

JON KÅRE SKIPLE & MARTE SLAGSVOLD WINSVOLD

Lokalt beredskapssamarbeid

Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid

Jon Kåre Skiple &
Marte Slagsvold Winsvold

Lokalt beredskapssamarbeid

Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2020

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2020
Rapport 2020:4

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

ISBN (print): 978-82-7763-656-6
ISBN (online): 978-82-7763-657-3

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

Rapporten er finansiert av Justisdepartementet og gjennomført under Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom NORCE Uni Research Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.

Innhold

Introduksjon.....	5
Samarbeid mellom de lokale beredskapsaktørene	9
Samvirkeprinsippet i norsk beredskapsarbeid.....	9
2.1 Samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner	11
Tidligere studier av kommunens rolle i beredskap.....	12
Kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner – i tall.....	13
Hvilke frivillige organisasjoner samarbeider kommunene med, og hvilken form tar samarbeidet?	21
Hvordan oppleves samarbeidet mellom kommune og frivillige?	24
2.2 Samarbeid mellom politi og frivillige organisasjoner.....	28
2.3. Samarbeid mellom kommune og politi.....	31
2.4 Samarbeid mellom de lokale beredskapsaktørene	33
Årsaker til at samarbeid er godt/dårlig.....	35
3.1 Rolleførståelse og ansvar – kommunal koordinerings-«overload».	35
Beredskap eller søk og redning?.....	38
3.2 Organisering	39
Nærpolitireformen/kommunereformen.....	41
Læring....	42
3.3 Ressurser og kompetanse i kommunene	42
Bruk av frivillige i det operative redningsarbeidet	45
Bruk av frivillige i ulike fylker.....	46
Bruk av frivillige i ulike typer redningsaksjoner	48
Kort konkluderende oppsummering	59
Litteratur	63

Appendiks	65
Representativitet.....	65
Frie inntekter.....	67
Analyser av sammenhengen mellom kommunestørrelse og beredskapssamarbeid.....	70
Analyser av bruk av frivillige i det operative beredskapsarbeidet.....	71
 Sammenheng/Abstract.....	 75

Introduksjon

Den 23. mars 2019 fikk cruiseskipet Viking Sky motorhavari ved Hustadvika i nærheten av Molde. I seks til åtte meter høye bølger drev skipet med 1 373 personer om bord ukontrollert mot farlig grunne områder nært land. På det mest kritiske punktet var det 6,65 meter dyptgående skipet 100 meter fra områder med 5 meter dybde. Risikoen for grunnstøting og kantring var overhengende. En omfattende redningsaksjon ble iverksatt for å evakuere passasjerer og mannskap om bord på Viking Sky. Den 24. mars var redningsaksjonen avsluttet. I alt 418 personer ble evakuert fra skipet med helikopter. Ingen menneskeliv gikk tapt.¹

Redningsaksjonen i forbindelse med Viking Sky-ulykken har blitt omtalt som en «syretest» for beredskapen i Norge. På grunn av omfanget, omgivelsene og alvorlighetsgraden i hendelsen måtte et bredt spekter av beredskapsaktører mobiliseres på kort tid. Hovedredningssentralen (HRS) varslet Møre og Romsdal politidistrikt like etter klokken 14.00. Politiet varslet relevante nødetater (helse- og brannvesen) samt Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF)². Innen en time etter at politiet var varslet, hadde den lokale redningssentralen (LRS) Møre og Romsdal etablert mottakssenter på land. Da det første helikopteret med evakuerte passasjerer fra Viking Sky ankom mottakssenteret, var et bredt spekter av beredskapsaktører mobilisert i redningsarbeidet, inkludert politi, helsepersonell, Sivilforsvaret, kommuner, frivillige organisasjoner, idrettslag og lokalbefolkning. I ettertid har aktørene som samarbeidet om redningsaksjonen, konkludert med at de «relevante ressursene fant hverandre»³, noe som bidro til at redningsaksjonen ble vellykket.

Redningsaksjonen i Hustadvika illustrerer betydningen av samarbeid i det norske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Beredskapen i Norge er organisert som et samvirke, der en rekke offentlige etater og frivillige

¹ VG 2019 (<https://www.vg.no/spesial/2019/viking-sky-evakuering/>)

² Hovedredningssentralen 2019 (<https://www.hovedredningssentralen.no/tidslinje-viking-sky/>)

³ Aftenposten 12. juni 2019 (<https://www.aftenposten.no/norge/i/b54ppv/evaluering-av-viking-sky-aksjon-svaert-godt-samarbeid>)

organisasjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er involvert. På lokalt nivå er særlig tre aktører viktige: politiet, de frivillige og kommunen. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* beskriver hvordan kommunen har ansvar for å legge til rette for samarbeid med relevante aktører, inkludert frivillige organisasjoner. Parallelt med kommunens beredskapsplanlegging foregår det kontinuerlig et samarbeid mellom lokale redningstjenester og frivillige beredskapsorganisasjoner i det operative redningsarbeidet. Det lokale beredskapsarbeidet – og samarbeidet i det – foregår dermed langs to spor: kommunenes beredskapsplanlegging og de operative redningstjenestene.

Det finnes begrenset med kunnskap om hvordan beredskapssamarbeidet fungerer i praksis, og om hvordan man kan legge til rette for at samvirkemodellen som beredskapen er tuftet på, skal kunne gi best mulig beredskap. En studie gjennomført av Senter for forskning på frivillig sektor (Gjerde og Winsvold 2016) antyder at samarbeidet mellom politiet og de frivillige fungerer godt i det operative redningsarbeidet, men at det er forbedringspotensial før og etter redningsaksjonene. De frivillige beredskapsorganisasjonene etterlyser flere samøvelser med relevante aktører, og de ønsker mer tid til å evaluere og lære av hendelser sammen med politiet i etterkant av redningsaksjoner. En oppfølgingsstudie som undersøkte samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og kommuner i beredskapsarbeidet (Gjerde og Winsvold 2017), indikerte at de frivillige beredskapsorganisasjonene opplevde samarbeidet med kommunene som uklart. Ifølge beredskapsorganisasjonene stammer uklarheten fra at kommunene er tungt til stede i planleggingen av beredskapsarbeidet og fraværende i de operative redningstjenestene. Slik beredskapsorganisasjonene ser det, er det lite kobling mellom det kommunene planlegger, og det redningsarbeidet beredskapsorganisasjonene gjennomfører. Studien viser også at kommunene delvis har prioritert å bygge kompetanse internt fremfor å etablere kontakt og koordinere med eksterne aktører.

I denne rapporten bygger vi på funnene til Gjerde og Winsvold (2016, 2017) og kartlegger frivillige organisasjoners deltakelse i beredskapsarbeidet og deres samarbeidsrelasjoner mer systematisk. Rapporten tar opp to temaer. For det første spør vi *hvordan samarbeidet fungerer mellom de tre viktige lokale beredskapsaktørene – de frivillige organisasjonene, kommunene og politiet*. Vi undersøker i hvilken grad frivillige organisasjoner blir involvert i kommunenes beredskapsarbeid, om samarbeid med frivillige organisasjoner er påvirket av strukturelle kjennetegn ved kommunene, og hvilken form samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene tar. For å svare på dette spørsmålet bruker vi surveydata fra DSBs kommuneundersøkelser, som gjør det mulig å følge kommunenes selvrapporterte samarbeid med frivillige organisasjoner over tid. Vi har også intervjuet kommuneansatte og frivillige i ti ulike kommuner rundt om i landet. Gjennom intervjuer med innsatsledere i elleve av landets tolv politidistrikter og intervjuer med representanter for lokale frivillige

organisasjoner undersøker vi videre hvordan disse synes samarbeidet mellom politi og frivillige fungerer. Vi ser også på samarbeidet mellom politi og kommune. På bakgrunn av disse undersøkelsene diskuterer vi hvilke faktorer som bidrar til at samarbeidet fungerer godt eller dårlig.

For det andre undersøker vi *bruken av frivillige organisasjoner i operative redningsoppdrag*, ved hjelp av registerdata fra Hovedredningsentralen (HRS) fra perioden 2010 til 2016. HRS-dataene gir oversikt over alle landbaserte redningsaksjoner og hvilke redningsaktører som var involvert. Vi bruker dataene til å estimere sannsynligheten for at frivillige organisasjoner blir kalt ut på operative redningsoppdrag, og vi undersøker hvordan bruk av frivillige er betinget av hendelsestype, tid på året og fylke.

Samlet sett gir svarene på disse to spørsmålene mulighet for å si noe om betingelsene for samarbeid i planleggingen og i den operative fasen av beredskaps- og redningsarbeid. Kunnskap om betingelsene for godt samarbeid kan brukes til å forbedre beredskapsarbeidet og derved den lokale beredskapskapasiteten. Vår undersøkelse dokumenterer hvordan samarbeidet oppleves i kommuner og politidistrikter, som varierer med hensyn til geografi, størrelse, ressurstilgang og beredskapsbehov, og gir dermed ny og viktig informasjon som kan brukes til å identifisere svakheter og styrker ved dagens samarbeidsmodell.

Rapporten er disponert på følgende måte: I kapittel 2 beskriver vi først kort samvirkeprinsippet i norsk beredskap, og deretter undersøker vi samarbeidet mellom de tre hovedaktørene i det lokale beredskapsarbeidet: samarbeidet mellom kommunene og de frivillige (2.1), mellom politiet og de frivillige (2.2) og mellom kommunene og politiet (2.3). Oppsummeringsvis sier vi noe om det lokale beredskapsarbeidet totalt sett (2.4). I kapittel 3 forsøker vi å forklare hvilke faktorer som bidrar til henholdsvis å styrke og svekke beredskapssamarbeidet mellom de ulike aktørene. I dette kapitlet fokuserer vi spesielt på betydningen av rolleforståelse (3.1), av organisering (3.2) og av ressurser (3.3). I kapittel 4 gjør vi rede for bruken av frivillige i søk- og redningsaksjoner og viser hvordan bruken varierer mellom fylker, mellom kommuner av ulik størrelse og over tid. I kapittel 5 oppsummerer vi hovedfunnene og diskuterer funnenes implikasjoner for den fremtidige organiseringen av det lokale beredskapsfeltet.

Datatilfang og metode beskrives underveis i analysen og oppsummeres samlet i et appendiks helt bakerst i rapporten.

Samarbeid mellom de lokale beredskapsaktørene

Samvirkeprinsippet i norsk beredskapsarbeid

Samfunnssikkerhet handler om forebygging og håndtering av risiko og sårbarhet i samfunnet. I denne rapporten forstår vi samfunnssikkerhet som samfunnets evne til å unngå og håndtere uønskede hendelser som inkluderer ett eller flere av følgende kjennetegn: (1) ekstraordinære påkjenninger og tap, (2) høy kompleksitet og gjensidig avhengighet mellom offentlige institusjoner og (3) potensial til å undergrave tillit til vitale samfunnsfunksjoner (Kruke, Olsen og Hovden (2005), Olsen, Kruke og Hovden (2007), Fimreite, Lango, Lægred og Rykkja (2014)). Slike hendelser kan være natur- eller menneskeskapt, og menneskeskapt hendelser kan være tilsiktet eller utilsiktet. Beredskapsaktørene i denne studien er involvert i og samarbeider i svært ulike typer hendelser – fra avgrensede søk- og redningsaksjoner til hendelser som er av mer ekstraordinær karakter, slik som for eksempel terrorhandlinger, flom eller brudd på strømforsyning.

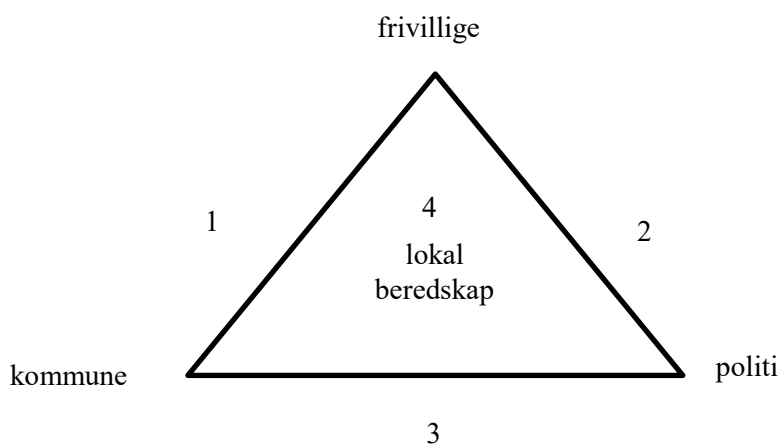
Beredskap innebærer å være forberedt til innsats for å møte uventede og kritiske situasjoner. Helt overordnet bygger beredskapsarbeidet i Norge på fire prinsipper, fastsatt i *samfunnssikkerhetsinstruksen* (2017). De tre første prinsippene sier at den som har ansvar i en normalsituasjon, også har ansvar i en krisesituasjon (*ansvarsprinsippet*), at organisasjonen skal være mest mulig lik slik den er til daglig (*likhetsprinsippet*), og at kriser skal håndteres på lavets mulig nivå (*nærhetsprinsippet*). Det fjerde prinsippet, *samvirkeprinsippet*, sier at «myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (*samfunnssikkerhetsinstruksen* kapittel III punkt 4). Det er dette punktet som pålegger de ulike aktørene å samhandle med hverandre om beredskap.

Hensikten med vår studie er å vurdere hvordan samvirkeprinsippet fungerer. Samvirke har dype historiske røtter i det norske beredskapsarbeidet, men ble først løftet frem som et nasjonalt styringsprinsipp i samfunnssikkerhets- og

beredskapsarbeidet etter katastrofen i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Samvirke refererer både til en organisasjonsform og til et prinsipp om å håndtere hendelser i felleskap, og det er mer enn bare samarbeid mellom forskjellige aktører (Aasland og Braut 2018). Samarbeid er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for samvirke. I praksis skiller ikke de fleste aktørene i feltet skarpt mellom de to begrepene «samvirke» og «samarbeid», og i vurderingen av hvordan beredskapsarbeidet fungerer, er det «samarbeid» informantene i denne studien stort sett refererer til.

I denne rapporten fokuserer vi altså på hvordan tre sentrale beredskapsaktører på lokalt nivå – kommuner, politi og frivillige – samarbeider. Vi undersøker samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og politiet i redningsarbeidet, og vi undersøker samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og kommunene i kommunenes planlegging av beredskapsarbeidet. Figur 1 illustrerer de tre typene samarbeid: samarbeid mellom frivillige og kommunen (1), mellom frivillige og politiet (2) og mellom kommunen og politiet (3). Samarbeidet mellom de tre aktørtypene kan si noe om hvordan samarbeidet i beredskapen på lokalt nivå fungerer samlet sett (4).

Figur 1 Samarbeid i lokal beredskap



Både politiet og kommunen har lovbestemte plikter når det gjelder beredskap. Politiloven § 27 tredje ledd pålegger politiet å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer på alle samfunnsområder i fredstid. I en akutfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret

overtas av ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet. Politiet er blant annet ansvarlig for evakuering, generell bistand til befolkningen, vakhold og sikring. Politiet har ansvar for varsling av pårørende til savnede eller omkomne, i tillegg til et særskilt ansvar for å lede og iverksette søk etter antatt omkomne (Politidirektoratet 2011:19).

For kommunenes del sier den kommunale beredskapsplikten at kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risikoen for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (*forskrift om kommunal beredskapsplikt* § 1). Dette skal kommunen gjøre gjennom blant annet å utarbeide helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), utarbeide og øve på beredskapsplan og sikre samarbeid med andre relevante aktører. Det er særlig på tre punkter forskriften pålegger kommuner å samarbeide med frivillige organisasjoner i det kommunale beredskapsarbeidet: Kommunens beredskapsplan skal være samordnet med andre offentlige og private krise og- beredskapsplaner (§ 4), og det skal utarbeides en oversikt over hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser (§ 4 andre ledd punkt c). Videre skal planen øves annethvert år sammen med relevante aktører (§ 7).

De frivilliges innsats er ikke regulert i egen lov, men både kommunen og politiet skal etter loven samordne seg og samhandle med dem fordi de er relevante aktører som har noe å bidra med i beredskapssammenheng.

2.1 Samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner

Kommunene spiller en sentral rolle i planleggingen av beredskapsarbeidet og dermed for beredskapevnen lokalt. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* av 22. august 2011 fastlegger og gir instruksjoner om de kommunale pliktene som skal fungere som fundamentet for en forutsigbar beredskapevne i kommunene. Planleggingsarbeidet og oppfølgingen av dette er det sentrale for kommunen i beredskapsarbeidet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) legger til grunn at god kommunal beredskapevne springer ut av risikokunnskap og forståelse av sårbarhet i kommunen. Dette må forankres i helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), som gir bevissthet i beredskapsarbeidet og inneholder målrettede tiltak for å redusere risikoen og styrke beredskaps- og krisehåndteringsevnen. Kommunen er altså en tung part innen planlegging og tilrettelegging, men er ikke en aktiv partner i det operative. Kommunen fokuserer dermed på et annet område enn politiet og de frivillige, som fokuserer sterkt på det operative.

Tidligere studier av kommunens rolle i beredskap

Pilotstudien som ble gjennomført i to kommuner (Gjerde og Winsvold 2017), indikerer at beredskapsorganisasjonene opplever samarbeidet med kommunene som uklart. Ifølge beredskapsorganisasjonene skyldes uklarheten nettopp at kommunen er tungt til stede i beredskapsplanleggingen, men at de opplever at det er lite kobling mellom det kommunene planlegger, og redningsarbeidet beredskapsorganisasjonene gjennomfører i felten. Videre antyd det studien at de frivillige organisasjonene delvis opplevde at kommunen ikke var så interessert i å samarbeide, men valgte å bygge kompetanse innad i kommuneorganisasjonen istedenfor å henvende seg til eksterne aktører.

En rapport gjennomført av Sintef og NTNU om kommunenes evne og mulighet til å oppfylle kravene og forventningene i den kommunale beredskapsplikten, gir indikasjoner på at strukturelle forskjeller mellom norske kommuner påvirker beredskapsarbeidet Øren, Wasilkiewicz, Mohammad, Almklov, Albrechtsen, Schiefloe og Antonsen (2016). Øren mfl. gjennomførte intervjuer i tolv kommuner med variasjon i befolkningsstørrelse, geografisk størrelse, beliggenhet og næringsgrunnlag. I tillegg gjennomførte de en landsomfattende spørreundersøkelse blant norske kommuner.⁴ Spørreundersøkelsen viser blant annet at kommunenes kompetanse og kapasitet til å ivareta kommunal beredskapsplikt varierer med befolkningsstørrelse. Større kommuner bruker i gjennomsnitt flere arbeidstimer i uken på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid og hadde i større grad etablert ekstra stillinger i forbindelse med innføring av kommunal beredskapsplikt. Større kommuner opplever også i større grad enn mindre kommuner å ha tilstrekkelig med ressurser til å utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner, og å ha kompetanse til planlegging av øvelser. I intervjuene kommer det også frem at mindre kommuner har utfordringer med å rekruttere ansatte med relevant kompetanse.

Rapporten viser også at økonomiske ressurser er en presserende utfordring for godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Det finnes ikke øremerkede midler til kommunalt beredskapsarbeid. Kommunene må derfor gjøre vanskelige økonomiske avveininger mellom samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og andre lovpålagte oppgaver. Intervjuene indikerer at manglende økonomiske ressurser er særlig utfordrende for mindre kommuner. Spørreundersøkelsen viser derimot ingen tydelige forskjeller mellom kommuner av ulik befolkningsstørrelse i hvor presserende de opplever at økonomiske eller materielle utfordringer er.

Rapporten undersøker også kommunenes samarbeid med eksterne aktører, inkludert frivillige organisasjoner. Generelt oppgir kommunene å ha

⁴ Totalt svarte 299 kommuner på undersøkelsen (svarprosent på 70). Analyser viste en liten, men ikke signifikant underrepresentasjon av små kommuner (< 3000 innbyggere) i undersøkelsen (Øren mfl. 2016, 20).

tilstrekkelige ressurser til å samarbeide med ulike aktører, inkludert frivillige. Undersøkelsen viser at de største kommunene (mer enn 50 000 innbyggere) i størst grad opplever å ha tilstrekkelig med ressurser til samarbeid. Videre viser undersøkelsen at kommunene opplever samarbeider med frivillige organisasjoner som godt, og at det er små forskjeller i hvor godt kommuner med ulik befolkningsstørrelse samarbeider med frivillige organisasjoner, men at store og mellomstore kommuner oppgir et noe bedre samarbeid enn små kommuner.

Samlet gir funnene i rapporten til Øren mfl. indikasjoner på at ressurser, gjennom kompetanse og kapasitet, påvirker kommunenes beredskapsarbeid. I hvilken grad kommunene har tilgjengelige ressurser til beredskapsarbeid, synes å variere med størrelse. Større kommuner har mer ressurser tilgjengelig enn små kommuner. I hvilken grad disse forskjellene påvirker samarbeidet med frivillige, er ikke åpenbart. På den ene siden kan man anta at det er bedre forutsetninger for samarbeid i større kommuner med et mer velutviklet beredskapsapparat. På den andre siden kan store kommuner være mindre avhengige av samarbeid med frivillige nettopp fordi de har et velutviklet beredskapsapparat. I mindre kommuner kan det være større behov for samarbeid med frivillige, fordi beredskapsapparatet i kommunen er lite. Det er derimot ikke klart om tilgjengelige ressurser til beredskapsarbeidet henger sammen med hvilke økonomiske ressurser kommunene har tilgjengelig. En utredning av små kommuner gjennomført av Telemarksforskning (Brandtzæg, Lunder, Aastvedt, Thorstensen, Groven og Møller (2019) viser at usentrale høyinntektskommuner (kommunenes inntekt er målt gjennom frie inntekter per innbygger) har mindre oppdaterte beredskapsplaner enn de øvrige kommunene. Flertallet av de usentrale høyinntektskommuner ligger i Nord-Norge. Ifølge Brandtzæg mfl. (2019) henger dette sammen med dårlig tilgang på plankompetanse i disse kommunene. Basert på disse funnene kan man dermed kanskje forvente at høyinntektskommuner har mindre utviklet beredskapsapparat enn øvrige kommuner, men at disse forskjellene reflekter tilgang på kompetanse heller enn økonomiske ressurser. Sagt med andre ord: Det er sannsynlig at kommuneøkonomi målt som frie inntekter per innbygger fanger opp strukturelle forskjeller som påvirker kommunenes beredskapskompetanse.

Kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner – i tall

Vi bruker surveydata fra DSBs kommuneundersøkelse for å undersøke hvor utbredt samarbeidet mellom kommuner og frivillige beredskapsorganisasjoner er, og på hvilke områder samarbeidet foregår. Kommuneundersøkelsen er en spørreundersøkelse om kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, som er blitt gjennomført av DSB årlig siden 2002 (med noen unntak, blant annet 2013). Vi har fått tilgang til data fra 2012–2019. Fra og med 2012-undersøkelsen ble spørsmål og svaralternativer justert for å tilpasse undersøkelsen til lov og

forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB 2012:9). Spørsmål om kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner innenfor ulike beredkapsområder er tilgjengelig fra 2014-undersøkelsen, og det er disse vi skal konsentrere oss om: spørsmål om samarbeid med frivillige organisasjoner innenfor helhetlig ROS, overordnet beredkapsplan, øvelser og krisehåndtering. Kommunene som har svart på disse spørsmålene, er ikke representative for populasjonen av kommuner. Små kommuner er noe underrepresentert i dataene og større kommuner er noe overrepresentert.⁵

Resultatene fra kommuneundersøkelsen blir årlig rapportert av DSB (se <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/>). Fra og med 2014 har DSB satt sammen tidsseriedata og rapportert om utvikling i kommunenes etterlevelse av beredkapsplikten over tid. Dermed foreligger det allerede betydelig dokumentasjon av kommunenes beredkapsarbeid. De årlige rapportene fra DSB som dokumenterer resultatene fra kommuneundersøkelsen, viser to kjennetegn ved kommunenes generelle beredkapsarbeid som det er viktig å legge til grunn for våre analyser. For de første: Andelen kommuner som rapporterer at de har gjennomført helhetlig ROS-analyse, har en overordnet beredkapsplan, har mål for beredkapsarbeidet og har øvet på den overordnede beredkapsplanen, er høy og stigende i perioden 2012–2019. I 2012 rapporterte 85 prosent av kommunene at de hadde gjennomført helhetlig ROS-analyse, og 91 prosent av kommunene hadde en overordnet beredkapsplan. I 2019 rapporterte henholdsvis 98 og 96 prosent om det samme.

For det andre: Selv om en høy andel av kommunene rapporter at de har gjennomført de nevnte tiltakene, er det en langt lavere andel som oppfyller minimumskravene til helhetlig ROS og overordnet beredkapsplan. I årene 2014–2016 oppfylte henholdsvis 36, 41 og 48 prosent av kommunene minimumskravene til helhetlig ROS-analyse. I de samme årene oppfylte henholdsvis 30, 35 og 41 prosent av kommunene minimumskravene til overordnet beredkapsplan. Fra 2016 til 2017 steg disse andelene markant. I 2017 oppfylte 67 prosent av kommunene minimumskravene til helhetlig ROS, og 53 prosent av kommunene oppfylte minimumskravene til overordnet beredkapsplan. I 2018 og i 2019 var nivåene noe høyere eller tilsvarende.

Uansett kan den betydelige differansen mellom andelen kommuner som oppgir at de har gjennomført ROS-analyse og har overordnet beredkapsplan, og andelen kommuner som oppfyller minimumskravene, være en indikasjon på at kommunene opplever arbeidet som krevende, eller at de ikke har tilstrekkelig kjennskap til kravene til ROS-analyse og overordnet beredkapsplan. DSBs rapporter viser dessuten at kommuner som oppfyller minimumskravene til helhetlig ROS og overordnet beredkapsplan, er mer tilbøyelige til å samarbeide med andre aktører enn kommuner som ikke oppfyller minimumskravene. Samlet indikerer DSBs tall at noen kommuner har større

⁵ Se appendiksseksjon «Representativitet».

kapasitet eller kompetanse til å oppfylle kravene som stilles til det kommunale beredskapsarbeidet, og til å søke samarbeid med eksterne aktører, inkludert de frivillige.

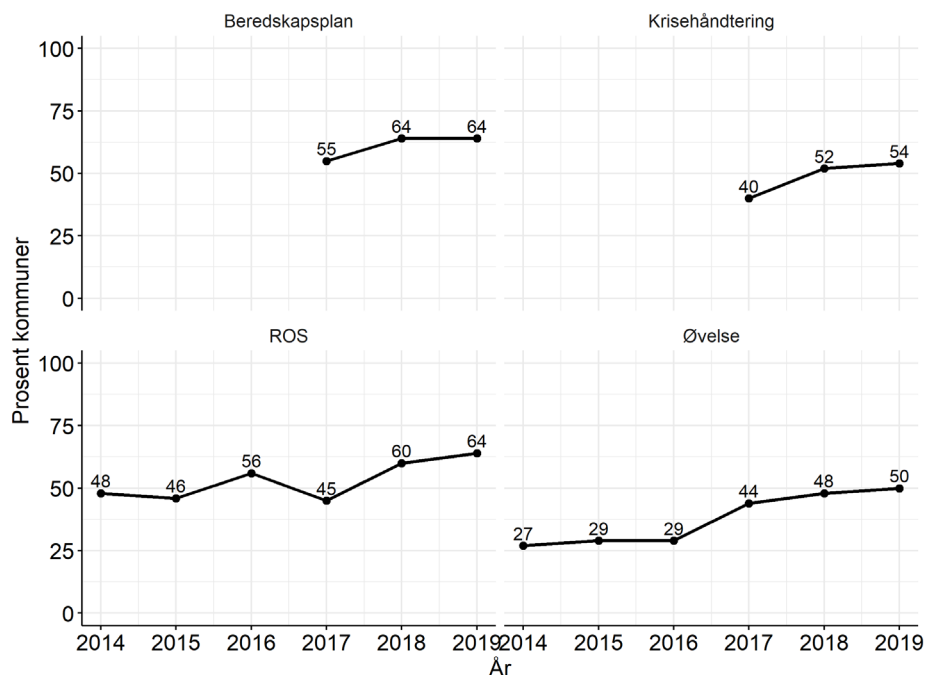
I vår analyse av DSBs data bidrar vi med ytterligere kunnskap på tre måter. For det første har vi konstruert et nytt datasett som kombinerer variabler fra kommuneundersøkelsen med data om strukturelle kjennetegn ved kommunene (befolkningsstørrelse og kommuneøkonomi) fra SSB.⁶ Dermed kan vi undersøke hvordan beredskapssamarbeid varierer med kjennetegn ved kommunene, og slik gi indikasjoner på hvordan beredskapssamarbeidet er påvirket av hvilke ressurser kommunene har tilgjengelig. For det andre undersøker vi hvilke frivillige organisasjoner kommunene samarbeider med og har formelle samarbeidsavtaler med. Slik kan vi identifisere eventuelle trender eller systematiske skjevheter i dette samarbeidet. For det tredje sammenstiller vi data fra kommuneundersøkelsen med data og analyser fra det operative redningsarbeidet og med intervjuer av aktører i beredskapsarbeidet. Dette gir oss et innblikk i hvilke handlingsmønstre og prosesser som ligger bak tallene.

I hvilken grad involverer norske kommuner frivillige organisasjoner i det kommunale beredskapsarbeidet? Basert på det vi vet fra DSBs rapporter, er det grunn til å anta at en del kommuner finner det utfordrende å etterleve minimumskravene til beredskapsplikten eller ikke har tilstrekkelig kjennskap til hva som skal til for å oppfylle minimumskravene. DSBs funn antyder videre at kommunene som ikke oppfyller minimumskravene til den kommunale beredskapsplikten, også finner det utfordrende å etablere samarbeid med eksterne aktører, inkludert frivillige organisasjoner. Samtidig er det gode grunner til å anta at kommunene ønsker et tett samarbeid med frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner har betydelig kompetanse om beredskapsarbeid og vil kunne være viktige samarbeidspartnere når kommunen skal kartlegge risiko og sårbarhet i kommunen, utvikle en overordnet beredskapsplan, øve på den overordnede beredskapsplanen og drive krisehåndtering.

I figur 2 viser vi andelen kommuner som samarbeidet med frivillige organisasjoner om henholdsvis overordnet beredskapsplan fra 2017 til 2019 (øverst til venstre), krisehåndtering fra 2017 til 2019 (øverst til høyre), helhetlig ROS-analyse fra 2014 til 2019 (nederst til venstre) og øvelser fra 2014 til 2019 (nederst til høyre).

⁶ To versjoner av kommuneundersøkelsen inneholder allerede en variabel som måler befolkningsstørrelse. Bidraget vårt her er å inkludere data om befolkningsstørrelse for de resterende årene.

Figur 2. Prosent kommuner som samarbeidet med frivillige organisasjoner i arbeidet med henholdsvis beredskapsplan, krisehåndtering, ROS og øvelse



Prosent kommuner som samarbeidet med frivillige organisasjoner i arbeidet med henholdsvis beredskapsplan (venstre øverst), krisehåndtering (høyre øverst), helhetlig ROS (venstre nederst) og øvelse (høyre nederst). Datakilde: Kommuneundersøkelsen 2014–2019 (DSB). Kommuner som ikke er sikre på om de har samarbeidet med frivillige, er utelatt. N beredskapsplan = 1116 (N 2017 = 378, N 2018 = 356, N 2019 = 382), N krisehåndtering = 1096 (N 2017 = 378, N 2018 = 340, N 2019 = 378), N ROS = 1908 (N 2014 = 240, N 2015 = 265, N 2016 = 296, N 2017 = 378, N 2018 = 348, N 2019 = 381), N øvelse = 2053 (N 2014 = 293, N 2015 = 314, N 2016 = 329, N 2017 = 378, N 2018 = 355, N 2019 = 384).

Figur 2 viser at det er betydelig variasjon i hvorvidt kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner i ulike deler av beredskapsarbeidet, og at samarbeidet på alle fire områder øker over tid. I 2019 har om lag seks av ti kommuner involvert frivillige organisasjoner i utarbeidelsen av en overordnet beredskapsplan og i arbeidet med helhetlig ROS-analyse. Om lag halvparten av kommunene har øvet sammen med frivillige organisasjoner og samarbeidet med frivillige i håndtering av kriser. Den markante økningen innenfor alle fire områder over tid indikerer at flere kommuner arbeider systematisk med beredskapsarbeidet og ser verdien av samarbeid med frivillige organisasjoner. Samtidig viser tallene at mange norske kommuner ikke samarbeider med frivillige organisasjoner. Det er viktig å påpeke at kommunenes manglende samarbeid med frivillige organisasjoner ikke nødvendigvis alltid skyldes manglende initiativ fra kommunens side. Det er mulig at kommunen har invitert frivillige organisasjoner til samarbeid, men at de frivillige har avslått. Det eksisterende lovverket gir ikke kommunene noen sanksjonsmuligheter overfor

aktører som takker nei til samarbeid (se Øren mfl. 2016). Figuren viser at andelen kommuner som har øvet sammen med frivillige organisasjoner, gjennom hele perioden, er vesentlig lavere enn andelen kommuner som har samarbeidet med frivillige i arbeidet med helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan. Som vi skal se senere, er en forklaring på dette funnet at kommunene finner det krevende å involvere frivillige i øvelser, blant annet fordi de frivillige ofte ikke har anledning til å delta i øvelser innenfor normal arbeidstid.

Gitt at frivillige organisasjoner kan være en nøkkelressurs i beredskapsarbeidet, er det grunn til å spørre hva som påvirker kommunenes beredskapssamarbeid med frivillige organisasjoner. Kommuner varierer i beliggenhet og areal. Dette kan påvirke hvilke risikobilder som preger samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen, noe som videre kan påvirke behov for og erfaringer med beredskapssamarbeid. Videre varierer kommuner i befolkningstall og økonomiske ressurser, som igjen kan påvirke kommunenes kompetanse og kapasitet til beredskapsarbeid.

Kompetanse, ressurser og kapasitet kan påvirke kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner både positivt og negativt. Positivt kan man forestille seg at kommuner som selv mangler ressurser eller kompetanse, vil henvende seg til de frivillige for å få tilgang på slike ressursene. Negativt kan man forestille seg at kommuner som har satt av færre ressurser til beredskapsarbeid, for eksempel i form av antallet stillinger til beredskapsarbeid, har mindre kapasitet til å søke og ivareta samarbeidsrelasjoner med frivillige organisasjoner enn kommuner som har satt av mer ressurser.

Med utgangspunkt i studien til Øren mfl. (2016) antar vi at kommunenes befolkningsstørrelse er et grovt mål på tilgjengelige ressurser til samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid. Med ressurser mener vi her stillinger og tid som er satt av til samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid. Hvilke ressurser kommunen har satt av til samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, kan påvirke både kompetansen og kapasiteten i beredskapsarbeid. Dersom kommunen bruker mindre tid på beredskapsarbeid, vil kapasiteten til å ivareta beredskapsarbeidet være lavere. Ressurser kan også påvirke kompetanse. Dersom de ansatte i kommunen som arbeider med beredskap, gjør dette som en del av en stilling som også omfatter andre arbeidsoppgaver, kan man anta at kompetansen på beredskapsfeltet er lavere enn i kommuner som har ansatte i heltidsstillinger på beredskapsfeltet. Som vi skal se senere, opplever mange små kommuner det slik. Det er viktig å påpeke at befolkningsstørrelse er et upresist mål på tilgjengelige ressurser til beredskapsarbeid. Det ville åpenbart være bedre å måle ressurser gjennom kommunale stillinger innen beredskapsarbeid, timer brukt på beredskapsarbeid og ansattes beredskapskompetanse. Vi har imidlertid ikke slike data tilgjengelig og bruker derfor befolkningsstørrelse som et grovt mål.

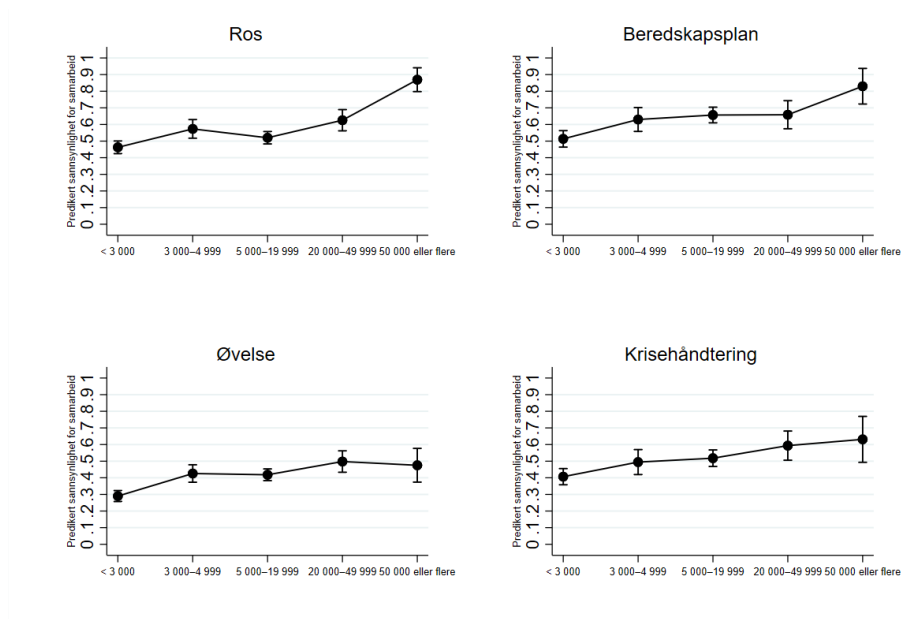
Vi har hentet data om befolkningsstørrelse i norske kommuner i tidsperioden 2014–2019 fra SSBs statistikkbank (<https://www.ssb.no/statbank/table/11342/>). Basert på denne kontinuerlige variabelen har vi konstruert en kategorisk variabel tilsvarende Øren mfl. (2016), som deler kommunene inn i fem ulike kategorier: færre enn 3 000 innbyggere (om lag 37 prosent av kommunene), 3 000–4 999 innbyggere (om lag 15 prosent), 5 000–19 999 innbyggere (om lag 34 prosent), 20 000–49 999 innbyggere (om lag 10 prosent) og flere enn 50 000 innbyggere (om lag 4 prosent). Det er dermed få observasjoner per år for de største kommunene.

For å teste om kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner varierer med befolkningsstørrelse, bruker vi regresjonsanalyser. Dataene vi analyserer, har en panelstruktur. Det betyr at vi har gjentatte observasjoner av samarbeid med frivillige organisasjoner i kommunene. For samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet med helhetlig ROS-analyse og øvelser har vi seks observasjoner per kommune (med unntak av kommuner som har slått seg sammen i tidsperioden), og for samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet med overordnet beredskapsplan og krisehåndtering har vi tre observasjoner per kommune (med unntak av kommuner som har slått seg sammen). Selv om vi har gjentatte observasjoner på kommuner over tid, er det ikke mye variasjon innenfor kommuner over tid å forklare. Flere av kommunene har enten samarbeidet med frivillige organisasjoner hvert år eller ikke samarbeidet med frivillige organisasjoner i noen år. Innenfor arbeidet med helhetlig ROS-analyse er det 95 kommuner som aldri har samarbeidet med frivillige organisasjoner, mens 120 kommuner har samarbeidet hvert år. Innenfor arbeidet med overordnet beredskapsplan er det 113 kommuner som aldri har samarbeidet med frivillige organisasjoner, mens 189 kommuner har samarbeidet med frivillige organisasjoner hvert år. Innenfor krisehåndtering har 161 kommuner aldri samarbeidet med frivillige organisasjoner, mens 127 kommuner har samarbeidet hvert år. Innenfor øvelser har 146 kommuner aldri samarbeidet med frivillige organisasjoner, mens 42 kommuner har samarbeidet med frivillige organisasjoner hvert år. Tatt i betraktning at vi også har få observasjoner fra hver enkelt kommune (seks eller tre), er datamaterialet begrenset til å forklare endringer i samarbeid innenfor kommuner over tid. I analysen fokuserer vi derfor på forskjeller mellom kommuner. Vi inkluderer kategoriske variabler for år for å kontrollere for uobserverte endringer i tid som påvirker samarbeid med frivillige organisasjoner. Vi kjører en regresjonsanalyse for samarbeid innenfor hvert av de fire beredskapsområdene vi har data for: helhetlig ROS, beredskapsplan, øvelser og krisehåndtering. Innenfor hvert enkelt beredskapsområde har kommunen fått verdien 1 dersom den har samarbeidet med frivillige organisasjoner, og verdien 0 hvis ikke. Hver modell inkluderer en kategorisk variabel som måler befolkningsstørrelse.

I figur 3 viser vi resultatene fra de fire modellene, hvor vi undersøker sammenhengen mellom samarbeid og befolkningsstørrelse grafisk. Se

appendikset for tabeller. Resultatene i figur 3 viser gjennomsnittlig predikert sannsynlighet med 95 prosent konfidensintervall for å samarbeide med frivillige organisasjoner i arbeidet med helhetlig ROS (øverst til venstre), beredkapsplan (øverst til høyre), øvelser (nederst til venstre) og krisehåndtering (nederst til høyre) for kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, 3 000–4 999 innbyggere, 5 000–19 999 innbyggere, 20 000–49 999 innbyggere og flere enn 50 000 innbyggere.

Figur 3. Predikert sannsynlighet for samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet med helhetlig ROS, beredkapsplan, øvelse og krisehåndtering



Predikert sannsynlighet for samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet med helhetlig ROS (øverst til høyre), beredkapsplan (øverst til venstre), øvelse (nederst til høyre) og krisehåndtering (nederst til høyre). De predikerte sannsynlighetene er basert på fire regresjonsmodeller som inkluderer kategoriske variabler for år i analysen for å kontrollere for uobserverte endringer i tid som påvirker samarbeid med frivillige organisasjoner. Regresjonstabellen er vedlagt i tabellform i appendikset. N(ROS) = 2068, N(Beredkapsplan) = 1135, N(Øvelse) = 2097, N(Krisehåndtering) = 1136. De predikerte sannsynlighetene er estimert ved hjelp av margins-kommandoen i Stata.

Resultatene i figur 3 viser til dels markante forskjeller i samarbeid med frivillige organisasjoner mellom kommuner med ulik befolkningsstørrelse innenfor de fire beredkapsområdene. Forskjellene er store mellom de største og de minste kommunene, særlig innenfor arbeidet med helhetlig ROS og beredkapsplan. Generelt viser resultatene at de minste kommunene (færre enn 3 000 innbyggere) er signifikant mindre tilbøyelige til å samarbeide med frivillige organisasjoner enn de øvrige kommunene innenfor alle fire områder (med unntak av kommuner med 5 000–20 000 innbyggere i arbeidet med

helhetlig ROS og kommuner med 3 000–4 999 i arbeidet med krisehåndtering). Resultatene viser også at det ikke er en tydelig lineær sammenheng mellom befolkningsstørrelse og samarbeid innenfor de fire beredskapsområdene. De minste kommunene samarbeider i betydelig mindre grad med frivillige, men utover dette øker ikke sannsynligheten for samarbeid i en rett linje fra de minste til de største kommunene. Dette kan tyde på at det er en form for terskeeffekt i form av at kommuneorganisasjonen må ha en viss størrelse for å klare å få til et samarbeid.

I arbeidet med helhetlig ROS ser vi de største forskjellene i samarbeid med frivillige organisasjoner mellom kommuner med ulik befolkningsstørrelse. Predikert sannsynlighet for samarbeid i de ulike befolkningskategorigruppene er 46 prosent i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, 57 prosent i kommuner med 3 000–4 999 innbyggere, 52 prosent i kommuner med 5 000–20 000 innbyggere, 63 prosent i kommuner med 20 000–49 999 innbyggere og 87 prosent i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere.

Predikert sannsynlighet for samarbeid i arbeidet med beredskapsplan i de ulike befolkningskategorigruppene er 51 prosent i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, 63 prosent i kommuner med 3 000–4 999 innbyggere, 66 prosent i kommuner med 5 000–20 000 innbyggere, 66 prosent i kommuner med 20 000–49 999 innbyggere og 83 prosent i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere.

Predikert sannsynlighet for øvelser med frivillige organisasjoner i de ulike befolkningskategorigruppene er 29 prosent i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, 43 prosent i kommuner med 3 000–4 999 innbyggere, 42 prosent i kommuner med 5 000–20 000 innbyggere, 50 prosent i kommuner med 20 000–49 999 innbyggere og 48 prosent i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere.

Predikert sannsynlighet for samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet med krisehåndtering i de ulike befolkningskategorigruppene er 41 prosent i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, 49 prosent i kommuner med 3 000–4 999 innbyggere, 52 prosent i kommuner med 5 000–20 000 innbyggere, 59 prosent i kommuner med 20 000–49 999 innbyggere og 63 prosent i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere.

Resultatene vi har presentert, må tolkes med forsiktighet. Modellene våre kontrollerer ikke for uobserverte forskjeller mellom kommunene. Vi kan dermed anta at forskjeller som ikke er fanget opp i våre modeller, påvirker samarbeid. Dessuten er ikke befolkningsstørrelse et ideelt mål for tilgjengelige ressurser for beredskapsarbeid. Med bedre mål på tilgjengelige ressurser til beredskapsarbeid kan vi undersøke forskjeller mellom kommunene med større presisjon. Dataene er heller ikke representative for populasjonen av kommuner i Norge. Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere er mindre tilbøyelige til

å svare på spørsmål om samarbeid enn større kommuner.⁷ I hvilken grad dette påvirker resultatene våre, kan vi ikke være sikre på, men det kan være grunn til å tro at små kommuner som ikke svarer på undersøkelsen, er kommuner som ikke samarbeider med frivillige organisasjoner. Vi tror derfor ikke forskjellene mellom kommuner med færre enn 3 000 innbyggere og øvrige kommuner ville vært større om flere av disse hadde svart.

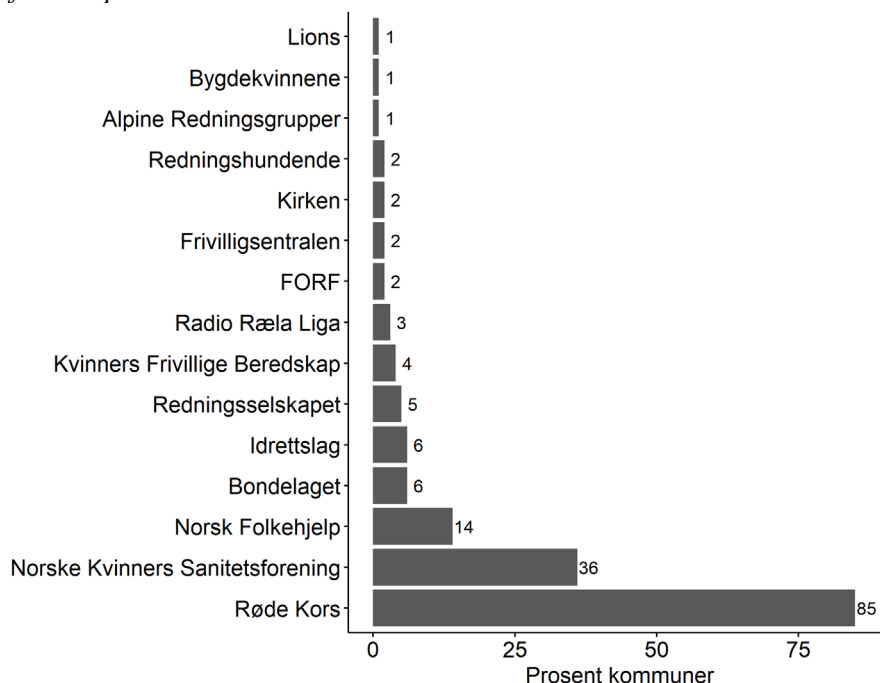
Hvilke frivillige organisasjoner samarbeider kommunene med, og hvilken form tar samarbeidet?

Vi skal nå undersøke hvilke frivillige organisasjoner kommunene samarbeider med, og hvilken form samarbeidet tar. DSBs kommuneundersøkelse fra 2017 inkluderer tre tilleggsspørsmål om kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner. Disse spørsmålene er: Har kommunen inngått skriftlig avtale om beredskapssamarbeid med frivillige organisasjoner? Hvilke frivillige organisasjoner har kommunen samarbeidet med? Hvilke frivillige organisasjoner har kommunen inngått skriftlig avtale om beredskapssamarbeid med? De to siste er fritekstspørsmål hvor kommunene selv kan skrive hvilke frivillige organisasjoner de har samarbeidet med.

Først skal vi undersøke hvilke frivillige organisasjoner kommunene har samarbeidet med. Vi har laget en ny variabel for hver frivillig organisasjon som er nevnt i kommunenes åpne svarfelt, og gitt variabelen verdien 1 dersom kommunen har samarbeidet med organisasjonen, og verdien 0 hvis ikke. Vi har kodet disse variablene med utgangspunkt i navnet på de nasjonale frivillige organisasjonene. For eksempel: Dersom Halden kommune har svart «Halden Røde Kors», har vi gitt Halden kommune verdien 1 på variabelen Røde Kors. Videre er det flere kommuner som har svart kirken, idrettslag eller andre tilsvarende institusjoner i lokalsamfunnet. Vi har også inkludert idrettslag og kirken i kodingen vår. Figur 4 viser andelen kommuner som samarbeider med ulike frivillige organisasjoner som er nevnt i de åpne svarfeltene. En kommune kan samarbeide med flere frivillige organisasjoner.

⁷ Se seksjonen «Representativitet» i appendiks.

Figur 4. Hvilke frivillige organisasjoner samarbeider kommunene med? Basert på fritekstspørsmål i kommuneundersøkelsen 2017



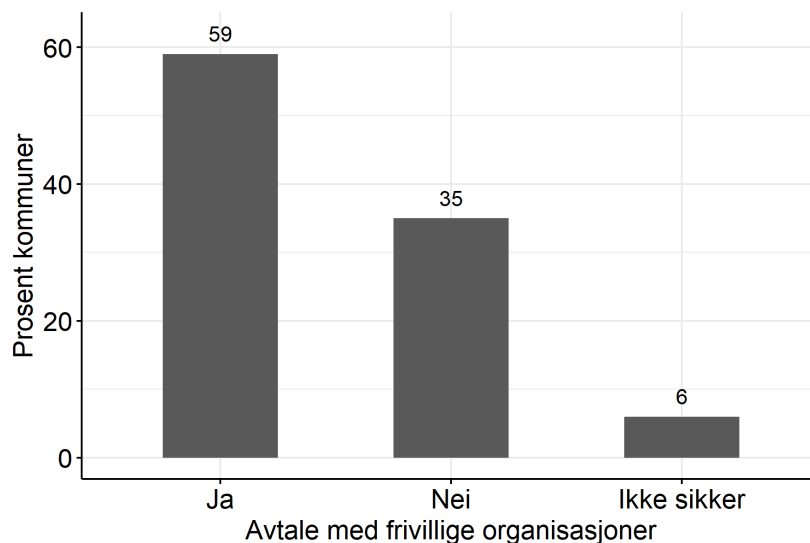
Datakilde: Kommuneundersøkelsen 2017 (DSB). N = 269.

Figur 4 viser to interessante trekk ved kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner. For det første er Røde Kors en særlig utbredt samarbeidspartner for norske kommuner. Hele 85 prosent av kommunene samarbeider med Røde Kors. Det er også en betydelig prosentandel som samarbeider med Norske Kvinners Sanitetsforening i beredskapsarbeidet: 36 prosent. For det andre: Figur 4 viser et stort spenn i frivillige samarbeidspartnere i norske kommuner, som inkluderer kirken og idretten i tillegg til frivillige organisasjoner både i og utenfor FORF⁸.

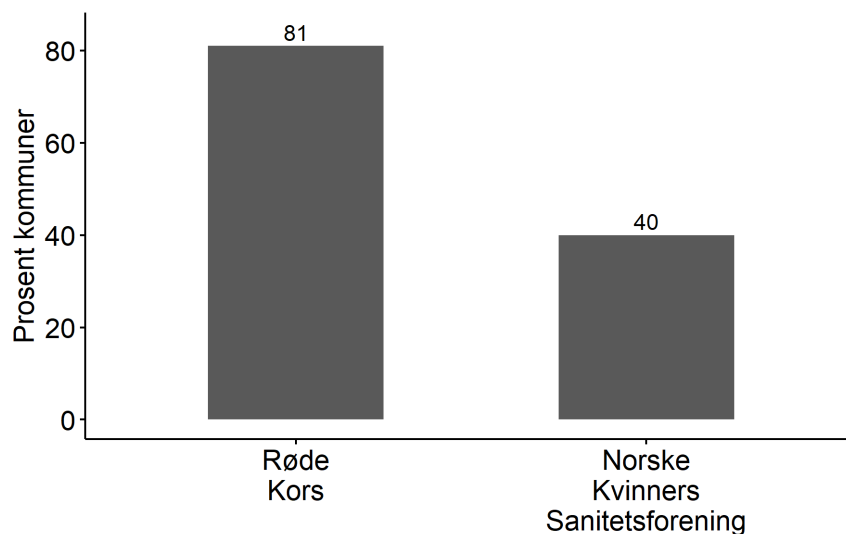
Kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner kan ta forskjellige former. Samarbeidet kan være formelt organisert gjennom avtale mellom kommunen og den frivillige organisasjonen, eller samarbeidet kan være uformelt. Figur 5 viser prosentandelen kommuner som henholdsvis har og ikke har avtale med frivillige organisasjoner, og figur 6 viser hvilke frivillige organisasjoner disse kommunene har avtale med.

⁸ Noen (2 prosent) svarer også bare «FORF», uten å presisere hvilke organisasjoner innenfor FORF det er snakk om.

Figur 5. Prosentandelen kommuner som har avtale med frivillige organisasjoner. Datakilde: Kommuneundersøkelsen 2017 (DSB). N = 274



Figur 6. Hvilke frivillige organisasjoner har kommunene samarbeidsavtale med? Prosentandel kommuner som har samarbeidsavtale med Røde Kors og Norske Kvinners Sanitetsforening. Basert på fritekstspørsmål i kommuneundersøkelsen. Data: Kommuneundersøkelsen 2017 (DSB). N = 163



Figur 5 viser at om lag 6 av 10 kommuner har inngått avtale med frivillige organisasjoner om samarbeid innenfor beredskapsfeltet. Figur 6 viser at kommunene som har inngått samarbeidsavtaler, har gjort det med Røde Kors og Norske Kvinners Sanitetsforening. Om lag 8 av 10 kommuner som har samarbeidsavtale, har det med Røde Kors. 4 av 10 kommuner som har samarbeidsavtale, har det med Norske Kvinners Sanitetsforening.

Hvordan oppleves samarbeidet mellom kommune og frivillige?

Hvordan oppleves beredskapssamarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene å være? For å svare på dette har vi gjennomført intervjuer blant kommuneansatte og frivillige i ti kommuner i ulike deler av Norge og i én bydel i Oslo, altså i til sammen elleve ulike lokalsamfunn. Vi har konsentrert oss om de største frivillige organisasjonene innenfor beredskap: Røde Kors, Norsk Folkehjelp Sanitet og Redningshundene. Intervjudataene fra de forskjellige kommunene sier oss noe om variasjonen i beredskapssamarbeidet og gir oss mulighet til å sammenligne hvordan samarbeidet fungerer i kommuner som har ulike rammebetingelser på grunn av ulikhet i størrelse, ressursgrunnlag og geografi/natur.

Overordnet bekrefter intervjuene i de ti kommunene og den ene bydelen inntrykket som ble gitt i Gjerde og Winsvolds rapport (2017): Kommunene er nokså fornøyde med samarbeidet de har med de frivillige, men de er klar over at de frivillige ofte skulle ønske at de var blitt mer inkludert i den kommunale beredskapsplanleggingen og i øvelser. De frivillige opplever på sin side i mange kommuner samarbeidet med kommunen som ikke-eksisterende eller mangelfullt, vel å merke med noen unntak. Særlig fire punkter står på de frivilliges ønskeliste for forholdet til kommunen: De ønsker å bli *inkludert*, de ønsker at kommunen skal vise *interesse* for hva de driver med og hva de har å bidra med, de ønsker at kommunen skal *sette pris på* dem, og de ønsker praktisk *støtte*, for eksempel i form av øvingslokaler. I det videre vil vi kort skissere på hvilke måter de frivillige opplever at disse ønskene innfris, og hvordan de tenker at relasjonen til kommunen vil kunne forbedres. Vi vil også gjøre rede for hva kommunen tenker om relasjonen til de frivillige når det gjelder disse temaene.

Inkludering: I nesten alle kommunene vi har gjort kommunene vi har gjort intervjuer i, mener de frivillige at kommunen ikke i stor nok grad inkluderer de frivillige ressursene i beredskapsarbeidet. De opplever at kommunene mangler eller ikke har oversikt over hva organisasjonene kan bidra med, og organisasjonene mener ofte at kommunen heller ikke er spesielt interessert i å la seg informere. De frivillige ønsker at kommunen skal vite hva organisasjonene kan tilby, og mange gir uttrykk for at de ønsker at deres ressurser – mannskaper, kompetanse, utstyr og lokaler – skal inkluderes i

kommunenes beredskapsplaner. I noen kommuner er dette ønsket helt eller delvis innfridd, men i flertallet av kommunene vi har gjort intervjuer i, tror ikke organisasjonene at kommunen har oversikt over hva de kan bidra med. De frivillige ønsker også å være med når kommunen øver på sine beredskapsplaner, og der de får være med, føler de seg mer inkludert. En kritikk som går igjen, er at kommunen bare forholder seg til den største aktøren, Røde Kors – dette ble dessuten bekreftet av tall fra kommuneundersøkelsen, presentert i figur 4 og 6. De andre organisasjonene føler seg ofte oversett. Røde Kors gir på sin side i noen kommuner uttrykk for at de forventer å bli prioritert, fordi de er den største aktøren med flest ressurser, og fordi de gjerne er den eneste organisasjonen som har inngått formell avtale med kommunen. Det er verdt å nevne at i noen av kommunene trekker de frivillige frem den kommunale *brannetaten* som et unntak: Brannetaten beskrives i større grad som en inkluderende samarbeidspartner.

Kommunene forholder seg litt ulikt til inkludering av frivillige i kommunalt beredskapsarbeid. I noen kommuner beskrives de frivillige ressursene som avgjørende for den kommunale beredskapen, mens i andre kommuner er inkludering nærmest noe kommunen gjør for de frivilliges skyld, som en slags tjeneste. Beredskapssjefene i noen av kommunene vi har gjort intervjuer i, gir uttrykk for at de frivillige inviteres til å komme med innspill til for eksempel ROS-analysen ikke først og fremst fordi kommunen trenger innspillene deres, men for at de skal føle seg hørt og sett: «De blir jo så glad når de blir spurt», sier for eksempel en beredskapsansvarlig. I disse kommunene omtales de frivillige ikke som en ressurs, men heller som en berørt part man må ta hensyn til. Det er nærliggende å anta at en slik holdning ikke borger for et fruktbart samarbeid.

Flertallet av de beredskapsansvarlige vi har intervjuet, gir imidlertid uttrykk for at de gjerne vil samarbeide med frivillige organisasjoner om beredskap, men at de synes det er vanskelig. To forhold trekkes frem som barrierer mot å inkludere de frivillige. For det første oppleves det som et problem sett fra kommunens side at de frivillige ikke kan si helt presist hvilke ressurser de vil kunne bidra med i et krisetilfelle. De frivillige er jo nettopp det, frivillige, og verken organisasjonen selv eller kommunen kan forplikte de frivillige til å stille når krisen rammer. Det gjør at kommunene ikke tør å stole på at ressursene som organisasjonene disponerer, virkelig er tilgjengelige. Videre oppleves det som et problem at en del organisasjoner dekker flere kommuner. Det kan, som en kommuneinformant sier, være at organisasjonene har sine mannskaper i en «parallelt pågående situasjon i nabokommunen». Av den grunn gir enkelte kommuneinformanter uttrykk for at de foretrekker å samarbeide med helt lokale organisasjoner, som de vet holder seg innenfor kommunen. En annen utfordring med de frivillige sett fra kommunens side er at kontakten med dem (annet enn ved krisesituasjoner) må foregå «utenfor kontortid». Kommunalt ansatte må gjerne jobbe overtid hvis de skal ha møter med de frivillige, fordi de frivillige

har andre jobber på dagtid. Dette begrenser også, ifølge flere kommuneinformanter, de frivilliges mulighet til å være med i øvelser som kommunen arrangerer.

De frivillige tolker stort sett mangelen på inkludering som et uttrykk for at kommunen ikke har oversikt over eller kunnskap om hvilke ressurser som finnes, og organisasjonene er opptatt av at de må gjøre seg synlige og «selge seg inn». Enkelte tolker den manglende inkluderingen som uvillighet. De mistenker at kommunen føler seg truet av de frivillige, og at de vokter sin egen organisasjon. De frivillige tror at de kommuneansatte er redde for at de frivillige skal komme og ta jobbene deres, og de føler at de må bruke tid på å gjøre dem trygge på at de bare skal gjøre ting som ikke er kommunens ansvar. Når det er sagt, er det også en del organisasjonsinformanter som uttrykker at de er betenkt med hensyn til å hjelpe til med det de opplever som kommunens ansvar. Flere av informantene fra de frivillige organisasjonene gir uttrykk for at de er med i en organisasjon for å gjøre nytte for seg og «ikke for å hjelpe kommunen».

Interesse: En forutsetning for at kommunen skal kunne inkludere de frivillige i beredkapsarbeidet, er at de faktisk er nysgjerrige på og lar seg informere om hva organisasjonene driver med. En del frivillige opplever at kommunene ikke er interessert: Kommunen tar ikke kontakt og ber ikke om hjelp. Organisasjonene er frustrert over dette, fordi de mener at de kan tilby ressurser og kunnskap som kommunen kunne trenge, men ikke benytter seg av. Dette kan gjelde mannskaper som kan sikre områder på en festival, omsorgs- eller sanitetskompetanse, kompetanse på førstehjelp og førstehjelpsopplæring, tilgang på lokaler ved eventuell evakuering og så videre. Det er en tendens til at små kommuner oppleves som mer interessert enn større kommuner. De frivillige mener kunnskapsmangelen kan løses gjennom mer dialog, gitt at kommunen er reelt interessert. Noen foreslår ett eller to møtepunkter per år, der de frivillige og kommunen gjensidig kan informere hverandre om hva de kan tilby og hva de trenger i en krisesituasjon. Noen har imidlertid erfaringer med at slik dialog kan bli overfladiske og verdiløse papirøvelser. En frivillig beskriver for eksempel: «Kommunen har invitert to ganger, for å høre hva vi kunne bidra med. Da inviterte de alle de frivillige aktørene. Vi fløy opp for å fortelle hvor flinke vi var, og så satte vi oss ned igjen. Det ble aldri noe mer ut av det.»

Kommunene opplever ikke at de er uinteressert, men noen kommuneinformanter gir uttrykk for at de kan føle seg overveldet. De innrømmer at de ikke har oversikt over alle ressursene som finnes, og beskriver hvordan de har en tendens til å bruke dem de har blitt kjent med og har samarbeidet med før. Det betyr også mye for kommunen at organisasjonene fremstår som «profesjonelle» og forutsigbare. Særlig de store kommunene har, i tråd med ønsket om en profesjonell relasjon, en tendens til å prioritere det samarbeidet som er formalisert. Det kan se ut som om kommunenes *brede*

ansvar når det gjelder beredskap, er en barriere mot det å samarbeide med eksterne aktører, som de frivillige. Beredskapsansvaret til kommunen favner veldig vidt. Kommunen har et ansvar i alle typer krisesituasjoner, og de er pålagt å involvere alle relevante aktører i planlegging for alle tenkelige situasjoner. I tillegg må de sørge for at egne etater kommuniserer godt og samkjører beredskapsplaner og kriserespons. Det betyr at i en kommune av en viss størrelse kan antallet aktører som skal involveres, virke uoverkommelig: Kommunen må involvere industri, næringsliv, institusjoner og frivillige organisasjoner, og de må koordinere egne etater. «Det er så innmari mange råd her i kommunen», sier en informant, og det er vanskelig å holde rede på alle. Det at beredskap favner så bredt og inkluderer så å si alle aktører i hele lokalsamfunnet, forklarer til en viss grad ønsket om formalisering og at kommunen forholder seg nokså strengt til den involveringen som er lovpålagt.

Takk: I tillegg til å bli inkludert og bli vist interesse gir organisasjonene uttrykk for at de ønsker at kommunene skal vise at de setter pris på dem. De tar det ille opp hvis for eksempel beredskapssjefen i kommunen ikke husker navnene deres eller ikke viser til avtalen de eventuelt har inngått, når de tar kontakt. De føler seg glemt og ignorert. Dette gjør også at de ikke «gidder» å bidra så mye, for eksempel «å presse seg på for å komme med innspill til planer». De frivillige blir demotivert når ønsket om samarbeid ikke er gjensidig, og de føler seg lite verdsatt. Kanskje særlig der det foreligger skriftlige samarbeidsavtaler, gir organisasjonene uttrykk for å være skuffet over ikke å bli satt pris på. Avtalene gir en forventning om å bli brukt, sett og etterspurt. Organisasjoner med avtale som ikke blir brukt av kommunen, føler seg ikke sett og verdsatt slik de burde ha blitt med tanke på avtalen og hvem de er, og de ser på seg selv som aktører med ressurser. «Mannskapet vårt lurer jo litt», sier en frivillig. Andre typer samarbeid de frivillige har, for eksempel med sykehus, trekkes frem som modeller for hvordan takknemlighet kan ytre seg i praksis. Det beskrives hvordan frivillige som deltar for eksempel som pasientvenner, får gratis mat i sykehuskantinen, gratis parkering og mulighet til å delta på foredrag. Kommunen oppleves derimot mer som en motstander enn som en samarbeidspartner. Flere organisasjonsinformanter gir uttrykk for at de skulle ønske at kommunen var på mer tilbudssiden, at kommunen spurte, som en informant foreslår: «Hva er det egentlig dere trenger av oss, hva kan vi hjelpe dere med, for å utføre det frivillige beredskapsarbeidet?» I enkelte kommuner beskriver de frivillige at de har et slikt forhold til kommunen, og i disse kommunene opplever både frivillige og kommuner at de har et gjensidig avhengig og godt forhold.

Støtte: I tillegg til å bli inkludert og å bli vist interesse og at de blir satt pris på, ga flere frivillige uttrykk for at de ønsket seg støtte fra kommunen, og særlig ønsket mange å låne lokaler. I en del kommuner rapporterte organisasjonene at

de fikk låne lokaler av kommunen ved behov, og noen steder fikk organisasjonene permanent tilgang til gratis lokaler. I andre kommuner måtte de frivillige organisasjonene betale leie, og i enkelte tilfeller var leien så høy at det spiste mye av organisasjonenes budsjett. Kommuneinformantene begrunnet i all hovedsak det at de ikke lånte ut lokaler gratis, med økonomi og likebehandling: I noen kommuner var de redde for å favorisere frivillige innenfor én sektor fremfor andre og var opptatt av å behandle alle likt. Enkelte steder så de likevel gjennom fingrene med det dersom beredskapsorganisasjoner for eksempel brukte gymsalen i en skole der en av de frivillige jobbet.

Det er viktig å påpeke at organisasjonene ikke alltid synes det er så farlig om de blir inkludert og regnet med, for de opplever ikke kommunen som spesielt viktig for det beredskapsarbeidet de gjør. Derfor er heller ikke frustrasjonen så veldig stor. De skulle ønske seg mer interesse, støtte og inkludering, men de klarer seg nokså fint uten. For organisasjonene som driver med søk og redning, er det politiet som er den relevante samarbeidspartneren.

2.2 Samarbeid mellom politi og frivillige organisasjoner

Søk- og redningsaksjoner til lands koordineres fra lokale redningsentraler i politidistriktene. Etter at nærpolitireformen trådte i kraft i 2016, har vi tolv politidistrikter i Norge. I elleve av disse har vi intervjuet en innsatsleder eller stabssjef. Intervjudataene fra elleve av tolv politidistrikter gir oss anledning til å identifisere variasjon og mønstre i samarbeidet politiet har med kommuner og frivillige, og intervjuene gir oss innblikk i politiets oppfatning av hva som skal til for å få til et godt beredskapssamarbeid og, i siste instans, god beredskap.

Samarbeidet mellom politi og frivillige organisasjoner blir hyppig aktivert gjennom søk- og redningsoperasjoner (SAR-operasjoner), og når de to aktørene blir spurt om hvordan samarbeidet fungerer, er det stort sett SAR-samarbeidet de viser til. Samarbeidet i andre operative beredskapssammenhenger, for eksempel dersom politiet trenger bistand fra de frivillige til evakuering, blir beskrevet som at det trekker på de samme rutinene og samarbeidsrelasjonene som brukes under SAR-oppdrag.

Som Gjerde og Winsvold fant i sin pilotstudie (2016), finner vi også i denne studien at samarbeidet mellom frivillige og politi i all hovedsak oppleves som godt – fra begge sider. Det er særlig på taktisk nivå ute i felten at samarbeidet foregår, og da er det politiets innsatsledere som har kontakt med de frivillige. Innsatsledere fra politiet og fra organisasjonene er ofte på fornavn, kjenner hverandre godt, snakker ofte og beskriver seg som «godt samkjørt». Det er også kontakt på strategisk nivå. I de fleste politidistriktene arrangeres årlige eller halvårlige møter mellom politiet og organisasjonene, og da er organisasjonene

gjærne representert gjennom FORF. På slike møter blir samarbeidsformer diskutert, eventuelle hendelser i distriktet evaluert, og i noen distrikter løser deltakerne også caser.

I det videre går vi kort gjennom de ulike trinnene i beredskapssamarbeidet mellom frivillige og politi og gjør rede for hvordan de to gruppene synes at arbeidet fungerer.

Varsling: I en del distrikter foregår varslingen av organisasjonene gjennom en egen FORF-telefon. Medlemsorganisasjonene organiserer selv hvem som har telefonvakt, og den som har vakt, varsler og koordinerer aktuelle frivillige ressurser fra de organisasjonene som finnes i området. Der de har en slik varslingsrutine, og hvor vurderingen av hvem som skal stille, er delegert til FORF, opplever politiet at det fungerer veldig godt, og at det er avlastende. I de distriktene hvor de ikke har en slik samordnet varsling, oppgir politiet at det er fordi FORF-organisasjonene selv ikke har klart å koordinere seg eller bli enige om hvordan en slik varslingsordning skal fungere.

Utkalling: Politiet kaller ikke alltid ut organisasjonene (i om lag ett av tre søk, som vi skal se i kapittel 4), og organisasjonene opplever på sin side at de kalles ut for sjelden. For politiets del er vurderingen gjerne at de ikke trenger ekstra ressurser, eller at oppdragene er av en karakter som gjør det vanskelig å involvere mannskaper uten politifaglig eller helsefaglig bakgrunn. Dette gjelder for eksempel hvis det er snakk om suicidale mennesker, eller hvis politiet mistenker at de står overfor en kriminell hendelse. I nær sagt alle distriktene hvor vi har gjort intervjuer, erkjenner politiet at det finnes tilfeller der de burde ha kalt ut frivillige ressurser, men ikke gjorde det. Flere politiinformanter forteller at de ofte «går noen runder i ettertid» og vurderer om ting bør gjøres annerledes neste gang. De innrømmer også at det gjøres feilvurderinger med hensyn til hvilke organisasjoner de henvender seg til. En informant beskriver for eksempel hvordan de har for vane å ringe direkte til Røde Kors, men at det etter hvert har gått opp for dem at Norsk Folkehjelp i mange tilfeller er nærmere og har bedre utstyr. Der det finnes en egen FORF-telefon for varsling og utkalling, håper politiet at de frivillige også vil ta ansvar for å spille inn andre relevante ressurser enn dem som finnes i egen organisasjon.

Politiet i de fleste distriktene later til å ha nokså god (men litt varierende) oversikt over hvilke ressurser de ulike organisasjonene har: Dette fremgår av intervjuer både med politiinformantene selv og med informanter i organisasjonene. I flere politidistrikter evaluerer de jevnlig hvordan samarbeidet fungerer. Flere innsatsledere forteller at de frivillige er raske til å påpeke det og stille kritiske spørsmål dersom de eller utstyret deres ikke blir rekvirert. Organisasjonene opplever at hvilke organisasjoner som blir kalt ut, kan være avhengig av hvem som sitter på operasjonssentralen.

I felten: Når de først er ute på oppdrag, synes de frivillige at samarbeidet med politiet fungerer veldig godt, og at politiet setter pris på ressursene de frivillige kan tilby, og anerkjenner kompetansen deres. I mange distrikter og kommuner har politiet og de frivillige stor gjensidig tillit til hverandre, og det hender at politiet delegerer nokså mye ansvar til de frivillige ute i felten. Når et søk er i gang, etablerer innsatsleder fra politiet en kommandoplass (et KO) der gjerne alle nødetatenes representanter, fagleder helse, brann, politi, samt lederen for de frivillige, sitter. I politisystemet er det da en innsatsleder som er leder for alt som foregår der ute, og så er det i tillegg en søksleder som sørger for dokumentasjon. I noen tilfeller hender det at politiet bruker erfarne folk fra de frivillige som søksledere. De foretrekker imidlertid å bruke politiets personell, blant annet fordi det kontinuerlig skal tas stilling til hva slags ressurser som skal tas inn i aksjonen, og det er politiet som må forsvare disse beslutningene i ettertid.

Flere informanter – både fra politiet og fra organisasjonene – påpeker at aksjonen blir bedre når andre aktører er involvert i planleggingen. Da får man et omforent situasjonsbilde og blir enige om hvilke tiltak som skal iverksettes, og hvorfor. Slik får alle et eierforhold til oppdraget som skal gjennomføres.

Øvelser: Det varierer veldig mellom distriktene i hvilken grad politiet øver med de frivillige. I noen distrikter har de opptil flere årlige, store øvelser, der en del organisasjoner blir involvert. Videre involveres i enkelte distrikter de frivillige i øvelser for spesielle hendelser, for eksempel skred. I flere distrikter har de et øvingsutvalg hvor aktører fra alle aktørgrupper deltar. De frivillige ønsker at politiet skal møte på øvelsene som de frivillige arrangerer, men politiet takker ofte nei fordi de ikke har tid, eller fordi øvelser med frivillige foregår utenfor arbeidstid.

Alt i alt er politiet veldig fornøyd med måten redningsarbeidet er strukturert på, og med de frivilliges innsats. Politiet er jevnt over imponert over de frivillige, over innsatsen de yter, kompetansen de har, og at de stiller opp gratis og bruker fritiden sin. Samvirket innen beredskap beskrives av flere politifolk som unikt: «Norge er helt verdensledende når det gjelder SAR og det konseptet vi har klart å utvikle over alle de årene vi har holdt på. I andre land baserer de alt på det offentlige, mens vi har et frivillig apparat. Vi får snekkeren til å legge fra seg hammeren og ta på seg Røde Kors-uniformen og stupe uti det», sier en informant.

Generelt opplever både politiet og frivillige at samarbeidet er godt, og at de har mange treffpunkter. Først og fremst gjennom SAR-hendelser, men også gjennom fellesøvelser, i øvingsutvalget og gjennom at FORF er representert i redningsledelsen. Politi og organisasjoner er også mange steder i dialog før større arrangementer. «Vi er på fornavn», er en beskrivelse som går igjen, og mange bruker ordet «familie» som bilde på hvordan samarbeidet fungerer: Man

kjenner hverandre, er uformelle med hverandre og føler seg forpliktet til hverandre. Begge parter beskriver at de møtes såpass ofte at de slipper å gå opp samarbeidsrutinene hver gang, og de vet hvem som kan bidra med hva.

Noen politiinformanter påpeker likevel at forskjellen mellom det å samarbeide med stat eller kommune og det å samarbeide med frivillige er at det er litt mer variabelt og uforutsigbart hva de frivillige har av ressurser. De kan med andre ord ikke ta for gitt at de frivillige kan stille med de mannskapene politiet trenger. Samtidig påpeker politiet at de er avhengige av de frivilliges innsats i redningsaksjoner.

2.3. Samarbeid mellom kommune og politi

Samarbeidet mellom kommune og politi i beredskapsspørsmål foregår hovedsakelig på to måter. For det første møtes de jevnlig i politiråd, som er et formalisert samarbeid mellom kommune og lokalt politi. Rådet skal sikre utveksling av kunnskap mellom politi og kommune og bidra til samordnet innsats. Det er først og fremst kriminalitetsforebygging som er tema i politiråd, men også beredskap i den grad det er aktuelt. For det andre samarbeider kommune og politi ved hendelser – da er det politiet som har kommandoen og ber kommunen om assistanse. Dersom det for eksempel må gjennomføres en evakuering i forbindelse med flom, er det politiet som setter i gang evakueringen, og de ber kommunen om å sørge for lokaler, medisinsk hjelp og så videre.

En del kommuner har også et beredskapsråd, som er et samarbeidsråd hvor kommunens ledelse og andre offentlige aktører er med som rådgivere i beredskapsspørsmål. Beredskapsrådet vurderer for eksempel hva fylkes-ROS-en betyr for den lokale sikkerheten, og hvordan man kan finne tiltak for å redusere risiko. Intervjuene i våre casekommuner og i politidistriktene tyder på at det varierer hvorvidt kommunene har opprettet slike råd, og der de er opprettet, er det veldig variabelt hvor ofte de møtes. I søk og redning (SAR) samarbeider politiet med fylkesmannen og kommunene i forebyggingsøyemed. Når for eksempel et ekstremvær er på vei, aktiviseres beredskapen i alle kommuner via politiet. I noen tilfeller ber de også om hjelp fra Forsvaret og fra blålysetatene.

Når det gjelder samordning av kommunenes og politiets beredskapsplanlegging på distriktsnivå (politidistrikt), foregår denne i noen grad gjennom politiråd, men først og fremst gjennom fylkesmannens beredskapsapparat. Fylkesberedskapssjefen formidler kontakt mellom kommunene og politidistriktet, følger opp og sikrer at kommunene har de beredskapsplanene som er krevet, og formidler informasjon mellom politi og kommune. Hvor godt beredskapsrådene fungerer, avhenger ifølge politiinformantene blant annet av hvor flinke fylkesmennene har vært til å følge opp kommunene når det gjelder beredskap. Med de nye fylkesmannsembetene

rapporterer flere politiinformanter om at oppmerksomheten på beredskapsråd er større. Politiet rapporterer stort sett om et tett og nært beredskapssamarbeid med fylkesmannen, men opplever det som litt kompliserende der politidistrikt og fylkesgrense ikke er sammenfallende. Generelt opplever aktørene likevel at de eksisterende møtearenaene mellom ulike instanser fungerer godt på fylkes- og distriktsnivå. De samme aktørene treffes ofte i en rekke fora og blir godt kjent med hverandre. Blant annet av denne grunn er det få politidistrikter som oppgir å ha etablert beredskaps- og redningsråd, som de egentlig er pålagt. I politidistriktene opplever de at de har tilstrekkelig med møtearenaer.

Når det gjelder samarbeidet med den enkelte kommune, oppleves dette som mye mer variabelt. Sett fra politiets side påvirkes kvaliteten på samarbeidet særlig av fire ting: ressurser, kompetanse, kommunestørrelse og enkeltpersoner.

Ressurser, kompetanse og kommunestørrelse henger tett sammen. De store kommunene har generelt gode beredskapssystemer med ansatte i dedikerte stillinger; i de små kommunene har beredskapsansvarlige gjerne også andre oppgaver, de er i «kombinasjonsstillinger». Dette påvirker, slik politiinformantene ser det, kvaliteten på planarbeidet. Noen har planverket på stell, men en del av de små kommunene har det ikke, mener politiet. Noen kommuner har dessuten et planverk som ikke er gjennomtenkt, det er kanskje gammelt eller kopiert fra en nabokommune. Inntrykket er at dårlig planverk skyldes at beredskap er nedprioritert, og mangel på kompetanse. En del kommuner vet ikke hvordan de skal lage planverk. Samtlige politiinformanter rapporterer om dette som en utfordring. Et forslag er at små steder slår seg sammen og lager felles planer. Flere påpeker imidlertid at det også finnes ressursvake og små kommuner med godt planverk og god kompetanse, men at det da ofte er fordi det finnes én person med beredskapskompetanse eller spesiell interesse for beredskap i kommunen. Slik politiet ser det, finnes det også kommuner som klarer å få beredskapen til å fungere uten planverk fordi de er pragmatiske og benytter seg av ressursene de har tilgjengelig der og da. Informantene rapporterer om at dette fungerer best i små kommuner med tette bånd, og at beredskapskapasiteten i slike kommuner blir veldig personavhengig.

Kommunene i denne studien tegner i stor grad det samme bildet som politiet. I små kommuner ses det på som en utfordring at de har veldig begrensede ressurser, og at beredskap ofte ivaretas av personer som har andre kjerneoppgaver i organisasjonen og derfor har lite tid å avse til beredskap. I noen kommuner antyder informantene at beredskap blir nedprioritert fordi kommunen har så mange andre store og tunge primæroppgaver. Fordi beredskap i små kommuner ikke er lagt til en egen avdeling, faller det gjerne mellom flere stoler, og hvor alvorlig det tas, avhenger av kapasiteten, kompetansen og interessen til den personen som er blitt gitt ansvaret for

beredskap. Manglende prioritering påvirker kompetansenivået, og inntrykket som gis gjennom intervjuene, er at der det er satt av flere ressurser til beredskap, fungerer også beredskapssamarbeidet bedre.

For politiets del er det først og fremst viktig å være klar over kompetansenivået i kommunen, slik at de kan disponere ressurser riktig og kommunisere riktig når en hendelse skjer. Flere politiinformanter påpeker imidlertid at det har vært en god utvikling når det gjelder samarbeid og kompetanse i kommunen. Til tross for at mange beredskapsansvarlige i små kommuner er i kombinasjonsstillinger, opplever politiet at stadig flere beredskapsansvarlige, særlig i de store kommunene, har god kompetanse, også formalkompetanse: En del beredskapsansvarlige har etter hvert master innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er verdt å påpeke at også politiet noen ganger forsømmer seg. For eksempel beskriver politiinformantene selv at de noen ganger glemmer å orientere eller varsle kommunen om en pågående hendelse. Særlig ved større hendelser kan det være veldig hektisk på operasjonssentralen, og da er å varsle kommunen en oppgave som ikke oppleves som akutt, og som kan bli nedprioritert, forteller en politiinformant. Det varierer også litt mellom kommunene når de ønsker å bli varslet. I noen små kommuner vil ordføreren varsles om alt som skjer, mens i store kommuner går varslingen mer direkte til de relevante etatene. Politiet forutsetter at de relevante etatene selv varsler oppover dersom de synes det er nødvendig, men i noen kommuner er kommuneledelsen misfornøyd med at de ikke blir varslet direkte av politiet selv.

2.4 Samarbeid mellom de lokale beredskapsaktørene

Innledningsvis beskrev vi lokal beredskap som et samarbeid mellom tre aktører: frivillige, politi og kommune. Det er imidlertid nokså sjelden at alle disse tre aktørene samarbeider. Det hyppigste samarbeidet er mellom politi og frivillige i SAR-oppdrag, og da er kommunen stort sett ikke koblet inn. Samarbeid mellom politi og kommune skjer gjennom ulike koordineringsarenaer, og da er ofte ikke de frivillige til stede. Samarbeid mellom kommune og frivillige ser det ut til å være nokså lite av. Kommunene rapporterer at de involverer de frivillige i planarbeidet, men hvordan dette gjøres, vet vi lite om. Det er grunn til å anta at involveringen noen ganger bare innebærer at kommunen sender ut planverket på høring. De frivillige i casekommunene i denne studien opplever gjennomgående samarbeidet med kommunen som tynt eller ikke-eksisterende.

Alt i alt fungerer beredskapssamarbeidet, slik informanter fra de tre aktørgruppene ser det, likevel nokså godt på lokalt nivå. Og selv om politi, kommuner og frivillige peker på forhold og rutiner som kunne ha vært bedre, er de også stolte av samarbeidet de får til, og vurderer beredskapskapasiteten de samlet sett står for, som tilfredsstillende – så lenge ikke svært store hendelser

inntreffer. De frivillige er ikke spesielt fornøyde med kommunene, men når det er sagt, er ikke de frivillige spesielt opptatt av kommunen heller: Det er samarbeidet med politiet som betyr mest for hvordan de opplever beredskapssituasjonen. Politiet ser ut til å være en slags node i beredskapssamarbeidet og er den aktøren med høyest legitimitet, både i egne og andres øyne. Generelt ser det altså ut til at samarbeidet mellom politiet og de frivillige er nokså uproblematisk, mens samarbeidet mellom kommunen og de to andre aktørene i lokal beredskap er mer problematisk. I neste kapittel skal vi gå nærmere inn på hva dette kan skyldes.

Årsaker til at samarbeid er godt/dårlig

Det overordnede inntrykket fra casestudiene i ti kommuner og én bydel er at de frivillige jevnt over opplever samarbeidet med politiet som godt, mens de opplever samarbeidet med kommunene som variabelt. For politiet er det likedan: Samarbeidet med de frivillige beskrives som nokså uproblematisk, mens samarbeidet med kommunene kan være litt vanskeligere. Kommunene på sin side problematiserer i liten grad forholdet til de to andre beredskapsaktørene: Politiet beskrives kun som en ressurs, mens de frivillige vekselvis beskrives som en ressurs, vekselvis som en slags interessegruppe som kommunen må ta hensyn til. I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på faktorer som fremmer eller hemmer samarbeid, særlig mellom kommunen på den ene siden og frivillige og politi på den andre. Tre faktorer fremstår som særlig viktige: rolleforståelse, organisering og ressurser.

3.1 Rolleforståelse og ansvar – kommunal koordinerings-«overload»

De tre aktørgruppene innenfor lokal beredskap som vi fokuserer på i denne studien – frivillige, politi og kommune – har ulike roller og ulikt ansvar i beredskapssituasjoner. Hvordan de forstår sin egen rolle, og hvilken rolle de tenker at de andre aktørene skal ha, betyr mye for hvordan de evner å samarbeide, og derved for den lokale beredskapsvevnen.

Politiets rolle i lokal beredskap oppleves nokså likeens og som rimelig avklart hos alle aktører: Frivillige, kommuner og politiet selv later til å ha samme oppfatning av hva som er politiets rolle i de ulike trinnene i beredskapsprosessen. Først og fremst beskrives politiet som autoriteten i akutte situasjoner, og så fremt de er i stand til det, gjør både kommuner og frivillige som politiet ber om. Politiet har ansvar for liv og helse, de tar kommandoen i akuttssituasjoner, og kommuner og frivillige vurderer dem som en autoritet også i planleggings- og tilbakemeldingssituasjoner. Komplikasjoner kan oppstå når kommunikasjonen ikke har fungert ordentlig og kommunen eller frivillige ikke

er sikre på hva politiet forventer, men politiet jobber aktivt overfor de to andre aktørene med å avklare roller og samkjøre planer. Inntrykket fra intervjuene er at den tydelige rollen politiet har i lokal beredskap, gjør det lett å samarbeide med dem, og at denne rollen fremmer godt beredskapssamarbeid.

De frivilliges rolle vis-à-vis politiet fremstår også i all hovedsak som gjensidig avklart: De frivillige følger politiets instruksjoner og bistår med de ressursene politiet ber om, så fremt de kan. I noen distrikter er det, som vi så i kapittel 2, en viss uenighet med hensyn til hvor ofte og hvem av de frivillige som bør kalles ut, men politi og frivillige har løpende dialog om dette og avklarer forventninger kontinuerlig. Når det gjelder kommunene, er det imidlertid en del av dem som ikke har noen tydelig oppfatning av hvilken rolle de frivillige skal spille i lokal beredskap. I tråd med dette opplever de frivillige ofte at kommunen ikke gir dem noen rolle i kommunens beredskapsarbeid, og at kommunen ikke regner med dem eller vet hva de kan bidra med i lokal beredskap.

Kommunenes rolle er kanskje mest uavklart, også for kommunene selv. Noen av informantene i denne studien gir inntrykk av at de vet hva kommunen på papiret har ansvar for, men strever med å forstå hva ansvaret egentlig innebærer, og med å ta det ansvaret som er gitt dem. Politiet forholder seg ulikt til kommuner avhengig av hva de vurderer at kommunene selv kan få til i beredskapssammenheng. De frivillige forholder seg også veldig ulikt til kommunene, og intervjuene tyder på at organisasjonene er usikre på hva de kan forvente av kommunen.

Intervjuene med frivillige og kommunalt ansatte i de ti casekommunene indikerer at den gjensidige forvirringen rundt hvilke roller henholdsvis kommunen og de frivillige har i lokal beredskap, skyldes særlig tre forhold. For det første er de frivillige organisasjonenes kompetanse gjerne rettet inn mot redningsarbeidet, mens kommunenes hovedansvar ligger i de andre beredskapsfasene: i planlegging, forebygging, sikring og gjenoppretting. I den fasen der de frivillige har sin kjernekompetanse, er det politiet som er den mest relevante samarbeidspartneren. Det er likevel slik at organisasjonene svært ofte ønsker og har ressurser og kompetanse til å bidra også i de andre fasene. «Vi hindrer, redder og lindrer», sier for eksempel en Røde Kors-medarbeider vi har intervjuet, og viser til at de også kan bistå kommunen i å yte omsorg for eksempel etter ulykker eller naturkatastrofer. Som vi så i kapittel 2, opplever organisasjonene at de har mye å bidra med i kommunens beredskapsarbeid, men at kommunen ikke kjenner til dem eller av andre grunner ikke ønsker å bruke dem. Organisasjonene ønsker å være med i kommunens beredskapsplanlegging nettopp fordi de vil at kommunen skal bli klar over

hvilke ressurser de kan bidra med, og det blir de i om lag halvparten av landets kommuner, skal vi tro statistikken fra DSB, som ble referert i kapittel 2.1.

For det andre skyldes forvirringen at kommunene ikke alltid innfrir de forpliktelsene til inkludering av frivillige som offentlige forskrifter pålegger dem. Blant annet unnlater en del kommuner å samordne beredskapsplanene sine med de frivilliges beredskapsplaner (*forskrift om kommunal beredskapsplikt* § 4), de unnlater å inkludere alle frivillige ressurser i ressursoversikten sin (§ 4 andre ledd punkt c), og de inkluderer ikke de frivillige i kommunale beredskapsøvelser. Ifølge kommuneundersøkelsen til DSB gjelder dette om lag halvparten av kommunene totalt sett, og det gjelder også litt over halvparten av kommunene vi har gjort intervjuer i. Ofte er ikke de kommunalt ansvarlige klar over at det finnes frivillige ressurser de burde ha inkludert.

Forvirringen rundt kommunens rolle ser for det tredje ut til å ligge i at rollen deres er veldig vid. Kommunen er pålagt å planlegge for alle tenkelige beredskapssituasjoner, og de fleste av disse vil aldri skje, eller skjer kanskje bare én gang: terror som rammer ulike mål, flom, skred, pandemi og så videre. Kommunen har dessuten bare delansvar, og ikke totalansvar, for de fleste leddene i en beredskapssituasjon (med unntak av den helt operative redningsbiten). De skal vurdere risiko og forebygge i forkant, og de skal evakuere og ta hånd om innbyggere i etterkant. Kommunene har stort sett ikke all kompetansen eller alle ressursene til å gjøre dette selv og må koordinere med ulike aktører i ulike faser av beredskapsprosessen, for eksempel med eksternt fagpersonell og fylkesmannen i utarbeidelse av ROS-analyse, med alle egne etater og institusjoner og kanskje etater på statlig nivå (som sykehus) i forebygging, med blant annet frivillige, Sivilforsvaret og politiet i evakueringsfasen og med et annet sett aktører igjen i gjenoppbyggingsfasen. Politiet og de frivillige setter inn hovedtyngden av sin innsats i redningsfasen, og der har ikke kommunen en like tydelig rolle. Ansvarsområdet til kommunen er altså veldig bredt, og de skal samordne seg med veldig mange ulike aktører. Når de ikke inviterer de frivillige inn for eksempel i beredskapsplanleggingen, handler det derfor antakelig ikke om vond vilje, men om manglende kapasitet og oversikt over de mange instansene kommunen er nødt til å samhandle med i ulike faser av en beredskapsprosess. Til dette kommer også det at kommunen sjelden får prøvd og øvet på beredskapskapasiteten sin i reelle situasjoner. Beredskap favner alle uønskede hendelser som setter liv og helse i fare, og de fleste av disse hendelsene skjer aldri eller veldig sjelden. Politi og frivillige øver derimot regelmessig, fordi de er involvert i avgrensede redningsaksjoner der kommunens ressurser ikke er nødvendige. Søk- og redningsoppdrag foregår i mange politidistrikter nesten daglig, og bare sjelden får de et slikt omfang at kommunen må kobles inn. Som vi skal se i kapittel 4, er det derimot ofte at de frivillige involveres.

Oppsummert kan det se ut til at kommunens rolle oppleves som uklar fordi de faktisk har en uklar rolle – de har delansvar på alle områder, i alle tenkelige situasjoner (de fleste av dem oppstår aldri), og de er pålagt å koordinere seg med svært mange ulike aktører. Det fremstår som om kommunene har en koordineringsoverbelastning, og det er blant annet dette som gjør at de ikke alltid evner å inkludere alle relevante frivillige aktører. I tillegg skal koordineringen på beredskapsfeltet gjerne ivaretas av en kommunalt ansatt som kanskje har mange andre oppgaver i tillegg.

Beredskap eller søk og redning?

I politiet defineres søk og redning som en underkategori av beredskap. Ved siden av redning har politiet mange andre beredskapsoppgaver, men i alt beredskapsarbeid har politiet ansvar for akuttsikkerheten. Dette kan de ha fordi de er på jobb døgnet rundt, mens mange andre med beredskapsansvar, for eksempel kommunene, har et veldig spredt beredskapsapparat på jobb utenfor kontortid. Søk og redning kan inngå i forskjellige beredskapsscenarioer. For eksempel kan en terrorhendelse også være en redningshendelse. Selv om politiet skiller det ut som en egen aktivitet, er det ikke tette skott mellom SAR og det øvrige beredskapsarbeidet. Ofte vil hendelser, også kriminelle hendelser, ha et element av søk og redning i seg. For eksempel kan en som kjører i beruset tilstand og kolliderer, stikke av inn i skogen. Da blir hendelsen plutselig et SAR-oppdrag. For politiet er det ikke noe problem å skille mellom SAR og andre typer beredskap, og ofte er det ikke noe behov for å skille. For organisasjonenes samarbeid med kommunene skaper imidlertid dette skillet noen ganger forvirring. Organisasjonene har gjerne en redningsgruppe, og i for eksempel Røde Kors og Norsk Folkehjelp er disse skilt ut i egne lag. Andre lag i de samme organisasjonene vil drive med aktiviteter som ligger nærmere kommunens ansvarsområde innen andre former for beredskap: For eksempel vil andre lag enn redningslagene kunne være mer relevante å bruke dersom det plutselig kommer mange flyktninger, slik det gjorde i 2015. I store kommuner kan lagene som driver med det ene eller det andre, være nokså tydelig avgrenset, men i mange mindre kommuner er det stort personoverlapp, eller det er bare ett lag, som driver med både SAR-arbeid og for eksempel omsorgsarbeid. Hvorvidt organisasjonene synes det er viktig å bli inkludert i kommunens beredskapsarbeid, kommer an på hvordan de lokale organisasjonene er strukturert, og på hvilke deler av en organisasjon man snakker med: De organisasjonene som bare driver med SAR, ser på kommunen som en mindre relevant samarbeidspartner enn det organisasjonene som også driver med for eksempel omsorgsarbeid, gjør. I en konkret situasjon vil organisasjonene ofte bli brukt også utover kjernekompetansen sin. En SAR-orientert redningsenhet i Røde Kors vil for eksempel kunne bli brukt til søk dersom noen er blitt borte etter et jordskred, og deretter til evakuering. De organisasjonene som ikke skiller skarpt mellom ulike typer oppdrag – og som i

praksis kan brukes på mange av kommunens ansvarsområder – føler seg ofte oversett av kommunen.

3.2 Organisering

Beredskapen i Norge – og søk og redning som underkategori – er som tidligere nevnt organisert som et samvirke der alle relevante aktører bidrar med tilgjengelige ressurser. Hvordan disse bidragene aktiveres, kanaliseres dit de trengs, og effektivt samordnes med andre aktørers bidrag slik at resultatet blir god beredskap, følger imidlertid ikke direkte av samvirkeprinsippet. I casestudiene til Gjerde og Winsvold (2016, 2017) og i studien som presenteres her, ser vi at samhandlingen og samordningen av beredskapsressurser foregår på ulike måter i ulike lokalsamfunn og dermed påvirker beredskapsevnen i et lokalsamfunn. Det er imidlertid slik at det som fungerer godt i én kommune, ikke trenger å fungere godt i en annen. Hva som er god organisering, er med andre ord kontekstavhengig – noe vil for eksempel fungere godt i små kommuner, men ikke i store; der folk kjenner hverandre, men ikke der de ikke kjenner hverandre; der det er korte avstander, men ikke der det er lange avstander, og så videre. Vi skal derfor også se på hvordan organiseringen av beredskapssamarbeidet er betinget av lokale forhold.

Grovt sett kan vi skille mellom to måter å organisere ressurser på, to typer samarbeidsmekanismer: lov- eller regelbasert, formalisert samarbeid (med tvang som prinsipp) eller tillits- og kjennskapsbasert samarbeid (med frivillighet som prinsipp) (Enjolras og Trøtteberg 2019). Beredskapssamarbeidet i Norge har elementer av begge deler. Politiet kan med hjemmel i lov instruere både frivillige og kommuner i en akutt situasjon, og begge de to andre aktørene anerkjenner denne retten. Der samarbeidet oppleves å fungere best, er likevel der hvor relasjonen mellom politiet og de to andre aktørene er kjennetegnet av tillit og kjennskap – dette viste funnene fra Gjerde og Winsvold (2016, 2017), og dette viser casestudiene gjort i forbindelse med denne rapporten. Samtidig er det, som vi så over, slik at politiets rolle oppleves som mer entydig og klar enn rollene til de to andre aktørene. Det har delvis å gjøre med at politiet reelt og formelt sett har autoritet til å instruere de to andre partene i en beredskapssituasjon. Det at politiet har en anerkjent rett til tvangsmakt, fører til ting: For det første gjør det at politiet blir et fast punkt i et ellers svært komplekst og nettverkspreget samarbeid. For det andre gjør det at henholdsvis de frivillige og kommunen har andre forventninger til politiet enn de har til hverandre. Politiet kan instruere dem, og når politiet inviterer dem til å samarbeide på like fot, er det mer som en slags bonus. Særlig de frivillige er stolte over å bli tatt med på råd, bli lyttet til og være på fornavn med politiet, som de oppfatter som en autoritet og som overordnet. Relasjonen mellom kommunen og de frivillige er derimot ikke tvangsbasert. De frivillige har ingen

forpliktelser til å gjøre som kommunen ber om (med mindre de har inngått skriftlig avtale). Kommunen er på sin side oppfordret til å inkludere de frivillige i beredskapsarbeidet sitt, men møter ingen sanksjoner dersom de skulle la være å gjøre det. Samarbeidet mellom kommunen og de frivillige er altså utelukkende basert på frivillighet, og det krever i større grad at aktørene har tillit til hverandre og er motivert til å samarbeide.

Frivilligheten i samarbeidet gjør det derfor mer krevende å skulle få til et samarbeid. Som vi så over, er de frivillige opptatt av å bli inkludert, sett og satt pris på. I de kommunene der dette skjer, rapporterer de frivillige om at samarbeidet fungerer godt; i de kommunene der det ikke skjer, rapporterer de frivillige om at samarbeidet fungerer dårlig eller er ikke-eksisterende.

Videre ser det ut til at formalisering – for eksempel i form av skriftlige avtaler mellom kommune og frivillige om hvilken innsats de frivillige skal yte, og hva de skal få av ressurser fra kommunen – er både mer nødvendig og mer akseptert som koordineringsmekanisme i store kommuner enn i små. Også i store kommuner får imidlertid samarbeidet et positivt tildriv av kjennskap og tillit.

Sett fra kommunens side byr samarbeidet med frivillige på noen organisatoriske utfordringer. Flere av de kommuneansatte vi har intervjuet, trekker frem at man ikke kan stole på at de frivillige kan stille med ressurser når en krise faktisk oppstår, nettopp fordi de er frivillige. Fordi kommunen har et ansvar for innbyggerne sine, kan de ikke belage seg på assistanse fra en aktør de ikke kan være hundre prosent sikker på vil stille. En kommuneinformant uttrykker det slik: «Jeg tenker at frivilligheten i så måte bør og skal være et supplement, ikke en bærebjelke som vi baserer oss på. Vi kan ikke risikere at vi har basert oss på dem, og så kan de ikke komme.»

Til sammenligning har ikke politiet, som bruker de frivillige langt hyppigere, noen slik innvending. Det kan skyldes flere ting: at de frivillige ikke ønsker å forplikte seg like mye til kommunen som de gjør til politiet, at kommunen har mindre autoritet og dermed mindre selvtillit når det gjelder om de faktisk klarer å oppmarsjere frivillige når det trengs, eller at det å dele erfaringer slik politi og frivillige faktisk gjør, er en forutsetning for å utvikle en forpliktende og tillitsfull relasjon, som er nødvendig for at man skal kunne stole på at hjelpen faktisk kommer. Sagt med andre ord kan den manglende forpliktelsen og mistilliten være gjensidig: Kommunen har ikke tillit til at de frivillige stiller, og de frivillige vil ikke forplikte seg fordi de ikke blir vist tillit. Det kan også skyldes at politiet er vant til uforutsigbarhet og til å bruke de ressursene som er tilgjengelige. Dersom de frivillige kan stille når de trengs, er det fint. Dersom de ikke kan stille, må politiet basere seg på andre ressurser. Politiet er mer vant til å kontinuerlig og raskt omdisponere ressurser. De er mer trent på akutte situasjoner og på krisesituasjoner.

Nærpolitireformen/kommunereformen

To organisatoriske reformer som berører beredskapsevnen, har blitt gjennomført de siste årene: Nærpolitireformen (2016) reduserte antallet politidistrikter, og kommunereformen (2015) reduserte antallet kommuner.

Berørte etater spesielt og innbyggere generelt var ikke enige om hvordan disse reformene skulle gjennomføres i utgangspunktet, og informantene i denne studien er ikke enige om hvilke konsekvenser reformene har fått for beredskap. Når det gjelder nærpolitireformen, er informantene i denne studien forsiktige med å uttale seg. En del politiinformanter gir uttrykk for at reformen vil kunne ha en positiv effekt på beredskapsevnen lokalt, men at det vil ta tid før den nye strukturen har satt seg og kan bli ordentlig effektiv. Flere påpeker at det alltid er utfordrende å endre struktur. Det gis et bilde av hvordan politiet fordi det som følge av reformen har kommet nye aktører både hos dem selv og hos samvirkeaktørene, må tegne nye kart og ansvarslinjer for å bygge et nytt samarbeid. En utfordring er at de nye regionene er store, og at politiet dermed må samordne med flere andre og ikke-sammenfallende regioner. En informant beskriver for eksempel hvordan de etter nærpolitireformen må «gjøre alt flere ganger», fordi de sokner til to fylkesmannsembeter, to forskjellige heimevernsdistrikter, tre forskjellige sivilforsvarsdistrikter og tre forskjellige AMK-er. Dette oppleves som unødvendig ressurskrevende.

I forbindelse med nærpolitireformen ble distriktene i 2017 pålagt å opprette rednings- og beredskapsråd. Dette pålegget fikk blandet mottakelse. Mange mener de har nok med de samarbeidsarenaene som finnes, som redningsledelse og fylkesberedskapsråd. De nye rednings- og beredskapsrådene blir tolket som et plaster på såret for dem som falt ut av beredskapsarbeidet da mange LRS-er ble omstrukturert i forbindelse med politireformen. Få distrikter har opprettet slike råd.

Alt i alt er likevel inntrykket at mange politiinformanter mener nærpolitireformen på sikt vil kunne slå positivt ut for beredskapsevnen. For det første får de bedre kapasitet til å håndtere store hendelser fordi det er flere ressurser å trekke på i et stort distrikt. Det forventes at man får et mer gjennomtenkt system, med felles metodikk og bedre ordninger for å dra til seg den rette kompetansen som trengs i spesifikke oppdrag. Operasjonssentralene blir færre og mer robuste, de får bedre erfaringsgrunnlag blant annet innen ledelse av redningsaksjoner som lokal redningssentral og større fagmiljøer. Sann sett forventer mange at reformen skal gjøre beredskapsevnen mer robust.

På minussiden finner vi, ifølge politiinformantene, at lokalkunnskap er en stor utfordring for operasjonssentralen. Én informant peker på at det vil bety mye hvordan politikontaktene (nyopprettet stilling i forbindelse med nærpolitireformen) ute i kommunene klarer å forstå samarbeidet. Her er det stor variasjon mellom kommunene, skal vi tro flere av informantene. Politikontaktene vurderes som veldig viktige, men de må kunne litt om alt og har en krevende oppgave. Enkelte politikontakter har, ifølge

politiinformantene, ingen kompetanse fra beredskapsarbeid. Med et stadig større politidistrikt opplever politiet noen steder at de ikke har samme kontakt med kommunene som de hadde før, og ikke lenger fanger opp hvordan ting er.

Kommunereformen vurderes mye på samme måte som nærpolitireformen: Kommunen og politiet ser delvis på kommunereformen som en fordel i beredskapsarbeidet fordi større kommuner vil kunne utvikle mer kompetanse og ikke være så sårbare. Samtidig er både politiet og kommunene engstelige for at lokalkunnskapen kan gå tapt i større enheter. Også politiet mister lokalkunnskap i de nye, store enhetene. Dette gjør at de lokalkjente frivillige organisasjonene blir viktigere, for det blir i større grad de som forvalter lokalkunnskapen.

I noen av organisasjonene er de redde for at kommunesammenslåing skal gjøre organisasjonene mindre interessante for folk, fordi de blir mindre nære. Folk vil engasjere seg for hjemstedet sitt, men kanskje ikke for en ny, stor kommune som de ikke har noe personlig forhold til, sier en informant. De er redde for at dette kan gå ut over rekrutteringen. Så, selv om foreningene ikke samarbeider så mye med kommunen, kan kommunen som grunnlag for felles identitet bety noe for organisasjonene.

Læring

En side ved organisering er hvorvidt den gir rom for læring – og påfølgende endring. En forutsetning for godt samarbeid er evne og anledning til å evaluere hva som fungerer og ikke fungerer, og vilje til å endre det som ikke fungerer. Den mest læringsvillige etaten er tilsynelatende politiet. De er åpne for innspill fra de frivillige organisasjonene, de gjør endringer hvis de opplever at planverket ikke er samstemt med for eksempel kommunenes, og de har etablert mange læringsarenaer internt. Beredskap diskuteres på samlinger for stabssjefer flere ganger i året, på møter og øvelser i regi av Politihøgskolen og på nettverkssamlinger for FOT-ledere og operasjonsledere. På disse samlingene foregår det erfaringsutveksling av stor verdi, mener informantene. I tillegg rapporterer politiinformantene at det er lett for dem å ringe hverandre og spørre hvordan de har løst situasjoner andre steder. De har også en egen webportal der erfaringsrapporter legges ut og deles, PBS-web, der alle politidistrikter legger inn evalueringsrapporter etter øvelser og faktiske hendelser. I flere distrikter rapporterer de at de bruker PBS-weben, blant annet til å kopiere hverandres planverk.

3.3 Ressurser og kompetanse i kommunene

En tredje faktor som betyr en del for samarbeidsevnen innenfor beredskap, er ressursene som finnes hos de tre aktørene. Ressurser kan fungere både som

drivere for og som barrierer mot samarbeid. Lite ressurser kan ha en positiv effekt på samarbeid fordi det tvinger aktørene til å søke samarbeid, men kan også virke negativt fordi det er kostnader knyttet til koordinering.

Ressurser kan være i form av tid eller mannskaper, og det kan være i form av kompetanse. Den store fortellingen om den norske samvirkemodellen, som finnes hos alle aktørene, er at man i norske lokalsamfunn får til god beredskap fordi man slår sammen ressursene sine. Alene har verken politi, kommune eller frivillige tilstrekkelig med mannskaper eller kunnskap; de dekker ikke alene alle nødvendige funksjoner. Når de slår sammen ressursene sine, derimot, blir god beredskap resultatet. Denne grunnideen om hvordan det er nødvendig å spleise ressurser, deles av alle i feltet. Mange informanter, både i små og i store kommuner, bruker ordet «familie» om samarbeidspartnerne innenfor beredskap. Beredskapsfamilien er gjensidig avhengig av hverandre for å klare å ha tilstrekkelig beredskap, og alle aktørene, men særlig politiet, understreker at de bruker ressurser på å pleie relasjonene til de andre «familiemedlemmene», blant annet med øvingsplanlegging og gjennomføring av felles øvelser.

Samtidig er det sånn at samarbeid i seg selv krever ressurser. For eksempel må politiet ha mannskaper og tid for å kunne klare å øve med de frivillige eller gjennomføre nødvendige evalueringer sammen med kommune og frivillige i etterkant av en hendelse. Det krever også ressurser å kalle ut frivillige, fordi de skal kompenseres for eksempel for utstyret de bruker. Når et søk opprettes, opprettes det også et SAR-nummer. Dersom et søk avbrytes etter at frivillige er kalt ut, har ikke politiet noe SAR-nummer å sette oppdraget på. Dette holder i noen tilfeller politiet litt tilbake og gjør dem litt mer restriktive med å kalle ut. På samme måte trenger kommunen ressurser for å kunne samarbeide med de frivillige. I noen kommuner gir de beredskapsansvarlige inntrykk av at å samarbeide med frivillige koster mer enn det smaker: Inngangsbilletten er høy, fordi det krever en del å lære hverandre å kjenne og å finne ut av hva den andre kan bidra med, og for å rigge til et samarbeid. I kommuner der de for eksempel bare har én beredskapsansvarlig i delt stilling, hender det dermed at samarbeid med frivillige bortprioriteres til fordel for andre typer samarbeid som kanskje umiddelbart fremstår som lettere, eller som de ansatte har mer erfaring med. I valget mellom å samarbeide med nabokommunen eller med frivillige om utvikling av planverk kan det hende at den kommunalt beredskapsansvarlige velger å ta en telefon til kollegaen i nabokommunen, fordi det er enklere.

For mye ressurser kan imidlertid også være en hindring fordi det ikke tvinger aktørene til å samarbeide. Inntrykket gitt gjennom intervjuene er for eksempel at på små steder er både politiet og kommunen avhengig av innsatsen til de frivillige, fordi de ikke har nok mannskaper selv. Særlig politiet opplever også at de ikke selv har den lokalkunnskapen som er nødvendig for eksempel i et søk eller i en evakuering, og de trenger de frivilliges kompetanse og innsats. I større kommuner trenger politiet og kommunen gjerne de frivillige i litt mindre grad:

De har selv en del ressurser og kan håndtere mange hendelser uten hjelp. Da føler de frivillige typisk at de ikke blir sett eller satt pris på.

Videre betyr ressurser i form av kompetanse mye for samarbeidet. Politiet, for eksempel, er selektive med hensyn til hvilke organisasjoner de samarbeider med: De velger organisasjoner med rett kompetanse – for eksempel Redningshundene i et skredsøk – og de velger organisasjoner med mye erfaring. På samme måte synes politiet det er lettere å samarbeide med kommuner som har ansatte med beredskapsfaglig bakgrunn eller erfaring. Det gjør at de kommunene som mangler slik kompetanse, i noen tilfeller også går glipp av et sårt tiltrengt samarbeid med politiet eller frivillige, som kunne ha tilført denne kompetansen. De som trenger styrket kompetanse mest, går glipp av den fordi de ikke har noe godt mottaksapparat for kompetansen som tilbys.

Et av spørsmålene denne undersøkelsen ønsket å belyse, var hvorvidt det var et misforhold mellom antallet hendelser i bestemte områder og tilgjengelig kapasitet. Dataene som er samlet inn, egner seg ikke for å svare systematisk på dette, men diskusjonen over antyder at det noen steder er reell ressursmangel, og at ressursene er tilgjengelige mange steder, men for at de skal kunne utløses, kreves det at de ulike aktørene finner sammen og klarer å samarbeide effektivt når det er nødvendig.

Bruk av frivillige i det operative redningsarbeidet

Vi skal nå undersøke *bruken av frivillige organisasjoner i operative redningsoppdrag* ved hjelp av registerdata fra Hovedredningssentralen (HRS) fra perioden 2010 til 2016. HRS-dataene gir oversikt over alle landbaserte redningsaksjoner og hvilke redningsaktører som var involvert. HRS-dataene er tidligere brukt av Gjerde og Winsvold (2016, 2017) for å dokumentere involveringen av frivillige organisasjoner i søk- og redningsaksjoner. Gjerde og Winsvold (2016, 2017) viser at frivillige organisasjoner ytte en betydelig og økende innsats i det operative søk- og redningsarbeidet i Norge i perioden 2010–2016. Fra å ha deltatt i om lag 18 prosent av de totalt 3 024 redningsaksjonene i 2010, deltok frivillige organisasjoner i om lag 26 prosent av de totalt 3 698 redningsaksjonene i 2016. Det er stor variasjon i hvor ofte ulike frivillige organisasjoner blir kalt ut i til søke- og redningstjenester. Norges Røde Kors ble kalt ut til om lag 20 prosent av alle hendelser i 2010–2016, Norges Redningshunder ble kalt ut til om lag 8 prosent av hendelsene, Norsk Folkehjelp Sanitet ble kalt ut til om lag 3 prosent av hendelsene, Norske alpine redningsgrupper ble kalt ut til om lag 1 prosent av hendelsene. NAKs flytjeneste, Rovernes Beredskapsstyrke og Norsk Radio Relæ Liga ble alle brukt ved mindre enn 1 prosent av hendelsene. De ulike frivillige organisasjonene blir kalt ut til ulike typer redningsoppdrag i ulike geografiske områder. Norske alpine redningsgrupper kalles hyppigst ut til assistanse til personer og alpinulykker i fjellområder, Redningshundene og NAKs flytjeneste kalles oftest ut til søk etter savnede personer. Videre viser tallene at bruk av frivillige organisasjoner varierer med den totale forekomsten av hendelser. Frivillige blir oftest kalt ut i mars og april når det totale antallet aksjoner er høyest.

Vi skal videreutvikle Gjerde og Winsvolds analyser ved å undersøke om bruken av frivillige organisasjoner i operative redningsoppdrag er betinget av fylke, ulike typer redningsaksjoner og søksobjekt. I perioden 2010–2016 ble det registret 23 506 redningsaksjoner til lands, hvilket utgjør noe over 3 000

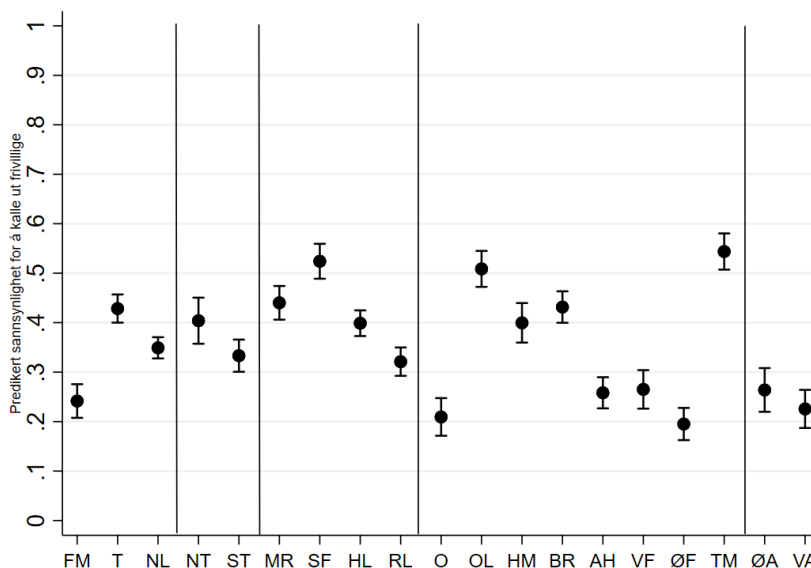
aksjoner per år. Ifølge Gjerde og Winsvold (2017) er kvaliteten på dataene fra HRS god i den forstand at alle redningsaksjoner og all bruk av frivillige i redningsaksjoner faktisk blir registrert. Dataene inneholder i tillegg informasjon om tid og sted for hendelsen, hendelsestype og hvilke frivillige organisasjoner som eventuelt ble utkalt i forbindelse med søket. Samtidig er det slik at registreringen av hendelser antakelig ikke er helt lik i de ulike politidistriktene. I våre analyser bruker vi data om hendelsestype, søksobjekt, fylke, politidistrikt og bruk av frivillige organisasjoner. Til forskjell fra analysene som ble gjort i Gjerde og Winsvold (2017), har vi utelatt redningsaksjonskategorien «luftambulanse» fra dataene. Redningsaksjoner som er kategorisert som luftambulanse, utgjør en stor del av datamaterialet (7 775 redningsaksjoner). Frivillige organisasjoner er imidlertid ikke særlig relevante i denne typen hendelser og deltar i under én prosent av disse redningsaksjonene.

Bruk av frivillige i ulike fylker

Landsgjennomsnittet for å kalle ut frivillige i hele perioden er 37 prosent. Denne prosenten er vesentlig høyere enn hva som er rapportert i Gjerde og Winsvold (2017), men dette skyldes altså at vi har utelatt ambulansetransport fra datamaterialet. Vi skal først undersøke i hvilken grad bruken av frivillige varierer mellom ulike fylker. Intervjudata viser at geografi, klima og værforhold har mye å si for forekomsten av redningsoppdrag, hvilken type redningsoppdrag som utføres, og hvor mye de ulike aktørene samarbeider. Dette er egenskaper som i noen grad vil kunne fanges opp av hvilket fylke søkene foregår i.

I figur 8 viser vi predikerte sannsynligheter for bruk av frivillige organisasjoner i søk- og redningsoppdrag. Resultatene i grafen er sortert etter hvilken landsdel fylkene ligger i. Fra venstre til høyre vises fylkene i Nord-Norge (Finnmark, Troms og Nordland), Midt-Norge (Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag), Vest-Norge (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland), Øst-Norge (Oslo, Oppland, Hedmark, Buskerud, Akershus, Vestfold, Østfold, Telemark) og Sør-Norge (Øst-Agder og Vest-Agder).

Figur 8. Predikert sannsynlighet for at frivillige blir kalt ut på redningsoppdrag i ulike fylker



FM = Finnmark, T = Troms, NL = Nordland, NT = Nord-Trøndelag, ST = Sør-Trøndelag, MR = Møre og Romsdal, SF = Sogn og Fjordane, HL = Hordaland, RL = Rogaland, O = Oslo, OL = Oppland, HM = Hedmark, BR = Buskerud, AH = Akershus, VF = VF, TM = Telemark, ØA = Øst-Agder, VA = Vest-Agder. Resultatene i figuren er estimert med en logistisk regresjonsanalyse. Hendelser som er kategorisert som ambulansetransport, og hendelser som ikke har et identifisert fylke, er utelatt. N = 14 748.

Resultatene i figur 8 viser at landsgjennomsnittet på 37 prosent maskerer betydelig variasjon i bruken av frivillige organisasjoner i redningsaksjoner mellom ulike fylker i Norge. Sannsynligheten for å kalle ut frivillige varierer fra 55 prosent i Telemark til 19 prosent i Østfold. Fylkene Sogn og Fjordane, Telemark, Troms, Møre og Romsdal, Buskerud og Oppland ligger til dels betydelig over landsgjennomsnittet, mens fylkene Finnmark, Oslo, Akershus, Vestfold, Østfold, Øst-Agder og Vest-Agder ligger til dels betydelig under.

Forskjellene mellom fylker i samme landsdel er til dels store og signifikante. Vi ser markante og signifikante forskjeller mellom de tre fylkene i Nord-Norge. Den predikerte sannsynligheten for å kalle ut frivillige er 43 prosent i Troms, 35 prosent i Nordland og 24 prosent i Finnmark. I Midt-Norge er det høyere sannsynlighet for å kalle ut frivillige i Nord-Trøndelag enn Sør-Trøndelag, men forskjellene er ikke statistisk signifikante. Den predikerte sannsynligheten for å kalle ut frivillige er 40 prosent i Nord-Trøndelag og 33 prosent i Sør-Trøndelag. I Vest-Norge er det markante og signifikante forskjeller i bruken av frivillige imellom de fire fylkene. Den predikerte sannsynligheten for å kalle ut frivillige er 53 prosent i Sogn og Fjordane,

44 prosent i Møre og Romsdal, 40 prosent i Hordaland og 32 prosent i Rogaland. I Øst-Norge er det markante og signifikante forskjeller i bruken av frivillige imellom de åtte fylkene. Den predikerte sannsynligheten for å kalle ut frivillige er 55 prosent i Telemark, 51 prosent i Oppland, 43 prosent i Buskerud, 40 prosent i Hedmark, 27 prosent i Vestfold, 25 prosent i Akershus, 21 prosent i Oslo og 19 prosent i Østfold. I Sør-Norge ligger begge fylkene vesentlig under landsgjennomsnittet. Den predikerte sannsynligheten for å kalle ut frivillige er 27 prosent i Øst-Agder og 22 prosent i Vest-Agder.

Bruk av frivillige i ulike typer redningsaksjoner

Videre skal vi undersøke i hvilken grad bruken av frivillige organisasjoner er betinget av kjennetegn ved redningsaksjonen. Er det for eksempel større sannsynlighet for at frivillige blir brukt i søk etter savnede personer enn i skred- og rasulykker? For å undersøke hvordan bruken av frivillige organisasjoner er påvirket av kjennetegn ved redningsaksjonen, bruker vi variabler fra HRS-dataene som måler redningsaksjonstype og redningsaksjonsobjekt. Data om redningsaksjonsobjekt tar oss nærmere kjernen av redningsaksjonen og gir oss mulighet til å teste informasjon som har kommet frem i intervjuene, for eksempel om det er større sannsynlighet for at frivillige organisasjoner blir kalt ut i redningsaksjoner som er rettet mot personer som driver med fritidsaktiviteter, enn personer som er psykisk syke eller suicidale.

Hendelsestype er kategorisert av HRS i 16 gjensidig utelukkende kategorier: «alpinulykke – fjell – bre – grotte», «andre», «assistanse person», «bombe- eller terrortrussel», «drukning – kantring», «industriulykke», «luftambulans», «naturkatastrofe – flom – storm – orkan», «nødpeilesender – PLB», «nødsignaler – pyro – lys – andre», «savnet person», «skogbrann», «skred – ras», «transportulykke – jernbane», «transportulykke – vei» og «undefinert – LAND». Kategoriene er gjensidig utelukkende på den måten at en hendelse bare kategoriseres som én av typene, men kategoriene er likevel ikke nødvendigvis tydelig avgrenset mot hverandre. I noen tilfeller kan det for eksempel være uklart om en redningsaksjon skal klassifiseres som alpinulykke eller savnet person. Samtaler med innsatsledere i politi og ved HRS indikerer at det kan være litt ulik kategoriseringspraksis både mellom og innad i LRS-er.

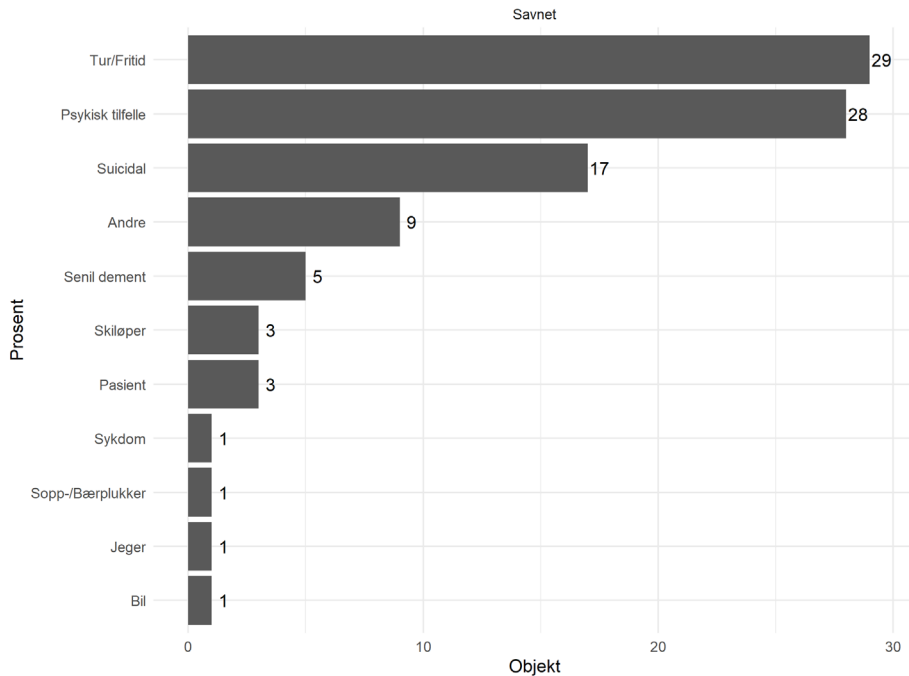
Vi fokuserer på de fire hendelsestypene hvor frivillige oftest blir kalt ut. Disse hendelsestypene er kategorisert av HRS som «savnet person», «assistanse person», «alpinulykke – fjell – bre – grotte» og «skred og ras». «Assistanse person» beskriver hendelser hvor man vet hvor den som skal reddes, befinner seg, men vedkommende ikke klarer å komme seg i sikkerhet på egen hånd. Dette kan for eksempel gjelde noen som ringer med egen mobil og forteller at de sitter fast på et angitt sted i fjellet. Vi har laget en tilleggskategori («andre») for hendelser hvor frivillige sjelden blir kalt ut. Vår «andre»-kategori inkluderer et bredt spekter av forskjellige hendelser. Disse er kategorisert av HRS som «andre», «bombe eller terrortrussel», «drukning – kantring», «industriulykke»,

«naturkatastrofe – flom – storm – orkan», «nødpeilesender – PLB», «nødsignaler – pyro – lys – andre», «skogbrann», «transportulykke – jernbane», «transportulykke – vei» og «udefinert – land».

Den vanligste typen redningsaksjon i datamaterialet er søk etter savnede personer. Det er registrert 8 548 slike redningsaksjoner, som utgjør 58 prosent av den totale mengden redningsaksjoner. Av redningsaksjoner som omfatter assistanse til personer, er det registrert 3 990, som utgjør 27 prosent av den totale mengden redningsaksjoner. Av andre typer redningsaksjoner er det registrert 1 554, som utgjør 11 prosent av den totale mengden. I kategorien «skred og ras» er det registrert 398 redningsaksjoner, som utgjør 3 prosent av den totale mengden. I kategorien «alpinulykke» er det registrert 258 redningsaksjoner, som utgjør 2 prosent av den totale mengden.

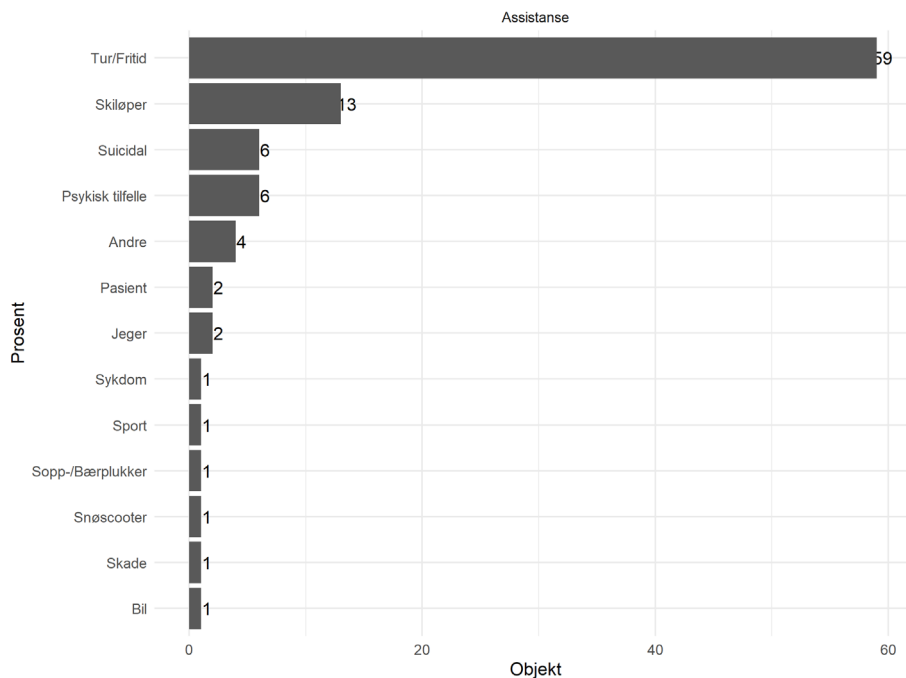
I tillegg til de de ulike typene redningsaksjoner inneholder dataene fra HRS data om objektene og årsakene for redningsaksjonen. Denne informasjonen kan gi oss bedre innsikt i hva som er innholdet i de ulike typene redningsaksjoner, som igjen kan gi oss et bedre grunnlag for å forstå hvorfor frivillige ressurser er mer utnyttet i noen typer redningsaksjoner. Fordi objektet også forteller mye om årsaken og er bedre dokumentert, setter vi denne variabelen i fokus. I det følgende presenterer vi prosentandelen objekter innenfor de fem ulike redningsaksjonskategoriene. Vi presenterer objekter innenfor redningsaksjonstyper i følgende rekkefølge: savnet person, assistanse person, alpinulykke, skred- og rasulykke og andre.

Figur 9. Prosentandel objektkategorier innenfor redningsaksjoner som omfatter søk etter savnede personer. Objektkategorier under 1 prosent er utelatt



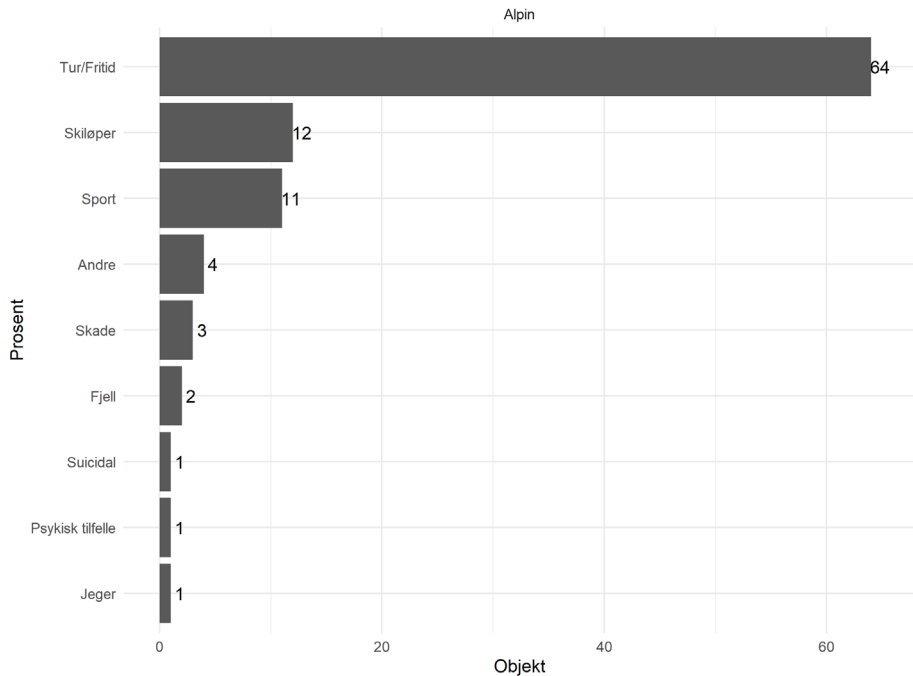
Resultatene i figur 9 viser at kategorien «savnede personer» hovedsakelig er søk etter personer som har gått seg bort i forbindelse med tur/fritid, og psykisk syke og suicidale personer som har forsvunnet. I tillegg består kategorien av følgende objekter: andre, senil dement, skiløper, pasient, sykdom, sopp-/bærplukker, jeger og bil. «Savnede personer» består altså hovedsakelig av redningsaksjoner hvor psykisk syke eller suicidale mennesker har forsvunnet, eller hvor turgåere (og andre personer som driver fritidsaktiviteter) har gått seg bort.

Figur 10. Prosentandel objektkategorier innenfor redningsaksjoner som omfatter assistanse personer. Objektkategorier under 1 prosent er utelatt.



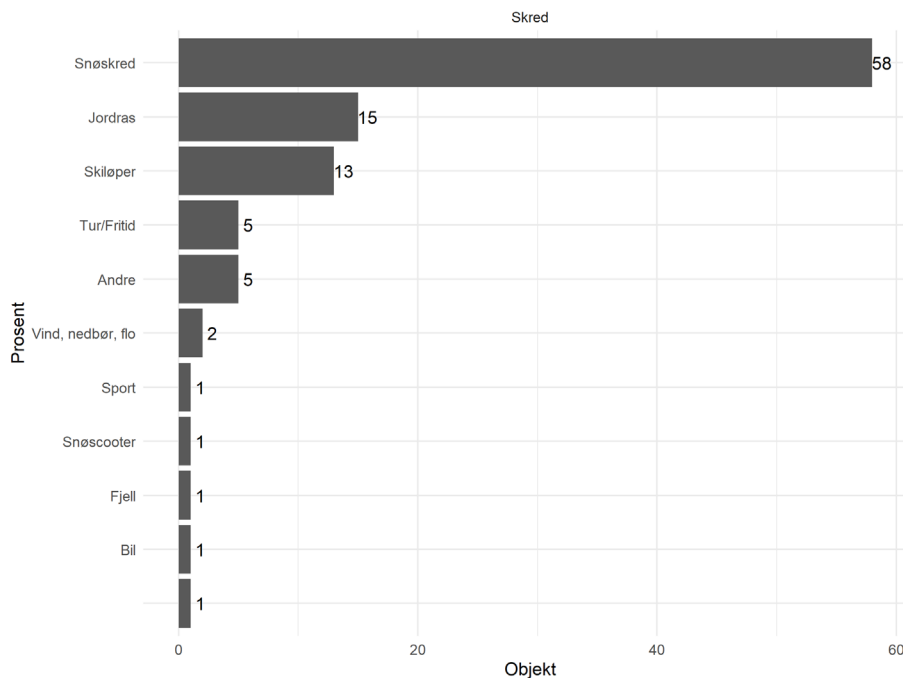
Resultatene i figur 10 viser at kategorien «assistanse person» i all hovedsak er dominert av redningsaksjoner hvor en yter assistanse til personer i forbindelse med tur/fritid. Skiløper er det nest hyppigste objektet, deretter følger suicidal og psykisk tilfelle. I tillegg består kategorien av følgende objekter: andre, senil dement, skiløper, pasient, sykdom, sopp-/bærplukker, jeger og bil. Mange av de samme kategoriene går igjen i redningsaksjonskategoriene «savnet person» og «assistanse person».

Figur 11. Prosentandel objektkategorier innenfor redningsaksjoner som omfatter alpinulykker. Objektkategorier under 1 prosent er utelatt



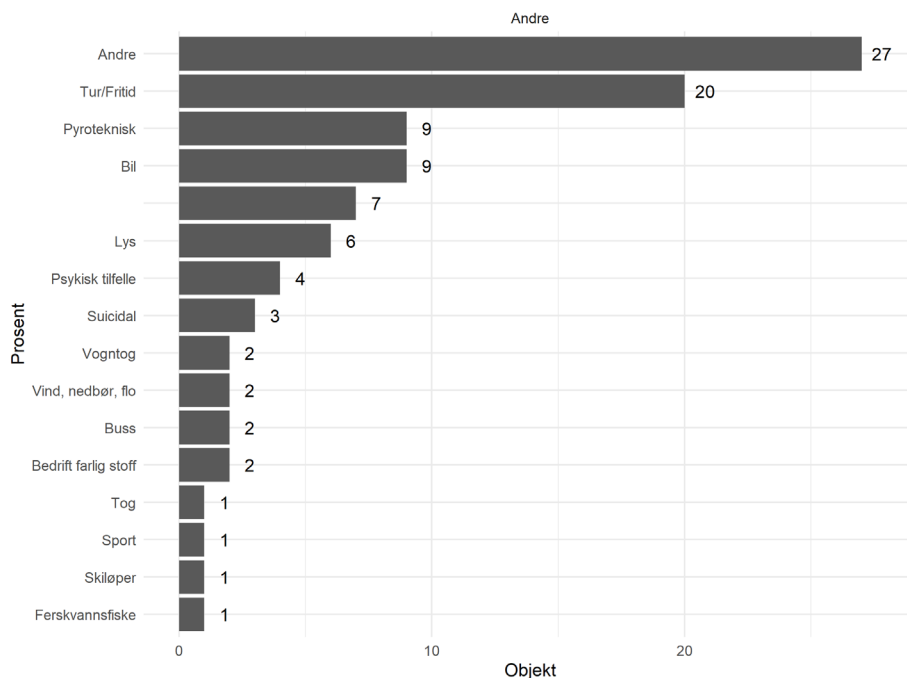
Resultatene i figur 11 viser at kategorien «alpin» i all hovedsak består av redningsaksjoner i forbindelse med tur- og fritidsaktiviteter. Skiløper er det nest hyppigste objektet, deretter følger sport og andre. I tillegg består kategorien av følgende objekter: skade, fjell, suicidal, psykisk tilfelle og jeger. I likhet med kategoriene «savnet person» og «assistanse person» er altså objektet tur/fritid eller lignende dominerende i kategorien «alpin». Vi antar at det som skiller «alpin» fra de to nevnte kategoriene, er at alpine redningsaksjoner handler om skiaktiviteter eller andre lignende fjellaktiviteter.

Figur 12. Prosentandel objektkategorier innenfor redningsaksjoner som omfatter skred- og rasulykker. Objektkategorier under 1 prosent er utelatt



Resultatene i figur 12 viser at det dominerende objektet innenfor redningsaksjoner som er kategorisert som «skred og ras», er snøskred. Deretter følger jordras og skiløper. I tillegg består kategorien av følgende objekter: tur/fritid, andre, vind, nedbør, flo, sport, snøscooter, fjell, bil og ikke-registrert. Redningsaksjoner i kategorien «skred og ras» handler i all hovedsak om ulykker som er forårsaket av skred i en eller annen form.

Figur 13. Prosentandel objektkategorier innenfor redningsaksjoner som omfatter kategorien andre. Objektkategorier under 1 prosent er utelatt



Resultatene i figur 13 viser at den dominerende kategorien innenfor redningsaksjoner som er kategorisert som «andre», er andre. Deretter følger tur/fritid, pyroteknisk og bil. Videre består kategorien av følgende objekter i synkende prosentandel: lys, psykisk tilfelle, suicidal, vogntog, vind, nedbør, flo, buss, bedrift farlig stoff, tog, sport, skiløper og ferskvannsfiske. Kategorien «andre» består altså av redningsaksjoner i forbindelse med andre typer ulykker enn de tidligere kategoriene, i tillegg til flere av de samme objektene som i de tidligere kategoriene.

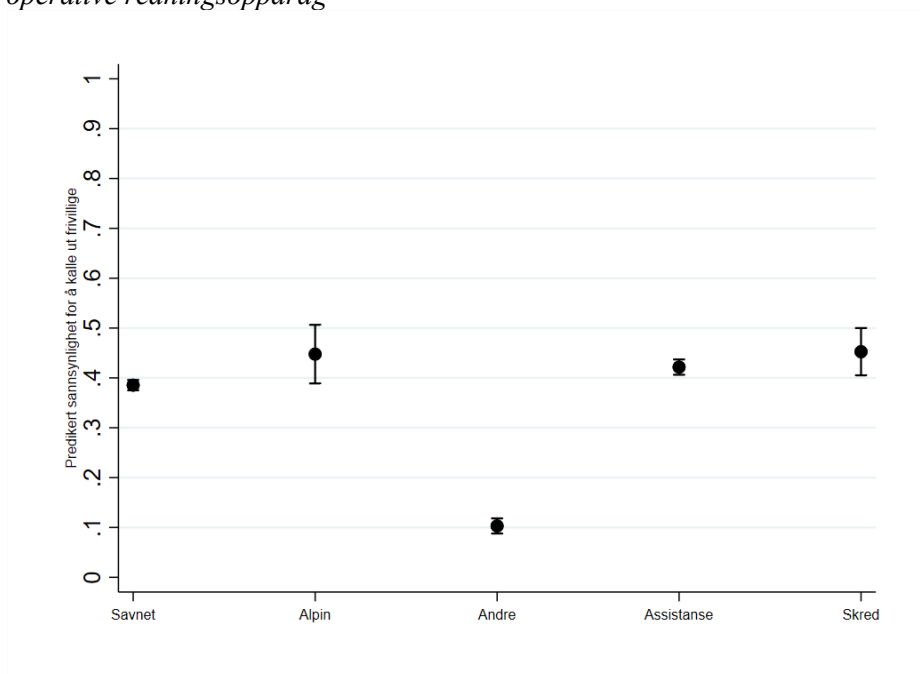
Basert på gjennomgangen av de ulike objektene i de fem hovedkategoriene av redningsaksjoner får vi bekreftet inntrykket av at de ulike redningskategoriene til dels er overlappende, og at registreringspraksisen kan være ulik. Det kan derfor være formålstjenlig å også analysere om bruken av frivillige er betinget av objektet for redningsaksjonen. Det er gode grunner til å anta at bruken av frivillige ressurser i større grad varierer med objektet enn med hendelsestypen. Innenfor redningsaksjonskategorien «savnet person» kan det for eksempel være at frivillige ressurser ikke blir brukt like hyppig i redningsaksjoner hvor objektene er psykisk syke eller suicidal, på grunn av de belastningene slike redningsaksjoner medfører.

Vi har delt inn objekter i ni gjensidig utelukkende kategorier basert på tema. Kategorien «fritid» består av objektene «tur/fritid», «skiløper», «sport», «fjell», «sopp-/bærplukker», «jeger» og «ferskvannsfiske». Kategorien «psykisk» består av «psykisk tilfelle». Kategorien «suicidal» består av «suicidal». Kategorien «snøskred» består av «snøskred». Kategorien «natur» består av «vind, nedbør, flo», «jordras». Kategorien «sykdom» består av «sykdom», «pasient», «skade», «senil-dement». Kategorien «transport» består av «bil», «snøscooter», «vogntog», «tog», «buss» og «ATV». Kategorien «andre» består av «andre», «pyroteknisk», «lys», «overflytting», «fødsel», «bedrift konvensjonell» og «bedrift farlig stoff». Kategorien «ikke registrert» består av ikke registrerte hendelser.

For å undersøke hvilke typer redningsaksjoner og for hvilken type objekter frivillige ressurser er mest tilbøyelige til å bli kalt ut til, kjører vi regresjonsanalyser hvor vi også kontrollerer for variasjon mellom politidistrikter. Dette kontrollerer vi fordi det er de lokale redningssentralene som beslutter om frivillige skal kalles ut eller ikke. I hvilken grad frivillige blir kalt ut, kan derfor være påvirket av hvilket politidistrikt redningsaksjonen skjer i. Vi kjører først en modell hvor vi undersøker sammenhengen mellom bruken av frivillige som avhengig variabel og ulike typer redningsaksjoner som uavhengig variabel. Deretter kjører vi en modell med bruken av frivillige som avhengig variabel og objekt som uavhengig variabel.

I figur 14 viser vi predikerte sannsynligheter for at frivillige blir kalt ut på ulike typer redningsoppdrag. Fra venstre til høyre vises predikert sannsynlighet for at frivillige blir kalt ut på oppdrag som omfatter savnede personer, alpinulykker inkludert fjell-, bre- og grotteulykker, andre hendelser, assistanse person og skred eller ras. Resultatene i figuren er basert på en regresjonsanalyse hvor vi har kontrollert for variasjon mellom politidistrikter.

Figur 14. Predikert sannsynlighet for at frivillige blir kalt ut på ulike typer operative redningsoppdrag



Resultatene i figuren er basert på en regresjonsanalyse hvor vi har kontrollert for variasjon mellom politidistrikter. Hendelser som er kategorisert som ambulansetransport, og hendelser som ikke har et identifisert fylke, er utelatt. Sju observasjoner hvor politidistrikt ikke er registrert, er utelatt. N = 14 741.

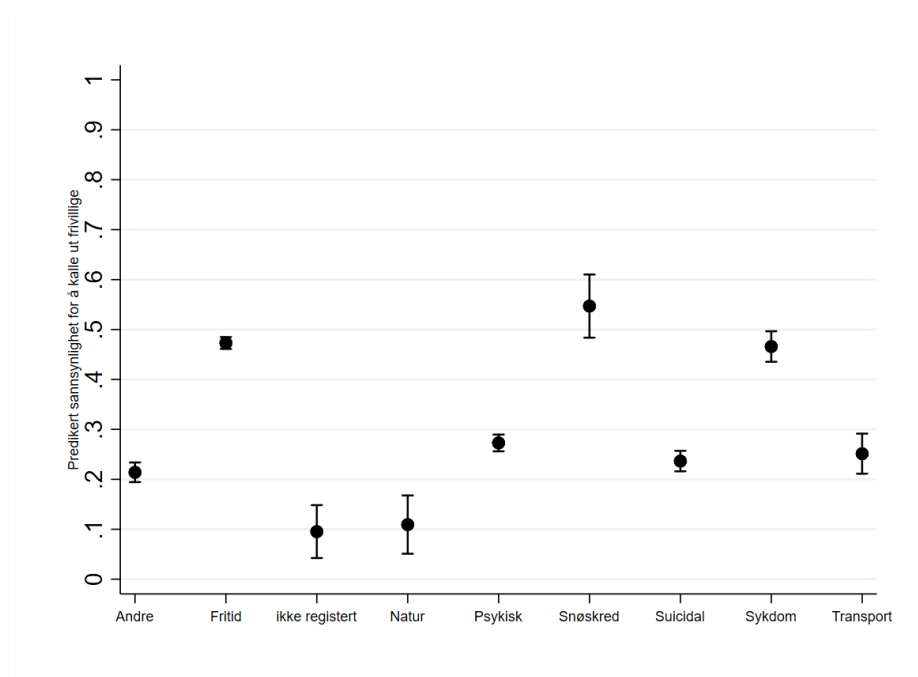
Generelt viser resultatene i figur 14 små forskjeller i sannsynligheten for at frivillige blir kalt ut til redningsaksjoner som omfatter alpinulykker, skred- og rasulykker, og til personassistanse. Sannsynligheten for at frivillige blir kalt ut ved hendelser som omfatter en savnet person, er noe lavere fra og signifikant forskjellig fra sannsynligheten for at de blir kalt ut til assistanse og skred- og rasulykker. Frivillige organisasjoner har langt mindre sannsynlighet for å bli kalt ut ved andre typer hendelser enn de fire øvrige kategoriene.

Den predikerte sannsynligheten for at frivillige blir kalt ut, er 3 prosent i redningsoppdrag som omfatter savnede personer, 44 prosent i redningsoppdrag som omfatter alpinulykker og fjell-, bre- og grotteulykker, 10 prosent i redningsoppdrag som omfatter andre typer hendelser, 42 prosent i hendelser som omfatter assistanse til personer, og 45 prosent i hendelser som omfatter ras og skred. Generelt viser altså resultatene små forskjeller i bruken av frivillige ved ulike typer redningsaksjoner. Vi skal nå undersøke hvordan bruken av frivillige varierer med objektet for redningsaksjonen.

I figur 15 viser vi predikerte sannsynligheter for at frivillige blir kalt ut på redningsoppdrag med ulike typer objekter. Fra venstre til høyre vises predikert sannsynlighet for at frivillige blir kalt ut på redningsoppdrag som omfatter

kategoriene andre, fritid, ikke registrert, natur, psykisk, snøskred, suicidal, sykdom og transport.

Figur 15. Predikert sannsynlighet for at frivillige blir kalt ut på ulike typer operative redningsoppdrag med forskjellige objekter



Resultatene i figuren er basert på en regresjonsanalyse hvor vi har kontrollert for variasjon mellom politidistrikter. Hendelser som er kategorisert som ambulansetransport, og hendelser som ikke har et identifisert fylke, er utelatt. Sju observasjoner hvor politidistrikt ikke er registrert, er utelatt. N = 14 741.

Generelt viser resultatene i figur 15 betydelige og signifikante forskjeller i bruken av frivillige i redningsaksjoner med ulike typer objekter. Den predikerte sannsynligheten for at frivillige blir kalt ut, er 55 prosent i hendelser som omfatter snøskred, 47 prosent i redningsoppdrag som omfatter fritid, 47 prosent i redningsoppdrag som omfatter sykdom, 27 prosent i hendelser som omfatter psykisk syke, 24 prosent i hendelser som omfatter sucidale, 21 prosent i kategorien andre, 11 prosent i kategorien natur og 9 prosent i kategorien ikke registrert.

Det er intuitivt at frivillige blir brukt ofte i hendelser som omfatter snøskred, fordi dette er redningsaksjoner som krever store ressurser i form av mannskap. Flere frivillige organisasjoner har også betydelig kompetanse på redningsarbeid i forbindelse med snøskredulykker. Vi observerer relativt store og signifikante forskjeller mellom bruken av frivillige i kategorien fritid og psykisk og suicidal, som dominerer redningsaksjoner i kategorien «savnet person» og «assistanse

person». Dette kan være en indikasjon på at frivillige i mindre grad blir kalt ut på denne typen oppdrag, kanskje fordi det vurderes som belastende for folk uten rett fagbakgrunn, eller at det kreves spesiell kompetanse for å håndtere for eksempel psykisk syke personer dersom man finner dem. Sannsynligheten for at frivillige blir kalt ut i forbindelse med sykdom, er på omtrent samme nivå som for fritid. Dette funnet er noe overraskende, siden man ville anta at ambulansepersonell i hovedsak ville ta seg av denne type redningsaksjoner. Funnene gir også indikasjoner på at frivillige er mer tilbøyelige til å bli kalt ut på redningsoppdrag som man kan anta varierer med geografi. Redningsaksjoner som omfatter snøskred og fritidsaktiviteter, vil naturligvis forekomme hyppigere i noen deler av landet enn andre. Fremtidige analyser vil kunne avdekke nærmere hvordan bruken av frivillige er betinget av geografi. HRS-dataene inneholder informasjon om den nøyaktige geografiske plasseringen for redningsaksjoner. Disse dataene kan brukes til å identifisere plasser hvor hendelser forekommer hyppig, og hvor frivillige ofte er brukt.

Kort konkluderende oppsummering

Denne rapporten har forsøkt å svare på to spørsmål: Hvordan fungerer samarbeidet mellom frivillige, politi og kommune i lokal beredskap, og hvordan blir de frivillige brukt i søk- og redningsaksjoner? Samlet gir svaret på disse to spørsmålene mulighet for å si noe om betingelsene for samarbeid i planleggingen av og i den operative fasen av beredskaps- og redningsarbeid. Kunnskap om betingelsene for godt samarbeid kan brukes til å forbedre beredskapsarbeidet og derved den lokale beredskapskapasiteten.

Samarbeid: Våre undersøkelser dokumenterer at samarbeidet mellom politiet på den ene siden og henholdsvis frivillige og kommunen på den andre i all hovedsak fungerer godt. Samarbeidet mellom frivillige og kommunene beskrives som mer variabelt: I en del kommuner opplever de frivillige at de sitter på ressurser som kommunene ikke er klar over eller ikke er interessert i å benytte seg av. Kommunene opplever på sin side at det kan være vanskelig å inkludere frivillige organisasjonsressurser i den kommunale beredskapsplanleggingen, fordi de frivillige ikke på samme måte som en offentlig etat vil kunne forplikte seg i tilfelle noe skjer. Et annet hinder for samarbeidet er at de frivillige ønsker kontakt etter kontortid, når de kommuneansatte har gått hjem fra jobb. Det er viktig å merke seg at disse problemene ikke finnes i alle kommuner: Noen steder er frivillige ressurser godt integrert i den kommunale beredskapsplanleggingen, kommunen lener seg på og setter pris på disse ressursene, og man finner løsninger på problemer med arbeidstid. Det som kjennetegner kommuner der samarbeidet med de frivillige fungerer godt, er at det er gode personlige relasjoner mellom kjernepersonell i kommunen og i de frivillige organisasjonene. Det finnes ingen enkel oppskrift på hvordan man utvikler gode personlige relasjoner. Informantene i den kvalitative delen av denne studien beskriver likevel noen praksiser de har erfaring med, som de mener fungerer godt, og som kan bidra til å skape en god relasjon.

Organisasjonene mener det er viktig at kommunen viser at de er oppriktig interessert i å inkludere de frivillige i den kommunale beredskapsplanleggingen.

Dette kan gjøres nokså enkelt ved jevnlig å invitere relevante frivillige organisasjoner til samtaler om beredskap og i disse samtalerne høre på og aktivt ta stilling til innspillene de frivillige kommer med. Videre kan kommunen vise hvordan innspillene blir brukt, og følge opp kontakten. Dette innebærer at kommunen på ett eller annet nivå må forplikte seg til å samarbeide med de frivillige.

Kommunen mener det er viktig at de kan stole på at organisasjonene stiller med de ressursene de har sagt at de stiller med. Det gjelder derfor på samme måte at organisasjonene må være villige til å forplikte seg til å samarbeide med kommunene.

En slik gjensidig forpliktelse eksisterer allerede mellom politi og frivillige. Forpliktelsen og gjensidigheten mellom politi og frivillige får drahjelp av at politiet nyter respekt og oppleves som en autoritet av de frivillige, og at politiet har et pragmatisk og fleksibelt forhold til hvor ressurser kan hentes fra. Disse forutsetningene eksisterer ikke i relasjonen mellom kommuner og frivillige. De frivillige opplever ikke kommunen som en autoritet på samme måte som politiet, og kommunene (de fleste av dem) er mer langsomme, rigide og byråkratiske enn politiet er. For eksempel må de ta i betraktning forhold som likebehandling av organisasjoner når de involverer seg i samarbeid med frivillige. Relasjonen og forpliktelsen mellom frivillige og kommuner må derfor etableres på et annet grunnlag og med noen andre premisser enn relasjonen mellom frivillige og politi.

Et viktig første skritt for gjensidig forpliktelse er, for de kommunene som ennå ikke har gjort det, å skaffe seg oversikt over hvilke frivillige beredskapsressurser som finnes i kommunen. Et viktig neste skritt kan være å invitere og reelt inkludere relevante frivillige organisasjoner i de sentrale foraene der kommunen driver med beredskapsplanlegging. Når det er sagt, antyder analysene i denne rapporten at samarbeid krever ressurser. Målet med beredskapssamarbeidet er jo at det skal utløse nødvendige beredskapsressurser som finnes i samfunnet, for eksempel i frivillige organisasjoner. Men å opprette, utvikle og vedlikeholde gode relasjoner krever innsats og en viss kunnskap om hva man trenger for å ha god beredskap, og kunnskap om hvordan god beredskap kan organiseres. Denne kunnskapen finnes i mange kommuner, men ikke i alle. Spesielt i noen små kommuner med få ressurser å sette av til beredskapsplanlegging og beredskapskoordinering er mangelen på tid og kompetanse en barriere mot samarbeid. I noen tilfeller er det derfor slik at de kommunene som trenger dette samarbeidet mest, i minst grad er i stand til å etablere de nødvendige kontaktene og få et samarbeid opp å gå. På et vis har kommunene fått en slags hjelp fra nasjonale myndigheter til å etablere slike samarbeid, ved at de er pålagt å involvere frivillige i beredskapsplanleggingen. I en situasjon der det må prioriteres stramt mellom mange lovpålagte oppgaver, hender det imidlertid, som data fra DSBs kommuneundersøkelse viser, at dette pålegget ikke følges. Intervjuene våre bekrefter det samme: Kommunene skal

forholde seg til og koordinere mange aktører, og i små kommuner er det ofte én person i en deltidsstilling som skal koordinere en rekke ulike beredskapssamarbeid. Små kommuner kan derfor trenge å få tilført ressurser, kanskje i form av stillingsbrøker eller kanskje i form av kompetanse.

Bruk av frivillige i operativt arbeid: Analysene av data fra HRS-registre over redningsaksjoner viser at frivillige organisasjoner yter en betydelig innsats i det operative redningsarbeidet i Norge, men at bruken varierer mellom fylkene. I noen fylker kalles frivillige ut på om lag halvparten av alle aksjoner, i andre fylker bare i en snau fjerdedel. Det er ikke noe i intervjumaterialet som forklarer den geografiske variasjonen i utkallingspraksis. Alle politiinformanter oppgir at de kaller ut når det trengs, og i organisasjoner i alle casekommunene oppgir de frivillige at de kunne tenke seg å bli kalt ut enda litt oftere.

Variasjonen i utkallingspraksis skyldes i noen grad at oppdragene varierer på grunn av forskjeller i geografi, vær og klima. Tallene viser at frivillige organisasjoner blir brukt hyppigere i redningsaksjoner hvor de har særlig kompetanse, og hvor bruken av frivillige ressurser er betinget av objektet for aksjonen – altså hva som har gjort at noen må reddes. Frivillige kalles sjeldnere ut når det er psykiske årsaker til at folk har forsvunnet.

På bakgrunn av tallene vi har, er det vanskelig å si noe om hvorvidt utkallingspraksisen kunne vært annerledes eller burde vært likere rundt omkring i landet. Det kan være at tilbudet av frivillige er lavere noen steder, og at det er årsaken til at de sjeldnere blir kalt ut. Eller det kan ha noe å gjøre med holdningene til politiet i ulike deler av landet.

Litteratur

- Aasland, T. og G.S. Braut (2018). Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal styringsform eller sentralt styringsprinsipp? *Heimen – lokal og regional historie* 55(2).
- Brandtzæg, B.A., T.E. Lunder, A. Aastvedt, A. Thorstensen, S. Groven og G. Møller (2019). *Utredning om små kommuner*. TF-rapport nr. 473.
- DSB (2012). *Kommuneundersøkelsen 2013*. Hentet 05.12.19 fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2012/>.
- Enjolras, B. og H. Trætteberg (2019). *Relations Between Local Government and Voluntary Organizations: Theoretical Perspectives*. Artikkel til forskerkonferansen om samspillet mellom den frivillige og den offentlige sektor, DGI Byen, København 29.–30. august 2019.
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L. Rykkja (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). FOR-2011-08-22-894. Lovdata. Hentet 05.12.19 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>.
- Gjerde, S. og M.S. Winsvold (2017). *Frivillige organisasjoner i søk og redning: Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2017:5.
- Gjerde, S. og M.S. Winsvold (2016). *Bruk av frivillige i søk og redning: En pilotstudie i to politidistrikt*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016:4.
- Kruke, B.I., O.E. Olsen og J. Hovden (2005). *Samfunnssikkerhet: forsøk på en begrepsfesting*. Notat 2005/ 034. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Olsen, O.E., B.I. Kruke og J. Hovden (2007). Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2) s. 69–79.
- Politi-loven (1995). *Lov om politiet*. LOV-1995-08-04-53. Lovdata. Hentet 05.12.19 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>.

- Politidirektoratet (2011). *PBS I. Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. Politidirektoratet 2011. Hentet 05.12.19 fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>.
- Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017). FOR-2017-09-01-1349. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*. Hentet 05.12.19 fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>.
- Øren, A., K. Wasilkiewicz, A.B. Mohammad, P. Almklov, E. Albrechtsen, P.M. Schiefloe og S. Antonsen (2016). *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?* SINTEF Teknologi og samfunn. Sikkerhet. 2016-02-05.

Appendiks

I appendikset rapporterer vi tabeller fra de ulike regresjonsanalysene. Først viser vi at små kommuner er noe underrepresentert i dataene om kommunenes samarbeid med frivillige i kommuneundersøkelsen. Deretter viser vi regresjonstabeller fra analysen av kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner. Til slutt viser vi regresjonstabeller fra analysen av bruk av frivillige organisasjoner i operative redningsaksjoner.

Representativitet

Dataene om kommunesamarbeid er ikke representative for populasjonen av kommuner i Norge for hvert år av undersøkelsen. En analyse av hvilke kommuner som har svart på om de samarbeider med frivillige, viser at kommuner med færre enn 3 000 innbyggere er mindre tilbøyelige til å svare enn øvrige kommuner. I tabell 1, 2, 3 og 4 viser vi prosentandelen kommuner av ulik befolkningsstørrelse i populasjonen av kommuner og i utvalget av kommuner. I tabell 5 viser vi resultatene fra en regresjonsanalyse hvor den avhengige variabelen er hvorvidt en kommune har svart på undersøkelsen eller ikke, og den uavhengige variabelen er kommunestørrelse. Resultatene viser at kommuner med færre enn 3 000 innbyggere er signifikant mindre tilbøyelige til å svare på undersøkelsen sammenlignet med øvrige kommuner.

Tabell 1. Prosentandel kommuner med ulik befolkningsstørrelse i populasjon og i utvalg som har svart på om kommunen har samarbeidet med frivillige i arbeidet med helhetlig ROS-analyse

År	Befolkningsstørrelse									
	< 3 000		3 000–4 999		5 000–19 999		20 000–49 999		Flere enn 50 000	
	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg
2014	36,9 %	29,6 %	16,4 %	13,8 %	34,1 %	39,6 %	9,3 %	12,5 %	3,3 %	4,6 %
2015	36,9 %	30,6 %	15,7 %	16,6 %	34,6 %	36,2 %	9,3 %	12,1 %	3,5 %	4,5 %
2016	36,9 %	33,8 %	15,7 %	15,5 %	34,3 %	34,8 %	9,6 %	11,1 %	3,5 %	4,7 %
2017	37,3 %	34,1 %	15,5 %	16,4 %	33,8 %	34,4 %	9,6 %	10,8 %	3,8 %	4,2 %
2018	37,4 %	36,2 %	14,9 %	14,4 %	33,6 %	33,9 %	10,2 %	11,2 %	3,8 %	4,3 %
2019	37,4 %	35,7 %	14,7 %	14,7 %	33,9 %	34,9 %	10,2 %	10,5 %	3,8 %	4,2 %

Tabell 2. Prosentandel kommuner med ulik befolkningsstørrelse i populasjon og i utvalg som har svart på om kommunen har samarbeidet med frivillige i øvelser

År	Befolkningsstørrelse									
	< 3 000		3 000–4 999		5 000–19 999		20 000–49 999		Flere enn 50 000	
	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg
2014	36,9 %	32,4 %	16,4 %	15,4 %	34,1 %	35,2 %	9,3 %	12,6 %	3,3 %	4,4 %
2015	36,9 %	32,8 %	15,7 %	17,5 %	34,6 %	36 %	9,3 %	9,2 %	3,5 %	4,5 %
2016	36,9 %	33,4 %	15,7 %	15,8 %	34,3 %	35,9 %	9,6 %	10,3 %	3,5 %	4,6 %
2017	37,3 %	34,1 %	15,5 %	16,4 %	33,8 %	34,4 %	9,6 %	10,8 %	3,8 %	4,2 %
2018	37,4 %	35,8 %	14,9 %	15,2 %	33,6 %	34,1 %	10,2 %	10,7 %	3,8 %	4,2 %
2019	37,4 %	34,6 %	14,7 %	15,1 %	33,9 %	35,2 %	10,2 %	10,9 %	3,8 %	4,2 %

Tabell 3. Prosentandel kommuner med ulik befolkningsstørrelse i populasjon og i utvalg som har svart på om kommunen har samarbeidet med frivillige i arbeidet med overordnet beredskapsplan

År	Befolkningsstørrelse									
	< 3 000		3 000–4, 999		5 000–19, 999		20 000–49, 999		Flere enn 50 000	
	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg
2017	37,3 %	34,1 %	15,5 %	16,4 %	33,8 %	34,4 %	9,6 %	10,8 %	3,8 %	4,2 %
2018	37,4 %	35,4 %	14,9 %	15,2 %	33,6 %	34,3 %	10,2 %	10,7 %	3,8 %	4,5 %
2019	37,4 %	35,1 %	14,7 %	14,7 %	33,9 %	35,6 %	10,2 %	10,7 %	3,8 %	3,9 %

Tabell 4. Prosentandel kommuner med ulik befolkningsstørrelse i populasjon og i utvalg som har svart på om kommunen har samarbeidet med frivillige i arbeidet med krisehåndtering

År	Befolkningsstørrelse									
	< 3 000		3 000–4 999		5 000–19 999		20 000–49 999		Flere enn 50 000	
	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg
2017	37,3 %	34,1 %	15,5 %	16,4 %	33,8 %	34,4 %	9,6 %	10,8 %	3,8 %	4,2 %
2018	37,4 %	36,8 %	14,9 %	14,4 %	33,6 %	33,8 %	10,2 %	10,6 %	3,8 %	4,4 %
2019	37,4 %	34,7 %	14,7 %	14,8 %	33,9 %	35,7 %	10,2 %	10,8 %	3,8 %	4 %

Tabell 5. Regresjonsanalyse med svar på spørsmål om samarbeid som avhengig variabel og befolkningsstørrelse og år som uavhengige variabler

	(1) ROS	(2) Øvelse	(3) Beredskap	(4) Krisehåndtering
Befolkningsstørrelse:				
< 3 000 (referansekategori)				
3 000–4 999	0,064*** (0,025)	0,094*** (0,023)	0,082*** (0,028)	0,064** (0,029)
5 000–19 999	0,100*** (0,019)	0,094*** (0,018)	0,085*** (0,021)	0,075*** (0,023)
20 000–49 999	0,186*** (0,029)	0,155*** (0,027)	0,126*** (0,032)	0,119*** (0,034)
50 000 eller flere	0,230*** (0,045)	0,229*** (0,042)	0,160*** (0,049)	0,148*** (0,051)
År:				
2014 (referansekategori i ROS og øvelsesmodell)				
2015	0,058** (0,028)	0,049* (0,026)		
2016	0,130*** (0,028)	0,084*** (0,026)		
2017 (referansekategori i beredskap og krisemodell)				
2018	0,263*** (0,028)	0,156*** (0,026)	-0,044** (0,022)	-0,082*** (0,023)
2019	0,341*** (0,028)	0,225*** (0,026)	0,018 (0,022)	0,008 (0,023)
Konstantledd	0,491*** (0,022)	0,615*** (0,021)	0,828*** (0,020)	0,835*** (0,021)
Observasjoner	2 554	2 554	1 270	1 270
R ²	0,115	0,066	0,029	0,031

p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

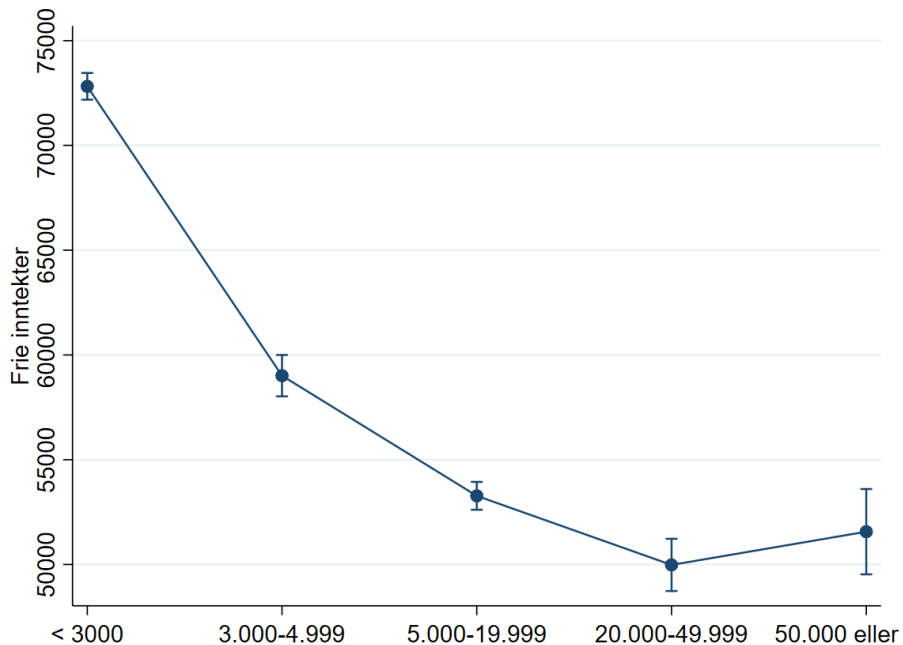
Frie inntekter

Som vi har diskutert i rapporten, er frie inntekter et tilgjengelig mål på kommuneøkonomi som man kan anta har en negativ effekt på samarbeid. Bakgrunnen for denne antakelsen er at små kommuner har høyere frie inntekter på grunn av statlige overføringer. Dermed er det sannsynlig at frie inntekter per innbygger fanger opp kjennetegn ved kommuner som korrelerer med

kommunestørrelse. Frie inntekter er dermed et mulig, men veldig upresist mål på økonomiske ressurser kommunene kan bruke på beredskapsarbeid. Vi har data om frie inntekter per innbygger fra 2015 til 2018. Når vi inkluderer frie inntekter i modellen, får vi dermed færre observasjoner.

I figur 1 undersøker vi om små kommuner har høyere frie inntekter. Figur 1 viser predikerte frie inntekter i kroner på y-aksen for ulike befolkningskategorier på x-aksen. Resultatene i figur 1 er basert på en regresjonsanalyse hvor vi også har kontrollert for år. Resultatene i figur 1 viser at kommuner med færre enn 3 000 innbyggere har signifikant høyere frie inntekter enn øvrige kommuner. Også kommuner med 3 000–4 999 innbyggere har signifikant høyere frie inntekter enn større kommuner.

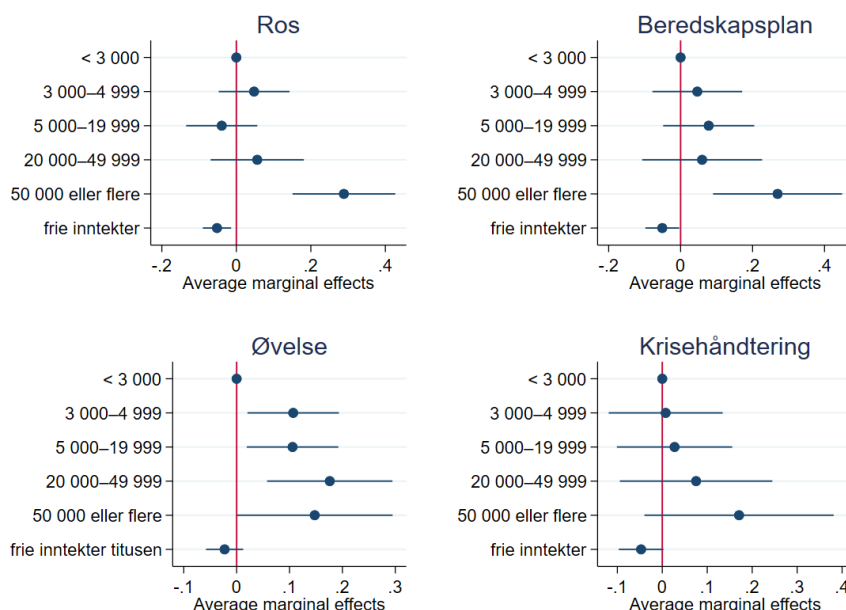
Figur 1. Frie inntekter og kommunestørrelse. Resultatene er basert på en regresjonsmodell hvor vi også har kontrollert for år. $N = 1704$



I figur 1 viser vi resultatene fra fire regresjonsmodeller (en modell innenfor hvert beredskapsområde) hvor vi inkluderer kommunenes samarbeid med frivillige innenfor fire beredskapsområder og befolkningsstørrelse og frie inntekter (i 10 000 kroner) som uavhengige variabler. Vi presenterer resultatene som koeffisientplot. De ulike befolkningskategoriene viser den gjennomsnittlige endringen i predikert sannsynlighet for samarbeid sammenlignet med kommuner med færre enn 3 000 innbyggere. Variabelen frie

inntekter viser endringer i predikert sannsynlighet for samarbeid når frie inntekter øker med én enhet (10 000 kroner). Når punktene er på høyre side av den røde linjen, er effekten positiv (større sannsynlighet for samarbeid), og når punktene er på venstre side av grafen, er effekten negativ (mindre sannsynlighet for samarbeid). De horisontale linjene viser 95 prosent konfidensintervall. Når disse ikke krysser den vertikale røde linjen, er effekten statistisk signifikant.

Figur 2. Gjennomsnittlig endring i predikert sannsynlighet (average marginal effects) for samarbeid med frivillige organisasjoner om arbeidet med helhetlig ROS, beredskapsplan, øvelse og krisehåndtering



Gjennomsnittlig endring i predikert sannsynlighet (average marginal effects) for samarbeid med frivillige organisasjoner om arbeidet med helhetlig ROS (øverst til høyre), beredskapsplan (øverst til venstre), øvelse (nederst til høyre) og krisehåndtering (nederst til høyre). Resultatene er basert på fire regresjonsmodeller som inkluderer kategoriske variabler for år i analysen, for å kontrollere for uobserverte endringer i tid som påvirker samarbeid med frivillige organisasjoner. N ROS = 1 287, N Beredskapsplan = 734, N Øvelse = 1 376, N Krisehåndtering = 718. De gjennomsnittlige endringene i predikert sannsynlighet er estimert ved hjelp av margins-kommandoen i Stata.

Resultatene i figur 2 viser at når vi inkluderer frie inntekter per innbygger i modellen, forsvinner mye av forskjellene i sannsynlighet for samarbeid mellom kommuner av ulik befolkningsstørrelse. Innenfor ROS og beredskapsplan er det bare kommuner med flere enn 50 000 innbyggere som har signifikant høyere sannsynlighet for å samarbeide med frivillige, sammenlignet med kommuner med færre enn 3 000 innbyggere. Innenfor krisehåndtering er det ingen signifikante forskjeller mellom kommuner med færre enn 3 000 innbyggere og de andre befolkningskategoriene. Innenfor øvelser ser vi derimot

at alle befolkningsstørrelser med unntak av kommuner med flere enn 50 000 innbyggere er signifikant forskjellige fra kommuner med færre enn 3 000 innbyggere. Resultatene viser at jo høyere frie inntekter per innbygger kommunen har, jo mindre sannsynlig er det at de samarbeider med frivillige organisasjoner innenfor ROS og beredskapsplan. Den negative effekten er ikke signifikant for øvelser og krisehåndtering. Samlet sett indikerer resultatene at kommuner med høyere frie inntekter er mindre tilbøyelige til å samarbeide med frivillige. Dette henger sannsynligvis sammen med at frie inntekter fanger opp strukturelle egenskaper ved kommunene som påvirker samarbeid.

Analysen av sammenhengen mellom kommunestørrelse og beredskapssamarbeid

I tabell 6 viser vi resultatene fra fire logistiske regresjonsanalyser hvor vi undersøker sammenhengen mellom beredskapssamarbeid og kommunestørrelse. Koeffisientene er rapportert i log-odds med standardfeilen til estimatet i parentes. Stjerner angir signifikansnivå. Modell 1 viser resultatene fra samarbeid innenfor helhetlig ROS, modell 2 viser resultatene fra samarbeid innenfor overordnet beredskapsplan, modell 3 viser resultatene fra samarbeid innenfor øvelser, og modell 4 viser resultatene innenfor krisehåndtering.

Tabell 6. Fire logistiske regresjonsanalyser med samarbeid med frivillige som avhengig variabel og kommunestørrelse og år som uavhengige variabler

	(1) ROS- samarbeid	(2) beredskapssamarbeid	(3) øvelsessamarbeid	(4) krisesamarbeid
< 3 000 innbyggere (referansekategori)				
3 000–4 999 innbyggere	0,457** (0,144)	0,482 ^ˆ (0,188)	0,621*** (0,143)	0,361 (0,188)
5 000–19 999 innbyggere	0,236 ^ˆ (0,112)	0,601*** (0,148)	0,589*** (0,115)	0,456** (0,147)
20 000–49 999 innbyggere	0,680*** (0,164)	0,608** (0,219)	0,925*** (0,162)	0,769*** (0,216)
50 000 eller flere innbyggere	2,087*** (0,335)	1,543*** (0,402)	0,831*** (0,234)	0,930* (0,325)
År 2014 (referansekategori)				
År 2015	-0,0797 (0,182)		0,118 (0,184)	
År 2016	0,350 ^ˆ (0,178)		0,144 (0,181)	
År 2017	-0,116 (0,169)		0,826*** (0,170)	
År 2018	0,533** (0,173)	0,391 ^ˆ (0,154)	0,991*** (0,172)	0,499** (0,153)
År 2019	0,686*** (0,170)	0,396** (0,151)	1,048*** (0,169)	0,590*** (0,149)
Konstantledd	-0,408** (0,149)	-0,206 (0,134)	-1,496*** (0,154)	-0,743*** (0,138)
AIC	2544,4	1466,8	2626,7	1494,1
N	1908	1116	2053	1096

Standardfeil i parentes

^ˆ $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

For å estimere de predikerte sannsynlighetene for samarbeid med frivillige for ulike kommunestørrelser som vi rapporterer i teksten, har vi brukt Stata-kommandoen margins.

Analyser av bruk av frivillige i det operative beredskapsarbeidet

I tabell 7 viser vi resultatene fra to logistiske regresjonsanalyser hvor vi undersøker sammenhengen mellom bruk av frivillige i forskjellige fylker. Koeffisientene er rapportert i log-odds med standardfeilen til estimatet i parentes. Stjerner angir signifikansnivå. Modell 1 viser resultatene fra en logistisk regresjonsmodell hvor den avhengige variabelen er bruk av frivillige, og fylke er uavhengig variabel.

Tabell 7. Logistisk regresjonsanalyse med bruk av frivillige som avhengig variabel og fylke som uavhengig variabel

	(1) Bruk av frivillige
Fylke:	
Akershus (referansekategori)	
Aust-Agder	0,0956 (0,144)
Buskerud	0,808*** (0,107)
Finnmark	-0,0891 (0,127)
Hedmark	0,698*** (0,120)
Hordaland	0,688*** (0,101)
Møre og Romsdal	0,827*** (0,110)
Nord-Trøndelag	0,697*** (0,130)
Nordland	0,462*** (0,0971)
Oppland	1,108*** (0,113)
Oslo	-0,256 (0,145)
Rogaland	0,338** (0,108)
Sogn og Fjordane	1,193*** (0,111)
Sør-Trøndelag	0,386*** (0,113)
Telemark	1,269*** (0,113)
Troms	0,788*** (0,103)
Vest-Agder	-0,157 (0,141)
Vestfold	0,0696 (0,133)
Østfold	-0,342* (0,136)
Konstantledd	-1,083*** (0,0842)
AIC	18844,7
N	14748

Standardfeil i parentes.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

I tabell 8 viser vi resultatene fra to logistiske regresjonsanalyser hvor vi undersøker sammenhengen mellom bruk av frivillige, redningsaksjonstype,

objekt og politidistrikt. Koeffisientene er rapportert i log-odds med standardfeilen til estimatet i parentes. Stjerner angir signifikansnivå. Modell 1 viser resultatene fra en logistisk regresjonsmodell hvor den avhengige variabelen er bruk av frivillige, og redningsaksjonstype og politidistrikt er uavhengige variabler. Modell 2 viser resultatene fra en logistisk regresjonsmodell hvor den avhengige variabelen er bruk av frivillige, og objekttype og politidistrikt er uavhengige variabler.

Tabell 8. Logistiske regresjonsanalyser med bruk av frivillige som avhengig variabel

	(1) Bruk av frivillige	(2) Bruk av frivillige
Redningsaksjonstype:		
Savnet (referansegruppe)		
Alpin	0,270 [*] (0,130)	
Andre	-1,760 ^{***} (0,0888)	
Assistanse	0,159 ^{***} (0,0423)	
Skred	0,291 ^{**} (0,106)	
Andre (referansekategori)		
Fritid		1,241 ^{***} (0,0664)
Ikke registrert		-0,971 ^{**} (0,324)
Natur		-0,816 [*] (0,317)
Psykisk		0,331 ^{***} (0,0761)
Snøskred		1,551 ^{***} (0,149)
Suicidal		0,133 (0,0859)
Sykdom		1,211 ^{***} (0,0900)
Transport		0,216 (0,128)
Politidistrikt: Agder		
politidistrikt (referansegruppe)		
Asker og Bærum	0,297 (0,170)	0,319 (0,173)
Follo	0,0100 (0,158)	0,102 (0,161)
Gudbrandsdal	1,360 ^{***} (0,133)	1,132 ^{***} (0,135)
Haugaland og Sunnhordland	0,856 ^{***} (0,131)	0,868 ^{***} (0,132)

Hedmark	0,851*** (0,123)	0,773*** (0,125)
Helgeland	0,697*** (0,131)	0,594*** (0,132)
Hordaland	0,797*** (0,106)	0,675*** (0,107)
Midtre Hålogaland	0,943*** (0,114)	0,770*** (0,115)
Nord-Trøndelag	0,840*** (0,133)	0,742*** (0,135)
Nordmøre og Romsdal	0,878*** (0,135)	0,775*** (0,137)
Nordre Buskerud	1,300*** (0,125)	1,168*** (0,127)
Oslo	-0,149 (0,147)	-0,131 (0,149)
Rogaland	0,326** (0,120)	0,198 (0,122)
Romerike	-0,0172 (0,167)	-0,0296 (0,170)
Salten	0,0566 (0,124)	-0,0197 (0,125)
Sogn og Fjordane	1,311*** (0,115)	1,198*** (0,116)
Sunnmøre	0,930*** (0,135)	0,898*** (0,137)
Søndre Buskerud	0,307 [†] (0,135)	0,336 [†] (0,137)
Sør-Trøndelag	0,550*** (0,116)	0,514*** (0,118)
Telemark	1,441*** (0,117)	1,263*** (0,118)
Troms	0,809*** (0,111)	0,688*** (0,112)
Vestfinnmark	0,0530 (0,151)	-0,0898 (0,152)
Vestfold	0,222 (0,139)	0,281 [†] (0,141)
Vestoppland	0,958*** (0,150)	0,947*** (0,153)
Østfinnmark	0,0459 (0,181)	-0,0659 (0,184)
Østfold	-0,190 (0,148)	-0,245 (0,149)
Konstantledd	-1,122*** (0,0879)	-1,904*** (0,107)
AIC	18068,3	17809,4
N	14741	14741

Standardfeil i parentes

[†] $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

For å estimere de predikerte sannsynlighetene for bruk av frivillige for ulike retningsaksjonstyper og ulike objekter som vi rapporterer i teksten, har vi brukt Stata-kommandoen margins.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2020:4

<i>Forfatter/Author</i> Forfatter Jon Kåre Skiple og Marte Slagsvold Winsvold
<i>Tittel/Title</i> Lokalt beredskapssamarbeid / Local emergency collaboration
<i>Undertittel</i> Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid / Voluntary organizations, police, and municipalities in local emergency collaboration
<i>Sammendrag</i> Beredskapssamarbeidet i Norge er organisert som et samvirke mellom ulike offentlige, frivillige og private aktører. I denne rapporten undersøker vi hvordan beredskapssamarbeidet mellom tre viktige aktører i lokal beredskap fungerer: politiet, kommunene og frivillige organisasjoner. Intervjuer med informanter fra ti kommuner og lokale frivillige organisasjoner samt fra elleve av tolv politidistrikter viser at beredskapssamarbeidet mellom politiet på den ene siden og de frivillige og kommunene på den andre i all hovedsak fungerer godt og effektivt. I akutte beredskapsfaser er det politiet som har kommandoen, og de er stort sett raske med å kalle ut frivillige og varsle kommunene når det er nødvendig. Under redningsaksjoner oppleves rollene mellom politi og frivillige som tydelige og avklarte, og eventuelle misforståelser ryddes ofte opp i etter at aksjonene er avsluttet. Politiet opplever på sin side samarbeidet med frivillige som fruktbart og godt, mens samarbeidet med kommunene avhenger av hvilke ressurser og kompetanse kommunene har. I noen små kommuner er beredskapskompetansen veldig lav og planverket mangelfullt. For politiet er det viktig å vite hvilket ressurs- og kompetansenivå som finnes i kommunen, slik at de kan avpasse egen innsats. Samarbeidet mellom kommunene og de frivillige oppleves som mer variabelt. I en del kommuner gir de frivillige organisasjonene uttrykk for at de ikke blir tilstrekkelig inkludert i kommunens beredskapsplanlegging, og at kommunen viser lite interesse for hva de frivillige kan bidra med i beredskapssammenheng. Organisasjonene opplever at kommunen ikke benytter seg av de beredskapsressursene som organisasjonene stiller til disposisjon. Noen kommuner synes på sin side det er problematisk å gi de frivillige organisasjonene stor plass, fordi de ikke alltid kan stole på at de frivillige kan yte det de har lovet dersom krisen skulle ramme, nettopp fordi beredskapsarbeidet deres er basert på frivillighet. Kommunene synes også det er problematisk at samarbeid ofte må foregå utenfor kontortid. I noen kommuner fungerer imidlertid samarbeidet med de frivillige organisasjonene svært godt. I disse kommunene er det gjerne tett og hyppig dialog mellom de to aktørene i alle faser av beredskapssyklusen. Rapporten undersøker også i hvilken grad, når og hvor frivillige brukes i søk- og redningsoperasjoner. Registerdata fra hovedredningssentralene viser at frivillige organisasjoner i perioden 2010 til 2016 deltok i 37 prosent av alle redningsoperasjoner, dersom man ser bort fra ambulanseoppdrag. Det er store variasjoner i bruken av frivillige mellom fylkene: I noen fylker kalles frivillige ut i over halvparten av operasjonene, i andre fylker i under en fjerdedel. Organisasjonen som oftest kalles ut, er Røde Kors, som også er den største organisasjonen. Ellers kaller politiet gjerne ut frivillige med rett kompetanse for det gjeldende redningsoppdraget. Frivillige kalles i større grad ut ved søk etter savnede turgåere og i noe mindre grad ut når det søkes etter suicidale personer eller personer med psykiske lidelser.
<i>Emneord</i> beredskap, samarbeid, politi, frivillige, kommune, søk og redning
<i>Abstract</i>

The emergency-preparedness cooperation in Norway is organized as a collaboration between various public, volunteer, and private actors. In this report, we examine emergency cooperation between three key actors in local preparedness: the police; municipalities; and volunteer emergency organizations. Overall, interviews with informants from 10 municipalities and local emergency organizations, and from 11 out of 12 police districts, show that emergency cooperation between the police on one hand and volunteer organizations and municipalities on the other is perceived as satisfactory and efficient. In the acute emergency phase, the police are in command and usually are quick to notify volunteers and alert municipalities when necessary. During rescue operations, the role of police and the division of responsibilities between police and volunteers are perceived clearly. When misunderstandings occur, they often are discussed after field operations have ended. The police, for their part, perceive cooperation with volunteers positively, while cooperation with municipalities depends on resources and municipalities' competence. Particularly in some small municipalities, emergency preparedness is considered to be low. For the police, it is important to be aware of the municipality's resource and competence levels so that they can adapt their own efforts accordingly. Cooperation between municipalities and volunteers is perceived as variable. In some municipalities, volunteer organizations believe that they are not adequately consulted in the municipality's emergency planning and that the municipality shows little interest in what volunteers can contribute in an emergency context. The organizations often believe that the municipality does not make use of emergency organizations' available resources. Some municipalities, for their part, consider giving volunteer organizations lots of responsibility as problematic because they do not feel that they trust the volunteers to do what they have promised, should a crisis hit, because their emergency efforts are based on volunteer work. Municipalities also find it problematic that collaboration often must take place outside of office hours, but in some municipalities, cooperation between volunteer organizations works very well, often due to close and frequent dialogue between actors in all phases of the emergency cycle.

The report also examines when, where, and to what extent volunteers are used in search and rescue operations. Registry data from the National Emergency Rescue Centers show that volunteer organizations participated in 37 percent of all rescue operations during the 2010-2016 period, with ambulance missions omitted. Large variations exist in the use of volunteers between counties. In some counties, volunteers participate in over half the operations, while in other counties, they participate in less than a quarter. The organization most commonly called on is the Red Cross, which is also the largest volunteer organization. Otherwise, the police often will call for volunteers with the right expertise for a particular rescue mission. Volunteers more often are called upon to search for missing hikers, but to a lesser extent to search for suicidal or psychologically unstable people.

Index terms

Emergency collaboration, police, voluntary organizations, municipalities, search and rescue

Beredskapssamarbeidet i Norge er organisert som et samvirke mellom ulike offentlige, frivillige og private aktører. I denne rapporten undersøker vi hvordan beredskapssamarbeidet mellom tre viktige aktører i lokal beredskap fungerer: politiet, kommunene og frivillige organisasjoner. Intervjuer med informanter fra ti kommuner og lokale frivillige organisasjoner samt fra elleve av tolv politidistrikter viser at beredskapssamarbeidet mellom politiet på den ene siden og de frivillige og kommunene på den andre i all hovedsak fungerer godt og effektivt. I akutte beredskapsfaser er det politiet som har kommandoen, og de er stort sett raske med å kalle ut frivillige og varsle kommunene når det er nødvendig. Under redningsaksjoner oppleves rollene mellom politi og frivillige som tydelige og avklarte, og eventuelle misforståelser ryddes ofte opp i etter at aksjonene er avsluttet. Politiet opplever på sin side samarbeidet med frivillige som fruktbart og godt, mens samarbeidet med kommunene avhenger av hvilke ressurser og kompetanse kommunene har. I noen små kommuner er beredskapskompetansen veldig lav og planverket mangelfullt. For politiet er det viktig å vite hvilket ressurs- og kompetansenivå som finnes i kommunen, slik at de kan avpasse egen innsats. Samarbeidet mellom kommunene og de frivillige oppleves som mer variabelt. I en del kommuner gir de frivillige organisasjonene uttrykk for at de ikke blir tilstrekkelig inkludert i kommunens beredskapsplanlegging, og at kommunen viser lite interesse for hva de frivillige kan bidra med i beredskapssammenheng.

ISBN (print): 978-82-7763-656-6

ISBN (online): 978-82-7763-657-3

ISSN (print): 1891-2168

ISSN (online): 1891-2176

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

www.sivilsamfunn.no