler i Stavanger og Bodø. Personell ble tilsatt per 1. september 1970. Stortinget ble orientert om dette gjennom St.prp. nr. 33 (1970–71) om helikopterkjøp, og ga deretter sitt samtykke gjennom behandling den 26. november 1970 gjennom Innst. S. nr. 56 (1970–71).

Hovedredningsentralene ble fra første stund bygget opp rundt samvirkeprinsippet med organisering som både omfattet de offentlige og de frivillige redningsaktørene. Dette kom blant annet tydelig til syne gjennom organisasjonsplanen for redningstjenesten fra 1980, som faktisk dannet grunnlaget for redningstjenestens virksomhet helt fram til og med 2015.<sup>48</sup>

Hovedredningsentralene har utvilsomt vært det institusjonelle navet for det som etter hvert ble formalisert som samvirkeprinsippet. Det er verdt å merke seg at de har hatt en enorm aktivitetsøkning uten noen særlig bemanningsvekst.<sup>49</sup>



**Figur 1.** Utvikling i registrerte redningsaksjoner i perioden 1984–2017 ved HRS Sør-Norge.

I den tidsperioden som omfattes av aktivitetsstatistikken, har bemanningen økt noe, men er likevel klart redusert i forhold til den formidable økningen i antall hendelser. I 1984 var det ved HRS Sør-Norge syv redningsledere, mens det i 2017 var det 20 redningsledere.<sup>50</sup> Dersom antall redningsledere skulle fulgt utviklingen i hendelsene, skulle det vært minst dobbelt så mange. Til tross for dette misforholdet, har redningstjenesten så langt klart å håndtere stadig flere hendelser på en god måte. Vi kjenner selvsagt ikke de menneskelige

48. Justis- og politidepartementet 1980.

49. Figurene er utarbeidet av redningsinspektør Stein Solberg, HRS-SN.

50. Redningsleder er tittel på person med utdanning og autorisasjon som redningsleder, ansatt ved en av hovedredningsentralene. Opplysninger om stillingstall mottatt på e-post fra avdelingsdirektør Jarle Øversveen og redningsinspektør Stein Solberg HRS-SN.



kostnadene ved dette, men det lykkes høyst sannsynligvis på grunn av god og effektiv ledelse og uvurderlig innsats også fra de frivillige.

Det er grunn til å anta at dette kan ha sin forklaring i samvirkefenomenets effektivitet og fleksibilitet, ikke minst med innsatsen fra de frivillige organisasjonene. Redningsaksjoner på steder som Trolltunga og Preikestolen er gode eksempler på innsats som øker i omfang, og som ikke ville vær mulig uten de frivilliges deltakelse.

Som vist i tabellen ovenfor, har Hovedredningsentralen Sør-Norge hatt en enorm vekst i antallet hendelser hvor den har koordinert innsatsen – hendelser på sjø som den største enkeltkategorien, jf. figur 1. I de aller fleste av disse er frivillige organisasjoner involvert.<sup>51</sup> Tenkemåten basert på de tre opprinnelige hovedprinsippene i samfunnssikkerhetsarbeidet, ansvar, likhet og nærhet, ble introdusert i St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Bakgrunnen for denne stortingsmeldingen var rapporten fra Sårbarhetsutvalget, ledet av Kåre Willoch.<sup>52</sup>

Kort etter behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001–2002), ble organiseringen av de operative rednings- og beredskapsressursene vurdert av et utvalg ledet av lagdømmer Lars Jorkjend. Dette utvalget skriver blant annet følgende om samvirkeprinsippet:

Samvirkeprinsippet har sitt største fortrinn i at det gjør alle offentlige ressurser tilgjengelige etter behov, og at det åpner for og stimulerer til frivillig og privat deltagelse i redningstjenesten.<sup>53</sup>

Videre skriver utvalget at «*samvirkeprinsippet bidrar [...] til høy ressurseffektivitet.*»<sup>54</sup>

Dessverre virker det som om Jorkjend-utvalgets utredning ble «glemt» i etterdøningene fra terrorhendelsene i USA 11. september 2001, kanskje fordi flertallet ønsket at redningstjenestens organisering også skulle omfatte miljøkatastrofer. Dette ble trolig en altfor krevende politisk diskusjon å gå inn i. Utvalgets omfattede utredning av grunnlaget for redningstjenesten ble derfor ikke fulgt nærmere opp da.

## SAMVIRKE SOM TILLIT ELLER SOM STYRINGSPRINSIPP?

Etter katastrofen i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011, ble som nevnt samvirkeprinsippet løftet inn også i de nasjonale prinsippene om samfunnssikkerhet «*som et bærende element på linje med allerede eksisterende prinsipper*» for å sikre en bedre organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.<sup>55</sup>

Evalueringer av beredskapsinnsatsen denne dagen, beskrivelsen av ressursene som ikke fant hverandre, systemene som ikke kommuniserte, ulik håndtering fra helsevesenet og fra politiet, betydningen av den frivillige innsatsen: alt dette er godt dokumentert med utgangspunkt i Gjør-v-rapporten og de klare anbefalingene i denne.<sup>56</sup> I kommisjonens analyse av hva som sviktet, nevnes blant annet at «*evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.*»<sup>57</sup>

51. Muntlig opplyst av redningsinspektør Stein Solberg, HRS-SN.

52. NOU 2000, s. 24.

53. NOU 2001:31, s. 22.

54. NOU 2001:31, s. 63.

55. Meld. St. 29 (2011–2012), s. 39.

56. NOU 2012, s. 14.

57. NOU 2012:14, s. 16.

I sine konklusjoner uttrykker kommisjonen følgende: «Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet som ble lagt fram i juni 2012, foreslår at et samvirkeprinsipp legges til de etablerte prinsippene om ansvar, likhet og nærhet. Dette er, etter kommisjonens oppfatning, et godt initiativ.»<sup>58</sup>

Selv om også samvirkeprinsippet kom inn som et grunnprinsipp for alt beredskapsarbeid etter evalueringene av hendelsene den 22. juli 2011, er det mye som tyder på at ikke alle har vært klar over at samvirke er noe annet og mer enn samordning og samarbeid. Mens ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet bygger på den forutsetning at man i en krisesituasjon skal bruke organisasjonene og ansvarsforholdene som de er i det daglige, skal samvirke sikre at flere relevante aktører, også frivillige, uegennyttig og med sine spesialkunnskaper, kommer sammen i en akutt situasjon hvor man er grunnleggende avhengig av tillit og respekt.

Statens helsetilsyn gjennomførte i 2013 tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet, i samsvar med de reglene som nå gjelder for statens tilsyn med egne virksomheter.<sup>59</sup> Helsetilsynet har beskrevet mye som fungerer bra, men også brudd på krav og manglende oppfølging av regelverk både i departementet som sådant, og i politietaten og i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Det heter blant annet i rapporten:

Etter tilsynets oppfatning er departementets største og viktigste utfordring å sørge for en helhetlig styring basert på en felles strategi som gjelder både for samordningsansvaret og for departementets arbeid i egen sektor. Samfunnssikkerhet og beredskap må løftes fra å være et ansvar som avdelingene ivaretar hver for seg, til et ansvar som ivaretas av departementet som helhet og i fellesskap.<sup>60</sup>

De samme svakhetene ble påpekt da Riksrevisjonen i 2015 foretok en grundig gjennomgang av arbeidet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet og i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). De skulle blant annet finne ut hvordan departementet og direktoratet ivaretar sitt samordningsansvar.<sup>61</sup>

Resultatet må sies å være ganske nedslående. Anbefalinger etter evalueringer følges ikke opp, og ifølge DSB finnes det ikke en helhetlig oversikt over læringspunkter fra ulike hendelser. DSB sier også at mye av arbeidet knyttet til læring etter hendelser og øvelser er konsentrert på nasjonalt nivå, ikke regionalt og lokalt nivå.<sup>62</sup> I lys av at alle hendelser skjer lokalt, og at det er i det lokale samarbeidet at verdien av samvirke er størst (ikke minst på grunn av god lokalkunnskap også hos de frivillige aktørene), er dette en urovekkende skjevfordeling av lærings- og oppfølgingsressurser. Dette samsvarer med funnene fra Gjerde og Winsvold, som peker på nettopp mangel på helhetstenking og ønsket om større deltakelse i evalueringer, sett fra de frivillige organisasjonenes side.<sup>63</sup>

58. NOU 2012:14, s. 454.

59. Tilsynsoppdraget, som skulle være uavhengig, ble gitt til Helse- og omsorgsdepartementet som delegerte det til Helsetilsynet. Tilsynet ble utført i 2013 og dokumentert i *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet*, datert april 2014.

60. Statens helsetilsyn 2014.

61. Riksrevisjonen 2015.

62. Riksrevisjonen 2015: 67f.

63. Gjerde og Winsvold 2016.

Riksrevisjonen påpeker at det synes å være uklarheter om roller og ansvar. Departementets nasjonale situasjonssenter har en uklar rolle sett opp mot underlagte virksomheters oppgaver. De påpeker også at manglende intern samordning og samarbeidsproblemer mellom enkelte avdelinger i Justis- og beredskapsdepartementet har vært et problem over lengre tid.<sup>64</sup> Riksrevisjonens klare anbefaling er å klargjøre ansvars- og rollefordelingen slik at det blir bedre samsvar mellom de faglige styringssignalene og ressursene som stilles til disposisjon for det regionale og det lokale beredskapsarbeidet.

Når det gjelder de ulike kontrollene og tilsynsrapportene, er det likevel grunn til å advare mot en altfor konkret måling når det gjelder selve samvirket. Fordi samvirkeorganiseringsen i beredskapsarbeidet vanskelig lar seg tilpasse de ordinære organisasjonsbeskrivelsene og de mål- og resultatstyringskriteriene og sektorspesifikke lovkrav som ofte anvendes for å måle hvor godt de fungerer, vil ikke dette treffe så godt i vurderinger av hvordan samvirkeprinsippet fungerer.

Fimreite m.fl. påpeker at samfunnssikkerhetsprinsippene ansvar, nærhet og likhet er konsentrert om ulike former for spesialisering, og de utfordres av det sterke behovet for samordning, et behov som kanskje noe feilaktig identifiseres med samvirkeprinsippet.<sup>65</sup>

Dette fører til at samvirke må utøves i *skyggen av hierarkiet*.<sup>66</sup> Ved å introdusere samvirkeprinsippet som et overordnet styringsprinsipp i samfunnssikkerhetsarbeidet, fører det bare til større uklarheter og en sentral metaorganisering, noe som ikke nødvendigvis øker samfunnssikkerheten. En rekke forfattere og forskere har levert ganske entydige bidrag til en forståelse av at ikke minst lokale og regionale kriser og katastrofer må håndteres etter nærhetsprinsippet, men med behov for støtte, ikke styring, fra sentralt hold.<sup>67</sup>

For å få en bedre forståelse av samvirkeprinsippet, må vi derfor søke til litteratur og forskning som omhandler tillit og sosial kapital. Tillit er avgjørende for at de ulike aktørene skal kunne utføre en viktig jobb sammen uten at de i det daglige er del av det samme system, og sosial kapital er det de frivillige bærer med seg inn i samvirket. Begge deler er vanskelig å måle, men sentralt for forståelsen.

I Skirbekk og Grimens bok *Tillit i Norge* finnes både nyere forskning som dokumenterer det høye tillitsnivået i det norske samfunnet og kritiske analyser av tillitsbegrepet. Boka gir et solid grunnlag for studier av tillit i ulike sammenhenger. «Tillit gjør at man er villig til å overlate noe av betydning for en selv til en annen person», hevdes det i innledningskapitlet.<sup>68</sup> Her framheves det også at tillit reduserer bruken av kontrollsystemer. «Med tillit tar vi det for gitt at kontrollsystemene fungerer, og vi kan leve med de gode institusjoners stillhet».<sup>69</sup> I kapitlet «Sivilsamfunn og tillit» drøfter Selle og Wollebæk tillitsbegrepet henholdsvis fra et mikroorientert sosialiseringsperspektiv og et makroorientert, statsentrert perspektiv.<sup>70</sup> De argumenterer for en tredje posisjon mellom disse to ytterpunktene. Da er vi i kjernen av samvirkeprinsippet i redningstjenesten: nemlig i spenningsfeltet mellom statlige myndigheter og frivillige organisasjoner i en struktur hvor de skal løse oppgaver i fellesskap og i en helt spesiell organisatorisk setting.

64. Riksrevisjonen 2015, s. 88.

65. Fimreite m.fl. 2014, s. 245–246.

66. Fimreite m.fl. 2014, s. 246.

67. Engen m. fl. 2016, s. 303.

68. Skirbekk og Grimen 2012, s. 18.

69. Skirbekk og Grimen 2012, s. 26.

70. Selle og Wollebæk 2012.

## BEHOV FOR EN BEDRE FORSTÅELSE AV FORUTSETNINGENE FOR SAMVIRKE

Ulykker har stort sett en geografisk avgrensning. De rammer ofte et større eller mindre lokalsamfunn. Til alle tider har ulykker vært gjenstand for lokalsamfunnets umiddelbare innsats og etterfølgende bekymringer og fortellinger i «manns minne». Ulykker utfordrer trygghetsfølelsen og engasjerer medmennesker til barmhjertighet. Frivillig innsats ved ulykker er således slett ikke av nyere dato. Likevel er det fremdeles mye vi ikke har kunnskaper om når det gjelder hva som stimulerer lokalbefolkningen til felles innsats når ulykker inntreffer.

Kjeldstadli har nylig publisert en relevant analyse av lokalsamfunnet som begrep og fenomen. Her gir han uttrykk for at

[d]et tradisjonelle begrepet om samfunn har altså hatt en dimensjon som ikke alltid blir tematisert, at det er bundet til et geografisk rom, et territorium. Og et slikt territorium, et område der en viss gruppe eller makt rår, har også geografiske grenser.<sup>71</sup>

I lys av dette kan det kanskje stilles opp en hypotese om at lokalbefolkningens samlede respons ikke bare når farer truer, men også når ulykker inntreffer, er med på å bekrefte lokalsamfunnet. De er ikke sentralisert, se figur 2. Da er det ikke alene den geografiske avgrensningen som er avgjørende, men vel så mye «handlingsrommet»; nettopp det som Kjeldstadli beskriver om at hendelser «finner sted». Ulykker er noe som så absolutt lar seg undersøke i et slikt perspektiv.



**Figur 2.** Den geografiske fordelingen av aksjoner håndtert ved hovedredningsstasjonene i Norge i 2017.

Den organiserte, frivillige innsatsen under offentlig koordinering ser ut til å ha vokst fram i Norge i tiden etter andre verdenskrig. Det kan tenkes mange årsaker til dette. Krigens

71. Kjeldstadli 2017.

erfaringer av behovet for å stå samlet, kan være én. Utbyggingen av samferdselsstrukturen og telekommunikasjonen har trolig også hatt stor betydning, ikke minst ved at kunnskapen om akutte hendelser blir kjent i «sanntid» langt ut over lokalsamfunnets grenser.

Ulykker fører til unike erfaringer, ikke bare på årsakssiden, men også på håndteringssiden. Dette er erfaringer som bør beskrives og analyseres, både umiddelbart etter at de har skjedd og av ettertiden. I lokalhistorisk litteratur kan vi finne en rekke tekster om ulykker og andre hendelser av vesentlig betydning for lokalsamfunnet. For bedre å forstå lokalsamfunnets betydning for håndtering av og normalisering etter slike hendelser, ville det være interessant om de som arbeider med et slikt historisk materiale også beskriver og vurderer betydning av lokalt samvirke og frivillig innsats, jf. for eksempel Eilert Sundts betraktninger i «sanntid» og Narve Fulsås' analyser i ettertid av utfordringene knyttet til ulykker på havet for over 100 år siden.

### MENNESKELIGE RESSURSER SOM SOSIAL KAPITAL

De frivillige organisasjonenes innsats og bidrag i samfunnssikkerhet og beredskap kan også ses i lys av teoriene om sosial kapital. Coleman definerer sosial kapital som en slags motvekt, eller alternativ, til annen kapital: det er det enkelte menneske gjennom sine nettverk og sine evner som oppnår noe innen rammen av sosiale strukturer.<sup>72</sup> Sosial kapital skapes i aktive samhandling. Men som andre kapitalformer krever sosial kapital investeringer i de strukturene som handler om forpliktelser, forventninger, ansvar og autoritet, samt normer eller regler som gjør at organiseringen fungerer effektivt.<sup>73</sup>

Enda mer relevant for analysen av samvirkeprinsippet, er Robert Putnams utdyping av sosial kapital. Putnam beskriver sosial kapital som trekk ved sosiale organisasjoner som tillit, normer og nettverk, som kan forbedre effektiviteten i samfunnet ved å legge til rette for samordnete handlinger.<sup>74</sup> Tillit er for eksempel det han kaller en moralsk ressurs som vokser ved bruk, og som utarmes hvis den ikke brukes.<sup>75</sup>

Teoriene om sosial kapital gir mening når vi studerer frivillige organisasjoners rolle i beredskapssamvirket. Det er sosial kapital disse organisasjonene faktisk bidrar med. Ved en sterkere implementering av samvirkeprinsippet også i samfunnssikkerhetstenkingen, og for å møte kritikken fra Riksrevisjonen og Helsetilsynet, vil utfordringen da være å legge mer vekt på menneskelige relasjoner, kompetanse og lokalkunnskap, mer enn reorganisering etter linjeprinsippet kombinert med sentralisering. Mye tyder på at det kan være en styrke. Utfordringer for framtidig lokalhistorisk forskning kan da være å se på unike og lokale hendelser i et «mikrohistorisk» perspektiv; og da ikke bare: hva lærte lokalsamfunnet av det som skjedde. Minst like interessant, både for å forstå fortiden og for å opprettholde vesentlige kvaliteter ved ulike lokalsamfunn, er da å prøve å finne fram til hva de unike hendelsene kan fortelle om robustheten av og tilliten i et lokalsamfunn, og om hvordan dette påvirkes av forhold på overordnet samfunnsnivå.

72. Coleman 1994, s. 313.

73. Colemans engelske tekst er her oversatt av oss.

74. Putnam 1993.

75. Se også Skirbekk og Grimen (2012) for en videreutvikling og kritikk av Putnams teorier.

Lægred og Rykkja drøfter forholdet mellom kultur og struktur med 22. juli-hendelsen som utgangspunkt.<sup>76</sup> De berører så vidt samvirkeprinsippet, som jo ble etablert som ett av hovedprinsippene etter nettopp 22. juli-hendelsen. Imidlertid drøftes samvirke som om det handler om samordning, styring på tvers eller samarbeid. I denne artikkelen har vi gått grundigere inn på samvirke både som organisasjon og arbeidsform. Da løfter vi det ut av struktur/kulturtenkingen og lar det fortelle sin egen historie. Som beredskapsprinsipp vil det i betydningen «samordning/samarbeid» selsagt hele tiden komme i konflikt med prinsippene for ansvar og likhet. Men i kraft av egen tyngde, som en unik arbeidsform, peker det mot spennende framtidige beredskapsløsninger som både er effektive og slitesterke, og som evner å engasjere befolkningen langt ut over de profesjonelle tjenesteyterne og offentlige virksomhetene som har beredskapsarbeid som oppdrag.

At samvirke hittil har overlevd alle sentraliseringsforsøk, viser styrke og peker mot desentrale løsninger. Da må de frivillige være med. Dette er undervurdert i dagens strukturtenking om beredskap. Den frivillige innsatsen bygger på nærhet og tillit, samt inngående lokalkunnskap som en del av den sosiale kapital. Det ligger i sakens natur at mennesker ønsker å hjelpe hverandre ved ulykker. Det er nødvendig med systematiske analyser for å vite hva som er hensiktsmessige og effektive samarbeidsformer. Ressursene må finne hverandre med forutsigbarhet og tillit. Det er kjernen i samvirkefenomenet i den norske redningstjenesten gjennom det siste halve hundreåret.

Samvirkeprinsippet bør derfor ikke betraktes som et overordnet styringsprinsipp. Ved at det både kan betraktes som en organisasjonsform og en arbeidsmåte, kan det karakterisere ulike etaters og virksomheters praktiske innsats i samspill med andre relevante lokale krefter, altså noe som utøves der utfordringene er. I den forstand kan det vanskelig pålegges ovenfra, det må erfares og skapes der samvirket skal skje. Det var på dette grunnlaget samvirkeprinsippet kom inn i beredskapsarbeidet, og det er kanskje der det også skal forbli?

## LITTERATUR

- Alnes, Jan Harald 2015: David Hume. I *Store norske leksikon*. Hentet 19. mai 2017 fra [https://snl.no/David\\_Hume](https://snl.no/David_Hume)
- Broch, Ole Jacob 1876: *Beretning avgitt til Kongressen for sundhedsforhold og redningsvesen i Bryssel*. Kristiania.
- Broen, Thor P. 2007: Hummelfjellulykken i 1956. *Norsk luftfartshistorisk magasin 1-2007*, s. 18–19.
- Brundage, Anthony 2013: *Going to the Sources. A Guide to Historical Research and Writing*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Christophersen, H. O. 1979: *Eilert Sundt. En dikter i kjensgjerninger*. Oslo: Gyldendal.
- Coleman, James Samuel 1994. *Foundations of Social Theory*. Harvard: Harvard University Press.
- Corneliussen, Sara Kornberg 2017: Erling henta fire døde ungdommar ned frå fjellet. *Røde Kors Magasinet 1-2017*, s. 8–9.
- De Caprona, Yann 2013: *Norsk etymologisk ordbok*. Oslo: Kagge Forlag.
- Ehn, Billy og Orvar Löfgren 2010: *Kulturanalyser*. 2. opplag. Århus: Klim.
- Engen, Ole Andreas H., Bjørn Ivar Kruke, Preben Hempel Lindøe, Kjell Harald Olsen, Odd Einar Olsen og Kenneth Arne Pettersen 2016. *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

76. Lægred og Rykkja 2014.



- Fimreite, Anne Lise, Per Lægred og Lise H. Rykkja 2014: Utfordringer og implikasjoner. I Fimreite, Anne Lise, Peter Langlo, Per Lægred og Lise H. Rykkja: *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fulsås, Narve 2003: *Havet, døden og været*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Garborg, Arne 1911: Ei røe om samyrke. *Den 17. Mai*. (Hentet fra *Norsk ordbok* 2014.)
- Gjerde, Steinar og Marte Winsvold 2016: *Bruk av frivillige i søk og redning*. Rapport 2016-4. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gjerde, Steinar og Marte Winsvold 2017: *Frivillige organisasjoner i søk og redning*. Rapport 2017-5. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Guttu, Tor 1998: *Norsk ordbok*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Harper, Douglas 2017: *Online Etymology Dictionary*. <http://www.etymonline.com/> (Kontrollert 29.1.2017.)
- Hjulström, Patrik og Malin Lintzén 2016: *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB843 – 2016. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Innst. S. nr. 170 (1962–63): *Tilråding frå den forsterka justisnemnda om samordning av redningstenesta*. Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 300 (2000–2001): *Innstilling fra sosialkomiteen om akuttmedisinsk beredskap*. Oslo: Stortinget.
- Johnstad, Tom 1998: *Samarbeid og samvirke*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Jones, Rosalind 2011: *Flystyrten i Holtahaia*. Oversatt av Marianne Symes. Sandnes: Commentum Forlag.
- Justisdepartementet 1959: *Innstilling fra Redningsutvalget*. Publisert som vedlegg til St.meld. nr. 86 (1961–62): *Samordning av redningstjenesten*. Oslo.
- Justis- og beredskapsdepartementet 2015: *Organisasjonsplan for redningstjenesten*. Forskrift av 19. juni 2015.
- Justis- og politidepartementet 1980: *Organisasjonsplan for redningstjenesten*. Fastsatt ved kgl. res. av 4. juli 1980.
- Justis- og politidepartementet 2011: *Rundskriv G-04/2011*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-04-2011-redningstjenesten---sok--og-re/id636966/> (Kontrollert 29.1.2017.)
- Kjeldstadli, Knut 2017: Finnes lokalsamfunn? *Heimen* 54, 4-2017, s. 342–351.
- Lange, Even (red.) 2006: *Organisert kjøpekraft*. Oslo: Pax forlag.
- Lægred, Per og Lise H. Rykkja 2014: Etterord. Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur? I Fimreite, Anne Lise, Peter Langlo, Per Lægred og Lise H. Rykkja: *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mageli, Eldrid I. 2014: *Med rett til å hjelpe. Historien om Norges Røde Kors*. Oslo: Pax Forlag.
- Magnússon, Sigurður Gylfi og István M. Szijártó 2013: *What is Microhistory? Theory and Practice*. Abingdon: Routledge.
- Maske, Julie 2016: Fjellvett for en ny tid. *Fjell og vidde* 1-2016, s. 58–65.
- Meld. St. 29 (2011–2012). *Samfunnsikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2001:31. *Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Putnam, Robert 1993: *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rakeng, Oddvar 1996: *Han som etterforsket Quisling – Historien om politimester Simon Østmoe*. Lillehammer: Thorsrud Lokalhistorisk Forlag.
- Riksrevisjonen 2015: *Undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap*. Dokument 3:7 (2014–2015). Oslo: Riksrevisjonen.

- Ryymyn, Teemu (red.) 2017: *Historie og politikk. Historiebruk i norsk politikkutforming etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Samvirkeutvalget 1995: *Samvirkeboka*. Oslo: Samvirkeutvalget.
- Sandmo, Erling 2015: *Tid for historie. En bok om historiske spørsmål*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selle, Per og Dag Wollebæk 2012: Sivilsamfunn og tillit. I Skirbekk, Helge og Harald Grimen (red.): *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Skirbekk, Helge og Harald Grimen (red.) 2012: *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Statens helsetilsyn 2014: *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet*. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Stugu, Ola Svein 2008: *Historie i bruk*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Sundt, Eilert 1861: *Folkevennen*.
- St.meld. nr. 86 (1961–62): *Samordning av redningstjenesten*. Oslo: Justisdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2001–2002): *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Aasland, Dag Gjerløw 2017: *Fra mål til mening*. Oslo: Gyldendal.



# COOPERATION IN NORWEGIAN SEARCH AND RESCUE SERVICES AS SEEN BY VOLUNTARY ORGANIZATIONS

Tora Aasland and Geir Sverre Braut

## ABSTRACT

*The core concept of the search and rescue services is described by the term cooperation. In Norwegian the term used is “samvirke”, which encompasses a broader set of connotations than cooperation in English. Empirical material from interviews with representatives for voluntary organizations is analysed on the basis of Sennett’s theories on the social triangle (earned authority, mutual respect, cooperation) and craftsmanship. The findings suggest that the social triangle may explain the working elements of cooperation in the Norwegian search and rescue services. They may be summed up by the need to have confidence in each other, and between voluntary and public efforts. When trying to gain increased interest, especially among young people, for engaging as volunteers, it might be of value to build future strategies upon Sennett’s theories on craftsmanship. Cooperation appears to be more than just cross-institutional cooperation in crises. A prerequisite is that voluntary organizations are regarded as competent providers of relevant craftsmanship. Cooperation in search and rescue services is not a principle that can be chosen by decision. It has to be established through processes in real life. This practical cooperation is organization, work and ideology; thus, it is more than ordinary cooperation or coordination.*

**Keywords** – cooperation, search and rescue, voluntary participation.

## INTRODUCTION

This study concerns organized participation by voluntary resources in search and rescue services in Norway. The core concept of these services is described by the term cooperation, as here in the presentation on the website of the main rescue coordination centres (HRS 2018):

Norwegian rescue services are carried out through cooperation between government agencies, voluntary organizations and private companies who have resources appropriate for rescue services.

This article is based on experiences of planned voluntary participation in handling of crises and accidents, and its aim is to discuss if cooperation in this sense is an operational

**Copyright:** © 2019 Aasland and Braut. Copyright for this article is retained by the authors, with first publication rights granted to the International Public Management Review (IPMR). All journal content, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License. By virtue of their appearance in this open-access journal, articles are free to use, with proper attribution, in educational and other non-commercial settings.

**Corresponding Author:** tora.aasland123@gmail.com

principle of working together, or if it is more like an ideological view on organization and sound cooperation in critical situations when important values are at a stake.

To study how it works, is important in itself, but especially because the Norwegian expression “samvirke” contains more than usually is meant by cooperation.

In this study, the cooperation will be described and analysed as it emerges in contemporary search and rescue services. The perspective is that of representatives of voluntary organizations regularly participating in search and rescue services. This perspective is not made explicit in governing documents. Still, it has impact on how search and rescue operations are performed. The perspective of the governmental institutions is described thoroughly in regulatory documents and other governmental publications, and shall not be further discussed here.

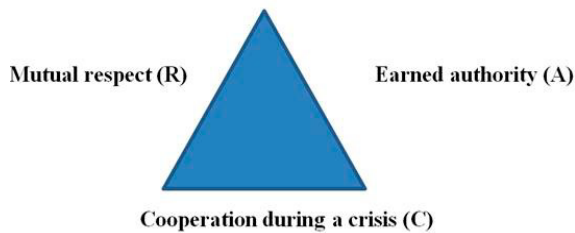
In contemporary international literature, the participation of voluntary organizations in similar situations may be characterized as informal and spontaneous (Whittaker et al. 2015; Twigg and Mosel 2017). Interaction with and managing more random volunteers in disastrous situations has also been explored (Barsky et al 2007).

Boin et al. (2017) discuss the challenges of coordination in crisis management. They regard coordination as the collaboration between response partners and claim as a managerial activity “crisis coordination is about organizing and safeguarding collaborative processes within networks of actors involved in crisis response and/or recovery”. The authors present a relevant discussion on how to avoid fault lines and how to manage cooperation vertically (between different levels in the same structure) as well as horizontally (related to the division of labour between organizations that are not in a hierarchical relationship with each other). The prerequisites for this coordination from the point of view of the voluntary organizations are not analysed.

Several studies of the intersection between public institutions and voluntary organizations have pointed out that the Norwegian and Scandinavian cases in general show a higher degree of integration with each other than found elsewhere (Sivesind et al. 2018; Selle et al. 2018). Among other factors, a mutual respect exists that makes such integration possible. In this study, we will investigate if this close integration also applies to participants in search and rescue operations.

## THEORETICAL BACKGROUND

The sociologist Richard Sennett discusses the development of organizations and the cooperation between them (Sennett 2012). He looks for the balance between a strict line of command and more freedom for actions, and the balance between competition and cooperation. Sennett describes a social triangle, where the three sides symbolize earned authority, mutual respect and cooperation during a crisis, Figure 1. The social triangle may be regarded as an image of the informal relations in a work situation. According to this model, it is not sensible to study cooperation separately from respect and authority.

**Figure 1: Social triangle**

Sennett claims that cooperation is easier between organizations that have been stable for a long time. A challenge today is that most organizations are unstable in structure as well as in relation to working processes (Binney, Wilke and Williams 2005).

In organization theory, we find several examples of analysing the need for and value of cooperation and coordination. Knudsen (2013) underlines how important networking and inter-organizational coordination is to develop capability in the public sector, Expansion of organizations or more forced mergers seldom seem to give better work relationships. Knudsen also points out trust as crucial to achieving useful and well-functioning cooperation.

In practical cooperation, people with different background must solve problems together. Elements as closeness, equality and complementarity are important (Aubert 1964; Durkheim 1933). In these cooperation situations, it is valuable to see the complementarity. Actors need each other, often just because of some form of inequality (diversity) between them, thus being complementary to each other.

To succeed in practical cooperation depends both on the individuals and on the organizational structure. According to Aubert, the closeness can lead to solidarity as well as treachery. Double memberships are important for the functioning of social systems: members of the same system in one relation act as members of another, or several other systems in other relations. The systems are linked together by common interests and the possibility and need for drawing upon each other's inequality. To realize the values and interests in a cooperation situation depends on understanding of the inequality (Aubert 1964).

Here we are at the core of cooperation as a means for social organization. The actors have common values in the rescuing process. They are unequal in their competence, and they respect the need to work together, not permanently, but to succeed in the situation.

The organizational theorist Karl E. Weick discusses what happens in organizations when people panic and conditions are extremely difficult to handle. He gives the following signs of an organization of resilience that should be able to handle crisis: the ability to improvise, the ability to keep a virtual role system, wisdom as attitude to values and characteristics, and respectful cooperation and trust (Weick 1993). Characteristics like these are quite like the historical anchoring of "samvirke" in the rescue services.

In looking to understand the role of voluntary participation, we have found it relevant to seek further theoretical support from Richard Sennett. Taking part in cross-professional projects, such as search and rescue operations, requires craftsmanship. Sennett (2009:24) claims that all craftsmanship is quality-driven work.

Craftsmanship names an enduring, basic human impulse, the desire to do a job well for its own sake (Sennett 2009:9).

Craftsmen seek to do good work, and they are willing to pass their knowledge on from generation to generation. In his book about “The Craftsman”, Sennett is focusing on the intimate connection between hand and head. He explores the development of skill, stating that all skills, even the more abstract, begin as bodily practices. Sennett’s perspective is that skill (originally based on work by hand) is trained practice, in contrast to sudden inspiration and improvisations.

Sennett claims that all craftsmanship is founded on skill developed to a high degree (Sennett 2009:20). The modern world has two recipes for arousing the desire to work hard and well: one is the moral imperative to do work for the sake of the community, the other invokes competition – it supposes that competing against others stimulates the desire to perform well (Sennett 2009:28).

Talking about the workshop, Sennett calls it “the craftsman’s home” (Sennett 2009, 53ff). He starts by describing the guilds (klan, laug) in the medieval period. Relating it to modern organizations, he states that how the work is organized is important for work spirit (Sennett 2009, 73). This has to do with the more social aspects, e.g. avoiding dictating orders without humanity. The respect for the skill and the craftsmen themselves is linked up to the organization (Sennett 2009, 73):

This is why we should not give up on the workshop as a social space. Workshops present and past have glued people together through work rituals, whether these be a shared cup of tea or the urban parade; through mentoring...; through face-to-face sharing of information

We can find an interesting parallel to Sennett’s presentation of the guilds in older Norwegian organizational life, namely the *gildi* (guilds) (Opedal 1965).

With this theoretical background from sociology, cultural sociology and organizational theory, we can get a better understanding on how the cooperation in search and rescue services work, and what kind of individual competence, interests and values that bring the action to succeed.

## VOLUNTARY PARTICIPATION IN SEARCH AND RESCUE

Search and rescue services in Norway are regarded as a governmental responsibility. This is defined in a royal decree of 19 June 2015 (Ministry of Justice and Public Security 2015). When enforced in November 2015 it substituted a decree of 1980, which in turn built upon parliamentary decisions back in the early 1960s.

The Norwegian search and rescue organization is set up with one local rescue coordination centre (LRCC) for each police district of Norway. These local centres report to one of the two joint rescue coordination centres (JRCC), located in Stavanger (Sola) in Southern Norway and Bodø in Northern Norway. The local centres are mainly responsible for land-based operations. The two regional centres are responsible for aeronautical and maritime search and rescue. The regional centres are also obliged to support and supervise the local centres, both related to ongoing missions and by having a superior role related to development and maintenance of plans.

The principle of cooperation as a formalized element of the Norwegian public search and rescue system appears to have been perceived as obvious, without any deeper discussions, in the process of designing the national search and rescue system by the Norwegian Parliament in 1963 (St.meld. nr. 86 (1961–1962)). The systematization of voluntary cooperation related to crises though is much older, based on the core values cleverness and reciprocity: “Today you, tomorrow me”.

A case-based discussion on such cooperation, related to fire insurance schemes in the 1800s, is given by Opedal (1965). Historically practical cooperation is based upon a rooted willingness in the population to use their capacity and competence to handle incidents that impact local communities (Aasland and Braut 2018). We may presume that voluntary participation in search and rescue missions stems from a general human imperative to help each other in critical situations.

Despite the long-lasting tradition of voluntary work connected to handling of accidents and crises, the content and impact of this participation are not thoroughly studied. Still, in general media voluntary contribution is often commented upon, usually with positive wording.

There has been an important development in voluntary organizations since the 1960s (Mageli 2014). They represent the answers to the need in modern societies both for voluntary work and for specialized knowledge. Because of the trust they have among ordinary people, they can defend and advocate their role as important actors in cooperation in today’s rescue system.

It is noteworthy that generalized public criticism towards voluntary participation in search and rescue work is practically non-existent. One exception is related to incidents during Easter 1967, when 17 people were killed due to bad weather in the mountains (Corneliussen 2017; Andersen 2018). This led to a public debate on the effectiveness of the voluntary rescue groups. The media accused them of being too passive. After the incident, the organizations representing voluntary resources in the search and rescue services initiated huge, systematic and lasting improvement processes, mainly financed by the organizations themselves.

A more recent, but quite isolated, example of criticism against voluntary resources and their apparent autonomy can be found in a formal complaint after an unsuccessful mission related to a BASE parachute jump in 2000 (Bjørgen 2018:315). The charges were rejected after a public investigation.

Through recent research it is claimed that while the authorities set the goals and present wishes with specified requirements related to coordination and cooperation, it is dependent on the actors themselves to find out how to do the work when in action (Gjerde and Winsvold 2016; 2017). They use the words originally presented by the Spanish poet Antonio Machado: “there is no road, the road is being formed while you go” as a metaphor (Gjerde and Winsvold 2017:39; Vallevik 2008).

## CONTEMPORARY CHALLENGES

In recently published literature on major incidents and disasters, the need for local community engagement, mobilization of the population and citizens’ involvement is highly profiled (Lakoff 2017; Jones 2018). This is regarded as an essential condition for dealing with community-wide challenges in an efficient way, with reference made to wartime incidents, natural catastrophes and wide outbreaks of diseases. Often the response from the authorities and their resources has appeared to be inadequate (Lakoff 2017).

Fimreite et al. (2014a) show how difficult it may be in practice to get the principle of cooperation in search and rescue in Norway to function as intended. This principle makes the constitutional accountability of the minister to the Parliament and the public obscure. Fimreite et al. (2014b) argue that another principle in search and rescue, namely the principle of responsibility, seems to dominate and that coordination always must be executed in the shadow of and subordinate to the principle of responsibility.

This is also apparent in a report from the Office of the Auditor General in Norway examining the systems for safety and rescue (Document 3:8 (2016–2017)). The Office of the Auditor General make visible that the Ministry of Justice and Public Security both have a responsibility towards their own sector and towards the totality of public emergency preparedness. Among the weaknesses described in the report are confusion about roles and responsibility between the underlying parts of the organizations, weaknesses caused by use of different ways to perform the coordinating role, and lack of leadership and following up of the security work done by the County Governors at a regional level.

There are many relevant actors at different levels of society, and it is a demanding task to establish well-functioning cooperation between all available resources. The Office of the Auditor General describes the weaknesses (Document 3:8 (2016–2017)). Many of the participants have been frustrated about internal conflicts, disagreements over use of power and even tug-of-wars inside the Ministry. In the report, though, it is claimed that on local and regional levels it seems that the core of practical coordination as a guiding principle has been durable, despite many reorganizing and restructuring attempts from above.

The work of voluntary organizations in Norwegian search and rescue services is described in two recent reports financed by the Ministry of Justice and Public Security (Gjerde and Winsvold 2016; 2017). Their findings indicate that, at least at a local level, cooperation between the public resources (police) and the voluntary organizations functions well. The

voluntary organizations, though, would like to be warned earlier when an incident occurs, and they feel that the police should have better knowledge about their resources and competences.

Even though the coordination seems to function during actual operations, the voluntary organizations lack close cooperation between missions, e.g. by means of exercises and evaluations (Gjerde and Winsvold 2016). The voluntary organizations also claim that needs related to emergency preparedness have not been brought into the current major public reforms in Norway, such as the reorganization of the police and the restructuring of the municipalities (Gjerde and Winsvold 2017). The organizational changes come first, and thereafter the emergency preparedness systems have to be adjusted accordingly.

Research have pinpointed the need to use the principle of coordination in search and rescue, even before and in the aftermath of severe incidents, not restricting it purely to joint efforts in specific search and rescue missions (Gjerde and Winsvold 2016; 2017). The study of possibilities (“Mulighetsstudien”) (DSB 2015), and the follow up to this study (Ministry of Justice and Public Security 2016), are administrative documents strongly supporting this view too.

Based upon these expectations, it is of interest to study further what positive incentives might stimulate and support systematized voluntary participation.

## **MATERIAL AND METHOD**

In this study a purely qualitative design has been chosen to try to acquire a deeper understanding of the processes which inspire and support the voluntary organizations to engage in the quite challenging work related to search and rescue services. The material consists of information from two types of sources.

Partly we have approached governing documents and current public reports dealing with the development of search and rescue work in Norway. We have also performed semi-structured interviews with strategically selected leaders at an operational level from five voluntary organizations, all of which have been central in operational search and rescue services through recent decades.

The five organizations, and the five leaders were carefully selected based upon their long-lasting experience as participating actors and operational leaders in the field. We therefore regard them as a strategically selected set of interviewees (Malterud 2011).<sup>1</sup> In the interviews, we were seeking to get their opinions on needs and expectations of cooperation based upon their extensive experience, making this an intrinsic, exploratory study (Hancock and Algozzine 2017).

The interviews were seeking information and soundings about experiences of cooperation, training of personnel and development of competence, and sense of trust and confidence between the actors in search and rescue work.

During the interviews, written notes were taken. The interviews were not recorded by electronic means. The final analysis of the material was performed by grouping the expressions from the informants according to the social triangle presented by Sennett. A

summary of findings was presented to the informants for comments before the writing of this article.

All five informants have given their informed consent to take part in this study. They have also agreed to be identified in the acknowledgements as they have acted on behalf of their organizations, not focusing on personal attitudes and providing individual information.

### FINDINGS RELATED TO THE SOCIAL TRIANGLE

In the analysis of the material from the interviews, we first grouped the different statements according to the five in-advance announced themes for the interviews. From the five interviews combined, we were able to isolate in total 69 statements related to cooperation. In the following analysis of the material, the expressions related to cooperation were classified according to the three sides in the social triangle: earned authority, mutual respect and cooperation during a crisis.

When summing up we can isolate 24 statements related to earned authority, 33 about mutual respect and 34 dealing with cooperation during a crisis. The sum is higher than 69 because some of the statements may be related to two or all three sides of the triangle. It is not sensible to analyse this material quantitatively, partly due to the design of the study and partly due to statistical limitations. Still it is worth noting that the younger organizations, such as VARG (Voluntary Alpine Rescue Group) and SEPG (Scouts' Emergency Preparedness Group)), have a slight tendency to focus more on earned authority than the more established ones, such as LRCS (Local Red Cross Society).<sup>1</sup> A selection of typical expressions are cited in indented italics below.

#### **Earned authority**

Sennett (2012:152) claims that earned authority manages the everyday experience of inequality in a particular way. It moderates humiliation in the relation of command and obedience.

In our material, a story about this is presented by the Voluntary Alpine Rescue Group (VARG):

*Climbers always have been in need of taking care of and helping themselves, because nobody else was in position to do it..... The role of VARG has become more and more clear during the years, and they know what decisions are under VARG's own responsibility.*

Authority in cooperation is established on the basis of competence emerging in practice through real life experience and training together with personnel from other organizations. Authority has to be earned. It appears to be difficult to establish authority by decision.

All of the organizations in some or way or other emphasize the need for maintaining self-governance, even during actual search and rescue operations. Typical expressions are:



The groups themselves must be in a position to say “no”, that is to be responsible for their own work and safety. Safety should be judged on the basis of local presumptions.

There is a high degree of self-selection to the groups as well as to each single mission. If you do not feel for it, you do not participate.

The reason why this must be so when engaging voluntary resources becomes clear in view of this statement:

Many of the missions are challenging, meeting mutilated bodies. Some are also technically challenging.

Some also point out that the authority of the knowledge gained by voluntary organizations should not be limited to search and rescue missions. Through their efforts the voluntary organizations get experiences that could be used by others, e.g. in preventive work:

[At a scenic point] professional staff must be engaged in prevention and follow-up of tourists. Why should [an urban festival] be required to have emergency personnel present, but not the tourist industry at our national nature icons? But, really, there are not that many incidents at these spots!

Related to authority, there seems to be no real potential for conflicts between the voluntary organizations. Their basic position is that there is a need for all voluntary forces in emergency preparedness and rescue activities. A shared vision between the voluntary resources based on local knowledge is helpful to the public rescue chain.

The informants point out that there may be an upcoming challenge with relation to earned authority. There is an increasing likelihood of disappointing the public, as the public has higher expectations than the organizations' competence can guarantee. Still, the general situation today is, as expressed by the Scouts (SEPG):

Nobody dares to “downtalk” the voluntary work!

Several of the organizations mention the need for locally based knowledge, which also can guarantee a kind of authority. The Society for Sea Rescue (NSSR) expresses this advantage for the voluntary organizations in the following way:

Even though it's a nationwide organization, it has strong local roots – 126 years history of being present at local level.... The principle of cooperation is a modern continuation of former seaman craft and neighbour support.

### **Mutual respect**

Lack of mutual respect between the voluntary organizations does not appear to be a problem. Perhaps this has to do with the fact that the Norwegian cooperation has been a working principle for several decades. One statement signals that lack of mutual respect is a sign of immature systems:

In the beginning there was some competition among different voluntary organizations.

Now the desire and need for more and closer contact seem to prevail. Keywords for the voluntary organizations' wishes are exercises, evaluation and learning exercises, as on these subjects the voluntary organizations are not in a position to take an administrative role by themselves at a local level. The responsibility for establishing such inter-organizational processes is unanimously placed with the police, as coordinators of the search and rescue services.

This challenge is also coupled with the need for a more systematic and predictable approach to making resources available for the voluntary organizations.

### **Cooperation during a crisis**

The complexity of the search and rescue system is described by several organizations. Therefore, it is important to focus not on the organization but on the mission and the means available for solving the task together. Introducing the new common, land-based radio system for emergency services is characterized as a watershed in the intersection between public and voluntary resources.

There may be some local differences related to coordination on the planning level, but usually they are not visible in actual operations. There exists a well-functioning division of tasks between different voluntary organizations, based upon local conditions. All organizations point at the police as the most obvious point of contact and coordination, not least because the police also respect the autonomy of the voluntary participants. One expression of this is as follows:

One is feeling as a member of the chain, not only someone "in addition".

### **Combined statements about cooperation at present and in future**

The informants suggest that cooperation is an expression of a living principle not defined in detail in governing documents. It is continuously developing in a dynamic relationship between the different public and voluntary search and rescue organizations, and between them and the rest of the society. Some of the organizations wonder about where the intersection between voluntary and professional tasks will be in the near future.

Two overarching expressions supported by all the five organizations are:

Cooperation ("samvirke") – just the word is stimulating!

We do not get into work if it is not the principle of cooperation. We never go into action standing alone, or separately, in rescue missions.

## **FINDINGS RELATED TO CRAFTSMANSHIP**

Analysis shows that public governing documents and reports do not give any detailed descriptions of the expectations of the voluntary organizations. Neither do they present any formal or informal requirements related to recruitment and training of volunteers. A study of possibilities ("Mulighetsstudien") (DSB 2015) and its follow-up document (Ministry of Justice and Public Security 2016), though, stress the need for joint exercises between public and voluntary resources, aiming to develop, test and train cooperation.

But neither of these studies take the discussion further on to detailed requirements and qualifications.

The relevant expressions from the interviews are presented in two categories below.

### **Experience and training**

All informants acknowledge the need for particular training for persons aiming to take part in search and rescue operations. It is not enough to be an interested person of good will.

The climber's association VARG is explicitly aware that they operate in dangerous situations and that, just by doing what they do, they may be considered irresponsible. They have procedures for analysing both every single mission and the accidents suffered by their own personnel, thus helping them to act in a serious and sound manner.

Until recently, the lack of a formalized requirement for documentation and reporting of activities and factual situations has been regarded by several of the organizations as an obstacle in the way of the exchange of experiences and learning. The 2017 initiative from the JRCCs to establish a system for collecting standardized reports from the participants in the search and rescue services is highly appreciated.

All five organizations express that they want to cooperate with the other voluntary organizations as well as the public participants. For example, in connection with rescue missions on mountain walls, the need for division of work according to technical competence is obvious. But the organizations prefer to take care of their own work and use their own people when taking responsibility for their part of the mission:

One also needs thorough knowledge about the competence and quality of each single member. Often problems arise when persons are supplied from other groups.

They are used to cooperating with public agencies such as the police and the health services, and all of them seem to appreciate that the police govern, rather than the health services:

The lines are clear when the police govern.

Police are more precise than the [health service].

In practice they would like to see closer cooperation with the municipal fire brigade, as that organization represents the sharp end of the municipal rescue resource.

They also point out that there is a need for differentiation between rescue missions and preventive actions. Four of the five organizations exemplify this with experiences from the last few years related to missions at Trolltunga, Kjerag and Preikestolen. These are very demanding mountains with a wide spread symbolic value. They claim planned and unplanned preventive actions have immediately shown effects, decreasing the need for rescue missions:

The cause behind no more missions at... stands at the parking place. [Alluding to the ward at the parking place who is eagerly informing about the trail.]

[Name of the place] showed a totally new situation in 2017 when guides were engaged to follow the tourists. We are now back there where we should be as a rescue organisation.

Even though all organizations ask for more sharing of knowledge across organizational borders, they acknowledge the obstacles in practice. The overarching organization for the voluntary organizations (FORF) is not strong enough to carry the responsibility and workload for this. Perhaps it is a task for the JRCCs (Joint Rescue Center); it is a question asked by some of them, for example in connection with the current process on establishing a national registry of available resources for search and rescue purposes in Norway:

The next watershed will be the new common register of resources.

The organizations also appraise the use of new communication technology as a backbone for “samvirke” in the search and rescue chain. But they claim that new technologies are not necessarily a positive development in this sector, especially technologies aimed at general purposes, not designed specifically for search and rescue purposes:

One specific challenge: IP phones – [the coordination centre] must ask for position! It does not show automatically, as on cellular phones.

### **Ambitions and self-confidence**

Generally, the voluntary organizations are clear about their willingness to do a job. However, they are quite clear about the need for mutual learning and the necessity of having several meeting points. This certainly also means carrying out training exercises. And they must have the possibility to refrain from engaging in a mission when resources are not available or unfit.

The success factor #1 is to get something back! That means there need to be several meeting points for the voluntary staff.

The staff rather would like to provide real help to a Chinese, than to train on helping a Chinese.

The groups themselves must be in a position to say “no”, that is, to be responsible for their own work and safety. Safety should be judged on the basis of local presumptions.

In general, the voluntary organizations appreciate leadership from a superior body talking with a unanimous voice, instead of several public agencies trying to take the lead.

## **DISCUSSION**

In elaborating responsiveness to others, Richard Sennett seeks to explore cooperation as a craft (Sennett 2012):

I emphasize skill and competency because in my view modern society is de-skilling people in the conduct of everyday life. We have... greater conduits between people thanks to modern forms of communication, but less understanding

of how to communicate well. Practical skill is a tool rather than a salvation, but, lacking it, issues of Meaning and Value remain abstractions.

By discussing one of the oldest types of organizations, the workshop, Sennett brings in the Rochdale principles, formulated by Robert Owen in 1844. These principles were introduced in the time of the Industrial Revolution in England, based on the old workshop experiences. (Sennett 2012:44) The Rochdale principles: openness, active participation, profit sharing and promotion of education, are also the founding principles of practical cooperation – a trading and production principle that still is in development and active use.

Sennett's social triangle is an illustration of the elements necessary for success when people carry out practical work together. The dimensions beyond a traditional structure or a bureaucratic organization have to do with skills, mutual respect and experience earned by cooperating during a crisis. It is difficult to come closer to the content of cooperation in search and rescue than Sennett's description.

There is a challenge in practical cooperation between the professionalism, that is necessary in the public part of search and rescue, and voluntary or personally based skills. Sennett (2012:129) claims that:

modern capitalism has unbalanced competition and cooperation, and so made cooperation itself less open, less dialogic.

This observation can enlighten the balance between professionalism, which is highly paid and highly respected, and voluntary work, which is not part of the formal work structure but is necessary for a good workshop or a successful cooperation.

As for the principle of cooperation, this is certainly a horizontal coordination. The structure and culture of the principle function as a tool to avoid coordination and communication problems. Most of today's organizations are not stable, and it is interesting to note that the three sides of the social triangle could also be a description of cooperation. Trust is, anyway, a fundamental value and a sign of good cooperation.

It seems to be important for the participants to understand their role in the system and to perform according to their skills. A core challenge for the leaders is their capability to see the totality of the operation, and to set available resources to work at an operational level, rather than commanding from above. Training together seems to be paramount, according to the findings from Gjerde and Winsvold (2016:43). Their findings are supported by this study. This is also in accordance with the needs depicted in current administrative documents (DSB 2015; Ministry of Justice and Public Security 2016).

In this study the basis for the craftsmanship, as expressed by volunteers in crisis management, has been of particular interest. Gjerde and Winsvold (2017) have studied the motivation of the volunteers in search and rescue work. They found that some participants wish to be like dedicated professionals and work at the sharp end of the operation. On the other hand, according to our findings many volunteers fear being given tasks they feel they cannot manage.

It is important that both the leaders of voluntary organizations and the superior search and rescue leadership at a public level understand and accept the sensible balance here. The aim must be to develop realistic norms for voluntary participation and to use the specialized skills of the participants and take advantage of their training in “samvirke”, enabling them to do the work with all the different skills combined.

As mentioned earlier in the text, the expression “there is no road, the road is being formed while you go” has been used as a metaphor for lacking plans (Gjerde and Winsvold 2017:39). A possible connotation of this expression therefore is that the work is done through inspiration and improvisation, (Twigg and Mosel 2017). According to our findings, this may be disputed. Our findings from the voluntary organizations that operate at the sharp end of cooperation is that they are highly skilled in and think positively of cooperation, and that it is developed not by coincidence but by planned and objective-oriented activities lasting for decades. They think that their work should be explicitly acknowledged as craftsmanship by the public authorities responsible for search and rescue services.

It is not enough to say how much the voluntary resources are appreciated in actual search and rescue missions. To help this system survive into future, our findings suggest that there is a need for the public authorities to design, and even support financially, activities for planning, training and evaluating the voluntary organizations together, and together with the public and professional resources. Relying on Sennett, this should be done by respecting the fundamental conditions for developing and maintaining craftsmanship. In this discussion, Sennett elaborates on expertise (Sennett 2009:247):

How can an expert act sociably if he or she lacks a strong professional community, a strong guild.

Gjerde and Winsvold (2016:35) present some questions related to possible decreasing interest in taking part in voluntary work. In trying to turn such a trend and gain renewed interest, especially among young people, in engaging as volunteers, it might be relevant to build future strategies on Sennett’s theories on craftsmanship. Ensuring that the participants are able to combine demanding tasks with pride in their work seems to be important (Sennett 2009:194):

Pride in one’s work lies at the heart of craftsmanship as the reward for skill and commitment.

Practical cooperation has been well founded and systematically approached in search and rescue services over five decades. But the transferral of the principle during the last few years to also encompass emergency preparedness systems other than search and rescue may obscure the core principles traditionally laid down. (Aasland and Braut 2018).

The main voluntary resources in search and rescue missions in Norway (e.g. the Red Cross Society and the Norwegian Society for Sea Rescue) represent long-lasting and fairly stable organizations and ways of working over the years, including the way of interacting with each other and with public organizations and resources.

This stability is in contrast to continuous changes in the organization of the state authorities and other public institutions. Despite their formal responsibility for rescue and

safety services, they have made countless attempts to reorganize at central and regional levels, partly due to criticism in the aftermath of serious incidents. This may be seen in the processes related to the revision of systems for emergency preparedness in Norway following the Indian Ocean tsunami in 2004 and the terror attacks in Norway in 2011.

## CONCLUSIONS

Cooperation in search and rescue is characterized by joint working efforts across organizational boundaries at a local level when acute and unpredicted incidents occur. It is more than just cross-institutional cooperation in crises. It also cannot be regarded solely as a principle of governance or coordination of subordinate organizations.

In the findings in this study, we have explained the important elements of the concept of cooperation using Sennett's social triangle and the fundamental Rochdale principles, combined with confidence and trust in each other and the overarching structure. These elements seem to be long lasting and robust as well as flexible and adjustable to quite different situations.

Returning to Sennett (2012:ix), the discussion and historical references are about people living together, how they use their skills in everyday life, and how they cooperate doing practical work. He discusses responsiveness to others, such as listening skills in conversation, and the practical application of responsiveness at work or in communities.

As pointed out by Aubert (1964), the need for each other's inequality and trust based on common values links together the professional resources of the team with the societal experience from the volunteers.

Sennett's approach, as well as the claims of Aubert, fit well into the intentions of the cooperation model as discussed by Norwegian administrative and political authorities in the early 1960s. Still, they are not really recognized in a system acknowledging effectivity, formal structure and professionalism as important organizational values. It seems to be too difficult to combine local thinking about civility and skills with the formal structures imposed from above.

In addition to being acknowledged as participants on an equal level with the public resources in search and rescue operations, the voluntary organizations also expect to be regarded as competent providers of relevant craftsmanship.

Practical cooperation is not a principle that can be chosen by decision. It has to be established through processes in real life. Cooperation in search and rescue services is organization, work and ideology, all in one – not merely cooperation enforced from above.

**Tora Aasland** is Senior Adviser at Stavanger University Hospital, Stavanger, Norway, formerly County Governor of Rogaland, Norway, Member of Parliament and Minister for Higher Education and Research. She is trained as a sociologist. E-mail: [tora.aasland123@gmail.com](mailto:tora.aasland123@gmail.com)

**Geir Sverre Braut** is Senior Adviser at Stavanger University Hospital, Stavanger, Norway and Professor in Societal Safety at University of Stavanger. He is trained as a medical practitioner. E-mail: [gsb@sus.no](mailto:gsb@sus.no)

There is obviously a growing interest in studying public participation and engagement of the civil society in dealing with population-wide challenges (Lakoff 2017; Jones 2018; Quick 2018). The content of the Norwegian concept of cooperation may turn out to be valid in an international context. But one has to keep in mind that organization of search and rescue services, just like any other public policy instrument, is closely connected with general political and social values of the society concerned (Peters 2015:116).

## NOTES

- 1 The following organizations kindly agreed to take part and share their experiences in this study: Local Red Cross Society, (LRCS), Odda Røde Kors Hjelpekorps, Sverre Molven. Norwegian People's Aid, (NPA), Norsk Folkehjelp Strand og Forsand, Arne Alsvik. Scouts' Emergency Preparedness Group, (SEPG), Speidernes Beredskapsgruppe Sør-Vest, Ivar Anton Nøttestad. Voluntary Alpine Rescue Group, (VARG), Rogaland Alpine Redningsgruppe, Ture Bjørgen. Norwegian Society for Sea Rescue, (NSSR), Redningsselskapet, Ronny Pedersen.

## REFERENCES

- Aasland, Tora and Geir Sverre Braut. 2018. "Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal arbeidsform eller sentralt styringsprinsipp?" *Heimen* 55 (2): 141–160.
- Andersen, Anders Leon. 2018. "Nå er høyfjellet kvistet og klart." *Stavanger Aftenblad* 24, (March): 53–54.
- Aubert, Vilhelm. 1964. *Sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barsky, Lauren, Joseph Trainor, Manuel R. Torres and Benigno Aguirre. 2007. Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response. *Disasters* 31: 495-507. DOI: 10.1111/j.1467-7717.2007.01021x
- Binney, George, Gerhard Wilke and Colin Williams. 2005. *Living leadership*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Bjørgen, Ture. 2018. *På liv og død. Norsk fjellredning fra innsiden*. Oslo: Fri Flyt.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern, and Bengt Sundelius. 2017. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corneliussen, Sara Kornberg. 2017. "Erling henta fire døde ungdommar ned frå fjellet." *Røde Kors Magasinet* (1): 8–9.
- Document 3:8 (2016–2017). Dokument 3:8 (2016–2017), *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Riksrevisjonen. [Auditor General's investigation of the work of Ministry of Justice and Public Security related to societal safety and emergency preparedness]



- DSB. 2015. *Mulighetsstudien. Vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Durkheim, Emile. 1933. *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Langlo, Per Læg Reid, and Lise H. Rykkja. 2014a. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Per Læg Reid, and Lise H. Rykkja. 2014b. "Utfordringer og implikasjoner." In *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Læg Reid and L. H. Rykkja. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjerde, Steinar, and Marte Slagsvold Winsvold. 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, and Marte Slagsvold Winsvold. 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.
- Hancock, Dawson R., and Bob Algozzine. 2017. *Doing Case Study Research*. 3rd ed. New York: Teachers College Press.
- HRS. 2018. <http://www.hovedredningssentralen.no/english/> (Downloaded 4 March 2018).
- Jones, Lucy. 2018. *The Big Ones: How Natural Disasters Have Shaped Us (and What We Can Do about Them)*. New York: Doubleday.
- Knuksen, Harald. 2013. "Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser." In *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*, edited by Pål Repstad. 2. utg. 3. oppl. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lakoff, Andrew. 2017. *Unprepared. Global Health in a Time of Emergency*. Oakland: University of California Press.
- Lorentzen, Håkon. 2007. *Moraldannende kretsløp. Stat, samfunn og sivil engasjement*. Oslo: Pax Forlag.
- Mageli, Eldrid. 2014. *Med rett til å hjelpe. Historien om Norges Røde Kors*. Oslo: Pax Forlag.
- Malterud, Kirsti. 2011. *Kvalitative metoder i medisinsk forskning. En innføring*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 10 (2016–2017). Report to the Storting (white paper). *Risk in a Safe and Secure Society*. *Executive Summary*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/en-gb/sved/stm201620170010000engpdfs.pdf>
- Ministry of Justice and Public Security. 2015. *Organisasjonsplan for redningstjenesten*.  
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-677> (Downloaded 4 March 2018).

Ministry of Justice and Public Security. 2016. *Rapport fra arbeidsgruppen for oppfølging av «Mulighetsstudien» («Samvirkekompetansegruppen»)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Opedal, Haldor. 1965. "Gildi – våre første trygdslag." In *Ullensvang Gjensidige Branntrygdslag 1865–1965*. Øystese: Øystese & Co trykkeri.

Quick, Jonathan D. 2018. *The End of Epidemics. The Looming Threat to Humanity and How to Stop It*. Brunswick: Scribe Publications.

Peters, B. Guy. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Selle, Per, Kristin Strømsnes, and Jill Loga. 2018. "State and Civil Society: A Regime Change?" In *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*, edited by Bernard Enjolras and Kristin Strømsnes. Cham: Springer.

Sennett, Richard. 2009. *The Craftsman*. London: Penguin Books.

Sennett, Richard. 2012. *Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. London: Penguin Books.

Sivesind, Karl Henrik, Daniel Arnesen, Trygve Gulbrandsen, Åsta Dyrnes Nordø, and Bernard Enjolras. 2018. "An Organizational Landscape in Transformation." In *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*, edited by Bernard Enjolras and Kristin Strømsnes. Cham: Springer.

St.meld. nr. 86 (1961–1962). *Samordning av redningstjenesten*. Oslo: Justisdepartementet. [„White paper“ to the Parliament on public coordination of search and rescue services.]

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet. [„White paper“ to the Parliament on societal safety.]

Twigg, John, and Irina Mosel. 2017. "Emergent Groups and Spontaneous Volunteers in Urban Disaster Response." *Environment & Urbanization* 29 (2): 443–458.

Vallevik, Elisabet. 2008. "Hauge og Machado – sjelefredar?" *Dag og Tid* 14, (Mars): 28.

Weick, Karl E. 1993. "The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster." *Administrative Science Quarterly* 38: 628–652.

Whittaker, Joshua, Blythe McLennan, and John Handmer. 2015. "A Review of Informal Volunteerism in Emergencies and Disasters: Definition, Opportunities and Challenges." *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13: 358–368.

[last paragraph, do not delete this paragraph]

#### **About IPMR**

**IPMR** The International Public Management Review (IPMR) is the electronic journal of the International Public Management Network (IPMN). All work published in IPMR is double blind reviewed according to standard academic journal procedures.

The purpose of the International Public Management Review is to publish manuscripts reporting original, creative research in the field of public management. Theoretical, empirical and applied work including case studies of individual nations and governments, and comparative studies are given equal weight for publication consideration.

**IPMN** The mission of the International Public Management Network is to provide a forum for sharing ideas, concepts and results of research and practice in the field of public management, and to stimulate critical thinking about alternative approaches to problem solving and decision making in the public sector.

IPMN includes over 1300 members representing about one hundred different countries, both practitioners and scholars, working in all aspects of public management. IPMN is a voluntary non-profit network and membership is free.

**ISSN** 1662-1387

# «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](mailto:tora.aasland123@gmail.com)

Geir Sverre Braut

seniorrådgiver, professor, Stavanger universitetssjukehus og Høgskulen på Vestlandet

[gsh@sus.no](mailto:gsh@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 arbeidsfellesskap, 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Sunnheitsloven av 1860 understreket dette ytterligere ved at kommunene fikk ansvaret for smittevernberedskap og forebyggende helsearbeid.<sup>3</sup> Også den omfattende etableringen av lokale brannassuranseforeninger 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.<sup>4</sup> De var villige til solidarisk å slutte opp om ansvaret for å sikre dette.<sup>5</sup> 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 sunnheitskommisjoner fikk for eksempel stor frihet til å håndtere arbeidet mot smittsomme sykdommer og epidemier slik de selv syntes det var best.<sup>6</sup>

Kommunenes rolle som forvaltningsenhet, som geografisk enhet og som uttrykk for det nære fellesskapet, illustreres godt i arbeidet med fattiglovene av 1845 og 1863.<sup>7</sup> 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».<sup>8</sup> 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 selvrådet fikk et mer strukturert feste.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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 ulykkeshendelser. 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.<sup>12</sup>

Vi valgte ni mindre og mellomstore kommuner med erfaringer fra beredskapsinnsats der også frivillige organisasjoner har deltatt.<sup>13</sup> 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. 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.<sup>14</sup>

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 Hovedredningssentralen, og hvilke frivillige ressurser som har vært benyttet i disse tilfellene.<sup>15</sup>

## 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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 rundt 2000 erkjent, blant annet gjennom Sårbarhetsutvalgets beskrivelser av utfordringene.<sup>19</sup> 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).<sup>20</sup> 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, Hovedredningssentralen (Sør-Norge). Oversikten gjelder ikke rene kommunale oppdrag, bare oppdrag som har medført konkret 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

Dagens fire hovedprinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid er: ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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 ulik regional grensdragning mellom forskjellige statsetater med beredskapsoppgaver medfører styrings- og samhandlingsutfordringer.<sup>25</sup> Flernivåstyring øker i seg selv kompleksiteten. Sårbarhetsutvalget så også denne utfordringen: «Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er preget av sterkt fragmentert ansvar og organisering».<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) legger til grunn at den kommunale beredskapsplikten handler om å se samfunnsikkerhetsverdier 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.<sup>29</sup> I DSBs veileder understrekes også fylkesmennes 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.<sup>30</sup> 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 Hovedredningssentralen (Andreas Bull og Jarle Øversveen) i mai 2020.

ler. Det sterke frivillige engasjementet i redningstjenesten og beredskapsarbeidet på lokalt plan i Norge, avlaster 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Samvirkebegrepet slik vi kjenner det fra beredskapsarbeid, har to typer meningsinnhold: både som organisasjonsform og som arbeidsprinsipp.<sup>33</sup> 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 speiler 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.<sup>34</sup>

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 ut en god oversikt over dette.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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

## 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.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> 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».<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

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 også grunn til å stille spørsmål om 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.<sup>44</sup>

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 fortsat med udholdenhed og tiltaget i indsigt og kraft indtil denne dag.»<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup> Sennett analyserer samarbeid gjennom de uformelle relasjonene i en arbeidssituasjon, noe som samvirke bringer inn i redningstjeneste og beredkapsarbeid.<sup>47</sup> Dette er organisatoriske verdier som vanligvis ikke anerkjennes i et system som vektlegger effektivitet, formell struktur og profesjonalitet.<sup>48</sup> Sennetts beskrivelse av omgjengelig (*sociable*) ekspertise gir forståelse til det som skjer i samarbeidet i en samvirkessituasjon: «Sociable expertise doesn't create community in any self-conscious or ideological sense; it consists simply of good practices».<sup>49</sup>

I et beredskapssamarbeid 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 beredkapsfunn hos kommunene.

Det blir derfor et interessant 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 erkjennes at kommunen er bedre på utøverollen 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).<sup>50</sup> ROS-analyseverktøy ble utarbeidet etter tekniske og til dels byråkratiske standarder fra innføringen på 1990-tallet. Selv om risikobasert styring har blitt vanlig i det kommunale planarbeidet, sliter kommunene fremdeles med å anvende sine erfaringsbaserte handlinger inn i mønsteret for de ROS-analysene 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.<sup>51</sup> 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 menneskerettslovgivningen kan man stå overfor juridisk forankrede 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.<sup>52</sup>

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 samfunnsikkerhetsarbeid, 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.<sup>53</sup> 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 erkennelsen av at det ligger en egen nytte i å samarbeide med andre. «I dag deg, i morgen meg.»<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup>

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 uredd praktisk oppfølging, kan samvirkeorganisering utvikles som et bedre og mer allsidig alternativ enn det er i dag.<sup>56</sup>

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.»<sup>57</sup> 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 fakkelbøker 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».<sup>58</sup>

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 af folket i en bygd må lægge sig efter.<sup>59</sup>

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 Traet, og forfølge vi Sammenhængen ned til Roden, faa vi se, hvor smukt den er rundet af Folkets oprindeligste Begrep og dybeste Frø.<sup>60</sup>

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.»<sup>61</sup>

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 bedragedelige ønsker.<sup>62</sup>

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 samfunnsikkerheten 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 samfunnsikkerhet og beredskap.
- Ehrhardt, Anna. (2016). Fattigvesenets utvikling på 1800-tallet – med blick 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 Læg Reid & Lise H. Rykkja. (2014). *Organisering, samfunnsikkerhet 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. Samfunnsikkerhet*. 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.
- Nødlund, 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.
- Skiple, 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). *Hoilket 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.

# Independence, trust, and loyalty. The county governor's coordination of public and voluntary resources in crises in Norway

Tora Aasland<sup>1</sup> | Geir S. Braut<sup>1,2</sup> 

<sup>1</sup>Stavanger University Hospital, Stavanger, Norway

<sup>2</sup>Western Norway University of Applied Sciences, Bergen, Norway

## Correspondence

Tora Aasland, Stavanger University Hospital, 4011 Stavanger, Norway.

Email: [tora.aasland123@gmail.com](mailto:tora.aasland123@gmail.com) and [tora.aasland@sus.no](mailto:tora.aasland@sus.no)

## Funding information

None

## Abstract

Collaboration and communication are crucial factors in handling crises, whether the crisis is a serious landslide requiring emergency response for several days or a pandemic lasting for months. This article describes and analyses the governmental relationship with the local communities in critical situations with the COVID-19 pandemic as a case. In the Norwegian administrative organisation, the county governors have a defined role in their emergency responsibilities, including being chairpersons of the County Emergency Council (CEC). The Norwegian emergency system is organised with *samvirke* (translated to English as coordinated cooperation) as a core constituency. In this system, voluntary organisations have a formalised role in taking an active part in crisis handling. The inclusion of voluntary organisations in the CEC, as seen by the county governors, is used as a case study. The challenges of collaboration can be analysed using the terms independence, trust, and loyalty. Data are collected from governing documents and interviews with the county governors. The main factor in successful coordination is the governors' ability to support the municipalities and the local communities. They must balance between wants of independence and state control. The art of this balancing act is the topic of this article.

## KEYWORDS

central-local tension, cooperation, county governor, crisis management

## 1 | INTRODUCTION

This article describes and analyses the coordination work between central and local levels in crisis management by studying the Norwegian county governors' inclusion of voluntary organisations in the County Emergency Council (CEC) in the first months of the COVID-19 pandemic.

The Norwegian Coronavirus Commission claimed in their report released in April 2021 that voluntary resources had been important in handling the pandemic by supporting public authorities in building up control capacity, in communication with the population, and in providing social care for vulnerable people (NOU, 2021:6, p. 207, 285).

The Commission also acknowledged the coordination efforts by the county governors, but still emphasised the need for the government to clarify their expectations related to this coordination work (NOU, 2021:6, p. 209, 285).

A recent Norwegian survey, where the public and voluntary organisations were approached, shows that mobilising resources through voluntary organisations has been important in handling the first wave of the pandemic in Norway (Arnesen & Sivesind, 2021, p. 73). The survey makes it clear that voluntary organisations cooperated with the authorities on a central level to a larger degree than on a local level. The voluntary organisations more often initiated the cooperation than what was done by the authorities

(Arnesen & Sivesind, 2021, pp. 35–36). Thus, it is reasonable to assume that the local variations are considerable and that there still is unused potential. Extended knowledge about voluntary participation in contemporary emergency preparedness and crisis management seems to be of academic as well as practical interest (Mao et al., 2021).

In our study, we have analysed the relationship between voluntary and public organisations as comprehended by the county governors.

## 2 | CONTEXT

### 2.1 | Municipalities

According to law, the 356 Norwegian municipalities enjoy a high degree of self-governance within the framework set by national legislation. This tradition stems back to 1837. Accordingly, the municipalities are responsible for their own emergency plans, including plans for infection control (Ø. Larsen, 2010; Næss et al., 1987; NOU, 2000:24).

In coordination and communication work, generally, as well as in crisis management, the tradition of independence is strong. As a part of the traditional central-local tension in Norwegian society, the people do not always trust the central state and its representatives. They want to keep their independence.

The leadership imposed on the municipalities from the government, through the county governors, therefore must rely more upon “coordination” than “command and control,” which follows current trends in crisis management with leadership from above (Owen et al., 2015).

### 2.2 | Voluntary organisations

In voluntary organisations, we find another type of independence: most voluntary organisations were not established to be a part of either a central or a local public organisation. Their work is based upon their own ideology and aims. However, voluntary organisations and population-based movements are widely acknowledged as very important when establishing the structures and processes in the new Norwegian nation in the 19th century (Skirbekk & Skirbekk, 2012, p. 71). This strong position still exists. The voluntary organisations are acknowledged as stable and trustworthy collaborating parts with the authorities on local and national levels.

The Norwegian experience reported here is based on systematic and preplanned participation from voluntary organisations in emergency preparedness and crisis management. Studies from other countries tend to concentrate on volunteers as individuals, more spontaneously organising themselves for example as “disaster knowledge worker” or as “community champions,” still becoming great resources in the neighbourhoods and local communities (Mao et al., 2021; Smith et al., 2021).

### 2.3 | County governors

The Norwegian county governors have always had important coordination roles in the administrative organisation. As state representatives, appointed by the Government and reporting to several Ministries, they work for the implementation of laws and central government decisions. They supervise the municipalities, with due respect to the local judgement, and their control functions include the role as a guardian of civic rights.

In the aftermath of the Second World War, the county governors were delegated increased responsibility and power in emergency preparedness matters, especially in wartime situations (Flo, 2014, pp. 389–390). After the end of the Cold War, the county governors' emergency preparedness tasks were increasingly directed at the coordination of regional resources in protracted crises of all kinds affecting civil society. Previous research on the cooperation between sectors and actors in Norwegian emergency response systems has indicated the need for an effective coordination function (Aasland & Braut, 2019, 2020).

The chief of police usually has this role in search and rescue operations. However, in protracted and long-lasting crises, the county governor is expected to be the coordinator at the regional level. In real ongoing emergencies and training, the main meeting place for relevant actors in Norway is the CEC. There are CECs in every Norwegian county. The county governor is the chairperson and organiser of this forum.

In a recent article about governance and different types of values, Sacchetti and Catturani (2021) have developed an analytical framework working out their role in the CEC, the county governors in this framework would manage their coordination by cooperation as a mechanism in an inclusive structure. Typical values are encouraging participation and social learning and networking (Sacchetti & Catturani, 2021).

Today's 10 county governors' coordinating role in the emergency system builds on the principle of “samvirke.” “Samvirke” is often translated in English by the word coordination, but the concept has a double connotation in practice, covering both cooperation and coordination.

Their responsibility in dealing with crises is defined in a Royal decree issued June 19th, 2015 (Royal decree, 2015). In addition, they are responsible by law for implementing a broad set of means in crises, not least in connection to outbreaks of contagious diseases.

The task of the county governors is, therefore, to align efforts to achieve good collaboration. This task is both vertically and horizontally oriented in the emergency system.

### 2.4 | The intersection between voluntary and public organisations

According to the Royal decree (2015), voluntary organisations shall be invited as members of the CEC. It is necessary to underline that the county governors are not supposed to use the voluntary organisations directly. But, as voluntary organisations are part of the total emergency plans and training this relationship as members of the CEC is reasonable.

Despite this official status as a part of the Norwegian emergency response system, different studies show that voluntary organisations are

not optimally exploited in planning, handling, and evaluating emergencies (Aasland and Braut, 2018; Engen et al., 2016; Fimreite et al., 2014; Gjerde & Winsvold, 2016, 2017). The voluntary organisations have the skills, local knowledge, tools, and human resources to contribute during emergencies, but they are not necessarily asked and included.

The possible discrepancy between the governmental expectations on coordination, including the voluntary organisations and the current practice, will be investigated in this study. The presumption in this article is that the county governors, as leaders of the CECs, as well as regional coordinators and connectors between central and local levels, regard it as an aim to motivate the local communities to include the resources and competencies of the voluntary organisations in necessary handling and management of crises and emergencies, such as the COVID-19 pandemic. The governmental coordination of resources to handle contingencies concerning local communities is delegated to the county governor.

Previous studies on voluntary organisations and local authorities (municipalities) show that these local actors expect the county governors to take a strong coordination role related to activities during real incidents and emergency preparedness exercises (Aasland & Braut, 2019, 2020). These expectations are also found in recent discussions in the Norwegian Parliament (Stortinget, 2021).

In general, not much research has been done on the different roles of the county governors (Flo, 2014, p. 5). In particular, the coordinating role of the county governors in emergency preparedness is poorly analysed. In a Chinese study about interaction among the human and organisational factors regarding epidemic prevention and control, the authors recommend that the public sector deepen partnership to adopt collaborative measurements instead of separated risk responses (Fu et al., 2022).

### 3 | THEORETICAL APPROACH

The voluntary actors who are supposed to coordinate their work with public resources, expect enough independence to allow their organisational hallmarks to influence the working methods. The organisations' loyalty goes both to their own anchoring and to the process coordinated by the public authorities. Through communication based on mutual respect, trust as an earned authority is crucial for the coordinator to succeed (Aasland & Braut, 2019; Sennett, 2012). To better understand the coordination challenge, we have used the concepts of independence, trust, and loyalty for structuring the empirical material.

#### 3.1 | Wicked problems requiring multilevel responses

In this project, we have chosen to rely upon combining different theoretical perspectives. Dealing with crises is dealing with complexity. Complex challenges deserve to be approached by different theories and methods, not only in practice but also in research.

The current Corona crisis has been described as a wicked problem due to its complexity and because it has been difficult to decide what decisions are right and wrong at a given point in time (Schiefloe, 2021). It seems wise to identify forces or agencies with power related to different issues under consideration to cope with this challenge. Three main forces are included in our study of crisis handling: central government, local democracy, and voluntary participation, as described above.

#### 3.2 | Trust as the basis for coordinated cooperation

Trust may be defined in several ways. One definition is that trust is the basis of all social life, something we take for granted because it is the basis for our contact with others (Skirbekk & Grimen, 2012). Trust makes us willing to leave something valuable to another person or institution (Baier, 1986; Skirbekk, 1999). This can make us vulnerable or strong: vulnerable because there is a risk that something is lost, and strong because it is easier to make transactions.

Alternatively, trust can be understood as something one does after "rational choice" when something is in one's own interest (Coleman, 1990, p. 100). The difference between these theories lies very much in the fundamental trust, or scepticism, towards both authorities and people. An alternative theory about rationality is to bring in a social dimension and look at rationality as social: individual rationality has a dimension of humanity, also including ethical relationships (Lagerspetz, 2012).

Trust concerns relationships of reliance, for instance, organisations and people (Gjerstad et al., 2020; Sacchetti and Catturani, 2021). These relationships of reliance are described by both the term *confidence* and the term *trust*. The term *trust* is used here because it has a broader meaning than *confidence*, thereby more naturally including both persons and institutions.

#### 3.3 | Understanding coordination

To understand some of the coordination challenges and study the terms trust, loyalty, and independence as a totality, it makes sense to explore Richard Sennett's idea about the social triangle (Aasland & Braut, 2019). All coordination work relates to formal and informal relations in organisations. It can vary from a strict line of command to more freedom for the actors (Sennett, 2012). In his description of the social triangle, Sennett (2012) shows how different experiences and values work together as informal relations in a work situation, illustrated by the three sides in the social triangle: earned authority, mutual respect, and cooperation during a crisis.

According to this model, it is not sensible to study cooperation separately from respect and authority. Therefore, the theoretical base for studying cooperation must include values and relations that enlighten the road to trust. The road to trust goes through a consciousness of the loyalty and independence challenges. The social triangle model can help us to understand the importance of



independence and the basis for loyalty, thus helping to operationalise the core content of leadership based upon coordination rather than command and control (Owen et al., 2015).

In Norway, or any Nordic country, basic trust in authorities and in each other is high (Skirbekk & Grimen, 2012). This context is important to understand the discussion of the role of the county governor in Norway. Trust in institutions partly explains the high level of trust in persons in Norway and the Nordic countries. Trust in institutions has even been claimed as a prerequisite for this high level of trust on an individual basis (Grimen, 2009). Mutual trust is also internationally profiled as a core component when dealing with complex information related to understanding and handling crises related to the COVID-19 pandemic (Ahern & Loh, 2020).

The discussion about responsibility and independence between state and municipality, central and local level, becomes more difficult when the state part is not effectively coordinated (Fimreite et al., 2014).

### 3.4 | Building on previous experiences

When dealing with emergencies and crises, the need to build on previous experiences, particularly those gained locally, is widely acknowledged (Boin et al., 2017, p. 104; Cheng et al., 2021). In a case study of disaster decision-making, the authors find that it is necessary to supply the recognition-primed decision model with decision-making expertise (Crandall & Getchell-Reiter, 1993; Curning et al., 2020).

To understand how previous experiences and decisions implicate decisions and actions in ongoing crises, we may also seek support from theories on path dependence (Mahoney, 2000; Pierson, 2000). Based on this approach, we may grasp some constituencies of coordination of current crises based on previous experiences (Fasth et al., 2021). Partly, path-dependency is characterised by self-reinforcing sequences, and partly they may be regarded as reactive sequences (Mahoney, 2000). In our final analysis, we will consider the practice of the county governors related to their coordination efforts in crises on the basis of these two possible types of path-dependent sequences.

## 4 | MATERIALS AND METHODS

We have chosen a qualitative approach to explore the county governors' coordination work. The approach can provide a description of processes and special features in the collaboration between the central state, state representatives, municipalities, and voluntary organisations (Repstad, 2007). We have used analysis of documents to determine expectations from a superior policy level. The purpose of the interviews has been to clarify the current situation perceived by the county governors as leaders of the CECs and look into possible variations throughout the nation. The results from the interviews are compared with the results from the document analysis. One of the authors (Tora Aasland) was a county governor in the period

1993-2013. This earned experience and knowledge from inside the system, even though not updated regarding details concerning COVID-19, was of help when synthesising the results.

### 4.1 | Analysis of documents

The purpose of the document analysis was to clarify the expectation on coordination by the county governor from above. The purpose of the interviews was to reveal how these expectations were perceived and put into practice by the county governors.

The two main criteria for choosing documents for close reading in this study were to (a) demonstrate current expectations from a national policy perspective or (b) give clues for grasping possible formative patterns based on previous policies on the coordinating role of the county governor.

The studies of documents relevant to understanding the current status on the distribution of responsibilities and tasks related to societal safety in Norway give both a historic and an updated background for describing roles and mandates. The most relevant official documents and reports from the governmental level are those dealing with crisis coordination. These are "white papers," different reports, guidelines, and instructions from the last three decades. Regarding "white papers" to the Parliament, the documents describing current policies are used. Literature from research dealing with the roles and authority of all actors towards each other supports the analysis of these official publications.

The analysed documents are (arranged chronologically, details to be found under references):

Development program for the County Governors (Ministry of Administration, 1993)

Regional state government and local democracy (Kvaløyutvalget, 1996)

Report from an expert committee on a vulnerable society - challenges in the field of societal security and preparedness in society (NOU, 2000:24)

Report from an expert committee on state supervision towards the local communities (NOU, 2004:17)

Report from an expert committee on collaboration between national, regional and local democratic institutions (NOU, 2005:6)

Royal decree concerning the county governor's tasks related to societal safety, emergency preparedness and crisis management (Royal decree, 2015)

A description of the Norwegian total defence today (Ministry of Defence and Ministry of Justice and Public Security, 2018)

White paper to Parliament on societal security and safety in an insecure world (Meld. St. 5, 2020–2021)

Accommodation to the Parliament from the standing committee of justice on the above-mentioned white paper (Stortinget, 2021)

Guidelines from the Norwegian Government regarding the pandemic (Circular 20/1504, 2020).

The first report April 2021 from The Norwegian Coronavirus Commission (NOU, 2021:6)

All policy documents are originally published in Norwegian, none of which are translated into English. Above, the core themes of the documents are shortly described in English.

All approached documents are authentic and credible, as they are published as a part of the approved system for publication of texts from the authorities (Duedahl & Jacobsen, 2010, p. 53ff). They are accessible to everybody on the internet as well as paper-based documents. As documents presenting public policies, they claim to be representative of the normative expectations.

All the analysed documents are well known to the county governors. They are commonly used by the actors on different levels in the emergency preparedness chain to develop action plans. However, the report from the Coronavirus Commission documents deviations from the norms and statements described in the governing texts and current practice by governmental representatives on a regional level. The interviews in this study closer investigated this phenomenon.

From the analysis of the documents, it is possible to extract statements related to the government's view on the collaboration in the intersection between the national, regional, and local authorities (Yin, 2014, p. 125). These statements were subsequently used for elaborating the interview guide for the subsequent interviews.

## 4.2 | Interviews

Establishing good routines for dialogue and cooperation, especially in critical situations, is necessary to arrange meetings and communication routines. Therefore, the main question to the county governors was how the CECs performed the coordination and communication in the initial phase of the pandemic in 2020.

Semistructured interviews were performed with all ten county governors in Norway about the activities in the initial phase of the pandemic, which is the period from February to June 2020. Even if this is a small number of informants, it represents the whole universe. Nine out of ten answered by phone, one of them by e-mail. The phone interview typically lasted ½ hour. The voice was not recorded, but the interviewer made notes and wrote an abstract immediately after the interview. The informants were challenged to give facts about the participation of the voluntary organisations. It was

important to get information about the inclusion and use of voluntary organisations in the meetings of the CEC.

This study comprises what can be called the craft of public administration (Rhodes, 2015). Rhodes (2015) argues that there are two main methods in studying this craft: the best method is participant observation, but interviews with focus groups also give much knowledge. In this study, we rely upon individual interviews with the county governors. In combining and interpreting the findings from the interviews with the findings from the document analysis, we also have kept an eye on the requirements and possible biases regarding earned experience, as one of the authors knows the system very well from the inside (Yin, 2014, p. 117).

## 4.3 | Ethical and legal considerations

The documents analysed are publicly accessible and contain no information on individuals. The interviews with the county governors were based on informed consent. No personal or sensitive information was collected. The material from the interviews is not stored electronically. Therefore, it was not necessary to obtain formal approval or advice from any external agency. The project was acceptable based on the current ethical norms relating to social science (NESH, 2019).

All informants knew the interviewer (Tora Aasland), as their former colleague, and knew her experience on the topic in question. As a former county governor, the first author (Tora Aasland) could add some personal experience to the document study in the interview guide and the discussion. In the preparation of the interview guide, advice was sought from the second author (Geir S. Braut). The first author also contributed to the quality assurance of the findings because of her closeness to the studied organisations. Furthermore, the second author provided additional theoretical material for the final preparation of the text and took care of adjustments in the final discussion.

## 5 | ANALYSIS OF THE MATERIAL

### 5.1 | Findings from the document study

#### 5.1.1 | The coordination role of the county governor

Even if emergency and societal security matters are related to a specific sector nationally or on the county level, the county governors must take a wide societal perspective when dealing with them, exceeding political and administrative levels and sectors. Coordination is, therefore, necessary, and so are broad contacts with nonformal actors, such as private enterprises and voluntary organisations (Flo, 2014, p. 579). There is always a risk that the sector instructions dominate and that coordination occurs in the shadow of and subordinate to the sector responsibility (Fimreite et al., 2014).



The coordination responsibility of the county governor is formalised in the total defence concept and the Royal decree (2015). The county governor, as the leader of the CEC, is here instructed to make a regional risk and vulnerability analysis (known as a *CountyRVA* [Norwegian: *fylkesROS*]) in close cooperation with regional actors (Ministry of Defence and Ministry of Justice and Public Security, 2018).

This coordination task is unanimously acknowledged in all the superior governing and policy documents. However, it is seldom made instrumental by giving the county governor specific power to fulfil particular situations.

### 5.1.2 | Role conflict between national, regionalised, and local authorities?

There have been many reports and committees debating the role of the county government regarding the municipalities. The Norwegian municipalities all have the same mandate regardless of size, and they are quite independent with many important tasks. Some of the areas of responsibility, for instance, in the planning processes, the state has devolved to county municipality or municipalities during the last 30-40 years (NOU, 2005:6). Because the county governor is also a controller and supervisor on government decisions (laws, human rights, etc.), tensions and mistrust easily develop.

This lack of trust appears in several documents and settings. There was a peak in this discussion in the mid-1990s, for instance, in the publication *Tame the Lion* (Kvaløyutvalget, 1996). The lion symbolises the county governor, and the wish to tame the lion comes from central actors in the local and regional elected governments. They claim that there has been a big growth in all parts of the regional state administration, even if a municipality “*has a competence as good as the state.*” They explain this with a lack of trust in the local and regional elected governments (Kvaløyutvalget, 1996).

Dealing with the coronavirus challenges led to instructions from the central government, triggering a conflict between the state and the municipalities about who should decide a possible prohibition of cabin owners in the Norwegian mountains and valleys visiting their cabins. This issue was serious during the Easter vacation in 2020 because Norwegians love to go to their cabins to ski at that time of the year. The critical capacity situation in the local hospitals concluded that discussion. Part of the problem here consisted of communication challenges inside the central state.

The discussions relating to lack of trust may be regarded as one possible path in Norway's long-lasting discourse between central and local authorities.

This example illustrates the importance both for the need for coordination and of trust among the actors. The state administration spread through several different offices, and there were few good examples of dialogue and mutual respect. Therefore, some new areas of responsibility were included in 2003 to make the governmental signals towards the municipalities more uniform. The chief county medical officer, who had regional health responsibility on behalf of

the central government, became a part of the county governors' administration in 2003. This office had been a separate institution since 1912, but in cooperation with the county governor, not least in cases related to emergency preparedness at a municipal level. At the same time, the county governors got the responsibility for coordinating educational and pre-school matters at a regional level, which had belonged to the regional director of education since 1860.

The cooperation between the regional government authorities and the municipalities builds upon a long-lasting and well-established tradition. Thus, this structure became a perfect responsibility portfolio in the real case of the pandemic in 2020, where schools and kindergartens were part of the total preventive actions (Guidelines from the Norwegian Government, March 29th, 2020).

This path, where regional governmental agencies are to be coordinated by the county government, also has a long tradition in Norway. In the last 2 decades, the coordination role has even been strengthened by the inclusion of the regional, governmental representatives for the health and educational sectors in the county governor's organisation.

The county governor has always been part of the total defence concept (Norheim-Martinsen, 2019). This responsibility was vitalised after the Second World War. The idea was to mobilise the totality of resources to show strength and force and secure a defence ability all over the country (E. Larsen & Kaiser, 2016). Both the military and the civil society needed to work and plan together. The county governor was important in a coordinating role, as leader of the CEC, and as part of the regional total defence council.

To cope with these new challenges, the Ministry of Administration established in the 1990s a development program for the County Governors (Ministry of Administration, 1993). This program had adequate advice about coordination, role understanding, and leadership. However, it was not very clear how to handle civil-military cooperation after the Cold War or include the resources in the voluntary organisations. This point could explain the variation in the county governor's practice as found in the interviews. The county governors have had the freedom to develop a more local practice.

In the latest white paper from the Norwegian Government (Meld. St. 5, 2020–2021), the county governor's coordinating role is underlined, not least in the responsibility of civil support (Stortinget, 2021). The government underlines the need for fewer geographical variations and equal practice and reminds us about the learning possibilities in shared experiences. Our question will be to what extent central standards will take place and see the value in solutions and cooperation based on local conditions and local competence.

## 5.2 | Findings from interviews

### 5.2.1 | Participating in meetings

The CECs in all 10 counties had frequent meetings (all digital) in this period. Some had meetings twice a week. In the beginning, most had once a week. The meetings in the coordinating CEC were held at the

same frequency as the meetings the county governors had with the municipalities.

The voluntary organisations that usually participate in the CEC were also invited to the meetings dealing with the pandemic. Some county governors encouraged participation by inviting organisations that are not usually part of the council (Elderly people's council, "Women in Defence," business organisations).

### 5.2.2 | Use of the voluntary organisations

The voluntary organisations have very obviously been offering their help, and the county governors spoke of their competence: "*They offered help.*" The voluntary organisations supported by providing information and updating the situation, and when they were in action, they could be inspiration initiators for the population. They could help with telephone contact with children and young people and elderly and lonesome citizens.

The county governors underlined that the voluntary organisations are primary resources for the municipalities and can support the local work by providing information and carrying out different tasks. This role varies from place to place, partly according to how well known and active the voluntary organisations are. Another explanation of the variation is that the development programs and steering signals from the ministries to the county governors have not been noticeably clear in these matters. That gave room for local variations. Nevertheless, the county governors acknowledge that they can be facilitators here to a greater degree.

### 5.2.3 | Change in attitude towards voluntary organisations

Most of the county governors answered that there was no change in their view on cooperating with the voluntary organisations. However, the county governors noticed that many municipalities rediscovered the voluntary organisations as a resource and support. The voluntary organisations are able to think more proactively than counting and reporting—therefore, they are an important supplement to public services, was a common standpoint.

### 5.2.4 | Variations in the contact between the county governors and voluntary organisations

Even if there were variations in how often the municipalities asked for help and support and how many volunteers were at their disposal, the main impression was that the voluntary organisations are a useful resource in a critical situation. Some emphasise that the council learns by inviting them in: "*They ask necessary critical questions.*"

The main impression is that the county governors wish to continue to convince the local and regional emergency actors that they ought to involve the voluntary organisations in emergency

preparedness, drills, and crisis management training. They acknowledge their competence, and some point out the highly positive experience of including the voluntary organisations in the council: "*They support actively and show what they can do. They manage to see the totality, and we get a wider horizon. You get good contact with the civil society through voluntary organisations.*" They support in such a way that "*you feel secure that you can get help,*" and "*together we are stronger!*"

## 6 | DISCUSSION

### 6.1 | On the methodological approach

As the first author (Tora Aasland) in a previous period was in the position of a county governor, it was deemed necessary to invite a second author (Geir S. Braut) to carry out quality assurance of the findings and evaluate the coupling of the findings with relevant theory before finalising the discussion. Through this process, we think that reasonable efforts were made to ensure that the findings and their assessment are valid and reliable and thus as unflawed and unbiased as possible. In this connection, it is worth mentioning that the findings support and not least complement results from other international and national studies.

### 6.2 | The role of the county governor and the CEC

The county governor and CECs' responsibility before the spectre of a crisis includes an overview of local and regional resources that will be important for emergency preparedness work. This study includes voluntary organisations. "*It is crucial that there exist voluntary search and rescue organisations that are able to organise the local engagement around the country*" (Meld. St. 5, 2020–2021, p. 121).

The white paper promotes the ambitions of the same structure locally/regionally as in the central state with the division of labour and tasks, division, and cooperation for administrative advice and political decisions. There is a link to communicate and coordinate in the pandemic situation between the central state directorate (DSB) responsible for emergency matters and the responsibility to follow up with the county governors and the rest of the central state.

### 6.3 | Building common risk perceptions

Loyalty is necessary to follow up decisions and guidelines from authorities. It is not always easy for independent actors to be loyal. Nevertheless, it is worth noting that loyalty is not the same as obedience. Anyone has the right to whistle-blow about critical conditions or unethical behaviour and routines (Leer-Salvesen, 2016). To be able to handle and coordinate a difficult emergency, openness and possibilities for public discussions are necessary. Deviations from normal procedures related to political and administrative decisions may

constitute a threat to mechanisms for legal safeguarding in a democratic society (Graver, 2020). If one expects loyalty, it appears important to obey commonly accepted procedures as closely as possible, even in crises. Here, CEC can be an important meeting place.

In recent decades, it has become clearer that decisions related to dealing with emergencies and crises have to acknowledge uncertainty and complexity (Artigiani, 2005). There is a strong need for mutual validation of available information and discussions among stakeholders. Different actors may thus regard the CEC as a forum for a broader founding of decisions during emergencies. In this situation, the role of the county governor is to build “collective meaning structures” (Kruke & Olsen, 2012; Owen et al., 2015). Such structures should be supported by relevant information (Ahern & Loh, 2020). In this way, one can extract the necessary “collective advantage” that is needed to cope with wicked problems (Schiefloe, 2021).

## 6.4 | The craft of public administration

There is one conspicuous function through the history of state representatives in the counties: the county governor’s administration is municipality-related, especially in the coordination role and in roles as controller, supervisor, information base, and motivator. The core tasks of the county governors are broad and contact towards municipalities (Flo, 2014, p. 624).

The county governors have a coordination challenge regarding both the central state and the municipalities:

The county governor is an institution built on tensions, contradictions and ambivalence [...] The county governor is the state representative in the region, and at the same time, articulates the interests of the region towards the central state. The county governor shall see to it that local governments follow central instructions, but at the same time to inspire local activity and support the local self-government. The ambition is holistic, but many of the tasks are based on sectorised instructions. The county governor is both a tool for standardising - for the idea about equal rights for the citizens no matter where they live in the country, and for differentiated management - and for the ideal that state policy shall be able to respect special local conditions (Flo, 2014, p. 693)

This competence can be defined as a craft rooted in traditional public administration and acknowledge that it still has much utility. Rhodes (2015) shows the threats to this old craft, from both New Public Management and New Public Governance, and argues for a mix of skills, still giving high recognition to the craft of public administration.

The pattern of contact develops through explicit decisions and traditions. Understanding how previous decisions, traits of actions, and tradition bind up current activities need to be understood, not

least by the county governor as a leader of the CEC. It is a demanding task to coordinate national and local actions and decisions, both in general and even more in emergencies. (Cunning et al., 2020; Fu et al., 2022). It can be difficult to coordinate the state actors, and in addition, this state coordination must be compatible and coordinated with the quite independent municipalities. To have trust in each other is important. At the same time, loyalty is a concept and behaviour that is interpreted in many ways. Still, the authority requiring loyalty has to be earned. One way of doing this is by inclusive leadership of the CEC in real situations. But as real challenging crises, luckily, appear quite seldom, the establishment of earned authority through exercises should not be underestimated. Thus, it is interesting to see that the coordination function of the county governor also encompasses the duty to initiate and arrange exercises related to the need for coordination of crisis management.

## 6.5 | Tension between levels

The tension between central and local power has always been there. This path trait is very strong and may be regarded as a self-reinforcing mechanism, stimulating almost any contact between the municipalities and the county governor as a governmental representative. In most democracies, local freedom must be limited as the central state has to make some national decisions, such as lawmakers. Demands for development and living room in local societies, challenge the national standards and engage the locals in a fight for more self-determination (Malnes & Midgaard, 2017).

An important difference between central and local systems of action is the political dimension. The municipalities have political power and the government, but the coordinator on the local level, the county governor, does not have their own political mandate. The county governor is appointed, not elected, by the government. In that appointment, there naturally is delegated decision power from the government. In stressing the political dimension of decisions, especially the big municipalities and the big cities, they can consider their local political power as more “right” if it comes to a conflict.

Communication challenges between the levels occur because the communication lines are open and high pressure in an emergency. These challenges will always be in an open system when the time is short and resources are needed for more direct communication than the coordinator. Again, trust, mutual respect, and earned authority are core elements to understand what goes wrong and develop better solutions. As a regional, governmental point of joint-state force towards the local authorities, the county governor appears to be a path trait that has emerged as a reaction to alleviate the criticism, especially from the municipalities on the diverging signals that different non-coordinated central governmental agencies may send.

To understand the philosophy of cooperation, the common understanding of a task or a situation is important. “A cooperation is to hunt for a solution that seems right for everyone, a solution that is not only unknown, but also different from existing knowledge”

(Grelland et al., 2014, p. 29). It is a common experience that to be in a situation is something different from following it from a distance.

The tension between state representatives and local municipalities has been the topic in several investigations and reports. Many of them point out the authority that goes along with the role of supervision. This authority can challenge the atmosphere of dialogue, an atmosphere of trust that is necessary to succeed in, for instance, crisis cooperation (Curning et al., 2020). Developing mechanisms or routines of cooperation can be a means to build trust (NOU, 2004:17, p. 76). Routines of dialogue open the opportunity for mutual learning (NOU, 2004:17, p. 122).

## 6.6 | Meeting places and routines for information

There will always be a need for meeting places and routines for information. At the central level, we find that:

the crisis council in central Government has had frequent meetings (during the pandemic's first phase) with extended participation. Several strategic and operational decisions in handling the crisis have been done at the governmental level [...] The health administrative experts have given advice that has been crucial in almost every decision, but it has been the government's responsibility to make decisions after total consideration. Ordinary systems for handling and processes have been followed, but it has been necessary with shorter time limits (Meld. St. 5, 2020–2021, p. 7)

The shorter time limits might have been a problem for a matching set at the regional level. The county governors probably did not have enough resources to follow up on the tighter time limits and get all the information they needed in time.

The DSB (The Norwegian Directorate for Civil Protection) has arranged coordinating conferences [Norwegian: *samvirkekonferanser*], and utilising situation reports tried to get the total picture from municipalities and county governors (Meld. St. 5, 2020–2021, p. 47).

The county governors have supported and supervised the municipalities at a local and regional level, among other matters in health laws and the municipalities' duty of emergency responsibility. They also performed supervisory work to interpret the rules of quarantine (Meld. St. 5, 2020–2021, p. 48).

The guidelines from the Norwegian Government stated: "*National and local infection control measures shall work together*" (Guidelines from the Norwegian Government, March 29th, 2020). This document is the main order that sets a positive and optimistic tone as to cooperation.

## 6.7 | The role of the voluntary organisations

Voluntary organisations are important social factors in most local communities. Interestingly, the government is concerned about

scattered populations and thereby longer distances, such as voluntary support. "*It is crucial that there are voluntary search and rescue organisations that can organise the local engagement throughout the country*" (Meld. St. 5, 2020–2021, p. 121). The government considers them part of Norway's basic emergency preparedness system and names them "the support beam". In the interviews with the county governors, they strongly confirm this attitude, and there are many good arguments for including the voluntary organisations even more.

After one year of pandemic experiences, we have seen that voluntary organisations, to a varying degree, have participated in local (municipal) activities aiming at prevention of and dealing with the spread of COVID-19 (Aasland & Braut, 2020). They have supported local authorities with increasing testing capacity, communication with subgroups of the population, and giving practical aid and social support to persons in quarantine and isolation.

The interviews indicate a great variation among the county governors related to their cooperation with voluntary organisations in general and in the handling of COVID-19. These findings reveal a need for clarifying the role of the county governor and the CEC as coordinators in the intersection between the central government, different local authorities, and voluntary organisations. Such coordinating functions should be trained through regular exercises. As there is no direct line of command or governance between the central government and the municipalities, this role appears to be important to secure a uniform response on regional and local levels from the multitude of public and voluntary actors participating in handling a crisis.

## 6.8 | Seeing the totality

Again, the county governor's coordination depends on accepting and respecting the total regional situation, not the sector instructions alone. It is important to avoid fault lines and manage cooperation vertically (between different levels in the same structure) and horizontally (Boin et al., 2017). Moreover, it is important to have the ability to improvise, keep a virtual role system, wisdom as an attitude to values and characteristics, and respectful cooperation and trust (Weick, 1993). It is necessary to set up systems based on trust and mutual respect to perform the best possible cooperation processes in crises with actors from systems with a different logic and encourage inclusion and common exercises not already present. This means one approach to building the collaborative advantage that is desirable when dealing with wicked problems (Schieffloe, 2021). Long-lasting obligations are built up through regular participation in the CEC. Learning to know each other this way appears to be an important mechanism, perhaps even more important than implementing fixed plans. Fasth et al. (2021) point at the need to balance structure and flexibility in planning for emergency preparedness on a local level. Cooperation through the CEC can be regarded as a means to strengthen this balance.

The description of the processes comprises values such as *independence*, especially for the municipalities and the voluntary

organisations; *trust*, all actors' trust in each other; and *loyalty* towards the main actions from the central government. The material consists of information gained from two types of approaches: document study and interviews.

It is a saying that the Norwegian county governor institution is a bold construction. It is thrilling to look into the history, with all its tensions and challenges, noting how this institution can balance different actors to establish a common understanding of a pandemic. Thus, this construction may pull the governmental leadership in crisis beyond command and control (Owen et al., 2015), following the municipal political and administrative leaders responsible for their local population to handle the challenges in the different local communities.

## 7 | CONCLUSION: THE ART OF BALANCE

It is necessary to have good governance and good collaboration to succeed in risk management. Following Aven and Renn (2010), the principles for good governance are openness, participation, accountability, effectiveness, coherence, proportionality, and subsidiarity. These principles are in harmony with the recommendations discussed above.

The formal Norwegian requirement related to coordinated cooperation ("samvirke") in emergency preparedness and response underpins the need for a well-defined role as a conductor able to influence both public and voluntary actors. In this effort, the two core paths to be mastered by the county governors are balancing the central-local tension when exerting public power and fine-tuning the often somewhat diverging signals from central agencies toward the local authorities and voluntary resources.

The main success factor in good coordination, especially in emergencies, is to have a coordinator who can support the municipalities and be a trustworthy controller and supervisor on behalf of the state. To build trust in the coordination of voluntary organisations and local municipalities that want to be independent, and a central state that wants to be controlling, is a challenge. It requires mutual loyalty among the participating actors and a sense of the art of balance by the county governors.

### DATA AVAILABILITY STATEMENT

Research data are not shared.

### ORCID

Geir S. Braut  <https://orcid.org/0000-0002-3337-4792>

### REFERENCES

- Aasland, T., & Braut, G. S. (2018). Ressursene som finner hverandre: Samvirke-lokal arbeidsform eller sentralt styringsprinsipp? *Heimen*, 55(2), 141-160.
- Aasland, T., & Braut, G. S. (2019). Cooperation in Norwegian search and rescue services as seen by voluntary organizations. *International Public Management Review*, 19(2), 7-25. <https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/354>
- Aasland, T., & Braut, G. S. (2020). Lokale frivillige: Mer nyttig enn sentrale profesjonelle? Frivillige organisasjoners samvirke i lokalt beredskapsarbeid. *Heimen*, 57(4), 317-332. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1894-3195-2020-04-05>
- Ahern, S., & Loh, E. (2020). Leadership during the COVID-19 pandemic: Building and sustaining trust in times of uncertainty. *BMJ Leader*, 96, 519-521. <https://doi.org/10.1136/leader-2020-000271>
- Arnesen, D., & Sivesind, K. H. (2021). *Frivillighet og koronakrisen. Befolkningens frivillige innsats og frivillige organisasjoners rolle, aktiviteter og økonomi under koronakrisen i Norge* (Rapport 2021:2). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Artigiani, R. (2005). Leadership and uncertainty: Complexity and the lessons of history. *Futures*, 37, 585-603.
- Aven, T., & Renn, O. (2010). *Risk management and governance*. Springer-Verlag.
- Baier, A. (1986). Trust and antitrust. *Ethics*, 96(2), 231-260.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Cheng, Y., Funkhouser, S., Raabe, T., & Cross, R. (2021). Examining organization-public relationships in crises: A thematic meta-analysis of updated literature from 1997 to 2019. *J. Contingencies Crisis Manag.* <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12370>
- Circular 20/1504. (2020). *Veileder til kommunene om lokale karanteneregler eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19*.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Crandall, B., & Getchell-Reiter, K. (1993). Critical decision method: A technique for eliciting concrete assessment indicators from the intuition of NICU nurses. *Advances in Nursing Science*, 16(1), 42-51.
- Curning, S., Brooks, B., & Owen, C. (2020). A case study of disaster decision-making in the presence of anomalies and absence of recognition. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 28, 110-121. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12290>
- Duedahl, P., & Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Syddansk Universitetsforlag.
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnsikkerhet*. Cappelen Damm Akademisk.
- Fasth, J., Elliot, V., & Styhre, A. (2021). Crisis management as practice in small- and medium-sized enterprises during the first period of COVID-19. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12371>
- Fimreite, A. L., Lægneid, P., & Rykkja, L. H. (2014). Utfordringer og implikasjoner. In (Eds.) Fimreite, A. L., Lægneid, P. & Rykkja, L. H., *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering* (2nd ed.). Universitetsforlaget.
- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Fagbokforlaget.
- Fu, L., Wang, X., Deng, S., Cao, S., & Zhao, H. (2022). Interactions among the human and organizational factors within the public sector regarding epidemic prevention and control. *Risk Analysis*. <https://doi.org/10.1111/risa.13874>
- Gjerde, S., & Winsvold, M. S. (2016). *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt* (Rapport 2016:4). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gjerde, S., & Winsvold, M. S. (2017). *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene* (Rapport 2017:5). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gjerstad, B., Nødland, S. I., & Teig, I. L. (2020). Trust building in a Norwegian municipal acute ward. *Journal of health organization and management*, 34(6), 673-685.
- Graver, H. P. (2020). *Pandemi og unntakstilstand—Hva COVID-19 sier om den norske rettsstaten*. Dreyers forlag.



- Grelland, H., Eide, S. B., Kristiansen, A., Sævareid, H. I., & Aasland, D. (2014). Samarbeidets filosofi. Gyldendal Akademisk.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit?*. Universitetsforlaget.
- Guidelines from the Norwegian Government regarding the pandemic March 29, 2020. (2020).
- Kruke, B. I., & Olsen, O. E. (2012). Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies. *Disaster*, 36(2), 212-232.
- Kvaløytvalget. (1996). "Tem Løven" Regional statsforvaltning og lokalt folkestyre. Kommuneforlaget.
- Lagerspetz, O. (2012). Tillit og samfunn. In (Eds.) Skirbekk, H. & Grimen, H., *Tillit i Norge*. Res Publica.
- Larsen, Ø. (2010). Sunnhetsloven—Mer enn en helselov? *Michael*, 7(Suppl 8), 11-49.
- Larsen, E., & Kaiser, J. H. (2016). *Den kalde krigen og Vestfold*. SE-Forlag.
- Leer-Salvesen, P. (2016). Lojaltett og ytringsfrihet. In (Eds.) Leer-Salvesen, P. & Mesel, T., *Moralske borgere: Refleksjoner over etikk og samfunn*. Portal Forlag.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Malnes, R., & Midgaard, K. (2017). *Politisk filosofi*. Universitetsforlaget.
- Mao, G., Fernandes-Jesus, M., Ntontis, E., & Drury, J. (2021). What have we learned about COVID-19 volunteering in the UK? A rapid review of the literature. *BMC Public Health*, 21, 1470. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-11390-8>
- Meld. St. 5. (2020-2021). *Samfunnsikkerhet i en usikker verden*.
- Ministry of Administration. (1993). *Utviklingsprogram for fylkesmannsambetet*. The Government.
- Ministry of Defence and Ministry of Justice and Public Security. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av Totalforsvaret i dag*. The Government.
- Næss, H. E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H., & Danielsen, R. (1987). *Folkestyre i bygd og by Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget.
- NESH. (2019). *Guidelines for research ethics in the social sciences, humanities, law and theology*. <https://www.forskningsetikk.no/en/guidelines/social-sciences-humanities-law-and-theology/guidelines-for-research-ethics-in-the-social-sciences-humanities-law-and-theology/>
- Norheim-Martinsen, P. M., (Ed.). (2019). *Det nye totalforsvaret*. Gyldendal.
- NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn—Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2004:17. *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2005:6. *Samspill og tillit. Lokaldemokratikommisjonens innstilling*. Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2021:6. *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Owen, C., Scott, C., Adams, R., & Parsons, D. (2015). Leadership in crisis: Developing beyond command and control. *Australian Journal of Emergency Management*, 30(3), 15-19.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94, 251-264.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlaget.
- Rhodes, R. A. W. (2015). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76, 638-647. <https://doi.org/10.1111/puar.12504>
- Royal decree. (2015). *Instruks fastsatt ved kgl. res. av 19. Juni 2015 for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnsikkerhet, beredskap og krisehåndtering*.
- Sacchetti, S., & Catturani, I. (2021). Governance and different types of value: A framework for analysis. *Journal of Co-operative Organization and Management*, 9, 100133. <https://doi.org/10.1016/j.jcom.2021.100133>
- Schiefloe, P. M. (2021). The Corona crisis: A wicked problem. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49, 5-8.
- Sennett, R. (2012). *Together: The rituals, pleasures and politics of cooperation*. Penguin Books.
- Skirbekk, S. (1999). *Ideologi, myte og tro ved slutten av et århundre*. TANO Aschehoug.
- Skirbekk, H. & Grimen, H., (Eds.). (2012). *Tillit i Norge*. Res Publica.
- Skirbekk, H., & Skirbekk, G. (2012). Tillit og mistillit. Norge og Sicilia. In (Eds.) Skirbekk, H. & Grimen, H., *Tillit i Norge*. Res Publica.
- Smith, W. R., Robertson, B. W., Stephens, K. K., & Murthy, D. (2021). A different type of disaster response digital volunteer: Looking behind the scenes to reveal coordinating actions of disaster knowledge workers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 29, 116-130. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12352>
- Stortinget. (2021). *Innst. 275 S (2020-2021). Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen (Meld. St. 5 (2020-2021))*.
- Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organisations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38, 628-652.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). SAGE Publications.

How to cite this article: Aasland, T., Braut, G. S. (2022). Independence, trust, and loyalty. The county governor's coordination of public and voluntary resources in crises in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1-11. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12399>

«Det hele artet seg jo så helt annerledes enn man hadde tenkt seg»  
Samvirket mellom frivillig og offentlig beredskap i krisetider

«Everything turned out to become otherwise than we thought»  
Cooperation between voluntary resources and public emergency  
preparedness during societal crises

Tora Aasland, seniorrådgivar  
Stavanger universitetssjukehus  
toraaasland123@gmail.com

Geir Sverre Braut, professor  
Høgskulen på Vestlandet og Stavanger universitetssjukehus  
gsb@sus.no

Ine Fintland, førstearkivar  
Arkivverket, Statsarkivet i Stavanger  
inefin@arkivverket.no

Denne artikkelen er enda ikke publisert, og ikke tilgjengelig i USPS.

Fortellingar om krig

Narratives on war

Ine Fintland, førstearkivar

Arkivverket, Statsarkivet i Stavanger

[inefin@arkivverket.no](mailto:inefin@arkivverket.no)

Tora Aasland, seniorrådgivar

Stavanger universitetssjukehus

[toraaasland123@gmail.com](mailto:toraasland123@gmail.com)

Geir Sverre Braut, professor

Høgskulen på Vestlandet og Stavanger universitetssjukehus

[gsb@sus.no](mailto:gsb@sus.no)

Denne artikkelen er enda ikke publisert, og ikke tilgjengelig i USPS.