

STEINAR GJERDE OG MARTE WINSVOLD

Frivillige organisasjoner i søk og redning

Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene

Steinar Gjerde og Marte Winsvold

Frivillige organisasjoner i søk og redning

Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2017

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2017
Rapport 2017:5

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
Co/Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.sivilsamfunn.no

ISBN (print): 978-82-7763-559-0
ISBN (online): 978-82-7763-560-6

ISSN (print): 1891-2168
ISSN (online): 1891-2176

Notatet er finansiert av Justisdepartementet gjennom prosjektet *Samspill mellom offentlige etater og frivillighet i beredskaps- og redningstjenesten*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor er et samarbeidsprosjekt mellom Uni Research Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.

Innhold

Innhold	5
Introduksjon	7
Redningsaksjoner 2010–2016	9
1.1 Oversikt over alle søk- og redningsaksjoner til lands	10
1.2 Oversikt over frivillige organisasjoners innsats i søk- og redningsaksjoner til lands	15
Oppsummering – omfang	19
Rekruttering og mobilisering	21
2.1 Deltakelse i, kjennskap til og rekrutteringsgrunnlag for frivillige beredskapsorganisasjoner	21
Datagrunnlag	21
Medlemsskap	22
Kjennskap	22
Deltakelse i redningsaksjoner	24
Rekrutteringsgrunnlag	25
Arbeidsdeling mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter	28
2.2 Rekruttering og medlemskap – casestudie i tre kommuner	28
Data	29
Rekrutteringsbildet for de frivillige beredskapsorganisasjonene i 2016	29
Beholde medlemmer over tid	30
Motivasjonsfremmende faktorer	32
Identitet og interesse	32
Læring og kompetanse	33
Godt lederskap	33
Motivasjonshemmende faktorer	34
Stress og overbelastning	34
Det spesialiserte arbeidslivet	35
Familieliv og forventinger om deltakelse	36
Feilaktig ressursbruk	36
Høye kompetansekrav	37

Tilbakekoplingsmekanismer i SAR-arbeidet blant de frivillige ..	38
Oppsummering – rekruttering	38
Samspill mellom frivillige og kommuner	41
3.2 Kommunens rolle i beredskapsarbeidet	42
Kommunens beredskapsplikt	42
Innoverskuende beredskapsarbeid	43
Utoverskuende beredskapsarbeid	45
Fra planverk til økt beredskapssevne – analyse av beredskapsarbeidet i to norske kommuner	45
Likheter og forskjeller i kommunalt beredskapsarbeidet i Bergen og Odda	47
Store kommuner og små kommuner i beredskapsarbeidet	49
Bergen	49
Odda	52
Kommunereformen – hvordan vil den påvirke kommunenes beredskapsarbeid?	54
Øvelser i beredskapsarbeidet	55
Skrivebordsøvelser	56
Funksjonelle øvelser	57
Storskalaøvelser	57
Øvelser som redskap: Nyttig verktøy, men krever planlegging	57
3.3 Nærpolitireformen	59
Oppsummering – samspill	61
Litteratur	63
Sammendrag	65

Introduksjon

Norsk redningstjenestes oppdrag er å yte akutt innsats for å redde mennesker i fare. Redningstjenesten er organisert som et samvirke mellom offentlige etater, private selskaper og frivillige hjelpeorganisasjoner, og innsatsen fra frivillige organisasjoner er helt sentral i redningstjenestens arbeid. De frivillige finnes rundt omkring i lokalsamfunnene over hele landet og er de primære mannskaper som benyttes ved søksaksjoner. I mange tilfeller er det også de frivillige som har mulighet til å stille mannskaper på kortest varsel. Frivillige legger ned mellom to og tre millioner timer frivillig innsats per år i redningstjenesten (Justis- og politidepartementet 2002:9).

Til tross for de frivilliges sentrale rolle har man lite presis kunnskap om deres innsats. En studie gjennomført av Senter for forskning på frivillig sektor undersøkte hvordan frivillige samarbeidet med politiet i to politidistrikter, Oslo og Hordaland (Gjerde og Winsvold 2016). Studien fant at samarbeidet alt i alt fungerte godt, men at de frivillige organisasjonene var noe mer fornøyd med samarbeidet med politiet ved mobilisering og under søk, enn etter og mellom søk. Organisasjonene etterlyste blant annet flere samøvelser, der de fikk øvet sammen med alle relevante aktører. Videre viste undersøkelsen at selv om man i dag hadde en god rekruttering til frivillige organisasjoner både i Oslo og Hordaland, var man bekymret for fremtidig rekruttering. Dette blant annet fordi man så en tendens til synkende oppmøte ved hendelser, og til at en har kjerne av frivillige tok en stadig større del av belastningen. Organisasjonene var også bekymret for konsekvensene av et endret deltakelses- og motivasjonsmønster blant frivillige. Et mer restriktivt arbeidsliv, større forventning til personlig utbytte av deltakelsen og økte kompetansekrav ble trukket frem som mulige årsaker til rekrutterings- og oppmøtesvikt.

Disse to problemstillingene, rekrutteringsutfordringer og ønsket om tettere samarbeid med relevante aktører utenom hendelser, danner bakkeppet for undersøkelsen som presenteres i denne rapporten. I tillegg har vi i rapporten fremskaffet data om det totale volumet av frivillige organisasjoners innsats de siste sju år. Rapporten belyser frivillige organisasjoners deltakelse i søk- og redningsaksjoner til lands, fra tre forskjellige vinkler. For det første gis en

oversikt over frivillige organisasjoners innsats i søk- og redningsaksjoner i årene 2010 til 2016 (Kapittel 1). Data for denne kartleggingen er hentet fra Hovedredningssentralens register for søk- og redningsaksjoner. For det andre undersøkes potensialet for rekruttering til beredskapsorganisasjonene. Her ser vi først på befolkningens kjennskap og holdning til redningsarbeid, samt deres motivasjon for å delta i arbeid (Kapittel 2.1). Data for denne analysen er hentet fra en undersøkelse i et representativt utvalg av befolkningen, det såkalte frivillighetspanelet. Deretter analyseres hvilke utfordringer organisasjonene selv opplever de står overfor i rekruttering av nye medlemmer og mobilisering av eksisterende medlemmer (Kapittel 2.2). Denne analysen gjøres med utgangspunkt i casestudier i tre kommuner. For det tredje belyser rapporten samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og kommuneadministrasjonen (Kapittel 3). Relasjonen mellom frivillige og kommunen er viktig fordi kommunen har ansvaret for beredskapsplanleggingen lokalt, og fordi de er en viktig aktør blant annet når det gjelder øvelser og kommunikasjon om beredskapsevne. Dette er arbeid de frivillige organisasjonene har uttrykt ønske om å være en tettere del av. Data for denne analysen er hentet fra casestudier i to kommuner.

Kapittel 1

Redningsaksjoner 2010–2016

Søk- og redningsaksjoner, eller SAR-aksjoner (*Search and Rescue*), er en samlebetegnelse på de oppdrag som redningstjenesten utfører når personer har blitt borte eller er i umiddelbar fare og må reddes. Hovedredningssentralene leder og koordinerer alle typer redningsaksjoner (land-, sjø- og luftredningstjeneste). Dette skjer enten direkte fra Hovedredningssentralen Nord-Norge eller Hovedredningssentralen Sør-Norge, eller fra lokale redningssentraler (LRS). Alle sjøbaserte aksjoner koordineres fra Hovedredningssentralene, mens landbaserte aksjoner som oftest koordineres fra en lokal redningssentral.

Den enkelte LRS utfører sin virksomhet fra det aktuelle politidistriktet, normalt fra politidistriktets operasjonssentral. Den lokale redningssentralen består av en lokal redningsledelse sammensatt av de viktigste samvirkepartnerne innen landredning, med politimesteren som leder. Innsatsleder er politidistriktets øverste leder på taktisk nivå i hendelser som krever koordinert ledelse, og vedkommende har ordremyndighet over en innsatsstyrke ved en konkret aksjon eller operasjon. Dersom Hovedredningssentralen har godkjent bruk av frivillige ved en hendelse, kontaktes de frivillige organisasjonene av den lokale redningssentralen (LRS). Organisasjonene stiller med mannskap, kompetanse og materiell ved store ulykker, kriser eller ved SAR-opdrag. I et SAR-opdrag organiserer innsatsleder en kommandosentral (KO) ved hendelsesstedet. Her koordineres innsatsen til politiet og de frivillige organisasjonene som har mannskap ute i felt.

Hovedredningssentralen fører en løpende logg over alle redningsaksjoner. I denne loggen registreres hvert enkelt søk med en rekke opplysninger som tid og sted for hendelsen, hendelsestype og hvem redningsaksjonene er rettet mot, samt hvilke frivillige organisasjoner som eventuelt har vært utkalt i forbindelse med søket.

Hovedredningssentralen har gitt oss tilgang til å gjøre uttrekk fra dette registeret over loggførte hendelser, og vi har gjort uttrekk av landbaserte redningsaksjoner gjennomført i årene 2010–2016. I denne perioden ble det registrert 23.506 redningsaksjoner til lands, hvilket utgjør noe over 3.000

aksjoner per år. Fordi det er HRS som godkjenner bruk av frivillige i redningsaksjoner, må alle aksjoner rapporteres inn til HRS, og dette sikrer at samtlige aksjoner faktisk blir registrert. Loggføringssystemet inneholder altså en komplett oversikt over alle redningsaksjoner i disse årene.

Hvilke opplysninger som er blitt registrert for hver hendelse varierer en god del, og vi har begrenset analysen til de opplysningene som har blitt registrert helt eller nokså gjennomgående. Dette er opplysninger om tidspunkt, lokalisering, hvilke organisasjoner som har vært utkalt, hendelsestype og objekt det søkes etter. Ifølge de ansvarlige ved Hovedredningssentralen er kvaliteten på registreringene blitt noe bedre de siste årene. Det betyr at registreringen muligens er mindre enhetlig for redningsaksjonene som ble registrert i 2010 enn for aksjonene registrert i 2016, men alt i alt skal det være nokså god kvalitet på registeret for hele denne perioden.

I vår undersøkelse er fokus rettet mot de frivilliges innsats, og dermed er det deres deltakelse vi først og fremst er ute etter å beskrive. I det følgende vil vi imidlertid først presentere en oversikt over alle redningsaksjoner og utviklingen i søksomfanget i årene 2010 til 2016. Dette for å gi et bilde av det totale volumet av redningstjenestens arbeid. Med dette som bakteppe vil vi dernest gi en oversikt over de ulike frivillige organisasjonenes innsats i søk- og redningsaksjoner i den samme perioden. Kartleggingen gjelder bare landsøk. De frivillige organisasjonene som deltar i søk til sjøs, Røde Kors sin båtjeneste og den frivillige delen av Redningsselskapet, er dermed ikke representert i statistikken. For en (begrenset) oversikt over disse to organisasjonenes innsats i redningsaksjoner, se Gjerde og Winsvold (2016).

1.1 Oversikt over alle søk- og redningsaksjoner til lands

I 2016 ble det registrert gjennomført 3698 søk etter savnet til lands i Norge. Dette er ny rekord for antall registrerte søk. Som vi ser av tabell 1.1 har antallet registrerte søk økt nokså jevnt og trutt siden 2010:

Tabell 1.1 Antall søk etter savnet til lands.

År	Antall søk	Prosentvis økning fra forrige år
2010	3024	
2011	3095	2,3
2012	3286	6,2
2013	3304	0,5
2014	3554	7,6
2014	3545	-0,1
2016	3698	4,3
Totalt	23506	22,3

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Hva økningen skyldes gir ikke disse tallene noe svar på. Ifølge ansvarlige ved Hovedredningssentralen er hendelser registrert gjennomgående i alle disse årene, så økningen er reell og ikke et resultat av endret registreringspraksis. Det virker imidlertid rimelig å tro at det ikke er flere hendelser enn tidligere, men at søk settes raskere i gang – altså at det er endret redningspraksis.

Det er store variasjoner mellom landsdeler når det gjelder antallet aksjoner som er gjennomført. Tabell 1.2 viser antall aksjoner i hele perioden 2010–2016 fordelt på fylke og politidistrikt.

Tabell 1.2. Antall og andel aksjoner til lands per fylke i perioden 2010–2016.

Landsdel	Fylke	Antall aksjoner	Prosentandel av totalt antall aksjoner	Prosentandel av befolkning	Aksjonsratio
Øst	Østfold	1481	6,3	5,7	1,11
	Akershus	856	3,6	11,4	0,32
	Oslo	444	1,9	12,5	0,15
	Hedemark	605	2,6	3,9	0,67
	Oppland	750	3,2	3,8	0,84
	Buskerud	1011	4,3	5,4	0,83
	Vestfold	720	3,1	4,8	0,65
Sør	Telemark	806	3,4	3,4	1,00
	Aust-Agder	403	1,7	2,3	0,74
	Vest-Agder	577	2,5	3,5	0,71
Vest	Rogaland	1860	7,9	9,1	0,87
	Hordaland	1467	6,2	10,0	0,62
	Sogn og Fjordane	1286	5,5	2,2	2,50
	Møre og Romsdal	1096	4,7	5,2	0,90
Midt	Sør-Trøndelag	1756	7,5	6,1	1,23
	Nord-Trøndelag	708	3,0	2,7	1,11
Nord	Nordland	3510	14,9	4,8	3,10
	Troms	1209	5,1	3,2	1,59
	Finnmark	1667	7,1	1,5	4,73
	<i>Fylke ikke registrert</i>	1294	5,5		
Hele Norge	Alle fylker	23506	100	100	

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Vi ser av tabell 1.2 at noen fylker har relativt sett flere aksjoner per innbygger enn andre. Spesielt skiller de nordligste fylkene seg ut med en stor andel aksjoner. Med unntak av Østfold, som også har en relativt større andel leteaksjoner enn befolkningen skulle tilsi, går det et skille ved Trøndelagsfylkene: Fra Sør-Trøndelag og nordover er det relativt flere søk per innbygger enn sør for Trøndelag, og Nordland og Finnmark skiller seg spesielt

ut. Dette medfører nødvendigvis en ekstra belastning på redningstjenesten i disse fylkene, både på de offentlige og på de frivillige. Fylker som Akershus, Oslo og Hordaland skiller seg ut andre veien. Dette skyldes mest sannsynlig et urbant bosettingsmønster i disse fylkene.

I tabell 1.3 vises antall og prosentandel aksjoner per politidistrikt, for hele perioden. Det samme mønsteret går igjen her: Belastningen er størst i de nordligste politidistriktene.

Tabell 1.3. Antall og andel aksjoner til lands per politidistrikt i perioden 2010–2016. Gamle politidistrikt.

Politidistrikt	Antall aksjoner	Prosentandel aksjoner
Agder	879	3,7
Asker og Bærum	237	1,0
Follo	471	2,0
Gudbrandsdal	432	1,8
Haugaland og Sunnhordland	799	3,4
Hedmark	606	2,6
Helgeland	568	2,4
Hordaland	1316	5,6
Midtre Hålogaland	1086	4,6
Nord-Trøndelag	766	3,3
Nordmøre og Romsdal	596	2,5
Nordre Buskerud	566	2,4
Oslo	446	1,9
Rogaland	1336	5,7
Romerike	311	1,3
Salten	2031	8,6
Sogn og Fjordane	1273	5,4
Sunnmøre	481	2,0
Svalbard	7	0,0
Søndre Buskerud	529	2,3
Sør-Trøndelag	1714	7,3
Telemark	808	3,4
Troms	1021	4,3
Vestfinnmark	1086	4,6
Vestfold	662	2,8
Vestoppland	291	1,2
Østfinnmark	581	2,5
Østfold	1314	5,6
Politidistrikt ikke registrert	1293	5,4
Total	23506	100,0

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Aksjonene er heller ikke likt fordelt over året. Tabell 1.4 under viser at det er flest aksjoner i mars, antakelig på grunn av påsken, og i feriemånedene juli og august. Færrest aksjoner er det i november, desember og januar. Dette er kanskje måneder flere holder seg inne. At søkehyppheten er høyest i disse

månedene har også konsekvenser for de frivillige organisasjonene, som dermed må stille med ressurser i ferien.

Tabell 1.4. Antall og prosentandel aksjoner til lands i perioden 2010–2016.

Måned	Antall	Prosentandel
Januar	1656	7,0
Februar	1803	7,7
Mars	2201	9,4
April	1988	8,5
Mai	1838	7,8
Juni	1828	7,8
Juli	2491	10,6
August	2411	10,3
September	2168	9,2
Oktober	1879	8,0
November	1551	6,6
Desember	1692	7,2
Total	23506	100,0

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Samtlige aksjoner er kodet for hendelsestype. Oversikten over hendelsestyper er oppgitt i tabell 1.5. Alle hendelsestyper som det er færre enn 10 av for hele perioden er kodet som «Andre». Dette gjelder blant annet hendelsestypene «atomulykke», «farlig gods», «drivende objekt» og «kapping».

Tabell 1.5. Hendelsestype. Antall og prosentandel søk til lands i perioden 2010–2016.

Hendelsestype	Antall	Prosentandel
Savnet person	8694	37,0
Luftambulanse	7755	33,0
Assistanse person	4168	17,7
Nødpeilesender - PLB	668	2,8
Drukning - Kantring	529	2,3
Skred - Ras	415	1,8
Nødsignaler - pyro - lys - andre	352	1,5
Alpinulykke - fjell - bre - grotte	262	1,1
Transportulykke - vei	199	0,8
Udefinert - LAND	173	0,7
Skogbrann	155	0,7
Industriulykke	42	0,2
Naturkatastrofe - flom - storm - orkan	37	0,2
Andre	28	0,1
Transportulykke - jernbane	16	0,1
Bombe- eller terrortrussel	13	0,1
Total	23506	100,0

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Den vanligste hendelsestypen er, som vi ser, «savnet person», dernest «luftambulans», som oftest handler om sykefrakt. Hver hendelse kan bare kategoriseres som én hendelsestype. I praksis er kategoriene ikke alltid tydelig avgrenset mot hverandre, og den som har loggført har måttet gjøre et valg. For eksempel kan alpinulykke i noen tilfeller kategoriseres som savnet person, og i kategorien savnet person finnes det flere hendelser som kanskje kunne ha blitt kategorisert som alpinulykke.

«Objektet» redningsarbeidet er rettet mot, registreres også. Denne rubrikken inneholder mange ulike kategorier. Det finnes en såkalt «Mønsterplan for LRS», og her er det en liste for ulike «objekt» som kan registreres.

I tabell 1.6 er de vanligste objektene det iverksettes aksjoner for, angitt. Kategorier der det er registrert færre enn ti søk er lagt inn i kategorien «andre». Dette gjelder blant annet der objektet er «kiting», «bre», «forurensning», «grotte» og «hotell».

Tabell 1.6. Objekt for redningsaksjon. Antall og prosentandel søk til lands i perioden 2010–2016.

Objekt	Antall	Prosentandel
Tur/Fritid	6438	27,4
Pasient	3725	15,8
Psykisk tilfelle	2792	11,9
Suicidal	1761	7,5
Andre	1717	7,3
Sykdom	1511	6,4
Skiløper	1030	4,4
Ikke registrert	755	3,2
Bil	749	3,2
Skade	540	2,3
Senil demens	490	2,1
Snøskred	245	1
Jeger	210	0,9
Snøscooter	207	0,9
Fødsel	195	0,8
Overflytting	183	0,8
Sport	153	0,7
Pyroteknisk	150	0,6
Lys	112	0,5
Jordras	64	0,3
Vogn tog	64	0,3
Ferskvannsfiske	62	0,3
ATV	45	0,2
Buss	43	0,2
Vind, nedbør, flo	34	0,1
Bedrift farlig stoff	30	0,1
Fjell	24	0,1
Tog	13	0,1
Bedrift konvensjonell	12	0,1
Totalt	23501	100,0

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Tabell 1.6 viser at det objektet det letes hyppigst etter er folk som har vært på tur eller driver med fritidsaktiviteter. Registreringene i HRS' register viser at dette typisk er folk som har gått seg bort i fjellet eller har skadet seg. Kategorien «pasient», som er nest størst, inkluderer både pasienttransport for eksempel med luftambulans og pasienter som har forsvunnet fra institusjon, for eksempel demente eldre. En del av disse registreres imidlertid isteden i kategorien «senil demens». De neste kategoriene er henholdsvis «psykisk tilfelle» og «suicidal». Disse to kategoriene vil også kunne gå over i hverandre. Kodingspraksisen for objekter er ikke helt enhetlig, men volumet på de ulike objekt-typene avtegner seg likevel nokså tydelig.

1.2 Oversikt over frivillige organisasjoners innsats i søk- og redningsaksjoner til lands

De frivillige organisasjonenes innsats er viktig i redningsarbeidet, og de kalles ut nokså jevnlig. Det finnes mange organisasjoner, og de fleste er samlet i paraplyorganisasjonen FORF. Det er primært disse FORF-organisasjonene politiet forholder seg til under søk. Følgende organisasjoner er med i FORF:

- Norges Røde Kors Hjelpekorps (NRKH)
- Norsk Folkehjelp Sanitet (NFS)
- Norske Redningshunder (NRH)
- Rovernes Beredskapsstyrke (RBS)
- NAKs flytjeneste (NAK)
- Norsk Radio Ræle Liga (NRRL)
- Norsk Grotteforbund (NGF)

I tillegg blir Norske alpine redningsgrupper (NAR), som ikke er medlem i FORF, jevnlig utkalt. Det er disse åtte frivillige organisasjonene vi har tatt ut statistikk for. Før vi går nærmere inn på den enkelte organisasjons bidrag, gir vi i tabell 1.7 en oversikt over antall og prosentandel aksjoner der en eller flere frivillige organisasjoner er kalt ut.

Tabell 1.7. Antall og prosentandel redningsaksjoner til lands per år, der en eller flere frivillige organisasjoner har deltatt.

År	Antall aksjoner der frivillige har deltatt	Prosentandel aksjoner der frivillige har deltatt	Antall aksjoner totalt per år
2010	542	17,9	3024
2011	652	21,1	3095
2012	738	22,5	3286
2013	794	24,0	3304
2014	922	25,9	3554
2015	945	26,7	3545
2016	977	26,4	3698
Totalt	5570	23,7	23506

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Tabell 1.7 viser en tydelig tendens til at frivillige organisasjoner i økende grad kalles ut i forbindelse med redningsaksjoner. Som vi ser er økningen på over åtte prosentpoeng, fra 17,9 prosent av alle aksjoner i 2010 til 26,4 prosent 2016. Med unntak av det sist året, har andelen aksjoner der frivillige kalles ut økt år for år. Ifølge de registeransvarlige ved Hovedredningssentralen skyldes denne økningen trolig både at HRS har fokusert på å få registrert alle ressurser i en hendelse – altså bedre registrering – og at det faktisk har vært benyttet flere frivillige de siste år. Dette fordi det har vært fokus på at frivillige bør benyttes.

I om lag én av fire aksjoner kalles altså frivillige ut. Ofte kalles bare én ressurs ut, men enkelte ganger kalles flere ressurser ut. Tabell 1.8 viser hvor mange organisasjoner som er kalt ut.

Tabell 1.8. redningsaksjoner til lands i hele perioden 2010–2016 der en eller flere frivillige organisasjoner har deltatt.

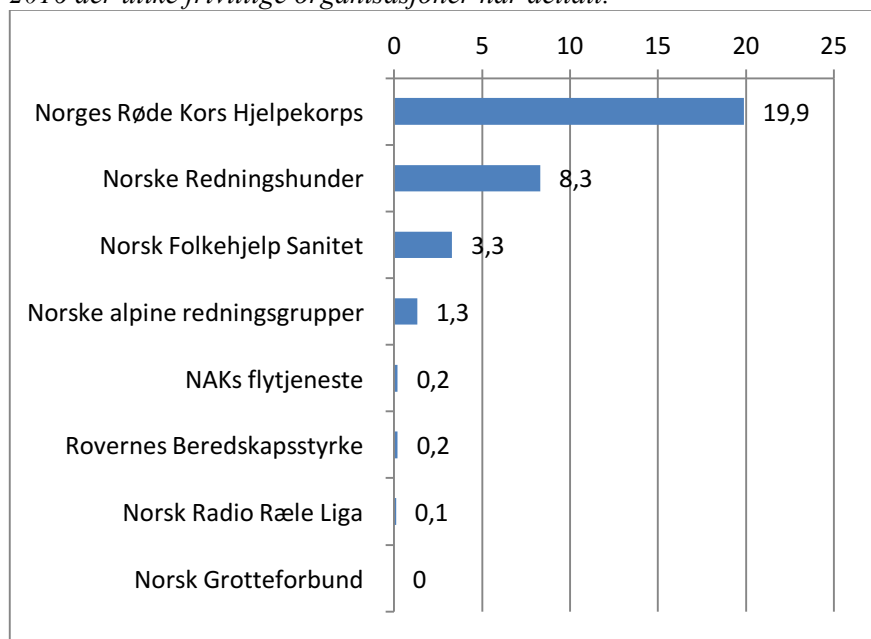
Antall organisasjoner som er kalt ut	Antall aksjoner	Prosentandel av totalt antall aksjoner	Prosentandel av aksjoner der frivillige deltar
0	17936	76,3	----
1	3723	15,8	66,8
2	1439	6,1	25,8
3	374	1,6	6,7
4	33	0,1	0,6
5	1	0,0	0,0
Totalt	23506	100	100 (N=5570)

Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Som vi ser er det langt vanligste at bare én ressurs kalles ut – dette gjelder for to av tre aksjoner der frivillige kalles ut (se siste kolonne i tabell 1.8). De hendelsene der det er kalt ut tre eller flere ressurser samtidig er i all hovedsak søk etter savnet person (88 prosent av tilfellene).

Det er stor variasjon i hvor ofte de ulike organisasjonene kalles ut. Figur 1.1 vises en oversikt over hvor ofte de ulike organisasjonene kalles ut.

Figur 1.1. Prosentandel av redningsaksjoner til lands i hele perioden 2010–2016 der ulike frivillige organisasjoner har deltatt.



Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

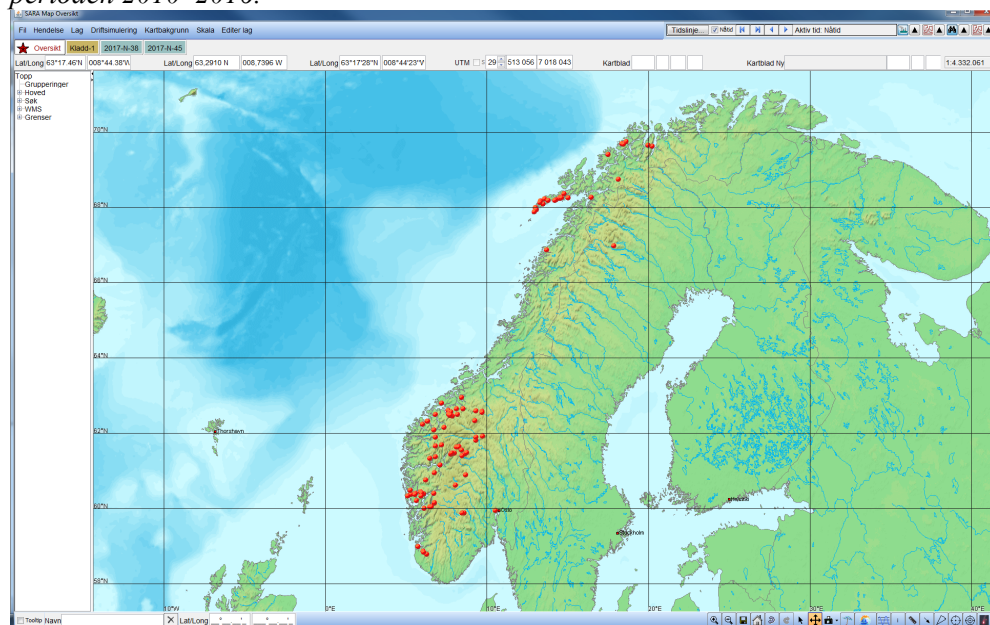
For de tre organisasjonene som har deltatt ved flest aksjoner, har det vært en betydelig og gradvis økning i deltakelse gjennom perioden:

- Norges Røde Kors Hjelpekorps sin deltakelse er nesten doblet fra 2010, da organisasjonen deltok i 458 aksjoner, til 2016, da organisasjonen deltok i 838 aksjoner.
- Norges Redningshunder har mer enn firedoblet sin deltakelse fra 82 aksjoner i 2010 til 399 aksjoner i 2016.
- Norsk Folkehjelp Sanitet har nesten femdoblet sin deltakelse fra 39 aksjoner i 2010 til 192 aksjoner i 2016.

Også Norske alpine redningsgrupper har økt sin deltakelse noe, men tendensen er ikke like tydelig og jevn som for de tre største gruppene. For de øvrige organisasjonene er det ingen tydelige mønstre for utviklingen i deltakelse: Det går litt opp og ned fra år til år. Økningen i frivilliges deltakelse skyldes med andre ord økning i deltakelse fra de tre største organisasjonene, samt i noen grad fra alpine redningsgrupper.

Deltakelsen fra de ulike organisasjonene er heller ikke likt spredt over landet. For Norske alpine redningsgrupper illustreres dette tydelig på kartet vist under: Organisasjonen deltar naturlig nok i på aksjoner i fjellområder.

Figur 1.2. Kart over aksjoner der Norske alpine redningsgrupper har deltatt i perioden 2010–2016.



Kilde: Hovedredningssentralenes SAR-register.

Også NAKs flytjeneste har en overvekt av sine søk (31,4 prosent) i Nordland. Norsk Radio Ræle Liga har flest søk i Troms (41,4 prosent), mens Roverne kun opererer i Rogaland og Agder-fylkene. Deltakelsen til de to mest aktive organisasjonene, Røde Kors og Redningshundene, er nokså jevnt fordelt over landet. Det samme gjelder langt på vei Norsk Folkehjelp sin innsats, men denne organisasjonen har en relativt stor andel av sine søk i Troms (25,4 prosent) og Rogaland (15,5 prosent).

Når det gjelder hvilke hendelsestyper de ulike organisasjonene kalles ut for, er det også noen tydelige mønstre. Fordi to av tre aksjoner handler om søk etter savnet person, er det naturlig at det er denne kategorien de fleste søkene til de ulike organisasjonene faller i. Det er imidlertid noen unntak, som kan forklares med de ulike gruppernes unike kompetanse:

- **Norske alpine redningsgrupper** deltar i mange aksjoner som handler om å assistere personer (45,2 prosent av deres aksjoner). Dette handler gjerne om å hjelpe folk som sitter fast eller er skadet i fjellet. Videre er mange av deres aksjoner kategorisert som «alpinulykker» (31,5 prosent), og det er egentlig samme type hendelser: basehoppere som må redde, folk som har falt ned i en bresprekk og så videre. Til sist er en del av søkene deres registrert som «søk etter savnet person», og disse er typisk savnet i fjellet.

- **Særlig Redningshundene og Røde Kors, men også til en viss grad Norsk folkehjelp og Alpin redningsgruppe**, deltar i større grad enn andre organisasjoner i aksjoner knyttet til skred og ras. De to førstnevnte organisasjonene deltar hver i mer enn 30 prosent av søkene ved skred og ras
- **For Redningshundene og NAKs flytjeneste** er betydelig flere en to tredjedeler av søkene etter savnet person – 84,3 prosent av Redningshundenes og 86,3 prosent av Flytjenestens.

Deltakelsen fra de frivillige sprer seg nokså jevnt utover året, men med to topper – i mars og august, og en bunn desember. Det følger altså – ikke overraskende – søketoppene til antall søk (se tabell 1.4). Når det gjelder den relative andelen søk der frivillige er kalt ut, peker også disse månedene seg ut. Av andel søk, deltar frivillige mest i mars/april, der frivillige organisasjoner er med på rundt 28 prosent av søkene, og minst i desember der de deltar i mindre enn 19 prosent av de igangsatte aksjonene. Om dette skyldes at søkene i desember er av en karakter som gjør det mindre aktuelt å kalle ut frivillige, eller om det er vanskelig å mobilisere frivillige i julestria, kan vi bare spekulere i.

Tabell 1.9. Frivilliges deltakelse over året.

Måned	Antall aksjoner totalt	Antall aksjoner der frivillige deltar (per måned)	Prosentandel av aksjoner der frivillige deltar (per måned)
Januar	1656	353	21,3
Februar	1803	456	25,3
Mars	2201	615	27,9
April	1988	565	28,4
Mai	1838	355	19,3
Juni	1828	370	20,2
Juli	2491	564	22,6
August	2411	651	27,0
September	2168	547	25,2
Oktober	1879	450	23,9
November	1551	327	21,1
Desember	1692	317	18,7
Total	23506		23,7

Kilde: Hovedredningsentralenes SAR-register.

Oppsummering – omfang

Mens man tidligere kun har hatt et anslag over de frivillige organisasjonenes innsats målt i timer, gir dataene fra Hovedredningsentralen en fullstendig oversikt over frivillige organisasjoners faktiske innsats i redningsaksjoner til lands. Tallene viser at organisasjonenes innsats har økt i løpet av de siste sju år, at den sprer seg over hele året og finner sted i alle landsdeler. I 2010 deltok

frivillige organisasjoner i om lag en femtedel av alle redningsaksjoner til lands – i 2016 hadde andelen økt til en fjerdedel. Tallene bekrefter med andre ord at de frivilliges innsats i søk og redning er betydelig og helt sentral for at redningsaksjoner skal kunne gjennomføres i så stort omfang som det gjøres per i dag. Det betyr blant annet at offentlig politikk på feltet må ta hensyn til organisasjonenes volummessige store bidrag til redningstjenesten når de planlegger hvordan redningstjenesten skal utformes i årene fremover. Det betyr videre at det å legge til rette for frivillig innsats i redningstjenesten er viktig for å kunne opprettholde redningsaksjonenes omfang og kvalitet. For organisasjonenes del betyr utviklingen at de oftere blir utkalt og at de må øke sin kapasitet dersom de ikke skal slite ut eksisterende mannskaper. Dette bringer oss over på neste kapittel, som tar for seg mulighetene for rekruttering og mobilisering.

Kapittel 2

Rekruttering og mobilisering

Frivillig beredskapsarbeid er krevende, og det har hersket bekymring omkring beredskapsorganisasjonenes evne til å rekruttere og holde på medlemmene sine (FORF 2008). En undersøkelse gjennomført i to politidistrikter i 2015 (Gjerde og Winsvold 2016) viste at selv om ingen av organisasjonene i disse distriktene slet med akutt svikt i rekrutteringen, var det i noen områder vanskelig å fylle opp lokale lag. Det opplevdes også å være en økende tendens til at det er de samme som møter opp på søk gang etter gang, og det ble uttrykt bekymring for at dette kunne føre til slitasje på eksisterende medlemmer. I alle tilfeller vil det være viktig å rekruttere kontinuerlig for å opprettholde aktivitetsnivået. Vi belyser i dette kapitlet rekrutterings- og mobiliseringsutfordringene som frivillige beredskapsorganisasjoner har, på to måter. Først har vi, for å undersøke rekrutteringsgrunnlaget i befolkningen, stilt spørsmål om motivasjon for deltakelse i beredskapsorganisasjoner til et representativt befolkningsutvalg. Resultatene fra denne undersøkelsen presenteres i delkapittel 2.1. Dernest har vi gjennomført intervjuer med frivillige i tre kommuner, Oslo, Bergen og Odda, om rekrutterings- og mobiliseringsproblematikk. Funnene fra denne undersøkelsen presenteres i delkapittel 2.2.

2.1 Deltakelse i, kjennskap til og rekrutteringsgrunnlag for frivillige beredskapsorganisasjoner

Datagrunnlag

Spørsmål om deltakelse i redningsarbeid er stilt til et representativt utvalg av befolkningen, gjennom «Norsk medborgerpanel», en internettbasert undersøkelse som gjennomføres noen ganger i året. Panelet drives av forskere fra Universitet i Bergen og Uni Research Rokkansenteret, og er et non-profit-prosjekt.

Personer er rekruttert tilfeldig til panelet, slik at utvalget med en kjent grad av sannsynlighet skal gjenspeile den norske befolkningen. Undersøkelsen der det ble stilt spørsmål om frivillige beredskapsorganisasjoner ble gjennomført mellom 1. november og 2. desember 2016. I alt 1172 personer svarte på undersøkelsen. Datafilen er vektet for alder og utdanning. Utvalget antas i all hovedsak å være representativt for den norske befolkningen, men med feilmarginer slik alle representative utvalg har. Disse oppgis der det er relevant.

Medlemsskap

Respondentene ble spurt om hvorvidt de var medlem av en organisasjon som deltar i beredskapsarbeid i Norge, og 13,5 prosent svarte ja på dette spørsmålet. Dette gir et estimat for medlemsmassen i norske frivillige beredskapsorganisasjoner: Med en feilmargin på +/- 2,0 prosentpoeng kan en dermed anslå medlemsmassen i frivillige beredskapsorganisasjoner til å ligge på mellom 11,5 og 15,5 prosent. En betydelig andel av befolkningen oppgir altså å være medlem i en beredskapsorganisasjon. Av disse kan imidlertid en del antas å være inaktive medlemmer eller støtte-medlemmer. Vi kommer senere tilbake til hvor mange av disse som oppgir å ha deltatt i søk etter savnet eller bistått ved ulykker.

Kjennskap

For å kunne la seg engasjere i en bestemt type frivillig arbeid, må man vite at muligheten finnes. Vi ønsket derfor å undersøke den generelle kjennskapen til beredskapsarbeidet i Norge og til de norske beredskapsorganisasjonene. Respondentene i undersøkelsen ble presentert for en kort beskrivelse av hva beredskapsarbeidet består i og deretter spurt hvor godt de kjente til dette arbeidet. Spørsmålsformulering og svarfordelingen er oppgitt i tabell 2.1.

Tabell 2.1. Kjennskap til beredskapsarbeid og frivillige beredskapsorganisasjoner. Prosent.

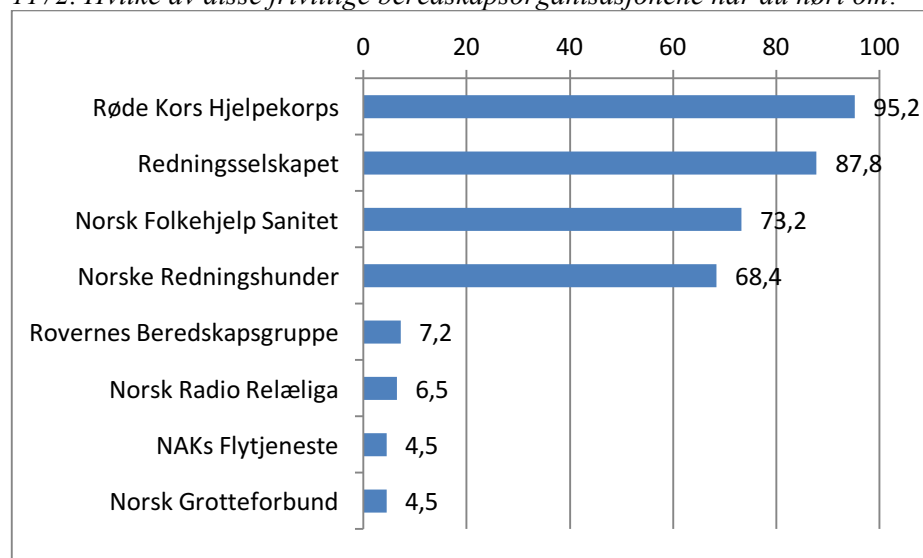
	Hvor godt vil du si at du kjenner til beredskapsarbeidet i Norge?	Hvor godt vil du si at du kjenner til de frivillige beredskapsorganisasjonene?
Svært godt	3,6	2,4
Godt	32,4	34,6
Lite	43,1	43,7
Svært lite	14,7	11,8
Ikke i det hele tatt	3,9	4,9
Ubesvart	2,3	2,6
Totalt	100	
N	1172	1172

Kilde: Medborgerpanelet 2016.

Litt mer enn en tredjedel av befolkningen oppgir at de kjenner godt både til beredskapsarbeidet i Norge og til de frivillige beredskapsorganisasjonene, og kjennskap til de to henger naturlig nok tett sammen. De som oppga å være medlem av en beredskapsorganisasjon (13,5 prosent av respondentene i undersøkelsen) kjente – ikke overraskende – bedre til både beredskapsarbeidet generelt og de frivillige beredskapsorganisasjonene enn respondentene som ikke var medlemmer. Respondentene ble også bedt om å ta stilling til hvorvidt de opplevde at frivillige organisasjoners rolle i beredskapsarbeidet var lite synlig i media, og rundt halvparten var enig i dette.

I undersøkelsen ble respondentene også spurt om kjennskap til de ulike medlemsorganisasjonene i FORF, samt Redningsselskapet. Det ble ikke spurt om kjennskap til Norske alpine redningsgrupper. Svarfordelingen er oppgitt i figur 2.1.

Figur 2.1. Prosentandel som kjenner til ulike frivillige organisasjoner. $N = 1172$. Hvilke av disse frivillige beredskapsorganisasjonene har du hørt om?



Kilde: Medborgerpanelet 2016.

Vi ser at det er stort sammenfall mellom de organisasjonene som deltar i mange aksjoner (se kapittel 1, figur 1.1) og hvilke organisasjoner folk har kjennskap til (figur 2.1). Dette er ikke overraskende, all den tid man kan forvente at de som er mest aktive får mest oppmerksomhet i media og er i kontakt med flest mennesker. Så å si alle oppgir å kjenne til Røde Kors Hjelpekorps, som også er den organisasjonen som deltar i flest aksjoner. Hvorvidt folk skiller godt mellom Røde Kors som moderorganisasjon og Hjelpekorpsset er imidlertid ikke godt å si. Gitt at folk skulle ønske å delta i beredskapsarbeid, tyder uansett disse tallene på at langt de fleste kjenner til

organisasjoner som driver slikt arbeid. Selv om få altså oppgir at de har god kjennskap til beredskapsarbeidet, har de fleste hørt om én eller flere beredskapsorganisasjoner.

Deltakelse i redningsaksjoner

Respondentene fikk også spørsmål om hvorvidt de hadde detatt i søk- og redningsaksjoner. I prinsippet er det bare medlemmer i frivillige beredskapsorganisasjoner som blir kalt ut av den lokale redningssentralen (LRS) i forbindelse med søk etter savnet. Frivillig deltakelse blir imidlertid noen ganger organisert utenom den formelle SAR-kjeden (se Gjerde og Winsvold 2016), og svarene fra dette representative befolkningsutvalget tyder på at mange har deltatt i slik uorganisert frivillighet.

Tabell 2.2. Deltakelse i søk- og redningsaksjoner og ved ulykker. Medlemmer av beredskapsorganisasjoner og ikke-medlemmer. Prosent som oppgir å ha deltatt en eller flere ganger.

	Har du deltatt som frivillig ved en søk og redningsaksjon?	Har du som frivillig bistått politi eller frivillige organisasjoner ved en ulykke?
Medlem av beredskapsorganisasjon (N=158)	25,4	22,2
Ikke medlem av beredskapsorganisasjon (N=984)	12,2	13,7
Alle	13,4	
N	1172	1172

Kilde: Medborgerpanelet 2016.

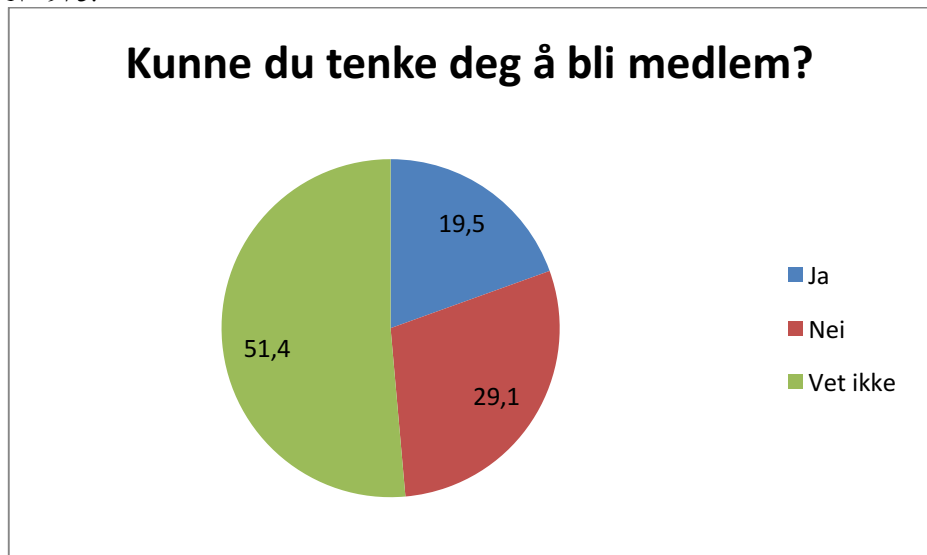
Selv om en langt større prosentandel av dem som er medlem av en organisasjon oppgir å ha deltatt i søk eller bistått ved ulykke, har også en ikke ubetydelig andel ikke-medlemmer gjort det samme. Fordi det er mange flere som ikke er medlem enn som er medlem, utgjør disse ikke-medlemmene som har deltatt i søk eller bistått ved ulykke til sammen flere personer enn medlemmene. Undersøkelsen viser altså at flertallet av de som deltar i søk- og redningsaksjoner eller bistår ved ulykker, ikke er organisert i en frivillig beredskapsorganisasjon.

En annen ting som er verdt å merke seg, er at bare rundt en fjerdedel av de som oppgir å være medlemmer sier at de har deltatt i søk- og redningsaksjoner. Dette betyr at en del av de som oppgir å være medlemmer enten er passive medlemmer – altså at de kanskje har meldt seg på et lokalt lag, eventuelt gjennomført kurs, men ikke møter på søk – eller at de rett og slett er støttemedlemmer. Hvis vi legger til grunn at bare de som oppgir å være medlemmer av en beredskapsorganisasjon og samtidig oppgir å ha deltatt i en aksjon er aktive medlemmer av redningstjenesten, kan vi anslå at ca. 3 prosent av befolkningen er med i redningstjenesten på frivillig basis.

Rekrutteringsgrunnlag

I dette utvalget oppgir som nevnt i overkant av 13 prosent at de er medlem i en beredskapsorganisasjon. De som har svart at de ikke er medlem av en slik organisasjon ble spurt om de kunne tenke seg å bli medlem, og som vi ser av figur 2.2, kunne omtrent én av fem tenke seg det.

Figur 2.2. Kunne du tenke deg å bli medlem av en beredskapsorganisasjon?
N=973.



Kilde: Medborgerpanelet 2016.

Det mest iøyenfallende ved svarfordelingen, er den store andelen som sier at de ikke vet – dette gjelder over halvparten. Det er rimelig å anta at folk svarer at de ikke vet fordi de mangler informasjon om hva det innebærer å delta i en beredskapsorganisasjon. For å undersøke hva informasjon om organisasjonsarbeid hadde å si for motivasjonen til å bli medlem, ble spørsmålet om ønsket medlemskap stilt på to ulike måter: Halvparten av utvalget fikk beskrevet kort hva beredskapsarbeidet besto i, mens den andre halvparten ble stilt spørsmålet om eventuelt medlemskap uten noen slik forklaring.

Tabell 2.3. Andel som kunne tenke seg å bli medlem i en beredskapsorganisasjon, avhengig av hvordan spørsmålet er stilt. Prosent.

	Kunne du tenke deg å bli medlem i en beredskapsorganisasjon?	Medlemmer i beredskapsorganisasjoner må gjennomføre flere ulike kurs innenfor områder som førstehjelp, navigasjon, samband og teigsøk. De må også være klar til å delta ved et øyeblikks varsel. Kunne du tenke deg å bli medlem i en slik organisasjon?
Ja	17,7	21,5
Nei	25,4	32,8
Vet ikke	56,9	45,7
Totalt	100	99,9
N	492	481

Kilde: Medborgerpanelet 2016.

Svarfordelingen i tabell 2.3 viser at vet ikke-andelen er betydelig lavere blant dem som fikk informasjon om hva deltakelse i beredskapsarbeid innebærer: Flere svarer ja på spørsmålet om hvorvidt de kunne tenke seg å bli medlem av en beredskapsorganisasjon, men flere svarer også nei. At flere klarer å svare skyldes nok at det er lettere å takke ja eller nei når man har informasjon om hva deltakelse innebærer. Dette indikerer at å gi befolkningen informasjon om beredskapsarbeidet er viktig for å fremme rekrutteringen til slike organisasjoner. Sett i sammenheng med svarene presentert i tabell 2.1, som viser at bare om lag en tredjedel av befolkningen oppgir å kjenne godt til beredskapsarbeidet og til de frivillige organisasjonenes beredskapsarbeid, viser dette at organisasjonene har en viktig jobb å gjøre når det gjelder å informere om sitt arbeid.

Den større andelen som sier de kunne tenke seg å delta i en slik organisasjon når hva som kreves av deltakelse blir beskrevet mer utførlig, kan imidlertid også peke på en annen mulig mekanisme, nemlig at noen motiveres av frivillig arbeid som nettopp er krevende, og som dermed også kan antas å gi dem kunnskap og kompetanse på et felt. For enkelte er det at deltakelse er krevende dermed ikke avskrekkende, men tvert imot motiverende. I studien som var forløperen til denne rapporten (Gjerde og Winsvold 2016) peker flere informanter nettopp på at de høyspesialiserte organisasjonene strever mindre med rekrutteringen enn de brede beredskapsorganisasjonene som både krever og gir mindre spisskompetanse. Rekrutteringsutfordringer kan dermed ramme de brede organisasjonene med lave inntakskrav mer, eller i hvert fall på andre måter, enn de mest spesialiserte organisasjoner der terskelen for å komme inn er høyere. Det er imidlertid også en høyere andel som svarer negativt på det bedre informerte spørsmålet om deltakelse i beredskapsorganisasjoner. Disse menneskene lar seg tilsynelatende avskrekke av at redningsarbeidet er krevende, og dersom de skulle deltatt som medlemmer ville de kanskje måttet hatt andre oppgaver enn de operative.

Respondentene ble også spurt hvorvidt det var viktig for deres deltakelse at de kjente noen i organisasjonen personlig. Bare 23 prosent oppga at dette var viktig for dem. Å få fri med lønn av sin arbeidsgiver under oppdrag var viktig for flere: 41 prosent svarte at dette ville være viktig for deres deltakelse. I kapittel 2.2 diskuterer vi arbeidsgivers og arbeidslivets betydning for deltakelse mer inngående, med utgangspunkt i casestudier i tre kommuner.

Det er få tydelige tendenser med hensyn til hva som karakteriserer de som sier at de kan tenke seg å bli medlem i en beredskapsorganisasjon. Det eneste tydelige skillet gjelder alder: Flere unge enn eldre kan tenke seg å bli medlem. Andelen som svarer at de kunne tenke seg å bli medlem holder seg nokså stabil frem til 35-årsalder, og synker så jevnt med økende alder, slik vi kan se av tabell 2.1.

Tabell 2.1. Prosentandel i ulike aldersgrupper som sier de kunne tenke seg å bli med i en beredskapsorganisasjon. N = 1184.

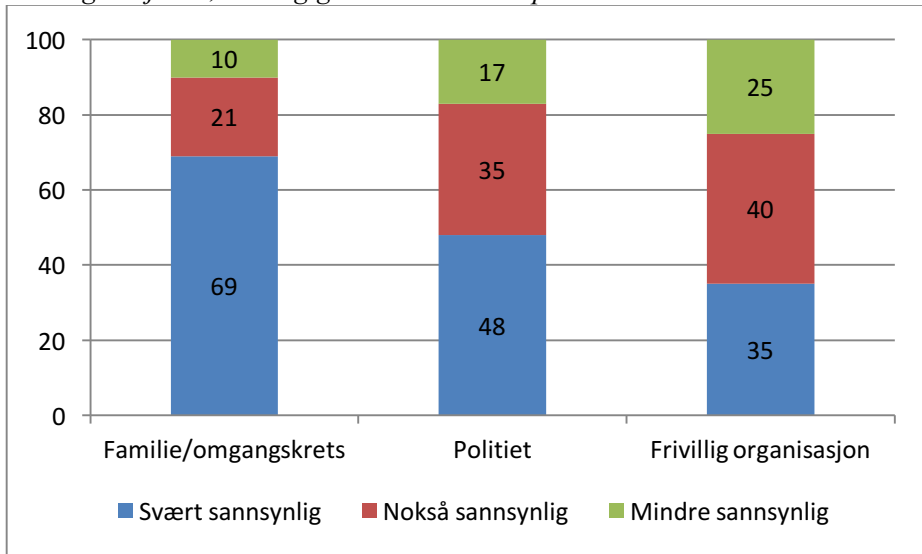
Alder (år)	
18–25	27
26–35	26
36–45	22
46–55	22
56–65	11
66+	8

Kilde: Medborgerpanelet 2016.

Den lavere villigheten hos eldre kan skyldes at folk vurderer deltakelse i beredskapsorganisasjoner som fysisk krevende. Det er ingen kjønnsforskjeller når det gjelder villighet til å bli medlem – like mange kvinner som menn sier at de kunne tenke seg å bli medlem. Om du bor i en stor eller liten kommune ser heller ikke ut til å ha noe å si for hvor villig du er til å bli medlem i en beredskapsorganisasjon.

Litteraturen viser at folk typisk rekrutteres til frivillige organisasjoner av bekjente (Wollebæk m. fl. 2015). Vi ønsket å undersøke hvorvidt det spilte noen rolle hvem man ble bedt av om å være med å bistå i søk- og redningsaksjoner. Tabellen under viser at folk lettest lar seg be av familie og omganskrets. Dette understreker betydningen av rekruttering gjennom sosiale bånd.

Figur 2.3. Prosentandel som kunne tenke seg å bistå i søk- og redningsaksjoner, avhengig av hvem de ble spurt av. N=1172



Kilde: Medborgerpanelet 2016.

Arbeidsdeling mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter

Til sist fikk respondentene to spørsmål om sitt syn på henholdsvis de frivilliges og det offentliges rolle i beredskapsarbeidet. Det kan være utfordrende å måle dette på en god måte, fordi folk vil ha en tendens til å legge til grunn situasjonen slik den er nå. Fordi frivillige har en viktig rolle i beredskapsarbeidet, er det rimelig å anta at folk ser på det frivilliges rolle som naturlig og dermed svarer nettopp at de skal ha en viktig rolle: To av tre (68 prosent) mente de frivillige burde ha en viktig rolle; 22 prosent var i tvil, men nesten ingen var uenige i at de frivillige burde ha en viktig rolle (bare 5 prosent). Videre ble respondentene bedt om å ta stilling til en påstand om at beredskapsarbeidet burde være et offentlig ansvar, forbeholdt offentlige institusjoner. Dette var 22 prosent helt eller delvis enig i, mens langt de fleste (60 prosent) var ambivalente til eller uenige i denne påstanden. Respondentene bekrefter med andre ord ansvarsfordelingen slik den er.

2.2 Rekruttering og medlemskap – casestudie i tre kommuner

I dette delkapitlet undersøker vi organisasjonenes syn på rekruttering, samt utfordringer knyttet til å holde på medlemmene og mobilisere dem til å være

med på søk. For de frivillige organisasjonene er rekruttering av nye medlemmer en hovedoppgave. Skal en organisasjon kunne eksistere over tid, kreves det en kunnskapsoverføring fra sittende medlemmer til nye medlemmer, slik at de på sikt skal kunne overta viktige arbeidsoppgaver.

Nyere statistikk har vist at medlemsmassen til de store frivillige organisasjonene i Norge har sunket noe de siste tre tiårene. Selv om graden av frivillig innsats i Norge er høy, er deltakermønsteret i endring. Frivillige sprer sin deltakelse på flere organisasjoner og områder enn tidligere (Arnesen m. fl. 2016; Folkestad m. fl. 2015). Det er blitt mindre vanlig å delta i én organisasjon gjennom livsløpet og å gå gradene fra bunn til topp, som var normen i etterkrigstiden. Det har også blitt mer vanlig å yte sin innsats for ulike lag og foreninger. Om samme trend gjelder for beredskapsorganisasjoner vet vi ikke, fordi omfanget av deltakelse i slike organisasjoner ikke tidligere har blitt målt (kapittel 2.1). I pilotstudien gjennomført i 2015 (Gjerde og Winsvold 2016) kom det imidlertid frem at organisasjonene opplever at disse endrede deltakelsesmønsterene også utfordrer dem. Hovedutfordringen lå ikke først og fremst i evnen til å tiltrekke seg nye medlemmer, men i å holde på dem man hadde rekruttert. I denne studien vil vi gå dypere inn i spørsmål om hvilke faktorer som oppleves å hemme og fremme rekruttering og mobilisering – hva som får de frivillige til å bli og hva som får dem til å gå.

Data

For å undersøke rekrutteringssituasjon og -utfordringer har vi intervjuet medlemmer i ulike beredskapsorganisasjoner i de tre kommunene Oslo, Odde og Bergen. Til sammen er sju organisasjonsinformanter intervjuet i denne runden, og alle er fra de større organisasjonene. I forrige runde (Gjerde og Winsvold 2016) intervjuet vi også i noen mindre organisasjoner. Intervjuene fra forrige runde brukes i analysen i denne rapporten, der det er relevant. Intervjuene er delvis gjennomført ansikt til ansikt, delvis på telefon. Alle intervjuer er tatt opp på bånd og har blitt transkribert i ettertid. Vi har benyttet semi-strukturerte intervjuguider og har sikret at en del kjernespørsmål er blitt stilt til alle informanter, slik at svarene kan sammenliknes. Alle informantene er anonymisert.

Rekrutteringsbildet for de frivillige beredskapsorganisasjonene i 2016

Når de frivillige beredskapsorganisasjonene skal beskrive dagens rekrutteringsbilde, rapporterer de at det finnes godt med tilfang av folk som ønsker å la seg rekruttere. Flere av organisasjonene har større pågang enn de har kapasitet til å ta opp og har følgelig ventelister. Her finner vi riktig nok forskjeller mellom de to store og brede organisasjonene (Røde Kors og Norsk Folkehjelp), og de andre mer spesialiserte organisasjonene (Norske Redningshunder, Redningssselskapet, Klatregruppene, Flytjenesten osv.). De

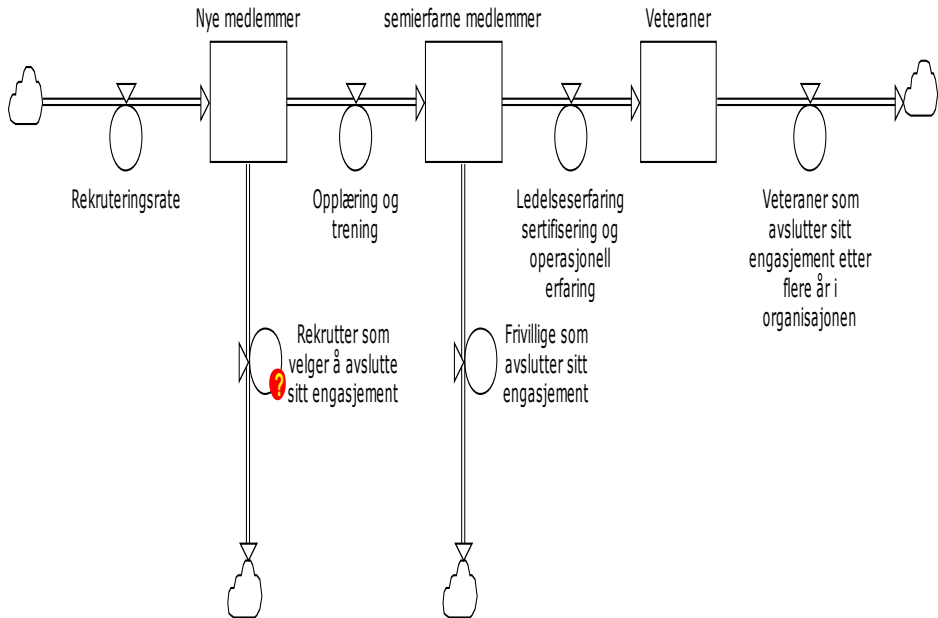
brede organisasjonene deltar på svært mange ulike typer oppdrag som strekker seg fra sanitetsvakter ved arrangementer til krevende redningsoppdrag i fjellet. Dermed må organisasjonene rekruttere mye bredere i befolkningen og har ikke avgrensede deler av populasjonen som sitt nedslagsfelt slik de spesialiserte organisasjonene har: Norske Redningshunder rekrutterer fra hundemiljøene, klatregruppene fra klattermiljøene, Redningsselskapet fra båtmiljøene osv. Rekrutteringsarbeidet oppleves som mer krevende i brede organisasjoner, fordi man må tiltrekke seg et bredt spekter av medlemmer med ulike interesseområder. De spesialiserte organisasjonene konsentrerer derimot sitt virke rundt en spesifikk arbeidsoppgave innenfor et spesifikt interessefelt. Denne forskjellen oppgir både informantene fra de brede organisasjonene og informantene fra de spesialiserte organisasjonene.

Til tross for en viss forskjell mellom brede og spisse organisasjoner, og med noen lokale variasjoner, oppleves tilfanget av frivillige generelt sett som godt. Svarene fra innbyggerundersøkelsen presentert i kapittel 2.1. indikerer det samme. De brede organisasjonene oppgir også at de har vært gjennom omstilling i rekrutteringsarbeidet, og at kontinuerlig rekrutteringsarbeid med en tydelig strategi og profil er nødvendig for å lykkes.

Beholde medlemmer over tid

Selv om tilfanget av nye medlemmer er stort, oppgir informanter fra organisasjonene at det kan være utfordrende å holde på medlemmene over tid. Som tidligere nevnt er beredskapsfeltet et krevende felt som forutsetter at de frivillige aktørene har basisferdigheter og spesialkompetanse opparbeidet gjennom en lang opplæringsfase. De frivillige må kunne kommunisere godt med de andre aktørene, opprette letegrupper og lag som utfører viktige oppgaver i samråd med politi og helseforetakene under oppdrag, og de må ha god letemetodikk. Å beherske alle disse oppgavene krever deltakelse over tid fra den enkelte, og man skal gjennom et opplæringsløp som gir både formell beredskapskompetanse og en forståelse for uformelle regler knyttet til arbeidet. Figur 2.4 nedenfor illustrerer denne prosessen:

Figur 2.4. "Stock- and flow"-diagram over medlemmers livsløp i en organisasjon.



Figuren viser de frivilliges livsløp gjennom organisasjonen over tid. Nye medlemmer kommer inn, og over tid skal disse medlemmene gjennom sosialiseringprosesser og opplæring som vil gi dem kunnskap og kompetanse til å delta aktivt i organisasjonen som operativt personell. De nyeste medlemmene kan delta på laveste nivå ved hendelser og benyttes som feltressurser i teig eller som vakter osv. Etter en stund vil medlemmene ha opparbeidet seg betydelig kompetanse og blitt godt integrert i organisasjonen, og de kan påta seg ledelsesoppgaver ved oppdrag. Til sist finnes det en gruppe veteraner. Disse brukes ofte som ledere i sentrale posisjoner og er en svært viktig ressurs i felt. Mange bruker sin kunnskap og erfaring i opplæringsarbeidet av nye medlemmer og har et brennende engasjement for beredskapsarbeidet. Opplæring skjer gjennom samhandling mellom medlemmer med ulikt lang erfaring, og det er viktig i opplæringsøyemed at det er en balansert blanding av nye medlemmer, semi-erfarne medlemmer og veteraner. Dette gir god kunnskapsoverføring og kontinuitet i rutinene.

Ideelt for en organisasjon er at det meste av frafallet skjer som følge av alder. Det er imidlertid en økende tendens, ifølge informantene i denne studien, til at flere faller fra på et tidligere tidspunkt. Dette gjenspeiler den generelle tendensen, nevnt over, til at folk sprer sin deltakelse på flere områder og ikke er trofast mot én organisasjon livet igjennom.

Hovedutfordringen blir da å beholde medlemmer over tid, slik at de faktisk følger det livsløpet som er nødvendig for å sikre beredskapsnivåen til organisasjonene. Det oppleves av organisasjonene som særlig utfordrende å beholde medlemmene som tilhører midtsegmentet. Informantene oppgir at mange blir medlemmer, for så å avslutte sitt engasjement etter noen år. Dermed får man en skjev balanse mellom nye medlemmer, veteraner og midtsjiktet. Organisasjonene opplever å «blø fra midten». Dette er en utfordring for organisasjonene, fordi midtsegmentet av medlemmer er en svært viktig ressurs: De er både sentrale under hendelser og viktige for opplæringen av nye medlemmer.

Gjennom våre intervjuer har vi avdekket faktorer som oppleves å virke mobiliseringsfremmende og mobiliseringshemmende for frivillig personell i redningsarbeidet i Hordaland og Oslo. På personellsiden er det flere utfordringer som begrenser mobiliseringsviljen, samtidig som det er flere positive faktorer som styrker og inspirerer de frivillige til å delta.

Motivasjonsfremmende faktorer

I intervjuene peker informantene på ulike faktorer de mener kan styrke deltakelsesviljen og lede til en økt mobiliseringsevne. De ulike faktorer som informantene våre trakk frem som motivasjonsfremmende gjøres rede for i avsnittene under.

Identitet og interesse

To faktorer som ifølge informantene fremmer frivillig deltakelse i redningstjenesten, er den felles identitet som arbeidet gir, samt at den enkelte frivilliges personlige interesser blir en del av arbeidet. Redningsarbeid og beredskapsarbeid krever ofte spesialisert kompetanse. Dette gir potensielle medlemmer muligheten til å velge hvilken organisasjon som passer med deres egne interesser på feltet. Røde Kors og Norsk Folkehjelp tiltrekker seg gjerne folk som er opptatt av friluftsliv, fjellkultur og sanitetsarbeid. Interesserte man seg for sjøliv og båt, blir man medlem av Redningsselskapet. Er man opptatt av og eier en hund, kan man bli med i Norske Redningshunder, slik denne informanten beskriver:

Mange av våre medlemmer er brennende opptatt av hunden sin, og bruker vårt tilbud til å trene og arbeide sammen med kjæledyret sitt. Samtidig får man anledning til å samarbeide med andre mennesker som er opptatt av hund, og bidra med en svært samfunnsnyttig oppgave. Dette er en dobbel fordel som gjør at mange med et engasjement for hund søker seg til oss.

Gjennom oppdrag, øvelser og opplæring bygger medlemmene en felles identitet innad i organisasjonen, som er svært viktig. Flere av informantene understreker at å identifisere seg som redningsmann eller -kvinne i en

redningsorganisasjon er avgjørende for mobiliseringsviljen. Knyttet til dette trekker mange frem betydningen av sosialt felleskap: Det at man gjennom beredskapsarbeidet knytter sosiale bånd til andre mennesker i organisasjonen oppleves som en viktig motivasjonsfaktor.

Læring og kompetanse

Mulighet for læring og kompetansebygging motiverer til deltakelse. Flere av informantene trekker fram viktigheten av å legge vekt på kompetanseheving og læring. Den interessen for feltet som nye medlemmer tar med seg inn i arbeidet, må videreføres. Det er viktig for organisasjonene at dette arbeidet er systematisk og kontinuerlig, slik at man oppnår et høyt nivå av kompetanse hos de frivillige, samtidig som de nye utfordringene og oppgavene som de frivillige blir tildelt stimulerer interessen for arbeidet ytterligere. De høye kravene i redningstjenesten er også motivasjonsstimulerende og øker mobiliseringsviljen, slik denne informantens sitat illustrerer:

Vi må øve og stimulere den interessen som ligger hos medlemmene våre. Ja, utdanning og opplæring har en kostnad, men den kompetansen og den mestringen som opplæringen gir knytter medlemmene våre sammen.

Ifølge noen av informantene er det også utfordringer knyttet til det at medlemmene er motivert primært av ønske om kompetansebygging. Noen av oppgavene frivillige er forventet å utføre er mindre spennende og kompetansehevende enn andre, men like fullt nødvendige. Dersom man ikke klarer å kommunisere viktigheten av alle oppgaver, kan man havne i en situasjon der den enkelte frivillige velger å yte sin innsats kun når oppgavene oppleves som interessante, men avstår fra å delta på oppgaver man finner personlig unyttige.

Godt lederskap

Godt lederskap trekkes av informantene frem som viktig for mobiliseringsviljen hos de frivillige. Godt lederskap innebærer, ifølge informantene, at lederne er til stede og ser den enkelte frivillige, og at de klarer å vise medlemmene hvilken plass og funksjon de har i organisasjonen, slik at alle føler at det er behov for dem og at de vet hva de skal gjøre. Dette krever at lederne kjenner medlemmene godt. En informant fra en av organisasjonene sier det slik:

Det er svært viktig at vi er til stede i rekrutteringsarbeidet. Vi bruker å sette oss ned med nye potensielle medlemmer over en kopp kaffe og en lengre prat. Dette gjør vi for at vi skal bli kjent med dem, og at de skal bli kjent med oss.

Videre oppleves det som viktig at lederne kjenner organisasjonens ressurser, og dermed vet hvordan disse skal brukes på best mulig måte. Det oppleves

også som viktig at en leder tydelig kommuniserer hvordan rollefordelingen internt i organisasjonen er, hvordan oppgaver skal utføres og hvordan det skal prioriteres mellom oppgaver. Gode ledere evner, ifølge informantene, å skape en trygg og tillitsfull relasjon til medlemmene og bygge en fellesskapskultur. Dette letter samhandling både internt i organisasjonene, og mellom beredskapsaktørene. Flere av respondentene peker på at øvelser internt i organisasjonen, mellom etater og kommuner, og mellom beredskapsaktørene, oftere finner sted der man har en tydelig samhandlingskultur og god kommunikasjon. Kunnskapsoverføring, samlæring og felles opplevelse av innsatsen avhenger av tydelige relasjoner mellom aktørene som deltar.

Motivasjonshemmende faktorer

Informantene trekker også frem faktorer som virker hemmende på deltakelsesviljen blant de frivillige. Noen av disse er direkte knyttet til organisasjonsarbeidet, mens andre er knyttet til forhold utenfor som jobb og familie. Stress, kommunikasjonsmangel, sviktende ressursbruk, strenge kompetansekrav samt et mer restriktivt næringsliv er med på å begrense mobiliseringsevnen.

Stress og overbelastning

Stress og overbelastning trekkes av informantene frem som en av hovedårsakene til at mobiliseringsevnen reduseres over tid. Stress oppstår gjerne på grunn av en kombinasjon av ulike faktorer: interne faktorer som oppdragsmengde, oppdragsutfordringer eller utfordrende samarbeidsrelasjoner, og eksterne faktorer som familieliv, arbeidssituasjon og ulike forventninger fra omgivelsene. Stress kan føre til at man utfører sine oppgaver dårligere eller gjør flere feil, som i sin tur kan føre til økt stress.

De mange redningsaksjoner på Trolltunga i den senere tid eksemplifiserer på hvordan stress og tung belastning over tid kan ha en negativ effekt på mobiliseringsviljen blant de frivillige. Trolltunga er et fjellutspring over Ringdalsvatnet, som har blitt et populært turistmål. Turen opp dit er krevende, og ikke alle turister har forstått utfordringene ved å vandre opp til punktet. Dette har ført til ekstraoppdrag for det lokale Røde Kors som må opp for å bistå turister som trenger hjelp. Noen ganger er det snakk om reelle redningsoppdrag der turistene er skadde eller syke, men i de fleste tilfeller dreier det seg om dårlig skodde turister som er for slitne til å komme seg ned igjen.

Odda er en kommune som i utgangspunktet har et høyt aktivitetsnivå når det kommer til redningsoppdrag og beredskapsarbeid. Kommunen ligger i et område med vanskelig terreng, og opplever ofte naturkatastrofer som ras og flom. Trolltunga-problematikken dukker dermed opp som en ekstra belastning for en kommune med relativt små ressurser både i form av personell og materiell. Dette ekstra presset på de frivillige førte i en periode til

overbelastning og stress som gikk utover mobiliseringsviljen. Informanten vår beskrev en situasjon der flere av de frivillige valgte å skru av sine telefoner, og ikke svare da det ble mobilisert. Flere ga uttrykk for misnøye over tidsbruken per oppdrag, kommunikasjonen med de andre aktørene under oppdrag og en irritasjon over situasjonen som helhet. Politiet løste senere dette problemet ved å tilkalle Sivilforsvaret oftere ved Trolltunga-oppdrag, noe som gav avlastning til de frivillige i Røde Kors.

Trolltunga-hendelsene illustrerer hvordan overbelastning kan en lede til misnøye, kommunikasjonsvansker og stress, som vil kunne skape spiraler som på sikt kan få alvorlige konsekvenser for mobiliseringsviljen, oppdragsløsningsevnen og samarbeidet mellom aktørene.

Det spesialiserte arbeidslivet

Arbeidslivet har vært igjennom store forandringer de siste årene. Mange arbeidsoppgaver er blitt mer spesialiserte, og den enkelte ansatte er ofte vanskelig å erstatte ved fravær. Arbeidslivet og forventningene til de ansatte er et av hovedtemaene som informantene trekker fram som en utfordring for beredskapsviljen blant de frivillige.

Ved operative hendelser og oppdrag kreves det ofte at de frivillige kan forlate sin arbeidsplass for å delta. I Norge har det vært en lang tradisjon for at både private og offentlige virksomheter gir sine ansatte fri når de må kalles ut på oppdrag, så lenge oppdraget pågår. De eldre informantene i vår studie oppgir at det tidligere var vanlig å ha dette innbakt i sin arbeidsavtale, og at det ikke var uvanlig at man fikk lønn mens man var ute på oppdrag. Ifølge informantene er dette blitt mindre vanlig. Det er innenfor mange virksomheter utfordrende å sende ansatte ut på redningsoppdrag som i de vanskeligste tilfellene kan vare både fem og seks dager. Særlig i Hordaland, der man har en høy frekvens av redningsoppdrag innenfor en spredt befolkning, trekkes dette frem som et problem. Det skaper for eksempel vanskeligheter for et lokalsykehus dersom flere leger må ut i felten for å bistå ved leteaksjoner. Det er likevel, ifølge våre informanter, vanligere at arbeidsgivere gir fri i bygdene enn i byene.

I Norge er man inne i en prosess der arbeidslivet går i en retning av flere deltidsansatte og hyppigere jobbskifter. Konkurransen om arbeidet er høy, og enkelte informanter peker på at de tror mange kvier seg for å oppgi til en potensiell arbeidsgiver at de vil måtte forlate arbeidsplassen som medlem av den frivillige redningstjenesten. I en konkurransesituasjon kan dette virke negativt på muligheten for ansettelse, og derfor velger mange ikke å fremme rett til fri som et krav.

For næringslivet er det også et spørsmål om hvem som har ansvaret for den økonomiske kostnaden ved det norske SAR-systemet. Dersom systemet skal drives som tidligere må man avklare for aktørene hvilket økonomisk ansvar som tilfaller de private og hvilket ansvar som tilfaller staten i form av

støtteordninger eller kompensasjon til næringslivet. Flere aktører, både blant de frivillige organisasjonene og i kommunene, ønsker en tydeligere avklaring fra staten på hvordan det økonomiske ansvaret skal fordeles mellom det offentlige, det private og staten.

Familieliv og forventinger om deltakelse

I Norge har vi lange tradisjoner for å delta i frivillig arbeid knyttet til nærmiljøet og barnas oppvekst. Foreldrenes posisjon som aktiv aktør i skolen og på fritiden har blitt styrket de siste årene, og det forventes en helt annen tilstedeværelse fra foreldre i barnas fritidsaktiviteter og skolegang (Saglie og Segaaard 2013).

En undersøkelse fra 2015 viser hvordan de frivillige i Norge er fordelt på ulike sektorer (Folkestad mfl. 2015). Den desidert største sektoren er idrettssektoren, der foreldre deltar som trenere, materialforvaltere, styremedlemmer eller kasserere for sine barns idrettslag. Denne formen for aktivitet bedrives på fritiden ved siden av yrkeslivet og skolen som også krever foreldrenes deltakelse. Denne perioden strekker seg ofte fra slutten av 20-årene og frem til midten av 40-årene. Det er ofte i denne perioden man oppnår kompetanse til å besitte viktigere roller både på arbeidsplassen og i det frivillige organisasjonslivet. Flere informanter peker på at organisasjonen ønsker å beholde sine frivillige som befinner seg i denne livsfasen, men at disse i større grad velger bort beredskapsarbeidet for å kunne delta og være tilstede i barnas skolegang og aktivitetsliv. Presset fra skole og barnas fritidsorganisasjoner kommer da parallelt med redningstjenestens behov for kompetanseutbygging, øvelser og operative oppdrag. Dermed må den enkelte frivillig balansere mellom to forventningssfærer, noe som ofte fører til at man «tar en pause» fra redningstjenesten under barnas oppvekst.

Feilaktig ressursbruk

Frivillige mannskaper bruker store deler av sin fritid og av sine egne penger til å gjennomføre kurs og øvelser for å opparbeide seg påkrevd kompetanse. For å opprettholde mobiliseringsviljen hos de frivillige må denne kompetansen bli tatt bruk. Redningsmannskaper ønsker å bli brukt som redningsmannskaper, ikke settes til andre oppgaver som oppleves irrelevante eller langt under deres kompetansenivå. Det pekes på to årsaker til feilaktig ressursbruk: Den første ligger i utkallelsen fra politiet og oppgavene som tildeles, den andre ligger hos organisasjonen og de oppgaver som medlemmene får delegert.

Når offentlige instanser velger å utkalle de frivillige organisasjonene, er det gjennom SAR-kjeden oppgavene blir fordelt. Under kommunelede beredskapshendelser blir oppgaver fordelt gjennom krisestaben, og politiet koordinerer innsatsen i felt. Når en hendelse inntreffer er det viktig at de rette ressursene blir utkalt og gis oppgaver som er relevante. Setter man høyt

kompetente personer til oppgaver de er overkvalifiserte til, vil de frivillige, ifølge informantene i denne studien, fort kunne miste engasjementet. Velger man å la en frivillig ressurs stå ubrukt på sidelinjen under et oppdrag, kan dette sende et signal til de frivillige om at deres kompetanse ikke er anerkjent på lik linje med de øvrige aktørenes. Føler man at ens kompetanse ikke blir tatt på alvor, kan motivasjonen forsvinne, slik denne repondentent påpeker:

En redningsmann må brukes som en redningsmann. Dersom høyt kompetent personell bare settes til sanitetsvakter eller administrative oppgaver, mister vi dem fort.

Av og til er det et spørsmål om økonomi som avgjør om en ressurs tas i bruk eller ikke. En informant kommenterer slik:

Det finnes eksempler der det hadde vært helt naturlig at vår kompetanse ble hentet inn, men at de økonomiske kostnadene ved å benytte oss var for høye.

Organisasjonene på sin side utfører mange oppgaver, både administrative og operasjonelle. De ulike frivillige som deltar i organisasjonen har et ønske om at deres fulle kompetanse tas i bruk, men samtidig vil der være oppgaver som må delegeres som ligger utenfor den enkeltes interessefelt. For eksempel vil redningspersonell til tider fungere som sanitetsvakter på ulike arrangementer, som transportansvarlige under oppdrag, rekrutteringspersonell og som lærere og mentorer for nye medlemmer. Disse oppgavene er for organisasjonen svært viktige, men sekundære for dem som i hovedsak ønsker å være ute i felt og bruke sin spisskompetanse. Dersom de sekundære oppgavene blir hovedoppgavene vil mobiliseringsviljen kunne svekkes. Frivillige vil, ifølge informantene, fort kunne lete etter andre muligheter eller miljøer dersom de ikke får bruk for sin kompetanse der de er. Dermed er det viktig at organisasjonen er bevisst på hva som er hovedoppgaver og sekundæroppgavene, og hvordan disse distribueres i medlemsmassen over tid.

Høye kompetansekrav

Tidligere påpekte vi at høye kompetansekrav fungerte som en motivasjonsfaktor for deltakelse og opplæring, og gleden ved læring på den ene siden kan veies opp mot stress og overbelastning på den andre siden. Det finnes imidlertid et balansepunkt, ifølge informantene våre, der gleden over en utfordring, går over i frustrasjon over ikke å mestre den.

Både i denne og i forrige intervjurunde ble kompetansekravene og trekk ved opplæringen pekt på som en utfordring for å beholde medlemmer over tid. For å sikre at beredskapsarbeidet og redningstjenesten drives så profesjonelt som mulig må de frivillige igjennom flere år med opplæring, øvelser, sertifisering og resertifisering. For en del førstegangsmemmer blir dette løpet for krevende, og de faller fra. Dersom et opplæringsopplegg ikke er

tilpasset et nytt deltakelsesmønster, eller medlemmene opplever krysspress på grunn av andre eksterne forventninger fra jobb og familie, vil det over tid kunne svekke mobiliseringsviljen. Ifølge informantene er det unge voksne som opplever dette presset som størst og som trekker seg når det blir for stort.

Kompetanse- og sertifiseringskravene rapporteres å ha økt over tid. Det innebærer blant annet at personell som har arbeidet i felt i mange år må inn til nye sertifiseringstester eller kurs. For enkelte oppleves denne resertifiseringen eller rekursingen som en mistillitserklæring; de opplever at organisasjonen ikke er fornøyd med deres kompetanse. Dersom resertifisering eller nye kurs ikke oppleves å gi ny kompetanse, vil det kunne føles som unødvendig og bortkastet tid for medlemmene, som igjen vil kunne føre til lavere engasjement. Særlig gjelder dette eldre medlemmer som opplever at oppgaver de har løst gjennom flere år, brått blir gjort utilgjengelig fordi et nytt sertifikat eller dokumentasjonskrav diskvalifiserer dem fra å utøve oppgaven.

Tilbakekoplingsmekanismer i SAR-arbeidet blant de frivillige

I både Hordaland og Oslo spiller de frivillige en sentral del i de operative SAR-oppgavene. Positive og negative faktorer kan spille inn på mobiliseringsviljen hos de frivillige gjennom såkalte tilbakekoplingsmekanismer- eller sløyfer. Positive tilbakekoblingsløyper er selvforsterkende og genererer en dynamikk som driver systemet i én retning, mens negative tilbakekoblingsløyper er selvkorrigerende. I redningstjenesten er det for eksempel en positiv sløyfe som involverer redningsoppdrag og erfaring: Jo flere redningsoppdrag man deltar på, jo mer erfaring får man, og jo større erfaring man har, desto oftere blir man utkalt på oppdrag. Videre inngår engasjement, deltakelse og erfaring i en slik positiv sløyfe. Engasjerte medlemmer påtar seg flere oppdrag og arbeidsoppgaver og høster dermed bredere erfaring som igjen gir økt engasjement. Mobiliseringsviljen, oppdrag og stress er tre faktorer som har et negativt forhold, og som dermed kan oppveie eller balansere hverandre. Stress og utmattelse hos en frivillig minsker mobiliseringsviljen. Dette kan gjøre at man velger å avstå fra oppdrag og deltakelsen for den enkelte går ned. Når deltakelsen går ned, reduseres stressnivået, og redusert stressnivå kan føre til at man får et større overskudd og vil være mer tilbøyelig til å delta, dermed øker mobiliseringsviljen. Økt mobiliseringsvilje fører til at man deltar på flere oppdrag, noe som igjen vil øke stressnivået og så videre. Denne tilbakemeldingsløyfen er balansert fordi mobiliseringsvilje og stress beveger seg i motsatte retninger.

Oppsummering – rekruttering

En spørreundersøkelse gjennomført i et representativt utvalg av befolkningen viser at i overkant av en tiendedel av befolkningen er medlem i en beredskapsorganisasjon. Bare om lag en fjerdedel av de som oppgir å være medlemmer oppgir imidlertid å ha deltatt i en redningsaksjon, og det det er

grunn til å tro at de øvrige som oppgir slikt medlemskap er passive medlemmer eller støttemedlemmer. Det kan dermed se ut som om andelen aktive medlemmer utgjør om lag tre prosent av befolkningen. Om lag en femtedel av befolkningen sier de kunne tenke seg å delta i en beredskapsorganisasjon. Kjennskapen til redningstjenesten er imidlertid ikke veldig høy: om lag en tredjedel sier at de kjenner godt til redningstjenestens arbeid og til de ulike frivillige organisasjonene. Samtidig ser vi at flere sier seg villig til å la seg rekruttere dersom de får utfyllende informasjon om hva arbeidet som frivillig innebærer. For å kunne rekruttere godt har de frivillige organisasjonene med andre ord en jobb å gjøre når det gjelder å informere befolkningen om hva organisasjonene gjør og hva deltakelse innebærer.

Dybdestudier av organisasjoner i tre kommuner sier oss noe om hvordan organisasjonene opplever utfordringer knyttet til rekruttering og mobilisering. Intervjuer med representanter fra ulike beredskapsorganisasjoner bekrefter og utdyper det vi fant i studien gjennomført i 2015 (Gjerde og Winsvold 2016): Det er nokså lett å rekruttere nye medlemmer, og særlig til de spisse og spesialiserte organisasjonene. Utfordringen er å holde på dem. Vi har kartlagt faktorer som motiverer medlemmer til å bli i organisasjonen og faktorer som øker sannsynligheten for at de slutter. Blant de motivasjonsfremmende faktorene som trekkes frem av informantene er det å ha en identitet som en som bidrar frivillig i søk og redning, kompetansen man kan tilegne seg, og de sosiale nettverkene som man inngår i gjennom beredskapsarbeidet. Godt lederskap i organisasjonen trekkes frem som viktig for at folk skal ønske å bli. Blant motivasjonshemmende faktorer trekkes tidspress, stress og overbelastning, vanskeligheter med å få fri fra jobben og dårlig lederskap frem. Både de motivasjonsfremmende og motivasjonshemmende faktorene er faktorer det er mulig å gjøre noe med. Gitt disse funnene vil organisasjonenes utfordring blant annet være å sikre gode og kommuniserende ledere i organisasjonene, fremme betydningen av identitet, sosiale nettverk og kompetanse og sørge for å organisere arbeidet slik at ikke enkeltpersoner blir overbelastet. For å beholde beredskapsevnen i de frivillige organisasjonene kan det vurderes om man bør gjøre en jobb for å sørge for at arbeidsgivere blir mer oppmerksomme på nødvendigheten av å gi ansatte fri for å være med på søk. Dette er et arbeid både organisasjoner og offentlige myndigheter kan bidra i.

Redningstjeneste og beredskapsarbeid preges delvis av det norske ordtaket «veien blir til mens man går». Man har fra det offentliges side en rekke uttalte mål og ønsker, hvor man stiller spesifikke krav om samordning og samspill. Hvordan dette skal utføres i praksis er opp til de ulike aktørene å finne ut av underveis. Det gir betydelige rom for fortolkning, misforståelser, ulik praksis og løsninger. For å kunne ta gode policyavgjørelser er det viktig at beslutningstakerne er bevisste på hvilke innvirkninger avgjørelsen har på de interne mekanismene mellom organisasjon og aktør. De eksterne variablene,

som press fra arbeidslivet, eller utfordringene med kompetansekrav, kan løses gjennom samarbeid mellom de organer som faktisk fatter vedtak. For at dette skal føre til gode løsninger på sikt må beslutningstakere være bevisste på sine valg. Så langt gir respondentene våre et bilde av en sektor som formes av beslutninger som ikke sees i sammenheng med hverandre. Ofte er det tilfeldigheter eller isolerte avgjørelser som ligger til grunn for et utfall.

Kapittel 3

Samspill mellom frivillige og kommuner

Beredskapsarbeidet i Norge involverer en rekke offentlige etater og frivillige organisasjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I rapporten «Bruk av frivillige i søk og redning» (2016) undersøkte vi hvordan frivillige organisasjoner samhandlet med de lokale redningssentralene. I studien som presenteres her har vi sett nærmere på samarbeidet mellom kommuner og frivillige.

Kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Alle uønskede hendelser skjer i en kommune, og kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen (DSB 2012). Forskriften om kommunal beredskapsplikt fastlegger og instruerer de kommunale pliktene som skal fungere som fundamentet for en forutsigbar beredskapsevne i kommunene. Forskriften legger vekt på et dynamisk beredskapsarbeid i kommunen, der samspeillet mellom aktørene skal kanaliseres gjennom de offentlige institusjonene. Det antydes altså i forskriften at kommunen skal samarbeide med alle aktører som er involvert i beredskapsarbeid, derunder frivillige organisasjoner.

De siste årene har man i Norge startet to store reformarbeid som potensielt berører kommunenes beredskapsevne og kommunens samarbeid med frivillige beredskapsorganisasjoner. Den første reformen er nærpolitireformen, som innebærer at antallet politidistrikter i landet har blitt redusert. Politidistriktene har blitt slått sammen til større enheter, og blant annet innsatsledelse har blitt sentralisert. Politiet er overordnet myndighet ved operative beredskapsoppdrag som redningstjeneste, naturkatastrofer eller vilde handlinger som terrorisme. Endringer i politistrukturen påvirker derfor beredskapsarbeidet direkte, samt politiets samspill med de øvrige beredskapsaktørene. Vi har gjennom intervjuer forsøkt å belyse hvilke konsekvenser denne reformen oppleves å ville ha for beredskapsarbeidet.

Den andre reformen er kommunereformen, som innebærer en reduksjon i antallet kommuner. Dersom mindre kommuner slår seg sammen til større enheter vil den nye enheten måtte planlegge for nye beredskapsutfordringer. Kommunereformen er i skrivende stund under implementering, og vi ønsker å

undersøke hvordan beredskapstemaet behandles i sammenslåingsprosessene som kommunene nå er inne i. I dette kapittelet diskuterer vi konsekvenser av disse to reformene: Hvordan påvirker reformene samspillet mellom aktørene i beredskapsarbeidet, og hvilke utfordringer for framtidig beredskapsevne skaper de for de frivillige organisasjonene?

3.2 Kommunens rolle i beredskapsarbeidet

Kommunene spiller en sentral rolle i planleggingen av beredskapsarbeidet og dermed for beredskapsevnen lokalt. I undersøkelsen om samspill mellom politi og frivillige (Gjerde og Winsvold 2016) pekte en del av respondentene på at kommunens rolle i beredskapsarbeidet opplevdes som uklar. Den kommunale beredskapsplikten ble introdusert i lovverket i 2010 og er således et yngre skudd på beredskapsstammen i Norge.

Samtidig med at kommunene må etablere strukturer for hvordan de skal håndtere sitt beredskapsansvar, pågår det i dag et arbeid der kommune-Norge skal reformeres og restruktureres. Dette arbeidet kan tenkes å påvirke beredskapsarbeidet i kommunene, fordi kommuneorganisasjonene endres organisatorisk og ansvarsområder endres geografisk. For å undersøke hvordan kommunene arbeider med beredskap, hvordan de samarbeider med frivillige, og hvordan de vurderer at kommune- og nærpoltireformen vil påvirke beredskapsarbeidet, har vi gjennomført intervjuer med beredskapsansvarlige i Bergen og Odda kommune, samt representanter for frivillige beredskapsorganisasjoner i de samme kommunene. Begge kommunene ligger geografisk i områder med stor aktivitet i beredskapssektoren, der flere hendelser de siste tiårene har aktivert kommunenes beredskapssystemer. Bergen er en stor bykommune med store ressurser knyttet til beredskap og mange ansatte innenfor beredskapssektoren. Odda kommune er en landkommune med mange redningsoppdrag knyttet til turisme, samt beredskapshendelser som ras og flom.

Kommunens beredskapsplikt

Kommunens beredskapsplikt er et nyere element i beredskapsarbeidet sammenliknet med de øvrige beredskapsaktørene som har hatt sitt virke over flere tiår. Ved omleggingen av den sivile beredskapen på 90-tallet ble kommunenes rolle diskutert, noe som resulterte i at Justisdepartementet utredet grunnlaget for en kommunal beredskapsplikt (Stortingsmelding nr. 25, 1997–1998). Sårbarhetsutvalget, et offentlig utvalg nedsatt for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap, beskrev også målet og hensikten med en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt i deres NOU «Et sårbart samfunn — Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet» (NOU 2000: 24). Utvalget la i sin utredning vekt på betydningen av å tydeliggjøre kommunens ansvar for sikkerheten og tryggheten for sine innbyggere. Samtidig ble det understreket at kommunene selv har et ansvar til

å vurdere nødvendige særskilte beredskapsforberedelser for sin kommune. (St.melding 25: 1997–1998; NOU: 2000: 24; Fimreite m. fl. 2014). I årene 2010 og 2011 ble den kommunale beredskapsplikten ytterligere integrert i det norske lovverket gjennom forskriftene om kommunal beredskap.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22.08.2011 fastlegger og instruerer de kommunale pliktene som skal fungere som fundamentet for en forutsigbar beredskapsevne i kommunene. Forskriften legger vekt på et dynamisk beredskapsarbeid i kommunen, der samspillet mellom aktørene skal kanaliseres gjennom de offentlige institusjonene. Kommunen har flere viktige ansvarsområder der ressursene skal fordeles på tvers av ulike sektorer. Forskriften beskriver kommunenes ansvar for å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av denne (§2). Videre skal kommunen utarbeide mål, strategier og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (§3), samt en beredskapsplan som skal samordnes med andre relevante aktørers beredskapsplaner (§4). Denne planen skal øves hvert annet år (§7).

Planleggingsarbeidet og oppfølging av dette er kommunens hovedfokus i beredskapsarbeidet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) legger til grunn at god kommunal beredskapsevne springer ut av risikokunnskap og forståelse av sårbarhet i kommunen. Dette må forankres i helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) som gir bevissthet i beredskapsarbeidet og målrettede tiltak for å redusere risiko og styrke beredskapsevnen og krisehåndteringsevnen.

Betydelige oppgaver faller på kommunene innenfor planlegging og utvikling av en helhetlig beredskapsplan, og kommunens arbeid forventes å rette seg både innover mot egen organisasjon (være innoverskuende) og utover mot andre kommuner, regionale og statlige aktører, frivillige organisasjoner og næringslivet (utoverskuende).

I kommunalt beredskapsarbeid legges det stor vekt på at kontinuerlige analyser av beredskapssituasjonen skal lede til en styrket beredskapsevne over tid. Dermed skiller kommunen seg fra frivillige og politi, som har sterk fokus på det operative, men liten fokus på læring og evaluering (Gjerde og Winsvold 2016). Kommunen er en tung part innenfor planlegging og tilrettelegging, men er ikke en aktiv partner i det operative. Kommunen har dermed et fundamentalt annet fokus enn de operative aktørene, og som vi skal se senere påvirker forskjellene i fokus måten kommunen samarbeider med frivillige på.

Innoverskuende beredskapsarbeid

Beredskapsarbeidet i kommunene er sektorovergripende og involverer flere av kommunens ansvarsområder. Gjennom ROS-arbeidet blir etater i ulike sektorer innlemmet i et systematisk kartleggingsarbeid for den helhetlige

beredskapen. Dette arbeidet fungerer som en bevisstgjøring for alle kommunens etater når det gjelder viktigheten av et internt samarbeid for beredskapsevnen som helhet.

I den første delen av ROS-arbeidet anbefales kommunene å nedsette en arbeidsgruppe som skal kartlegge og innhente informasjon om kommunen. Demografiske data, geografiske forhold, kjerneoppgaver i kommunen, sårbare funksjoner og potensielle trusler skal systematiseres og behandles. Videre skal rutiner og sjekkpunkter formuleres slik at de ulike aktørene internt i kommunen får sine roller og oppgaver spesifisert. Samspill og rutiner mellom etatene skal planlegges og utvikles i denne fasen, samtidig som kommunens ressurser på feltet styrkes gjennom arbeidet.

I arbeidets andre fase skal systematiserte data analyseres og en helhetlig beredskapsplan formuleres. Risikoelementer skal analyseres og valideres, slik at man prioriterer de områder der sårbarheten i kommunen er størst. Igjen krever dette arbeidet mye internt samspill; ulike planer fra ulike deler av kommunen må ses i sammenheng slik at man får en realistisk handlingsplan for kommunen som helhet. Videre er det kommunens ansvar å påse at det skrives handlingsplaner og utmeisles beredskapsløsninger som trer i kraft ved en eventuell hendelse. Dette krever at kommunen internt øker sin bevissthet rundt beredskap, at alle kommunens sektorer blir engasjert i arbeidet og gis spesifikke oppgaver.

Faktaboks: Minimumskrav til innholdet i en helhetlig beredskapsplan

- a. eksisterende og fremtidige risiko og sårbarhetsfaktorer i kommunen
- b. risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen
- c. hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre
- d. særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur
- e. kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter hendelsen har inntruffet
- f. behovet for befolkningsvarsling og evakuering

Kilde: Veileder til en helhetlig beredskaps og risikoanalyse (DSB)

Når en ROS-analyse har blitt gjennomført skal denne integreres med beredskapsarbeidet i fylket som helhet. Gjennom forskriften har kommunene ansvaret for å tilrettelegge for øvelser på ulike scenarier som er skissert i planen. Kommunen skal holde ringelister og vaktlister oppdatert, og øvelser skal inntreffe hvert andre år. Videre skal kommunen tilkalle de aktører som er relevante for scenarioet til øvelser, og holde seg oppdatert på hvilke ressurser kommunen har til rådighet.

Forskriften og veilederen skisserer dermed et system der

kommunenes ulike etater og avdelinger arbeider sammen om en helhetlig plan som løfter beredskapsevnen internt i kommunen samtidig som beredskapsfeltet bevisstgjøres.

Mens SAR-feltet er orientert mot redningsaksjoner, er kommunens beredskapsplaner bredere orientert og inneholder scenarier for katastrofer som

flom eller brann. Dette gjør, naturlig nok, at kommunens beredskapsplaner sjelden utløses annet enn ved øvelse. Dette i motsetning til SAR-aktørene, som daglig gjennomfører redningsaksjoner. Noe av forklaringen på at SAR-aktørene (politi og frivillige) opplever kommunens rolle som uklare kan ligge i nettopp dette at kommunen er orientert mot store, hypotetiske katastrofer. Mens SAR-aktørene nesten bare jobber operativt, prøves kommunens planer sjelden eller i reelle aksjoner.

Utoverskuende beredkspasarbeid

Gjennom både forskriften til beredkspasarbeidet og veilederen til DSB framgår det at kommunen skal fungere som en tilrettelegger for samspill mellom de ulike beredkspasaktørene eksternt i kommunen. Tall fra kommuneundersøkelsen til DSB viser at i 29 prosent av kommunene i Norge hadde frivillige organisasjoner deltatt i øvelse på overordnet beredkspasplan – dette var en svak økning fra 25 prosent i 2014 (DSB 2016: 39).


Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Gjennom ROS-arbeidet skal kommunen kartlegge hvilke eksterne ressurser som er tilgjengelig og som kan bistå ved hendelser. Kommunen skal søke å etablere samspill med andre kommuner på områder der dette er hensiktsmessig, slik at den helhetlige beredskapen for fylket er ivaretatt på best mulig måte. Samtidig skal kommunene øve sammen med hverandre og sammen med alle relevante aktører for de scenarioer som ROS-analysen framhever som potensielle framtidige trusler. Dermed skal eksterne aktører som næringsliv, frivillige organisasjoner og statens etater sluses inn i kommunens helhetlige beredkspasarbeid. Kommunene må påse at den nødvendige kompetanse hos deltakerne fra kommunalt hold foreligger. Som ellers i beredkspas sektoren skal forutsigbarheten i planarbeidet føre til samspill mellom sentrale aktører som er varige over tid. Dermed finner vi interne prosesser som skal styrke kompetansen og samspillet internt i kommunen, samtidig som vi finner eksterne prosesser som skal knytte kommunen sammen med ytre aktører som er viktige for beredkspasevne ved hendelser.

Fra planverk til økt beredkspasevne – analyse av beredkspasarbeidet i to norske kommuner


Som skissert over foreligger det en omfattende forskrift for kommunens beredkspasplikt, samtidig som ROS-opplegget oppfordrer til samspill og felles utvikling av kommunens helhetlige beredskap. Forskriften i seg selv er nokså åpen. Kommunene får skissert sitt ansvar, men hvordan dette skal oversettes fra forskrift til de facto beredkspasevne er i stor grad opp til kommunene selv. DSBs omfattende veileder er nettopp kun en veileder. Den gir innspill og råd til hvordan kommunen kan styrke sin beredskap, og hvilke

minimumskriterier som gjelder. Det er to sider ved dette som er interessante for oss å følge opp. Potensielt gjør forskrift og veileder det mulig for kommune-Norge å bygge svært ulike praksiser som er tilpasset deres eget geografiske og demografiske område. Planene vil være tilpasset kommunens ressursgrunnlag og aktivitetsområder. Dermed fungerer systemet dynamisk og gjør kommunene tilpasningsdyktige. På den andre siden innebærer den åpent formulerte forskriften at man får et system der potensielt svært ulike beredskapsregimer må samarbeide med hverandre. Dersom kommunene i et fylke har svært ulike rutiner og praksis vil dette kunne skape utfordringer for en helhetlig og effektiv beredskapsløsning på fylkesplan. Dette utfordrer også de frivillige og politiet som må forholde seg til ulike praksiser og ulike metodikk. Siden forskriften kun skisserer minimumskriterier, kan man se for seg at enkelte kommuner bare oppfyller minstekravet, mens andre vil videreutvikle og styrke sine beredskapsevner utover minimumskravene.

Vi ønsker å analysere hvordan forskrift og ROS-arbeid kan bidra til styrket beredskapsevne i kommunene. Hvilke utfordringer står man ovenfor på sikt, og hvilke likheter og forskjeller finner vi mellom kommunene? I vår studie har vi som nevnt intervjuet ansatte i Bergen og Odda kommune om disse temaene. Bergen og Odda er svært ulike av størrelse, men har begge høy aktivitet innenfor beredskapsfeltet. Analyse av to slike ulike kommuner vil kunne gi oss et innblikk i hvordan kommuner som har ulike forutsetninger, tolker forskriftene, ROS-arbeidet i praksis og hvilke utfordringer de møter i sitt arbeide.



Bergen Kommune
 Areal: 464,71 km²
 Land: 445,19 km²
 Vann: 19,52 km²
 Høyeste topp: Gullfjellet 978 moh.
 Folketall: 277 391



Odda Kommune
 Areal: 1 615,89 km²
 Land: 1 481,25 km²
 Vann: 134,64 km²
 Høyeste topp: Sandfloegga 1721 moh.
 Folketall: 6930

Bergen kommune er en typisk storbykommune med begrenset arealstørrelse, men høyt innbyggertall. Kommunen har store ressurser innenfor både det offentlige og det private, og sentrale institusjoner innen helse, brannvern og

politi er lokalisert her. Flere aktører innenfor beredskapsarbeidet har regionskontorer og ledelse lokalisert i kommunen. Bergen er som resten av Hordaland preget av en alpin geografi der nærheten til både fjell og sjø krever mye av redningstjeneste og beredskapsplanlegging. Naturutfordringer som ras, flom og snøskred påvirker sårbarheten i kommunen. Samtidig er villete handlinger og terrorisme en reell trussel mot kommunens sentrale institusjoner. Dermed er Bergen kommune en kommune der SAR-aktiviteten er høy, og kommunen må planlegge beredskapen over et bredt spekter av potensielle scenarier. Med Haukeland universitetssykehus som en hovedinstitusjon innen helse og sanitet, er scenarier knyttet til pandemier eller biologisk terror en naturlig del av beredskapsarbeidet. Bergen huser også det nye politidistriktet Vest politidistrikts hovedsete, der den sentraliserte innsatsledelsen har sin base. Dermed er det naturlig for Bergen kommune å fungere som en støttespiller ressursmessig ovenfor de øvrige kommunene i fylket.

Odda er i areal en stor kommune, men med et beskjedent innbyggertall: 6930 mennesker bor i konsentrerte tettsteder og bygder, og industristedet Odda er den største. Bebyggelsen ligger spredt i kommunen mellom fjord og fjell. Dette gjør samferdselsårene til et sårbarhetsområde for kommunen, og ras, flom og snøskred kan isolere deler av innbyggerne fra hverandre. Elven Opo som renner gjennom Odda sentrum har gått over sine bredder flere ganger på 2000-tallet. Flomberedskapen og rasberedskapen i kommunen testes dermed hyppig, og kommunens beredskapspersonell høster erfaring gjennom flere hendelser per år. I nyere tid har turistmålet Trolltunga blitt karakterisert som en særskilt beredskapsutfordring etter at fotografier på sosiale medier tiltrakk stadig flere turister til kommunen. I 2016 har 34 SAR-oppgaver blitt iverksatt til Trolltunga for å redde ned forkomne turister som ikke er forberedt på norsk natur. Disse kommer i tillegg til de ordinære SAR-oppgavene i kommunen, som ofte ligger rundt 20 i måneden.

Både Bergen kommune og Odda kommune er kommuner som har førstehåndserfaringer med SAR- og beredskapsoppgaver. Bergen kommune rå over store ressurser med mange ansatte, mens Odda kommune løser hyppige beredskapsutfordringer.

Likheter og forskjeller i kommunalt beredskapsarbeidet i Bergen og Odda

Både i Bergen og Odda er informantene tydelige på at ROS-arbeidet og de helhetlige beredskapsplanene er kommunens hovedoppgave i beredskapsarbeidet. I begge kommuner ligger fokuset på innoverskuende prosesser ved at de er opptatt av hvordan kommunens ulike organer skal bygge sin interne kompetanse. Å avdekke kjernefunksjoner, utarbeide sårbarhetsanalyser, garantere kommunens drift ved hendelser og styrke samspillet internt er det kommunene ser på som sitt primære ansvar. Kommunene er svært opptatt av å skape et profesjonelt system, der

kompetansen og erfaringene internt fungerer som en garanti for videre drift av vitale funksjoner dersom store og ødeleggende hendelser skulle inntreffe. Kommunene søker å integrere alle sine etater i beredskapsarbeidet slik det framgår av forskriften, noe som er ressurskrevende og kostbart. Dermed prioriterer kommunene det interne arbeidet først. I Bergen kommune har man som uttalt mål å styrke samarbeidet med det lokale næringslivet i kommunen knyttet til beredskap. Hovedoppgaven per i dag er likevel å styrke den interne beredskapskompetansen. Både i Bergen og Odda finner vi viktige samarbeid med næringslivet som for eksempel samarbeid med de store kraftselskapene og den maritime industrien knyttet til offshorenæringen. Dette faller naturlig da både kraftproduksjon og offshore har vært underlagt strenge kontrollregimer knyttet til beredskap i sitt daglige virke.

Samtidig som kommunene er opptatt av hva som er kommunens ansvar, er de også opptatt av hva som ikke er deres ansvar, og de avgrenser seg tydelig mot operativ beredskap når det gjelder søk og redning eller ulykker. Dette kan være en av årsakene til at de frivillige og politiet opplever kommunes rolle som uklar: Kommunen har et ansvar når det gjelder beredskapsplanlegging, som også omfatter SAR-oppgaver. De prioriterer imidlertid ikke SAR-oppgaver spesielt i sin planlegging, og de har ikke noe operativt ansvar når det først er en hendelse.

Kommunen er dermed en tung aktør i det teoretiske beredskapsarbeidet, men nærmest fraværende i det operative beredskapsarbeidet. Kommunen blir en operativ aktør kun når man setter krisestab. Ellers er den ingen tydelig bro mellom planene til kommunen og det som skjer når en hendelse oppstår: Da ligger alt det operative ansvaret hos politiet, brannvesenet og AMK. Kommunene legger seg ikke bort i de operative rutinene og er klar på at dette ikke kan eller skal være en kommunal oppgave.

Kommunene skiller altså klart mellom hva som er politiets operative oppgaver og ansvar, og hvilke planmessige og forvaltningsmessige oppgaver som er kommunens. De frivillige – deres virke og oppgaver – tilhører politiet og den operative sfære. Dette er respondentene i begge kommunene tydelige på. I den kommunale sfæren skal kommunens ressurser kunne drifte vitale systemer dersom en ulykke eller annen hendelse oppstår. Her skal ikke de frivillige ha noen plass eller funksjon. Bruken av frivillige og deres ressurser tilhører den operative sfæren, men dette må styres av politi, AMK og brannvesen. Frivillige organisasjoner blir inkludert i deler av planarbeidet, men dette som et resultat av deres kontakt med politi og AMK – og ikke som en direkte kommunal partner. Dette illustreres i sitatene under fra Bergen og Odda kommune

Kommunens kjernevirksomhet og vitale funksjoner skal driftes av oss i en krisesituasjon. Kommunens krisehåndtering skal ikke være avhengig av frivillige (Bergen).

De frivillige i kommunen har sine roller og oppgaver naturligvis, og er svært viktige i det operasjonelle arbeidet. De blir også invitert inn i beredskapsarbeidet her hos oss gjennom politiet. Men hvordan de blir [sammenkalt], og hvordan ressursen blir brukt, det er det opp til politiet, HRS osv. å bestemme (Odda).

Disse sitatene illustrerer skillet som trekkes mellom det planmessige arbeidet og det operative. Kommunen er opptatt av å styrke sin indre krisehåndtering, og være trygg på at kjerneoppgavene blir ivaretatt under krisesituasjoner, slik at ikke liv og helse skal være i større fare enn nødvendig. De frivillige yter sine tjenester under operative oppdrag, men ansvaret for dette arbeidet er ikke kommunalt. Ansvaret bør og skal, ifølge informantene, ligge, i SAR-kjeden hos politiet.

Når det gjelder selve forskriften og de ulike elementene som inngår her, gir respondentene uttrykk for at forskriften i seg selv er vag, og at det er overlatt til kommunene selv hvordan beredskapsarbeidet skal organiseres rent praktisk. Fordelen med dette er at arbeidet kan tilpasses den virkelighet som kommunen befinner seg i, en ulempe er at kommunen kan føle seg rådvill. Informanter fra kommunene gir uttrykk for at de på den ene siden mener det er riktig at kommunene selv må organisere beredskapsarbeidet slik de finner det hensiktsmessig. På den andre siden kunne de ønske seg tydeligere retningslinjer å arbeide etter.

Store kommuner og små kommuner i beredskapsarbeidet

Selv om kommunenes størrelse varierer, er beredskapsansvaret og pliktene de samme. Kommunene utarbeider sine planer og prosedyrer i tråd med forskriften, ut fra de ressursene som er tilgjengelige. Med hensyn til ressurser er imidlertid små og store kommuner ulikt stilt.

Bergen

Bergen kommune har organisert sin egen beredskapsetat med flere hundre ansatte som arbeider med å koordinere beredskapen på tvers av de andre etatene i kommunen. Dette er en organisering som kun to andre bykommuner i Norge opererer med, Oslo og Stavanger. Øverste leder for beredskapsetaten rapporterer direkte til bystyret, og holder de folkevalgte kontinuerlig oppdatert på beredskapsutfordringer etter hvert som det er behov for redegjørelser. Dermed ligger beredskapsetaten på myndighetsnivå 1 i Bergen bystyre.

Gjennom sine ressurser fokuserer kommunen på å bygge en profesjonell beredskapsenhet som gir et langtidsperspektiv på arbeidet. Informanten i Bergen kommune gir uttrykk for at det er avgjørende at kunnskapen og kompetansen i beredskapsarbeidet heves. Risiko-analyse, beredskapsorganisering og krisehåndtering som fag er relativt ungt. Dermed er det færre aktører innen kommunen som har formell utdanning og kompetanse på feltet.

Kommunen ønsker derfor et større fokus på metodikk og formell kompetanse i alle ledd av beredskapsarbeidet. Deres fokus er dermed rettet mot å utvikle den formelle kompetansen internt, samtidig som man bygger fagmiljøer og forutsigbare prosesser. Vår informant sier at:

Det er viktig at risikoanalyse og beredskapsarbeid etablerer seg og blir anerkjent som et fag. Vi må komme fram til felles metodikk, kompetanse og på sikt bygge gode fagmiljøer mellom kommunene.

Kommunen har tilgjengelige ressurser til å bygge slike miljøer på sikt, og ifølge informantene er det ønskelig å etablere ytterligere samarbeid med andre kommuner eller statlige organer. Man håper at man på sikt vil kunne bygge sterkere faglige miljøer dersom man samarbeider godt på tvers av etater og mellom de ulike beredskapsaktørene. Per nå oppleveres beredskapsarbeidet å være hendelsesbasert. Informanten fra Bergen kommune var tydelig på at denne praksisen er uheldig for beredskapsarbeidet. I det legger han/hun at planene følger hendelser man har sett før, men ikke systematiserer lærdommen til en bedre helhetlig plan. Hvordan ulike elementer har fungert under hendelsen, hvilke utviklingsmønstre man ser, samt samspillutfordringer og operative løsninger på hendelsen, kan gjennom korrekt og kompetent analyse brukes til å styrke beredskapen og bygge kompetanse uavhengig av hvilke hendelser som inntreffer. Informanten mener altså at risiko-analyse og beredskap må behandles som et fag.

I en folkerik kommune som Bergen er beredskapsarbeidet omfattende og komplekst. Flere interne aktører arbeider aktivt med beredskap for å imøtekomme de nødvendige krav, samtidig som dette er med på å danne kontaktpunkter for videre samspill. Dermed kan kommunen i en krisesituasjon falle tilbake på flere avdelinger og ledere som har kontroll og kompetanse på sine fagfelt og spesialområder etter behov. Det er derimot en trade-off som ligger i å organisere større enheter og samkjøring av beredskap på tvers av større kommunale organer. Som vi har observert i redningstjenesten og gjennom våre intervjuer, så finnes det ofte mange ulike beredskapsarrangementer basert på enkeltaktørers avgjørelser. Dette innebærer at man må samkjøre ulike modeller, forståelser og prosesser under en felles paraply, noe som skaper et lappeteppe av organisering av ulike prosedyrer. Dermed oppfattes beredskapsfeltet som fragmentert og samspill som en betydelig utfordring.

Forskriften for beredskapsarbeidet pålegger kommunene minimumskrav for den helhetlige beredskapen. Samtidig åpnes det for stor grad av kommunal frihet i hvordan man velger å allokere sine ressurser og utføre arbeidet i praksis. Dermed kan man også oppleve at enkelte etater arbeider mye med beredskapen, mens andre forholder seg til minimumskriteriene. Beredskap som felt er en sekundær oppgave for de fleste av kommunens sektorer.

Beredskapsarbeidet blir da preget av det personlige engasjementet hos sentrale aktører og ledere, noe som vi også finner igjen i redningstjenesten. De som har et engasjement for beredskap prioriterer oppgavene, og ønsker å styrke sin kompetanse. De som anser beredskap som en sekundær oppgave vil forholde seg til minimumskriteriene. Dermed kan det også oppstå samarbeidslommer mellom ulike deler av aktørene internt i kommunen.

Som en konsekvens av større avstand mellom hver enkelt aktør, og at beredskapsapparatet er komplekst, peker informanten i kommunen på at de som har ansvar i en beredskapssituasjon i ulik grad har erfaring fra øvelser. Øvelser er i beredskapsfeltet et tema som er forbundet med utfordringer. Forskriften er klar på at øvelser skal utføres med utgangspunkt i ROS-analysene en gang hvert annet år. Samtidig er det opp til kommunene selv, i samarbeid med de relevante beredskapsaktører, å planlegge og utføre de ulike øvelsene. Øvelser som er godt planlagt, gir beredskapsaktørene god erfaring og har en positiv effekt på samspillet. Hastige øvelser som blir planlagt og utført fordi det er et «krav» ender ofte opp med å bli skrivebords-øvelser eller svake scenarioer som ikke gir noe utbytte for deltakerne. Asymmetrien som respondenten peker på, ligger i at jo lenger opp i kjeden du kommer, jo færre øvelser finner sted. Ingeniørene som skal påse at aggregater fungerer, at IT-systemene kan driftes i nødmodus osv., øver på relativt enkle oppgaver ofte. Dermed kan de i en nødsituasjon utføre sine oppgaver nærmest «i blinde». Krisestab og lederne innenfor etatene i sektoren har derimot få eller ingen øvelser. Dermed er ledelsesnivået som skal analysere og treffe tiltak den sektoren som øver minst og sjeldnest. Dette er et potensielt stort problem, da beredskapskjeden, som SAR-kjeden, krever tydelige ledere som kan treffe de riktige beslutningene og utføre korrekte analyser. Ved liten erfaring øker sjansen for feil, misforståelser og utydelighet. Dette kan skape usikkerhet og frustrasjon nedover i kjeden og kan øke sannsynligheten for at flere feil blir begått. En av respondentene peker her på 22. juli-hendelsen som et eksempel, der en politistab som på ledelsesnivå hadde øvd svært lite på krisestab, plutselig sitter med en skarp operasjon i fanget. Svært mye av beredskapsarbeidet 22. juli fungerte, men på ledessiden ble det begått flere feil.

For å få bukt med denne asymmetrien, ønsker informantene at man blir tydeligere på ansvaret rundt øvelser. Statlige etater som politi og brannvesen må få et større konkret ansvar for øvelser. Videre må staten overføre de nødvendige ressurser til kommunene, og avklare mange av de ansvarsområder som per i dag er utydelige. Jo tydeligere ansvarsområdene er, jo lettere er det å integrere og utarbeide gode øvelsesplaner og samspill over tid. Øvelsene bør, ifølge informanten, også foregå med hyppigere frekvens, da mye kan endre seg på to år. Sentrale personer i beredskapsarbeidet kan være borte, ringelistene utdaterte eller ROS-analysen basert seg på gamle og utgåtte data.

Hovedutfordringen for den framtidige beredskapen i Bergen kommune, er, ifølge informantene, samspill. På høyere nivå er det vanskelig å bygge et varig system for samspill, fordi flere av etatene er opptatt av sin egen drift isolert sett. Det er de innoverskuende prosessene som dominerer; man ønsker å samle og styrke sine egne interne ansvarsområder. Varige samarbeid er dermed vanskelig å etablere, og samspill baserer seg ofte på personlig kontakt mellom enkeltaktører. Et annet problem er mangelen på en tydelig struktur, der ulike etater og institusjoner har ulik sammensetning og metodisk tilnærming. Å samkjøre ulike modeller og prinsipper er tidkrevende, komplisert og utfordrende. Dermed fungerer dette som en barriere for samspillet i praksis.

Odda

Organiseringen av beredskapen i Odda er annerledes enn i Bergen. Der Bergen kommune har skilt beredskapsarbeidet ut til en egen etat, har Odda kommune flere enkeltpersoner med faglige kompetanse på beredskapsfeltet. Disse har utdanning og bakgrunn fra samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, og fungerer som støttespillere til de øvrige beredskapsaktørene. Ordføreren i Odda har hovedansvaret for beredskapsplanlegging og utførelse, og arbeider selv aktivt med beredskapsspørsmålene i kommunen. Kommunens ressurser er begrensede sammenliknet med Bergens, og fordi kommunen har relativt mange SAR-opdrag er fokus tydeligere rettet mot konkret oppgaveløsning. Mens Bergen er opptatt av metodikk og av å bygge kompetanse på sikt, fokuserer Odda, ifølge informantene, på de praktiske dag-til-dag utfordringene og hvordan disse løses på best mulig måte.

En beredskapssituasjon med små enheter og mange hendelser krever at samspillet i beredskapsarbeidet er godt og at ressurser er riktig allokert. Sentrale aktørene arbeider tett for å finne gode løsninger og får dermed i større grad en nærhet til feltet. I Odda opplever de seg også i større grad avhengige av kompetanse fra og samspill med sivilsamfunnsaktører. Odda kommune må ofte sette krisestab, og kommunen og de frivillige organisasjonene har god erfaring med å bistå politi og beredskapsledelse under faktiske hendelser. I små kommuner slik som Odda, der ressursene er begrensede, aktiveres alle nivåer i kommunen, fra topp til bunn. Dette gjør gir hyppig samspill mellom aktørene, og fører, ifølge informantene, til at de bygger felles erfaring som styrker beredskapsevnen i kommunen.

En av fordelene som mindre kommuner har sammenliknet med de større, er kortere fysiske avstander mellom de ansvarlige i kommunen og andre relevante aktører som politiet. Ordførerens kontor er bokstavelig talt mindre enn 50 meter unna lensmannens. Når en hendelse inntreffer er det derfor mulig raskt å samle de relevante ledere og fagfolk til krisestab.

Siden antallet aktører som har beredskapsansvar er mindre, er det også lettere å identifisere og kommunisere med den korrekte instansen under

beredskapsarbeidet. Informasjon vil potensielt kunne krysse systemet raskere og misforståelser eller forsinkelser reduseres. Når færre instanser skal vurdere eller klassifisere informasjon, er det større sannsynlighet for at beskjeden oppfattes likt fra ledd til ledd.

Det finnes selvsagt også utfordringer for små kommuner i beredskapsarbeidet. Forskriften pålegger de kommunale aktørene et betydelig ansvar, og i mindre kommuner må mindre enheter bære større byrder. Der store kommuner kan allokere ressurser til planlegging, kvalitetssikring og kontroll, må små kommuner møte utfordringer mer pragmatisk. For de fleste etater er beredskapsarbeidet en sekundær oppgave, og kommunens øvrige oppgaver mange. De fleste etater i små kommuner må foreta tøffe prioriteringer av sine ressurser, og således er det lite til overs for sekundæroppgaver. Dermed vil man ofte se at minimumskravene blir utgangspunktet, og at man søker å oppfylle disse. ROS-analysene blir dermed hovedutgangspunktet for beredskapsarbeidet framover, men man har lite ressurser til å gjennomgå, etterkontrollere og kvalitetssikre de ulike elementene av planen eller risikoanalysen som man har formulert. Har man individer som brenner for beredskapsarbeid og innehar god kompetanse, vil planene holde god kvalitet. Mangler man disse individene, står man overfor en rekke uttalte mål uten ekstern hjelp eller plan for oppnåelse.

Det at man har korte avstander og har kompetansen fordelt på færre aktører, er en utfordring for kontinuiteten i arbeidet. Informanten i Odda kommune og informantene fra redningstjenesten viser ofte til «kjerneaktører» eller sentrale mennesker man har opparbeidet god kontakt med. Disse kjerneaktørene bærer i stor grad engasjementet og kompetansen på feltet, men de er få og kan lett gå tapt for kommunene. Dersom en sentral medarbeider sier opp eller flytter fra kommunen, forsvinner også det nettverket og den kompetansen han eller hun har bygget opp. Ofte hviler godt samspill på få individer når ressursene er begrensede. Dermed er det ikke noen automatikk i at en ressurs som forsvinner blir erstattet med en tilsvarende ressurs. Større kommuner har gjerne en buffer mot dette, da flere ansatte og flere aktører fordeler ansvaret seg i mellom. Det gjør at man kan ha en mer langsiktig holdning til arbeidet. Små kommuner arbeider med de begrensede ressursene som eksisterer, og har derfor et mer kortsiktig perspektiv.

Også Øren m. fl. (2016) finner i sin studie av beredskapssituasjonen i norske kommuner at i små kommuner er man mer prisgitt sine begrensede ressurser. I små og mellomstore kommuner anses de som arbeider med beredskap og samfunnssikkerhet som ildsjeler, og styrken og tilstedeværelsen av beredskap i kommunearbeidet avhengig av engasjerte enkeltpersoner, og baserer seg på personlige egenskaper. (Øren m. fl. 2016). Dette sier noe om sektorens posisjon for de øvrige aktørene i kommunen.

I Bergen kommune ble mangelfulle samarbeid med eksterne aktører, eksternt samspill, trukket frem som hovedutfordringen for beredskapsarbeidet.

I Odda er hovedutfordringen, etter informantens oppfatning, å beholde det gode samspillet man har i dag. Man er i kommunen klar over at det ikke er en selvfølge at de systemer man har bygget opp og det gode samspillet man har, vil bestå over tid.

En tredje utfordring som dukker opp i små kommuner er at det bygges tette grupper som ekskluderer potensielt relevante bidragsytere. Det kan skapes en kultur der kjerneaktører blir godt sammensveiset, og samarbeider kun med hverandre. Dette kan bli problematisk dersom beredskapsressurser befinner seg på utsiden av samarbeidsnettverket. Kommunen har ansvaret for å innkalle og vurdere hvilke ressurser som er hensiktsmessige. Dersom man får svært sterke grupperinger som er opptatt av sin egen begrensede krets, kan dette være med på å ekskludere aktører som det hadde vært naturlig å samarbeide med. Det er viktig å poengtere at slike samspillformer ikke bygges slik med vilje, men at når man skal løse praktiske oppgaver er det et naturlig menneskelig trekk å velge aktører som man har et godt samarbeid med. Dermed kan man risikere å reprodusere de samme øvelses- og samspillmønstrene som faktisk begrenser den tilgjengelige ressursen.

Kommunene har et stort ansvar i å omgjøre beredskapsmål til faktisk beredskapevne. Både i små og store kommuner ser man at samspillet er mest krevende der man forsøker å samordne lokale aktører med statlige aktører. Og både i store og små kommuner er man avhengige av enkeltmennesker som ønsker å arbeide med beredskap for å bygge gode beredskapsrutiner og relasjoner. Beredskapsfeltet er et stort felt, men samtidig sekundært for de fleste av kommunens etater. Dermed åpner man for større grad av tilfeldigheter i valg av løsninger, modell og metode. Dette er dog ikke et moment som kun er knyttet til kommunen. I politiet ser man for eksempel at kompetansen innenfor SAR og beredskap varierer stort mellom de ulike betjenter og lensmenn. Der man har lensmenn som har ansett beredskap og SAR som en viktig prioritering, finner man ofte sterke beredskapsmiljøer. Kommuner som har ansatte med spesialkompetanse innenfor beredskap, utfører ofte planer og analyser som går utover minimumskravene. Når systemene er komplekse, prosedyrene utydelige og man gir mye rom for skjønn og vurderinger, vil praksisen variere. Dette skaper naturligvis samordningsutfordringer, og ulike praksiser går i ulik retninger. Beredskapsarbeidet og samfunnssikkerhet som sådan prioriteres dermed ulikt av ulike aktører på tvers av kommuner, etater og institusjoner.

Kommunereformen – hvordan vil den påvirke kommunenes beredskapsarbeid?

Kommunereformen innebærer en reduksjon i antall kommuner, noe som vil føre til større kommunale enheter. Endringer i kommunesektoren påvirker kommunenes beredskapsarbeid ved at nye kommuner vil måtte utarbeide nye ROS-analyser og nye beredskapsplaner, samt koordinere nye aktører innenfor

beredskapsfeltet. Beredskapsarbeidet er ofte ulikt organisert fra kommune til kommune, og en ny kommune må derfor samordne og integrere ulike praksiser og prosesser.

Intervjuer med informanter i Bergen og Odda viser at beredskap og samfunnssikkerhetsarbeidet ikke er tema i kommunenes sammenslåingsdiskusjoner. I Bergen svarer respondenten at beredskap som felt har blitt utelatt av diskusjonen av politiske årsaker. I Odda er det andre spørsmål som oppleves som viktigere å avklare enn beredskapsspørsmålet. Dette er en konsekvens av at beredskapsarbeidet oppleves som en sekundær oppgave for kommunene. Beredskap og samfunnssikkerhet tilpasses dermed reaktivt. Man gjennomfører først reformer og endringer, deretter må man tilpasse beredskapsarbeidet til en ny virkelighet. Det samme gjelder for nærpolitireformen. Politidistriktene slås først sammen, og så må man meisle ut prosesser og planer for de nye SAR- og redningstjenesteutfordringene man står ovenfor. Disse er sjelden vurdert eller analysert på forhånd. Faren ved en slik reaktiv tilpasning er at beredskapsvevnen senkes inntil man har fått nye rutiner og prosedyrer på plass. Det kan også føre til at kompetanse og erfaring kan gå tapt i prosessen.

Øvelser i beredskapsarbeidet

Øvelser er et viktig verktøy i beredskapsarbeidet for å fremme bevisstheten om kriser, og om hvilken kompetanse som er nødvendig for å håndtere dem. De frivillige organisasjonene holder også øvelser og treninger for å sikre at de frivillige har den nødvendige kompetansen. Hovedtanken bak øvelser er at når arbeidsoppgavene og rollene er øvd inn på forhånd vil aktørene være bedre rustet til å handle korrekt i en krisesituasjon. Selv om alle kriser har sitt eget preg, er det grunnelementer som vil være like fra hendelse til hendelse. Dette gjelder kommunikasjonslinjer, ansvarsområder, rollefordelinger og lignende. Dersom man har trent ofte på ulike scenarioer og er godt kjent med utfordringene, vil man i en krise kunne håndtere disse raskere, og med økt presisjon (Boin m. fl. 2004). Øvelsene konkretiserer arbeidsoppgavene og utfordringene for aktørene, og kan dermed bidra til å styrke kriseplanleggingen (Smith 2004).

Et sentralt element i øvelser er læring og kunnskapsoverføring. De ulike aktørene samhandler om en gitt oppgave i et scenario, og erfaringene underveis deles av deltakerne. I storskalaøvelser vil flere aktører som arbeider med beredskap få førstehåndserfaring med krisehåndtering og hvilke mulige sårbarhetspunkter som finnes i både egen organisering og samspill (Fimreite m. fl. 2006). Øvelser kan også benyttes for kontroll. Gjennom aktiviteten kan man justere og revidere praksis underveis. Hvor samarbeidet må styrkes, hvordan kommunikasjonslinjene kan forbedres, og hvilke prosedyrer og oppgaver som må revideres for å fungere godt i praksis, kan synliggjøres gjennom øvelser (Berlin og Carlström, 2008).

Øvelser organiseres og planlegges på flere ulike nivåer i Norge. Når det gjelder stor-skalaøvelser ligger hovedansvaret hos ansvarlig instans i sektoren. DSB har en viktig rolle i øvelsesarbeidet, fordi de skal være en pådriver, initiativtaker og tilrettelegger for øvelser for den nasjonale kriseberedskapen. I kommunenes forskrift for ROS-arbeidet ligger det et ansvar for å invitere relevante aktører til øvelser knyttet til konkrete scenarioer fra risikovurderingen. De frivillige organisasjonene trener og øver med sine medlemmer slik at de får sine sertifikater, og når det rette nivået av kompetanse som er forventet av dem. Således er det et uttalt mål og ønske i beredskapsarbeidet å øve godt på de utfordringene man står ovenfor.

Det finnes ulike former for trening og øvelser i beredskapsarbeidet i Norge. Vi skiller mellom tre hovedtyper av øvelser: skrivebordsøvelser, funksjonelle øvelser og fullskalaøvelser. Disse tre formene er forskjellige både når det gjelder omfang, ressursbruk og funksjon.

Skrivebordsøvelser

Skrivebordsøvelser er ofte brukt høyere i hierarkiet, og fungerer som rene teoretiske oppgaver på papir. Deltakerne får et scenario å forholde seg til, og skal gjennom diskusjon komme fram til prosedyrer, ressursbruk og håndtering av krisen. Dette er en øvelsesform som krever lite ressurser av deltakerne. Scenarioet er teoretisk, og medlemmene har god tid til å sette seg inn i de ulike dilemmaene og problemene som oppstår. Skrivebordsøvelser krever ingen ressurser utover deltakerne. Styrken til slike øvelser ligger i at man får en grundig gjennomgang av og diskusjon om krisehåndtering. Scenarioet kan diskuteres bredt over bordet, samtidig som svakheter eller problemer ved framgangsmåten kan avdekkes. I slike øvelser kan man belyse sitt eget ståsted og samtidig observere hvordan de øvrige aktørene tenker og forholder seg til den samme informasjonen som en selv får. Øvelsene er relativt enkle å utføre, og koster lite i form av tid og ressurser.

Svakheten ved slike øvelser er at de er nettopp teoretiske. Det å diskutere et scenario over bordet, er noe ganske annet enn å forholde seg til en reell krise i felt. Ved reelle hendelser vil langt flere aktører aktiveres, og samspillet blir brått mer uoversiktlig. Samtidig er det en tidsfaktor som ikke gir de enkelte beslutningstakere tid til å konsultere med andre, og man må ta avgjørelser på et øyeblikk. Videre er papirscenarioer ofte urealistiske eller overoptimistiske når det gjelder egne ressurser. Det foreligger ofte forutsetninger på papiret som de ulike aktørene skal etterkomme ved en hendelse. Dersom scenarioet er bygget på unøyaktig informasjon, feilaktige opplysninger eller overvurdering av egne ressurser, blir utfallet av skrivebordsøvelsen og den reelle virkelighet i felt svært ulikt. På papiret skal for eksempel et frivillig brannkorps håndtere branner av en viss størrelse og har ressursene til det, men det hjelper svært lite hvis aggregatet på lageret er i ustand og alle slangene er morkne. Skrivebordsøvelser kan også gi en falsk

følelse av kontroll og trygghet. Man behersker alle scenarioer på papiret, og man finner alltid fram til de gode løsningene ved bordet. Men hvordan evaluerer man helt teoretiske prosesser, basert på informasjon som kan være urealistisk, utdatert eller misvisende? Dette spørsmålet stiller vår informant i Bergen kommune: hvem kvalitetssikrer ROS-analysene og den informasjonen som foreligger? Ofte baserer skrivebordsøvelser seg på risikovurderingen fra disse analysene, og da må også informasjonen som inngår her være presis.

Funksjonelle øvelser

Funksjonelle øvelser er feltøvelser der deler av en organisasjon eller flere organisasjoner utfører en operativ øvelse på et ulykkessted. Slike øvelser er den mest vanlige blant de frivillige organisasjonene, som trener sine mannskaper på spesifikke oppgaver knyttet til SAR og store ulykker. Funksjonelle øvelser krever mer ressurser og planlegging (Fimreite m. fl. 2006). Man må bygge et scenario i felt, der ulike aktører skal testes på helt spesifikke deler av arbeidet. Dette krever utstyr, transport til operasjonsstedet, rigging og koordinering av mål og oppgaver samt debriefing og evaluering i ettertid. Denne formen for øvelser har særlig to positive sider ved seg. For det første får man testet sin kompetanse og oppdragsforståelse ute i felt. Når man øver sammen med flere aktører oppnår man felles læring, kunnskapsoverføring og erfaring. Man evaluerer sin innsats sammen med andre som har vært gjennom nøyaktig samme scenario, og man kan revidere eller justere de samhandlingsområder hvor dette er nødvendig. For det andre er slike øvelser med på å bygge tillit. Gjennom felles øvelser blir de ulike aktørene kjent med hverandre både i felt som samarbeidspartner, men også som et kollektiv av enkeltindivider som jobber for et felles mål. De uformelle samtalene og den uformelle kontakten som oppstår i løpet av slike øvelser kan være svært positive, og føre til styrket samspill når et reelt oppdrag foreligger.

Storskalaøvelser

Storskalaøvelser tester beredskapsplanene i helhet, og er operative øvelser som aktiverer alle ledd – fra feltarbeidere til ledelse. Storskalaøvelser tar utgangspunkt i et alvorlig scenario fra de nasjonale sårbarhetsanalysene som krever stor grad av koordinering, materiell og planlegging. Hvem som skal delta på slike øvelser avgjøres av ansvarlig myndighet. Øvelsene skal avdekke svakheter i den helhetlige beredskapen, styrke læring og samspill mellom flere ledd hos de ansvarlige aktører innenfor beredskapssektoren, kontrollere materiell og at utstyret fungerer i tråd med spesifikasjonene samt avdekke kommunikasjons- eller samhandlingsutfordringer.

Øvelser som redskap: Nyttig verktøy, men krever planlegging

Blant våre informanter er øvelser og samøving et element som man ønsker å utnytte bedre enn man gjør per i dag. Man ønsker seg flere øvelser der man

samarbeider på tvers av organisasjonene og etatene. For eksempel ønsker man i redningshundene å kunne øve mer med politi og politiets ekvipasjer knyttet til ravine- og lavine-trening. Problemet med øvelser er som nevnt ovenfor at funksjonelle øvelser krever planlegging og ressurser. I tillegg er det et spørsmål om hvem som skal ha ansvaret og påta seg planlegging av rammeverket for gjennomføringen. Dette er et arbeid som krever tid og ressurser, og ansvaret for øvelsene er ikke formulert eller fastsatt gjennom forskriftene. Lovgivningen krever at det gjennomføres øvelser med gitte mellomrom, men hvordan dette skal utføres i praksis, hvem som skal delta og omfanget på øvelsen er det opp til aktørene selv å bestemme. Dermed oppstår en asymmetri i øvelsesarbeidet, der de ulike aktørene involverer seg i fellesøvelser i varierende grad. Innkalling til øvelser knyttes til personlige kontakter og den uformelle samhandlingen mellom deler av aktørene. Der det er korte distanser og nært samarbeid vil øvelser gjennomføres oftere mellom aktørene, mens der det er lange distanser og lite samarbeid vil man forholde seg til minimumskravene. Gode øvelser krever også forutsigbarhet og planlegging. Vår informant fra Redningssselskapet gjør følgende observasjon:

Gode øvelser krever planlegging og et tydelig mål. Der man har en god planleggingsprosess blir også utbyttet av øvelsen god. Dersom man har øvelse bare fordi man skal og er pålagt å ha en øvelse så blir sjelden resultatet noe godt for deltakerne.

Informanten refererer her til en utfordring ved lovpålagte øvelser. Beredskapsarbeid er som vist over en sekundærøppgave for de fleste involverte kommunale etater, og det gjør at heller ikke planlegging av øvelser nødvendigvis prioriteres. Fordi det ikke er kontinuerlig fokus på beredskap i kommuneorganisasjonen, opplever informantene at de i noen tilfeller bruker for liten tid på å planlegge øvelsene, og dette gjør at øvelsene blir dårligere enn de kunne ha vært, aktørene får lite utbytte av øvelsen, og den kan fort virke meningsløs for dem som deltar. Slike øvelser er dermed med på å bygge ned engasjement hos feltaktørene, da deres kompetanse og innsats blir kanalisert i en øvelse som bærer tydelig preg av å være en sekundærøppgave hos ansvarlig etat.

En annen utfordring dreier seg om storskalaøvelsene som gjennomføres. Det er to hovedelementer som våre respondenter har pekt på i intervjuene. Det første dreier seg om realismen i øvelsen, det andre dreier seg om hvilke aktører som blir invitert.

Storskalaøvelser baserer seg på ulike scenarier fra sårbarhetsanalysene. Dermed planlegger man en øvelse som involverer mange ulike aktører, både administrative, ledelse og felt-aktører. Scenarioet man skal øve på blir i forkant grundig skissert, og de nødvendige ressurser blir allokert og klargjort på forhånd. Før selve øvelsen settes i gang er de involverte godt informert om

at man skal utføre en øvelse, og ofte samler man ressursene sammen på et område slik at de skal raskt være på plass når øvelsen starter. Dette er en faktor som reduserer realismen i øvelsen betraktelig. Ved en ekstraordinær hendelse vil ikke aktørene være samlet på forhånd, og ressursene vil være spredt rundt i kommunen eller fylket. Har man en øvelse der man skal evakuere mennesker fra et brennende cruise-skip, er det et svært lite sannsynlig scenario at kystvakten, redningsskøytene, brannvesenet, brannvesnets oljegruppe og øvrige skip venter ved kai i en vik utenfor øvelsesområdet. Øver man da i best case-scenarier, kan man få øvelser hvor resultatene ikke sier noe om den reelle styrken på beredskapen.

Den andre utfordringen som informantene peker på, er at det er opp til den enkelte aktør å invitere de som er «relevante aktører». Hvem som skal avgjøre hva som er relevante aktører, er overlatt til planlegger selv. Dermed vil hvem som inviteres være basert på planleggerens egne vurderinger. Dette gir rom for en skjevdeling av invitasjoner, der de som har deltatt før blir invitert på ny. Nyere aktører, eller aktører man ikke har samarbeidet med tidligere kan da bli utelatt fordi man ikke har den fulle oversikt over alle ressursene. Beredskapsfeltet er fragmentert, og dermed vil enkelte sektorer samarbeide mer med noen, og mindre med andre. Dette farger ofte de valg av aktører som planlegger gjør, og det blir igjen et system hvor enkeltpersoner eller gruppers forståelse av sektoren blir avgjørende for utfallet. Kommunene opererte for eksempel et skille mellom de aktørene som kommunen samarbeider med i planlegging og beredskap, og de frivillige ressursene som politiet samarbeider med. Dermed ser vi eksempler på at i storskala-øvelser i kommunal regi deltar de offentlige etatene og statens organer, mens de frivillige organisasjonene holdes utenfor. Øvelser er viktige arenaer for å styrke samhandling og samspill, men kan altså også fungere som eksklusjonsarenaer og videre avgrensning og fragmentering av beredskapsarbeidet.

3.3 Nærpolitireformen

Nærpolitireformen trådte i kraft 1. januar 2016. Målet for reformen var å redusere antallet politidistrikt i landet, og skape større og mer robuste politienheter. Regjeringens vedtak reduserer antallet politidistrikt fra de opprinnelige 27 til 12.

Nærpolitireformen har som utgangspunkt at en mer sentralisert politistruktur vil føre til større tilstedeværelse og kompetanse i politiet. Gjennom reformen har man sentralisert innsatsledelsen, og således konsentrert spesialkompetansen på ulike felt på en begrenset mengde polititjenestemenn. Tidligere måtte betjenten på stedet eller på vakt påta seg rollen som innsatsleder uansett hvilken karakter oppdraget hadde. Nå har man en tydelig kjede der én fagperson fungerer som innsatsleder for sitt felt, og er ansvarlig for aktiviteten på feltet. Gjennom våre intervjuer, både i denne og i forrige rapport, har politiets nye innsatsledelse og struktur blitt diskutert. På den ene

siden har omstruktureringen ført med seg positive sider som økt kontakt og samspill med politiet. For andre aktører er imidlertid denne omleggingen forbundet med større avstand og mindre kontakt.

De fleste av våre informanter fra frivillige organisasjoner oppgir at nærpolitireformen har hatt en positiv effekt på relasjonen med politiet. For de frivillige betyr det mye at man forholder seg til én fagperson som man kjenner. Dette er et poeng som går igjen innenfor redningstjenesten og beredskapsarbeidet. De ulike aktørene stiller seg mer positive til samarbeid der man kjenner vedkommende man skal arbeide med. De frivillige organisasjonene oppgir at når de forholder seg til én enkelt person, blir det mye lettere å bygge en relasjon over tid. Innsatsleder får god kjennskap til ressursene han eller hun rår over og kan benytte seg av dem svært effektivt når en situasjon oppstår. De frivillige vet hvordan innsatsleder ønsker å arbeide og stoler på hans eller hennes kompetanse i arbeidet.

I Oslo har man ikke lagt om på politistrukturen, da nærpolitireformen tar utgangspunkt i Oslo-politiets organisering. De frivillige i Oslo forholder seg derfor til samme struktur som de i utgangspunktet har vært vant til. I Hordaland merkes imidlertid endringen. For de frivillige som befinner seg i nærheten av de nye hovedsetene til nærpolitiet framstår kontakten som hyppigere og mer direkte. For aktørene som befinner seg geografisk langt fra politiets hovedsete er situasjonen annerledes. Innsatsleder i Hordaland kjører ikke lenger enn tre mil ut fra Bergen til SAR-oppdrag eller ulykker. Dermed må fremdeles de lokale lensmennene foreta arbeidet med å delegere innsatsen. I Hordaland Røde Kors uttrykker informanten at:

Det kan godt stemme at dekingen og kontakten har blitt bedre for Nordhordland og områdene rundt Bergen. Men for oss sør i Hordaland har ikke dette blitt noen styrkelse av politinærværet og kompetansen. Snarere tvert imot.

Flere av dem som er kritiske til nærpolitireformen mener sentraliseringen vil styrke enkelte områder i fylket, men vil svekke tryggheten og kompetansen i de rurale strøkene. Flere av ordførerne i Hardanger har gått sammen for å forsøke å skape et grunnlag for å bygge tettere politisamarbeid dem imellom som kompensasjon for reformen. Videre svarer våre informanter at selv om kontakten med innsatsledelsen og de operative betjentene har blitt bedre, er avstanden til politiledelsen større etter reformen.

Avgjørelsen om å innføre en nærpolitireform ble foretatt fra øverste nivå, uten at eventuell konsekvenser for det lokale nivået ble diskutert med lokale aktører. Som et resultat er arbeidet reaktivt, det vil si at planer og strukturer formes som en reaksjon på tidligere avgjørelse og hendelser.

Dette er et problem som også informantene i kommunen er opptatt av. De mener at staten må begynne å konsentrere seg om samfunnssikkerhet og

beredskap i sine politiske visjoner, og styrke metodikken i beredskapsarbeidet. De hevder at mange av avgjørelsene tas i et vakuum, der beslutningstaker kun fokuserer på sitt fagfelt og sine ressurser. Resultatet blir da reaktive prosesser som gir uintenderte konsekvenser. Jo flere forhold som er avklart på forhånd, jo mindre behov blir det for retrospektive løsninger og korte prosesser som koster tid og ressurser.

Oppsummering – samspill

Kommunene spiller en sentral rolle i beredskapsevnen lokalt gjennom sitt særlige ansvar for beredskapsplanlegging. Den kommunale beredskapsplikten gir kommunene ansvar for å gjøre en risiko- og sårbarhetsanalyse, kartlegge interne og eksterne beredskapsressurser og utarbeide en beredskapsplan som skal samordnes og øves med andre relevante aktørers beredskapsplaner. Frivillige organisasjoner i de to kommunene vi har intervjuet i, Bergen og Odda, opplever kommunens rolle som uklar. Noe av uklarheten bunner i kommunen har et planleggingsansvar for all beredskap, men ikke noe operativt ansvar for søk- og redningsaksjoner. Kommunen er dermed en tung aktør i det teoretiske beredskapsarbeidet, men helt fraværende i det operative beredskapsarbeidet. For de operative aktørene blir kommunen dermed usynlig og utydelig, og det er ingen tydelig bro mellom planene til kommunen og det som skjer når en hendelse oppstår. Kommunene i denne studien har dessuten lagt hovedfokuset på å bygge internkompetanse og på koordinering av egne beredskapsressurser, og har vært mindre opptatt av å etablere kontakt og koordinere seg med eksterne aktører som for eksempel de frivillige beredskapsorganisasjonene. Denne manglende orienteringen mot eksterne aktører bidrar også til at kommunens rolle oppleves som uklar.

Kommunen har ansvar for å invitere relevante aktører som frivillige organisasjoner til øvelser knyttet til konkrete scenarioer fra kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse. Lovgivningen krever at det gjennomføres øvelser med gitte mellomrom, men hvordan dette skal utføres i praksis, hvem som skal delta og omfanget på øvelsen er det opp til aktørene selv å bestemme. Hvem som inviteres vil dermed være basert på kommunens egne vurderinger. Dette gir rom for en skjevdeling av invitasjoner. Blant annet blir gjerne de som har deltatt før invitert på ny. Frivillige organisasjoner man ikke har samarbeidet med kan da bli utelatt fordi kommunen ikke har full oversikt over hvilke ressurser som finnes. Dette er uheldig fordi det hindrer optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser. For å sikre bedre ressursutnyttelse bør kommunene bestrebe seg på å skaffe oversikt over hvilke organisasjoner som finnes lokalt og å invitere bredt til øvelser.

Forskriften for beredskapsarbeidet åpner for stor grad av kommunal frihet i hvordan kommunen kan organisere beredskapen. Fordi beredskap i de fleste kommunale etater ikke er en primær oppgave, blir beredskapsarbeidet ofte

preget av enkeltpersoners personlige engasjement. Delvis basert på personlig engasjement samarbeider enkelte etater internt i kommunen tett om beredskap. Disse formene for samarbeid er imidlertid ofte sårbare for personutsiftninger. Systematisk oppbygning av kompetanse i den enkelte etat, og systemer for samarbeid om beredskap på tvers av alle etater, vil kunne imøtekomme problemet med skjev og framgmentert innsats og mangelfullt samarbeid.

Per 2017 er beredskapen berørt av to store sentraliseringsreformer: kommunereformen og politireformen. Intervjuer med informanter i Bergen og Odda viser at beredskap og samfunnssikkerhetsarbeidet ikke er tema i noen av disse reformprosessene. Beredskap og samfunnssikkerhet tilpasses dermed reaktivt. Man gjennomfører først reformer og endringer, deretter må man tilpasse beredskapsarbeidet til en ny virkelighet. Faren ved dette er at man senker beredskapevnen i en periode, samtidig som kompetanse og erfaring kan gå tapt i prosessen.

Litteratur

- Arnesen, Daniel, Karl Henrik Sivesind, Trygve Gulbrandsen (2016). Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Cooper, D.(Ed.) (2005): *Fundamentals of Search & Rescue*. Sudbury MA: Jones and Bartlett Publishers
- Dailey, Stephanie L., Jeffrey W. Treem, Jacob S. Ford (2016). I Communicate, Therefore I Belong. *Business and Professional Communication Quarterly* 79(3): 270-299.
- DSB (2012). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap DSB (2012).
- Fimreite, A. L., Lango P., Læg Reid, P., og Rykkja, L.H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Folkestad, B., Christensen, D.A., Strømsnes, K., og Selle, P. (2015). *Frivillig innsats i Noreg 1998-2014*. Rapport 4/2015. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gjerde, Steinar og Marte Winsvold (2016). *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikter*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016:2.
- Organisasjonsplan for redningstjenesten. *Forskrift av 19. juni 2015*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-677>
- FORF (2008). *WHAT IF - hva om ingen gjorde noe? Status, utfordringer og tiltak for den frivillige redningstjenesten*. En bestilling fra Det Kgl Justis- og politidepartementet.
- FORF (2015). Om FORF. Hentet 1. november fra <http://www.forf.no>.
- Justis- og politidepartementet (2002). *Den norske redningstjeneste. Informasjonshefte*. Lastet ned fra (<http://www.redningsnett.no/Redningstjenesten/Informasjonshefter/Den-norske-redningstjenesten-kort>) desember 2016.

- Lois, J. (2003). *Heroic Efforts: The Emotional Culture of Search and Rescue Volunteers*. New York: New York University Press.
- Saglie, Jo & Signe Bock Seggaard (2013). «Grenseløs frivillig foreldreinnsats? En dokumentasjonsrapport». Rapport 2013:3. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Selle, P. og Klausen, K.K. (1995). *Frivillig organisering i Norden*. København: TANO.
- Sivilbeskyttelsesloven. Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak.
- Sterman, J. (2000). *Business dynamics – Systems thinking and modelling for a complex world*. New York: McGraw-Hill
- Torkildsen, P. O. (2008). *Savnet og Ettersøkt – En studie om savnede personer på land i Norge og de søk som blir iverksatt for å finne dem* (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger.
- Wollebæk, D., Sætrang, S. og Fladmoe, A. (2015). *Betingelser for frivillig innsats. Motivasjon og kontekst*. Rapport 1/2015. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Sammendrag

Forfatter
Steinar Gjerde og Marte Winsvold

Tittel
Frivillige organisasjoner i søk og redning: Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene

Sammendrag

Data fra Hovedredningsentralens loggføringsssystem viser at de frivillige organisasjonenes innsats i søk- og redningsoppdrag har økt de siste årene. I 2010 deltok frivillige organisasjoner i om lag en femtedel av alle redningsaksjoner til lands – i 2016 hadde andelen økt til en fjerdedel. Tallene bekrefter at de frivilliges innsats i søk og redning er betydelig og helt sentral for at redningsaksjoner skal kunne gjennomføres i så stort omfang som det gjøres per i dag. Det betyr at det å legge til rette for frivillig innsats i redningstjenesten er viktig for å kunne opprettholde redningsaksjonenes omfang og kvalitet. For organisasjonenes del betyr utviklingen at de må øke sin kapasitet dersom de ikke skal slite ut eksisterende mannskaper.

En spørreundersøkelse gjennomført i et representativt utvalg av befolkningen viser at i overkant av en tiendedel av befolkningen er medlem i en beredskapsorganisasjon. Om lag en fjerdedel av disse igjen har deltatt i en redningsaksjon. Det kan dermed se ut som om andelen aktive medlemmer utgjør om litt under tre prosent av befolkningen. Om lag en femtedel av av de som ikke alt er medlem sier de kunne tenke seg å delta i en beredskapsorganisasjon. Kjennskapen til redningstjenesten er ikke veldig høy: en av tre sier at de kjenner godt til redningstjenestens arbeid og til de ulike frivillige organisasjonene. Samtidig ser vi at flere sier seg villig til å la seg rekruttere dersom de får utfyllende informasjon om hva arbeidet som frivillig innebærer. For å kunne rekruttere godt har de frivillige organisasjonene med andre ord en jobb å gjøre når det gjelder å informere befolkningen om hva organisasjonene gjør og hva deltakelse innebærer.

Det oppleves som nokså lett å rekruttere nye medlemmer, og særlig til de spisse og spesialiserte organisasjonene. Utfordringen er å holde på dem man har rekruttert. Muligheten for å tilegne seg kompetanse, til å inngå i sosiale nettverk gjennom redningsarbeidet og godt lederskap i organisasjonen trekkes frem som viktig for at folk skal ønske å bli. Tidspress, stress og overbelastning og vanskeligheter med å få fri fra jobben er forhold som får folk til å slutte. Gitt disse funnene vil organisasjonenes utfordring blant annet være å sikre gode og kommuniserende ledere i organisasjonene, fremme betydningen av identitet, sosiale nettverk og kompetanse og sørge for å organisere arbeidet slik at ikke enkeltpersoner blir overbelastet.

Kommunene spiller en sentral rolle i beredskapsvevnet lokalt gjennom sitt særlige ansvar for beredskapsplanlegging. Den kommunale beredskapsplikten gir kommunene ansvar for å gjøre en risiko- og sårbarhetsanalyse, kartlegge interne og eksterne beredskapsressurser og utarbeide en beredskapsplan som skal samordnes og øves med andre relevante aktørers beredskapsplaner. Frivillige organisasjoner i de to kommunene vi har intervjuet i, Bergen og Odda, opplever kommunens rolle som uklar. Noe av uklarheten bunner i kommunen har et planleggingsansvar for all beredskap, men ikke noe operativt ansvar for søk- og redningsaksjoner. Kommunen er dermed en tung aktør i det teoretiske beredskapsarbeidet, men fraværende i det operative beredskapsarbeidet. For de operative aktørene blir kommunen dermed usynlig og utydelig, og det er ingen tydelig bro mellom planene til kommunen og det som skjer når en hendelse oppstår. Kommunene i denne studien har videre prioritert å bygge internt kompetanse koordinere egne beredskapsressurser og har vært mindre opptatt av å etablere kontakt og koordinere seg med eksterne aktører som for eksempel de frivillige beredskapsorganisasjonene. Denne manglende orienteringen mot eksterne aktører bidrar også til at kommunens rolle oppleves som uklar.

Forskriften for beredskapsarbeid åpner for stor grad av kommunal frihet i hvordan kommunen kan organisere beredskapen. Fordi beredskap i de fleste kommunale etater ikke er det primære målet, blir beredskapsarbeidet ofte preget av enkeltpersoners personlige engasjement. Delvis basert på personlig engasjement samarbeider enkelte etater internt i kommunen tett om beredskap. Disse formene for samarbeid er imidlertid ofte sårbare for personutsiftninger. Systematisk oppbygging av kompetanse i den enkelte etat og systemer for samarbeid om beredskap på tvers av alle etater vil kunne imøtekomme problemet med skjev og framgmentert innsats og mangelfullt samarbeid

Kommunen har ansvar for å invitere relevante aktører til øvelser knyttet til konkrete scenarier fra kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse. Lovgivningen krever at det gjennomføres øvelser med gitte mellomrom, men hvordan dette skal utføres i praksis, hvem som skal delta og omfanget på øvelsen er det opp til aktørene selv å bestemme. Hvem som inviteres vil dermed være basert på kommunens egne vurderinger. Dette gir rom for en skjevdeling av invitasjoner. Blant annet blir gjerne de som har deltatt før invitert på ny. Frivillige organisasjoner man ikke har samarbeidet med kan da bli utelatt fordi kommunen ikke har full oversikt over hvilke ressurser som finnes. Dette er uheldig fordi det hindrer optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser. For å sikre bedre ressursutnyttelse bør kommunene bestrebe seg på å skaffe oversikt over hvilke organisasjoner som finnes lokalt og å invitere bredt til øvelser.

Emneord

Redningstjenesten, HRS' hendelsesregister, frivillige organisasjoner, SAR, søk og redning, kommune, samspill

Frivilliges innsats i søk- og redningsoppdrag har økt de siste årene. For de frivillige beredskapsorganisasjonene betyr denne utviklingen at de oftere blir utkalt, og at de må øke sin kapasitet dersom de ikke skal slite ut eksisterende mannskaper. Rekrutteringsmulighetene ser imidlertid ut til å være nokså gode: En representativ befolkningsundersøkelse viser at om lag en femtedel av befolkningen ville vurdert medlemskap i en beredskapsorganisasjon, dersom de ble spurt.

ISBN (print): 978-82-7763-559-0
ISBN (online): 978-82-7763-560-6

ISSN (print): 1891-2168
ISSN (online): 1891-2176

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o ISF
Munthes gate 31
Pb. 3233 Elisenberg
0208 Oslo

www.sivilsamfunn.no