

STEINAR GJERDE OG MARTE WINSVOLD

Bruk av frivillige i søk og redning

En pilotstudie i to politidistrikt

Steinar Gjerde og Marte Winsvold

Bruk av frivillige i søk og redning

En pilotstudie i to politidistrikt

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2016

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2016
Rapport 2016:4

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

ISBN (online): 978-82-7763-508-8
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
Redningstjenesten – SAR-systemet og bruk av frivillige	11
SAR-kjeden	12
Hovedredningssentralen (HRS)	13
Lokal Redningssentral (LRS)	13
Politiets innsatsledelse	14
De frivillige organisasjonene	15
Bruk av frivillige i søk og redning. Omfang og hyppighet	16
De frivilliges rolle i søk og redning - analyse av to politidistrikter	21
Samspill mellom politiet og de frivillige	21
Ved mobilisering	22
Under oppdrag	23
Etter oppdrag	26
Mellom oppdrag	27
Betydningen av formell struktur, personlige relasjoner og tillit ..	28
Samspill med andre organisasjoner og uorganiserte frivillige	29
Framtidige utfordringer for frivillig beredskap	33
Synkende deltakelsesprosent	33
Et mer restriktivt arbeidsliv?	34
Kompetansekrav og motivasjon	35
Teknologi og digitalisering	37
Sosiale medier og informasjonsstrømmen i et SAR-opdrag	38
Oppsummerende betraktninger	41
Litteratur	45
Sammendrag	47

Introduksjon

Norsk redningstjeneste yter akuttinnsats for å redde mennesker fra død og skade. Redningstjenesten er organisert etter samvirkeprinsippet og utøves gjennom samarbeid mellom en rekke offentlige etater, private selskaper og frivillige hjelpeorganisasjoner – som for eksempel Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet og Norske Redningshunder. 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.

Søk- og redningsoperasjoner krever samarbeid mellom politiet og de frivillige organisasjonene. Gjennom studier i to politidistrikter har vi undersøkt hvordan politi og frivillige samarbeider under og utenom oppdrag, hva de ulike aktørene opplever at fungerer godt, og hva de mener kan bli bedre. Vi belyser også hvordan politi og frivillige organisasjoner forholder seg til uorganiserte frivillige som spontant møter opp for å delta i søk etter savnede. Til sist ser vi på fremtidige utfordringer for frivillig beredskapsarbeid knyttet til rekruttering, deltakelse og kompetanseutvikling.

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. SAR-feltet er et svært bredt felt, og oppdragene kan dreie seg om alt fra store operasjoner etter katastrofer som jordskjelv, orkaner og tsunamier, til å finne en savnet turgåer som sitter fast på fjellet i tåka. Felles for alle SAR-oppdrag er at de kan være teknisk krevende og til dels farlige for søkemannskapet. Operasjoner må ofte utføres i utfordrende terreng og under skiftende værforhold. Videre kan SAR-hendelser endre karakter i løpet av kort tid, noe som krever at letemannskapet evner å tilpasse seg nye situasjoner. Det er derfor avgjørende at de mannskaper som deltar har god trening og opplæring.

Organisasjonene sørger for å lære opp sine medlemmer, og de frivillige som deltar i SAR-aksjoner er godt trent i søk. I mange tilfeller har frivillige mannskaper spesialkompetanse som ikke finnes tilgjengelig i de offentlige

redningsetatene. Kvaliteten og effektiviteten på redningsaksjonene er helt avhengig av de frivillige organisasjonenes innsats. De om lag 25.000 organiserte frivillige er anslått å legge ned to til tre millioner gratistimer i året for redningstjenesten (redningsnett.no). Direkte utgifter til materiell under oppdrag kompenseres til en viss grad. Frivillige organisasjoner kan kreve refusjon av dokumenterte utgifter i forbindelse med redningsinnsats etter gjeldende bestemmelser. Et vilkår for refusjon er at innsatsen har skjedd etter beslutning fra en av hovedredningsentralene eller en lokale redningsentral (FOR-2015-06-19-677, kapittel 4. pkt 4-3). Noen frivillige får lønnet fri av sin arbeidsgiver ved oppdrag og har dette nedfelt i sin arbeidskontrakt, mens andre tar fri uten lønn eller tar ut feriedager for å kunne være med på søk eller delta på nødvendige kurs og øvelser.

I all hovedsak er innsatsen de frivillige legger ned i søks- og redningsarbeidet gratis, og redningstjenesten lener seg tungt på de frivillige organisasjonene. Samtidig vet vi at frivilligheten i Norge er i endring. Nivået på frivillig deltakelse er fortsatt høyt, men *måten* vi deltar på har forandret seg. Mens mange tidligere la inn innsats i en og samme organisasjon fra vugge til grav, er det i dag vanligere å fordele sin innsats på flere ulike områder (Folkestad mfl. 2015, Wollebæk mfl. 2015). De siste femti årene har også bomønstre og arbeidsliv endret seg på måter som utfordrer de frivilliges mulighet for å delta ved søk- og redningsoperasjoner. Det har foregått en omfattende urbanisering, som gjør at tilgjengelig personell har minket i utkantområder. Videre er arbeidslivet mer spesialisert enn tidligere, og mange frivillige opplever at det er vanskelig å be seg fri fra høyspesialiserte yrker for eksempel innenfor helsetjenesten eller i teknologibedrifter. Spesialisering og profesjonalisering av selve redningstjenesten utfordrer også de frivillige. De sertifiseringskravene som i noen organisasjoner stilles til den enkelte frivillige, leder til lange og krevende kurs som hver enkelt frivillig må igjennom for å kunne delta på oppdrag. Kursing og sertifisering fører til forsinkelser i utdanning av nytt frivillig personell, og som vi skal se oppgir informantene i denne studien at mange snur i døren når kravlisten til opplæring blir presentert.

På tross av frivillige organisasjonenes store innsats i redningsarbeidet i Norge, finnes det lite systematisert kunnskap om deres rolle i søk og redning, og det finnes så vidt oss bekjent ingen forskning på samspillet mellom organisasjonene og de andre aktørene i redningstjenesten. For å lære mer om de frivilliges rolle, samt utfordringer knyttet til koordinering av innsatsen til offentlige redningsmyndigheter og frivillige organisasjoner, har vi derfor gjennomført casestudier i to politidistrikter, Hordaland og Oslo. I de to politidistriktene er det gjort kvalitative intervjuer med innsatsledere fra politiet, samt med representanter for de største frivillige organisasjonene i hvert distrikt. Det er til sammen gjennomført elleve intervjuer, og intervjuene har tatt mellom 30 minutter og to timer. Representantene er blitt garantert

anonymitet, og derfor er navnene på organisasjonene ikke oppgitt. Informantene som ble valgt ut både hos politi og hos de frivillige organisasjonene har operativ erfaring og ledererfaring fra SAR-arbeidet i Norge. Intervjuene er delvis gjort på informantenes arbeidssted, delvis på telefon.

Hovedredningssentralen fører en løpende logg over alle redningsoperasjoner. I forsøk på å kartlegge omfanget av bruk av frivillige i redningsoperasjoner i Norge har vi vært i kontakt med Hovedredningssentralen og vurdert i hvilken grad denne loggen gir opplysninger om frivillige organisasjoners deltakelse i redningsoperasjoner. Foreløpig har vi fått tilgang til overordnede, aggregerte tall.

Rapporten er disponert som følger: I kapittel to presenterer vi en kort oversikt over søk- og redningsfeltet (SAR) i Norge, med fokus på de frivilliges rolle. Her refereres også noe statistikk knyttet til omfanget av de frivilliges innsats i søk- og redningsoperasjoner. I kapittel tre analyserer vi, med utgangspunkt i intervjudata fra Hordaland og Oslo, samspillet mellom politi og frivillige organisasjoner ved mobilisering, under oppdrag og utenom oppdrag. På grunnlag av intervjudata diskuterer vi i rapportens fjerde kapittel fremtidige utfordringer ved bruk av frivillige i redningstjenesten, herunder spørsmål knyttet til arbeidsliv og motivasjon. I et femte og avsluttende kapittel oppsummeres funnene.

Sentrale forkortelser:

SAR: Search and Rescue (Søk og Redning)

FOR: Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum

HRS: Hovedredningssentralen

LRS: Lokal redningssentral

KO: Kommandoplass

Redningstjenesten – SAR-systemet og bruk av frivillige

I Norge har vi i dag ikke én overordnet myndighet for sivil beredskap, men et sett av aktører på ulike nivåer og fra ulike sektorer som sammen har ansvaret for nasjonens beredskapsevne. Beredskapsarbeidet i Norge er med andre ord både desentralisert og sektorovergripende. Justis- og beredskapsdepartementet er gitt det overordnede samordningsansvaret, og departementet har dermed et koordineringsansvar innenfor sivil beredskap på tvers av sektorer, samt fullmakt til å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge for rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser for den sivile beredskapen (Fimreite mfl. 2014).

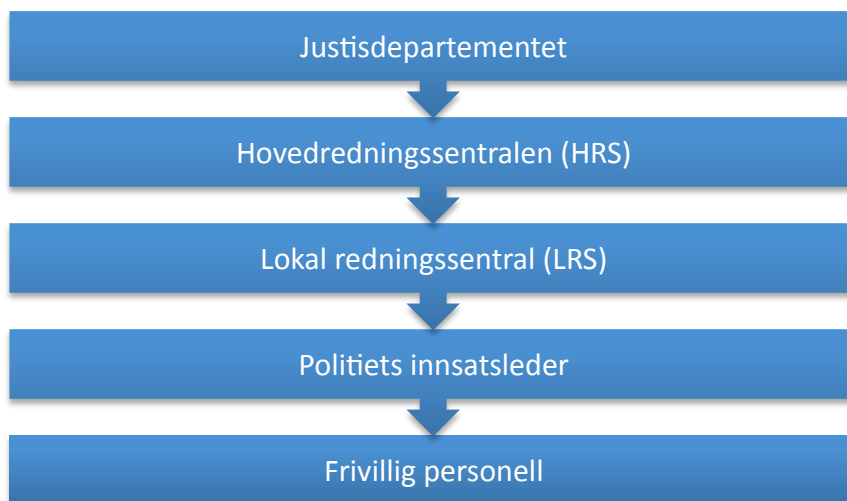
De frivilliges tilknytning til myndighetenes SAR-systemer varierer mellom land. I Norge er det lang tradisjon for at frivillige organisasjoner som Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redningsselskapet samarbeider tett med og kalles ut av offentlige myndigheter ved søk- og redningsaksjoner. Rekruttering og mobilisering av mannskaper gjennom frivillige organisasjoner har noen helt klare fordeler. *For det første* har organisasjonene en sterk tilknytning til sivilsamfunnet; de nyter stor legitimitet både hos medlemmer og ikke-medlemmer og fungerer som en direkte bro mellom sivilsamfunnsfæren og det offentlige. Det at organisasjonene ikke er militære, politiske eller knyttet til et særsegment i samfunnet, gir dem en unik posisjon til å verve nye medlemmer. Dette hevdes også å være mye av årsaken til de eldste organisasjonenes store medlemsmasse (Klaussen og Selle 1995). *For det andre* er de frivillige organisasjonene i SAR-kjeden viktige arenaer for opplæring og sosialisering. Redningstjenestens evne til å trene, lære opp og sosialt forplikte sine mannskaper til ulike oppdrag er derfor avgjørende. Gjennom organisasjonene får medlemmene kursing, videreutdanning og sertifisering som gjør dem i stand til å utføre redningsoppdrag. I tillegg til dette har de frivillige organisasjonene andre viktige sosialiserende funksjoner, utover det å utføre redningsoppdrag. Uttrykk som «dugnad», «lagånd» og «solidaritet» benyttes ofte i beskrivelsen av organisasjonenes arbeid. Tradisjonelt har de frivillige norske organisasjonene spilt en viktig rolle i å

sosialisere medlemmer inn i storsamfunnets normer og verdier. Normer for hvordan man oppfører seg, hvilke regler som gjelder for en god borger, samt hvilke plikter og dyder som man til enhver tid etterstreber, blir overført til medlemmene gjennom organisasjonsdeltakelsen. Dette gjelder også for SAR-organisasjonene, hvor rollefordeling, ansvar, etikette ved oppdrag, plikter for den enkelte og lignende blir overført til medlemmer. Kunnskapsoverføringen mellom etablerte til nyrekruttede medlemmer bidrar til nødvendig kontinuitet. Jennifer Lois (2003) beskriver i sin analyse av Peak Resque i USA hvordan mange ønsket å delta i redningsgruppen for å bli en del av «fellesskapet». På denne måten er det et bytteforhold mellom det å få ta del i et organisasjonsfellesskap med dets normer og verdier, og det å yte en frivillig egeninnsats.

SAR-kjeden

Redningstjenesten er en operativ tjeneste under Justis- og beredskapsdepartementet, og aktiviteten i redningstjenesten samordnes gjennom SAR-kjeden. SAR-kjeden beskriver aktørene som er involvert i redningsoppdrag, deres ansvar, og relasjonene mellom dem. I dag ligger hovedredningssentralen for Sør-Norge på Sola utenfor Stavanger, og for Nord-Norge i Bodø. SAR-kjeden, illustrert i Figur 1, danner ryggraden i den norske redningstjenesten:

Figur 1. SAR-kjeden.



Kilde: Organisasjonsplan for redningstjenesten.

Forholdet mellom Hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene er beskrevet i «Organisasjonsplan for redningstjenesten» (FOR-2015-06-19-677). Nødmeldingssentralene skal varsle aktuell lokal redningssentral (LRS)

om mulig redningsaksjon på land, og hovedredningsentralene (HRS) om mulig redningsaksjon på sjø. Lokal redningsentral skal varsle hovedredningsentralen ved mulig redningsaksjon, og nødmeldingsentralene i de tilfellene hvor første varsel går til hovedredningsentralene og deretter til lokal redningsentral. Videre har HRS og LRS sammen ansvar for å gjøre eksisterende varslingsmuligheter kjent for allmennheten.

Hovedredningsentralen (HRS)

Hovedredningsentralene leder og koordinerer alle typer redningsaksjoner (land-, sjø- og luftredningstjeneste). Dette skjer enten direkte fra Hovedredningsentralen Nord-Norge eller Hovedredningsentralen Sør-Norge, eller gjennom oppdrag til underlagte lokale redningsentraler (LRS). Hovedredningsentralene har også et særskilt pådriveransvar for å vedlikeholde og videreutvikle samvirket innen redningstjenesten mellom hendelsene. Hovedredningsentralene leder og koordinerer sjø- og luftredningsaksjoner, mens landredningsaksjoner normalt ledes og koordineres av de lokale redningsentralene (FOR-2015-06-19-677, kapittel 2, pkt. 2-1).

Hver av de to hovedredningsentralene består av en redningsledelse sammensatt av de sentrale samvirkepartnerne og ledet av politimestrene med ansvar for henholdsvis Bodø og Sola. De statlige sentrale samvirkepartnerne i redningsledelsen skal bestå av representanter for Forsvaret, Luftfartstilsynet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Videre tilbys følgende aktører å delta i redningsledelsen på nærmere fastsatt måte ved Justis- og beredskapsdepartementet: Representanter for Avinor, Telenor Maritim Radio, Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum og Redningsselskapet (FOR-2015-06-19-677, kapittel 2, pkt. 2-2).

Redningsledelsens medlemmer skal varsles ved redningshendelser som vil kunne kreve redningsledelsens involvering og orienteres summarisk om øvrige redningshendelser. Etter at medlemmene er varslet, innkalles redningsledelsen til en redningsaksjon dersom politimesteren eller minst to andre medlemmer i redningsledelsen krever det. Når redningsledelsen er innkalt, leder og koordinerer redningsledelsen redningsaksjonene på overordnet nivå. Ved uenighet i redningsledelsen, avgjør politimesteren (FOR-2015-06-19-677, kapittel 2, pkt. 2-2).

Lokal redningsentral (LRS)

De lokale redningsentralene (LRS) leder og koordinerer normalt landredningsaksjoner. Den enkelte LRS utfører sin virksomhet fra det aktuelle politidistriktet. Virksomheten foregår normalt fra politidistriktets operasjonssentral. De lokale redningsentralene er underordnet hovedredningsentralene. Hovedredningsentralene kan om nødvendig overta

ledelses- og koordineringsansvaret fra en lokal redningsentral under en redningsaksjon. Etter beslutning fra den aktuelle hovedredningsentralen leder og koordinerer den lokale redningsentralen også redningsaksjoner utenfor eget distrikt (FOR-2015-06-19-677, kapittel 3, pkt. 3-1).

Den lokale redningsentralens virkeområde omfatter det enkelte politidistrikt og eventuelt andre land-/sjøområder etter pålegg fra vedkommende hovedredningsentral. Den lokale redningsentralen består av en lokal redningsledelse sammensatt av de viktigste samvirkepartnerne innen landredning, med politimesteren som leder. De statlige samvirkepartnerne i redningsledelsen skal bestå av representanter for Helsedirektoratet, Kystverket (der det er relevant), Forsvaret, Sivilforsvaret, og Fylkesmannens beredskapsorganisasjon. Følgende tilbys å delta i redningsledelsen på nærmere fastsatt måte ved Justis- og beredskapsdepartementet: Avinor (eventuelt annen lokal luftfartsmyndighet), brann- og redningstjenesten og Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum. Utover dette kan det, forutsatt tilstrekkelig avtalegrunnlag og godkjenning fra hovedredningsentralene, gjøres lokale tilpasninger i sammensetningen av den lokale redningsledelsen (FOR-2015-06-19-677, kapittel 3, pkt. 3-2,3).

Redningsledelsens medlemmer skal varsles ved redningshendelser som vil kunne kreve redningsledelsens involvering, og orienteres summarisk om øvrige redningshendelser. Etter at medlemmene er varslet, innkalles redningsledelsen til en redningsaksjon dersom politimesteren eller minst to andre medlemmer i redningsledelsen krever det. Når redningsledelsen er innkalt, leder og koordinerer redningsledelsen redningsaksjonene på overordnet nivå. Redningsledelsen skal for øvrig bidra til å utvikle den samvirkende redningstjenesten. De skal møtes jevnlig for gjennomgåelse av lokal redningsentralens virksomhet, samt for å planlegge og legge frem forslag om eventuelle tiltak for redningstjenesten. Ved uenighet i redningsledelsen, avgjør politimesteren (FOR-2015-06-19-677, kapittel 3, pkt. 3-3).

Politimesteren i det enkelte politidistrikt leder den enkelte lokale redningsentralen. Politimesteren er delegert denne myndigheten som leder for redningsledelsen, og som representant for en sentral samvirkepart i redningstjenesten. Funksjonen som leder av den enkelte lokale redningsentralen kommer i tillegg til rollen som leder for politidistriktet (FOR-2015-06-19-677, kapittel 3, pkt. 3-4). De lokale redningsentralene benytter i nødvendig utstrekning politiets ressurser i samsvar med politiets organisering og tjenesteordning. Når redningsledelsen ikke er innkalt, håndteres redningsaksjoner normalt av politidistriktets operasjonssentral etter fullmakt fra politimesteren (FOR-2015-06-19-677, kapittel 3, pkt. 3-5).

Politiets innsatsledelse

Politiet benytter seg av et helhetlig system for organisering og ledelse av sin innsats ved en hendelse. Et slikt system er en avgjørende faktor for å kunne

oppretholde og skape samarbeid internt i politiet og i samvirke med andre. Innsatsledelse ved redningsaksjoner, skarpe oppdrag eller alvorlige ulykker er noen av de mest krevende oppgavene politiet gjennomfører.

Innsatsleder er politidistriktets øverste leder på taktisk nivå i hendelser som krever koordinert ledelse. Innsatsleder har ordremyndighet over en innsatsstyrke ved en konkret aksjon eller operasjon. I redningstjenesten har politiet ansvaret for å iverksette og organisere redningsinnsatsen på land. Innsatsleder organiserer, koordinerer og leder arbeidet. Innsatsleder leder derimot ikke brannvesenets eller helsetjenestens faginnsetts. I et SAR-oppdrag organiserer innsatsleder en kommandosentral (KO) ved hendelsesstedet. Her koordineres innsatsen med de andre etatenes faginnsetts, samt med aksjonslederne i de frivillige organisasjonene som har mannskap ute i felt. Ved kommandosentralen blir informasjon samlet fra felt og formidlet til innsatsleder og aksjonsledere. Denne informasjonen blir så videreformidlet oppover i kjeden til LRS og HRS, slik at ytterligere avgjørelser kan tas i henhold til koordinasjon, ressursbruk eller innsatsbehov (PBS I, 2012, s.140-141).

De frivillige organisasjonene

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-oppdrag. De bistår politiet, og løser oppgaver ved ulykkessted og i søksarbeid. Under søk ledes organisasjonenes arbeid av en aksjonsleder fra organisasjonen. Aksjonsleder tar imot instruks fra politiets innsatsleder. Politiets innsatsleder på kommandosentralen (KO) samler informasjon om funn, gjennom søkte sektorer (teiger) og sektorinndeling i arbeidet. Dette gjør innsatsleder i stand til å vurdere operasjonen og gi instruks til aksjonslederne. Aksjonslederne gir instruksene videre ut til mannskapene som søker ute i teigene, slik at mulig funn av savnet person kan gjøres så raskt som mulig. De frivillige organisasjonene har også kompetanse til å bistå med medisinsk hjelp ved funn, sikre og avgrense funnsted dersom man finner omkommet person, samt opprettholde sikkerheten til personellet i felt.

De største frivillige organisasjonene er organisert under paraplyorganisasjonen FORF (Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum). FORF er et samarbeidsorgan for de frivillige organisasjonene som er engasjert i den norske redningstjenesten og har som formål blant annet å fremme medlemsorganisasjonenes redningsfaglige kompetanse, utvikle felles standarder og metoder for redningsarbeidet, samt arbeide for å synliggjøre behovet for de frivillige overfor politiske myndigheter (FORF 2015). Per desember 2015 er Norges Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet,

Norske Redningshunder, Rovernes Beredskapsstyrke, NAKs flytjeneste, Norsk Radio Ræle Liga og Norsk Grotteforbund medlemmer i FORF.

HRS, LRS og politi forholder seg i utgangspunktet kun til organisasjoner organisert under FORF. Unntak er blant annet Redningstjenesten, som er den viktigste frivillige ressursen til sjøs.

De ulike organisasjonene har alle sine egne spesialområder, og deres kompetanse gjøres tilgjengelig for politiets innsatsleder. Store organisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp bidrar med mye materiell, stor frivillighetsmasse og teknisk kompetanse på koordinering og utførelse. Mindre organisasjoner som Norske Redningshunder og Norsk Grotteforbund bidrar med spisskompetanse i form av søk med hund, eller kompetanse på å ta seg frem til savnet person i ulendt terreng. Sammen gir de frivillige organisasjonene støtte til politi, brannvesen og helsetjenestene ved SAR-oppgaver ved svært varierende oppdragstyper og hendelser, både i innhold og omfang. Ved denne inkluderingen er de frivillige organisasjonene knyttet direkte til statens beredskapsvesen.

Bruk av frivillige i søk og redning. Omfang og hyppighet

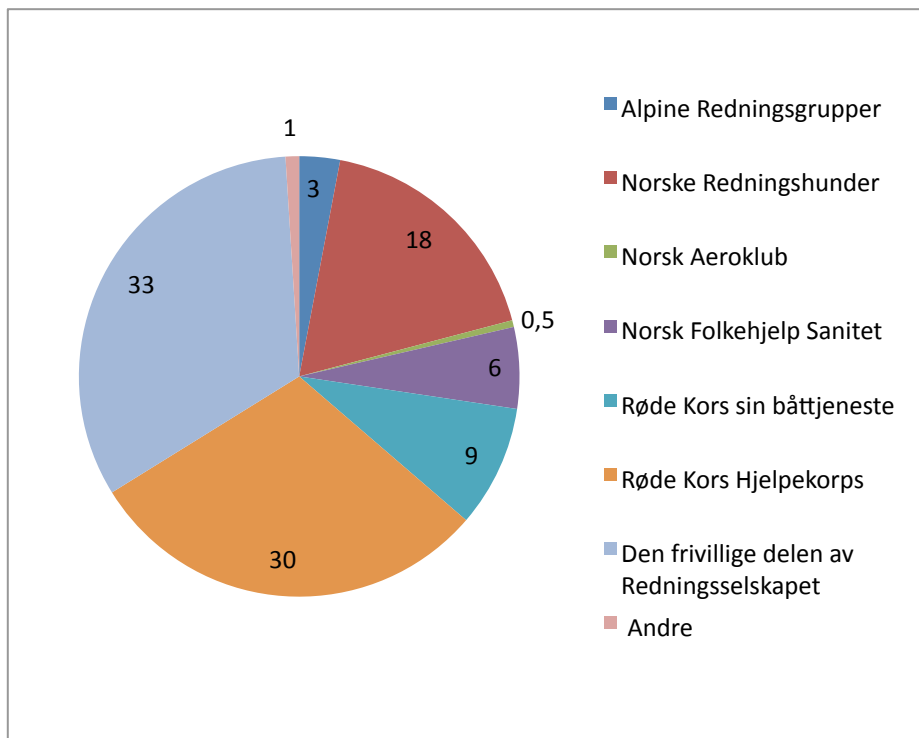
Bruk av frivillige i søk- og redningsoppgaver loggføres ved LRS'ene og ved HRS'ene, men disse tallene har i liten grad blitt systematisert og sammenfattet. Et unntak er analyser gjort i Per Olaf Torkildsens masteroppgave fra 2008, som presenterer data fra alle søk gjort i Sør-Norge i 2006. Fokus i oppgaven var ikke først og fremst på frivilliges rolle, selv om denne også blir berørt. Hans analyser viser at over halvparten av alle søk i 2006 dreide seg om personer med helsemessige utfordringer, og i all hovedsak av psykisk karakter (Torkildsen 2008). Dette stemmer overens med bildet som gis i de to politidistriktene i vår casestudie. I Oslo er de vanligste oppdragene søk etter selvmordskandidater, folk med psykiske helseproblemer, samt demente som forsvinner fra sykehjem. Det letes også etter en del folk som ikke kommer til rette etter tur i skogen, men savnede turgåere er en langt større kategori i Hordaland, der disse – ifølge vår informant i politiet – utgjør hoveddelen av de savnede. I begge distrikter blir en del barn meldt savnet. De fleste av dem kommer enten til rette selv eller blir funnet hos en venn. I begge distrikter er frivillige også involvert i forsvinninger som er mulige kriminalsaker.

Videre viser tallene at de frivillige organisasjonene ble benyttet i litt under 50 prosent av alle landbaserte søk (Torkildsen 2008). Den organisasjonen som ble benyttet klart oftest, i 44 prosent av søkene, var Norges Røde Kors Hjelpekorps. Dernest fulgte Norske redningshunder, som ble brukt 27 prosent av søkene og Norsk Folkehjelp Sanitet i 10 prosent av søkene. De øvrige organisasjonene ble også brukt, men sjeldnere. Opptil fire organisasjoner ble benyttet i ett og samme søk.

De nyeste, samlede tallene fra de to Hovedredningssentralene angir et litt annet nivå for bruk av frivillige ressurser. For 2014 viser tall fra Hovedredningssentralen at frivillige ble brukt ved om lag 30 prosent av alle søk- og redningsoppdrag. Nivået på antall søk kan ikke sammenliknes med tallet fra 2006, fordi også sjøbaserte hendelser er inkludert i Hovedredningssentralens tall. Hovedredningssentralen ber for øvrig om at det tas forbehold om registreringen – det er ikke helt på det rene hvorvidt oppdrag og ressursbruk er registrert entydig på tvers av LRS'er og over tid.

Ved de totalt 2591 søkene der frivillige ble mobilisert i 2014, var det Redningsselskapets Sjøredningskorps (den frivillige delen) og Norges Røde Kors Hjelpekorps som ble utkalt oftest. Dernest fulgte Redningshundene. Figur 2 angir de ulike organisasjonenes relative andel av antall utkallelser.

Figur 2. Organisasjonenes relative andel av totalt antall utkallelser i Norge i 2014. Prosent.



Kilde: Hovedredningssentralen

Antallet søk der frivillige er utkalt har økt de senere årene; fra totalt 1800 tilfeller i 2011 til 2591 tilfeller i 2014. Hovedredningssentralen ber som nevnt om at det tas noen forbehold med hensyn til de eksakte tallene, men hovedtendensen er likevel en økning i bruken av frivillige. Hvis vi forutsetter at tallene er korrekte, har antall operasjoner der frivillige er utkalt økt med 18 prosent fra 2013 til 2014, hvilket må sies å være en betydelig økning. Den relative økningen er imidlertid ikke så stor, for også antall operasjoner totalt har økt, med 7 prosentpoeng fra 2013 til 2014. Når det gjelder andelen oppdrag der frivillige er utkalt, så er det dermed en økning på tre prosentpoeng i bruk av frivillige, fra 2011 til 2013 og en ytterligere tre prosentpoeng fra 2013 til 2014. Totalt ser det altså ut til at andelen søk der frivillige blir utkalt økte med seks prosentpoeng i løpet av fireårsperioden 2011-2014.

Tabell 1 gir en oversikt over andelen søk der frivillige var utkalt, i henholdsvis 2011, 2013 og 2014.

Tabell 1. Prosentandel av hendelser der frivillige ble utkalt. Hele Norge.

	2011	2013	2014
Antall hendelser totalt	7369	8036	8605
Antall hendelser der frivillige ble utkalt	1800	2185	2591
Prosent av søk der frivillige ble utkalt	24	27	30

Kilde: Hovedredningssentralen og Årsrapport 2014 for Hovedredningssentralene.

Når det gjelder de to politidistriktene som er undersøkt i dette prosjektet, så anslår informantene både i Hordaland og Oslo at for landbaserte søk er det Norske Redningshunder, Røde Kors og Norsk Folkehjelp Sanitet som oftest kalles ut – i den rekkefølgen. Det hender nokså ofte at organisasjonene mobiliserer lag utenfor eget distrikt, og at lagene i ett distrikt er på søk i andre distrikter. I organisasjonene er det en viss oppmerksomhet rundt det at Redningshundene ofte utkalles først, og at det noen ganger bare er de som kalles ut. Det spekuleres i om det eksisterer en gjensidig sympati mellom hundeførere i politiet og hundeførere blant de frivillige, og at hundeførerne i politiet har lyktes i å «snakke hunder opp», med andre ord, argumentere for at hunder er nødvendige for godt søk. De øvrige organisasjonene opplever at de noen ganger ikke kalles ut i situasjoner der de ville kunne ha bidratt og supplert hundesøk på en effektiv måte. Verken politiet eller Norske Redningshunder deler dette synet, men er klar over at hunder ikke alltid er gode på søk inne i byen, der det er asfaltert. Det er utviklet andre metoder for urbant søk, der blant annet Røde Kors Hjelpekorps er sentral.

Med tall fra Hovedredningssentralen er det mulig å etablere statistikk som kan vise utviklingen i bruk av frivillige i søk og redning over lengre tidsperioder. Fordi informasjonen foreligger i ubearbeidet form har det ikke vært ressurser til å frembringe denne statistikken innenfor inneværende prosjekt, men et slikt utviklingsbilde vil bli etablert i en påfølgende studie.

De frivilliges rolle i søk og redning - analyse av to politidistrikter

I dette kapitlet skal vi se på hvordan samspillet mellom frivillige organisasjoner og politi oppleves fra ulike aktørers perspektiv, i politidistriktene Hordaland og Oslo. De to distriktene er valgt fordi de kan si noe om forskjellen mellom by og land. Mens oppdragene i Oslo primært foregår i tett bebygde strøk, foregår mange av søkene i Hordaland langt fra bebyggelse. Videre er det i de to distriktene forholdsvis mange søk per år. Dette har gjort det mulig å finne informanter med mye erfaring. Der casene skiller seg fra hverandre, fremheves dette. I mange tilfeller peker imidlertid informantene på generelle tendenser, og der informanter fra de to distriktene har likeartede erfaringer, presenteres funnene samlet. Analysen bygger på intervjuer av informanter i politiet og i de frivillige organisasjonene. Alle informantene har operativ innsats og erfaring med ledelse av oppdrag og samarbeid med andre aktører.

Samspill mellom politiet og de frivillige

For di redningstjenesten er organisert etter samvirkeprinsippet er den preget av noen særskilte samspillsutfordringer. De ulike aktørene som inngår i redningstjenesten – som politiet, de private og frivillige organisasjonene – er i utgangspunktet selvstendige, autonome aktører med egen beslutningsstruktur. Når det gjelder de frivillige aktørene, så er deres innsats i tillegg kjennetegnet ved at den er nettopp frivillig. Samtidig er organisasjonene under oppdrag underlagt politiets innsatsledelse og må til enhver tid følge politiets ordre. Søk- og redningsarbeidet preges dermed både av horisontalt samspill mellom likeverdige aktører og vertikalt samspill, slik det finner sted i hierarkiske strukturer der interaksjonen følger kommandolinjer fra topp til bunn. Selv om relasjonen mellom politi og organisasjoner er hierarkisk styrt under et oppdrag, er relasjonen mer likeverdig utenom oppdrag, for eksempel når søkemetodikk skal diskuteres eller når det skal organiseres øvelser.

I den videre analysen skiller vi mellom samspill ved (1) mobilisering, (2) under oppdrag, (3) etter oppdrag og (4) mellom oppdrag. De ulike fasene har

ulike utfordringer med hensyn til samspill mellom politi og frivillige, og utfordringene er delvis knyttet til hvilke forventninger aktørene har til samspillsformen: Ved mobilisering og under oppdrag opereres det etter en hierarkisk, vertikal kommandostruktur. Etter og mellom oppdrag er samhandlingen mellom politi og frivillige mer horisontalt strukturert mellom jevnbyrdige aktører.

Ved mobilisering

De frivillige organisasjonene blir utkalt når innsatsleder i politiet vurderer at det er behov for søk i terreng. Politiet ber Hovedredningsentralen om lov til å utkalle, og har i de to distriktene aldri opplevd å få nei. Hver organisasjon har ett alarmnummer som går til aksjonsleder i organisasjonen. Det er så opp til aksjonsleder å mobilisere sine mannskaper. De fleste organisasjonene har i løpet av de siste årene gått til innkjøp av varslingssystemer hvor aksjonsleder spiller inn en talebeskjed på telefonen, som så blir sendt til alle medlemmene i laget. Når medlemmene tar telefonen, hører de aksjonslederens stemme som beskriver oppdraget. Hvert enkelt medlem kan da taste inn en kode for om de kommer eller ikke, om de møter direkte på aksjonsplass og eventuelt hvilket klokkeslett de møter. Dette varslingssystemet er forholdsvis nytt, og organisasjonene vi har snakket med er veldig fornøyde med det. Innføringen av systemet har ikke vært styrt fra sentralt hold, men organisasjonene har diskutert systemet seg imellom og tipset hverandre. Organisasjonsrepresentantene opplever at telefonsystemet gir rask oversikt over hvilke mannskaper de disponerer for det enkelte søket, og det gir dem anledning til å utkalle fra andre distrikter ved behov.

Generelt opplever representanter for de frivillige organisasjonene i de to distriktene at politiet gjør gode vurderinger med hensyn til når det er behov for frivillige og at de stort sett blir utkalt når det er reelt behov. I noen tilfeller tror de likevel politiet venter for lenge med å kalle ut. Organisasjonene mistenker at dette skyldes at politiet har for stor tro på egne ressurser. Organisasjonene ønsker dessuten heller å bli kalt ut en gang for mye; flere gir uttrykk for at det er bedre å bli sendt hjem enn å risikere å bli sittende hjemme dersom man kunne bidratt. Informanter fra organisasjonene mener at de frivillige i deres organisasjoner er svært motivert for å delta i søk og at de ikke opplever belastningen som for stor. Ifølge organisasjonene er det derfor rom for å kalle ut både hyppigere og raskere enn det som nå gjøres. Organisasjonene anerkjenner imidlertid at politiet er nødt til å sile, og at vurderingen med hensyn til når ekstra mannskaper skal kalles ut kan være vanskelig.

I Oslo har diskusjonen om hvorvidt politiet utkaller korrekt vært oppe i møter mellom politiet og organisasjonene. Politiet argumenterer for at det store flertall av savnede blir funnet raskt eller kommer til rette av seg selv, og

at det derfor ofte ikke er behov for å kalle ut ekstra mannskaper. Selv om politi og organisasjoner ikke alltid har samme oppfatning om når det er hensiktsmessig at organisasjonene blir utkalt, oppleves det som positivt både av politiet og av organisasjonene at de kan ha en dialog om politiets utkallingsstrategi. Både blant de frivillige og i politiet mener man at når de frivillige ikke kalles ut, skyldes det noen ganger at politiet mangler kunnskap om hva de frivillige kan bidra med. Noe som forventes å bøte på kunnskapsmangelen, er at politihøgskolen har søk og redning som tema på sine innsatsledersamlinger, og i den anledning informeres det om FORF-organisasjonene. Politiet mener dette på sikt vil bedre kunnskapen om hvilke ressurser som er tilgjengelige i alle distrikter.

Under oppdrag

SAR-oppdrag er krevende operasjoner som stiller store krav til de ulike aktørene som arbeider i felt. Arbeidet utføres ofte under vanskelige forhold, og oppdragsbildet kan raskt endre seg og kreve ny innsats eller endring av strategi. Samtlige informanter understreker at det i slike situasjoner er viktig med en tydelig rolleavklaring mellom de ulike aktørene. For politiet er det viktig at de frivillige utfører sin del av arbeidet, samtidig som politiets rolle som øverste myndighet er urokkelig befestet under aksjonen. Dette skaper trygghet både for innsatsleder på stedet og for de frivillige som går i teigene. De frivillige er instruert i hvordan de skal forholde seg i ulike situasjoner, og både politiet og organisasjonene selv mener at de frivillige opptrer som avtalt og oppfører seg profesjonelt. Utenfor byene hender det at det er de frivillige som kommer først til søksstedet. De har da egne rutiner for hvordan de skal begynne å lete før politiet kommer.

Både politi og organisasjoner trekker frem at en felles søkemetodikk letter politiets koordineringsarbeid. I 2015 tok FORF initiativ til en standardisering av søkemetodikken i redningstjenesten ved å utarbeide en nasjonal veileder for redningstjenesten. Denne ble sendt ut i 6000 eksemplarer til alle aktuelle aktører i redningstjenesten¹. I veilederen beskrives organisering, ledelse og søkemetoder, og den er ment å bidra til at samarbeidet mellom etater og organisasjoner skal gli lettere. Når det gjelder søkemetodikk, beskriver veilederen den såkalte «sykkelhjulmodellen», som allerede benyttes av de fleste aktørene i redningstjenesten. Modellen går ut på at man søker i stadig større sirkler ut fra det punktet som danner utgangspunkt for planlegging av

1. Nasjonal veileder for redningstjenesten. Søk etter savnet person på land. 1. utgave 2015. <http://www.redningsfaglig.no/site/img/85/Nasjonal-veileder-for-soek-etter-savnet-person-paa-land-1-utgave-2015.pdf>

søket (*Initial Planning Point – IPP*), som for eksempel der den savnede sist ble observert. Videre prioriterer man søk langs ledelinjer, som stier, veier og grøfter, steder der den bortkomne har kunnet ta seg frem, samt i områder som er viktige for savnedes aktivitet. Gjennom veilederen standardiseres ikke bare søkemetodikk, men også vokabularet som benyttes i redningstjenesten. Dette oppleves av informantene i studien å bidra til at de ulike aktørene kan kommunisere effektivt og uten misforståelser. Veilederen er et eksempel på at FORF bidrar til fagutvikling i redningstjenesten. Våre representanter fra politiet oppgir at de grunnet tidspress har vært for lite involvert i utviklingen av veilederen, men at de likevel i all hovedsak går god for innholdet i den.

Veilederen er ny, men informantene mener at det allerede er etablert en god og omforent forståelse for hvordan søk foregår. Informantene rapporterer også om at det finnes gode rutiner for spesielle tilfeller. Dersom det for eksempel er mistanke om at noe kriminelt har funnet sted, vil politiet umiddelbart overta arbeidet på stedet, og de frivilliges innsats avsluttes. Både politi og frivillige har innarbeidede rutiner for hvordan man forlater et åsted og hvordan man debrifer dem som har deltatt.

Organisasjonene har noen kritiske bemerkninger til politiets evne til å koordinere de ulike mannskapene i søk. Dette har blant annet å gjøre med politiets lederstil, som flere informanter i organisasjonene opplever at betyr en hel del for hvor effektivt søket forløper. Organisasjonsinformantene beskriver et skille mellom «autoritære» politifolk, som er vant til å jobbe i linje, og «moderne» politifolk som er vant til å jobbe i stab. Den sistnevnte typen er bedre til å anerkjenne organisasjonenes kompetanse, lytte til deres vurderinger, spørre om råd og være åpne for innspill. Den kommanderende og autoritære typen er mindre åpen for innspill eller innvendinger, og det fører i enkelte tilfeller til at relevant informasjon som de frivillige sitter på ikke blir lagt til grunn når søket planlegges, og at søket dermed blir mindre effektivt enn det kunne ha vært.

De frivillige organisasjonene er gjerne representert på kommandoplass (KO). Det rettes fra organisasjonene selv kritikk mot eget ønske om å være i KO. Enkelte informanter peker på at organisasjonene noen ganger er for opptatt av å være med i ledelsen, og at det blir for mange i KO. Dette kan føre til ineffektivitet og forsinkelser. Et stort KO kan forsinke igangsettingen av søk fordi det tar mye tid både å etablere et stort KO og å planlegge søk når mange er involvert i planleggingen. Spesielt Oslo-politiet berømmes imidlertid av organisasjonene for å starte med søk umiddelbart, gjerne fra bilene sine, og ikke vente til man har etablert seg «og bestilt pizza». Flere informanter understreker at et lite og effektivt KO under søk er å foretrekke. Det er imidlertid delte erfaringer blant organisasjonene når det gjelder hvorvidt KO er for stort. Noen mener at det som regel er passe mange ledere i KO, og at det er viktig at alle organisasjonene er representert. Politiet

opplever ikke størrelsen på KO som et problem. De opplever at de selv uansett alltid har styringen med søket.

For å skape den trygge relasjonen som politi og frivillige organisasjoner er avhengige av, trenger man både formelle strukturer, som regler og rutiner, og uformelle strukturer, som personlige relasjoner og sosiale bånd mellom politiets innsatsleder og de frivillige som er ute i felt. I Hordaland har de lagt om innsatsledelsen på en måte som oppleves å styrke både de formelle og de uformelle strukturene. I det gamle regimet var det opp til hver enkel lokale politistasjon å organisere innsatsledelse når en hendelse inntraff. Dermed måtte innsatsleder være klar til å påta seg ansvar for hendelser på tvers av alle de faglige grenene i politiet. Innsatsleder måtte dermed inneha kunnskaper om alle ulike strukturer og prosedyrer i hvert enkelt scenario. Videre ville den personen som fikk innsatsledesoppdraget variere fra gang til gang. Dermed fikk man ulike personer som innsatsledere, med ulik erfaring, kompetanse og ledelsesstil fra hendelse til hendelse. Dette gjorde det vanskelig å få på plass faste rutiner.

I dag er innsatsledelsen fordelt på enkeltbetjenter innenfor ulike fagfelt. Det betyr at hver innsatsleder jobber med det fagfeltet som han eller hun har mest kunnskap om. Over tid høster disse innsatslederne erfaring fra aktiviteten innenfor sitt fagområde. Omorganiseringen oppleves dermed både å gi kontinuitet og rom for spesialisering. Informantene oppgir at det føles motiverende og givende å jobbe med sitt eget fagfelt, som de er personlig engasjert i og opptatt av. Innsatsleder har også mulighet til å engasjere seg mer både i forarbeid og etterarbeid med de andre aktørene på sitt fagområde. Også dette skaper større kontinuitet, som er en svært viktig faktor i SAR-arbeid og beredskap. Omleggingen til en sentralisert innsatsledelse i Hordaland synes å ha skapt en styrket og mer forutsigbar innsatsledelse, der alle aktører rapporterer om at de opplever klarere rammer enn tidligere.

En annen forbedring som trekkes frem både av politi og organisasjonsrepresentanter, er at innsatslederne ganske raskt har kommet til å kjenne de andre aktørene i feltet, spesielt de operative ledere i organisasjonene, og er «på fornavn med alle disse og på hils med hverandre». Personlige relasjoner trekkes frem som viktig også i Oslo, og det fremheves som positivt når innsatsleder hilser på alle og kanskje også lærer seg navnene på aksjonslederne fra de frivillige organisasjonene. Både politi og organisasjoner sier at søkene er mer effektive når deltakerne kjenner hverandre, blant annet fordi de da vet hva de kan forvente av hverandre, hvilken kompetanse de andre har og hvilke oppgaver de trygt kan gi fra seg. Spesielt trekker mange informanter frem at det å kjenne hverandre og ha etablert en dialog gjør det lettere å ta opp utfordrende temaer og gi tilbakemelding dersom ting ikke fungerer. For dette kreves jevnlig kontakt mellom politi og frivillige.

Ute i distriktene i Hordaland er tillitsforholdet mellom politi og frivillighet spesielt viktig fordi politidistriktene er store, med begrensede ressurser både i form av personell og materiell. Da må ofte de frivillige organisasjonene starte søk alene. Politiet stoler på de frivillige organisasjonene og lar dem styre mye av arbeidet på stedet dersom ikke politiet selv befinner seg i umiddelbar nærhet. Hordalands krevende topografi og spredte befolkning gjør at de få ressursene det offentlige har tilgjengelig ofte er opptatt eller for langt unna når en hendelse inntreffer. Tilliten er opparbeidet gjennom flere år med samarbeid lokalt, og gjennom tette bånd i lokalsamfunnet mellom ansatte i de offentlige tjenestene og de frivillige organisasjonene. For eksempel er mange politi-, brann-, eller ambulanspersonell også frivillige i Røde Kors eller Norsk Folkehjelp. Dermed bygges et nært kollegium lokalt. Det er interessant å merke seg at tilliten later til å være like høy i Oslo, selv om personlig kontakt mellom aktører utenom operasjon er mindre vanlig. Her bygges tillitsforholdet opp gjennom at man treffer hverandre under oppdrag. Tilliten politiet har til de frivillige er først og fremst basert på at politiet opplever de frivillige som ansvarlige, kompetente og dedikerte. Politiet forholder seg til de frivilligesom om de var profesjonelle, særlig de frivillige operative lederne. Fra organisasjonenes side baserer tilliten til politiet seg på at de opplever at politiet vurderer de frivilliges kompetanse rett, at de blir lyttet til, og at de gis ansvar de opplever at de er i stand til å ta.

Alt i alt gir organisasjonsmedlemmene som er intervjuet god tilbakemelding på samspillet med politiet ved oppdrag. Det finnes, i følge informantene, tydelige og gode rutiner og en organisering som gir forutsigbar og effektiv koordinering. Politiet er svært tilfreds med de frivilliges innsats og gir uttrykk for at samarbeidet ved hendelser blir bedre og bedre over tid. På sin side rapporterer de fleste frivillige organisasjonene at politiet er tydelige i sin koordinering og benytter seg av de tilgjengelige ressursene som de frivillige tilbyr på en tilfredsstillende måte. Begge parter er klare på hvilken rolle de har og hvor grensen går mellom dem i felt, samt hvordan man opptrer dersom det i en situasjon skulle oppstået grensetilfelle. De frivillige mener selv at de gjør den jobben de kan forventes å gjøre og kan ikke peke på noen områder der organisasjonene potensielt kunne overtatt eller gjort mer av arbeidet i politiets sted. Samtidig sier politiet at deres mandat fra politiloven er tydelig på hva som er politiets samfunnsrolle og hva som skal ligge innenfor den frivillige sfæren. Politiet oppgir hele tiden å gjøre en vurdering med hensyn til mannskapenes sikkerhet, og de frivillige er beredt og trygge på at de vil bli sendt hjem dersom politiet vurderer situasjonen som for farlig.

Etter oppdrag

Både politi og organisasjoner har rutiner for debriefing etter at oppdrag er avsluttet, og begge parter opplever sine egne debriefingsrutiner som gode. Stort sett debriefer organisasjonene og politiet hver for seg og møtes ikke før ved

neste søk. Det hender de debrifer sammen, men debrifingen er først og fremst rettet mot å hindre at mannskapene skal bære med seg eventuelle traumatiske opplevelser ubearbeidet hjem. Særlig organisasjonene ønsker å utvide det felles «etterarbeidet». Blant annet uttrykkes det ønske om at frivillige og politi etter oppdrag, sammen skal gå gjennom det gjennomførte oppdraget i læringsøyemed, for å kunne forbedre rutiner og samarbeid basert på de hendelsene de sammen har vært gjennom. Organisasjonene mener det burde settes av tid direkte etter søk, til å utveksle tanker om søket de har vært igjennom, hva som ble gjort riktig og hvor de eventuelt kunne gjort annerledes. Dette kan bidra til læring hos begge parter. Generelt etterlyser organisasjonene et større fokus på læring hos politiet, selv om de mener at politiet har større fokus på læring nå enn før. Det er likevel en oppfatning i noen av organisasjonene at politiets søkerutiner er for lite basert på kunnskap og for mye basert på institusjonell logikk; man gjør det slik man alltid har gjort det. I Oslo-politiet oppgir de at de har som intensjon å sette av fem minutter etter søk til å gå gjennom og se etter mulige forbedringspunkter, og de oppgir at de får til dette nokså ofte – men ikke alltid.

Mellom oppdrag

Når det gjelder øvelser og trening er de frivillige organisasjonene i stor grad overlatt til seg selv. Det er opp til organisasjonene å planlegge treninger, øvelser og gjøre sin kompetanse tilgjengelig for det offentlige. I begge distrikter er det noen større fellesøvelser der både politi og frivillige er involvert.

I Oslo opplever alle organisasjonene å bli inkludert i de øvelsene som er, mens enkelte organisasjoner i Hordaland beskriver en situasjon der øvelser, opplæring og fellestrening med politiet eller andre etater er avhengig av personlige relasjoner mellom representanter for henholdsvis politi og organisasjoner. Der et organisasjonsmedlem kjenner noen personlig i et brannkorps, i ambulansetjenesten eller i politiet, blir fellesøvelser gjerne arrangert med utgangspunkt i personlige bekjentskapsrelasjoner. Dette mønsteret går også igjen mellom organisasjonene. Vennskap på tvers av organisasjoner gir muligheter for fellesøvelser i hyppigere grad enn når slike bånd ikke eksisterer. I Hordaland mistenker noen av organisasjonene at disse relasjonene også påvirker hvem som varsles når et uhell først har inntruffet.

Når det gjelder organiserte fellesøvelser, peker informantene på tre faktorer, som alle handler om at øvelser er ressurskrevende: For det første krever øvelser tid, for det andre koster det penger, og for det tredje må noen påta på seg rollen som initiativtaker og organisator. De frivillige er på vakt mange timer i døgnet allerede, og det oppleves derfor potensielt som vanskelig å be dem om å ofre enda mer av sin tid for å delta på øvelser. Siden redningstjenesten er et samvirke, mangler det en overordnet organisasjonsinstans for slike øvelser. I FORF diskuterer man ofte at

fellesøvelser hadde vært nyttig og viktig, men til syvende og sist må en av de frivillige organisasjonene ta organisatorrollen for slike øvelser. Dette er tid- og ressurskrevende, og derfor kvier organisasjonene seg for å påta seg denne rollen alene.

Informantene fra organisasjonene er delt når det gjelder hvorvidt de skulle ønske seg flere øvelser. En del av organisasjonene i Hordaland gir uttrykk for at de synes det er for få samøvelser, mens organisasjonene i Oslo jevnt over opplever at de får nok øvelse gjennom reelle oppdrag. Gevinsten ved samøvelse veies opp mot belastningen på de frivillige mannskapene.

Mye av den formaliserte kontakten mellom organisasjonene mellom søk, foregår gjennom paraplyorganisasjonen FORF. Alt i alt er både politiet og organisasjonene fornøyde med måten FORF fungerer på og mener organiseringen under FORF har bidratt til et mer oversiktlig og bedre koordinert organisasjonslandskap. FORF fungerer som en koordinerings- og læringsarena, og problemstillinger som er relevante for hele organisasjonsfeltet og for samspillet mellom politi og organisasjoner løftes opp hit. FORF oppleves derfor som en viktig arena for kommunikasjon og samspill mellom oppdrag. Særlig organisasjonsrepresentantene påpeker behovet for en ytterligere utdypning av samarbeidet gjennom FORF. Fordi FORF er et samvirke, og ikke kan fatte bindende beslutninger på vegne av organisasjonene, må utviklingsprosesser som foregår gjennom FORF være basert på enighet. Dette bidrar til å begrense FORFs gjennomslagskraft som kollektivt organ. Blant annet oppleves ikke FORF å ha mandat til for eksempel å initiere øvelser, så selv om noen informanter påpeker at dette kunne være ønskelig, ser de også at FORF som samvirke vanskelig kan gjennomføre fellesøvelser i praksis.

Betydningen av formell struktur, personlige relasjoner og tillit

For å kunne etablere en effektiv og sterk redningstjeneste er man avhengig av et godt samspill mellom politi og de frivillige organisasjoner både før, under og etter en hendelse. Som nevnt er samspillet mellom politi og organisasjoner basert både på formelle og uformelle strukturer. Det formelle samspillet er regulert gjennom skrevne lover og regler og kommer til uttrykk gjennom SAR-kjeden, som løper fra Hovedredningsentralen på toppen til de frivillige mannskapene i felten. Både politi og organisasjoner opplever det formelt regulerte samspillet som godt og hensiktsmessig regulert. Det finnes gjennomtenkte rutiner og systemer for hvordan varsling foregår, og for hvordan man opptrer under søk. Søk- og redningsarbeidet preges imidlertid også av uformelt, ikke-regelbundet samspill. Uskrevne regler og forventninger og personlige relasjoner påvirker også samarbeid og samhandling mellom aktørene. Slik uformell samhandling gjør samarbeidet mer smidig og effektivt, men bidrar også til at samhandlingen ved oppdrag

kan bli personavhengig, og at det dermed kan være litt tilfeldig hvordan et oppdrag forløper. Et flertall av de intervjuede informantene fra organisasjoner og politi antyder at personlige relasjoner betyr mye for hvor effektivt man jobber under oppdrag. Personlige relasjoner kan også skape hindringer for samspill med andre grupper eller aktører innenfor samme fagfelt. For eksempel kan en organisasjon der lederen har en personlig relasjon til en som er sentralt plassert i en av de offentlige etatene oppleve å få bli tatt med på råd oftere enn organisasjoner som ikke har samme gode personlige kontakt. Det vises også til eksempler der noen organiserer uformelle samlinger og øvelser seg imellom, mens andre aktører er ekskludert. Dette kan være uheldig for redningstjenesten som helhet, både fordi noen får mindre trening enn de kunne ha fått, og fordi det kan skape vondt blod organisasjonene imellom eller i relasjonen mellom myndigheter og organisasjoner.

Utvikling av tillit i relasjonen mellom politi og organisasjoner er viktig for at SAR-arbeidet skal fungere mest mulig sømløst og effektivt. Tillit kan skapes og vedlikeholdes gjennom formelle, regelbundne institusjoner, slik som er tilfellet innenfor SAR-feltet. Båndene som bygges mellom medlemmene baserer seg på klare regler og rolleforventninger. I redningstjenesten bygges slik tillit under oppdrag. De ulike aktørene har tydelig fordelte ansvarsområder, og de ulike delene av SAR-kjeden er avhengige av at man følger de formelt utarbeidede reglene og retningslinjene. Medlemmene utøver sine roller samtidig som de opplever at de kan stole på at de andre aktørene i kjeden også utøver sine. Organiseringen bidrar til å redusere usikkerhet og potensiell forvirring dersom aksjonen går i en annen retning enn først planlagt. Når det gjelder tillitsbygging gjennom samspill utenfor slike formelle rammer, finnes det ingen hierarkisk rangordning eller skrevne regler for hvordan interaksjonen skal forløpe. Studien indikerer at de formelle møteplassene der tillit kan bygges er bedre utviklet i Oslo enn i Hordaland, der de uformelle strukturene og personlig bekjentskap synes å bety mer for utviklingen av gjensidig tillit.

Samspill med andre organisasjoner og uorganiserte frivillige

Som en hovedregel mener politiet at det først og fremst er FORF som har potensiale i SAR-arbeidet. Informantene fra politiet peker på at FORF-organisasjonene har en profesjonell og strømlinjeformet kommandostruktur i felt, at de er gode trenings- og sertifiseringsrutiner, og at de er ærlige på hvilken kompetanse de har. Videre vurderer politiet i begge distrikter det som vanskelig å bruke tid på å sluse enkeltindivider som ikke kjenner systemet inn i redningsarbeidet. Politiet jobber derfor i utgangspunktet kun opp mot FORF-organisasjonene. De ønsker ikke å utvide samvirket ytterligere med ad hoc-

frivillige fra hendelse til hendelse. Politiet har oversikt over kompetansen og erfaringen til FORF-organisasjonene, og vet at organisasjonene selv har gode opplæringsrutiner. I tillegg frykter politiet at behovet for etterarbeid og debrifing ville økt betraktelig dersom uorganiserte frivillige ble involvert i søk.

Det hender likevel at både politiet og organisasjonene trekker på lokale ressurser, som rideklubber, klatrelag eller jaktlag – folk med lokalkunnskap om terrenget det søkes i. Dette er vanligere i mindre sentrale strøk, men det forekommer også i byene. Her finner vi også igjen den personlige tilknytningen som beskrevet over; det er de personlige bekjentskapene mellom områdeleder og eventuelle andre turlag, jaktlag eller liknende, som avgjør om ressursen blir tatt i bruk. Utenfor de store byene er lokalsamfunnene tettere sammensveiset. Dermed kjenner man ofte personlig de lokale lederne i andre organisasjoner, og terskelen for å la dem delta er lavere. Samtidig er også ressursene i periferien færre, noe som kan kreve at alternative innsatsfaktorer tas i bruk.

En helt egen utfordring i SAR-arbeidet er de uorganiserte, spontane frivillige. Når en person blir savnet eller befinner seg i umiddelbare fare, ønsker ofte samfunnet rundt å gjøre en innsats for å hjelpe. Pårørende, venner, familie og personer fra nærmiljøet vil på eget initiativ igangsette søk. Dette oppleves som en stor utfordring for organisasjonene når de er i felt. Politiet er mindre negative til de uorganiserte frivillige enn organisasjonene er, men også politiet opplever disse mer som en byrde enn som en ressurs. Generelt mener politiet at det er deres ansvar å organisere de uorganiserte frivillige, men noen ganger ber de organisasjonene om å ta ansvar, for eksempel for å gi nødvendig informasjon om status for søket til de som spontant har møtt opp. Organisasjonene opplever dette dels som utidig, dels som sløsing med egne ressurser. Dersom uorganiserte frivillige involveres i søket blir de gjerne gitt teiger der det er lite sannsynlig at det gjøres funn. Teiger gjennomført av uorganiserte blir også gjennomført på nytt av politi eller frivillige. Uorganiserte frivillige kan også by på utfordringer dersom søket leder til en kriminell handling og et åsted. Da er det viktig at de som gjør funnet vet hvordan de skal forholde seg for ikke å ødelegge politiets videre mulighet for etterforskning. Ytterligere problemer kan oppstå fordi de uorganiserte frivillige ikke alltid ved hvordan de skal ta vare på seg selv i et krevende terreng og under ulike værforhold. Et sitat fra en leder i en frivillig organisasjon illustrerer dette:

Et eksempel [...] var da en person var savnet der oppe. Da stilte en hel videregående skole fordi det var noen som hadde lagt ut melding om dette på Facebook. Utfordringen var at det var drittvær og antrekket de kom kledd i egnet seg overhodet ikke for å leite, og så var det alderen.

De uorganiserte frivillige er dårlig forberedt, de er ikke en del av den offentlige innsatsen, og de blir dermed en ukjent risikofaktor for personellet i felt. I et SAR-oppdrag er det to prinsipper som er helt avgjørende for innsatsen på stedet: Man skal finne den savnede, men samtidig skal sikkerheten og tryggheten til dem som arbeider i felt ivaretas. Et svært problematisk scenario er en situasjon der én savnet plutselig blir til en rekke savnede fordi uorganiserte frivillige har satt i gang et søk i farlig terreng for så å bli skadet eller å gå seg vill selv.

I FORF-organisasjonene har de god kjennskap til sine egne medlemmer, og kan gå god for at de frivillige ikke har særlige personlige interesser for å delta i et søk. De uorganiserte frivillige kan imidlertid ikke kontrolleres på samme måte. For politiet er det viktig at ikke kriminelle blander seg inn i et søk etter savnet person. For eksempel kan den som har begått et drapsforsøk på en savnet person ønske å være med i søket for å forsikre seg om at vedkommende faktisk er død, eller avlede og forsinke redningstjenesten i arbeidet.

En annen utfordring handler om informasjonsstrømmen under utrykninger. I et SAR-oppdrag er både politi og frivillige organisasjoner avhengige av å holde en tett informasjonsstrøm. Det er mye informasjon som ikke bør være tilgjengelig for pårørende eller andre utenforstående, fordi det kan være til ekstra byrde eller skadelig for fremdriften i søket. I de senere år har sosiale medier gjort det mulig å dele informasjon raskt og bredt. Media og andre aktører øker også presset på personer i felten til å dele informasjon eller kommentere det de er med på. Dette skaper en ukontrollert informasjonsflyt, der uforsiktede uorganiserte frivillige kan gjøre informasjon tilgjengelig for pårørende før offentlige myndigheter har fått gitt beskjed. Videre kan uriktige opplysninger, rykter og lignende skape ekstra belastning for pårørende som følger saken sin «live» på nett. De frivillige tilknyttet FORF-organisasjonene har gjennom erfaring og medietrening lært seg å håndtere slike situasjoner, men uorganiserte frivillige som arbeider på eget initiativ og ikke har den samme bevisstheten rundt dette, kan være mer tilbøyelige til å dele uønsket informasjon.

Uorganiserte frivillige skaper også utfordringer knyttet til debrifing. SAR-oppdrag kan medføre store psykiske påkjenninger, særlig dersom man er med å gjøre funn av skadede eller døde. Etter en hendelse er samtaler og debrifing ekstra viktig for å hjelpe deltakerne gjennom de opplevelser og inntrykk som oppdraget har gitt. Dette ansvaret ligger hos organisasjonene og oppfølging skjer gjennom deres systemer for debrifing. Uorganiserte frivillige kan imidlertid forsvinne under radaren. I verste fall kan opplevelsen fra hendelsen bli en psykisk belastning for uorganiserte deltakere. For å unngå dette er det ønskelig at alle deltakere ved et SAR-oppdrag er inkludert i etterarbeidet og bearbeidelsen av inntrykk.

Alle de intervjuede representantene fra de frivillige organisasjonene er enige om at det er politiet som må håndtere de uorganiserte frivillige som møter opp til leteaksjon. De pårørende har rett til informasjon, men må samtidig holdes borte fra potensielt farlige deler av et søk. Det er ikke forbudt å ville delta, og ingen kan nektes å ferdes ute i fri mark. Da er det viktig at pårørende og venner blir instruert av politi slik at de gjør nytte for seg og ikke skader søket. Det pekes også på at uorganiserte frivillige kan være en viktig ressurs. For eksempel kan de ha lokalkunnskap om området der den savnede antas å være. Videre kan uorganiserte frivillige også være en ressurs for FORF-lagene ute i felt gjennom arbeid ved hovedkvarteret; ved å lage mat til de frivillige, kjøre frivillige til og fra teiger og lignende. Uorganiserte frivillige kan også ha et yrke som kan gi kompetanse eller tilgang på ressurser som de frivillige organisasjonene ikke har fra før.

Framtidige utfordringer for frivillig beredskap

Selv om man i dag har en god frivillig beredskap både i Oslo og Hordaland, er respondentene bekymret for fremtiden. I Hordaland oppgir de å slite med synkende oppmøte på søk og noe sviktende rekruttering til organisasjonene. I begge politidistrikt er de bekymret for konsekvensene av et endret deltakelses- og motivasjonsmønster blant frivillige.

Synkende deltakelsesprosent

Gjennom de siste årene har de frivillige organisasjonene i Hordaland opplevd en synkende deltakelsesprosent på redningsoppdrag. I Oslo oppleves ikke deltakelsesprosenten å ha sunket, men å ligge stabilt på om lag 30 prosent, etter flere av organisasjonsinformantenes anslag: «Trenger du ti, må du ha tretti på liste». I begge distrikter oppgir respondentene at det finnes en hard kjerne med aktive frivillige som har vært med i organisasjonen over lang tid. Disse deltar på de fleste oppdrag og er dypt engasjert i arbeidet som gjøres, men det «lekker i toppen» fordi mange i den harde kjerne er i ferd med å nå en høy alder. Organisasjonene i Hordaland opplever å slite med lav mannskapsrotasjon, fordi stadig flere velger å takke nei til å delta på øvelser eller oppdrag. Dette gjelder både de yngre medlemmene i organisasjonene og medlemmer som har vært i organisasjonen lenge, men som ikke har deltatt så aktivt ved oppdrag. Manglende mannskapsrotasjon medfører en frykt for å slite ut en stadig mindre kjernetropp.

I Oslo opplever de ikke en tilsvarende svikt i oppmøte. Hva dette skyldes gir ikke denne undersøkelsen noe svar på. En mulighet kan være at lokallagene har flere medlemmer, rett og slett fordi det er flere folk i Oslo, fordelt på et mindre geografisk område. Dette kan skyldes at det generelt er flere organisasjonsmedlemmer i Oslo-området. Likevel er også organisasjonene i Oslo bekymret for den fremtidige oppmøteprosenten. Bekymringen baserer seg delvis på rapporter om sviktende oppmøte i andre distrikter. Det spekuleres fra organisasjonenes side i tre faktorer som kan forklare sviktende oppmøte. Det første er at arbeidslivet har endret seg og blitt mer spesialisert. Dermed er arbeidsgivere i dag mindre tilbøyelig til å inkorporere frivillig deltakelse i SAR-oppdrag i arbeidskontrakter. Det andre

er de høye kompetansekravene og utdanningen som må gjøres på frivillig basis krever mye tid og resurser for den enkelte. Dette samsvarer med funn fra Wollebæk og kolleger (2015), som viser at mangel på tid har blitt en vanligere begrunnelse for hvorfor man velger ikke å delta i frivillig aktivitet. Den tredje faktoren er at motivasjonen for deltakelse har endret seg, og det krever at organisasjonene legger om måten de fungerer på for å tilpasse seg medlemmenes motivasjon. Representanter for organisasjonene trekker blant annet frem at de frivillige ønsker å få noe ut av deltakelsen, for egen del. Organisasjonsrepresentantenes opplevelse får støtte i funnene til Wollebæk og kolleger (2015), som finner om at individuelle motiver for frivillig innsats er blitt stadig viktigere. Organisasjonsrepresentantene som ble intervjuet i denne undersøkelsen har høy bevissthet om folks endrede motivasjon for deltakelse, og vurderer det slik at de i hvert fall på sikt blir nødt til å tilpasse seg denne. I begge politidistrikter er det sånn at de lagene som trener jevnlig, har høyere oppmøte. Trening kan nettopp være noe som gjør at medlemmene opplever å få noe ut av organisasjonsdeltakelsen. Videre kan det bidra til å styrke uformelle relasjoner mellom organisasjonsmedlemmene og opplevelsen av forpliktelse. Som vist har uformelle relasjoner mye å si, og disse kan opprettholde både individuelle og sosiale motiver for å delta ved at det styrker tilknytningen til organisasjonen (se Wollebæk mfl. 2015).

På sikt påvirker disse faktorene rekruttering og framtidig beredskap. For at kollegiet skal fungere godt sammen, må erfaring deles mellom aktive medlemmer. Dersom kunnskaps- og erfaringsutveksling kun skjer mellom en liten aktiv kjerne medlemmer, vil denne gå tapt over tid. Under vil vi se nærmere på de ulike utfordringene

Et mer restriktivt arbeidsliv?

I Norge er det lang tradisjon for å gi arbeidstakere lønnet fri for å delta i SAR-oppgaver. Disse ordningene ble tradisjonelt forhandlet fram gjennom fagforeningene. Samtidig ble frivillig deltakelse i SAR-oppgaver i lokalsamfunn sett på som en viktig samfunnsforpliktelse som også bedriftseiere og arbeidsgivere ønsket å ta del i. Arbeidslivet i Norge har imidlertid endret seg gjennom de siste tiårene. Arbeidstakere er høyere utdannet enn tidligere, og mange sitter på spisskompetanse som gjør deres tilstedeværelse på arbeidsplassen avgjørende og som gjør dem lite utbyttbare. Organisasjonsrepresentanter i denne undersøkelsen rapporterer at det de siste 10-15 årene har blitt stadig færre som deltar på SAR-oppgaver i arbeidstiden. De rapporterer også om at noen arbeidsgivere har begynt å redusere mulighetene for deltakelse i arbeidstiden, bl.a. ved å innføre lønnskutt. Dette dokumenteres også i FORFs rapport fra prosjektet *What if* fra 2008. Det er altså særlig på dagtid at det kan være vanskelig å mobilisere mannskaper. I organisasjonene lurer de imidlertid på om dette også delvis skyldes at enkelte medlemmer lar være å be sin arbeidsgiver om fri eller lar være å

fremforhandle rett til fri i sin arbeidsavtale. Organisasjonene har et skriv man kan ta med til sin arbeidsgiver, men de er usikre på i hvilket omfang dette faktisk benyttes. Dermed kan det hende at enkelte arbeidsgivere i og for seg kunne ha tenkt seg å gi folk fri, men at arbeidstakerne selv ikke føler at det er passende å be om en slik avtale.

Når det gjelder muligheten for å få fri fra jobb for å delta i søk, indikerer undersøkelsen i de to politidistriktene at det er store forskjeller mellom by og land. I mindre samfunn der innbyggerne i stor grad kjenner hverandre vil også arbeidsgivere ofte kjenne de som er forsvunnet eller noen av de pårørende. Da er det nærmest utenkelig ikke å gi ansatte fri for å være med i en leteaksjon. Små samfunn er mye mer gjennomsiktige, og en arbeidsgiver som ikke gir sine ansatte fri vil kunne møte motstand og sanksjoner i lokalsamfunnet. På et av småstedene vi intervjuet var de store bedriftseierne selv aktive i SAR-arbeidet.

Kompetansekrav og motivasjon

Gjennom de siste tiårene har kravene til kompetanse økt blant de frivillige organisasjonene i redningstjenesten, og noen av informantene beskriver en utvikling mot en mer profesjonalisert frivillighet. Det er imidlertid store forskjeller mellom organisasjonene. I de brede, store organisasjonene som Norsk Folkehjelp og Røde Kors kreves grunnkurs på om lag 100 timer for å kunne delta i søk. De mer spesialiserte organisasjonene, som for eksempel Norske Redningshunder eller Alpin redningsgruppe, kreves mer kursing, i tillegg til at medlemmene må stille med eget utstyr – hund, båt, kjøretøy, klatreutstyr og så videre. Kravene til sertifisering og oppfriskningskurs er med på å holde den frivillige kompetansen på SAR-feltet høy, men skaper samtidig utfordringer for rekruttering og deltakelse. For det enkelte medlem innebærer økte kompetansekrav at de må bruke mer tid og ressurser på frivillig opplæring. Frivillighet i redningstjenesten er allerede noe av den mest krevende formen for frivillighet man kan delta i. Medlemmene bruker i gjennomsnitt svært mye tid, og kompetansekravene er høyere enn for mange andre former for frivillig arbeid. Organisasjonsrepresentantene forteller om medlemmer som bruker mye av sin fritid på kvelder og i helger, og som gjerne også tar ut ferieuker for å delta på kurs. Den tidkrevende kompetansebyggingen kan komme i konflikt både med familie- og arbeidsliv.

Arbeidsmengde og kompetansekrav bidrar også til at en del aspiranter slutter. Noen snur i døra når de forstår hvor mye opplæring som kreves og hvor mye tid som vil gå med til aksjoner når de er ferdig opplært. Andre faller fra underveis i aspirantperioden eller i den første perioden etter at de er ferdig skolert og kan delta i søk, når de forstår omfanget av arbeidet. Noen respondenter ytrer bekymring for at frivilligheten blir så profesjonalisert at de frivillige skremmes bort. De opplever at trenden går i retning av en

profesjonell redningstjeneste, og er redd for at det til syvende og sist vil gjøre det umulig å opprettholde den høye graden av frivillig innsats.

Konsekvensene av økte kompetansekrav kan altså være en avskalling av frivillig personell. Dersom det blir for komplisert, tidkrevende og dyrt for den enkelte, velger en del å gi seg. Dermed mister organisasjonene verdifulle medlemmer som kan ha motivasjon for å delta, men som ikke har tid eller evne til å skaffe seg riktig sertifisering. I rekrutteringsarbeidet mister man også potensielle medlemmer da kravet til opplæring på frivillig basis blir så stort at mange velger å droppe ut underveis.

Dette er imidlertid bare den ene siden av historien. På den andre siden er det sånn at de spesialiserte organisasjonene som stiller størst krav til kompetanse hos medlemmene, slik som Redningsselskapet og Norske redningshunder, faktisk opplever det som lettere å rekruttere enn brede organisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp, der det ikke kreves spesialkompetanse eller spesialutstyr for å delta. Informantene fra begge organisasjonstyper forklarer dette med at de spesialiserte organisasjonene kan tappe fra en allerede eksisterende interesse. Dersom du har en hund eller en båt er du allerede interessert i hundehold eller båtliv og opplever det kanskje som meningsfullt å vie noe av den tiden du allerede bruker til hobbyen din, på å hjelpe andre. Fordi det kreves spesialkompetanse i utgangspunktet mener en av informantene at det oppleves som «litt eksklusivt» å være med, og at det i seg selv er motiverende. De brede generalistorganisasjonene mener selv at de må arbeide for å skaffe seg en tydeligere profil og at de må modernisere seg for å klare å holde rekrutteringen oppe. Folk ønsker kurs og kompetanseheving, de ønsker reell deltakelse, og de ønsker å bidra på en meningsfull måte.

I de store generalistorganisasjonene kreves det ikke særkunnskap for å være med. I Norsk Folkehjelp må man i tillegg til kursopplegget gjennomføre et enkelt orienteringsløp, mens det i Røde Kors er krav om et introduksjonskurs på om lag hundre timer. Utover det er kravene til deltakelse bare at du er over 18 år. Flere organisasjonsrepresentanter mener at tendensen til at folk lettere lar seg motivere til mer krevende arbeidsoppgaver har å gjøre med at motivasjonen for deltakelse har endret seg. De opplever at medlemmene har en annen innstilling til frivillig arbeid enn de hadde før. Mens det sosiale elementet ved deltakelse tidligere var svært viktig og mange var med fordi det var en måte å bli kjent med nye mennesker på, beskriver organisasjonsrepresentantene nå en gruppe frivillige som er drevet av mer individuelle og saksorienterte motiver. Informantene mener at sosiale motiver gradvis nedtones, og at dagens medlemmer er mer opptatt av å gjøre en jobb. Mens mange før syntes det var stas å være på kurs og så på det som en anledning til å sosialisere og bli kjent, er medlemmene nå i større grad med på kurs for å kvalifisere seg og for å få den sertifiseringen de trenger. Likeledes uttrykker medlemmene i større grad enn før at det er viktig å få vært med på

søk. Dette bidrar blant annet til at det er mindre engasjement rundt det som ikke oppleves å være kjerneaktiviteter, for eksempel loddsalg til inntekt for organisasjonen. En av organisasjonsrepresentantene beskriver at mens det tidligere var mer fokus på inntektsbringende arbeid, er det nå mer fokus på det operative. Tidligere kunne hovedaktiviteten i organisasjonen være vaffelssteking og flaskepanting. Dette ble regnet som en naturlig del av det å være medlem, og man var kanskje bare med på tre-fire søk i året. Nå ønsker medlemmene i større grad å bruke tid på å trene når de ikke er på oppdrag, og i mindre grad å bruke tid på inntektsbringende aktivitet i organisasjonen.

Teknologi og digitalisering

Gjennom de siste tiårene har samfunnet gjennomgått en teknologisk utvikling som også har påvirket SAR-feltet. GPS-systemer har blitt bedre og mer tilgjengelig, SAR-kommandoen bruker IT-løsninger i arbeidet, og de frivillige kan nås gjennom smart-telefon og SMS-varsling og mobiliseres raskere og lettere. Ikke minst kommer folk som har forsvunnet ofte raskere til rette fordi de kan spores via mobilene sine. Alt i alt har ny teknologi gjort SAR-arbeidet lettere, men det har også ført med seg noen utfordringer. Noen av utfordringene kan karakteriseres som barnesykdommer. For eksempel beskriver en av informantene hvordan det for noen år siden kunne være kø ved datamaskinen i KO for å få lastet ned kart til sin egen PC. Et annet problem er at lederne for de enkelte organisasjonene som er representert i KO sitter foran hver sin skjerm og ikke står sammen og diskuterer med utgangspunkt i et felles kart, slik de gjorde før. En av informantene mener dette kan svekke politiets mulighet for effektiv koordinering. Andre utfordringer som pekes på handler om valg av felles teknologiløsninger, teknologisk kompetanse, sosiale medier og informasjonsstrømmen i et SAR-oppdrag. I tillegg er teknologien med på å erstatte noe av den direkte kontakten mellom frivillighetslederne og de frivillige medlemmene.

Når flere teknologiske løsninger og plattformer blir gjort tilgjengelig for ulike brukere, kan det oppstå problemer dersom ulike aktører bruker løsninger som ikke kommuniserer godt med hverandre. Innenfor SAR-feltet rapporterer informantene at utfordringene særlig er knyttet til GPS- og kartprogram. Det finnes mange ulike leverandører av slike programmer, men programmene kan ikke alltid kommunisere på tvers av systemer. Dermed vil valg av programplattform være avgjørende for hvordan aktørene kan kommunisere med hverandre i felt. Enkelte informanter rapporterer om at de sliter med å samarbeide fordi de har forskjellig kartsystem som de ikke greier å samkjøre. Det kan også skape komplikasjoner når dokumentasjon skal overleveres ved vaktskifte under langvarige operasjoner. Informantene beskriver tilfeller der dokumentasjon ikke har blitt overlevert, og at det har ført til forsinkelser i leteaksjonen. Valg av en felles standard krever beslutninger på et høyere nivå, og en slik beslutning har ingen foreløpig vært villig til å ta. Fra

organisasjonenes side oppleves det også som et problem at politiet ligger langt bak når det gjelder teknologisk utstyr, og at organisasjonene gjerne har mer avansert utstyr enn politiet. Flere organisasjonsinformanter mener det burde være politiets oppgave å definere hvilke systemer som skal brukes, men ser at politiet først må prioritere å få på plass skikkelige teknologiske systemer for seg selv. Å standardisere teknologiplattformen for SAR-feltet vil kreve betydelige investeringer og systemutvikling, noe som antakelig forklarer hvorfor for eksempel politiet foreløpig ikke har tatt initiativ til en standardisering.

Sosiale medier og informasjonsstrømmen i et SAR-oppdrag

Internett og sosiale medier har endret vår måte å kommunisere på, og hvordan informasjon deles mellom individer. I motsetning til tradisjonelle nettverk som krever personlig kontakt innenfor et begrenset geografisk område, kan virtuelle nettverk potensielt sende informasjon til en mye større gruppe mennesker. Ved å bruke sosiale medier har de frivillige organisasjonene mulighet til å nå raskt ut til sine medlemmer, andre organisasjoner og til de tradisjonelle mediene i Norge. Dette gjelder også de ulike SAR-gruppene som har tatt i bruk sosiale medier for å gjøre sin organisasjon mer kjent for allmenheten. Det å benytte seg av sosiale medier har vært positivt både for de frivillige SAR-organisasjonene og for politiet, men det bringer også med seg nye utfordringer.

På den ene siden ser vi at sosiale medier gjør det mulig for SAR-gruppene å nå ut til et større publikum enn før. Politiet har for eksempel både en Facebook-profil og en Twitter-konto hvor publikum kan motta oppdateringer fra politiet om aktuelle hendelser og utrykninger. Politiet sender gjerne en kort twitter-melding hvis en leteaksjon har startet, som informerer om oppdraget. På denne måten får både media og publikum raskere informasjon om søk som er i gang. Flere av FORF-organisasjonene har selv opprettet Twitter-kontoer som media og publikum kan bruke for å få informasjon om pågående redningsaksjoner. De virtuelle plattformene krever svært lite i form av investeringer, her kan enkeltpersoner og brukerne drive hele arbeidet.

Utfordringen for SAR-feltet når det gjelder bruk av sosiale medier ligger nettopp i muligheten til å nå ut til svært mange, og i at hvert individ lett kan bli sin egen redaktør. Det som blir publisert i en liten gruppe kan raskt bli fanget opp og delt slik at det når fram til et mye større publikum enn det man i utgangspunktet hadde tenkt. Detaljer fra redningsoppdrag eller bilder delt på Instagram og Facebook av frivillige ute i felten, er potensielt ødeleggende for oppdraget. Slik informasjon har ofte pressens interesse, og kan raskt havne i avisenes nettutgaver. Politiet og de frivillige organisasjonene sier selv at de synes media er mer pågående enn før, og at de også tyr til sosiale medier dersom organisasjonene selv ikke vil gi dele den informasjonen de etterspør, av hensyn til oppdraget. Dette innebærer at alle frivillige må ha opplæring og

trening i bruken av sosiale medier slik at informasjon som ikke skal komme ut ved en feil blir publisert og så videre delt bredt.

Problemet med deling av denne typen informasjon er tredelt. For det første er SAR-opdrag preget av en informasjonslinje som er viktig å holde intakt. Den relevante informasjonen skal gå gjennom kommandolinjen fra topp til bunn og vice versa. Problemet når man får «støy» i informasjonsstrømmen, er at feilinformasjon kan forplante seg i systemet gjennom de virtuelle plattformene. Dersom rykter eller observasjoner deles virtuelt før man har bearbeidet informasjonen i SAR-kjeden, kan dette føre til forsinkelser, unøyaktighet og mye tidsbruk knyttet til å nøste opp i og eventuelt oppklare om feilaktig informasjon som spres i nettverket

For det andre skal pårørende og etterlatte beskyttes. For å beskytte de pårørende har SAR-kjeden rutiner som begrenser hvilken informasjon man går ut med. Det vil være ekstra belastende hvis bilder fra et ulykkessted eller beskrivelser av funn blir gjort tilgjengelig i media før de pårørende har fått beskjed fra politiet og blitt tatt hånd om.

En siste utfordring ved sosiale medier ligger i muligheten til å organisere mennesker på utsiden av tradisjonelle kanaler. Tidligere i rapporten nevnte vi de uorganiserte frivillige. Dette er individer som ønsker å hjelpe, men som ikke er tilknyttet noen av FORF-organisasjonene. Tidligere ble ikke så mange enkeltpersoner varslet når en hendelse fant sted, fordi informasjonen var begrenset. I dag får man derimot raskt beskjed gjennom sosiale medier, for eksempel fra venner og bekjente av de savnede. Via sosiale medier kan man organisere flere hundre mennesker lokalt og etablere en hel leteaksjon på siden av det ordinære SAR-systemet. En slik type mobilisering er en potensielt stor utfordring for redningstjenesten under oppdraget. En parallell informasjonskanal på utsiden av SAR-kjeden, som bidrar til informasjonslekkasjer og «støy», kan i verste fall bli resultatet dersom uorganiserte frivillige i stor grad publiserer sin informasjon virtuelt samtidig som et oppdrag pågår.

Oppsummerende betraktninger

Søk- og redningsoperasjoner krever samarbeid mellom politi og frivillige organisasjoner. Gjennom studier i to politidistrikter, Hordaland og Oslo, har vi undersøkt hvordan disse aktørene samarbeider under og utenom oppdrag. De frivillige organisasjonene er organisert under paraplyen FORF (Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum), og det er i all hovedsak disse politiet forholder seg til under oppdrag. Informanter i begge distrikter mener organiseringen under FORF har bidratt til en mer oversiktlig og bedre koordinert redningstjeneste. FORF fungerer som en koordinerings- og læringsarena, og problemstillinger som er relevante for hele organisasjonsfeltet og for samspillet mellom politi og organisasjoner løftes opp hit. Særlig informantene fra organisasjonene påpeker imidlertid at det er behov for ytterligere utdypning av samarbeidet gjennom FORF. Fordi FORF er et samvirke – og ikke kan fatte bindende beslutninger på vegne av organisasjonene – må utviklingsprosesser som foregår gjennom FORF være basert på enighet. Dette oppleves i enkelte tilfeller som en begrensende faktor, fordi det kan være vanskelig å få fattet beslutninger.

Generelt oppleves samspillet mellom politi og organisasjoner som godt og ansvarsfordelingen som avklart og hensiktsmessig, både ved mobilisering og under oppdrag. Organisasjonene har telefonsystemer som gjør at de kan mobilisere raskt, og at de fort får oversikt over hvilke ressurser som er tilgjengelige. Både politi og organisasjoner mener at det stort sett mobiliseres raskt nok, og at de relevante ressursene som hovedregel blir mobilisert. I noen tilfeller synes likevel organisasjonene at politiet venter for lenge med å kalle ut frivillige aktører, eller at de burde utkalt bredere. Flere organisasjonsrepresentanter mener at sen og snever utkallelse skyldes at politiet har for stor tro på egne ressurser, og at de har for lite kunnskap om hvilke ressurser som finnes hos de frivillige. Organisasjonene betoner derfor viktigheten av at politiet har god kunnskap om hvilke ressurser de frivillige kan bidra med. De har likevel forståelse for at politiet må gjøre skjønnsvurderinger fra hendelse til hendelse, og at det kan være vanskelig i en tidlig fase å vite hva som er den korrekte dimensjoneringen av et oppdrag. Politiet mener selv at de mobiliserer både raskt og korrekt, og viser til at

mange søk avsluttes før de kommer i gang. Ut fra erfaring med ulike typer søksobjekter mener politiet det er nødvendig å ha is i magen, fordi en del personer blir funnet svært raskt.

Alt i alt opplever både politi og organisasjoner at samspillet dem imellom fungerer godt under operasjoner. Politiet har formelt sett ansvaret under operasjon og tar også en tydelig lederrolle. Organisasjonene har sine ledere representert på kommandoplass. Organisasjonene opplever at politiet anerkjenner organisasjonenes kompetanse, lytter til deres råd og innspill og evner å inkludere organisasjonene i ledelsen av søket dersom det er nødvendig. Det påpekes imidlertid fra begge hold at hvorvidt samspillet mellom politi og organisasjoner er vellykket, er personavhengig. For det første har innsatsledere fra politiet litt ulik lederstil – noen er mer autoritære enn andre, og organisasjonene foretrekker den mer lyttende ledertypen. Organisasjonene ser likevel betydningen av at politiet opptrer tydelig og med autoritet. Organisasjonene mener det er viktig at politiet skoles i søk og redning og i det som omtales som «moderne innsatsledelse», som understreker betydningen av å jobbe i team og lytte til råd. For det andre har personlige relasjoner betydning for tillit og forventninger. Personlig kjennskap genererer tillit og gjør også at de er lettere å si fra dersom man er uenig i de vurderingene som blir gjort. Personlig kjennskap gjør også at aktørene vet hva de kan forvente av hverandre, noe som letter koordineringen i felt.

Gjennom FORF har organisasjonene utviklet en nasjonal veileder i søk etter savnet person, som er distribuert til alle aktører i feltet (FORF 2015). Her beskrives en felles søksmetodikk som avklarer rutiner, prosedyrer og forventninger i en søkssituasjon, samt et standardisert vokabular som gjør at aktørene i felt kan kommunisere med hverandre uten for mange misforståelser. Felles søksmetodikk og felles språkbruk antas å lette koordineringen og minske betydningen av personlig bekjentskap mellom aktørene.

Organisasjonene er noe mindre fornøyd med samarbeidet og samspillet med politiet utenom oppdrag. For det første kunne de ønske at det var mer fokus på å lære av de felles erfaringene man har gjort seg gjennom søk. Organisasjonene ønsker at det skal settes av tid umiddelbart etter søk, eller med jevne mellomrom utenom søk, for å gå gjennom hvordan søkene har forløpt og identifisere forbedringsområder. I noen grad gjøres dette allerede, men organisasjonsrepresentantene ønsker seg mer av det. Generelt påpeker organisasjonene behovet for kunnskapsbasert læring, og at dette ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet i politiet, hvor operativ erfaring står høyt i kurs. For det andre ønsker organisasjonene, spesielt i Hordaland, flere fellesøvelser med politi og organisasjoner. I begge politidistrikter organiseres det felles øvelser en eller to ganger i året, der både politi og organisasjoner er med. Per i dag varierer det hvem som tar initiativ til slike øvelser, og noen

organisasjonsrepresentanter påpeker at de kunne ønske at politiet oftere tok initiativ. Andre informanter mener FORF kunne hatt en rolle å spille når det gjelder initiativtaking og koordinering av øvelser. Videre opplever noen av organisasjonene at det også varierer hvem som blir invitert med, og at invitasjon til øvelser i noen tilfeller beror på personlige relasjoner/bekjentskaper. Dette understreker viktigheten av at et overordnet organ bør stå for organiseringen av felles øvelser. Selve øvelsene er alle fornøyde med, og de oppleves som viktige, læringsrike og nyttige. Behovet for øvelse oppleves som mindre i Oslo enn i Hordaland, fordi antall søk i Oslo er relativt stort og organisasjonene får øvelse gjennom oppdrag.

Personlige relasjoner og bekjentskap betones som svært viktig for å utvikle tillit som gjør det mulig å operere raskt, uten å måtte bruke tid på å forklare eller undersøke hva den andre kan. Personlige relasjoner betones mer i Hordaland, der det også er vanligere at man kjenner hverandre, enn i Oslo. I Oslo later organisasjonsrepresentantene til å være mer fornøyde med den formelle strukturen, både når det gjelder mobilisering, søksmetodikk i felt og trening og øvelse. Spesielt påpekes det at utvikling av en felles søksmetodikk, tydelige rolleavklaringer og felles forventninger i stor grad kan erstatte behovet for personlig kjennskap. Også i Oslo erfarer man likevel at søkene blir mer effektive når man kjenner hverandre fra før. Betydningen av kjennskap understreker behovet for felles møteplasser utenom oppdrag, der man trener eller sammen reflekterer rundt egen praksis.

I Hordaland opplever organisasjonene utfordringer knyttet til rekruttering, mens disse utfordringene per i dag oppleves å være mindre i Oslo. I begge distrikter er organisasjonsrepresentantene bevisste fremtidige rekrutteringsutfordringer. Rekruttering innebærer at personell skal trenes opp og sertifiseres, noe som krever mye tid og energi fra de frivilliges side – og mange faller fra før de i det hele tatt er kvalifisert til utrykning. Likevel er de organisasjonene som har minst problemer med rekrutteringen de som også har den mest krevende sertifiseringen.

Litteratur

- 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.
- 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>.
- Lois, J. (2003). *Heroic Efforts: The Emotional Culture of Search and Rescue Volunteers*. New York: New York University Press.
- Selle, P., og Klausen, K.K. (1995). *Frivillig organisering i Norden*. København: TANO.
- Torkildesen, 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

Bruk av frivillige i søk og redning.
En pilotstudie i to politidistrikt

Sammendrag

Redningstjenesten i Norge er avhengig av innsats fra frivillige organisasjoner, og for at søk- og redningsaksjoner skal fungere effektivt krever det godt samarbeid og samspill mellom politi og frivillige. Studier i de to politidistriktene Oslo og Hordaland viser at samarbeidet alt i alt kan betegnes som godt, og mange opplever at det har blitt bedre de senere årene. Videre opplever både politi og organisasjoner at Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) fungerer godt som koordinerings- og læringsarena. Organisasjonene er noe mer fornøyd med samarbeidet med politiet ved mobilisering og under søk enn etter og mellom søk. Organisasjonene etterlyser flere møteplasser der aktørene sammen kan diskutere erfaringer med ulike oppdrag og i fellesskap lære av disse erfaringene. Enkelte organisasjoner ønsker seg også flere samøvelser, og at politiet i større grad kunne ta initiativ til slike øvelser.

I begge de to undersøkte distriktene understreker representanter for organisasjoner og politi at det letter søket dersom de involverte aktørene kjenner hverandre personlig og vet hva de kan forvente av hverandre. I Oslo betones imidlertid betydningen av personlig kjennskap mindre enn i Hordaland. Det påpekes at det å utvikle en felles søkemetodikk og felles forventninger i noen grad kan erstatte behovet for personlig kjennskap. Også i Oslo erfarer man likevel at søkene blir mer effektive når man kjenner hverandre fra før. Betydningen av kjennskap understreker behovet for felles møteplasser utenom oppdrag.

Selv om man i dag har en god frivillig beredskap både i Oslo og Hordaland, er respondentene i undersøkelsen bekymret for fremtiden. I Hordaland oppgir de å slite med synkende oppmøte på søk og noe sviktende rekruttering til

organisasjonene. I begge politidistrikt er de 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 trekkes frem som mulige årsaker til rekrutteringssvikt. Videre trekker respondentene frem utfordringer knyttet til bruk av digitale medier og informasjonsflyten under oppdrag.

Emneord

Redningstjenesten, frivillige organisasjoner, FORF, SAR, søk og redning, politi, samspill

Redningstjenesten i Norge er avhengig av innsats fra frivillige organisasjoner, og for at søk- og redningsaksjoner skal fungere effektivt krever det godt samarbeid og samspill mellom politi og frivillige. Studier i de to politidistriktene Oslo og Hordaland viser at samarbeidet alt i alt kan betegnes som godt, og mange opplever at det har blitt bedre de senere årene. Videre opplever både politi og organisasjoner at Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) fungerer godt som koordinerings- og læringsarena. Organisasjonene er noe mer fornøyd med samarbeidet med politiet ved mobilisering og under søk enn etter og mellom søk. Organisasjonene etterlyser flere møteplasser der aktørene sammen kan diskutere erfaringer med ulike oppdrag og i fellesskap lære av disse erfaringene. Enkelte organisasjoner ønsker seg også flere samøvelser, og at politiet i større grad kunne ta initiativ til slike øvelser.

I begge de to undersøkte distriktene understreker representanter for organisasjoner og politi at det letter søket dersom de involverte aktørene kjenner hverandre personlig og vet hva de kan forvente av hverandre. I Oslo betones imidlertid betydningen av personlig kjennskap mindre enn i Hordaland. Det påpekes at det å utvikle en felles søkemetodikk og felles forventninger i noen grad kan erstatte behovet for personlig kjennskap. Også i Oslo erfarer man likevel at søkene blir mer effektive når man kjenner hverandre fra før. Betydningen av kjennskap understreker behovet for felles møteplasser utenom oppdrag.

ISBN (online): 978-82-7763-508-8
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