

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2022:12

Fremtidens frivillige beredskap. Delrapport 2

**Beredskapsorganisering i møte
med fremtiden**

Vibeke Wøien Hansen og Marte Slagsvold Winsvold

© Institutt for samfunnsforskning 2022
Rapport 2022:12

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-752-5

ISBN (digital): 978-82-7763-753-2

ISSN (trykk): 0333-3671

ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	8
1 Introduksjon	9
Beredskapsorganisering i møte med fremtiden	9
Hovedfunn fra delrapport 1	10
Viktige samfunnstrender og drivkrefter	11
Rapportens struktur og leserveiledning	13
Hovedfunn i denne delrapporten	14
2 Oversikt over data og metode	17
Spørreundersøkelsene: gjennomføring og svarprosent	18
Intervjuundersøkelsene: temaer og gjennomføring	20
3 Hvordan planlegge for fremtidens beredskap i lys av overordnede samfunnstrender?	22
Hvordan mener de ulike aktørene at samvirkemodellen fungerer i dag, og hvilke utfordringer har den?	23
Strukturer som understøtter samvirke mellom frivillige og offentlige	25
Utfordringer ved samvirkemodellen	36
Hvilke beredskapsutfordringer kan man forvente seg i fremtiden?	42
Samfunnstrender som forventes å påvirke beredskapsbehovet	47
Er det noen tegn til felles forståelse av hvordan vi bør planlegge for fremtiden?	53
4 Røde Kors' beredskapskapasitet i møte med fremtiden	55
Beredskap i Røde Kors i dag	55
Vurderinger av Røde Kors' beredskap og konsekvenser for fremtiden	58
Røde Kors som beredskapsorganisasjon	58
Beredskapskapasitet i Røde Kors	59
Røde Kors-vurderingen i møte med myndighetene: Endret oppgavefordeling mellom frivillig og offentlig sektor?	66
Sentralisering: geografiske grenser til besvær, men også kilde til samarbeid	69
Intern organisering, administrasjon og arbeidsmåte	71

Opplæring	73
Kommunikasjon og digitale systemer	74
Beredskap i en brytningstid: Hva kan vi ta med oss inn i fremtiden?	76
5 Frivilliges motivasjon til å drive beredskapsarbeid	79
Deltakelse blant frivillige	79
Deltakelse i søk, redning og evakuering (redningsarbeid)	81
Hva motiverer til frivillig beredskapsinnsats?	86
Er det noen grunn til å tro at motivasjonen vil endre seg i fremtiden?	90
I hvilken grad påvirket pandemi i Norge motivasjonen til de frivillige?	92
Oppsummering: frivilliges motivasjon	96
6 Scenarioanalyse: mulige fremtider for frivillig beredskap	97
Valg av usikre og sikre drivkrefter	97
Frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov	100
Tillit i samfunnet	100
Størrelsen på offentlige ressurser innen beredskap	102
Sikre drivkrefter	103
Scenarioanalyser av fremtidens frivillige beredskap frem mot 2050	106
Scenarioanalyse 1: frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov og tillit i samfunnet	106
Scenarioanalyse 2: frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov og størrelsen på offentlige ressurser innen beredskap	109
Oppsummering og veien videre	112
Konklusjon og oppsummering: I hvilken grad er samfunnet og Røde Kors klare for å møte beredskapsbehov i fremtiden?	115
Litteratur	119

Forord

Denne delrapporten er skrevet på oppdrag fra Norges Røde Kors og er del 2 av prosjektet *Fremtidens frivillige beredskap*. Formålet med prosjektet er å lage et bredt kunnskapsgrunnlag som kan brukes i planleggingen av fremtidens frivillige beredskap. Kunnskapsgrunnlaget skal også kunne ut i noen klare anbefalinger som vil gjøre oss bedre egnet til å møte beredskapsbehov i fremtiden og styrke beredskapen i samfunnet. Disse anbefalingene vil løftes frem og samles i en siste rapport på bakgrunn av begge de tidligere delrapportene. I denne delrapporten skisserer vi det empiriske grunnlaget for disse anbefalingene og trekker frem noen klare styrker og svakheter ved dagens beredskapsorganisering i Norge.

Vibeke Wøien Hansen er prosjektleder for *Fremtidens frivillige beredskap* og har skrevet rapporten sammen med Marte Slagsvold Winsvold. Vi vil gjerne takke Bernard Enjolras for viktige bidrag underveis i skrivingen.

Vi vil også rette en stor takk til referansegruppa i Røde Kors for uvurderlige innspill og kommentarer både til teksten og underveis i prosessen og for å ha tilrettelagt for datainnsamling internt i Røde Kors. Referansegruppa i Røde Kors består av Camilla Fensbekk, Kaja Heidar, Kathrine Holden, Cathrine Tranberg Hårsaker, Andreas Aksnes Karmhus, Nicolai Langehaug og Anders Thorheim. Takk også til Kari Fyhn for uttak av bakgrunnsdata om Røde Kors.

Til slutt vil vi spesielt takke alle dem som tok seg tid til å delta i intervjuene og i spørreundersøkelsene våre. Uten dere ville det ikke ha blitt noen rapport. Vi vil gjøre leseren oppmerksom på at deler av datagrunnlaget er samlet inn i samarbeid med prosjektet *Frivillige organisasjoner i lokal beredskap (VOLEM)*, finansiert av Norges Forskningsråd. VOLEM fokuserer spesielt på frivillige innen søk, redning og evakuering. Vi har derfor et noe bredere datagrunnlag når det gjelder søk og redning enn når det gjelder andre former for beredskap. I sum gir rapporten likevel et helhetlig bilde på tvers av beredskapsoppgaver og på tvers av beredskapsaktører.

Eventuelle feil og mangler er forfatterens ansvar.

Sammendrag

Forfattere Vibeke Wøien Hansen og Marte Slagsvold Winsvold

Tittel Fremtidens frivillige beredskap. Delrapport 2.
Beredskapsorganisering i møte med fremtiden

Sammendrag Delrapport 1 så først og fremst på trender som antas å påvirke fremtidig behov for beredskap (for eksempel flere aksjoner og hendelser, befolkningsvekst og klimaendringer). I delrapport 2 ser vi disse trendene i sammenheng med trendene som påvirker samfunnets, Røde Kors' og andre frivillige organisasjoners kapasitet til å møte beredskapsbehov i fremtiden.

Rapporten forsøker å svare på disse hovedspørsmålene:

- Hva er det som fungerer godt i dagens Beredskaps-Norge? Og hva bør bli bedre for at man skal kunne oppfylle fremtidens beredskapsbehov?
- Hvordan påvirker samfunnstrender lokale og nasjonale beredskapsbehov?
- Hvordan vurderes beredskapskapasiteten i dag, og tåler man med dagens kapasitet en økning i antall hendelser i fremtiden? Hvilke krav til kompetanse og ressurser vil de skisserte endringene og trendene kunne føre med seg for beredskapen i fremtiden?
- Hvem vil være de viktigste beredskapsaktørene lokalt? Og hva kan vi gjøre for å sikre den lokale beredskapen i møte med en sannsynlig økning (se delrapport 1) i uønskede hendelser?

For å besvare disse spørsmålene bruker vi data samlet inn gjennom intervjuer med offentlige og frivillige beredskapsaktører i Norge og spørreundersøkelser til frivillige og ledere i Røde Kors. Ved hjelp av vårt eget innsamlede datamateriale, sekundærlitteratur på feltet og strategisk fremtidstenkning løfter og drøfter vi en rekke aktuelle problemstillinger som Beredskaps-Norge generelt og frivilligheten spesielt vil stå overfor i tiden frem mot 2050.

Et av hovedfunnene i delrapporten er at beredskapsaktørene på tvers av frivillig og offentlig sektor forventer at beredskapspresset øker i fremtiden, og peker på at dagens beredskapskapasitet ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig. For å møte fremtidens utfordringer vil det derfor være nødvendig at beredskapskapasiteten oppskaleres både blant offentlige etater og blant de frivillige. Eksempler på en slik oppskalering for frivillig sektor kan være en mobilisering av flere frivillige, frigjøring fra andre ikke-akutte oppgaver (slik som drift), kompetanseheving (for eksempel innen kriseledelse) og mer ressurser til moderne utstyr og gode kommunikasjonssystemer. For offentlig sektor kan en slik opprustning innebære å vie mer ressurser til den kommunale beredskapen (for eksempel flere ansatte). På tvers av sektorene er det behov for bedre og samkjørte systemer for hendelseshåndtering og utkalling og ikke minst flere samøvelser og samevalueringer for å kunne optimalisere innsatsen når det faktisk gjelder.

Emneord beredskap, frivillige organisasjoner, behov, kapasitet

English summary

Authors	Vibeke Wøien Hansen og Marte Slagsvold Winsvold
Title	The needs of future voluntary emergency response. Subreport 2. Today and future preparedness and response capacity
Summary	<p>Subreport 1 of this project, “The needs of future voluntary emergency response”, investigated the probability for and extent of emergency response in the future. In subreport 2, we look at how these trends in demand affect the supply-side (preparedness and response capacity) in Norway. We do this by combining cross-sectional interview and survey data with strategic foresight and existing literature in the field. Taken together, we analyze and discuss the needs of future local emergency response and preparedness as well as the future role of voluntary actors in local emergency response and rescue work.</p> <p>The key questions that we seek to answer in this report are:</p> <ul style="list-style-type: none">• How is the current situation with regards to preparedness and response capacity in voluntary emergency response in Norway?• How can we better prepare for the future given the challenges identified today?• How can societal trends affect local and national emergency response in the future? <p>One of the main findings in this report is that all the emergency response actors across public and voluntary sectors expect an increased workload in the future and that the response capacity of today is likely to be insufficient. We thus need to plan for scaling up the capacity in both sectors. Examples of how to do so can be increased mobilization of volunteers, deliberation from nonurgent tasks (such as vehicle maintenance and administration), skills development and more resources to modern equipment and in sync communication systems. Across sectors, there is a need for improved preparedness and collaboration through joint exercises, joint evaluations and compatible systems for emergency response and notification.</p>
Index terms	emergency response, voluntary organizations, response capacity, preparedness

1 Introduksjon

Beredskapsorganisering i møte med fremtiden

I delrapport 2 av prosjektet *Fremtidens frivillige beredskap* analyserer vi fremtidens beredskapsbehov, både for Beredskaps-Norge generelt og for Røde Kors spesielt. Analysen tar utgangspunkt i framskrivingene og trendene beskrevet i delrapport 1 av dette prosjektet (Hansen og Winsvold, 2021). Denne rapporten forsøker å svare på de følgende hovedspørsmålene:

- Hva er det som fungerer godt i dagens Beredskaps-Norge? Og hva bør bli bedre for at man skal kunne oppfylle fremtidens beredskapsbehov?
- Hvordan påvirker samfunnstrender lokale og nasjonale beredskapsbehov?
- Hvordan vurderes beredskapskapasiteten i dag, og tåler man med dagens kapasitet en økning i antall hendelser i fremtiden? Hvilke krav til kompetanse og ressurser vil de skisserte endringene og trendene kunne føre med seg for beredskapen i fremtiden ?
- Hvem vil være de viktigste beredskapsaktørene lokalt? Og hva kan vi gjøre for å sikre den lokale beredskapen i møte med en sannsynlig økning (se delrapport 1) i uønskede hendelser ?

Målet med analysene i rapporten er å lage et bredt kunnskapsgrunnlag som kan brukes i planleggingen av fremtidens frivillige beredskap. Kunnskapsgrunnlaget skal også kunne ut i noen klare anbefalinger som vil gjøre oss bedre egnet til å oppfylle beredskapsbehov i fremtiden og styrke beredskapen i samfunnet. Disse anbefalingene vil løftes og samles i en kortere sluttrapport.¹ I denne rapporten skisserer vi det empiriske grunnlaget for disse anbefalingene og trekker frem noen klare styrker og svakheter ved dagens system for beredskap i Norge.

Beredskap deles gjerne inn i tre ulike faser: 1) planlegging og forebygging, 2) akutt innsats og 3) gjenoppretting. Den samlede beredskapskapasiteten i disse tre fasene sier noe om samfunnets evne til å håndtere uventede alvorlige hendelser og kriser. I denne rapporten er vi spesielt opptatt av responskapasiteten,

1 Denne siste rapporten vil publiseres av Røde Kors.

altså evnen til å håndtere en hendelse når den oppstår, men vi vier også en god del oppmerksomhet til de frivilliges rolle i planlegging og evaluering både internt og eksternt med andre beredskapsaktører.

I Norge er det fire prinsipper som regulerer beredskapsarbeidet på tvers av offentlig og frivillig sektor (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). *Ansvarsprinsippet* sier at den som har ansvar i en normal situasjon, også bærer ansvaret i en krisesituasjon. *Likhetsprinsippet* innebærer at organisasjonen som opererer under en krise, skal være mest mulig lik organisasjonen slik den er til daglig. *Nærhetsprinsippet* går ut på at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå og nærmest mulig stedet der krisen har inntruffet. *Samvirkeprinsippet* slår fast 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, 2017, kapittel III punkt 4).

Det fjerde og siste prinsippet, samvirkeprinsippet, er også kjent som samvirke-modellen (les mer om denne modellen i delrapport 1 og kapittel 3). Det er dette prinsippet som pålegger de ulike offentlige og frivillige aktørene å samhandle om beredskap.

Hovedfunn fra delrapport 1

Før vi tar fatt på denne delrapporten, gjengir vi kort noen av hovedfunnene til delrapport 1 (Hansen og Winsvold, 2021). I delrapport 1 undersøkte vi hvilke typer uønskede hendelser som det er sannsynlig at vi vil stå overfor i fremtiden, og hvilket omfang vi kan anta at ulike typer uønskede hendelser vil få. Uønskede hendelser er definert som hendelser som vil utløse behov for koordinert respons og gjenopprettingsarbeid, og spenner fra søk etter savnede enkeltpersoner til naturkatastrofer, større ulykker og tilsiktede voldshandlinger. For å si noe om fremtidige uønskede hendelser sammenstilte vi det vi vet i dag, med framskrivinger av fremtiden.

Fra analysene i delrapport 1 kan vi ta med oss blant annet følgende:

- Forskjellige drivkrefter påvirker sannsynligheten for og omfanget av store hendelser og kriser på forskjellige måter. Noen drivkrefter virker i en entydig retning, for eksempel klimaendringene som vil føre til mer uforutsigbart vær og større naturfare, mens andre drivkrefter kan virke i begge retninger. En slik drivkraft kan være ny teknologi (teknologisk endringstakt), som både kan

øke systemrisikoen (for eksempel svikt i samfunnsfunksjoner som avhenger av teknologi) og redusere faren gjennom presis varslings- og beredskapsarbeid.

- Det blir stadig flere søk- og redningsaksjoner og også flere frivillige som deltar i disse aksjonene. Likevel viser forskning på beredskapsfrivillige at frivillige har ønske om og kapasitet til å delta mer i respons- og beredskapsarbeid.
- I fremtiden øker sannsynligheten for spesielt regnflom, kraftig nedbør/overvann og høyere havnivå. Videre blir befolkningen stadig eldre (spesielt i distriktskommunene), og vi bor stadig mer sentralisert med flere og flere mennesker i de store byene og områdene rundt.
- Systemrisikoen (avhengigheten mellom ulike typer risiko og mellom farer innenfor en type risiko) øker, og vi må planlegge for samtidighet i hendelser og for følgehendelser.

Mens delrapport 1 først og fremst så på trender som påvirker fremtidige behov for beredskap (for eksempel flere aksjoner og hendelser, befolkningsvekst og klimaendringer), vil vi i denne delrapporten sette disse trendene i sammenheng med trendene som påvirker samfunnets, Røde Kors' og andre frivillige organisasjoners kapasitet til å oppfylle beredskapsbehov i tiden frem mot 2050.

Viktige samfunnstrender og drivkrefter

Flere samfunnstrender og drivkrefter kan tenkes å påvirke fremtidens frivillige beredskap og beredskapskapasiteten i Norge. Denne rapporten tar for seg flere av disse både gjennom en analyse av dagens situasjon og identifisering av forbedringspunkter gitt det vi vet og tror om fremtiden, og gjennom strategisk fremtidsstenkning. Et av punktene vi ser spesielt på, er hvordan klimaendringer, teknologisk endringstakt, demografiske endringer, sentralisering, forskyvning i forventet arbeidsfordeling mellom offentlig og frivillig sektor og endringer i måten folk er frivillige på, kan påvirke fremtidens behov og beredskapsorganisering. De tre første trendene er dekket utførlig i delrapport 1, men tas opp igjen med tanke på konsekvenser for beredskapsorganiseringen. Om vi ikke kutter utslippene drastisk, vil *klimaendringene* bare fortsette å øke i omfang, og i Norge forventes det økt sannsynlighet for spesielt regnflom, kraftig nedbør/overvann og havnivåstigning frem mot 2050. Dette innebærer økt naturfare og dermed flere uønskede hendelser. Den *teknologiske endringstakten* skaper

mange muligheter for å optimalisere beredskapen gjennom for eksempel bedre varslingsystemer og samkjørte responssystemer på tvers av aktører. Men jo mer vi digitaliserer beredskapen, desto større blir også sårbarheten om en ekstremværhendelse eller liknende setter systemene ut av spill. *Demografiske endringer* i tiden fremover innebærer at befolkningen både blir eldre og i større grad flytter fra distriktene. Med en stadig mer sentralisert befolkning blir det også mer krevende å opprettholde den lokale beredskapen i utkantstrøk hvor den eldre og mer sårbare befolkningen blir værende igjen.

Sentralisering er en trend som gir seg utslag i ulike typer reformer og politiske beslutninger, som (nær)politireformen, kommunesammenslåingsreformen og endringer i sykehusstrukturen. (Nær)politireformen har påvirket både tilgjengeligheten til og kompetansen i politiet – og dermed også måten samarbeidet mellom politi og frivillige organiseres på i fremtiden. Kombinert med kommunesammenslåinger, som blant annet innebærer større avstander og at relasjonen mellom frivillige og kommune mange steder vil måtte reforhandles, vil de frivilliges rolle i lokal beredskap og deres relasjon til relevante offentlige samarbeidspartnere med stor sannsynlighet endres. Videre er det en pågående politisk kamp mellom krefter som ønsker å sentralisere akuttmedisinske sykehusfunksjoner, og dem som ønsker å beholde en desentralisert sykehusstruktur. Utfallet av denne kampen vil kunne påvirke det offentlige apparatets kapasitet til å yte akutt bistand og dermed også den rollen de frivillige kan ta, eller er forventet å ta, i å yte akutt bistand.

En forskyvning i forventet arbeidsfordeling mellom offentlig og frivillig sektor kan få konsekvenser for morgendagens organisering av de frivilliges rolle i beredskapsarbeidet. Denne forventningen kommer blant annet til uttrykk i ideene om samskaping og samstyring, som brer om seg i norsk offentlig sektor (se for eksempel Enjolras og Trøttestad, 2021). Slike ideer er på sett og vis allerede institusjonalisert gjennom samvirkemodellen som det norske beredskapsarbeidet er organisert etter. Samtidig er det grunn til å vurdere om trenden med å åpne for at frivillige kan påta seg oppgaver som tidligere ble sett på som det offentliges ansvar, også vil kunne ha konsekvenser for hva som forventes av frivilliges innsats i lokal beredskap. Dette vil igjen kunne påvirke graden av risiko for de frivillige i en hendelse, samt ressurstilgang (når det gjelder for eksempel økonomisk kompensasjon og kompetanse blant de frivillige) i beredskapsorganiseringen.

Når det gjelder *endringer i måten folk er frivillige på*, viser forskning at folks motivasjon for å være frivillig har endret seg i retning av å realisere personlige mål heller enn å innfri målene til organisasjonen de er medlem av, og at

mengden kortsiktig frivillig arbeid har økt (Fladmoe, Sivesind og Arnesen, 2018; Wollebæk, Sætrang og Fladmoe, 2015). Beredskapsfrivillighet er en spesielt krevende form for frivillighet, og samvirkemodellen baserer seg på at de frivillige organisasjonene klarer å rekruttere, lære opp og beholde frivillige mannskaper. Dermed er det avgjørende at de frivillige er motivert for å fortsette å bruke av sin fritid til beredskapsarbeid. Det finnes ikke systematisk forskning på beredskapsfrivillige som gruppe og deres motiver for drive med denne typen frivillighet. Denne rapporten (se kapittel 5 spesielt) bidrar i så måte også til å fylle et kunnskapshull.

Det er god grunn til å tro at drivkreftene og trendene kan samvariere. Denne samvariasjonen (i form av mulige og ikke helt utenkelige kombinasjoner) belyses spesielt i kapittel 6 av denne rapporten. Men leseren bes bite seg merke i at dette kapitlet *ikke* analyserer sannsynligheten for disse kombinasjonene, og at denne fremtidsenkningen kan og bør utfordres av andre og av andre perspektiver.

Fremtiden er usikker, men vi er ganske sikre på at de trendene og drivkreftene som nevnes og vurderes, vil påvirke fremtidens frivillige beredskap. Et utvalg av trendene og drivkreftene analyseres mer inngående i denne rapporten.

Rapportens struktur og leserveiledning

Rapporten bygger på tverrsnittsdata samlet inn gjennom intervjuer av offentlige og frivillige beredskapsaktører i Norge og gjennom spørreundersøkelser til frivillige og ledere i Røde Kors. For utførlig informasjon om det innsamlede datagrunnlaget som brukes til analysene i alle kapitlene viser vi til kapittel 2 om metode og data. Datamaterialet fra intervju- og surveyundersøkelsene stammer i hovedsak fra perioden 2020–2022. Vi kan derfor ikke si noe om helt objektive endringer over tid utover registerdataene til Hovedredningsssentralen som ble analysert i delrapport 1, og funn som går igjen både i våre undersøkelser og i tidligere undersøkelser og sekundærlitteratur. Men informantene i intervju-materialet trekker også frem klare tendenser og endringer. Der flere omtaler de samme endringene og tendensene (også på tvers av aktører), vil vi spesielt argumentere for at disse endringene og tendensene er noe Beredskaps-Norge generelt og Røde Kors spesielt bør følge med på fremover for på best mulig måte kunne planlegge for fremtidens frivillige – men også offentlige – beredskap. Legg merke til at tidsperioden dekker pandemien. Mens man i mye annen forskning vil være bekymret for koronaeffekter på resultatene, er det for våre

problemstillinger, først og fremst, en styrke at datainnsamlingen inkluderer en alvorlig hendelse/krise som koronapandemien.

Rapporten har to deler. Kapittel 3 er den første og generelle delen av rapporten. Her sammenstiller vi data fra intervjuer med en rekke offentlige beredskapsaktører (dvs. statsforvalterne, politiet, kommunene) og ulike frivillige beredskapsorganisasjoner. Vi sammenlikner disse funnene med spørreundersøkelser blant frivillige og ledere i Røde Kors og sekundærlitteratur på feltet.

Del to (kapittel 4–6) utgjør til sammen en flersidig analyse av hvordan samfunns-trender og utviklingstrekk (deriblant klimamessige, demografiske og politiske) påvirker Røde Kors' fremtidige organisering. Kapittel 4 ser på hvordan Røde Kors er organisert i dag i møte med fremtiden. Kapittel 5 ser på trender i de frivilliges motivasjon i dag og hvordan disse kan tenkes å påvirke den fremtidige beredskapsorganiseringen. I kapittel 6 tar vi for oss strategisk fremtidstenkning gjennom et sett med scenarioanalyser. De usikre drivkreftene i denne analysen er frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov, tillit i befolkningen og størrelsen på offentlige ressurser til beredskap. Vi kombinerer disse drivkreftene og lar dem variere mellom lavt og høyt utfall for å kunne skissere noen fremtidsfortellinger frem mot 2050.

I avslutningskapittelet samler vi trådene. Her ser vi funnene på tvers av de to delene og oppsummerer på tvers av de offentlige og frivillige aktørene.

Hovedfunn i denne delrapporten

Dette er en bred rapport som tar opp mange forskjellige problemstillinger. En sammenstilling av noen hovedfunn vil dermed utelate noen viktige ting. Vi viser til oppsummeringene i hvert kapittel, der vi presenterer ytterligere tillegg og nyanser. Fra denne delrapporten (og sett i sammenheng med den første rapporten) kan vi blant annet ta med oss dette:

- God beredskap for nåtidens hendelser er ikke det samme som god beredskap for fremtidens hendelser. Flere hetebølger, mer styrtregn, matkriser, epidemier, antibiotikaresistens, atomtrusler og mulig bortfall av kommunikasjonsutstyr (for eksempel som følge av solstorm eller cyberangrep) forventes. Samtidig blir befolkningen eldre. Derfor må beredskapen planlegge for at flere ikke har evne til å ta godt nok vare på seg selv når hendelser inntreffer. Det å planlegge for det ukjente er derfor essensielt på alle nivåer av samvirket. Slik planlegging (i form av for eksempel øvelser) er ressurskrevende

og kommer på «toppen» av annen «arbeidsbyrde». Ved å finne gode systemer med klar ansvars- og oppgavefordeling for dette arbeidet kan vi forberede oss bedre på det som kan skje i fremtiden.

- Delrapport 1 viste at det i fremtiden er sannsynlig at hendelsene blir hyppigere og større i omfang (blant annet utløst av klimaendringer og demografiske endringer i befolkningen). Samtidig viser tidligere forskning at frivillige ønsker å bidra oftere i beredskapssammenheng. Funnene i delrapport 2 bekrefter at de frivillige ønsker å bli brukt, og at de er høyt motiverte. Samtidig er mange beredskapsfrivillige i Røde Kors bekymret for *de andre frivilliges evne til å forplikte seg ved behov*. Dette trenger ikke være en stor motsetning, all den tid det kan være en forskjell mellom ønsket om å delta og den reelle muligheten til å stille opp når en hendelse inntreffer.
- Beredskapskapasiteten i Norge beskrives av alle informantgruppene som god, og viljen til å mobilisere når noe skjer, er stor. Samarbeidet og samvirket betegnes som godt på tvers av alle aktører, men det er rom for forbedringer særlig i samarbeidet mellom frivillige og kommuner. Den siste tids hendelser, som koronapandemien og flyktningstrømmer fra krigen i Ukraina, har ført til økt samarbeid mellom frivillige beredskapsorganisasjoner og kommunene. Vi forventer at dette samarbeidet vil fortsette å vokse i fremtiden. Analysen avdekker blant annet at det er behov for forventningsavklaringer og etablering av rutiner for samarbeid mellom organisasjonene og kommunene.
- Beredskapsaktørene på tvers av frivillig og offentlig sektor forventer større beredskapspress i fremtiden (ikke minst på grunn av klimaendringene) og peker på at dagens beredskapskapasitet ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig. For å håndtere fremtidens utfordringer vil det derfor være nødvendig at beredskapskapasiteten oppskaleres både blant offentlige etater og blant de frivillige. En slik oppskalering for frivillig sektor kan innebære å mobilisere flere frivillige, frigjøre fra andre ikke-akutte oppgaver (slik som drift), heve kompetansen (for eksempel innen kriseledelse) og bevilge mer ressurser til utstyr og gode kommunikasjonssystemer. For offentlig sektor kan en slik opprustning innebære å bevilge mer ressurser til den kommunale beredskapen (for eksempel flere ansatte). På tvers av sektorene er det behov for bedre og samkjørte systemer for hendeshåndtering og utkalling og ikke minst flere samøvelser og samevalueringer for å kunne optimalisere innsatsen når det faktisk gjelder.
- En oppskalering av beredskapskapasitet innebærer også mer ressurser til forebygging. Informantene er enige om at det er viktig å drive forebygging

for å forsøke å begrense omfanget av hendelser som krever håndtering i fremtiden. Beredskap er imidlertid ikke den eneste måten å håndtere konsekvenser av drivkreftene som endrer risikobildet og beredskapsbehovet, på. Handlingsrommet inkluderer blant annet også klimatilpasning, helseforvaltning, arealplanlegging, teknologiregulering, opplysningsarbeid og forskningskapasitet.

- Bedre og mer samkjørte teknologiske systemer for både «hele» Beredskaps-Norge og Røde Kors internt vil lette innsatsen når beredskapstrykket øker i fremtiden. Oppdaterte og samkjørte systemer vil også kunne gjøre det enklere å fordele ressurser riktig når hendelser skjer samtidig, og bedre responskapasiteten i utkantstrøk med stor fraflytting og/eller en aldrende befolkning. Men optimal utnyttelse av teknologiske nyvinninger medfører også mer teknologisk sårbarhet. Denne sårbarheten må tas høyde for i beredskapsplanleggingen. En aktuell diskusjon her er i hvilken grad de frivillige skal vedlikeholde gammelt analogt utstyr i tilfelle en digital svikt.
- Det fortelles, på tvers av aktørgruppene, at den regionale omorganiseringen av politiet utvilsomt har forbedret kompetansen, men at beredskapen også er nødt til å være lokal for å sikre liv og helse. Når det oppstår flere hendelser, vil dermed kommunen og de frivillige få mer ansvar dersom de oftere vil være først på stedet. Dette stiller krav til både kompetanse og utstyr.

2 Oversikt over data og metode

I dette kapittelet redegjør vi for de metodiske valgene som vi har gjort i prosjektet, og det originale datagrunnlaget som forskningsdesignet vårt har generert. Prosjektet *Fremtidens frivillige beredskap* bruker flere originale datasett som ble samlet inn i perioden fra våren 2020 til våren 2022. I tillegg trekker vi på intervjuer med beredskapsaktører i politiet fra et tidligere prosjekt om frivillig beredskap (Skiple og Winsvold, 2020). Registerdataene vi bruker, er beskrevet i delrapport 1 av dette prosjektet.

Datasettene som ble samlet inn mellom våren 2020 og våren 2022, er som følger:

1. En elektronisk spørreundersøkelse til frivillige i Røde Kors som har bidratt aktivt til organisasjonens beredskaps- og responsarbeid de siste 12 månedene, definert som de som har deltatt i arbeid innen søk og redning, evakuering, beredskapsråd, pandemihåndtering og annen innsats ved en ekstraordinær/uønsket hendelse. Denne undersøkelsen inngikk som en del av Frivillighetsundersøkelsen som ble sendt ut til alle frivillige i Røde Kors i oktober 2021.
2. En elektronisk spørreundersøkelse utsendt til alle *lokalforeningsledere* og *lokale hjelpekorsledere* i Røde Kors utført i mars og april 2022.
3. En intervjuundersøkelse utført av samarbeidsprosjektet *Frivillige organisasjoner i lokal beredskap* (VOLEM)² med frivillige beredskapsorganisasjoner (inkludert Røde Kors) og offentlige instanser (politi, kommunal- og fylkeskommunal beredskap) i seks kommuner fordelt på tre ulike politidistrikter i 2020 og 2021. Disse kommunene er Tromsø, Lyngen, Stavanger, Strand, Bergen og Ullensvang og er valgt ut for å gi mest mulig variasjon i kommunestørrelse og risiko for hendelser som utløser forskjellige typer beredskapsrespons. De frivillige beredskapsorganisasjonene som ble intervjuet i denne undersøkelsen, var Norges

2 Forskningsprosjektet *Frivillige organisasjoner i lokal beredskap* (VOLEM) studerer frivillige aktørers rolle i lokalt beredskaps- og redningsarbeid i Norge og Danmark, med særlig blick på samarbeidet mellom frivillige beredskapsorganisasjoner, offentlige beredskapssetater og lokale myndigheter. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd. Se: <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/frivillige-organisasjoner-lokal-beredskap-volem/om-prosjektet.html>. Forfatterne av denne rapporten inngår også i dette forskningsprosjektet.

Røde Kors, Norske Alpine Redningsgrupper, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp, Norske Redningshunder, Norsk Radio Relæ Liga og Speidernes beredskapsgruppe.

4. En intervjuundersøkelse av beredskapsansvarlige innenfor Statsforvalteren og politiet utført våren 2022.
5. En intervjuundersøkelse med informanter fra Røde Kors på nasjonalt nivå og distriktsnivå utført våren 2022. Her intervjuet vi både ansatte i lederstillinger eller nøkkelposisjoner og tillitsvalgte på nasjonalt og distriktsnivå i organisasjonen. Tre distrikter ble plukket ut til intervju i samråd med prosjektets referansegruppe, Hordaland, Trøndelag og Viken (Akershus, Buskerud og Østfold), for å sikre geografisk og demografisk variasjon.

Denne kombinasjonen av kvantitative og kvalitative data kan til sammen belyse prosjektets problemstillinger på en bred og dekkende måte: både geografisk og med tanke på ulike roller innenfor beredskapsplanlegging og beredskapsrespons i Norge og internt i Røde Kors. Intervjuene ga rom for dybde og nyanse, mens spørreundersøkelsene sikret bredde både i form av svar fra mange respondenter og rent tematisk. I de videre kapitlene brukes ordet *informanter* som en fellesbetegnelse for dem som deltok i intervjuundersøkelsene, og ordet *respondenter* eller *surveydeltakere* om dem som inngår i surveydataene.

På oppdrag fra ISF har SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, tidligere (og fortsatt kjent som) NSD, Norsk senter for forskningsdata AS – vurdert at behandlingen av personopplysninger i datainnsamlingen er i samsvar med personvernregelverket.

Spørreundersøkelsene: gjennomføring og svarprosenter

Begge spørreundersøkelsene ble distribuert gjennom surveyplattformen Questback med opp mot tre automatiske påminnelser etter den første invitasjonen. I forkant av og underveis i datainnsamlingen jobbet Røde Kors målrettet med å spre informasjon om undersøkelsene.

Den nasjonale frivillighetsundersøkelsen i Røde Kors for 2021 ble sendt ut til alle frivillige høsten 2021. Kontaktdatabasen Diba var utgangspunktet for distribusjonen av undersøkelsen. Det ble tatt ut lister over alle frivillige fra Diba som også hadde en e-postadresse registrert på seg. Undersøkelsen ble så sendt til dem med gyldige e-postadresser, totalt 35 329 e-postadresser, og mottok 6566

svar (Norges Røde Kors, 2022a). Dette tilsvarer at undersøkelsen har en svarprosent på 18,6. Det er variasjon i svarprosent på tvers av Røde Kors sine distrikter (fra 10 prosent til 23 prosent) og noe skjevhet i svarprosent når det gjelder alder, foreningsstørrelse, roller og aktiviteter. Blant annet er eldre frivillige og større lokalforeninger noe overrepresentert. Det gis mer informasjon om frivillighetsundersøkelsen i Norges Røde Kors (2022a) og om Røde Kors' organisering (inkludert distriktsinndeling) i tekstmaks 4.1 i kapittel 4.

Dette prosjektet hadde altså ansvar for en del av frivillighetsundersøkelsen som kun gikk til frivillige i Røde Kors som hadde bidratt til organisasjonens beredskaps- og responsarbeid de siste 12 månedene. Blant disse er det litt vanskeligere å regne ut en nøyaktig svarprosent ettersom frivillige fra forskjellige områder av organisasjonen inngår blant respondentene (både hjelpekorps, ungdom og omsorg). Undersøkelsen inneholdt også noen spørsmål om håndtering av koronapandemien og mer generelle spørsmål om beredskap som favner bredere enn typiske hjelpekorpsaktiviteter som søk og redning. På disse spørsmålene er det maksimale antallet svar 2787.

Hoveddelen av spørsmålene var imidlertid rettet til aktive hjelpekorpsere, og blant disse fikk vi 1313 svar. Antall hjelpekorpsere er ifølge hendelsesrapporten for 2020 (Norges Røde Kors, 2021) 6178. Data fra Diba viser imidlertid at det er 4566 aktive hjelpekorpsere som har bestått prøve, har gyldig ID-kort og har betalt medlemskap. Regner vi svarprosent basert på dette tallet (1313 / 4566), får vi en svarprosent på 29. Denne svarprosenten er riktignok usikker, men det er gode grunner til å tro at det er denne gruppen av aktive hjelpekorpsere som har svart på denne delen av undersøkelsen, når vi ser nærmere på svarene (for eksempel når det gjelder hvor mye de deltar), og ut fra det vi vet om at det også er vanlig at de mest aktive er de som svarer på spørreundersøkelser generelt.

Den andre spørreundersøkelsen vår er en lederundersøkelse hvor vi spurte om organisatoriske og økonomiske sider av beredskapsarbeidet. Denne undersøkelsen ble sendt til alle lokalforeningsledere og lokale hjelpekorpsledere i Røde Kors og gjennomført i mars og april 2022. Røde Kors utarbeidet en liste med e-postadresser basert på Diba og undersøkelsen ble totalt sendt til 548 lokale ledere i Røde Kors. Vi mottok 174 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 32. Noen av disse svarene er fra personer som både er lokalforeningsleder og lokal hjelpekorpsleder. Ut fra vår liste uten duplikater over e-postadresser på tvers av de to rollene er det 23 prosent (83 / 355³) av populasjonen som har en slik dobbel rolle. Ser vi nærmere på hvem som har svart på selve undersøkelsen, er

3 Lokalforeninger som ikke har en «aktiv» lokal ledelse, inngår ikke i vår populasjon. Tallet 355 viser til aktive lokalforeninger.

det 150 lokalforeninger (av totalt 355) representert, uavhengig av om de har lokalforeningsleder, hjelpekorpsleder eller begge deler. På lokalforeningsnivå gir dette oss en svarprosent på 42. Med unntak av ett distrikt har vi mottatt svar fra alle distriktene i Røde Kors. Det er 6 prosent som svarer for begge lederverv, og som da altså opplyser om at de er både lokalforeningsleder og lokal hjelpekorpsleder.⁴ Når det gjelder størrelsen på lokalforeningene som har svart, er det i gjennomsnitt 464 frivillige per forening. I populasjonen er tilsvarende gjennomsnitt 399 frivillige. Dermed er store foreninger noe overrepresentert også i denne undersøkelsen.

Alt i alt vurderer vi svarprosentene på begge undersøkelsene som gode og med god dekningssevne geografisk. Funnene i rapporten må likevel tolkes i lys av de skjevhetene vi har pekt på i denne gjennomgangen. Vi har valgt å ikke vekte tallene som presenteres, ettersom disse i sum er ganske representative for Røde Kors i dag. Der vi mener det er nødvendig, vil vi minne leseren på de identifiserte skjevhetene.

Intervjuundersøkelsene: temaer og gjennomføring

På tvers av alle de tre intervjuundersøkelsene presentert innledningsvis var det en stor grad av overlapp i spørsmål. Intervjuene omhandlet følgende to hovedtemaer og undertemaer:

Samfunnets beredskapsevne/beredskapskapasitet og hvordan håndtere trender i samfunnet:

- a) beredskapsevne
- b) samarbeid og samvirke
- c) reformer som berører beredskap og respons
- d) mulig forskyvning i forventet arbeidsfordeling mellom offentlig og frivillig sektor
- e) endringer i måten folk er frivillige på

⁴ Det at dette prosenttallet er betraktelig mindre enn i populasjonsoversikten, kan tyde på at det er personer som har svart som har valgt å svare for der hovedvirksomheten deres ligger, selv om de innehar begge rollene, ifølge Diba.

Røde Kors' interne organisering (kun spørsmål stilt til Røde Kors):

1. organisering i møte med fremtiden (det vil si både nåværende og mulige utfordringer for organiseringen i fremtiden)
2. opplæring og kompetanse
3. kapasitet og ressurser

Intervjuene gjennomført av samarbeidsprosjektet VOLEM (engelsk navn: Voluntary Organizations in Local Emergency Management) mellom juni 2020 og november 2021 ble noen steder utført ansikt til ansikt og andre steder digitalt. I denne undersøkelsen snakket vi med 37 personer involvert i beredskap fordelt på politi, kommune, fylkeskommune og frivillige beredskapsorganisasjoner.

Alle intervjuer utført innenfor rammen av Røde Kors-prosjektet våren 2022 ble gjennomført digitalt, fortrinnsvis på plattformen Zoom, og de fleste varte fra 45 minutter til 1,5 timer. Totalt snakket vi med 20 personer internt i Røde Kors. Intervjuene ble gjennomført som en kombinasjon av enkeltintervjuer og gruppeintervjuer og dekket ansatte og frivillige som var tillitsvalgte både på distriktsnivå og på nasjonalt nivå. I tillegg gjennomførte vi som nevnt åtte intervjuer med nøkkelposisjoner hos politiet og statsforvalteren.

Intervjuguide og informasjon om prosjektet og personvern ble tilsendt deltakerne på e-post på forhånd. Intervjuguidene var utviklet til å dekke temaene prosjektet dreier seg om. De var generelle og standardiserte, men samtalen ble tilpasset informant(e)s rolle, den konkrete konteksten og den aktuelle informantens innfallsvinkel og svar.

3 Hvordan planlegge for fremtidens beredskap i lys av overordnede samfunnstrender?

I dette kapittelet diskuterer vi hvordan samvirkemodellen fungerer i dagens beredskapssituasjon, og hvilke endringer som eventuelt må gjøres for å håndtere fremtidens beredskapsutfordringer. Diskusjonen baserer seg på alt intervju materialet som er samlet inn, inkludert intervjuer med ansatte og medlemmer i Røde Kors og i andre organisasjoner som driver med beredskap (Norsk Folkehjelp, Redningshundene, Norske Alpine Redningsgrupper, Sanitetskvinnene og Speideren), og data fra spørreundersøkelsene blant frivillige og ledere i Røde Kors (se kapittel 2 for beskrivelse av datagrunnlaget). Kapittelet er organisert etter tre spørsmål: 1) Hvordan oppfatter ulike beredskapsaktører at samvirkemodellen fungerer i dag, og hvilke utfordringer har den? 2) Hvilke trender vurderer de ulike beredskapsaktørene at vil påvirke behovet for frivillig innsats, og hvilke trender vil påvirke frivilliges evne til å svare på behovet? Og 3) hvordan kan beredskapen organiseres for å møte fremtidens behov? Vi kommer tilbake til hva disse spørsmålene betyr for Røde Kors, også i kapittel 4 hvor vi ser på hvordan beredskaps- og responsinnsatsen er organisert internt i Røde Kors.

Beredskapshendelser spenner over et vidt landskap av hendelsestyper. Analysen av dagens situasjon har en slagside mot redningsaksjoner, rett og slett fordi det er denne typen beredskapshendelser det er mest av, og som aktørene derfor trekker frem når de skal vurdere beredskapssituasjonen. I analysen av fremtidige hendelser peker aktørene i større grad på andre typer hendelser enn redningsaksjoner. Dette er antakelig fordi det oppleves at man har et velfungerende system for redningsaksjoner.

Kort oppsummert indikerer dataene at både frivillige og offentlige aktører er godt fornøyd med samvirkemodellen slik den fungerer i dag, og selv om det pekes på behov for enkelte justeringer, er det ingen som ønsker vesentlige endringer i modellen. Av fremtidige trender som forventes å påvirke behovet for beredskap, trekkes klimaendringer, flyktningstrømmer og flere samtidige hendelser frem som særlige utfordringer som vil påvirke *beredskapsbehovet*. Når det gjelder faktorer som vil påvirke *beredskapskapasiteten*, trekker informantene frem at økningen i beredskapsbehov vil kunne slite ut de frivillige, og at

det samtidig er en tendens til at frivillige i noe mindre grad enn før later til å være villige til å forplikte seg. I spredtbygde områder blir også fraflytting i kombinasjon med økt turisme opplevd som et problem, spesielt for hjelpekorpsaktiviteten, fordi det vil føre til et større behov for frivillige samtidig som antallet potensielle frivillige synker. Frivillige og offentlige aktører trekker i all hovedsak frem de samme mulige fremtidige utfordringene, men det er en tendens til at offentlige aktører er mer opptatt av mulige endringer i det fremtidige *beredskapsbehovet*, mens de frivillige legger mer vekt på utfordringer for den fremtidige *beredskapskapasiteten*. Særlig er de frivillige mer bekymret enn offentlige myndigheter for slitasje på frivillige mannskaper og for fremtidig rekruttering. Det er ingen konkrete forslag til reorganisering av samvirke-modellen. Forslag til reorganisering internt i frivilligheten handler om å om-disponere ressursene til de områdene der det trengs innsats, samt å forberede seg på å takle flere samtidige hendelser. Det er også et ønske fra de frivillige om at det offentlige får bedre rolleforståelse slik at ressursene blir utnyttet på best mulig måte.

Hvordan mener de ulike aktørene at samvirkemodellen fungerer i dag, og hvilke utfordringer har den?

I Norge er beredskap organisert som et samvirke mellom offentlige etater, frivillig sektor og private aktører. For redningstjenesten er samvirkeprinsippet nedfelt i forskrift om organisasjonsplan for redningstjenesten (FOR-2015-06-19-677), men i praksis fungerer beredskapen også på andre felter som et samvirke: Frivillige og private har vært viktige samarbeidspartnere for offentlige myndigheter for eksempel under covid-19-pandemien og ved plutselige og markante økninger i antall asylsøkere og flyktninger som ankommer landet. Som vi skal se nedenfor, oppfatter flere informanter at koronapandemien har fått offentlige aktører til å reflektere over bredden i hva de frivillige kan brukes til, og hvor avhengig de er av frivillig hjelp når en krise rammer. Erfaringer fra pandemien antas å ha ført til en slags «mental» utvidelse av samvirkemodellen i den forstand at myndighetene også på andre områder enn innenfor redningstjenesten raskere vurderer hvorvidt frivillige ressurser kan bidra til å løse situasjoner som oppstår.

Med noen unntak som vi skal komme inn på nedenfor, har offentlige og frivillige aktører en nokså lik forståelse av hvordan samvirkemodellen er ment å fungere. En slik felles forståelse, eller felles fortelling om «hvordan vi gjør det», bidrar til at koordineringen av ressurser fungerer effektivt når en krise

inntreffer (se Salas, Stout og Cannon-Bowers, 1994; Fox, Code og Langfield-Smith, 2000; Fiore et al., 2003; og Steen-Tveit og Munkvold, 2021). I stilisert versjon går fortellingen om samvirkesituasjoner i Norge omtrent slik: En krisesituasjon oppstår, det offentlige ber de frivillige om hjelp, de frivillige bidrar med alle ressursene de har, og ingen gir seg før situasjonen er løst. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at frivillige og offentlige aktører i liten grad trenger å forhandle om betingelsene for samarbeid fra gang til gang. Her er det imidlertid en del variasjon mellom ulike typer hendelser. For hendelser som skjer ofte, som redningsoppdrag, finnes det standardiserte prosedyrer for samvirke, og koordineringen av frivillige og offentlige ressurser er justert og optimalisert på bakgrunn av felles erfaring. Det samme gjelder store engangshendelser av et visst omfang, som for eksempel Viking Sky-ulykken i 2019 eller snøskredet i Beisfjord i januar 2022, der en hel bygd ble isolert i flere dager. I akuttfasen av slike hendelser, når liv og helse står på spill, rapporterer informantene i denne og tidligere studier om at frivillige og offentlige klarer å improvisere og samarbeide effektivt (se også Skiple og Winsvold, 2020). I situasjoner som er mindre akutte, og som skjer sjelden eller er helt nye, må samarbeidsformer og betingelser i større grad fremforhandles. To eksempler på slike hendelser der det fantes lite eller ingen erfaring med samarbeid, er koronapandemien og den sterke veksten i flyktningtall i 2015. I noen tilfeller finnes det, ifølge informantene, erfaring med samarbeid, men de institusjonelle strukturene for å lagre og formidle informasjon om erfaringene, er mangelfulle. Dette gjelder for eksempel samarbeid mellom frivillige og kommuner i forbindelse med flom: Ofte kommer store flommer såpass sjelden at mange av de personene som håndterte samarbeidet forrige gang, er byttet ut, og rutiner for samarbeid er ikke nedskrevet eller formalisert.

Den ideelle samvirkesituasjonen – alle bidrar med det de har, og ressursene koordineres effektivt – beskrives som ideell nettopp for å understreke at mange samvirkesituasjoner fraviker fra idealet. Den kommer heller ikke av seg selv, men understøttes av ulike typer strukturer og ressurser som i varierende grad er på plass i ulike lokalsamfunn og i ulike typer av samvirkerelasjoner. For eksempel viser datamaterialet både i denne og tidligere undersøkelser at samvirket mellom politi og frivillige i redningsaksjoner stort sett oppleves å fungere veldig godt, mens samvirket mellom kommuner og kommunale etater og de frivillige er mye mer variabelt (Gjerde og Winsvold, 2016; 2017; Skiple og Winsvold, 2020). I det videre tar vi utgangspunkt i intervjuer med frivillige og offentlige informanter for å beskrive de strukturene som oppleves å understøtte et godt beredskapssamarbeid, og hvilke utfordringer samarbeidet møter på – herunder hvilke strukturer som ikke er på plass eller ikke fungerer.

Det er verdt å understreke at samarbeidet mellom frivillige og offentlige myndigheter om beredskap svært ofte fungerer veldig bra. Målet med dette kapittelet er derfor å si noe om hvordan noe som allerede fungerer bra, kan forbedres for å virke enda bedre, hvordan samvirkestrukturene kan vedlikeholdes for å fungere bra også i fremtiden, og hvordan de eventuelt må justeres for å møte nye beredskapsutfordringer.

Strukturer som understøtter samvirke mellom frivillige og offentlige

Intervjuene med informanter i Røde Kors og andre organisasjoner som driver med beredskap, fylkesberedskapssjefer, politi og kommune indikerer at særlig fire strukturer understøtter samvirke mellom frivillige og offentlige: en felles forståelse av samvirkeprinsippet, skriftliggjorte avtaler om samarbeid, formaliserte arenaer for samarbeid utenom hendelser og samarbeidserfaring ved hendelser.

Samvirkeprinsippet

Samvirkeprinsippet i norsk beredskap er et felles utgangspunkt, en felles plattform, for å forstå hvordan beredskap skal foregå – som et samarbeid. Selv om dette prinsippet er nedfelt i forskrift bare for redningstjenesten, så ligger det under som en felles referanseramme også for andre beredskapshendelser. Dette skyldes kanskje både at frivillig innsats tradisjonelt har spilt en stor rolle i det norske samfunnet, og at det er nokså stort overlapp mellom aktører som inngår i den frivillige og den offentlige delen av redningstjenesten. Samvirkeprinsippet innebærer en idé om at alle bidrar med det de ressursene de har, og at målet er å sikre liv og helse. Samvirkeideen inneholder dermed både et tydelig felles mål for alle involverte (verne om liv og helse) og en handlingsinstruks (bidra med det du kan). Det samvirkeprinsippet ikke avklarer, er hvem som skal bestemme hvordan det skal bidras i situasjoner der det ikke gir seg selv. I redningsaksjoner er det fastsatt gjennom nasjonalt lovverk og i retningslinjer at politiet har ledelsen og kan beordre ulike ressurser dit de finner det hensiktsmessig. I andre situasjoner er verken ansvarsforhold eller hierarki formelt regulert og må avklares mellom de samarbeidende partene, gjennom frivillige avtaler eller fra gang til gang. Dette gjelder typisk i situasjoner der frivillige samarbeider med andre aktører enn politiet, for eksempel med kommunen.

Skriftliggjorte avtaler om samarbeid

I redningstjenesten er samarbeidet mellom frivillige og offentlige organisert gjennom generell instruks som er godt kjent, innarbeidet og praktisert hos de

medvirkende aktørene (frivillige og politi). Når det gjelder samarbeid mellom frivillige og kommune, finnes det ikke en overordnet og innarbeidet instruks om hvordan og på hvilke områder samarbeid skal foregå, men forskriften om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894) pålegger kommunene å samarbeide med frivillige organisasjoner, dersom kommunen selv finner det hensiktsmessig.

Mer spesifikt pålegges kommunene gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt å kartlegge tilgjengelige ressurser og å involvere relevante aktører i beredskapsplanlegging og i øvelser. Tall fra DSBs årlige beredskapsundersøkelse⁵ viser at dette gjøres i varierende grad. I 2021 oppga 67 prosent av kommunene at de hadde involvert frivillige organisasjoner i utarbeidelsen av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), 63 prosent hadde involvert frivillige organisasjoner i utarbeidelsen av overordnet beredskapsplan, 51 prosent hadde samarbeidet med frivillige organisasjoner innen krisehåndtering, og 47 prosent hadde samarbeidet med frivillige organisasjoner om øvelser. Det har siden 2014 vært en moderat, men jevn økning i andel kommuner som oppgir at de samarbeider med frivillige organisasjoner på de ulike måtene som er skissert ovenfor (Skiple og Winsvold, 2020). Kvaliteten på samarbeidet sier imidlertid ikke disse tallene noe om, og casestudier i kommunene, gjennomført i forbindelse med denne rapporten (se kapittel 2 om metode), viser at involveringen av frivillige organisasjoner i utarbeidelse av ROS, overordnet beredskapsplan, krisehåndtering og i øvelser som det rapporteres om til DSB, kan variere fra svært involvert inndragelse til en ren proforma øvelse.

Noe som later til å oppleves som forpliktende, er skriftlige avtaler om samarbeid. 223 kommuner (rundt 64 prosent) har slike skriftlige avtaler om samarbeid med Røde Kors (Norges Røde Kors, 2022b). I undersøkelsen til ledere i Røde Kors oppgir hele 92 prosent at de har en samarbeidsavtale med kommunen (inkludert brannvesen). Vi vet ikke hva denne forskjellen i andel som rapporterer om skriftlig avtale, skyldes, men en mulig forklaring er at de lokalforeningene som er mest aktive, har større sannsynlighet både for å ha inngått avtale med kommunene og for å svare på undersøkelsen.

I undersøkelsen til lokalforeningsledere er det også spurt om hvorvidt man har en samarbeidsavtale med helseforetak/AMK. En av tre lokalforeningsledere oppgir at de har en slik samarbeidsavtale. I intervjuene forteller informantene om stadig flere «helseoppdrag», spesielt innen transport. Økningen i antall oppdrag knyttes ofte til koronapandemien, men oppleves også å øke på generell

5 Informasjon om og funn fra DSBs kommuneundersøkelser (2012–2022) er tilgjengelig her: <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>

basis. Denne opplevde økningen i helseoppdrag tilsier at det er et behov for avtaler med helseforetak/AMK for å sikre godt samarbeid også innenfor dette området av beredskapen. Røde Kors' egne tall for aktivitet bekrefter denne tendensen. I 2021 bidro frivillige fra Røde Kors med 4291 ambulanseoppdrag. Dette er en økning på over 18 prosent siden 2020 (Norges Røde Kors, 2022b).

Intervjuer i casekommunene viser at selv om erfaringene også her varierer litt, så bidrar avtalene til faktisk og aktivt samarbeid ved at de høyner kommunens bevissthet om at de frivillige finnes, og deres kunnskap om hva de frivillige kan bidra med, og ved at de bidrar til at både kommunen og de frivillige lagene føler seg forpliktet til å samarbeide. Avtaler om samarbeid gjør at de ansatte i kommunen og frivillige blir bedre kjent med hverandre. Dette kjennskapet senker terskelen for å ta kontakt når noe skjer. Samtidig rapporterer en del informanter om at avtalene er sovende, og at det ikke er sikkert kommunen husker at det foreligger en avtale, når en hendelse inntreffer. Det gjør at de frivillige i mange sammenhenger trekkes inn senere enn det som egentlig er avtalt. Det påpekes som viktig at det i tillegg til en avtale finnes etablerte rutiner for varsling og konkret samarbeid når hendelser inntreffer. Fra lederundersøkelsen i Røde Kors rapporterer 69 prosent at deres lokale enhet i tillegg til å ha en skriftlig avtale «inngår i en etablert rutine for varsling ved alvorlige og andre hendelser i kommunen».

Vi har også spurt om hvor ofte lokalforeningene er i kontakt med kommunen i forbindelse med beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid. Som vi ser av tabell 3.1, er det stor variasjon i hvor ofte lokalforeningene har slik kontakt.

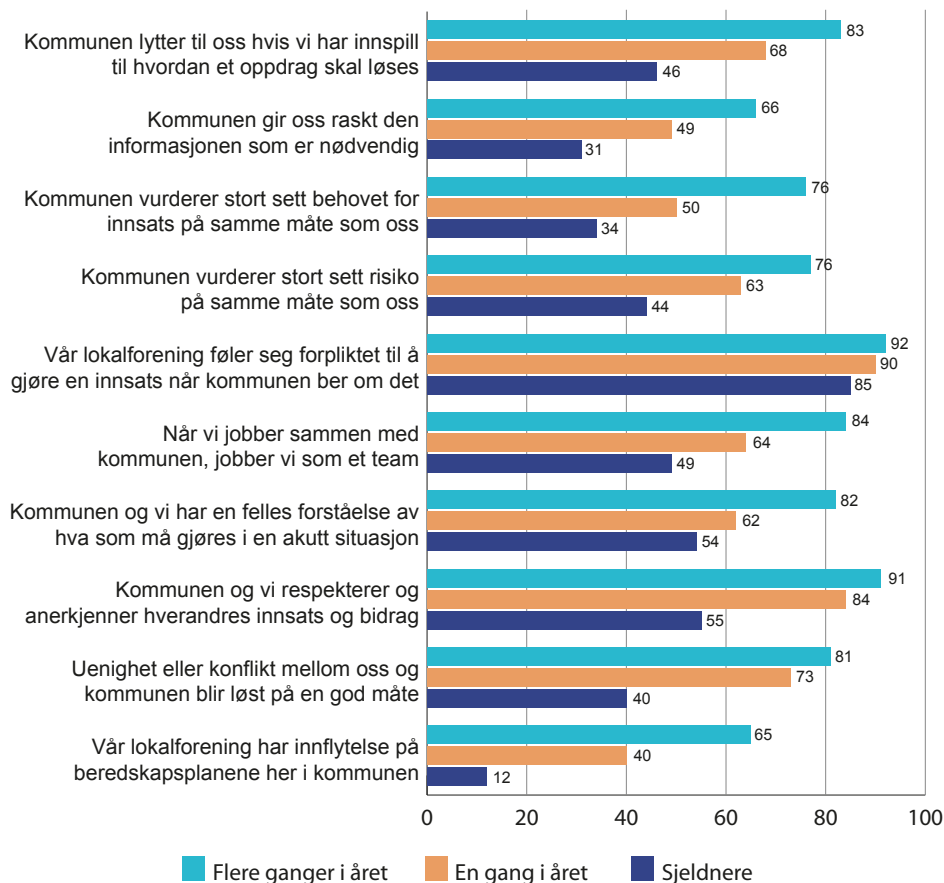
Tabell 3.1 Omtrent hvor ofte har dere kontakt med kommunen knyttet til beredskapsplanlegging eller beredskapsarbeid? Prosent.

Månedlig eller oftere	6
Noen ganger i året	36
En gang i året	23
Sjeldnere	21
Aldri	6
Vet ikke	8
Total	100
N	173

Spørsmålsformulering: Omtrent hvor ofte har dere kontakt med kommunen knyttet til beredskapsplanlegging eller beredskapsarbeid? Data fra lederundersøkelsen.

Figur 3.1 illustrerer sammenhengen mellom kontakthypighet og vurdering av samarbeidet med kommunen. Vi har slått sammen dem som har svart at de har kontakt månedlig eller oftere og noen ganger i året, og dem som har svart at de har kontakt sjeldnere enn årlig eller aldri. De som har svart at de ikke vet, er utelatt fra analysen.

Figur 3.1 Kontakthypighet og vurdering av samarbeid med kommunen. Prosent som er helt eller nokså enig i påstander om samarbeid gruppert etter kontakthypighet. Data fra lederundersøkelsen.



Spørsmålsformuleringer: Spørsmål om kontakthypighet gjengitt under tabell 3.1 samt spørsmålet: Vi ber deg tenke på samarbeidet din organisasjon har hatt med kommunen tidligere. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander:

Kontakthypighet later, som vi ser, til å bety mye for hvordan lokalforeningslederne vurderer samarbeidet med kommunen. Jo sjeldnere de har kontakt, desto mindre opplever lokalforeningslederne at kommunen lytter til dem, og at de får nødvendig informasjon. Det er også viktig å merke seg at jo hyppigere kontakten er, desto bedre er opplevelsen av felles situasjonsforståelse, som er en betingelse for effektivt samarbeid i en beredskapssituasjon: Lokalforeningsledere som rapporterer om hyppig kontakt med kommunen, mener i betydelig større grad enn andre at kommunen vurderer risiko på samme måte, og at man har en felles forståelse av hva som må gjøres. Kontakthypighet ser imidlertid ikke ut til

å bety så mye for hvorvidt lokalforeningene føler seg forpliktet til å stille opp dersom kommunen ber om hjelp. Så å si alle føler seg forpliktet til dette. Alt i alt forteller disse tallene oss at kommunen kan regne med hjelp dersom den ber om det, men at kvaliteten på samarbeidet – og dermed beredskapsevnen – blir bedre dersom kommunen og frivillige har hyppig kontakt.

Kontakt og samarbeid gjennom formaliserte arenaer, hendelser og øvelser

Nesten samtlige informanter blant frivillige, politi og andre offentlige etater understreker at det er lettere å ta kontakt med noen når man har møtt dem før og lært dem å kjenne. «Vi er på fornavn» brukes gjerne synonymt med «godt samarbeid». Samarbeidspartnere kommer på fornavn på særlig tre måter: gjennom samarbeid på formaliserte arenaer, gjennom samarbeid under hendelser og under felles øvelser. Når frivillige og offentlige aktører samarbeider på formaliserte arenaer og får faktisk samarbeidserfaring, utvikler de rutiner og opparbeider kunnskap om hverandres ressurser og kompetanser. De lærer seg gode måter å samarbeide på og, ikke minst, utvikler tillit. Det å fremforhandle og reforhandle en samarbeidsavtale kan også bidra til at partene lærer hverandre å kjenne.

Formaliserte arenaer for samvirke

De viktige formelle arenaene i beredskapssammenheng er fylkesberedskapsråd, kommunale beredskapsråd og redningsledelsen ved Hovedredningsentralen (HRS) og ved lokale redningssentraler (LRS).

Fylkesberedskapsråd: Alle fylker har etablert et fylkesberedskapsråd der alle relevante beredskapsaktører i fylket er med, deriblant de frivillige. For at fylkesberedskapsrådet ikke skal bli for stort, er det gjerne bare noen av de frivillige organisasjonene som er representert. Frivillige organisasjoner er altså representert ved noen utvalgte organisasjoner, gjerne de største. Røde Kors er med i fylkesberedskapsrådet i alle fylker. Statsforvalterne ønsker at representantene fra de frivillige organisasjonene tar ansvar for også å tale saken til de frivillige organisasjonene som ikke er representert. I praksis opplever en del statsforvaltere at dette er vanskelig å få til. De ønsker seg en bedre koordinering de frivillige imellom.

Fylkesberedskapsrådene har både noen faste årlige møter og situasjonsbestemte møter, der de inviterer medlemmer ut ifra den beredskapssituasjonen som pågår. Under koronapandemien har rådene møttes oftere enn vanlig, mange av dem ukentlig eller annenhver uke. Fylkesberedskapssjefene som er intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen, rapporterer at de opplever at deres fylkes-

beredskapsråd fungerer godt. Rådene vurderes som en viktig arena for å fange opp problemer, etablere felles situasjonsforståelse og få en oversikt over ulike aktørers ressurser og aktiviteter. Videre oppleves de, på tvers av aktørgrupper, å være en arena der ulike aktører blir kjent med hverandre og dermed lettere kan ta kontakt dersom en situasjon skulle oppstå. En åpenbar begrensning er imidlertid at ikke alle de frivillige organisasjonene som driver med beredskapsarbeid, er representert, og at de urepresenterte organisasjonene dermed blir stående utenfor det fellesskapet som etableres i fylkesberedskapsrådene. Som eneste organisasjon som har plass i alle landets beredskapsråd på fylkesnivå, har Røde Kors et særskilt ansvar for å trekke andre og mindre beredskapsorganisasjoner inn når det er hensiktsmessig.

Kommunale/regionale beredskapsråd: Alle fylker har et fylkesberedskapsråd, men bare 76 prosent av kommunene har kommunalt beredskapsråd eller gått sammen med andre og etablert et regionalt beredskapsråd (se DSBs kommuneundersøkelse for 2022). Disse rådene er ment å fungere på samme måte som fylkesberedskapsråd, men med lokale aktører fra offentlige etater og frivillige organisasjoner, eventuelt viktige bedrifter i kommunen/regionen. Frivillige som er intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen, både fra Røde Kors og fra andre organisasjoner, rapporterer om at disse rådene fungerer nokså ulikt. I noen kommuner er de etablert, men har veldig sjelden møter, mens i andre er de operative og fungerer som arenaer for diskusjon og informasjonsutveksling, på samme måte som fylkesberedskapsrådene. Informanter fra de frivillige organisasjonene og fra kommunen peker på at det som bidrar til at disse rådene fungerer, er at man møtes jevnlig, og at kommunen har nok ressurser til å forberede og følge opp møtene som avholdes.

Redningsledelsen: Redningsledelsens ansvar og oppgaver er regulert i et eget mandat fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, jf. organisasjonsplan for redningstjenesten pkt. 2-3 fjerde ledd. Det heter i mandatet at «[r]edningsledelsens medlemmer skal arbeide for økt kunnskap og forståelse for redningstjenestens funksjon og behov innenfor eget ansvarsområde, samt dele kunnskap fra egen organisasjon med de øvrige aktørene i redningsledelsen og i redningstjenesten».⁶

Redningsledelsen ved Hovedredningssentralens avdelinger i Bodø og Stavanger sammenkalles ved hendelser og møtes ellers tre ganger i året utenom hendelser. Her er Røde Kors representert via ledernivået i de frivillige beredskapsorganisasjonenes paraplyorganisasjon FORF (Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum). I tillegg sitter Avinor, DSB, Forsvaret, Helsedirektoratet, Kystverket,

6 Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mandat-for-redningsledelsene-ved-hovedredningssentralen-sor-norge-og-hovedredningssentralen-nord-norge/id2460508/>

Luftfartstilsynet, NRK, Redningsselskapet, Sjøfartsdirektoratet, Telenor Kystradio og Politidirektoratet i redningsledelsen. Mellom hendelser skal redningsledelsen bidra til utvikling av redningstjenesten.

Redningsledelsen ved lokale redningssentraler er organisert etter samme mal, men møtes bare to ganger i året utenom hendelser og ved hendelser. Også her er Røde Kors representert gjennom FORF. I tillegg sitter Avinor, Brann- og redningstjenesten, Forsvaret, Statsforvalterens beredskapsorganisasjon, Helsedirektoratet, Kystverket og Sivilforsvaret i den lokale redningsledelsen. Informantene i denne undersøkelsen oppgir at redningsledelsen ved de lokale redningssentraler fungerer godt.

Hendelseshåndtering

Alle aktørgrupper rapporterer at samarbeidet mellom frivillige og offentlige aktører fungerer bedre jo mer man har samarbeidet om aktiv håndtering av hendelser. Informantene i undersøkelsen forteller om hvordan samarbeidet om håndtering av hendelser gjør at det skjer tilpasninger, misforståelser oppklares, og måter å samarbeide på prøves ut – og dersom de ikke fungerer, justeres de. De samarbeidene som overhodet ikke fungerer, på grunn av for eksempel dårlig personkjemis (som vi har støtt på veldig få tilfeller av), opphører, men tas gjerne opp igjen når nye personer kommer til. Samarbeidet mellom politi og frivillige vurderes som godt, nettopp fordi redningsaksjoner skjer relativt hyppig og de derfor må samarbeide ofte. Hendelser der det er naturlig at frivillige organisasjoner samarbeider med kommunene, forekommer ikke like ofte, og denne samarbeidsrelasjonen har dermed litt dårligere mulighet for å utvikles. Samarbeid under faktiske hendelser har også en annen kvalitet enn samarbeid utenom hendelser. Mer står på spill, og tilliten aktørene imellom blir satt på prøve og bekreftet (eller justert) på en måte som oppleves som mer reell og grundig enn når man møtes utenom hendelser (på formaliserte arenaer eller i øvelser) og samarbeidet er mer «teoretisk». Når det er sagt, peker også svært mange informanter på tvers av aktørgrupper på at det er viktig å treffe hverandre utenom hendelser, blant annet for å vurdere hendelsene man har vært igjennom sammen, og diskutere hvorvidt man kan gjøre noe annerledes neste gang. Politiet i de fleste politidistrikter (her er det noe variasjon) har rutiner for å samle alle som har vært med på en aksjon, og debrife i etterkant. I mange distrikter føler de frivillige at de fritt kan ta opp ting de mener kunne ha vært gjort bedre, og de føler seg stort sett lyttet til. Tallene fra lederundersøkelsen i Røde Kors bekrefter funnene fra intervju materialet. Majoriteten av hjelpekorpsene evaluerer en aksjon i alle fall nokså ofte i etterkant sammen med politiet, og 34 prosent gjør det etter hver aksjon. Kun seks prosent svarer at de aldri gjør dette. Når det

gjelder hva slags konsekvenser evalueringene får for hvordan aksjoner organiseres eller gjennomføres, svarer flesteparten at de får noen konsekvenser (36 prosent) eller små konsekvenser (39 prosent).

Felles øvelser

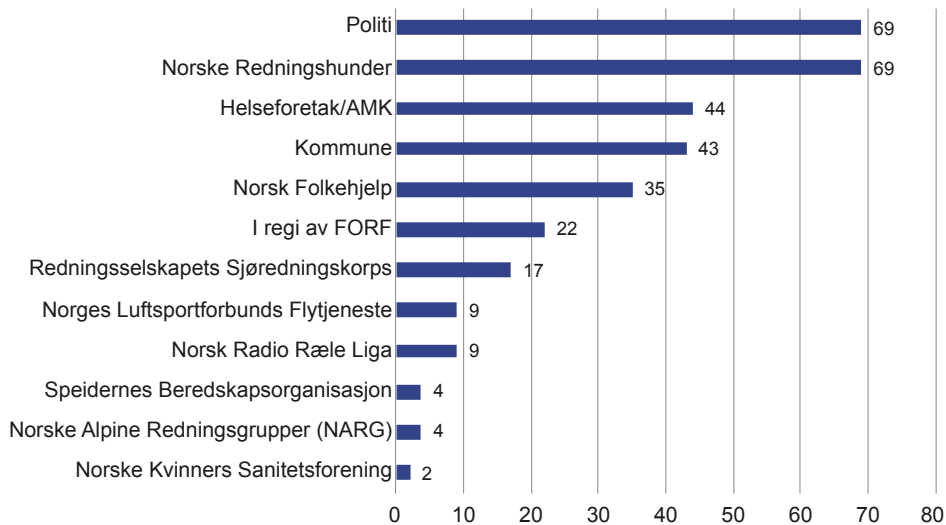
Flere informanter peker på at øvelser er en god, om ikke fullkommen, erstatning for samarbeid under faktiske hendelser. De frivillige organisasjonene gir i intervjuene uttrykk for at de ønsker flere samøvelser med de øvrige beredskapsaktørene, og særlig med politi, brannvesen, sivilforsvar og eventuelt kommune. Ingen av disse aktørene er negative til å inkludere de frivillige i samøvelser, men i praksis skjer det likevel for sjelden, også sett fra disse aktørenes synspunkt.

I spørreundersøkelsen til de frivillige i Røde Kors ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden: «Vi øver nok på redningsaksjoner sammen med politiet, andre etater og andre organisasjoner». Her svarte hele 54 prosent at de var helt uenig eller nokså uenig i denne påstanden (se tabell 4.1 i kapittel 4). Kun 21 prosent var nokså enig eller helt enig i dette.

I intervjuene kommer det frem at de frivillige særlig er kritiske til frivillige organisasjoners deltakelse i øvelser som omhandler større hendelser og alvorlige kriser. Selv i kommuner hvor samarbeidet mellom de frivillige og kommunen omtales som «best case», opplever informantene at øvelsene har blitt mindre og sjeldnere. Denne utviklingen startet, ifølge flere informanter, før koronapandemien, og noen informanter mener at dette kan skyldes en forskyving av den tidligere lokalt forankrede beredskapen mot større enheter innen politi, helse og flere kommuner som følge av sammenslåing. DSBs kommuneundersøkelse rapporterer at en klart større andel kommuner samarbeidet med frivillige organisasjoner om øvelser frem mot 2019, men at det de siste årene har det vært en svak nedgang eller kanskje heller stabilisering av en andel på rett under 50 prosent (i 2021). Dette betyr imidlertid at det fortsatt er klart forbedringspotensial, og at det kan øves mer på tvers av offentlig og frivillig sektor.

Blant de lokale hjelpekorpslederne som i lederundersøkelsen rapporterer at de har øvelser med andre, svarer likevel de fleste (80 prosent) at de har årlige øvelser med andre organisasjoner eller offentlige beredskapssetater. 23 prosent svarer at de har dette flere ganger i året. Rundt 16 prosent av lokale hjelpekorpslederne oppgir at de ikke øver med andre.

Figur 3.2 Hvem Røde Kors øver sammen med: Svar fra lokale hjelpekorpsledere. Data fra lederundersøkelsen. Prosent.



Spørsmålsformulering: Hvis ja, hvem øver dere sammen med? Du kan krysse av for flere

Figur 3.2 viser hvem de lokale hjelpekorpslederne rapporterer at de øver sammen med. Nesten 70 prosent oppgir at de øver sammen med politi og Norske Redningshunder, mens 44 prosent har øvd med helseforetak/AMK og 43 prosent med kommunene. Med forbehold om at disse tallene er representative for alle lokalforeningene til Røde Kors, ser det ut til at det er forbedringspotensial når det gjelder bredden av og hvilke aktører som inngår i samøvelser med hjelpekorpsene.

Selv om det samøves årlig med andre organisasjoner og/eller etater hos de aller fleste hjelpekorps i Røde Kors, opplever hjelpekorpsene at de ikke blir tilstrekkelig inkludert i dette, og at det ikke øves nok på tvers av aktørene. Ifølge intervjudataene gjelder dette spesielt håndtering av større hendelser og kriser utenom «vanlig» søk og redning. Dataene fra spørreundersøkelsene peker imidlertid på at det også er ønsker om flere samøvelser innen søk og redning.

Fra de frivillige organisasjonenes side oppleves det som at de ikke blir inkludert i samøving fordi de offentlige myndighetene som arrangerer felles øvelser, ikke vurderer dem som relevante eller viktige nok. Informanter fra de offentlige beredskapsstatene (politi, kommune og statsforvalter) understreker at dette ikke er tilfellet, men at det er praktiske utfordringer og ressursmangel som er årsaken til manglende samøvelser: Det arrangeres få fellesøvelser fordi det er ressurs-

krevene og de andre aktørene er presset på tid. Videre er det ikke alltid de frivillige har anledning til å stille opp på øvelser i arbeidstiden, når slike øvelser gjerne arrangeres, og ansatte i offentlige beredskapssetater har ofte ikke anledning til å stille til øvelse på kveldstid, når de frivillige antas å ha anledning.

Statsforvalteren mener det er kommunens ansvar å invitere de frivillige med til de øvelsene som de arrangerer i kommunal kriseledelse. De arrangerer hvert år øvelser for kommunene med tema fra fylkesROS, og da er det opp til kommunene om de vil invitere frivillige organisasjoner eller ikke. Statsforvalteren oppfordrer i varierende grad kommunene til å gjøre dette.

Strukturer som understøtter samvirke mellom frivillige og offentlige aktører

I tråd med hva som er funnet i tidligere undersøkelser (Gjerde og Winsvold, 2016; 2017; Skiple og Winsvold, 2020), viser både spørreundersøkelser blant frivillige og ledere i Røde Kors og intervjuer med representanter for ulike frivillige organisasjoner samt ansatte i offentlige beredskapssetater at beredskapssamarbeidet i *redningstjenesten* alt i alt fungerer godt, men at samarbeidet mellom *frivillige og kommuner* er mer variabelt. Det er antakelig flere årsaker til at dette samarbeidet ikke alltid fungerer optimalt. For det første er kommunen involvert i mange færre beredskapsoppdrag enn politiet er, og har dermed ikke like hyppig behov for de frivilliges hjelp i beredskapssammenheng. Mens samarbeidet mellom frivillige og politi blir aktivert i forbindelse med søk og redning, blir samarbeidet mellom frivillige og kommuner aktivert først og fremst ved store hendelser som skjer sjelden, og i mange kommuner aldri: naturkatastrofer (flom, skred, skogbrann), problemer med infrastruktur (strømbrudd, blokkerte veier), ivaretagelse av flyktninger eller evakuerte, eller sosial uro. Kommunene og de frivillige organisasjonene møtes altså sjeldnere til samarbeid der beredskapskapasiteten utløses og prøves i praksis. Fordi de hendelsestypene som kommunene har ansvar for, generelt skjer sjeldnere, har kommunene og frivilligheten færre muligheter for kontakt og samarbeid gjennom hendeshåndtering. Samarbeidet mellom kommune og frivillige handler dermed ofte om planlegging, men planene blir sjelden satt ut i livet. Disse hendelsestypene er dermed også beredskapssamvirket som helhet mindre forberedt på.

Det er imidlertid tegn til at koronapandemien kan ha bidratt til å bedre samarbeidet mellom kommunene og frivilligheten flere steder. Både i kommunene og fra statsforvalternivå påpekes det at kommunene under koronapandemien har høstet ny erfaring med faktisk samarbeid med frivillige. Dette har, ifølge informantene, ført til at 1) kommunene i større grad har fått øynene opp for hva de

frivillige kan bidra med, 2) det har blitt etablert og fremforhandlet nye måter å samarbeide på, og 3) man har fått erfaring med hvilke måter å samarbeide på som fungerer og ikke fungerer. Flere fylkesberedskapssjefer påpeker at man har fått erfaring med felles krisehåndtering, og at denne erfaringen er overførbart mellom ulike typer kriser, i hvert fall delvis. Man skal imidlertid ikke overvurdere effekten som samarbeidet i koronapandemien har hatt på samarbeidsrelasjonen mellom kommunene og frivilligheten. Det gjenstår å se om læringen fra dette samarbeidet i en vedvarende lavintensitetskrise lar seg overføre til større og mer plutselige kriser som naturhendelser eller situasjoner med sosial uro eller mottak av flere flyktninger enn planlagt.

For det andre opplever kommunene i større grad enn politiet utfordringer ved at frivillige organisasjoner er autonome aktører. Politiet er i en særstilling med hensyn til å kunne beordre frivillige. De frivillige oppfatter det som legitimt at politiet ber dem om å gjøre noe, men er i mindre grad villige til å la seg beordre av kommunen. Opplevelsen støttes av tall fra spørreundersøkelsen blant frivillige i Røde Kors, hvor 77 prosent sier seg nokså eller helt enig i følgende påstand: «I en akutsituasjon er jeg villig til å la politiet ta beslutninger på mine vegne» (se tabell 4.1 i kapittel 4). Til sammenlikning sier 52 prosent av de frivillige seg nokså eller helt enig i følgende påstand: «I en pandemisituasjon er jeg villig til å la kommunen ta beslutninger om min rolle som frivillig» (se figur 5.4 i kapittel 5). Hvordan kommunen og de frivillige skal koordinere sine innsatser, er derfor i større grad oppe til forhandling når det skjer noe, og de frivillige har en større forventning om å operere selvstendig. Kommunen kan med andre ord be, men ikke kreve, slik politiet kan.

Utfordringer ved samvirkemodellen

I dette delkapittelet vil vi trekke frem utfordringer ved samvirkemodellen slik den fungerer i dag. Tre utfordringer som særlig peker seg ut i intervjuene med frivillige og offentlige myndigheter, er det offentliges kunnskap om og vilje til å bruke de frivillige, ressurstilgang og samordning frivillige imellom.

Kunnskap om hva frivillige kan brukes til – og vilje til å bruke dem

Det er en utfordring for samarbeidet at de offentlige myndighetene, både politiet og kommunene, ikke alltid vet hva slags ressurser og kompetanse de frivillige besitter. Det gjør at de frivillige noen ganger ikke blir brukt i situasjoner der de kunne ha bidratt, og det resulterer i at den kompetansen de har, selv når de blir brukt, ikke alltid blir utnyttet eller verdsatt. I mange kommuner er de klar over at de ikke har god nok informasjon om frivilliges ressurser og kompetanser, og

at de dermed kan gå glipp av viktig hjelp. For eksempel har flere kommuner under koronapandemien erfart hvordan de før hadde antatt at Røde Kors bare drev med redningsarbeid, men at de under pandemien forsto at frivillige i Røde Kors også hadde kompetanse og innsatsvilje på andre områder. I mange kommuner rapporterer de at de ikke hadde kunnet driftet vaksinesentre og teststasjoner uten de frivillige. Både kommuner, fylkesberedskapssjefer og de frivillige selv håper og tror at samarbeidserfaringene som er høstet under pandemien, har ført til at man har fått øynene opp for hverandres kompetanse og kapasitet.

Det oppstår også situasjoner der for eksempel kommunen eller politiet ikke lytter eller tar hensyn til de frivilliges vurderinger, fordi de ikke anerkjenner kompetansen de har, eller ikke ønsker å bruke frivillige ressurser. Eksempler som trekkes frem i intervjuene, er blant annet redningsaksjoner og skogbrann der frivillige har lokalkunnskap om terreng, vær og vind, men hvor offentlige redningsmannskaper velger å bruke egne mannskaper og stole på egne vurderinger. De frivillige rapporterer at nødetatene noen ganger ikke bruker dem i situasjoner som opplagt kan løses raskere ved bruk av deres ressurser. Fra politiets side er fortellingen ofte litt annerledes: De mener at de stort sett gjør riktige vurderinger av når det er hensiktsmessig å kalle ut frivillige, og at når det ikke gjøres, så er det fordi politiet klarer å løse oppgaven selv. I de fleste politidistrikter er det en nokså åpen dialog mellom politiet og de frivillige om denne problemstillingen, og inntrykket er at begge parter ser hverandres poenger, selv om de kan være uenige.

I samarbeidet mellom frivillige og kommunene er det langt mindre slik dialog, og de frivillige opplever i sterkere grad at kommunen ikke vil bruke dem, men ønsker å satse på egne ansatte, enn hva som gjelder for politiet. Flere av de frivillige vi intervjuet, tolker uvilligheten som et uttrykk for at kommunen er redd for at de skal ta oppgavene fra dem og dermed true kommunale arbeidsplasser. Også flere av de intervjuede fylkesberedskapssjefene er opptatt av at enkelte kommuner viser motstand mot å bruke frivillige, men mener at motstanden heller skyldes manglende kunnskap om hva de frivillige kan brukes til, enn motvilje. Kommunene tolker denne motstanden annerledes. I en del kommuner tør man ikke stole på at frivillige faktisk stiller opp for å løse oppgaver som kommunen formelt sett har ansvaret for. Derfor er de motvillige til for eksempel å skrive de frivillige inn i kommunalt beredskapsplanverk. Denne manglende tilliten skyldes ikke at de mistror de frivilliges intensjoner, men at de frivillige, som det sies i flere kommuner, «er frivillige» og derfor ikke kan tvinges til å møte opp. Dermed kan man heller ikke være hundre prosent sikker på at hjelpen kommer, og kommunene føler at de må kunne være hundre prosent sikre. Et paradoks er at politiet ikke tar dette forbeholdet. De tør å stole på at de

frivillige stiller opp – i situasjoner der liv og helse står på spill – og de har erfaring med at de gjør det. Ikke i noen av politiintervjuene vi har gjennomført, rapporterer politiet om at frivillige ikke har stilt når politiet har bedt om bistand. De frivillige selv bekrefter et stykke på vei de to aktørenes antakelser: De stiller alltid når politiet ber om hjelp, men vurderer om de kan og vil, når kommunen ber om hjelp. Nølingen overfor kommunen, og fraværet av nøling overfor politiet, skyldes flere ting. For det første ber politiet om hjelp i situasjoner der det er akutt fare for liv og helse, og det i seg selv motiverer til innsats. Frivillige nøler heller ikke med å stille opp for kommunen i akutte situasjoner, som for eksempel dersom folk må evakueres og tas vare på etter et skred. For det andre har det å gjøre med gjensidighet. Politiet gir tydelig uttrykk for at de stoler på at de frivillige stiller, og på de frivilliges kompetanse, og de frivillige har en klar plass i politiets beredskapsplaner i ulike typer situasjoner. Forholdet mellom de frivillige og kommunen er mye mindre avklart. I tillegg spiller det inn at politiet bruker de frivillige til det de har spesialisert seg i, redningsarbeid, mens kommunen ber om bistand til oppgaver som noen ganger ligger utenfor det de frivillige opplever at er deres område. En fjerde faktor som gjør relasjonen til kommunen vanskelig, er at det ikke er ordentlig avklart mellom de frivillige og kommunen hvem som har ledelsen i en situasjon. Samarbeidet mellom frivillige og offentlige etater kan karakteriseres som horisontalt, og det finnes ingen kommando- og kontrollstrukturer. Kommunen kan ikke beordre de frivillige. Overfor politiet er ikke fraværet av hierarki så vanskelig å håndtere, fordi de frivillige aksepterer at politiet leder dem i krisesituasjoner.

En annen utfordring som oppstår, er at myndighetene ikke vet om eller når de frivillige er tilgjengelige. Flere frivillige klager over at kommunen tar det for gitt at de frivillige «kommer først når noe oppstår». For de frivillige er det lettere å planlegge for å delta dersom de frivillige og kommunen har en felles forståelse av hva de kan bidra med, hvordan og når. Dette krever at de frivillige involveres i kommunal beredskapsplanlegging, og at kommunen har oversikt over frivillige ressurser. Fylkesbedskapssjefene over hele landet arbeider for å bevisstgjøre kommunene om måten de involverer de frivillige på.

Samtidig etterlyser også de frivillige klarere rollefordeling og forventningsavklaringer, spesielt i situasjoner hvor den akutte fasen er over og man nærmer seg eller står i en driftssituasjon hvor de offentlige beredskapsaktørene bør være i stand til å bruke eller finne sine egne betalte ressurser. Det finnes en del gråsoner for hva frivillige kan og bør bidra med uten at de tar over det offentliges oppgaver. Dette har blitt særlig tydelig under pandemien og under flyktningssituasjoner der det er behov for renhold, matutdeling og så videre – oppgaver de frivillige ikke nødvendigvis kan, bør eller ønsker å påta seg, og som egentlig er

det offentliges ansvar. Dette gjelder også i noen grad ambulanseoppdrag, hvor de frivillige er en støtteaktør til myndighetene, men likevel ikke skal ta over jobben til betalte ambulansesjåfører, slik vi så eksempler på under pandemien.

Ressurstilgang

Særlig to former for ressursmangel svekker samvirkemodellen slik den fungerer i dag, ifølge informantene. For det første bruker frivillige mye tid på å samle inn penger for å kunne kjøpe seg utstyret de trenger for å kunne drive frivillig beredskapsarbeid. Beredskapsfrivillige selger lodd, steker vafler og driver dugnadsarbeid. I tillegg gjør de arbeid der de bruker sin kompetanse som beredskapsfrivillige til å tjene penger for organisasjonen, som sanitetsvakter. En viss grad av slikt arbeid oppleves å være en del av det frivillige vervet, men de rapporterer at når de utfører for mye dugnadsarbeid som ikke er direkte relatert til kjernevirksomheten, går det utover motivasjonen.

For det andre opplever de at beredskapsressursene i kommunene er mangelfulle. Dette påpekes fra alle aktørgrupper: fylkesberedskapssjefer, frivillige og kommunene selv. I kommuner under en viss størrelse er stillingen som beredskapsansvarlig gjerne bare en prosentandel av en stilling, og den som har denne stillingen, har også mange ansvarsområder. Tall fra DSBs kommuneundersøkelse viser at i 2020 hadde 95 av kommunene i landet en ansvarlig for beredskap ansatt i 5 prosent stilling eller mindre. Bare 28 kommuner hadde en eller flere ansatte i full stilling. Da blir det vanskelig å finne tid til å etablere samarbeid med frivillige organisasjoner eller å inkludere dem og andre relevante grupper i beredskapsplanleggingen.

Samordning av frivillige vis-à-vis offentlige myndigheter

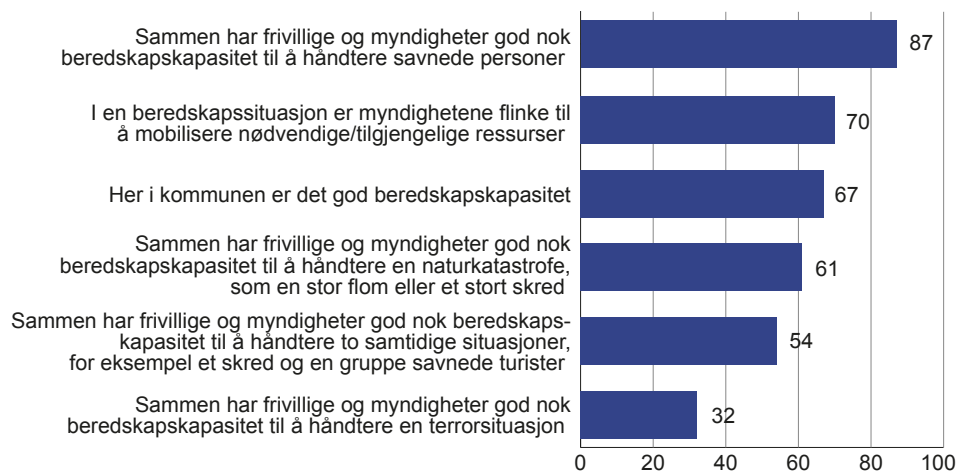
Både kommuner og fylkeskommuner opplever det som en utfordring at frivillige ikke er koordinert seg imellom. De skulle ønske seg ett punkt inn mot frivillige, for eksempel i fylkesberedskapsråd eller i kommunale beredskapsråd. I en del politidistrikter har de en FORF-telefon som politiet kan ringe til. Deretter varsler den representanten som har ansvar, de andre organisasjonene. Dette oppleves veldig forenklet for politiet. Kommuner og fylkeskommuner ønsker seg en liknende ordning. I beredskap som ikke faller innunder redningstjenesten, vil ikke FORF kunne fungere som denne paraplyen, fordi FORFs oppdrag kun er søk og redning, og fordi viktige aktører som for eksempel Sanitetskvinnene dermed ikke er med. Det oppleves i noen tilfeller som vanskelig for myndighetene å velge ut riktige organisasjoner til for eksempel fylkesberedskapsråd eller kommunale beredskapsråd, all den tid de ikke repre-

senterer hverandre. I tillegg opplever enkelte offentlige aktører at frivillige organisasjoner noen ganger kan fremstå som konkurrenter til hverandre snarere enn samarbeidspartnere. At de frivillige organisasjonene konkurrerer med hverandre om å være foretrukken samarbeidspartner for politi og kommune, nevnes også av de frivillige selv, i intervjuer. Spørreundersøkelsen blant frivillige i Røde Kors viser likevel at i sum, oppleves samarbeidet mellom de ulike frivillige beredskapsorganisasjonene å fungere godt.

Beredskapskapasitet

Med beredskapskapasitet mener vi samfunnets totale evne til å respondere på en adekvat måte når en akutt fare inntreffer og evnen til å gjenopprette en tilnærmet normalsituasjon etter hendelsen (Bosher og Chmutina, 2017, Chen m. fl., 2013). I undersøkelsen til frivillige i Røde Kors ba vi medlemmene vurdere ulike sider ved beredskapskapasiteten i sin kommune eller i sitt nærområde, og som vi ser av figur 3.3 vurderer de frivillige i all hovedsak at beredskapskapasiteten er god.

Figur 3.3 Beredskapskapasitet i dag. Prosent som er helt eller nokså enig i påstander om beredskapskapasitet. Data fra frivillighetsundersøkelsen. N = 1212-1516.



Spørsmålsformulering: «God beredskapskapasitet» innebærer at man klarer å rykke ut raskt og med nok ressurser til å redde og sikre mennesker som er i fare. Tenk på området eller kommunen der lokallaget ditt holder til. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander:

Figur 3.3 viser tydelig at de frivilliges vurdering av beredskapskapasiteten synker når hendelsene er mer komplekse og alvorlige. Et stort flertall av de frivillige mener at kapasiteten er god når det gjelder den vanligste og minst

omfattende typen beredskapshendelse, søk og rednings situasjoner. Færre føler seg trygge på at beredskapskapasiteten er god nok til å håndtere naturkatastrofer eller to samtidige hendelser, og et mindretall mener man har beredskapskapasitet til å håndtere en terror situasjon. Terror situasjoner, samtidige hendelser og naturkatastrofer er noe som bør løftes frem i øvelser og planarbeid for å stille bedre rustet i møte med fremtiden.

Vurderingene som fremkom i intervjuene med frivillige og representanter for det offentlige (politi, kommune og statsforvalter), gjenspeiler tendensen fra spørreundersøkelsen. Alt i alt vurderer informantene i denne studien at beredskapsevnen er nokså god eller veldig god i deres område, og at den er tilstrekkelig til å håndtere de kjente hendelsene av moderat omfang som forekommer regelmessig: redningsaksjoner, flom, skogbranner og skred. Dersom disse hendelsene skaleres opp – en stor redningsaksjon, en omfattende skogbrann – er det flere som er usikre på om de ville klare å håndtere dem med de ressursene som finnes i dag. Flere er med andre ord bekymret for «de virkelig store hendelsene». Dette er gjerne hendelser det øves på i de store samøvelsene, men som man likevel er usikker på hvordan man ville håndtert dersom de oppsto «uannmeldt», sånn som de ville gjort i en reell situasjon. Viking Sky-ulykken i 2019, der cruiseskipet Viking Sky havarerte i Hustadvika utenfor Molde med mer enn 1300 passasjerer, er et eksempel mange viser til som en «stor hendelse». Her samarbeidet frivillige og offentlige myndigheter effektivt om evakueringen av turister, og mange ser denne ulykken som en lakmestest på beredskapsevnen og som et bevis på at samvirkemodellen fungerer (se også Skiple og Winsvold, 2020). Det påpekes imidlertid at denne ulykken skjedde nær land og ikke langt fra en stor by med kapasitet til å huse alle cruiseturistene. Situasjonen ville vært annerledes om skipet hadde havarert et mindre tilgjengelig sted. Det samme ble sagt om skredet i Gjerdrum i 2020. Hadde dette skredet ikke skjedd sentralt på Østlandet, men på et sted der det ville tatt ressursene lang tid å komme frem, ville redningsaksjonen ikke gått så bra som den gjorde.

Videre oppgir informantene at de frykter en situasjon med flere samtidige beredskapshendelser: for eksempel en stor leteaksjon i fjellet samtidig med at det har gått et stort skred i dalen. Flere peker også på at hvis en annen situasjon hadde oppstått samtidig med Viking Sky eller Gjerdrum, og i samme område, ville man ikke hatt mannskaper å avse. Selv i de områdene med flest beredskapsressurser er det en grense for hvor mange samtidige hendelser man kan takle. Flere på statsforvalternivå har derfor spurt seg hvor stor den reelle beredskapsevnen egentlig er dersom det virkelig gjelder. Mange frivillige har flere beredskapsverv – en og samme person kan for eksempel være med i Røde Kors' lokale hjelpekorps, være innrullert i Heimevernet og i Sivilforsvaret og til

daglig jobbe som ambulansesjåfør. I en storskalahendelse eller en situasjon med flere samtidige hendelser som krever at alle frivillige mobiliseres, vil man kanskje oppdage at en stor andel av de frivillige er bundet opp i beredskapsopp-gaver i sin vanlige jobb og dermed ikke kan stille. Den reelle beredskapskapasiteten vil kunne vise seg å være mindre enn den fremstår som når man ser på oversikten over antallet beredskapsfrivillige. I surveydataene våre ser vi at det er rundt 30 prosent av Røde Kors-frivillige innen søk og redning som sier at de har yrkesbakgrunn innenfor helsevesenet, politiet eller brannvesenet, hvorav helse utgjør den største andelen. Også andre yrkesgrupper vil kunne være defineret som å ivareta kritisk samfunnsstruktur i en krisesituasjon, og de vil dermed kanskje ha vanskelig for å ta seg fri eller få fri fra arbeidet. Det store spørsmålet er dermed om disse menneskene vil være bundet opp av andre instanser dersom en stor hendelse inntreffer. Dette vil i så fall påvirke beredskapskapasiteten til Røde Kors, men også andre frivillige organisasjoner i Norge og dermed også hvordan samvirket fungerer i praksis.⁷

Hvilke beredskapsutfordringer kan man forvente seg i fremtiden?

Vi har stilt informantene spørsmål om hvilke utfordringer de ser for seg at de må være beredt på å møte fremover. Informantene trekker frem både forhold som påvirker behovet for beredskapsressurser, og forhold som vil påvirke tilbudet av beredskapsressurser. Informantene har naturlig nok flere meninger og mer å si om dagens situasjon enn om fremtidens. Mange trekker likevel frem særlig tre trender som de antar at vil komme til å kreve større beredskapsressurser enn i dag: klimaendringer, flyktningproblematikk og utfordringer med flere samtidige hendelser.

Før vi går gjennom fremtidige beredskapsutfordringer som informantene i intervjuene har nevnt, presenteres en oversikt over hvilke samfunnstrender som de frivillige i Røde Kors' spørreundersøkelse har pekt på som mest krevende for beredskapsarbeidet i dagens situasjon. Lista med forslag til samfunnstrender ble arbeidet frem basert på en liste over fremtidens trender (drivkrefter) utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet (2019) og i samråd med prosjektets referansegruppe. Mange av de trendene det er spurt om, er trender som vil påvirke «beredskapstilbudet», altså hvor mange ressurser de frivillige vil kunne tilby. Noen av trendene vil kunne påvirke både beredskapstilbud og beredskaps-

⁷ Hvordan dette slår ut i befolkningen generelt med tanke på mobilisering til frivillig innsats under en alvorlig hendelse, vil vi forsøke å estimere i en befolkningsurvey som går ut til et representativt utvalg høsten 2022.

behov. Det var mulig for hver respondent å hake av opptil tre trender de mener er krevende for beredskapsarbeidet.

I og med at en trend også peker inn i fremtiden, kan vurderingene ses som et uttrykk for hvilke forhold frivillige i Røde Kors vurderer som utfordrende både nå og i nær fremtid. Forholdene det er spurt om i undersøkelsen, handler om de frivilliges situasjon som beredskapsfrivillige og ikke om samvirkemodellen, som har vært diskutert over. Dette er fordi vi antar at det først og fremst er ledelsen som aktivt forholder seg til hvordan samvirkemodellen fungerer, og at vanlige frivillige først og fremst har forutsetning for å si noe om egen situasjon.

Svarene fra undersøkelsen er gjengitt i tabell 3.2. Det var de respondentene som svarte at de hadde deltatt på en eller flere beredskaps- og responsaktiviteter (pandemihåndtering, søk, redning og/eller evakuering, annen innsats ved en ekstraordinær/uønsket hendelse og annet beredskapsarbeid) de siste tolv månedene, som fikk spørsmålet om trender. En generell tendens i svargivingen er at det blant frivillige som er knyttet til hjelpekorpsene (gjennom sin oppgitte «hovedaktivitet» i spørreskjemaet), er flere som opplever ulike trender som problematisk, enn blant øvrige frivillige. Dette er antakelig fordi frivillige i hjelpekorpsene oftere blir kalt ut til respons og derfor også har opplevd konsekvensene av trendene i større grad. For å synliggjøre forskjellene i bekymringsnivå viser vi svarfordelingen for hjelpekorpsfrivillige og øvrige frivillige hver for seg. Hovedtendensen i de to gruppene er likevel lik: Med noen unntak opplever de frivillige sett under ett de samme trendene som problematiske.

Tabell 3.2 Mest krevende samfunnstrender for beredskapsarbeidet i dag. Prosent. Data fra frivillighetsundersøkelsen.

Hvilke samfunnstrender oppleves som mest krevende for beredskapsarbeidet i dag?*	Alle frivillige	Hjelpekorps	Øvrige frivillige
Frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov	39	42	36
Ressurstilgang	29	36	24
Flere turister som er dårlig forberedt for tur	29	38	23
Teknologi som ikke fungerer optimalt ennå	21	27	15
Økte forventinger fra de som skal reddes (f.eks. turister i fjellet)	20	24	16
Sentralisering (f. eks. nærpolitireformen)	19	23	15
En aldrende befolkning	17	10	22
Klimaendringer	16	15	17
Språk og kommunikasjonsproblemer	14	11	17
Fraflytting fra distriktene	9	9	8
Mindre tillit i befolkningen	2	3	2
N	2787	1255	1532

Spørsmålsformulering: Hvilke samfunnstrender oppleves som mest krevende for beredskapsarbeidet du gjør i dag? Sett inntil tre kryss. *Svaralternativene ble presentert i randomisert rekkefølge. Merk at nærpolitireformen nå omtales som politireformen.

Det de fleste opplever som særlig krevende for beredskapsarbeid, er frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov. Dette er en bekymring som frivillige både i Røde Kors og andre beredskapsorganisasjoner tar opp. Blant dem som har vært med lenge, og blant ledere er det flere som opplever at færre enn før er villige til å forplikte seg for lang tid om gangen, og at gruppen med «kjernefrivillige», de som alltid stiller opp, har blitt mindre. Noen sier også at de har blitt eldre. Man er bekymret for at denne gruppen med forpliktete frivillige skal bli utslitt, og man er bekymret for rekrutteringen. Beredskapsarbeid krever mye opplæring og, i en del tilfeller, sertifisering. De frivillige organisasjonene bruker mange ressurser på å lære opp nye medlemmer, og man registrerer at en del rekrutter faller fra underveis i eller etter endt opplæring. Det er vanskelig å si om det faktisk er en overgripende trend at flere faller fra, og at færre føler seg forpliktet, eller om det bare er slik i noen lokale lag eller områder. Uansett er dette en

bekymring som nokså mange informanter i intervjuene og nesten 40 prosent av de frivillige i Røde Kors' spørreundersøkelse deler. Hva villighet til å forplikte seg kan bety fremover, skal vi se nærmere på i andre kapitler (se kapittel 5 og 6).

Videre ser vi av frivillighetsundersøkelsen til Røde Kors at nokså mange opplever ressurstilgang som en utfordring i beredskapsarbeidet. I intervjuene trekker de frivillige, både fra Røde Kors og andre organisasjoner, særlig frem tilgang på utstyr og kjøretøy.

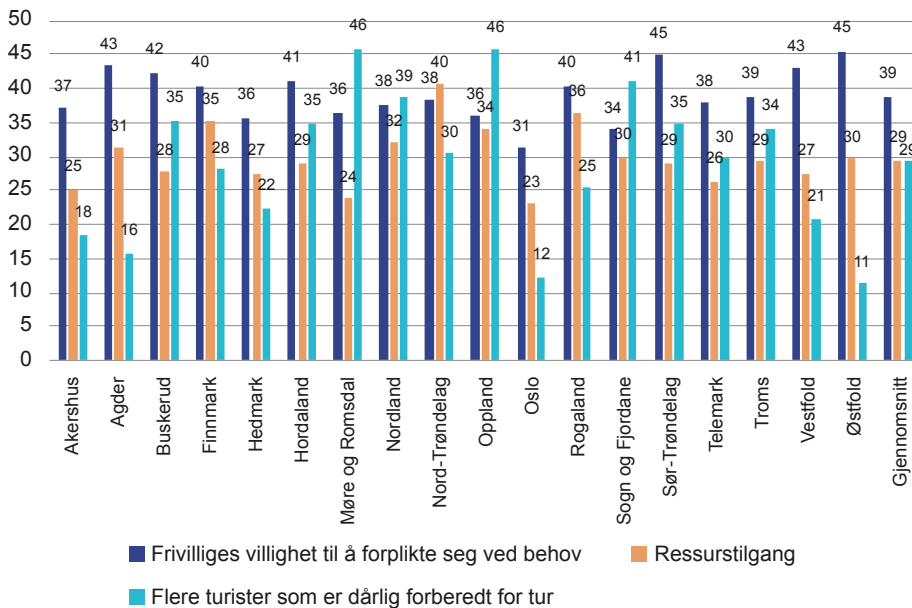
I frivillighetsundersøkelsen peker også mange på at turister som er dårlig forberedt på tur, er en utfordring. Dette er et forhold som kan antas å påvirke etterspørselen etter beredskapsressurser. Også i intervjuene er det mange som nevner en oppgang i dårlig forberedte turister fra utlandet.

Spørreundersøkelsen til Røde Kors-frivillige spør også om en aldrende befolkning er krevende i beredskapsarbeidet. Her skiller frivillige i hjelpekorpsene seg fra de øvrige frivillige ved at de er mindre bekymret. Flere øvrige frivillige enn blant hjelpekorpsene mener at en aldrende befolkning fører til problemer. En nærliggende forklaring på denne forskjellen kan være at de frivillige i hjelpekorpsene og øvrige frivillige har ulike erfaringer i arbeidet som frivillig. Frivillige i øvrige deler av organisasjonen jobber i større grad enn hjelpekorpsene direkte med eldre, for eksempel i arbeidet med å bekjempe ensomhet. Øvrige deler av organisasjonen har også en høyere snittalder blant frivillige som kan gjøre at de igjen har rekruttering i tankene når de vurderer hva som er krevende. Blant hjelpekorpsene rapporterer mange om at en stor andel av leteaksjonene er etter demente eldre som har forsvunnet hjemmefra eller fra institusjonen de bor på. Dette oppleves imidlertid ikke som spesielt krevende beredskapsmessig, men bidrar likevel til å øke det totale antallet hendelser som må håndteres. Man kunne tenkt seg at en aldrende befolkning også ville være en utfordring for hjelpekorpsene fordi flere blir for skrøpelige til å klare seg selv i en nødssituasjon, eller fordi flere eldre har behov for redning fordi kroppen svikter når de er ute på tur. Det er imidlertid ingen som trekker frem slike erfaringer eller bekymringer i intervjuene. Derfor vet vi ikke så mye om hva hjelpekorpsmedlemmene som mener at en aldrende befolkning er et problem, tenker på.

Blant dem som er intervjuet i hjelpekorpsene, er det en del som nevner at fraflytting fra distriktene er en utfordring: Når bare de gamle blir igjen i en bygd, blir det mange som trenger hjelp, og få som kan hjelpe, dersom en hendelse rammer. Fraflytting oppleves likevel som en fremtidig trussel. Få rapporterer om at det per nå har gått utover rekrutteringen til deres lokallag.

I figur 3.4 er krevende samfunnstrender brutt ned på distrikt (tidligere fylker) i Røde Kors.

Figur 3.4 Topp tre mest krevende samfunnstrender for beredskap per Røde Kors-distrikt. Prosent. N = 2787. Data fra frivillighetsundersøkelsen.



Spørsmålsformulering: Hvilke samfunnstrender oppleves som mest krevende for beredskapsarbeidet du gjør i dag? Sett inntil tre kryss. *Svaralternativene ble presentert i randomisert rekkefølge. Merk at nærpolitireformen nå omtales som politireformen.

Hvis vi ser på de trendene som flest opplever som de mest krevende (frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov, ressurstilgang og flere turister som er dårlig forberedt på tur), er det noe variasjon på tvers av Røde Kors-distriktene. Trenden som varierer mest, handler om turister som er dårlig forberedt på tur. Bare 12 og 11 prosent av surveydeltakerne i henholdsvis Oslo og Østfold krysset av for dette, mens den tilsvarende andelen i både Møre og Romsdal og Oppland var 46 prosent. Begge de to siste distriktene har populære ski- og fjellturattraksjoner (som Sunnmørsalpene, Besseggen og Galdhøpiggen), og det kan tenkes at dette er forklaringen på at surveydeltakerne i disse distriktene er spesielt bekymret for denne trenden.

Det er verdt å merke seg at disse forholdene, som oppfattes som krevende for beredskapsarbeidet, først og fremst later til å være kilder til bekymring og frustrasjon. Ingen av de vi har intervjuet, gir uttrykk for at disse forholdene påvirker beredskapskapasiteten eller innsatsen per i dag. Manglende forpliktelse, få

ressurser, dårlig forberedte turister og dårlig teknologi håndteres, men man er bekymret for hvordan disse forholdene påvirker motivasjonen til de frivillige, og man er bekymret for at det vil kunne oppstå situasjoner der de vil påvirke evnen til å respondere på en hendelse.

Omtrent én av fem frivillige mener sentralisering, for eksempel (nær)politireformen, er en utfordring for beredskapsarbeidet i dag. I intervjuene nevner mange informanter at (nær)politireformen har ført til større avstander til nærmeste politistasjon og at politifolkene som leder aksjoner, ikke i samme grad som før kjenner nærområdet der beredskapsinnsatsen skal foregå. Dette har i noen områder gjort at de frivillige blir viktigere enn tidligere, fordi de er først på stedet, og fordi de har kunnskaper om nærmiljøet som politiet, med den nye strukturen, mangler. Det skal sies at informantene også trekker frem at nærpolitireformen har vært positiv for beredskapskapasiteten, blant annet fordi de som nå tar rollen som innsatsledere, for eksempel i søk og redningsaksjoner, oftere enn før er skolert i søk og redning og har mye erfaring med denne typen arbeid. Vi gjennomgår flere fordeler og ulemper ved sentralisering i neste delkapittel og i kapittel 4.

Samfunnstrender som forventes å påvirke beredskapsbehovet

Informanter fra Røde Kors, andre frivillige organisasjoner, politi, kommune og statsforvalter ble alle bedt om å vurdere hvilke samfunnstrender som ville påvirke beredskapsbehovet fremover. Den utfordringen flest nevner, er klimaendringer. En del av de andre trendene som forventes å forsterke seg – flyktningstrømmer, hyppige pandemier, strømkrise, utfordringer med matproduksjon samt sikkerhetspolitiske utfordringer – er dessuten direkte eller indirekte knyttet til endringer i klimaet. Det antas også at ulike typer hendelser, ofte med klima som en bakenforliggende årsak, i fremtiden vil sammenfalle i tid og skape ytterligere utfordringer for beredskapskapasiteten. En endring som mange nevner, og som ikke er knyttet til klima, er digitalisering. Digitalisering forventes å bidra til økt sårbarhet fordi vi gjør oss avhengige av digital infrastruktur, men sees samtidig på som en ressurs fordi teknologiske hjelpemidler kan gjøre oss mer robuste. I søk og redningsaksjoner har for eksempel digital kartteknologi gjort det mye lettere å finne folk.

Klima- og naturhendelser

Klimaendringene er forventet å ha ulike konsekvenser i ulike deler av landet, og den konkrete klimasårbarheten er til dels svært lokal. I noen områder trekker informantene frem at klimaendringer vil føre til større fare for jordskred som

følge av mer nedbør, i kystnære strøk er de opptatt av havnivåstigning og stormflo, og i tettbebygde strøk er de opptatt av overvannshåndtering og mulige perioder med sterk varme (hetebølger).⁸ Mange steder forbereder man seg på større fare for flom langs elver og vassdrag og for skogbrann dersom tørkeperiodene blir lengre enn vanlig. Informantene trekker dessuten frem at klimahendelser av alle typer kan utgjøre en akutt fare for liv og helse, men at de også utfordrer kritisk infrastruktur: Veier og toglinjer kan bli blokkert av ras eller oversvømmes, strømmaster kan velte når vinden tar nye retninger, og så videre. Informantene peker på at beredskapssituasjoner som vil oppstå som en følge av klimahendelser, vil kreve mange former for innsats og også vil kreve at frivillige mannskaper samarbeider med offentlige myndigheter for å etablere systemer som håndterer slike hendelser: systemer for evakuering av bygder som er isolert etter skred, for alternative strømkilder dersom strømmen går, for å huse folk som rammes av flom, for å kjøle ned folks boliger eller tilby kjølige oppholdssteder ved ekstrem varme, eller for å slukke skogbranner. I tillegg til systemer for samarbeid vil disse situasjonene kreve at frivillige utvikler kompetanse på en del felter, og at de lærer opp flere frivillige, slik at flere har slik kompetanse. Et relevant poeng, som flere påpeker, er at ved klimahendelser som for eksempel flom, skogbrann eller skred vil det være behov for personell – mennesker som kan løfte sandsekker, grave og bære folk. Man trenger «hender og muskler». I det arbeidet vil de frivillige være helt sentrale.

Bortfall av strøm

Strømmen kan gå i en periode som følge av for eksempel en værhendelse, solstorm eller cyberangrep. Noen informanter trekker frem at energisituasjonen i verden også kan føre til mer varige problemer med strømleveranse og strømpriser. Disse problemene vil kunne utløse behov for å se seg om etter alternative måter å organisere dagliglivet på, i perioder. Ved veldig høye strømpriser eller strømbrydd som varer over noe tid, vil man kunne måtte vurdere å flytte på folk for å sikre at alle holder seg varme, kutte ned på bruken av strøm til matlaging, oppvarming av vann og så videre. Her vil frivillige kunne ha en rolle, ikke ulik den rollen de i dag har i evakuering fra for eksempel flomområder. Flere informanter understreker at det er viktig at det finnes planer for hva man skal gjøre i slike situasjoner, og for hva henholdsvis frivillige og offentlige etater skal bidra med.

8 Meteorologisk institutt (2022) viser at hetebølger i Norge har økt i både antall og område når man sammenlikner de to siste normalperiodene 1961–1990 og 1991–2020, og at skadepotensialet fremover vil øke på grunn av klimaendringene. Denne referansen inngår ikke i delrapport 1 av prosjektet (som ble publisert før denne rapporten om hetebølger).

Svikt i matproduksjon

Flere fylkesberedskapssjefer trekker også frem utfordringer med matproduksjon. Import av viktige matvarer kan bli vanskelig fordi produksjonen går ned som følge av både klimaendringer og konflikter. I den sammenheng vil man i større grad måtte basere seg på lokal eller nasjonal matproduksjon. Per i dag er Norge langt fra selvforsynt. Flere tar til orde for at det å sikre egen matproduksjon vil være en viktig del av beredskapen. Matproduksjon er knyttet til tunge samfunnsstrukturer, og det er ikke sikkert frivillige har en åpenbar rolle i dette. Matutdeling er en oppgave frivillige allerede tar på seg ved behov.

Plutselige og markante økninger i antall asylsøkere og flyktninger som ankommer landet

Både fylkesberedskapssjefer, kommunalt ansatte og frivillige nevner at en sannsynlig beredskapsutfordring i fremtiden er plutselige og store økninger i antall flyktninger, som følge av konflikter og dårligere livsbetingelser (som igjen kan, men trenger ikke å være forårsaket av klimaendringer). Det offentlige mottaksapparatet slik det er rigget i dag, har ikke kapasitet til å ta imot store grupper av flyktninger på kort tid, og i en slik situasjon må samvirket mellom frivillige, offentlige og private aktiveres. Markante økninger i antall flyktninger vil utløse noen av de samme behovene som utløses ved for eksempel evakuering etter en flom: mat, klær og husly og psykososial førstehjelp. Ulikk evakuerings situasjoner forventes det imidlertid at hjelp vil trengs i mye lengre tid. I tillegg kommer etter hvert behovet for integrering og aktivisering. Da er man ute av akutfasen, men det antas at det delvis vil være de samme frivillige mannskapene som vil tilby denne typen assistanse, og at det derfor er hensiktsmessig å se de akutte og mer langsiktige behovene i sammenheng.

Sikkerhetspolitikk og atomhendelser

I lys av Russlands opprustning de siste årene og Ukraina-krisen er det flere som trekker frem at sikkerhetspolitikk og håndtering av konsekvensene av krig og atomhendelser i eller utenfor Norge er et beredskapsområde der frivillige vil kunne ha en rolle. Et lite antall informanter i nordområdene ser for seg at frivillige vil kunne spille en rolle ved en eventuell invasjon og ved en situasjon der kjernevåpen blir brukt. Atomhendelser inkluderer også ulykker ved kjernekraftverk og ulykker på atomdrevne fartøy. Dette er en fare flere av fylkesberedskapssjefene er opptatt av at man må ha beredskap for, og her ser de for seg at de frivillige vil kunne ha en viktig rolle i for eksempel evakuering og distribusjon av mat og medisiner. I plangrunnlaget for kommunal atomberedskap plan-

legges det for at frivilligheten bidrar både i strategisk samvirke og spesifikt i å spre beskjed om innmelding ved atomhendelser.⁹

Egenberedskap

Et usikkerhetsmoment med hensyn til fremtidige beredskapsutfordringer er folks egenberedskap. Den er vist å være lavest der det er tettest befolket (men der trengs den også minst). Egenberedskapen er, ifølge flere av fylkesberedskapssjefene samt informanter fra frivillige organisasjoner, betydelig større i værutsatte og spredtbygde strøk. Den frivillige beredskapskapasiteten må avpasses etter folks egenberedskap, men det er usikkert hvordan folks egenberedskap vil utvikle seg i fremtiden. Flere fylkesberedskapssjefer er opptatt av egenberedskapen i befolkningen og tar denne med i regnskapet når de vurderer den samlede beredskapskapasiteten i fylket. Klimaendringene vil kunne endre egenberedskapsbehovene ved å endre farebildet, både ved at gamle kjente farer opptrer, og ved at nye farer introduseres, slik som hete og vannbårne sykdommer.

Språkutfordringer

En utfordring som allerede i dag oppleves å være til stede, og som forventes å vokse, for eksempel med økt ankomst av asylsøkere og flyktninger, er at de som skal hjelpes, snakker ulike språk. Dette innebærer noen kommunikasjonsutfordringer for de frivillige. I områder av landet med mange med innvandrerbakgrunn er de særlig opptatt av denne utfordringen. Denne utfordringen har også Koronakommisjonen (2021) pekt på.

Sårbar digital infrastruktur

Det at vi har gjort oss avhengige av digital infrastruktur, gjør oss sårbare for feil i denne strukturen. Denne sårbarheten forventes å øke i årene som kommer, fordi stadig nye områder av samfunnet blir digitalisert. Samtidig kan digital teknologi bidra positivt i beredskapssammenheng, blant annet gjennom bedre navigasjons- og sporingssystemer. I intervjuene påpekes det at det nå kun er frivillige som vedlikeholder det gamle analoge utstyret / sambåndskapasiteten. Utstyret vedlikeholdes bare dersom noen frivillige mener det er viktig, og det er slett ikke en selvfølge i alle lag og foreninger, til tross for at det trengs noen som tester dette utstyret jevnlig. Informantene fremhever at samfunnet ikke har valgt å satse på dette som et alternativ til de digitale løsningene, som nødnett. Dette betyr at dersom den digitale kommunikasjonen faller ut, står vi igjen med

⁹ Se: dsa.no/atomberedskap/atomberedskap-i-norge/Plangrunnlag_kommunal_atomberedskap_2017.pdf

kommunikasjon i de områdene som tilfeldigvis har vedlikeholdt det gamle, analoge utstyret.

Pandemi

Ut fra erfaring fra koronapandemien er det flere som forutser at pandemier kommer til å være en beredskapsutfordring i fremtiden. Her opplever likevel samtlige informanter at de har fått mye erfaring, og at systemer for å håndtere en pandemi er på plass. En omfattende og dødelig pandemi er en åpenbar beredskapssituasjon. Pandemier kan imidlertid ha flere faser, og under koronapandemien har frivillige og offentlige aktører høstet erfaring med hva som skjer når en pandemi går fra å karakteriseres som veldig alvorlig til å bli ansett som mindre alvorlig og etter hvert som en normalt tilstand. Disse fasene må man ha systemer for å håndtere. I kapittel 5 vil vi se nærmere på de frivilliges rolle i og opplevelse av håndteringen av koronapandemien.

Flere samtidige hendelser

Av uhåndterbare kriser nevnte mange situasjoner der flere kriser oppstår samtidig. Dette er også noe mange tror vil kunne skje hyppigere i fremtiden, og de mener at en bakenforliggende driver kan være endringer i klima. Et uvær vil for eksempel kunne føre til store redningsaksjoner, flom og skred samtidig. En hettebølge vil samtidig kunne føre til at mennesker med svekket helse blir enda sykere og dør, at det oppstår flere skogbranner med påfølgende luftforurensning, og flere redningsoppdrag og mulige drukningsulykker i forbindelse med at folk bader mer. Flere samtidige hendelser inkluderer også hendelser der for eksempel et uvær rammer store deler av landet og man ikke, slik man pleier, vil kunne hente personell og ressurser fra nabofylker/kommuner.

Sentralisering

Det å slå sammen små enheter til større enheter gjennom for eksempel (nær-) politireformen, kommune- og regionsammenslåinger og en eventuell sentralisering av sentrale akuttmedisinske sykehusfunksjoner er noe de fleste i politiet og statsforvalteren er positive til. For mange av disse er det enklere å forholde seg til større enheter enn de aller minste, og noen går så langt som å si at kommunereformen mislyktes fordi den ikke klarte å få ned antallet små kommuner i tilstrekkelig grad. Fra de frivilliges side er det mange som forstår kompetanseargumentet bak sentraliseringstankgangen, men majoriteten peker likevel på en tendens til at man bygger ned den lokale beredskapen slik at det kun er de frivillige og kommunen som sitter igjen med viktig lokalkunnskap. Dette gjør at de

frivillige får mer ansvar enn tidligere i områder der myndighetenes innsats er sentralisert (se kapittel 4 for mer om dette).

Samtlige aktører peker på at manglende overlapp mellom ulike typer myndighetsoppgaver fører til koordineringsproblemer. Det at det ikke er lik geografisk organisering på tvers av helseforetak, politi, fylkeskommune og de frivillige (hvor enkeltorganisasjoner kan ha flere foreninger i en og samme kommune), kan gjøre beredskap og respons vanskeligere. I siste instans går dette også utover responstiden ettersom større avstander betyr lengre tid til det kan gis profesjonell hjelp flere steder i Norge, og ettersom samvirket må koordinere seg på tvers av geografiske grenser. Et eksempel på dette kan være at frivillige blir kalt ut til en akutt situasjon i samme region to timer unna med bil, men ikke til en tilsvarende situasjon rett over regiongrensa hvor biltiden er 20 minutter. Disse problemstillingene vil vi vende tilbake til i kapittel 4.

Utfordringene som informantene ikke ser for seg: «unknown unknowns»

En utfordring innenfor beredskap er å planlegge for de hendelsene man ikke klarer å se for seg at skal inntreffe. Terroraksjonen mot regjeringskvartalet og Utøya er et eksempel på en slik hendelse. Flere fylkesberedskapssjefer forteller at de har dette som et fast punkt i beredskapsplaner eller i diskusjon i fylkesberedskapsrådet: Hvilke hendelser er det vi ikke klarer å se for oss at skal komme? Og hvordan skal vi kunne være forberedt på det vi ikke vet om? De fire beredskapsprinsippene – ansvar, likhet, nærhet og samvirke (se kapittel 1) – er forsøk på å etablere et sett med handlingsregler som skal kunne gjelde i alle situasjoner, også dem man ikke klarer å forutse eller øve til. En fylkesberedskapssjef forteller om hvordan de i fylkes-ROS-en alltid har med en hendelse som heter «den ukjente hendelsen». Målet er å få aktører til å tenke gjennom grunnberedskapen og sikre at man ikke låser planlegging, trening og øving til ett bestemt scenario, men i stedet tenker bredt. Flere informanter understreker at man må ha en grunnleggende evne til å mobilisere og iverksette, egentlig uavhengig av hva scenarioet er, fordi man ikke vet hva som rammer, når det rammer, eller hvor kraftig det rammer. Da blir systemer for varsling, utkalling og iverksetting viktig.

Tekstboks 3.1 De ukjente og de uprioriterte farene

Det er ikke lett å planlegge for det ukjente, ikke minst med tanke på at det kan være ressurskrevende nok å håndtere de vanlige og mer uvanlige hendelsene som oppstår i løpet av et år. Her er noen mulige eksempler på «unknown unknowns»:

- Farer båret frem av klimaendringer, som endring i naturfarer og forekomst av smittsomme sykdommer, både kjente og nye helsefarer, som hete og insektbåren sykdom.
- Farer båret frem av teknologisk endringstakt: sårbarhet og risikoer knyttet til teknologi i beredskapen og ikke minst teknologisk fare som tilleggselement i kjente risikoscenarioer. Ny teknologi styrker beredskapen, men gjør oss også avhengige av den, og det kan oppstå utilsiktede konsekvenser som er vanskelig å forestille seg.

Er det noen tegn til felles forståelse av hvordan vi bør planlegge for fremtiden?

De fremtidige utfordringene som flest peker på, handler om klima og flere samtidige hendelser. Samvirkemodellen oppfattes å fungere godt i dagens situasjon, og ingen foreslår direkte en alternativ organisering for å møte fremtidens utfordringer. Det de foreslår, er opprustning, bedre og mer formalisert koordinering og forebygging. Noen foreslår også å tilpasse modellen gjennom mer profesjonalitet i noen ledd (mer om dette i kapittel 4).

Opprustning: Felles for alle informantgrupper er at de forventer at beredskapspresset vil være større i fremtiden, og at de mener at dagens beredskapskapasitet ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig. For å møte morgendagens utfordringer kreves dermed at beredskapskapasiteten oppskaleres både blant offentlige etater og blant de frivillige.

Formalisert og øvet koordinering: Dagens samvirkesystem fungerer godt, men ikke knirkefritt. Utfordringer er særlig knyttet til at samarbeidet mellom kommuner og frivillige ikke er godt nok. Flere peker på at dette samarbeidet bør bli tettere, at eksisterende avtaler må bli aktive, og at det må gjennomføres felles øvelser og bedre rolleavklaring.

Forebygging: Mange beredskapssituasjoner kan forhindres før de oppstår. Fjellvettreglene er en slik forebyggende innsats som får mange til å opptre på måter som hindrer at de senere må reddes. De frivillige kan også bidra med holdningsskapende arbeid, for eksempel i forbindelse med forbud mot å tenne bål utenom sesong eller i ekstra tørre perioder. Informantene i undersøkelsen understreker at når det gjelder de nye farene som truer, er det også ting som kan gjøres, og mange reflekterer særlig rundt forebygging av farer som følger av et

endret klima. Å redusere utslippet av fossile brennstoffer er selvfølgelig et forebyggende tiltak mot klimaendringer, men krever verdensomspennende innsats. Lokalt peker informanter på at man kan gjøre tiltak for gjøre seg mindre sårbar for klimaendringene som uansett vil komme. Det innebærer å sikre infrastruktur, lage systemer for håndtering av store nedbørmengder, bygge mer klimarobust og så videre.

4 Røde Kors' beredskapskapasitet i møte med fremtiden

I dette kapittelet skal vi konsentrere oss om beredskapsorganiseringen i Røde Kors og hvordan Røde Kors er rustet til å møte fremtiden både med tanke på beredskapsarbeidet og responsen dette utløser når en hendelse inntreffer. Gjennomgangen vil først og fremst basere seg på intervjuene gjennomført våren 2022 med 20 informanter som besto av frivillige med tillitsverv på forskjellige nivåer og ansatte i nøkkelposisjoner innen beredskap internt i Røde Kors og surveydataene fra frivillighetsundersøkelsen og lederundersøkelsen i Røde Kors. I dette kapittelet vil vi gå grundigere inn i flere av temaene og problemstillingene som behandles i kapittel 3, og se disse fra Røde Kors' synsvinkel. Vi vil forsøke å svare på noen grunnleggende spørsmål om beredskapsorganisering i Røde Kors slik som: I hvilken grad blir hele organisasjonen involvert i beredskap? Er Røde Kors' interne prinsipper (som Røde Kors-vurderingen, se boks 4.2) under økende press? Hvordan kan Røde Kors planlegge for en økning i antall hendelser og flere samtidige hendelser? Før vi går nærmere inn på svarene på disse spørsmålene, vil vi kort beskrive beredskapsorganiseringen i Røde Kors og den rollen som Røde Kors har som støtteaktør til myndighetene i beredskaps- og responsarbeid.

Beredskap i Røde Kors i dag¹⁰

Røde Kors er anerkjent som støtteaktør for norske myndigheter i freds- og krigstid etter kongelig resolusjon av 1907 og 2009. Som støtteaktør er Røde Kors en del av det norske samfunnets grunnberedskap (se kapittel 3 og delrapport 1 (Hansen og Winsvold, 2021) for mer om denne grunnberedskapen). Støtteaktørrollen til Røde Kors utøves av et samlet Røde Kors på forespørsel fra offentlige myndigheter; primært politiet og norske kommuner. Akkurat som de andre aktørene som arbeider innen samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, følger Røde Kors de fire prinsippene for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (se innledningskapittelet for informasjon om disse prinsippene).

¹⁰ Denne forenklete gjennomgangen av Røde Kors' beredskapsorganisering er basert på Røde Kors' interne dokumenter (Lokalforeningshåndboka, mal for beredskapsplan, Startkursheftet) og Røde Kors' evaluering av raset på Gjerdrum i 2020.

Mens støtteaktørrollen utøves i forbindelse med søk og redning og ved andre akutte hendelser, så er en stor andel av de frivillige til daglig engasjert i omsorgs- og ungdomsrelaterte humanitære aktiviteter. Noe av det Røde Kors legger i å være en beredskapsorganisasjon, er at frivillige fra ulike aktiviteter på alle de tre aktivitetsområdene (omsorg, hjelpekorps og ungdom, se tekstboks 4.1) blir bedt om å være klare til å yte hjelp og støtte når det oppstår en hendelse lokalt, på fylkesnivå og nasjonalt. Dette betyr ikke at alle aktivitetene er beredskapsaktiviteter. Når større eller langvarige hendelser oppstår, må organisasjonen også balansere mellom det å kunne gjennomføre beredskaps- og responsaktiviteter og det å kunne fortsette å drive de dagligdagse aktivitetene som oppfyller de underliggende humanitære behovene i befolkningen.

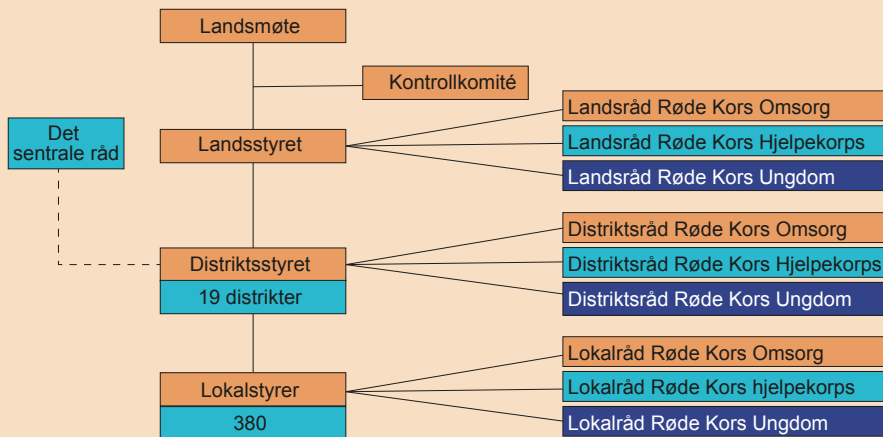
Det er utarbeidet nasjonale maler for samarbeidsavtaler og beredskapsplaner for både lokalforening og distrikt. Det samlede planverket regulerer hvordan Røde Kors skal jobbe både i det daglige beredskapsarbeidet og dersom en hendelse inntreffer.

I tråd med nærhetsprinsippet skal uønskede hendelser håndteres så nært som mulig der hendelsen oppstod. Det vil si at hendelser som oppstår innenfor lokalforeningens område, skal håndteres av lokalforeningen. Det betyr imidlertid ikke at lokalforeningen er alene om oppgaven. Lokalforeningen kan alltid be resten av Røde Kors om bistand og støtte.

Dersom en beredskapssituasjon blir større og mer kompleks enn lokalforeningen kan håndtere på en god måte alene, eller dersom hendelsen går utover daglig drift, vil distriktet bistå med ledelse for å støtte lokalforeningen. Ved en hendelse der flere lokalforeninger er involvert, vil distriktets ledelse kunne støtte eller om nødvendig ta over ledelsen av beredskapsarbeidet. Det samme gjelder hvis flere distriktsforeninger er involvert. Da kan nasjonalkontoret støtte foreningene eller hvis nødvendig ta over ledelsen av hendelsen.

Tekstboks 4.1 Røde Kors' organisering: tre nivåer og tre aktivitetsområder

For å opprettholde organisasjonenes bredde i aktiviteter og forpliktelse med tanke på de fire grunnprinsippene for beredskap har Røde Kors en organisering som består av tre nivåer: 1) nasjonalt nivå, 2) distriktsnivå og 3) lokalt nivå. Røde Kors har ansatte på nasjonalkontoret, på distriktskontorene og i et fåtall lokalforeninger, men organisasjonens lokale administrasjon og aktiviteter i Norge er i all hovedsak basert på frivillig innsats. Det er stor variasjon i antall ansatte fra distrikt til distrikt: fra fire ansatte i Finnmark til over 100 ansatte i Oslo. Kjernen i den frivillige innsatsen er de mer enn 370 lokalforeningene i Røde Kors. I tillegg er det 18 distriktsforeninger med hvert sitt distriktsstyre. Over distriktsstyret finner vi landsstyret, som har tre forskjellige landsråd for hvert av aktivitetsområdene i Røde Kors: omsorg, hjelpekorps og ungdom. Et kart over Røde Kors' interne organisering for tillitsvalgte som viser sammenhengen mellom de ulike nivåene, ser slik ut:



Lokalforeningene er økonomisk selvstendige enheter, men har likevel rammer å forholde seg til. Det betyr at lokalforeningen må følge lover, vedtak og bestemmelser vedtatt av landsmøtet og landsstyret. Grunnleggende kunnskap om organisasjonen fås på Startkurs nye frivillige i regi av Røde Kors-skolen, som introduserer organisasjonen og gir kurs i grunnleggende fysisk og psykososial førstehjelp. De lokale beredskapsoppgavene er som følger:

- være aktiv deltaker i det kommunale beredskapsarbeidet, både i planarbeidet, i opplæring og ved øvelser samt samarbeide med nødetatene
- utarbeide beredskapsplan og varslingsliste for alle frivillige i lokalforeningen
- arrangere egne øvelser lokalt
- tilby grunnkurs i førstehjelp og psykososial førstehjelp til frivillige i aktiviteter hvor dette er obligatorisk
- vurdere risiko, sårbarhet og sikkerhet for frivillige i innsats ved ulike typer aksjoner og aktiviteter
- samarbeide med egen kommune om hva Røde Kors skal bidra med i beredskaps-situasjoner

Tekstboks 4.2 Røde Kors-vurderingen: trinn for trinn

1. Det skal foreligge et udekket behov hos mennesker i sårbare livssituasjoner.
2. Aktiviteten følger naturlig av vårt oppdrag og i henhold til våre prinsipper.
3. Behovene er ikke dekket av andre med bedre kompetanse eller mer naturlig forankring.
4. Røde Kors har kompetanse og ressurser til å utføre oppgaven.

Kilde: Røde Kors, Lokalforeningshåndboka

Vurderinger av Røde Kors' beredskap og konsekvenser for fremtiden

Hoveddelen av dette kapittelet tar for seg vurderinger av Røde Kors' beredskap i dag og hvordan denne beredskapen oppleves i møte med fremtiden. Vi deler denne delen inn i syv overordnede temaer: 1) Røde Kors som beredskapsorganisasjon, 2) beredskapskapasitet i Røde Kors, 3) Røde Kors-vurderingen i møte med myndighetene, 4) sentralisering, 5) Røde Kors' interne organisering, 6) opplæring og 7) kommunikasjon og digitale systemer. Hovedinntrykket fra dataene vi har samlet inn i Røde Kors (både når det gjelder spørreundersøkelsene og spesielt intervjuene), er at organisasjonen er ganske samstemt på både organisasjonsnivå og individnivå. Mange deler samme oppfatning av dagens situasjon og utfordringer, selv om det er enkelte geografiske variasjoner og forskjeller i hvordan man ordlegger seg.

Røde Kors som beredskapsorganisasjon

Planverket til Røde Kors legger vekt på at organisasjonen er en beredskapsorganisasjon i alle ledd (selv om organisasjonen også fyller andre roller). Alle tre områdene (omsorg, ungdom og hjelpekorps) i Røde Kors skal bidra til beredskap. Informantene forteller at ikke alle frivillige er bevisste på at de er en del av beredskapen, men at det har blitt gjort en stor innsats de siste årene for å gjøre hele organisasjonen mer bevisst slik at den kan mobiliseres dersom en hendelse eller krise inntreffer. En informant forklarer hvordan denne endringen kan komme til syne blant de frivillige på tvers av organisasjonen:

Jeg ser at flere frivillige omtaler seg som beredskapsfrivillige, og at det er økt bevissthet rundt dette. Man er mer enn bare egen aktivitet. Dette er en klar endring.

Selv om alle anerkjenner at det er blitt gjort en innsats på dette området – ikke minst også innen opplæring – peker flere på at dette arbeidet langt ifra er ferdig.

Det handler delvis om å endre organisasjonskulturen slik at alle blir bevisst på denne beredskapsrollen, og om å inkludere hverandre i beredskapsarbeid og respons – særlig der beredskapsinnsats først og fremst har vært forbundet med hjelpekorps. Det innebærer at man må se bredden i oppgaver slik at man kan utnytte hele organisasjonen. Videre handler det om å etablere systemer som gjør det mulig å følge opp denne bredden, og som kan mobilisere de frivillige ressursene når det trengs. Ett system for dette er ordningen med beredskapsvakter. En beredskapsvakt er en Røde Kors-frivillig som hvert år samtykker til å stå på en varslingsliste. Beredskapsvakter skal på kort varsel kunne rykke ut og bistå ved uønskede hendelser og kriser i lokalsamfunnet. Informantene forteller at denne ordningen har vært inaktiv mange steder, men nå har fått et oppsving igjen blant annet som følge av en intern gjennomgang av digitale systemer. En velfungerende beredskapsvaktordning kan styrke mobiliseringen når en hendelse inntreffer. Det er ingen teknisk plattform for dette ennå, men ordningen skal inn i Mitt Røde Kors, som er plattformen alle frivillige har tilgang til. Selv med en teknisk løsning på plass vil imidlertid ikke ordningen være problemfri, slik en informant understreker:

Det er vanskelig å følge opp beredskapsvaktene når det ikke skjer noe. De får introkurs og vest, og vi forbereder dem. Men noe må jo skje for å holde dem i aktivitet.

Det fremholdes likevel at dette er en ordning som også kan fungere fint på små steder med færre ressurser, siden det krever lite kurs og oppfølging. Likevel må noen styre vaktordningen, så det er ikke slik at den ikke krever noe av den enkelte lokalforening i det daglige arbeidet.

Læringspunkter for fremtiden: Røde Kors som beredskapsorganisasjon

Med stadig flere hendelser som følge av samfunnsutfordringene vi har gjennomgått i kapittel 3, og som er illustrert av framskrivningene i delrapport 1, blir det enda viktigere for Røde Kors å mobilisere hele organisasjonen når hendelser inntreffer. En til enhver tid oppdatert oversikt over tilgjengelige frivillige ressurser og andre ressurser vil være et viktig verktøy for å maksimere mobiliseringen og sørge for å fordele ressurser på best mulig vis både geografisk og på tvers av hendelser dersom flere inntreffer samtidig.

Beredskapskapasitet i Røde Kors

Alle informantene vurderer at Røde Kors' beredskaps(respons)kapasitet, det vil si evnen til å håndtere en akutt hendelse, er god eller veldig god. Det er riktignok lokale variasjoner hvor informantene påpeker at de største enhetene har

mange ressurser å trekke på og høy kompetanse, mens situasjonen er annerledes i små foreninger. Men dette betyr ikke at beredskapen er dårligere, bare at man organiserer seg annerledes dersom noe skjer. På små steder blir de samme personene involvert i «alt som skjer».

I intervjumaterialet er det flere som svarer at de ikke like uforbeholdent ville beskrevet beredskapskapasiteten som god for noen år siden, og viser til mobiliseringen av hele organisasjonen som en av grunnene til at kapasiteten i dag oppleves som bedre. Bedre øvelser, metodearbeid og planarbeid internt nevnes også i denne sammenhengen. Samtlige viser også til at håndteringen av mer «utenkelige» hendelser (sett fra de frivilliges side), som pandemi i Norge, ras på Gjerdrum og plutselige økninger i antallet flyktninger, som avløser hverandre, som belegg for at beredskapskapasiteten er «overraskende» god. Likevel går slike store beredskapshendelser utover den daglige driften, og flere forteller at de ikke når målene satt i årsplanen som følge av slike hendelser og/eller ikke klarer opprettholde de aktivitetene de vanligvis gjennomfører. De presiserer at det antakelig er slik det må være siden frivillige kun har et visst antall timer tilgjengelig til frivillig arbeid i døgnet.

Når det gjelder hvordan Røde Kors samarbeider med kommunen om beredskapsplanlegging for blant annet å forebygge og minimere risikoen ved hendelser, spurte vi lederne (både lokalforeningsledere og lokale hjelpekorpsledere) i lederundersøkelsen om hva slags type kontakt eller samarbeid de hadde hatt med kommunen de siste to årene. Her oppga respondentene at 51 prosent hadde kommet med innspill til kommunale beredskapsplaner, 25 prosent hadde kommet med innspill til ROS-analyse og 66 prosent sitter i lokalt beredskapsråd. 20 prosent oppga å ha vært i kontakt med kommunen også i andre sammenhenger. Eksempler på andre ting lokalforeningene hadde vært i kontakt med eller samarbeidet med kommunen om, er koronainnsats, beredskapsavtaler og flyktningstrømmer. Vi gjennomgår koronasamarbeid i kapittel 5. Noen ledere nevnte også at de hadde arrangert øvelser eller kurs for kommunen.

Når det gjelder hvor ofte Røde Kors er i kontakt med kommunen, og hvordan denne kontakten og samarbeidet fungerer, viser vi til analysene i kapittel 3 (tabell 3.1 og figur 3.1). Generelt sett oppgir majoriteten av dem som har samarbeidet med kommunen de siste fem årene (95 prosent av lokalforeningene), at dette samarbeidet har fungert godt (40 prosent er nokså enig og 40 prosent helt enig i påstanden «vi samarbeider godt med kommunen»). I kapittel 3 (se figur 3.3) så vi på surveydata som forsøkte å måle beredskaps(respons)kapasiteten til myndigheter og de frivillige sett under ett. Her vil vi bruke surveydataene til å undersøke nærmere mekanismer og rammer som bidrar til god beredskaps-

kapasitet i Røde Kors. Disse mekanismene og rammene har blitt omgjort til påstander som de frivillige skulle ta stilling til i undersøkelsen. Her vil vi ta for oss spesielt de forutsetningene som bidrar til god beredskapskapasitet – kompetanse, utstyr, teknologi, opplæring og øvelser – men presenterer hele batteriet med påstander i tabell 4.1 også med hensyn til kapittel 3.

Tabell 4.1 Påstander om søk og redning i Røde Kors. Prosent. Data fra frivillighetsundersøkelsen.

	Helt uenig	Nokså uenig	Verken eller	Nokså enig	Helt enig		N
Vi vet stort sett hva vi skal gjøre uten nødvendigvis å få beskjed om det.	1	3	9	58	29	100	1300
Politiet gir oss ansvar uten å kontrollere oss.	2	6	21	40	31	100	1290
I en akutt situasjon er jeg villig til å la politiet ta beslutninger på mine vegne.	2	6	15	34	43	100	1291
Jeg har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgavene jeg blir satt til.	1	1	4	39	55	100	1297
Vi har det utstyret som trengs for å drive redningsarbeid.	2	6	10	45	37	100	1296
Vi har tilgang til den teknologien som er nødvendig for å drive redningsarbeid.	3	8	13	42	34	100	1294
Røde Kors tilbyr tilstrekkelig opplæring til sine frivillige.	1	4	9	42	44	100	1296
Vi øver nok på redningsaksjoner sammen med politiet, andre etater og andre organisasjoner.	20	34	25	15	6	100	1294

Spørsmålsformulering: Tenk på søk og redningsaksjoner generelt, hvor enig eller uenig er du i følgende påstander.

Blant de frivillige innen søk og redning og evakuering er det hele 94 prosent som sier seg nokså eller helt enig i påstanden «jeg har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgavene jeg blir satt til». 86 prosent er nokså eller helt enig i at «Røde Kors tilbyr tilstrekkelig opplæring til sine frivillige». Litt færre er nokså eller helt enig i at de har nødvendig teknologi (76 prosent) og utstyr (82 prosent) for å drive redningsarbeid. Bare 21 prosent er helt enig eller nokså enig i at «Vi øver nok på redningsaksjoner sammen med politiet, andre etater og andre organisasjoner». Surveydataene på individnivå peker dermed i retning av at rammene for å oppnå god beredskapskapasitet innen søk og redning oppleves som gode, med unntak av samøvelser. Dette støttes også av intervjumaterialet,

ikke bare for søk og redningsarbeid spesielt – men også til dels for kriser og katastrofer som utløser en større respons enn en vanlig søk- og redningsaksjon. For kriser og katastrofer er det imidlertid større utfordringer med samarbeid sammenliknet med søk og redningsarbeid, da det er mange aktører som skal koordinere seg på kort tid.

I lederundersøkelsen spurte vi de lokale hjelpekorpslederne om i hvilken grad de opplevde å ha tilstrekkelig med ressurser for å drive redningsaksjoner. Kun 5 prosent rapporterte å ha svært stor grad av tilstrekkelige ressurser, mens 66 prosent svarte i nokså stor grad. I underkant av 30 prosent mente at de i nokså liten eller svært liten grad (1,5 prosent) hadde tilstrekkelige ressurser. Respondentene ble bedt om å utdype hva slags ressurser de manglet, og til det svarte de at de manglet flere frivillige, flere som ønsker å være tillitsvalgte, lagledere og aksjonsledere, og bedre og mer oppdatert utstyr (for eksempel flere nødnetterminaler, transportmidler og vedlikehold).

I intervjumaterialet som dekket hele organisasjonen (ikke bare hjelpekorpsaktivitet som søk og redning), oppleves ressurstilgangen generelt, på organisasjonsnivå, som god, men med noen variasjoner. Den mest usikre ressursen er også den viktigste: antallet frivillige man har når det faktisk gjelder, og som blir værende i organisasjonen over tid. En del utstyr er privateid som de frivillige tar med seg på et redningsoppdrag. Dersom utstyret blir rekvirert av forsvaret ved en stor hendelse, eller disse frivillige ikke er med eller det er drivstoffmangel og kun offisielle kjøretøy får fylle, vil Røde Kors få problemer med å løse oppdraget. Det er heller ikke nok nødnetterminaler, og utenom hjelpekorpsset mangler man kommunikasjonsverktøy. Frivillige forteller også at de bruker mange timer på å vedlikeholde utstyr, for eksempel service og EU-kontroll for biler. Blant dem vi har intervjuet, sier mange at slike vedlikeholdsoppgaver gjerne kan settes bort slik at de frivillige får mer tid til andre ting.

Et annet ressurs- og kapasitetsproblem som gjør seg gjeldende ved innsats over lengre tid, er andelen frivillige som ikke får betalt permisjon av arbeidsgiver i privat sektor¹¹. Noen frivillige synes den situasjonen er krevende å stå i. Det fremstår som nokså tilfeldig hvilke private arbeidsgivere som gir permisjon. En respondent i frivillighetsundersøkelsen utdyper dette temaet i svaret på et åpent spørsmål om hvordan beredskapsarbeidet i Røde Kors kan bli bedre organisert:

11 Regelverket for offentlig ansatte hjemler både permisjon og lønn under permisjonen, mens det ikke er tilsvarende regler for ansatte i private virksomheter.

Fri med lønn ville hjulpet på oppmøtet på aksjoner. Mange kan ikke komme fordi de ikke har råd til å ta fri enten dagen etter (hvis det er snakk om kveld eller natt) eller i arbeidstiden. I tillegg ville øvelser i arbeidstid hjulpet på motivasjonen for å få folk til å stille.

Mens Sivilforsvaret har et system for lønnskompensasjon, mangler dette for de frivillige i Røde Kors (og andre beredskapsorganisasjoner). Det er uklart hvor mange frivillige som opplever dette som et problem per i dag, og i hvor stor grad det påvirker mobilisering av frivillige til søk og redningsaksjoner eller andre beredskapsoppdrag. Men denne uklarheten må også sees i lys av at motivasjonen til å stille blant denne gruppa frivillige er svært høy i dag (se kapittel 5). Ved en sannsynlig økning i hendelser i fremtiden kan det oppstå flere situasjoner hvor arbeidsgivere må vurdere fravær opp mot de positive sidene av frivillig innsats for arbeidslivet (og for samfunnet generelt). Vi vet heller ikke akkurat hvordan en økning i antall hendelser vil påvirke de frivilliges motivasjon og kapasitet. Manglende lønnskompensasjon kan dermed være en potensiell barriere for generell oppskalering av beredskapsfrivilligheten i fremtiden uavhengig av hvordan situasjonen er i dag.

Informantene fra Røde Kors-intervjuene fremhever også dette med manglende eller få samøvelser (se kapittel 3 for mer om dette), selv om det også kommer frem at det er gode rutiner for metodesett og øvelser internt. Noen distrikter øver dessuten mer sammen med andre. Informantene forklarer at noe av det viktigste med samøvelser er helhetstenkning og rolleavklaring. Det som savnes, spesielt av interne øvelser, er øvelser for spesifikke scenarier, men dette er vanskelig å få til i praksis. Samtidig understreker flere informanter at man ikke skal undervurdere nytten av «table top»-/skrivebordsøvelser for ulike krisescenarier (slik som dem DSB beskriver, se delrapport 1).

Blant informantene i intervjuene oppleves beredskapskapasiteten som spesielt god for søk og redningsoppdrag og naturlig nok mer usikker for hendelser som rammer hele eller store deler av samfunnet (slik som kvikkleireskred i Trøndelag og Trondheim). Da er det også større usikkerhet rundt hvor mange frivillige Røde Kors kan mobilisere. Det nevnes at jo større hendelsen er, desto større er sårbarheten for Røde Kors, ettersom mange av de frivillige da vil bli mobilisert gjennom yrkesbakgrunn eller annen tilhørighet (som Sivilforsvaret, se også kapittel 3 for mer om dette). For samtidige hendelser er også beredskapskapasiteten mer usikker, men det nevnes at dette er noe man også håndterer i praksis i dag:

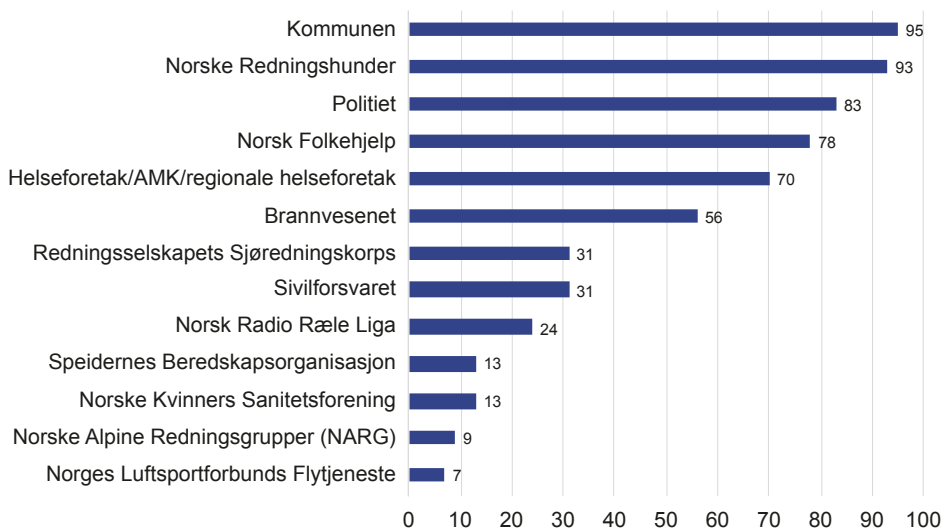
Nå er det skogbrann både her og der, så først er vi der og så på akuttmottak for å dele ut mat. Vi sier ikke nei – vi løser begge deler. Det kan

være litt tøft og er mye de samme folk. De må stille opp, de andre vi har allerede, også. Det blir tungt for de som alltid stiller.

Sitatet peker også på sårbarheten for Røde Kors dersom det oppstår flere samtidige hendelser, spesielt på små steder hvor det er færre å ta av, og ikke minst viktigheten av bred mobilisering for å øke beredskapskapasiteten.

En annen måte å øke beredskapskapasiteten ved en hendelse på er å samarbeide med andre og å mobilisere på tvers av organisasjoner og etater. Respondentene i lederundersøkelsen rapporterer at Røde Kors over de siste fem årene har samarbeidet bredt både med offentlige aktører og andre beredskapsorganisasjoner. Disse svarene er gjengitt i figur 4.1. 95 prosent oppgir å ha samarbeidet med kommunen, 93 prosent med Norske Redningshunder (spørsmål kun stilt til lokale hjelpekorpsledere), 83 prosent med politiet, 78 prosent med Norsk Folkehjelp (spørsmål kun stilt til lokale hjelpekorpsledere) og 70 prosent med helseaktørene. Men figur 4.1 viser også at det er flere aktører hvor det er mindre vanlig å samarbeide med Røde Kors. I fremtiden kan det være nødvendig å styrke mobiliseringen av ulike samarbeidspartnere dersom frivillige er mindre villige til å forplikte seg ved behov (slik som analysene i kapittel 3 viste at respondentene i Frivillighetsundersøkelsen er bekymret for).

Figur 4.1 Hvem Røde Kors har samarbeidet med over de siste fem årene. Prosent. Data fra lederundersøkelsen.



Data fra to spørsmål: N = 173 for de offentlige aktørene og N = 67 for beredskapsorganisasjonene (spørsmål om samarbeid i og utenom redningsaksjoner med andre beredskapsorganisasjoner ble kun stilt til lokale hjelpekorpsledere). Spørsmålsformuleringer: Hvilke offentlige virksomheter har dere samarbeidet med i løpet av de siste fem årene? Dersom du ikke har oversikt så langt tilbake i tid, svar for perioden du kjenner til. Hvilke andre beredskapsorganisasjoner har dere samarbeidet med i løpet av de siste fem årene? Vi er

interessert i samarbeid både under og utenom aksjoner.

Både lokalforeningsledere og lokale hjelpekorpsledere som oppga at de hadde samarbeidet med andre (se figur 4.1), fikk deretter spørsmål om hvordan de vurderte dette samarbeidet for hver enkelt aktør de hadde samarbeidet med. Generelt sett opplever lederne i Røde Kors at samarbeidet med alle disse aktørene er godt. Men dersom vi ser på andelen som sier seg helt enig i at «vi samarbeider godt med [respektiv aktør]», blir samarbeidet med politiet, redningshundene, helse, brann og NARG vurdert som bedre («helt enig»-andeler mellom 74 og 50 prosent) enn samarbeidet med kommuner og de andre beredskapsorganisasjonene (Norsk Folkehjelp, Norske Kvinners Sanitetsforening og Speidernes beredskapsorganisasjon). Dette spørsmålet om samarbeid ble ikke stilt om de andre svaralternativene i Figur 4.1. Disse forskjellene kan bunne i kontakthyp-pighet, men det kan også være andre årsaker, som at kompetanse overlapper slik at rollefordeling og forventninger til hverandre blir mer uklare.

Selv om intervjuundersøkelsene blant beredskapsorganisasjonene ikke tegner noe bilde av store samarbeidsproblemer (snarere tvert imot), så nevner noen av statsforvalterne en slags «konkurransesituasjon» i forbindelse med manglende koordinering på tvers av beredskapsorganisasjoner i fylkesberedskapsrådet. I enkelte kommuner opplever også andre frivillige organisasjoner at Røde Kors blir prioritert, særlig av kommunen, men også iblant av politiet. De opplever at bare Røde Kors blir kontaktet, også i tilfeller der andre organisasjoner har ressurser som er nyttige i en bestemt situasjon. Videre rapporterer noen fra andre organisasjoner om at Røde Kors noen steder gjør lite for å inkludere de andre frivillige organisasjonene. Noen av de frivillige som ble intervjuet i andre organisasjoner, nevner også hendelser hvor myndighetene har inkludert en annen organisasjon og/eller lokallag selv om den geografiske forankringen til disse var lenger unna enn den frivilliges lokallag. Det kan være tilfeldig og/eller gode grunner til at dette skjer, men med en sannsynlig økning i hendelser og i samtidige hendelser (samtidig med eventuelt færre forpliktete frivillige) blir koordinering på tvers av organisasjoner og etater (og på tvers av geografiske grenser) enda viktigere i fremtiden. Rolle- og forventningsavklaring blant partene er en del av denne koordineringen.

Læringspunkter for fremtiden: beredskapskapasitet i Røde Kors

Selv om den samlede beredskapskapasiteten i Røde Kors oppleves som god og forbedret sammenliknet med tidligere, er det flere punkter å ta med seg fra dette delkapittelet for å forbedre kapasiteten ytterligere i fremtiden. Ikke minst kan det være at det som oppleves som godt i dag, ikke tåler en oppskalering av hen-

deler i fremtiden. Bedre og bredere samarbeid med kommunen og andre bered- skapsorganisasjoner, flere samøvelser, fri med lønn fra private arbeidsgivere for frivillige, flere nødnetterminaler og bedre vedlikehold av utstyr er eksempler på klare hovedbudskap når vi ser alt det empiriske materialet i sammenheng (også det materialet som ikke kommer fra Røde Kors). I tillegg viser denne gjennom- gangen at det er behov for å kartlegge hvor mange frivillige som faktisk kan inngå i den frivillige beredskapsstyrken under en hendelse og ikke allerede er bundet opp av en responskritisk rolle i arbeidslivet.

Røde Kors-vurderingen i møte med myndighetene: Endret oppgavefordeling mellom frivillig og offentlig sektor?

Vi spurte informantene om de opplevde noen endring i oppgavefordeling og oppgaveløsning mellom frivillig og offentlig sektor i beredskaps- og respons- arbeidet, og om det er slik at det offentliges forventinger til hva de frivillige kan gjøre, har endret seg. Bakgrunnen for disse spørsmålene var å sjekke om det var noen tydelig trend på dette feltet. I intervjumaterialet er det ingen entydig trend om oppgaveforskyvning, men det er i hovedsak tre tendenser som avtegner seg, og som vi vil gå mer inngående inn på i dette delkapittelet: 1) De frivillige får noe mer ansvar for den lokale beredskapen i søk og redningsaksjoner som følge av at politiet og helsevesen noen steder bruker lengre tid enn de frivillige og brannvesen på å komme seg dit hendelsen har inntruffet. 2) Det er en ubalanse mellom deltakelse i den akutte responsfasen og overgang til drift eller langvarig situasjon hvor myndighetene kan benytte seg av andre enn de frivillige. Og 3) det oppstår flere helseoppdrag.

Selv om politiet i intervjuene understreker at vi bør være forsiktige med å gene- ralisere effektene av politireformen ettersom det ikke var slik at alt fungerte raskt og etter boka tidligere, sier mange informanter i Røde Kors at den lokale beredskapen (forstått som kommunen (med brannvesen) og lokal enhet av fri- villig organisasjon) har fått mer ansvar de aller fleste steder som følge av at politienhetene har blitt større og fått lengre reisevei. Det fortelles at politiet stort sett er de siste som ankommer stedet, og at de frivillige er der først, deretter brannvesenet og så helsevesenet. Alle peker likevel på at når politiet først kommer, er de mer kompetente enn tidligere. Informantene i organisasjonen viser også forståelse for at politiet er nødt til å organisere seg i større enheter gitt demografien og geografien i Norge. Så lenge de frivillige får lede aksjonen frem til innsatsleder er der, og man tar i bruk den lokale kunnskapen, oppleves ikke avstandene som et stort problem i praksis. Men dette fordrer at man har lokale frivillige i grissgrendte strøk også i fremtiden. De frivillige lokalt innen søk og

redning (men dette vil også kunne overføres til større hendelser lokalt) oppfordrer de offentlige beredskapsaktørene til å benytte seg av den lokale kunnskapen. Dette kan være alt fra valg av vei for å komme best frem til utnyttelse av lokale ressurser (for eksempel om det er en snøscooterklubb med ressurser tilgjengelig). Det at de frivillige under en redningsaksjon er først på stedet, kan også stille enda større krav til helsefaglig kompetanse og utstyr (som hjertestartere) blant de frivillige.

Alle informantene trekker frem at pandemi og flyktningkriser har gjort det tydeligere hva de frivillige kan bidra med både kommunalt og nasjonalt. Men disse hendelsene har også gjort at for eksempel kommunen har sett på Røde Kors (og andre organisasjoner) som en mulig «gratis» ressurs som stiller opp når de blir bedt om det. Det fortelles at det er greit å mobilisere frivillige i akutte situasjoner (som til å bidra på nasjonalt ankomstsenter for flyktninger), men at andre betalte aktører må ta over når situasjonen ikke lenger er akutt. En slik forskyvning i oppgavefordeling kan påvirke hva som forespørres frivillige på alle områder i organisasjonen.

Oppgavefordelingen ble tydelig forskjøvet under pandemien da frivillige bidro som blant annet vakter på test- og vaksinestasjoner over lengre tid (riktignok mottok noen foreninger økonomisk kompensasjon for dette).

For myndighetene er det så klart kjempenyttig å bruke oss, men krevende for oss å avslutte – vi må omtrent diskutere oss ut av et oppdrag. Og vi må være litt harde. Men dette er vanskelig når kommunen sier at det er «ingen andre som kan gjøre det». Myndighetene gjør svært lite for å finne andre aktører når vi først er inne. Her har vi en jobb å gjøre: Røde Kors blir kommunenes beste venn. Vi må være tro mot våre vurderinger.

Selv om mange opplever det som givende å gjøre denne innsatsen overfor kommunene, er det slik at så fort innsatsen blir langvarig og går over i drift, sliter informantene med å balansere disse oppgavene mot andre oppgaver i organisasjonen. En annen informant forklarer situasjonen slik:

Det offentlige sier at det i større grad skal outsources til de frivillige selv om det er en kommunal/statlig oppgave. Men det er jo egentlig ikke vår oppgave. Jeg opplever at dette har økt med dårlig kommunepolitikk: Kan vi komme på tre faste tidspunkter på bo- og behandlingssenteret og gi mat og medisiner til de gamle? Det er en ting vi absolutt ikke skal gjøre. Det er en lovbestemt aktivitet. Vi kan ordne vaktliste til «ut på tur» og stille opp på kommunale aktiviteter – men vi kan ikke gjøre drift. Vi har frivillige inne på skoler i friminutt: trivselsvoksne. Det er masse som er på grensen. Ok når krise, men når er den over? Våketjenesten er allerede

på kanten, men alternativet er at gamle syke dør alene. Vi må være tøffere i trynet og si fra.

Informantene i intervjuene trekker også frem at det utføres flere helseoppdrag (se også kapittel 3). Samtidig er det slik at man i beredskapssammenheng i noen områder opplever at brannvesenet også tar flere henteoppdrag som Røde Kors tidligere pleide å gjøre. I disse områdene forteller informanter at brannvesenets kapasitet blir beslaglagt, mens Røde Kors' lokale beredskap og utstyr blir «bygget ned». Hovedtendensen er likevel at det spesielt blir flere ambulansoppdrag (henteoppdrag), og det rapporteres at kapasiteten for denne innsatsen er nærmest fulldekket:

Har det medført flere oppdrag for våre beredskapsambulanser? Ja, kjører nå alt vi kan og plutselig også helger. Hverdager og hver sommer. Vi fikk nå også spørsmål om helger i sommerferien. Ja til sommer, tja til helgene. De frivillige må jo på jobb og ha ferie.

En fellesnevner på tvers av disse tendensene er at informantene nevner at dette «aktiverer» Røde Kors-vurderingen (se tekstboks 4.2), og at man er nødt til å være tro mot denne – men at det er vanskelig i praksis, og muligens blir det enda vanskeligere i fremtiden hvis det blir hendelser, flere samtidige hendelser og flere eldre i mange (spesielt mindre sentrale) kommuner:

Med stadig flere eldre som trenger hjelp, og en kommune som ikke får mer penger, ser jeg for meg at de vil bruke frivillige på nye måter. Vi må tenke gjennom hva som er vårt oppdrag. Hva er vårt oppdrag og mandat: Røde Kors-vurderingen må gjennomføres.

En annen informant supplerer:

Vi må fortsette å være bevisste på vår rolle og hvor langt vi kan gå. Bærekraften ligger i Røde Kors-vurderingen: være bevisste på hva vi kan bidra med, og hvor langt vi kan gå. Ellers fratar vi myndighetene sitt ansvar. Vi må fortsette å jobbe som vi jobber i dag.

Med andre ord er det ting som tyder på at Røde Kors-vurderingen er under økende press i møte med fremtiden, men at dette også er noe informantene er opptatt av og til dels klar over. Det oppgis at det jobbes med bedre forventningsavklaring og forarbeid, spesielt opp mot kommunene.

En del av lærdommen fra pandemien er at da den akutte krisen ble til en mer varig situasjon, ble mange beredskapsfrivillige værende i de samme rollene. Arnesen og Sivesind (2021) påpeker, basert på en spørreundersøkelse til alle nasjonale frivillige organisasjoner i Norge, at den frivillige sektoren ble trukket

inn i koronainnsatsen på måter som umulig kan ha vært beskrevet i en beredskapsplan på forhånd. Både pandemien og flyktnings situasjonen i verden i dag gjør at frivillige samarbeider mer med kommunene, og at det er grunn til å tro at denne tendensen vil fortsette fremover.

Læringspunkter for fremtiden: Røde Kors-vurderingen i møte med myndighetene: endret oppgavefordeling mellom frivillig og offentlig sektor?

Selv om det ikke er en entydig trend at ansvar og/eller roller ble forskjøvet fra offentlig til frivillig sektor, er det ingen tvil om at det er mange eksempler på at frivillige har blitt brukt til oppgaver som betalte ansatte i offentlig sektor kunne ha gjort. For redningstjenesten er det både et godt etablert samarbeid mellom de berørte partene og klare planer og instruksjoner, mens samarbeid med kommunen om ulike typer hendelser ikke er regulert på samme måte. Et læringspunkt for fremtiden er dermed at man må prioritere å få på plass enda bedre rutiner for samarbeid mellom frivillige og kommunene, og da rutiner som også tåler at det skjer flere og større hendelser, og som også omhandler situasjoner over tid. For å kunne planlegge best mulig for fremtidens frivillige beredskap må man håndtere og avklare hva frivillige kan, skal og bør bidra med i en beredskapssituasjon som utspiller seg over tid.

Sentralisering: geografiske grenser til besvær, men også kilde til samarbeid

Flere informanter, også på tvers av intervjuundersøkelsene, sier at det er en utfordring at mange aktører i Norge er inndelt på helt ulike geografiske måter, blant annet som følge av at tjenester er sentralisert gjennom ulike reformer. En Røde Kors-informant utdyper:

Det er ingenting som overlapper: Politi samarbeider med tre Røde Kors-distrikter, to helseforetak og X antall brannvesen. Det blir veldig mange aktører å forholde seg til fordi ting ikke er koordinert. Det hjelper ikke å reformere en etat, man må ta alle.

Noen mener at Røde Kors bør være organisert på samme måte som resten av etatene på distrikts- og kommunenivå. Andre nevner at de har forståelse for at en enkelt kommune kan synes at det er vanskelig å forholde seg til flere lokalforeninger i samme kommune. Det nevnes også at selv om sammenslåtte kommuner gir bedre beredskapsmiljø i kommunen, blir fylkesberedskapsrådene som følge av sammenslåtte fylker altfor store, og Røde Kors drukner litt. Et eksempel som flere trekker frem, er storregionen Viken hvor det er opp mot 200

stykker i rådet, og hvor Røde Kors har én plass der de før hadde en plass i hvert enkelt råd i Buskerud, Akershus og Østfold. Dette oppleves som en negativ konsekvens siden det er store avstander i regionen. Beredskapsutfordringer i Hallingdal har liten relevans for steder rett ved svenskegrensa og motsatt. Samtidig trekkes det frem at større distriktskontorer som veileder flere distriktsforeninger, bidrar til å heve kompetansen i Røde Kors.

For omsorgsdelen i Røde Kors er også organiseringen innen velferd og sosiale tjenester problematisk ettersom enhetene ikke korresponderer med hverandre. Igjen kan vi ta et eksempel nevnt i forbindelse med området Viken:

Det er en utfordring at det er så mange samarbeidspartnere som er organisert med så forskjellige geografiske oppdelinger, f.eks. Nav og kriminalomsorgen. Viken har delt seg inn i nedre og øvre når det gjelder krim, og Nav som østre og vestre. I tillegg har vi [Røde Kors] en ansatt del som følger Viken, mens den frivillige delen fortsatt er delt i de tre gamle fylkene. Dette er forvirrende.

Samtidig er også kommune- og fylkessammenslåingene en kilde til bedre samarbeid lokalforeninger og distrikter imellom siden de nå må koordinere seg mer og for eksempel lage felles samarbeidsavtaler med den nye sammenslåtte kommunen. Det nevnes også at en nasjonal hendelse slik som en pandemi også tvinger distriktsforeningene til å samarbeide mer på tvers av grensene, noe som oppleves som et gode.

Offentlige beredskapsaktører (se kapittel 3) uttrykker at det er enklere å forholde seg til færre enheter blant de frivillige organisasjonene ettersom dette letter koordineringsarbeidet. Men de frivillige sier (gjennom det åpne spørsmålet om beredskapsorganisering i Frivillighetsundersøkelsen) at store geografiske enheter gjør det vanskeligere å være frivillig da det ikke kan forventes at frivillige kjører flere timer i bil på kveldstid for å delta på et møte eller andre aktiviteter i foreningen. Selv om digitale møter kan lette arbeidet til større enheter og unngå reisekostnader, pekes det på at digitale møter ikke er et fullgodt alternativ for å opprettholde engasjementet og innsatsviljen. Både offentlige myndigheter og tillitsvalgte i Røde Kors legger imidlertid vekt på at kompetansehevingen som skjer når man slår sammen flere miljøer, er et gode. Det er dermed både fordeler og ulemper ved å potensielt forenkle organisasjonsstrukturen i Røde Kors for å bedre kunne møte en sannsynlig økning i hendelser i fremtiden. Med en økning i samtidige hendelser i samme kommune kan det være en fordel med flere lokalforeninger om det betyr at flere frivillige kan stille opp på kort varsel.

Læringspunkter for fremtiden: sentralisering – geografiske grenser til besvær, men også kilde til samarbeid

Organiseringen av Beredskaps-Norge er langt fra ideell dersom det er ønskelig med færre og likere organisasjonsledd for å forenkle samordning og koordinering i fremtiden (når det også forventes flere hendelser). Samtidig viser intervju-materialet at det er spesielt viktig å styrke og opprettholde den lokale beredskapen (frivillige beredskapsorganisasjoner og kommunens beredskap (inkludert brannvesen)) når de andre aktørene i enda større grad har blitt regionale. Engasjementet til frivillige er også ofte forankret i lokalmiljøet. En eventuell gjennomgang av organiseringen til Røde Kors må derfor balansere ulike hensyn og vurdere reisekostnader og relevans for de frivillige opp mot forenklede linjer for samarbeid med det offentlige.

Intern organisering, administrasjon og arbeidsmåte

I tillegg til de geografiske grensene som vi nevnte i forrige del, er det også andre sider av beredskapsorganiseringen i Røde Kors som tas opp i intervjuene. Alle nevner nytten av det interne arbeidet med samarbeidsavtaler opp mot kommunen og å være mer bevisst på dette. Noen går også forbi den nasjonale malen og utdyper ting i avtalene, for eksempel om forsikring. Det er også tre andre momenter som kommer opp i mange av intervjuene: 1) Røde Kors' organisering for tillitsvalgte (se boks 4.1), 2) den administrative byrden (spesielt for lokalforeningsledere) og 3) Røde Kors' rutiner for evaluering.

Flere forteller at måten Røde Kors har organisert styrer og verv på, er krevende – spesielt på små steder – og at det burde være rom for mer fleksibilitet og tilpasninger, selv om det også er noe rom for dette i dag. Dette sees også i sammenheng med bærekraftigheten til lokalforeningen i fremtiden dersom det skulle bli mer å gjøre og/eller færre frivillige:

Det er utfordrende å finne en organisasjonsform som passer din lokalforening. Om det kun er et hjelpekorps, trenger man ikke lokalråd og styre i tillegg. Litt mer fleksibilitet hadde nok være løsningen.

Noen opplever også at det er krevende å opprettholde tredelingen i aktivitet.

Samtidig pekes det på at de med tillitsverv må oppfylle stadig flere rapporteringskrav og får mer budsjettansvar, og da kanskje spesielt lokalforeningsledere som ikke alltid vet hva de går til (også for ikke å avskrekke de som blir valgt inn, fra å stille). En frivillig nevner likevel at dette også speiler arbeidslivet hvor man i økende grad får mer administrasjon og prosjektarbeid. Vi kan ikke vite hvordan slike tillitsverv påvirkes i fremtiden, men mange informanter frem-

hever at frivillige rekrutteres lettere til aktivitet enn til organisasjonsdrift. Noen peker også på manglende automatikk i erfaringsoverføring fra person til person. Dette er i dag opp til den enkelte. Forskjellige valgperioder for forskjellige verv letter på noe av problemet med kunnskapen som blir «borte», ikke minst også der folk faller fra etter kort tid.

En annen administrasjonsbyrde er gamle og nye lovverk som gjelder «alle», men som skaper merarbeid og utfordringer for frivillig sektor. At alle frivillige som jobber med barn, skal ha politiattest, synes informanter i Røde Kors at er en forståelig ordning og er innarbeidet i organisasjonen. Endrede fartøy- og taxi-forskrifter som gjør at frivillige må søke om tillatelse eller gjennomføre kurs for å få lov til å ta transportoppdrag, er imidlertid eksempler på lovverk som gir mer administrasjon som oppleves som unødvendig.

I intervjuene kommer det frem at offentlige aktører ber Røde Kors om selv å ta en aktiv rolle (dvs. melde sin interesse) i å evaluere etter hendelser (se også kapittel 3). For å bøte på at man sjelden blir inkludert i offentlige evalueringer fra nasjonale myndigheters side, gjør Røde Kors evalueringer selv av for eksempel store hendelser som raset på Gjerdrum og pandemien. Likevel ser informanter i Røde Kors helst at man også kunne blitt inkludert i eksterne evalueringer i større grad.

Frivillige etterlyser bedre rutiner for interne evalueringer både av aksjoner og øvelser:

Evaluering av øvelser er en kjempestor utfordring som alle sliter med. Politi og helse også, ikke bare oss. Noen enkeltledd har riktignok mer erfaring med å øve enn andre. Ofte går vi hjem etter øvelsen. Det er det samme med hendelser. Ikke alltid man evaluerer disse mens ting er ferskt, for da er man sliten. Vi burde evaluere alle etter. Learning by doing mistakes. Dette er øvingsledelsen sitt ansvar: Om vi gjør dette fra starten av, blir det en kultur om vi gjør det. Det må tas med inn av den som planlegger øvelsen, og kanskje også få litt bistand. Vi har flotte ansatte, men de er jo bare en eller en halv person. Om noen hadde kommet inn med gode løsninger eller et skjema, hadde det vært til stor hjelp når noe skjer.

En forbedret rutine kan derfor for eksempel innebære fordeling av ansvar for evalueringsskjema til en som ikke har de andre tyngste oppgavene (og som derfor kanskje helst bare vil gå hjem etter endt aksjon eller endt øvelse). Da er det lettere å etablere evaluering som en rutine som faktisk gjennomføres.

Læringspunkter for fremtiden: intern organisering, administrasjon og arbeidsmåte

Røde Kors er godt organisert, men oppleves av flere som «for godt organisert» med mange ledd og posisjoner for tillitsvalgte. Enda mer hendeshåndtering i fremtiden vil mest sannsynlig utløse behov for mer fleksibilitet i organiseringen – i alle fall dersom organisasjonen ikke ønsker å øke antall ansatte – og spesielt på steder med stor fraflytting og en aldrende befolkning (hvor det sannsynligvis vil bli enda vanskeligere å få frivillige til å ta lederansvar i fremtiden). Ønskene om flere og bedre interne evalueringer av øvelser og aksjoner, vil også medføre en administrativ «byrde» – men denne byrden vil komme hendeshåndteringen i fremtiden til gode – akkurat som det å inkludere frivilligheten mer i eksterne evalueringer gjort av andre beredskapsaktører av hendelser hvor frivilligheten hadde en sentral rolle.

Opplæring

Informanter i Røde Kors forteller at det har skjedd mye positiv utvikling også på opplæringsbiten de siste årene. Det er nå mer digitalt kursopplegg, men også fysisk undervisning for å sikre trygghet i ulike situasjoner og forståelse. Det er også fleksible opplæringstilbud tilpasset lokale forhold siden det er stor forskjell på store og små lokalforeninger. De ulike områdene (omsorg, hjelpekorps og ungdom) har også egne kursmoduler hvor hjelpekorps har det mest langvarige løpet. Startkurset inkluderer et obligatorisk fysisk og psykososialt førstehjelps-kurs for alle frivillige. Dette er et virkemiddel for å sikre at alle, uansett aktivitet, har et basisgrunnlag som frivillig i en organisasjon hvor man kan bli bedt om å yte hjelp eller støtte i en krise.

Det vanskelige både i nåtid og i fremtid er å få gode instruktører. En aktuell problemstilling er: Hvor store krav skal vi stille til dem som gjør opplæring? Informantene forteller at Røde Kors ønsker at det er frivillige selv som skal stå for opplæringen for å sikre praksisnær og lokal forankring, men dette medfører noen utfordringer ettersom det ikke er så mange slike frivillige å ta av:

Det er frivillige som holder kurs enten i tillegg til eller i stedet for å være i felt. Når det gjelder førstehjelp, klarer vi ikke dekke behov for instruktører og må gi dem honorar. Om du får betalt utover dekking av utgifter, er du ikke frivillig. Vi ignorerer dette noen ganger og har også Røde Kors AS som driver førstehjelp for bedrifter, som igjen gir inntekter til lokalforeninger.

Flere informanter sier de er skeptiske til betaling av frivillige i Røde Kors, og at dette er en trend man er redd vil kunne smitte over til andre settinger. Dessuten

var den tidligere ordningen med omreisende instruktører som var ansatte, både dyr, tungvint og krevende å administrere.

En annen utfordring ved opplæring er frivillige som kommer fra andre organisasjoner eller har bakgrunn innenfor for eksempel helsevesenet og egentlig har kompetanse til å starte rett i aktivitet. På tvers av organisasjoner kan det stilles ulike krav til å gjøre samme oppgave. Det er vanskelig å balansere grundig opplæring på like premisser med hensyn til rekruttering, motivasjon og behov for mobilisering. Men flere informanter påpeker at man ikke bør vike på kvaliteten i opplæringen for kortsiktige gevinster. Det er kvaliteten som også gjør organisasjonen til en foretrukket og bærekraftig samarbeidspartner for myndighetene. En informant forklarer også nytten av lik opplæring slik:

Alle må ta startkurs uavhengig av bakgrunn og så litt mer tilpasning etter hvert, dette gjelder også gamle medlemmer som skolerer på nytt innhold. Deretter er det opplæring for relevant aktivitet – dette er praksisnært. Det er viktig å skjønne hva læring er i Røde Kors også om man er psykolog: Hva er min rolle som frivillig? Dette er ikke nødvendigvis det samme som profesjonen. Man må skjønne rolleforståelsen.

Informantene nevner at opplæringen ikke gir nok kompetanse på skogbrann og drift av evakueringssentre, og at de med lederverv trenger bedre opplæring (inkludert det å fordele lederansvar til flere slik at oppgavene også blir delt på flere). En mulighet som nevnes, er å tilby kurs i ledelse av en hendelse som inn-treffer, men da ikke med vekt på søk og redning, men heller på samarbeid med kommunen. Gjerdrumevalueringen til Røde Kors pekte også på behov for bedre opplæring i krisehåndtering.

«Bedre ledere» er også noe som nevnes av mange i et åpent spørsmål om hva som kan gjøres bedre i beredskapsorganiseringen i spørreundersøkelsen til de frivillige. På dette åpne spørsmålet er det også flere som opplever opplæringsbiten som for omfattende, og at noe kan erstattes av praksis eller tidligere erfaring.

Læringspunkter for fremtiden: opplæring

Røde Kors har et omfattende og oppdatert opplæringstilbud. Likevel kan opplæringen oppdateres ytterligere for bedre å tilpasse seg mer samarbeid med kommunen, behovet for kriseledelse under alvorlige hendelser og kriser og ulike typer lederansvar i fremtiden. Hensynet til grundig opplæring kan komme på kant med ønsket om å styrke mobiliseringen i fremtiden om det oppstår flere og potensielt større hendelser.

Kommunikasjon og digitale systemer

Digitaliseringen i Røde Kors innebærer både muligheter for å forbedre kommunikasjonsflyten internt i organisasjonen i forbindelse med daglige oppgaver og å forbedre koordinering og kunne bruke bedre utstyr til responsarbeid når en hendelse inntreffer. For å ta det første først: Både intervju materialet og survey-dataene viser at det er rom for å forbedre de digitale systemene for kommunikasjon og rapportering i Røde Kors. Det å bedre disse systemene kan bidra til å gjøre den frivillige beredskapen mer effektiv i fremtiden. Vi har allerede nevnt systemet for beredskapsvakter og det å få en god løsning på dette. Andre ting som fremheves, er at det er for mange kommunikasjonskanaler, og at systemene for loggføring og lagring av viktig informasjon om hendelser er for dårlige eller mangler. Det nevnes at man savner enighet om hvilke kommunikasjonskanaler som skal prioriteres. Bedre utnyttelse av Mitt Røde Kors og integrering med andre systemer påpekes også. Det jobbes med flere av disse sakene – men de kan likevel være verdt å nevne i denne sammenhengen. En informant utdyper:

Vi har en utfordring med intern kommunikasjon med så mange plattformer: Teams, Workplace, Facebook, mail osv. Det kan være utfordrende å finne tilbake til for oss, så det må også være det for de frivillige. Det ble en forbedring med Teams under pandemien, men det er ulike behov som skal dekkes, så ingen plattform dekker alle behov.

Det nevnes også at Røde Kors ikke har noe felles digitalt system for dokumentasjon av håndterte hendelser. I stedet fører noen logg (i for eksempel Word med dato og henvendelser) blant lokalforeningene og andre ikke. Dokumentasjonen deles så videre med distriktet, som tar denne videre nasjonalt. Noen ganger ringer man bare for å melde fra til distriktet, og den ansatte formidler dette videre. Det foreslås at en slik loggfunksjon enkelt bør kunne legges inn i Mitt Røde Kors eller i eventuelt felles aksjonsstøttesystem (utviklingsprosjekt hvor Røde Kors deltar, se nedenfor). I dag meldes det om at man ikke vet hvor mange evakuerings- og pårørendesenter (EPS) som har blitt opprettet etter henvendelse fra kommunen, fordi dette ikke loggføres. Med bedre systemer vil man antakelig være bedre rustet til å kartlegge og planlegge ressursbruk i fremtidige hendelser.

Digitalisering kan også gi muligheter for bedre å utnytte teknologi i søk og redningsarbeid. Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018) peker på flere muligheter til reelt å forbedre søk- og redningsinnsatsen i Norge. Et felles aksjonsstøttesystem er et eksempel på en slik forbedring. Blant annet som følge av denne rapporten pågår det et digitaliseringsprosjekt hvor Hovedredningssentralen (HRS) og Røde Kors samarbeider om å utvikle et beslutningsstøttesystem for å gjennomføre operative søk og redningsoppdrag, blant annet håndtering av ressurser,

oppdragsplanlegging og -styring, sporing og kart og så videre. «Universell» utkalling (for å treffe alle som er i nærheten akkurat når hendelsen inntreffer, og ikke bare dem som vanligvis er der lokalt) er også noe som kan inngå i dette systemet i fremtiden. En slik type utkalling løftes også frem av Røde Kors i intervjumaterialet som et bidrag til å løse problemer med fraflytting og aldrende befolkning i fremtiden ettersom frivillige eller andre med beredskapsroller kan mobiliseres fra eventuell ferie eller gjennomreise i det rammede området.

Den andre siden av digitaliseringen er nedprioriteringen av det gamle analoge utstyret (se kapittel 3). Det å lene seg for mye på en type løsning øker sårbarheten dersom de digitale kommunikasjonssystemene faller ut. Informanter i Røde Kors fremholder at Røde Kors er bedre forberedt på dette enn offentlige beredskapsaktører som politiet. I Røde Kors finnes det satellitttelefoner lokalt, og det gamle systemet er fortsatt driftsdyktig mange steder. Men dette er takket være frivillige lokalt, og det opplyses om at det ikke er noen plan på organisasjonsnivå om å vedlikeholde dette systemet. En avklaring både internt i Røde Kors og opp mot de andre beredskapsaktørene om hvordan man sammen kan håndtere økt digital sårbarhet bør dermed prioriteres. Ut fra vårt samlede intervjumateriale kan det virke som at beredskapsaktørene er mest opptatt av å tilrettelegge for og utvikle kompatible og moderne digitale systemer og ikke systematisk tar innover seg den sårbarheten disse kompatible systemene kan innebære for fremtidens beredskap.

Læringspunkter for fremtiden: kommunikasjon og digitale systemer

Kompatible digitale systemer og plattformer vil bidra til at Røde Kors (og andre beredskapsaktører) kan utøve mest mulig effektiv beredskap i fremtiden. Dette arbeidet er godt i gang, men dette delkapittelet viser at det er et godt stykke igjen før både interne systemer og samordningssystemer på tvers av aktører fungerer hensiktsmessig. Dette arbeidet er ressurskrevende i seg selv, men for å håndtere at den teknologiske sårbarheten vokser i takt med digitaliseringen, må man også sette av ressurser til å planlegge for at de samme systemene kan svikte som følge av en uønsket hendelse. Organisasjonen (og resten av Beredskaps-Norge) må samtidig være bevisst på at dette arbeidet må skje kontinuerlig i takt med at teknologien endrer seg og nye sårbarheter kan oppstå.

Beredskap i en brytningstid: Hva kan vi ta med oss inn i fremtiden?

Dette kapittelet har tatt for seg beredskapskapasiteten og beredskapsorganiseringen til Røde Kors og hvordan denne kan utfordres i møte med fremtiden. De ulike deltemaene kan oppsummeres på følgende vis og til sammen danne flere av ingrediensene i oppskriften på bærekraftig frivillig beredskap mot år 2050:

- For å være godt forberedt må hele organisasjonen mobiliseres og være bevisste på beredskapsmandatet til Røde Kors. Bedre ordninger for beredskapsvakter og mer samarbeid og inkludering på tvers er virkemidler for å oppnå dette. En oppdatert oversikt over tilgjengelige ressurser vil derfor være et viktig verktøy for å maksimere mobiliseringen. Et god oversikt vil kunne optimalisere ressursbruken både geografisk og på tvers av hendelser dersom flere inntreffer samtidig.
- Beredskapskapasiteten i Røde Kors, både på organisasjons- og individnivå, oppleves som veldig god både på store og små steder (selv om den artar seg annerledes). Det er ikke slik at sentralisering av tjenester (som politi, helse, kommune og fylkeskommune) har gått utover den lokale beredskapskapasiteten til Røde Kors, men man opplever en tendens mot større ansvar for søk og redning og i samarbeid med kommunen. For søk og redning er dette en konsekvens av at andre aktører (som politiet) er organisert regionalt. For samarbeid med kommunen er dette langt på vei en konsekvens av pandemi og flyktningstrømmer hvor beredskapsplaner i mindre grad har klargjort de frivilliges rolle. I sum kan dette fremover bety mer å gjøre og større krav til kompetanse for Røde Kors og/eller behov for kontinuerlig forventningsavklaring med samarbeidspartnere.
- Røde Kors samarbeider ofte og godt med de andre beredskapsaktørene (både når det gjelder offentlige myndigheter og andre beredskapsorganisasjoner). Samtidig kan samarbeidet med kommunen spesielt bli bedre. Røde Kors mener for eksempel at kommunale beredskapsråd/-utvalg bør lovfestes i sivilbeskyttelsesloven som et konkret bidrag til et mer strukturert beredskapsarbeid i alle kommuner (Apeland, 2022). Fordi samarbeidet med kommunen tegner til å bare bli viktigere i fremtiden, kan Røde Kors også selv komme kommunen i møte ved å gjennomgå de geografiske grensene til lokalforeningene sine og samkjøre disse opp mot kommunen.
- Den siste tidens hendelser, som pandemi og markante økninger i antall flyktninger som ankommer landet, har satt Røde Kors-vurderingen under økende press. Konsekvenser av klimaendringene og flere eldre kan bidra til enda større, vedvarende press. Forventningsavklaring og klar rollefordeling med samarbeidspartnere, og spesielt kommunen, er derfor essensielt for å kunne

utøve best mulig beredskap i en krisesituasjon – og da også i situasjoner som utspiller seg over tid.

- Når man beveger seg ut av akutt fase og inn i gjenoppretting (etter en plutselig hendelse) eller offentlig tilpasning til langvarig hendelse, så må frivillige og andre ressurser som er mobilisert fra andre aktiviteter enn hjelpekorpsset, på et eller annet tidspunkt slippes tilbake til disse funksjonene, slik at de kan gjenoppta den ordinære humanitære aktiviteten og ivareta behovene til sårbare grupper. Når en krisesituasjon inntreffer, kan heller ikke hjelpekorpsset være «bundet» opp eller utslitt av annen mindre akutt innsats i for eksempel kommunen.
- I takt med dette ansvaret er det også viktig at rammebetingelsene ligger til rette. Frivillige er den viktigste, men også den mest usikre ressursen når noe skjer. Manglende lønnskompensasjon fra (privat) arbeidsgiver er derfor noe som oppleves som en barriere for å få frivillige til å forplikte seg over tid. Dette er, som flere av de andre forbedringspunktene i denne rapporten, ikke et nytt punkt, men vil bli mer aktuelt i fremtiden i takt med en sannsynlig økning i hendelser og potensielt færre frivillige som faktisk kan stille opp når hendelsen inntreffer.
- Offentlig organisering i større enheter kan føre til større avstander til hendelser som gjør at frivillige (og brannvesen) oftere er først på stedet. Ettersom dette medfører at regionale beredskapsaktører på flere steder har lengre responstid enn før, kan «byrden» for den enkelte kommune og den enkelte lokalforening bli større i fremtiden. Dersom noe kan forenkles av andre oppgaver internt i Røde Kors (for eksempel organisering/administrasjon (inkludert vedlikehold), kan dette gjøre dette ansvaret enklere å bære.
- God opplæring – også for å håndtere større hendelser i samarbeid med kommunen – og gode systemer som snakker sammen (digitalisering) vil forenkle de frivilliges fremtid. I dag er informantene i Røde Kors samstemte om at det er for mange systemer og kanaler for kommunikasjon. Felles systemer for hendelseshåndtering på tvers av aktører vil styrke Beredskaps-Norge. Men digitaliseringen gir også større sårbarhet, og denne sårbarheten bør vurderes systematisk i takt med de nye systemene, og eventuelle tiltak (slik som opprettholdelse av analogt utstyr) bør spesifiseres i planverket både internt i Røde Kors og opp mot offentlige myndigheter.

Vi lar en av informantene avslutte gjennomgangen i dette kapittelet:

Røde Kors blir nok knytta nærmere kommunen i fremtiden når det gjelder beredskap. Vi har fått mye større fokus på hva som er kommunens ansvar. Skogbrann er en kommunal hendelse nå, ikke en redningsaksjon. Kommunen lente seg mye mer på redningstjenesten før. Kommunene er dårlig forberedt på dette.

5 Frivilliges motivasjon til å drive beredskapsarbeid

I dette kapittelet skal vi undersøke frivilliges motivasjon til å drive med beredskapsarbeid og diskutere hvilken betydning motivasjon har for fremtidig beredskapsinnsats. Innsikt i faktisk deltakelse blant ulike grupper av frivillige og innsikt i hva som motiverer – og ikke motiverer – frivillig beredskapsarbeid, kan gi grunnlag for å si noe om hvordan frivillig virksomhet bør organiseres for å sikre at folk lar seg rekruttere, at de opplever arbeidet som frivillig som meningsfullt, at de stiller når det er bruk for dem, og at de ikke faller fra.

Vi ser først på deltakelsen blant de frivillige og deres motivasjon til å stille når de blir kalt ut, slik det er rapportert i spørreundersøkelsen til de frivillige i Røde Kors. Basert på spørreundersøkelsen og på intervjuer med frivillige i Røde Kors og i andre organisasjoner som driver med beredskap (Norsk Folkehjelp, Norske Redningshunder, Speiderne, Sanitetskvinnene og Alpine Redningsgrupper), undersøker vi deretter hva som motiverer de frivillige til å drive beredskapsarbeid. Til sist belyses motivasjonsfaktorer gjennom pandemihåndteringen i Røde Kors. I denne siste delen diskuterer vi også noen faktorer for motivasjon (slik som økonomisk kompensasjon) som ligger et nivå opp, nemlig på organisasjonsnivå.

Deltakelse blant frivillige

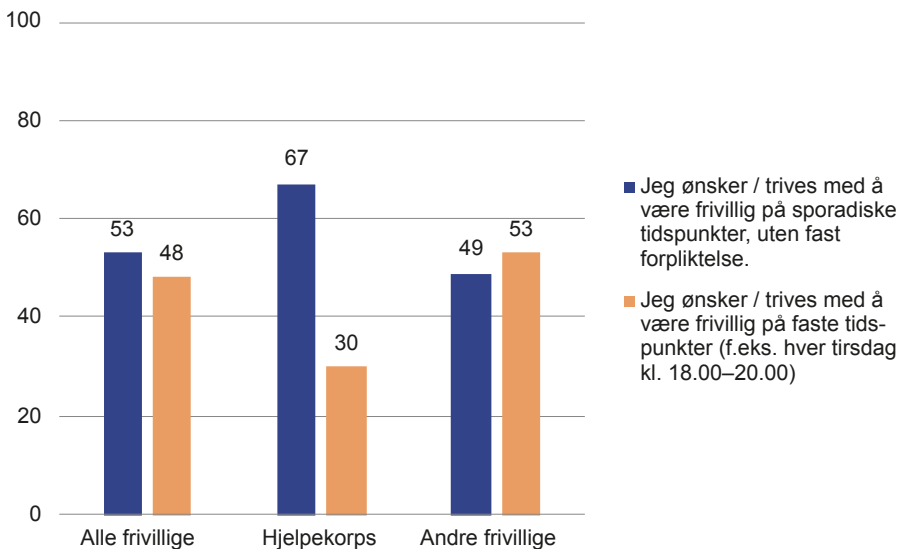
Data fra frivillighetsundersøkelsen viser at det i Røde Kors er en god blanding av rekrutter, folk som har holdt på noen år og veteraner som driver med beredskapsarbeid. Frivillige i hjelpekorpsset skiller seg ut ved at det er flere som har holdt på lenge. Her har hele 60 prosent vært frivillig i mer enn seks år, mot litt under 30 prosent i organisasjonen for øvrig. Frivillige i Røde Kors har også en nokså jevn aldersspredning, med et tyngdepunkt blant de eldste (ca. halvparten er 60 år eller eldre). Også her skiller medlemmene i hjelpekorpsset seg ut ved at de er en del yngre. Bare 9 prosent av hjelpekorpsene er 60 år eller eldre, mot 59 prosent blant frivillige i andre deler av organisasjonen.

Mye tid legges ned i frivillig arbeid i Røde Kors. Spørreundersøkelsen som gikk til alle frivillige, viser at de som svarte, i snitt (uavhengig av aktivitet) hadde

brukt 17 timer på frivillig innsats i Røde Kors de siste fire ukene. Frivillige i hjelpekorpsset anslo å ha brukt i gjennomsnitt 25 timer, mens de som ikke er i hjelpekorps, anslo å ha brukt 13 timer i snitt.¹²

Denne undersøkelsen stilte også spørsmål om hvordan de frivillige foretrakk å bruke tiden sin som frivillig – om de foretrakk å være frivillig på sporadiske tidspunkter uten fast forpliktelse, eller om de foretrakk å være frivillig på faste tidspunkter. Andelen som ønsker det ene eller det andre, er vist i figur 5.1. Som vi ser, er de frivillige delt omtrent på midten når det gjelder hvordan de foretrekker å være frivillig. Flere frivillige med hjelpekorps som hovedaktivitet foretrekker en mer fleksibel tidsbruk. Dette er ikke et helt overraskende resultat ettersom frivillige i andre aktiviteter oftere også har mulighet til å forholde seg til faste tidspunkter, mens hjelpekorpsene kan bli bedt om å stille til alle tider av døgnet.

Figur 5.1. Sporadisk eller fast innsats. Prosentandel som har svart nokså eller helt enig. Data fra frivillighetsundersøkelsen (spørsmål til alle frivillige i Røde Kors).



Spørsmålsformulering: I hvilken grad stemmer følgende utsagn for deg som frivillig:

Kombinert gir de frivilliges fartstid, alder, tid lagt ned i frivillig arbeid og preferanse for arbeidstid et bilde av de frivilliges kapasitet for ulike typer beredskapsarbeid. De som driver med det mest fysisk krevende beredskapsarbeidet,

¹² Merk at vi i disse beregningene har fjernet noen få svar med svært høyt timeantall da disse svarene like gjerne kunne vært tastet inn feil som faktisk timeantall for de siste fire ukene.

hjelpekorpsene, er i gjennomsnitt yngre. De legger også i gjennomsnitt ned mer tid i frivillig innsats i Røde Kors og foretrekker i større grad å gjøre frivillig innsats på sporadiske tidspunkter. Disse preferansene og denne profilen passer med arbeidet hjelpekorpsene gjør, og sier noe om hvilket potensial og hvilken tilgjengelig kapasitet for frivillig beredskapsarbeid som finnes i denne gruppen. Blant øvrige medlemmer er det flere eldre og flere som ønsker å være frivillig på faste tidspunkter. Beredskapsarbeidet som denne gruppen kan gjøre, vil dermed måtte være tilpasset en annen aldersprofil og andre preferanser for tidsbruk.

Deltakelse i søk, redning og evakuering (redningsarbeid)

Omtrent en av fire av dem som svarte på frivillighetsundersøkelsen, oppga at de i løpet av de siste tolv månedene hadde gjort frivillig arbeid knyttet til søk, redning eller evakuering. Disse er i hovedsak medlem av Røde Kors' hjelpekorps. De som hadde deltatt i søk, redning og evakuering, ble stilt noen oppfølgingsspørsmål, blant annet om hvor ofte de hadde deltatt i søk og redningsoppdrag i løpet av de siste tolv månedene. Tallene for denne deltakelsen er oppgitt i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Deltakelse i søk, redning og evakuering siste tolv månedene. Prosent. Data fra frivillighetsundersøkelsen.

Hvor ofte:	Prosent
Har ikke deltatt	2
1 gang	13
2–4 ganger	43
5–10 ganger	27
Mer enn 10 ganger	14
Vet ikke	1
Totalt (N)	100 (1295)

Spørsmålsformulering: Omtrent hvor ofte har du deltatt i søk- og redningsoppdrag (inkludert evakuering) i løpet av de siste 12 måneder?

Vi ser at det er stor variasjon i hvor ofte de frivillige oppgir å ha deltatt i søk og redningsaksjoner. Dette skyldes delvis at det er svært store forskjeller i hyppigheten av slike oppdrag. I noen områder kan det være flere oppdrag i uka, mens i andre er det kanskje bare noen få i året. Både intervjuene og tall fra Hovedredningsentralen (se delrapport 1) viser at i områder med mange turister er det

flere redningsoppdrag enn i andre områder. I tettbygde strøk er det mange søk etter eldre og etter folk med antatt selvmordsfare. Fordi det er så få respondenter fra hver lokalforening i frivillighetsundersøkelsen, kan ikke tallene for deltakelsehyppighet brytes ned på lokalforeningsnivå, men vi kan se at det er visse forskjeller mellom distrikter. Spesielt er det mange som oppgir å ha vært med i flere enn ti søk og redningsoppdrag det siste året i distriktene Sør-Trøndelag, Hordaland og Akershus (nesten en fjerdedel i disse distriktene). I Hordaland kan andelen som deltar ofte, forklares med at det er mange leteoppdrag i distriktet, og at Røde Kors involvert en stor andel av disse oppdragene (se tall for antall oppdrag i Hansen og Winsvold, 2021). Sør-Trøndelag og Akershus er blant distriktene der det ikke er spesielt mange oppdrag.

Vi ser også at jo eldre de blir, desto mindre er andelen som deltar ofte. Blant de yngste (17–29 år) oppgir 54 prosent at de har deltatt fem eller flere ganger, og 24 prosent i denne gruppen har deltatt flere enn ti ganger de siste tolv månedene.

Videre ble de som hadde deltatt i søk, redning og/eller evakuering de siste tolv månedene, spurt om hvor ofte de stilte opp når de ble bedt om det. Omtrent halvparten svarer at de som oftest eller alltid stiller opp. De øvrige stiller omtrent halvparten av gangene eller av og til. Tabell 5.2 viser en oversikt over prosentandelen som oftest eller alltid stiller når de blir spurt, fordelt på Røde Kors-distrikt.

Tabell 5.2. Prosent som oppgir at som oftest eller alltid stiller i søk og redningsoppdrag når de blir bedt om det. Data fra frivillighetsundersøkelsen.

	Deltar som oftest eller alltid (prosent)	Antall svar (N)
Sogn og Fjordane	79	70
Finnmark	67	33
Telemark	65	63
Nordland	63	117
Troms	63	46
Møre og Romsdal	62	138
Buskerud	55	96
Rogaland	53	73
Hedmark	49	47
Vestfold	48	46
Hordaland	44	153
Agder	42	60
Nord-Trøndelag	36	53
Østfold	33	100
Oppland	32	107
Sør-Trøndelag	28	61
Oslo	27	41
Akershus	24	67
Totalt	49	1311

Spørsmålsformulering: Når du blir bedt om å delta i et søk- og redningsoppdrag, omtrent hvor ofte vil du si at du stiller?

Tabell 5.2 viser at det er store variasjoner mellom Røde Kors-distriktene når det gjelder hvor ofte de frivillige stiller opp: I Sogn og Fjordane stiller det store flertallet opp, mens bare en lag én av fire i Akershus stort sett stiller når de blir bedt om det. Akershus er samtidig blant de distriktene der en relativt høy andel har deltatt ti eller flere ganger. Dette distriktet har dermed en litt særegen deltakelsesprofil, der en minoritet av de frivillige deltar svært ofte, mens mange deltar sjelden. Det er litt færre blant dem som er i full jobb, som sier at de som oftest stiller (47 prosent av dem som er i full jobb, mot 53 prosent av dem som ikke er i full jobb), men forskjellen mellom de to gruppene er så liten at den

ikke er statistisk signifikant. Disse dataene gir derfor ikke grunnlag for å si at jobb er en hindring for frivillig deltakelse i søk og redning. De yngste frivillige (under 30 år) sier litt oftere ja enn de øvrige aldersgruppene (59 prosent i denne unge gruppen sier ofte eller alltid ja). Det er imidlertid ingen signifikant forskjell i tendensen til å si ja blant dem med og uten barn.

Vi kan supplere disse analysene basert på frivillighetsundersøkelsen med registerdata fra hovedredningssentralen (analysert i delrapport 1 av dette prosjektet) og aldersdata fra Røde Kors sitt eget system (Diba). Tabell 5.3 viser andelen hjelpekorpsere per distriktsinndeling som er under 45 år, og aksjonsratio per hjelpekorpsere i distriktet for perioden 2010–2019 (kun aksjoner til lands). Med aksjonsratio mener vi: antall aksjoner med Røde Kors-deltakelse i perioden delt på antall hjelpekorpsere.

Tabell 5.3 Geografisk utbredelse av aksjoner til lands med Røde Kors-deltakelse i perioden 2010–2019 og aksjonsratio per hjelpekorpsere.

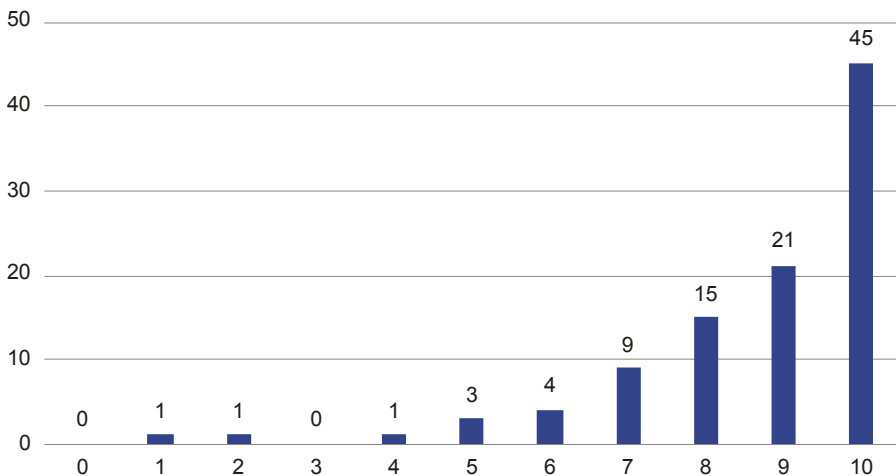
	Totalt antall hjelpekorpsere	Andel under 45 år*	Antall aksjoner med Røde Kors-deltakelse	Aksjonsratio per hjelpekorpsere
Agder	116	0,84	251	2,16
Finnmark	111	0,58	185	1,67
Hordaland	534	0,71	643	1,20
Innlandet	724	0,62	667	0,92
Møre og Romsdal	371	0,65	376	1,01
Nordland	313	0,66	746	2,38
Oslo	129	0,77	95	0,74
Rogaland	347	0,82	302	0,87
Sogn og Fjordane	414	0,62	449	1,08
Telemark	214	0,63	482	2,25
Troms	257	0,71	386	1,50
Trøndelag	335	0,68	497	1,48
Vestfold	95	0,66	155	1,63
Viken	584	0,67	798	1,37
Totalt	4544		6032	

* tatt utgangspunkt i de med kjent alder, noen få (stort sett 1 person) per distrikt/fylke har ikke dette. Kun hjelpekorps-frivillige med medlemskap, bestått prøve og id inngår i dataene. Aksjonsratio = antall aksjoner med Røde Kors deltakelse i perioden/antall hjelpekorpsere. Data fra Diba og Hovedredningssentralens SAR-register.

Denne tabellen bekrefter funnene fra surveydataene ved å vise at andelen unge hjelpekorpsere er høy. Andelen under 45 år er aller høyest i Agder med 0,84 og lavest i Finnmark med 0,58. I perioden var det aller mest å gjøre per hjelpekorps i Nordland, Telemark og Agder.

Til tross for variasjonen med hensyn til å si ja når man blir bedt om å stille, er de frivillige som driver med søk og redningsarbeid, høyt motivert. I frivillighetsundersøkelsen ble de som hadde oppgitt at de hadde deltatt i søk, redning og/eller evakuering de siste tolv månedene, bedt om å angi hvor motivert de var for å delta i frivillig redningsarbeid, på en skala fra 0 (ikke motivert i det hele tatt) til 10 (svært motivert). Svarene på spørsmålet om motivasjon er gjengitt i figur 5.2.

Figur 5.2 Rapportert motivasjon for redningsarbeid på en skala fra 0 til 10. Prosent. Data fra frivillighetsundersøkelsen.



Spørsmålsformulering: På en skala fra 0-10 der 0 betyr «ikke motivert i det hele tatt» og 10 «svært motivert», hvor motivert er du for å delta i frivillig redningsarbeid?

Figur 5.2 viser at nesten halvparten av dem som driver med søk og redningsarbeid, oppgir at de er maks motivert – de krysser av for den høyeste verdien på motivasjonsskalaen. Gjennomsnittsverdien er 8,6, og her er det ingen aldersforskjeller. Det er heller ikke slik at motivasjonen faller med antall aktive år. De aller ferskeste, de som har vært med i under ett år, er litt mer motivert enn de øvrige, men så stabiliserer motivasjonen seg på et jevnt høyt nivå. Fordi det er så få som er umotivert, er det vanskelig å si noe om hva som kjennetegner denne gruppen.

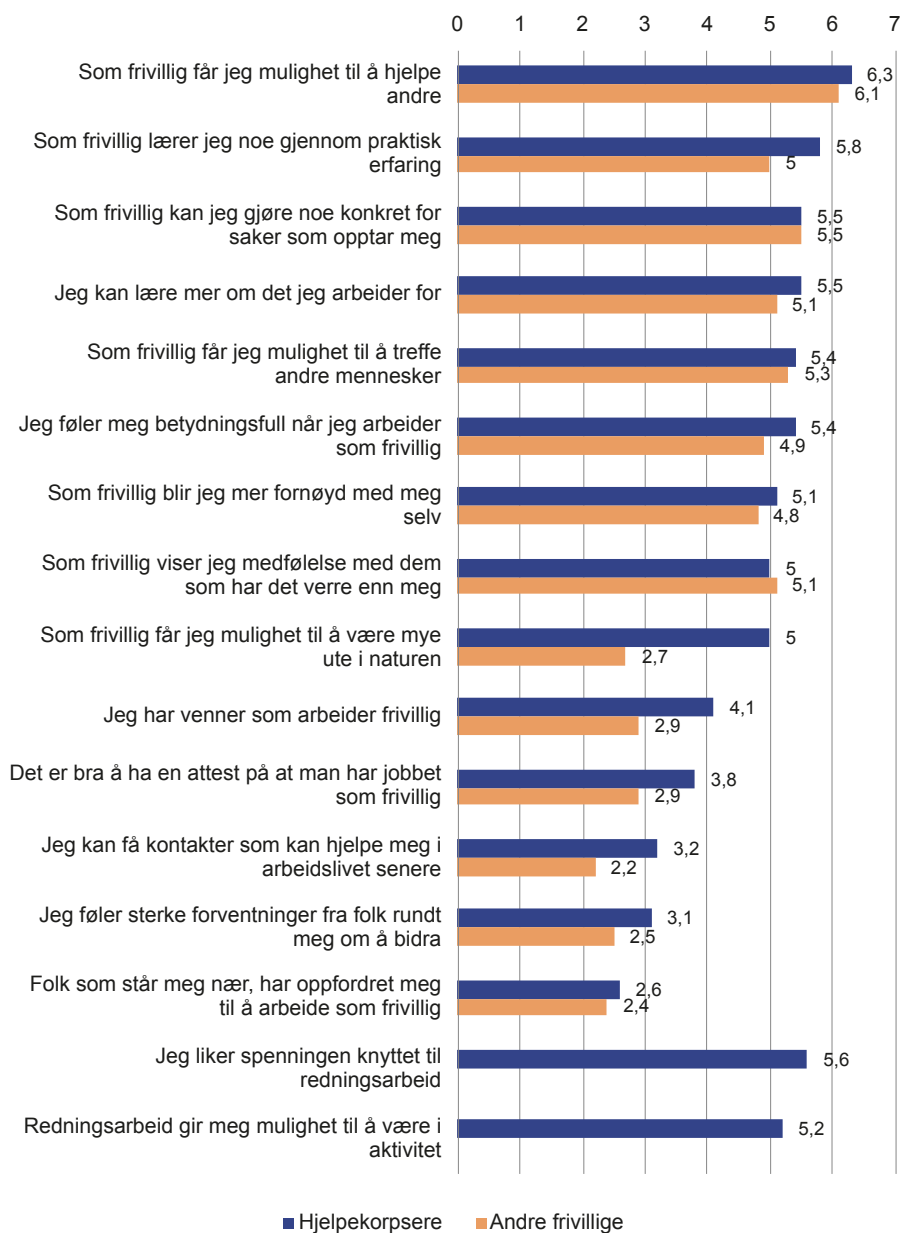
Hva motiverer til frivillig beredskapsinnsats?

Intervjuer med de frivillige i Røde Kors og i andre organisasjoner som driver med frivillig beredskap, viser at én motivasjonsgrunn peker seg ut, og det er ønsket om å hjelpe – hjelpe til, hjelpe andre, hjelpe når det trengs hjelp. De frivillige som vi har intervjuet, rapporterer for eksempel at da pandemien rammet, orket de ikke bare å «sitte der og se på hva som skjedde på TV», som en i Røde Kors uttrykte det. De ville være med å «hjelpe til, gjøre en forskjell». Som vi skal se i dette delkapittelet, er dette hovedmotivasjonen for frivillig deltakelse for de aller fleste.

I frivillighetsundersøkelsen er det stilt spørsmål om ulike typer motiver for å delta i frivillig innsats. De fleste spørsmålene går til alle frivillige, men tre spørsmål er formulert for å fange den typen motivasjon som vi ut fra intervjuene med beredskapsfrivillige innen søk og redning antok at var særegne for dem som drev med redningsarbeid. Dette inkluderer motivasjon knyttet til det å være ute i naturen, spenning og det å være i aktivitet.

Spørsmålene om motivasjon er formulert som påstander. I figur 5.3 under oppgir vi gjennomsnittsskårene for de ulike påstandene. Vi har skilt mellom dem som er frivillige i hjelpekorpsset, og øvrige frivillige. Som vi ser av figur 5.3, er imidlertid motivasjonsmønsteret for de to gruppene overveiende likt.

Figur 5.3 Gjennomsnittsskårer for ulike grunner til å gjøre frivillig innsats. Svarskala fra 1 (ingen betydning) til 7 (stor betydning). Prosent. Data fra frivillighetsundersøkelsen.



Den viktigste grunnen til å drive frivillig arbeid er for alle frivillige at de får muligheten til å hjelpe andre. Dette er i tråd med det som kom frem i intervjuene, og det ser ut til å være en slags grunnmotivasjon som de aller fleste

i Røde Kors deler. En viktig motivasjon for alle er også det å gjøre noe konkret for saker som opptar dem. Begge påstandene er det man kan kalle **verdi-motiver**: Man deltar frivillig fordi det gir mulighet til å realisere noen verdier man har som menneske, i dette tilfellet å hjelpe andre.

Videre ser vi at såkalte **selvutviklingsmotiver** ser ut til å være viktige for alle frivillige. Et flertall er motivert av at de i frivillig innsats kan lære noe gjennom praktisk arbeid, og at det frivillige arbeidet gir dem mulighet til å lære mer om det de arbeider for.

Det man kaller **selvaktelsesmotiver**, er også viktig for mange. Et flertall av frivillige oppgir som viktig at de føler seg betydningsfulle når de arbeider som frivillig, og at de som frivillig blir litt mer fornøyd med seg selv.

Dernest er **sosiale motiver** også viktig for mange frivillige. Blant annet motiveres de fleste av at det frivillige arbeidet gir dem mulighet til å treffe andre mennesker. På en av påstandene om sosiale motiver er det stor forskjell mellom hjelpekorpsere og andre frivillige, og det gjelder hvorvidt man blir motivert av det å ha venner som arbeider frivillig – flere hjelpekorpsere oppgir det som motivasjonsgrunn, sammenliknet med andre frivillige i Røde Kors.

Karrieremotiver ser også ut til å være viktigere for hjelpekorpsere enn for andre, men denne sammenhengen forsvinner når man kontrollerer for alder. Hjelpekorpsere er i gjennomsnitt yngre enn de andre frivillige, og karrieremotiver er naturlig nok viktigst for dem som har mange år foran seg i arbeidslivet.

Tre påstander er formulert for å identifisere betydningen av motivasjonsårsaker som vi antok var særegne for frivillige som drev med søk og redning. Den første handler om det å være **ute i naturen**. Denne påstanden er også stilt til de andre frivillige, og her ser vi ikke overraskende at muligheten til å være mye ute i naturen er mye viktigere for hjelpekorpsere enn for andre frivillige.

Videre er det en viktig motivasjonsfaktor for hjelpekorpsere at de liker **spenningen** knyttet til redningsarbeid, og at redningsarbeidet gir mulighet til å være i **aktivitet**.

Alle motivasjonsgrunnene det er spurt om i frivillighetsundersøkelsen, kommer også frem i intervjuene. Motivene som handler om andre ting enn å hjelpe andre – gleden ved å være ute i naturen, følelsen av mestring og at man lærer mye, utvikler seg og blir kjent med seg selv – presenteres likevel også i intervjuene, som sekundære. Det å hjelpe folk som trenger det, oppgis som den overordnede

årsaken til at folk deltar i frivillig beredskapsarbeid. Arbeidsoppgavene som inngår i aktivitetene til de frivillige, betyr kanskje likevel at de sekundære motivasjonene er nokså viktige. Det er for eksempel tungt å drive søk og redningsarbeid dersom man ikke er glad i friluftsliv.

Hjelpekorpsene oppgir at nesten alle motivasjonsårsakene de blir spurt om, er viktigere enn det andre frivillige gjør. Det er litt vanskelig å si hvordan denne tendensen skal fortolkes. Det kan bety at det standardiserte motivasjonsbatteriet treffer dem som driver med søk og redning, bedre enn det treffer de andre frivillige. Det kan også bety at de som driver med frivillig beredskapsarbeid innen søk og redning, faktisk er mer motivert enn de som driver med andre typer frivillig arbeid. Det at hjelpekorpsene blir lenger i organisasjonen enn andre medlemmer, kan tyde på at denne siste tolkningen har noe for seg – at de faktisk er mer motivert. I så fall blir spørsmålet hvorfor de redningsfrivillige er så høyt motivert, og høyere motivert enn andre frivillige. En årsak som trekkes frem i intervjuene, er at de som driver med søk og redning, opplever at det bare er de som kan gjøre akkurat den jobben: I søk etter savnede personer er det de frivillige som gjør det aktive søket, med støtte fra nødetatene. Ofte innehar de også kompetanse som verken politiet eller brannvesenet har. Dersom de frivillige ikke yter denne innsatsen, er resultatet at de som er i fare, ikke blir reddet eller hjulpet. Videre har de som driver med søk og redning, konkrete erfaringer med at de faktisk redder liv. Samfunnsnyttene til de frivillige som driver med redningsarbeid, oppleves dermed som u diskutabelt viktig og nyttig, og de er, i hvert fall på kort sikt, uerstattelige. Dette er faktorer som bidrar til høy motivasjon.

I tillegg har hjelpekorpsene også et lengre opplæringsløp enn andre frivillige (se kapittel 4). Flere i Røde Kors nevner også dette som en motivasjonsfaktor for å bli værende nettopp fordi man har investert mer i organisasjonen. Det vektlegges også at innsatsen i seg selv er motiverende, at man blir motivert av å bruke ferdighetene sine. En informant forklarer:

Arbeidet i seg selv er den største motivatoren. Og så gjelder det å møte forventningene. De som opplever at disse blir møtt, blir motiverte. Hyp-pighet på oppdrag er også en god motivator. To i året blir litt lite.

Til tross for høy motivasjon rapporterer flere informanter i Røde Kors, på organisasjonsnivå, at den «livsvarige» innsatsen ser ut til å ha gått ned. Det er også færre familier hvor «alle» er frivillige. En informant utdyper:

De som er medlem et helt liv, blir det færre av, mens flere er punktfrivillige som ikke vil binde seg. De gjør en innsats, og så drar de igjen. Det er kanskje et storbyfenomen? Og de med lang fartstid er i større grad i små lokalforeninger?

Antakelsen om at det å ikke å ville binde seg er vanligere i byer enn i utkantstrøk, bekreftes av data fra Diba (Røde Kors sin statistikk over frivillige), ifølge en av de andre Røde Kors-informantene. Ifølge informanten viser disse dataene at den gjennomsnittlige fartstiden er lengre blant frivillige som ikke bor i byene.

Når det gjelder motivasjon på tvers av roller, fant Røde Kors (2022a), basert på Frivillighetsundersøkelsen, ut at tillitsvalgte og organisasjonsfrivillige (frivillige i organisatoriske roller som for eksempel gruppeleder, aktivitetsleder, fagleder eller kursholder) i snitt er mer motivert av at de har venner som arbeider frivillig, at de kan få kontakter til arbeidslivet, at de føler på sterkere forventninger til å bidra, og at de kan gjøre noe for saker de er engasjert i, sammenliknet med frivillige som kun er i aktivitet.

I Røde Kors-intervjuene som er gjort på organisasjonsnivå, rapporterer informantene om at rekrutteringen til Røde Kors oppleves som god, og at den oppleves som god både før, under og etter koronapandemien. Under koronapandemien gjorde smittevern hensyn det imidlertid i perioder vanskelig å ta imot nye frivillige som meldte seg. Det oppleves å være stor pågang av frivillige som ønsker å hjelpe ved akutte hendelser som mottak av ukrainske flyktninger. Utfordringen er å få disse i aktivitet, ettersom det kreves noe opplæring og politiattest, og det rapporteres om at flere forsvinner underveis i en slik prosess. En del forsvinner også etter endt hendelse eller når hendelsen ikke lenger oppleves som «akutt». Mange rapporterer også om god tilstrømming til Røde Kors' aktiviteter som følge av lokale medieoppslag eller som følge av personaliserte kampanjer om for eksempel eldre ensomme. Blant de som allerede er frivillige, oppleves det også å være en tendens til større vilje til å respondere på de store hendelsene.

Er det noen grunn til å tro at motivasjonen vil endre seg i fremtiden?

Noen tendenser i materialet indikerer at frivilliges motivasjon vil endre seg i fremtiden. Viktigst er det kanskje at rundt 40 prosent av de frivillige i Røde Kors opplever det som en utfordring at andre frivillige ikke vil forplikte seg. Fordi vi ikke har sammenliknbare data fra tidligere, vet vi ikke om dette er en ny eller voksende bekymring, eller om den har vært på samme nivå over mange år. Intervjuene kan tyde på at tendensen til ikke å ville forplikte seg har vokst, eller i hvert fall oppleves å ha vokst. Mange frivillige ledere på tvers av organisasjoner rapporterer om at det er en liten hard kjerne som alltid stiller, men at denne kjernen har blitt mindre i løpet av de siste årene. Dersom den blir svært

liten, kan det gå ut over beredskapsevnen. I data fra frivillighetsundersøkelsen så vi at omtrent halvparten stort sett stiller når de blir spurt, men at denne andelen i noen områder er mye lavere. Man kan tenke seg at det finnes en nedre terskel der såpass få er villige til å forplikte seg at innsatsen blir for krevende for dem som egentlig er motivert til å stille opp. Dersom det er uttrykk for en trend, kan man se for seg at manglende villighet til å forplikte seg blir en utfordring for fremtidig beredskapsinnsats. I intervjuene kommer det også frem at noen frivillige er frivillige i flere organisasjoner og dermed har mindre tid til Røde Kors.

En annen nåtidig tendens som kommer til syne i spørreundersøkelsen til de frivillige, er at mange oppgir at de ønsker å delta sporadisk, uten å være forpliktet. Som vi så i figur 5.1, er det flere i hjelpekorpsset enn blant de andre frivillige som ønsker en slik uforpliktende og fleksibel måte å delta på. Dette ønsket er sterkest blant de unge. Det kan være en indikasjon på at yngre aldersgrupper er fundamentalt annerledes enn eldre aldersgrupper, og at måten å delta frivillig på dermed vil endre seg etter som yngre aldersgrupper blir dominerende. Det kan også hende at ønsket om å bidra fleksibelt er knyttet til livsfase, og at den ønskede måten å delta på vil endre seg etter hvert som dagens unge frivillige blir eldre. Når det er sagt, er det langt på vei en fordel at frivillige i søk og redning ønsker fleksibel deltakelse, da denne typen beredskapsarbeid har en uregelmessig karakter. Søk og redningsoppdrag og andre akutte uønskede hendelser er jo per definisjon uforutsigbare. Dersom en hendelse blir langvarig, for eksempel en evakueringssituasjon, vil man kanskje i større grad måtte nyttiggjøre seg av de delene av organisasjonen som foretrekker mer forutsigbart og regelmessig arbeid.

Av motivasjonsfaktorene som er vist til i figur 5.3, slår samtlige signifikant sterkere ut for unge frivillige enn for eldre frivillige, også når man kontrollerer for fartstid (antall år i organisasjonen). Vi har ingen god forklaring på hvorfor det er slik. En mulighet er at unge uttrykker seg sterkere og derfor i større grad bruker ytterpunktene av skalaen. En annen mulighet er at yngre generelt faktisk er mer motivert enn eldre. Det finnes noen holdepunkter for at de er det, i den eksisterende litteraturen om motivasjon (Okun og Schultz, 2003).

Noen av faktorene slår imidlertid betydelig sterkere ut og er derfor verdt å kommentere. Enkelte av disse kan knyttes til livsfase, slik som det å bli motivert av karriere og læring og av andres forventninger. Det samme gjelder selvaktelsesmotiver: Det er flere yngre enn eldre som blir motivert av å føle seg betydningsfulle, og som føler seg mer fornøyde med seg selv. At denne typen motivasjon

er viktigere for yngre, blir også bekreftet i andre undersøkelser (Clary, Snyder og Stukas, 1996).

Vi ser imidlertid at også verdimotiver er viktigere blant yngre frivillige enn blant eldre. Flere yngre enn eldre blir altså motivert av å kunne hjelpe andre. Dette er ikke i tråd med litteraturen for øvrig, som alt overveiende viser at det ikke har vært noen aldersforskjeller når det gjelder tendensen til å oppgi verdi-relaterte motiver for frivillig arbeid (Okun og Schultz, 2003). Vi kan ikke vite om disse sammenhengene skyldes livsfase og dermed vil opphøre når yngre generasjoner vokser til, eller om de skyldes en generasjonseffekt – altså at den yngre generasjonen i større grad enn de eldre deltar av verdimeslige årsaker. Det er likevel verdt å diskutere muligheten for at dette er en trend som vil kunne forsterke seg. I så fall vil man i fremtiden kunne se en forskyvning i motivasjonsårsaker, og det kan ha betydning for rekruttering til frivillig beredskapsarbeid.

Også sosiale motiver for deltakelse er viktigere blant de yngre enn blant de eldre. Dette er heller ikke i tråd med tidligere forskning. Man kan tenke seg at denne tendensen får drahjelp av at arbeidslivet er i endring. For svært mange har arbeidslivet blitt mer fleksibelt, på godt og vondt. Under og etter pandemien har det for eksempel blitt vanligere med hjemmekontor. Dette er en trend som kan gjøre det lettere å delta i frivillige beredskapsaktiviteter. Det kan også gjøre at folk i mindre grad vil ha jobben som sosialt tilknytningspunkt og dermed vil se seg om etter andre meningsfulle sosiale fellesskap. Man kan tenke seg at en slik tendens kan øke motivasjonen for å engasjere seg frivillig.

I hvilken grad påvirket pandemi i Norge motivasjonen til de frivillige?

Koronapandemien fra mars 2020 til rundt februar 2022 har satt beredskapen i Norge på prøve på forskjellige måter og gjennom flere forskjellige «bølger» innenfor denne tidsperioden. De frivillige ble raskt mobilisert («sto på flyplassen ferdig kurset og iført smittevernutstyr 50 minutter etter at kommunen hadde tatt kontakt», som en informant forteller), men oppgavene som ventet i koronaperioden, var varierte, uvante og til dels langvarige. Ifølge intervjuene i Røde Kors gjorde frivillige en vaktinnsats på for eksempel Flesland og Oslo Lufthavn mens vektere var permittert. Denne balansen mellom det «akutte» og noe som liknet en driftssituasjon, var utfordrende (se kapittel 4), og langvarigheten i krisen i kombinasjon med oppgavene som de frivillige gjorde, kan ha påvirket motivasjonen til de frivillige. Intervjumaterialet viser at Røde Kors til

slutt noen steder ikke hadde nok frivillige til å fylle vaktskjemaene til kommunen for støtteaktørrollen ved vaksinerings- og testopplegget. Tabell 5.4 gir en oversikt hvilke støtteaktøraktiviteter frivillige i Røde Kors gjorde under pandemien. Tallene viser blant annet at 41 prosent av dem som gjorde en koronainnsats, bidro i forbindelse med vaksinerings- og støtte til koronatesting. Se Røde Kors (2022c) for mer analyse av støtteaktøraktivitetene og de humanitære aktivitetene til organisasjonen under pandemien.

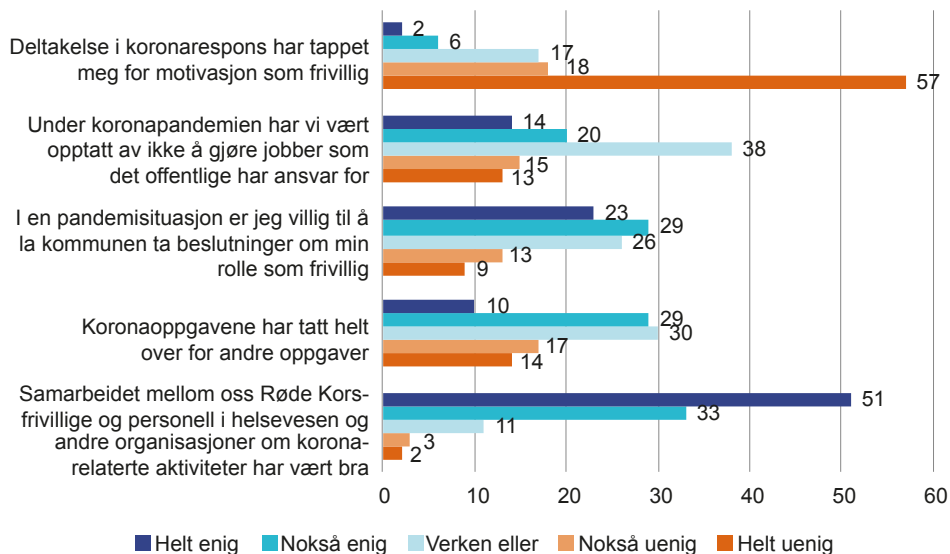
Tabell 5.4 Frivilliges innsats under koronapandemien. Prosent. Data fra frivillighetsundersøkelsen.

Aktiviteter:	Prosent
Distribusjon av smittevernutstyr	7
(Støtte til) koronatesting	18
(Støtte til) vaksinerings	41
Lage/distribuere informasjonsmaterieell	4
Formidle informasjon om smittevern	13
Hjelpe isolerte (eldre, syke, folk i karantene/isolasjon/risikogruppe)	8
Transportoppdrag	19
Andre aktiviteter: Spesifiser	9
N	2246

Spørsmålsformulering: Hvilke aktiviteter har du vært involvert i? Du kan krysse av for flere.

Det er ingen i intervjuene som sier direkte at koronaoppgavene gjorde frivillige mindre motiverte, men det forklares at folk lot være å melde seg til slike oppgaver – spesielt etter hvert – også fordi de mente at andre aktører kunne gjøre disse oppgavene bedre (jf. Røde Kors-vurderingen i tekstboks 4.2). I spørreundersøkelsen til de frivillige ba vi dem ta stilling til en del påstander om rolleavklaring og motivasjon for håndtering av pandemien. Resultatene vises i figur 5.4.

Figur 5.4 Holdninger til påstander om koronainnsatsen. Data fra frivillighetsundersøkelsen.



Spørsmålsformulering: Vi vil nå be deg ta stilling til noen påstander om hvordan det har vært å være beredskapsfrivillig under koronaepidemien. På en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig), hvor enig er du i følgende påstander:

Det tydeligste funnet som illustreres i denne figuren, er at 57 prosent sier seg helt uenig i påstanden «Deltakelse i koronarespons har tappet meg for motivasjon som frivillig». 18 prosent sier seg også nokså enig i denne påstanden, og kun 2 prosent er helt enig. Dette er gode nyheter etter en slik langvarig krise som pandemien var. Det neste tydelige funnet er at samarbeidet mellom Røde Kors, helsevesenet og andre organisasjoner har vært bra (51 prosent er helt enig i dette). 34 prosent sier seg helt enig eller nokså enig i at de har vært opptatt av å ikke gjøre oppgaver som det offentlige har ansvar for.

Ut fra datamaterialet vårt (både intervjuer og survey) kan vi ikke si at pandemien har påvirket motivasjonen til de frivillige (som ikke har sluttet riktignok) i negativ retning. For mange har det heller vært motsatt. En av informantene utdyper dette:

Det var stor interesse hos oss for testingen, så ikke vanskelig å dekke opp. Det ble oppfattet som meningsfylt og også noen som savner dette etterpå.

I spørreundersøkelsen til lokalforeningsledere spurte vi om hvordan det har vært å mobilisere til koronainnsats i ulike faser av pandemien (se tabell 5.5). Tallene viser at det var litt enklere å få folk til å stille i starten. 57 prosent oppgir svært lett eller nokså lett for det første halvåret mot tilsvarende prosentandel på

44 prosent for det siste halvåret (frem til desember 2021). Andelene som sier at det var «nokså vanskelig», øker også litt i perioden. Dette samsvarer med intervjumaterialet, hvor det også påpekes at det kom en tilstrømning av nye frivillige da pandemien traff, men at det var vanskelig å bruke frivillige på grunn av smittevern hensyn (og tid til opplæring av nye frivillige).

Tabell 5.5 Mobilisering til innsats under korona. Prosent. Data fra lederundersøkelsen.

	Første halvår/ kvartal (mars 2020–juni 2020)	Andre halvår (august 2020– desember 2020)	Tredje halvår (januar 2021– juni 2021)	Fjerde halvår (juli 2021– desember 2021)
Svært lett	20	17	15	17
Nokså lett	37	33	35	27
Verken lett eller vanskelig	29	38	36	38
Nokså vanskelig	10	10	13	15
Svært vanskelig	3	2	1	2
N	115	115	117	117

Spørsmålsformulering: Hvor lett eller vanskelig har det vært å mobilisere til koronarelatert innsats i følgende faser av pandemien?

Et virkemiddel som lokalforeningene kunne benytte seg av i den langvarige koronaresponsen, var å be kommunene om kompensasjon, som igjen kunne brukes til å ruste opp den enkelte forening. Informantene forteller at noen ba om dette og fikk det, mens andre ikke fikk dette eller ikke turte spørre. Vi spurte også lokalforeningsledere om akkurat dette i undersøkelsen. På spørsmålet «[h]ar lokalforeningen tatt betalt av kommunen for å ha utført en eller flere koronarelaterte oppgaver i 2020 og/eller 2021?» svarte 45 prosent ja og 10 prosent nei, men at de hadde vurdert dette. 45 prosent svarte nei. Hvordan lokalforeningene som fikk kompensasjon, fastsatte hvor mye de skulle ha betalt, og når de tok seg betalt for koronarelaterte oppgaver, varierte på tvers av foreningene og kommunene. På fritekstsvaret om dette i lederundersøkelsen kom det fram at noen hadde dette som eget punkt i beredskapsavtalen med kommunen, noen gikk sammen med andre nærliggende lokalforeninger for å finne en omforent sats, og andre fortalte at det var kommunen selv som tok kontakt og tilbød kompensasjon (da gjerne etter en allerede bestemt sats, men noen forhandlet også med kommunen). Noen forklarte også at det var mest pensjonister som bidro i denne innsatsen, og at de derfor ba om «pensjonistlønn». Blant dem som svarte at de ikke hadde tatt betalt av kommunen, men at de hadde vurdert

å be om kompensasjon, var grunnene som ble oppgitt, at de hadde spurt kommunen og fått avslag, at de opplevde innsatsen som del av en «felles dugnad» eller noe frivilligheten kunne gjøre, og derfor ikke ville ta betalt, at de ble kompensert av Røde Kors nasjonalt for noen kostnader, og at det ble administrativt for krevende å skulle håndtere kompensasjonssinntekter når det var for små summer å regne i den store sammenhengen.

Til tross for kompensasjonsordninger lokalt er det svært få som har måttet gå til det skrittet å betale frivillige for å sikre tilstrekkelig mobilisering. Kun 6 prosent oppgir at de har gjort dette «av og til», og da mest i forbindelse med koronatestingen (for eksempel å dirigere trafikken på teststasjonen).

Oppsummering: frivilliges motivasjon

Både intervjuer og tall fra frivillighetsundersøkelsen viser at Røde Kors' frivillige legger ned mange timers innsats i frivillig innsats, og at de fleste stiller opp når de blir bedt om det. Videre viser undersøkelsen at de er høyt motivert for å drive beredskapsarbeid, og at de særlig blir motivert av å kunne hjelpe andre. En annen viktig motivasjonsfaktor er å lære gjennom praktisk erfaring.

Hjelpekorpsene skiller seg fra andre frivillige ved at flere av dem ønsker å gjøre den frivillige innsatsen på fleksible tidspunkter. Dette ønsket passer godt med rammebetingelsene som hjelpekorpsene er underlagt: De må kunne stille på kort varsel når hendelser inntreffer. Å akseptere uforutsigbarhet er antakelig en forutsetning for å kunne drive med frivillig redningsarbeid.

Samlet sett er motivasjonen blant frivillige i Røde Kors høy, og det ser ikke ut som den ble svekket av en slik langvarig krise med høy belastning som pandemien var. Likevel rapporterer lokalforeningsledere at det var noe vanskeligere å få frivillige til å stille mot slutten av pandemien sammenliknet med første fase. Dette er ikke noe nytt for en pandemi, men sees også i forbindelse med andre langvarige (eller gjentakende) hendelser når de ikke oppleves akutte lenger. I tillegg kan man også spørre seg, slik de frivillige også gjorde, om flere av oppgavene de frivillige gjorde på slutten av pandemien, var driftsoppgaver som kommunen selv kunne ta ansvar for.

Alt i alt lover likevel funnene fra undersøkelsene våre godt for å komme en usikker fremtid i møte. Med motiverte frivillige er Røde Kors, på individnivå, godt rustet til å takle ulike kriser.

6 Scenarioanalyse: mulige fremtider for frivillig beredskap

Det å tenke strategisk om fremtiden kan være en viktig og nyttig øvelse når vi skal forsøke å planlegge for fremtidens frivillige beredskap og den mest hensiktsmessige organiseringen av denne. I dette kapittelet forsøker vi oss derfor på slik strategisk tenkning om fremtiden. Vi lener oss her på tidligere arbeider gjort for det offentlige Norge som omhandler det som kalles «strategisk fremsyn». I Kommunal- og distriktsdepartementets «Scenarioer for offentlig sektor i 2040» (heretter KDD, 2019) brukes strategisk fremsyn¹³ for å utvikle scenarioer for fremtidens offentlige sektor. Mye av arbeidet her har stor relevans for og kan overføres til «Fremtidens fremtidige beredskap», og vi bygger videre på dette arbeidet i vår analyse.

I en scenarioanalyse skiller vi mellom sikre drivkrefter og usikre drivkrefter. Med en sikker drivkraft menes det at utviklingen går i én retning, for eksempel at befolkningen blir eldre og mer sammensatt. Drivkreftene påvirker og avhenger av hverandre. I en scenarioanalyse av ulike scenarioer for samme objekt i fremtiden utgjør de usikre drivkreftene rammene for scenariofortellingene. Usikre drivkrefter har både stor påvirkning på utviklingen og stor usikkerhet knyttet til seg med tanke på retningen til denne utviklingen (KDD, 2019).

Valg av usikre og sikre drivkrefter

I en scenarioanalyse holdes de sikre driverne konstant, mens de usikre driverne varierer. Dette betyr at man med to usikre drivkrefter (med høyt og lavt nivå på hver trend som utfall) vil få fire ulike scenariofortellinger, som man kan bruke til å tenke strategisk om fremtiden. Drivkreftene som blir valgt som usikre i en scenarioanalyse, må helst være uavhengige av hverandre og kunne gi troverdige

13 Strategisk fremsyn (foresight) er et «overordnet begrep for ulike teknikker, metoder og verktøy brukt for å systematisere og utvikle kraftfulle antakelser om framtiden» (KDD, 2019:8). Samfunnstrender og utviklingstrekk er i dette arbeidet omtalt som drivkrefter. Strategisk fremsyn i form av scenariofortellinger skisserer flere mulige utviklingsretninger og tar i så måte opp i seg at fremtiden er usikker, og at vi ikke vet fasiten. Et slikt verktøy gir mulighet til å kartlegge, forstå og respondere på trender i samfunnet og tegne opp ulike mulige fremtider for det objektet som analyseres. Scenariofortellingene som skapes, må være troverdige, internt konsistente og utfordrende beskrivelser av mulige fremtider slik at de lett kan anvendes i videre diskusjoner om mulige tiltak og planlegging for fremtiden.

og utfordrende scenarioer samt beskrive forhold som er relevante på det feltet fremtidsenkningen skal handle om. Det er vanlig at man velger drivkrefter ut fra en større liste med mulige utviklingstrekk for temaet som analyseres. En slik liste introduserte vi i delrapport 1, og denne gjentas i tabell 6.1.

En rekke drivkrefter kan tenkes å påvirke fremtidens frivillige beredskap. KDD (2019) skiller mellom politiske, økonomiske, sosiokulturelle, teknologiske, miljømessige og juridiske drivkrefter og presenterer en liste over forskjellige drivkrefter innenfor disse kategoriene hentet fra nærlesning av tidligere studier og analyser innenfor strategisk fremsyn. Tabell 6.1 viser denne lista strukturert etter ovennevnte kategorier.

Tabell 6.1 Liste over drivkrefter.

Kategori	Drivkraft
Politiske drivkrefter	Redesign og transformasjon
	Politisk polarisering
	Ønske om velferdsstat
Økonomiske drivkrefter	Lavere offentlige inntekter
	Nye forretningsmodeller
	Flere eldre og flere som ikke er i arbeid
	Globalisering
Sosiokulturelle drivkrefter	Mangfold
	Økte forventninger fra innbyggerne
	Mer utenforskap
	Urbanisering
Teknologiske drivkrefter	Tilgang til kompetent arbeidskraft
	Maskiner løser flere oppgaver
	Store datamengder
	Teknologisk endringstakt
Miljømessige drivkrefter	Samhandling menneske–maskin
	Klimaendringer
	Bærekraftige løsninger
Juridiske drivkrefter	Klimatilpasning
	Regulering av personvern
	Regulering av nye teknologier

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019).

Som nevnt i delrapport 1 kan alle disse drivkreftene – i sin ytterste konsekvens – påvirke søk og redningsaksjoner, alvorlige hendelser og kriser i fremtiden på en eller annen måte dersom vi også tar høyde for strukturelle betingelser for hvordan redningstjenesten fungerer, den kommunale planleggingen og atferd på individnivå. Noen drivkrefter vil være mer relevante for én type alvorlig hendelse enn andre. For eksempel kan utenforskap og politisk polarisering henge sammen med sannsynligheten for politisk motivert eller hevnmotivert vold. God klimatilpasning, derimot, kan redusere sannsynligheten for og omfanget av naturfarer, mens globalisering kan føre med seg nye pandemier. Drivkreftene i tabell 6.1 kan også operasjonaliseres ytterligere for å fange opp beredskapskonteksten. Dette forsøkte vi å gjøre i surveyspørsmålet til beredskapsfrivillige, og svarene derfra ble gjengitt i kapittel 3. Der spurte vi respondentene: «Hvilke samfunnstrender oppleves som mest krevende for beredskapsarbeidet i dag? Sett inntil tre kryss.» Her gjentar vi alternativene som de frivillige kunne velge mellom (men se kapittel 3 for en analyse av disse svarene):

- en aldrende befolkning
- teknologi som ikke fungerer optimalt ennå
- mindre tillit i befolkningen
- sentralisering (for eksempel nærpolitireformen)
- fraflytting fra distriktene
- klimaendringer
- språk- og kommunikasjonsproblemer
- økte forventninger fra dem som skal reddes (for eksempel turister i fjellet)
- frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov
- ressurstilgang
- flere turister som er dårlig forberedt på tur

Denne lista med trender eller drivkrefter er ikke uttømmende for beredskapsarbeidet, men fanger forhåpentlig opp noen av de aller mest relevante frem mot 2050 i Norge gitt det vi vet på nåværende tidspunkt. Tendensen i svarene fra de frivillige, slik vi så i kapittel 3, var at de mente dette var de aller mest krevende samfunnstrendene: frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov, ressurstilgang og flere turister som er dårlig forberedt på tur.

I vår strategiske tenkning om fremtidens frivillige beredskap vil vi benytte oss av tre usikre drivkrefter og gjøre to scenarioanalyser som til sammen vil gi åtte forskjellige fremtidsfortellinger for frivillig beredskap. De tre usikre drivkreftene er frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov, tillit i samfunnet og størrelsen på offentlige ressurser til beredskap i Norge frem mot 2050. Begrunnelsene for disse utvelgelsene følger i de neste avsnittene. Vi vil bruke frivil-

liges villighet til å forplikte seg ved behov i begge analysene og kombinere denne usikre driveren med tillit i den første analysen og offentlige ressurser i den andre analysen. Alle de tre usikre drivkreftene kan sies å være knyttet til tilbudssiden (ressurser og rammebetingelser) når det gjelder beredskap, mens de sikre drivkreftene vi beskriver senere i kapittelet, i hovedsak er knyttet til etterspørselssiden (det vil si behovet for frivillig innsats innen beredskap).

Frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov

Frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov var den trenden som klart flest av respondentene mente var den (potensielt) mest krevende for beredskapsarbeidet i dag. På bakgrunn av dette vil vi bruke *frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov* som en av de tre usikre driverne i scenarioanalysen i dette kapittelet.

Denne usikre drivkraften henger tett sammen med de frivilliges motivasjon, men fanger også opp til dels strukturelle hindringer, som at man ikke er villig til eller ikke har mulighet til å prioritere frivillig beredskapsinnsats over jobb eller familielivet. I tillegg kan denne drivkraften også knyttes til endringer i måten folk er frivillige på (som vi diskuterte i kapittel 3). Endring i hvor mange som er villige til å stille opp, vil mest sannsynlig også føre til en endring i hvordan de gjenværende er frivillige. Et gjennomgangstrekk fra intervjuene er likevel at det i dag (heldigvis) ikke er noen mangel på frivillige. Ifølge intervjumaterialet vårt er det ikke slik at rekrutteringen har blitt dårligere over tid, men tilfanget av frivillige øker når en alvorlig hendelse inntreffer. Da ønsker mange å bidra, men det er ikke gitt at man da finner en rolle til alle, eller at de blir værende når «akutt-heten» i hendelsen de engasjerte seg i, avtar (se kapittel 6). Nylige eksempler på slik økning i tilgang til frivillige er koronakrisen (spesielt den første tiden) og tiden med stor vekst i antallet flyktninger fra Ukraina-krigen. Det er ikke like stor interesse for å delta ved mindre hendelser med for eksempel samme person som har gått seg bort, og heller ikke dersom den frivillige innsatsen blir langvarig og ikke lenger oppleves som akutt. Selv om det ikke i dag er mangel på frivillige, er det flere som forklarer at de ikke har mulighet til å delta på en søk- og redningsaksjon mer enn én gang i uka og derfor ikke stiller opp hver gang de får muligheten til det. Ut fra denne korte diskusjonen er det ikke gitt akkurat hvordan frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov utvikler seg i fremtiden. Vi kan derfor behandle denne trenden som en usikker drivkraft i scenarioanalysen.

Tillit i samfunnet

På den motsatte enden av skalaen (sammenliknet med frivilliges villighet) var det kun et fåtall (2,5–3 prosent) blant de frivillige som svarte på undersøkelsen, som så *mindre tillit i befolkningen* som en krevende samfunnstrend for bered-

skapsarbeidet i dag. Dette kan skyldes at Norge, sammenliknet med andre land, hittil har vært et nokså stabilt høytillitsland hvor innbyggerne har stor tillit til politikere, de politiske institusjonene, politiet og ikke minst hverandre (Wollebæk og Segard, 2011). Tendensen har heller vært en svak oppgang i både politisk og sosial tillit siden 1980-tallet. Bergh og Rose (2013) viser for eksempel at de lokalpolitiske institusjonene var gjenstand for betydelig høyere tillit enn de nasjonale institusjonene i 2003, men at denne forskjellen har blitt mindre over tid fordi tilliten til de nasjonale institusjonene har økt mer. Dataene fra frivillighetsundersøkelsen viser at de frivillige i Røde Kors som er aktive innen søk og redning og/eller evakuering, også har et høyt tillitsnivå. På spørsmål om folk flest er til å stole på (mål på generell sosial tillit), er gjennomsnittet blant disse 6,9 på en skala fra 0 til 10.¹⁴ 42 prosent har svart høyere enn verdien 7 på denne skalaen. Innbyggerundersøkelsen (2021)¹⁵ viser at i befolkningen som helhet er gjennomsnittet ganske likt: 73 på en skala fra 1 til 100 på akkurat samme spørsmål (men skala 0–100 i stedet for 0–10).

I frivillighetsundersøkelsen hadde vi også tre spørsmål om tillit til politiets innsats i beredskaps- og redningsarbeid for å måle tre forskjellige aspekter (redelighet, dyktighet og velmenendehet) ved tillit som teoretisert og operasjonalisert i Mayer, Davis og Schoorman (1995). En additiv indeks av disse tre målene¹⁶ gir en gjennomsnittsverdi på 8,6 (på en indeksskala fra 0 til 10). 85 prosent av de frivillige har en verdi høyere enn 7 på denne. De samme tre spørsmålene ble også stilt om «tillit til andre frivillige i din organisasjon» innenfor den samme konteksten av beredskaps- og redningsarbeid. Gjennomsnittet blant de frivillige er her 8,3, og det er 79 prosent som har en verdi høyere enn 7 på denne indeksen (maksverdi er igjen 10). Dette viser at frivillige (innen søk og redning) i Røde Kors, akkurat som i resten av Norge, har høy tillit både til andre og til hverandre.

Det er likevel ikke gitt at det høye tillitsnivået vil fortsette inn i fremtiden, og alvorlige hendelser og kriser kan påvirke tillitsnivået i befolkningen. Innvandring og voksende avstand mellom ytterpunktene i det politiske systemet kan også sette tillitskulturen i Norge på en historisk sterk prøve (Wollebæk, 2016).

14 Hele spørsmålsformuleringen er her: «På en skala fra 0-10 der 0 betyr at man ikke kan være forsiktig nok og 10 betyr at de fleste mennesker er til å stole på. Mener du at en ikke kan være forsiktig nok når man har med andre å gjøre, eller mener du at de fleste mennesker i sin alminnelighet er til å stole på?»

15 Se: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit>
Men merk at gjennomsnittsverdien her må deles på 10 for å få tilsvarende skala som frivillighetsundersøkelsen.

16 Spørsmålsformuleringen var: «Vi ber deg tenke på politiets innsats i rednings- og beredskapsarbeid. På en skala fra 0 til 10 der 0 betyr «ingen tillit» og 10 betyr «full tillit», hvor stor tillit har du til at politiet ...: a) opptrer ærlig og redelig, b) er dyktige og kompetente og c) vil det beste for sine samarbeidspartnere».

Tilliten til både politi og politikere har også blitt utfordret den siste tiden gjennom medieoppslag (for eksempel om politiets håndtering av rusransaker og håndtering av interne saker (slik som pendlersaken) på Stortinget). Det er for tidlig å se den fulle virkningen av disse oppslagene ennå.

Vi vil derfor behandle tillit i befolkningen som en usikker drivkraft i den første scenarioanalysen. Tillit i samfunnet var også en usikker drivkraft i KDDs analyse. KDD forklarer valget slik:

«Tilliten i samfunnet påvirker og påvirkes av flere faktorer. Det kan både handle om demokrati, ytrings- og pressefrihet, avstand mellom politikere og folket, digitale rettigheter og økonomiske forskjeller. Det er i denne analysen ansett som usikkert om tilliten i samfunnet vil fortsette å være høy i Norge, eller om den vil synke eller forvitre.» (KDD, 2019:14)

Ideelt sett skal de to usikre drivkreftene være uavhengige av hverandre. Dette er et ideal det er vanskelig å leve opp til (og det etterleves heller ikke helt i KDDs (2019) analyse). Tillit og frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov kan til dels henge sammen. Vi kan se for oss at villigheten til å forplikte seg faller fordi tilliten i befolkningen blir for lav. Lavere generalisert tillit kan føre til mindre engasjement, men det kan også føre til mer engasjement (for eksempel blant dem som deler et interessefellesskap). Det er derfor uvisst hvilken retning en eventuell avhengighet av hverandre vil innebære. Men frivilliges villighet til å forplikte seg kan også (og kanskje heller) endre seg på bakgrunn av helt andre forhold – og forhold som ikke nødvendigvis påvirkes av tillit. Dette kan være utvikling innenfor arbeidslivet, familielivet, høye forventninger til frivillig innsats fra myndigheter og befolkningen ellers og ikke minst flere og større hendelser (også som følge av klimaendringer), som innebærer økt slitasje og ressurskvis for de frivillige (men også økt motivasjon for de frivillige som motiveres spesielt av en (spesiell) akutt hendelse).

Størrelsen på offentlige ressurser innen beredskap

Perspektivmeldingene de siste årene peker på at størrelsen på offentlige utgifter må ned om man skal sikre en bærekraftig fremtid i Norge. Bakgrunnen for dette kan oppsummeres som følger:

«Vi går nå inn i en periode hvor inntektene på statsbudsjettet forventes å vokse mindre, mens utgiftene til pensjoner, helse og omsorg fortsetter å øke i takt med en økende andel eldre. Utfordringer vi lenge har omtalt som langsiktige, er kommet nærmere. Om få år vil petroleumsproduksjonen avta og fondet vokse saktere. Perioden med sterk vekst i bruken av olje- og fondsinntekter er i hovedsak bak oss» (Finansdepartementet, 2021).

Som følge av dette vil handlingsrommet i statsbudsjettet bli mindre (om vi skal legge de nåværende styringsprinsippene og nivå på handlingsregelen til grunn) i tiden fremover. Likevel kan vi argumentere for at det ikke er gitt at størrelsen på offentlige ressurser til beredskap vil reduseres som følge av mindre økonomisk handlingsrom i offentlig sektor. Økonomiske ressurser til beredskap kan prioriteres over andre ting, blant annet fordi man forventer flere hendelser og et endret samfunnssikkerhetsbilde. Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018) mener det er nødvendig å øke rammetilskuddet til frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner for å kunne modernisere innsatsen i møte med fremtiden. Stortinget ga nylig sin tilslutning til at Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp skal sikres en årlig fast andel av overskuddet fra Norsk Tipping¹⁷. Dette er to eksempler på at behovet for økte ressurser til frivillig beredskap anerkjennes. Samtidig kan dette behovet havne i skvis når for eksempel eldrebølgen skal håndteres i praksis. Økonomiske ressurser til offentlige beredskapsaktører kan også økes eller reduseres i fremtiden. Beredskapsmidler er ikke øremerket kommunalt og kan også reduseres som følge av eldrebølgen eller økes som følge av blant annet sentralisering av andre beredskapsaktører som politi og helsevesen. Sentralisering av tjenester kan redusere de offentlige utgiftene som følge av stordriftsfordeler, men også øke behovet for dyrt utstyr (som helikoptre) for å bøte på at avstandene blir større. Dette kan igjen føre til mindre offentlige tilskudd til frivillig beredskap.

På bakgrunn av denne korte diskusjonen vil vi derfor behandle størrelsen på offentlige økonomiske ressurser (både til frivillige og offentlige beredskapsaktører) som en usikker drivkraft i den andre scenarioanalysen.

Sikre drivkrefter

Når de gjelder de sikre drivkreftene i vår scenarioanalyse, velger vi å bruke flere eldre, fortsatt tendens til fraflytting fra distriktene, rask teknologisk utvikling (digitalisering), og store klimaendringer og økt klimarisiko. De sikre drivkreftene inngår i alle scenarioene, men utfolder seg ikke nødvendigvis på samme måte. Alle drivkreftene har stor påvirkning på fremtidens frivillige beredskap og er relativt sikre, og utfallet av drivkreftene går i én retning. Vi kan argumentere for at fraflytting i enkelte befolkningsgrupper vil kunne tenkes å stoppe opp eller avta, men siden det er mange eldre som bor i utkantstrøk, vil det likevel skje større fraflytting i takt med at disse eldre vil ha gått bort frem mot 2050

17 Pressemelding fra Kultur- og likestillingsdepartementet, 14. juni 2022: https://www.regjeringen.no/aktuelt/en-halv-milliard-til-frivillig-beredskapsarbeid/id2918854/?utm_source=regjeringen.no&utm_medium=email&utm_campaign=nyhetsvarsel20220614

(samtidig er det de unge som flytter, og de eldre som blir igjen, så befolkningen på bygda blir stadig eldre).

Vi vil nå kort beskrive de sikre drivkreftene i analysen vår, men merk at det er mulig å utvide analysene til å ta hensyn til flere relevante usikre drivkrefter enn det vi har valgt å gjøre her.

Flere eldre

Alderssammensetningen i befolkningen kommer til å endre seg betydelig i årene fremover. Det vil bli en særlig sterk vekst i antall eldre. Nasjonalt dobles både andelen og antallet som er 80 år. Den forventede levealderen vil også øke fra 83,2 år til ca. 88 frem mot 2050 (Statistisk sentralbyrå, 2020a). Samtidig vil veksten i befolkningen i arbeidsfør alder være lav, særlig i mindre sentrale deler av landet (se en detaljert gjennomgang av demografi i Norge frem mot 2050 i delrapport 1 av dette prosjektet). Økningen i antall eldre vil igjen gi økt etterspørsel etter kompetanse i pleie- og omsorgstjenester. Lav vekst i befolkningen i arbeidsfør alder mange steder i landet vil kunne påvirke den langsiktige rekrutteringen til frivillige organisasjoner på disse stedene. Samtidig vil frivillige organisasjoner som driver med helseberedskap, kunne oppleve større etterspørsel fra myndighetene og de eldre selv om å bidra til å dekke grunnleggende behov (spesielt om en uønsket hendelse også inntreffer). Innen søk og redning kan eldrebølgen også føre til flere hendelser ved at eldre demente stikker av fra hjemmet eller institusjonen de bor på.¹⁸

Fortsatt tendens til fraflytting fra distriktene

Når arbeidsmarkedet og tjenestetilbudene sentraliseres, kan det føre til fraflytting blant yngre generasjoner også i utkantstrøk. I Norge i 2022 er det stor variasjon i befolkningsstørrelsen i kommunene – fra Oslo med sine 699 827 innbyggere til Utsira med 188. Disse forskjellene vil trolig øke i fremtiden. Framskrivningene vi så på i delrapport 1, viser at befolkningsveksten er særlig tydelig på Østlandet og spesielt i og rundt de store byene. Folketallet forventes imidlertid å gå ned i 140 kommuner, og i Nordland som region forventer man en nedgang på 1,6 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2020b). Blant nedgangskommunene finner vi mange distriktskommuner som innlandskommuner, kommuner langs sven-skegrensa og kommuner i Nord-Norge og nord i Trøndelag. Ifølge Statistisk sentralbyrå (2020b) er en klar konsekvens av sentraliseringen sterkere aldring i utkanten. Kort fortalt flytter unge voksne til sentrale strøk og får barn der,

18 GPS-klokke kan avhjelpe dette, men ikke sikkert at det er noe alle hjemmeboende vil bruke i fremtiden.

mens de eldre blir igjen på bygda. Frem mot 2050 vil de eldre i noen av utkantkommunene utgjøre så mye som en tredel av befolkningen (Statistisk sentralbyrå, 2020b). Fraflytting kan påvirke fremtidens frivillige beredskap på ulike måter. For eksempel kan stadig mer urbanisering legge større press på boliger, som igjen kan føre til at det blir bygget i områder som i utgangspunktet er utsatt for naturfare (jf. Gjerdrum og Kværnerbyen).

Rask teknologisk utvikling (digitalisering)

Teknologien utvikler seg raskt, og stadig flere tjenester digitaliseres. KDD (2019:10) skriver at «maskiner kan løse stadig flere oppgaver, datamengdene blir større og kan brukes på nye måter, menneskene samhandler mer med maskiner, og grenseflatene mellom teknologi og biologi blir mer utydelige». Teknologien har og vil få betydning for alle samfunnsområder, verdikjeder og forretningsmodeller. Digital teknologi vil kunne bidra til å løse mange av utfordringene innenfor viktige samfunnsområder som helse og omsorg, transport, klima, energi og matproduksjon – og også beredskap. Det pågår flere digitaliseringsprosjekter innenfor beredskap (blant annet prosjektet om felles digitalt aksjonsstøttesystem hvor Hovedredningssentralen og Røde Kors deltar), og vi vil kunne se effektene av disse i årene som kommer. Ikke minst ønsker regjeringen å etablere en moderne befolkningsvarsling, slik at man vil kunne sende varsel til alle med mobil i hele landet via mobilnettene i løpet av sekunder.¹⁹

Klimaendringer, klimarisiko og miljøspørsmål påvirker samfunnet

IPCC (2022) understreket atter en gang i sin siste rapport alvoret i de utfordringene verden står overfor som følge av menneskeskapt klimaendringer. Handlingsrommet vi har for å få til et globalt grønt skifte hvor nettoutslippene av klimagasser bringes ned mot null, blir stadig mindre. Selv om klimautslippene reduseres på en slik måte at temperaturøkningene begrenses i tråd med Parisavtalen, har historiske utslipp låst oss til en viss global temperaturøkning allerede. Vi vil derfor måtte håndtere virkningene av gradvis endret klima i fremtiden. Villere, våtere og varmere vær vil gi stadig flere oppdrag for også den frivillige delen av redningstjenesten, og behovet for omsorgsberedskap vil også øke. Se delrapport 1 av dette prosjektet for en detaljert gjennomgang av klimaendringene frem mot 2050 i Norge og hva dette kan føre med seg av utilsiktede hendelser som utløser en frivillig beredskapsrespons i fremtiden.

¹⁹ Se: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-styrke-beredskapen-pa-sivil-side/id2906807/>

Scenarioanalyser av fremtidens frivillige beredskap frem mot 2050

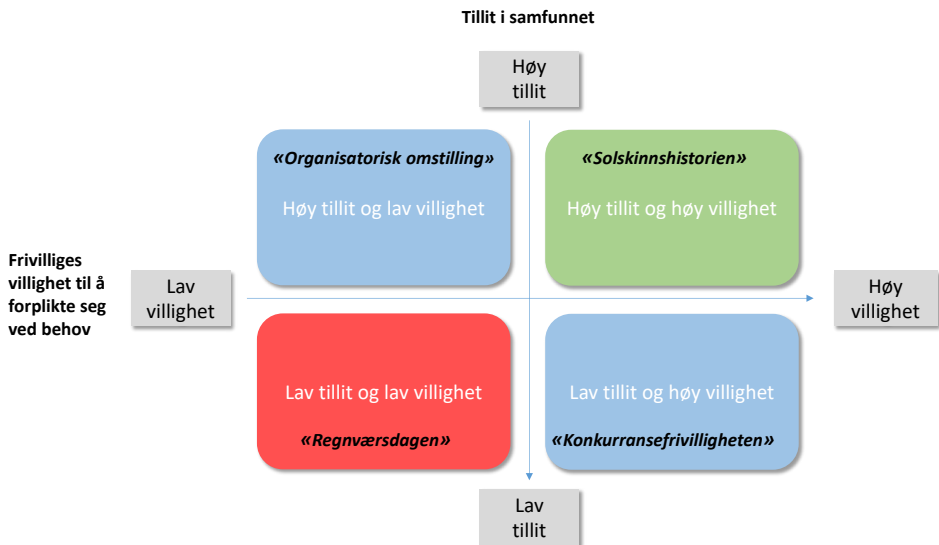
Hva som er aller mest sannsynlig, er ikke viktig for scenarioanalysen. Alle scenariofortellingene skal være mulige, troverdige og internt konsistente og skal til sammen beskrive et mulighetsrom. Scenariofortellingene kretser rundt noen nøkkelspørsmål som får frem mulige samspill mellom de sikre drivkreftene og de usikre drivkreftene. I våre analyser lener vi oss på følgende nøkkelspørsmål, men merk at fortellingene nedenfor ikke er en helhetlig analyse av disse spørsmålene.

- Har befolkningen tillit til den frivillige beredskapen og dens samarbeid med offentlige myndigheter? Og har de frivillige tillit til hverandre og til offentlige myndigheter?
- Hva har størrelsen på offentlige ressurser å si for de frivilliges rolle i beredskapen?
- Hvordan påvirker teknologi hvilke oppgaver den frivillige beredskapen har, og hvordan de blir løst?
- Hvordan påvirker 1) klimaendringene og 2) en aldrende befolkning oppgavene til frivillig beredskap?
- Er fremtidens frivillige beredskap rigget for å håndtere usikkerhet og endring?

Scenarioanalyse 1: frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov og tillit i samfunnet

Gjennom å kombinere lavt og høyt utfall på de to usikre drivkreftene får vi frem et aksekors. Dette aksekorset gir oss et rammeverk for scenarioene. Aksekorset for vår første analyse av fremtidens frivillige beredskap vises i figur 6.1.

Figur 6.1 Aksekors. Tillit i samfunnet og de frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov frem mot 2050.



Dette er altså de fire fortellingene vi vil utdype nærmere nedenfor:

1. høy tillit, lav villighet: **organisatorisk omstilling**
2. høy tillit, høy villighet: **solskinshistorien**
3. lav tillit, lav villighet: **regnværsdagen**
4. lav tillit, høy villighet: **økt konkurranse**

Høy tillit, lav villighet: **organisatorisk omstilling**

Effektivitet og profesjonalisering blir stikkord for de som gjør en frivillig innsats innen beredskap i denne fortellingen. Vi kan puste lettet ut for at overgangen fra å være oljebasert til en grønn(ere) økonomi gikk bedre enn forventet. Historiske klimagassutslipp har ført til hyppigere ekstremvær enn på 1900-tallet, men klimatilpasning og beredskapsprofesjonalisering har gjort at vi klarer å redusere og håndtere risikoene godt. De offentlige myndighetene, private aktører, frivillige og innbyggerne samspiller på nye måter muliggjort av digitaliseringen. Det er fortsatt høy tillit i befolkningen, noe som gjør at beredskapsarbeidet får en god mottakelse og folk hører på det myndighetene sier. Men få frivillige (og lite fleksible) arbeidsgivere tvinger frem økt profesjonalisering også av de frivillige beredskapsorganisasjonene. Blant organisasjonene fører denne profesjonaliseringen med seg mindre fleksibilitet i form av mer låste og spesialiserte roller. Det gjør det vanskeligere å mobilisere på tvers av organisasjonen når alvorligere hendelser inntreffer. Og når folks villighet til å forplikte seg ved

behov er lav, blir det også vanskelig å mobilisere resten av befolkningen. Samfunnet får noen frivillige som er svært kompetente, men som også i økende grad får betalt for innsatsen som de legger ned, og de er helt avhengige av optimalisert teknologi for å utføre innsats innen søk og redning. Profesjonaliseringen fører med seg noe mer risiko i oppgavene som utføres, og den store troen på teknologien gjør at det analoge utstyret ikke vedlikeholdes. Dette øker sårbarheten dersom det inntreffer hendelser som truer offentlig kommunikasjon. Under en slik hendelse vil spesielt situasjonen til de mange eldre i Norge lett kunne bli forverret ettersom de i mindre grad vil kunne ta vare på seg selv.

Høy tillit, høy villighet: **solskinshistorien**

Samfunnsutviklingen har gått mye bedre enn fryktet. Vi har klart å redusere utslippene, nedkjempe pandemier og håndtere flyktningkriser slik at avstanden mellom folk flest har blitt mindre i stedet for større. Vi må fremdeles håndtere mer ekstremvær enn før, men mer ekstremvær fungerer til å mobilisere til tilpassning og beredskap. Flertallet er med og «drar lasset» og har høy tillit til hverandre. Det er også høy tillit i samfunnet som helhet. Det er god rekruttering til de frivillige beredskapsorganisasjonene, samtidig som majoriteten av de frivillige også stiller opp når det gjelder. Den høye tilliten i kombinasjon med digitaliserte tjenester påvirker også arbeidslivet slik at mer fleksibilitet i arbeidsform gir flere frivillige mulighet til å kombinere frivillig innsats med arbeidslivet uten gnisninger. De fleksible arbeidsmarkedene holder også fraflyttingen nede, slik at det fortsatt er mange nok frivillige ute i distriktene. I kombinasjon med et vel fungerende hjelpeapparat i det daglige betyr dette at sårbare eldre føler seg godt ivaretatt dersom en hendelse inntreffer. Utfordringen for de frivillige organisasjonene er imidlertid at de offentlige myndighetene lener seg stadig mer på de frivillige – også i håndteringen av eldrebølgen.

Lav tillit, lav villighet: **regnværsdagen**

Det er vanskelig å få frivillige til å stille, og i samfunnet har vi gått fra å ha høy tillit til hverandre til å bli mer skeptiske til om folk flest faktisk vil oss vel, blant annet som følge av at vi ikke klarte å kutte utslippene nok til å forhindre dramatisk global oppvarming. Dette gjør beredskapsarbeid (både søk og redning, evakuering og helse- og omsorgsarbeid) vanskeligere, samtidig som det er mange flere hendelser som følge av den økte naturfaren grunnet klimaendringene. Flere mister hus, hjem, og inntekt som følge av ekstremværhendelser. Resultatet blir en negativ spiral hvor det ikke er mulig å utøve god nok beredskap, noe som har svekket tilliten til både offentlige myndigheter og frivillige beredskapsorganisasjoner ytterligere – ikke minst i utkantstrøk hvor sårbare eldre blir overlatt til seg selv i kriser, og hvor redningstjenesten ikke når frem i tide til mennesker i akutt fare fordi akutttilbudet har blitt sentralisert.

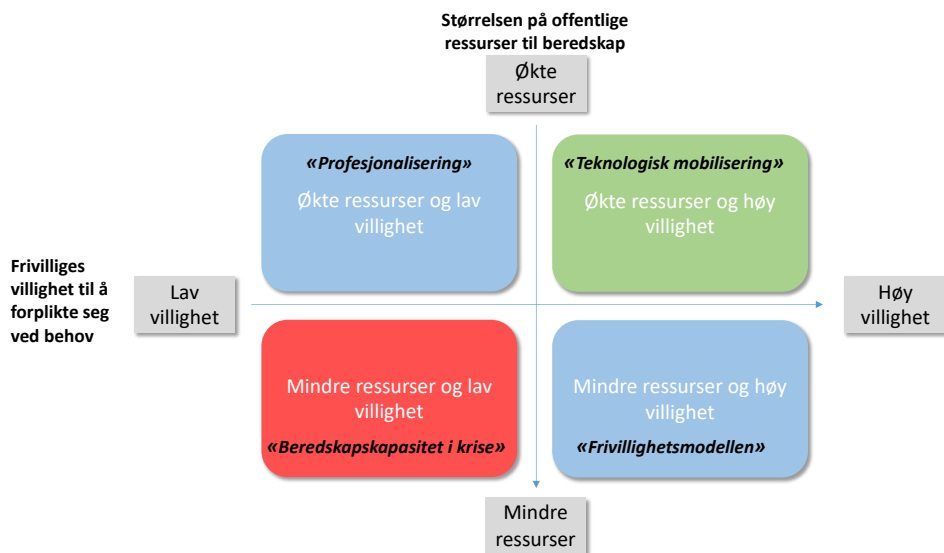
Lav tillit, høy villighet: økt konkurranse

Tilliten i samfunnet har gått ned som følge av flere årsaker. Det er blant annet problemer i norsk økonomi på grunn av klimaendring og krigers effekt på verdensøkonomien. Levekårene på bygda har blitt forverret av fraflytting, eldrebølge og økning i klimarelaterte tap og skade. Nedgangen i tillit og nedgangen i offentlige tilskudd (eldrebølgen koster samfunnet dyrt) fører også til mer konkurranse mellom frivillige organisasjoner som følge av mindre tillit til hverandre. Også innenfor frivillig innsats har man en stadig sterkere opplevelse av at det er «oss mot dem». Dette fører til mindre samarbeid og mer konflikter både i beredskapsarbeidet og i akutte krise- og redningssituasjoner. Vi ser dermed forsøk på politisering av ulike typer hendelser, hvor enkeltorganisasjoner vil fremme sin ekspertise overfor offentlige myndigheter på bekostning av andre organisasjoner. Dette fører til mer oppmerksomhet for beredskapsfrivilligheten, også i media, noe som påvirker rekrutteringen av frivillige. Villigheten blant de frivillige til å forplikte seg ved behov er høy, og det er en høy tilgang på frivillige. Den høye tilgangen og konkurransen mellom organisasjonene fører også til ytterpunkter når det gjelder opplæring. Mens noen satser på grundig opplæring (og dermed noe frafall fra frivillige som ikke fullfører), satser andre på en «catch all»-modell med lite opplæring og vektlegging av praksis. I sum blir dermed kvaliteten på den frivillige innsatsen mer ujevn, og myndighetene setter derfor ned et utvalg for å vurdere avvikling av samvirkemodellen og hjelprofesjonalisere redningstjenesten, også av samfunnsøkonomiske hensyn.

Scenarioanalyse 2: frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov og størrelsen på offentlige ressurser innen beredskap

Når vi kombinerer lavt og høyt utfall for de usikre drivkreftene i vår andre scenarioanalyse for fremtidens frivillige beredskap, får vi frem aksekorset i figur 6.2.

Figur 6.2 Aksekors. Størrelsen på offentlige ressurser til beredskap og de frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov frem mot 2050



Dette er altså de fire fortellingene vi vil utdype nærmere:

5. økte ressurser, lav villighet: **profesjonalisering**
6. økte ressurser, høy villighet: **teknologisk mobilisering**
7. mindre ressurser, lav villighet: **beredskapskapasitet i krise**
8. mindre ressurser, høy villighet: **frivillighetsmodellen**

Økte ressurser, lav villighet: **profesjonalisering**

Norge har taklet overgangen til det grønne skiftet godt. En grønnere økonomi har skapt nye arbeidsplasser og en mer moderne offentlig sektor. Likevel er det en økning i hendelser som krever respons av beredskapsaktørene. Utslippene som fant sted før det grønne skiftet ble gjennomført, har ført til et betydelig mer ekstremt og uforutsigbart vær enn på 1900-tallet. De frivillige beredskapsorganisasjonene har ikke mulighet til å dekke denne etterspørselen siden de frivillige er lite villige til å forplikte seg ved behov. For å kunne oppfylle behovet for respons har det offentlige økt ressursene til beredskap. Men siden villigheten til de frivillige er lav, bestemmer det offentlige seg for heller å satse på ny teknologi og erstatte mesteparten av den frivillige innsatsen med nytt teknologisk utstyr (som droner og selvkjørt beredskapsambulanser) og offentlige beredskapsaktører (som et FEMA-aktig organ med ansvar for drift av evakuerings- og pårørendesentre). De frivilliges rolle blir dermed kraftig redusert, og beredskapsorganisasjonene slår seg sammen – også for å bøte på den lave villigheten blant

de frivillige. Samvirkemodellen erstattes av en profesjonalisert redningstjeneste, og de frivillige mobiliseres kun ved større hendelser (hvor de da spesielt blir brukt til å hjelpe de mange sårbare eldre i samfunnet som har blitt truffet av hendelsen). Dette scenarioet innebærer altså at det offentlige bruker svært mye mer penger på beredskapsarbeid både som følge av flere hendelser og som følge av mindre bruk av frivillige.

Økte ressurser, høy villighet: **teknologisk mobilisering**

Klimaendringene og en økning av turisme i naturområder fører til at det oppstår flere hendelser som beredskapen i Norge må håndtere på daglig basis. Samtidig gjør fraflyttingen at det er vanskelig å mobilisere innsatsen i grissgrendte strøk. Det offentlige velger derfor å bevilge mer midler til beredskap og øremerker støtten til «teknologisk mobilisering». I de frivillige beredskapsorganisasjonene er det høy villighet til å stille når det gjelder, men de endrede rammebetingelsene som følge av øremerkingen gjør at universell varsling (til alle som befinner seg i området) ikke er nok for å møte det offentliges forventninger til utnyttelse av ny teknologi. De frivillige beredskapsorganisasjonene møter en forventning fra det offentlige om å opprette og drifte kommandosentraler for fjernstyrt teknologi. Organisasjonene blir dermed ytterligere digitalisert, og dette påvirker både utstyrsinnkjøp og opplæring. De frivillige går fra å være mye i aktivitet utendørs til å i større grad «betjene» avansert teknologisk utstyr fra en kommandosentral. Det er høye kostnader knyttet til å håndtere ny teknologi og økt sårbarhet som følge av den teknologiske «avhengigheten». De frivillige får opplæring i å både utnytte teknologien og vedlikeholde den, men dette går til dels på bekostning av tradisjonelle øvelser i søk og redning utendørs. Scenarioet innebærer økt profesjonalisering i form av kompetanseendring blant de frivillige. Dette gjelder også frivillige som gjør en innsats innenfor evakuering og ivaretagelse av flyktninger, men i mindre grad siden de digitale avanserte systemene for å registrere personer berørt av hendelser ikke kan erstatte det å gi psykososial hjelp på stedet.

Mindre ressurser, lav villighet: **beredskapskapasitet i krise**

Norge sliter med å håndtere den varslede eldrebølgen, spesielt i distriktene, og det lille handlingsrommet som er igjen på statsbudsjettet etter håndtering av økte pensjoner (gjennom folketrygden) og store økte samfunnskostnader som følge av klimaendringene, brukes til eldreomsorgen. Samtidig er de frivillige lite villige til å forplikte seg ved behov, og myndighetene forsøker å bruke de frivillige til å avlaste den offentlige eldreomsorgen. Derfor er det liten tilgang på frivillige, og de få som er igjen, er ofte opptatt med andre oppgaver innen helseberedskapen, ikke minst på grunn av gjentakende utbrudd av vann- og insektbårne sykdommer, drevet av klimaendringene. Som følge av de økonomiske

nedgangstidene og mange hendelser med sen beredskapsrespons har befolkningen lav tillit til både offentlige myndigheter og de frivillige beredskapsorganisasjonene. Beredskapskapasiteten (både forebygging og respons) i Norge er dermed i krise, og responstiden har aldri vært så dårlig som nå. Dette innebærer at befolkningen får mangelfull oppfølging, og det betyr spesielt økt risiko for dødsfall og uhelse blant den eldre befolkningen i utkantstrøk.

Mindre ressurser, høy villighet: **frivillighetsmodellen**

Høy villighet blant de frivillige til å stille opp når det gjelder, kombinert med mindre offentlige ressurser til beredskap, fører til at samvirkemodellen blir erstattet av en «frivillighetsmodell» hvor de frivillige får flere oppgaver enn de har i dag. Som følge av lite økonomisk handlingsrom i det offentlige Norge blir politiets, helseforetakenes og kommunenes rolle i den offentlige beredskapen i søk og redning og naturkatastrofer redusert. De offentlige myndighetene må prioritere sine ressurser innen beredskap til å håndtere store flyktningstrømmer og pandemier. Til gjengjeld får de frivillige mer ansvar – ikke minst på grunn av frivillig sektors evne til rask, lokal og kompetent mobilisering – også for å håndtere den økte risikoen for naturfarer og samtidige hendelser. Siden de frivillige er mange, lar det seg også gjøre å organisere god beredskap i fraflyttede kommuner gjennom tilreisende vaktordninger som hekter seg på det norske turisthyttesystemet og tar i bruk kommunale lokaler som ikke lenger har fullt belegg nå som det er utstrakt bruk av hjemme- og hyttekontor. Vaktordningene legges også opp etter hvor de frivillige har hytte, og det blir enda større behov for de frivilliges egne ressurser enn i dag for å demme opp for de reduserte offentlige ressursene. Dette gjelder ikke bare de frivilliges hytter og ferieboliger, men også de frivilliges kjøretøy og teknologi. I tillegg blir det høyere egenandeler gjennom medlemskontingent og vedlikeholdskostnader av eget utstyr. Men siden utstyret (og resten av beredskapen) er lokal, kan det enkelt mobiliseres når det gjelder, slik at evnen til å respondere raskt når noe skjer, er god.

Oppsummering og veien videre

Figur 6.1 og 6.2 oppsummerer fortellingene vi nettopp gikk gjennom. Disse fortellingene er langt fra ferdigstilte, men er ment som en kortversjon av åtte mulige fremtidsfortellinger med basis i *frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov, tillit i samfunnet og størrelsen på offentlige ressurser innen beredskap* som usikre drivkrefter hvis utvikling er ukjent – men (dessverre) ikke helt uavhengig av hverandre.

Vi har valgt å lage åtte forskjellige, spissformulerte og forenklete scenariorfortellinger for å vise hvordan flere dimensjoner kan tenkes å påvirke fremtidens frivillige beredskap i ytterste konsekvens. Scenarioene «Regnværsdagen» og «Beredskapskapasitet i krise» er fortellinger som beskriver veldig negative utviklingsretninger mot et samfunn med henholdsvis lavere tillit eller mindre offentlige ressurser til beredskap. I begge scenarioene er de frivilliges villighet til å forplikte seg ved behov lav. Scenarioene «Organisatorisk omstilling» og «Profesjonalisering» har en generell overlappende tendens i organiseringen, men der de frivillige blir profesjonalisert i det første scenarioet, er det i det andre scenarioet det offentlige som tar over de frivilliges oppgaver. Profesjonalisering eller i det minste en ytterligere spesialisering er også viktige stikkord for «Frivillighetsmodellen», som fremhever de frivilliges kompetanse innen søk og redning og håndtering av naturfare, og for «Teknologisk mobilisering», hvor de frivilliges digitale og tekniske kompetanse er essensiell.

En implikasjon av både «Solskinshistorien», «Teknologisk mobilisering» og «Frivillighetsmodellen» er at de frivillige får, eller står i fare for å ta over, oppgaver som det offentlige kunne ha hatt. I «KonkurransEFRIVILLIGHETEN» kombineres lav tillit med lav villighet blant frivillige, og vi får et scenario som på flere måter er spesielt forskjellig fra andre. I dette scenarioet trer samarbeidsrelasjoner og opplæring frem som to viktige faktorer, som det kan bli stadig viktigere å verne om i fremtiden. I alle scenarioene vil det være store humanitære behov på grunn av økt naturfare som følge av klimaendringer, flyktningstrømmer og pandemier. Fraflytting og flere eldre innebærer også at når en hendelse inntreffer i Norge, vil behovene være aller størst blant de mange eldre i utkantstrøk.

De neste stegene i dette arbeidet er å 1) lage en sammenlikningsmatrise hvor man sammenlikner scenarioene på noen sentrale områder,²⁰ og 2) ta scenariorfortellingene i bruk. Som KDD (2019:34) skriver: «Scenarioene skal være starten på en strategisk dialog, og ikke slutten på en. Scenarioene er laget for å inspirere og provosere til diskusjon». Alle beredskapsaktører (både frivillige og andre) kan bruke dem som bakgrunn for å diskutere fremtiden, trekke inn nye perspektiver og utfordre antakelser de har (og som analysen gjør). Her er noen forslag til spørsmål for diskusjon:

- Hvordan vil det påvirke den frivillige beredskapen at utviklingen beveger seg i retning av ett av scenarioene?

20 For eksempel ved å ta for seg en og en drivkraft systematisk.

- Hvor tydelig er opplevelsen av behov for endring i beredskapsorganiseringen? Kan det offentlige, frivillige, innbyggere og næringsliv ha andre roller enn i dag?
- Hvordan kan nye samarbeid påvirke måtene beredskapsfrivillige arbeider på?
- Hva kan vi gjøre for å påvirke utviklingen?
- Hvordan bør muligheten for a) svekket tillit eller b) en reduksjon i offentlige ressurser til beredskap påvirke de valgene vi tar fremover?
- Hvem vil få det dårligere, og hvem vil få det bedre i scenarioene?
- Hvilket scenario føles mest truende, og hvorfor?
- Hvordan kan fortellingene utvikles videre?

Avslutningsvis vil vi understreke at gode risikovurderinger og tiltak for å håndtere identifisert risiko (se delrapport 1 for mer om dette) er avgjørende for å styrke bærekraften til fremtidens frivillige beredskap og beredskapssamarbeidet med offentlige myndigheter. Samtidig er nettopp alvorlige hendelser og kriser noe som kan få stor påvirkning på fremtiden og potensielt bidra til stor grad av ustabilitet. I alle scenariorfortellingene finnes muligheten for at det skjer uforutsette endringer i form av hendelser eller utviklingstrekk som får enorme konsekvenser.

Konklusjon og oppsummering: I hvilken grad er samfunnet og Røde Kors klare for å møte beredskapsbehov i fremtiden?

I denne delrapporten har vi tegnet et bilde av dagens situasjon i Beredskaps-Norge med vekt på de frivilliges rolle og hva vi kan forvente oss av fremtiden. Vi har gått fra å tegne det generelle bildet i Beredskaps-Norge (i kapittel 3) til å tegne det spesielle bildet av hva samfunnstrender og utviklingstrekk kan innebære for Røde Kors' beredskapsorganisering i fremtiden. I denne avsluttende oppsummeringen løfter vi blikket og ser de ulike delene i sammenheng. Vi gir helt overordnet noen forenklete svar på hovedspørsmålene vi skisserte innledningsvis. For kompleksiteten i svarene viser vi til de forskjellige kapitlene. Vi vil også minne leseren på at det alltid er usikkerhet ved hvordan fremtiden vil utfolde seg. Denne usikkerheten forsterkes av at klimaendringene vil endre rammebetingelsene for svært mange samfunnsforhold på måter vi ennå ikke fullt ut kan forutse. **Nettopp derfor er det spesielt viktig, slik også informantene i alle aktørgrupper understreker, å arbeide forebyggende for å håndtere nye og fremtidige risikoer.**

Alle aktørene på tvers av frivillig og offentlig sektor rapporterer om **at samvirkemodellen fungerer godt, og om gode samarbeidsrelasjoner.** Samarbeidet mellom de frivillige og politiet (innen søk og redning) flyter fortsatt best, også etter (nær)politireformen. Samarbeidet mellom kommunene og de frivillige har blitt mer omfattende den siste tiden, blant annet som følge av pandemi og oppgang i antallet ankomne flyktninger og asylsøkere. Selv om de frivillige får anerkjennelse for innsatsen de gjør i disse sammenhengene, er det behov for mer forventningsavklaring mellom partene når det gjelder rolleforståelse, bidrag og varighet over tid.

Alle aktørgruppene peker på behov for flere samøvelser. Gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt har kommunen plikt til å kartlegge tilgjengelige ressurser og å involvere relevante aktører i beredskapsplanlegging og i øvelser. Men dette skjer i varierende grad. I dag finnes det hendelser som man på nasjonalt plan har sett for seg, men som man lokalt eller på fylkesnivå ikke har kapa-

sitet til å prioritere å planlegge for eller øve på. Det å øve og evaluere sammen kan gjøre oss bedre rustet til å takle nye typer og flere hendelser i fremtiden (ettersom flere da har samarbeidet tidligere). Samtidig vil også flere hendelser kunne gi mer kontinuerlig samarbeid slik at det blir lettere å prioritere hva det trengs å øve på.

Selv om tilliten til de andres kompetanse og innsats er høy på tvers av partene, fremhever kommunen den usikkerheten det innebærer å mobilisere frivillige all den tid de ikke vet sikkert om de faktisk stiller. Politiet tør derimot å stole på at de frivillige stiller opp i situasjoner der liv og helse står på spill, og de har erfaring med at de gjør det. Denne forskjellen i tillit kan forklares av flere ting. For det første er innsatsen sammen med politiet regulert som en del av redningstjenesten med klare mandater og arbeids- og kommandolinjer. Hvordan kommunen og de frivillige skal koordinere sine innsatser, er i større grad oppe til forhandling når det skjer noe, og de frivillige har en større forventning om å operere selvstendig. Kommunen kan med andre ord be, men ikke kreve, slik politiet kan. For det andre ber politiet om hjelp i situasjoner der det er akutt fare for liv og helse, og det i seg selv motiverer til innsats. Frivillige nøler heller ikke med å stille opp for kommunen i akutte situasjoner, som for eksempel dersom folk må evakueres og tas vare på etter et skred. For det tredje har det å gjøre med gjensidighet. Politiet gir tydelig uttrykk for at de stoler på at de frivillige stiller, at de stoler på de frivilliges kompetanse, og at de frivillige har en klar plass i politiets beredskapsplaner i ulike typer situasjoner. Forholdet mellom frivillige og kommunen er mye mindre avklart. **Ettersom dette samarbeidet trolig vil fortsette å vokse i omfang i fremtiden, bør forholdet mellom frivillige og kommunen avklares i større grad.**

Samfunnstrendene vi har sett på i denne rapporten, vil kunne påvirke lokale og nasjonale beredskapsbehov på forskjellige måter. Det er ikke en entydig trend at beredskapsoppgaver forskyves mellom offentlig og frivillig sektor. Det er ikke slik at de frivillige i stor grad tar over oppgavene til det offentlige. **Likevel viser eksempler fra pandemien at de frivillige har gjort en innsats over tid innen oppgaver som det offentlige kunne håndtert selv.** Vi må nevne at støtteaktørrollen til de frivillige (som del av samvirkemodellen) gir de frivillige flere roller og ansvar som profesjonelle har i andre land. **Sentraliseringen av offentlige beredskapsaktører har, ifølge alle aktørgrupper, forbedret beredskapen ved at disse aktørene har fått høyere kompetanse og bedre ledelse. Samtidig medfører større avstander at kommunen (for eksempel brannvesenet) og de frivillige noen steder kommer først på stedet.** Dette er naturlig ettersom det ikke er bærekraftig at politi og helse skal ha like rask responstid alle steder i landet.

Men sentraliseringen medfører at det, for å redde liv der minuttene teller, kreves enda mer av de frivillige lokalt i form av økt mobilisering (ved flere hendelser i fremtiden), utstyr og kompetanse. Selv om de frivillige rapporterer at de stort sett har både tilstrekkelig utstyr og kompetanse i dag, nevner de utfordringer med vedlikehold og manglende modernisering av utstyr. **En oppskalering av hendelser vil kunne innebære at «spesial»-kompetanse må spres på flere frivillige, og medføre mer slitasje på utstyret.** Selv om de lokale aktørene er først på stedet, er det ingenting som tyder på at de regionale og statlige aktørene med sin kompetanse vil være mindre viktige i fremtiden. Men det kan tenkes at det ved en økning i hendelser og samtidige hendelser vil måtte delegeres mer fra spesielt politiets ansvarsområde til de frivillige ettersom redningsledelse kan «overføres» til kompetente frivillige ved behov.

De beredskapsfrivillige er høyt motiverte, og majoriteten er nokså unge. Det er ingen klare tendenser til endring i måten disse er frivillige på, med unntak av at det sies å være færre eksempler på frivillige som blir i organisasjonen «hele livet». **Det er likevel indikasjoner på at det sosiale ved frivilligheten kan bli viktigere i fremtiden som følge av endringer i arbeidsmarkedet (mer hjemmekontor), yngre frivillige og kanskje også endringer i familiesituasjon (der folk får barn senere, og flere unge er single). I så fall vil det sosiale engasjementet også kunne bidra til økt mobilisering, som igjen kan bidra til bedre håndtering av uønskede hendelser i fremtiden.**

Teknologien utvikler seg raskt og gir større muligheter for samordning og kompatible systemer. Men samtidig skaper den sårbarhet dersom det oppstår kollektiv svikt i de samme systemene som følge av en uønsket hendelse. Det er en generell trend med økt kompleksitet i samfunnet. Mange samfunnsfunksjoner er stadig mer avhengige av andre funksjoner som følge av ny teknologi. Denne kompleksiteten medfører økt sårbarhet og risiko for samvirkemodellen og de frivillige. **Som vi skrev i delrapport 1, innebærer det at man må planlegge for mulig kollaps i funksjoner som er sentrale i redningsarbeidet, samtidig som man må planlegge for at uønskede hendelser blir både mer sannsynlig og større i omfang.** Våre undersøkelser tyder på at denne sårbarheten for kollaps kan vies mer oppmerksomhet på tvers av aktørene slik at alle ledd vet hva de skal gjøre i en slik situasjon.

Alle aktører vurderer beredskapskapasiteten for å håndtere dagens hendelser som god. Samtidige hendelser håndteres også fortløpende. **Likevel peker aktørene på behov for opprustning (gjennom for eksempel bedre planer og mer ressurser) for å håndtere flere og større hendelser som følge av blant annet klimaendringer.** Det uttrykkes bekymring for slitasje, ikke

minst på de frivillige «som alltid stiller». Samtidig viser materialet vårt at frivillige rekrutteres lettere til aktivitet enn til organisasjonsdrift. Det er grunn til å forestille seg at denne trenden fortsetter inn i fremtiden i takt med profesjonaliseringen av arbeidslivet ellers. Med større krav til rapportering og administrasjon i arbeidslivet kan også overskuddet til tilsvarende oppgaver i frivilligheten bli mindre. Flere frivillige ønsker at driftsoppgaver (også vedlikehold) kan settes bort til lønnede ansatte. Samtidig reiser det en velkjent problemstilling for organisasjonene: Når er en frivillig organisasjon ikke lenger tilstrekkelig frivillig? **For de frivillige vil fremtiden uansett, mest sannsynlig, innebære høyere krav til oppdatert kompetanse for å håndtere flere hendelser og flere typer hendelser.** Eksempler på slik kompetanse kan være kriseledelse og teknologisk kompetanse for å kunne bruke nye systemer og utstyr.

Litteratur

- Arnesen, D. og Sivesind, K.H. (2021). *Generosity in Times of Crisis. Norwegian helping behaviors during the corona pandemic*. Indiana University Lilly Family School of Philanthropy, IUPUI.
- Apeland, B.G. (2022). Spørsmål/innlegg på Samfunnssikkerhetskonferansen 2022 fra generalsekretæren i Røde Kors. 2–3. juni, Clarion Hotel The Hub, Oslo.
- Austeng, K., Torp, O., Midtbø, J.T., Helland, V. og Jordange, I. (2005). *Metoder for usikkerhetsanalyse*. (Concept-rapport nr. 12). NTNU. Trondheim.
- Bergh, J. og Rose L. (2013). Etske utfordringer for norske kommuner? Velgernes vurdering. I J. Bergh og D.A. Christensen (red.), *Et robust lokaldemokrati: lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Abstrakt forlag, s. 263–83.
- Bosher, L. og Chmutina, K. (2017). *Disaster Risk Reduction for the Built Environment*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Chen, J., Chen, T.S., Vertinsky, I., Yumagulova, L. og Park, C. (2013). Public–Private Partnerships for the Development of Disaster Resilient Communities. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21(3): 130–143.
- Clary, E.G., Snyder, M., Ridge, R.D., Copeland, J., Stukas, A.A., Haugen, J. og Meine, P. (1998). Understanding and assessing the motivations of volunteers: A functional approach. *Journal of Personality and Social Psychology* 74: 1516–1530.
- Enjolras, B. og Trætteberg, H.S. (2021). Interactions Between Local Government and Voluntary Organizations: Theoretical Perspectives. I B. Ibsen (red.), *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia: New Approaches to Co-Production*. Palgrave Macmillan. s. 23–42.
- Fiore, S.M., Salas, E., Cuevas, H.M. og Bowers, C. A. (2003). Distributed coordination space: toward a theory of distributed team process and performance. *Theoretical Issues in Ergonomics Science*, 4(3–4): 340–364.
- Fladmoe, A., Sivesind, K.H. og Arnesen, D. (2018). *Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017*. (Rapport 2018:2). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Fox, J., Code, S.L. og Langfield-Smith, K. (2000). Team mental models: Techniques, methods and analytic approaches. *Human Factors*, 42(2): 242–71.
- Gjerde, S. og Winsvold, M. (2016). *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikter*. (Rapport 2016:2). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Gjerde, S. og Winsvold, M. (2017). *Frivillige organisasjoner i søk og redning: Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*. (Rapport 2017:5). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Government Office for Science (2017). *The Futures Toolkit. Tools for Futures Thinking and Foresight Across UK Government*. Edition 1.0.
- Hansen, V.W. og Winsvold, M.S. (2021). *Fremtidens frivillige beredskap. Delrapport 1: Framskrivinger. En analyse av risikoen for uønskede hendelser i fremtiden*. (Rapport 2021:8). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2019). *Scenarier for offentlig sektor i 2040. Utarbeidet i forbindelse med stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor*. (Rapport). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Koronakommisjonen (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Rapport fra Koronakommisjonen. (Norges offentlige utredninger 2021: 6).
- Mayer, R.C., Davis, J.H. og Schoorman, D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*. 20(3): 709–734.
- Meteorologisk institutt (2022). *Hetebølger i Norge 1961-2020*. (METreport No. 1/2022).
- Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018). *De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn. Utfordringer og tiltak for en styrket redningstjeneste*. (Rapport).
- Norges Røde Kors (2021). *Beredskapen som redder liv. Hendelsesrapport for beredskapsåret 2020*. (Rapport). Oslo: Røde Kors.
- Norges Røde Kors (2022a). *Rapport og hovedfunn. Frivillighetsundersøkelsen 2021*. (Rapport). Oslo: Røde Kors.
- Norges Røde Kors (2022b). *Frivillig kraftinnsats. Hendelsesrapport beredskap 2021*. (Rapport). Oslo: Røde Kors.
- Norges Røde Kors (2022c). *Røde kors' innsats under pandemien i Norge 2020–2021*. (Rapport). Oslo: Røde Kors.
- Okun, M.A. og Schultz, A. (2003). Age and motives for volunteering: Testing hypotheses derived from socioemotional selectivity theory. *Psychology and Aging*, 18(2), 231–239.
- Stout, R.J., Cannon-Bowers, J.A. og Salas, E. (1994). The role of shared mental models in developing shared situational awareness. I R.D. Gilson, D.J. Garland og J.M. Koonce (red.), *Situational awareness in complex systems*, s. 297–304. Daytona Beach FL: Embry-Riddle Aeronautical University Press.

- Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Skiple, J.K. og Winswold, M.S. (2020). *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*. (Rapport 2020:4). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Statistisk sentralbyrå (2020a). *Nasjonale befolkningsframskrivinger*. <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivinger>
- Statistisk sentralbyrå (2020b). *Regionale befolkningsframskrivinger*. <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivinger>
- Steen-Tveit, K. og Munkvold, B.E. (2021). From common operational picture to common situational understanding: An analysis based on practitioner perspectives. *Safety Science*. 142 (105381).
- Wollebæk, D. (2016). *Tillitskultur under press?* Sosiologen. 18. desember 2016. <https://sosiologen.no/essay/essay/tillitskultur-under-press-sosiologen-no/>
- Wollebæk, D., Sætrang, S. og Fladmoe, A. (2015). *Betingelser for frivillig innsats. Motivasjon og kontekst*. (Rapport 1/2015). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Wollebæk, D. og Seggaard, S.B. (red.) (2011). *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm.

Fremtidens frivillige beredskap. Delrapport 2

Beredskapsorganisering i møte med fremtiden

Delrapport 1 så først og fremst på trender som antas å påvirke fremtidig behov for beredskap (for eksempel flere aksjoner og hendelser, befolkningsvekst og klimaendringer). I delrapport 2 ser vi disse trendene i sammenheng med trendene som påvirker samfunnets, Røde Kors' og andre frivillige organisasjoners kapasitet til å møte beredskapsbehov i fremtiden.

Rapporten forsøker å svare på disse hovedspørsmålene:

- Hva er det som fungerer godt i dagens Beredskaps-Norge? Og hva bør bli bedre for at man skal kunne oppfylle fremtidens beredskapsbehov?
- Hvordan påvirker samfunnstrender lokale og nasjonale beredskapsbehov?
- Hvordan vurderes beredskapskapasiteten i dag, og tåler man med dagens kapasitet en økning i antall hendelser i fremtiden? Hvilke krav til kompetanse og ressurser vil de skisserte endringene og trendene kunne føre med seg for beredskapskapasiteten i fremtiden?
- Hvem vil være de viktigste beredskapsaktørene lokalt? Og hva kan vi gjøre for å sikre den lokale beredskapskapasiteten i møte med en sannsynlig økning (se delrapport 1) i uønskede hendelser?

For å besvare disse spørsmålene bruker vi data samlet inn gjennom intervjuer med offentlige og frivillige beredskapsaktører i Norge og spørreundersøkelser til frivillige og ledere i Røde Kors. Ved hjelp av vårt eget innsamlede datamateriale, sekundærlitteratur på feltet og strategisk fremtidstenkning løfter og drøfter vi en rekke aktuelle problemstillinger som Beredskaps-Norge generelt og frivilligheten spesielt vil stå overfor i tiden frem mot 2050.