



Nasjonalt Redningsfaglig Råd

De frivillige rednings- og beredskaps- organisasjonenes rolle i dagens samfunn

Utfordringer og tiltak for en styrket redningstjeneste

Rapport

2018

Utgitt av: Nasjonalt Redningsfaglig Råd, desember 2018
Omslag og illustrasjoner: Melkeveien Designkontor
Layout: Ida Kroksæter
Trykkeri: Ålgård Offset

FORORD

De frivilliges betydning for redningstjenesten er anerkjent på alle nivåer i Norge, og en redningstjeneste uten de frivillige er utenkelig. Deres bidrag representerer i sin mest konkrete form både tung redningsfaglig kompetanse, reaksjonsevne og beredskap, i tillegg til viktig spesialisert utstyr og materiell. Samtidig representerer frivilligheten de myke verdiene som handler om et samfunn hvor vi tar vare på hverandre, og hvor ønsket om å utgjøre en forskjell i andres liv er en drivkraft som står sterkt i oss. Denne drivkraften må vi imidlertid ikke ta for gitt.

Dette var også utgangspunktet for *What If* som daværende justisminister Dørum tok initiativ til i 2006. Rapporten fikk stor betydning, og ble å regne som et referansedokument for alle spørsmål som omhandlet de frivillige i redningstjenesten frem til i dag. Hovedredningssentralen ledet arbeidet den gangen, og en av anbefalingene var å etablere Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR). Det var derfor naturlig at Regjeringen, gjennom Stortingsmelding 10 (2016-2017), anmodet nettopp NRR om å utrede de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn. Videre var det naturlig for rådet å anmode Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) om å lede dette arbeidet, noe de takket ja til.

Arbeidsgruppen er bredt sammensatt og består av representanter som er involvert i redningstjenesten i full bredde (land, sjø og luft), og på alle tre nivåer (strategisk, operasjonelt og taktisk). Det har vært lagt opp til en inkluderende prosess i utviklingen av rapporten,

hvor det blant annet er gjennomført flere seminarer for hele prosjektet i løpet av høsten 2018.

Det har vært viktig å gi de frivillige en sterk stemme under arbeidet med denne rapporten. Derfor er de frivillige også representert i arbeidsgruppen med mer enn 50 prosent av deltakerne. Også frivillige organisasjoner utenfor FORF ble invitert til å delta i arbeidet.

Rapporten gir en oppdatert status på de frivilliges rolle i redningstjenesten i dag, hvilke utfordringer vi står overfor, samt hvilke tiltak som bør iverksettes for å sikre en fortsatt sterk frivillighet i fremtiden. Et nøkkelord i denne sammenhengen er motivasjon. Her kan du lese om hvilke tre pilarer motivasjonen til de frivillige hviler på, og hvilken gjensidig avhengighet disse har til hverandre.

På hvilken måte har frivilligheten endret seg de siste ti årene, og hvilke konsekvenser har dette? Hvordan skiller frivillighet knyttet til redningstjeneste seg fra annen form for frivillighet i Norge? Dette vil du få økt kunnskap om etter å ha lest denne rapporten.

For to av tiltakene som anbefales i denne rapporten, har det vært ulike syn blant arbeidsgruppens medlemmer. Det er naturlig i en såpass bredt sammensatt gruppe, og i rapporten omtales diskusjonen åpent.

Det har imidlertid ikke vært vanskelig å oppnå konsensus om rapporten som helhet, og det er et samlet råd som stiller seg bak denne.

NRR takker for oppdraget og vi er stolte over resultatet. Vi tar oppdraget som et uttrykk for at regjeringen, gjennom Justis- og beredskapsdepartementet, fortsatt tar de frivillige på alvor og ønsker å sikre at de også i fremtiden vil være en ressurs for redningstjenesten, både under og i arbeidet mellom hendelser, for å videreutvikle den unike tjenesten vi har i Norge.

Jeg vil også takke alle som har bidratt i arbeidet med rapporten. Prosessen vitner om et sterkt engasjement både hos de frivillige og offentlige aktørene for tjenesten vår. God lesning!



Jarle D Øversveen,
Hovedredningssentralen /
leder i Nasjonalt Redningsfaglig Råd

INNHold

1. Sammendrag	7
2. Bakgrunn og mandat	9
2.1 Bakgrunn for rapporten	8
2.2 Regjeringen ber om en helhetlig utredning	11
2.3 Mandat for arbeidet	13
2.4 Tolkning av mandat og avgrensning	14
2.5 WHAT IF-rapporten 2007	15
2.6 Prosjektgruppen, sammensetning og medlemmer	16
2.7 Arbeidsform	18
3. Frivillighet i den norske redningstjenesten	19
3.1 Kort om redningstjenesten	19
3.2 Frivilliges rolle i redningstjenesten	20
3.3 Status og tilstandsvurdering fra 2018	24
3.4 Frivilliges rolle i totalforsvaret	26
3.5 Relevant forskning om redningstjeneste og frivillighet	26
3.6 Frivillighet i redningstjenesten i et internasjonalt perspektiv	28
3.7 Redningsaksjoner på taktisk nivå	31
3.8 Helsedirektoratet om de frivilliges rolle i helsetjenesten og i helserelatert beredskap	32
3.9 Hovedredningssentralene om de frivilliges rolle i redningstjenesten	33
3.10 Frivilliges samarbeid med politiet	37
3.11 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om de frivillige organisasjonene i redningstjenesten	46
4. Utfordringer for frivillige i redningstjenesten	49
Del 1: Samfunnsendringer	51
4.1 Endring i bruk av naturen	51
4.2 Norge satser på økt turisme	53
4.3 Klimaendringer utfordrer redningstjenesten	54
4.4 Nærpolitireformen – konsekvenser for frivillige i redningstjenesten	58
4.5 Frivilligheten er i endring	60
4.6 Rekruttering av frivillige til redningstjenesten	61

Del 2: Generelle utfordringer for redningstjenesten	63
4.7 Ulykkesforebyggende arbeid	63
4.8 Flere redningsoppdrag og høyere tempo	64
4.9 Behov for redningsfaglig utvikling	65
4.10 Økte krav og forventninger til samvirkekompetanse	66
4.11 Kravene til kompetanse er høye - og økende	67
Del 3: Utfordringer for de frivillige organisasjonene	69
4.12 Den enkelte frivillige	69
4.13 Sikkerhet for frivillige redningsmannskaper	71
4.14 Teknologi i redningstjenesten	71
4.15 Hvordan må Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum utvikle sin rolle	75
4.16 Lover og regler	77
5. Tiltak for å styrke og utvikle frivillige ressurser i redningstjenesten	79
5.1 Om beskrivelsen av tiltak	79
5.2 Styrking og utvikling av den norske redningstjenesten	80
5.3 Organisasjonsutvikling, vekst og tilpasning til endringer i frivillighet	84
5.4 Samvirkekompetanse og samhandling med det offentlige	87

1. SAMMENDRAG

På bakgrunn av Stortingsmelding 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* og regjeringens ønske om å styrke de frivillige ressursene i redningstjenesten, har Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR) fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å utredet de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn. Redningstjenesten er i en brytningstid og rapporten synliggjør hvilke utfordringer de frivillige og tjenesten står overfor, og gir konkrete råd om hvilke tiltak som må til for ta vare på og utvikle den frivillige redningstjenesten spesielt.

En bredt sammensatt arbeidsgruppe har jobbet med rapporten. Gruppen har bestått av medlemmer av Nasjonalt Redningsfaglig Råd, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) og medlemsorganisasjonene, samt frivillige organisasjoner som ikke er medlem av FORF.

Utfordringsbildet og funnene som er gjort i rapporten, baserer seg på de erfaringene den enkelte frivillige, organisasjonene og offentlige myndigheter har gjort seg over tid. Det er foretatt intervjuer, avholdt møter og samtaler, innhentet statistikk, i tillegg til at rapporten støtter seg på den forskningen som er gjort på dette feltet.

Rapporten beskriver en rekke endringer som i sum vil føre til økt behov for en kompetent desentralisert redningstjeneste, med et betydelig bidrag fra de frivillige.

Kapittel 4 i rapporten beskriver utfordringene de frivillige i redningstjenesten står overfor. Vi er inne i en tid med store samfunnsendringer, endring i bruk av naturen, økt turisme, klimaendringer, teknologisk utvikling, krav til samvirkekompetanse, frivillige som en del av totalforsvaret, og det faktum at frivilligheten er i endring. Dette er forhold som har betydning for redningstjenesten. Det er blir stadig flere redningsoppdrag, med høyere tempo og mer krevende oppgaveløsning. Krav til redningsfaglig kompetanse, enkeltmannsutstyr,

lagsutstyr og ikke minst organisasjonene sin evne og mulighet til å tilrettelegge for menneskene, blir stadig mer utfordrende og kostbar.

Frivilligheten er i endring og organisasjonene må tenke nytt og legge til rette for den enkelte på en helt annen måte enn tidligere. Dagens redningsmannskaper vil bruke tiden sin på selve oppdraget. Å redde liv. Det betyr at tiden den enkelte har til rådighet må gå til trening, opplæring og innsats i redningstjenesten. Skal dette kunne gjennomføres må det lages gode felles administrative verktøy. Dagens måte å drive opplæring på må tilpasses og endres, i tillegg til at man må sørge for at både den enkelte og de lokale redningsgruppene har godt og moderne utstyr som fungerer optimalt for de oppgavene de skal løse.

De tiltakene som denne rapporten fremhever, er essensielle og nødvendige for at de frivillige skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag på en sikker, effektiv og god måte – også i fremtiden. Gjennomføres tiltakene vil dette også ha direkte innvirkning på å heve statusen til redningsmannskapene, noe som vil være avgjørende for fremtidig rekruttering av frivillige mannskaper i redningstjenesten.

Den teknologiske utviklingen går raskt og krever at også de frivillige må utvikle seg for å møte de utfordringene dette fører med seg. Dagens og fremtidens nødnett har store konsekvenser for de frivillige og redningstjenesten. Dagens løsning har bidratt til store, positive endringer når det gjelder samhandling mellom alle samvirkeaktørene i redningstjenesten. Rapporten påpeker også hvilke muligheter som ligger i fremtidens nødnett og viktigheten av å involvere de frivillige tidlig, og som en av premissgiverne i dette arbeidet.

Utviklingen av Felles Ressursregister (FRR) har vært et

viktig steg i riktig retning når det gjelder god ressursstyring og samhandling for redningstjenesten. Dette er et system som har et stort potensiale for den fremtidige redningstjenesten. Videreutvikling av FRR, som et av tiltakspunktene anbefaler, vil gi grunnlaget for en bedre samhandling og sømløs oppgaveløsning på tvers av organisasjonene og de andre samvirkeaktørene.

De største samvirkepartnerne er inne i store endrings- og forbedringsprosesser. Pågående endringer hos både brann, helse og politi har store konsekvenser også for de frivillige i redningstjenesten. Som en del av arbeidet som er gjort og diskusjonene som har vært, har de frivillige organisasjonene og Hovedredningssentralene påpekt at det er behov for felles digitale løsninger, bedre erfaringslæring mellom organisasjonene og ikke minst behov for å etablere sterkere miljøer for å sikre felles planlegging, læring og utvikling.

De frivillige organisasjonene og Hovedredningssentralene ønsker å se redningstjenesten i en helhet, med fokus på hvordan alle ressursene virker sammen – og i lys av utfordringene samvirket står overfor i framtiden. De ser også behovet for at den norske redningstjenesten trenger sterkere juridisk forankring, men uten at det skal legges opp til en prosess som åpner for en mulig ny diskusjon om organisering av redningstjenesten i Norge og modeller for denne.

Kapittel 5 i rapporten beskriver tiltak som skal til for at frivilligheten skal ha godt motiverte mannskaper og at de frivillige ressursene føler eierskap og ansvar for hele den norske redningstjeneste modellen.

Det er ut ifra dette naturlig å beskrive ulike tiltak for frivillige i redningstjenesten innen tre kjerneområder. Disse tre områdene utgjør en helhet som ikke tåler at én av dem svikter:

- Styrking og utvikling av den norske redningstjenesten

- Organisasjonsutvikling, vekst og tilpasning til endringer i frivillighet
- Samvirkekompetanse, samhandling med det offentlige (HRS, politiet, helsetjenesten, DSB og kommunalt nivå)

Kjernen i modellen er trygge lokalsamfunn med tilgjengelige, godt motiverte og høyt kvalifiserte frivillige redningsmannskaper.

Rapporten beskriver følgende tiltak:

Styrking og utvikling av den norske redningstjenesten

- En egen offentlig utredning om den norske redningstjenesten
- En egen lov om redningstjenesten
- Forskning og utvikling, erfaringslæring og kvalitetsforbedring
- Felles digitale løsninger i redningstjenesten

Organisasjonsutvikling, vekst og tilpasning til endringer i frivillighet

- Økt rammetilskudd til frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner
- Statushevedende tiltak
- Avgiftsfritak og gratisprinsipp for frivillige ressurser

Samvirkekompetanse og samhandling med det offentlige (Hovedredningssentralene, politiet, helse-tjenesten, DSB og kommunalt nivå)

- Styrke FORF som felles aktør for fagutvikling, påvirkning og koordinering
- Styrke det offentliges forpliktelse til å ivareta frivillige ressurser
- Nødnett



Foto: Norsk Folkehjelp

2. BAKGRUNN OG MANDAT

2.1 Bakgrunn for rapporten

Den norske redningstjenesten er tuftet på en lang tradisjon med at naboer stiller opp for hverandre hvis noe skjer. Samholdet i lokalsamfunnet gjorde det til en selvfølge at man hjalp hverandre når en ulykke rammet, og i dag er det fortsatt slik at de som ferdes på sjøen umiddelbart hjelper til når en båt er i havsnød, eller at man i små lokalsamfunn går mann av huse på eget initiativ for å lete når noen er savnet.

De frivillige ressursene er på alle nivåer i den norske redningstjenesten anerkjent som et sentralt element, ofte beskrevet som selve bærebjelken. Frivilligheten har i sitt mandat å gå foran, utvikle og utfordre. Frivilligheten skal være uavhengig, men samtidig ha et godt og forpliktende samarbeid med det offentlige.

I redningstjenesten er dette samspillet spesielt viktig.

En redningsaksjon er av natur en kompleks hendelse med ulike ressurser, ukjente scenarier, tidvis høy risiko og tidspress. Fordi det står om liv, stilles det høye krav til både frivilligheten og det offentlige om godt samvirke i planlegging og gjennomføring.

De fleste frivillige ressursene i redningstjenesten har i dag høye interne krav til kompetanse. Det er ofte opp- takskrav for å bli med i en redningsgruppe, og det er stadig flere krav til ulike sertifiseringer. Det er i dag kanskje færre frivillige i redningstjenesten enn det var for 30 år siden, men de har også større kompetanse og et mer profesjonalisert operasjonsmønster. På noen områder er frivillige mannskaper den primære ressursen samfunnet kan spille på, som ved søk etter savnede, snøskredulykker eller personer som har skadet seg eller blitt syke i terrenget. På andre områder mobiliserer kompetente frivillige ressurser raskt

«Hver dag er det vanlige folk som utfører livreddende førstehjelp og som redder folk til sjøs, på land og i fjellet. Når det gjelder søk etter savnet person, redning av personer fra terrenget og innsats i snøskred, er frivillige den primære ressursen samfunnet vårt kan spille på.»

og gir nødetatene økt utholdenhet og kapasitet i de første timene og dagene etter en større hendelse eller katastrofe.

Historisk sett har frivillige ressurser alltid vært opptatt av å se det store bildet. Mellom redningsaksjonene har de jobbet med forebygging, enten rundt ferdsel i fjellet, snøskredulykker, sjøvettkampanjer eller med å lære befolkningen livreddende førstehjelp. En redningstjeneste som ikke legger et forebyggende perspektiv til grunn for sitt arbeid, havner raskt i ubalanse. Dette er knyttet til et vesentlig kjennetegn ved de frivillige ressursene på dette feltet: Den tette tilknytningen til sitt eget lokalsamfunn eller en egen brukergruppe. Tjenesten handler med andre ord om å trygge sitt eget lokalsamfunn både før, under og etter at ulykken har rammet.

Denne rapporten vil vise at vi er i en brytningstid som preges av store endringer i arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge. Vi er inne i en omfattende politireform og de fleste offentlige ressurser har ulike forbedringsprosesser gående. I denne sammenhengen kan Håndbok for redningstjenesten, Veileder om masseskadetriage og Organisering av skadested være gode eksempler på at vi er på vei inn i en tid preget av kvalitetsforbedring gjennom standardisering, og at man søker tettere samhandling mellom alle partene i redningstjenesten.

Rapporten vil også vise at selve frivilligheten er i endring. Noen av utfordringene er generelle for all frivillighet, mens andre utfordringer er helt spesifikke for frivilligheten i redningstjenesten. Høye krav til deltakelse, kompetanse og erfaring gjør at terskelen for både å bli med og å delta over tid, er noe de frivilli-



Foto: Røde Kors

ge organisasjonene og det offentlige må ha et våkent blikk på.

Gjennom forskning, data fra rapporter etter hendelser og innsamling av erfaring fra prosjektgruppa, viser rapporten også at redningsoppdragene er i ferd med å endre karakter. Det blir flere oppdrag, og de krever høyere tempo og mer kunnskap. Organisasjonene forbereder seg dermed på en framtiden der mindre innsatsenheter løse flere oppgaver raskere. Samtidig viser vi at det er noen ekstra sårbare grupper, som personer med demens, barn og psykisk syke, ikke i like stor grad får nytte av ny teknologi som gjør at vi i dag finner folk raskere. Kanskje blir til og med noen av disse gruppene mer sårbare i den utviklingen vi nå står i.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for den administrative organisering av redningstjenesten i Norge, og har en spesiell rolle i å koordinere det totale arbeidet på samfunnssikkerhetsfeltet.

Departementet rår også over store ressurser med ulike nøkkelfunksjoner i redningstjenesten, som Hovedredningssentralene, politiet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet har løpende kontakt med de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene, og har over tid blitt gjort kjent med utfordringene de står i.

Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF), paraplyorganisasjonen for frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i Norge, har gjentatte ganger bedt om en helhetlig gjennomgang av disse utfordringene – fordi dette utfordrer for hele den norske redningstjenesten og det norske samfunnet.

2.2 Regjeringen ber om en helhetlig utredning

I Stortingsmelding 10 (2016-2017), *Risiko i et trygt sam-*

funn, viser regjeringen at de har oppfattet signalene fra frivilligheten, og at de anerkjenner viktigheten av de frivillige ressursene, utfordringene de står i, og ikke minst at dette er et felt som regjeringen ønsker å belyse og sette inn tiltak for å styrke.

I stortingsmeldingen står det blant annet at: Norge er et langstrakt land med spredt befolkning, og det kan ofte være langt mellom ressursene. Det er derfor helt avgjørende at vi har frivillige redning- og beredskapsorganisasjoner som sørger for å organisere det lokale engasjementet som finnes rundt omkring i landet. Hver dag er det vanlige folk som utfører livreddende førstehjelp og som redder folk til sjøs, på land og i fjellet. Når det gjelder søk etter savnet person, redning av personer fra terrenget og innsats i snøskred, er frivillige den primære ressursen samfunnet vårt kan spille på. Dette stiller store krav til responsevne, opplæring, utrustning og trening hos de frivillige redningsorganisasjonene.

Historisk har redningstjenesten alltid vært tuftet på at nabo hjelper nabo når noen er i nød. I dag er det de frivillige redningsorganisasjonene som i stor grad forvalter denne dugnadsånden. De frivillige bidrar også med en rekke ressurser som redningsskøyter, mindre fly, terrenggående transportmidler, redningshunder mv. Det er ikke uten grunn at de frivillige organisasjonene ofte omtales som en bærebjelke i norsk redningstjeneste.

Regjeringen ønsker å bidra til at de frivillige organisasjonene opprettholder og styrker sin posisjon innenfor norsk redningsberedskap. Samtidig bør det være et tydelig skille mellom offentlige og frivillige ressurser slik at vi tar vare på den grunnleggende motivasjonen hos enkeltindividet når det gjelder å bidra i beredskapsarbeid.

Regjeringen mener at frivillighet i all hovedsak skal bygges nedenfra, og ute i organisasjonene. Det er imidlertid viktig med tett kontakt mellom de frivillige organisasjonene og de offentlige ressursene. Det er høye krav til kom-



Foto: Norsk Radio Relæ Liga

petanse og forutsigbarhet, økende krav til teknologi og hele tiden et behov for samtrening. Det vil blant annet være viktig med dialog omkring rammevilkårene for de frivillige redningsorganisasjonene. En slik dialog vil ikke bare være avgrenset til spørsmål om tilskudd fra det offentlige, men også tiltak som kan styrke samhandlingen mellom de frivillige, hovedredningssentralene og politi, helsetjenesten og andre aktører i redningstjenesten. Det kan være forhold knyttet til trening, øvelser, oversikt over ressurser, varslingsprosedyrer, operativ gjennomføring av redningsoppdrag, erfaringslæring og økonomiske forhold. Når nye politidistrikt er etablert er det for eksempel viktig å se hvordan dette vil fungere i praksis med hensyn til den lokale beredskapen.

Regjeringen vil anmode Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR) om å utrede de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn, i lys av nevnte utfordringer og fremme forslag til tiltak til Justis- og beredskapsdepartementet. NRR ble opprettet av davæ-

rende Justis- og politidepartementet i 2008, og skal blant annet kunne gi innspill og redningsfaglige tilbakemeldinger til Justis- og beredskapsdepartementet. Rådet ledes av hovedredningssentralene, og Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) ivaretar sekretariatsfunksjonen.

2.3 Mandat for arbeidet

Mandat for arbeidet følger direkte av teksten i stortingsmeldingen som er referert over, og oppdraget ble oversendt Nasjonalt Redningsfaglig Råd våren 2018:

Justis- og beredskapsdepartementet anmoder Nasjonalt redningsfaglig råd om å utrede de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn i lys av utfordringer gjengitt i teksten over (les: tekst fra stortingsmeldingen). Utredningen skal leveres i form av en rapport. Rapporten skal inneholde:

«De frivillige skal være de primære mannskaper som skal benyttes ved søksaksjoner og førstehjelpsinnset, de kan stille spesialtrente personell innen samband, søk/redning i bratt lende, grotter, strandsøk, søk med hund og småfly.»

(Hovedredningssentralen i Sør-Norge, 2002)

- en fremstilling av de hovedutfordringene de frivillige står overfor for å kunne beholde og videreutvikle den frivillige beredskapen og innsatsen.
- forslag til tiltak som bør iverksettes for at de frivillige organisasjonene i redningstjenesten kan møte de krav og forventninger som samfunnet stiller.

Rapporten skal se hen til relevant forskning på området.

Utover dette så kan rapporten inneholde andre forhold som det er viktig å belyse for den frivillige delen av redningstjenesten.

Nasjonalt redningsfaglig råd står fritt til å nedsette en arbeidsgruppe for oppdraget. Vi ber imidlertid om at alle de frivillige organisasjonene som deltar i redningstjenesten involveres i dette arbeidet.

Rapporten skal leveres Justis- og beredskapsdepartementet innen 1. desember 2018

Nasjonalt redningsfaglig råd bes om å utarbeide en disposisjon for arbeidet så snart som mulig, og oversende denne til departementet for eventuelle kommentarer.

2.4 Tolkning av mandat og avgrensning

Arbeidsgruppen oppfatter at rapporten skal gi en rimelig fullstendig beskrivelse av hovedutfordringene for de frivillige ressursene, og at dette gjøres ut fra regjeringens ønske om å styrke de frivilliges beredskap.

Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner forstår vi i denne sammenhengen som etablerte organisasjoner med et medlemsdemokrati som er basert på frivillighet i sin utøvelse av tjenesten. Vi ser med andre ord ikke på mindre lokale letegrupper eller mer løselig organisert frivillighet, utover eventuelt å beskrive dette som trender i det utfordringsbildet rapporten tegner.



Foto: Redningsselskapet

Der hvor én og samme organisasjon både har frivillige og profesjonelle elementer, er det den frivillige delen som er sentral for vårt arbeid.

Vi oppfatter at mandatet åpner for at organisasjonene kan bringe til torgs utfordringer som bidrar til å gjøre denne utredningen fullstendig, også utover de momentene som er nevnt spesifikt i stortingsmeldingen.

Det følger av både tjenestens art, oppdraget og frivilligheten at rapporten må legge til grunn både et kortsiktig og et mer langsiktig perspektiv. For å avgrense dette har arbeidsgruppen begrenset seg til utfordringer og tiltak i et ti års perspektiv. For noen forhold er det mulig å fremskrive trender lengre enn dette (slik som klima, befolkningsvekst og andre demografiske forhold), mens det er hyppigere endringer i teknologi og operasjonsmønster.

Noen av utviklingstrekkene som tas med i utfordrings-

bildet er så omfattende at vi må legge til grunn at leseren allerede har kunnskaper knyttet til dette, slik at vi ikke trenger å gi en fullstendig beskrivelse. Eksempler på dette er endringer i frivillighet og klimaendringenes konsekvenser for redningstjenesten. I møte med såpass store problemstillinger har arbeidsgruppen nøydt seg med å løfte fram problemstillingen og å ta med noen av hovedmomentene som trekkes fram i dialog med organisasjonene.

2.5 WHAT IF-rapporten 2007

Justisminister Dørum ba i 2006 om en rapport om de største utfordringene for frivillige i redningstjenesten. Bakgrunnen var en økende bekymring rundt rekrutteringen til tjenesten. Oppdraget ble gitt til Hovedredningssentralene (HRS), og med bred deltakelse fra frivilligheten, HRS, Politidirektoratet og Helsedirektoratet landet de en rapport som så på utfordringer for

frivilligheten i et tjue års perspektiv. Rapporten konsentrerte seg om fem hovedtemaer:

- Frivillighet og motivasjon
- Den teknologiske utviklingen
- Kompetanse og kvalitet
- Sikkerhet og ulykkesforebyggende arbeid
- Det økonomiske grunnlaget

Rapporten brukte en GAP-analyse-metodikk der man først beskrev en ønsket situasjon, så dagens situasjon, før man foreslo tiltak. Rapporten ble i 2007 overlevert til justisminister Storberget og er referert til i stortingsmelding 22 (2007-2008), *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*.

Rapporten fikk store konsekvenser og dannet grunnlaget for en økning av tilskuddet til frivillige i redningstjenesten, at frivillige tidlig fikk nødnett uten kostnader til drift og førstegangsinvestering i materiell, at det ble etablert en yrkesskadeforsikring for frivillige

mannskaper og ikke minst at man etablerte Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR). Rådet ble opprettet fordi det ikke fantes en felles møteplass for aktørene i redningstjenesten, og fordi frivilligheten ønsket å bidra til kvalitetsforbedring gjennom blant annet utvikling av felles standarder for organisering og innsats.

2.6 Prosjektgruppen, sammensetning og medlemmer

NRR er bredt sammensatt og reflekterer ressursene i den norske redningstjenesten. Invitasjon til å delta i arbeidsgruppen som har utarbeidet denne rapporten, har gått alle rådets medlemmer. Utover disse har FORF også invitert organisasjoner som ikke har fast plass i rådet, samt Norske alpine redningsgrupper (NARG) som ikke er medlem av FORF.



Foto: Speidernes beredskapsgruppe

Arbeidsgruppen er bredt sammensatt, med frivillige aktører og offentlige etater:

- Gruppen reflekter både sjø-, land- og luftredningstjeneste
- Gruppen representerer taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i redningstjenesten
- Gruppen representerer ulike former for organisering av frivillighet i redningstjenesten

Følgende har deltatt og bidratt inn i arbeidet:

Anders Torheim (Røde Kors Hjelpekorps)
 Bente Asphaug (Nasjonalt Redningsfaglig Råd/FORF)
 Christian Mortensen (Røde Kors Hjelpekorps)
 Erlend Aarsæther (Norsk Folkehjelp Sanitet)
 Finn Tore Sortland (Hovedredningssentralen Nord-Norge)
 Glenn Klemmetsen (Sjøfartsdirektoratet)
 Hans Kristian Madsen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap)
 Ida Kroksæter (Norsk Folkehjelp Sanitet)

Ivar Anton Nøttestad (Speidernes beredskapsgruppe)
 Jarle Øversveen (Nasjonalt Redningsfaglig Råd/Hovedredningssentralen Sør-Norge)
 Jim Olav Hansen (Norsk Redningshunder)
 Jon B. Berentsen (Sivilforsvaret)
 Jon Halvorsen (FORF)
 Kenneth Gulbrandsøy (Røde Kors Hjelpekorps)
 Maren Paulsen (Speidernes beredskapsgruppe)
 Morten Hansen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap/nødnett)
 Ole Petter Parnemann (Politidirektoratet)
 Per Anders Torvik Langerød (Røde Kors)
 Per Kristian Andersen (Helsedirektoratet)
 Per Olaf Torkildsen (Hovedredningssentralen Sør-Norge)
 Per Ørnulf Dæhli (Redningsselskapet)
 Peter Harholt (Norsk Folkehjelp Sanitet)
 Sondre Emil Torgersen (Norsk Folkehjelp Sanitet)
 Stian B. Tveit (FORF)
 Svein Georg Gabrielsen (Forsvarets operative hovedkvarter)

Sven Bruun (FORF)
Torgeir N. Berg (Redningsselskapet)
Webjørn Knudsen (Redningsselskapet)
Espen Brekke (Norsk Folkehjelp)
Espen Bruun (Norsk Folkehjelp)

2.7 Arbeidsform

Gjennom høsten 2018 har arbeidsgruppen gjennomført tre seminarer for hele prosjektet. Mellom seminarerne er det jobbet i en mindre skrivegruppe og med utvekslinger på mail og andre digitale plattformer.

På det første seminaret var fokuset å diskutere hovedutfordringene for frivillige i redningstjenesten. På det andre seminaret var målet å enes om et felles utfordringsbilde og drøfte tiltak som bør iverksettes for at regjeringen skal realisere sitt mål om å bidra til å styrke de frivilliges bidrag i redningstjenesten. På det

siste seminaret var målet å lande beskrivelsen av utfordringene og bli enige om tiltaksplanen.

Det er bred konsensus i gruppen om utfordringsbildet for frivillige i redningstjenesten. Hovedoppgaven for de som har jobbet med selve teksten i dokumentet, har vært å sette sammen et fullstendig bilde som reflekterer totaliteten på en god måte.



Foto: Norsk Folkehjelp

3. FRIVILLIGHET I DEN NORSKE REDNINGSTJENESTEN

3.1 Kort om redningstjenesten

Redningstjeneste innebærer søk etter, og bistand til, personer som er i nød eller overhengende fare. Norge har en integrert redningstjeneste som omfatter redningsaksjoner knyttet til land, luft og sjø. Redningstjenesten ivaretar sitt samfunnsansvar i fredstid, under kriser, i væpnet konflikt og i krig.

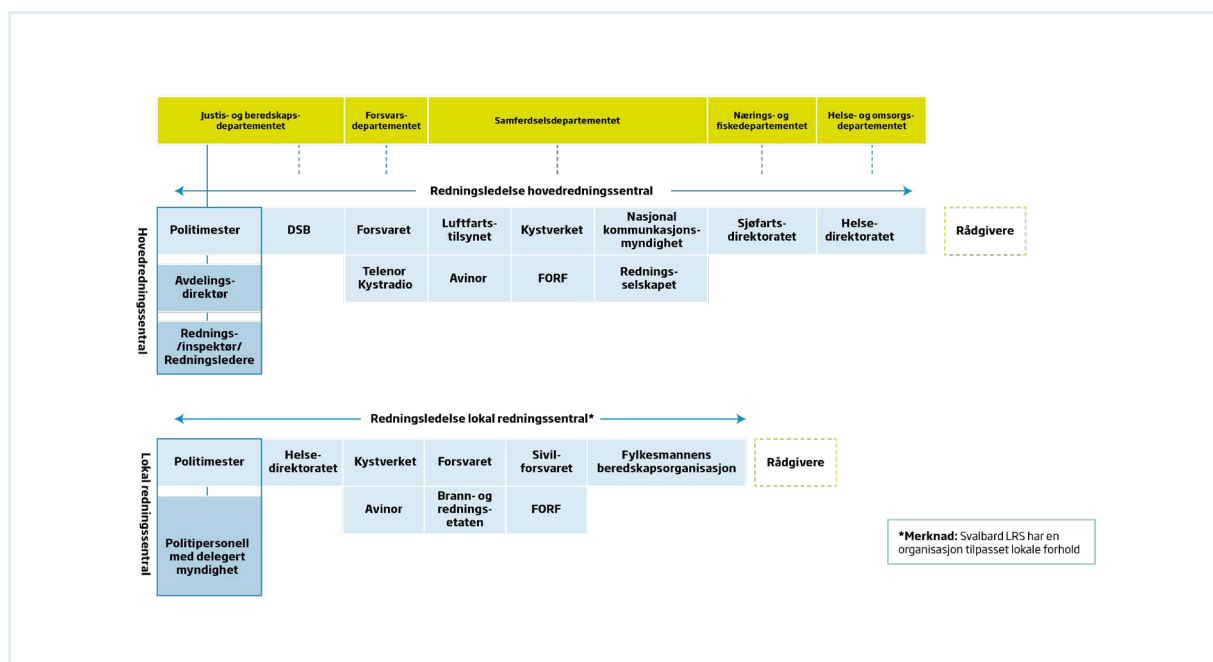
Organisasjonsplan for redningstjenesten er fastsatt av regjeringen ved kongelig resolusjon den 19. juni 2015. Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte underliggende instruksjer og mandater 5. november 2015.

I organisasjonsplanen for redningstjenesten er begrepet redningstjeneste definert som: «Offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følger av

akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivarettatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak. Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer, under ledelse og koordinering av to hovedredningssentraler og underordnede lokale redningssentraler.»

Samvirkeprinsippet er en av bærebjelkene i norsk redningstjeneste og ble første gang beskrevet i denne sammenhengen i Stortingsmelding 86 (1961-62), *Samordning av redningstjenesten*. Prinsippet er i dag tatt inn som det fjerde krisehåndteringsprinsippet i Norge (Stortingsmelding 29 (2011-2012), *Samfunnssikkerhet*), i tillegg til ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet.

Alle offentlige organer (statlige, kommunale og fylkes-



Organisasjonskartet viser organiseringen av den norske redningstjenesten på nasjonalt og lokalt nivå. På begge nivåer er frivillige en del av ledelsen. Den norske redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige etater, frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner og private virksomheter. Det er dette felleseiet som sikrer bredde, kvalitet og forankring av beredskapen i befolkningen.

kommunale) som har kapasitet, informasjon eller kompetanse egnet for redningsformål, plikter å bidra i redningstjenesten med til enhver tid tilgjengelig kapasitet og kompetanse.

3.2 Frivilliges rolle i redningstjenesten

De frivillige ressursene er et sentralt element i norsk beredskap, med rundt 10.000 operative mannskaper over hele landet. Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner organiserer, trener og utruker lokale ressurser som kan stille på kort varsel.

De frivillige ressursene er organisert i selvstendige organisasjoner, men koordineres faglig og i sitt påvirkningsarbeid gjennom Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF).

FORF jobber for å fremme medlemsorganisasjonenes redningsfaglige kompetanse og utvikle felles standarder og faglitteratur. En viktig prioritering er også å fremme godt samarbeid mellom organisasjonene imellom og opp mot redningsfaglige myndigheter. FORF jobber aktivt for å skaffe nødvendig offentlig økonomisk støtte til medlemsorganisasjonene.

I organisasjonene får medlemmene opplæring innenfor blant annet disse områdene:

- Akuttmedisinsk opplæring (førstehjelp og akutt-hjelp)
- Utdanning av hund og hundeførere
- Utdanning av egne operative ledere
- Utdanning av instruktører
- Fagkurs (snøskred, ulike kjøretøy, spesielle former for beredskap)
- Utdanning innen søk og redning

- Utdanning innen fjell og grotteredning
- Maritim opplæring
- Utstrakt øvelsesaktivitet og egentrening for å vedlikeholde kompetansen

Det finnes også frivillige ressurser som ikke er medlem av FORF.

3.2.1 Bidrag i redningstjenesten/generelle kapasiteter

- Mannskaper til søk og redning
- Hunder og hundeførere til søk og redning
- Båter til søk og redning i sjø og vann
- Ressurser til fjellredning, alene eller sammen med helikopterressurser
- Ressurser til redning i grotter
- Evne til å støtte aksjoner med fly
- Evne til å støtte aksjoner med samband og kommunikasjon under alle forhold
- Ressurser til forsterkning av samfunnets innsats ved katastrofer og større hendelser

3.2.2 Hendelsestyper der frivillige ressurser rekvireres

- Søk etter savnede på barmark og vinter
- Søk på sjø og vann
- Førstehjelpsinnset
- Henteoppdrag av skadde i terreng (på oppdrag fra AMK)
- Snøskred

- Redning i vanskelig terreng, som fjell og bratt lende
- Katastrofer
- Andre større hendelser

3.2.3 Organisering på operasjonelt nivå

Frivillige er representert i redningsledelsen i alle landets Lokale redningssentral (LRS) og HRS. Representantene velges av og blant de frivillige organisasjonene, og har en viktig funksjon ikke bare under hendelser, men mellom hendelsene. De representerer alle de frivillige organisasjonene i politidistriktet, har oversikt over ressurser og kapasiteter, deltar i strategisk ledelse, øvelsesplanlegging og er rådgivere for LRS.

Ved utkalling til søk- og redningsaksjoner varsles alle organisasjonene av LRS. Politiet kan også kalle ut frivillige ressurser til søk etter antatt omkommet person (SEAO). Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) kan rekvirere ressurser der det foreligger samarbeidsavtale mellom frivillige og helsetjenesten (representert ved lokalt eller regionalt helseforetak, eller via LRS der det ikke foreligger avtale). Også kommuner og fylkeskommuner kan be om bistand for eksempel i forbindelse med flom, ekstremvær og pandemi.

3.2.4 Kort om kapasiteter i hver enkelt organisasjon

Røde Kors Hjelpekorps (RKH)

- Utdanner mannskaper og ledere til innsats i red-

ningstjenesten

- Norges største frivillige redningsorganisasjon med 300 lokale grupper og 5.000 aktive medlemmer
- Søk, redning og evakuering på og ved sjø, vann, fjell og skog
- Er en bred beredskapsaktør med kompetanse innen førstehjelp, organisering/ledelse og ulike redningstilfeller ut fra lokale behov. Det betyr at det kan være grupper som er spesielt trent for sjøberedskap, snøskredinnsats eller bruk av ulike terrengkjøretøy
- Er alltid en katastroferessurs som kan løse ulike oppgaver/roller på et større skadested, normalt koblet til søk etter skadde, vurdering, behandling og evakuerte av skadde til helsehjelp
- I krigs- eller katastrofesituasjon vil Røde Kors stille seg til rådighet som en del av totalforsvaret, men med klare begrensninger i hvilke oppgaver Røde Kors-personell kan utføre ut fra Røde Kors sitt mandat. Røde Kors Hjelpekorps vil da være Røde Kors sin primære beredskapsressurs.

Norsk Folkehjelp Sanitet (NFS)

- Utdanner mannskaper og ledere til redningstjenesten
- 70 sanitetsgrupper og rundt 2.000 operative mannskaper
- Søk, redning og evakuering på og ved sjø, vann, fjell og skog
- Er en bred beredskapsaktør med kompetanse innen førstehjelp, organisering/ledelse og ulike redningstilfeller ut fra lokale behov. Det betyr at det kan være grupper som er spesielt trent for

sjøberedskap, snøskredinnsats eller bruk av ulike terrengkjøretøy

- Er alltid en katastroferessurs som kan løse ulike oppgaver/roller på et større skadested, normalt koblet til søk etter skadde, vurdering, behandling og evakuerte av skadde til helsehjelp

Norske Redningshunder (NRH)

- Utdanner hunder, hundeførere og operative ledere
- 266 ettersøkningshunder og 126 lavinehunder (søk i snøskred)
- 53 katastrofehunder med godkjenning for søk i sammenraste bygninger
- Beredskapsansvarlig i alle distrikt
- Samarbeider tett med redningshelikoptrene

NAK flytjeneste (NAK)

- Har 17 flyklubber i beredskap for søk med fly
- Flyging for redningstjenesten (søk) etter anmodning fra Hovedredningssentralene eller politiet
- Søk etter antatt omkomne på oppdrag fra politiet
- Flyging av repeater for å bedre sambandsforholdene for nødetatene og frivillige mannskaper på bakken
- Skogbrannvaktjeneste etter avtale med fylker/kommuner/skogeiere
- Assistanse ved slokking av skogbranner
- Overføring av bilder av en hendelse direkte fra flyet til oppdragsgiver
- Andre samfunnsnyttige tjenester som kan utføres med klubbens fly

Speidernes beredskapsgruppe (SBG)

- Speidernes beredskap er et nasjonalt nettverk i Norges speiderforbund (NSF). Nasjonalt beredskapsnettverk består av lokale Speidernes beredskapsgrupper. Målsetningen er å ha aktivitet i hele landet
- Med en speiderbakgrunn fra lokal speidergruppe får medlemmene i Speidernes beredskapsgrupper gode kunnskaper om å ta vare på seg selv og hjelpe andre, gjennom aktiv friluftsliv. Speidernes beredskapsgrupper utdanner speidere fra 16 år til å bli mannskap som kan bidra i redningstjenesten i Norge, gjennom et nasjonalt treningsprogram
- I tillegg til å delta på redningsaksjoner er gruppe- ne aktive med blant annet førstehjelpskurs i NSF og sanitetsvakter på små og store arrangementer som avholdes i organisasjonen eller i nærmiljøet

Norsk Grotteforbund (NGF)

- Betydelig kunnskap og erfaring innen beredskap for krevende redning i grotter
- Dekker hele landet med hovedvekt på Nord-Trøndelag, Nordland og Troms hvor 99 % av grottene i Norge er lokalisert
- 27 mannskaper på egen alarmliste
- Egne leger og helsepersonell i beredskapen
- Spesialutstyr for redningsoppdrag under jorden

Norsk Radio Relæ Liga (NRRL)

- Landsdekkende kart og sporingstjeneste, til bruk i søk og redningsoppdrag for sikring av mannskaper og dokumentering av søksområder

- Har egen infrastruktur for å opprette kommunikasjon, og kan opprette alternativ infrastruktur ved behov
- Over 400 automatiske reléstasjoner for VHF og UHF telefoni spredt fra Svalbard i nord, til Kristiansand i sør
- Komplette radiostasjoner og antenneanlegg for HF-, VHF- og UHF-samband
- 41 sambandsgrupper på landsbasis som jevnlig øver på kommunikasjonsutfall og opprettelse av samband på steder uten dekning
- E-post via radio til radio eller internett uten noen form for lokal infrastruktur
- Lokalsamband ved utfall av lokal infrastruktur som mobil og nødnett

Redningsselskapet

- Redningsselskapet (RS) er en humanitær organisasjon og en av primærressursene innen sjøsikkerhet og kystberedskap
- RS redder liv og berger verdier langs hele kysten og på de største innsjøene gjennom 51 redningsskøyter bemannet av fast ansatte og frivillig mannskap
- Mannskapene har høy maritim kompetanse innen SAR (søk og redning), førstehjelp, brann og akutt forurensning, og 25 redningsskøyter har yrkesdykkere om bord
- RS har kort responstid og dekker brorparten av norskekysten innen én time
- RS styres operativt av de to hovedredningssentra-

lene. I noen tilfeller ved sjønære landaksjoner hvor man ber om støtte fra RS, så koordineres dette fra en av de 12 lokale redningssentralene (LRS)

- Akademiet (RS Sjøredningsskole) driver kursvirksomhet og opplæring innenfor sjøsikkerhet og maritim kompetanse for Redningsselskapets operative mannskaper
- Skolen har tilgang til simulatorpark, brannfelt, basseng og sjøredningsfasiliteter
- RS sin visjon er at ingen skal drukne

Norske Alpine Redningsgrupper (NARG)

- Henter pasienter fra utilgjengelig områder og gjør en innsats der det er behov for kompetanse på fallsikring
- Organiserer 250 erfarne fjellklatrere i 10 redningsgrupper i Tromsø, Bodø, Svolvær, Sunnmøre, Romsdal, Jostedal, Nord-Gudbrandsdal, Hordaland, Rogaland og Langfjella
- Samarbeider tett med 330-skvadronen, og har prosedyrer for avansert uthenting av skadde i samarbeid med redningshelikoptre
- Samarbeider med luftambulanshelikoptre, og kan settes inn på og hentes ut av fjellet på utilgjengelige steder, samt bistå i direkte uthenting av skadde fra bratt terreng
- Ved siden av klassisk redningstjeneste i forbindelse med fallulykker er ressursen relevant for redning av personer fra gondolbaner, elvejuv og utilgjengelige rasområder
- Skal varsles direkte fra HRS

3.3 Status og tilstandsvurdering fra 2018¹

Samfunnet er avhengig av at redningstjenestens funksjonsevne til enhver tid opprettholdes. Dette krever at redningstjenesten skal ha evnen til å håndtere alle typer hendelser og være robust i møte med svikt i sentrale systemer eller annen kritisk infrastruktur. Mangfoldet av operative ressurser og aktører i redningstjenesten gjør den fleksibel og skalerbar. Ekstraordinære og sammenfallende hendelser vil likevel kunne sette redningstjenestens funksjonsevne på prøve.

I forbindelse med budsjettproposisjonen høsten 2018, presenterte Justisdepartementet en status- og tilstandsvurdering som identifiserte styrker, begrensninger og sårbarheter knyttet til redningstjenestens funksjonsevne. Dette ble gjort blant annet på bakgrunn av intervjuer med de mest sentrale aktørene i redningstjenesten.

Redningstjenesten er ett av i alt tre områder det ble utarbeidet status- og tilstandsvurdering for i 2018, og det eneste i Justisdepartementet. I beskrivelsen av overordnet risikobilde står det blant annet:

Spennet av moglege hendingar som kan utfordre redningstenesta si funksjonsevne er stort. Ytre drivkrefter som kan utfordre redningstenesta er mellom anna endringar i ferdsels- og aktivitetsmønster med omsyn til omfang og risikoeksponering. Det har vore ein auke i ferd-

¹ Prop. 1 S (2018–2019)

Historisk tilbakeblikk på den norske redningstjenesten

«Norsk redningstjeneste ble bygget opp på slutten av 1800-tallet på privat initiativ. Frivillig innsats, solidaritet og nabohjelp var kjernen i redningstjenesten, både til sjøs og på land. Den første organiserte redningstjeneste i Norge var også tuftet på et privat tiltak som førte til at Norsk Selskab til Skibbrudnes Redning ble stiftet i 1891. Den offentlige innsats ble etterhvert sterkere, men på 1950-tallet ble det klart at de offentlige etater, frivillige organisasjoner og private selskaper som deltok i redningstjenesten, led under uklare ansvarsforhold og mangel på koordinering. Et offentlig utvalg (Redningsutvalget) la derfor i 1959 frem forslag om samordning

av redningstjenesten, og i 1970 fikk vi opprettet to hovedredningssentraler i Bodø og Stavanger (Sola) og lokale redningssentraler ved landets daværende politidistrikter. Samtidig ble det etablert en moderne og profesjonell redningshelikoptertjeneste langs kysten. Et moderne samfunn vil ikke kunne fungere uten en effektiv redningstjeneste, men det viktigste grunnlag for vår redningstjeneste er at den forvalter noe av det mest sentrale i vår kultur: Respekten for menneskelivet og solidariteten oss imellom når noen trenger hjelp».

(Infohefte 2002)

selen til sjøs og til lands, og dertil for aktivitetar som kan innebere stor ulukkesrisiko, til dømes offpiste skikøyring og vass-sport. Dette er faktorar som kan medføre auka behov for redningsteneste. Framover kan òg klimaendringar føre til fleire naturhendingar som kan medføre redningsbehov.

Om de frivillige beredskapsorganisasjonene står det:

Dei frivillige beredskapsorganisasjonane har eit mannskap på om lag 10.000. Fleire av dei største organisasjonane, så vel som dei mindre og meir spissa organisasjonane, er representert i Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF). Blant dei frivillige er det grupper med ulike spesialiserte evner, som redning i alpin terreng, i grotter og med søk med hund og småfly. I tillegg til menneskelege ressursar med høg kompetanse innanfor redningsfaglege disiplinar, inngår materielle ressursar i form av terrenggåande køyretøy, båtar, sambandsutstyr og ulike typar spesialutstyr, t.d. til alpin redning. Dei frivillige organisasjonane spelar ei særleg sentral rolle innanfor søk og redning i vanskeleg terreng og inngår i stor grad som ein integrert redningsressurs i planverka til redningssentralane og nødetatane. Langs kysten er Red-

ningsselskapet ein avgjerande ressurs, der om lag halvparten av skøyten er bemanna av frivillig mannskap.

Dei frivillige er ein desentralisert ressurs med kort responstid. Til vanleg er frivillige ressursar hovudsakeleg på heimevakt, noko som inneber at vedkommande må kle seg om og ta med relevant utstyr. I den nasjonale rettleiaren «Søk etter savnet person på land» er det sett ein ambisjon om at det skal gå 10 minutt frå ein mottek alarmen, til ein skal vere på veg. Frivillige som er varsla på førehand, vil kunne vere klare for umiddelbar innsats. Evna til rekruttering er grunnleggjande for dei frivillige organisasjonane. Med nokre lokale variasjonar melder sentrale frivillige organisasjonar frå om tilfredsstillande rekruttering. (..)

Dei frivillige er ein viktig berebjelke i redningstenesta. FORF og Norsk redningsfagleg råd er viktige kontaktpunkt og arenaer for vidareutvikling av det frivillige elementet i redningstenesta.

Status- og tilstandsvurderingen inneholder i hovedsak et øyeblikksbilde, og går derfor ikke dypt inn i fremtidige utfordringer, men sier kort følgende om videreutvikling:

«Det har vore ein auke i ferdselen til sjøs og til lands, og dertil for aktivitetar som kan innebære stor ulukkesrisiko, til dømes offpiste skikøyring og vass-sport. Dette er faktorar som kan medføre auka behov for redningsteneste. Framover kan òg klimaendringar føre til fleire naturhendingar som kan medføre redningsbehov.»

Det er identifisert eit forbettringspotensial i høve redningstenesta si utviklingsevne, deriblant knytt til utnytting av statistikk og erfaringsdata som blir innrapportert til hovudredningssentralane. Samla sett vert funksjoneevna til redningstenesta vurdert som god.

3.4 Frivilliges rolle i totalforsvaret

Gjennom totalforsvarskonseptet legges det opp til at samfunnets samlede ressurser, både sivile og militære, nyttes på en best mulig måte ved kriser i fred, sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn gjennom forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering.

Redningstjenesten er beskyttet som et sivilt mål etter Genève-konvensjonen. Tjenesten opprettholder sin funksjon i fred, krise og krig. Men den norske redningstjenesten er ikke en organisasjon som står på egne ben: Den er et samvirke mellom offentlige, private og frivillige aktører. I et krigsscenario vil store ressursleverandører som helsetjenesten, Forsvaret, politiet og Sivilforsvaret bli utfordret på andre oppgaver. Frivillige aktører vil i et slik scenario også komme i situasjoner som krever innsats i forbindelse med førstehjelp, evakuering og andre beredskapsoppgaver.

De frivillige ressursenes store styrke i en slik situasjon er deres lokalkunnskap og evne til å selvstendig mobilisere og bistå ulike hendelser. I tillegg vil de kunne

stille med viktig utstyr som raskt kan mobiliseres for å hjelpe, som for eksempel terrenggående biler, båter, fly og annet materiell, samt tjenester for å opprette kommunikasjon og samband.

Som en del av totalforsvaret, er de frivillige organisasjonene opptatt av å øve med de andre aktørene for å være best mulig forberedt på vanskelige situasjoner og katastrofer. Dette er med på å styrke, ikke bare vår lokale, men også vår nasjonale motstandskraft.

Arbeidsgruppen påpeker at det pågår en evaluering av øvelsene Trident Juncture 2018 (TRJE18) og Nasjonal helseøvelse 2018. Sistnevnte øvelse ble integrert i TRJE18. Læringspunkter som identifiseres gjennom evalueringene vil få betydning for de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i totalforsvaret.

3.5 Relevant forskning om redningstjeneste og frivillighet

Det finnes lite forskning som er særlig relevant for frivillige i redningstjenesten. Av nyere publisert materiale er det to forskningsartikler fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, som er særlig relevant. Artiklene er finansiert av Justisdepartementet gjennom prosjektet *Samspill mellom offentlige etater og frivillighet i beredskaps- og redningstjenesten*. Under følger sammendrag av rapportene:

3.5.1 Bruk av frivillige i søk og redning: En pilotstudie i to politidistrikt (2016)²

En studie av de to politidistriktene Oslo og Hordaland viser at samarbeidet mellom politiet og de frivillige i redningstjenesten alt i alt kan betegnes som godt, og mange opplever at det har blitt bedre de senere årene. Videre opplever både politiet og organisasjonene at Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) er en god koordinerings- og læringsarena.

Rapporten viser at organisasjonene er noe mer fornøyd med samarbeidet med politiet ved mobilisering og under søk, enn etter og mellom søk. De etterlyser flere møteplasser der aktørene sammen kan diskutere erfaringer fra ulike oppdrag og i fellesskap lære av disse erfaringene. Enkelte organisasjoner ønsker seg også flere samøvelser, og at politiet i større grad kunne ta initiativ til slike øvelser. I begge distriktene understreker representanter for organisasjonene og politiet at det letter søket dersom de involverte aktørene kjenner hverandre personlig og vet hva de kan forvente av hverandre. I Oslo betones imidlertid betydningen av personlig kjennskap mindre enn i Hordaland, men de erfarer likevel at søkene blir mer effektive når man kjenner hverandre fra før. Betydningen av kjennskap understreker behovet for felles møteplasser utenom oppdrag, men det påpekes at det å utvikle en felles søksmetodikk og felles forventninger i noen grad kan erstatte behovet for personlig kjennskap.

Selv om man i dag har en god frivillig beredskap både i Oslo og Hordaland, er respondentene i undersøkelsen bekymret for fremtiden. I Hordaland opplever de synkende oppmøte på leteaksjoner og noe sviktende rekruttering til organisasjonene. I begge politidistriktene er de bekymret for konsekvensene for denne utviklingen. Et mer restriktivt arbeidsliv, større forventning til personlig utbytte av deltakelsen og økte kompetansekrav trekkes frem som mulige årsaker til rekrutteringssvikt. Videre trekker respondentene frem utfordringer knyttet til bruk av digitale medier og informasjonsflyten under oppdrag.

3.5.2 Frivillige organisasjoner i søk og redning – utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene (2017)³

Denne rapporten belyser frivillige organisasjoners innsats i søk- og redningsaksjoner på land fra tre ulike vinkler. For det første gir rapporten en oversikt over frivillige organisasjoners innsats i søk- og redningsaksjoner fra 2010 til 2016. Dataene viser at de frivillige organisasjonenes innsats i søk- og redningsoppdrag har økt de siste årene. I 2010 deltok frivillige organisasjoner i om lag 20 prosent av alle redningsaksjoner til lands – i 2016 hadde andelen økt til 25 prosent. De frivilliges innsats i søk og redning er med andre ord betydelig og helt sentral for at redningsaksjoner skal kun-

² <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2442822>

³ <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2442829>

«I 2010 deltok frivillige organisasjoner i om lag 20 prosent av alle redningsaksjoner til lands – i 2016 hadde andelen økt til 25 prosent. De frivilliges innsats i søk og redning er med andre ord betydelig og helt sentral for at redningsaksjoner skal kunne gjennomføres i så stort omfang som det gjøres i dag.»

ne gjennomføres i så stort omfang som det gjøres i dag.

Videre undersøker rapporten potensialet for rekruttering til beredskapsorganisasjonene. Her ser man først på befolkningens kjennskap og holdning til redningsarbeid, samt deres motivasjon for å delta i arbeidet. Data for denne analysen er hentet fra en undersøkelse av et representativt utvalg av befolkningen. Analysene viser at i overkant av ti prosent av befolkningen er medlem i en beredskapsorganisasjon, og at om lag 25 prosent av disse har deltatt i en redningsaksjon. Det kan dermed se ut som om andelen aktive medlemmer utgjør litt under tre prosent av befolkningen. Blant de som ikke er medlem i en beredskapsorganisasjon, sier om lag 20 prosent at de kunne tenke seg å være det. Kjennskapen til redningstjenesten er imidlertid ikke veldig høy: én av tre sier at de kjenner godt til redningstjenestens arbeid og til de ulike frivillige organisasjonene. Samtidig ser man at flere sier seg villig til å la seg rekruttere dersom de får mer utfyllende informasjon om hva arbeidet som frivillig innebærer.

Til slutt analyseres utfordringene som organisasjonene selv opplever rundt rekruttering av nye medlemmer og mobilisering av eksisterende medlemmer. Denne analysen gjøres med utgangspunkt i casestudier i tre kommuner. Organisasjonene, og særlig de mest spesialiserte, opplever at det er nokså lett å rekruttere nye medlemmer. Utfordringen er å holde på dem man har rekruttert. Muligheten for å tilegne seg kompetanse, til å inngå i sosiale nettverk gjennom redningsarbeidet og godt lederskap i organisasjonen

trekkes frem som viktig for at folk skal ønske å bli værende og gjøre en innsats over flere år. Tidspress, stress og overbelastning, samt utfordringer med å få fri fra jobben, er forhold som får folk til å slutte.

3.6 Frivillighet i redningstjenesten i et internasjonalt perspektiv

Frivillighet i redningstjenesten er ikke et særnorsk fenomen, og rundt omkring i verden har man organisert seg i ulike former for redningstjeneste. Vi kjenner det blant annet igjen i den alpine fjellredningstjenesten i Alpene, i Mountain Rescue i Storbritannia og i en omfattende frivillighet i Canada og USA. De siste årene har det vært en økende kontakt mellom norske redningsressurser og frivillige i andre land. Dette ser vi blant annet gjennom:

- Oftere besøk av utenlandske gjester på seminarer i Norge
- Norske representanter tar oftere turen på studiebesøk i utlandet
- Nye utvekslingsordninger for frivillige mannskaper

Gjennom denne kontakten erfarer organisasjonene at vi i Norge har løst noen faglige og organisatoriske spørsmål godt. Samtidig er det nyttig å se og diskutere de mange ulike løsningene rundt rekruttering, opplæring og operativ ledelse av ressurser, samt ulikheter i frivillighetskultur. Den norske redningstjenesten har mye å lære av denne kontakten, men også mye å bidra med til andre lands redningstjenester.

De siste årene har det vært spesielt mye kontakt med redningstjenesten på Island, både i regi av FORF og medlemsorganisasjonene selv. Bakgrunnen for dette er at Landsbjørg, organisasjonen for frivillig redningstjeneste på Island, gjennomfører en stor internasjonal redningskonferanse hvert andre år. FORF har sett nytten av et tettere samarbeid mellom de to landene og signerte i 2016 en samarbeidsavtale med Landsbjørg, med fokus på faglig og organisatorisk erfaringsutveksling, i tillegg til kontakt rundt ulike kursaktiviteter.

Miljøene innen skred, alpin fjellredning, fjellmedisin og helikopteroperasjoner i forbindelse med alpinulykker henter faglige impulser gjennom Den internasjonale fjellredningskommisjonen (IKAR), som har tyngst forankring i Tyskland og Alpene. Norge bidrar inn i dette arbeidet gjennom Røde Kors, Norske Redningshunder, Norsk Folkehjelp, luftambulansetjenesten og redningshelikoptertjenesten.

I den taktiske tilnærmingen til søk etter savnet person på land, har den norske redningstjenesten de siste årene lent seg tungt på statistikken og forskningen til Robert Koester fra USA, som har publisert en omfattende statistisk manual for søk etter savnede. Koester har utarbeidet konkrete søksplaner og momenter som bør vektlegges i etterretningsarbeidet, basert på atferden på gruppenivå for den personen som er savnet. Dette har bidratt til å utvikle denne delen av redningstjenesten i retning av mer kunnskapsbasert praksis.

Dette datasettet er også noe av grunnlaget i et system som heter Managing Land Search Operations (MLSO),

som har gitt viktige impulser til hvordan man bør tenke rundt leteaksjoner som trekker ut i tid, der den første innsatsen ikke fører fram og man må basere det videre arbeidet på en mer formell søksplanleggingsprosess.

Her følger et dypere innblikk i andre lands frivillighet innen redningstjeneste:

3.6.1 Tyskland

Det er et stort antall frivillige som bidrar i redningstjenesten i Tyskland. De mest fremtredende organisasjonene er:

- Freiwillige Feuerwehr
 - › Ca 1,1 millioner frivillige
- Deutsches Rotes Kreuz (med de viktige undergruppene Bergwacht og Wasserwacht)
 - › Ca 300.000 aktive frivillige og 2,9 millioner medlemmer
- Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland
 - › Ca 1,1 millioner medlemmer
- Malteser Hilfsdienst
 - › Ca 50.000 frivillige
- Technisches Hilfswerk (som er nært knyttet til Sivilforsvaret)
 - › Ca 84.000 frivillige

Dette indikerer at rundt 3 prosent av befolkningen er engasjert i frivillig redningsarbeid på ulike områder. Det er dermed et betydelig engasjement i frivillig nød- og beredskapstjeneste i Tyskland, og mange steder gir det høy status å delta i denne type arbeid.

Organisasjonene kan deles i to hovedgrupper: Freiwillige Feuerwehr og Technisches Hilfswerk utgjør den ene gruppen, som kjennetegnes ved stor grad av offentlig finansiering av utstyr og infrastruktur. Det er opptakskrav for å delta og opplæringen foregår på egne skoler, dels på kommunalt nivå og dels på statlig nivå. Det gis god offentlig støtte til organisasjonene, og de frivillige mannskapene får noe kompensasjon for å delta på aksjoner.

Freiwillige Feuerwehr kan i noen grad sammenlignes med våre deltidsbrannvesen, men har et sterkere innslag av frivillighet de fleste steder. Technisches Hilfswerk (THW) kan til dels sammenlignes med vårt sivilforsvar, og er også nært knyttet til landets eget Zivilschutz. Virksomheten er regulert i en egen lov, og hovedoppgavene er teknisk og logistisk støtte til myndighetsorganer som politi og brannvesen, eller til andre organisasjoner i spesielle tilfeller. Virksomheten kan utøves både nasjonalt og som internasjonal bistand. THW har betydelige materiellressurser og høy kompetanse på teknisk innsats ved for eksempel opprydning etter store ulykker, akutt rehabilitering av infrastruktur som strøm- og vannforsyning, brobygging og flom, samt søk og redning.

Den andre hovedgruppen frivillige er sammenlignbar med medlemsorganisasjonene i FORF. Medlemmene i denne hovedgruppen blir i mindre grad kompensert for innsatsen, men de ulike delstatene har systemer for støtte til utstyr. De viktigste organisasjonene er Deutsches Rotes Kreuz (Tysklands Røde Kors) og Arbeiter-Samariter-Bund (som kan sammenlignes med

Norsk Folkehjelp). I tillegg kommer de katolske hjelpeorganisasjonene Malteser Hilfsdienst og Johanner-Unfall-Hilfe som også har lignende oppgaver. Her finnes det også grupper som er spesialisert innen for eksempel fjell- og sjøredning. De generelle oppgavene disse organisasjonene utfører, er førstehjelp, sanitets-tjeneste, ambulansetjeneste og søk og redning.

En mindre organisasjon som hører til denne gruppa er Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft som har rundt 2.000 aktive medlemmer som i hovedsak driver vannredning og overflateredning (tysk livredningsselskap), i tillegg til betydelig opplæringsvirksomhet i livredning for publikum.

I Tyskland kan personer som kalles inn til siviltjeneste ønske seg til deltagelse i en av disse organisasjonene. Dette sikrer en del delvis frivillige deltagere, og det gir også organisasjonene noen økonomiske fordeler.

3.6.2 Island

Redningsmannskapene på Island utfordres i likhet med de norske mannskapene av krevende terreng og vær, og er helt avhengig av utstyr som er tilpasset lokale forhold. Det er likevel en vesentlig forskjell på landet med 350.000 innbyggere som står uten eget forsvar, og Norge der den nasjonale beredskapen er fordelt på flere parter, både innenfor det offentlige og frivilligheten.

På Island er alle lokallagene samlet under paraplyorganisasjonen Landsbjörg, som gjør alt fra søk- og red-

ningsoppdrag til bilberging, sjøredning og bistand ved naturkatastrofer. Landsbjørg består av 94 lokallag og 4.700 medlemmer som alle bærer samme uniform og logo, og er et av de mest kjente merkevarenavnene på Island. Organisasjonen får 70 prosent av inntektene sine fra fyrverkerisalg, som de har hatt monopol på i landet. I tillegg deler de rettighetene på landets spilleautomater med en annen aktør.

Siden 1977 har Landsbjørg hatt sin egen redningsskole, som årlig gjennomfører 420 ulike kurs. Den grunnleggende opplæringen ved redningsskolen er en del av utdanningsdepartementets læreplan, slik at de frivillige får studiepoeng for kursene.

Avgiftsfritak på utstyr gjør det lettere å investere i redningskjøretøy, og bilene kjører på anleggsdiesel som er mindre avgiftsbelagt enn vanlig diesel. En stor andel av redningskjøretøyene er utrykningskjøretøyer med blålys for synlighet i trafikken, og de er også merket med alarmnummeret 112.

Landsbjørg er også sentral i arbeidet med å gjøre reisen til Island tryggere for turistene. De siste årene har de vært en sentral part i utarbeidelsen av informasjonskampanjer og teknologi for å redusere antall ulykker i forbindelse med turisme.

Landsbjørg og FORF har i mange år hatt et godt samarbeid, og formålet med samarbeidsavtalen fra 2016 er å styrke samarbeidet mellom landene og øke kunnskapen om søk og redning på sjø og land for begge parter.

3.7 Redningsaksjoner på taktisk nivå

God taktisk ledelse av redningsaksjoner er kritisk for å oppnå et godt resultat. Tidligere var det en stor utfordring at man manglet et felles språk og rammeverk i redningstjenesten. *Nasjonal veileder for søk etter savnet person på land*, som ble utgitt første gang i 2015, har vært avgjørende for at man i dag har etablert felles metoder og begreper innen redningstjenesten.

I veilederen finner man blant annet *sykkelhjulmodellen*. Denne søksplanleggingsmodellen har endret måten redningstjenesten jobber på, og bidrar til at vi i dag løser oppdragene raskere enn tidligere. Dette er et godt eksempel på hvordan frivilligheten har bidratt til fagutvikling som senere er blitt innarbeidet i felles prosedyrer for alle aktørene i tjenesten.

Frivillighetens rolle som pådrivere for fagutvikling har vært viktig for den store framgangen for redningstjenesten de siste årene. Det samme har politiets utvikling med færre og større politidistrikter, som har resultert i mer kompetente og erfarne innsatsledere.

Nødetatene har i flere år vært gjennom en betydelig profesjonalisering, og blant annet fått mer relevante utdanningsløp for håndtering av redningstjeneste. Denne prosessen ser ut til å fortsette og forsterkes i overskuelig fremtid. Det er viktig at også de frivillige ressursene klarer å henge med på denne utviklingen, slik at våre ledere og mannskaper har de rette forutsetningene for å bidra inn i samarbeidet som oppstår i en redningsaksjon.

«Beredskapen og innsatsen som ivaretas av de frivillige organisasjonene er avgjørende for samfunnets kapasitet til å hjelpe ved store hendelser, hvor de offentlige ressursene ikke strekker til. Selv om de frivillige får dekket faktiske kostnader ved innsats, er verdien av beredskapen og treningen som ligger i bunnen uvurderlig for samfunnet.»

Sammenlignet med situasjonen for kun få år siden, er det i dag en mer fremoverlent og kompetent rednings-tjeneste som responderer når noen er i nød. Samtidig foreligger det fortsatt et betydelig forbedringspotensial.

3.8 Helsedirektoratet om de frivilliges rolle i helsetjenesten og i helserelatert beredskap

De frivillige organisasjonene har i årtier vært pionérer innenfor helsetjenesten og norsk beredskap, og har både bidratt til faglig utvikling og til at mange offentlige tjenester i dag eksisterer. De frivillige organisasjonene har vært sterke pådrivere for tidlig utvikling av ambulansetjeneste, vært avgjørende for å hjelpe pasienter utenfor veg og som innsatsenheter i store og små ulykker.

De har også lagt ned en betydelig innsats i førstehjelpsoptøring, både i organisasjonene og for allmenheten for øvrig. Historisk sett er det mange organisasjoner som har vært betydelige bidragsytere, også ut over de som i dag er en del av FORF-familien.

I dag har det offentlige innsatsapparatet utviklet høy standard og god beredskap. De frivillige organisasjonene kan likevel være avgjørende for å løse oppdrag ved store og små ulykker, og spesielt til å støtte helsevesenet ved redning av pasienter utenfor veg.

De frivilliges innsats har over lang tid vært preget av

entusiasme, samt løse og lokale avtaler. I nyere tid har dette endret seg, og deres ressurser er nå tatt inn i planverket til helsetjenesten og er en pålitelig og tydelig ressurs for AMK-sentralene. Det har i mange år vært en enhetlig opplæring for de frivillige ressursene, slik at kunnskapsnivået er kjent. Mange av gruppene har godt egnet utstyr for oppgaven, som sammen med den personlige utrustningen og treningen, gjør ressursene egnet for de oppdragene de kan påta seg. Organisasjonens beredskapsambulanser, snøscootere og ATV-er er nyttig tilleggskapasitet til både syke-transport og til generell beredskap.

De viktigste oppgavene som løses av frivillige, er oppdrag utenfor veg og bistand ved katastrofer og større ulykker. I nyere tid er etablering av akutthjelpere blitt en viktig komponent for rask innsats, og de frivillige kan også bidra på dette området.

Ved siden av de operative oppgavene, kan de frivillige bidra med innsats av mer sosial karakter ved større hendelser, hvor det etableres mottakssteder for uskadde og pårørende. Et utmerket eksempel på et slikt bidrag var i forbindelse med Utøya i 2011.

Beredskapen og innsatsen som ivaretas av de frivillige organisasjonene er avgjørende for samfunnets kapasitet til å hjelpe ved store hendelser, hvor de offentlige ressursene ikke strekker til. Selv om de frivillige får dekket faktiske kostnader ved innsats, er verdien av beredskapen og treningen som ligger i bunnen uvurderlig for samfunnet. Som en samfunnsressurs må

det fortsatt legges til rette for utvikling av tjenesten, både organisatorisk og økonomisk.

Antall medlemmer, innsatsenheter og materiell har gått noe ned i løpet av de siste årene, og denne utviklingen bør være grunnlag for at myndighetene fortsetter å støtte organisasjonene på en god måte. Når man samtidig er klar over at frivilligheten utfordres generelt i samfunnet, kan dette på sikt ha negativ effekt på de frivillige organisasjoners evne til innsats.

Innenfor helsetjenesten er det de siste årene etablert faste møtepunkter mellom FORF og Helsedirektoratet, etter ønske fra Helse- og omsorgsdepartementet. Dette er en arena for gjensidig informasjon og drøfting av aktuelle saker og anses som meget nyttig.

Det er nylig også etablert en felles samarbeidsavtale mellom de fire regionale helseforetakene og organisasjonene Norsk Folkehjelp og Røde Kors. Det er videre gjort en utvidelse av Justisdepartementets yrkesskadeborsikring for frivillige organisasjoner i redningstjenesten. Ordningen er gjeldende nå også ved innsats for helsetjenesten dersom det er oppdrag utkalt av helsevesenet.

Det er viktig at den gode gjensidige kontakten opprettholdes, både som et verktøy for å løse ulike utfordringer som måtte oppstå og ikke minst som en anerkjennelse av verdien av det arbeidet de frivillige organisasjonene gjør for helsevesenet og vår beredskap.

3.9 Hovedredningssentralene om de frivilliges rolle i redningstjenesten

Den norske redningstjenesten har sitt utspring fra mer eller mindre organisert lokal innsats av frivillige mannskaper, og frem til i dag hvor vi har en godt organisert og velfungerende offentlig redningstjeneste. Det er mange faktorer som har påvirket utviklingstakten innenfor de ulike delene av redningstjenesten, og store ulykker som avdekker alvorlige mangler har vært den største drivkraften for utvikling i offentlig regi.

Selv om mye har endret seg innen redningstjenesten de siste 50 årene, hviler «den norske modellen» fortsatt på en grunnleggende dugnadsånd blant samvirkeaktørene, og denne preger både forberedelsene til og håndteringen av faktiske hendelser. Selv om samvirkeprinsippet også forutsetter en form for dugnad blant de offentlige samvirkepartnerne, medfører filosofien knyttet til dugnadsånden at de frivillige får en naturlig og sentral rolle i den norske redningstjenesten – da dugnad først og fremst er forbundet med frivillig arbeid.

Viktigheten av den frivillige innsatsen i redningstjenesten gir seg utslag på ulike måter, og den mest åpenbare betydningen fremkommer gjennom operativ innsats blant de frivillige under faktiske hendelser. I takt med utviklingen på antall redningsaksjoner per år, øker også bruken av de frivillige. Det er grunn til å tro at trenden fortsatt vil peke oppover de neste ti årene. Den beste beredskapen skapes lokalt, og beredskap innebærer både reaksjonsevne, lokalkunnskap

«I takt med utviklingen på antall redningsaksjoner per år, øker også bruken av de frivillige. Det er grunn til å tro at trenden fortsatt vil peke oppover de neste ti årene. Den beste beredskapen skapes lokalt, og beredskap innebærer både reaksjonsevne, lokalkunnskap og tilstrekkelig mengde innsatsmannskaper med relevant kunnskap.»

og tilstrekkelig mengde innsatsmannskaper med relevant kunnskap. Mange års erfaring tilsier at Norge rett og slett ikke ville hatt en velfungerende landredningstjeneste uten de frivillige. I tillegg ser vi at de frivilliges betydning for beredskapen i kystnære områder også er økende. Det er grunn til å tro at denne avhengigheten også kommer til å eksistere i fremtiden.

Som en del av samfunnsutviklingen stilles det stadig strengere kompetansekrav for å kunne bidra i redningstjenesten. Det er avgjørende at de frivillige også følger med denne utviklingen, og frem til nå er det lite som tyder på at de ikke gjør det. Tvert imot er det spesialområder innen redningstjenesten hvor det er de frivillige som er de virkelige ekspertene. Begrepet profesjonell forbindes ofte med både kompetanse og hvorvidt man har noe som yrke. Dermed kan det bli misvisende å kalle de frivillige for amatører siden begrepet kan oppfattes av noen som nedlatende eller «diskvalifiserende», selv om ordet har utspring i betydningen «en som gjør noe fordi en elsker å gjøre det». Det engelske begrepet «unpaid professionals» blir i frivillig sammenheng mer treffende.

Et annet område hvor de frivillige har meget stor betydning, er arbeidet med den systematiske videreutviklingen av redningstjenesten. De frivilliges mangeårige erfaring med å videreutvikle egne krav og ferdigheter fikk en mer enhetlig retning etter opprettelsen av FORF i 1994. I tillegg har FORF utviklet seg på en måte som gir de frivillige en samordnet og sterk stemme helt opp på strategisk nivå. Denne av vært av-

gjørende for rammevilkårene de frivillige har i dag, og vil fortsatt være avgjørende for å oppnå en ytterligere utvikling også på dette området.

Nasjonal veileder for søk etter savnet person på land, som FORF tok initiativet til utarbeidelsen av, er et eksempel på at de frivillige tar et aktivt ansvar for å videreutvikle redningstjenesten gjennom å systematisere «best practise» innenfor et viktig fagområde.

Da FORF ble fast medlem i redningsledelsen ved Hovedredningssentralene i 2015 var dette også et uttrykk for at de frivillige blir sett på som en strategisk samvirkepartner på lik linje med de andre offentlige aktørene. En viktig rolle for FORF i redningsledelsen, er å sørge for at det er samsvar mellom oppfattelsen av utviklingsområder på strategisk nivå og den operative virkeligheten på taktisk nivå.

Sammen med medlemskap i Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR) er de frivillige representert i flere viktige fora som bør skape et godt grunnlag for fortsatt tett samarbeid mellom den frivillige og offentlige redningstjenesten i fremtiden. Det er ikke uten grunn at NRR anmodet nettopp FORF om å lede arbeidet med denne rapporten, etter at Justis- og beredskapsdepartementet ga oppdraget til NRR.

Betydningen av de frivillige i redningstjenesten er for øvrig også godt beskrevet i *Håndbok for redningstjenesten*, som de frivillige bidro til å utvikle.

«Vi har alle fritid som vi selv velger hvordan vi bruker. Verdien av å være en del av et meningsfylt fellesskap, det å vite at du utgjør en forskjell i andres liv, det å få mulighet til å bidra til det edleste av alt – nemlig å redde liv. Dette har en stor gjensidig verdi.»

Det kan argumenteres for at den offentlige og frivillige redningstjenesten står i et slags gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. De frivillige legger ned et betydelig arbeid for samfunnet, som det er liten tvil om at redningstjenesten er avhengig av. Men det å gi noe til samfunnet gir også noe tilbake til den enkelte frivillige. Vi har alle fritid som vi selv velger hvordan vi bruker. Verdien av å være en del av et meningsfylt fellesskap, det å vite at du utgjør en forskjell i andres liv, det å få mulighet til å bidra til det edleste av alt – nemlig å redde liv. Dette har en stor gjensidig verdi. Det er viktig å finne den riktige balansen mellom den frivillige og offentlige redningstjenesten, samt sørge for å ha fornuftige kompensasjonsordninger for den frivillige innsatsen. Denne rapporten vil forhåpentligvis bidra til å gi politisk ledelse den kunnskapen de trenger for å fatte kloke beslutninger knyttet til disse problemstillingene.

En redningstjeneste uten de frivillige er uforenelig med samvirkeprinsippet og «den norske modellen».



3.10 Frivilliges samarbeid med politiet

Syv innsatsledere fra politiet har til denne rapporten besvart noen spørsmål om deres erfaringer med bruk av frivillige. De representerer politidistrikt fra nord til sør med ganske forskjellige utfordringer for redningstjenesten. Disse syv innsatslederne er plukket ut av Politihøgskolen med bakgrunn i deres kompetanse og erfaring. De representerer den delen av politiet som har hyppigst kontakt med de frivillige i forbindelse med redningsaksjoner.

Arve Røtterud, Oslo politidistrikt:

Hvilke type redningsaksjoner bruker du frivillige til?

Jeg har brukt frivillige i mange aksjoner, og i Oslo har vi et nært samarbeid med de frivillige. Vi prøver å inkludere dem godt og ha faglige møter med dem. Vi har flere søk- og redningsaksjoner hver måned, stort sett søk etter savnede personer på land.

Har det i løpet av de siste tre årene skjedd en endring i organisasjonene som stiller?

I min tid som innsatsleder har de vært trofaste. Antall varierer naturligvis, og hvis vi har flere aksjoner innen samme periode blir det strekk i laget. Likevel er jeg og mine kollegaer imponert over oppmøtet.

Er du fornøyd med responstiden og utalarmeringen til de frivillige organisasjonene?

I Oslo varsler vi FORF-organisasjonene i konferanse hver gang, og selekterer ikke hvem vi trenger. Dette fungerer svært godt, og alle får det samme etterretningsbildet.

Er det kompetanse og utrustning som du savner hos de frivillige?

Jeg synes de fungerer svært godt. Dette fagfeltet har jeg vært engasjert i siden 2006, og det er lagt ned mye jobb siden den gang som gjør at det fungerer så godt i dag.

Hvilke utfordringer/utviklingstrekk ser du i de frivillige organisasjonene - i dag og for framtiden?

Vi samarbeider godt, og jeg er helt sikker på at vi også vil gjøre det i årene som kommer. Det er viktig å ikke lene seg tilbake og være fornøyd, men hele tiden se på faget, evaluere og se om vi kan gjøre noe annerledes. Da vil vi sammen gjøre en best mulig jobb for publikum.

Hvilken kontakt har dere med de frivillige organisasjonene mellom hendelsene?

Vi holder to fagkvelder for de frivillige på høsten/vinteren annethvert år: En fagkveld hvor vi forteller litt om oss selv og hva vi har fokus på, og en storøvelse kvelden etter. Både vi i politiet og de frivillige har satt stor pris på dette, og vi inviterer også brann og helse.

Har du opplevd interesse fra de frivillige for å lære mer, delta på flere øvelser og å ha tettere kontakt? Hva tenker du om at de frivillige organisasjonene deltar på en felles lederutdanning i redningstjeneste?

Jeg tror en lederutdanning innen redningstjeneste ville vært godt tatt imot. Jeg har inntrykk av at de frivillige hele tiden vil lære mer.

Kari Nærum, Sør-Øst politidistrikt:

Hvilke type redningsaksjoner bruker du frivillige til?

I nedre Telemark var vi brukt frivillige i stort sett alle saker med søk etter savnet person og redning i utmark og i vann.

Har det i løpet av de siste tre årene skjedd en endring i organisasjonene som stiller?

Jeg merker en forskjell i hvor mange som kan møte fra de frivillige. De sier selv at arbeidsgiverne er mer tilbakeholdne med å gi dem fri til søk og redning.

Hvordan kontrollerer dere at ressursene har forutsetninger for å løse oppdraget de blir satt til?

Miljøet er såpass lite i nedre Telemark at vi stort sett kjenner menneskene. Når jeg har tid til det, tar jeg en samtale med lagene som skal ut i terrenget, for å forberede dem og sikre en felles situasjonsforståelse.

Har du vært i situasjoner der du har vært helt avhengig av frivillige ressurser?

Ja, de er uvurderlige i sitt arbeid og samfunnet er avhengig av deres bistand.

Hvilke utfordringer/utviklingstrekk ser du i de frivillige organisasjonene - i dag og for framtiden?

At flere frivillig ikke kan møte på aksjoner fordi arbeidsgiver ikke gir dem fri. Jeg frykter også at de ikke har en god nok rekruttering.

Hvilken kontakt har dere med de frivillige organisasjonene mellom hendelsene?

Som innsatsleder har jeg hatt møter med de frivillige etter ønske fra dem. Vi har også hatt foredrag om temaer innen redningstjeneste, som innføring av sykkelhjulmodellen og søk etter savnet med økt selvmordsrisiko. Jeg tror det er veldig viktig at politiet ser og viser interesse for de frivillige som vi er helt avhengige av.

Har du opplevd interesse fra de frivillige for å lære mer, delta på flere øvelser og å ha tettere kontakt? Hva tenker du om at de frivillige organisasjonene deltar på en felles lederutdanning i redningstjeneste?

Jeg ønsker velkommen felles lederkurs. Det kan bidra til mer interesse for frivillig arbeid og det formaliserer tjenesten i større grad. Samvirket blir også bedre.

Slik som politidistriktet er organisert nå, vil alle innsatsledere her måtte kunne lede aksjoner i områder vi til nå ikke er kjent i. Det utfordrer oss på flere nivåer, blant annet på kompetanseheving for de som ikke har særlig erfaring med fjellredningstjeneste. Her bør vi øve sammen med de frivillige.

Håvard Martinsen, Finnmark politidistrikt:

Hvilke type redningsaksjoner bruker du frivillige til?

Frivillige har vært benyttet til alle typer redningsaksjoner: Søk etter savnet person på land både urbant og ute i terrenget. De har også vært brukt i søk etter savnet person til sjøs og SEAO.

Har det i løpet av de siste tre årene skjedd en endring i organisasjonene som stiller?

Det virker som om noen er blitt mer profesjonelle. De stiller høye krav til egne medlemmer, og leverer folk med rett kompetanse. Andre organisasjoner er som før.

Er du fornøyd med responstiden og utalarmeringen til de frivillige organisasjonene?

Responstiden er som regel bra, men det er ikke alltid like lett for medlemmene å komme seg fra jobb.

Er det kompetanse og utrustning som du savner hos de frivillige?

Jeg føler jeg får den kompetansen jeg trenger.

Har du vært i situasjoner der du har vært helt avhengig av frivillige ressurser?

I alle redningsaksjonene jeg har deltatt på, har det vært behov for frivillige ressurser. Vi har ikke nok folk i lokalt politi til å drifte en rednings- eller leteaksjon. Vi har heller ikke utstyr og kunnskap til å gjøre det trygt og sikkert.

Hvilke utfordringer/utviklingstrekk ser du i de frivillige organisasjonene - i dag og for framtiden?

Jeg håper de frivillige organisasjonene får tilført midler som gjør at de kan øke medlemstallene, og øke kompetansen til de medlemmene som ønsker det.

Hvilken kontakt har dere med de frivillige organisasjonene mellom hendelsene?

Jeg har god kontakt med Røde Kors og Norske Redningshunder lokalt. Vi blir ofte invitert til øvelser, men har sjeldent tid til å stille på grunn av mye å gjøre i det daglige.

Har du opplevd interesse fra de frivillige for å lære mer, delta på flere øvelser og å ha tettere kontakt? Hva tenker du om at de frivillige organisasjonene deltar på en felles lederutdanning i redningstjeneste?

Jeg er for tettere kontakt, og jeg tror politiet vil være tjent med å invitere til erfaringsdeling mellom oss og organisasjonene.

Jørgen Berg, Innlandet politidistrikt:

Hvilke type redningsaksjoner bruker du frivillige til?

De frivillige brukes til alle typer redningsaksjoner, samt under øvelser, arrangementer og planlegging.

Har det i løpet av de siste tre årene skjedd en endring i organisasjonene som stiller?

Det positive er at de frivillige mannskapene gradvis har fått bedre og mer egnet utstyr (som personlig bekledning, scootere og båter), samt stadig bedre kompetanse innen søk og redning spesielt. Enkelte av organisasjonene har også spesialisert kompetanse innen for eksempel skred og vannredning.

Det negative er at det virker som om noen grupper sliter med rekrutteringen, samt at slitasjen på mannskapene i deler av året gjør det vanskelig å skaffe nok mannskaper i enkelte områder.

Er det kompetanse og utrustning som du savner hos de frivillige?

De frivillige organisasjonene dekker det meste, og på enkelte områder ligger de langt foran politiets egne ressurser.

Har du vært i situasjoner der du har vært helt avhengig av frivillige ressurser?

Ja, ofte. Innen søk og redning er de en helt uvurderlig ressurs som ikke dekkes av politiet eller andre nødetater.

Hvilke utfordringer/utviklingstrekk ser du i de frivillige organisasjonene - i dag og for framtiden?

Interessen for frivillig arbeid i samfunnet er dalende, og dette kan også gjøre seg gjeldende for FORF-familien. Det må jobbes aktivt for å beholde og rekruttere nye medlemmer, ellers kan vi risikere at vi mange steder vil stå uten de frivillige organisasjonene. Det må gjøres attraktivt å være medlem av en frivillig organisasjon og innsatsen må verdsettes.

Hvilken kontakt har dere med de frivillige organisasjonene mellom hendelsene?

Jeg har jevnlig kontakt med deler av den frivillige redningstjenesten. Noe er formalisert og annet er mer tilfeldig i form av øvelser og trening. Det er behov for at lokalt politi tar mer ansvar for å holde en jevnlig formalisert kontakt med de frivillige organisasjonene.

Gisle Antun, Vest politidistrikt:

Hvilke type redningsaksjoner bruker du frivillige til?

Søk etter savnet person (fra institusjon, uteblitt fra bopel, bekymret pårørende), personer som har gått seg bort og trenger hjelp, mann over bord (strandsøk/sjøsøk), redning i bresprekker, trafikkulykker der fører er borte fra kjøretøy og snøskred.

Er det kompetanse og utrustning du ønske at du fikk, men som du ikke får?

Det kan tidvis være behov for flere kompetente aksjonsledere fra de ulike organisasjonene. Jeg er også kjent med at det er teknologisk utstyr tilgjengelig som ikke er i bruk hos alle aktørene. Dette kunne med fordel vært tilgjengelig for alle de frivillige ressursene.

Har du vært i situasjoner der du har vært helt avhengig av frivillige ressurser?

Ja, ved flere anledninger. Det har vært avgjørende for å redde liv!

Hvilke utfordringer/utviklingstrekk ser du i de frivillige organisasjonene - i dag og for framtiden?

Det vil være en utfordring dersom vi har parallelle redningsaksjoner, noe vi har hatt ved flere anledninger. Utholdenhet i leiteaksjonen blir satt på prøve, og det å få nok frivillige i søk kan i noen tilfeller bli en utfordring.

Hvilken kontakt har dere med de frivillige organisasjonene mellom hendelsene?

Jeg har fagansvar for søk og redning på taktisk nivå, og gjennomfører hver måned en samling med aksjonsledere fra Røde Kors, Norske Redningshunder og Norsk Folkehjelp. Her tar vi opp aksjonene vi har hatt, og ser på forbedringspotensial, men også de tingene som fungerer. I tillegg deltar jeg på ulike øvelser og holder forelesninger for de frivillige organisasjonene i distriktet. Vi gjennomfører også samlinger for skredaktørene i distriktet, både før, underveis og etter sesongen.

Har du opplevd interesse fra de frivillige for å lære mer, delta på flere øvelser og å ha tettere kontakt? Hva tenker du om at de frivillige organisasjonene deltar på en felles lederutdanning i redningstjeneste?

Jeg har et inntrykk av at de frivillige ønsker å bli best mulig på aksjonsledelse, noe jeg ser på som svært positivt. Dagens utdanningsløp i organisasjonene gir dem nok mye fagkompetanse, men ikke nødvendigvis lederkompetanse.

Morten Waagaard Renland, Troms politidistrikt:

Hvilke type redningsaksjoner bruker du frivillige til?

Snøskred, søk etter savnet person barmark, SEAO og henteoppdrag utenfor vei der ambulanse ikke kommer til.

Har det i løpet av de siste tre årene skjedd en endring i organisasjonene som stiller?

Norske Redningshunder har fått flere godkjente hunder, samtidig som Røde Kors og Norsk Folkehjelp har fått kjøpt inn ATV, nye scootere og bil. Jeg har inntrykk av at de til tider ikke klarer å stille med like mange ressurser som tidligere, spesielt på barmarksaksjoner og SEAO.

Er du fornøyd med responstiden og utalarmingene til de frivillige organisasjonene?

Alt i alt vil jeg si at responstiden er veldig god med tanke på at dette er folk i vanlig jobb. Vårt inntrykk er at de frivillige har opparbeidet seg gode rutiner som gjør at tidsbruken reduseres, og at de er veldig tjenestevillige.

Er det kompetanse og utrustning som du savner hos de frivillige?

Politidistriktet generelt har lite fokus på kompetanseheving innen søk og redning for oss i politiet. Innføring av sykkelhjulmodellen i vårt distrikt har vært på eget initiativ, og vi har hatt leksjon om sykkelhjulmodellen,

søksmetoder og ledelse. Jeg kunne ønske at Politihøgskolen hadde et kurs/studie for søk og redning. Jeg skulle også ønske at politiet benyttet seg av en del av de kursene de frivillige har. Jeg ser nytten av å kunne prinsippene for søksmetoder i innsatsledelse og samvirke med de frivillige.

Har du vært i situasjoner der du har vært helt avhengig av frivillige ressurser?

Hadde det ikke vært for de frivillige så hadde vi ikke hatt samme mulighet eller kapasitet for å drive søk. De er avgjørende i disse aksjonene.

Hvilke utfordringer/utviklingstrekk ser du i de frivillige organisasjonene - i dag og for framtiden?

Jeg har skjont at de sliter litt med rekrutteringen, og det er et faresignal. Hvis dette er sant bør man begynne å forberede seg for framtiden. Uansett bør det gjøres mer attraktivt å være frivillig i redningstjenesten.

Hans Mattis Hamborg, Sør-Øst politidistrikt:

Hvilke type redningsaksjoner bruker du frivillige til?

Jeg har brukt frivillige i utallige aksjoner de siste årene – søk på land, i elv, på fjellet, i urbane strøk, skred, uthentingsaksjoner og mer komplisert/sammensatte hendelser. Flere av disse har gått over i SEAO.

Har det i løpet av de siste tre årene skjedd en endring i organisasjonene som stiller?

Min oppfattelse er at de frivillige har blitt mye mer profesjonelle og setter høye interne krav som gjør dem til uunnværlige aktører i norsk redningstjeneste. De har tilpasset seg lokale utfordringer med høyt kompetansenivå og kort responstid (særlig på skred).

Hvilke utfordringer/utviklingstrekk ser du i de frivillige organisasjonene - i dag og for framtiden?

Jeg håper for det første at de får bedre økonomiske rammer å jobbe under, slik at de kan få bedre beredskapsordninger og høyere kvalitet på utstyr (alt fra uniformer, kjøretøy/ATV/båt til samband), samt felles etter- og videreutdanning sammen med nødetatene.

Hvilken kontakt har dere med de frivillige organisasjonene mellom hendelsene?

Vi har opprettet lokale møtearenaer for kontakt mellom politi og redningstjenesten. Vi møtes jevnlig og uformelt, tar opp aktuelle temaer og evaluerer hendelser. Vi har også felles øvelser og treninger, men

dessverre med begrenset deltakelse fra nødetatene, på grunn av økonomiske begrensninger.

Har du opplevd interesse fra de frivillige for å lære mer, delta på flere øvelser og å ha tettere kontakt? Hva tenker du om at de frivillige organisasjonene deltar på en felles lederutdanning i redningstjeneste?

De ulike FORF-gruppene er meget dyktige til å innhente kompetanse gjennom kurs og seminarer i egen organisasjon. Felles lederutdanning for faget redningstjeneste er nødvendig. Norsk redningstjeneste er helt avhengig av FORF, og derfor mener jeg det er svært viktig at de gis de beste forutsetningene for å løse oppdraget sitt. Gruppens lokale tilknytning er gull verdt for responstid og lokalkunnskap. De senere år synes jeg redningsoppdragene bærer mer preg av hurtighet. Teknologi og mer avansert friluftsliv gjør aksjonene kompliserte, og aksjonene må ha høy grad av hurtighet i de ulike fasene. Da er det enda viktigere at taktiske ledere (både fra nødetatene og FORF) samhandler på felles premisser.

3.10.1 Politidirektoratets merknader

Innsatslederne har denne gang besvart spørsmålene over «direkte», uten å forankre svarene i egen organisasjon.

Operative/organisasjonsmessige forhold:

Politiets innsatsleder i en redningsaksjon rapporterer i sin linje til operasjonsleder i sitt politidistrikt. Operasjonsleder beslutter om aksjonen skal ledes av operasjonssentralen, eller om eventuell stab skal settes i politidistriktet, herunder innkalling av redningsledelsen.

Redningsaksjonen vil alltid være koordinert av HRS, som i praksis oftest ber LRS om operativt å koordinere oppdraget på land.

Politiets innsatsleder står altså ikke alene om å lede aksjonen, men rapporterer til og blir styrt av sin operasjonssentral (i faglinjen).

I forbindelse med innføring av «nærpolitireformen» har de fleste politidistrikt fått ny organisasjon med blant annet nye organisatoriske fellesfunksjoner, nye operasjonssentraler, nye og større geografiske distrikter, samt ikke minst nye lokale redningssentraler (LRS). Det siste politidistriktet som ble operasjonelt etter ny modell, var Sør-Øst politidistrikt så sent som i april 2018.

Sammen med relativt nytt regelverk for organisering av redningstjenesten, gitt av Justis- og beredskaps-

departementet i 2015, er det lagt opp til nye og mer aktive lokale redningssentraler, der ikke minst arbeidet mellom hendelser skal aktiveres. Funksjonen redningstjeneste i politidistriktene er under utvikling sammen med utvikling av organisasjonen i de nye politidistriktene, for øvrig i samarbeid mellom lokale politimestre/politidistrikter og Hovedredningssentralene.

I tillegg til videreutvikling av de nye LRS-ene; skal det videre være etablert lokale rednings- og beredskapsråd i alle politidistrikt. Disse skal, utover de vanlige redningsaktørene i LRS, søke å omfatte rednings- og beredskapsressurser som i det løpende beredskapsarbeidet lett kan falle litt utenfor arbeidet, og som av denne grunn skal gis mer oppmerksomhet.

Felles for det ovenfor beskrevne, er at de frivillige organisasjonene utgjør en meget vesentlig og ofte avgjørende bærebjelke i de mange operative redningsopdragene som utføres. Et aktivt og oppdatert samvirke med disse står derfor helt sentralt i forbindelse med utvikling av politiets organisasjon og ulike fora innen rednings- og beredskapsfaget.

Redningssamvirket står også sentralt ved mye annen hendelses- og krisehåndtering, for eksempel gjennom Fylkesberedskapsrådet, kommunale beredskapsråd og andre lignende råd.

3.11 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om de frivillige organisasjonene i redningstjenesten

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er et forvaltningsorgan direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD), og utfører sitt oppdrag med utgangspunkt i rollene som fagorgan, regelverksforvalter, iverksetter på samfunnssikkerhetsområdet og tilsynsorgan. Som faglig pådriver har DSB ansvar for å følge med på forhold som påvirker samfunnets beredskap i vid forstand. I tillegg til rollen som fagorgan er DSB gjennom kongelig resolusjon gitt i oppdrag å understøtte JDs samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratets koordinering skal legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet. Samordningsrollen omfatter blant annet initiering, planlegging og gjennomføring av tverrsektorielle øvelser, og varsling og rapportering på samordningskanal under hendelser mellom JD, DSB, fylkesmann og kommune.

Vår viktigste målgruppe er befolkningen. For å kunne bidra til at den tryggheten vi setter så høyt opprettholdes, er direktoratet avhengig av å jobbe tett og godt sammen med organisasjoner og virksomheter som ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Dette er som eksempler nødetatene, de frivillige organisasjonene, Hovedredningssentralene, fylkesmannens bered-

skapsavdeling, Sivilforsvaret, kommuner og Forsvaret. DSB har og skal ha en god dialog og et godt samarbeid med de vi har en formell myndighetsrelasjon til, og med andre aktører og sektorer som har en rolle på samfunnssikkerhetsområdet. DSB har et særskilt ansvar for å følge opp totalforsvaret gjennom det regjeringsoppnevnte totalforsvarsprogrammet som går ut i 2020. Totalforsvarskonseptet innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret, fra fred, krise til væpnet konflikt.

Direktoratet utarbeider og utvikler oversikt over utfordrende krisescenarier som en del av det helhetlige utfordringsbildet. Mange av scenariene utfordrer redningstjenesten og involverer et stort antall aktører. Felles for håndteringen er at vi alltid følger ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. Den norske redningstjenesten følger disse prinsippene, og utøver samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner, private virksomheter og personer for å redde liv og helse.

Alle har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter både i forberedende arbeid og under redningsaksjoner. Ingen har alene eierskap til samvirke i redningstjenesten, men dette er en unik norsk modell der alle aktuelle ressurser settes inn i koordinert innsats sammen for å berge mennesker fra død og ska-

«Ingen har alene eierskap til samvirke i redningstjenesten, men dette er en unik norsk modell der alle aktuelle ressurser settes inn i koordinert innsats sammen for å berge mennesker fra død og skade.»

de. Samvirket i redningstjenesten stopper ved det å redde liv og helse. Det siste gjør også at det å utvikle tjenesten gjennom kunnskaps-, teknologi- og metodeutvikling tilfaller den enkelte sektor eller virksomhet og ikke én aktør alene. Dette er både nyttig og riktig, men skaper også nye utfordringer som krever en løpende dialog der vi involverer og lytter til hverandre. Derfor er det viktig at vi samarbeider om det å lære av erfaringer vi gjør oss, enten det er etter øvelser eller håndtering av hendelser.

Vår redningstjeneste er unik også sett i internasjonalt perspektiv. Den er på en meget fornuftig måte basert på norske tradisjoner, infrastruktur og bosettingsmønster. Vi tar med oss dette grunnlaget også i vårt internasjonale engasjement, og DSB er opptatt av et godt nordisk og internasjonalt samarbeide forøvrig på redningsområdet.

De fleste frivillige organisasjonene som deltar i redningstjenesten er samlet i en felles interesseorganisasjon, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF). DSB samarbeider godt med FORF, og har i tillegg et godt samarbeid med frivillige organisasjoner som står utenfor FORF, som Redningsselskapet og Norske kvinners sanitetsforening.

JD har etter forslag fra de frivillige organisasjonene etablert Nasjonalt redningsfaglig råd (NRR), der DSB har representasjon fra både Sivilforsvaret side og brann- og redningsfaget. Rådet har en viktig stemme i det offentlige rom når det gjelder å holde fast ved

den norske samvirkemodellen, og for DSB er dette en av flere arenaer for samarbeid, utvikling og informasjonsdeling som styrker evnen til å møte det helhetlige utfordringsbildet.

Redningstjenestesamvirket har også en plass i totalforsvarprogrammet, som er begrunnet i de mange og sammensatte utfordringene vi står over for.

Den norske modellen er viktig for å opprettholde de verdier som har sterk forankring hos oss. Ved å vise dugnadsånd og solidaritet stiller vi opp for hverandre når det trengs. Direktoratet vil også i fremtiden legge til rette for et nært samarbeid med de frivillige organisasjonene om forebygging, planlegging, opplæring, øving, og kunnskapsbasert utvikling.

Sammen er vi forberedt.



4. UTFORDRINGER FOR FRIVILLIGE I REDNINGSTJENESTEN

Dette kapitlet er delt i tre hoveddeler. Samlet utgjør det en omfattende beskrivelse av utfordringene som frivillige i redningstjenesten i dag står overfor.

Del 1: Samfunnsendringer

I denne delen beskrives endringer i samfunnsforhold som har innvirkning på risiko og sårbarhet i samfunnet vårt, og som har stor innvirkning på hvordan vi innretter redningstjenesten. Her beskrives blant annet endringer i klima og endringer i frivillighetskulturen generelt.

Del 2: Generelle utfordringer for redningstjenesten

Denne delen av utfordringsbildet beskriver forhold som berører hele redningstjenesten, med utgangspunkt i de behovene frivilligheten vil ha i møte med disse utfordringene.

Del 3: Utfordringer for de frivillige organisasjonene

Her beskrives de utfordringene som er spesifikke for frivilligheten i den norske redningstjenesten. Dette omfatter blant annet enkeltmannskapene, organisasjonsendringer, teknologi, utstyr og sikkerhet.





Foto: Røde Kors

DEL 1: SAMFUNNSENDRINGER

4.1 Endring i bruk av naturen

Bruken av norsk natur har endret seg mye de siste 50 årene¹. Endringene er drevet fram av blant annet voksende velferd, utstyrsutvikling og ikke minst en økt synliggjøring og tilgjengelighet til ulike turmål gjennom sosiale medier. I etterkrigstiden var norsk friluftsliv preget av høsting (som bær- og sopplukking, fiske og jakt) og noe rekreasjon (som den tradisjonelle søndagsturen til fots eller på ski). Friluftslivet var i stor grad en sosial aktivitet der hovedmålet var å være sammen med familie eller venner. I dagens friluftsliv er opplevelsen blitt viktigere enn det sosiale aspektet og nytteeffekten av turen.

De siste tiårene har Norge også vært preget av kraftig økonomisk vekst og nordmenn ligger nå helt i ver-

denstoppen når det gjelder å bruke penger på friluftsutstyr. Tall fra SSB viser at nordmenn i 2007 brukte ni ganger så mye på fritids- og detaljutstyr som i 1970.

Kombinasjonen av god økonomi og økt opplevelsesstrang gjør at flere av de som er ute, oppsøker mer ekstreme former for aktivitet. Tidligere var toppturer noe lokalbefolkningen drev med, men i dag har de fleste råd til både godt toppturutstyr og å oppsøke de bratteste fjellene. Et viktig aspekt ved denne utviklingen er at man ikke får den nødvendige kompetansen som toppturer krever, med på kjøpet. Denne kompetansen tar det tid å bygge opp.

Tall fra levekårsundersøkelsen i 2017 (SSB) viser at deltagelse i friluftsliv har vært på vei ned de siste seks

¹ <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/atte-av-ti-gar-i-skog-og-fjell>, <http://www.miljostatus.no/Friluftsaktiviteter/>, https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/attachment/229040?_ts=14d901926c8

«Skal Norge opprettholde et godt rykte som trygt reisemål, er det viktig med bedre forebyggende tiltak og en god lokal redningstjeneste.»

årene, og spesielt benytter de unge seg i mindre grad av naturen enn tidligere.

Man kan derimot se en «Monsen-effekt» etter hans program Canada på tvers (2005). Før dette var det svært uvanlig å leve av å være på tur, med unntak av de store ekspedisjonene. Nå ser man flere unge voksne som ønsker å leve av nettopp dette og pusher grenser i form av turer og ruter som ingen har gått før.

Sosiale medier har på flere måter også vært med å endre norsk friluftsliv. Spektakulære bilder fra norsk natur fører til at flere kan kjenne på trangten til å komme seg ut og oppleve den samme utsikten som venner og forbilder viser fram på nett. Dette er med på å gjøre

naturen, turene, fjelltoppene og utkikkspunktene mer tilgjengelig enn tidligere, og steder som tidligere var ufremkommelige og regnet som villmark, er i dag lekplass for mange nordmenn som har råd til profesjonelt utstyr.

Særlig i løpet av de siste 20 årene har nye typer frilftsaktiviteter blomstret opp. I tillegg til utviklingen og tilgjengeliggjøringen av randonee-utstyr, har det også skjedd en stor utvikling innenfor sykling, der både downhill, terrengsykler, fatbikes og el-sykler har kommet på markedet.

Dette kommer i tillegg til økt bruk av alpinanlegg² og stadig økt deltagelse i våtaktiviteter som hav- eller elvepadling. Salget av kajakk har økt kraftig utover på

² <http://www.alpinanleggene.no/statistikk/statistikk-og-fakta-alpinanleggenes-landsforening>

2000-tallet, og ført til at kajakk nærmest er blitt en ny folkesport. På sjøen har også antall fritidsbåter og andre farkoster eksplodert, og fisketurismen blomstrer mange steder langs kysten.

Mens den generelle friluftsdeltakelsen er på vei ned, deltar altså de som er aktive i mer spenningssøkende aktivitet enn tidligere. I kombinasjon med god økonomi, tilsier dette at vi kan få flere mennesker i mer risikoutsatte områder – uten at de nødvendigvis har erfaring nok til å ferdes der. Dette gjør at mange redningsgrupper forbereder seg på flere oppdrag av denne typen, enten det er i bratte fjell med skredfare, eller på sjøen.

4.2 Norge satser på økt turisme

Turismen er i utvikling over hele verden, og vi ser endringer i både hvem som reiser, hvor mange som reiser og formålet med reisen. I Norge opplever vi at besøkende fra alle verdenshjørner vil oppleve norske fjorder, fjell og nordlys. Innovasjon Norges jevnlig undersøkelser viser at utenlandske turister oppfatter Norge som et godt reisemål for utendørsaktiviteter³.

Flere av turistene vil i dag oppleve landet vårt på egen hånd og ta del i det spektakulære – og ikke bare se på. Tidligere deltok for eksempel kun et fåtall av cruiseturistene på fysisk krevende aktiviteter. I dag går der-

imot at 30 prosent av cruiseturistene som besøker Stavanger til Preikestolen.

Samtidig ser erfarne redningsmannskaper endringer i forutsetningene for å kunne gå i fjellet.

Mens turistene som tidligere kom til Norge for å oppleve fjellheimen var godt forberedt, er det nå kommet en ny generasjon turister som går i fjellet uten de samme forutsetningene. Mange av dem skal til ett bestemt punkt, som for eksempel Preikestolen eller Trolltunga, for å ta en spektakulær selfie uten å ha tatt innover seg utfordringene ved turen. Dette krever en ny tilnærming for redningsgruppene ved slike attraksjoner, samt evnen til å ruste opp beredskapen når nye attraksjoner vokser fram andre steder.

De samme redningsgruppene registrerer også at sesongene strekkes ut. På mange steder der aktiviteten tidligere begrenset seg til sommermånedene, er det i dag aktivitet året rundt. Samtidig oppdager og utforsker de mest eventyrlystne stadig nye steder der det tidligere ikke var vanlig å ferdes.

De stedene som får ekstra stor belastning, må i dag være i stand til å takle flere oppdrag samtidig og raskt være klare for neste aksjon. De må ha utstyr som tåler denne belastningen, samtidig som de også må rekruttere og trene. Dette er det godt grunnlag for å lykkes med hvis rammevilkårene ligger til rette for det:

³ <https://www.visitnorway.no/innsikt/slik-oppfattes-norge/>

«På mange steder der aktiviteten tidligere begrenset seg til sommermånedene, er det i dag aktivitet året rundt. Samtidig oppdager og utforsker de mest eventyrlystne stadig nye steder der det tidligere ikke var vanlig å ferdes.»

Erfaringen er at mange av de mest travle gruppene i redningstjenesten vokser fordi menneskene synes oppgavene er motiverende og meningsfulle.

Det er helt grunnleggende for redningstjenesten å ha en god fundamentover hele landet, bestående av frivillige og profesjonelle ressurser som man kan bygge videre på når neste turistattraksjon blomstrer opp. De store utfartsstedene der kommuner, fylker og staten tilrettelegger for turisme, må i større grad også tilrettelegge for det helt nødvendige beredskapsarbeidet. Tiltak som fjellguider, nødbuer, informasjonsskilt, stimerking, utleie av utstyr, klær og lys, gode parkeringsvakter forebygger i dag mange redningsaksjoner ved flere av våre mest populære turistattraksjoner, og er samtidig en del av omdømmebyggingen for de ulike destinasjonene.

Skal Norge opprettholde et godt rykte som trygt reisemål, er det viktig med bedre forebyggende tiltak og en god lokal redningstjeneste.

4.3 Klimaendringer utfordrer redningstjenesten

Det er grundig dokumentert at de menneskeskapte klimaendringene påvirker været. Dette har ringvirkninger for søk- og redningsarbeid og for innretningen på vår lokale beredskap. Rapporter og tallgrunnlag fra både Meteorologisk Institutt og Miljøverndirektoratet viser overordnet til at det også i Norge er mer

ekstremvær nå enn tidligere, med mer uvær og flere større hendelser som flom, ras, skred og tørke.

Et endret vær og klima har minst tre konsekvenser for behovene for de frivillige i redningstjenesten.

1) Økt frekvens av uvær vil bidra til flere oppdrag og aksjoner

2) Hendelser som flom, skred, bortfall av strøm og sperring av veier kan kreve en større mobilisering av lokale redningsmannskaper. Slike scenarier kan for eksempel være at den kommunale tjenesteproduksjonen midlertidig settes ut av stand til å kjøre ut medisiner fordi hjemmehjelpstjenesten ikke slipper frem, eller at langvarig strømbrudd kombinert med minusgrader skaper behov for evakuering av beboere for å unngå frostskafer. Alle disse forholdene må tematiseres i lokale ROS-analyser og i planleggingen av beredskapsarbeidet fordi slike hendelser vil legge beslag på og kreve en større involvering også av de frivillige i redningstjenesten.

3) Endrede værforhold fører til at lokalkunnskap blir viktigere enn tidligere. Et turområde som før har vært trygt og stabilt, kan endre seg og utgjøre en ukjent risiko for turgåere. Den nære lokale beredskapsressursen blir enda viktigere for å løse lokale redningsoppdrag

Framskrivningene som foreligger for endringer i værforholdene i Norge viser til flere endringer som er relevant for fremtidige behov for de frivillige i redningstjenesten.

Rapporten *Felles beredskap - felles ansvar* fra 2014 viser til flere slike relevante funn fra Meteorologisk Institutt⁴:

Nedbør

Årsnedbøren i Norge har økt med 20 prosent siden 1900, og den kraftigste økningen har vært etter 1980. Kraftig nedbør kommer hyppigere og har økt i intensitet i løpet av de siste 50 årene. Økningen er mest markant i sørvest og langs kysten i nord.

Klimaframskrivninger viser at årsnedbøren vil fortsette å øke med i gjennomsnitt med 5-30 prosent fram mot slutten av århundret. For å studere framtidige endringer av kraftig nedbør er det benyttet døgnlige nedbørverdier som i dagens klima overskrides 1-2 dager i året. Resultatene viser at det utover i dette århundret kommer til å bli flere dager med mye nedbør, og at nedbørmengden for disse dagene blir høyere over hele landet og for alle årstider. Vi har ikke generelle framskrivninger for nedbørverdier med kortere varighet enn ett døgn, men tendenser vi har sett de senere årene kan tyde på at intensiteten for slike kortvarige regnskyl øker mer enn for lengre varigheter.

Snø

I løpet av de siste 50 årene har årets største snødybde økt i fjellområder og i indre strøk i Nord-Norge, mens den har avtatt i lavlandet i Sør-Norge og i kystnære områder. Endringer i snømengder og varighet av snøsesongen avhenger i stor grad av høyde over havet og

tidsperspektiv. Generelt er det forventet en økning i både temperatur og nedbør. Fram til 2050 kan økende vinternedbør føre til økende snømengder i høyfjellsområder og i indre deler av Finnmark. I andre områder vil temperaturøkningen føre til at mindre nedbør faller som snø, slik at snømengdene vil avta. For siste del av dette århundret vil temperaturen ha økt så mye at også høyere liggende fjellområder og Finnmarksvidda må forvente minkende snødybder. Snøsesongen blir kortere i hele Norge fram mot år 2100.

De største endringene ventes i lavlandet – med 2-3 måneder kortere periode med snødekket bakke. I lavtliggende områder vil snøen bli nesten borte i flere år, men det vil fortsatt være enkelte år med betydelig snøfall.

Flom

I Norge har man observert vannføringen i elver i flere tiår. En analyse av disse dataene viser at vårfloppen i Norge kommer stadig tidligere, fordi temperaturen har økt og snøsmeltingen starter tidligere. Størrelsen på flommene har ikke en like klar tendens, men vi ser at mange vassdrag har stadig flere flommer siden 1980-tallet. Slike analyser er avhengige av hvilke år som analyseres, og tendensene vi ser for de siste 30 årene kan bli borte om man legger lengre perioder til grunn for analysene. Det har vært usedvanlig mye flom i Norge i årene etter 2010. De mange flomhendelsene den siste tiden er ikke noe bevis på klima-

⁴ https://www.rodekors.no/globalassets/globalt/rapporter/beredskap-og-hjelpekorps-arsrapporter/felles_beredskap_rapport_2014.pdf

endringene, men de bekrefter bildet av at vi vil få se mer av dette i fremtiden.

Høyere temperaturer og mer flere intense nedbørsepisoder vil påvirke flomforholdene. Hvordan og hvor mye påvirkes, er imidlertid avhengig av hva slags type vassdrag vi ser på. Snøsmelteflommene vil komme stadig tidligere på året, men fordi mindre av nedbøren vil komme som snø, blir snøsmelteflommene mindre mot slutten av århundret – særlig i de store elvene i indre deler av Østlandet og Finnmark. Sannsynligheten for dramatiske hendelser vil øke, til dels betydelig. I områder hvor årets største flom i dag er en regnflom, vil flommene bli større. Vi ser at langs det meste av kysten vil flomstørrelsen øke fra 20 til 60 prosent mot slutten av århundret.

Vi forventer også flere ekstreme nedbørepisoder med mye regn på kort tid i hele landet, som vil gi flere lokale store regnflommer. Små, bratte bekker og elver og urbane områder vil være spesielt utsatt. Vi har i det siste sett flere eksempler på at flom i bratte vassdrag har ført til at vannet graver ut nye løp og river med seg masser i farlige flomskred. Det er derfor viktig å unngå bebyggelse nær bekker og elver og å ha gode beredskapsplaner i kommunene.

Å ha gode prognoseverktøy for lokale intense nedbørsepisoder som medfører flom vil bli stadig viktigere. Urbane områder har store arealer med tette flater og vannet må ledes bort i et avløpsnett. Dette avløpsnettet er ofte underdimensjonert for svært store nedbør-

mengder på kort tid. Dermed kan vi vente oss flere tilfeller av oversvømmelser dersom de urbane områdene ikke tilpasses endringer i klimaet.

Skred (alle typer)

Skred forekommer i bratt terreng, med unntak av leirskred i lavlandsområder under marin grense. Det skilles gjerne mellom snøskred, løsmasseskred og fjellskred/steinsprang. Avhengig av vanninnholdet i snøen skiller man mellom tørrsnøskred, våtsnøskred og sørpeskred. Løsmasseskred omfatter kvikkleireskred og jordskred/flomskred.

Skredfaren er sterkt knyttet til terrengforhold, men været er en av de viktigste utløsningsfaktorene for skred, som styres av nedbør, temperatur og vindforhold. Grunne jordskred i bratt terreng kan utløses av store nedbørmengder og/eller snøsmelting. Kvikkleireskred utløses vanligvis av terrenginngrep eller som følge av erosjon i elver og bekker. Steinsprang løses ofte ut av fryse-/tineprosesser, mens fjellskred vanskeligere kan knyttes til bestemte værelementer.

Endringer i klima og hydrologi vil påvirke skredfaren. Endringer i nedbørmønstre kan for eksempel innebære at det kommer flomskred eller sørpeskred i deler av landet der man har hatt liten erfaring med slike skred.

Økt forekomst av ekstremnedbør i bratt terreng vil øke faren for flomskred og jordskred. Høyere temperatur kan redusere faren for tørrsnøskred, men vil øke

faren for våtsnøskred og sørpeskred i skredutsatte områder. Det er derfor grunn til økt aktsomhet mot skred.

Noen faktorer bidrar også til å redusere skredfaren. Ett eksempel er heving av skoggrensen, noe som både er avhengig av klima og redusert beiting og skogdrift. Det bør også presiseres at utviklingen av friluftsliv og ferdsel i naturen har stor betydning for konsekvensene av skred. Vi ser for eksempel at skikjøring i bratt og snøskredutsatt terreng har blitt stadig mer populært og dette krever økt beredskap og endret kompetanse hos redningsmannskaper.

Vind

De høyeste vindstyrkene forekommer først og fremst i vinterhalvåret. På fastlandet er det kyststrøkene som har mest vind, og langs hele den ytre kyststrekningen fra Kristiansand til grensen mot Russland forekommer det vind med styrke sterk storm eller orkan. De aller sterkeste vindene forekommer i området rundt Stadt og langs deler av kysten i de tre nordligste fylkene. Indre Oslofjord og indre deler av Østlandet, Sørlandet og Finnmarksvidda er områdene med minst vind. De siste 50 år har deler av Østlandet og Vestlandet hatt en viss økning (6-8 prosent) i vindhastighet, mens det i landet for øvrig har vært liten eller ingen endring.

Framskrivningene av vind gir kun små endringer i middelvind over hele landet. Det er likevel to trekk som går igjen i mange modeller, og som kan påvirke behovene for beredskap: Det ene er at høye vindstyr-

ker kan forekomme noe hyppigere. Vind som i dag i gjennomsnitt overskrides hvert femte år, kan komme til å forekomme inntil dobbelt så hyppig mot slutten av århundret med størst økning på Østlandet og deler av Nordlandskysten. Det andre fellestrekket er at stormbanene vil flytte seg nordover. Det kan føre til at typisk vindretning ved lavtrykkspassasjer kan endre seg, noe som kan gi lokale endringer i middelvind, og vindkast fra uvanlige vindretninger. Erfaringer fra de senere år viser at vind fra en uvanlig retning kan føre til store skader selv om vindstyrken ikke er spesielt sterk. Endret vindmønster kan også gi endringer i akkumulasjon av snø, og dermed endringer i faren for snøskred.

Tørke og skogbrann

Høyere temperatur og mulighet for redusert nedbør om sommeren kan gi redusert vannføring og økt mark- og grunnvannsunderskudd. Også i deler av landet der nedbøren ikke forventes å bli mindre, kan den økte fordampningen i sommersesongen føre til flere tilfeller av tørke. Dette kan få følger for drikkevannsforsyning og jordbruk i enkelte deler av landet. Sommertørke kan øke vanningsbehovet og gi økt fare for skog og lyngbrann i de aktuelle landsdelene.

Arbeidsgruppen påpeker at det pågår evaluering av den samlede håndteringen av årets skog- og utmarksbranner, og at læringspunkter som identifiseres i evalueringen vil få betydning for de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i beredskapen mot klimarelaterte hendelser og mot skogbranner særskilt.

Havnivå/stormflo

Det globale havnivået stiger nå med om lag 3 millimeter per år. Avhengig av utslipp av drivhusgasser beregnes økningen fra år 2000 til 2100 å ligge mellom 0.3 og 1.0 meter. I Norge vil havnivået stige mest på Vestlandet og i Nord-Norge, og mindre i Østlandsområdet og Trøndelag ettersom landhevingen etter siste istid fortsatt er betydelig i disse områdene. I og med at vi ikke har holdepunkt for at stormene blir sterkere enn de er i dag, regner vi med at ekstrem-vannstand («stormflo») vil øke like mye som middelvannstanden. Det er også gjort enkelte studier av framtidige bølgeforhold. Disse viser relativt små endringer langs norskekysten. Nordsjøen og Skagerrak er et unntak, med beregnet 6-8 prosent økt bølgehøyde for de mest ekstreme bølgene.

4.4 Nærpolitireformen – konsekvenser for frivillige i redningstjenesten

Nærpolitireformen trådte i kraft 1. januar 2016, med mål om å redusere antall politidistrikt fra 27 til 12, og skape større og mer robuste politienheter. Reformens utgangspunkt er at en mer sentralisert politistruktur vil føre til større tilstedeværelse og kompetanse i politiet. Gjennom reformen har innsatsledelsen blitt sentralisert og kompetansen er blitt hevet fordi de håndterer flere oppdrag enn tidligere. Tidligere måtte polititjenestepersonen på stedet påta seg rollen som innsatsleder, uansett hvilken karakter oppdraget hadde. Nå har man en tydelig kjede der én fagperson fun-

gerer som innsatsleder for sitt felt, og er ansvarlig for aktiviteten på feltet.

På den ene siden har omstruktureringen ført med seg positive sider, som økt kontakt og samspill med politiet. For andre aktører er reformen forbundet med større avstand og mindre kontakt.

I rapporten *Frivillige organisasjoner i søk og redning* undersøkes konsekvensene av politireformen: De fleste av informantene fra frivillige organisasjoner oppgir at reformen har hatt en positiv effekt på relasjonen med politiet. For de frivillige betyr det mye at man forholder seg til én fagperson som man kjenner. Dette er et poeng som går igjen innenfor redningstjenesten og beredskapsarbeidet. De ulike aktørene stiller seg mer positive til samarbeid der man kjenner vedkommende man skal arbeide med.

De frivillige organisasjonene oppgir også at når de forholder seg til én enkelt person, blir det mye lettere å bygge en relasjon over tid. Innsatsleder får god kjennskap til ressursene han eller hun rår over, og kan benytte seg av dem mest mulig effektivt når en situasjon oppstår. De frivillige vet på sin side hvordan innsatsleder ønsker å arbeide og stoler på hans eller hennes kompetanse.

I Hordaland er erfaringene med den nye organiseringen varierte: For de frivillige som befinner seg i nærheten av de nye hovedsetene til nærpolitiet framstår kontakten som hyppigere og mer direkte. For aktø-

rene som befinner seg geografisk langt fra politiets hovedsete, er situasjonen annerledes. Innsatsleder i Hordaland kjører ikke lenger enn tre mil ut fra Bergen til søk- og redningsoppdrag eller ulykker. Dermed må fremdeles de lokale lensmennene foreta arbeidet med å koordinere innsatsen.

Flere av dem som er kritiske til politireformen mener sentraliseringen vil styrke enkelte områder i fylket, mens den vil svekke tryggheten og kompetansen i de rurale strøkene. Flere av ordførerne i Hardanger har gått sammen for å forsøke å skape et grunnlag for å bygge tettere politisamarbeid dem imellom som kompensasjon for reformen.

Videre svarer informantene at selv om kontakten med innsatsledelsen og de operative betjentene har blitt bedre, er avstanden til politiledelsen større etter reformen. Avgjørelsen om å innføre en nærpolitireform ble foretatt fra øverste nivå, uten at eventuelle konsekvenser for det lokale nivået ble diskutert med lokale aktører. Som et resultat av dette, er arbeidet reaktivt, det vil si at planer og strukturer formes som en reaksjon på tidligere avgjørelse og hendelser. Dette er et problem som også informantene i kommunen er opptatt av. De mener at staten må begynne å konsentrere seg om samfunnssikkerhet og beredskap i sine politiske visjoner, og styrke metodikken i beredskapsarbeidet. De hevder at mange av avgjørelsene tas i et vakuum, der beslutningstaker kun fokuserer på sitt fagfelt og sine ressurser.

I mindre sentrale strøk i de nye politidistriktene kan de frivillige ressursene i dag bli stående alene ved et redningsoppdrag før offentlige ressurser kommer. Selv om innsatsledelse er en myndighetsoppgave, er det ikke usannsynlig at en frivillig med tilstrekkelig kompetanse må fylle denne rollen inntil en dedikert innsatsleder fra politiet er fremme. Det betyr at man fremover også må tenke på de frivillige organisasjonene i forbindelse med utvikling av felles lederutdanning i redningstjenesten.

4.4.1 Mulige effekter av nærpolitireformen for redningstjenesten

Redningstjenesten og redningsberedskap var ikke en sentral del av utredningen som førte til forslaget om en nærpolitireform. I prosessen var ingen frivillige organisasjoner med, og FORF ble ikke spurt om forhold knyttet til politiets rolle i redningstjenesten i møte med frivillige ressurser. I et redningstjenesteperspektiv må man balansere hensynet mellom å ha tilstrekkelig med lokale ressurser og god ledelse og koordinering. Sistnevnte vil kreve både variasjon i oppdragsmengde og tilstrekkelige med oppdrag for å få et godt erfaringsgrunnlag.

Før forrige politireform var koordinering av redningsaksjoner, varsling av ressurser og ikke minst stedlig ledelse i stor grad ivaretatt av lensmannsetaten. Det ga stor lokal variasjon i hvordan man løste redningsoppdrag og en sårbar tjeneste som var avhengig av en-

«Deltakelse i redningstjenesten er en langsiktig forpliktelse der du selv ikke bestemmer når hobbyen skal foregå. Alarmen kan gå til alle døgnets tider, og det kreves støtte fra både familie og arbeidsgiver for at den enkelte frivillige skal kunne yte optimalt.»

kelpersoner. Da vi gikk fra 54 til 27 politidistrikter ble kvaliteten på varsling av ressurser i redningstjenesten markant forbedret. Operasjonssentralene ble mer vant til å kalle ut ressurser og fikk mer erfaring med håndtering av redningsoppdrag på operasjonelt nivå.

De frivillige organisasjonene forventer at nærpoltireformen vil gi videre positive effekter på dette nivået. Forventningen er operasjonssentraler som er enda bedre rustet til å gjøre gode vurderinger, og med bedre kapasitet til å koordinere i den første kritiske fasen i en redningsaksjon. Det forventes også at større operasjonssentraler har bedre støtte i døgkontinuerlig etterretningsressurser og andre ressurser som kan støtte opp om oppdragene.

Det er gjennomgående at frivilligheten i dag varsles tidligere enn før ved søk- og redningsaksjoner. Dette er et resultat av en enighet om at det «å vente og se» ikke lenger er en akseptabel løsning når det er risiko for liv og helse. Organisasjonenes inntrykk er at stadig flere aksjoner nå starter opp på kveld og natt, og denne trenden forventes å forsterkes ytterligere.

En løsning som i fellesskap er etablert som god praksis de senere årene, er forhåndsvarsling av ressurser om mulig søk- og redningsoppdrag. Dette kan gjøres der man med rimelig grad av sikkerhet forventer at det kan bli behov for redningstjenesten. Da kan ledere klargjøre utstyr og varsle videre, og mannskapene kan gjøre nødvendige avtaler med familie og arbeidsgiver. Forhåndsvarsling reduserer responstiden når

utkallingen kommer og de frivillige ser at de er en ressur som er med i vurderingen fra første stund - noe som er viktig for motivasjonen.

4.5 Frivilligheten er i endring

Frivillig sektor har bred oppslutning i befolkningen, og bidrar med store verdier til samfunnet. En undersøkelse utført av Statistisk sentralbyrå i 2010 viste at 48 prosent av den norske befolkning deltar i frivillig arbeid i en eller annen form. De frivillige organisasjonene sto i 2012 for 101 milliarder kroner i det norske samfunnets verdiskapning, eller 115.000 årsverk. Frivillighet skaper også sosial kapital ved at den skaper samfunnsengasjement, samhold og tilhørighet.

Det beskrives av ulike frivillighetsforskere en tendens til at frivillige i dag er mer mobile enn før, og at det er blitt vanligere å «shoppe» frivillighet. Mange er medlem av flere organisasjoner, og frivillig innsats blir i økende grad «ad hoc». Begrep som to-timers frivillighet er lansert som beskrivelse på de som vil gjøre litt frivillig arbeid innimellom andre aktiviteter.

Redningstjenesten har på sin side høye krav til kompetanse og at man bygger seg erfaring og lokalkunnskap over tid. Deltakelse i redningstjenesten er en langsiktig forpliktelse der du selv ikke bestemmer når hobbyen skal foregå. Alarmen kan gå til alle døgnets tider, og det kreves støtte fra både familie og arbeidsgiver for at den enkelte frivillige skal kunne yte opti-

malt. Mange frivillige i redningstjenesten anser aktiviteten som en livslang forpliktelse.

Det er med andre ord mulig at frivillighet i redningstjenesten vil utfordres av den mer flyktige frivilligheten. Samtidig ser man at lokal frivillighet vokser fram og at de dyktige organisasjonene lykkes. Dette er to trender som frivillig redningstjeneste må være en del av.

I dag kan de fleste velge blant en rekke frivillige aktiviteter i lokalsamfunnet, og man har derfor en forventning til at man kommer til en velfungerende organisasjon med godt utviklet rammeverk. I redningstjenesten har den enkelte frivillige i større grad en forventning om å få jobbe med kjernevirksomheten, mens færre ønsker seg styreverv, økonomilederansvar eller vedlikeholdsoppgaver. Dette betyr at organisasjonene må tilpasse seg en hverdag der det må være enklere for den frivillige å bidra, med mindre krav til å drive omfattende organisasjonsarbeid og et generelt høyere krav til tilrettelegging. På den ene siden fordrer dette at organisasjonene klarer å modernisere seg, etablere gode systemer og ha god administrativ kapasitet. På den andre siden vil det på sikt gi mer kompetente og motiverte mannskaper som totalt sett gir en bedre beredskap til samfunnet.

Mange har i dag et mer fleksibelt arbeidsliv. Det gjør det kanskje lettere å skyve på oppgaver slik at man kan delta når alarmen går på dagtid, eller på lengre øvelser og kurs. Samtidig er arbeidslivet enkelte steder blitt så rasjonalisert at man ikke kan gå fra jobben uten at driften stanser. Mange arbeidsgivere er med andre ord

velvillig innstilt til frivilligheten, men har ikke alltid mulighet til å gi slipp på den som skal rykke ut.

4.6 Rekruttering av frivillige til redningstjenesten

Muligheten til å tilegne seg kompetanse, få tilgang til aktiviteter som gir noe tilbake – i tillegg til det å inngå i et sosialt nettverk med like fritidsinteresser – er de sterkeste motivasjonsfaktorene for å bidra i redningstjenesten⁵.

Samme rapport viser at det er et stort potensial for å rekruttere flere til redningstjenesten. En av hovedutfordringene er at folk har liten kjennskap til feltet: Bare én av tre sier de kjenner godt til redningstjenesten og de frivillige organisasjonene sitt arbeid. Flere sier derimot at de kunne tenke seg å bidra aktivt dersom de fikk mer informasjon om hva et slikt engasjement innebærer. Organisasjonenes erfaring er at mye av den rekrutteringen som gjøres i dag, skjer gjennom bekjentskaper og sosiale nettverk hos de som allerede er aktive. Det er dermed et potensial for å øke kjennskapen til dette arbeidet i samfunnet generelt, og det er grunn til å tro at dette vil bidra til rekruttering av nye mannskaper.

I de mer spesialiserte organisasjonene, som kan være tydelige på hva som trengs av egnethet og erfaring, oppleves rekruttering som noe enklere enn hos de bredere organisasjonene. NARG sine klatregrupper, NAK flytjeneste, Norske Redningshunder og Redningsselskapets Sjøredningskorps, rekrutterer gjerne

⁵ <https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/aktuelt/nyheter/bruk-av-frivillige-i-sok-og-redning.html>

innenfor en smalere målgruppe med folk som har klatring, fly, hund og båtliv som fritidsaktivitet.

De store organisasjonene (som Røde Kors og Norsk Folkehjelp) trenger derimot ikke bare spesialister, men også generalister med kunnskap som kan brukes på flere områder. Å rekruttere disse kan være mer krevende, da oppgaver og aktiviteter er mer altomfattende og ikke alltid så håndgripelig å kommunisere utad.

Enkelte av organisasjonene opplever også stor forskjell i rekrutteringen i byer og tettbygde strøk, kontra distriktene. Flere opplever at det er venteliste på kurs i de store byene, mens det i distriktene er en stor utfordring å få tak i og beholde de riktige frivillige til en fritidsaktivitet som er forholdsvis tidkrevende.

Utfordringen for alle organisasjonene i redningstjenesten er å holde på de frivillige over tid. Krav til kurs, opplæring og øvelser kan fort bli for tidkrevende og komplekst, og bidra til stress og følelsen av å ikke strekke til – som er hovedårsakene til at frivillige i redningstjenesten slutter.

Redningstjenesten har dessverre ikke rom for «to-timers-frivilligheten», men trenger dedikerte og motiverte frivillige som er personlig egnet, har et engasjement for redningstjenesten og vil bidra over tid. Det er en oppgave både organisasjonene og det offentlige må ta på alvor.



DEL 2: GENERELLE UTFORDRINGER FOR REDNINGSTJENESTEN

4.7 Ulykkesforebyggende arbeid

Forebygging har historisk sett vært en grunnpilar for de frivillige i redningstjenesten. Allerede i 1952 ga DNT og Norges Røde Kors ut brosjyrene *Respekt for fjellet* og *De 9 fjellvetreglene* for å forebygge ulykker i fjellet. Etter mange ulykker og dødsfall i påskefjellet, kom Severin Suveren på tv-skjermen i 1989 for å lære nordmenn om ferdsel i fjellheimen. Siden har fjellvetreglene blitt revidert to ganger, sist i 2016 med hovedfokus på den enkeltes ansvar for seg selv.

Mange ulykker kan unngås med god planlegging, riktig opplæring og bruk av utstyr. Flere av de frivillige redningsaktørene har derfor aktivitet for barn og unge (Sanitetsungdom i Norsk Folkehjelp, RØFF i Røde Kors og Redningsselskapet Ung). Slike aktiviteter for barn og ungdom bidrar til at flere har viktig basiskunnskap for å kunne ta vare på seg selv og ta gode avgjørel-

ser på tur. Samtidig omfatter også forebygging den aldrende delen av befolkningen. I en tid der vi har mer aktive pensjonister og et økende antall demente, er også bedre kunnskap rundt disse problemstillingene sentrale i et forbyggende perspektiv.

I dag utfordrer nye aktiviteter som sykling og ekstrem skikjøring, samt masseturismen, det ulykkesforebyggende arbeidet. Friluftsliv er helsefremmende, og det er positivt at det legges til rette for mest mulig aktivitet utendørs, men det er samtidig viktig å legge best mulig til rette for trygg aktivitet. Aktørene i redningstjenesten bør være aktivt med i utviklingen av virkemidler for forebygging av uønskede hendelser, som for eksempel felles plattformer for informasjon om å holde seg trygg på tur.

«De siste ti årene har redningsoppdragene radikalt endret karakter, samtidig som vi i gjennomsnitt har opplevd en økning på 10 prosent flere oppdrag i året.»

4.7.1 Førstehjelp som forebyggende arbeid

Riktig og raskt førstehjelp er livreddende, og den nasjonale førstehjelpsdugnaden *Sammen redder vi liv*¹ har som mål å bidra til å redde så mange som 200 flere liv årlig med bedre førstehjelpskunnskap i befolkningen. Denne kunnskapen er i dag svært varierende og mange er også redd å feile eller gjøre vondt verre på et ulykkessted, til tross for at de har tatt førstehjelpskurs². Å praktisere generell førstehjelp jevnlig gjennom kurs i skolen og på arbeidsplasser er viktig, både for å øke kvaliteten på førstehjelpen som gis, og for at flest mulig tør å hjelpe.

De lokale gruppene i beredskapsorganisasjonene tar et stort ansvar for opplæring av medlemmer og andre innen førstehjelp. Samtidig bidrar organisasjonen

med informasjons- og opplysningskampanjer på nasjonalt nivå. Det er likevel potensial for å løfte dette arbeidet ytterligere gjennom bedre samarbeid mellom organisasjonene, turistnæringen, kommuner og myndighetene.

4.8 Flere redningsoppdrag og høyere tempo

De siste ti årene har redningsoppdragene radikalt endret karakter, samtidig som vi i gjennomsnitt har opplevd en økning på 10 prosent flere oppdrag i året. I løpet av denne perioden har også de frivillige blitt brukt på en stadig høyere andel av de oppdragene som er. Dersom begge disse trendene fortsetter, noe vi har all

¹ <https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/sammen-redder-vi-liv-strategidokument>

² <https://www.rodekors.no/om-rode-kors/aktuelt/frykt-for-a-gi-forstehjelp-kan-koste-liv/>

grunn til å tro, så vil de frivillige måtte håndtere betydelig flere oppdrag i årene som kommer.

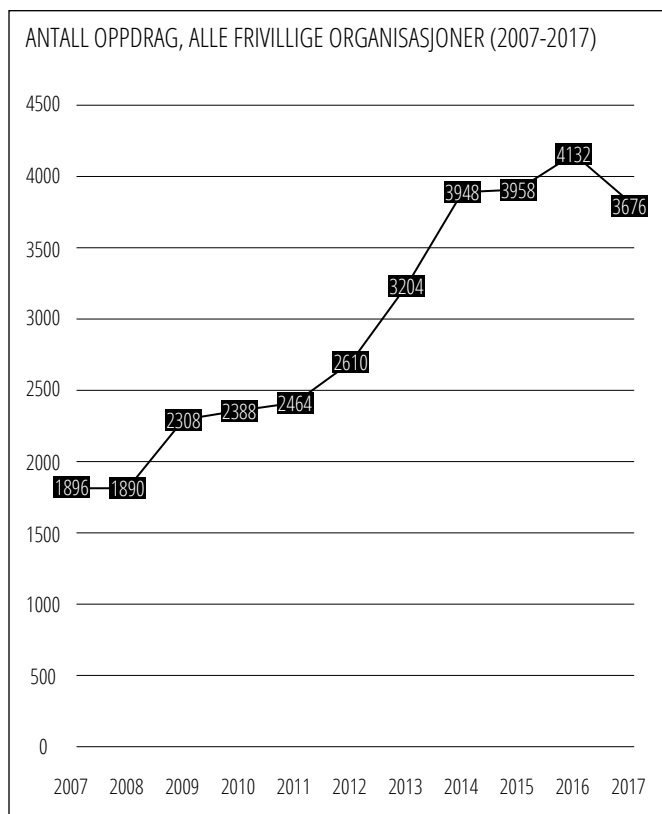
Der vi tidligere lette med en stor styrke i lang tid, er scenariet stadig oftere en pasient som lett lar seg finne ved hjelp av teknologi. Vi rykker dermed oftere ut med en mindre gruppe til en kjent posisjon. Forventningen hos den som ligger og venter, er at hjelpen kommer raskt.

Denne utviklingen utfordrer redningstjenesten på kapasitet, men samtidig kan den økte oppdragsmengden også være en kilde til økt motivasjon og kompetanse. Erfaringen er at de gruppene som har flest oppdrag, også har den beste beredskapen og svært motiverte mannskaper.

De gruppene som i dag har minst å gjøre kan godt tåle en dobling i antall oppdrag - for eksempel fra 6 til 12 oppdrag i året. For de mest travle gruppene blir en slik økning derimot svært krevende. Der det allerede er svært mye å gjøre, må man enten etablere radikalt flere ressurser eller organisere seg på nye måter, for eksempel med faste vaktlag. I noen områder må man sammen med kommunen se på forebyggende tiltak og hvordan man kan forhindre at en situasjon utvikler seg til et redningsoppdrag.

4.9 Behov for redningsfaglig utvikling

De frivillige erfarer at det er nyttig å møtes på felles arenaer. De siste årene har redningstjenesten fått en felles redningskonferanse, og de frivilliges egen konferanse (FORF-seminaret) har høy deltakelse. I tillegg



Grafen viser veksten i antall redningsoppdrag for frivillige ressurser i redningstjenesten. Fall i antall oppdrag fra 2016 til 2017 skyldes endring i hvordan man registrerer sjøoppdrag hvor redningsselskapet er involvert. Mange oppdrag som før ble rubrisert som redning føres i dag som assistanse. Tallene er hentet fra HRS.

er Nasjonalt Redningsfaglig Råd og redningsledelsen ved HRS og LRS blitt viktige møteplasser.

Vi har også gjennom arbeid initiert av frivilligheten sett nytten av standardisering gjennom for eksempel *Nasjonal veileder for søk etter savnet person på land og*

«Dersom begge disse trendene fortsetter, noe vi har all grunn til å tro, så vil de frivillige måtte håndtere betydelig flere oppdrag i årene som kommer.»

felles retningslinjer for snøskredinnsats. I det siste har det også kommet på plass *Håndbok for redningstjenesten* og *Nasjonal veileder om planverk og samvirke* – alt sammen med deltakelse fra FORF-organisasjonene.

Også i årene framover vil det komme en rekke prosesser knyttet til å utvikling av felles standarder for innsats på både taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Dette vil utfordre frivilligheten både på kapasitet til å delta med representanter og til å samle inn og analysere erfaringer fra felt som kan bidra til kvalitetsforbedring.

Systematisk erfaringslæring er et aktuelt tema i redningstjenesten i dag, men også et felt alle aktørene i redningstjenesten er enige om at vi har kommet for kort på. For å bli bedre på dette, er det helt avgjørende med deltakelse fra de som er ute i felt. Det er med andre ord behov for å utvikle enda flere møteplasser, møteformer og å tilrettelegge for møter mellom offentlige etater og frivilligheten utenfor normal arbeidstid.

Organisasjonene i FORF rapporterer om stor lokal variasjon i hvordan redningstjenesten utøves i Norge i dag. Det betyr at det er rom for forbedring på flere steder, men også at det er mulighet til å finne «beste praksis» å støtte seg på. Eksempler på områder som krever felles standarder, er:

- Varsling av redningsressurser
- Ledelse på taktisk nivå i redningsoperasjoner
- Beslutningsstøtte og kartverk
- Rammeverk for å håndtere store hendelser

4.10 Økte krav og forventninger til samvirkekompetanse

Målet ved samvirke i redningstjenesten er at alle skal ha en felles oppfattelse av hva man jobber mot. I praksis dreier det seg ikke bare om hvordan man samarbeider under aksjoner, men også kunnskap om og deltagelse i aktiviteter med de andre samvirkepartene både før, under og etter en aksjon. Dette krever at man har kjennskap til hvilken kapasitet, kompetanse og utstyr de andre har, og ikke minst hvordan man skal bruke disse ressursene på best mulig måte. Denne kunnskapen og erfaringen krever tid av alle parter, også i form av deltagelse i øvelser og møter.

De lokale redningssentralene har et sentralt ansvar ved håndtering av redningshendelser. LRS-ene består også av en redningsledelse med representanter fra aktuelle lokale og regionale organer. Siden 2003 har de frivillige organisasjonene som er tilknyttet FORF, vært representert i redningsledelsen ved samtlige LRS og hos LRS hos sysselmannen på Svalbard. Fra 2015 har de også vært en del av redningsledelsen ved HRS.

De frivillige representantene deltar på strategisk nivå i redningstjenesten som medlemmer av redningsledelsen ved HRS og LRS. Representanten skal også synliggjøre de frivillige ressursene i møter mellom hendelsene og delta i felles øvingsplanlegging. De blir også benyttet som rådgiver til LRS (operasjonssentral eller politiets stab) når det er behov for dette under aksjoner.

Det stilles krav til kompetanse hos LRS-representanten, og de har en egen instruks de skal forholde seg

til. De må ha lederutdanning og allsidig erfaring fra frivillig redningstjeneste, samt god kjennskap til organiseringen av den norske redningstjenesten, risiko og sårbarhet, samt aktuelt regelverk og planverk i eget LRS. I tillegg må representanten ha god kjennskap til de frivillige ressursene i eget aksjonsområde.

Politi, brann og helse går nå gjennom flere omstillinger og forbedringsprosesser, noe som krever at de frivillige organisasjonene også må omstille seg. For eksempel har nærpoltireformen gjort nedslagsfeltet til LRS-representantene betydelig større, noe som utfordrer de frivillige.

Hvem som er først på stedet ved en hendelse er i endring, og vi må sikre god samhandling mellom alle etater og de frivillige organisasjonene. En konsekvens av utviklingen er at brannvesenet oftere kommer før politiet på hendelser der de blir utkalt, som for eksempel flom, skogbrann og naturkatastrofer. I noen aksjoner hvor de frivillige er utkalt kommer politiet sent til stedet, eller må omprioritere og forlate aksjonen før situasjonen er avklart. Under ettersøkninger, og kanskje også i andre type aksjoner, vil det dermed være aktuelt å delegere lederoppgaver fra en innsatsleder fra politiet til en frivillig. Oppgaver som må løses på stedet er implementering av viktige beslutninger, kontakt med pårørende, etterretning og uttalelser til media på taktisk nivå.

I *What If* ble det foreslått etablering av en «fagleder søk»-utdanning, og dette arbeidet bør tas opp igjen. Det er også behov for å etablere en felles lederopplæring/utdanning for de som skal lede på taktisk nivå. I tillegg er det naturlig å involvere de frivillige organisa-

sjonene i utvikling av felles etter- og videreutdanninger for nød- og beredskapsaktørene som er påbegynt i regi av Politihøgskolen.

4.11 Kravene til kompetanse er høye - og økende

Redningstjenesten er en av de mest krevende formene for frivillighet man kan delta i. Medlemmene bruker i gjennomsnitt svært mye tid på å tilegne seg ny kunnskap, og kravene til kompetanse, trening og deltakelse på øvelser er høyere enn i mange andre former for frivillig arbeid. I tillegg til å benytte fritid sin, bruker de frivillige også egne penger for å gjennomføre kurs og delta på øvelser.

Felles for alle søk- og redningsoppdrag er at de kan være teknisk krevende og til dels farlige for mannskapene. Operasjoner må ofte utføres i utfordrende terreng og under skiftende værforhold. Et oppdrag kan endre karakter i løpet av kort tid, noe som krever at mannskapet raskt evner å tilpasse seg nye situasjoner. Det er derfor helt avgjørende at de som deltar har god trening og opplæring.

Organisasjonene sørger selv for å lære opp medlemmene sine, og alle har krav til kurs og opplæring på ulike nivåer. De frivillige som deltar i søk- og redningsaksjoner er godt trent på dette feltet, og i mange tilfeller har frivillige mannskaper spesialkompetanse som ikke finnes i de offentlige.

Noen av organisasjonene har utstyr som for eksempel småfly, båter og biler som krever myndighetspålagte

sertifikater og kurs. I tillegg pågår det en teknologiutvikling som gjør at den enkelte må ha enda flere kurs og mer opplæring, som for eksempel nødnett og søksplanlegging på nettbrett. Utstyr som biler og båter blir også bedre og mer avanserte. Myndighetene setter stadig strengere krav til sertifikater og opplæring, noe som gir utfordrer organisasjonene.

Læring og kompetansebygging motiverer til deltagelse, men at det er vanskelig balansepunkt før det blir for mange og tidkrevende krav til kurs og sertifiseringer. I verste fall fører dette til at det blir vanskelig for organisasjonene å beholde medlemmene over tid, eller at man mister dem før de er klare til å delta aktivt.

4.11.1 Tilrettelegging for øvelser

Skal man ha en effektiv og sterk redningstjeneste er man avhengig av at ressursene kjenner hverandre og at det er et godt samarbeid mellom nødetatene og de frivillige organisasjonene, både før, under og etter hendelsene. Det meste av trening og øving foregår i dag lokalt, og de frivillige har i et økende behov for arenaer for operativ trening, opplæring og utdanning sammen med de andre etatene.

Samhandling og fellesøvelser med personell som i det daglige håndterer reelle hendelser sammen, er avgjørende for en robust redningstjeneste. Forberedelse og gjennomføring av øvelser bidrar også til økt sikkerhetsbevissthet hos den enkelte og de blir tryggere i sin utførelse av oppdraget.

Frivillige tar fri uten lønn eller tar ut feriedager for å

kunne delta på aksjoner, nødvendige kurs og øvelser. For de frivillige er det viktig at felles øvelser med andre etater også legges til kveld eller helger, slik at de får anledning til å delta. Mye av øvelse- og møteaktiviteten foregår nå på dagtid, og det kan være krevende og vanskelig for de frivillig å kunne delta.

Behovet for større og mindre øvelser varierer også ut ifra hvor i landet man er. Enkelte steder er oppdragsmengden så stor at de frivillige får gjennomgående mye erfaring ut fra hendelsene og aksjonene de deltar på. Er man i en del av landet hvor det ikke er mange hendelser, er behovet for å øve mer til stede. I tillegg til det å bli brukt under hendelser og aksjoner, er deltagelse i øvelser den andre faktoren som fremstår med en klar effekt på motivasjon til den enkelte frivillige.

Flere steder i landet er det frivillige som initierer og tar rollen som tilrettelegger og organiserer øvelser, noe som tar tid og er ressurskrevende. Dette gjør at frivillige vegrer seg for å ta på seg denne rollen.

Aktivitet må legges til lokale øvingssentre/lokalmiljø, hvor det legges til rette for at flest mulig kan delta. Det er av stor betydning at man utvikler de kapasitetene som finnes, og anerkjenner betydningen og behovet for felles møteplasser mellom oppdrag hvor man kan trene og planlegge felles aktiviteter, samt evaluere øvelser og hendelser.



DEL 3: UTFORDRINGER FOR DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENE

4.12 Den enkelte frivillige

I løpet av de siste årene har det vært en tydelig endring i retning av at hvert enkelt mannskap i redningstjenesten skal ha høyere kompetanse og kunne bidra til å løse flere deler av et oppdrag – fra å ta gode selvstendige valg i søksfasen til å umiddelbart kunne gjøre kritiske tiltak for en pasient.

Dette er delvis drevet frem av nye metoder, men også økt oppdragsmengde og faglig utvikling hos de frivillige aktørene. Denne utviklingen får konsekvenser for hva slags utstyr og kunnskap hvert enkelt mannskap må ha.

Som en del av denne «profesjonaliseringen» har det også vokst frem en erkjennelse av at godt utstyr er viktig. Redningstjenesten er avhengig av tre hovedelementer: De riktige individene, riktig opplæring og

trening, og det rette utstyret. Ingen av disse faktorene kan tas bort uten at det får konsekvenser.

I dag reiser man i mindre grad enn før til et depot/lager for å hente utstyr før man drar til innsatsområdet. Dersom man skal være så effektive som mulig, er det viktig at de frivillige mannskapene i størst mulig grad kan reise rett til oppmøtestedet og være klare for å gå direkte i innsats. Det betyr at alle mannskaper bør være utrustet på en annen måte enn før.

Utstyr handler både om operativ evne (som lysutstyr og sambandsutstyr) og om sikkerhet for mannskapene. Den personlige utrustningen har de siste årene blitt mer avansert og bedre egnet for formålet. På samme måte har også teknologien tilgjengeliggjort utstyr som tidligere ikke var aktuelt for ordinære søksressurser, som for eksempel termiske kikkerter og

«Redningstjenesten er avhengig av tre hovedelementer: De riktige individene, riktig opplæring og trening, og det rette utstyret. Ingen av disse faktorene kan tas bort uten at det får konsekvenser».

lysforsterkningsutstyr. I årene som kommer, vil sannsynligvis også droneteknologi få økt oppmerksomhet i redningstjenesten og kunne bli enda et teknologisk bidrag i verktøykassen.

Konsekvensen av alle disse faktorene er at ressursene kan levere et mer robust bidrag, med bedre muligheter for å redde den som er i nød. Samtidig innebærer det at kostnaden til utstyr har økt til dels radikalt, og det er uklart hvordan redningstjenesten skal løse dette.

Mer moderne utrustning har også betydning for tjenestens status. Nytt og oppdatert utstyr bidrar til at tjenesten fremstår som en spennende og attraktiv hobby. Denne utviklingen er derfor gunstig både for pasienten som trenger hjelp, men også for aktørenes evne til å tiltrekke seg nye mannskaper og opprettholde god beredskap over tid.

Det er viktig at aktørene har mulighet til å utstyre ressursene med kritisk viktig utstyr, og noe utstyr har større betydning enn andre:

1. Nødnett har blitt et helt sentralt verktøy i redningstjenesten og har vært med på å endre måten vi opererer på. Det er helt nødvendig å sikre at hvert enkelt mannskap i innsats disponerer en nødnettradio.
2. For å operere sikkert og effektivt er ressursene helt avhengige av gode navigasjonsløsninger. I fremtiden bør det være etablert et felles digitalt system for å sikre navigasjon og oppdragsstyring.
3. Godt lysutstyr er helt sentralt for å kunne operere effektivt i mørket, da en økende andel av redningsoperasjonene pågår mens det er mørkt.

4.13 Sikkerhet for frivillige redningsmannskaper

Frivillige mannskaper vil i stor grad bli eksponert for ulike sikkerhetsutfordringer i sin tjeneste. Potensielt vil en redningsperson kunne strekke grensene for å berge liv, og dette setter krav til en reflektert holdning om egen sikkerhet. Redningsoppdrag foregår ofte med gode sikkerhetsmarginer og i et etablert og kjent system som tåler at man blir utfordret med for eksempel svikt i kommunikasjonssystemer, eller at enkelte ressurser gjør feil. Men rett som det er, kan terreng og værforhold være så krevende at feilvurderinger kan få fatale konsekvenser. En ressurs som er alene og eksponert for de mest ekstreme forholdene må være rustet til å klare seg selv i en overlevelsesfase dersom en uventet hendelse skulle inntreffe.

Redningstjeneste kan innebære at man rykker ut til ukjente situasjoner og med utrente mannskaper. Med Norges geografi og demografi vil det ofte oppstå situasjoner der de ressursene som rykker ut har lite erfaring med akkurat det konkrete tilfellet man rykker ut til, hvor ressursen må støtte seg til sin generelle opplæring og eventuelt noen få erfarne mannskaper.

I Norge har vi en noenlunde felles sikkerhetskultur som gjør at vi i liten grad aksepterer høy risiko for redningsmannskaper. Det er felles praksis at man normalt styrer unna å gå i innsats når det er stor fare for skade på redningspersonell.

Sikkerhet i et redningsoppdrag må forstås i et sam-

virkeperspektiv, der ulike ressurser har ulik kunnskap som bidrar til en felles trusselvurdering. Det er viktig at denne vurderingen er eksplisitt og at den deles med alle som er i innsats. Risiko knytter seg ikke bare til vær, terreng og føre, men også i høy grad til tekniske utfordringer i operasjonen og i noen tilfeller til hvem man leter etter.

Frivillige ressurser har i dag trolig litt for dårlige forutsetninger for å gjøre en så sikker jobb som mulig. Det er for eksempel ikke vanlig at hvert mannskap har sin personlige radio, radioen har ikke sikkerhetsalarm og det er også slik at mannskaper ikke alltid har tilstrekkelig med verneutstyr. Et eksempel kan være at ikke alle redningsmannskaper har sin personlige hjelm, til tross for at de aller fleste i redningstjenesten har vært ute under krevende værforhold og i terreng med fare for steinsprang eller flere meters fall om man mister fotfeste.

Samfunnet er nok tjent med at sikkerheten til innsatsmannskaper fra frivillige organisasjoner ikke er noe lavere enn for andre ressurser. Det bør derfor gjøres en gjennomgang av utrustning, operasjonsmønstre og trening i et sikkerhetsperspektiv for å finne forbedringspunkter.

4.14 Teknologi i redningstjenesten

Mye av arbeidet i en søk-/redningsaksjon går ut på å innhente og analysere informasjon, planlegge og gjennomføre tiltak, samt dokumentere fremdriften. I

tillegg krever alle hendelser etterarbeid/dokumentasjon og refusjon av kostnader etter en innsats.

Redningstjenesten mangler i dag en fullverdig digital løsning som kan brukes av alle aktørene og bidra til dette arbeidet på en god måte.

Digitale løsninger for søksplanlegging

Dagens digitale løsninger er langt fra optimale. Nødetatene har egne kartsystemer som er utviklet for den daglige driften innen hver etat, men som ikke møter behovene i redningstjenesten. I tillegg har de frivillige aktørene egne – og mer eller mindre gode løsninger – for kart, registrering, loggføring, kommunikasjon og ressurs håndtering. Dette er enten hylleware eller hjemmesnekrede løsninger som møter deler av behovet. Disse systemene snakker imidlertid ikke sammen og fører ofte til dobbeltarbeid fordi informasjonen må legges inn i flere systemer for å bli tilgjengelig for alle.

Det har vært flere forsøk på å utvikle kartprogrammer til søksplanlegging de siste ti årene, uten at dette har gitt gode resultater. Ved søk etter savnet person på land bruker vi i dag kartprogrammer som Basecamp, OziExplorer og VeiwRanger til planlegging, gjennomføring og dokumentasjon av søk. Disse kartprogrammene har stor nytteverdi fremfor de gamle papirkartene, men er ikke utviklet til dette formålet og har store mangler i forhold til behovet i redningstjenesten.

Det har ikke vært noen overordnet eller felles satsning på dette feltet, selv om retningslinjer og veiledere stil-

ler krav til dette og mange års erfaring viser et stort behov for utvikling.

Av hensyn til effektivitet og kvalitet må det utvikles felles digitale løsninger som sikrer at vi jobber i det samme kartgrunnlaget, har lik tilgang til sikkerhetskritisk informasjon, etterretning og beslutningsstøtte. En slik utvikling må være koordinert og felles, og gjerne som et samarbeid mellom frivillige og Hovedredningssentralene.

Tidlig varsling av redningstjenesten

Varslingen av frivillige ressurser under et redningsoppdrag, enten det er fra LRS, AMK eller direkte fra HRS, er den første kritiske kontakten når en hendelse har oppstått.

For bare få år siden foregikk varsling manuelt, med at for eksempel LRS varslet en alarmmottaker i organisasjonene som begynte å ringe opp et knippe mannskaper, som igjen varslet flere. Det er flere organisasjoner som kan være aktuelle i en hendelse, og tradisjonelt har man måttet ringe til hver organisasjon. Dette er i økende grad erstattet med at den som varsler organisasjonene, oppretter en telefonkonferanse og varsler alle samtidig. Det gir rom for å stille avklarende spørsmål og gjøre avtaler, som for eksempel å finne nærmeste ressurs som kan løftes ut med helikopter eller drøfte spesielle risikomomenter som man må være oppmerksomme på. Videre varsling innad i organisasjonene løses i dag enten gjennom en talemelding på telefon, SMS eller direkte i en talegruppe på nødnett.

Vi er ennå i startgropen med å ta i bruk felles løsninger for å varsle alle ressurser samtidig, og tilbakemeldingene fra politi, HRS og frivillige er varierte. Stort sett er de positive, men en slik varslingsform krever rutiner rundt hvordan man lytter inn på samtalen og begrensninger i hvem som kobles på og hvem som snakker. En felles nasjonal løsning som er robust, testet og som utvikles i samarbeid mellom aktørene på nasjonalt nivå er ikke etablert. Det er viktig at man i en slik løsning kan se ressurser som er relevant for det enkelte redningsoppdraget, uavhengig av hvilket AMK-område eller LRS-område ressursen befinner seg i. Det er de nærmeste og best egne ressursene som må brukes når det haster for å redde liv.

Utfordringen kan enkelt løses ved å samle aktørene og bli enig om en felles standard for dette som så iverksettes lokalt og undergis kontinuerlig kvalitetsforbedring. Det er viktig for frivilligheten at dette er noe som det tas tak i raskt, både på grunn av den omfattende endringsprosessen i politiet, og ikke minst fordi det å bli brukt på relevante oppdrag er svært viktig for motivasjonen for frivillige mannskaper i beredskap.

Felles ressursregister

Felles ressursregister (FRR) er et system som er initiert og finansiert av det Samferdselsdepartementet gjennom prosjektet BarentsWatch, som er et samarbeidsprosjekt mellom flere offentlige etater og forskningsinstitusjoner med Kystverket som vertsetat.

FRR kan gjøre varslingen både mer rasjonell og raske-

re, samt kalle ut de nærmeste og best tilpassede ressursene. Noen av funksjonene mange redningsgrupper etterlyser i dag finnes allerede, og flere funksjoner vil kunne legges til i systemet.

Andre leverandører av slike systemer kan brukes, men det er konsensus om at et selskap driftet av myndighetene er å foretrekke fremfor kommersielle systemer på grunn av blant annet dekking av kostnader til drift og mulighetene til fortløpende utvikling av systemet.

I en nødsituasjon er det også avgjørende at de operative etatene har tilgang til informasjon om tilgjengelige ressurser, posisjon, kapasitet og tilgjengelighet. De fleste av de frivillige organisasjonene er registrert, eller jobber med å registrere inn sine ressurser i FRR, og vi har store forventninger til at dette registeret kan bidra til en enda mer effektiv støtte til redningstjenesten.

For redningstjenesten er det viktig at FRR blir brukt av alle nødetatene slik at de får nødvendig informasjon om tilgjengelige ressurser til enhver tid. Det finnes ikke noe tilsvarende system som fungerer på denne måten i dag, så det er et viktig steg i riktig retning at dette blir brukt, og at man fortsetter å videreutvikle systemet og ser de videre mulighetene dette kan gi. FRR er i dag organisert som en prosjekt. Det kan være hensiktsmessig i en utviklingsfase, men på sikt vil det bli behov for å lage en mer permanent organisasjon.

Refusjons av utgifter etter redningsinnsats

Etter redningsaksjoner sender de frivillige refusjons-

krav til LRS, som godkjenner og sendere videre til Hovedredningssentralene for endelig behandling og utbetaling.

Refusjonskravene behandles etter føringer fra JD, beskrevet i eget rundskriv. Det er utviklet et eget skjema (i Excel) som de frivillige bruker for refusjon utgifter. Sammen med en stor mengde bilag sendes dette som regel per brevpost til LRS.

Denne prosessen er tidkrevende og fører ofte til at det tar lang tid fra refusjonskravet er sendt, til de frivillige mottar utbetalingen. Dagens måte å behandle refusjonskrav på, minner mye om manuell utfylling av reiseregningsskjema, til tross for at det finnes flere elektroniske løsninger som ville forenklet denne prosessen betydelig.

En digitalisering av refusjonsordningen vil spare de frivillige og det offentlige mye tid, og vil gjøre det mye lettere å kvalitetssikre ordningen.

4.14.1 Nødnett som sentralt samhandlings-verktøy

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har på vegne av staten ansvaret for det digitale nødnettet. Ulike kriser krever ulike aktører og en bred utnyttelse av nødnett har vært et hovedmål helt fra den landsdekkende utbyggingen startet.

I tillegg til nødnettene er det derfor lagt opp til at andre brukere med et beredskapsbehov, som Hovedredningssentralene, de frivillige beredskapsorganisasjonene, Sivilforsvaret og redningshelikoptrene, skal få mulighet til å bruke nødnett for å oppnå en størst mulig samfunnsnyttig gevinst av nødnettet. Med stadig flere brukere tilknyttet et felles robust digitalt kommunikasjonsnett har vi skapt et godt grunnlag for innovasjon, informasjonsdeling og økt samhandling på tvers av geografiske og organisatoriske grenser. At de frivillige er inkludert som brukere av nødnett, gjør at samvirke med nødnettene og andre beredskapsbrukere er styrket til det beste for den som er i en nødsituasjon.

Regjeringen har bestemt at det ikke skal reserveres frekvenser for en ny landsdekkende infrastruktur for oppdragskritisk kommunikasjon, men at framtidig løsning for nød- og beredskapsaktører skal baseres på kommersielle mobilnett. DSB og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har fått i oppdrag å bidra i en konseptvalgutredning om løsninger som skal tilrettelegge for å ta over nødnettfunksjonalitet og gi framtidsrettede mobile bredbåndstjenester. Justis- og beredskapsdepartementet utformer mandatet for utredningen, som vil kartlegge brukernes behov, utrede teknologisk mulighetsrom og gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser.

DSB er svært opptatt av at Norge har sikker kommunikasjon også i en fremtid uten det nødnettet vi nå benytter, og har som mål å gi brukerne av dagens nød-

nett en forutsigbar og smidig overgang til ny løsning. Ved å benytte kommersielle mobilnett i fremtiden åpner dette opp for at alle beredskapsaktører får tilgang til gode, sikrede datatjenester.

Tilgang til nødnett for de frivillige redningsorganisasjonene har bidratt til en betydelig styrking av beredskapen i redningstjenesten. Nødnett har lagt til rette for bedre samvirke mellom ulike beredskapsaktører, og gir alle partene i en søk- og redningsaksjon raskere tilgang til nødvendig situasjonsforståelse.

Selv om myndighetene har dekt kostnadene knyttet til førstegangsinvesteringer og abonnement, er det vanskelig å for frivilligheten å få gehør for behov om flere terminaler og abonnement. Organisasjonene er også bekymret for fremtidige reparasjons- og reinvesteringskostnader, og det er fra organisasjonenes side knyttet usikkerhet til omtalt utfasing av eksisterende nødnett og overgang til 5G-nett. Det er viktig at interessene til de frivillige også blir ivaretatt i disse prosessene, hvor mannskapene kan bidra med viktig kunnskap og erfaring og således er en av premissgiverne i denne utviklingen.

Kommunikasjon er nøkkelen til vellykkede oppdrag. Nødnett har betydd mye for samhandling og kommunikasjon i redningstjenestene. For å sikre at denne gode utviklingen fortsetter, er det avgjørende at behovet for nok terminaler og fortsatt gratis bruk for de frivillige ivaretas av myndighetene.

4.15 Hvordan må FORF utvikle sin rolle

FORF har blitt en sentral aktør i koordineringen av arbeidet mellom medlemsorganisasjonene og opp mot nasjonale myndigheter og samarbeidspartnere, og har blant annet tatt en tydelig rolle for å fremme fagutvikling.

Det beste eksempelet på dette er utviklingen av Nasjonal veileder for søk etter savnet person på land, som har satt standarden for hvordan redningsoppdrag løses på taktisk nivå. Veilederen har bidratt til at vi har fått felles begreper og en felles tenking rundt organisering, ledelse, ressursbruk og sikkerhet i disse oppdragene.

Bakgrunnen for dette arbeidet var en erkjennelse av at vi hadde for stor variasjon i Norge på hvordan søksaksjoner ble løst og erfaringer med at personer omkom som følge av dårlige taktiske vurderinger og feil metodebruk. Å jobbe sammen for å forstå hvordan man best prioriterer oppdrag og at man vurderer innsats ut fra en felles «beste praksis» har i så fall vært livreddende. På samme måte er det primært frivilligheten som har bidratt til å standardisere hvordan vi løser redningsoppdrag ved snøskredulykker.

Det er fortsatt rom for kvalitetsforbedring i redningstjenesten gjennom standardisering, og det er naturlig at FORF spiller en sentral rolle i dette arbeidet.

FORF-seminaret samler årlig over 200 personer over en

helg for å diskutere erfaringer, oppdatering på faglig utvikling og å bli bedre kjent med andre ressurser. Seminaret har også økende deltakelse fra viktige samarbeidspartnere som politiet, Justisdepartementet og Hovedredningsentralene. Dette er dermed blitt en viktig møteplass for å sikre at redningstjenesten er i utvikling og at hele samvirket lærer av de erfaringene som gjøres i felt.

FORF er etterspurt i mange prosesser og deltar ofte i store nasjonale øvelser og i ulike utviklingsprosjekter knyttet til redningstjenesten. Overfor publikum skal ikke FORF være synlige, men de er en synlig og tydelig aktør på myndighetsnivå og i samarbeidet mellom organisasjonene. Her bidrar FORF blant annet til å koordinere ulike innspill og møter fast med Justisdepartementet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet og DSB på vegne av de frivillige. Det er også tett kontakt mellom FORF og HRS.

FORF har fått et større ansvar for å samordne frivillige ressurser på strategisk nivå i redningstjenesten, og er representert i redningsledelsen ved HRS og alle landets LRS-er.

Det har vært hyppige diskusjoner rundt hvor «operativ» rolle FORF skal ha. Enkelte mener at FORF bør jobbe for at redningstjenesten får en sterkere felles identitet, mens andre mener at det meste bør overlates til medlemsorganisasjonene.

Forventningene til at frivilligheten er synlig på øvelser og kurs, i sentrale prosesser og i dialog med nasjonale myndigheter, er økende. Det er bred enighet blant

organisasjonene om at denne rollen er viktig og bør videreutvikles. FORF bør ta en tydeligere pådriverrolle i å løfte sakene som er viktige for frivilligheten inn på den politiske dagsordenen. Det er viktig at FORF i dette arbeidet også kan spille på de frivillige ressursene. Det er en fare for at frivillige ressurser blir glemt når mange prosesser pågår på dagtid og der andre aktører har helt andre ressurser for å drive påvirkning i et langsiktig perspektiv.

Det er også en klar forventning og ønske om at FORF har en sentral rolle i fagutviklingen. Det skjer mye spennende utvikling i de ulike fagmiljøene i organisasjonene, og det å skape arenaer for at disse miljøene kan møtes og å jobbe sammen har vist seg som en god metode. Det er behov for å videreutvikle dette området, og ikke minst trenger vi å jobbe mer målrettet med systematisk erfaringslæring.

Prioriterte områder for å styrke frivillig redningstjeneste gjennom å styrke FORF:

- Øke kapasiteten til å jobbe med påvirkningsarbeid. FORF bør ha en egen ressurs som jobber fulltid med å synliggjøre frivillige ressurser i sentrale prosesser og ikke minst tar opp viktige utfordringer for frivillige i redningstjenesten med beslutningstakere på ulike nivåer og ikke minst med politisk nivå
- FORF må styrke sin kapasitet til å jobbe med fagutvikling. Både direkte gjennom å koordinere arbeid som pågår på tvers av organisasjonene, og som pådriver

- FORF bør ha midler som kan tildeles FoU-prosjekter som støtter fagutvikling og forskning i organisasjonene
- Fast årlig kontakt med Justiskomiteen på Stortinget. Politikere med ansvar for redningsberedskapen i Norge må ha førstehåndskunnskap til situasjonen for redningstjenesten
- Den tette dialogen med Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Helsedirektoratet og DSB må videreføres
- FORF bør ta en sterkere rolle i å stimulere organisasjonsutvikling, særlig med fokus på rekruttering og oppmøteprosent på aksjoner
- For å styrke fagligheten i organisasjonene bør det etableres et nasjonalt ressurscenter som får særlig ansvar for å fremme samvirkekompetanse, fagutvikling og systematisk erfaringslæring i redningstjenesten
- Det bør etableres et felles samvirkekontor som en arena der ulike etater og organisasjoner kan møtes for å jobbe sammen i felles prosjekter. For at samvirkeprinsippet skal fungere optimalt under en aksjon må vi også utvikle et forpliktende og tett samarbeid mellom hendelsene. En grad av samlokalisering, eller mulighet til å tidvis jobbes sammen i perioder, vil styrke dette

4.16 Lover og regler

De frivillige redningsmannskapene må per i dag forholde seg til de sertifikatkrav som til enhver tid gjel-

der i samfunnet for øvrig. Når det innføres nye sertifikatkrav eller minimumsstandard via myndigheter eller andre internasjonale konvensjoner må også redningsmannskaper forholde seg til dette. Organisasjonene er opptatt av sikkerheten til de frivillige redningsmannskapene men ønsker ikke at økte krav skal gå på bekostning av hvilken frivillig redningstjeneste vi i fremtiden kan tilby.

Eksempelvis stilles det per i dag ikke sertifikatkrav til førere på lasteskip under 15 meter. Sjøfartsdirektoratet har nå varslet at det vil komme nye krav om kompetansesertifikater for denne gruppen, og forslaget om nye sertifikatkrav i kvalifikasjonsforskriften er nå sendt på høring. En slik endring i kravene vil for frivillige organisasjoner som driver sjøredning bety økte kostnader og økt antall timer på kurs for de som frivillig innsats. Erfaring viser at økt antall timer på kurs går på bekostning av antall timer de frivillige bruker på redningstjeneste.

Klima- og miljødepartementet har gitt retningslinjer om redningstjenestens bruk av snøscooter i utmark og i verneområder, datert 31. januar 2013. Retningslinjene er utarbeidet for å klargjøre praktiske retningslinjer innenfor rammene av gjeldende lover og forskrifter som kan ivareta redningstjenestens forbedrende funksjoner. I en revisjon av disse retningslinjene er det en forventning om at det også blir beskrevet at grunneiere tar et samfunnsmessig ansvar ved å legge til rette for redningstjenesten og at dette ansvaret ikke er begrenset til selve redningsaksjonen.

Redningsdykkere er å betrakte som arbeidsdykkere og skal ha utdanning fra en arbeidsdykkerskole (dykkersertifikat som fritidsdykker kan ikke brukes). Alle arbeidsdykkere skal hvert år gjennomføre helseundersøkelse av en dykkerlege som er godkjent av Helsedirektoratet. Det kreves gyldig helseerklæring for å kunne utføre oppdrag som dykker. I tillegg kreves det dykkerbevis som dekker den dykkeaktiviteten som skal utføres.

Arbeidstilsynet har to dybdebegrensninger:

- Inntil 30 meter dykking med dykkerbevis klasse A.
- Inntil 50 meter med dykkerbevis klasse B.

Endring i forskrift fra 1. januar 1999 åpner for eget sertifikat for redningsdykkere (R-sertifikat). Fagopplæring redningsdykking kommer i tillegg til dykkerbevis klasse A. Direktoratet for arbeidstilsynet fastslår at krav om sertifisert sikkerhetsopplæring som fører til redningsdykkersertifikat klasse R også gjelder for frivillige mannskaper (Røde Kors Hjelpekorps med mer)¹.

En mulig løsning på utfordringene de frivillige organisasjonene får ved innføring av nye krav, er å tilby fritak for krav denne typen krav i de tilfeller de frivillige utfører søk og redning. Denne typen fritak praktiseres i andre europeiske land. En slik unntaksbestemmelse kan for eksempel nedfelles i en redningslov.

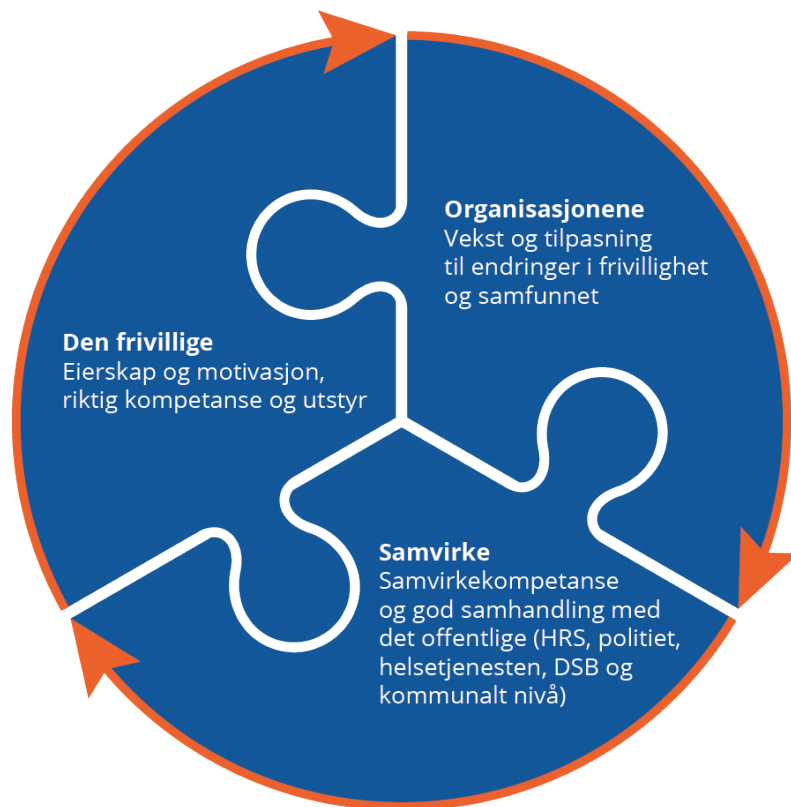
Dagens lovverk aktuelt for redningstjenesten er spredt

på en lang rekke særlover av forskjellig årgang.

I NOU 2001:31, *Når ulykken er ute*, står følgende:

«De offentlige instanser som har særlige oppgaver i redningstjenesten, arbeider i henhold til egne lovverk som regulerer så vel faglig ansvar som organisatoriske forhold. I ulik grad regulerer slike lover vedkommende instans forhold til redningstjenesten som helhet og til andre aktører i redningstjenesten (...) Det er viktig at det av lover og overordnede forskrifter fremgår hvilken instans som har ansvaret for at det øvrige plan- og forskriftsverk er hensiktsmessig (...) Utvalget anbefaler at det utarbeides en egen redningslov».

¹ Rapport om redningsdykkerberedskap, DSB 2016 <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/nyheter/rapport-redningsdykkerberedskap.pdf>



5. TILTAK FOR Å STYRKE OG UTVIKLE FRIVILLIGE RESSURSER I REDNINGSTJENESTEN

5.1 Om beskrivelsen av tiltak

Regjeringen har bedt om forslag til tiltak som kan styrke frivillige ressurser i redningstjenesten. Denne rapporten har beskrevet trender og hovedutfordringer slik de oppleves fra de frivillige organisasjonene, og til sammen viser disse at redningstjenesten er i en krevende brytningstid.

Utfordringsbildet viser at organisasjonene både har behov for å rekruttere flere mannskaper og jobbe mer med kompetanse hos de mannskapene de allerede har. Tilpasning til moderne frivillighet krever at opplæring og administrative rutiner i organisasjonene forenkles og digitaliseres. Det er også tydelig økte forventninger til samvirketrening og ønske om utvikling av lederopplæring.

Det viktigste for frivilligheten, er å ha godt motiverte mannskaper. For å få dette må de frivillige bli brukt tidlig og riktig under redningsoppdrag, og ha mulighet til å trene på en hensiktsmessig og relevant måte. Det

er også helt avgjørende at de frivillige ressursene føler eierskap og ansvar for hele den norske redningstjenestemodellen.

Det er ut ifra dette naturlig å beskrive ulike tiltak for frivillige i redningstjenesten innen tre kjerneområder. Disse tre områdene utgjør en helhet som ikke tåler at en av dem svikter:

- Styrking og utvikling av den norske redningstjenesten
- Organisasjonsutvikling, vekst og tilpasning til endringer i frivillighet
- Samvirkekompetanse, samhandling med det offentlige (HRS, politiet, helsetjenesten, DSB og kommunalt nivå)

Kjernen i modellen er trygge lokalsamfunn med tilgjengelige, godt motiverte og høyt kvalifiserte frivillige redningsmannskaper.



5.2 Styrking og utvikling av den norske redningstjenesten

Frivillige ressurser er en integrert del av den norske redningstjenesten, og er ett av de tre beinene tjenesten står på – ved siden av offentlige etater og private virksomheter. Fundamentet for den norske redningstjenesten er en felles erkjennelse om at alle må ta ansvar, da ingen etat alene makter denne oppgaven.

Samfunnet har de siste årene vært gjennom store endringer på samfunnssikkerhetsfeltet. Den sterkeste driveren bak dette er trolig terrorangrepet 22. juli 2011, som har ført med seg en rekke forandringer og satsninger i norsk beredskap.

Det nå er på tide å se helhetlig på den norske redningstjenesten, også som en del av vår samlede beredskap i totalforsvaret. Regjeringen må ta dette med seg i sitt videre arbeid med å styrke og utvikle den norske redningstjenesten.

5.2.1 En egen offentlig utredning om den norske redningstjenesten

Redningstjenesten slik vi kjenner den i dag, fyller 50 år i 2020. Tankegodset som lå til grunn for 50 år siden ga oss en integrert redningstjenesten bygget på et samvirkeprinsipp, som har sikret at samfunnet kan bruke alle egnede ressurser når situasjonen krever det. Dette krever at alle aktørene føler seg forpliktet til å hele tiden jobbe med å styrke samvirket i redningstjenesten.

Arbeidsgruppen har diskutert hvorvidt regjeringen bør sette ned et offentlig utvalg som ser helhetlig på den norske redningstjenesten på bakgrunn av utfordringene som er beskrevet i denne rapporten. Debatten har blant annet påpekt behov for felles digitale løsninger, bedre erfaringslæring mellom organisasjonene og ikke minst behovet for å etablere sterkere miljøer for å sikre felles planlegging, læring og utvikling. Et sentralt element i en eventuell NOU, bør være de frivilliges situasjon. På den måten kan et slikt dokument om mulig bidra til økt status og ytterligere avklaring av hva som kreves av tilrettelegging fra det offentlige for å sikre bidraget fra lokalsamfunn og frivillighet i norsk beredskap.

En offentlig utredning må foreslå tiltak som fremmer dagens samvirkemodell i redningstjenesten. Altså tiltak som gjør at vi kan lære mer av hverandre i fellesskap, utnytte faglige ressurser mer rasjonelt på tvers av organisasjonene og øve hensiktsmessig. Ikke minst bør en utredning berøre hvilke utfordringer vi vil møte i framtiden og hvordan vi må tilpasse og utvikle redningstjenesten i takt med utviklingen i samfunnet for øvrig.

Arbeidsgruppen har også drøftet motforestillinger mot en NOU, og det er spesielt to forhold som har vært fremme i diskusjonen: Det ene er at det kan forsinke gjennomføringen av andre tiltak som kan styrke frivillige ressurser i redningstjenesten, dersom regjeringen lander på å se alt dette i en større sammenheng i en eventuell NOU. Et annet argument som taler imot, er at vi i dag har en etablert modell gjennom en kongelig resolusjon for organisering av redningstjenesten fra 2015, med underliggende instruksverk. Dette er i dag rimelig godt innarbeidet i redningstjenesten. En samlet arbeidsgruppe mener at vi ikke må legge opp til en prosess som åpner for en mulig ny diskusjon om organisering av redningstjenesten i Norge og modeller for denne.

De frivillige organisasjonene og Hovedredningssentralene ønsker å fremheve viktigheten av å se redningstjenesten i en helhet, med fokus på hvordan ressursene virker sammen og i lys av utfordringene samvirket står overfor i framtiden.

Selv om de offentlige aktørene Politidirektoratet, Hel-

sedirektoratet og Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap også ønsker å bedre kårerne for de frivillige i redningstjenesten, mener de at et eget utvalg og eventuell NOU ikke er rett vei å gå. All den tid organiseringen av redningstjenesten ble revidert gjennom kongelig resolusjon av 2015, mener disse aktørene at det av denne grunn ikke er naturlig med en gjennomgang i en NOU nå.

Tiltak:

De frivillige organisasjonene og Hovedredningssentralen, ber regjeringen sette ned et utvalg med mandat til se på de problemstillingene som er beskrevet over. De frivillige organisasjonene mener at deres behov bør veie tungt i en slik vurdering, og dette synet støttes av Hovedredningssentralene. Politidirektoratet, Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mener at det ikke er behov for en slik NOU nå, og viser til begrunnelse over.

5.2.2 En egen lov om redningstjenesten

FORF har i alle år ment at den norske redningstjenesten trenger sterkere juridisk forankring. FORF mener derfor at elementene som man finner i organisasjonsplan for redningstjenesten bør løftes inn i en ny lov om redningstjenesten, fordi prinsippene, verdiene og organiseringen av den norske redningstjenesten er så samfunnskritisk viktig at dette ikke bør være oppe til kontinuerlig vurdering og omkamper. Slik FORF ser det, er verdiene så viktige at de bør løftes fram, og

ikke minst er tjenesten så kompleks at regelverket må favne bredere enn det en kongelig resolusjon klarer. Selve fundamentet i redningstjenesten er at det er et felleseie mellom offentlige virksomheter, frivillige organisasjoner og private aktører. I vårt lille land med spredt bosetting, krevende vær- og føreforhold, samt høy aktivitet både i fjellet og på sjøen er vi avhengig av at mange ulike aktører er med på å bidra når samfunnet skal håndtere ulykker.

En lov om redningstjenesten trenger ikke å rokke ved dagens modell. Man kan legge til grunn den rollen de ulike aktørene har, og som også er beskrevet i dagens organisasjonsplan, herunder politiets rolle og ansvar i tjenesten. En egen lov vil derimot også kunne bidra til å forplikte andre deler av samfunnet, at statusen til redningstjenesten øker generelt og de frivilliges innsats spesielt, samt at man kan se på lovfesting av tiltak som kan bidra til å sikre samvirket i tjenesten. For frivilligheten er det et poeng å etablere strukturer som fremmer utvikling i fellesskap og felles eierskap til tjenesten. Organisasjonenes erfaring er at frivillige ressurser rett som det er blir glemt i viktige prosesser, og at de kommer for sent inn i dem til å virkelig kunne bidra. De frivillige organisasjonene og Hovedredningssentralen mener at en lov vil sikre mer åpne prosesser og deltakelse når tjenesten formaliseres, og at man gjennom en lov også kan forplikte andre ressurser enn de statlige. Redningstjenesten er avhengig av tilitt, og det har skapt usikkerhet hos frivilligheten at det pågår lukkede prosesser rundt framtidig organisering i redningstjenesten.

På dette punktet er det også motforestillinger i arbeidsgruppen. Selv om en samlet arbeidsgruppe ønsker å belyse de frivilliges utfordringer og løfte frivilligheten frem, er flere av arbeidsgruppens medlemmer ikke uten videre enige i dette forslaget. Helsedirektoratet, DSB og Politidirektoratet mener at den kongelige resolusjonen av 2015 om organisering av redningstjenesten, gitt med hjemmel i politiloven og med underliggende instruks fra departementet, synliggjør organiseringen og ansvarsforhold innen norsk redningstjeneste godt nok. Direktoratene mener at denne organiseringen – sammen med ny organisering av politiet og dels brann og redning – medfører at man heller bør videreutvikle samvirket og tilrettelegge for at denne organiseringen kan sette seg. Den nye forskriftsreguleringen ivaretar etter disse aktørenes oppfatning de behovene som er påpekt, og synliggjør de overordnede prinsippene som ligger til grunn for norsk redningstjeneste. Direktoratene anbefaler derfor ikke forslaget om å arbeide med en ny lov på dette området nå.

Tiltak:

De frivillige organisasjonene og Hovedredningssentralene, ber regjeringen utrede behovet for en egen lov om redningstjenesten.

Politidirektoratet, Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mener at redningstjenesten har tilstrekkelig formell forankring i dagens lovgivning, og støtter ikke et slikt forslag.

5.2.3 Forskning og utvikling, erfaringslæring og kvalitetsforbedring

Det er stort rom for kvalitetsforbedring i redningstjenesten. For å oppnå det, er det behov for en mer systematisk tilnærming til læring og forbedring enn det vi har i dag. Noen organisasjoner har omfattende tradisjoner for forskning, læring og standardisering, men dette gjelder lang ifra alle.

Hovedredningssentralene må få et større ansvar for å bearbeide dataene de samler inn, slik at de systematisk kan gi viktig statistikk ut til aktørene i tjenesten og beslutningstakere. HRS sin evne og kapasitet til å bearbeide data og tilrettelegge for erfaringslæring må derfor økes.

Regjeringen bør vurdere å sette av midler til forskning og utvikling innenfor redningstjenesten, gjerne i ordninger som forvaltes av HRS, med Nasjonalt Redningsfaglig Råd som faglig referansepunkt for å definere satsingsområder og velge ut prosjekter.

Tiltak: Regjeringen må styrke redningstjenestens evne til å bidra til felles læring og utvikling. Det bør settes av FoU-midler øremerket redningstjenesten, som forvaltes av Nasjonalt Redningsfaglig Råd i samarbeid med relevante forskningsmiljøer.

5.2.4 Felles digitale løsninger i redningstjenesten

Digitaliseringen må også få konsekvenser for red-

ningstjenesten. Felles Ressursregister (FRR) er et eksempel på at det offentlige kan jobbe fram gode felles plattformer som alle kan bruke for å holde oversikt over ressursene i redningstjenesten.

Kartet er helt sentralt i et redningsoppdrag. Det bærer informasjon om etterretning, oversikt over ressurser og inntegning av det taktiske opplegget. Det er viktig at dette kartet kan deles hele veien fra felt til kommandoplass, og videre til LRS og HRS. Et operativt system (søksplanleggingsverktøy) som gjør at man har oversikt over redningsoppdraget i sanntid – gjerne med innebygget beslutningsstøtte – vil heve kvaliteten på redningsoppdrag ytterligere, vil kunne virke standardiserende og ikke minst gi økt sikkerhet for menneskene i innsats. Det er naturlig å se på om dette kan gjøres i forlengelse av FRR.

Relevante brukere, inkludert FORF, bør utvikle dette i fellesskap under ledelse av HRS. Dette vil sikre forankring i det offentlige, samt erfaringene fra felt gjennom de frivillige. Det er også nødvendig at helse, brann og politi deltar i denne prosessen. Systemet må være felles og spille sammen med fagsystemene ved HRS og LRS, og det er derfor naturlig at prosjektet forankres hos Hovedredningssentralene.

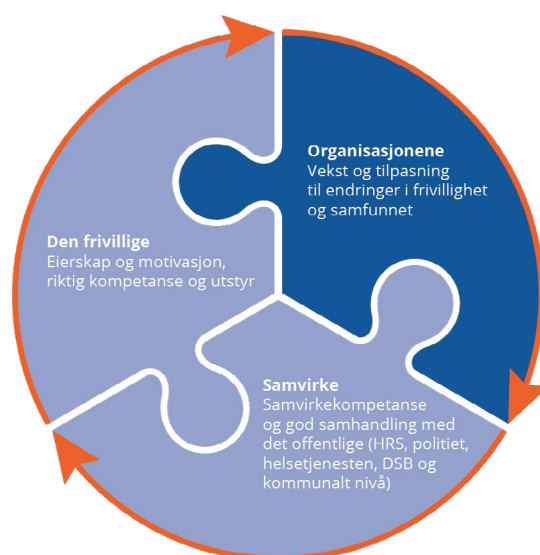
I tillegg må også refusjonsanmodningen digitaliseres, for eksempel i form av en app. Det brukes i dag store ressurser på å håndtere refusjon av utgifter i forbindelse med oppdrag, fordi den håndteres manuelt fra den enkelte organisasjon til LRS og videre til HRS. Det

er viktig at de samme rutinene for kontroll videreføres (at LRS kontrollerer og eventuelt retter, før videresending til HRS for ytterligere kvalitetssikring og utbetaling).

En digitalisering av refusjonskrav etter redningsaksjoner vil føre til en effektivisering og kvalitetsheving av hele behandlingsskjeden innen dette arbeidet. Dette vil også være en viktig motivasjonsfaktor for de frivillige bidragsyterne i redningstjenesten.

For å sikre en kunnskapsbasert utvikling av redningstjenesten må vi lære av både det vi gjør feil og det som fungerer godt. Gode rapporter etter redningsaksjoner der man identifiserer læringspunkter er essensielt i dette arbeidet. Et helhetlig system for å rapportere etter redningsaksjoner må også inkludere generering av nødvendig statistikk og at data fra rapporteringen blir gjort tilgjengelig for brukerne av redningstjenesten. Dagens system med SAR-rapporter må derfor videreutvikles med tanke på å støtte systematisk erfaringslæring.

Tiltak: Det bør settes av 30 MNOK til et SAR-teknologiprojekt. Rammene for prosjektet bør fastsettes i samarbeid mellom HRS og FORF. Første prioritet er å finne en enklere og mer rasjonell måte å håndtere refusjon av utgifter etter redningsoppdrag, deretter å se på felles kart/beslutningsstøtteverktøy.



5.3 Organisasjonsutvikling, vekst og tilpasning til endringer i frivillighet

Denne rapporten har beskrevet endringer i frivilligheten og samfunnet rundt oss som krever at de frivillige organisasjonene omstiller seg. Organisasjonene har behov for økt rekruttering, en mer moderne organisering av kurs og opplæring, og mer deltakelse på trening og øvelser. Den enkelte frivillige må kunne prioritere hovedaktiviteten, som er å rykke ut på redningsoppdrag eller trene for å være så godt forberedt som mulig når alarmen går. Frivilligheten i redningstjenesten er avhengig av sterke moderorganisasjoner. Kravet til utstyr, system for opplæring, samhandling med andre aktører og hele rammeverket i form av

planer, administrative verktøy og innkjøpsavtaler er stort. Samtidig må organisasjonene jobbe med å etablere nye ressurser og se på hvordan man kan få de som er aktive i redningstjenesten i dag til å bidra enda mer.

5.3.1. Økt rammetilskudd til frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner

Økt rammetilskudd er det tiltaket som organisasjonene gir høyest prioritet. Begrunnelsen for behovet er todelt: Den er både knyttet til et akkumulert økt behov, og til høye ambisjoner. Et økt rammetilskudd vil gå til å rekruttere flere mannskaper, tilrettelegge for opplæring, støtte tjenesten administrativt og modernisering gjennom blant annet enklere organisering og digitalisering. Økt tilskudd er også viktig for å sikre at frivilligheten har mulighet til å delta på arenaer sammen med de andre ressursene i redningstjenesten.

Redningstjenesten er avhengig av frivillige som forplikter seg i mange år, fordi tjenesten krever erfaring, lokalkunnskap og kompetanse som det tar tid å tilegne seg. Dette bryter med trenden om en mer flyktig tilknytning til frivillighet i befolkningen. Organisasjonenes erfaring er at det er enklere å rekruttere direkte inn i aktivitet, for eksempel å bidra i beredskapen, enn det er å rekruttere til støttefunksjoner som styreverv og vedlikeholdsoppgaver. Et økt rammetilskudd må gå til en modernisering av alle sider ved det å drive en rednings- og beredskapsorganisasjon.

Tiltak: Tilskuddet til frivillige i redningstjenesten må økes fra dagens nivå på ca. 22 MNOK, til 75 MNOK. Myndighetene bør også forplikte seg til en opptrapping etter dette, og frivilligheten må inkluderes i prosessen med se på hvordan disse midlene skal fordeles.

5.3.2 Statushevende tiltak

Frivillige ressurser i redningstjenesten er avhengig av høy status i samfunnet. Organisasjonene skal rekruttere motiverte og kompetente mannskaper som skal finne sin plass for å bidra inn i en omfattende og tidvis krevende tjeneste. For å rekruttere de aller beste må redningstjenesten ha høy anseelse både lokalt og nasjonalt. Det er store lokale variasjoner i kvaliteten også på frivillige ressurser i redningstjenesten. Viktige grep for å heve statusen må nødvendigvis løses av organisasjonene selv, blant annet gjennom å se på hvordan man rekrutterer, selekterer, trener og utruker mannskaper. Samtidig er det viktig for statusen at ressursene blir brukt tidlig og riktig i redningsoppdrag, slik at både den enkelte, familien og arbeidsgiveren til den som er frivillig ser at dette er et viktig engasjement.

Statusheving krever flere tiltak. Det kan dreie seg om interne forhold i organisasjonene, hvordan man øver og samhandler med det offentlige, og ikke minst statusen på det materiellet som benyttes i tjenesten, som uniformering og kjøretøy. Samfunnet har utviklet seg dit at folk forventer å ha det beste utstyret som

er tilgjengelig når man skal bidra inn i en så krevende tjeneste som redningstjenesten kan være.

Det bør lages en egen kjøretøykategori for redningsbiler som frivillige benytter. Avgiftsfritak for redningsmateriell vil gi en oppgradering av hele tjenesten gjennom utstyr som er bedre egnet for formålet. Trolig vil mer standardisering av materiell og opplæring også kunne virke statushevende, samtidig som det vil framstå mer tydelig for publikum hva denne tjenesten innebærer. I frivilligheten må organisasjonene diskutere om felles uniformsdetaljer som fagmerking for ressurser med en gitt kompetanse og bruk av en felles logo for alle i redningstjenesten kan være relevante tiltak.

Tiltak: Justisdepartementet må sammen med FORF-organisasjonene se på ulike tiltak som kan bidra til at frivillige ressurser i redningstjenesten får økt status. Det bør i samarbeid utarbeides en tiltaksplan for dette.

5.3.3 Avgiftsfritak og gratisprinsipp for frivillige ressurser

Frivillige ressurser i redningstjenesten har noen muligheter for å investere i materiell uten å betale fullt sett med offentlige avgifter, for eksempel ved innkjøp av ny beredskapsambulanse eller snøscooter i beredskap. I tillegg er de frivillige organisasjonene en del av de pågående prosessene med forbedring av momsrefusjonsordningen.

På samme måte som helsetjenesten har ryddet plass til en egen kjøretøykategori for frivillige ressurser, bør politiet forvalte et regelverk med ulike redningskjøretøyer som snøscootere, ATV-er og beredskapsbiler som er uniformert etter et felles regime, og som kan ha varslingsmidler. Disse kjøretøyene må være unnatt fra engangsavgift, årsavgift og bompenger, slik for eksempel ambulanser er.

Utover det, bør det være et prinsipp at frivilligheten skal ha gratis tilgang til møter, kurs, opplæring og materiell (som digitale kart og kommunikasjonsutstyr) som er nødvendig for samvirket i redningstjenesten.

En ordning som dette vil bidra sterkt til en modernisering av utstyrsparken og annet materiell som er mye bedre egnet for redningstjenesten.

Tiltak: Justisdepartementet utreder en ordning for avgiftsfritak for kjøretøy som frivillige benytter i redningstjenesten. Dette bør ses i sammenheng med å etablere en egen kjøretøykategori egnet for redningstjenesten.



5.4 Samvirkekompetanse og samhandling med det offentlige (Hovedredningssentralene, politiet, helse-tjenesten, DSB og kommunalt nivå)

5.4.1 Styrke FORF som felles aktør for fagutvikling, påvirkning og koordinering

Forventningene til at frivilligheten er synlig på øvelser, i sentrale prosesser, på kurs og i dialog med nasjonale myndigheter er økende, og det er bred enighet blant organisasjonene i FORF om at denne rollen bør videreutvikles. FORF bør ta en tydeligere pådriverrolle og i større grad løfte de sakene som er viktige for frivilligheten inn på den politiske dagsordenen. Det er viktig

at FORF i dette arbeidet også kan spille på ressursene i medlemsorganisasjonene. Det er en fare for at frivillige ressurser blir glemt når mange viktige prosesser pågår på dagtid og der andre aktører har helt andre ressurser for å drive påvirkning i et langsiktig perspektiv.

Det er også en klar forventning og et tydelig ønske om at FORF har en sentral rolle i å koordinere og understøtte fagutvikling. Det skjer mye spennende utvikling i de ulike fagmiljøene i organisasjonene, og det å skape felles arenaer slik at disse miljøene kan møtes og jobbe sammen med andre i redningstjenesten har vist seg å være en god metode. Det er behov for å utvikle dette enda mer, ikke minst for å kunne jobbe mer målrettet med systematisk erfaringslæring.

FORF bør øke kapasiteten til å jobbe med påvirkningsarbeid og ha en ressurs som jobber fulltid med å synliggjøre de frivillige i sentrale prosesser, og ikke minst tar opp utfordringene for de frivillige med beslutningstakere på ulike nivåer. FORF må også styrke sin kapasitet til å jobbe med fagutvikling, både direkte gjennom å koordinere arbeid som pågår på tvers av organisasjonene, og som pådriver.

FORF bør ta en sterkere rolle i å stimulere organisasjonsutvikling og ha midler til tiltak som kan gi organisasjonene ny kunnskap og erfaring rundt rekruttering, samt tiltak for å få opp oppmøteprosenten på aksjoner. For å styrke fagligheten i organisasjonene bør det etableres et nasjonalt ressurscenter som får et helt

særlig ansvar for å fremme samvirkekompetanse, fagutvikling og systematisk erfaringslæring i redningstjenesten.

Tiltak: FORF styrkes med 3,5 MNOK i året for å øke frivillighetens evne til å bidra i sentrale prosesser, være pådrivere og styrke redningsfaglig utvikling.

5.4.2 Styrke det offentliges forpliktelse til å ivareta frivillige ressurser

Det offentlige, og spesielt justissektoren, må tilrettelegge for redningsberedskapen på en bedre måte. De frivillige organisasjonene blir i dag møtt med stadig strengere reguleringer og nye lovkrav som det kan være krevende å tilpasse seg for frivilligheten. Nå er for eksempel forslaget om vesentlige innskjerpinger i krav til fartstid for båtførere, særlig aktuelt. I verste fall kan dette føre til at beredskapen rundt kysten halveres.

Vi har de siste årene fått en rekke krav som frivilligheten har hatt vanskelig for å tilpasse seg, som blant annet krav om eget kurs og godkjenning for å kjøre utrykning, krav om eget førerkort for å kjøre snøscooter, eget kurs for bruk av samband i nødnett, krav om bruk av bestemte øvingsområder for å øve til vinterberedskap med snøscooter og økte krav til rapportering etter redningsoppdrag.

Isolert sett er mange av disse kravene fornuftige,

men samtidig kan det være kostbart og krevende å implementere dette for organisasjonene. Det er også tilfeller der redningstjenesten stiller spesielle krav til bruk av materiell som myndighetene ikke har hatt i tankene når de har utviklet regelverket. Et eksempel på dette er bruk av ATV til evakuering av pasient. Her er det ikke noe egnet regelverk som kan dekke denne beredskapen i dag. Konsekvensen er at det vi gjør i beste fall er uhjemlet, og i verste fall er i strid med regelverket når vi skal bidra til å redde liv. I slike tilfeller kan det være behov for tilpasning av regelverk, eller at redningstjenesten helt eller delvis er unntatt fra enkelte bestemmelser.

Tiltak: Tettere samarbeid mellom FORF og Justisdepartementet for å sikre at tjenesten kan foregå forsvarlig og i tråd med gjeldende regelverk. Dette innebærer blant annet å identifisere behov for å endre bestemmelser og støtte frivilligheten i møte med ulike reguleringsmyndigheter, eller å jobbe for unntaksbestemmelser for redningstjenesten.

5.4.3 Nødnett

Nødnett er den viktigste kommunikasjonskanalen i redningstjenesten på land. Frivillige ressurser i redningstjenesten har tilgang til nødnett og bruker dette daglig. Det er et viktig verktøy for sikker og effektiv samhandling. Tilbakemeldingen fra de frivillige er svært gode, ikke minst i et samvirkeperspektiv. Samtidig har denne rapporten beskrevet en utvikling der

redningstjenesten trenger flere frivillige, opplever økt tempo i aksjonene og at oppdragene løses med mindre enheter. Dette gir et akutt behov for nye nødnett-terminaler.

Frivillige mannskaper under oppdrag må ha hver sin radio for å kunne samhandle innad i redningslaget, og for å opprettholde sikkerheten. Tidligere rykket de frivillige ut til redningsoppdrag via et depot for å hente ut blant annet radioer. I dag gjøres dette i stadig mindre omfang, fordi det i verste fall påvirker pasientens mulighet for å overleve. Derfor er det mer vanlig at mannskap som rykker ut ofte har eget samband, eller at de finnes i kjøretøy som reiser direkte til oppmøteplass.

Stortinget skapte en god presens når de besluttet at førstegangsinvestering i materiell og alle driftskostnader for frivillige skulle dekkes av det offentlige. Beslutningen var avgjørende for å sikre nasjonal beredskap. Det er urimelig om frivilligheten skal ha store kostnader for å være en ressurs i redningstjenesten, og spesielt urimelig er det om det offentlige skal ta betalt i store summer for at ressursene skal være tilgjengelige og i stand til å løse oppdrag sammen med politi, helse, Hovedredningssentralene eller andre ressurser i tjenesten. Ved anskaffelse av nye terminaler eller behov for å reinvestere i nytt materiell bør alle kostnadene dekkes, også i framtiden.

Frivilligheten må også være med i prosessen mot neste generasjons nødnett. Tjeneste stiller i økende grad

krav til håndtering av større datamengde, og mange av ressursene opererer i de delene av landet hvor det ikke er dekning. Dette er blant perspektivene som må være med i arbeidet med neste generasjon nødnett.

Tiltak: Regjeringen legger til rette for at alle kostnader til innkjøp av ny terminal, drift og moms dekkes av det offentlige. Det gjennomføres en ny prosess for å definere behov i samarbeid med organisasjonene. FORF inviteres inn i prosessene rundt neste generasjons nødnett.

