

VI LANDER PÅ BEINA



EN STUDIE AV BÆREBJELKEN I BEREDSKAP OG REDNING

Master i risikostyring og sikkerhetsledelse
Universitetet i Stavanger, 2017

MARIANNE ARNESEN
&
KAREN-ANNA JOVAL

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Høst 2017

FORFATTERE:

Marianne Arnesen & Karen-Anna Joval

VEILEDER:

Lillian Katarina Stene

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Vi lander på beina – En studie av bærebjelken i beredskap og redning

EMNEORD/ STIKKORD:

Beredskap, beredskapsplanlegging, bærebjelke, frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner, kommunal beredskapsplikt, resiliens, samvirke, statlige forsterkningsressurser

SIDETALL: 98

ANTALL ORD: 35368

Akershus, 20.10.2017

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

©Arnesen, Marianne & Joval, Karen-Anna
2017

Foto fremside: Helge Mikalsen / VG / NTB scanpix
Trykk: Trykk 24, Oslo

Sammendrag

De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene spiller en svært viktig rolle i Norges beredskap. Som Justis- og beredskapsdepartementet (2016d, s. 50) i sin melding til Stortinget fremhever: «**frivillige organisasjoner – en bærebjelke i beredskap og redning**». Likevel blir de frivillige organisasjonene i varierende grad integrert i kommunenes beredskapsarbeid.

Alle kommunene i Norge er underlagt lov om kommunal beredskapsplikt, jf. sivilbeskyttelsesloven¹. Kommunene er veldig forskjellige både med tanke på størrelse, geografi, antall innbyggere samt hvilke utfordringer de har. Dette gjør det vanskelig for kommunene å handle unisont. Ressursene som blir satt av til beredskap er i stor grad varierende, både med tanke på menneskelige og økonomiske ressurser. Dette leder til følgende problemstilling:

I hvilken grad er frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner en bærebjelke i norsk beredskap og redning i dag, og i hvor stor grad bør de være det?

Hensikten med dette studiet har vært å fremskaffe mer kunnskap om frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle i lys av det offentlige beredskapsansvaret. Dette via kommunene, før, under og etter en uønsket naturhendelse. Det stilles spørsmål til hvilken rolle de frivillige organisasjonene har under slike hendelser.

Studien sier ikke noe om alle kommuner i Norge, men tar for seg trender på landsbasis, og det brukes eksempler for å belyse dette. Med teorien som bakteppe fokuseres det på foranderligheten i risikosamfunnet, samfunnssikkerhet og krise- og beredskapsfaser. Empirigrunnlaget består av dokumentanalyse og 19 semi-strukturerte dybdeintervjuer. Dette dekker både bredden i beredskapen og de ulike nivåene i Beredskaps-Norge.

Med bakgrunn i intervjuene, dokumentanalysen og annen relevant litteratur har forfatterne kartlagt kommunens ansvar og rolle og de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle, med fokus på beredskap i forbindelse med uønskede naturhendelser. Forfatterne har dermed kommet frem til følgende hovedfunn:

¹ Vedlegg 1 - Sivilbeskyttelsesloven - Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

- Lov om kommunal beredskapsplikt bør revideres.
- Fylkesmannens rolle bør styrkes ved at den blir en koordinerende og instruerende myndighet.
- Opprette en felles utdanningsmodell for frivillige ledere med operativt fokus. Denne utdanningsmodellen skal koordineres av en statlig aktør, som for eksempel Sivilforsvaret.
- FORF er ikke dekkende som paraplyorganisasjon for alle rednings- og beredskapsorganisasjoner.
- Opprettelse av et eventuelt direktorat for frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Grunnet behovet for et samlende og styrende organ som har myndighetsoppgaver med hele landet som virkefelt og en faglig rolle, som utvikler, forvalter og formidler av kunnskap.
- Kommunene er det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen.
- Styrking av de statlige forsterkningsressursene, eksempelvis Sivilforsvaret.

Studien viser at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene ikke anses som bærebjelken i beredskap og redning. Det er kommunene som må være robuste nok til å kunne håndtere de uønskede naturhendelsene. Imidlertid betyr det ikke at vi ikke har et behov for de frivillige, men disse skal få lov til å være et supplement og et bidrag til kommunen og samfunnet. Det er kommunene som er bærebjelken i norsk beredskap og redning.

God samfunnssikkerhet skapes av mange – Vi lander på beina.

Executive Summary

The NGOs that engage in rescue and preparedness work play a very important role in ensuring Norwegian public security. Indeed, the Ministry of Justice and Public Security noted in its White Paper (2016d, p. 50) that “**NGOs are a mainstay of emergency preparedness and rescue**”. Yet the NGOs are only to a varying degree being integrated into the preparedness work of the municipalities.

All the municipalities in Norway are subject to the preparedness requirements laid out in the provisions of the Civil Defence Act². The municipalities differ greatly in terms of size, geography, population, and types of challenges faced. This makes it harder for the municipalities to work in unison. Furthermore, the resources made available for preparedness work differ greatly as well, with regards to both human and economic resources. This leads to the following research question:

To what extent are NGOs engaged in rescue and preparedness work a mainstay of emergency preparedness and rescue in Norway, and to what degree should they be?

This study aims to provide increased knowledge about the role of NGOs engaged in rescue and preparedness work within a broader context of public security, notably in relation to municipalities before, during, and after the occurrence of a natural disaster. Moreover, the exact role of the NGOs in these types of events is analysed.

This study does not review every individual municipality in Norway; rather it looks into country level trends, and uses case studies to illustrate these. The theory is employed as a point of entry to analyse the volatility of risk and public security, as well as the different stages of emergency preparedness. The empirical basis consists of both document analysis and 19 semi-structured in-depth interviews. This covers both the width and the different levels of preparedness in Norway.

Using the interviews, document analysis and other relevant literature, the authors have mapped out the municipal responsibility as well as the role of NGOs engaged in rescue and

² Annex 1 – Civil Defense Act, Chapter V. Municipal preparedness requirements

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

preparedness work, specifically focusing on preparedness as it applies to natural disasters.

The authors have thus arrived at the following findings:

- The preparedness requirements of the Civil Defence Act should be revised.
- The role of the County Governor should be strengthened by becoming a coordinating and instructing authority.
- A joint education and formation model with an operational focus for NGO leaders should be established. This model should be coordinated by a public actor such as the Civil Defence.
- FORF is not an adequate umbrella organisation for all NGOs engaged in rescue and preparedness work.
- The possible establishment of a Directorate for NGOs engaged in rescue and preparedness work, due to the need for a unifying and authoritative actor who works with the country as a whole. The Directorate would also serve a professional role in providing governance, development and as a conveyor of knowledge.
- The municipalities are the local cornerstones of the national preparedness.
- Strengthening the public resources, such as the Civil Defence.

The study shows that the NGOs engaged in rescue and preparedness work are in fact not considered as a mainstay of emergency preparedness and rescue. It is up to the local municipalities to have the resilience to handle natural events and disasters. This does not, however, mean that we do not need the NGOs. Rather, they should be a supplement and contribution to the municipality and society at large. Indeed, the municipalities constitute the mainstay of Norwegian preparedness and rescue.

Preparedness is ensured by many – We will land on our feet.

Sommaire

Les organisations non-gouvernementales (ONG) impliquées dans la protection civile et la prévention des risques jouent un rôle très important en faveur de la sûreté et la sécurité publique norvégienne. En effet, le ministre de la justice et de la sûreté publique a affirmé dans son Rapport au parlement norvégien (2016d, p. 50) que “**Les ONG sont un pilier de l’intervention d’urgence**”. Néanmoins, les ONG sont à des stades différents d’intégration dans les municipalités en matière de protection civile.

Toutes les municipalités norvégiennes sont soumises à la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la Protection civile³. Les municipalités ont néanmoins des tailles, situations géographiques, population et problématiques propres à chacune. Cela complexifie fortement le travail inter-municipalités.

De plus, les ressources disponibles - en termes humain ou financier - pour mettre en œuvre cette protection civile diffère également en fonction des municipalités. Cela nous amène à nous poser la question suivante :

Dans quelle mesure les ONG engagées dans la protection civile et la prévention sont-elles un pilier de l’intervention d’urgence en Norvège, et à quel point devraient-elles l’être ?

Cette étude vise à examiner comment les ONG engagées dans la protection civile et la prévention des risques sont intégrées dans les phases de prévention et gestion des risques menées par les municipalités avant, pendant, et après l’émergence d’une catastrophe naturelle. Le rôle exact des ONG dans ce type d’intervention sera également analysé.

Cette étude n’a pas pour ambition de passer en revue les habitudes de chacune des municipalités norvégiennes, mais plutôt d’observer au niveau national, des pratiques analogues illustrées par quelques études de cas. Cette étude est développée de sorte à servir de porte d’entrée à l’analyse de la gestion de crise, et de l’assistance d’urgence en faveur de la sécurité civile sur le territoire national.

Les bases empiriques de cette réflexion se fondent à la fois sur des analyses documentaires et sur dix-neuf entretiens semi-directifs. Ceci permet de couvrir à la fois la largeur et à la fois les différents niveaux de sécurité publique en Norvège. En s’appuyant sur ces entretiens, ces

³ Annexe 1 – Loi sur la protection civile, Chapitre V. Responsabilités municipales dans l’intervention d’urgence

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

analyses documentaires et sur d'autres sources de littérature académique, les auteurs ont expliqué les responsabilités municipales et le rôle des ONG engagées dans la protection civile et la prévention des risques, notamment dans des situations de catastrophes naturelles. Les auteurs sont ainsi arrivés aux résultats de recherche suivants :

- Les dispositions de la loi sur la Protection civile devrait être révisées.
- Le rôle du Gouverneur de comté devrait s'approcher à une fonction de coordination et d'instruction.
- Un modèle de formation commune qui se concentre sur les orientations opérationnelles pour les dirigeants d'ONG devrait être mise en place. Ce modèle pourrait être coordonné par un acteur publique tel que la Défense civile.
- FORF ne satisfait pas les exigences demandées par les organisations en tant qu'organisation chapeau des ONG engagées dans la protection civile et la prévention des risques.
- Une possibilité de créer une direction d'ONG engagées dans la protection civile et la prévention des risques, dû au besoin d'une autorité unificatrice qui serait capable de s'engager au niveau national. La direction jouerait également un rôle professionnel dans la gouvernance et le développement du domaine de gestion des risques, ainsi qu'un rôle de pourvoyeur de connaissance sur l'intervention d'urgence.
- Les municipalités sont les piliers de l'intervention d'urgence.
- Les ressources publiques tels que la Défense civile devraient être renforcées.

Cette étude montre que les ONG engagées dans la protection civile et la prévention des risques ne sont pas, en réalité, considérées comme « un pilier de l'intervention d'urgence ». La résilience aux catastrophes naturelles reste sous la responsabilité des municipalités. Cela ne signifie cependant que l'on n'a pas besoin des ONG, mais plutôt que celles-ci devrait servir de supplément aux efforts des municipalités et de la société. Les municipalités sont effectivement le pilier de l'intervention d'urgence en Norvège.

La sécurité publique est assurée par de nombreux acteurs – nous retombons sur nos pieds.

Forord

Denne oppgaven er avslutningen på vår mastergrad i Risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger. Det har vært en spennende og lærerik prosess, med lesing, skriving, sletting, og... lesing, skriving, sletting... Vi er ydmyke og stolte over alle de fantastiske, dyktige menneskene vi har møtt og blitt kjent med. Medstudenter, forelesere og ikke minst, respondentene.

En stor takk rettes til nettopp disse, respondentene, som tok seg tid og ryddet kalenderen for å møte oss. Og for et engasjement de viste! De brukte både av sin ferie, fritid og arbeidstid. Måten vi har blitt tatt imot på de ulike stedene har vært overveldende fint, og dette bidro til at vi fikk et godt grunnlag for vår diskusjon og forståelse rundt emnet. Dette har vi satt pris på.

En stor takk rettes til arbeidsgivere som har tilrettelagt og latt oss bruke kontorfasiliteter både dag og natt. Takk til dere som tok dere tid til å lese korrektur før levering, dere har vært til essensiell hjelp. Tusen takk Kaja Marie Joval, for at du hjalp oss ut av et par «krisesituasjoner», og en spesiell takk går til Stig Rune Pedersen som kom med nyttig veiledning da vi trengte det som mest. Til slutt vil vi takke vår veileder, Lillian Katarina Stene, for tilbakemeldinger underveis i prosessen.

Det skal gjøre litt «vondt» å skrive en slik oppgave, og nå vi går inn i «etterkrisefasen». Vi skal normalisere og gjenopprette, og være tilstede i familielivet igjen, 100 %. En kjempetakk rettes til disse, våre menn, som til tider har fått kjent godt på «singellivet». Nå er vi klare for turer i skogen, bål, jakt, drikke vin og kose oss i sofaen.

ANDERS: Nå lar vi småbruksdrømmen gå i oppfyllelse!

ARILD: Nå reiser vi til Afrika og gifter oss!

Akershus, 20.10.2017

Marianne Arnesen og Karen-Anna Joval

Innhold

Sammendrag	IV
Executive Summary	VI
Sommaire	VIII
Forord	X
1.0 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.2 Avgrensninger	3
1.3 Begrepsavklaringer.....	4
1.4 Tidligere forskning	5
1.5 Oppgavens struktur	7
1.6 Hensikten med studien	7
2.0 Kontekst og bakgrunnsinformasjon	8
2.1 Statlige ressurser	8
2.1.1 Sivilforsvaret	9
2.1.2 Heimevernet, HV	10
2.1.3 Politireserven.....	10
2.2 Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum, FORF	10
2.2.1 Røde Kors Hjelpekorps	11
2.2.2 Norsk Folkehjelp Sanitet	11
2.2.3 NAKs flytjeneste (tidligere Norsk Aero Klubbs flytjeneste)	11
2.2.4 Norsk Radio Relæ Liga, NRRL	11
2.3 Andre frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner.....	11
2.3.1 Kvinners Frivillige beredskap, KFB	12
2.3.2 Norske Kvinners Sanitetsforening, NKS	12
3.0 Teori	12
3.1 Risikosamfunnet.....	12
3.2 Samfunnssikkerhet	14
3.3 Krise- og beredskapsfaser	19
4.0 Metode.....	22
4.1 Mål med studien og forskningsdesign.....	22
4.2 Forskningsstrategi	24
4.3 Datakilder	26
4.4 Intervjuer og valg av respondenter	28
4.4.1 Semistrukturerte dybdeintervjuer	31
4.4.2 Datareduksjon og analyse.....	31
4.5 Validitet og reliabilitet	32

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

4.5.1 Validitet	32
4.5.2 Reliabilitet	33
4.6 Etiske refleksjoner	34
5.0 Empiri	35
5.1 Dokumentanalyse	35
5.1.1 Beredskapsprinsippene	36
5.1.2 Kommunenes ansvar og rolle ved uønskede naturhendelser	37
5.1.3 De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle ved naturhendelser	41
5.1.3.1 Økonomiske rammer	43
5.1.4 Samvirke	44
5.1.5 Kommune- og politireform	46
5.2 Kvalitativ intervjuanalyse	47
5.2.2 Kommunens ansvar og rolle ved uønskede naturhendelser	47
5.2.3 De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle ved naturhendelser	50
5.2.3.1 Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum	56
5.2.4 Samvirke	57
5.2.5 Kommune- og politireform	65
5.2.6 Nasjonale rammer	67
6.0 Drøfting	69
6.1 Hvilket ansvar og rolle har kommunene ved uønskede naturhendelser?	69
6.1.1 Kommunal beredskapsplikt	70
6.1.2 Nasjonale rammer	72
6.1.3 Samvirke	75
6.2 Hvilken rolle spiller frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ved uønskede naturhendelser?	80
6.2.1 Kommunal beredskapsplikt	80
6.2.2 Nasjonale rammer	83
6.2.2.1 Bærebjelken	88
6.2.3 Samvirke	90
6.3 Oppsummering	94
7.0 Konklusjon	96
7.1 Videre forskning	98
Referanseliste	99
Vedlegg 1 Sivilbeskyttelsesloven – Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt	105
Vedlegg 2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt	106
Vedlegg 3 Samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden til JD	109
Vedlegg 4 Informasjonsskriv	110

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Vedlegg 5	Intervjuguide	112
-----------	---------------------	-----

Figurer

Figur 1 - «Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser» (JD, 2013b, s.75).....	9
Figur 2 - Krisefaser - en sirkulærprosess (Kruke, 2012).....	19
Figur 3 - Faser i beredskapsarbeid i relasjon til krisefaser – en sirkulær prosess (Engen et al., 2016).....	20
Figur 4 - Forskningsdesign.....	24
Figur 5 - «Ble følgende aktører involvert i arbeidet med helhetlig ROS?» (DSB, 2016, s. 13)	39
Figur 6 - «Inngår vurdering av alvorlige naturhendelser i kommunenes helhetlig ROS?» (DSB, 2016, s. 15).....	39
Figur 7 - «Hvilke aktører øvde kommunen sammen med under siste øvelse der overordnet beredskapsplan ble øvet? Flere svar mulig» (DSB, 2016, s. 39).....	40
Figur 8 - JDs samfunnssikkerhetskjede.....	63
Figur 9 - «Ledelsespyramiden».....	64
Figur 10 - Drøftingens oppbygging.....	69

Tabeller

Tabell 1 - Oversikt over dokumenter brukt i oppgaven	27
Tabell 2 - Oversikt over respondenter	30

Diagrammer

Diagram 1 - Grafisk fremstilling av respondentenes svar på spørsmål om de frivillige er bærebjelken i beredskap og redning	54
Diagram 2 - Gjentakelse av diagram 1	88

1.0 Innledning

«Alle uønskede hendelser skjer i en kommune, og kommunen utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og spiller en avgjørende rolle i alt beredskapsarbeid» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB, 2012, s. 3). Vi lever i en verden i stadig utvikling. Det vestlige samfunnet har bygget opp komplekse konstruksjoner både innenfor samfunnsstrukturer, organisasjoner og livsstil. Med ujevne mellomrom skjer kriser og katastrofer vi ikke klarer å beskytte oss mot, og vi er sårbare både ved naturskapte og tilsiktede hendelser (DSB, 2013). Som følge av flere hendelser i Norge de siste årene, har beredskapsarbeid kommet i fokus (Justis- og beredskapsdepartementet, JD, 2016d):

- Ekstremværene «Dagmar» i 2011, «Hilde» og «Ivar» i 2014, samt «Synne» i 2015
- Storflom på Østlandet våren 2011 og 2013
- Gress- og lyngbrann på Vårilivarden i 2013
- Brannene på Flatanger og Frøya i 2014
- Snøskredet på Svalbard i 2015
- Leirskredet i Sørumsund i 2016
- Flom og skred i Agder-fylkene i 2017

Man ser et økt omfang av uønskede naturhendelser, noe som igjen legger press på de som skal håndtere krisene, og ikke minst befolkningen forøvrig. Som Reason (2013, s. 175) sier i sin bok: «Sikkerhet eksisterer kun når det ikke finnes risiko for ulykker med tragiske konsekvenser». Det internasjonale samfunnet har, ifølge Pielke et al. (2007), lagt vekt og fokus på forhold som politikk, diplomati og pengefordeling i klimadiskusjonen, både i United Nations Framework Convention on Climate Change og i Kyotoavtalen. FNs klimapanel (FN-sambandet, 2017) sier at den globale oppvarmingen vil føre til mer ekstremvær med alvorlige negative konsekvenser for befolkningen. Dette understrekes også i DSB sin årsrapport for 2016 hvor direktør i DSB, skriver i kapittelet *leders beretning* (DSB, 2017a, s. 6):

Det helhetlige utfordringsbildet er preget av store endringer og økende avhengigheter.

Et klima i endring og hyppigere ekstremvær, økt migrasjon, terror, helseutfordringer,

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

økt sikkerhetspolitisk spenning og teknologiavhengighet i et stadig mer digitalisert samfunn, setter den samlede beredskapsmodellen i Norge under press.

En økende tendens til uønskede naturhendelser krever mye ressurser og er kostbart.

Vi kan ut i fra de siste års hendelser se at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner opplever en økt belastning, noe som understøtter behovet for disse ressursene i Norges beredskap i dag og inn i fremtiden. JD (2016d, s. 8) skriver i sin nye melding til Stortinget at «god samfunnssikkerhet skapes av mange».

Verden er i endring både når det kommer til menneskeskapte uønskede hendelser og uønskede naturhendelser. Terrorhandlingen 22. juli 2011 kom som et sjokk på mange, og satte et økt fokus på beredskap i Norge. DSB fikk etter terrorangrepene, 45 millioner kroner ekstra på statsbudsjettet, men i løpet av de tre siste årene har de fått et budsjettkutt av regjeringen på til sammen 55,5 millioner kroner. På bakgrunn av dette varslet DSBs direktør, 17. mai 2017, kutt i den sivile beredskapen. Hun la frem flere viktige prosjekter som nå må legges på is, da det ikke er tilstrekkelig med midler for å kunne utføre alle oppdragene hun og direktoratet har fått (Johnsen, 2017).

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

I DSBs kommuneundersøkelse for 2016 kommer det frem at 63 % av kommunene har hatt alvorlige naturhendelser i tidsperioden 2012-2015 (DSB, 2016a, s. 50). Vi har sett at slike hendelser fortsetter og skje, og som nevnt tidligere gir dette en økt indikasjon på at alvorlige naturhendelser vil være en del av fremtiden. Samtidig vet vi at alle naturhendelser berører én eller flere kommuner: der folk bor, kanskje tett og i nærhet til beredskapsressurser eller mer gravgrendt og med lang vei til hjelp.

Regjeringen har anmodet Norsk Redningsfaglig Råd, NRR, om å komme med en utredning av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn (JD, 2016d, s. 50). I henhold til NRR⁴ forgår dette arbeidet parallelt med utarbeidingen av denne masteroppgaven som også søker å belyse samme tema. Det er Frivillige Organisasjoners

⁴ Sekretariat, Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR). E-post 02.05.2017.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Redningsfaglige Forum, FORF, som er satt til å lede dette prosjektet. Denne utredningen vil trolig kalles «WHAT IF 2»⁵.

Med bakgrunn i denne tematikken ønsker vi å finne svar på følgende problemstilling:

I hvilken grad er frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner en bærebjelke i norsk beredskap og redning i dag, og i hvor stor grad bør de være det?

Med utgangspunkt i denne problemstillingen har forfatterne utviklet følgende forskningsspørsmål som skal bidra til å fremskaffe mer kunnskap om frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle i lys av det offentlige beredskapsansvaret:

- 1) Hvilket ansvar og rolle har kommunene ved uønskede naturhendelser?
- 2) Hvilken rolle spiller frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ved uønskede naturhendelser?

1.2 Avgrensninger

Denne studien vil kun se på forhold knyttet til uønskede naturhendelser som krever ekstraordinær innsats. Dette vil si hendelser som ikke kan håndteres ved hjelp av de daglige ressurser og rutiner. Det har ikke vært kapasitet til å si noe om alle kommuner i Norge, men vi vil se på enkeltkommuner, samt trender på landsbasis. Det er verdt å nevne at egenberedskap, hvordan vi som enkeltpersoner er i stand til å klare oss om det skulle skje noe, ikke blir berørt i denne studien, selv om det også er et viktig element i den totale beredskapen mot naturhendelser.

Studien går ikke inn på problematikken som omhandler naturhendelser som er menneskeskapt, eller den delen av klimadiskusjonen. Forfatterne forholder seg til definisjonen: «Naturhendelser utløses av naturkrefter eller naturlige fenomener og ikke av menneskelig aktivitet. Naturen selv er årsak til hendelsen, og konsekvensene kan ramme mennesker og samfunnet for øvrig» (DSB, 2014, s. 8).

⁵ Intervju med avdelingsdirektør i JD, 16.08.2017

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

En del naturkatastrofer kan unngås med god samfunnsplanlegging, men forutsetningene for samfunnsplanleggingen og verdiene varierer i verden. Det er helt andre forhold å ta hensyn til i utviklingsland enn i vesten. Vi vil se på det vestlige perspektivet, og mer spesifikt det norske.

Ordet sikkerhet har flere betydninger i det engelske språket, «safety» og «security». Det har oppstått en skandinavisk tolkning av disse begrepene, som det naturlig nok finnes en del diskusjon rundt. I denne tolkningen handler «safety» om sikkerhet rundt ulykker, og «security» om sikkerhet rundt vilde handlinger (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen & Pettersen, 2016, s. 26). Forfatterne velger å referere til det som omhandler «safety», da vilde handlinger ikke vil bli drøftet her. På bakgrunn av dette vil heller ikke studien omhandle totalforsvarskonseptet.

1.3 Begrepsavklaringer

I denne oppgaven er det kun fokus på organiserte frivillige, de som tilhører en organisasjon, og vi vil ikke kommentere de frivillige som tilfeldig er til stede som nabo, pårørende, forbipasserende med mer. Salamon og Anheier (sitert i Wollebæk, Selle & Lorentzen, 2000, s. 26) definerer frivillige organisasjoner slik:

Begrepet *frivillige organisasjoner* innebærer oftest en smalere avgrensning enn *nonprofit sector*. I definisjonen av frivillige organisasjoner vektlegges vanligvis allmennyttige og ikke-økonomiske trekk, og at de bygger på frivillig medlemskap av individer og/eller institusjoner. Fagforeninger og politiske partier faller derfor ofte utenfor. I *nonprofit*-begrepet inkluderes derimot også fagforeninger, politiske partier og deres ungdomsorganisasjoner, enkelte kooperativer og stiftelser, fordi de tilfredsstillende det avgjørende kriteriet om drift uavhengig av profittmotiveer.

Med frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner mener vi alle frivillige organisasjoner som kan delta i beredskapen ved uønskede naturhendelser. Dette være seg blant annet Røde Kors og Norsk Folkehjelp, som er en del av FORF. I tillegg vil beredskapsorganisasjoner som står utenfor denne paraplyorganisasjonen, bli inkludert. Eksempler på dette er Kvinners

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Frivillige Beredskap, KFB, og Norske Kvinners Sanitetsforening, NKS. Vi utelater de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene som kun deltar på redningsarbeid, som for eksempel Norske redningshunder. Samt at redningstjenesten i form av ettersøk og rene helseoppdrag ikke er i fokus i denne studien.

1.4 Tidligere forskning

Det er foretatt relativt lite forskning på beredskap i tilknytning til frivillige organisasjoner, selv om emnet har fått økt fokus de siste årene. Det er forsket en del på beredskap generelt og frivillighet som sådan.

Det meste av forskningen som er gjort av frivilligheten omfatter frivillighet innen idrettsforeninger, religiøse foreninger, humanitære organisasjoner med mer, hvorav beredskapsorganisasjonene er en del av kategorien «sosiale- og humanitære organisasjoner». Dette gir oss dermed ikke noe godt bilde av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene alene. Forskningen som blir presentert i bøkene Frivillig innsats - Sosial integrasjon, demokrati og økonomi (Wollebæk et al., 2000) og Den norske dugnaden (Lorentzen & Dugstad, 2011) gir oss en forståelse av trendene for frivillig innsats generelt.

Samme studie viste at det er de religiøse- og humanitære organisasjonene som får mest pengegaver, og konkluderer med at «deltakelse avler deltakelse» (Wollebæk et al., 2000, s. 238). Dette betyr at sjansen for at de som er aktive i én organisasjon, også er aktive i en annen organisasjon. Dette fører oss over til forskningen til både Folkestad, Christensen, Strømsnes og Selle (2015) og Wollebæk, Sætrang og Fladmoe (2015) som viser at den frivillige deltakelsen fortsatt er høy, men at vi er frivillige på en annen måte enn tidligere. Tidligere var det vanlig å være tro mot én organisasjon livet igjennom, i dag er det vanligere å fordele sin frivillige innsats over flere foreninger. JD (2016d) presiserer det at det i høy grad er de frivillige redningsorganisasjoner som forvalter dugnadsånden.

Hvert år, siden 2002, har DSB utført en undersøkelse blant alle landets kommuner om deres samfunnssikkerhet. Disse undersøkelsene danner grunnlaget for rapporteringen til JD. I tillegg utfører Fylkesmannen tilsyn med kommunene, og basert på dette og kommuneundersøkelsene vurderes oppfølging og bistand til kommunene. Temaet for kommuneundersøkelsen 2016 omhandler kommunens ansvar knyttet til kommunal beredskapsplikt, og ett av temaene det er

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

lagt fokus på er alvorlige naturhendelser. Svarprosenten for undersøkelsen i 2016 var på 89 % (DSB, 2016a).

I 2006 ble det startet et prosjekt som heter «WHAT IF – hva om ingen gjorde noe?», som var en bestilling fra det daværende Justis- og politidepartementet til FORF. Dette prosjektet skulle se på status, utfordringer og tiltak for den frivillige redningstjenesten (FORF, 2007).

Hensikten med studien var å synliggjøre det viktige arbeidet de frivillige hjelpeorganisasjonene gjør innen redningstjenesten, og hvilket alternativ som finnes om det frivillige engasjementet ikke varer (FORF, 2007, kap. 2.2). Studien hadde et fokus på rundt 20 år frem i tid. Som nevnt tidligere, er arbeidet med det som trolig vil bli WHAT IF 2, nå i gang⁶.

I de senere år har det kommet flere bestillinger fra JD. Prosjektet «Samspill mellom offentlige etater og frivillighet i beredskaps- og redningstjenesten» som er et samarbeid mellom Uni Research Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning har resultert i to notater som omhandler frivillig beredskap, Bruk av frivillige i søk og redning – en pilotstudie i to politidistrikt (Gjerde & Winsvold, 2016), og Frivillige organisasjoner i søk og redning – utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene (Gjerde & Winsvold, 2017). Som det fremkommer av titlene omhandler disse i hovedtrekk frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i forbindelse med søk og redning. Den siste rapporten er også innom samspillet mellom frivillige organisasjoner og kommuner. Dette er noe denne studien ser videre på i et beredskapsperspektiv opp mot uønskede naturhendelser.

Røde Kors har gitt ut en serie med tre rapporter, «Felles beredskap – Felles ansvar». De to første rapportene, fra 2014 og 2015, ser på klimaendringene i Norge, hvordan dette kan resultere i økte uønskede naturhendelser og hvordan de frivillige beredskapsorganisasjonene blir brukt i kommunene. Undersøkelsen fra 2014 ble sendt ut til alle landets kommuner, og fikk en svarprosent på 40 % (173 av 428 kommuner). Denne undersøkelsen tar for seg spørsmål knyttet til beredskapsavtaler mellom kommuner og frivillige organisasjoner, samvirkeøvelser og hvilken rolle de frivillige organisasjonene har i beredskapen.

Undersøkelsen fra 2015 hadde også fokus på samarbeidet om lokal beredskap, men denne var

⁶ Intervju med avdelingsdirektør i JD, 16.08.2017

kvalitativ og tok for seg åtte kommuner og lokalforeninger. Begge undersøkelsene er gjort i samarbeid med TNS Gallup.

1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven inneholder 7 hovedkapitler. Kapittel 1 starter med en innføring i oppgavens tema og problemstilling. Kapittel 2 belyser nødvendig bakgrunnsinformasjon rundt relevante statlige og frivillige ressurser i beredskapssammenheng ved uønskede naturhendelser. Kapittel 3 inneholder valgt teori som brukes ved analyse og drøfting av problemstillingen. Kapittel 4 redegjør for valgt metode. Kapittel 5 beskriver empiri. Først presenteres beredskapsprinsippene, deretter dokumentdata og til slutt en oppsummering av kvalitative intervjudata. I kapittel 6 blir de empiriske data drøftet og sett i lys av valgt teori med utgangspunkt i valgt problemstilling og forskningsspørsmål. I kapittel 7 presenteres en konklusjon på drøftingen, og avsluttes med forslag til videre forskning.

1.6 Hensikten med studien

Hensikten med dette studiet har vært å fremskaffe mer kunnskap om frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle i lys av det offentlige beredskapsansvaret. Vi mener å se at det er store hull i forskningen på dette området, til tross for at vi har et lovverk som pålegger kommunene en del ansvar.

Grunnen til at forfatterne ønsker å se nærmere på dette temaet, er for å undersøke om Norge baserer sin nasjonale beredskap i for stor grad på at de frivillige stiller opp, og om det er gjort godt nok forarbeid fra det offentlige. Tidligere forskning viser at frivillighet og dugnadsånd er avtagende (Lorentzen & Dugstad, 2011). Eksempelvis var Røde Kors, sommeren 2016, i media og rapporterte om mange og krevende oppdrag i forbindelse med Trolltunga og Prekestolen. Dette resulterte i at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene ble tappet for ressurser, noe som innebar at de frivillige ble slitne, og de opplevde tidsknapphet med tanke på fritid og arbeid (NRK Brennpunkt, 2016).

Som et eksempel på at frivilligheten er i nedgang ser man at Røde Kors Hjelpekorps i 2007 hadde 7000 mannskap i beredskap (FORF, 2007), i 2017 har de 5000 (Røde Kors, 2017). Det er en nedgang på 30%.

2.0 Kontekst og bakgrunnsinformasjon

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010 nr. 45, viser at kommunen har en generell beredskapsplikt, noe som ikke var gjeldene før revisjon av den tidligere «lov om Sivilforsvaret». Det er kapittel V i sivilbeskyttelsesloven⁷ som angår den kommunale beredskapsplikten. 07. oktober 2011 trådte forskrift om kommunal beredskapsplikt⁸ i kraft, dette med hjemmel i lov av 25. juni 2010 sivilbeskyttelsesloven kapittel V. Formålet med denne forskriften er å sikre at kommunen tar vare på befolkningens sikkerhet og trygghet. «Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører» jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt §1.

Endringsprosessen i frivilligheten understøttes av Wollebæk et al. (2000, s. 248) hvor de påpeker at de unges holdninger og atferd skiller seg ut fra de eldres. De yngre er mer resultatorientert og motivasjonen kommer fra personlig utfoldelse, ikke organisasjonen alene. Det vi ikke vet er om dette avhenger av livsfase, generasjon eller kultur. Spørsmål som blir reist i forskningen til Wollebæk et al. (2000), er blant annet, mister vi det tradisjonelle Frivillighets-Norge når den nye generasjonen overtar?

I de påfølgende underkapitlene kommer en beskrivelse av de statlige forsterkningsressursene i Norge, i tillegg til et utvalg av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner som er relevante for lokal beredskap med henblikk på uønskede naturhendelser.

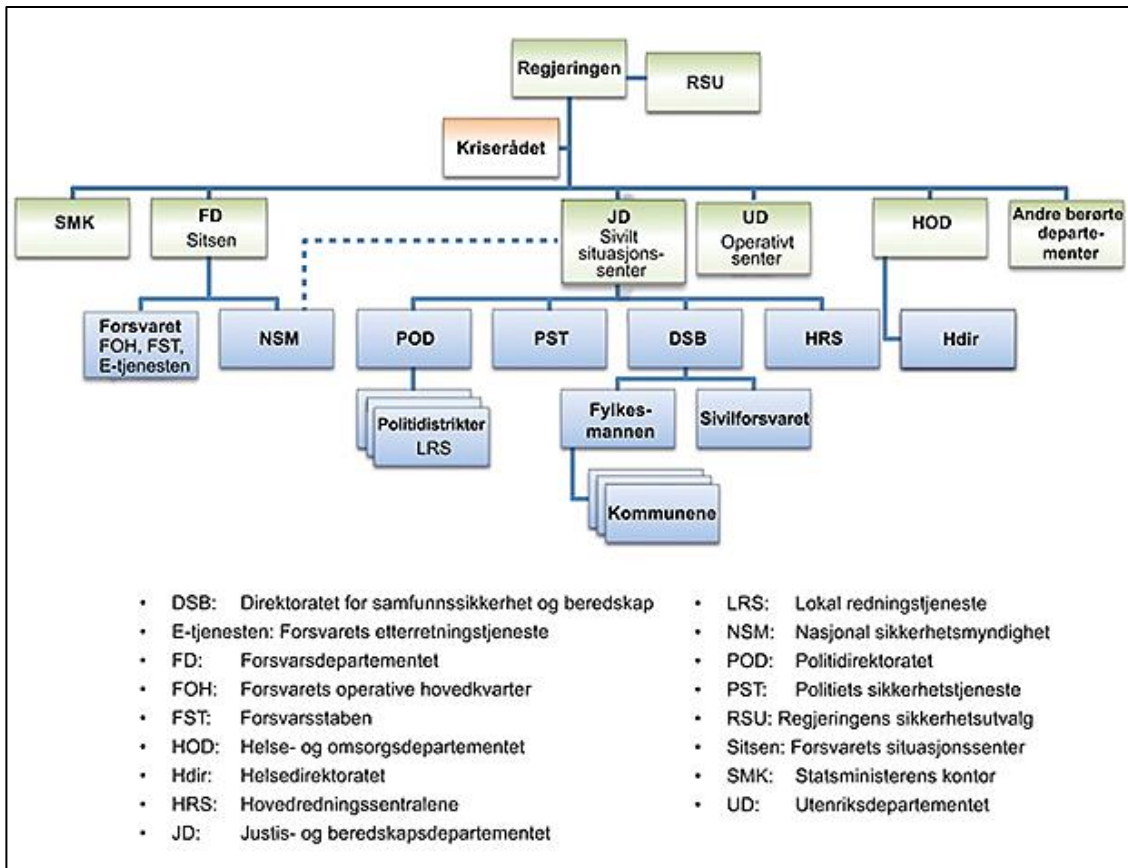
2.1 Statlige ressurser

JD er ansvarlig for samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden⁹ i Norge. JD skal derfor ha kunnskap og oversikt over risiko og sårbarhet, og sørge for at hele sektoren har tilstrekkelig beredskap og evne til krisehåndtering. Denne kjeden består av mange ulike aktører som ivaretar ulike deler av beredskapen. Disse aktørene er nødetatene, Sivilforsvaret, Fylkesmannen, kommunene, fylkeskommunene, Forsvaret, private aktører og frivillige organisasjoner (JD, 2016c), se figur 1:

⁷ Vedlegg 1 - Sivilbeskyttelsesloven - Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt

⁸ Vedlegg 2 - Forskrift om kommunal beredskapsplikt

⁹ Vedlegg 3 - Samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden til JD



Figur 1 - «Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser» (JD, 2013b, s.75)

Norge har primært tre statlige forsterkningsressurser: Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven. En statlig forsterkningsressurs er ment å kunne forsterke grunnberedskapen når det er behov, og er basert på tjenesteplikt. (JD, 2013a, s. 16).

2.1.1 Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er underlagt DSB og er en statlig forsterkningsressurs som skal bistå nød- og redningsetatene ved større hendelser, i tillegg til at de skal støtte sivilbefolkningen ved krig. Sivilforsvaret er basert på tjenesteplikt, og alle som er bosatt i Norge og mellom 18 og 55 år kan bli pålagt tjenesteplikt jf. sivilbeskyttelsesloven §7. Sivilforsvaret er folkerettslig beskyttet (JD, 2013a, s. 31).

I tillegg er det Sivilforsvaret som forvalter regelverket for tilfluktsrom og er ansvarlige for varsling av befolkningen via tyfonanleggene. Sivilforsvarets oppgaver kommer frem av Sivilbeskyttelsesloven §4 (DSB, 2016b).

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

I juli 2016 ble det lagt frem en konseptutredning av Sivilforsvaret. Dette er et prosjekt i DSB, som er forankret i et oppdrag med tilhørende mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet. (DSB, 2016b, s. 9) Konseptutredningen har kommet frem til et anbefalt konsept for et fremtidig Sivilforsvar hvor de har tatt høyde for nåtid, trender/utviklingstrekk og behov. Denne utredningen var på høring frem til 9. juni 2017, og ligger per dags dato hos JD.

2.1.2 Heimevernet, HV

HV er underlagt Forsvaret og består av 45 000 soldater som kan stille opp på kort varsel dersom Forsvaret trenger det. HV er basert på tjenesteplikt, og alle soldatene har hatt sin grunnutdanning i Forsvaret igjennom førstegangstjenesten. HV er lokalt forankret og er delt inn i 4 regioner, 11 distrikter og 241 områder. Hovedoppgavene er vakthold og sikring av objekter, både sivile og militære, nasjonal krisehåndtering, bistand til politiet og støtte til det sivile samfunnet (Forsvaret, 2017).

2.1.3 Politireserven

Politidirektoratet, POD, har det overordnede ansvaret for Politireserven, mens det daglige utøvende ansvaret ligger hos utrykningspolitiet. Politireserven er basert på tjenesteplikt, og de som rekrutteres har gjennomført førstegangstjeneste i Forsvaret.

Det rekrutteres ikke nye mannskap nå i 2017, man avventer ny organisering av Politireserven. Et forslag til nye retningslinjer er oversendt fra POD til JD (Politiet, 2017).

2.2 Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum, FORF

FORF er en paraplyorganisasjon for de frivillige organisasjonene i den norske redningstjenesten. Medlemsorganisasjonene har kompetanse og en beredskap enten på sjø, land eller i luften. FORF er ment som en støtte for medlemsorganisasjonene både når det gjelder koordinering, faglitteratur, kompetanse, jobbe for å skaffe nødvendig offentlig økonomisk støtte til medlemsorganisasjonene, og ikke minst synliggjøre behovet for de frivillige organisasjonene ovenfor politiske myndigheter. Her er blant annet prosjektet «WHAT IF» et godt bidrag. (FORF, 2007, kap. 5.2) I underkapitlene her kommer det en beskrivelse av medlemsorganisasjonene som, ifølge forfatterne, ville ha hatt en naturlig rolle ved en uønsket naturhendelse.

2.2.1 Røde Kors Hjelpekorps

Røde Kors Hjelpekorps er en underavdeling av Norges Røde Kors, og er Norges største frivillige redningsorganisasjon. Hjelpekorpsene har en lokal tilhørighet i hele landet, det er rundt 5000 aktive medlemmer i beredskap til enhver tid. Primære oppgaver for Hjelpekorpsset er søk, redning, førstehjelp og evakuering (Røde Kors, 2017).

2.2.2 Norsk Folkehjelp Sanitet

Norsk Folkehjelp Sanitet er en underavdeling i Norsk Folkehjelp, og er landsdekkende med flere sanitetsavdelinger. Totalt er det på landsbasis rundt 2000 mannskap i beredskap hver dag. Norsk Folkehjelp Sanitet er ute på søk- og redningsoppdrag, men er i tillegg i beredskap for innsats ved større hendelser som uønskede naturhendelser og større ulykker (Norsk Folkehjelp, 2017).

2.2.3 NAKs flytjeneste (tidligere Norsk Aero Klubbs flytjeneste)

NAKs Flytjeneste er en organisasjon som samordner all samfunnsnyttig flytjeneste som utføres av flyklubber som ligger under Norges Luftsportforbund (tidligere Norsk Aero Klubb). NAKs Flytjeneste tilbyr det offentlige tjenester som kan utføres med flyklubbenes fly og frivillige mannskap. Tjenester som NAKs kan levere er blant annet skogbrannvakt, søk etter savnede, fly ut bakkemannskap og overføre bilder av en hendelse til oppdragsgiver (Norges luftsportsforbund, 2017).

2.2.4 Norsk Radio Relæ Liga, NRRL

NRRL er en organisasjon for radioamatører i Norge. I tillegg jobber de opp mot myndighetene for å gjøre radioamatørene kjent og ivareta deres interesser. Sambandstjenesten i NRRL har som målsetting å kunne bistå med radiokommunikasjon som en reserveløsning for myndighetene i forbindelse med kriser og redningsaksjoner. NRRL er lokalt forankret (Norsk Radio Relæ Liga, 2017).

2.3 Andre frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner

Det er en del frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner som er aktuelle i beredskap i forbindelse med uønskede naturhendelser som av ulike grunner ikke er medlem av FORF. I underkapitlene kommer en kort beskrivelse av noen relevante.

2.3.1 Kvinners Frivillige beredskap, KFB

KFB er et overordnet organ for samarbeid og informasjon for organisasjoner som jobber med, og har interesse for faget beredskap og totalforsvarskonseptet. De jobber tett med både det sivile og militære, og er en brobygger mellom disse. De jobber med å styrke sivilsamfunnet i møte med krisesituasjoner, forbedrer og samordner innsatsen til sine medlemsorganisasjoner i beredskapsspørsmål, og er en pådriver i beredskapsanliggende ovenfor myndighetene.

Representantene er fordelt over hele landet, men i varierende grad. Medlemmene får erfaring fra å delta på øvelser, og jobber både kommunalt, regionalt og nasjonalt (Kvinnens Frivillige Beredskap, KFB, 2017).

2.3.2 Norske Kvinners Sanitetsforening, NKS

NKS er Norges største kvinneorganisasjon, og driver med frivillig arbeid innenfor helse- og sosialområdet. Organisasjonen legger vekt på kvinners livsvilkår og helse, samt at de bidrar til og initierer forskning. De har elleve ulike fokusområder hvor ett av dem er omsorgsberedskap. I dag har NKS 120 omsorgsberedskapsgrupper fordelt på 19 fylker. NKS viljer å ta ansvar for mat, forlegning og omsorg ved større leteaksjoner, ulykker og kriser i sitt lokalmiljø (NKS, 2017).

3.0 Teori

Beredskapstanken har vært aktuell i alle år. Det har vært viktig å evaluere farer og sårbarheter og å ivareta god sikkerhet til befolkningen. Nå i nyere tid har det blitt utviklet flere teoretiske modeller til bruk i dette arbeidet. Dette for å kunne bli klar over tankeprosesser og handlingsmønstre og videre sette disse inn i system. På denne måten kan man som samfunn være best mulig rustet til å møte og håndtere en uønsket hendelse.

For å besvare problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål vil forfatterne her redegjøre for det teoretiske grunnlaget som har blitt benyttet for å diskutere og utdype studien.

3.1 Risikosamfunnet

«Samfunnets evne til å håndtere risiko avhenger av mer enn offentlige ressurser og innsats» (JD, 2016d, s. 31). Det er i samspillet mellom enkeltperson, lokalsamfunn, frivillige organisasjoner, privat næringsliv og de offentlige myndigheter man skaper et motstandsdyktig

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

og robust samfunn. Dette omtales gjerne som resiliens i den internasjonale debatten omkring samfunnssikkerhet. Resiliens innebærer at samfunnet har evne til å håndtere, gjenopprette og/eller tilpasse seg en uønsket naturhendelse, og JD (2016d, s. 31) sier videre at Norge har gunstige forutsetninger for å klare dette.

Engen et al. (2016, s. 280) snakker om beredskap, det å være beredt, og videre om god beredskap. De sier at kartlegging av trusler og utfordringer er viktig. Dette for å kunne håndtere en eventuell uønsket hendelse effektivt samt å videre anlegge ressurser slik at gjennomføringsevnen blir best mulig. Beredskap blir av DSB (2015) definert til å være «planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte». Justis- og politidepartementet (2000, s. 19) definerer begrepet krise til å være «en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner». Det sies videre at kriser er svært ulike og vil være avhengige av:

- Hvor vidtgående konsekvenser situasjonen medfører
- Hvor raskt situasjonen inntreffer
- Hvor fort situasjonen utvikler seg
- Hvor godt samfunnet er forberedt på å møte situasjonen (Justis- og politidepartementet, 2000, s. 19)

Ulike nivåer, som individ-, organisasjon- og samfunnsnivå, omfattes i begrepet beredskap (Engen et al., 2016, s. 281). Samtidig sier de videre at det ofte er det offentlige, via kommuneressursene, som skal besørge håndteringen av uønskede hendelser.

Ulrich Beck introduserte begrepet «risikosamfunnet» første gang i 1986 (Engen et al., 2016, s. 114). Han delte samfunnets utvikling inn i tre faser: førmoderne samfunn, moderne industrisamfunn og risikosamfunn. Ifølge Aven et al. (2014, s. 21) er et kjennetegn ved risikosamfunnet at samspillet mellom komplekse organisasjoner, kompleks teknologi og individuell handling skjer i omgivelser som stadig er i endring. Det er interessant å se på utviklingen fra det førmoderne samfunnet, da man anså at farer og trusler kom utenfra, gjerne forbundet med skjebnen, til det moderne samfunnet og videre til risikosamfunnet, som beskrevet over. Før var kanskje den største frykten å bli stående utenfor samfunnet. Det kunne tidligere være vanskeligere å klare seg på egenhånd. Dette på grunn av de sosiale strukturene

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

og den tidens eksisterende tilstand, i motsetning til i dag hvor enkeltindividet i stor grad står i sentrum. Det er produksjon og økonomi som gjelder, og suksess måles gjerne i hvor godt man klarer å manøvrere seg i dette klimaet. Man kan kanskje tenke seg at det å mislykkes i dag, kan sammenliknes med det som i den førmoderne tid var den store frykten, å havne utenfor felleskapet (Engen et al., 2016). Med industrialiseringen har man skapt komplekse samfunn. Den økonomiske og teknologiske utviklingen sammen med hvordan man, i den vestlige verden, har organisert seg, skaper risiko, og som Engen et al. (2016, s. 114) fastslår: «I vår tid er risiko et karaktertrekk ved selve samfunnsstrukturen». Selv om man kanskje har blitt mer og mer individualisert, sier JD (2016d, s. 31) at man som landsmann har, ikke bare ansvar for egen sikkerhet, men også et medansvar for motstandsdyktigheten til samfunnet vi lever i. Den underbygger dette med å angi at dugnadsånden i Norge står sterkt og at man her har kultur for å ta ansvar og bidra til felleskapet.

3.2 Samfunnssikkerhet

Helt tilbake til i 1946 trakk den norske Forsvarskommisjonen, under ledelse av Trygve Bratteli, frem virkemidlene som kunne være avgjørende for å håndtere den økende sårbarheten i samfunnet (Kruke, Olsen & Hovden, 2005, s. 3). Kommisjonen pekte allerede da på at:

... det må vurderes nye virkemidler for å styrke robustheten, utholdenheten og omstillingsevne ved samfunnskritiske virksomheter og infrastruktur. For å bedre samfunnets evne til å motstå og håndtere ekstraordinære påkjenninger er det nødvendig med både sivile og militære beskyttelsestiltak av viktige samfunnsvirksomheter. ... Det er videre viktig at man ved lokalisering, utbygging, utforming og utrustning av ny infrastruktur og virksomhet i samfunnet tar tilstrekkelig hensyn til beredskapsmessige forhold.

Tanken var ikke ny, for allerede i 1775, spurte Jean Jacques Rousseau hvorfor man, etter at mer enn 100 000 mennesker døde i et svært jordskjelvutsatt område, bygget 20 000 hus med seks til syv etasjer på samme plass (Engen et al., 2016, s. 31). Spørsmålet er ifølge Kruke et al. (2005, s. 3) opphavet til sikkerhetsvitenskapelig tenkning og kimen til det som vi i nåtiden

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

beskriver innenfor begrepet samfunnssikkerhet. Et eksempel på at Rousseaus spørsmål fortsatt er relevant er San Andreasfolden utenfor California. I følge United States Geological Survey er risikoen for at det skal komme et nytt stort jordskjelv i San Fransisco-området innen 2030 på 70 %, samtidig som at innbyggertallet er stigende. Det antas at skjelvet vil ligge på nivå med det som var i Los Angeles i 1994, da 57 mennesker omkom, 20.000 ble hjemløse og det økonomiske skadeomfanget beløp seg til 160 milliarder norske kroner (VG, 1999).

Tidligere ble kriser sett på som Guds vilje og utenfor menneskelig kontroll, men dette har forandret seg over tid, og blir i vår samtid sett på som et resultat av menneskets egne handlinger (Engen et al., 2016, s. 59). Ledere og myndighetene holdes nå i økende grad ansvarlige for effektiv planlegging med tanke på beredskap og reduksjon av skadeomfang rundt naturkatastrofer og andre uønskede hendelser. Man kan likevel aldri helt sikre seg mot naturskapte uønskede hendelser. Det finnes utfordringer ved håndtering, ansvarsfordeling og samordning på ulike nivåer, og på tvers av organisasjonsgrenser. Samtidig finnes det også en balansegang mellom hensynet til personvernet og individuell frihet, samt hensynet til samfunnsvern og kollektiv sikkerhet. Dette er temaer styresmaktene må ha fokus på uten å miste folkets tillit (Fimreite, Lango, Lægreid & Rykkja, 2011).

I Norge er vi, ifølge JD (2016d), spesielt utsatt for flom, skred, storm og stormflo. Dette fører naturlig nok til store økonomiske kostnader for landet, men heldigvis tar de færreste naturhendelsene i Norge menneskeliv. Likevel så vi i 2016 at tre menneskeliv gikk tapt i kvikkleierskredet i Sørums kommun, og historien viser at uønskede naturhendelser skjer med ujevne mellomrom og det blir viktig å forankre beredskapsforsvar på forskjellige nivåer. Aven et al. (2014, s. 167) angir at penger står i hovedfokus og er drivkraften til mye av aktivitetene når det kommer til beredskapsarbeidet. De påpeker at nytteverdien av et prosjekt må overstige kostnadene for at det skal kunne være gjennomførbart. Noe som igjen kan gjøre det vanskelig å få utført sikkerhetstiltak på rett sted og til rett tid.

De styrende organer i samfunnet gjør analyser som skal være med på å identifisere og kartlegge risiko og beredskap. Disse analysene er knyttet opp mot sårbarhet og ytelse, og videre sier kost-nytte- og kost-effektanalyser noe om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i sikkerhetsarbeidet. Begrepet samfunnssikkerhet står sentralt i Norge og er styrende i politiske prioriteringer og institusjonsutforminger (Engen et al., 2016). Imidlertid innebærer

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

det å jobbe med samfunnssikkerhet endel avveininger av ulike aspekter (JD, 2016d). Det norske samfunnet er basert på verdier i form av frihet og åpenhet, og man ønsker ikke et overkontrollert samfunn med utallige sikkerhetstiltak. «Det er verken ønskelig eller praktisk mulig å fjerne all risiko og skape et 100 prosent sikkert samfunn» (JD, 2016d, s. 29). Imidlertid må man trå varsomt når økonomiske midler vektles opp mot menneskeliv, livskvalitet og trygghetsfølelse (Aven et al., 2004). «I en kost-nytteanalyse beregner vi forventet samlet gevinst, mens i kost-effektivitetsanalysen beregner vi effektivitetsstørrelser som forventet kostnad pr. forventet antall sparte liv» (Aven, 2007, s. 79). Dette er økonomiske analyser som krever en del definerte faktorer, deriblant verdien av et statistisk liv. Det er vanskelig å sette verdi på et liv, for uansett vil det være uendelig for de som står denne personen nær. Derfor må vi være tydelige på at det går et klart skille mellom verdien av et liv og verdien av et statistisk liv. Verdien på et statistisk liv varierer, men Finansdepartementet har kommet frem til 15 millioner kroner. Når vi snakker om beslutninger som har med risiko og sikkerhet å gjøre må man ta disse på et mye bredere grunnlag enn kost-nytteanalyser (Aven, 2007).

Usikkerhet, risiko og sikkerhet er begreper som umiskjennelig hører sammen. Øker man sikkerheten, reduserer man risikoen. Men som JD (2016d) sier, finnes det en grense for hvilke sikringstiltak som er mulig gjennomførbart innenfor de rammene av et samfunn, åpent og transparent, som vi ønsker å leve i. Dette betyr at en viss grad av risiko må aksepteres. Både fordi man kan legge til grunn at sannsynligheten for at en uønsket hendelse kan skje er liten, men også fordi at eventuelle konsekvenser kan være små. Likevel er det, som Aristoteles (384-322 f.Kr.) sa: «sannsynlig at det usannsynlige vil skje» (JD, 2016d, s. 28).

JD (2016d, s. 28) definerer begrepet risiko til å være «et produkt av sannsynligheten for at en hendelse inntreffer og konsekvensen dersom den inntreffer». Man kan se på elementer som innebærer hva man i et samfunn er villige til å akseptere, men siden tilgjengelige ressurser sjeldent kan måle seg med trusselen, vil man i teorien si at den resterende faren er innenfor det akseptable (Perry & Lindell, 2003, s. 339). Disse vil naturlig nok være ulike og foranderlige i henhold til hvem som tar avgjørelsen og hvilken risikopersepsjon denne innehar (Aven et al., 2014). Både samfunnsmessige og økonomiske aspekter tas med i vurderingen når risikovurderingen gjøres.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Alle farer kan ikke fjernes av forskjellige grunner. Dette kan være seg faktorer som:

- Samfunnsutviklingen vil stagnere hvis man ikke er villig til å ta risiko, altså blir risiko en positiv kraft
- Forskjellige mennesker i et demokratisk system ønsker å leve med ulik grad av risiko, som for eksempel utøvelsen av ekstremsport
- Tanken om at «det skjer ikke meg/oss», derfor blir det for dyrt
- Politikerne har andre økonomiske prioriteringer, og setter dermed mindre fokus på sikkerhetsarbeidet fordi det ikke er «sexy» nok i valgkampen.

Engen et al. (2016, s. 28) påpeker her at det gjerne ved trusselen av, eller i kjølvannet av en uønsket hendelse, at det åpner seg «rom for politisk handling som det under normale omstendigheter hadde vært vanskelig å få gjennomslag for». Øren et al. (2016, s. 57) bemerker det samme: «samfunnssikkerhet har et «usynlighetsproblem» i det daglige. Når ting går bra, tenker man ikke så mye på det. Hendelser derimot, gjør at samfunnssikkerhet i korte glimt får oppmerksomhet». Samtidig med dette, ifølge JD (2016d), er samarbeid nøkkelen til et robust samfunn, men det avhenger av mer enn de offentlige ressursene for å få til dette. Enkeltpersoner, lokalsamfunn, frivillige organisasjoner og privat næringsliv er essensielt, og myndighetene har en utfordring i å nyttiggjøre seg av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene helhetlig og bærekraftig, nå og på sikt. Fimreite et al. (2011) belyser også utfordringene ved håndtering, ansvarsfordeling og samordning på ulike nivåer og på tvers av organisasjonsgrensene.

Forståelsen og kunnskapen om hva samfunnssikkerhet betyr er mangeartet. I følge Aven et al. (2008) er det samspillet mellom sektorer og samfunnets aktører som danner fundamentet i begrepet, og Engen et al. (2016) forklarer videre at det i tillegg er avgjørende hvilket perspektiv en har som gruppe eller enkeltperson for å forstå hva som ligger i temaet. Forskjellige perspektiver kan for eksempel innbefatte hvem man er: inkludert yrke eller interesser, faglig bakgrunn og hvilket ansvar man innehar i ulike roller. De angir at å arbeide kun ut ifra ett perspektiv sjeldent gir et helhetlig og godt bilde på situasjonen, og evnen til å jobbe tverrfaglig og dynamisk kan være utslagsgivende.

Schiefloe (2011, s. 1) fremstiller samfunnssikkerheten til å være «samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta liv og helse under ulike former for

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

kritiske hendelser», som for eksempel ved uønskede naturhendelser. Denne er ganske lik definisjonen som første gang ble presentert av Justis- og politidepartementet (2000): «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger».

Samfunnssikkerhet som begrep og virke er hele tiden i utvikling, og JD (2016d) angir tre faktorer som påvirker: verdiene våre, farer og trusler, samt forebygging og håndtering av disse. JD (2016d, s. 19) definerer videre samfunnssikkerhet slik:

Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.

Samfunnssikkerhet har fått en økende og sentral rolle hos de politiske aktører (Schiefløe, 2011). Dette støttes av Engen et al. (2016) som påpeker at dette både blir prioritert politisk samt legges til grunn for oppbygningen av betydningsfulle institusjoner i samfunnet. Schiefløe (2011) sier også at det politiske ansvaret har blitt synliggjort ved at Justisdepartementet har skiftet navn til Justis- og beredskapsdepartementet og at det i 2003 ble opprettet et eget direktorat, DSB, som skal ha oversikt over samfunnets risikoer og sårbarheter samt drive forebyggende arbeid for å unngå uønskede hendelser.

«Sårbarhet oppfattes som kombinasjonen av mulige konsekvenser og usikkerhet, gitt at systemet utsettes for en initierende hendelse» (Aven, 2007, s. 43) En annen definisjon av sårbarhet er (Justis- og politidepartementet, 2000, s. 18):

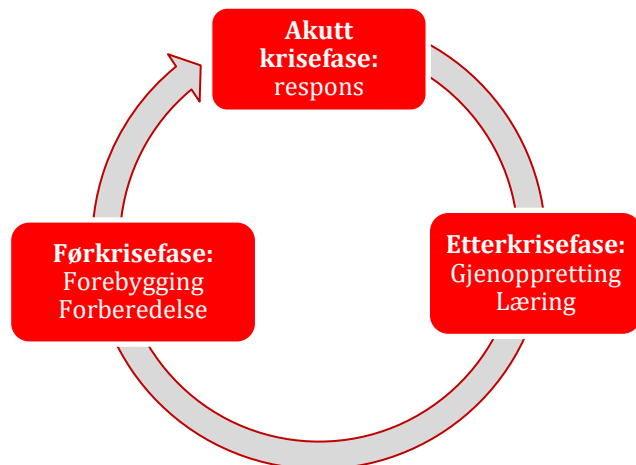
Sårbarhet er et uttrykk for de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet. Sårbarhet er knyttet til mulig tap av verdi.

Sårbarheten samfunnet har for naturhendelser som flom, skred, skogbrann og orkan er det som gjør at en naturhendelse blir en naturkatastrofe. En naturhendelse i seg selv er ingen katastrofe, men på grunn av at lokalsamfunnet er etablert i områder som rammes av ulike naturhendelser fra tid til annen, blir det en katastrofe, avhengig av omfanget. I vestlige land

slik som Norge har vi god oversikt over hvilke områder som er utsatt for naturhendelser som flom og skred, og vi vet at klima er i endring. Dette er elementer vi må ta med oss i samfunnsplanleggingen (Engen et al., 2016, s. 268). Dette er ikke bare en krise for enkeltindividet, men kan i tillegg bli en økonomisk krise for samfunnet (Boin, t`Hart, Stern & Sundelius, 2005, s. 2-3).

3.3 Krise- og beredskapsfaser

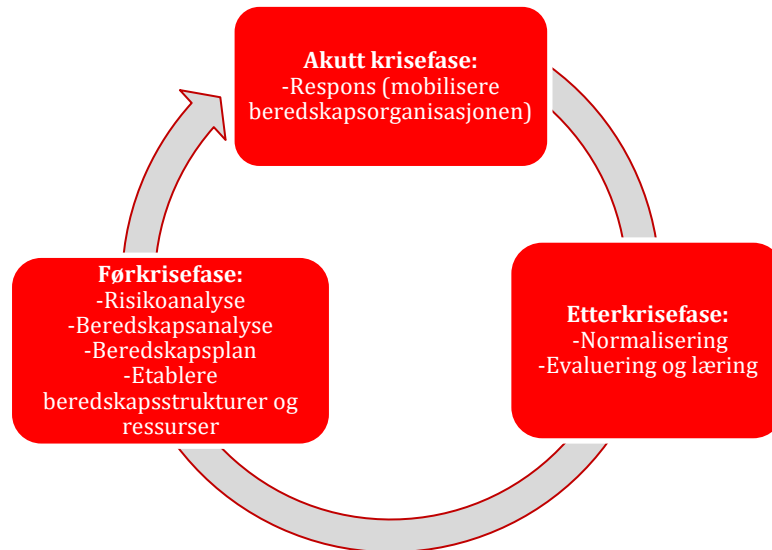
Det er flere måter å beskrive fasene i en krise, og man kan se den enten som en lineær prosess eller en sirkulærprosess. En lineær prosess viser en klar start og slutten på en krise, og noen vil påstå at dette er en svært forenklet måte å se en krise på (Engen et al., 2016, s. 264). En sirkulær prosess innehar de samme fasene, men en krise blir beskrevet som en kontinuerlig prosess, der etterkrisefasen fører oss direkte tilbake til førkrisefasen. I en sirkulær prosess er det fokus på det som skjer før og etter krisen, en krise dukker ikke bare opp. Man gjør endringer etter erfaringer man tilegner seg under en krise, slik at man har et bedre utgangspunkt for neste krise, se figur 2 (Kruke, 2012). Vi går ikke tilbake til «status quo», men «build back better», som er et slagord som brukes mer og mer rundt gjenoppbyggingen etter kriser (Engen et al., 2016, s. 264-265).



Figur 2 - Krisefaser - en sirkulærprosess (Kruke, 2012)

Beredskapsarbeid kan også deles inn i faser, Engen et al. (2016) presenterer en sirkulær prosess som viser sammenhengen fra risikoanalysen til evalueringen og tilbake til risikoanalysen. Fasene i beredskapsarbeidet har Engen et al. (2016, s. 286) satt i sammenheng med krisefasene, i en sirkulærprosess, se figur 3:

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger



Figur 3 - Faser i beredkapsarbeid i relasjon til krisefaser – en sirkulær prosess (Engen et al., 2016)

I den akutte krisefasen ligger responsen i beredkapsarbeidet. Det er her vi responderer på den gitte hendelsen med bakgrunn i risikoanalysen, beredkapsanalysen, beredkapsplanen og arbeidet som er gjort rundt å etablere beredkapsstrukturer og ressurser, i førkrisefasen. Når krisen er over og vi går over i etterkrisefasen, ligger arbeidet rundt normalisering og evaluering/læring som skal bidra til at vi får en ny og bedre førkrisefase. Ut i fra dette ser en at det meste av beredkapsarbeidet, er det som gjøres før krisen oppstår (Engen et al., 2016, s. 286). Dette fører oss over til viktigheten av å se på beredkapsplanleggingen.

Beredkapsplanleggingen skal resultere i et godt planverk som sier noe om hvem som har ansvar, hvordan beslutninger skal tas, og skal ha en ressursoversikt over både interne og eksterne ressurser. Det er flere forfattere som beskriver retningslinjer for beredkapsplanlegging, Dynes (1994), Quarantelli (1998), Alexander (2002 og 2005) og Perry og Lindell (2003). Disse har flere ulike diskusjoner rundt tematikken, og Engen et al. (2016, s. 287-292) har utarbeidet og presenterer åtte retningslinjer ut i fra disse diskusjonene. Forfatterne velger å belyse syv av disse, da det er disse som er relevante for temaet:

- 1) *Så korrekt kunnskap som mulig.* Viktigheten av korrekt informasjon og kunnskap om trusselen, samt kunnskap om hvordan en eventuell trussel skal håndteres. Dette gir grunnlag for at man bør involvere alle relevante ressurser og kompetanse, det være seg både offentlige, private og frivillige ressurser. Konflikt og motstand er noe man bør være klar over at kan dukke opp når man jobber med beredkapsplanlegging.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Beredskapsplanlegging handler om å bruke midler som kunne vært brukt på andre ting.

- 2) *Kunnskap om menneskelige reaksjoner og kapasiteter.* Viktigheten av å vite hvordan mennesker faktisk reagerer ved en krise, her kan man avlive en del myter. Erfaringer viser at mennesker vil ha informasjon, og at de stort sett agerer rasjonelt på den informasjonen de får. Lokale ressurser spiller en viktig rolle i kriser, og det er ikke nødvendigvis de offentlige ressursene som sitter på all kunnskap og alle ressurser.
- 3) *Planlegge for hensiktsmessig respons.* En beredskapsplan er et levende dokument som jevnlig må revideres. En beredskapsplan skal være med på å bidra til en best mulig krisehåndtering ved å sikre prioriteringer av liv og helse, samt utnytte relevante ressurser på best mulig måte. Det er ikke slik at rask krisehåndtering er god krisehåndtering. En god plan kan hindre impulsive og lite gjennomtenkte handlinger.
- 4) *Sikre samvirke.* En beredskapsplan skal avklare ansvarsforholdet til de ulike aktørene offentlige, private og frivillige. Det skal være samarbeid vertikalt og horisontalt, samt på tvers av organisasjoner. Ressursene er ofte begrenset i en krisesituasjon, og for å utnytte disse ressursene best mulig er det viktig at alle aktørene vet om hverandres styrker, svakheter og på hvilken måte de er avhengige av hverandre. Samvirkeprinsippet er svært relevant i beredskapsarbeidet, og kompleksiteten i samfunnet er økende noe som understreker viktigheten av dette prinsippet.
- 5) *Helhetlig tilnærming og generelle prinsipper.* Viktigheten med at en beredskapsplan bør være generisk, slik at den gir spillerom for tilpasninger til den aktuelle situasjonen. Ulike typer kriser kan ha felles eller liknende utfordringer, slik at man kan benytte seg av det samme planverket i flere tilfeller. I noen tilfeller kan det komme spesifikasjoner under noen av punktene, et eksempel Engen et al. (2016) trekker frem er evakuering av en skole. Selve evakueringen fra objektet skjer på samme måte om det er en brann eller en villet handling, som for eksempel skoleskyting, mens oppsamlingsplassen ville ha vært forskjellig i disse tilfellene.
- 6) *Trening og øving.* Det er viktig at alle som har vært en del av planleggingsprosessen og som er tenkt en rolle i en eventuell krise får nok og riktig informasjon, og at alle

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

vet hva som forventes av dem. Det er de som er ansvarlige for beredskapsplanleggingen som også er ansvarlig for at dette er i orden. Til slutt er det viktig at planene testes og trenes igjennom øvelser.

- 7) *Prosess versus produkt*. En beredskapsplan er en prosess, ikke et endelig produkt. Man må hele tiden ta høyde for endringene i samfunnet rundt seg, tilgjengelige ressurser og tidligere erfaringer.

4.0 Metode

I følge Everett og Furseth (2012, s.128) er metode «en strategi eller en teknikk du benytter for å løse problemer og komme frem til ny kunnskap». Forfatterne vil i dette kapittelet presentere og forklare metode og forskningsdesign som har blitt brukt for å innhente denne nye kunnskapen. Videre redegjøres det for temaet og målet for oppgaven. Utformingen av studien vil bli belyst, samt utfordringene underveis. Tjora (2012, s. 216) bekrefter viktigheten av transparens¹⁰ i all forskning. Dette innebærer å være ærlig om hvordan studien er utført, utfordringer underveis, og leser skal kunne ta stilling til kvaliteten på studien. Dette belyses ved å se på oppgavens validitet og reliabilitet, som vil gi en vurdering av oppgavens innhold og troverdighet. Helt til slutt gjennomgås de forskningsetiske hensynene som må tas med i betraktningen når man gjennomfører en slik studie.

4.1 Mål med studien og forskningsdesign

Filosofen Arne Næss sa «at vi er for opptatt av å se på den prestisjetunge forskningen og glemmer en rekke områder som aldri ville blitt undersøkt dersom ikke amatørerne tok fatt i dem» (Dalland, 2017, s. 38). Med dette som motivasjonsfaktor tok forfatterne fatt på arbeidet, og tema for oppgaven var klart veldig tidlig. Imidlertid tok det nokså lang tid å spisse problemstillingen tilstrekkelig. Problemstillingen og forskningsspørsmålene har derfor blitt endret flere ganger underveis i prosessen etter hvert som ny kunnskap har dukket opp, noe som er en normal utvikling i en skriveprosess. Dette støttes også av Everett og Furseth (2012, s. 114) som påpeker at prosessen med å justere problemstillingen sammen med metode og analyse er noe som finner sted under hele arbeidet med oppgaven. Blaikie (2010) angir at når man har etablert forskningsspørsmål åpner mulighetene seg for å danne en forskningsstrategi, se på hvordan man ønsker å hente inn data og videre analysere dette. Altså er dette

¹⁰ Transparens: gjennomsiktighet

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

grunnleggende for videre arbeid og på bakgrunn av dette ble følgende problemstilling og forskningsspørsmål formulert:

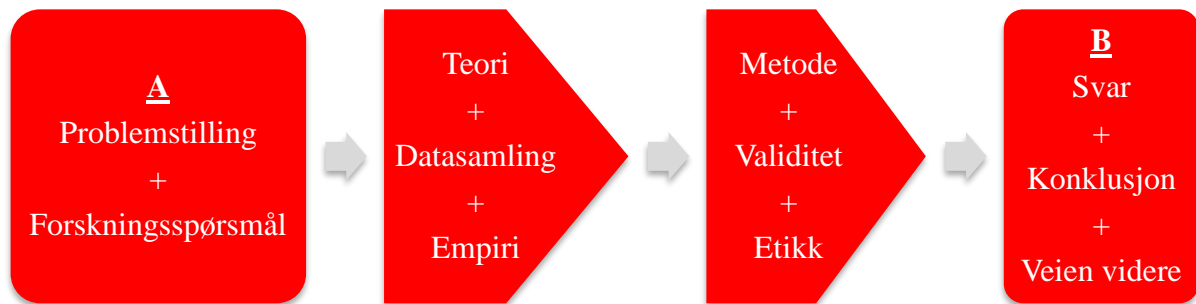
I hvilken grad er frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner en bærebjelke i norsk beredskap og redning i dag, og i hvor stor grad bør de være det?

- 1) Hvilket ansvar og rolle har kommunene ved uønskede naturhendelser?
- 2) Hvilken rolle spiller frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ved uønskede naturhendelser?

Den akademiske motivasjonen med studien er, i store ord, å tilegne og frembringe ny kunnskap innen faget beredskap. Det å bidra til økt forståelse, for både utfordringer og gjennomføringsevne hos beredskapsaktørene, kan bidra til å skape et mer robust Norge. Dette hvis man klarer å nyttiggjøre seg av denne informasjonen og implementere denne i hverdagen. Ved å svare på forskningsspørsmålene og å konkludere på oppgavens problemstilling belyses noen av de utfordringene som finnes rundt samarbeidet mellom offentlig sektor og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i dag. Samtidig er det et ønske om at denne forskningen kan øke forståelse for hvorfor situasjonen er slik den er. Samt hvilke tiltak som kan bedre dette samarbeidet, for en mest mulig robust og bærekraftig beredskap ved uønskede naturhendelser.

Oppgaven belyser integreringen av frivillige organisasjoner i offentlig beredskapsarbeid gjennom lovverk, stortingsmeldinger, rapporter, frivillighetsstudier og dybdeintervjuer av personer med ulike posisjoner både i bredde og nivå. Vi utfordrer påstanden til JD (2016d, s. 50) om at de frivillige organisasjonene er «en bærebjelke i beredskap og redning».

Forskningsdesignet skal ifølge Blaikie (2010) omhandle alle valg som tas i arbeidet, begrunnelse for disse valgene og fungere som en norm gjennom hele studien. I denne oppgaven er det laget en logisk plan for å komme fra A til B. Som vist i figur 4. A er forskningsspørsmålene og problemstillingen som presisert over, og B er svarene studien kommer frem til og konklusjonen, samt en åpning for veien videre. Prosessen fra A til B er empirien i undersøkelsen, teorien sammen med primære, sekundære og tertiære data og metoden for hvordan denne er anvendt.



Figur 4 - Forskningsdesign

Forfatterne har tatt høyde for endringer i det pågående arbeidet, og har vært åpne for dette. Forarbeidet utgjorde grunnpilaren i forskningen. Det gjorde det også mulig å ta imot innspill og endringer, og nyttiggjøre disse til studiets beste underveis. For som Kvale og Brinkmann (2015, s. 127) sier: «En intervjuer kan lære gjennom hele undersøkelsen. Samtalene med intervjupersonene kan utvide og endre forskernes oppfatning av de undersøkte fenomenene».

4.2 Forskningsstrategi

I denne masteroppgaven brukes i hovedsak kvalitativ metode for å utdype problemstillingen og forskningsspørsmålene. Malterud (2013, s. 26) angir kvalitative metoder til å være «forskingsstrategier for beskrivelse og analyse av karaktertrekk og egenskaper eller kvaliteter ved de fenomenene som skal studeres». Tjora (2012, s. 13) støtter dette, men påpeker også at denne type forskning har en «betydelig følsomhet overfor konteksten den gjennomføres i». Dette har forfatterne tatt med seg gjennom både skrive- og intervjuprosessen.

God teori er essensielt for at forskningsdesignet skal være robust og underbygge de fenomener man ønsker å studere (Krumsvik, 2014, s. 81). Det teoretiske rammeverket og innsamlet dokumentdata ble, grunnet dette, lagt tidlig i oppgaveskrivingen slik at justering av teoribruk og perspektiver var mulig underveis. I tillegg ble det foretatt noen tilpasninger da det fremkom interessante momenter underveis i intervjuprosessen. I denne oppgaven er det dokumentdata og semistrukturerte dybdeintervjuer som danner fundamentet i empirien, med hovedvekt på dybdeintervjuene. Malterud (2013, s. 27) angir at feltarbeidet man gjør i en kvalitativ studie er en god tilnærming i det å forske på dynamiske prosesser. Bevegelse, utvikling, helhet og samhandling er sentralt i beredskapsarbeidet. Forfatterne ønsket å få

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

innsyn i respondentenes ærlige syn på den virkeligheten de arbeider i, og lever med i beredskapsøyemed ved uønskede naturhendelser. Som Malterud (2013, s. 27) snakker om, og som vi ønsker å nyttiggjøre oss, er den «levende kunnskap» som finnes der ute.

Det var mange veier å gå for å besvare forskningsspørsmålene i denne studien. Teorien setter forskningsspørsmålene til denne oppgaven i kontekst, med sin ontologiske¹¹ tilnærming, samt faser i beredskapsarbeid og retningslinjer for beredskapsplanlegging (Engen et al., 2016). Det ligger også underliggende kausale¹² mekanismer til grunn. Svarene i denne oppgaven fremkommer, som tidligere nevnt, i hovedsak ved datainnsamling. Forskningsstrategien ble utviklet på denne bakgrunn, og legger et godt utgangspunkt for å besvare forskningsspørsmålene. Blaikie (2010) legger stor vekt på akkurat dette, og sier at ett av de viktigste valgene som gjøres for å besvare en forskningsoppgave, er valget av forskningsstrategi. De fire vanligste strategiene man velger mellom er induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv.

Som forsker kan man fritt anvende én eller flere av disse. Forskningsspørsmålene i denne oppgaven er hva-spørsmål, og på bakgrunn av dette er det her valgt et induktivt og abduktivt design. Det induktive design brukes i hovedsak til å besvare hva-spørsmål, og betyr at man som forsker konstruerer bilder av mønstre i dataene (Thagaard, 2009, s. 194). Som Thomassen (2006, s. 49) påpeker tar induktiv design utgangspunkt i observasjoner og registrering av verden rundt oss, altså å systematisere erfaringer. Dette betyr at man tar erfaringsbaserte slutninger med utgangspunkt i «noen til alle», men man kan ikke bastant lage konklusjoner for fremtiden. Dette støttes videre i Thomassen (2006, s. 50): «Selv om premissene er sanne, så er ikke slutningen med logisk nødvendighet sann». Et slikt design tar også høyde for å kunne formulere en teori ut ifra flere observasjoner, men teoriutvikling er ikke noe forfatterne tar sikte på i denne oppgaven.

Et abduktivt design brukes for å besvare både hva- og hvordan-spørsmål. Forfatternes innsamlede datamateriale ses i lys av den teoretiske bakgrunnen som foreligger i oppgaven. I et abduktivt design tar man med andre ord utgangspunkt i det induktive, etablert teori og perspektiver, som er utgangspunktet for forskningen (Tjora, 2012, s. 26). Blaikie (2010) angir

¹¹ Ontologi, læren om det som er eller finnes, samt væremåter (Fosshagen, 2014).

¹² Kausal: årsaksbestemt (Tranøy, 2015).

at det abduktive designets mål er å beskrive sosiale prosesser ved å utforske aktørenes motivering, meninger og fortolkninger.

4.3 Datakilder

Etter at forfatterne har innhentet og analysert datamaterialet fra dybdeintervjuene og dokumentene, har valg av teori vært viktig. Utviklingen frem til i dag, til det Beck (Engen et al., 2016), beskriver som risikosamfunnet og videre kompleksiteten i dagens samfunn er essensielt å bruke som ramme for å oppnå forståelse for temaet og sette dette i kontekst. Samfunnssikkerheten likeså, for å erkjenne hvilke faktorer som spiller inn på de valg som har ført til dagens samfunnssikkerhetsklime. Teori som omhandler krise- og beredskapsfaser har blitt tatt med for å se på integreringen av de frivillige organisasjonene i kommunenes beredskapsarbeid, på ulike nivåer og stadier. Det samme gjelder teorien rundt beredskapsplanlegging. Teoritriangulering blir her brukt, som beskrevet av Krumsvik (2014, s. 30), for å benytte flere perspektiver i arbeidet med å forske på samme fenomen.

Det er et skille mellom primær-, sekundær- og tertiærdata, avhengig hvilken avstand forfatterne har til dataene (Blaikie, 2010). I denne oppgaven er det valgt å benytte dybdeintervjuer som primærdata. Som forskere, er det forskerne selv som henter inn informasjonen, analyserer denne og videreformidler funnene i studien. Som førstehåndskilde vil dette være med på å styrke oppgaven og gi denne selvstendighet. Sekundærdata er råmateriale og statistikk, som i denne oppgaven har blitt brukt i noen grad, og er basert på undersøkelser gjort av andre. Når man velger å bruke tertiærdata kan det være begrenset tilgang til de opprinnelige kildene (Blaikie, 2010). Likevel er det valgt å bruke denne type kilder i form av tidligere utførte analyser og dokumenter. Dette betyr at meningsinnholdet vil, i noe grad, bli fortolket på nytt av forfatterne.

Dokumentdata ble kartlagt med utgangspunktet i noen kjente lover og studier. Etter hvert som forfatterne leste seg opp, kom det stadig henvisninger til annen relevant litteratur. Da de samme henvisningene stadig dukket opp og dokumentene henviste til hverandre, begynte forfatterne å anta at de, i store trekk, hadde oversikt over det som var relevant for valgt tema. På dette tidspunktet ble det, mer eller mindre, satt strek for dokumentinnsamlingen. I tillegg har forfatterne deltatt på flere konferanser og foredrag som har vært relevante for tematikken.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Det har i oppgaven blitt anvendt offentlige dokumenter funnet på nett, bibliotek, via egne arbeidsplasser og dokumenter forfatterne har fått utlevert fra respondentene under dybdeintervjuene. Disse blir brukt i oppgaven for å skape mening, og gi leseren forståelse av hva studiens tema funder på, samt et grunnlag for å kartlegge behovet for forskningen. Disse dokumentene har vært med på å forme problemsstillingen og forskningsspørsmålene slik at disse blir relevante, og bidratt til at vi kan besvare disse. Datatriangulering blir benyttet i empirien ved at forfatterne, i tillegg til eget forskningsmateriale, også bruker data fra andre forskeres arbeid samt dokumenter som beskrevet:

Sektor dokumentet tilhører	Navn på dokument	Utgitt årstall
DSB	Forskrift om kommunal beredskapsplikt	2011
DSB	Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt	2012
DSB	Kommuneundersøkelsen 2016	2016
FORF	WHAT IF	2007
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Rapport etter ekstremvêret «Dagmar» i Sogn og Fjordane.	2012
Justis- og beredskapsdepartementet	Meld. St. 10 -Risiko i et trygt samfunn	2016
Justis- og beredskapsdepartementet	Endringer i Statsbudsjettet 2016 under Justis- og beredskapsdepartementet	2016
Justis- og beredskapsdepartementet	For Budsjettåret 2017. Utgiftskapitler: 61, 400-497 Inntektskapitler:3400-3497	2016
Kulturdepartementet	Meld St. 12 - Alt å vinne: Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk	2016
Lovdata	Sivilbeskyttelsesloven av 25. juni 2010 § 14 og 15	2010
POD	PBS 1, Politiets beredskapssystem 1	2011
Røde Kors	Rapport 2014: Felles beredskap – Felles ansvar.	2014
Røde Kors	Rapport 2015: «Det skjer ikke her» Felles beredskap – Felles ansvar 2	2015
Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor	Bruk av frivillige i søk og redning: En pilotstudie i to politidistrikt	2016
Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor	Frivillige organisasjoner i søk og redning: Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene	2017
Sintef	Kommunal beredskapsplikt: Gir nye krav en bedre beredskapsevne	2016

Tabell 1 - Oversikt over dokumenter brukt i oppgaven

4.4 Intervjuer og valg av respondenter

Da tema for oppgaven var klart begynte det allerede da å forme seg noen tanker rundt hvilke aktører som burde være med i undersøkelsen. Utviklingen av forskningens teoretiske perspektiver kom tidlig i prosessen. Deretter ble det innhentet dokumentdata til empirien, for så å utvikle spørsmålene til dybdeintervjuene. Intervjuguiden¹³ ble utarbeidet med en kartlegging av alder, offentlig eller frivillig sektor, bakgrunn, erfaring og ansvarsområder, samt tilbakemelding på 24 spørsmål. Forfatterne vurderte å lage forskjellige intervjuguides til de ulike respondentene, men valgte heller en mer overordnet intervjuguide med åpne spørsmål som kunne brukes i alle intervjuene. Intervjuguiden omfavnet så mange aspekter som mulig, og ga respondentene rom til selv å utdype, komme med innspill og stille spørsmål der dette falt naturlig. Forfatterne har selv tro på at dette var en hensiktsmessig måte å gjennomføre dybdeintervjuene på. Dette fordi det er gjennom samtale og rom for ettertanke, at man kan oppnå en bredere forståelse for hva og hvordan ulike beredskapsaktører tenker og arbeider. Respondentene var fra både frivillig og offentlig sektor, på ulike nivåer, og med ulik erfaring.

Når det kommer til valg av respondenter var målet å tilstrekkelig dekke bredde, samt å dekke ulike nivåer hos beredskapsaktørene i Norge. Utvalget av respondenter vil nok i noen grad, gjenspeile forfatterens nettverk. Forfatterne har et bredt nettverk, og har klart å få intervjuobjekter på flere nivåer i ulike organisasjoner. Oppgaven har respondenter fra både kommune, direktorat, departement, politi og frivillige organisasjoner, hvorav disse har roller som både ledere, rådgivere, koordinator og frivillige.

Kravene til respondentene var lang erfaring og kompetanse i henhold til oppgavens tema. Listen over respondenter ble lengere etter hvert som intervjuene skred frem og nye navn kom på banen. I de tilfeller det var mulig ble respondentene først kontaktet ansikt-til-ansikt eller per telefon. Dersom forfatterne ikke hadde tilgang til telefonnummer, ble det tatt kontakt per e-post eller LinkedIn. Deretter sendte vi ut informasjonsskriv¹⁴ og avtalte møtested og -tidspunkt. Forfatterne reiste til respondentene i alle tilfellene, og da varierte det om intervjuet foregikk på deres arbeidsplass eller hjemme hos vedkommende. Samtykkeerklæringen¹⁵ som de hadde fått oversendt i forkant, ble signert på intervjudagen.

¹³ Vedlegg 5 - Intervjuguide

¹⁴ Vedlegg 4 - Informasjonsskriv

¹⁵ Vedlegg 4 - Informasjonsskriv

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Det var kun to respondenter som hadde under fem års erfaring med beredskap. De aller fleste hadde satt seg godt inn i temaet og intervjuguiden før intervjuet. Dette gjenspeiler seg også i den tyngde drøftingen og konklusjonen oppgaven innehar. Det er et likestilt bilde av kvinner og menn på de ulike nivåene i respondentgruppen. Intervjuene ble gjennomført i perioden 1. august til 1. september 2017, og alle uforstyrret med bruk av lydopptak, med unntak av ett intervju, hvor opptaksutstyr var forbudt. Møtene var forespeilet til å ta omtrent 1 time og ble utført fra 50 minutter til 1 time og 35 minutter. Tema og hensikt ble gått igjennom sammen med respondentene ved oppstart av hvert intervju. Anonymitet og taushetsplikt ble gjentatt sammen med tema- og rolleavklaring ved oppstart av hvert intervju. Her ble også respondenten informert om muligheten til å trekke seg fra intervjuet på et hvilket som helst tidspunkt.

Forfatterne endte opp med 19 respondenter med inngående kunnskaper til temaet. Temaet ble godt forstått av respondentene, og de mente at spørsmålene var dekkende. Under følger tabell 2 med oversikt over respondentene, deres sektor, organisasjon, erfaring, kjønn og alder.

Sektor	Organisasjon	Omtales i oppgaven	År i fagfeltet	Kjønn	Alder
Offentlig sektor	DSB	Direktør i DSB	11-15	Kvinne	50-60
Ideell organisasjon	Norsk Folkehjelp	Organisasjonssjef i Norsk Folkehjelp	16-20	Mann	30-40
Offentlig sektor	Stor kommune	Bydelsoverlege	21-25		
Offentlig sektor	Justis- og beredskapsdepartementet	Avdelingsdirektør i JD	>26	Mann	>60
Ideell organisasjon	Røde Kors (distriktsansatt)	Koordinator hjelpekorps og beredskap 1	>26	Mann	50-60
Ideell organisasjon	Røde Kors (distriktsansatt)	Koordinator hjelpekorps og beredskap 2	0-5	Kvinne	<30
Ideell organisasjon	Kvinnens Frivillige Beredskap	Daglig leder i KFB	16-20	Kvinne	50-60
Ideell organisasjon	Norges Røde Kors	Beredskapsrådgiver i Røde Kors	11-15	Mann	30-40
Offentlig sektor	Kommune	Beredskapsansvarlig i kommune	6-10	Kvinne	>60
Ideell organisasjon	Norske Kvinners Sanitetsforening (nasjonalt ansatt)	Seniorrådgiver i NKS	0-5	Kvinne	40-50

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Offentlig sektor	Helsedirektoratet	Avdelingsdirektør i Helsedirektoratet	>26	Mann	50-60
Offentlig sektor	Stor kommune	Beredskapssjef i stor kommune	21-25	Kvinne	40-50
Offentlig sektor	Stor kommune	Beredskapsrådgiver i kommunal helseetat	16-20	Kvinne	40-50
Offentlig sektor	Politiet	Hovedplanlegger i politiet	16-20	Mann	40-50
Offentlig sektor	Sivilforsvaret	Beredskapssjef i Sivilforsvaret	>26	Mann	50-60
Offentlig sektor	Sivilforsvaret	Distriktssjef i Sivilforsvaret	>26	Mann	>60
Ideell organisasjon	Norsk Radio Relæ Liga/ Røde Kors (frivillig)	Frivillig i NRRL og Røde Kors	>26	Mann	50-60
Ideell organisasjon	Røde Kors (frivillig)	Frivillig beredskapsleder i Røde Kors	>26	Mann	>60
Offentlig sektor	Fylkesmann	Seniorrådgiver hos Fylkesmannen	11-15	Mann	40-50

Tabell 2 - Oversikt over respondenter

Som man ser av tabellen har forfatterne nådd målet med å favne et bredt spekter med respondenter. Kjønnfordelingen er jevn, med elleve menn og ni kvinner. Forfatterne har, som kvinnelige intervjuere, ikke opplevd utfordringer knyttet til dikotomi i respondentgruppen. Dette er nok på grunn av temaets natur, og at det ikke er et individsfokus i denne sammenheng. Dette henger sammen med det Kvale og Brinkmann (2015, s. 79) sier om å forstå sårbarheter og de konkrete kreftene som oppstår under en dybdeintervjusituasjon. Her blir det som Aristoteles (384 f.Kr.-322 f.Kr.) beskriver som *fronesis*, evnen til å handle på en praktisk klok måte, essensiell. Dette fordi forfatterenes erfaring og kunnskap bidrar til å erkjenne og reagere på det viktigste i informasjonstiligningen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 79).

Fordelingen mellom offentlig sektor og ideell organisasjon er henholdsvis elleve og ni, hvorav to av respondentene i ideell organisasjon er frivillige. Alders- og erfaringsmessig valgte forfatterne en voksen gruppe, hvorav 84 % har over elleve års erfaring med beredskap. I tillegg til deres nåværende posisjon har de fleste tidligere også hatt relevante posisjoner som fremkommer i intervjuene og benyttes i oppgaven.

4.4.1 Semistrukturerte dybdeintervjuer

Kvale (sitert i Krumsvik, 2014, s. 124) definerer semistrukturerte intervju slik: «A planned and flexible interview with the purpose of obtaining descriptions of the life world of the interviewee with respect to interpreting the meaning of the described phenomena». Det blir lagt vekt på beskrivelser av respondentenes verden og tolkningen av denne. Intervjuguiden¹⁶, som ble formulert i forkant av intervjuene, tar utgangspunkt i forskningsspørsmålene for at sammenhengen i oppgaven skal bli god. Det ble utarbeidet 24 spørsmål for å dekke temaet så godt som mulig. I tillegg, ble det tatt høyde for oppfølgingsspørsmål underveis avhengig av hva de ulike respondentene svarte. Det er dette som er typisk for et semistrukturert dybdeintervju. Rekkefølgen på spørsmålene og hvordan disse ble formulert var avhengig av hvordan samtalen utartet seg, det samme gjelder oppfølgingsspørsmålene.

For denne studien har det vært spennende å se på likheter og forskjeller i svarene til de ulike respondentene, da disse har ulik bakgrunn, arbeidsoppgaver og ansvar. Siden respondentene er så forskjellige var det naturlig at intervjuene også ble forskjellige, oppfølgingsspørsmålene ble tilpasset respondentens svar.

4.4.2 Datareduksjon og analyse

Da alle dybdeintervjuene var gjennomførte, starter arbeidet med å organisere og bearbeide data. Forfatterne har, men unntak av fire intervjuer, transkribert intervjuene selv, noe som gjør at datamaterialet er godt kjent. Dette er noe som også blir anbefalt av Dalen (2013, s. 55), som også påpeker at man må være klar over at det skjer en prosess fra intervjuet er på lydfil til det er transkribert. Kvale og Brinkmann (sitert i Dalen, 2006, s. 55) er opptatt av at dette er en form for datareduksjon. Forfatterne har derfor vært nøye med jevnlig å notere tidspunkt i lydfilene, slik at man lett kan gå tilbake å etterprøve det transkriberte intervjuene med råmateriale, lydfilene. Dette har vært spesielt nyttig i de tilfeller hvor det er plukket ut korrekte sitater. Som Dalen (2006, s. 56) påpeker vil hovedtyngden av data i en intervjuundersøkelse være verbale utsagn. I tillegg til verbale utsagn, er det benyttet et utvalg av faktaopplysninger om respondentene for å få et bilde av bakgrunnen til den enkelte. Dalen (2006, s. 56) viser til viktigheten rundt observasjoner i intervjuprosessen, og non-verbal kommunikasjon. Dette er noe som ikke er vektlagt i stor grad i denne studien. Respondentene

¹⁶ Vedlegg 5 - Intervjuguide

har vært trygge i sine roller, og det som har vært viktig for denne studien er deres meninger og synspunkter igjennom det verbale.

Gjennomgang av alle intervjuene var en omfattende prosess, og tok mye lengre tid enn antatt. I denne studien er det brukt en tverrgående analyse fordi det er ønskelig å sammenfatte informasjon fra mange ulike respondenter (Malterud, 2013, s.94). Som analysemetode er det i denne oppgaven brukt systematisk tekstkondensering fordi det er denne som, ifølge Malterud (2013, s. 96), «egner seg for deskriptiv tverrgående analyse av fenomener for utvikling av nye beskrivelser og begreper». Analysen har fire bestemte trinn som utgjør prosedyren for systematisk tekstkondensering, som forfatterne her har fulgt for å danne empirikapittelet: 1) danne helhetsinntrykk, 2) kartlegge meningsdannede enheter, 3) abstrahere innholdet i trinn to og 4) sette sammen betydningen av elementene i analysen.

Sitater som har blitt brukt ble hentet fra de transkriberte intervjuene, delt inn i setninger og det ble fjernet muntlige tilleggord. Ved å gjøre dette får man en tekst som har en mer skriftlig form, og det er dette Dalland (2017, s. 89) kaller bearbeiding av tekst. I tillegg ble det kjørt en ekstra sitatsjekk hos respondentene, for å være sikker på at intervjuerne har oppfattet det som ble sagt korrekt samt at sitatene fremkom i den kontekst det var ment. I noen tilfeller ville ikke respondentene siteres og sa ifra om det, i de tilfeller ble det utelatt fra oppgaven. Respondentene som blir sitert med stillingstittel, alder og kjønn, har godkjent dette. Noe intervjudata ble valgt bort da det ikke var relevant for forskningsspørsmålene og problemstillingen.

4.5 Validitet og reliabilitet

Validitet (gyldighet), reliabilitet (pålitelighet) og generaliserbarhet er tre begreper som ofte benyttes som en indikator på kvalitet i kvalitativ forskning (Tjora, 2012, s. 202). Tjora (2012, s. 202) hevder at validitet handler om en logisk sammenheng, og reliabilitet intern logikk i forskningen. I kapitlene under vil det fremkomme hvordan dette er håndtert i denne oppgaven.

4.5.1 Validitet

Gyldigheten på innsamlet data avhenger om man har undersøkt det man hadde til hensikt å undersøke (Krumsvik, 2014), og gyldigheten til tolkningene gjort av forfatterne (Thagaard,

2009). Hver eneste tolkning av datamaterialet har sin dokumentasjon, og det foreligger en godt begrunnet konklusjon. Det er likevel viktig at forfatterne viser både vilje og evne til kritisk refleksjon over egne prosesser og konklusjoner (Malterud, 2013, s. 18). Det samme understøttes av Tjora (2012, s. 217) som angir at all tolkning av data må følges av en refleksjon, samtidig som man utfører en «tolkning av egen tolkning». Refleksivitet beskriver Tjora (2012, s. 217) som en betraktning av egne språklige, teoretiske, politiske, kognitive og kulturelle muligheter og omgivelser.

På grunn av forfatternes omfattende datainnsamling med 19 dybdeintervjuer, følger det med en plikt og et ansvar for å bearbeide informasjonen på en grundig måte. Malterud (2013, s. 206) angir at det å gjennomføre et forskningsprosjekt som resulterer i vitenskapelig kunnskap, er en forskningsetisk forpliktelse. Hvis ikke disse spillereglene blir fulgt, har respondentenes forutsetninger blitt brutt.

4.5.2 Reliabilitet

Temaet for denne oppgaven er noe som engasjerer forfatterne, og det er viktig å være klar over at dette vil kunne fremkomme som støy i intervjusituasjonen, og påvirke resultatene. Som forskere skal man være så nøytrale som over hode mulig, og ved høy reliabilitet skal andre forskere kunne gjøre samme studie og få de samme resultater (Tjora, 2012). På en annen side kan forskernes kunnskap og engasjement ses på som et gode. Siden forfatterne i denne oppgaven har lest seg godt opp på relevante, både nye og eldre, dokumenter lå det en god forståelse i bunn. Forfatterne opplevde at respondentene og forfatterne forsto hverandre godt. Det var da lettere å komme med oppfølgingsspørsmål og fange opp nyanser i intervjuene.

Under intervjuene er det jobbet hardt med å stille åpne spørsmål, og ikke «legge svarene i munnen» på respondentene. Noen utfordringer underveis har vært at forfatterne har hatt en hypotese om hvordan tilstanden er, og at vi har sett at det stemmer i mange tilfeller. I de tilfellene hvor dette inntreffer har det til tider vært vanskelig å være helt nøytrale i spørsmålsstillingen, da man med ansiktsuttrykk og positiv holdning uttrykker enighet med respondenten.

Det at forfatterne hadde kjennskap til noen av respondentene kan ha betydning for reliabiliteten, men erfaringen er at alle svarte utdypende og tilsynelatende ærlig. Temaet for

forskningen er ikke veldig sensitivt, noe som gjenspeilte seg i respondentenes svar. Som Malterud (2013, s. 201) nevner kan en skeptisk deltaker holde tilbake informasjon hvis personen opplever at dette kan ha negative konsekvenser. Dette har forfatterne tatt høyde for ved å ha en grundig innføring, både skriftlig¹⁷ og muntlig, før hvert intervju for å trygge respondenten.

Forfatterne mener at studien vil ha en overføringsverdi til andre studier, da respondentene generelt sett har så bred erfaring og sentrale posisjoner i Beredskaps-Norge i dag.

4.6 Etiske refleksjoner

I forholdet mellom intervjuer og respondent finnes det tre grunnleggende prinsipper, krav om informert samtykke, krav om privatliv og krav om å bli gjengitt korrekt (Jacobsen, 2005). Dette er noe forfatterne hele tiden har tatt hensyn til, og integrert i alle faser av gjennomførelsen av denne oppgaven. Denne integreringen påpekes også av Kvale og Brinkmann (2015, s. 79), som setter fokus på forskernes rolle, fortrolighet, informert samtykke og konsekvenser.

Tematikken i denne oppgaven er ikke av sensitiv art, noe som gjør formidlingen av data noe enklere. Dog må vi likevel følge de tre ovennevnte prinsippene, og behandle innsamlet datamateriale korrekt. Flere respondenter har sagt seg villig til å stå frem i sin posisjon selv om dette medfører at de er gjenkjennbare. I følge Tjora (2012, s. 200) er ikke anonymisering av data som presenteres i forskningen alltid hensiktsmessig. Dette med grunnlag i at det, i enkelte tilfeller, vil fjerne så mye vesentlig informasjon at studien bærer negativt preg av det. Som nevnt tidligere har vi vært nøye med sitatsjekk, men under analysering og drøfting vil det kun være forfatterne som tolker dataene.

Forfatterne har hele tiden jobbet med å være nøytrale, i den grad det lar seg gjøre. Forfatterne har vært mer opptatte av respondentenes synspunkter og situasjonsforståelse, enn å bedrive gravende og konfronterende journalistikk. Dette har nok medført at dybdeintervjuene har blitt gjennomført i hyggelige termer uten direkte kritiske spørsmål til respondentene. Dog har forfatterne vært nøye med å etterspørre en begrunnelse for ulike utsagn, og har hatt et kritisk blikk under behandlingen av datamaterialet.

¹⁷ Vedlegg 4 - Informasjonsskriv

Med tanke på maktens rasjonalitet har dette i praksis ikke vært aktuelt. Dette fordi den asymmetriske maktrelasjonen mellom respondent og intervjuere i hovedsak har vært motsatt av hva Kvale og Brinkmann (2015, s. 93) beskriver som problematisk for forskningen. Der beskrives forskeren som regel som den sterkeste parten. I denne forskningen fremkommer respondenten stort sett som den sterkeste part, noe som gjenspeiler seg i respondentenes ansiennitet, alder, samfunnsposisjon, samt at alle intervjuene har foregått på respondentenes hjemmebane. Noen intervjuer hadde en bedre flyt, noe som kan være på grunn av at respondent og intervjuere, i de tilfeller, var på et likere nivå, og at man snakket «samme språk». Det har blitt utført intervjuer av kollegaer som ledere, dog har ikke tematikken vært av en slik art at det har vært en utfordring med tanke på arbeidssituasjon og relasjoner.

Alle respondentene uttrykker at de er spente på hva denne oppgaven kommer til å konkludere med, og forfatterne har merket et stort engasjement. Dette ses på som et tegn på at det ikke finnes noen bekymring for hvordan denne oppgaven vil påvirke respondentene som individ eller organisasjonen de tilhører. Forfatterne ser på respondentenes deltakelse, som Malterud (2013, s. 206) sier, som en «velvillig investering» fra respondentenes side. Dette stiller også krav til forskerne om å komme fram til ny og relevant kunnskap som vil være nyttig for samfunnet.

5.0 Empiri

I dette kapitlet blir funn fra dokumenter og dybdeintervjuer presentert og systematisert. I følge Malterud (2013, s. 91) skal denne analysen «bygge bro mellom rådata og resultater ved at materialet blir organisert, fortolket og sammenfattet». Kapitlet er delt inn i to hoveddeler, dokument- og intervjuanalyse. Det henvises til kapittel 2.0 Kontekst og bakgrunnsinformasjon, hvor de ulike aktører og organisasjoner blir presentert.

5.1 Dokumentanalyse

Dokumentdataene er her sammenfattet i en dokumentanalyse, og omhandler lovverk og forskrifter som spesielt kommunene må forholde seg til i sitt arbeid med beredskap. Det blir gitt en oppsummering av DSBs kommuneundersøkelse (DSB, 2016a) med fokus på kommunal beredskapsplikt, naturhendelser og samvirke med frivillige organisasjoner. I tillegg omhandler det relevant litteratur som berører frivillige organisasjoner, kommunal

beredskapsplikt og samvirke mellom disse. Samt kommune- og politireformen, da dette potensielt vil berøre denne tematikken.

5.1.1 Beredskapsprinsippene

Å håndtere en stor, uønsket naturhendelse, vil ifølge Engen et al. (2016, s. 282) være vanskelig for en aktør å ivareta alene. De angir at samarbeid, både før og under en krise, er grunnleggende i utøvelsen av samfunnssikkerheten. Videre fastslår de at «dugnadsånd og et dugnadsprinsipp, der frivillig innsats spiller en stor og avgjørende rolle», er essensielt i Norges krisehåndtering, redningstjeneste og beredskapsarbeid. På bakgrunn av dette temaet har det blitt utarbeidet fire prinsipper. Tre av disse ble første gang introdusert av Justis- og politidepartement (2001, s. 9):

- Ansvarsprinsippet: de som har ansvar i hverdagen, har også ansvar i krise
- Nærhetsprinsippet: håndtering på lavest mulig nivå
- Likhetsprinsippet: operere mest mulig likt i hverdag som i krise

Senere av JD (2012, s. 39), har også et fjerde prinsipp blitt implementert som et bærende element:

- Samvirkeprinsippet: best mulig utnyttelse av ressurser mellom de forskjellige aktørene. Her har både myndigheter, virksomheter, etater og frivillige organisasjoner ansvar for å sikre kvalitet og gjennomføring

Disse fire prinsippene er fundamentet i Norges arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og gjelder ved alle typer kriser, inkludert uønskede naturhendelser (JD, 2016d, s. 20). Dette fordi det var og er et behov for å se samfunnets totale ressurser i sammenheng. Samtidig har man også sett at øvelser og reelle hendelser i senere tid har vist at ved godt samvirke håndteres kriser på best mulig måte (JD, 2012, s. 39). Engen et al. (2016, s. 283) angir at det er viktig med en klar rolle- og ansvarsfordeling under en uønsket hendelse. De påpeker at det er vesentlig å vie oppmerksomhet til disse fire prinsippene og at de skal følges «uansett hvilket myndighetsnivå krisen ledes fra».

For å oppnå godt samvirke fastslår JD (2016d, s. 21) at det «forutsetter forståelse, tillit og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur», tverrfaglig og på

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

tvers av nivåer. Ikke minst må det utvises vilje til å bidra med ressurser ut ifra behov fra de ulike aktørene. Ressursene bør sees som en helhet slik at oppgavene fullt ut blir løst på best mulig måte.

5.1.2 Kommunenes ansvar og rolle ved uønskede naturhendelser

Kommunen har ansvaret for at befolkningens sikkerhet og trygghet blir ivaretatt, og dette utgjør det lokale fundamentet i det norske beredskapsarbeidet (POD, 2011, s. 67). I Sivilbeskyttelsesloven av 25. juni 2010 § 14 og 15 fremkommer lov om kommunal beredskapsplikt, se vedlegg 1. Dette kommer i tillegg til beredskapspliktene som fremkommer av sektorregelverket (DSB, 2012, s. 7). Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, sannsynligheten for disse, og hvordan det eventuelt vil påvirke kommunen. Med uønskede hendelser menes her, jf. § 3 a, «hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv, helse, miljø eller materielle verdier». Dette skal sammenstilles i en felles risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), som igjen skal danne grunnlaget for beredskapsplanen. Det er satt opp minimumskrav for beredskapsplanen, og den skal minst inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan, og plan for informasjon til befolkningen og media. Kommunen plikter, i henhold til loven, å holde beredskapsplanen oppdatert og sørge for at den blir jevnlig øvet.

Det er store variasjoner blant kommunene når det kommer til tolkning av kommunal beredskapsplikt og arbeidet med beredskap, dette skyldes mangfoldet og heterogeniteten blant norske kommuner. Spesielt i små kommuner er man avhengige av «ildsjelene», disse personene gjør mer enn det som forventes av dem. I tillegg er man avhengig av interessen for beredskapsfaget i ledergruppen, og da spesielt Rådmannen i kommunen. Er interessen tilstede her, blir beredskap satt på dagsorden i større grad (Øren et. al., 2016).

07.10.2011 fastsatte DSB «forskrift om kommunal beredskapsplikt» med hjemmel i Sivilbeskyttelsesloven § 14 og 15. I 2012 kom DSB ut med en veileder til denne forskriften for å bidra til en felles forståelse av bestemmelsene i denne forskriften, og hvordan bestemmelsene kan etterkommes (DSB, 2012).

«Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører» jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

§ 1 andre ledd. Her presiseres det at kommunen har ansvar for alle som oppholder seg i kommunen til enhver tid, noe som betyr at de må ta høyde for ting som for eksempel større arrangementer og ferieboliger når de jobber med sin beredskap. Plikten kommunen har som en pådriver overfor andre aktører innebærer at de har ansvar for å involvere disse i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder frivillige organisasjoner. Mange kommuner har et beredskapsråd hvor de frivillige organisasjonene i kommunen er med. Et beredskapsråd ledes av ordføreren og består av personer fra både politisk og administrativ ledelse i tillegg til representanter fra lokale samarbeidspartnere. Beredskapsrådet skal være et forum for gjensidig orientering rundt beredskapsarbeidet (DSB 2012, s. 8-9).

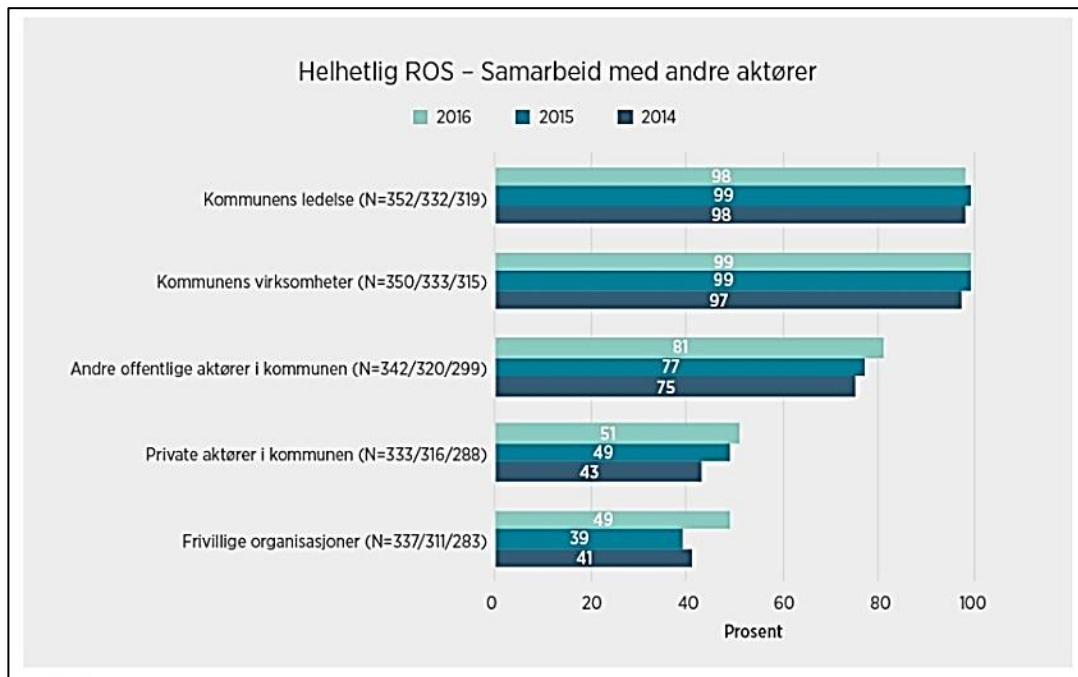
Videre kommenterer veilederen hvem som bør være på kommunens varslingsliste, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 andre ledd bokstav b, ved større hendelser uavhengig av type hendelse. Her finner man politiet, Sivilforsvaret, Forsvaret/HV, Fylkesmannen og frivillige organisasjoner. I tillegg til at det er mange andre aktører som blir aktuelle avhengig av hendelsestype (DSB, 2012, s. 24).

Kommunen skal sikre at alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen har tilstrekkelig kompetanse via et opplæringssystem. Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år, og kommunen skal da øve sammen med relevante aktører avhengig av hvilket scenario som øves. Forskriften åpner også for at kommunene kan delta på andre øvelser arrangert av andre kommuner, DSB, Forsvaret eller andre samarbeidspartnere (DSB, 2012, s. 34-35). Mange beredskapskoordinatorene opplever dårlig samvittighet med tanke på for lite øvelser. Til tross for dette, rår det en holdning om at det går nok bra (Røde Kors, 2015).

Kommunenes sentralforbund, KS, oppsummerer arbeidet Sintef har gjort: «Til tross for en del utfordringer er det en bred enighet i kommunene om at kommunal beredskapsplikt har gitt et generelt økt fokus på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, samt en økt bevisstgjøring av kommunenes ansvar på dette området» (DSB, 2016, s. 7).

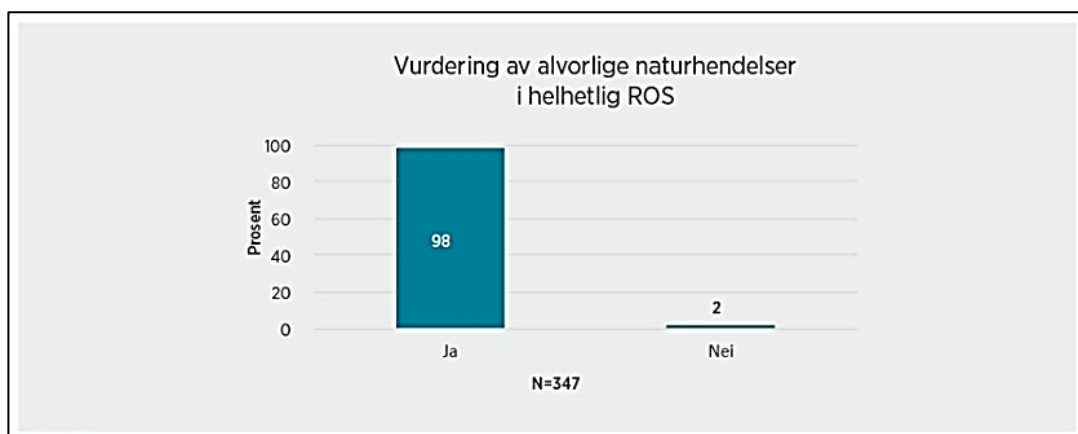
Det kommer frem av kommuneundersøkelsen (DSB, 2016, s. 13) at andelen kommuner som oppgir å ha involvert frivillige organisasjoner i arbeidet med ROS er 49 % i 2016, men dog en økning fra 2015 hvor 39 % oppga å ha involvert frivillige organisasjoner, se figur 5. DSB oppgir en mulig feilkilde på dette spørsmålet, da det er flere som har krysset av på «ikke sikker» på dette spørsmålet, sammenliknet med de øvrige spørsmålene.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger



Figur 5 - «Ble følgende aktører involvert i arbeidet med helhetlig ROS?» (DSB, 2016, s. 13)

Siden alvorlige naturhendelser er et særtema i kommuneundersøkelsen 2016, ble kommunene spurt om dette er vurdert i deres helhetlige ROS. 98 % av kommunene svarte at dette er blitt vurdert, se figur 6 (DSB, 2016, s. 15).



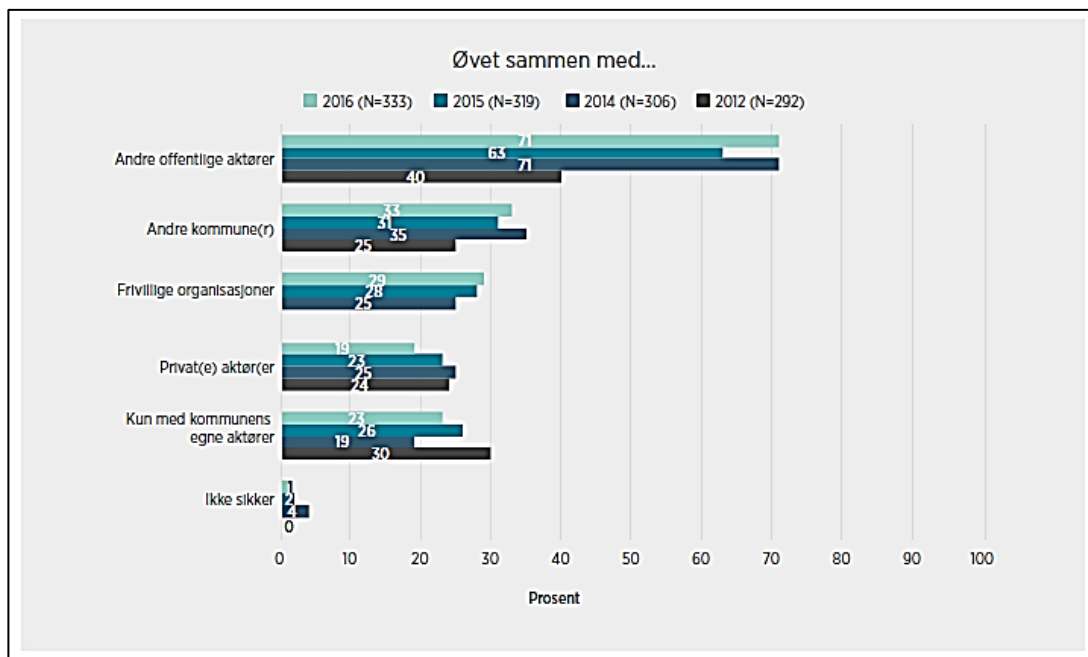
Figur 6 - «Inngår vurdering av alvorlige naturhendelser i kommunenes helhetlig ROS?» (DSB, 2016, s. 15)

Kommunens pådriver- og samordningsrolle innebærer blant annet at de skal legge til rette for et godt samarbeid med andre relevante aktører i kommunen. Formålet med dette er å øke forebyggingsarbeidet, beredskapen og evnen til krisehåndtering. DSB etterlyser at flere av

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

kommunene påtar seg rollen som en pådriver i oppfølging av andre enn kommunen, for eksempel vegvesenet, kraftlag, frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv (DSB, 2016, s. 18).

Når det gjelder øvelser er det 77 % i 2016 som oppfyller krav om øvelse annet hvert år, sammenliknet med 63 % i 2012. Likevel ser forfatterne at det kun er 29 % som har hatt samvirkeøvelser med frivillige organisasjoner som for eksempel Røde Kors i 2016 (DSB, 2016, s. 38).



Figur 7 - «Hvilke aktører øvde kommunen sammen med under siste øvelse der overordnet beredskapsplan ble øvet? Flere svar mulig» (DSB, 2016, s. 39)

De siste årene viser at trenden for at alvorlige naturhendelser er hyppigere enn tidligere. 63 % av kommunene oppgir at de, i løpet av de siste fire årene, har opplevd en eller flere alvorlige naturhendelser. Det er ikke lagt frem en definisjon på alvorlige naturhendelser i denne forbindelse, og det var opptil kommunene selv å ta denne vurderingen. Undersøkelsen viser også at disse uønskede naturhendelsene fikk en eller flere følgehendelser på blant annet energiforsyning, tilgang på elektronisk kommunikasjon, og tilgang på helse- og omsorgstjenester (DSB, 2016, s. 50-51).

I undersøkelsen i regi av Sintef (Øren et al., 2016, s. 41) svarer 65 % av kommunene, samlet sett, at det er naturhendelser som har størst fokus.

Kommunenes arbeid med beredskap skiller seg ut fra både politiet og frivillige ved at de har et mer langsiktig perspektiv. Utviklingen skal gi styrket beredskapsevne over tid, mens politiet og frivillige har et sterkt operativt fokus (Gjerde & Winsvold, 2017). Det påpekes at det er et problem at mange av kommunene ikke har egne stillinger som jobber med beredskap, ofte er det kun en liten del av en stilling i kommunen. I undersøkelsen så man også at det prioriteres for lite når det også kommer til økonomiske ressurser. I tillegg ser man store variasjoner mellom kommunene med tanke på hvor formalisert samarbeidet er med de frivillige organisasjonene (Røde Kors, 2015).

I en studie av frivillige organisasjoner i søk og redning oppleves kommunens rolle som uklar blant de frivillige organisasjonene i de studerte kommunene, som er en stor og en liten. Denne uklarheten kan ha en sammenheng med at kommunen ikke har noe operativt ansvar i søk- og redningsaksjoner, men et overordnet planleggingsansvar for all beredskap. Kommunene er tungt inne i det teoretiske beredskapsarbeidet, men når det kommer til det operative beredskapsarbeidet, er de helt fraværende (Gjerde & Winsvold 2017 s. 61).

5.1.3 De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle ved naturhendelser

Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner er en sentral del av Norges grunnberedskap, og i søk- og redningsoppdrag er de frivillige den «primære ressursen» som samfunnet har å spille på. Regjeringen er opptatte av å legge til rette for at dette skal være gjeldende også i fremtiden, ved å opprettholde og styrke de frivillige organisasjoners posisjon. Samtidig har de fokus på å skille mellom statlige og frivillige ressurser, da dette er essensielt for motivasjonen til de frivillige (JD, 2016d, s. 50). De frivillige ressursenes innsats i redningstjenesten estimeres til mellom to og tre millioner timer per år (Justis- og politidepartementet, 1999, s.17). De samme tallene fremkommer i WHAT IF (FORF, 2007, kap. 5.4). Verdien av disse timene er vanskelig å beregne da det innebærer menneskeliv som reddes, materielle verdier som må anskaffes, materielle verdier som reddes, døgnkontinuerlig beredskap, kompetanse med mer (FORF, 2007).

De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene stiller med mannskap, materiell og kompetanse ved større ulykker, kriser og søk- og redningsoppdrag. Gjerde og Winsvold (2017, s. 10) påpeker at registrerte søk etter savnede personer har hatt en jevn økning siden 2010 og frem til i dag. Det er store variasjoner i landet. Østfold og de nordligste fylkene

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

skiller seg ut med et høyt antall ettersøk fordelt på antall innbyggere. I tillegg til geografiske forskjeller, ser man en økning i antall søk- og redningsoppdrag i mars, juli og august. De frivillige ressursene blir stadig mer brukt til denne typen oppdrag, og man ser en økning fra 17,9 % i 2010 til 26,4 % i 2016 (Gjerde & Winsvold, 2017, s. 16). Ser man dette i sammenheng med økning i antall oppdrag vil dette bli mange oppdrag årlig. Dette må tas høyde for i planleggingen av fremtidens redningstjeneste. Det er behov for et større antall frivillige for å ikke slite ut mannskapet, og politikerne må derfor legge til rette for frivillig innsats (Gjerde & Winsvold, 2017, s. 20).

Gjerde og Winsvold (2017) opplyser at 41 % av respondentene i undersøkelsen påpeker viktigheten med å få lønn av arbeidsgiver under frivillig deltakelse ved rednings- og beredskapsoppdrag. Respondentene mener at det tidligere var vanlig å ha en avtale med arbeidsgiver om fri med lønn ved redningsoppdrag, dette er noe som har avtatt. Arbeidslivet i Norge er i endring og går nå i en retning der hyppigere jobbskifte og deltidsansettelser er mer vanlig. I tillegg er konkurransen om arbeid høy, og deltakelse i den frivillige redningstjenesten kan ha en negativ effekt ved at man kan måtte forlate arbeidsplassen til fordel for redningsoppdraget. Noen velger også å ikke fremme dette som et krav, da de er redde for at andre heller får jobben. Næringslivet stiller i tillegg spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret for den økonomiske byrden. Flere aktører ønsker en tydeligere avklaring på hvordan dette ansvaret skal fordeles mellom private, offentlige og statlige aktører (Gjerde & Winsvold, 2017, s. 35-36).

Frivilligheten i Norge er i endring, tidligere var det mer vanlig at man var trofast til én organisasjon hele livet, mens i dag er det mer vanlig å fordele sin frivillige deltakelse på flere organisasjoner. Dette ser man ved at medlemsmassen i de største organisasjonene i Norge har gått ned de siste 30 årene, mens graden av frivillig innsats fortsatt er høy. Dette er tall for frivillighet generelt, tallene for beredskapsorganisasjonene vet man ikke, da dette tidligere ikke har vært målt (Gjerde & Winsvold, 2017, s. 29). Siden organisasjonene verken er militære, politiske eller knyttet til et særsegment i samfunnet, har de en unik mulighet til å verve nye medlemmer fra hele samfunnet. Samtidig blir de frivillige utfordret ved at redningstjenesten stadig blir mer spesialisert og profesjonalisert. Flere av de frivillige organisasjonene har strenge sertifiseringskrav, dette bidrar til at det kan ta tid før en frivillig er operativt. Noen kan kvie seg for det lange utdanningsløpet, og i verste fall velge det bort

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

(Gjerde & Winsvold, 2016). JD (2016d) understøtter dette og påpeker at det stilles store krav til rask respons, trening, kunnskap, klær og materiell.

I samme undersøkelse rundt spørsmålet om frivillige skal ha en viktig rolle i redningstjenesten svarte 68 % ja, og kun 5 % mente at de frivillige ikke skal ha en viktig rolle her. På spørsmål om beredskapsarbeidet burde være et offentlig ansvar, svarte tilsammen 60 % at de var ambivalente eller uenige (Gjerde & Winsvold, 2017, s. 28).

5.1.3.1 Økonomiske rammer

Økonomi er et viktig moment i arbeidet for tilretteleggelse for frivillighet. Staten bevilger årlige økonomiske midler og refusjon av faktiske kostnader ved redningsaksjoner, dette viser ønsket om frivillige i redningstjenesten. I denne stund oppdateres denne refusjonsordningen (JD, 2016d, s. 52). JD (2016b, s. 5-6) foreslår å øke tilskuddet til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene med til sammen 7,7 millioner kroner. Herunder 5,7 millioner øremerket Nødnett, dette er ment til å dekke investering i utstyr og drift. I tillegg så man at Røde Kors og Norsk Folkehjelp hadde en stor belastning i 2016 med tanke på alle oppdragene knyttet til Prekestolen og Trolltunga. Det foreslås å øke bevilgningen til disse to organisasjonene med ytterligere 2 millioner kroner.

JD (2016a, s. 150) foreslår at Sivilforsvaret skal få 12,2 millioner kroner til anskaffelse av nytt utstyr, hvorav 1,6 millioner kroner er øremerket et pilotprosjekt om å anskaffe amfibiekjøretøy. I tillegg foreslås det en bevilgning på 7,7 millioner til utgifter i forbindelse med flyktnings situasjonen. Etter en budsjettlekasje høsten 2017 kom det frem at et etterlengtet tilskudd for hele Sivilforsvaret har fått gehør, og det innvilges 9,4 millioner kroner mer til godtgjørelse av tjenestepliktige (DSB, 2017b).

I tillegg til statlige bevilgninger over Statsbudsjettet får frivillige organisasjoner gaver fra blant annet privatsektor. Norsk Tipping fordeler overskuddet sitt til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, noe de har gjort siden 2009. Kulturdepartementet bestilte en konsulentutredning i 2012 for å finne ut hva tippemidlene utgjør for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Denne utredningen ble utført av Oxford Research i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning, med følgende føringer (Kulturdepartementet, 2016, s. 130):

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Den framtidige fordelingsordninga skal fremje frivillig aktivitet og gjere det mogleg for den tredje sektoren å vidareføre viktige samfunnsoppgåver. – Ordninga skal vere enkel å handtere og føreseieleg for staten og organisasjonane. – Dagens pengespelpolitikk skal haldast oppe, jf. pengespellova § 1 andre leddet og lotterilova § 1a. – Fordelinga av midlar skal skje på grunnlag av den samfunnsmessige verdien av dei aktivitetane som dei frivillige organisasjonane driv.

Utredningen konkluderte med at tippemidlene er svært nyttige for mottaker, da dette er netto inntekter uten føringer og administrative kostnader. Fra 2018 skal det iverksettes en fast ordning hvor formålet er å trygge og videreføre viktige samfunnsoppgaver som utføres av landsdekkende, humanitære organisasjoner. Dette skal blant annet sørge for at sentrale rednings- og beredskapsoppgaver blir videreført. I denne ordningen er det laget en særavtale som skal sørge for at beredskapsarbeidet til Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp ikke svekkes i påvente av den nye fordelingsordningen (Kulturdepartementet, 2016, s. 131).

5.1.4 Samvirke

Frivillige organisasjoner blir omtalt som bærebjelken i beredskap og redning, likevel finnes det lite forskning på samspillet mellom frivillige organisasjoner og andre aktører i redningstjenesten (JD, 2016d).

De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene bistår politiet ved redningsaksjoner, som forekommer ganske ofte, slik vi har sett på tidligere i denne oppgaven. Bistanden de frivillige gir til kommunene forekommer sjeldnere, da denne bistanden er ved større uønskede hendelser som naturkatastrofer. Disse hendelsene forekommer, heldigvis, svært sjeldent og samarbeidet utløses stort sett kun ved øvelser (Gjerde & Winsvold, 2017). Videre mener de at dette kan være en mulig forklaring på at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene opplever kommunens rolle som uklar.

Flere respondenter, spesielt i mindre kommuner, påpekte i undersøkelsen til Øren et al. (2016) at de frivillige ressursene spiller en viktig rolle under krisesituasjoner. Noen kommuner har skriftlige avtaler, mens andre kommuner forventer at de frivillige stiller opp ved behov i

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

krisesituasjoner, uten at det foreligger en skriftlig avtale mellom partene. I samme undersøkelse på spørsmålet «i hvilken grad kommunen samarbeider godt med frivillige organisasjoner», hvor de skal svare fra 1=svært liten grad til 5=svært stor grad, ligger de fleste tett opptil 5 (Øren et al., 2016). I en annen undersøkelse (Røde Kors, 2015), ble det påpekt at de kommunene og lokale Røde Kors-foreningene som hadde en skriftlig avtale, var avstemte med tanke på hva Røde Kors kan bidra med, og at dette ga en bedre beredskapsevne. På tross av dette var det flere Røde Kors-foreninger som opplevde at kommunene ikke forsto viktigheten av en skriftlig avtale, samt at i de samme tilfellene kjenner ikke kommunene godt nok til de frivillige kapasitetene (Røde Kors, 2015).

I Røde Kors sin undersøkelse, Felles beredskap – Felles ansvar (2014), kommer det frem at syv av ti kommuner har etablert en varslingsrutine for bruk av frivillige beredskapsorganisasjoner ved ekstraordinære hendelser. Fire av ti kommuner har inngått en skriftlig avtale om slik bistand, mens tre av ti kommuner har både varslingsrutine og skriftlig avtale med frivillige beredskapsorganisasjoner. Fem av ti kommuner organiserer beredskapsøvelser med de frivillige organisasjonene, og det er Røde Kors som er den organisasjonen som deltar hyppigst. Frekvensen for samvirkeøvelser varierer. Også i denne undersøkelsen ser man store variasjoner på beredskapsarbeidet mellom de ulike kommunene, og i hvilken grad de frivillige organisasjonene er integrert i dette arbeidet. Det antydes i denne undersøkelsen at store og mellomstore kommuner er de som har den mest formaliserte organiseringen.

Røde Kors (2014) viser til lov om kommunal beredskapsplikt, og påpeker viktigheten av at kommunene inkluderer og planlegger med tanke på tilgjengelige ressurser hos de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Disse organisasjonene har i de fleste tilfeller opplæring i psykososial førstehjelp, og kan derfor bistå kommunene i håndtering av berørte og pårørende. Dette så vi i forbindelse med terrorhandlingen 22. juli 2011. Kriseledelsen i kommunen kan innlemme medlemmer fra de frivillige organisasjonene dersom det er behov for dette. I en annen undersøkelse gjort av Røde Kors, Felles beredskap – Felles ansvar (2015), kommer det frem at de lokale Røde Kors-lederne er mindre tilfreds med dagens beredskap enn beredskapsansvarlige i kommunene.

Den frivillige beredskapen består av flere organisasjoner med ulikt fokus, men det er noen trekk som er like for alle. Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner har en lokal

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

forankring og en plass i den kommunale beredskapen, jf. kommunal beredskapsplikt. Geografisk nærhet til hendelsesstedet og lokalkunnskap kjennetegner frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Røde Kors er den eneste frivillige organisasjonen som er en anerkjent støtteaktør for myndighetene gjennom kongelig resolusjon av 21. august 2009 (Røde Kors, 2014).

I Fylkesmannens rapport etter uværet «Dagmar» i Sogn og Fjordane (2012, s. 8) ble det belyst at uværet hadde stor innvirkning på samfunnet rundt i flere dager etterpå, det var ikke bare livreddende innsats som skapte utfordringer. Utfallet av telefonnettet var det som fikk de største konsekvensene. Kommunikasjon med nødsentralene, 110/112/113, falt ut, trygghetsalarmene til hjemmetjenesten fungerte ikke og heller ikke varsling av innsatspersonell. Det ble vurdert fra kommunenes side å be NRRL om bistand til å etablere et sambandssystem, men siden man forventet at HV klarte dette raskere ble ikke NRRL involvert. Det viste seg at HV heller ikke klarte dette så kjapt som man trodde. Sivilforsvaret stilte med satellittelefoner fra sitt sentrallager, men siden det var utfordringer også med veinettet tok det tid før dette var på plass. I Sogn og Fjordane er det en utfordring, ofte umulig, å finne alternative kjøreruter hvis en vei er stengt. Selv om både Sivilforsvaret og HV var aktiv i innsats under denne hendelsen, påpekte Ordføreren i Stryn kommune at dette aldri hadde gått så bra hvis ikke Røde Kors var tilstede. Under slike alvorlige hendelser er de frivillige et viktig supplement til de ansvarlige etater og offentlige forsterkningsressurser. Det er viktig at alle disse ressursene har øvd og samhandlet i forkant (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2012, s. 16).

5.1.5 Kommune- og politireform

Det er to reformarbeider som per i dag er aktuelle, og som vil kunne berøre kommunenes beredskapsevne og samarbeid med de frivillige organisasjonene. Dette er nærpolitireformen og kommunereformen.

Nærpolitireformen betyr at Norge gikk fra 27 til 12 politidistrikt, gjeldende fra 1. januar 2016. Bakgrunnen for å redusere antall politidistrikter var blant annet at det var for store forskjeller mellom politidistriktene både med tanke på størrelse og kriminalitet. I tillegg har det vært vanskelig å utarbeide spesialistfunksjoner og kapasiteter som kan håndtere større hendelser. Organiseringen av distriktene blir på to nivåer: distrikts- og driftsenhetsnivå, hvor

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

driftsenhetene skal inneha politistasjoner og lensmannskontorer. På denne måten skal man opprettholde den lokale tilstedeværelsen, samt gode fagmiljøer (Regjeringen, 2017a).

Kommunereformen startet juni 2014, og innebærer at man skal gå fra 428 til 354 kommuner innen 2020. Dette resulterer i færre og større kommuner, og målet er blant annet å få kommuner med bedre kapasitet og kompetanse, samt at man får mer likeverdige tjenester over hele landet (Regjeringen, 2017b).

Ansvar for å iverksette og organisere en redningsinnsats ligger hos politiet (POD, 2011, s. 86). En redningsinnsats defineres slik: «Den offentlig organiserte virksomheten som utøves ved øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som krever koordinering» (Justis- og politidepartementet, 2010, s. 119). De frivillige organisasjonene inngår i redningstjenesten sammen med både offentlige og private aktører, og samvirkeprinsippet, som ett av fire grunnprinsipper for redningstjenesten, er bærende for denne tjenesten. Dette betyr at alle aktørene selv har et ansvar for å sikre godt samvirke under redningsaksjoner med politiet som ledende enhet (JD, 2016a). Ved hendelser som ikke er redningstjeneste, er det også politiet som har ansvar for organisering og koordinering, inntil annen myndighet har overtatt ansvaret. Det er i slike tilfeller ofte kommunen som har dette ansvaret, i henhold til ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. Fylkesmannens samordningsansvar trer først i kraft hvis aktørene selv ikke klarer å håndtere hendelsen (POD, 2011, s.94-95).

5.2 Kvalitativ intervjuanalyse

Dette kapittelet fremstiller resultatene fra analysen av dybdeintervjuene. Fokuset i kapittelet er respondentenes syn på kommunal beredskapsplikt og frivillige organisasjoners- og kommunenes rolle ved uønskede naturhendelser. Respondentenes syn på politi- og kommunereformen, og hvordan disse vil kunne påvirke beredskapsarbeidet blir belyst. Til slutt legger forfatterne frem respondentenes syn på en påstand som forfatterne har utarbeidet.

5.2.2 Kommunens ansvar og rolle ved uønskede naturhendelser

«Samfunnet kan ikke forhindre at lynet slår ned i hodet på deg, like lite som det kan forhindre at det regner 70 mm på tre timer og at du får vann i kjelleren din» (seniorrådgiver hos Fylkesmannen). Han påpeker at Staten og kommunene har sitt ansvar til å gjøre det beste for sine innbyggere: *«Det er ikke slik at innbyggerne alltid har rett, andre faktorer må også*

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

vrderes. ... man kan ikke regulere seg til et trygt samfunn, det samfunnet vil vi ikke leve i. ... Så det gjelder å finne en balanse».

Flere av respondentene har en klar oppfatning av at det man gjør i det daglige, er det som fungerer best i en krisehåndtering. Beredskapssjef i stor kommune sier at *«de som hensyntar de identifiserte risikoscenarioene i daglig drift og implementerer dette i sitt daglige virke, er de som klarer å eie god beredskap. Dette til forskjell fra de som kun følger pålagte planverk».* En respondent fra stor kommune nevner at hendelser der håndteres på lavt nivå. Dette gjør at sektorielt nivå ikke blir involvert: *«Dette viser at kommunen er robust, men man tar bort øvelsesfaktoren oppover i systemet. Her har man et dilemma hvis en stor hendelse skulle oppstå».*

På spørsmål om lov kommunal beredskapsplikt¹⁸ sier avdelingsdirektør i JD at det er noe av det viktigste vi har, og det er noe vi må ta vare på. Flere påpeker at loven har bidratt til et løft for beredskaps-Norge. Som en av respondentene angir: *«... loven må de forholde seg til».* Representant fra en kommune sier at de vet om sitt store ansvar som er forankret i loven, og viser til at de tar høyde for blant annet store gjennomfartsårer som vil kunne berøre kommunen ved for eksempel flom eller ras. Beredskapsrådgiver i kommunal helseetat understreker:

Etter loven kom denne forskriften og veilederen, og da ble det mer forståelig hva loven og ROS innebærer. Det ble mer likhet mellom kommunene, tidligere var man litt alene om hvilke krav man har på seg som kommune, men ikke helt sikre på hvordan man skulle gjøre dette.

Direktør i DSB påpeker at kommunal beredskapsplikt har stor oppmerksomhet i direktoratet. Fylkesmannen følger opp kommunene, og ser etter at de faktisk gjennomfører det som står i lov om kommunal beredskapsplikt¹⁹. Seniorrådgiver hos Fylkesmannen mener at kommunene gjør sitt aller beste for å etterleve loven, på lik linje med alle lovene og forskriftene de har å forholde seg til: *«Kommunene ender jo i en prioriteringsskvis, og det er ikke bestandig de*

¹⁸ Vedlegg 1 - Sivilbeskyttelsesloven - kapittel V. kommunal beredskapsplikt

¹⁹ Vedlegg 2 - Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 10

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

evner å dekke opp alt til enhver tid». Direktør i DSB oppfatter at kommune-Norge har et høyt fokus på beredskap. Hun nevner at «yndlingskrangelen» med Fylkesmannen er når man kommer med ulike funn etter kartlegging og tilsyn. Noe hun tror kan komme av at direktoratet nok er litt strengere og litt mer pedantiske på hva som ligger i kommunal beredskapsplikt. Respondent fra stor kommune ser på dette med tilsyn som et godt verktøy, og sier: «... man kontrollerer, men man hjelper samtidig».

Det er ulik oppfatning blant respondentene om lov om kommunal beredskapsplikt bør revideres eller ikke, men det er ikke alle som har en klar oppfatning. Videre viser de enighet om at det var et behov for loven da den kom, og at den har bidratt til gode resultater. Som seniorrådgiver hos Fylkesmannen sier så vil det alltid være småting og detaljer som kan diskuteres, men den loven som fanger opp det, har man ikke: *«Loven er ganske bra. Den er veldig tydelig på mange områder, og tar opp en del gode ting. Jeg har i alle fall ingen oppfatning om at det finnes ting som absolutt burde ha vært der som ikke er der».*

Avdelingsdirektør i Helsedirektoratet mener regulering er et begrenset virkemiddel, og ser på positiv oppmerksomhet og interesse som vel så viktig. Han sier at med: *«all reguleringen, er det krevende å være kommune i Norge».*

Noen respondenter påpeker at på enkelte områder bærer loven preg av at det har gått noen år, men at den var den første av sitt slag, og skulle favne bredt. Beredskapssjef i stor kommune mener loven har store gråsoner uten definerte grenser opp mot for eksempel politiet og andre aktører. Det er stort rom for egen definisjon, og kan tolkes ulikt fra kommune til kommune: *«Hvor beredskapsansvaret skal ligge skal ikke være opp til hver kommune, men må styres mer sentralt».* Distriktssjef i Sivilforsvaret viser til at forskriften ikke er fullt dekkende, men mener å vite at den nå er under revidering i 2017. Han sier: *«Man bør omtale de frivillige organisasjonene mer i loven og forskriften, og oppfordre kommunene til å inngå avtaler med disse».*

Et annet tema som har gått igjen i intervjuprosessen er stillingsprosenten til de beredskapsansvarlige i kommunene. De fleste av respondentene ser det som en utfordring at mange av kommunene i Norge kun har en lav stillingsprosent knyttet til beredskap. En ga oss et eksempel hvor vedkommende hadde en 20 % beredskapsstilling, og ba om å få denne økt. Hun fikk etter hvert økt denne til 50 %, uten at dette resulterte i frigjøring fra noen av de andre arbeidsoppgavene. Seniorrådgiver hos Fylkesmannen sier det ikke nødvendigvis er slik

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

at det blir bedre om man går opp fra en 20 % til 70 % beredskapsstilling: *«likevel er det klart at hvis man har en høyere prosentandel, vil man kanskje tiltrekke folk som allerede har en interesse for fagfeltet»*. Som beredskapsrådgiver i Røde Kors sier:

Jeg opplever de aller fleste innen vårt fagfelt, også i kommunene, som veldig engasjerte og at de brenner for sitt felt. Jeg tror at hvis det hadde vært slik at hver kommune, minimum hadde hatt en full stilling som jobbet med beredskap så tror jeg veldig mye ville kunne løses.

Det blir uttrykt under intervjuene at det er veldig mange, la oss kalle dem ildsjeler, som jobber med beredskap. Seniorrådgiver hos Fylkesmannen angir at de aller fleste som jobber med beredskap i kommunene, i hans område, jobber vesentlig mer med beredskap enn det prosentandelen tilsier. Direktør i DSB mener at systemer bør være robuste nok til å virke uavhengig av personer, og er litt imot personifisering, men som hun sier: *«I praksis så ser jeg jo at det er slik det er, at man også er avhengig av nettverk, personer og relasjoner»*.

5.2.3 De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle ved naturhendelser

Beredskapsrådgiver i Røde Kors er tydelig på at de stiller opp når det offentlige ikke lenger klarer å håndtere oppgaven, eller ikke har ressurser til det: *«Det skal ikke være slik at vi skal være en primæraktør hvis det offentlige kan ta jobben»*. Det ble til stadighet påpekt gjennom flere av intervjuene at de frivillige er nettopp frivillige, og at det ikke finnes noen garanti for at noen møter opp. Noe som representerer flere av respondentene, er det som seniorrådgiver hos Fylkesmannen påpeker om at man må spørre pent om de kan tenke seg å stille opp. Her vil svarene naturlig variere, og vi må være forberedt på både ja og nei, samt: *«jeg kan være med i natt, men ikke i morgen»*. Respondenter fra både det offentlige og de ideelle organisasjonene angir de frivillige til å være en forsterkning og et supplement, med mindre det gjelder en helt spesiell ferdighet. Hovedplanlegger i politiet viser til at fordelene med de frivillige ressursene er at de ofte har kortere responstid enn de statlige forsterkningsressursene. Som han sier om de statlige forsterkningsressursene: *«Rettesnoren min vil være at hendelsen er såpass alvorlig at vi kan bruke tjenesteplikten deres, og holde folk der. Utholdenheten blir stor. Det er forutsigbart for oss, og det er der jeg tror den største forskjellen ligger»*. Slik en av respondentene sier: *«... Sivilforsvaret har plikt til å stille opp»*.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Motivasjon er en faktor som blir nevnt av flere respondenter, og at de frivillige brukes for å holde denne oppe. En av respondentene uttrykker: «*de kan ikke bare gå på kurs og selge vafler*». En annen respondent sier:

Hvis vi skal bruke ressursene riktig, må vi også vite hva som er best bruk av ressursene. Sanitetskvinnene, Sivilforsvaret og Røde Kors kan sikkert bistå med mange av de samme tingene i en hendelse. Da burde vi vite hvem vi burde spørre først, og hvorfor, og ha tatt de vurderingene på forhånd. Ikke bare ringe de første og beste. Ringer man statlige ressurser først, eller de frivillige? Hva er riktig? Vi må bli bedre kjent med disse spørsmålene.

Avdelingsdirektør i JD er opptatt av at det må være en balansegang i bruken av de ulike forsterkningsressursene, og viser til:

Det er nå så mange oppdrag at de frivillige blir slitne, og familien aksepterer det nesten ikke lenger. Det er en balansegang man skal være oppmerksom på, ikke for mye, men i hvert fall ikke for lite. Dette er mennesker som har en del andre forpliktelser. Vi ønsker ikke at barn skal lide eller at ekteskap skal gå i oppløsning fordi de driver med dette her.

Det at vi har frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner som kan supplere når det offentlige organet er uttømt, ses på som en styrke av mange av respondentene.

Ressursene er ikke store nok på landsbasis til å ha en stående styrke som kan gripe inn i alle situasjoner, som er robuste nok og mange nok. Vi er avhengige av frivillige organisasjoner for å ta støyten rett og slett, også er det en rimelig måte å løse utfordringene på, økonomisk sett (avdelingsdirektør i JD).

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Utfordringene rundt profesjonalisering av beredskap og redning er noe som fremkommer i intervjuene. Respondentene har ulike syn på hvorvidt dette vil påvirke de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene i positiv eller negativ retning. Koordinator Hjelpekorps og Beredskap 1 mener profesjonalisering i form av spissing og styrking av de frivillige, er veien å gå: *«man må ha de frivillige»*.

De frivillige organisasjoner har absolutt sin plass i beredskapssammenheng ... det er spisskompetanse som man ikke har i det offentlige. Til syvende og sist blir også det et politisk spørsmål, om man skal styre det mer over på offentlige instanser, eller la det skure og gå og håpe at det ordner seg med de frivillige organisasjonene (seniorrådgiver hos Fylkesmannen).

«Noen av de mest avanserte tingene vi gjør i dag, gjøres av frivillige. Så lenge man har planlagt og forberedt godt nok kan de frivillige være med så langt som bare det» (avdelingsdirektør i Helsedirektoratet). Et eksempel som trekkes frem av en av respondentene, fra det offentlige, er Norges grotteforbund. Det er en liten organisasjon, og de er i snitt med på én redningsaksjon i året: *«På den måten så slipper man å ha offentlige ressurser som står og venter på noe som sjeldent, kanskje aldri, skjer. Så de frivillige er tryggheten vår, på at vi faktisk er forberedt»*. Videre sier samme respondent: *«Nettopp fordi de offentlige ressursene er relativt begrenset, er det viktig at vi har frivillige ressurser som kan forsterke og supplere det offentlige når det gjelder»*.

En annen frivillig organisasjon som til stadighet ble trukket frem igjennom intervjuene var NRRL. De blir av respondentene sett på som en spesialressurs som det offentlige ikke besitter selv, og som de ser et behov for, blant annet ved ekstremvær og bortfall av telenettet. Det angis at flere aktører har inngått samarbeid med NRRL i den senere tiden. Som en av respondentene sier: *«det er typisk en sånn gjeng som man ikke skjønner betydningen av før man trenger dem til de grader, men de er kjempegode»*. Et eksempel nevnt av frivillig i NRRL og Røde Kors er:

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Under ekstremværet «Dagmar» i Sogn og Fjordane, ble det en del avisoppslag. NRRL var tidlig på tilbudssiden om å få folk vestover som kunne få opp et samband. Svaret de fikk var at man heller satset på satellittelefoner fra Forsvaret. Det viste seg at disse satellittelefonene ikke hadde batterier. Telefonnettet var strømløst i tre dager etter at de hadde takket nei til NRRL. Jeg har alt i bilen til enhver tid, så bruker bare 15 min før avreise.

Det fremkommer fra flere av respondentene at det er lett å havne på en sånn tanke om at det er de frivillige som må henge med i utviklingen. Avdelingsdirektør i JD velger å snu på det, og uttrykker: *«Det er de frivillige som er spydspissen. ... Det offentlige er mye tregere, de frivillige er mye kvikkere til å snu seg»*. Det påpekes at de frivillige trenger ikke å vente på bevilgninger på statsbudsjettet for å for eksempel kjøpe en drone. Ikke alle ser på dette på samme måte, eksempelvis som en annen respondent fra offentlig sektor sier: *«Beredskapsfeltet er i rivende utvikling, de frivillige blir hengende langt bak med lite rom til å «henge seg på»*». En annen utfordring med de frivillige ressursene er ifølge flere av respondentene at de er, nettopp frivillige. Det nevnes under intervjuene at noe av sårbarheten til de frivillige er at folk kommer og går, og da må det være noe som er robust nok til å kunne leve videre uavhengig av person. Som en frivillig sier: *«Dette er utfordring nummer en! Frivilligheten er sårbar med tanke på motivasjon, og selvfølgelig livssituasjon»*.

Gjennom intervjuene angis det at når Staten anmoder de frivillige om å stille opp, medfølger det et stort ansvar. Det trekkes frem at man kan ikke pålegge de frivillige å stille opp, men man ser at ansvarsbevisstheten til de frivillige er enormt høy. Som en av respondentene fra det offentlige sier: *«Hittil har det ikke vært noen utfordring med at noen har nektet å stille opp, men det går en grense for hvor langt du kan be en frivillig stille»*.

Det er sprikende svar på hvorvidt respondentene er enige eller uenige i uttalelsen til JD (2016d, s. 50) om at de frivillige er *«bærebjelken i beredskap og redning»*, eller om de bør være det i fremtiden. Som en respondent fra ideell organisasjon uttrykker: *«denne påstanden beviser at de frivillige gjør en svært viktig jobb. Mitt spørsmål er da, burde det være sånn?»*. Diagram 1 viser en oversikt over respondentenes svar på spørsmålet om de frivillige er «en bærebjelke i beredskap og redning».

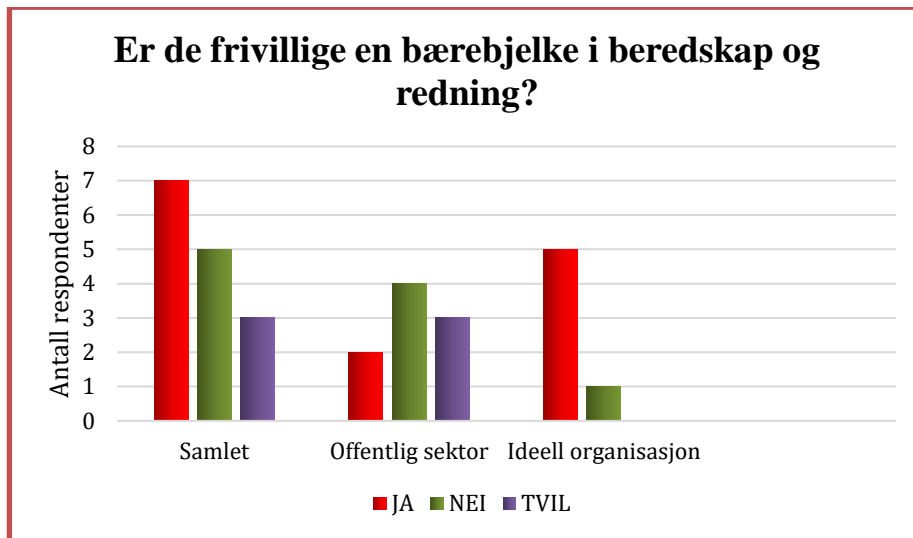


Diagram 1 - Grafisk fremstilling av respondentenes svar på spørsmål om de frivillige er bærebjelken i beredskap og redning

Som beredskapssjef i Sivilforsvaret sier må dette ses opp imot tidsepoken:

Nå er det jo fred og rolig i Norge, og det har det heldigvis vært i mange år. Tidligere var det jo slik at 90 % av årskullet av gutter tjenestegjorde og var beredskapsdisponerte i Forsvaret. De som samtidig var medlemmer i Røde Kors eller Norsk Folkehjelp, ville følgelig ikke være tilgjengelig i en spisset situasjon. Det er som Tordenskjolds soldater, man kan bare disponeres én gang.

Det nevnes av flere at reduksjon av førstegangstjenesten har gjort at man har mistet litt rekrutteringsgrunnlag til de de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Som en av respondentene beskriver: «Folk som var inne til førstegangstjeneste fikk litt interesse for å være med på sånne typer ting. De fikk grunnleggende opplæring i førstehjelp og var en del av en større gruppe som gjorde en innsats».

Mange av respondentene påpeker at myndighetene ikke må utnytte dugnadsånden, men at det kan være utfordrende å bygge norsk beredskap på frivillighet alene. «Norsk redningsberedskap må bygges på et forutsigbart fundament» (distriktssjef i Sivilforsvaret).
Direktør i DSB sier:

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Staten har et ansvar for å ha systemer til å passe på befolkningen sin, uansett hva som rammer den. Det er et krav som ligger i systematikk som ligger på Norge, og som vi ikke kan fordele ut til ulike typer aktører, men de kan gjøre en kjempegod jobb inn i det systemet.

En bekymring uttrykt av flere respondenter er at de frivillige har lett for å bli tatt litt for gitt. Respondent fra ideell organisasjon poengterer:

Det kan man jo også til en viss grad gjøre, fordi vi stiller opp uansett. Det er jo litt kraften i frivilligheten dette. Så kan man være oppgitt over det, eller man kan være litt stolte over det. Vi kommer aldri til å true med noe annet, vi vil aldri gi noe annet inntrykk enn at vi er 100 % til å stole på.

Det å bygge så mye frivillighet inn som en del av samfunnssikkerhet og beredskap, oppfattes av en respondent fra offentlig sektor, på nasjonalt nivå, som en modell som ikke alle land har: *«ut ifra en verdibasert tenkning, er frivillighet helt fabelaktig. ... man må likevel ha et profesjonelt og godt fungerende samfunnssikkerhet- og beredskapssystem i Norge hvor frivilligheten er et supplement. En del av det, men altså ikke «bærebjelken»».*

Noen respondenter ytrer at dette med frivillige organisasjoner er ingen selvfølgelighet, og det bringer med seg en del beredskapskunnskap hos den enkelte. En av respondentene fra offentlig sektor, på nasjonalt nivå, sier: *«... det gjør noe med beredskapen at flere av oss er mer forberedt. Det er veldig mange mennesker som er involvert i den type arbeid, og det gjør noe med hvordan samfunnet fungerer og hvordan vi tenker».* Som det blir sagt av en respondent fra ideell organisasjon, på nasjonalt nivå:

... rundt ethvert middagsbord i Norge sitter en person, enten en frivillig, en offentlig tjenestemann eller en tjenestepiktig, som har ganske avansert forståelse av samfunnssikkerhet og beredskap. Det er samfunnslimet vårt, at man er en del av den

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

sosiale kapitalen i et lokalsamfunn som gjør at lokalsamfunnet har kapasitet til å mestre noe, litt uavhengig av hva det er. Det er der robustheten ligger.

Dugnadsånden blir uttrykt av en av respondentene fra offentlig sektor, på nasjonalt nivå, til å være en av de største verdiene vi har i Norge. En annen uttalte: «*Dugnad! Det er jo frivillighet. Det har alltid vært et kjernetegn ved norsk kultur og norsk tradisjon, og der er frivillige organisasjoner en del av den dugnaden*». Avdelingsdirektør i Helsedirektoratet opplever at det politiske Norge har en tanke for frivillighet, og det ligger fremme å motivere politikere til å tenke frivillighet. «*I disse krevende beredskapstider, er frivillighet en måte å jobbe med demokratiet, samt å sikre at den gode vilje og solidaritet og ønske om å hjelpe har gode vekstvilkår. For meg har frivillighet blitt noe veldig sterkt og vakkert*» (direktør i DSB). En annen respondent er opptatt av at: «*det fort kan bli slik at myndighetene lener seg litt for mye på frivilligheten uten å ta ansvar for den*».

5.2.3.1 Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum

Det kommer frem av intervjuene at det er ulik kunnskap om de ulike aktørene, både de frivillige og statlige. Medlemsorganisasjonene i FORF er stort sett kjent, i mer eller mindre grad, men organisasjonene som står utenfor er ikke like godt kjent. Det er flere av respondentene som påpeker at det er en utfordring at FORF kan oppfattes som et talerør for alle frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Seniorrådgiver hos Fylkesmannen sier: «*man får ikke god nok kontakt med de organisasjonene som ikke er godt nok representert gjennom den ene personen i Fylkesberedskapsrådet eller i Redningsledelsen*». En annen respondent påpeker den endringen som man ser kommer nå, med at det er en FORF-representant som også skal ha kontakt med kommunen: «*... og den representanten er gjerne redningsrettet og ikke beredskapsrettet. Det er litt synd*». NKS har søkt opptak i FORF, og fått avslag siden de ikke er en aktiv redningsorganisasjon. Seniorrådgiver i NKS mener at kriteriene om opptak i FORF bør omfatte alle aktører som deltar i redningsoppdrag, og at man burde se på hele redningsforløpet:

Jeg oppfatter det gjerne som et redningsforløp mer enn den konkrete redningshendelsen. Vi har frivillige som bidrar med mat, lokaler og omsorg. I

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

evaluering av en del alvorlige hendelser kommer det fram at mange nettopp har savnet dette med å bli ivaretatt. Det er ingen der til å overta når nødetatene må videre.

Det blir påpekt under intervjuene at det ofte blir et veldig FORF-fokus. Beredskapsrådgiver i Røde Kors påpeker er det flere beredskapsorganisasjoner som står utenfor FORF, eksempelvis NKS og KFB, dette er rene beredskapsorganisasjoner som ikke nødvendigvis er en del av redningstjenesten. Han mener videre at man burde vurdere et annet samarbeid der som med fordel kunne ha vært mer formalisert. Frivillig i NRRL og Røde Kors mener: *«man kunne hatt et bredere og større mandat i FORF hvor man inkluderer beredskap i større grad. Det savnes et større beredskapsfokus, da FORF er veldig redningsrettet».*

Direktør i DSB er opptatt av at man må se det brede begrepet av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner: *«fordi man i en større og varende beredskapssituasjon så vil man ha behov for veldig mye mer enn det man fort legger i begrepet samfunnssikkerhet og beredskap».* Hun viser videre til at det er mange ressurser vi vil kunne få behov for, men som vi ikke ser per nå. Det er mange viktige aktører som faller utenfor FORF, og dermed de ulike møtearenaene: *«FORF har en god dialog med departementet, men vi har en ansvars- og oppgavefordeling på redningsfeltet som vi bør drøfte fremover. ... Det er viktige samfunnssikkerhetsoppgaver vi ikke løser, disse kunne vi ha løst hvis vi hadde sett på disse sammen».*

5.2.4 Samvirke

Mange av respondentene ser en utfordring med at man ikke kjenner hverandre godt nok, men da må man sørge for å bli kjent. Koordinator Hjelpekorps og Beredskap 1 forteller at:

Kommunen, politiet og andre beredskapssetater, må legge til rette slik at de frivillige kan delta på lokale- og områdeøvelser. Slike øvelser blir tradisjonelt lagt til arbeidstid. Dette gjør at kun et begrenset antall frivillige kan delta på disse, uten at man må gi de kompensasjon for tapt arbeidstid. Dermed blir det en begrenset innsikt i de frivilliges kapasitet. Mindre kommuner er i større grad avhengig av de frivillige, fordi det offentlige naturlig har relativt få ressurser. Små kommuner er ofte godt kjent med de

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

frivillige, men har ofte ikke et offisielt samarbeid. Større kommuner har mer egne beredskapsressurser, men også potensielt større behov ved ekstreme situasjoner.

Eksempelvis ved pandemi, da vil også egne helseressurser bli rammet. Dette begrenser kommunens evne til å ivareta egne oppgaver. Her vil de frivillige kunne ivareta slike oppgaver, besøke personer med behov for hjemmehjelp med mer.

Flere trekker frem at for de store bykommunene arter dette seg annerledes. Et eksempel er et bevisst forhold til ikke å leie inn ekstern arbeidskraft for å beholde kompetansen internt: *«man kan ikke outsource ansvar og risiko»*.

Beredskapssjef i stor kommune påpeker at det er: *«få frivillige organisasjoner som oppfyller våre tre grunnleggende krav om forutsigbarhet, utholdenhet og volum, for å havne som en seriøs aktør i en ressursoversikt. Det er det i utgangspunktet bare nødetatene, kommunens egne ressurser og Sivilforsvaret som gjør»*. Videre fremhever hun: *«vi kan ikke basere oss på frivillige. De er kun et supplement, og er ikke «bærebjelken» i kommunens beredskap. «Bærebjelken» i norsk beredskap er kommunene»*.

Flere av respondentene refererer til at det kan være en utfordring å få til et godt samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene, og at man i mange tilfeller er avhengig av de personlige relasjonene. Frivillig beredskapsleder i Røde Kors, som tok initiativ ovenfor kommunen, og som nå har fått til et godt samarbeid forklarer det slik:

Det var nok en modningsprosess fordi man hadde ikke tenkt tanken helt ut. Det gikk en stund og man snakket sammen. Etter hvert så man at hvis man bare er konkrete nok vil man kunne se at her og der, i ulike scenarioer, vil man kunne trekke veksler på den frivillige beredskapsstyrken. Men hele tiden selvfølgelig styrt og organisert av det kommunale apparatet. Fordi man vil ikke kunne operere som en «stat i Staten». ... Så kan man jo spørre seg, ville det vært mest naturlig at kommunen hadde kommet og spurt?

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Beredskapsansvarlig i samme kommune påpeker at de har en avtale med Røde Kors, takket være Røde Kors: *«tidligere har vi hatt nok med oss selv fordi vi er en stor og kompleks organisasjon, som det er vanskelig å implementere ting i. Jeg tenker ikke på det økonomiske, men mere at det blir mye å organisere mannskapsmessig».*

Samvirkeøvelser er et tema som til stadighet har blitt tatt opp av respondentene, og det savnes. Flere av respondentene nevner det at øvelser er ressurskrevende, og at man knapt nok har ressurser til å øve sine egne. Beredskapsrådgiver i kommunal helseetat tror at det å involvere de frivillige organisasjonene i planleggingen, at de får mer ansvar, kan være en måte å lette dette arbeidet på: *«om vi fikk et annet syn på det, at vi skal gjøre det sammen. Selv om kommunene har ansvaret for beredskapen, så tror jeg at man kunne fått til noe mer».*

Kartlegging av behov i kommunen opp mot hva de ønsker at de frivillige organisasjonene skal bidra med, blir nevnt. Som en motpol angis også: *«hvis de frivillige organisasjonene kan lage en oversikt over hva de kan bistå med, er det også deres ansvar å videreformidle dette».* Å bruke ressursene der de er best, samt forhindre for mange overlappende ressurser ses på av flere som veien å gå. Mange kommuner har avtaler med ulike frivillige organisasjoner, men noen av respondentene påpeker at det er ikke sikkert at alle avtaler er like godt kjent på alle nivåer i kommunen. En av de sier *«... det ligger litt på høyere nivå».*

Noen av respondentene er likevel opptatte av at kommunen må bygge sin beredskap på at de i utgangspunktet skal klare seg selv, og at de bør samarbeide med andre kommuner når egne ressurser ikke strekker til. Som en av respondentene uttrykker: *«... kommunene kan få høyere beredskap sammen».* Som beredskapsrådgiver i kommunal helseetat sier: *«... beredskapen kan ikke bare lene seg på de frivillige».*

«Jeg tror i den grad man får åpnet ei lita dør, så kommer man ikke inn i varmen, men står ute i kulda og kjenner varmen fra døra» (frivillig i NRRL og Røde Kors). Respondent fra stor kommune opplever at kommunen ikke klarer å tilfredsstille de frivillige organisasjonene nok, spesielt med tanke på øvelser og trening.

En respondent fra en ideell organisasjon er usikker på om kommunen forventer at de frivillige organisasjonene stiller, eller hva de ser for seg: *«Jeg tror det er ganske gjensidig at de frivillige ikke har så mye forventinger, og at kommunen ikke har så veldig mye interesse».*

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Samtidig sier seniorrådgiver i NKS: *«Sånn som jeg har oppfattet våre frivillige så blir det ikke stilt urealistiske forventninger til dem, men de kunne kanskje ønske seg mer informasjon og mer involvering»*. Seniorrådgiver hos Fylkesmannen mener at: *«noen kommuner er veldig flinke til å snakke med, integrere, jobbe med og trekke frivillige organisasjoner inn i planverk, mens andre ikke er fullt så flinke»*.

I et eksempel fra et samarbeid som fungerer godt mellom kommune og en frivillig organisasjon nevnes det at avtalen deres revideres én gang i året og kommunen blir invitert på øvelser. Denne kommunen prøver å tilpasse møteaktiviteten slik at de frivillige kan være med.

Beredskapssjef i Sivilforsvaret er åpen om at det øves for lite med de frivillige organisasjonene: *«Alle har lyst til å være med, utfordringen er tid og økonomi. ... Det er absolutt en intensjon oppover i systemet for å samvirke og øve med frivillige»*. En respondent fra en frivillig organisasjon tror det burde være et tettere bånd mellom frivillige og spesielt Sivilforsvaret: *«Noen plasser er Sivilforsvaret den sterke, og andre steder er frivillige de sterke»*. Dette gjenspeiles av en annen respondent fra offentlig sektor, på nasjonalt nivå: *«De statlige forsterkningsressursene kunne invitert de frivillige til samarbeid. Det må tenkes på og avtales. Det er litt tungt første gangen, men hvis man får det til å bli en god opplevelse, vil det være lettere neste gang»*.

Frivillig i NRRL og Røde Kors sier at: *«jeg har fått mindre og mindre kontakt med Sivilforsvaret de siste årene, og de andre statlige forsterkningsressursene kjenner jeg nesten ikke til. Jeg møter kun Sivilforsvaret hvert andre eller tredje år, Politireserven er aldri i bruk og det tar tid å få HV operativt»*. Han mener videre at ledere fra de ulike organisasjonene burde kalles ut tidligere for å kartlegge ressurser.

Det blir nevnt av en respondent fra ideell organisasjon at de frivillige organisasjonene må ta rollen når en hendelse blir stor, fordi det er sånn det er lagt opp. Dette fungerer, som han sier: *«... på tross av og ikke på grunn av. ... det ordner seg fordi noen gjør det»*. Det blir videre reist spørsmål om man i større grad burde ha utfordret kommunene mer på hva som skjer med den daglige driften under en større uønsket hendelse: *«her burde de frivillige ha vært en tenkt ressurs, men det er ikke tenkt»*.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Jeg tror at slik det norske samfunnet er nå, så er det veldig vesentlig at vi kan spille på de frivillige, det er jeg helt sikker på. Vi har ikke lenger et forsvar oppe som er lett å ta i bruk, Sivilforsvaret merker presset selv på hvor mye man kan hente ut folk. Så jeg tror helt klart at de frivillige har en veldig vesentlig rolle (hovedplanlegger i politiet).

Beredskapsrådgiver i Røde Kors mener det burde være en større dialog mellom de frivillige organisasjonene og de etatene som ønsker å benytte de frivillige ressursene. På denne måten kan oppgaver og mandat avstemmes oppimot behovet, og det de ser for seg at de kommer til å trenge: *«man trenger tid for å gå opp disse linjene, man kunne utvilsomt hatt møter på direktoratsnivå med andre etater for å gjøre dette litt klarere. Vi har hatt møte med DSB, jeg tror den dialogen der er nødvendig»*. Direktør i DSB sier at man i direktoratet har god kontakt med de frivillige organisasjonene: *«noen har vi mer formalisert samarbeid med, og andre møter vi mer i FORF sammenheng»*.

Frivillig beredskapsleder i Røde Kors sier det er en annen oppgave å komme inn på dag nummer tre, enn å være der i førsteinnsats: *«sånn kan man bygge frivilligheten inn, slik at det ikke nødvendigvis er frivilligheten som står der i førstelinje. I førstelinje må man være trygg på at de som kommer kan jobben»*. En annen respondent fra ideell organisasjon sier: *«Det er riktig at første fasen er profesjonell, men man må ikke utsette neste fase. Hvis de frivillige skal være en del av førsteinnsatsen, må de møte de offentliges krav»*.

Koordinator hjelpekorps og beredskap 1 fremmer et forslag om felles utdanning over grunnnivå for alle frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Denne utdanningen burde, som han sier, bli arrangert/fasilitert av en statlig aktør, som for eksempel Sivilforsvaret. På denne måten kjenner alle hverandre, frivillige og offentlige, og alle vet hva man kan forvente. Hvis det offentlig hadde tatt ansvaret og kostnaden, ville det være enklere å rekruttere deltakere: *«Jeg tror ikke det ville vært store kostnaden siden man bruker de fasilitetene og den kompetansen som allerede finnes. Det er bare å gjøre det. Det må være de frivillige selv som er instruktører, hvis ikke mister de motivasjonen»*.

«I Norge er det mye revirkamp» sier organisasjonssjef i Norsk Folkehjelp. Han forundrer seg over at: *«det i et så lite land er en så kompleks organisering av redningstjenesten, og så*

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

komplekse ansvarsforhold, at vi ikke kan ha én modell?». Flere av respondentene påpeker viktigheten av en tydelig rolle- og ansvarsavklaring og for å få til et godt samarbeid er vi nødt til å kjenne til og komplementere hverandre på alle nivå. En respondent fra offentlig sektor mener fylker og kommuner kan ha god beredskap i Norge, men påpeker: *«dette er på tross av, og ikke på grunn av. ... desentraliseringen gjør at vi klarer å stå sterkt».* En annen uttalelse fra offentlig sektor er: *«Norge mangler nasjonal toppstyring. Store hendelser bør styres fra øverste nivå. Beslutningsvegring i departementene setter negative spor i hele landet».* Som en av respondentene fra en ideell organisasjon sier: *«det er nok krise og katastrofe for alle».*

Generelt sett opplever respondentene at Norge er godt forberedt på uønskede naturhendelser. En uttalelse fra avdelingsdirektør i Helsedirektoratet er:

Vi har en veldig god plan på toppen, men jeg tror nok ikke den er operasjonalisert. Det brukes for lite tid på trening, dels av egen rolle, men også å øve sammen med andre.

Der er nok kommunene et av de svake leddene, for der er det så lite ressurser.

Mange av respondentene er opptatt av samarbeidsavtaler mellom kommuner og frivillig organisasjoner, og mener at dette er et viktig grunnlag for samarbeid. Direktør i DSB uttrykker dog noe usikker på hvorvidt dette er riktig måte å regulere samarbeidet på, men som hun sier: *«... da forplikter man seg i hvert fall noe».* Hun fremmer videre to bekymringer rundt uønskede naturhendelser. Det ene er utholdenhet og motstandskraft, resiliens, i de offentlige systemene. Mangel på dette kan føre til at kommunene baserer seg i for stor grad på frivillighet, utmatt systemene og ikke har gode nok påfyllsystemer: *«Vi har Sivilforsvaret og andre aktører, men de må være rustet til å hjelpe».* Det andre er at man risikerer at de frivillige tar på seg oppdrag som går utover det de er bygget opp for å kunne håndtere: *«Hvem skal hjelpe hjelperne? Det synes jeg vi må drøfte».*

Alle respondentene har en klar oppfatning om at felles møteplasser bidrar positivt ved at man blir kjent, og dermed bygger tillitt. Som en respondent uttaler: *«man jobber bedre med dem man kjenner».* En annen angir at: *«hadde man ikke hatt disse møteplassene så hadde ikke jeg stolt på dem, og de hadde sikkert ikke stolt på meg heller».* Flere offentlige aktører sier at de frivillige organisasjonene ikke må love mer enn hva de kan holde, det de sier de kan stille

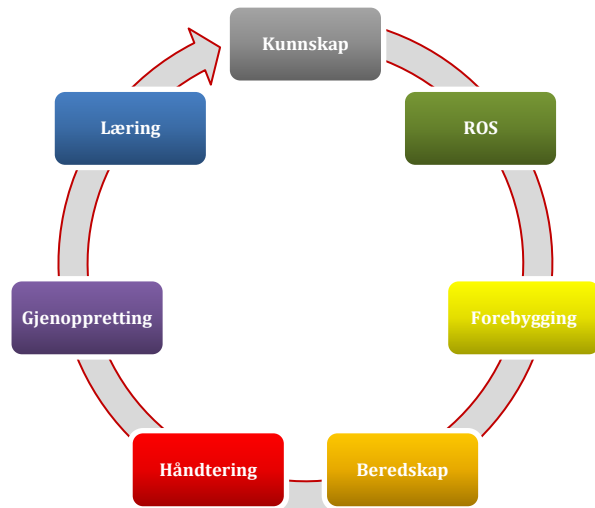
Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

med må være troverdig. Som det uttrykkes «*det er på en måte en modning, det å finne og bygge tillitt. Det tar litt tid*».

En måte å systematisere samfunnssikkerhetstankegangen på er via samfunnssikkerhetskjeden til JD, se figur 8, der alt henger sammen med alt «*Jeg sitter jo på toppen, så jeg tenker jo alltid ovenfra og ned, også er jeg veldig glad i systemer, jeg vil at det skal være en systematikk som skal være*

basert på en ROS-tenkning som så sildrer utover» (direktør i DSB).

Skal man jobbe med samfunnssikkerhet må man være systematisk og tenke beredskap i alle ledd. Hvis man er god på én del, vil det ha påvirkning på hele kjeden. Alt henger sammen. Det at kjeden går i sirkel viser at hvis man er god på læring, får man økt kunnskap (JD, 2016d, s. 21).



Figur 8 - JDs samfunnssikkerhetskjede

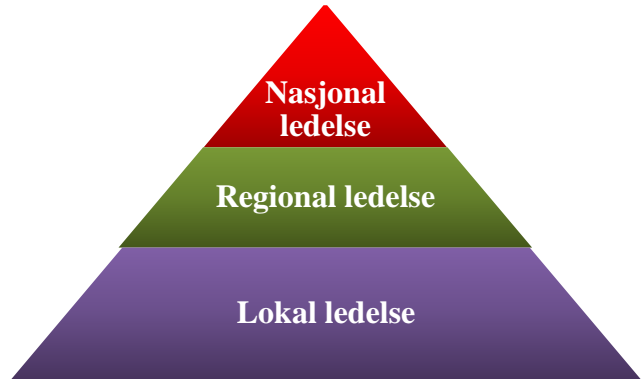
Vi må bygge motstandskraft, resiliens, hos den enkelte person, kommune, region og nasjonalt, og det må henge sammen hele veien: «*Ved større uønskede naturhendelser er det ikke nødvendigvis bare den kommunale beredskapen som er viktigst, selv om man har vektlagt denne veldig i Norge. ... Det er helheten jeg er opptatt av*» (direktør i DSB).

Beredskapsrådgiver i Røde Kors savner øvelser på nasjonalt nivå hvor man sammen tester ulike systemer. Røde Kors sentralt var eksempelvis ikke med på storøvelsen HarbourEx: «*Jeg tror det ville vært lurt for organisasjonen Røde Kors å være med for å trene vår kriseledelse på sentralt nivå*».

Vi har de frivillige organisasjonene som er på hele tiden, og det er ikke én, det er mange. Også har vi jo Sivilforsvaret som en viktig aktør sammen med HV. Samlet sett har vi en stor og kompetent styrke. Det er viktig å kunne benytte de ressursene disse

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

representerer. Ledelse og koordinering er viktige elementer i den norske redningsberedskapen. Vi mener å se et forbedringspotensial i dagens organisering og struktur. Det er viktig at det er glidende overgang mellom lokal, regional og nasjonal ledelse i beredskapshåndteringen. Slik dagens ledelsesstruktur er utformet mener jeg at det koordinerende leddet, nasjonal ledelse, i pyramiden, se figur 9, må forbedres (distriktssjef i Sivilforsvaret).



Figur 9 - «Ledelsespyramiden»

Politiets beredskapssystem 1, PBS1, fungerer ifølge hovedplanlegger i politiet, som felles nasjonale rettesnorer for alle aktører selv om dette er et politidokument. Han savner en nasjonal felles veileder: «... ikke for vid og overordnet, men med en helt klar ansvarsfordeling innenfor beredskap ved hendelser, sånn at alle kunne nyttiggjøre seg den». Han påpeker at det finnes ingen «KBS», kommunenes beredskapssystem, og synes det er rart at man ikke har et mer tverretatlig og gjennomarbeidet dokument som alle er omforent med: «Da ville man hatt et felles, overordnet planverk på hvordan ting burde løses».

En respondent fra en ideell organisasjon sier at det offentlige må ta sitt ansvar: «De skryter av at de har økt midlene, men de kunne også ha stilt noen krav til midlene. Det som er farlig med å stille krav, er at da får du også motkrav som gjør at du får forpliktelser». Han sier videre at: «rapporten «WHAT IF» dessverre har blitt fulgt opp i veldig liten grad, også av de frivillige organisasjonene».

Det trekkes frem i intervjuene at beredskap har høy oppmerksomhet, men selvfølgelig er det en drakamp når det kommer til ressurser. Direktør i DSB mener vi må styrke betydelig på ressursiden for å sikre tilstrekkelig god lokal beredskap fremover:

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Vi hadde en tildeling i 2016 hvor det ble besluttet 10 millioner til samfunnssikkerhetsarbeid med fokus på kommunene, men det er klart det er ikke mye ressurser hvis du tenker kommune-Norge i stort. Jeg tenker at det å løfte et område som vi må gjøre både lokalt, regionalt og nasjonalt, det kommer i beinhard konkurranse med andre prioriteringer. Foreløpig ser vi jo at det ikke lykkes å få gehør for de prioriteringene.

Som blant annet avdelingsdirektør i JD sier: *«Det er nesten utømmelig med ressurser man kan bruke på beredskap, men et sted må man sette grensa. Jeg synes beredskapen innen naturhendelser er god»*. En annen respondent uttrykker: *«Beredskap skal, som alt annet, veies opp mot andre oppgaver i samfunnet»*.

Flere nevner at en prislapp på frivilligheten er vanskelig å sette, men det er ikke vanskelig å tenke at denne blir høy. Direktør i DSB sier:

... her kan man si at Staten unndrar seg forpliktelser som Staten egentlig burde betale for. Samtidig tenker jeg det at det er mye man får igjen for å engasjere seg i disse organisasjonene som gir til den enkelte som ikke betaler seg i penger uten videre. ... Så er det spørsmålet fra gymnaset, hvem er Staten? Jo det er deg.

5.2.5 Kommune- og politireform

Direktør i DSB påpeker at det ikke er gjort en samlet eller helhetlig ROS for disse reformene, som skjer nå i parallell, dette er noe direktoratet etterlyser. Organisasjonssjef i Norsk Folkehjelp sier i forbindelse med politireformen: *«der har det ikke vært dialog med noen frivillige, det har ikke vært på høring en gang, noe jeg aldri har opplevd før»*. Flere av respondentene etterspør hvorfor man ikke kan ha like grenseinndelinger i blant annet politidistriktene, kommunene, Sivilforsvaret og de frivillige organisasjonene. En av respondentene fra ideell organisasjon argumenterer med: *«det hadde vært bedre om du kjente de som jobbet innen ett distrikt, bedre kjennskap til ressursene rundt deg ... Hvis jeg fikk bestemme så hadde jeg helt klart delt inn i like distrikter»*. Seniorrådgiver hos Fylkesmannen

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

sier at man ikke skal problematisere for mye, for det har vært slik tidligere også. Som han sier: *«Grenser skal ikke være noe hinder for å samarbeide, men det er klart det gjør ting litt mer utfordrende».*

Et spørsmål som naturlig kommer opp i intervjuene når vi snakker om kommunereformen, er hvordan dette vil kunne påvirke de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Noen av respondentene har mange synspunkter her. En respondent poengterer at mange nye kontaktpunkter kan bli en av utfordringene for samvirke mellom kommunene og de frivillige i den nye kommunereformen. Som beredskapsrådgiver i Røde Kors sier: *«per nå har én lokalforening avtale med én kommune, men ved større kommuner så må én kommune ha flere avtaler med ulike lokalforeninger».* Dette er en utfordring Røde Kors følger med på, som beredskapsrådgiver presiserer: *«På lik linje med kommunene, er det i Røde Kors lokal selvråderett slik at det er de lokale enhetene som selv må bestemme om det er mest fornuftig å slå seg sammen».* Koordinator hjelpekorps og beredskap 1 er tydelig på at han ikke synes det er en god løsning å slå sammen lokalforeninger som sliter, men at det heller må legges til rette for å gjøre det enkelt å være liten:

Det man kan gjøre er å endre litt på strukturen, sammen med generell styrking og anerkjennelse, vil dette gjøre det lettere å være liten. Du må ha den lokale tilhørigheten, kunnskapen og ressursene. Du må også ha felles kontaktpunkt på alle nivå: lokalt, regionalt og nasjonalt.

En respondent fra ideell organisasjon ser utfordringer rundt at det vil ta lang tid å bli kjent med hverandre nå som det blir større og mer komplekse kommuner. Han sier også at dette kan påvirke i hvilken grad man kan bidra i ulike prosesser, og om man blir hensyntatt uansett om man er tilstede selv eller ikke. Som mange av respondentene påpeker, og som en uttrykker:

Jeg tror det med frivillighet er basert på det å kjenne til og respektere hverandre, og det blir vanskeligere når man er lengre fra hverandre. Mye av dette er nok også litt personlig, fordi jeg tror at personlig relasjon er det som «make it or break it».

Personlige relasjoner, det bygger du i fredstid, og det er det som skal til for å lykkes.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Mange av respondentene ser på dette med sammenslåing av flere kommuner til færre, større enheter i den nye kommunereformen, som noe positivt for beredskapen. Det trekkes frem at man da kanskje kan få mer tid og ressurser som kan føre til flere 100 % stillinger med beredskap. En uttrykker: «... den prosentandelen som er nå holder ikke mål». En respondent fra stor kommune uttrykker: «Uten en slik reform vil det bli vanskelig å drive god beredskap for små kommuner fremover. ... Store kommuner øker samvirke». En annen respondent sier: «... det vil bli flere som kan beredskap, og dermed vil man få et større fagmiljø. Man får nye å forholde seg til, og må bruke tid på å bli kjent. Man må starte litt på nytt».

Jeg tror egentlig det vil bli bra etter hvert. Men det som jeg tenker, er at alt burde være så likt som mulig nasjonalt, for å kunne bruke hverandre og bli kjent med hverandre. Så da tenker jeg for eksempel at Sivilforsvaret skal samarbeide med kommunen (respondent fra stor kommune).

Seniorrådgiver hos Fylkesmannen mener at dette er et politisk spørsmål, men: «... min personlige mening er at kommunene bør bli større for å kunne ha en robusthet på beredskapsområdet også. Gjør vi kommunene større, kan vi også stille høyere krav til dem, og lovfeste krav til stilling».

5.2.6 Nasjonale rammer

Når forfatterne legger frem påstanden: **Økt integrering av frivillige organisasjoner, på alle nivåer og forankret på øverste nivå (Regjeringen), gir mer og helhetlig beredskap og økt lojalitet blant de frivillige**, svarer nesten samtlige av respondentene at de i mer eller mindre grad er enige i påstanden.

En respondent fra ideell organisasjon mener påstanden er helt grei, men en praktisk side ved denne er at: «det må være bottom-up og top-down samtidig, ellers blir det bare en festtale». Han er opptatt av at det må forankres i felt, og helst begynne der. Videre må det henge sammen hele veien, på alle nivåer:

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Utfordringen for frivilligheten er at de ikke er underlagt et direktorat, de henger rett på strategisk nivå. De har ingen som har muskler til å følge med i hverdagen. Så jeg tenker at enten burde JD ha egne folk som har dette veldig spisset som sitt felt, eller så burde man ha et eget direktorat for redningstjenesten. Det mangler et direktorat.

En av respondentene fra offentlig sektor tror at: *«alle som føler seg verdsatt og brukt på en fornuftig måte, vil føle en økt lojalitet»*. En fra ideell organisasjon sier: *«økt eierskap, gjør det lettere å få folk til å stille opp»*.

Fem av respondentene påpeker spesielt dette med forankring på øverste nivå som spesielt viktig. Noe av argumentasjonen her er blant annet at: *«en avklart situasjon på øverste nivå, gir en positiv effekt nedover i systemet»*. Som avdelingsdirektør i Helsedirektoratet sier: *«... kultur begynner og slutter på toppen»*. En respondent fra offentlig sektor uttrykker:

Det utsagnet støtter det jeg har sagt om at man må starte øverst, se på det nasjonale. Hvordan vi kan bruke de frivillige ressursene nasjonalt, regionalt og lokalt, og ha en rød tråd mellom disse. Da tror jeg også det blir et tydeligere budskap til de på lokalt nivå, og at de ser det store bildet.

Direktør i DSB er ikke opptatt av hvilken type hendelse som oppstår, men at vi jobber ut ifra et all-hazard prinsipp²⁰: *«vi må ha systemer som bærer konsekvensene med nødvendig utholdenhet og motstandskraft»*.

Respondent fra offentlig sektor sier: *«jeg tror vi må være litt forsiktige med å legge for mye ansvar på de frivillige. ... men disse store som får mye penger, de må ha et ansvar»*. En annen respondent fra offentlig sektor spør: *«Skal man ha lov til å definere seg som beredskapsorganisasjon uten å ha krav?»* Videre kommenterer hun *«lager man lovkrav må de*

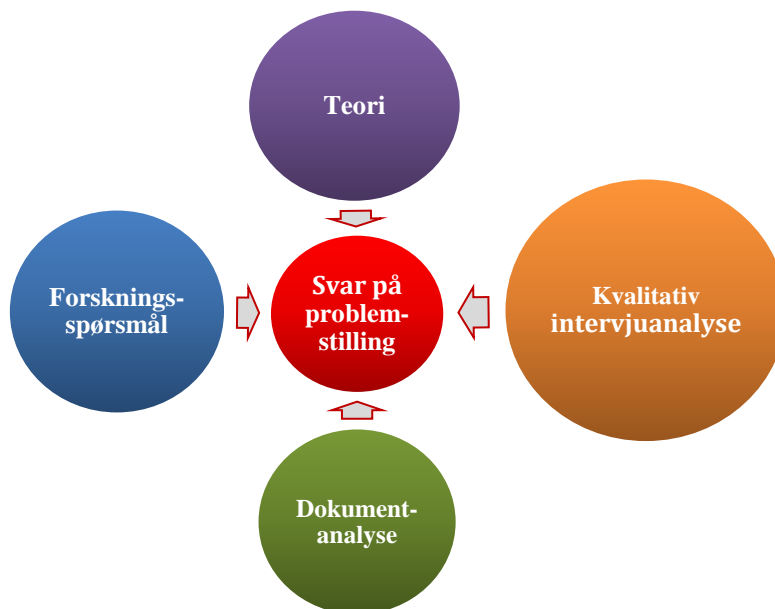
²⁰ All-hazard inkluderer alle mulige trusselscenarioer i en risikoanalyse (http://securipedia.eu/mediawiki/index.php/All-hazard_approach#Description)

følges opp, da må man føre tilsyn med de frivillige. Her kommer da faktorer som økte ressurser inn».

Avdelingsdirektør i JD´s svar på påstanden: **Økt integrering av frivillige organisasjoner, på alle nivåer og forankret på øverste nivå (Regjeringen), gir mer og helhetlig beredskap og økt lojalitet blant de frivillige**, er: «*Jeg kunne ha skrevet den selv, det vil si at jeg er 100 % enig*». Han poengterer nøkkelord hentet ut fra påstanden som, økt integrering, forankring, helhetlig beredskap og økt lojalitet. Han sier videre at: «*dette er noe av nøkkelen for å lykkes, og denne kan fungere som en målsetning og visjon*».

6.0 Drøfting

I dette kapittelet vil forfatterne se dokument- og intervjuanalysen i lys av valgt teori for å kunne besvare oppgavens problemstilling: *De frivillige beskrives som en bærebjelke i beredskap og redning i Norge, er de det og bør de være det?* Samtidig trekkes det tråder fra de andre kapitlene i studien der det er relevant. Kapittelet deles inn i underkapitler etter forskningsspørsmålene. I figur 10 er drøftingens mål forsøkt illustrert:



Figur 10 - Drøftingens oppbygging

6.1 Hvilket ansvar og rolle har kommunene ved uønskede naturhendelser?

Samfunnets motstandsdyktighet og robusthet, resiliens, innebærer ifølge JD (2016d) samfunnets evne til å håndtere, gjenopprette og/eller tilpasse seg en uønsket naturhendelse.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Dette understøttes av Schiefloe (2011) som sier at samfunnssikkerhet er: «samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta liv og helse under ulike former for kritiske hendelser». Dette er en viktig oppgave for alle landets kommuner. Sammen med risikosamfunnet (Aven et al. 2014), som vi nå lever i, og den kompleksiteten det fører med seg, kommer behovet for en solid beredskap ved naturhendelser tydelig frem.

Vi ser at kravene fra befolkningen til myndighetene blir større og større. Det behøver nesten ikke være en krise engang, krisen blir at man ikke får hjelp. En respondent hevder at kommunene må skape en realistisk forventning hos befolkningen: «Det er ikke slik at samfunnet kan ta vare på deg til enhver tid, og under alle typer hendelser». Et eksempel er flomofre fra Kristiansand i oktober 2017, som gikk ut i media 3. oktober og etterlyste kommunens, politiets og Sivilforsvarets tilstedeværelse. Da de ble intervjuet på hotellet, som forsikringsselskapet allerede hadde betalt, kunne de fortelle: «vi var overlatt helt til oss selv». De hadde blitt fraktet ut på skuffa til en traktor og ble kalde (Arntzen, Andersen & Håkonseth, 2017). Imidlertid skal man ikke se bort ifra faktorer som at media påvirker fremstillingen av intervjuet ut ifra egen agenda, med hvilke og hvordan spørsmålene blir stilt. Likevel illustrerer historien faktorer i det moderne samfunnet som påvirker individets evne til å ta vare på selv. På den ene siden, skal kommunen ha en plan for informasjon til befolkningen og media under en krisehendelse. På den andre siden påpeker JD (2016d) at man som landsmann også har et ansvar, både for egen sikkerhet, men også et medansvar for motstandsdyktigheten til samfunnet vi lever i. Det er likevel ikke å komme bort ifra, som Fimreite et al. (2011) viser til, at ledere og myndigheter ansvarliggjøres i større grad nå enn tidligere, spesielt med tanke på beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Dette underbygger viktigheten av en robust beredskap i kommunene. Forfatterne mener på grunnlag av dette at vi har et felles samfunnsansvar som gjelder både enkeltindivider, lokalsamfunn, frivillige organisasjoner, andre aktører og kommuner. Dette er beredskap, dette er resiliens, for til syvende og sist: hvem er Staten? Jo, det er oss alle.

6.1.1 Kommunal beredskapsplikt

Kommunene er underlagt lov om kommunal beredskapsplikt²¹, som stiller formelle krav til beredskapsarbeid som ROS og beredskapsplan for kommunene. Loven påpeker kommunens plikt til å være en pådriver ovenfor andre aktører for å involvere disse i kommunens

²¹ Vedlegg 1 - Sivilbeskyttelsesloven - Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

beredskapsarbeid i alle faser²². Avdelingsdirektør i JD påpeker at denne loven er noe av det viktigste vi har, og flere av respondentene nevner at den har bidratt til et løft i beredskaps-Norge. Empirien viser at kommunal beredskapsplikt har stor oppmerksomhet og at kommunene følger loven i stor grad. Imidlertid fremkommer det at kommunene er i en prioriteringsskvis både i form av ressurser og tidsknapphet. Respondenter fra de ideelle organisasjonene savner et tettere samarbeid med kommunene, og opplever at de i noen tilfeller blir stående litt utenfor og ikke får synliggjort hva de kan bistå kommunen med. Derimot står det ikke tydelig, verken i loven eller forskriften²³, at de frivillige organisasjonene er en av aktørene kommunen skal inkludere. Imidlertid, i DSBs veileder til forskriften, er de frivillige nevnt som et eksempel på en aktør som bør inkluderes i dette beredskapsarbeidet. Denne utydeligheten blir poengtert av en respondent, og det oppfordres til å omtale de frivillige organisasjonene mer i både loven og forskriften når den nå revideres i 2017. Et annet argument som ikke kan overses, er at det kreves en del ressurser og kunnskap fra kommunen sin side for å forstå alle nyanser ved loven. Loven er på en halv side og veilederen til forskriften på over 40 sider, noe som kan forklare hvorfor loven blir tolket ulikt.

Det er ikke vanskelig å tenke seg til at det kan bli store forskjeller i kommunene med tanke på variasjoner i stillingsprosent og tolkning av loven. En respondent hevder at hvis hver kommune hadde hatt minimum én 100 % beredskapsstilling kunne man ha utrettet mye. Likevel, som en av respondentene påpeker, må kommunen prioritere sine ressurser og hvis kommunen skal gjøre 100 % på alt, krever det mange flere ansatte enn hva de er i dag. I tillegg ville man kunne ha forankret økte krav i stillingsbeskrivelsene til beredskapsansvarlige, og i større grad unngått personifisering, som for eksempel at man er avhengig av denne ene personen for å utføre gitte arbeidsoppgaver, altså har man ikke redundans. Et annet aspekt er at hvis den kommunale ledelsen har interesse og forståelse for beredskap, blir beredskap i større grad satt på dagsorden. Til syvende og sist kan ikke kommunene fraskrive seg ansvaret, som en respondent sa: «man kan ikke outsource ansvar og risiko».

En av respondentene sier at han ikke umiddelbart ser noen mangler ved loven, og at den er tydelig på mange områder. Likevel påpekes det av en annen respondent at loven begynner å bli moden for revidering. Det har skjedd mye innen beredskapsfaget de siste årene, og lov om

²² Figur 3 - Faser i beredskapsarbeid i relasjon til krisefaser – en sirkulær prosess (Engen et al., 2016)

²³ Vedlegg 2 - Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

kommunal beredskapsplikt har vært en sterk bidragsyter til dette. Her finner forfatterne det interessant å fremheve resultatet fra en undersøkelse i regi av Sintef: «Til tross for en del utfordringer er det bred enighet i kommunene om at kommunal beredskapsplikt har gitt et generelt økt fokus på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, samt en økt bevisstgjøring av kommunenes ansvar på dette området» (DSB, 2016, s. 7).

Empirien fremhever at trenden går mot hyppigere, alvorlige naturhendelser. I lys av flom- og rashendelsene i oktober 2017, omtalte fylkesberedskapssjefen i Vest-Agder nødvendigheten av læring. Han fremhever viktigheten av god beredskap, og sa: «... dette er nærmest uvirkelig. Vi vil lære av dette, for det kommer til å skje igjen» (Håkonseth, 2017).

Dermed er god beredskapsplanlegging avgjørende, og må ses i sammenheng med teoriens faser i beredskapsarbeidet²⁴ (Engen, et al., 2016). Engen et al. (2016) poengterer det essensielle ved systematisk beredskapsplanlegging, som presentert i kapittel 3.3 Krise- og beredskapsfaser. Planleggingsprosessen og krisehåndteringen er ulike prosesser, men de er likevel veldig avhengige av hverandre. Dersom det er gjort godt arbeid i planleggingsprosessen, vil selve krisehåndteringen, av den grunn, gå bedre. Dette viser viktigheten av at kommunene må være resiliente, og at dette må ha god forankring i hele kommunen. Det er derfor lett å hevde at økte stillingsprosenter innen beredskap, og en ny og tydeligere lov om kommunal beredskapsplikt vil være formålstjenlig.

6.1.2 Nasjonale rammer

Kommunereformens mål er at færre og større kommuner skal resultere i at kommunene får bedre kapasitet og kompetanse, samt mer likeverdige tjenester over hele landet. Tidvis, gjennom historien, og poengtert av Trygve Bratteli i 1946, har det blitt vist til virkemidler som kan være avgjørende for å håndtere økende sårbarhet i samfunnet. Faktorer som omstillingsevne og utholdenhet blir nevnt som avgjørende for robustheten (Kruke et. al, 2005, s. 3). Dette blir aktuelt når man nå slår sammen flere kommuner til større enheter. På den ene siden må man igjennom en krevende omstillingsprosess, når det gjelder både økonomiske og menneskelige ressurser. Dette innebærer først og fremst økonomisk vilje fra nasjonal, regional og lokal ledelse, til å ta kostnaden nå for å bygge et resilient samfunn på sikt. Dette til tross for at dette kanskje ikke anses som «sexy» nok i politiske beslutninger.

Figur 3 - Faser i beredskapsarbeid i relasjon til krisefaser – en sirkulær prosess (Engen et al., 2016)

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Teorien sier at nytteverdien av et prosjekt må overstige kostnadene for at det skal kunne være gjennomførbart (Aven et al., 2014, s. 167). En slik tankegang kan føre til at det blir vanskeligere å få utført sikkerhetstiltak på rett sted og til rett tid. Øremerkede midler til kommunalt beredskapsarbeid blir presisert av en av respondentene som en forutsetning for å bygge resiliente kommuner. Ettersom samfunnssikkerhet ifølge Øren et al. (2016, s. 57), angis til å ha et «usynlighetsproblem» i det daglige, er det derfor vanskelig å fremme dette når det går bra. Det er derimot uønskede hendelser som gjør at samfunnssikkerhet, i korte glimt får oppmerksomhet og prioritet. En annen tankemåte er som en av respondentene uttrykte: «Da det ikke skjedde noe så tenkte jeg: da har jeg gjort jobben min denne dagen. Da det først skjedde noe, så var det litt: Søren! At vi ikke klarte å forutse dette». En kan anta at dette viser viktigheten av god forebygging, og det å ha et godt og kjent beredskapsplanverk som fundament. Forfatterne ser her at hvis det hadde kommet et fast beløp over statsbudsjettet til hver enkelt kommune som skal brukes på beredskap med pålegg om rapportering, ville kommunene ha sluppet prioriteringsskvis på dette feltet.

Dernest blir det nevnt at større fagmiljøer kan være en positiv konsekvens av sammenslåingene, sammen med at de nye kommunene, samlet sett, får mer ressurser både menneskelig og økonomisk. Økte ressurser kan bidra til at man har bedre forutsetning for å kunne håndtere en hendelse som pågår over lengre tid. Dette viser noen av fordelene store kommuner har ovenfor små kommuner, og som en respondent sier: «... store kommuner øker samvirke». Forfatterne ser det litt fra en annen vinkel også, og belyser at sentralisering kan føre til distansering mellom det styrende og det utøvende leddet. Som igjen kan skape dislojalitet og nedadgående motivasjon lokalt fordi man kanskje ikke lenger har den personlige relasjonen og den menneskelige faktoren. Et annet aspekt er muligheten for å se at dette skaper et nytt miljø med nye mennesker og nye kontaktpunkter, og det vil kunne ta tid før man blir godt nok kjent med hverandre. Samtidig som man må ta høyde for personlige faktorer, som blant annet vilje til endring og tillit til at det nye systemet blir bra, må man imidlertid ikke la nye grenser være til hinder for samarbeid selv om det gjør ting litt mer utfordrende. Motpolen til dette er faren for å miste lokal tilhørighet, lokal kompetanse og nærheten til lokalmiljøet. På grunn av dette kan følelsen av fremmedgjøring skape negative ringvirkninger som forplanter seg oppover i systemet. Det som umiddelbart kan sies er at i Norge så har vi en høyt verdsatt selvråderett over lokal styrerett, som en respondent siterte en politiker: «ingen skal bestemme sentralt hvordan man skal gjøre det lokalt». Per dags dato er dog kommunesammenslåingen igangsatt. Imidlertid hevder forfatterne at det er nødvendig å

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

gjøre gode revurderinger etter en stund. Dette for å kunne gjøre eventuelle justeringer underveis. Ut ifra denne diskusjonen mener forfatterne videre at kommunesammenslåingen har potensiale for å gi bedre beredskap ved uønskede naturhendelser, hvis man forvalter denne sammenslåingen på en god måte.

Gjennom intervjuene fremkommer det at flere av respondentene savner at Fylkesmannen er mer instruerende og koordinerende. I dag har de kun en tilsynsrolle med et samordningsansvar mer enn en førende rolle, men ansvarsprinsippet ligger fast, så det medfører ikke endringer i ansvarsforholdene til de andre samfunnssikkerhetsaktørene, jf. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks²⁵. Videre ser man at fylkets kommuner har mye ressurser samlet sett, men det oppgis i intervjuene at det mangler noen som ser det helhetlige bildet, og som kan koordinere disse ressursene ved større uønskede naturhendelser. Ut ifra disse funnene kan det virke som at Fylkesmannen bør være det koordinerende leddet mellom kommunene, og ha en instruerende rolle ovenfor disse. En respondent angir at hans personlige mening er at kommunene blir mer robuste på beredskapsfeltet, hvis de øker i størrelse. Dette styrker forfatterens mistanke at ved å gjøre kommunene større kan en anta at man vil få økte ressurser, man kan stille høyere krav, og lovfeste krav til beredskapsstillingen.

Gjennom empirien blir det beskrevet at kommuneundersøkelsen til DSB og tilsynsrapporten til Fylkesmannen kan ha ulike funn. Som direktør i DSB sier, tror hun det kan komme av at direktoratet er noe strengere i vurderingen enn Fylkesmannen. Et annet synspunkt som har blitt trukket frem under intervjuene er at kommunene selv sender inn svar på kommuneundersøkelsen, og at dette kan ha påvirkning på svarene. Noen respondenter nevner at det er en mulighet for at kommunene ikke vil være noe dårligere enn de andre, og pynter på svaret. På en annen side hevdes det at er ingen grunn til å lyve, det er ingen sanksjoner. «Gulrota» blir pekt på som et vel så godt virkemiddel som økte krav, som en av respondentene ytrer: «regulering er et begrenset virkemiddel». Vanskeligheten av å måle nivået på beredskapen blir påpekt av en respondent. Som hun nevner: «Jeg kan gi deg data på helsetilstanden «any time», det kan jeg ikke på samme måte på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet».

²⁵ Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6)

6.1.3 Samvirke

Krisehåndtering handler ifølge teorien om samvirke før, under og etter en uønsket naturhendelse (Engen et al., 2016, s. 282). For å få til et godt samvirke i alle disse fasene, er det viktig å implementere samvirkeaktørene allerede i planleggingsprosessen. Norge har fire beredkapsprinsipper som skal følges uansett hvilket myndighetsnivå en krise ledes fra. Et av disse, samvirkeprinsippet, er essensielt opp mot samarbeidet med de frivillige rednings- og beredkapsorganisasjonene. Som det blir påpekt i empirien har alle aktører et ansvar for at samvirkeprinsippet blir fulgt, uavhengig av om de er offentlige, private eller frivillige. Tar alle sitt ansvar her, vil det kunne være med på å sikre både kvalitet og gjennomføring. Dette støttes av teorien som understreker at en tydelig ansvars- og rolleavklaring under en uønsket naturhendelse er viktig (Engen et al., 2016, s. 283).

Retningslinjene i beredkapsplanlegging handler om korrekt informasjon og kunnskap om trusselbilde. Det nevnes også at man må kjenne til menneskelige reaksjoner og kapasiteter, samt planlegge hensiktsmessig respons. Dette innebærer inkludering av all relevant kompetanse og ressurser, øvelser samt holde fokus på at en beredkapsplan er en prosess og aldri et endelig produkt (Engen et al., 2016). Det er ifølge forfatterne ingen overdrivelse å si at beredskap er ferskvare. God beredskap kan oppleves forskjellig fra meg, til deg, til naboen, til alle sammen. Dette drar oss over til viktigheten av felles risikopersepsjon og -forståelse, som en kan anta at en godt forankret ROS kan bidra til. En respondent sier at de frivillige med fordel kan inkluderes på alle nivåer i beredkapsarbeidet, fra ROS og planverk, til trening og øvelser, og ikke minst evalueringene etterpå²⁶. Kommuneundersøkelsen 2016 viser at kun 49 % av kommunene oppgir å ha involvert frivillige organisasjoner i arbeidet med ROS (DSB, 2016, s. 13). Nettopp av grunner som dette, etterlyser DSB at kommunene i større grad påtar seg rollen som en pådriver i samvirkeøyemed. Det som umiddelbart kan sies er at felles forståelse for risikobilde, lik håndtering av planverket og ensartet målforståelse er forutsetninger for et godt samvirke mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

Mange av respondentene er enige i at det er kommunene selv som må kartlegge hvilke behov de har, og hva de frivillige organisasjonene eventuelt kan bidra med. Dette understrekes også i lov om kommunal beredkapsplikt²⁷. På en annen side sier en av respondentene at de frivillige organisasjonene også har et ansvar i å synliggjøre sine ressurser. En respondent fra ideell

²⁶ Figur 3 - Faser i beredkapsarbeid i relasjon til krisefaser – en sirkulær prosess (Engen et al., 2016)

²⁷ Vedlegg 1 - Sivilbeskyttelsesloven – Kapittel V. Kommunal beredkapsplikt

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

organisasjon mener å se at kommunal beredskapsansvarlig ikke alltid har full oversikt over ressursene i kommunen. Hvorvidt de frivillige organisasjonene selv er flinke til å ta kontakt, kan det også stilles spørsmål ved. Ut fra dette kan det virke som, selv om både krav om ROS og beredskapsplan er forankret i lov, at dette i varierende grad blir fulgt opp. Derfor kan man tenke seg at det å inkludere og integrere de frivillige organisasjonene sannsynligvis skaper bedre samarbeidsklime og eierskap til planverket.

En kan anta at noen av utfordringene Norge har i beredskapsøyemed er ulikheter i topografi, tilgangen på ressurser, infrastruktur, populasjon, samt vær og klima. Disse variasjonene må kommunene ta høyde for i sitt beredskapsarbeid. En av respondentene fra ideell organisasjon sier: «Jeg tror det er forskjell på by og bygd, og at de store byene ikke har samme behov for frivillig beredskap som de har på bygda». Et synspunkt som representerer utsagn fra både ideelle organisasjoner og offentlig sektor. Et eksempel som belyser forskjellene er at i storbyene håndteres mye som en normalsituasjon, det skal mye til før det er behov for forsterkningsressurser. Dessuten er det kortere avstander i urbane strøk slik at hjelpen kommer fortere frem, i forhold til på bygda hvor avstandene er større og man i økt grad må være rustet til å klare seg selv i noe lengre tid. Dette kan føre til at de frivillige fort kan bli «fall back-løsningen» i mere grisgrendte strøk. Gjennom intervjuene kommer det frem at noen av respondentene opplever at kommunene må bygge sin beredskap på at de må klare seg selv. Som beredskapsrådgiver i kommunal helseetat sier: «... beredskapen kan ikke bare lene seg på de frivillige».

Alle kommuner, selv de aller minste, har en eller annen grad av frivillighet. Utfordringen ligger i å ha en så god oversikt og kontakt med de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i sitt område, at man kan nyttiggjøre seg av disse for å øke robustheten mot en uønsket naturhendelse. Imidlertid vil det variere hvilke frivillige organisasjoner som er lokalisert i de ulike kommunene, samt styrken i disse med tanke på hva de kan tilby av bistand. Det er viktig å være oppmerksom på at de lokale frivillige organisasjoner er fluktuerende over tid. Grunner til dette kan være blant annet personsammensetning og rekruttering. Et annet aspekt er at det vil være kommuner som har flere sterke frivillige organisasjoner som tilbyr det samme. Som en respondent sier: «da vil folk begynne å rote parallelt med ting, eller bruke ressursene på feil sted. Da får man et tomrom som ingen tar tak i». Her kan det være en fordel at de frivillige organisasjonene går sammen og ser på kommunens behov, for deretter å kunne unngå overlapp av tilbudte

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

ressurser. Et eksempel på dette kan være at kommunen får tilbud fra mange av de frivillige organisasjonene som dekker kun ett behov. Konsekvensene av dette kan være at man sitter med mye hjelp til evakuering, men ingen omsorgsberedskap. Beredskapen kan bli bedre, totalt sett, mer samkjørt og mer sømløs, det er det ikke tvil om.

En av respondentene tror at veldig få kommuner har det forholdet til de frivillige ressursene som de burde ha hatt, men han tror de vet om dem. Ettersom mindre kommuner har en fordel med at de ofte kjenner hverandre bedre på grunn av nærheten i lokalsamfunnet, kan man anta at de har mer uformell kontroll, enn det de store kommunene kanskje har. I de større kommunene er man mer avhengig av formell struktur, kontakt og kontroll fordi det er større avstander og man kjenner ikke nødvendigvis til hverandre personlig. I undersøkelsen gjort av Røde Kors (2015) antydes det at de som har den mest formaliserte organiseringen er de store og mellomstore kommunene. Et annet argument som ikke kan overses i så henseende er eksempelvis varslingslistene. Disse må til enhver tid være oppdaterte, og som en respondent sier: «... vi i Røde Kors skifter telefonnummer hele tiden». De mindre kommunene kommer nok lettere unna med dette da de har flere uformelle kontaktarenaer i hverdagen. En respondent viser til at kort responstid er en av fordelene med de frivillige ressursene, ettersom det tar lengre tid å få på plass en statlig forsterkningsressurs. Som nevnt tidligere i drøftingen har de store kommunene i større grad mulighet for rask respons fra det offentlige til å kunne møte en uønsket naturhendelse. En kan anta at dette skaper større utfordringer for de små kommunene, og at de dermed har større nytte av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. På en annen side er utholdenhet over tid en utfordring med tanke på bruk av de frivillige. En av respondentene fremhever at mangel på resiliens i de offentlige systemene kan føre til at kommunene baserer seg i for stor grad på frivillighet, utmatt systemene og at påfyllsystemene ikke er gode nok. Som hun sier: «Vi har Sivilforsvaret og andre aktører, men de må være rustet til å hjelpe». Dette styrker forfatterens tanke om at kommunene i Norge må være robuste i seg selv, og basere seg mer på de statlige forsterkningsressursene, som eksempelvis Sivilforsvaret, for å kunne stå i en uønsket naturhendelse over tid. Det vil da være rimelig å hevde at de frivillige kun skal være en forsterkning og et supplement, med mindre det gjelder en helt spesiell ferdighet.

Det er varierende hvor formelt samvirke mellom kommunene og de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene er. Noen har skriftlige avtaler som jevnlig revideres, og andre kommuner forventer at de frivillige stiller opp ved behov i en krisesituasjon (Øren et al.,

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

2016). En undersøkelse gjort av Røde Kors (2015), i samarbeid med TNS Gallup, avdekket at samarbeidet mellom kommunene og den frivillige beredskapen, var mangelfullt. Likevel svarer de fleste kommunene at de samarbeider i «svært stor grad» med frivillige organisasjoner (DSB, 2016). Derimot forteller empirien at noen av de lokale lederne fra frivillige organisasjoner er mindre tilfreds med beredskap enn de beredskapsansvarlige i kommunene (Røde Kors, 2015). En ny vinkel å se det fra er hvorvidt formelle avtaler er riktig måte å regulere et samarbeid på, men som en respondent sier: «... da forplikter man seg i hvert fall noe». I følge undersøkelsen til Røde Kors (2015) kom det frem at flere kommuner ikke forstod viktigheten av en skriftlig avtale. I motsatt fall ble det angitt at de som hadde en skriftlig avtale, var mer avstemte med tanke på hva de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene kunne bidra med, som igjen ga en bedre beredskapsevne.

Empirien peker på at det er store variasjoner i beredskapsarbeidet i de ulike kommunene, og det er forskjellig grad av hvor godt de frivillige organisasjonene er integrert. I en kommune hvor samarbeidet fungerer godt blir det forklart slik: «det er på en måte en modning, det å finne og bygge tillit. Det tar litt tid». Videre sier respondenten fra ideell organisasjon at selv om det var de som først tok initiativ til samarbeid, er det essensielt og selvfølgelig at det blir styrt og organisert av det kommunale apparatet. Derfor kan man anta at muligheten for å få til gode relasjoner over tid er gjennomførbart selv om man ikke kjenner hverandre fra tidligere. En annen respondent angir likevel at graden av samarbeid, i mange tilfeller, avhenger av personlige relasjoner. Dette støttes av en annen respondent som fremhever at det å kjenne hverandre er vel så viktig som en «kakeoppskrift» man sannsynligvis ikke kan følge likevel. Han påpeker at det å kjenne og være trygge på hverandre gjør at man løser oppgavene mye lettere. Ut ifra dette hevder forfatterne at det å ha felles kontaktpunkter gir et godt grunnlag for å bygge samvirke og tillit. Som en respondent sier: «man jobber bedre med dem man kjenner». Forfatterne understreker igjen viktigheten av det å opprettholde beredskapen som en ferskvare. Noen har løst dette ved å lage forpliktelser til jevnlig å møtes for å revidere samarbeidsavtalen. Dette kan være med på å sikre at samarbeidet er dynamisk selv ved personskifte, og at det fortsetter og videreutvikles. Forankring i kommunal ledelse er en nøkkelfaktor, man kan ikke bare lage en avtale og legge den i en skuff: «du skal være kjent med ressursene, ikke bare sende ut en e-post og tro du har utført plikten din».

Løvik (2010) poengterer i sin bok «Øvelse gjør mester» at øvelse er essensielt for å oppnå best mulig resultat, under og etter en krise, da øvelse fremmer kompetanse og gir trygghet og

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

beslutningsevne til den eller de som skal håndtere denne. Dette kan bidra til at kommunene får økt kunnskap omkring de frivilliges rolle, noe som kan bli avgjørende i beredskapsarbeidet fremover. En av respondentene påpeker at en av farene med de frivillige er at de kan ta på seg oppdrag de ikke er bygget for å kunne håndtere. Forfatterne antar at dette er noe som kan avdekkes under øvelser, og dermed tas tak i slik at tilliten til hverandre styrkes i stedet for svekkes.

Selv om empirien viser at det bare er 77 % av kommunene som oppfyller krav om øvelse av beredskapsplanen, er det kun 29 % av disse som har hatt samvirkeøvelser med frivillige organisasjoner (DSB, 2016). Flere av respondentene påpeker at det er liten kapasitet til å inkludere de frivillige i store øvelser. Her argumenteres det med at det går mest på omfang og menneskelige ressurser, kontra økonomiske ressurser. Likevel anerkjennes behovet for mer øvelse for å øke samvirke mellom aktørene. Dessuten vil det å involvere de frivillige i øvelsesplanleggingen gi flere gevinster, eksempelvis læring, ansvarsfølelse og eierskap til planen, uansett blir det understreket at det er kommunene som har ansvaret for beredskapsplanen. Kommunen skal videre sikre at alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen skal igjennom et opplæringssystem for å få tilstrekkelig kompetanse til å håndtere en uønsket naturhendelse. Det blir også nevnt i rapporten til Røde Kors (2015) at mange beredskapsansvarlige opplever dårlig samvittighet med tanke på at de øver for lite, likevel rår det en holdning om at «det går nok bra». På en annen side, fra nasjonalt hold, angis det at de har en god plan på toppen, men at denne nok ikke blir operasjonalisert. Jevnt over brukes det for lite tid på trening, dels av egne roller, men også på samvirkeøvelser. En respondent tror at det nok er kommunene som er det svake leddet på grunn av ressursmangel. En annen respondent påpeker at hvis en kommune går tomme for egne ressurser, bør de ha en plan for «nabostøtte». Dette påpekes også av andre respondenter som sier at man bør samarbeide kommunene seg imellom når egne ressurser ikke strekker til. Politiet har for eksempel et pålegg om å øve nabohjelp innad, og avtaler om nabohjelp mellom distriktene, det er de helt avhengige av. Et eksempel som ble trukket frem under ett av intervjuene, var at under leirskredet i Sørums kommuner 2016 var det i liten grad avtaler om nabohjelp mellom kommunene. Imidlertid sa Sørums kommune tidlig at de begynte «å bli oppbrukt», og at de ikke hadde kapasitet til mer. Derfor anmodet de blant annet Sivilforsvaret og Røde Kors om bistand for å klare å stå i situasjonen over tid. En annen respondent støtter tanken om formalisert nabohjelp, og sier: «... kommunene kan få høyere beredskap sammen». På en annen side ser man jo også, som en av respondentene gir uttrykk for: «at kommunene har en

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

helt fabelaktig evne til å klare situasjonene, men sett fra mitt ståsted så er det nok mange ganger at jeg tenker at det er mer på tross av enn på grunn av at man er så forberedt».

Beredskaps-Norge lener seg tungt på PBS1, og det blir uttrykt en forundring over at kommunene ikke har et gjennomarbeidet og overordnet dokument selv. En type «KBS», som er tverretattlig og gjennomarbeidet, som et felles og overordnet planverk. Om dette hadde eksistert ville man kunne forankre og forklare lov om kommunal beredskapsplikt slik at man hadde fått en mer tydelig og enhetlig felles nasjonal rettesnor for kommunene. Imidlertid fungerer PBS1 til en viss grad også for Kommune-Norge per dags dato. Hvorvidt denne vil fortsette å fungere i det økende komplekse samfunnsklimaet med økende alvorlige naturhendelser, bør man tenke ekstra nøye igjennom. En av respondentene presenterte Figur 9 - «Ledelsespyramiden», som poengterer at det koordinerende leddet, nasjonal ledelse, må forbedres. Dersom vi, i den norske redningsberedskapen, ønsker å omfavne og benytte alle forsterkningsressurser, frivillige og statlige, må det være en sømløs overgang mellom lokal, regional og nasjonal ledelse. Av denne grunn hevder forfatterne at det er viktig å ikke passivisere noen av aktørene nedover, og at det må være en god forankring og lik beredskapsforståelse i alle ledd, både horisontalt og vertikalt.

6.2 Hvilken rolle spiller frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ved uønskede naturhendelser?

En sentral del av Norges grunnberedskap ifølge JD (2016d, s. 50), er de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene, som angis å være den primære ressursen som samfunnet har å spille på i søk- og redningsoppdrag. JD påpeker videre at dugnadsånden i Norge står sterkt, og at man har en kultur for å ta ansvar og bidra til fellesskapet. Aven et al. (2008) sin tolkning av begrepet samfunnssikkerhet er at det er samspillet mellom sektorer og samfunnets aktører som danner fundamentet i begrepet. Imidlertid blir det til stadighet gjennom intervjuene påpekt at de frivillige er nettopp frivillige, og at det ikke finnes noen garantier for at disse stiller opp.

6.2.1 Kommunal beredskapsplikt

Forankret i lov om kommunal beredskapsplikt²⁸ har de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene en plass i kommunal beredskap. Gjerde og Winsvold (2017, s.

²⁸ Vedlegg 1 - Sivilbeskyttelsesloven – Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

281) fikk i sin undersøkelse en ja-prosent på 68 på spørsmål om de frivillige skulle ha en viktig rolle i redningstjenesten. Videre ble det stilt spørsmål om beredskap burde være et offentlig ansvar, her kom det frem at til sammen 60 % var ambivalente eller uenige i dette. Dette mener forfatterne understreker viktigheten av å styrke kommunal beredskap.

En respondent fra ideell organisasjon sier: «Jeg tror det er ganske gjensidig at de frivillige ikke har så mye forventninger, og at kommunen ikke har så mye interesse». En annen respondent fra ideell organisasjon tok til ordet for at det er helt klart at kommunene må legge mer til rette for å møte de frivillige. Dersom det er slik at kommunene ikke er interessert i et formelt samarbeid med de frivillige organisasjonene, tenker forfatterne at det kan skape ulik praksis med tanke på inkludering og best mulig bruk av frivillige ressurser i kommunene. Dette kan videre føre til fremmedgjøring mellom offentlige og frivillige beredskapsressurser. En av konsekvensene kan da bli at man mister en felles møtearena, som igjen kan føre til at man ikke har kjennskap til hverandre. Av den grunn bruker man heller ikke all frivillig beredskapskompetanse man har i kommunen. Spesielt for de små kommunene, kan dette føre til økt sårbarhet. Dette til tross for at regjeringen er opptatt av å legge til rette for frivillig beredskap ved å opprettholde og styrke de frivillige organisasjoners posisjon (JD, 2016d, s. 50). Alternativt tenker forfatterne seg at kommunen kan velge å ikke ha formelle samarbeidsavtaler med de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Noe som vil legge økt press på kommunene i form av at de må være robuste nok til å ha kort responstid og kunne stå i en hendelse over tid uten å kunne lene seg på frivilligheten. Samtidig vil jo frivilligheten alltid, i mer eller mindre grad, være tilstede. Dette poengteres også av en respondent fra ideell organisasjon, at det er nok lett å ta de frivillige litt for gitt: «... og det kan man jo også til en viss grad gjøre, fordi vi stiller opp uansett. ... Vi kommer aldri til å true med noe annet, vi vil aldri gi noe annet inntrykk enn at vi er 100 % til å stole på».

Et annet aspekt er, som uttrykt av en respondent fra en ideell organisasjon, at: «Det skal ikke være slik at vi skal være en primæraktør hvis det offentlige kan ta jobben». Av den grunn bør man se på faktorer som hvilke formelle avtaler med kommersielle aktører som kommunen bør ha på plass, med tanke på håndtering av en uønsket naturhendelse. Et poeng som blir fremmet av en respondent er at de frivillige beredskapsressursene ikke skal bli satt til oppgaver som kommunen enkelt kunne brukt kommersielle aktører til. Eksempelvis kan dette være transportoppdrag. Man kan tenke seg at det er enkelt å sette seg ned «i fredstid» å lage en

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

avtale med lokal taxinæring om bistand ved en eventuelt uønsket naturhendelse som medfører behov for transport. Dette kan være med på å unngå misbruk av frivillige ressurser.

Respondent fra en ideell organisasjon har ikke registrert noe aktivt arbeid på noe nivå i sin organisasjon opp mot kommunen, verken nasjonalt, regionalt eller lokalt. Ifølge ham ble det heller ikke noen endring på dette da lov om kommunal beredskapsplikt kom i 2010, som han sier: «Hva som egentlig er kommunens rolle, er jeg veldig usikker på». Gjerde og Winsvold (2017) angir også at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene opplever kommunens rolle som uklar. Forklaringen på dette kan være at det så sjeldent er store uønskede naturhendelser, og samarbeidet stort sett kun utløses ved øvelser. I og med at flere av respondentene fra ideelle organisasjoner oppgir at de i liten grad blir involvert i kommunenes øvelser, kan man tenke seg at kjennskapen til hverandre derfor ikke er god nok. En annen respondent fra ideell organisasjon ytrer at hvis kommunene hadde vært mer etterspørrende og på tilbudssiden, hadde de helt klart stilt opp. Likevel sier han: «De stiller ikke opp med noe, men de er takknemlige for at vi er der». Derimot angis det fra en annen respondent at det er viktig å holde på frivilligheten, og sikre at man ikke formaliserer og drar dem lengre inn i det offentlige systemet enn man må. Et annet aspekt er at det er lite kapasitet i kommunene, og flere respondenter har uttrykt at det er krevende nok å øve sine egne. Imidlertid kommer Norges Røde Kors hvert år med innspill til Statsbudsjettet om en øremerket pott til kommunene for gjennomføring av beredskapsøvelser. Utfordringen ligger, ifølge forfatterne, i at det offentlige må sørge for at de frivillige ikke kommer til erstatning for andre systemer som egentlig skal virke. Hvis de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene derimot kun skal brukes når det er krise kan motivasjonen for å stille opp synke. Det er lett å hevde at hvis man ønsker at de frivillige skal være en ressurs, så er det en muskel som må brukes. Det er motivasjonsfaktor nummer én for de frivillige, det å bli brukt. Forfatterne mener videre at man må ha en kultur for å samarbeide med de frivillige. Kommunene må ha mekanismer for å aktivere, komme i kontakt med og ta i bruk, heller en gang for mye enn en gang for lite. Uansett er det viktig at lovverket ligger til grunn, og at kommunene faktisk oppfyller kravene i denne til å integrere frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner godt nok.

De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene skal være gode ressurspersoner, men som en av respondentene fra en kommune sier: «Vi kan ikke hvile oss på at det er de frivillige som skal ta et så stort ansvar, det må være noen i det offentlige som gjør det». Dette støttes av

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

en respondent fra ideell organisasjon som påpeker at det er fornuftig at det er de statlige aktørene som sitter på ansvaret, men at frivillige organisasjoner kan bistå. Derfor må kommunene være tydelig på hvilke oppgaver som de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene kan ivareta. Som en kommunal beredskapsansvarlig sier: «Det er kommunen sitt ansvar, så det er viktig at samarbeidsaktørene vet hva rollen sin er». Hun understreker videre at det uten tvil er oppgaver til de frivillige, men at de må være tydelig definert. Hvorvidt det er de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene selv som skal lage en oversikt over hva de kan bidra med, og videreformidle dette til kommunene, kan diskuteres. Gjennom intervjuene opplever forfatterne at kommunene ikke tilstrekkelig kartlegger ressursene hos de eksterne beredskapsaktørene. Til tross for det tør vi å påstå at ansvaret bør ligge på kommunene. Disse bør gå ut å kartlegge hvilke behov de har, som de ulike forsterkningsressursene kan møte, uten at de overlapper hverandre i for stor grad. Dessuten vektlegger en respondent fra stor kommune at det i utgangspunktet er kun nødetatene, kommunens egne ressurser og Sivilforsvaret som oppfyller kommunens tre krav for å havne som en seriøs aktør i en ressursoversikt: forutsigbarhet, utholdenhet og volum. Videre presiserer hun: «vi kan ikke basere oss på frivillige. De er kun et supplement, og er ikke «bærebjelken» i kommunens beredskap. «Bærebjelken» i norsk beredskap er kommunene».

6.2.2 Nasjonale rammer

Ressursene er ikke store nok på landsbasis til å ha en stående styrke som kan gripe inn i alle situasjoner, som er robuste nok og mange nok. Vi er avhengige av frivillige organisasjoner for å ta støytten rett og slett, også er det en rimelig måte å løse utfordringene på, økonomisk sett (avdelingsdirektør i JD).

Dette sitatet setter fingeren på utfordringer som Norge må ta innover seg når de gjør sine avveininger av ulike aspekter i samfunnssikkerhetsarbeidet. På en annen side er det utfordrende når menneskelig livskvalitet og trygghetsfølelse vektles opp mot økonomiske midler (Aven et al., 2004). Det er vanskelig å sette verdien på et liv, og Aven (2007, s. 79) angir at det må være et tydelig skille mellom verdien av et liv og verdien av et statistisk liv

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

som benyttes i kost-nytte/-effektivitetsanalysene²⁹. Imidlertid må man også belyse forventet kostnad per sparte liv. Dette fordi tiltak satt inn under uønskede naturhendelser, som sparer mange menneskeliv, ikke nødvendigvis er dyrere enn «gevinsten». Staten viser at de ønsker en frivillig redningstjeneste ved at de årlige bevilger økonomiske midler og gir refusjoner av faktisk kostnader ved redningsaksjoner (JD, 2016, s. 52). Forfatterne mener å se, gjennom empirien, at fokuset ligger på redningstjenesten og ikke beredskap som sådan. Det kan virke som om det er godt tilrettelagt for frivillige i redningstjenesten, men innenfor beredskapsfaget er det mye som ennå ikke er avklart. Dette understøttes av at NKS fikk avslag etter å ha søkt JD om midler i 2017 på grunnlag av at de ikke aktivt driver med redning. Dette står i kontrast til det som blir sagt av en respondent fra offentlig sektor, regionalt nivå, som angir at man i Norge tradisjonelt sett har hatt et nedenfra og opp-perspektiv, heller enn et ovenfra og ned-perspektiv. Det er de lokale som ser hvilke ressursbehov de har, og at det er de som må spille dette oppover i systemet. På en annen side så har en del endret seg, vi har som nevnt et mer komplekst og utfordrende samfunn. Det kan kanskje tenkes at en del ting også har kommet som en overraskelse på samfunnet. For eksempel den kraftige økningen i uønskede naturhendelser som er en stor belastning for befolkningen. Samme respondent sier: «Festtalene må komme først, og de har kommet. Så diplomene, og de har også kommet. Så kom det noen drypp nå i det siste Statsbudsjettet, så vil det komme litt flere drypp. Så blir det et eget kapittel. Det er et tidsspørsmål, men det kommer». Dette bekrefter det forfatterne mener å se over om at fokuset ligger på redning, og at beredskapsfaget ennå ikke henger helt med. Likevel ser vi at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene stiller med materiell, kompetanse og mannskap ved ulike uønskede hendelser (Gjerde & Winsvold, 2017, s. 10).

Forfatterne ser helt klart uklarheter i tolkningen av begrepene redning og beredskap, da de brukes noe om hverandre. Spesielt med tanke på «bærebjelken i beredskap og redning», kan det virke som om at ressursene går til redningsdelen av begrepet. De frivilliges innsats i redningstjenesten estimeres til to-tre millioner timer per år, et tall som, mer eller mindre, har vært stabilt de siste årene. Det er klart det er vanskelig å beregne verdien av disse timene, da bildet er sammensatt av faktorer som verdien av døgnkontinuerlig beredskap og kompetanse. (FORF, 2007). Selv om dette er tall regnet ut for redningstjenesten sin innsats, mener forfatterne å anta at dette er overførbart til beredskap i stort, og kan da også brukes for å

²⁹ Se kapittel 3.2 Samfunnssikkerhet

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

estimere ressursbruken knyttet til beredskap ved uønskede naturhendelser. Imidlertid kan det også tenkes at det er store gråsoner innenfor beredskapsdelen som ikke blir belyst her. Dette med tanke på utviklingen i risikosamfunnet, og kompleksiteten i dette. Dessuten har man i Norge fått et økt beredskapsfokus, og FN's klimapanel (FN-sambandet, 2017) sier at vi går mot en økning i alvorlige uønskede naturhendelser. Noe som ifølge DSB (2017a, s. 6) setter den samlede beredskapsmodellen i Norge under press.

Kommunereformen er noe som har blitt tatt opp under intervjuene, og de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene er naturlig nok opptatte av hvordan dette vil påvirke dem. En utfordring respondentene allerede har begynt å se er at reformen fører med seg mange nye kontaktpunkter. Som beredskapsrådgiver i Røde Kors sier: «Per nå har én lokalforening avtale med én kommune, men ved større kommuner så må én kommune ha flere avtaler med ulike lokalforeninger». En måte å løse dette på er som en respondent fra det offentlige sier: «Jeg tror de frivillige kan gjøre lurt i å ta diskusjonen om ett kontaktpunkt innad. Dermed slipper kommunene å forholde seg til fire-fem forskjellige lokalforeninger». Et aspekt som forfatterne ser, er at de lokale frivillige organisasjonene da får samhandlet og gitt en samlet ressursoversikt til kommunen. På en annen side blir det sagt av en respondent fra ideell organisasjon at den lokale selvråderetten står sterkt hos de frivillige, og at det er de selv som må bestemme om de skal samarbeide og/eller slå seg sammen.

Selv om det finnes lite forskning på samvirke mellom frivillige organisasjoner og andre aktører i redningstjenesten, blir de frivillige organisasjonene likevel omtalt som «bærebjelken i beredskap og redning» (JD, 2016d). På den ene siden er det opprettet en paraplyorganisasjon, FORF, som skal synliggjøre behovet for frivillige redningsorganisasjoner ovenfor politiske myndigheter. På en annen side synes forfatterne at det er rart at det ikke finnes en tilsvarende paraplyorganisasjon for de frivillige organisasjonene som tilhører beredskapsdelen av begrepet, fordi beredskapskunnskap er noe annet enn redningskunnskap. Under intervjuene blir det påpekt av flere respondenter at det generelt ved beredskap og samvirke blir et veldig FORF-fokus, selv om det er flere rednings- og beredskapsorganisasjoner som står utenfor. På en annen side ser forfatterne at det kunne ha vært to forskjellige organisasjoner, da det er mye innen begge fagfeltene, eller at FORF, med et annet mandat, kunne ha dekket hele begrepet. En annen utfordring er at FORF ikke er underlagt et departement, selv om de har direkte dialog med JD. Imidlertid angir en av respondentene fra det offentlige at han tror det godt kan være slik at JD lener seg litt på

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

FORF. Som en annen respondent fra offentlig sektor spør: «Hvem har egentlig ansvaret for frivillige beredskapsorganisasjoner og organisering i departementene?». Ut i fra dette kan man tenke seg at det ville vært hensiktsmessig at det opprettes et nytt direktorat, som kan forvalte alle frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner, og deres rolle som nyttig samfunnsressurs. Vi må åpne for at det fremover kan synliggjøre seg et behov for en mer formell struktur for de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene, som en respondent fra offentlig sektor, på nasjonalt nivå, statuerer: «Hvis man ikke tenker langt nok frem så rekker man ikke å gjøre de riktige, kloke valgene tidlig nok, og det blir for sent. Man må tenke på frivillighet nå hvis man ønsker frivillighet i 2030». Frivillig beredskap skiller seg ut fra annen type frivillighet, som en respondent fra ideell organisasjon på nasjonalt nivå sier: «det er et krav om samspill med offentlige ressurser, det er liv og helse, og det er 24/7». Dette mener forfatterne forklarer hvorfor man bør ha et eget direktorat for frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner, et direktorat som har myndighetsoppgaver med hele landet som virkefelt, og en faglig rolle, som utvikler, forvalter og formidler av kunnskap.

«Den frivillige innsatsen er svært viktig for regjeringens mål om å sørge for en trygg og pålitelig beredskap for den enkelte i samfunnet. ... Det er et ønske om å opprettholde den gode dugnadsånden som rår blant de frivillige» (JD, 2016a). En respondent fremmer et forslag om felles utdanning over grunnnivå for alle frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Denne skal kunne sikre samvirke, riktig og lik kunnskap og en felles arena for frivillige ledere med operativt ansvar. Denne kan på en side styrke rolle- og ansvarsavklaringene mellom offentlige og frivillige beredskapsaktører, mens på en annen side skal man, som en annen respondent fremhever, være forsiktig med å dra de frivillige for langt inn i det formelle, og man kan ikke sette de samme kravene til de frivillige som man kan til de profesjonelle. På motsatt side, kan det for andre igjen være krav som er motivasjonsfaktoren, Noe som støttes av en respondent fra ideell organisasjon. Videre må en tenke ekstra nøye igjennom ulike faktorer som kan påvirke motivasjonen. For eksempel at økt formalisering kan være motivasjonsdrepende og bidra til synkende rekruttering, eller at man nettopp med krav og formelle strukturer klarer å rekruttere engasjerte mennesker som ønsker å utvikle seg, til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Det er likevel viktig å huske på at de frivillige, er nettopp frivillige. Hvorvidt en statlig aktør, eksempelvis Siviltforsvaret, bør være fasilitator for en slik utdanning bør vurderes. Ut ifra dette antar forfatterne at denne utdanningstanken vil kunne bidra til nye møtearenaer som gjør at man vil kunne kjenne bedre til hverandre. Man får en økt forståelse mellom det frivillige og offentlige, og man vet hva

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

som kan forventes av hverandre, samtidig som de frivillige organisasjonene også bygger relasjoner på tvers. Dette kan da bidra til at man i større grad får med seg de statlige ressursene i samvirke. Det at de frivillige selv er instruktører kan være en motivasjonsfaktor som det må tas høyde for. Hvorvidt det offentlige burde ta ansvar og kostnad for dette, bør vurderes. Det vil naturligvis bli en kost-nytte-vurdering, men vinningen vil trolig være at det blir enklere å rekruttere deltakere fra det frivillige. I tillegg kan det føre til at det offentlige kan komme med innspill til hva som skal settes på utdanningsagendaen slik at man, til enhver tid, kan møte samfunnets utfordringer ut i fra nasjonalt risikobilde. Det er Staten som plikter å ta ansvar for sine borgere, via blant annet kommunenes beredskapsplikt som plikter å «sikre at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelig kvalifikasjoner»³⁰. En av respondentene sier at frivilligheten har veldig mange engasjerte mennesker, og at man kan få mye igjen for hver investerte krone. På bakgrunn av dette er det her virkelig grunn til å si at det er Staten som bør ta utgiften.

Frivilligheten og dugnadsånden er avtagende (Lorentzen & Dugstad, 2011), noe som setter spørsmålsteget ved hvor godt frivilligheten er kjent, på dagsorden, spesielt rettet mot de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. En respondent foreslår at: «frivillighet må inn i skolepensum, kanskje ikke som et eget fag, men slik at frivillighet blir fremsnakket og at man vet at de frivillige gjør en kjempeinnsats». På den ene siden kan man stille seg spørsmål om hvorfor det er slik at frivilligheten ikke lenger har en like sentral posisjon. Her tror forfatterne at det er mange nyanser og faktorer som spiller inn, som går utover denne oppgavens problemstilling og som derfor ikke er viet særlig fokus. På den andre siden ser forfatterne at en mulig måte å forankre hvordan man skaper en forståelse og et ønske om å bidra til frivilligheten, er nettopp å få det inn i skolepensum og andre naturlige rekrutteringsarenaer som for eksempel speideren, Røde Kors Friluftsliv og Førstehjelp med flere. Selvfølgelig er også førstegangstjenesten en slik arena, og som det angis av en respondent, kan det være en av grunnene til at man har mistet litt av rekrutteringsgrunnlaget inn til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Man kan tenke seg at med slike rekrutteringsarenaer hadde folk en del basisferdigheter før de meldte seg som frivillig, og muligens var enkeltmenneske mer robust i seg selv. Dette støttes også av teorien som påpeker at hvilket perspektiv man har som enkeltperson eller gruppe er avgjørende for å forstå hva som ligger i temaet samfunnssikkerhet (Engen et al., 2016). Som en respondent sier: «... De

³⁰ Vedlegg 2 - Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 7

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

fikk grunnleggende opplæring i førstehjelp og var en del av en større gruppe som gjorde en innsats». Imidlertid, med dagens komplekse høyteknologiske samfunn, kan man anta at mennesker er mere spesialiserte og at det tar lengre tid før de er fullt «operative», og på et godt rednings- og beredskapsnivå. Likevel fremhever en av respondentene at det er bra, og illustrerer: «... rundt ethvert middagsbord i Norge sitter en person, enten en frivillig, en offentlig tjenestemann eller en tjenestepiktig, som har ganske avansert forståelse av samfunnssikkerhet og beredskap. Det er samfunnslimet vårt, at man er en del av den sosiale kapitalen i et lokalsamfunn som gjør at lokalsamfunnet har kapasitet til å mestre noe, litt uavhengig av hva det er. Det er der robustheten ligger».

6.2.2.1 Bærebjelken

Diagram 2 viser en svarprosent på 73 %, og hovedfunnet er motsetningene i svarene mellom offentlig sektor og ideelle organisasjoner. Blant de offentlige svarte 45 % «nei» på spørsmål om de frivillige er en bærebjelke i beredskap og redning, mens blant de ideelle organisasjonene svarte 83 % «ja» på samme spørsmål. Det interessante med dette funnet er det fremkommer at respondentene fra de

ideelle organisasjonene i stor grad ser på seg selv som en bærebjelke i beredskap og redning. I motsetning til den offentlige sektoren hvor kun 22 % svarer at de frivillige er en bærebjelke. En utfordring er nyanseringen i hva som ligger i svaret «ja». På en side svarte noen av respondentene entydig «ja» med det samme, og mente at sånn burde det være, mens på en annen side kan man tenke seg at noen svarte «ja» fordi det er sånn det kan oppleves i dagens klima, men ikke nødvendigvis fordi det er sånn det burde være. En annen mulig feilkilde som det er viktig å ta høyde for er at dette kun er fremstilling fra 19 respondenter, og at meningen til én respondent vil få et stort utslag.

Flere av respondentene påpeker at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene kun bør være en forsterkning og et supplement, og ikke bærebjelken. En annen respondent ser litt mer nyansert på det og angir at det nok er forskjeller i byen og på bygda, da det i Distrikts-Norge trolig er de frivillige som i større grad står med kapasitetene. Imidlertid nevnes det

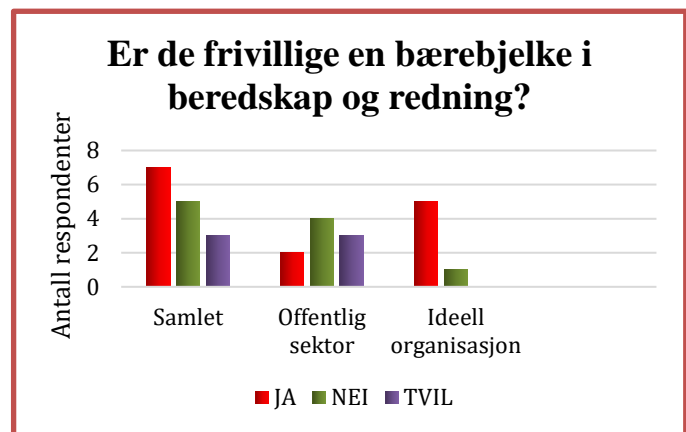


Diagram 2 - Gjentakelse av diagram 1

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

også av en respondent at: «sånn det er i Norge nå finnes det ingen alternativ til de frivillige. ... og Norge gjør uklokt i å ikke vedlikeholde den organiseringen som man har». En respondent uttrykker at: «dersom Norge erstatter de frivillige med profesjonelle lønnede systemer, så kan jeg fortelle dere det at det er veldig dyrt». Derimot angir en annen respondent at det handler mye om tankesett, og ikke om økonomi. En annen vinkel å se det fra er at hvis denne kapasiteten ikke blir vedlikeholdt, da blir det som en respondent sier: «... bærebjelken kan fort bli råtten».

Forfatterens påstand om at: **Økt integrering av frivillige organisasjoner, på alle nivåer og forankret på øverste nivå (regjeringen), gir mer og helhetlig beredskap og økt lojalitet blant de frivillige**, skapte engasjement blant respondentene, og samtlige var, i mer eller mindre grad, enige i påstanden. En av disse var respondent fra offentlig sektor som tror den norske stat kunne ha lagt bedre til rette for de frivillige både igjennom økonomiske overføringer, men også igjennom lovverket. En annen respondent fra ideell organisasjon støtter dette, og er opptatt av at alt må henge sammen, tverrsektorielt og på alle nivåer. Imidlertid hevder han at en av utfordringene for de frivillige er at de ikke er underlagt et direktorat. Dette styrker forfatterne sine antagelser, som tidligere har blitt drøftet, om å forankre de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene i nettopp et direktorat, men dersom det opprettes må det også følges opp med et ansvar, som for eksempel å føre tilsyn med de frivillige. En motpol her kan være at det er motivasjonsdrepende for de frivillige på grunn av økende krav og tilsyn på noe de, i stor grad, har som en hobby og fritidsinteresse. Likevel er det viktig det en annen respondent uttrykker: «det med å føle at man blir tatt på alvor, at man blir involvert og inkludert og at det ikke blir for personavhengig og tilfeldig, det tror jeg er et viktig tegn på at man er medregnet». Dog opplever en respondent fra en større ideell organisasjon at de er en vesentlig aktør i redning og beredskap, men i liten grad blir inkludert og involvert i de fora hvor beslutninger skal tas. Når det er sagt, hevder en respondent at en eventuell innføring av et nytt direktorat, hvor frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner hører til, ville gitt svar på flere nivåer til denne påstanden: «Det å ta vare på erfaringer, utvikling og samhandling mellom hendelsene, det er det ingen som egentlig tar ansvar for i dag». En annen respondent støtter dette ved å påpeke nødvendigheten av at de frivillige også er forankret på «toppen», da vil det forplante seg nedover i de ulike nivåene, nasjonalt, regionalt og lokalt. Han sier videre at: «det er ikke svaret på alt, men det er litt av svaret». Dessuten er det en helhetlig tankegang som må være fundamentet: «... ingen skal behøve å tape på å være frivillig». En annen respondent uttrykker at økt integrering av de

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

frivillige kanskje må ligge mer i de formaliserte møtearenaene, med mer formalisert deltakelse. Når alt kommer til alt, som en respondent fra offentlig sektor på nasjonalt nivå sier: «kultur begynner og slutter på toppen». Dette viser jo at det er viktig at det fra toppen og ned kommuniseres at frivilligheten er noe som blir satt pris på, og at frivillighet er svært viktig i det norske samfunnet. På en annen side er det vesentlig at man ikke utnytter de frivillige slik at de blir utslitt. En annen respondent støtter dette, og sier videre at det kan være utfordrende å bygge beredskap på frivilligheten alene. Han understreker at fundamentet for norsk beredskap må være forutsigbart. Som en respondent uttrykker det: «vi ønsker ikke at barn skal lide eller at ekteskap skal gå i oppløsning fordi de driver med dette her».

6.2.3 Samvirke

«Citizen response is what saves the day when disaster strike» (Helsloot & Ruitenbergh, 2004, s. 110).

«Det som er styrken til frivilligheten er den diversiteten av mennesker og kompetanse som finnes der. Du vet egentlig ikke hva du kan bruke dem til før du blir kjent med dem» uttrykker en av respondentene. En annen respondent angir at det er de frivillige organisasjonene som må ta rollen når en uønsket naturhendelse blir stor, fordi det er sånn det er lagt opp i Norge, men det er som han sier: «... på tross av og ikke på grunn av». Imidlertid forundrer en respondent seg over at vi ikke, i lille Norge, har én modell for beredskap og redning. Flere respondenter påpeker viktigheten av en tydelig rolle- og ansvarsavklaring, som forfatterne formoder er et essensielt grunnlag for å få til et godt samarbeid. Dette understreker viktigheten av det å kjenne til og komplementere hverandre på alle nivå.

Det blir fremhevet av en respondent fra offentlig sektor, på nasjonalt nivå, at en av de største verdiene vi har i Norge, er dugnadsånden. Denne påstanden styrkes av en annen respondent som uttalte: «Dugnad! Det er jo frivillighet. Det har alltid vært et kjernetegn ved norsk kultur og norsk tradisjon, og der er frivillige organisasjoner en del av den dugnaden». Som tidligere nevnt, er dugnadsånden i nedadgående trend (Lorentzen & Dugstad, 2011), noe som støttes av respondentene fra alle de ideelle organisasjonene. En av forklaringene som kom frem under intervjuene var at troen på at det livslange medlemskapet er over. Forfatterne finner det likevel nødvendig å påpeke, som vist i empirien, at graden av frivillighet fortsatt er høy. Noe som kan ha noe å gjøre med at vi nå fordeler vår frivillige deltakelse på flere organisasjoner i motsetning til å være trofast til én organisasjon livet ut.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

De frivillige vil alltid være frivillige, og det er et bredt spekter av folk som kanskje vil kunne ha et aldersspenn fra 16-80 år. Som en av respondentene sier: «det er en utfordring at alle skal inkluderes». Med denne gode inkluderingskulturen så vet man ikke hvem som møter opp, og da er man avhengig av de gode trygge lederne som kjenner sine frivillige, og som en respondent sa: «en som tør å si: Takk for at du kom, men i dag har vi ikke behov for din ekspertise». Som det blir påpekt under ett av intervjuene må det være en balansegang i bruken av de ulike forsterkningsressursene. På en annen side hevder en respondent at det er viktig å vite hva som er best bruk av forsterkningsressursene hvis vi skal bruke dem riktig. Det er mange av disse som bistår med de samme tingene, og da burde man ha en plan for hvem, hva og hvor. Hvorvidt man ringer den statlige eller frivillige forsterkningsressursen først er et interessant moment.

Ansvarsbevisstheten hos de frivillige blir angitt, gjennom intervjuene, til å være veldig høy, men vi skal ikke glemme at det er et frivillighetsbegrep som basis. Av den grunn må man ha et apparat i bakhånd. Det er annerledes for de statlige forsterkningsressursene, eksempelvis Sivilforsvaret, som myndighetene kan gi en ordre til. I motsetning til hva man kan med de frivillige. Imidlertid blir det sagt, av en respondent fra offentlig sektor, at de frivillige stiller opp uansett. Dette styrkes av, som en annen respondent fra offentlig sektor, sier: «Hittil har det ikke vært noen utfordring med at noen har nektet å stille opp, men det går en grense for hvor langt du kan be en frivillig stille». Likevel må det trekkes frem at det medfølger et stort ansvar når Staten anmoder de frivillige om bistand.

Det poengteres under flere av intervjuene at det er stor forskjell på frivillig og tjenestepiktig. Et vesentlig poeng er at én person kun kan brukes én gang. Av denne grunn så man tidligere at hvis man eksempelvis var beredskapsdisponert i Forsvaret samtidig som man var medlem i en frivillig rednings- og beredskapsorganisasjon, ville man ikke være tilgjengelig som frivillig i en spisset situasjon, i lys av sitt verv i Forsvaret. Som en respondent sier: «Det er som Tordenskjolds soldater, man kan bare disponeres én gang». Forfatterne ønsker her å fremheve at det er viktig at man som nasjon bør tenke helhetlig hvis man skal si at det er de frivillige som er en bærebjelke.

Direktør i DSB mener det kan være utfordrende å stille for høye formelle krav til de frivillige, da hun er redd det kan kvele engasjementet. Samtidig uttrykker samtlige av respondentene

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

med frivillig bakgrunn at krav er en motivasjonsfaktor. Det at profesjonalisering er et «tveegget sverd» påpekes av organisasjonssjef i Norsk Folkehjelp: «Økte krav skaper mer faglighet, som igjen gir en økning i relevante oppdrag». Han mener videre at profesjonaliseringen også kan være farlig: «man kan risikere å ødelegge den genuine frivilligheten fordi det er for vanskelig å være med, og vi slipper til for få folk. Noen ganger må vi være kjempegode, men av og til er det viktigst å være mange».

Av samfunnet forventes det en veldig stor grad av profesjonalitet. Det hevdes at det er en utfordring å samkjøre frivillighet med stor grad av profesjonalitet. Som en annen respondent sier: «Derfor kan det være en ide i å dyrke spisskompetanse hos de frivillige organisasjonene for å utnytte disse ressursene bedre». Følgelig må samfunnet for øvrig sørge for at den kompetansen blir brukt når den kan bli brukt. Slike spesialistfunksjoner, som grottedykking eller klatring, er en spisskompetanse som ikke er tilgjengelig i det offentlige. En respondent uttrykker at: «det er urealistisk å tenke at man greier å bygge opp den kompetansen i det offentlige. Da må man i så fall ansette de folka som gjør det på frivillig basis i dag». På en annen side sies det fra en respondent fra offentlig sektor: «man jo like gjerne la dem forbli frivillige, det er jo billigere. De gjør det jo uansett». Forfatterne kan tenke seg rimeligheten av at spissing og styrking av de frivillige, er veien å gå.

Staten angir at de viljer å tilrettelegge for frivillig innsats for å tydeliggjøre ønsket om et godt redningsarbeid. Regjeringen oppfordrer kommunene til å inkludere de frivillige organisasjonene og støtte deres arbeid (JD, 2016a). En respondent hevder at for å få til et godt samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommunene bør begge parter oppsøke hverandre. Som han sier videre: «... man er nødt til å ha ildsjeler på begge sider, også møtes man, også liker man hverandre, også ordner det seg». Det kan hevdes at det bør ligge som en forpliktelse i beredskapsstillingen, men som forfatterne påpeker, man kommer ikke bort fra den menneskelige faktoren uansett. Som en respondent angir: «Økonomi er jo en basis, også er det å gi frivilligheten verdighet, stolthet og synlighet». Et annet perspektiv, fra en frivillig, er at lokalt engasjement er vesentlig for et samarbeid, hans organisasjon tar ikke proaktivt på seg oppgaver uten å ha kapasitet til det.

«Det at man kan bruke et robust system som fungerer når som helst, det vil være kjennetegnet på god beredskap for min del», sier en respondent fra offentlig sektor. Samme respondent angir at vi i Norge har mye beredskap, og at mange av disse beredskapsløsningene i dag er

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

gode. Hvorvidt beredskapen er like god utenom kontortid kan man stille spørsmål ved. På en side bør man ha forutsigbare og gode beredskapsløsninger som har forutsetning for å lykkes uansett når en hendelse inntreffer. Likevel tenker forfatterne seg sannsynligheten for at mange av kommunene må se dette opp mot kost-nytte³¹, både med tanke på menneskelig og økonomiske ressurser. Samtidig blir det hevdet av en respondent fra ideell organisasjon, at de frivillige organisasjonene ikke skal tjene penger på sin beredskap, men de skal i hvert fall ikke tape på den. Forfatterne hevder at en av utfordringene ligger i at forutsigbarhet er viktig, og utholdenhet får man ikke uten betaling.

Et aspekt ved beredskapen som forfatterne mener å se gjennom empirien, er at omsorgsberedskapen blir litt «glemt». Som en frivillig respondent uttrykker: «Etter terrorangrepene 22. juli 2011, var det ganske tydelig at etter at den primære førstehjelpen var utført, kom raskt behovet for omsorg og etterarbeid». Det blir angitt fra samme respondent at kommunen på sin side kom litt til kort, dette grunnet at det var overveldende mange oppgaver å håndtere på en gang. Forfatterne mener det er viktig å tenke ekstra igjennom det menneskelige, sosiale behovet for omsorg når en hendelse er i avslutnings- og normaliseringsfasen³² (Kruke, 2012).

Uværet «Dagmar» er et eksempel som er godt belyst i empirien. Her gikk mye galt, spesielt med tanke på utfallet av telenettet og stengte veier. Kommunen vurderte å be NRRL om bistand til kommunikasjon, men valgte i stedet for å kalle inn to av de statlige forsterkningsressursene, siden disse også besitter sambandsmidler. Dog klarte ikke disse aktørene å sette opp fungerende samband raskt nok. NRRL på sin side påpeker at de tidlig var på tilbudssiden om å sende folk som kunne få opp et samband raskt, svaret var imidlertid at kommunen heller satset på satellittelefoner fra Forsvaret. På den ene siden angir Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2012, s. 16) at grunnen til at de ikke fikk satellittelefonene opp å gå, var utfordringer med infrastrukturen. Dette står i kontrast til det NRRL mener å ha fått opplyst, som var at satellittelefonene ikke hadde batterier. Dette er et klart eksempel på viktigheten av spesialistorganisasjoner, som en av respondentene illustrerer: «det er typisk en sånn gjeng som man ikke skjønner betydningen av før man trenger dem til de grader, men de er kjempegode». Et annet eksempel er NAKs flytjeneste som blir belyst av en respondent fra offentlig sektor: «NRRL blir brukt noe, men veldig sjeldent. Ofte sammen med NAKs

³¹ Se kapittel 3.2 Samfunnssikkerhet

³² Se kapittel 3.3 Krise og beredskapsfaser

flytjeneste fordi de flyr ut repeatere, og dermed kan NRRL opprette radiodekning der det ikke er operativ infrastruktur». Forfatterne mener det er viktig å fremheve, som ordføreren i Stryn kommune (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2012, s. 16), påpekte etter denne hendelsen, at det hadde nok ikke gått så bra hvis ikke Røde Kors var til stede. Det som umiddelbart kan hevdes er at de frivilliges lokale forankring både med tanke på lokal tilstedeværelse, lokalkunnskap og personlige relasjoner til befolkningen var utslagsgivende. Dette viser også at de er et unikt supplement til de statlige rednings- og beredskapsaktørene.

6.3 Oppsummering

Her tilbys leseren en oversikt over de viktigste funnene i studien. Disse presenteres her i korte oppsummerende avsnitt:

Lov om kommunal beredskapsplikt blir tolket ulikt fra kommune til kommune, og anses som moden for revidering. Samarbeid med de frivillige organisasjonene kommer ikke klart frem, men det fremkommer et ønske om tydeliggjøring. Det påpekes at stillingsprosent hos de beredskapsansvarlige i kommunene påvirker i hvilken grad loven blir fulgt. En systematisk beredskapsplanlegging gjør krisehåndteringen lettere. Økt stillingsprosent sammen med en ny og tydeligere lov vil være formålstjenlig. Det ønskes at Fylkesmannen skal ha en mer instruerende rolle, og være et koordinerende organ.

Det er vanskelig å få gjennomslag for en beredskapstankegang i et klima hvor man opplever ressursknapphet, og at beredskap har et «usynlighetsproblem». Derfor kan øremerkede midler bidra til økt prioritering av beredskap i kommunene. Det kan tyde på at det er et skille mellom redning og beredskap med tanke på ressurser, og kanskje også fokus. Det er nok et økt politisk fokus på beredskap i disse dager, spørsmålet er om frivilligheten blir inkludert.

Det fremkommer et behov om et felles overordnet planverk som fungerer tverretattlig og på ulike nivåer. Det å ha en felles forståelse av risikobildet og lik håndtering av planverket skaper en ensartet forståelse, og bidrar til godt samvirke mellom kommuner og andre forsterkningsressurser. Et behov for «nabostøtte» blir fremhevet som en nødvendig faktor for å kunne skape resiliente kommuner.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Det er ulikt behov for frivillig beredskap i kommunene, da tilgangen på menneskelige og økonomiske ressurser er forskjellig. Det er også forskjell på hva de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene kan tilby av bistand til de ulike kommunene.

Beredskapen i mange kommuner må styrkes, og det er varierende grad av inkludering og kartlegging av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Samtidig er det viktig med riktig bruk av de frivillige, og at disse ressursene ikke utnyttes. Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner er kun et supplement, med mindre det gjelder en nisjeferdighet. Kommunene må være robuste nok til å kunne stå i en hendelse over tid. Bærebjelken i norsk beredskap er kommunene, derfor er det nødvendig å styrke de statlige forsterkningsressursene for å opprettholde kommunal resiliens. Ønske om styrking av Sivilforsvaret kommer tydelig frem.

Mismatch mellom ledelsesnivåene med tanke på at man ikke oppfatter situasjoner likt. Nasjonalt, regionalt og lokalt nivå «møter» ikke hverandre, og det kan virke som det finnes en hindring for sømløs informasjonsflyt mellom leddene. Det er viktig at lik forståelse av beredskapsarbeid og samvirke, mot frivillige, må forankres på alle ledelsesnivåer, samt tverrsektorielt.

Man ser en foranderlighet i samfunnet og endring i frivilligheten. Før var man medlem i én organisasjon livet ut, nå fordeler man seg på mange og velger litt ut fra livssituasjon. Samtidig må det settes fokus på omsorgsberedskapen, den kommer litt i bakgrunnen for førstelinjeinnsatsen. Frivilligheten må på dagsordenen, og det er ikke en ensartet tanke om at det er frivilligheten som er bærebjelken i beredskap og redning.

Det er et behov for å utvikle en utdanningsmodell for frivillige ledere med operativt fokus som bør bekostes av Staten. Forslaget om at det er Sivilforsvaret som bør fasilitere denne utdanningen, på ulike steder i Norge, kommer fra de frivillige selv. De frivillige må spisses og styrkes.

Det er ikke gode nok samarbeidsarenaer, og det er viktig å skape gode møteplasser. Flere øvelser bidrar til lik risikopersepsjon og eierskap til beredskapsoppgaver. Det koster for Beredskaps-Norge og ha utholdenhet og forutsigbarhet under en uønsket naturhendelse. Det er behov for spesialistkompetanse, også blant frivilligheten. I tillegg ser man at kommunikasjonsutfordringer er gjeldende i stor grad.

FORF er ikke dekkende som paraplyorganisasjon for «bærebjelken beredskap og redning». Et nytt direktorat vil kunne løse en del utfordringer både nå, og med tanke på fremtidens utfordringsbilde.

7.0 Konklusjon

Hensikten med denne studien har vært å fremskaffe mer kunnskap om frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoners rolle i lys av det offentlige beredskapsansvaret. Dette har blitt kartlagt via forskningsspørsmålene:

- 1) Hvilket ansvar og rolle har kommunene ved uønskede naturhendelser?
- 2) Hvilken rolle spiller frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ved uønskede naturhendelser?

Studien søker i tillegg å utfordre påstanden om at de frivillige organisasjonene er «bærebjelken i beredskap og redning». For å finne svar på dette fremmer forfatterne følgende problemstilling: **«I hvilken grad er frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner en bærebjelke i norsk beredskap og redning i dag, og i hvor stor grad bør de være det?»**

I lys av risikosamfunnet vi lever i, og den økende kompleksiteten, ønsker forfatterne å se på om det er riktig av JD, i sin Melding til Stortinget – Risiko i et trygt samfunn, å omtale de frivillige som bærebjelken i norsk beredskap og redning. Med tanke på at samfunnssikkerhetsarbeidet i økende grad blir profesjonalisert, og utfordringsbildet stadig er i endring kan det bli en utfordring for Staten å lene seg på de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene med så stor tyngde. Det koster for Beredskaps-Norge å ha en stående beredskap, som både er utholdende og forutsigbar, før, under og etter en alvorlig uønsket naturhendelse.

Denne studien er basert på dokumentanalyse og en omfattende dybdeintervjuanalyse. Respondentene har representert et vidt spekter fra offentlig sektor og ideelle organisasjoner, på alle nivåer, både vertikalt og horisontalt. Hovedfunnene i denne studien er:

- Lov om kommunal beredskapsplikt var god og møtte et stort behov da den kom. Imidlertid er den klar for revidering. Slik den foreligger nå er den vanskelig å tyde

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

med sin forskrift og omfattende veileder. Dette fører med seg rom for tolkning, og varierende praksis i de ulike kommunene. Det er spesielt uklårheter rundt hvilke samvirkeaktører kommunene skal kartlegge og inkludere i beredskapsarbeidet sitt. Imidlertid kan det oppleves som ressurskrevende, både menneskelig og økonomisk, men likevel er et godt beredskapsarbeid ressursbesparende på lang sikt.

- Styrke Fylkesmannens rolle. Dette ved å gi Fylkesmannen en mer koordinerende og instruerende rolle ovenfor kommunene. Begrunnelsen for dette er, blant annet, at det savnes tydeligere føringer. Det er på tide at beredskapsarbeidet blir mer enhelhetlig og forankret på landsbasis, dette med tanke på samfunnets utvikling.
- Å opprette en felles utdanningsmodell for frivillige ledere, med operativt fokus, kan bidra til at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene kan møte dagens risikobilde med god resiliens. Det å ha tydelige og gode ledere til å forvalte de frivillige ressursene ses på som viktig. Dette fordi beredskapen blir mer og mer profesjonalisert, og Norge har økende grad av alvorlige naturhendelser. Egal praksis på landsbasis, opp imot bistandsanmoder og organisasjonene seg imellom, vil øke troverdigheten til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Hvis for eksempel Sivilforsvaret fasiliterer en slik opplæring kan dette bidra til positivt samvirke mellom det offentlige og det frivillige. Det er gode grunner til at Staten bør bekoste dette da det er Staten som har ansvaret for sine borgere.
- FORF er ikke dekkende som paraplyorganisasjon for alle rednings- og beredskapsorganisasjoner. Det er mange rednings- og beredskapsorganisasjoner som står utenfor. FORF er høyst redningsrettet, og beredskapsfokuset kommer i skyggen. En mulig løsning på dette er å gi FORF et nytt og bredere mandat slik at det dekker både redning og beredskap. Opprettelse av et eget direktorat for frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner kan være en annen løsning. Dette grunnet behovet for ett samlende og styrende organ som har myndighetsoppgaver med hele landet som virkefelt og en faglig rolle, som utvikler, forvalter og formidler av kunnskap.
- «Alle uønskede hendelser skjer i en kommune, og kommunen utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og spiller en avgjørende rolle i alt beredskapsarbeid» (DSB, 2012, s. 3). Kommunene har en plikt og et ansvar, forankret i lov, for alle som til enhver tid oppholder seg innenfor kommunens geografiske område. Kommunene har også et ansvar ovenfor de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene med tanke på å inkludere, men ikke misbruke. Kommunene skal ha utholdenhet og være robuste nok til å kunne stå i en hendelse

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

over tid, og det er jo slik at de frivillige er nettopp frivillige. Dette belyser nødvendigheten av å styrke de statlige forsterkningsressursene, som man kan utkalle og opprettholde over tid ved bruk av tjenesteplikten, eksempelvis Sivilforsvaret.

Studien viser at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene ikke bør anses som bærebjelken i beredskap og redning. Kommunene må være resiliente nok til å kunne håndtere uønskede naturhendelsene. Imidlertid betyr det ikke at vi ikke har et behov for de frivillige, men disse skal få lov til å være et supplement og et bidrag til kommunen og samfunnet. Kanskje er det slik at de noen steder er bærebjelken i dag, i 2017, men det er ikke slik det bør være. Det er kommunene som er bærebjelken i norsk beredskap og redning.

God samfunnssikkerhet skapes av mange – Vi lander på beina.

7.1 Videre forskning

Oppgavens omfang må på grunn av tid begrenses, men prosessen har likevel vært lang, lærerik og spennende, og har belyst mange sider av temaet. Studien har gitt en rekke svar, men har også generert mange nye spørsmål. Det ville vært interessant å se hvordan offentlig sektor kan forvalte disse funnene, og om det er praktisk og økonomisk gjennomførbart. Videre ville det vært interessant å se nærmere på om den kunnskapen forfatterne har kommet frem til er så generativ at den kan overføres til en større undersøkelse som inneholder større deler av, eller hele landet. En utdypende studie av hvert av hovedfunnene ville vært spennende.

Referanseliste

Adamski, A. J., & Westrum, R. (2009). Organizational Factors Associated with Safety and Mission Success in Aviation Environments. D. J. Garland, V. D. Hopkin & J. A. Wise (Red.). *Handbook of Aviation Human Factors (2nd Edition, s. 5-1 – 5-37)*. Broken Sound Parkway NW: CRC Press.

Alexander, D. (2002). *Prisiples of emergency planning and management*. Storbritannia: Terra Publishing.

Alexander, D. (2005). Towards the development of a standard emergency planning. *Disaster Prevention and Management*, 14(2), 158-175.

Anerkjennelse av Norges Røde Kors' rett. (2009). *Anerkjennelse av Norges Røde Kors' rett til til bruk av navn og emblem som Norges nasjonale forening i samsvar med Genève-konvensjonene*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-08-21-1148>

Ansvarsområder og oppgaver i JD. (2016). I *regjeringen.no*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>

Arntzen, K. J., Andersen, E. W. & Håkonseth, G. (2017, 3. oktober). Flomofre: - Ingen sjekka om folk klarte å komme seg ut. Hentet 4. oktober 2017 fra https://www.nrk.no/sorlandet/flomofre_-_ingen-sjekka-om-folk-klarte-a-komme-seg-ut-1.13717351

Aven, T. (2007). *Risikostyring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, T., Røed, W. & Wiencke, H. S. (2008). *Risikoanalyse* (2. opplag 2010). Oslo: Universitetsforlaget.

Blakie, N. (2010). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.

Boin, A., Hart, P. `t, Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*. United Kingdom: Cambridge.

Dalen, M. (2013). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2013) *Nasjonalt risikobilde 2013*. s. 1-182. Hentet fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2013/Andre/NRB2013/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014) *Nasjonalt risikobilde 2014*. Hentet fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2014/Tema/NRB2014/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB (2015). *Veiledning til forskrift om*

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

kommunal beredskapsplikt. Oppdatert 2017. Hentet fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veiledning-til-forskrift/veiledning-forskrift-kommunal-beredskapsplikt/#forord-innledning-og-definisjoner>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016a). *Kommuneundersøkelsen 2016: Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*. Hentet fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2016/Rapport/Kommuneundersokelsen2016/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016b). *Konseptutredning Sivilforsvaret*. Tønsberg: DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017a). *DSB Årsrapport 2016*. Hentet fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2017/rapport/dsb-aarsrapport-2016/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017b, 29. september). *9,4 millioner til Sivilforsvaret*. Hentet 7. oktober 2017 fra <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2017/94-millioner-til-sivilforsvaret-i-arets-statsbudsjett/>

Dynes, R. R. (1994). Community emergency planning. False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12(2), 141-158.

Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. og Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm AS

Everett, E. L. & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven: Hvordan begynne – og fullføre* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, A. L., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2011). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægreid & L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s. 9-35). Oslo: Universitetsforlaget.

FN-sambandet (23. mars 2017) Klimaendringer [Internett], FN-sambandet. Tilgjengelig fra: <http://www.fn.no/Tema/Klima/Klimaendringer> [Lest 4. mai 2017].

Folkestad, B., Christensen, D. A., Strømsnes, K., og Selle, P. (2015). *Frivillig innsats I Noreg 1998-2014*. Rapport 4/2015. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sector.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894?q=kommunal%20beredskap>

Forsvaret. (2017). Heimevernet. Hentet 5. Mai 2017 fra <https://forsvaret.no/organisasjon/heimevernet>

Fosshagen, K. (2014). Ontologi. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/ontologi>

Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum, FORF. (2007). *WHAT IF - hva om ingen gjorde noe?* (Status, utfordringer og tiltak for den frivillige redningstjenesten. En bestilling fra Det Kgl. Justis- og politidepartementet). Hentet fra https://www.forf.no/?_id=93&FORF

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2012). *Rapport etter ekstremvêret «Dagmar» i Sogn og Fjordane*. Leikanger: Statens hus.

Gjerde, S. & Winsvold, M. (2016). *Bruk av frivillige i søk og redning: En pilotstudie i to politidistrikt* (Rapport 2016:4). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Gjerde, S. & 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.

Helsloot, I. & Ruitenbergh, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of contingencies and crisis management*, 12 (3), s. 98-111. Hentet fra http://www.researchgate.net/publication/227847952_Citizen_Response_to_Disasters_a_Survey_of_Literature_and_Some_Practical_Implications?enrichId=rgreq-8ae3e470-bb43-42ed-82ba-79145833939d&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzIyNzg0Nzk1MjtBUzoxMzE1MjIzOTY5NTQ2MjRlMTQwODM2ODc5MTI1NQ%3D%3D&el=1_x_2

Håkonseth, G. (2017, 4. oktober). Beredskapssjefen: - Dette er nærmest uvirkelig. *NRK.no*. Hentet 4. oktober 2017 fra https://www.nrk.no/sorlandet/beredskapssjefen_-_dette-er-naermest-uvirkelig-1.13719244

Jacobsen, D., I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring I samfunnsvitenskapelig metode*. s. 13-138. Kristiansand: Høyskole forlaget.

Johnsen, B. A. (2017, 17. mai). DSB-sjefen varsler kutt i den sivile beredskapen. *VG.no*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/dsb-sjefen-varsler-kutt-i-den-sivile-beredskapen/a/23999785/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet*. St. meld. nr. 29 (2011-2012). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2013a). *Når det virkelig gjelder – effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. NOU 2013:5 Oslo: Departementets servicesenter Informasjonsforvaltning.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2013b). *Terrorberedskap*. Oppfølging av NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b5a910c19f04effa30afc7afeed5aa4/no/pdfs/stm201220130021000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016a). *For Budsjettåret 2017. Utgiftskapitler: 61, 400-497 Inntektskapitler: 3400-3497*. (Prop. 1 S 2016-2017) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-jd-20162017/id2513950/sec1#KAP1-4>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016b). *Endringer i Statsbudsjettet 2016 under Justis- og beredskapsdepartementet*. (Prop. 30 S 2016-2017). Hentet fra

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

<https://www.regjeringen.no/contentassets/249e7cc76c534f9397194e3e5e1fd1bb/nn-no/pdfs/prp201620170030000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016c). Ansvarsområde og oppgaver i JD. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016d). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet*. Meld. St. 10 (2016-2017). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og politidepartementet. (1999). *Den norske redningstjeneste*. Hentet fra <http://www.redningsnett.no/Redningstjenesten/Informasjonshefter>

Justis- og politidepartementet. (2000). *Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. NOU 2000:24 Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>

Justis- og politidepartementet. (2001). *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. St. meld. nr. 17 (2001-2002). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Justis- og politidepartementet. (2010). *For budsjettåret 2011. Utgiftskapitler: 61, 400–491 Inntektskapitler: 3061, 3400–3490*. (Prop. 1 S 2010-2011). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/de264c085a38413ca0a398c7dcc1be12/no/pdfs/prp201020110001_jdddddpdfs.pdf

Kruke, B. I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22. juli 2011*. Notat: 7/12 til 22. juli-kommisjonen. Stavanger: Universitetet i Stavanger.

Kruke, B. I., Olsen, O. E. & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet: forsøk på en begrepsfesting*. Stavanger, Rogalandforskning. RF 2005/034.

Krumsvik, R. J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode – ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kulturdepartementet. (2016) *Alt å vinne: Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk*. Meld. St. 12 (2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Kvinner Frivillige Beredskap. (2017). For trygge og robuste samfunn. Hentet fra: http://www.kfb.no/?page_id=803

Lorentzen, H. og Dugstad, L. (2011). *Den norske dugnaden: Historie, kultur og fellesskap*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Løvik, K. (2010). *Øvelse gjør mester: planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av øvelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Malterud, K. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: En innføring* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Norges Luftsportforbund. (2017). NAKs Flytjeneste. Hentet 27. Mai 2017 fra <http://nlf.no/motorfly/naks-flytjeneste>

Norsk Folkehjelp. (2017). Redningstjenesten. Hentet 27. mai 2017 fra <https://www.folkehjelp.no/Vaart-arbeid/Redningstjeneste-og-foerstedhjelp/Redningstjenesten>

Norsk Radio Relæ Liga. (2017). Bli radioamatør. Hentet 27. mai 2017 fra <https://nrri.no/bli-radioamatør>

Norske Kvinners Sanitetsforening. (2017). Omsorgsberedskap. Hentet fra https://www.sanitetskvinnene.no/sanitetskvinnene/vare_saker/omsorgsberedskap/

NRK Brennpunkt. (2016, 23. november). *Dokusommer*. [TV-program]. Oslo: NRK1.

Perry, R. W. & Lindell, M. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Disasters*, 27(4), 336-350.

Pielke, R., Prins, G. Rayner, S. & Sarewitz, D. (2007) Lifting the taboo on adaption. *Nature*, 445(7128).

Politidirektoratet. (2011). *PBS 1, Politiets beredskapssystem del 1: Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.

Politiet. (2017, 19. januar). Politireserven. Hentet 6. mai 2017 fra <https://www.politi.no/utrykningspolitiet/politireserven/>

Quarantelli, E. L. (1998). *Major criteria for judging disaster planning and managing and their applicability in developing societies*. Preliminary paper: 268. Newark, DE: Disaster Research Center, University of Delaware.

Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Burlington, USA: Ashgate.

Regjeringen. (2017a, 5. januar). *Fakta om nærpoltireformen*. Hentet 3. august 2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpoltireformen/fakta-om-narpoltireformen/id2398894/>

Regjeringen. (2017b, 7. juli). *Kommunereform*. Hentet 3. august 2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>

Renn, O. (2008). *Risk Governance: Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.

Risikopersepsjon. (2012). I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/risikopersepsjon>.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

- Røde Kors. (2014). *Rapport 2014: Felles beredskap – Felles ansvar*. Hentet fra <http://docplayer.me/2823970-Rapport-2014-felles-beredskap-felles-ansvar.html>
- Røde Kors. (2015). *Rapport 2015: «Det skjer ikke her». Felles Beredskap – Felles ansvar*. Hentet fra <https://www.rodekors.no/globalassets/globalt/rapporter/beredskap-og-hjelpekorps/beredskapsrapport-rode-kors-2015.pdf>
- Røde Kors. (2017). Hjelpekorps. Hentet 27. mai 2017 fra <https://www.rodekors.no/bli-frivillig/hjelpekorps/>
- Schiefloe, P. M. (2011). *En modell for samfunnssikkerhet*. Notat: 10/12. Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU Samfunnsforskning AS.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45?q=sivilbeskyttelsesloven>
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis. Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder: i praksis* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranøy, K. E. (2015). Kausal. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/kausal>
- Tranøy, K. E. (2017). Dikotomi. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/dikotomi>
- VG nett. (2003, 25. februar). Spår det store skjelvet i San Fransisco. *VG nett*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=7785539>
- Wollebæk, D., Selle, P. og Lorentzen, H. (2000). *Frivillig innsats: Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- 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.
- Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammad, A. B., Almklov, P., Albrechtsen, E., Schiefloe, P. M. & Antonsen, S. (2016). *Kommunal beredskapsplikt: Gir nye krav en bedre beredskapsevne*. (SINTEEF A27171). Hentet fra <http://www.ks.no/contentassets/4bf223a8da1b4603813d51f947399f13/rapport-kommunal-beredskapsplikt.pdf>

Vedlegg 1 Sivilbeskyttelsesloven – Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt

§ 14. Kommunal beredskapsplikt - risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

§15. Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunene utarbeide en beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunenes kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen jevnlig øves.

Vedlegg 2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Hjemmel: Fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 22. august 2011 med hjemmel i lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 14 og § 15 jf. delegeringsvedtak 25. juni 2010 nr. 943.

Rettelser: 01.01.2014 (skrivefeil i § 4 bokstav c).

§ 1. Formål

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

§ 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Analysen skal som et minimum omfatte:

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

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.

§ 3. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen:

- a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- b) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

§ 4. Beredskapsplan

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde:

- a) en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- b) en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- c) En ressuroversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
- d) evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- e) plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Beredskapsplanen kan utarbeides som en handlingsdel til kommunedelplanen i henhold til plan- og bygningsloven.

§ 5. Samarbeid mellom kommuner

Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser. Hver kommune skal ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften.

§ 6. Oppdatering/revisjon

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

§ 7. Øvelser og opplæring

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

§ 8. *Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser*

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

§ 9. *Dokumentasjon*

Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

§ 10. *Tilsyn*

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter denne forskriften. Tilsynet skal følge bestemmelsene i kapittel 10A i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Vedlegg 3 Samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden til JD



Hentet fra:

<https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/815034/Fylkesmannen%20som%20regional%20beredskapsakt%C3%B8r%20-%20avdelingsdirekt%C3%B8r%20Per%20Olaf%20Torkildsen%20-%20JD.pdf>

Vedlegg 4 Informasjonsskriv

Norges robusthet inn i framtiden – Universitetet i Stavanger

Informasjonsskriv

Til deg

Viser til vårt ønske om å intervju deg i forbindelse med skriving av vår masteroppgave.

Vi har studert Risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger, og skal i løpet av høsten 2017 fullføre studiet med denne masteroppgaven. I den sammenheng skal vi gjennomføre datainnsamling blant annet i form av dybdeintervjuer. Vi vil, på ulike nivåer, intervju både frivillige aktører og ansatte som jobber med beredskap i Norge. Fokusområdet er beredskap ved uønskede naturhendelser.

Oppgavens tema er hvor robust beredskapen i Norge er, og dette temaet danner bakgrunnen for den problemstillingen som omhandles i masteroppgaven. Eksakt problemstilling er ennå ikke fastlagt, men den foreløpige problemstillingen lyder slik:

Hvordan sikre at frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner er godt nok integrert i kommunenes beredskapsarbeid?

Med utgangspunkt i noen parametere har du blitt utvalgt som mulig kandidat til å delta. Dersom du ønsker å bidra, og er villig til å stille opp på intervju, er det viktig at du er klar over følgende punkter:

Intervjuet blir gjennomført anonymt, dette vil være en hovedfaktor for et vellykket intervju. Dine svar vil kunne bli offentliggjort i oppgaven, men all informasjon vil bli håndtert diskret og kun bli brukt til oppgavens formål.

Dette betyr at din identitet ikke kommer til å bli oppgitt i oppgaven. Det vil derimot kunne bli opplyst om hvor mange år du har jobbet i fagfeltet og hvilken aldersgruppe du tilhører, alt i 10-års intervaller.

Intervjuene vil bli tatt opp på lydfil, dette for å gjøre gjengivelsene av dataene så nøyaktige som mulig. Lydfilene vil bli slettet når oppgaven er sluttført. Det kan bli brukt sitater fra intervjuet i oppgaven. Skulle noe av det som blir forklart i intervjuet være av en slik art at du ikke ønsker å siteres, må dette sies fra om under intervjuets gang.

Vår rolle i denne sammenheng er å være forskere, og vi vil ha en spørrende rolle. Dette er viktig å reflektere over i de tilfeller hvor forskerne har profesjonell tilknytning og/eller kjenner deg som er intervjuobjekt. Mange av spørsmålene vil ha utgangspunkt i samarbeidet mellom stat/kommuner og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ved uønskede naturhendelser.

Under intervjuet vil det legges vekt på dine personlige meninger, tanker, oppfatninger og erfaringer rundt nevnte tema. Vi håper du ønsker å stille opp til intervju, da vi tror at dette studiet vil bidra til å belyse deler av beredskapen i Norge, med fokus på ansvar- og rolleavklaring ved bruk av frivillige organisasjoner under uønskede naturhendelser.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Vedlagt følger en samtykkeerklæring som du kan fylle ut på intervjudagen, vi tar med ekstra kopier.

Takker du ja til intervjuet og ønsker det, vil vi sende mer informasjon om tema/ spørsmål. Dette gjøres fordi vi ønsker at du skal ha mulighet til å forberede deg til intervjuet. Håper at du i forkant har tid til å reflektere over temaet, og på denne måten kunne gi tilbakemelding på best mulig måte. Ærlighet er essensielt.

Intervjuet vil ta ca. 1 time. Sted og gjennomføring avtales nærmere, men et sted hvor vi blir minst mulig forstyrret er det beste.

Ved behov for mer utfyllende informasjon kan vi kontaktes på telefon eller e-post.

Vi ønsker et svar så raskt som mulig, slik at vi kan booke en eventuell møtedato.

MED VENNLIG HILSEN

Marianne Arnesen

45430894

marianne_arnesen@outlook.com

Anna Joval

93238998

karen-anna@joval.no

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt forespørsel om å bli intervjuet i forbindelse med skriving av masteroppgave i Risikostyring og sikkerhetsledelse. Jeg har lest informasjonsskrivet og er kjent med innholdet i dette skriv. Jeg har forstått temaet i oppgaven og ønsker å delta som intervjuobjekt under de forutsetninger som er beskrevet i informasjonsskrivet.

.....

.....

Sted/dato

Navn

Vedlegg 5 Intervjuguide

INTERVJUGUIDE MASTER I RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE UNIVERSITETET I STAVANGER

Tema: Norges robusthet inn i fremtiden.

Foreløpig problemstilling:

Hvordan sikre at frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner er godt nok integrert i kommunenes beredskapsarbeid?

Følgende forskningsspørsmål brukes for å besvare problemstillingen:

- 1) Hvilken rolle spiller frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ved uønskede naturhendelser?
- 2) De frivillige beskrives som «en bærebjelke i beredskap og redning» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 50), hvordan bør staten handle for at disse ressursene skal forbli og videreutvikles?

Avklaring:

Har intervjuobjekt forstått temaet? Noen tilleggsspørsmål til dette?

Forskerrollen:

Vår rolle i dette intervjuet er som kre. Vi vil derfor opptre defensivt og spørrende og lytte til dine uttalelser. Utfyllende spørsmål kan komme underveis.

Taushetsplikt:

Vi vil kun benytte dine opplysninger i denne masteroppgave, og behandle dine opplysninger anonymt. All bakgrunnsinformasjon og lydopptak vil bli slettet når studiet er avsluttet høsten 2017.

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

Tidsramme:

Ca. 1 time

Opplysninger om intervjuobjektet

Intervjuobjektnummer:

Navn:

Arbeidssted og stilling/verv:

Telefon:

Dato	Møtested: Informant/ intervjuer	ID: Offentlig sektor/ ideell organisasjon

Alder:

Til 30 år	30 - 40 år	40 – 50 år	50 – 60 år	60 og mer

Antall år i fagfeltet beredskap:

0 - 5	6 - 10	11 - 15	16 - 20	21 - 25	26 og mer

Kan du si litt om din bakgrunn og erfaring, og dine arbeidsoppgaver samt ansvarsområde?

Har du konkret erfaring med:

- Kommunal beredskapsplikt
-kan du si litt om dette?
- Frivilling rednings- og beredskapsorganisasjoner
-kan du si litt om dette?
- Beredskapsplanverk
-kan du si litt om dette?

Vi lander på beina – Universitetet i Stavanger

1) **Ordassosiasjoner**

(Det første ordet du tenker på)

- «beredskap»
- «god beredskap»
- «frivillige»

2) **Hva betyr «god beredskap» for deg?**

3) **Mener du at Norge har en god beredskap ved uønskede naturhendelser i dag?**

4) **Hvordan mener du at beredskapen for uønskede naturhendelser er i kommunen(e)?**

5) **Hvordan opplever du at lov om kommunal beredskapslikt blir fulgt av kommunene?**

6) **Hvordan ser du på frivillig arbeid i beredskapssammenheng?**

7) **Hvor ser du frivillige organisasjoners rolle i nasjonal beredskapsplan?**

8) **Hvilken rolle mener du at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner bør ha i dagens samfunn sett i lys av nye utfordringer?**

9) **Styrker eller gjør det oss sårbare å basere beredskapen på frivillighet i så stor grad?**

10) **Hvordan ser du på de frivillige ressursene i forhold til de statlige ressursene i beredskapsarbeidet?**

11) **Hvordan ser du på frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner under uønskede naturhendelser?**

12) **Hvordan ser du på samarbeidet mellom frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner og kommunene?**

13) **Ser du noen utfordringer med å ha frivillige organisasjoner som en del av den profesjonelle beredskapen ved naturhendelser?**

14) **Hvordan/i hvilken grad vil du si at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene er integrert i kommunenes beredskapsarbeid?**

15) **Hvordan vil du si at forventningsavklaringen er mellom kommunene og de frivillige organisasjonene?**

16) **Hvordan er kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i en krise?**

17) **Kan du si litt om felles arena, både formelle og uformelle, for utveksling av informasjon og erfaringer mellom ulike nivå/aktører innen feltet?**

18) **Hvordan tror du det økende profesjonalisering i redningstjenesten påvirker de frivillige organisasjonene?**

- 19) Arbeidslivet er dynamisk og i endring. Hvordan tror du dette påvirker tilgangen på frivillige i den normale arbeidshverdagen?**
- 20) Hvilke rammevilkår og tiltak kan styrke samhandlingen mellom de frivillige og andre aktører i redningstjenesten?**
- 21) Hva er din reaksjon på følgende påstand:
Økt integrering av frivillige organisasjoner, på alle nivåer og forankret på øverste nivå (regjeringen), gir mer og helhetlig beredskap og økt lojalitet blant de frivillige.**
- 22) Er det noen spørsmål du mener vi burde ha stilt, som er relevant for dette studiet?**
- 23) Er det noe mer du ønsker å tilføye i intervjuet?**
- 24) Er det noen andre du mener vi bør intervju i forbindelse med dette temaet?**