



# FREMTIDENS FRIVILLIGE BEREDSKAP.

---

Norges Røde Kors  
Postboks 1, Grønland  
0133 Oslo  
Norge

**E-post:** [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)

**Webadresse:** [www.rodekors.no](http://www.rodekors.no)

**Forfattere:** Cathrine Tranberg Hårsaker og Andreas Aksnes Karmhus, Røde Kors, i samarbeid med Vibeke Wøien Hansen og Marte Slagsvold Winsvold, Institutt for samfunnsforskning.

**Spesiell takk:** En stor takk rettes til alle som har tatt seg tid til å delta i spørre- og intervjuundersøkelsene til Fremtidens frivillige beredskap og samarbeidsprosjektet Voluntary organizations in local emergency management (VOLEM).

**Referanse:** Norges Røde Kors. (2023) «Fremtidens frivillige beredskap» (Rapport) Oslo: Røde Kors.

**ISBN:** 978-82-7250-241-5 (trykt)  
978-82-7250-242-2(elektronisk)

**Design:** Renate Jensen /Wittusen & Jensen

**Illustrasjon:** Hanne Berkaak /byHands

# Innhold

<b>FORORD</b>	<b>4</b>
<b>1. OM PROSJEKTET FREMTIDENS FRIVILLIGE BEREDSKAP</b>	<b>5</b>
<b>2. DET ENDREDE RISIKOBILDET</b>	<b>6</b>
<b>3. SAMFUNNSEDRINGER SOM PÅVIRKER DEN NORSKE BEREDSKAPSORGANISERINGEN</b>	<b>11</b>
<b>4. KONSEKVENSENE AV SAMFUNNS- OG KLIMAENDRINGER FOR BEREDSKAPSRIVILLIGHETEN</b>	<b>14</b>
<b>5. BEREDSKAPSSAMVIRKET PÅ LOKALT PLAN</b>	<b>19</b>
<b>6. SAMARBEIDET MELLOM RØDE KORS OG KOMMUNENE</b>	<b>23</b>
<b>7. DE BEREDSKAPSRIVILLIGE</b>	<b>25</b>
<b>8. RØDE KORS HJELPEKORPS OG FRIVILLIGES DELTAKELSE I SØK OG REDNING</b>	<b>29</b>
<b>9. FREMTIDENS FRIVILLIGE BEREDSKAP – KONKLUSJON OG ANBEFALINGER TIL NORSKE MYNDIGHETER</b>	<b>32</b>
<b>10. VEIEN VIDERE OG ANBEFALINGER TIL BESLUTNINGSTAKERE I RØDE KORS</b>	<b>35</b>
<b>METODE OG DATAGRUNNLAG</b>	<b>36</b>
<b>SLUTTNOTER</b>	<b>37</b>

# Forord

Hva venter oss i fremtiden? Det kan vi naturligvis ikke vite, men vi er likevel trygge på to ting: For det første at Norge også i fremtiden vil være avhengig av frivillig beredskap. Når uønskede hendelser, ulykker og katastrofer skjer, kan ikke offentlige instanser dekke alle behov. Vi trenger mennesker som kan og vil stille opp, som er trent og har utstyr. For det andre er vi også sikre at vi som samfunn i økende grad vil være nødt til å håndtere flere kriser samtidig. En pandemi kan ramme både samtidig og samme sted som en naturkatastrofe. Et passasjerskip kan gå på grunn samtidig med at det går et jordskred på land.

Hvordan finner hjelpeaktørene hverandre, og hvordan sikrer vi at de som er rammet får akutt hjelp, mat og varme og blir ivaretatt? Beredskap er å se forbi hverdagen og vurdere hvilke utfordringer som kan treffe oss. Det innebærer å tenke gjennom situasjoner som kan oppstå, og vite hva som trengs av kunnskap, ferdigheter og systemer. God beredskap i dag er ikke nødvendigvis god beredskap i 2050. Sentralisering, demografi, teknologi, klimaendringer og utvikling innen en rekke andre områder påvirker og endrer samfunnet vårt. Det påvirker også beredskapsbehovene.

I denne rapporten presenterer Røde Kors og Institutt for samfunnsforskning (ISF) resultatene av prosjektet *Fremtidens frivillige beredskap*. Sammen har vi analysert hvilke uønskede hendelser som kan skje, hvordan samfunnet vil være beredt, og særlig hvordan den frivillige beredskapen er rustet for fremtidens behov. Røde Kors' hovedbudskap er enkelt: Fremtidens beredskapsbehov kan reduseres dersom det blir investert mer i risikoreduserende tiltak. Jo bedre de forebyggende tiltakene er, jo mindre kan skadeomfanget bli når det skjer en krise eller hendelse.

Klimakrisen utgjør den suverent største trusselen mot menneskers levekår og trygghet. Det viktigste forebyggende tiltaket er å kutte i klimagassutslipp og dermed bidra til å stanse den globale oppvarmingen og de ekstreme konsekvensene som følger av den. Men også andre tiltak er viktige, som å sikre sårbare grupper større plass i beredskapsarbeidet nasjonalt og lokalt, og styrke både frivillige beredskapsorganisasjoners vilkår og kommunenes arbeid med beredskap.

Med om lag 40 000 frivillige, er Røde Kors Norges største frivillige humanitære organisasjon. Vi er en beredskapsorganisasjon der alle ledd er klare til innsats, og vi er en viktig del av den norske redningstjenesten. Vi skal bistå myndighetene når det oppstår uventede hendelser og det er behov for ekstra hender, utstyr og innsats. Det innebærer et ansvar for at vi forbereder organisasjonen på det vi tror kan skje. I moderne tid har vår evne til å stille opp i stor skala over lang tid aldri vært testet så grundig som gjennom pandemien. Frivillige bidro med mange hundretusen arbeidstimer. Både vi og hele resten av samfunnet fikk en dypere forståelse av hva beredskap egentlig er: at det første skrittet er å akseptere at uventede hendelser kan ramme oss alle.

**Anne Bergh, generalsekretær i Røde Kors**

# 1. Om prosjektet Fremtidens frivillige beredskap

Røde Kors er gjennom kongelig resolusjon støtteaktør for norske myndigheter på det humanitære området, og organisasjonen er en del av det norske samfunnets grunnberedskap. Røde Kors kan etter anmodning fra myndighetene eller på eget initiativ velge å bistå med håndtering av uønskede hendelser og eventuelt stille materiell og personell til disposisjon for myndighetene. Dette oppdraget forplikter oss til å være kompetente og beredte ikke bare for søk- og redningsaksjoner, men også for praktiske oppgaver og for å yte omsorg og psykososial støtte under andre hendelser.

For å være rustet for fremtidens beredskapsbehov satte vi derfor i 2021 i gang prosjektet «Fremtidens frivillige beredskap» i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning. Det første steget i prosjektet var å se på hvilke uønskede hendelser samfunnet kan stå overfor frem mot 2050. Forskerne ved Institutt for samfunnsforskning gikk gjennom befolknings- og klima- framskrivninger, registerdata for søk- og

redningsaksjoner og litteratur om krisescenarioer og risiko.

For å forstå hvor god beredskap vi har for å håndtere den typen uønskede hendelser som kan skje i tiårene som kommer, og deres sannsynlige omfang, gjennomførte forskerne også spørreundersøkelser og intervjuer med frivillige, tillitsvalgte og ansatte i Røde Kors. De intervjuet også andre frivillige organisasjoner og personell som jobber med beredskap i politiet og hos Statsforvalteren i flere fylker. Du kan lese mer om disse i metodebeskrivelsen bakerst i rapporten.

Forskernes analyse og funn er blitt diskutert med Røde Kors underveis og publisert i [\*to lengre og grundige rapporter\*](#). Sluttrapporten du har i hendene, er skrevet sammen av Røde Kors og forskerne. Den oppsummerer hva prosjektet forteller oss som helhet, og legger i lys av forskningen og Røde Kors erfaringer frem anbefalinger for å styrke den frivillige beredskapen.



## 2. Det endrede risikobildet

Dagens risikobilde er i dramatisk endring. Klimaendringenes effekt på vær og årstider endrer hvor og hvor ofte naturfarer utløser uønskede hendelser som kan føre til skader eller tap av liv. En mer spent sikkerhetspolitisk situasjon internasjonalt har allerede fått konsekvenser for det norske samfunnet og vil også få det i tiden fremover. Samtidig pågår andre samfunnstrender som endrer mennesker, institusjoner og lokal-samfunns sårbarhet for kjente farer, så vel som nye farer vi ikke før har sett. Hendelser vi ikke har opplevd før, eller i vår levetid, kan og vil inntreffe i fremtiden. Kjente hendelser vil kunne øke i omfang. Flere drivkrefter vil påvirke fremtidens beredskapsbehov i Norge – og samfunnets evne til å møte dem.

Demografiske endringer bidrar til at befolkningen både blir eldre og i større grad flytter fra distriktene til byer. Statistisk sentralbyrås regionale framskrivinger (2020) viser at befolkningen i Norge forventes å vokse med 11 prosent frem til 2050, men at veksten er ujevnt fordelt geografisk. For eksempel forventes det at den samlede befolkningen i Akershus, Buskerud og Østfold (dagens Viken) vil vokse med hele 18 prosent. Folketallet forventes imidlertid å gå ned i 140 kommuner. Unge voksne flytter til sentrale strøk og får barn der, mens de eldre blir igjen på bygda. En konsekvens av urbaniseringen er derfor en sterkere aldring i utkanten. Innbyggerne i distriktskommunene er relativt gamle allerede i dag, og tendensen vil forsterkes frem mot 2050. Omtrent alle de minst sentrale kommunene vil ha en befolkning hvor over 25 prosent er 70 år eller eldre. I noen av disse kommunene vil de eldre utgjøre så mye som en tredel av befolkningen.

Demografiske endringer og urbanisering kan påvirke risikoen for uønskede hendelser på ulike måter. Økende urbanisering kan for eksempel føre til trykk i boligmarkedet og behov for å bygge

flere boliger med tilhørende infrastruktur. Det kan dermed bli bygget i områder som er utsatt for naturfare, som for eksempel kvikkleire eller flomfare (se Røde Kors 2021 om kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser). Dette øker risikoen for at uønskede hendelser rammer folk og hus. Videre vil en aldrende befolkning føre til at en større andel av befolkningen er avhengig av offentlige tjenester for å få ivaretatt ulike helsebehov. Flere blir derfor mer sårbare for hendelser som fører til svikt i offentlige tjenester, som manglende fremkommelighet for hjemme-sykepleien på grunn av flom eller skred, eller overbelastning som følge av pandemi og andre sykdomsutbrudd.

Den teknologiske endringstakten i samfunnet påvirker også utsatthet og sårbarhet for farer. Teknologitvillingen og satsning på digitalisering øker avhengigheten av strøm, satellittbaserte tjenester og datautveksling mellom ulike informasjonssystemer. Samtidig bindes de ulike samfunnsfunksjonene tettere sammen. Det norske samfunnets avhengighet av teknologi vil settes på prøve dersom en uønsket hendelse som solstorm fører til bortfall av satellittbaserte tjenester, eller hvis ekstremvær fører til vedvarende strømstans. Den teknologiske endringstakten vil dermed være en drivkraft som kan øke de negative konsekvensene av en hendelse, for eksempel ved at kommunikasjonsverktøy slutter å fungere. Samtidig kan teknologiske endringer virke i motsatt retning og øke beredskapskapasiteten så lenge den teknologiske infrastrukturen ikke blir satt ut av spill. Teknologiske nyvinninger kan med andre ord gjøre oss både mer robuste og mer sårbare.

Tilgang til informasjon og evne til å kommunisere om farer, behov og pågående hendelser kan ha stor betydning for både individer og gruppers sårbarhet. At det språklige mang-

foldet i det norske samfunnet øker, gjør det mer utfordrende å sikre at informasjon og råd når alle, for eksempel i forkant av ekstremvær eller under sykdomsutbrudd. I områder av landet der det bor mange med innvandrerbakgrunn er beredskapsaktørene vi intervjuet særlig opptatt av språkutfordringer. Denne utfordringen har også Koronakommisjonen (2021) pekt på. Et større språklig mangfold kan også føre til større kommunikasjonsutfordringer under søk- og redningsaksjoner.

På toppen av dette kommer effektene av klimaendringene, som allerede påvirker det norske klimaet, og som vil bli verre over tid. Klimaframskrivinger for Norge varsler om økt sannsynlighet for spesielt regnflom, kraftig nedbør/overvann og havnivåstigning frem mot 2050 (Norsk klimaservicesenter 2015, 2021a, og 2021b). Samtidig viser forskning fra Meteorologisk institutt (2022) at hetebølger i Norge har økt i både antall og utstrekning. Når været blir mer uforutsigbart, øker risikoen for alvorlige uønskede hendelser. Noen vær fenomener, som hetebølger, rammer også eldre og mennesker som bor i byer sterkere. Konsekvensene av disse forsterkes derfor av samfunnsendringer som aldrende befolkning og urbanisering. Vi kan også vente å merke ringvirkninger her i Norge av klimaendringenes globale konsekvenser for sykdomsutbrudd, matproduksjon, internasjonal handel, og folkeforflytninger.

I møte med kreftene som øker risikoen for alvorlige kriser, blir tiltak som reduserer mennesker og lokalsamfunns sårbarhet før en uønsket hendelse inntreffer, spesielt viktige. Undersøkelsene i *Fremtidens frivillige beredskap* viste stor enighet om at det er viktig å investere i forebyggende arbeid for å forsøke å begrense omfanget av uønskede hendelser i fremtiden. Dette forebyggende arbeidet vil måtte gå på tvers

av sektorer og inkludere klimatilpasning, helseforvaltning, arealplanlegging, teknologiregulering og forskning. Investeringer på disse feltene vil ha stor påvirkning på hvilke beredskapsbehov vi vil se frem mot 2050.

I tillegg til forebyggende tiltak i regi av det offentlige er også befolkningens egenberedskap viktig for å hindre at en uønsket hendelse eskalerer til å bli en større krise. Dersom mange nok i befolkningen er i stand til å ivareta sine egne og andres grunnleggende behov i 72 timer, kan det forhindre tap av liv og helse i en innledende fase. God egenberedskap i befolkningen letter derfor trykket på beredskapsaktørene, som da kan fokusere på de mer omfattende og akutte konsekvensene av hendelsen. Flere av fylkesberedskapssjefene som ble intervjuet for Fremtidens frivillige beredskap var derfor opptatt av egenberedskap og tar dette med i beregningen når de vurderer fylkets samlede beredskap.

Spesielt klimaendringene vil imidlertid kunne endre egenberedskapsbehov, både ved at kjente farer opptrer på nye steder eller varer lengre, og ved at nye farer introduseres, slik som hetebølger og mer alvorlige utbrudd av vannbårne sykdommer. Det kan derfor ikke tas for gitt at kunnskapen som befolkningens egenberedskap bygger på i dag, vil være tilstrekkelig i fremtiden. Både fylkesberedskapssjefene og de vi intervjuet fra de frivillige organisasjonene mente at befolkningens egenberedskap i dag er betydelig større i værutsatte og spredtbygde strøk, og lavere i byene.

Fremtidens beredskapskapasitet må stå i forhold til risikoen som gjenstår der forebyggende tiltak kommer til kort. I våre intervjuer med offentlige og frivillige beredskapsaktører i Norge trakk mange frem at flere *samtidige* uønskede hendelser kan bli u håndterbare kriser.









■ 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 folka. De må stille opp, de andre vi har allerede, også. Det blir tungt for de som alltid stiller.»

Situasjoner der flere kriser oppstår samtidig, er også noe mange tror vil kunne skje hyppigere i fremtiden, og de mener at en bakenforliggende driver kan være endringer i klimaet. Et uvær vil for eksempel kunne føre til store redningsaksjoner, flom og skred samtidig. Et annet eksempel på samtidige hendelser kan være at pandemi og ekstremvær rammer samtidig og skaper en situasjon hvor det er vanskeligere enn vanlig å trekke på personell og ressurser fra nabofylker eller nabokommuner for å håndtere hendelsen. Man risikerer dermed å ikke ha nok folk og utstyr til å håndtere alle de pågående hendelsene for å forhindre tap av liv og verdier.

Flere Røde Kors-frivillige vi har intervjuet påpeker at de allerede i dag responderer på sammenfallende hendelser, og at de sammen får dette til å fungere, men at det er krevende. For å tilpasse oss et risikobilde i endring frem mot 2050 må vi forstå samfunnsendringene som vil prege disse tiårene og mer konkret hvordan de påvirker beredskapskapasiteten. Dette ser vi mer på i de neste kapitlene.



# 3. Samfunnsendringer som påvirker den norske beredskapsorganiseringen

Endringer i samfunnet kan på sikt også gi endringer i offentlig forvaltning, inkludert hvordan myndighetene organiserer den sivile beredskapen. Dette får konsekvenser for hvilke forventninger frivillige beredskapsorganisasjoner som Røde Kors møter. I arbeidet med *Fremtidens frivillige beredskap* ble spesielt *sentralisering og forskyvning i oppgaver og arbeidsfordeling mellom offentlig og frivillig sektor* identifisert som trender med direkte konsekvenser for beredskapsorganiseringen.

## Sentralisering

*Sentralisering* er en trend som gir utslag i ulike typer reformer og politiske beslutninger hvor små enheter innen offentlig forvaltning slås sammen til større enheter. Dette kan bidra til å redusere offentlige utgifter som følge av stordriftsfordeler, og det argumenteres ofte at sentralisering også kan bidra til å styrke kompetansen i en enhet ved å sikre et større fagmiljø.

Kommunen, helsevesenet og de operative politi-, brann-, rednings- og ambulansetjenestene spiller alle viktige roller i arbeidet med samfunns-sikkerhet og beredskap på lokalt plan. Derfor har sentraliseringstiltak som (nær)politireformen, kommunesammenslåingsreformen og endringer i sykehusstrukturen direkte konsekvenser for lokal beredskapsorganisering og -kapasitet. I undersøkelserne gjort i *Fremtidens frivillige beredskap* så vi nærmere på hvordan disse påvirker og kan påvirke beredskapsarbeidet i Røde Kors' 367 lokalforeninger i fremtiden.

Å slå sammen små enheter til større enheter gjennom for eksempel (nær-)politireformen, kommune- og regionsammenslåinger og en eventuell sentralisering av akuttmedisinske sykehusfunksjoner er noe de fleste vi intervjuet i politiet og statsforvalteren, er positive til. For mange av disse er det enklere å forholde seg til

større enheter enn de aller minste. Noen gikk så langt som å si at kommunereformen mislyktes fordi den ikke klarte å få ned antallet små kommuner i tilstrekkelig grad.

I arbeidet med *Fremtidens frivillige beredskap* spurte vi også beredskapsfrivillige – det vil si Røde Kors-frivillige som har bidratt i beredskaps- og responsarbeid det siste året før spørreundersøkelsen – hvordan de opplever sentraliseringen. Omtrent én av fem av disse beredskapsfrivillige mener at sentralisering er en av de mest krevende utfordringene for beredskapsarbeidet i dag. Mange frivillige forstår kompetanseargumentet, men majoriteten pekte 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. I intervjuene nevnte mange 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 innsatsen skal foregå.

(Nær)politireformen har med andre ord påvirket både tilgjengeligheten til og kompetansen i politiet. Noen steder opplever de frivillige at de er først på stedet, og at de har kunnskap om nærmiljøet som politiet, med den nye strukturen, mangler. Dem vi intervjuet trakk på den annen side frem at nærpolitireformen også har vært positiv for beredskapskapasiteten, blant annet fordi de som nå tar rollen som innsatsledere, blant annet i søk- og redningsaksjoner, er mer skolert i søk og redning og har mye erfaring med denne typen arbeid.

Forventningene som de frivillige mannskapene vil møte i akutte situasjoner i fremtiden, vil også påvirkes av den pågående politiske uenigheten om hvorvidt man skal sentralisere akuttmedisinske sykehusfunksjoner, eller beholde en desentralisert sykehusstruktur. Utfallet av denne diskusjo-

nen vil kunne påvirke det offentliges kapasitet til å yte akutt bistand og dermed også hvilke roller mannskapene i frivillige beredskapsorganisasjoner forventes å ta i situasjoner hvor det står om liv. Videre påpeker flere av dem vi snakket med 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: Poli- ti samarbeider med tre Røde Kors- distrikter, to helseforetak og ex antall brannvesen. Det blir veldig mange aktører å forholde seg til, fordi ting ikke er koordinert. Det hjelper ikke å reformere én etat, man må ta alle.»*

### **Forskyvning i oppgaver og arbeidsfordeling mellom offentlig og frivillig**

Kommunesammenslåinger innebærer i likhet med (nær)politireformen større avstander som må håndteres i beredskapssammenheng, men kan også føre til at relasjonen mellom frivillighet og kommune mange steder reforhandles. I denne sammenheng kan de frivillige beredskapsorganisasjonenes rolle påvirkes både av forskyvning i oppgaver i beredskapsarbeidet, og forskyvning i oppgaver i deres daglige samarbeid om aktiviteter for barn, unge, eldre og andre.

Ideer om samskaping og samstyring brer om seg i norsk offentlig sektor (se for eksempel Enjolras og Trætteberg, 2021). Hvis man ser på beredskapsorganisering, er ideer om samskaping og samstyring på sett og vis allerede institusjonalisert gjennom samvirkemodellen (se kapittel 5) i det norske beredskapsarbeidet. Som drøftet

over bidrar økende sentralisering noen steder til at den frivillige beredskapen bes ta på seg enda flere oppgaver i dette samvirket. Det er grunn til å spørre seg om denne utviklingen vil bli ytterligere forsterket av en bredere tendens til *oppgaveforskyvning mellom offentlig og frivillig sektor*, hvor frivilligheten i økende grad blir bedt om å påta seg oppgaver som tidligere har vært det offentliges ansvar. De frivillige vi snakket med, sier at de også ser at eldrebølgen setter press på helse- og velferdstjenester i Norge, og at de merker det i form av endrede forventninger til frivillighetens bidrag. Én i Røde Kors beskriver dagens situasjon 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: triwelsvoksne. 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.»*

I intervjumaterialet fra *Fremtidens frivillige beredskap* er det ingen entydig trend om oppgaveforskyvning mellom offentlig og frivillig sektor innen beredskap, men informantene trekker frem at pandemi og flyktningkriser har gjort det tydeligere hva de frivillige kan bidra med. Oppgavefordelingen ble tydelig forskjøvet under pandemien da frivillige bidro til praktiske oppgaver på test- og vaksinestasjoner over lengre tid. Selv om mange opplevde det som givende å gjøre denne innsatsen, var det slik at så fort innsatsen blir langvarig og går over i drift, slet de frivillige vi snakket med. Denne typen hendelser har også gjort at noen kommuner, ifølge de frivillige selv, har sett på frivilligheten som en mulig «gratis» ressurs som stiller opp når de blir bedt om det. Ifølge intervjuene i Røde Kors bidro frivillige i organiseringen av køsystem og testing

på flere lufthavner mens vektere var permittert tidlig i pandemien. De frivillige forteller at det er greit å mobilisere dem i situasjoner som dette, eller til å bidra på nasjonalt ankomstsenter for flyktninger, men at andre, betalte aktører må ta over når situasjonen blir langvarig og det ikke lenger er samme «unntakstilstand».

Når både risikobildet og det offentlige og frivillighetens samarbeid endres, får det konsekvenser for hvilke behov og forventninger de frivillige møter. Vi ser mer på dette i neste kapittel.





## 4. Konsekvensene av samfunns- og klimaendringer for beredskapsfrivilligheten

Beredskapsfrivillighet – selvvalgt, ubetalt deltagelse i beredskapsarbeid og krisehåndtering gjennom en frivillig organisasjon – er en spesielt krevende form for frivillighet. For at frivillige effektivt og trygt skal kunne gjøre en innsats i uønskede hendelser og kriser, kreves det både kunnskap og fleksibilitet. Samvirkemodellen i norsk beredskap baserer seg blant annet på at de frivillige organisasjonene klarer å rekruttere, lære opp og beholde nok frivillige til å forutsigbart kunne stille når man blir bedt om det.

De frivillige beredskapsorganisasjonene bidrar på ulike måter til beredskapssamvirkets håndtering av uønskede hendelser. I Røde Kors fokuserer

man på å rekruttere og organisere høyt trente frivillige til søk- og redningsoppdrag lokalt, på å mobilisere frivillige fra andre aktiviteter til praktiske og omsorgsfokuserte oppgaver under uønskede hendelser og kriser, og på å heve befolkningens førstehjelpskunnskap og egenberedskap. Organisasjonens rutiner for administrasjon, opplæring og utkalling er satt opp for å sikre de frivilliges sikkerhet og kompetanse i akkurat disse typene arbeid.

Som nevnt tidligere kan beredskapsfrivilligheten møte forventninger om nye oppgaver som følge av oppgaveforskyvning i samarbeidet med det offentlige. I tillegg vil endrede risikofaktorer som





en aldrende befolkning på bygda og mer ekstremvær kunne bidra til at lokale beredskapsaktører må respondere på mer omfattende og sammenfallende hendelser i fremtiden, hvor det er behov for flere frivillige hender til både kjente og nye oppgaver. For å bedre forstå hva slags oppgaver dette kan innebære, gjorde vi i forbindelse med dette prosjektet en analyse av hva slags roller det er naturlig at frivillige kan ta under et utvalg av de nasjonale krisescenarioene analysert av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB 2019). Vi går gjennom disse på neste side.

Tendensen til oppgaveforskyvning mellom det frivillige og det offentlige, kombinert med nye og endrede farer, kan tvinge frem spørsmål om frivilligheten er villig til å ta på seg ansvaret for nye oppgaver, eller oppgaver som per i dag er kommunale. Eksempler på dette er oppfølging av eldre og syke under hetebølger, utstrakt bistand under hus- og skogbranner, mer omfattende respons på helseoppdrag som akuttgjeldere, etablering av alternative kommunikasjonssystemer ved bortfall av elektroniske kommunikasjonssystemer og generelt oppdrag som krever oppmøte på dagtid over en lengre periode. Frivilligheten vil måtte ta stilling til denne typen spørsmål og forventninger ut fra kapasitet, mandat, og hensyn til de frivilliges sikkerhet. Det er ikke gitt at svaret alltid vil være ja.

Det er ikke usannsynlig at man vil måtte ta stilling til slike spørsmål mens en uønsket hendelse eller krise pågår. Koronapandemien satte i perioden 2020 til 2022 beredskapen i Norge på prøve på ulike måter og gjennom flere forskjellige smittebølger. 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. Røde Kors erfaringer var helt klart i tråd med dette. De frivillige ble raskt mobilisert – «sto på flyplassen ferdig kurset og iført smittevernutstyr 50 minutter etter at kommunen hadde tatt kontakt», som en frivillig fortalte oss – men oppgavene som ventet i koronaperioden, var varierte, uvante og til dels langvarige.

Nye oppgaver og roller endrer hvilken kompetanse og kapasitet de frivillige beredskapsorganisasjonene må ha. Deltakelse i større og mer komplekse hendelser krever ikke bare at beredskapsfrivillige har kompetanse til å utføre oppgavene, men også at organisasjonene har tilgang på nok frivillige, også over tid. I kommuner med stor fraflytting kan dette bli en spesielt stor utfordring – se kapittel 7. For enkelte frivilligroller vil fremtiden, mest sannsynlig, også innebære høyere krav til kompetanse innen krisehåndtering eller teknologisk kompetanse for å kunne bruke nye aksjonsstøttesystemer og utstyr som droner.

Riktig kompetanse for oppgavene man møter er bare en av flere viktige forutsetninger for at den frivillige beredskapen skal kunne bidra til å håndtere konsekvensene av samfunns- og klimaendringer. Godt samarbeid med de offentlige beredskapsaktørene og evne til å engasjere og ivareta frivillige er også essensielle forutsetninger for å styrke kapasiteten i møte med et endret risikobilde. I de neste kapitlene ser vi på hva funnene fra *Fremtidens frivillige beredskap* kan fortelle oss om beredskaps-samvirket og de frivilliges engasjement.

# Hvilke oppgaver kan frivillige bli bedt om å ta i fremtidens beredskap og krisehåndtering?

En del av arbeidet med Fremtidens frivillige beredskap har vært å utforske hvilke roller og oppgaver frivillige kan bli bedt om å ta på seg i tiårene som kommer. For å gjøre dette, har vi sett på hvilke oppgaver som frivillige kan bli bedt om å ta i et utvalg nasjonale krisescenarioer, samt hva slags oppgaver Røde Kors-frivillige i land som likner Norge blir bedt om å ta i møte med et klima i endring. Vi har også gjort scenarioanalyser av hvordan beredskapsorganiseringen i Norge kan påvirkes av endringer i frivilliges villighet til å forplikte seg, tillit i samfunnet og det offentliges ressurser.

## Rollene og oppgavene vi kom frem til, faller inn under tre kategorier:

### Kjente oppgaver som lokale frivillige gjør i dag, men hyppigere og under mer krevende forhold

Frivillige spiller en viktig rolle i den norske **søk- og redningstjenesten**. Behovet for deres innsats kan være spesielt stort under og etter ekstremvær, stormer, skred og regnflommer, som ventes å skje hyppigere. Frivilligheten forventes også å stille opp til søk- og redningsoppdrag selv om de sammenfaller med andre hendelser, som pandemi og atomhendelse. Under disse forholdene kreves det nok mannskap med riktig opplæring og utstyr til å utføre oppgaven og samtidig ivareta egen sikkerhet.

Flere av Røde Kors' lokalforeninger **avlastet helsevesenet** i form av pasienttransport allerede. Erfaringer fra koronapandemien var at det store og vedvarende presset på helsevesenet gjorde at Røde Kors fikk flere oppdrag med pasienttransport, og forespørsler om praktisk hjelp til drift av test- og vaksinasjonsstasjoner. Denne typen intensivt og langvarig bistand til helsevesenet krever at man klarer å stille med frivillige over tid og er tydelige på når det er naturlig for Røde Kors å bidra.

Koronapandemien tydeliggjorde hvor viktig sosial kontakt er for mennesker som allerede er i en sårbar livssituasjon, eller som opplever en forhøyet sårbarhet på grunn av en hendelse – som barn og unge under pandemien. I en situasjon med en vedvarende krise, eller hvor en uønsket hendelse – for eksempel voldshandlinger – setter dype spor i et lokalsamfunn, ser Røde Kors det som en viktig del av vår respons å **oppretholde og tilpasse barne-, ungdoms- og omsorgsaktivitetene våre**.

### **Kjente oppgaver, men som de færreste lokale frivillige gjør jevnlig i dag**

Røde Kors blir allerede bedt om å bistå med utstyr og mannskaper til **praktiske oppgaver under operativ innsats ved større hendelser**, som transport under og etter branner og ekstremvær, utkjøring av mat og ved til innesnødde, organisering av køer på vaksinesentre og akuttmottak og utdeling av vann under drikkevannsforurensning. En økning i antallet og omfanget av klimarelaterte hendelser vil øke hvor stort behov det er for frivillige til denne typen oppgaver. Selv om arbeidet ikke er faglig krevende, må frivillige fremdeles få nok veiledning til å utføre disse oppgavene på en koordinert måte.

En annen type oppgave Røde Kors allerede i dag blir bedt om å bidra til, er å **støtte til å ivareta mennesker rammet av uønskede hendelser**. Den frivillige beredskapens styrke i dette arbeidet er å kunne være der som medmennesker, og etter 22. juli har Røde Kors lagt vekt på at alle frivillige skal kunne psykososial førstehjelp. Denne kompetansen benyttes allerede i dag på evakuerte- og pårørendesentre og akuttmottak for asylsøkere og flyktninger.

Røde Kors bidrar allerede i dag til å **videreformidle og utdype informasjon og varsler fra det offentlige**. Dette skjer oftest som en del av organisasjonens mediearbeid, men har også inkludert oppgaver ved bortfall av elektronisk kommunikasjon og samband. Frivillige kan potensielt bli bedt om å bidra til systematisk dør-til-dør-varsling ved bortfall av kommunikasjon i forbindelse med solstorm eller vedvarende strømvavbrudd. Erfaringer fra Røde Kors-foreninger i andre land er at varsling fordrer god veiledning, koordinering og opplæring av de frivillige

### **Ukjente oppgaver i forlengelse av aktivitetene vi allerede gjør**

Per i dag er det den kommunale hjemmesykepleien som skal **ivareta eldre og sykes helse- og hjelpebehov i hjemmet**, mens Røde Kors besøkstjeneste gir et sosialt tilbud. I andre europeiske land har man sett at frivillige fra Røde Kors blir bedt om å gjennomføre velferdsbesøk til eldre under hetebølger. Velferdsbesøk krever både lokale beredskapsplaner og at frivillige har tilpasset førstehjelpsopplæring.

Teknologi spiller en stadig viktigere rolle i søk, redning og praktisk krisehåndtering. Dersom de teknologiske hjelpemidlene endrer seg betydelig, kan frivillige bli bedt om å ta **tekniske operatørroller** vi ennå ikke kan forutse.



FRIVILLIG

- Lærende utveksling
- Lærende utveksling
- Lærende utveksling
- Lærende utveksling

# 5. Beredskapssamvirket på lokalt plan

Beredskapsarbeidet i Norge er organisert etter fire prinsipper (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). *Ansvarsprinsippet* sier at den som har ansvar i en normal situasjon, også bærer ansvaret i en krisesituasjon. *Likhetsprinsippet* innebærer at organiseringen under en krise skal være mest mulig lik organisasjonen slik den er til daglig. *Nærhetsprinsippet* betyr at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå og nærmest 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 er det fjerde og siste prinsippet, samvirkeprinsippet, som pålegger de ulike aktørene å samhandle når det gjelder beredskap. Dette prinsippet er også kjent som samvirkemodellen og har dype historiske røtter i det norske beredskapsarbeidet. Etter bombingene i Oslo og skytingen på Utøya 22. juli 2011 ble det også løftet frem som et nasjonalt styringsprinsipp (Skiple og Winsvold, 2020). Samvirke er noe mer enn bare samarbeid. Samvirke betyr også at det finnes et overordnet samarbeid som er førende for organiseringen av samarbeidet på lavere nivåer (Skiple og Winsvold, 2020; Aasland og Braut, 2018). Aktørene i feltet skiller imidlertid ikke skarpt mellom samarbeid og samvirke.

De frivilliges rolle i beredskapen er ikke regulert i en egen lov, men både kommunen og politiet skal etter gjeldende lovverk<sup>1</sup> samordne seg og samhandle med de frivillige organisasjonene fordi de er relevante aktører som har noe å bidra med i de ulike arenaene og strukturene for samvirke.

De viktige formelle arenaene for lokalt samvirke i beredskapssammenheng er fylkesberedskapsråd, kommunale beredskapsråd og redningsledelsen ved Hovedredningssentralen (HRS) og ved lokale redningssentraler (LRS). Skriftlige avtaler om samarbeid bidrar til god planlegging og forventningsavklaring når det gjelder innsats, koordinering og ressurser, mens faktisk hendelsehåndtering og felles øvelser setter «teorien» ut i praksis og på prøve. Viktige stikkord for alle disse strukturene og arenaene er behovet for koordinering og samarbeid.

Hva fungerer godt i dette samvirket, og hva kan bli bedre? Undersøkelsene viser at samarbeidet og samvirket er godt på tvers av alle aktører, men at det er rom for forbedringer særlig i samarbeidet mellom frivillighet og kommune. Offentlige og frivillige aktører har 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. 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, 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 ved slike hendelser, når liv og helse er i fare, rapporterer informantene i denne og tidligere studier at frivillige og offentlige klarer å improvisere og samarbeide effektivt (se også Skiple og Winsvold, 2020) – ikke minst fordi de har tillit til hverandre (Krogh og Lo, 2022; Aasland 2022).

I situasjoner som er mindre akutte, og som skjer

<sup>1</sup> Se politiloven og lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, samt forskrift om kommunal beredskapsplikt.

sjelden eller er helt nye, må samarbeidsformer og betingelser i større grad fremforhandles. Den ideelle samvirkesituasjonen hvor alle bidrar med det de har, og ressursene koordineres effektivt beskrives som ideell nettopp for å understreke at mange samvirkesituasjoner avviker 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 lokal-samfunn og i ulike typer av samvirkerelasjoner. For eksempel viser datamaterialet både i Fremtidens frivillige beredskap 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).

Samarbeidet mellom kommunene og de frivillige har blitt mer omfattende som følge av pandemi og økning i antallet flyktninger og asylsøkere. Selv om de frivillige får anerkjennelse for innsatsen de gjør, viste arbeidet med *Fremtidens frivillige beredskap* at det er et behov for mer forventningsavklaring mellom frivilligheten og kommuner når det gjelder rolleforståelse, bidrag og varighet over tid.

Alle aktører vi har intervjuet, peker på et behov for flere samøvelser (se også Aasland, 2022). Gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt har kommunen plikt til å kartlegge tilgjengelige ressurser og å involvere relevante aktører i beredskapsplanlegging og øvelser. Likevel skjer dette i varierende grad. I dag finnes det hendelser som man på nasjonalt plan har planlagt for, men som man lokalt eller på fylkesnivå ikke har kapasitet til å prioritere å planlegge for eller øve på. Felles øving og evaluering kan gjøre frivilligheten og det offentlige bedre rustet til å håndtere 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 øves på.

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.

Selv om tilliten til de andres kompetanse og innsatsevne er høy på tvers av partene, fremhevet de vi intervjuet fra kommunene den usikkerheten det er å mobilisere frivillige, fordi de ikke føler seg sikre på om de frivillige faktisk stiller. Politiet tør derimot å stole på at de frivillige stiller opp i situasjoner der liv og helse står på spill – fordi politiets erfaring er at de gjør det.

Denne forskjellen i tillitsnivå kan forklares med 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. 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, 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 imidlertid mye mindre avklart og med økt samarbeid i fremtiden, melder også behovet seg for mer avklaring.

Behovet for samarbeid mellom kommunen og frivillige beredskapsorganisasjoner ventes å øke i fremtiden på grunn av det endrede risikobildet. En av de Røde Kors-frivillige vi intervjuet ser utviklingen slik:

**■** *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.»*

Tettere samarbeid og avklaring av forventninger mellom kommune og beredskapsfrivilligheten vil være viktig for å opprettholde og styrke den lokale beredskapsevnen i fremtiden. Vi ser derfor nærmere på hva som styrker samarbeid mellom Røde Kors lokalforeninger og kommunene i neste kapittel.





## Røde Kors-vurderingen

Røde Kors-vurderingen er en metode i fire trinn som Røde Kors i Norge benytter ved igangsetting av nye aktiviteter eller ved vurdering av om eksisterende aktiviteter skal fortsette. Røde Kors-vurderingen tilsier at våre aktiviteter skal møte fire kriterier:

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.

# 6. Samarbeidet mellom Røde Kors og kommunene

Akkurat som de andre aktørene som arbeider innen samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, tilstreber Røde Kors å følge de fire prinsippene for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. I tråd med nærhetsprinsippet skal uønskede hendelser håndteres så nært som mulig der hendelsen oppstod. I Røde Kors-sammenheng er det i lokalforeningen – som vanligvis dekker deler av eller en hel kommune – at de fleste aktiviteter finner sted. Det er som del av en lokalforening at de fleste frivillige utfører lokale hjelpekorps-, omsorgs- eller ungdomsaktiviteter i det daglige, og det er lokalforeningens tillitsvalgte som tar seg av administrasjon, rekruttering, og organisering av lokalt inntektsgivende arbeid. Likeledes er det lokalforeningens hjelpekorpsfrivillige som kalles ut av politiet i søk- og redningsaksjoner, og lokalforeningens styre som er kommunens motpart i beredskapssammenheng. Hendelser og forespørsler fra det offentlige som oppstår innenfor området til en Røde Kors lokalforening, håndteres i utgangspunktet av den lokalforeningens frivillige og tillitsvalgte dersom det ikke forespørres eller foreligger andre avtaler (som utkalling av alle hjelpekorpsfrivillige i et utvidet område samtidig).<sup>2</sup>

Kommunene er sentrale samarbeidspartnere for Røde Kors lokalforeninger både i det daglige og i forbindelse med beredskap og krisehåndtering. Røde Kors ambisjon og målsetting er derfor at alle lokalforeninger skal ha samarbeidsavtaler om beredskap med kommunen der de holder til. Per i dag finnes disse skriftlige samarbeidsavtalene i 63 prosent av kommunene, ifølge Røde Kors oversikt.

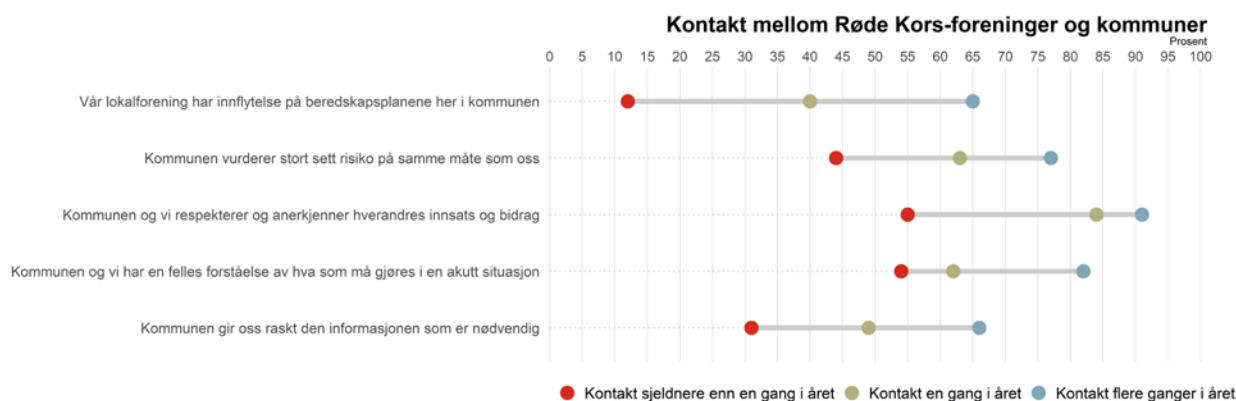
Avtaler om samarbeid gjør at de ansatte i kommunen og frivillige blir bedre kjent med hverandre. Dette kjennskapet senker terskelen for å ta kontakt når noe skjer. Samtidig rapporterer en del

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, og ifølge spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant lokale Røde Kors-ledere inngår kun 69 prosent av Røde Kors lokalforeninger i en etablert kommunal varslingsrutine ved alvorlige og andre hendelser i kommunen.

Når det gjelder hvordan Røde Kors samarbeider med kommunen om beredskapsplanlegging for blant annet å forebygge og minimere risikoen ved hendelser, gjennomførte vi en undersøkelse blant våre beredskapsledere på kommunalt nivå – det vil si lokalforeningsledere og ledere av Røde Kors Hjelpekorps – 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 risiko- og sårbarhetsanalyse, 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 respons på plutselige og markante økninger i antall flyktninger som blir bosatt i kommunen. Noen ledere nevnte også at de hadde arrangert øvelser eller kurs for kommunen.

Generelt oppga majoriteten av lokalforeningene som har samarbeidet med kommunen de siste fem årene – 95 prosent av lokalforeningene – at dette samarbeidet har fungert godt: Av disse var 40 prosent nokså enig og 40 prosent helt enig i påstanden «vi samarbeider godt med kommunen». Den høye andelen som oppgir å ha

<sup>2</sup> Lokalforeningen kan alltid be resten av Røde Kors om bistand og støtte under en respons. Oppgaver som opplæring og organisering av faglige ressursgrupper organiseres ofte på fylkesnivå eller regionalt nivå.



Figur 1. Prosentandeler i lederundersøkelsen som er helt eller nokså enige i påstandene, fordelt på kontakthypighet med kommunen.

samarbeidet med kommunene, kan i stor grad tilskrives koronapandemien.

Selv om de kommunalt ansatte vi intervjuet uttrykte bekymring for om frivillige faktisk stiller når de blir bedt om det, er erfaringen fra koronapandemien at Røde Kors sine lokalforeninger (og andre frivillige organisasjoner) stiller opp når det gjelder, og evner å støtte kommunen på mange forskjellige måter i en krevende beredskapssituasjon. Dette bekreftes også av spørreundersøkelsen som gikk til lokale ledere i Røde Kors, hvor 9 av 10 ledere svarte «ja» på spørsmålet om lokalforeningen føler seg forpliktet til å gjøre en innsats når kommunen ber om det.

Funnene fra spørreundersøkelsen vi gjennomførte blant lokale Røde Kors-ledere – illustrert under – viser viktigheten av kontakt med hverandre «i det daglige». Kontakthypighet later 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 har hyppig kontakt med kommunen, mente i betydelig større grad enn andre at kommunen vurderer risiko på samme måte som de selv gjør, og at man har en felles forståelse av hvilke oppgaver som må løses.

Alle aktørgrupper vi intervjuet – fylkesberedskapssjefer, frivillige og kommunene selv – opplever det som en særlig utfordring for beredskapssamvirket at beredskapsressursene i kommunene er mangelfulle. Det påpekes at i kommuner under en viss størrelse er stillingen som beredskapsansvarlig gjerne bare en prosentandel av en stilling, og at den som har denne stillingen har mange ansvarsområder. Tall fra DSBs kommuneundersøkelse for 2020 viser at 95 av kommunene i landet har en ansvarlig for beredskap ansatt i 5 prosent stilling eller mindre. Bare 28 kommuner hadde en eller flere ansatte med ansvar for beredskap 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. DSBs kommuneundersøkelse fra 2018 viste også at beredskapskoordinatorene i kommunene i liten grad involveres i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser for utbygging i kommunene, som er en viktig arena for å forebygge naturfarehendelser.

Rett person med nok tid er ikke bare viktig for kommunene. Menneskene er den viktigste ressursen den frivillige beredskapen har for å leve opp til det offentliges tillit og forventninger, og å effektivt bidra til å redde liv og beskytte sine lokalsamfunn. Vi ser mer på de frivillige i neste kapittel.

# 7. De beredskapsfrivillige

Frivillig beredskapsarbeid og innsats er ulønnet og kan være krevende. For organisasjonene som skal rekruttere og ivareta beredskapsfrivillige, blir det stadig viktigere å forstå hva som motiverer mennesker til å bruke fritiden sin på å gi omsorg til naboer som er rammet av en krise, og hva som gjør det mulig for frivillige å rykke ut på søk i skogen en kald høstkveld. Det finnes ikke tidligere systematisk forskning på beredskapsfrivillige som gruppe og deres motiver for å drive med denne typen frivillighet. Røde Kors og Institutt for samfunnsforskning har derfor brukt *Fremtidens frivillige beredskap* som en anledning til å undersøke og bidra til en bedre forståelse av dette.

Hvem er de beredskapsfrivillige? I Røde Kors gjøres alle nye frivillige – enten de blir med i hjelpekorps eller som besøksvenn, styremedlem eller frivillig på aktiviteter for barn og ungdom – oppmerksomme på at de som frivillige i en beredskapsorganisasjon kan bli bedt om å gjøre en innsats når det trengs. Alle frivillige og ansatte i organisasjonen skal ta grunnleggende kurs i fysisk og psykisk førstehjelp. Man blir også informert om at man som frivillig i en beredskapsorganisasjon kan bli bedt om å bistå med enkle beredskaps- og støtteoppgaver ved behov, som transport og informasjonsarbeid. Mange frivillige er med i hjelpekorpsset og fokuserer derfor på førstehjelp, søk- og redningsoppdrag som sin hovedaktivitet i Røde Kors i det daglige. I arbeidet med *Fremtidens frivillige beredskap* har vi derfor valgt å både se på alle Røde Kors-frivillige som har deltatt i beredskapsarbeid som en helhetlig gruppe, og de hjelpekorpsfrivillige som en undergruppe av disse igjen.

Røde Kors' Frivillighetsundersøkelse i 2021 – en spørreundersøkelse som gikk til alle frivillige i Røde Kors – inkluderte spørsmål om respondenten hadde bidratt til beredskaps- eller responsarbeid i løpet av de siste tolv månedene.

Beredskapsarbeid ble tydelig og bredt definert i undersøkelsen og inkluderte pandemihåndtering, innsats ved andre uønskede hendelser, deltakelse i beredskapsrelatert styrearbeid og søk- og redningsaksjoner. Vi stilte mange av de samme spørsmålene til både beredskapsfrivillige generelt og hjelpekorpsfrivillige spesielt, og noen kun til de siste.

Svarene vi fikk, viser at beredskaps- og responsarbeid i Røde Kors gjøres av en god blanding av nyrekrutterte, folk som har holdt på noen år, og veteraner. 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 de frivillige i hjelpekorpsset seg ut ved at de er en del yngre. Bare 9 prosent av hjelpekorpsfrivillige er 60 år eller eldre, mot 59 prosent blant frivillige i andre deler av organisasjonen. Blant frivillige i Røde Kors Ungdom er gjennomsnittsalderen rundt 20 år.

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». Dette er hovedmotivasjonen for frivillig deltakelse for de aller fleste.

Tallene fra Frivillighetsundersøkelsen viser at frivillige som driver med søk, redning og evakuering, er høyt motiverte (med



gjennomsnittsverdien 8,6 på en skala fra 0 til 10). Hjelpekorpsfrivillige har et lengre opplæringsløp enn andre frivillige, og flere i Røde Kors nevner 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 av de frivillige vi intervjuet forklarte det slik:

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

Til tross for høy motivasjon rapporterer flere informanter i Røde Kors at den «livsvarige» innsatsen ser ut til å ha gått ned. Det er også færre familier hvor «alle» er frivillige. 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.<sup>3</sup>

Røde Kors-frivillige er delt omtrent på midten i hvordan de foretrekker å være frivillig. Flere frivillige med hjelpekorps som hovedaktivitet foretrekker varierende, snarere enn faste tidspunkter. Dette er ikke et overraskende resultat ettersom frivillige i andre aktiviteter oftere også har mulighet til å forholde seg til faste tidspunkter, mens hjelpekorpsfrivillige kan bli

kalt ut til alle tider av døgnet.

Frivillighetsundersøkelsen viser at omtrent halvparten av søk- og redningsfrivillige sier at de stort sett stiller når de blir spurt, men at denne andelen i noen deler av landet er mye lavere. Samtidig ser Røde Kors ut fra sine aksjonsstøtteverktøy at den reelle oppmøteprosenten er lavere. Dette kan muligens forklares med at det er de mest aktive som har besvart undersøkelsen. De som er i full jobb, sier at de stiller omtrent like ofte som de som ikke er i full jobb. 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.

Jobb og familieliv ser ikke ut til å være en hindring for frivilliges deltakelse i søk- og redningsaksjoner, men ved innsats over lengre tid kan for eksempel manglende permisjon i praksis være et problem for mobiliseringen. Denne utfordringen løftes også av blant annet Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018). Mens Sivilforsvaret har et system for lønnskompensasjon, mangler det en sektoruavhengig ordning for dem som deltar i frivillige beredskapsorganisasjoner. Det er uklart hvor mange frivillige som opplever dette som et problem per i dag, og i hvor stor grad det påvirker mobiliseringen av frivillige til søk- og redningsaksjoner eller andre beredskapsoppdrag og øvelser.

Når vi ser fremover mot fremtidens beredskapsbehov og samfunnets evne til å møte disse, bør vi stille oss spørsmål om hva det vi har lært om dagens beredskapsfrivillige kan bety i møte med det endrede risikobildet og samfunnsendringene

---

<sup>3</sup> 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.



som er blitt drøftet tidligere i rapporten.

Det endrede risikobildet gjør at det er sannsynlig at vi vil oppleve en økning i antall uønskede hendelser i fremtiden, samtidig som antallet søk- og redningsaksjoner allerede er økende (se kapittel 8). På toppen av dette kommer et eventuelt press på frivilligheten om å påta seg flere oppgaver både til daglig og under uønskede hendelser, som følge av oppgaveforskyvning mellom det frivillige og det offentlige. Det kan derfor i fremtiden hyppigere oppstå situasjoner hvor arbeidstakere må vurdere tap av inntekt opp mot sin deltakelse i frivillig beredskapsarbeid, og hvor arbeidsgivere må vurdere fravær opp mot de positive sidene av de ansattes frivillig innsats. Manglende ordninger for lønnskompensasjon kan dermed bli en potensiell barriere for generell oppskalering av beredskapsfrivilligheten i fremtiden, uavhengig av hvordan situasjonen er i dag.

Viktigst er det kanskje at rundt 40 prosent av de beredskapsfrivillige 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 organisasjonens evne til å rekruttere, følge opp og mobilisere nok lokale frivillige til innsats ved uønskede hendelser.

Flere faktorer kan potensielt bidra til en slik utvikling. En tendens i Frivillighetsundersøkelsen

er at mange av de frivillige oppgir at de ønsker å delta sporadisk, uten å være forpliktet. Dette ønsket er sterkest blant de unge. Det kan være en indikasjon på at dagens unge forholder seg fundamentalt annerledes til frivillighet enn tidligere generasjoner, og at måten å delta frivillig på dermed vil endre seg stadig mer. Det kan også hende at ønsket om å bidra fleksibelt er knyttet til livsfase, og at den uønskede 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 per definisjon uforutsigbare. Dersom en hendelse blir langvarig, for eksempel en pandemi eller epidemi, kan man kanskje i større grad nyttiggjøre seg av de delene av organisasjonen som foretrekker, og har mulighet til å delta i, forutsigbart og regelmessig arbeid.

Det er også grunn til å tro at den klare tendensen til at befolkningen på bygda blir stadig færre og eldre, kan påvirke beredskapsevnen til Røde Kors og andre frivillige organisasjoner. Flere eldre på bygda betyr, som tidligere nevnt, et økt press på det offentlige og flere mennesker med større behov for hjelp under en uønsket hendelse på bygda. Men i tillegg vil organisasjoner som Røde Kors på mindre steder ha færre potensielle frivillige, både generelt og til fysisk krevende oppgaver som søk og redning i ulendt terreng spesielt. Funn fra Røde Kors-prosjektet Fremtidens frivillighet (Norges Røde Kors 2023) viser at eldre i pensjonistalderen allerede i dag dominerer den andelen som slutter som frivillige i Røde Kors på grunn av alder eller helse.

De frivillige vil få mer å gjøre og færre å gjøre dette sammen med. Dette gjelder ikke bare beredskaps- og responsrelaterte oppgaver. Selv

om Røde Kors nasjonalt og på fylkesnivåene støtter opp om lokalforeningene, sitter lokale tillitsvalgte og ledere med essensielle oppgaver knyttet til styrearbeid, rekruttering og oppfølging av nye og eksisterende frivillige, vedlikehold av utstyr og inntektsgivende arbeid. I Frivillighetsundersøkelsen 2021 oppga 59 prosent av de som svarte at de ikke er interessert i verv, lederoppgaver eller administrative oppgaver. Dersom det er for få hender til å gjøre administrasjons- og støtteoppgavene, synker beredskapsevnen. Dette kan igjen redusere motivasjonen til de resterende frivillige, selv de beredskapsfrivillige som per i dag er svært høyt motivert.

Teknologisk utvikling kan til en viss grad fungere som motvekt mot noen av konsekvensene en aldrende og krympende befolkning på bygda kan ha for beredskapsfrivilligheten. For svært mange har arbeidslivet blitt mer fleksibelt på grunn av at teknologisk utvikling har muliggjort hjemmekontor, en utvikling som ble forsterket av pandemien. Dette er en trend som både kan gjøre det lettere å bo på bygda selv om man jobber for arbeidsgivere i byen, og å delta i frivillige beredskapsaktiviteter. Mer hjemmekontor kan også gjøre at folk i mindre grad har 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. Teknologi kan også gjøre det mulig med «universell» utkalling av alle frivillige som er i nærheten når en hendelse inntreffer. Med en slik ordning kan frivillige på ferie eller gjennomreise kalles inn, selv om de ikke tilhører lokalforeningen.

Til tross for at teknologien gir flere muligheter, må det anerkjennes at det er sterke samfunnskrefter som man forsøker å veie opp for, og at man i møte med fremtidens beredskapsbehov vil kunne stå overfor utfordringer med å opprettholde forutsigbar, lokalt forankret beredskapsfrivillighet, spesielt i de minste kommunene. Fordi søk- og redningsaksjoner er blant de mest hyppige hendelsene som må håndteres, ser vi litt nærmere på betingelsene for å opprettholde og styrke Røde Kors Hjelpekorps og de frivilliges bidrag til søk og redning i neste kapittel.

# 8. Røde Kors Hjelpekorps og frivilliges deltakelse i søk og redning

Som tidligere nevnt er mobilisering av høyt trente frivillige til søk- og redningsoppdrag lokalt en av kjernefunksjonene til Røde Kors som beredskapsorganisasjon og støtteaktør for norske myndigheter. Røde Kors Hjelpekorps primæroppgave er å bistå ved søk- og redningsaksjoner i Norge. Nye frivillige må ikke bare vise personlig egnethet, men går også gjennom omfattende opplæring for de ulike oppgavene man skal utføre. Enten det er søk etter demente, redningsaksjoner på fjellet eller vannredning, så skal de frivillige i hjelpekorpsset være i stand til å utføre oppgavene de har blitt bedt om å bistå med på en kompetent og trygg måte.

En gjennomgang av Hovedredningsssentralens (HRS) data om søk- og redningsaksjoner til lands i perioden 2010 til september 2021 viser at det har vært en klar økning i antall aksjoner i perioden generelt, og en klar økning i antall aksjoner med Røde Kors-deltakelse. I disse søk- og redningsaksjonene inngår både katastrofehendelser som Gjerdrum-skredet med mange savnede og omkomne, og søk etter enkeltpersoner. Imidlertid inngår ikke redningsoppdrag utenfor vei som Røde Kors gjør på forespørsel fra Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK) alene.

Røde Kors deltar i tilnærmet alle søk- og redningsaksjoner de blir kalt ut til. Totalt deltar organisasjonen i gjennomsnitt på rundt 20 prosent av alle aksjoner som gjennomføres i landet, og i en høyere andel (over 30 prosent) om vi ser på aksjoner som gjelder søk etter savnede personer og skred eller ras. Organisasjonen deltar i nesten halvparten av alle aksjonene som gjelder snøskred. Andelen trekkes ned av at det ikke er alle oppdrag hvor det er aktuelt å tilkalle frivillige mannskaper. De nordligste fylkene har flest aksjoner i forhold til befolkningstallet, men det er Oppland og Telemark (i perioden 2010-2019) som har den største andelen aksjoner med Røde Kors-deltakelse.

I 2020 deltok Røde Kors i over dobbelt så mange aksjoner som i 2010. Denne økningen over tid, kombinert med antakelsen om at samfunnet vil stå overfor flere uønskede hendelser i fremtiden, gjør at Røde Kors antar at man trolig vil bli bedt om å delta i et stadig økende antall aksjoner fremover. Å møte dette behovet fordrer at organisasjonen har nok frivillige med riktig opplæring rundt om i landet.

Blant dagens frivillige innen søk og redning og evakuering i Røde Kors 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.

Lokale hjelpekorpsledere rapporterer i lederundersøkelsen at Røde Kors over de siste fem årene har samarbeidet bredt med andre beredskapsorganisasjoner både under og utenom aksjoner. 93 prosent har samarbeidet med Norske Redningshunder, 78 prosent med Norsk Folkehjelp, 24 prosent med Norsk Radio Relæ Liga, 13 prosent med Speidernes Beredskapsorganisasjon og Norske Kvinners Sanitetsforening og 9 prosent med Norske Alpine Redningsgrupper. Generelt sett opplever lederne i Røde Kors at samarbeidet med alle disse aktørene er godt.

I fremtiden kan det være nødvendig å styrke samarbeidet med andre beredskaps-

organisasjoner ettersom vi forventer flere hendelser og flere større hendelser, spesielt dersom rekrutteringen og villigheten til å forplikte seg ved behov blir lavere. Flere samøvelser og mer kontakt utenom aksjoner som politiet (LRS) kaller ut til, vil kunne bidra til å styrke samarbeid på tvers av organisasjoner når større og/eller sammenfallende hendelser inntreffer. Slik koordinering for søk- og redning spesielt skjer i dag gjennom Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF), men der inngår ikke alle organisasjonene nevnt over.

Røde Kors-lokalforeningenes bidrag til den norske helseberedskapen er av betydelig omfang og omfatter flere typer oppgaver. En av tre lokalforeningsledere oppgir at de har en samarbeidsavtale med helseforetak, men denne typen oppdrag gjennomføres også selv om man ikke har skriftlige avtaler. I intervjuene forteller informantene om stadig flere «helseoppdrag», spesielt innen transport. På grunn av kompetansen deres er det de hjelpekorpsfrivillige i en lokalforening som gjennomfører pasienttransport for helseforetakene. Økningen i antall oppdrag knyttes ofte til koronapandemien, men oppleves også å øke på generell basis. Røde Kors egne tall for aktivitet bekrefter denne tendensen. I 2021 bidro frivillige fra Røde Kors med 4291 ambulanseoppdrag på vei. Dette er en økning på over 18 prosent siden 2020 (Norges Røde Kors, 2022b). Den opplevde økningen i helseoppdrag tilsier at det er et behov for flere og bedre avtaler med helseforetak for å sikre godt samarbeid også innenfor dette området av beredskapen.

Med tanke på hva som skal til for å sikre tilstrekkelig lokal beredskapsevne, er det viktig å legge merke til at oppdrag for helseforetak kommer i tillegg til søk- og redningsoppdragene som inngår i HRS-dataene. Av andre oppdrag som de lokale hjelpekorpsfrivillige tar på seg, er sanitetsvakter (førstehjelpsvakt på arrangementer) spesielt vanlige. Sanitetsvaktene kan gi anledning til å øve førstehjelpskunnskapene, men samtidig er de primært viktige som inntektsgrunnlag for å dekke kostnader relatert til kjøretøy, drivstoff, utstyr, øvelser og utgifter knyttet til nye teknologiske verktøy. Vi har tidligere i denne rapporten

nevnt at de vi intervjuet trakk frem manglende beredskapsressurser i kommunene som en stor utfordring for beredskapssamvirket. En annen type ressursmangel som de frivillige vi intervjuet særlig trakk frem, er mangelen på økonomiske ressurser hos de frivillige organisasjonene. Selv om det finnes økonomiske støtteordninger, er de ikke tilstrekkelige til å dekke alle de lokale utgiftene. Derfor må lokale frivillige, for å kunne drive frivillig beredskapsarbeid, rett og slett bruke mye tid på å samle inn penger og på å utføre vedlikehold selv. I tillegg til sanitetsvaktene nevnt over ble også eksempler som loddsalg, vaffelsteking og dugnadsarbeid for vedlikehold nevnt. Frivillige fra alle deler av lokalforeningen bidrar – men sanitetsvakter, kjøreoppdrag for helseforetak og dugnadsarbeid for vedlikehold av søk- og redningsutstyr gjøres hovedsakelig av de hjelpekorpsfrivillige. En viss grad av slikt arbeid oppleves å være en del av det frivillige vervet, men de frivillige vi intervjuet fortalte at når de utfører for mye dugnadsarbeid som ikke er direkte relatert til kjernevirksomheten, går det utover motivasjonen.

De frivillige i redningstjenesten spiller en viktig rolle i den lokale beredskapen både gjennom kompetansen de besitter, gjennom innsatsen som legges ned, og i kraft av sin lokalkunnskap. I intervjuundersøkelsene kommer det blant annet frem at frivillige har lokalkunnskap om terreng, vær og vind, bruk av lokale ressurser og optimalisering av veivalg og utstyr når en hendelse inntreffer. De frivillige oppfordrer de offentlige beredskapsaktørene til å benytte seg av den lokale kunnskapen.

Med flere hendelser og eventuelt lengre reisevei til hendelsene for deler av den offentlige beredskapen i fremtiden, vil den lokale søk- og redningskapasiteten og kunnskapen bli enda viktigere for å kunne redde liv og helse. Å opprettholde og styrke Røde Kors-hjelpekorpsene og tillitsvalgtapparatet som muliggjør deres innsats, er og forblir et viktig tiltak for å sikre den lokale grunnberedskapen.

**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 uenige eller nokså uenige i denne påstanden. Kun 21 prosent var nokså enig eller helt enig i dette.**



# 9. Fremtidens frivillige beredskap – konklusjon og anbefalinger til norske myndigheter

Den frivillige beredskapen er en sentral og viktig del av den norske grunnberedskapen, og spiller en spesielt viktig rolle i å sikre trygge, inkluderende og bærekraftige lokalsamfunn. De gode samarbeidsrelasjonene mellom det offentlige og de frivillige aktørene er et godt utgangspunkt for videre styrking av den lokale beredskapen. Og det trengs – for fremtidens frivillige beredskap står overfor en rekke utfordringer:

- en sannsynlig og betydelig økning i antallet uønskede og samtidige hendelser som følge av menneskeskapte klimaendringer, samfunnsendringer og økt teknologisk sårbarhet
- flere hendelser som rammer mennesker med eksisterende sosioøkonomiske eller helsemessige sårbarheter hardere enn resten av befolkningen
- at kommunene mangler kapasiteten og ressursene til å styrke sitt beredskapsarbeid i takt med det endrede risikobildet, inkludert god og tett kontakt med de frivillige beredskapsaktørene
- fare for nedgang i antall mennesker som ønsker og har kapasitet til å bidra inn i det lokale beredskapsarbeidet – inkludert den organisatoriske grunnmuren – som følge av fraflytting, eldrebølge og endring i hvordan man ønsker å være frivillig
- slitasje på de meste motiverte beredskapsfrivillige som følge av at man både vil mobiliseres oftere og samtidig bli bedt om å bidra til dugnadsoppgaver for å dekke utgiftene knyttet til det frivillige arbeidet

På grunnlag av disse faktorene er Røde Kors bekymring at vi som samfunn møter et økende beredskapsbehov med usikker lokal beredskapskapasitet. Røde Kors mener derfor at norske myndigheter bør:

## **Prioritere forebygging og klimatilpasning**

Norske myndigheter bør bidra til å redusere fremtidens beredskapsbehov ved å investere mer i risikoreducerende tiltak, inkludert lokal klimatilpasning, allerede i dag. Forebyggende tiltak kan både begrense omfanget og konsekvensene av uønskede hendelser og kriser i fremtiden. Det viktigste tiltaket som kan gjøres i dag for å kraftig begrense fremtidens beredskapsbehov, er å få ned norske klimagassutslipp og bidra til å stanse den globale oppvarmingen og dens mest ekstreme konsekvenser.





Å prioritere støtte til klimatilpasning, arealplanlegging, helse- og omsorgssektoren og forskning over statsbudsjettet vil også bidra til å begrense fremtidens beredskapsbehov og forebygge tap og skader som kan true bærekraften i norsk økonomi.

### **Sikre at sårbare grupper vies større plass i nasjonalt og lokalt beredskapsarbeid**

Norske myndigheter bør legge mer vekt på at lokal beredskapsplanlegging må ivareta sikkerheten og helsen til grupper med forhøyet sårbarhet. Koronapandemien viste på brutalt vis hvor skjevt konsekvensene av en krise kan ramme, avhengig av alder, helse, livssituasjon og bakgrunn. I årene som kommer, vil alderssammensetningen i befolkningen endre seg



betydelig, og vi vil få flere eldre. Dette øker antallet mennesker, spesielt på bygda, som er avhengige av at deres tilgang til kommunal bistand og helsetjenester ikke stopper opp som følge av uønskede hendelser. Samtidig ventes de menneskeskapte klimaendringene å øke risikoen for ekstrem nedbør, hetebølger, og spredning av vann- og insektsbårne sykdommer. Dette er helsefarer som skrøpelige eldre, mennesker med kronisk sykdom og de aller minste barna er spesielt sårbare for. For å sikre trygge og inkluderende lokalsamfunn må norsk beredskap i større grad ta høyde for og forberede seg på hendelser som rammer de mest sårbare gruppene, og inkludere disse i beredskapsplanleggingen.

### **Styrke vilkårene for frivillige beredskapsorganisasjoner**

Norske myndigheter bør bidra til å styrke rammevilkårene for frivillige beredskapsorganisasjoner. Beredskapsaktørene på tvers av frivillig og offentlig sektor forventer et økt beredskapspress og peker på at dagens beredskapskapasitet ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig. For å møte fremtidens utfordringer vil det være nødvendig at beredskapskapasiteten oppskaleres både blant offentlige etater og blant frivillige beredskapsorganisasjoner. For at frivillig sektor skal kunne rekruttere, mobilisere og vedlikeholde motivasjonen til flere frivillige, er man avhengig av at deres kapasitet ikke slites ut på inntektsgivende arbeid og vedlikeholdsoppgaver. Derfor er det behov for langsiktig stabilitet i midlene som frivillige organisasjoner bruker til å bygge god beredskap lokalt. I tillegg må det til et betydelig løft for å sikre de frivillige beredskapsorganisasjonene gode økonomiske rammebetingelser som frigjør de frivillige kreftene til nettopp de oppgavene de er best egnet og motivert til: å hjelpe mennesker som trenger det.

### **Styrke kommunenes arbeid med beredskap**

Norske myndigheter bør lovfeste kommunale beredskapsråd og sørge for at kommunene har ressursene som trengs for å kunne forebygge og respondere på hyppigere og mer utfordrende uønskede hendelser og kriser i fremtiden. Fremtidens risikobilde vil kreve mer av kommunene, men allerede i dag sliter mange kommuner med å etterleve den kommunale beredskapsplikten. Nok ansatte med kompetanse i og ansvar for beredskap er avgjørende for å sikre effektiv utnyttelse av de samlede beredskapsressursene i kommunen. Det er behov for forventningsavklaringer og etablering av rutiner for samarbeid mellom organisasjonene og kommunene. Flere felles øvelser og kommunale beredskapsråd kan bidra til tettere og mer tillitsfulle samarbeid.

### **Sikre god bruk av teknologi**

Norske myndigheter bør ta en ledende rolle i å utvikle og tilgjengeliggjøre søk-, rednings- og beredskapsteknologi, inkludert å iverksette tiltak for å redusere teknologisk sårbarhet. Gode, samkjørte teknologiske systemer for «hele» beredskaps-Norge vil lette innsatsen når beredskapstrykket øker i fremtiden. Tiltak som Felles ressursregister og Felles aksjonsstøttesystem har til hensikt å gjøre det lettere for beredskapsaktørene å samarbeide effektivt under søk- og redningsaksjoner. Fortsatt satsning på oppdaterte, samkjørte systemer vil gjøre det enklere å fordele ressurser riktig ved samtidige hendelser samt bedre responskapasiteten i utkantstrøk med stor fraflytting og/eller en aldrende befolkning. Samtidig medfører optimal utnyttelse av teknologiske nyvinninger også økt teknologisk sårbarhet. Denne sårbarheten må tas høyde for i beredskapsplanleggingen.

# 10. Veien videre og anbefalinger til beslutningstakere i Røde Kors

I årene som kommer vil demografiske endringer og endringer i hvordan man er frivillig, påvirke betingelsene for en bærekraftig lokal beredskap. Samtidig må de frivillige beredskapsorganisasjonene oppskalere sin kapasitet for å kunne møte de økende risikoene som beredskapssamvirket vil stå overfor i fremtiden.

Røde Kors skal kunne bistå ved ulykker og hendelser som enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn eller nasjonen utsettes for. Hvis Røde Kors skal opprettholde sitt solide bidrag som frivillig beredskapsorganisasjon, må vi kontinuerlig videreutvikle oss og samarbeide med offentlige myndigheter og andre aktører for å forebygge og respondere godt på akutte fysiske og psykososiale behov.

## **På bakgrunn av forskningsfunnene anbefales derfor Røde Kors å**

- arbeide aktivt for å rekruttere til søk- og redningsoppgaver og andre beredskapsoppgaver, og sørge for at alle som er egnet og ønsker å være frivillige, kommer raskt og effektivt ut i aktivitet, spesielt i små og mellomstore kommuner.
- opprettholde kompetansenivået for Røde Kors-frivillige – spesielt dem som bidrar i spesialiserte roller som søk og redning – men utrede om det er hensiktsmessig for Røde Kors å tilrettelegge for frivillige som melder seg til kortvarig innsats, slik at man raskere kan mobilisere flere til enkle oppgaver under større hendelser.
- prioritere deltakelse på arenaer hvor man styrker samarbeidet med andre beredskapsaktører, inkludert gjennom forutsigbar og fast deltakelse i kommunale råd og fylkesberedskapsråd og ved å ta initiativ til felles øvelser på alle plan.
- sikre at Røde Kors har verktøyene og fagstøtten man trenger for å inngå og opprettholde gode beredskapssamarbeid med kommunene.
- satse på opplæring og verktøy som sikrer god frivillig innsats i oppgaver det kan bli større behov for på grunn av det endrede risikobildet, inkludert klimaendringene.
- være en aktiv og faglig sterk deltaker i utvikling av nye teknologiske løsninger for samordning av offentlige og frivillige ressurser før, under og etter uønskede hendelser.

# Metode og datagrunnlag

Prosjektet Fremtidens frivillige beredskap bruker flere originale datasett som ble samlet inn i perioden fra våren 2020 til våren 2022. I tillegg har vi trukket på intervjuer med beredskapsaktører i politiet fra et tidligere prosjekt om frivillig beredskap (Skiple og Winsvold, 2020). Datasettene som ble samlet inn mellom våren 2020 og våren 2022, er som følger:

- En elektronisk spørreundersøkelse til frivillige i Røde Kors som har bidratt aktivt til organisasjonens beredskaps- og responsarbeid de siste 12 månedene (disse er kalt beredskapsfrivillige i denne rapporten), 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 (Norges Røde Kors, 2022a) som ble sendt ut til alle frivillige i Røde Kors i oktober 2021. Svarprosenten på undersøkelsen blant dem som er aktive innen søk- og redning spesielt, er 29.
- En elektronisk spørreundersøkelse utsendt til alle lokalforeningsledere og lokale hjelpekorpsledere i Røde Kors utført i mars og april 2022. Denne er kalt lederundersøkelsen i denne rapporten og har en svarprosent på 32.
- En intervjuundersøkelse utført av samarbeidsprosjektet Frivillige organisasjoner i lokal beredskap (VOLEM) med frivillige beredskapsorganisasjoner (inkludert Røde Kors) og offentlige instanser (politi og kommunal- og fylkeskommunal beredskap) i seks kommuner fordelt på tre ulike politidistrikter i 2020 og 2021. Disse kommunene

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

- En intervjuundersøkelse av beredskapsansvarlige innenfor statsforvalteren og politiet utført våren 2022.
- 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 fylker 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.

I prosjektet har vi sett nærmere på et utvalg av syv risikoområder og ni scenarioer som inngår i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) rapport Analyser av krisescenarioer 2019 (DSB, 2019). Utvalget tilfredsstiller tre kriterier: 1) De er blant de mest sannsynlige, ifølge DSBs analyser, 2) de har særlig relevans for Røde Kors og andre frivillige organisasjoner, da det kan være spesielt viktig å involvere frivillige, og 3) det er variasjon i scenarioene, slik at fremtidens frivillige beredskap skal være best mulig forberedt.

# Sluttnoter

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.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). Kommuneundersøkelsen 2018 (Rapport) Oslo: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). Analyser av krisescenarioer 2019. Alvorlige hendelser som kan ramme Norge. (Rapport). Oslo: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

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.

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.

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.

Koronakommisjonen (2021). Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen. (Norges offentlige utredninger 2021: 6).

Krogh, A. og Lo, C. (2022). Robust emergency management: The role of institutional trust in organized volunteers. Public Administration. Versjon publisert på nett før trykking. <https://doi.org/10.1111/padm.12894>

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 (2023). Fremtidens frivillighet. (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 (2021). Norsk klimatilpasning og beredskap – en varslet krise? (Rapport). Oslo. Røde Kors.

Norsk klimaservicesenter (2015). Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015. (Rapport nr. 2/2015).

Norsk klimaservicesenter (2021a). Klimaframskrivninger. Interaktive modeller tilgjengelige på: [https://klimaservicesenter.no/climateprojections?index=air\\_temperature&period=Annual&scenario=RCP85&area=NO](https://klimaservicesenter.no/climateprojections?index=air_temperature&period=Annual&scenario=RCP85&area=NO)

Norsk klimaservicesenter (2021b). Klimaprofiler for fylker. Et kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning. (Rapport nr. 2/2021).

Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017). Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>

Skippe, 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 (2020). Regionale befolkningsframskrivninger. <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivninger>

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.

Aasland, T. og Braut, G.S. (2018). Ressursene som finner hverandre. Samvirke – lokal arbeidsform eller sentralt styringsprinsipp? Heimen – Lokal og regional historie, 55(2), s. 178–197.

Aasland, T. (2022). Frivillighet i samvirke: Frivillige organisasjoners medvirkning i redningstjeneste og beredskapsarbeid. Universitetet i Stavanger (Dr.philos-avhandling UiS, no. 636).







Besøksadresse Hausmanns gate 7, 0186 Oslo Postadresse Postboks 1, Grønland, 0133 Oslo  
Telefon (+47) 22 05 40 00 E-post [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)