



**FFI** Forsvarets  
forskningsinstitutt

24/00675

FFI-RAPPORT

# Frivillige beredskapsorganisasjoner i fremtidens totalforsvar

Tonje Grunnan  
Tord Apalvik  
Frida Skjei  
Stig Rune Sellevåg



# Frivillige beredskapsorganisasjoner i fremtidens totalforsvar

Tonje Grunnan  
Tord Apalvik  
Frida Skjei  
Stig Rune Sellevåg

---

**Emneord**

Totalforsvar  
Beredskap  
Organisasjoner  
Samhandling  
Samvirke  
Sivilt-militært samarbeid

**FFI-rapport**

24/00675

**Prosjektnummer**

5922

**Elektronisk ISBN**

978-82-464-3533-6

**Engelsk tittel**

Voluntary humanitarian and emergency response organisations in the Norwegian total defence

**Godkjenner**

Morten Aronsen, *fungerende forskningsdirektør*

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.*

**Opphavsrett**

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

---

---

## Sammendrag

Forsvaret av Norge er avhengig av et velfungerende sivilt-militært samarbeid i rammen av totalforsvaret. På oppdrag for Norske Kvinners Sanitetsforening har Forsvarets forskningsinstitutt kartlagt frivillige beredskapsorganisasjoners ressurser og rolle i å sikre sivilbefolkningens behov og understøtte opprettholdelse og drift av samfunnet i hele krisespekteret. Rapporten tar for seg relevante problemstillinger basert på en ressursoversikt fra Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors, intervjuer, faglitteratur og aktuelle rapporter og dokumenter.

Rapporten viser at frivillige beredskapsorganisasjoner har relevante ressurser som kan styrke offentlige beredskapsaktørers evne til å håndtere hendelser i hele krisespekteret. På nasjonalt plan kan Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors hver stille med flere tusen frivillige med grunnleggende eller spesialisert kompetanse for å utøve beredskapsrelatert virksomhet. De frivillige ressursene er imidlertid fordelt ulikt mellom forskjellige geografiske regioner.

Kjennskap til hverandres ressurser og at aktører har trent sammen, er en forutsetning for effektivt samvirke. Relevante myndigheter bør se nærmere på hvordan frivillige beredskapsorganisasjoner kan inkluderes ytterligere i ulike samordningsarenaer på sentralt, regionalt og lokalt nivå for å sikre rettidig og effektiv ressursbruk i hele krisespekteret. Dette vil tilrettelegge for bedre felles situasjonsforståelse og bedre samhandlingsevne.

Det er grunn til å forvente økt frivillig initiativ og innsats dersom en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt skulle ramme Norge. Det bør planlegges for økt tilslutning av frivillige initiativ, og det bør undersøkes hvordan dette skal håndteres innenfor rammene av krigens folkerett. Det bør sees nærmere på hvordan Forsvaret kan samhandle med frivillige beredskapsorganisasjoner og bidra til å koordinere frivillig innsats i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Det er også behov for å se nærmere på gråsoneproblemstillinger, særlig med hensyn til hvordan og hvem som bør koordinere frivillige initiativ og ressurser i ulike stadier i den øvre delen av krisespekteret og hvordan dette bør gjøres.

Uavhengig av hvordan frivillige beredskapsorganisasjoner inkluderes i Norges totalberedskap, er det nødvendig at norske myndigheter og Forsvaret tar hensyn til rettslige forpliktelser og de frivillige beredskapsorganisasjonenes uavhengighet, særtrekk og rolle.

---

---

## Summary

The defence of Norway depends on well-functioning civil-military cooperation within the framework of total defence. The Norwegian Women's Public Health Association has commissioned the Norwegian Defence Research Establishment (FFI) to map the resources and role of voluntary humanitarian and emergency response organisations in safeguarding the needs of the civilian population and supporting societal functions across the crisis spectrum. The report addresses relevant issues based on a resource overview from the Norwegian Women's Public Health Association, Norwegian People's Aid and the Norwegian Red Cross, interviews, existing professional literature and relevant reports and documents.

Our report shows that voluntary humanitarian and emergency response organisations have relevant resources that can strengthen the ability of public emergency actors to handle incidents across the crisis spectrum. At the national level, the Norwegian Women's Public Health Association, Norwegian People's Aid and the Norwegian Red Cross can each provide several thousand volunteers with basic or specialised expertise to carry out emergency-related activities. There are, however, differences regarding how the voluntary resources are distributed in the different geographical regions of Norway.

Knowledge of one another's resources and joint exercises are prerequisites for effective cooperation. Relevant authorities should consider how voluntary organisations can be better included in collaborative bodies at the central, regional and local level to ensure timely and efficient use of resources across the crisis spectrum. This will facilitate better shared situational awareness, better knowledge of one another's resources and better ability to interact.

We may expect increased voluntary initiatives and efforts if a security policy crisis or a military attack were to strike Norway. Thus, increased voluntary initiatives should be planned for and consideration should be given to how this should be dealt with within the foundations of international humanitarian law. A closer look should be taken at how the Armed Forces can interact with voluntary humanitarian and emergency response organisations and contribute to the coordination of voluntary efforts in security policy crises and armed conflicts. There is also a need to look more closely at grey zone issues, particularly regarding how and who should coordinate voluntary initiatives at different stages in the upper end of the crisis spectrum.

Regardless of how voluntary humanitarian and emergency response organisations are included in Norway's preparedness system, Norwegian authorities and the Armed Forces need to take into account legal obligations and the independence, distinctive characteristics and role of the different voluntary organisations.

---

---

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
1.1	Formål og oppdrag	7
1.2	Gjennomføring	7
1.3	Rapportens oppbygging	8
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>9</b>
2.1	Totalforsvarskonseptet og samfunnets motstandsdyktighet	9
2.2	Sammensatte trusler	10
2.3	Omtale av frivilligheten i sentrale dokumenter	11
<b>3</b>	<b>Kartlegging av ressurser</b>	<b>13</b>
3.1	Generelt om frivillig innsats i norsk beredskap	13
3.2	Norske Kvinners Sanitetsforening	14
3.3	Norsk Folkehjelp	17
3.4	Norges Røde Kors	19
3.5	Sammenstilling av ressurser	22
<b>4</b>	<b>Vurdering av frivillige beredskapsorganisasjoner i totalforsvaret</b>	<b>28</b>
4.1	Organisering og samhandling	28
4.2	Kjennskap til roller og ressurser for effektivt samvirke	30
4.3	Frivillige beredskapsorganisasjoners rolle i å motvirke sammensatte trusler	32
4.4	Koordinering av frivillig innsats i sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt	33
4.5	Behov for et konsept for frivillighetens støtte til Forsvaret?	35
<b>5</b>	<b>Konklusjoner</b>	<b>37</b>
	<b>Referanser</b>	<b>39</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>43</b>
<b>A</b>	<b>Intervjuguide</b>	<b>43</b>

---

## Forord

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Norske Kvinners Sanitetsforening, som sammen med Heimevernet, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors er de finansielle bidragsyterne til arbeidet. Fremdriftsrapportering er sikret gjennom løpende dialog med oppdragsgiver og statusmøter med oppdragets referansegruppe. Arbeidet er utført i perioden mai 2023 til mars 2024.

Takk til medlemmene i referansegruppen, May Britt Buhaug (Norske Kvinners Sanitetsforening), Kathrine Holden (Norges Røde Kors), Ola Lislien (Norsk Folkehjelp), Knut Are Bakke (Heimevernsstaben) og Ingunn Moholt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap), for gode diskusjoner, innspill og bidrag til arbeidet med rapporten. Takk til Isabel A. Nordang (FFI) for designtjenester til kartillustrasjoner.

Kjeller, 15. april 2024

Tonje Grunnan, Tord Apalvik, Frida Skjei og Stig Rune Sellevåg



---

---

# 1 Innledning

Totalforsvaret skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser i forebygging, beredskapsplanlegging, krise- og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret. Frivillige beredskapsorganisasjoner har en rekke viktige roller, ansvar og oppgaver i fredstid. Disse kan også komme samfunnet til nytte i sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Et bredt spekter av frivillige organisasjoner kan være relevante i krisehåndtering i det øvre krisespekteret.

Forsvarskommisjonen av 2021 og Totalberedskapskommisjonen la frem sine anbefalinger i første halvår 2023 og begge omtaler frivilligheten og frivillige organisasjoner. I Totalberedskapskommisjonens rapport er det dedikert et eget kapittel til frivillighetens rolle i beredskapen, og kommisjonen anbefaler å styrke de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene gjennom en reell satsing (NOU 2023: 17, s. 359). I utredningen fra Forsvarskommisjonen trekkes frivilligheten frem som en viktig aktør i totalforsvaret og i forsvaret av Norge (NOU 2023: 14, s. 228).

## 1.1 Formål og oppdrag

På oppdrag for Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S.), har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) kartlagt frivillige beredskapsorganisasjoners ressurser og rolle i å sikre sivilbefolkningens grunnleggende behov og understøtte opprettholdelse og drift av samfunnet i hele krisespekteret. I rapporten har vi nærmere på følgende tre landsdekkende frivillige beredskapsorganisasjoner:

- Norges Røde Kors
- Norsk Folkehjelp
- Norske Kvinners Sanitetsforening

Vi kartlegger ressurser for å studere hvilke forutsetninger disse organisasjonene har for å bidra i sikringen av sivilbefolkningens grunnleggende behov og understøtte opprettholdelse og drift av samfunnet under sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Dette er kriser som krever utstrakt sivil-militært samarbeid mellom Forsvaret, sivile myndigheter, privat næringsliv og frivillige organisasjoner.

I tillegg til en oversikt over ressurser løfter studien relevante problemstillinger og påpeker noen utfordringer ved frivillige beredskapsorganisasjoners deltakelse i totalforsvaret. Formålet med studien er å gi en overordnet vurdering av hvordan slike organisasjoner kan og bør bidra for å understøtte samfunnets behov i rammen av totalforsvaret, samt peke på videre kunnskapsbehov.

## 1.2 Gjennomføring

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp, Norges Røde Kors, Heimevernet (HV), og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Gruppen har vært behjelpelig med å oversende relevante dokumenter til

---

---

analysen, svare på spørsmål og diskutere problemstillinger knyttet til utarbeidelsen av rapporten. Det er gjennomført jevnlig statusmøter med referansegruppen og sendt ut skriftlige statusoppdateringer.

Arbeidet med rapporten er hovedsakelig basert på dokumentanalyse av rapporter, evalueringer, høringsuttalelser, statistikk, m.m. Det er gjennomført fem semistrukturerte intervjuer med 1–2 representanter fra de fem organisasjonene og etatene som sitter i referansegruppen. Intervjuguiden finnes som vedlegg A i rapporten. Hovedhensikten med intervjuene var å innhente synspunkter på hva organisasjonene/etatene selv tenker rundt deres rolle i totalforsvaret og spesielt i det øverste krisespekteret.

### **1.3 Rapportens oppbygging**

Kapittel 2 presenterer bakteppet og konteksten for rapporten. Kapittel 3 gir en oversikt over sentrale ressurser til de tre frivillige beredskapsorganisasjonene som omtales i dette arbeidet. Kapittel 4 gir en vurdering av forutsetninger og utfordringer for de frivillige beredskapsorganisasjonenes rolle i totalforsvaret. Konklusjoner og forslag til videre arbeid er gitt i kapittel 5. Intervjuguiden som ble benyttet, er gitt i vedlegg A.

---

---

## 2 Bakgrunn

*I et 10-20-årsperspektiv er det sannsynlig at skillet mellom fred, krise og krig vil bli mindre tydelig, og utfordret av både statlige og ikke-statlige trusselaktører. Det vil da bli enda vanskeligere å skille mellom trusler som truer stats sikkerheten og samfunns sikkerheten. Dette krever mer av totalforsvaret. Samfunns sikkerheten og stats sikkerheten er gjensidig avhengige av hverandre, og er stadig tettere knyttet sammen. Det er vanskelig å se for seg en situasjon hvor man kan beskytte statens eksistens uten samtidig å måtte beskytte befolkning, grunnleggende samfunnsverdier og opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner (NOU 2023: 14, s. 96).*

### 2.1 Totalforsvarskonseptet og samfunnets motstandsdyktighet

Forsvaret av Norge baserer seg på nasjonal forsvarsevne, det kollektive forsvaret i NATO og forsterkningsplaner med våre nærmeste allierte (Prop. 14 S (2020-2021), s. 25). Totalforsvaret understøtter disse tre hovedlinjene. Totalforsvarskonseptet baserer seg på gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forebyggingen, planleggingen og håndteringen av hendelser i hele krisespekteret fra fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Totalforsvaret består av to pilarer, en militær del og en sivil del. Aktørbildet hos sistnevnte er svært heterogent og innebærer offentlige myndigheter på ulike forvaltningsnivå, private aktører i næringslivet og andre aktører fra eksempelvis frivillig sektor, som denne rapporten omhandler. Derfor vil frivillige beredskapsorganisasjoner, men også frivilligheten i bredt, være viktige bidragsytere for å ivareta befolknings behov i alle faser av en konflikt. Tre forhold som fremheves som grunnleggende for et godt totalforsvar, er en motstandsdyktig befolkning, tverrsektoriell situasjonsforståelse og vilje og evne til gjensidig støtte og samarbeid (Sellevåg *et al.*, 2022).

Siden totalforsvarskonseptet trekker på ressurser fra ulike forvaltningsnivå og sektorer, forutsetter dette god horisontal og vertikal koordinering for å best kunne utnytte landets samlede ressurser i understøttelsen av stats- og samfunns sikkerheten. Dette må gjøres på måter som ikke går på tvers av etablerte rettslige rammer og normer og de ulike aktørenes uavhengighet og særegenhet. Forståelse for og arbeidsdeling mellom de ulike aktørene blir viktigere i en tid hvor skillet mellom samfunns sikkerhet og stats sikkerhet og overgangene i krisespekteret blir mer glidende grunnet både klimatiske, politiske og teknologiske årsaker (Prop. 14 S (2020-2021), s. 22).

Totalforsvaret slik det ble oppbygd i etterkrigsårene og utover den kalde krigen hadde som hensikt å organisere det sivile samfunnets ressurser til å best understøtte Forsvarets behov og beskyttelsen av sivilbefolkningen i total krig (NOU 2023: 17, s. 154). De senere tiårene har endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen, økonomiske utviklingstrekk og tilhørende politiske prioriteringer gjort Forsvaret mer avhengig av sivile og kommersielle tjenester og støtte. Økende geopolitiske motsetninger, i kombinasjon med en større kompleksitet i trusselbildet og gjensidige avhengigheter gjør dermed sivilt-militært samarbeid stadig viktigere (Prop. 14 S (2020-2021), s. 70). Norge er et land med spredt befolkning, og det er ofte langt mellom offentlige ressurser. Frivillige beredskapsorganisasjoner bidrar til å gjøre dette gapet mindre; samtidig

---

---

kan demografiske utviklingstrekk gjøre rekruttering av frivillige i spredtbygde strøk mer utfordrende.

Selv om å ivareta statssikkerheten forblir kjernen i totalforsvarskonseptet, forventes det at ressursene i totalforsvaret også skal kunne anvendes til beredskapshendelser innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Terrorangrepene 22. juli 2011, kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020 og bistand under koronapandemien i 2020–2022 er eksempler på ulike typer bistand som Forsvaret forventes å yte i fredstid. Samlet tegner det seg et avhengighetsforhold og forpliktelser om gjensidig støtte og samarbeid i hele krisespekteret. På bakgrunn av utviklingstrekkene beskrevet ovenfor bør totalforsvaret konseptuelt videreutvikles slik at det er skalerbart og at det er klart hvordan de ulike funksjonene kan benyttes i og på tvers av krisespekteret, i tråd med de fire beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. NATOs artikkel 3 og forventninger til sivil beredskap i medlemslandene bør være retningsgivende i en slik prosess. Vektleggingen av samfunnets motstandsdyktighet har blitt styrket spesielt etter at medlemslandene under NATO-toppmøtet i Warszawa i 2016 forpliktet seg til styrke sin sivile beredskap gjennom de syv grunnleggende forventningene (NATO, 2016).

## **2.2 Sammensatte trusler**

Et fremtredende trekk ved det sikkerhetspolitiske utfordringsbildet det siste tiåret har vært fremveksten av fenomenet som omtales som «sammensatte trusler». Dette skjedde særlig etter Russlands annektering av Krym-halvøya i 2014. I Meld. St. 10 (2021-2022) (s. 15) beskrives sammensatte trusler som «en fellesbetegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt, men over det som normalt kan forventes av fredelig konkurranse mellom stater.».

Slike strategier kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler og forekommer ofte i sikkerhetspolitiske gråsoner og innbefatter åpne, fordekte og skjulte metoder som kan være vanskelig å oppdage, håndtere og tilskrive. Sammensatte trusler kan konkretiseres i kategoriene «maktposisjonering», «fordekt tvang», «tvangsdiplomati» og «sabotasje og likvidasjoner» (Bergaust & Sellevåg, 2023). Virkemidlene kan anvendes over kort, mellomlang eller lang sikt, og ofte i kombinasjon med hverandre. Det de har til felles er et mål om å skape tvil, undergrave tillit og svekke våre demokratiske verdier, vanskeliggjøre beslutningsprosesser og påvirke beslutninger i en retning som er gunstig for den aktuelle aktøren, herunder å oppnå strategiske fordeler som tradisjonelt oppnås gjennom seier i krig (Prop. 14 S (2020-2021), s. 72). Sammensatte trusler kan ramme offentlig forvaltning, kritisk infrastruktur, næringslivet, befolkningen og samfunnet ellers.

Sammensatte trusler er ofte sektorovergripende i sin natur, utfordrer på tvers av juridiske ansvarsområder og mulige kaskadeeffekter er vanskelig å oppdage. Dette stiller høynede krav til tverrsektoriell koordinering og forståelse. Flere utvalg og kommisjoner har over tid påpekt gjentatte svakheter ved Norges evne til å håndtere og koordinere innsatsen i fredstid og kriser, samt manglende evne til å prioritere det langsiktige og helhetlige arbeidet med sikkerhet og

---

---

beredskap, herunder også sammensatte trusler (NOU 2023: 14, s. 293). Dette har betydning for hvordan frivillige beredskapsorganisasjoner best kan bidra til å sikre sivilbefolkningens behov og å understøtte samfunnet i situasjoner som involverer sammensatte trusler.

## **2.3 Omtale av frivilligheten i sentrale dokumenter**

### **2.3.1 Forsvarskommisjonen av 2021**

Ifølge Forsvarskommisjonen av 2021 er det en forutsetning for at totalforsvaret skal fungere at ulike aktører kjenner sin rolle og stiller opp. At samfunnet evner å håndtere risiko er avhengig av langt mer enn bare offentlige ressurser og innsats. Her er bidrag fra lokalsamfunn, privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner avgjørende. Forsvarskommisjonen påpeker at dagens trusselbilde og samfunnsutviklingen ellers tilsier at næringsliv, frivillige aktører og befolkningen som helhet bør inngå tydeligere i totalforsvaret, konseptuelt så vel som formelt og understreker behov for å utvikle planer og prosedyrer for å møte utfordringene med «samfunnets samlede virkemiddelapparat» (NOU 2023:14, s. 228).

Forsvarskommisjonen trekker frem frivilligheten som en sentral aktør i forsvaret av Norge og i totalforsvaret og frivilligheten omtales som en hjørnestein i det norske samfunnet. De frivillige organisasjonene har store nettverk og har både evne og vilje til å nå ut til en større del av befolkningen og til å bistå i krise og krig. De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene bidrar til å bygge sikkerhet og beredskap. Medlemmene i frivilligheten innehar viktig kompetanse og erfaring med håndtering av ulike hendelser i samarbeid med offentlige etater. Ifølge kommisjonen bør det sikres bedre dialog og informasjonsflyt med frivilligheten på lokalt og regionalt nivå. Videre anbefales det at frivilligheten bør få en sentral rolle i Sentralt totalforsvarsforum (NOU 2023:14, s. 229).

### **2.3.2 Totalberedskapskommisjonen**

Totalberedskapskommisjonen poengterer at Norges nasjonale beredskap er avhengig av frivillig innsats. Beredskapsinnsatsen til frivillige organisasjoner er svært viktig, og tett integrasjon mellom frivillige organisasjoner og det offentlige bidrar til forankring av et situasjonsbilde fra starten til den enkelte innbygger (NOU 2023: 17, s. 33). Kommisjonen anbefaler å utvikle den statlige og kommunale frivillighetspolitikken på beredskapsområdet for å sikre bedre involvering av frivillige organisasjoner. Videre anbefales det å videreutvikle samarbeidet mellom helsetjenesten og frivillige organisasjoner om helseberedskap etter modell av samarbeidet mellom det offentlige og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner (NOU 2023: 17, s. 353). Utover dette anbefaler Totalberedskapskommisjonen å styrke frivillige beredskapsorganisasjoner gjennom en reell satsing. For en grundigere gjennomgang av Totalberedskapskommisjonens betraktninger rundt frivilligheten henviser vi til NOU 2023: 17 (kapittel 23).

---

---

### 2.3.3 Forsvarssjefens fagmilitære råd

Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) er en anbefaling til regjeringen om hvordan Forsvaret bør se ut framover. I tillegg til beskrivelser av utviklingsretninger som anbefaler prioriterte tiltak for en skalerbar styrking av Forsvaret på kort og lengre sikt gir forsvarssjefen også råd og anbefalinger om andre forhold, deriblant sammensatte trusler og totalforsvar. Forsvaret må ha evne til å bistå sivile myndigheter, spesielt i fredstidskriser og hendelser, mens i krig vil det militære ressursbehovet være enormt stort og Forsvaret er avhengig av å benytte sivile ressurser innen blant annet personell og materiell. Det fremheves at forståelse for roller, ansvar og myndighet i beredskapsarbeidet er viktig og at krig må være dimensjonerende for vurderinger og tiltak (Forsvaret, 2023, s. 120).

Erfaringer fra Ukraina tilsier at støtten fra sivilsamfunnet vil være stor i en situasjon hvor nasjonens sikkerhet er truet. Støtten kan komme fra offentlige og private aktører, frivillige organisasjoner og fra enkeltpersoner, og støtten kan spenne fra enkel forsyningsstøtte til teknologisk innovasjon underveis i en konflikt. Frivillig innsats kan komme fra organiserte aktører eller oppstå ad hoc. For å sikre helhetlig tilnærming og evne til å ta imot og utnytte den frivillige innsatsen, anbefaler forsvarssjefen at «Heimevernet gis en rolle i ledelse og koordinering av frivillig innsats i krise og krig. HV sin rolle i beredskapsråd lokalt og på fylkesnivå gjør dem godt egnet til dette» (Forsvaret, 2023, s. 123).

### 2.3.4 Helseberedskapsmeldingen

Helseberedskapsmeldingen, *En motstandsdyktig helseberedskap – fra pandemi til krig i Europa*, har som formål å gi politisk og strategisk retning for norsk helseberedskap (Meld. St. 5 (2023-2024), s. 7). I denne meldingen er frivilligheten som beredskapsressurs gitt en egen omtale (kapittel 3.3). Meldingen er tydelig på at frivilligheten utgjør en beredskapsressurs, men som et tillegg til, og ikke en erstatning for den offentlige helseberedskapen. Regjeringens hovedtiltak er å tilrettelegge for bedre integrering av frivillig sektor i helseberedskapen gjennom regulatoriske avtaler og involvering i planverk og øvelser, styrke dialog gjennom årlige dialogmøter mellom Helse- og omsorgsdepartementet og frivillige organisasjoner, samt sørge for at utvalgene i den nye helseberedskapsmodellen har tilstrekkelig samarbeid med frivillige organisasjoner. Den nye modellen innebærer etablering av et helseberedskapsråd, seks utvalg på etatsnivå og et rådgivende ekspertutvalg for helsekriser (Meld. St. 5 (2023-2024), s. 8, 12-13, 34). Hovedhensikten antas å være et grep for å gi Helse- og omsorgsdepartementet bedre styringsevne, klarere ansvarsforhold nedover i linjene og tilrettelegge for økt tverrsektorielt samarbeid. Fremover bør frivillige beredskapsorganisasjoner i tillegg til det ovennevnte være oppmerksomme på utviklingen i arbeidet med mobilisering av reservepersonell (s. 28), styrking av egenberedskap (s. 31) og gjennomgang av «grensesnittet mellom offentlig forvaltning og frivilligheten innen alle forvaltningsnivåer» (Meld. St. 5 (2023-2024), s. 28-33).

---

---

## 3 Kartlegging av ressurser

Dette kapittelet gir en oversikt over sentrale ressurser i Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors. Vi har søkt informasjon om ressurser som personell, materiell, responstid, utholdenhet, oppgaveportefølje med videre, i hver av organisasjonene. Organisasjonene er ikke sammenlignbare, men en sammenstilling av ressurser vil likevel synliggjøre deres forutsetninger og mulige roller i totalforsvaret.

Informasjonen som gjengis, er den informasjonen som FFI har fått fra Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors. FFI har ikke gjort en selvstendig og uavhengig kartlegging av de frivillige beredskapsorganisasjonenes ressurser.

### 3.1 Generelt om frivillig innsats i norsk beredskap

Som en del av nasjonsbyggingen i Norge på 1800-tallet vokste de frivillige organisasjonene inn i det norske samfunnet og mange av de større organisasjonene som fremdeles finnes i dag. Frivilligheten er i dag en hjørnestein i norsk beredskap og det norske samfunnet. Andelen av den norske befolkningen som deltar i en form for frivillig innsats er høy sammenlignet med andre nasjoner (Meld. St. 10 (2018-2019), s. 24). Tall fra frivillighetsbarometeret viser at i løpet av det siste året har 62 % av befolkningen (over 15 år) deltatt i frivillig arbeid (Frivillighet Norge, 2023). Verdien av frivillig arbeid i regi av ideelle og frivillige organisasjoner tilsvarer 139 milliarder i 2018-kroner og om lag 142 000 årsverk (SSB, 2020). I tillegg til organisert frivillighet vil man i krig eller i situasjoner der krig truer, forvente frivillige initiativ fra enkeltindivider og ad hoc-innsats. Dette spennet i frivillige bidrag fordrer planverk og trening for å absorbere, koordinere og styre ulike bidrag i det øvre krisespektret.

Hendelser i det øvre krisespektret gir andre rammer rundt frivillig deltakelse enn i fredstidskriser. Dette er det viktig å ha et bevisst forhold til. Som en deltaker uttalte på et prosjektrådsmøte i FFI-prosjektet «Totalforsvaret mot 2040» den 12. januar 2024:

*De frivillige er ildsjeler i fred, men tar stor risiko i krig.*

Deltakelse i ulike søk- og redningsoppdrag i fredstid innebærer i utgangspunktet en viss risiko, men deltakelse fra frivillige beredskapsorganisasjoner i en konfliktsituasjon vil tilføre nye risikoelementer. I disse organisasjonene eksisterer det mye kompetanse innenfor helse, beredskap og forsvar. Samtidig kan flere av medlemmene være bundet til annen innsats blant annet som reservist, gjennom utdanning eller eget yrke. Det vil derfor være relevant å se de frivillige beredskapsorganisasjonenes rolle i sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt opp mot de foreslåtte endringene i sivilbeskyttelsesloven som omhandler arbeidskraftsberedskap.

Frivillige organisasjoner og uorganiserte frivillige vil kunne styrke det offentliges evne til å håndtere hendelser. I et samordningsperspektiv er det en forutsetning å kjenne til og planlegge for at frivilligheten vil og kan bidra (Kaiser, 2022, s. 43). Det er et økende antall frivillige

---

---

beredskapsorganisasjoner som har samarbeidsavtaler med kommuner og som deltar i rådsstrukturer og dialogarenaer på ulike forvaltningsnivå. For å få mer ut av samfunnets samlede ressurser gjøres det grep for å sikre mer integrerte strukturer for dialog- og informasjonsflyt, koordinering og styring av ressurser og personell.

## **3.2 Norske Kvinners Sanitetsforening**

### **3.2.1 Aktørbeskrivelse**

Norske Kvinners Sanitetsforening er Norges største kvinneorganisasjon med 44 000 medlemmer og 550 lokalforeninger i hele landet (N.K.S., 2022b). Norske Kvinners Sanitetsforening ble etablert i 1896 på initiativ fra medlemmer i Norsk Kvinnesaksforening. Formålet var støtte til beredskap i tilfelle krig, sett i lys av den forestående unionsoppløsningen med Sverige. Utover dette skulle foreningen utdanne sykepleiere og bidra til Hærens sanitet. Foreningen har kvinnehelse og trygge lokalsamfunn som prioriterte fokusområder, og jobber med dette gjennom frivillighet, forskning, politisk påvirkning og ideelle virksomheter.

Norske Kvinners Sanitetsforening har som formål å mobilisere til frivillig innsats for et bedre og tryggere samfunn. Organisasjonen har rundt 5000 beredskapsfrivillige, samarbeider med 150 kommuner og er representert i syv fylkesberedskapsråd og 101 kommunale beredskapsråd. Sanitetskvinnene har plass i Landsrådet for Heimevernet og har representanter i Heimevernets elleve distriktsråd. Utover dette har Norske Kvinners Sanitetsforening nasjonale samarbeidsavtaler med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Helsedirektoratet (Hdir) og Politidirektoratet (POD).

Norske Kvinners Sanitetsforening er opptatt av frivillig innsats for å bygge forsvarsvilje og forsvarsevne, kommunikasjon og tillit og viktigheten av totalforsvaret (N.K.S., 2022b). De omtaler seg som en «grasrot» beredskapsorganisasjon, som kan bruke Heimevernets valgspråk, og som er til stede nesten overalt, alltid. Norske Kvinners Sanitetsforening driver rundt tretti ulike virksomheter innen helse og omsorg over hele Norge. Virksomhetene har til sammen rundt 1200 ansatte og omsetter årlig for over en halv milliard kroner. Flere av virksomhetene har driftsavtaler med kommuner eller helseforetak, og spenner fra større spesialiserte sykehus til mindre behandlingsvirksomheter, alle med ansatt helsepersonell. Virksomhetene kan også være aktuelle i en krisesituasjon, for eksempel ble flere av virksomhetene brukt til test- og vaksinesenter under koronapandemien.



---

---

### 3.2.2 Beredskapsaktiviteter

Et viktig verktøy i Norske Kvinners Sanitetsforening sin innsats for trygge lokalsamfunn er omsorgsberedskapsgruppene. Norske Kvinners Sanitetsforening definerer omsorgsberedskap på følgende måte:

*Omsorgsberedskap bidrar til trygge lokalsamfunn før, under og etter kriser og uønskede hendelser. Ved å være forberedt på å stille opp for berørte i bygd og by, bidrar vi til å begrense konsekvensene når kriser/uønskede hendelser rammer (N.K.S., 2022a).*

Omsorgsberedskapsgruppene består av frivillige som har forpliktet seg til å stille opp i krisesituasjon for sine lokalsamfunn. Gjennom de frivillige omsorgsberedskapsgruppene i lokalmiljøet bistår Norske Kvinners Sanitetsforening nødetater og kommuner ved blant annet å ta ansvar for mat, hus og omsorg ved større leteaksjoner, evakuering, ulykker og kriser. Beredskapsfrivillige sprer beredskapsinformasjon, skaper møteplasser og kan gi omsorg og være en støtte for pårørende og berørte. Norske Kvinners Sanitetsforening har over 150 omsorgsberedskapsgrupper rundt om i Norge og er til stede i samtlige fylker. De fleste lokale omsorgsberedskapsgruppene har samarbeidsavtaler med kommunen, men samarbeider i tillegg med brannmannskap, politi, Heimevernet, Sivilforsvaret og andre frivillige organisasjoner. Fra den nasjonale samarbeidsavtalen mellom POD og Norske Kvinners Sanitetsforening går det frem at lokallagene kan bidra med evakuering, stille lokaler til rådighet ifm. forpleining og avlastning, bidra ved øvelser og til distribusjon av materiell (POD & N.K.S., 2017).

Utover dette har Norske Kvinners Sanitetsforening søkelys på forebyggende innsats gjennom førstehjelp for eldre og deltakelse i opplæring av førstehjelpsressurser gjennom dugnaden «Sammen redder vi liv» i regi av Helsedirektoratet. I tillegg samarbeider Norske Kvinners Sanitetsforening med kommuner om egenberedskap og brann- og redningsetaten om «trygghetstreff-brannsikkerhet for eldre».

---

Konkrete eksempler på Norske Kvinners Sanitetsforening sin omsorgsberedskap, samt innsats under koronapandemien i 2020-2022 er gitt i henholdsvis boks 3.1 og boks 3.2.

### **Boks 3.1 – Eksempler på Norske Kvinners Sanitetsforening sin omsorgsberedskap**

Liste over konkrete eksempler på Norske Kvinners Sanitetsforening sin omsorgsberedskap (Politisk budskapsplattform 2022b; N.K.S u.å.):

- Omsorgsberedskapsgruppene i Hammerfest, Stjørdal og Holtålen bisto under langvarige leteaksjoner etter savnede.
- Alta omsorgsberedskapsgruppe har ved flere anledninger bistått etter ras over vei som isolerer bygda Langfjordbotn. Frivillige stiller med overnatting og mat til lokalsamfunnet og personer som ikke kan kjøre videre.
- Bistand til passasjerer på MS Viking Sky ved Molde Havn etter ulykken ved Hustadvika i 2019.
- Bistand til evakuerte etter storbrann i blokk i Drammen.
- Sanitetskvinnene var til stede i under leirskredet i Gjerdrum i 2020 med 40 frivillige involvert i Ask kulturhus.
- Mottak og ivaretagelse av ukrainske flyktninger fra våren 2022.
- Bistand ved evakuering og støtte i forbindelse under ekstremværet «Hans» i 2023. I Drammen bisto omsorgsberedskapsgruppa med å legge ut sandsekker ved elvebredden for å begrense skader. Ringerike omsorgsberedskapsgruppe bistod med ivaretagelse av mange hundre eldre etter evakuering.
- Ved flere anledninger bistått søk- og redningsmannskaper og evakuerte med mat og drikke ved snøskred i Lyngen.

### **Boks 3.2 – Eksempler på Norske Kvinners Sanitetsforening sin innsats under koronapandemien i 2020–2022**

Liste over konkrete eksempler på Norske Kvinners Sanitetsforening sin innsats under koronapandemien i 2020–2022 (N.K.S., u.å.):

- Bemannet frivillighetens koronalinje på oppdrag fra Helsedirektoratet 2. kvartal 2020.
- Bemannet teststasjoner og vaksinstasjoner over hele landet til et anslått omfang på 200 000 timer.
- Produserte og distribuerte smittevernutstyr.
- Observasjon etter vaksine.
- Beredskapsvakter ved helseinstitusjoner for å ivareta smittevern og samtidig legge til rette for besøk.
- Leverte mat og medisiner til personer i karantene eller isolasjon etter smitte, hovedsakelig eldre sårbare personer uten nettverk.
- Formidlet informasjon på ulike språk.

---

---

### 3.3 Norsk Folkehjelp

#### 3.3.1 Aktørbeskrivelse

Norsk Folkehjelp ble stiftet i 1939 med bakgrunn i erfaringene fra den spanske borgerkrigen og frykten for konsekvenser av Sovjetunionens angrep på Finland i 1939. Målet var å hjelpe med helsearbeid når folk er truet av krig og nød, i Norge og i utlandet. Organisasjonen har ca. hundre lokallag og jobber i over trettifem land. Målet til Norsk Folkehjelp er å bedre folks levekår og å bidra til et rettferdig, demokratisk og trygt samfunn. I Norge er organisasjonens hovedområder flyktnings- og inkluderingsarbeid, førstehjelp og redningstjeneste. Norsk Folkehjelp er en av verdens største mineryddeorganisasjon og har flere tiår med erfaring fra kompleks humanitær mine- og eksplosivrydding internasjonalt. Kompetanse og kapasiteter innenfor dette området som opplæring, trening og gjennomføring kan rutes til innsats i Norge ved behov. I denne studien avgrenses det til å se på Norsk Folkehjelps frivillige i Norge og arbeidet innen førstehjelp og redningstjeneste.

Norsk Folkehjelp Sanitet har som formål å skape trygge lokalsamfunn gjennom beredskap i redningstjenesten, førstehjelpsopplæring og ulykkesforebygging. Organisasjonen har 2000 frivillige i beredskap for samfunnet, og beskrives som en bred beredskapsaktør med kompetanse innen førstehjelp, organisering og ledelse, og ulike redningstilfeller ut fra lokale behov. Dette innebærer at det er grupper som kan være spesielt trent for sjøberedskap, snøskredinnsats eller bruk av ulike terrengkjøretøy. I tillegg er Norsk Folkehjelp en katastroferessurs som kan løse ulike oppgaver/roller på et større skadested, normalt koblet til søk etter skadde, vurdering, behandling og evakuering av skadde til helsehjelp. Lokallagene er spredt over hele landet og organisert etter lokale behov. Dette betyr at noen lokallag har spesialisert seg på vinter- og skredberedskap eller på søk- og redningsoppdrag, mens andre lag jobber mest med førstehjelpstjenester på ulike arrangementer eller med førstehjelpsopplæring (Norsk Folkehjelp, u.å.-b).

Norsk Folkehjelps redningstjeneste har ett overordnet mål: å redde flere liv. Organisasjonen fremhever at godt utstyr og dyktige mannskaper er organisasjonens viktigste verktøy for å få til dette. Klima og kriser utfordrer Norsk Folkehjelp jevnlig og som følge av dette setter organisasjonen seg mål om å ha høy kvalitet og kompetanse på mannskaper, opplæring og trening, utstyr/teknologi og instruktører og ledere (Norsk Folkehjelp, u.å.-a).

Frivillige er også i beredskap ved katastrofer og kan bli kalt ut ved store ulykker og naturkatastrofer. I den norske redningstjenesten er Norsk folkehjelp en sentral aktør med over sytti redningsgrupper og 2000 mannskaper som per år deltar i over 400 lete- og redningsaksjoner. De frivillige får grundig opplæring slik at de kan bidra under de fleste forhold (Norsk Folkehjelp, u.å.-b).

Norsk Folkehjelp fremhever beredskapsambulansene som den skarpeste og mest krevende delen av sin frivillighet. I 2022 hadde Norsk Folkehjelp 29 operative beredskapsambulanser og utførte over 1600 oppdrag for helseforetakene. Viktigheten av at det er en aktiv samarbeidsavtale mellom helseforetakene og de frivillige organisasjonene fremheves, da dette bidrar til å sikre at ressursene er tilgjengelig når katastrofen eller krisen inntreffer (Norsk Folkehjelp, 2023, s. 9).

---

---

### 3.3.2 Beredskapsaktiviteter

Norsk Folkehjelp bidrar i mange beredskapsoppdrag og aktiviteter gjennom året. Noen eksempler på slike aktiviteter er gitt i boks 3.3. I starten av koronapandemien i 2020–2022 bidro Norsk Folkehjelps lokallag med å støtte pre-hospital tjenestene i helseforetakene og kommunene og deres helsetjenester. Innsatsen til de frivillige spredte seg utover et bredt område (boks 3.4).

#### **Boks 3.3 – Eksempler på beredskapsaktiviteter utført av Norsk Folkehjelp**

Liste over konkrete eksempler på beredskapsaktiviteter som Norsk Folkehjelp har utført i perioden 2019–2023 (Norsk Folkehjelp, u.å.-a):

- Snøskred på Blåbærtinden i Troms, 2. januar 2019.
- Cruiseskipet MS Viking Sky får motorstans i Hustadvika og er nær å gå på grunn. Frivillige fra Norsk Folkehjelp bidrar med førstehjelp, mat, registrering, omsorg og informasjon.
- Leirskred i Gjerdrum natt til 30. desember 2020. Over 80 mannskaper fra Norsk folkehjelp bidrar med bemanning av Innsatsleders KO, operering av kartsystemet som bidrar til felles situasjonsforståelse evakueringen av et sykehjem like ved skredkanten og annen forpleining og ivaretagelse av berørte.
- Norsk Folkehjelp åpner akuttinnkvartering for ukrainske flyktninger på Gardermoen 17. mars 2022. De frivillige bidrar med å dele ut klær og hygieneartikler, gi informasjon og opprette aktivitetstilbud til flyktningene.
- Skogbrann i Sokndal i Rogaland, april 2020. Mer enn 60 hus må evakueres og en fylkesvei blir stengt. Norsk Folkehjelp bistår med mannskaper, beredskapsambulanser og akuttbil for å hjelpe til med evakueringen, førstehjelpsberedskap og veisperring.
- Flere hundre frivillige redningsmannskaper bidro for å begrense skadene under ekstremværet «Hans» i 2023. Norsk Folkehjelp bidro med blant annet sperretjeneste og overvåkning, fylling, bæring og stabling av sandsekker, evakuering av beboere i flomutsatte områder, drone for overvåkning og oversiktsbilder, pasienttransport og forpleining for brann og redningsmannskaper.

---

---

### **Boks 3.4 – Eksempler på Norsk Folkehjelp sin innsats under koronapandemien i 2020–2022**

Liste over konkrete eksempler på Norsk Folkehjelp sin innsats under koronapandemien i 2020–2022 (Norsk Folkehjelp, u.å.-a):

- Styrking av akuttberedskapen i helseforetakene med pasienttransport med beredskapsambulanser.
- Førstehjelpere i beredskap for vaksinerte personer i observasjonsfasen.
- Adgangskontroll på ulike helseinstitusjoner.
- Informasjon til reisende på flyplasser og fergeleier.
- Handling av mat og medisiner til personer i karantene/isolasjon i hjemmet.
- Utlån av utstyr som telt og lys til kommunale legevakter i organisering av testvirksomhet eller luftveislegevakt.
- Bistand til kommunene med smittesporing, test- og vaksinasjonsvirksomhet.
- Transport av personer til og fra vaksineringsstasjoner.

## **3.4 Norges Røde Kors**

### **3.4.1 Aktørbeskrivelse**

Norges Røde Kors er en del av Den Internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåne-bevegelsen, som er verdens største humanitære nettverk. Gjennom søsterforeninger i nesten alle land og deres lokale frivillige, er Røde Kors-bevegelsen til stede både før, under og etter kriser, katastrofer og væpnet konflikt.

Norges Røde Kors ble opprettet i 1865 og har i dag ca. 150 000 medlemmer, hvorav rundt 41 000 frivillige fordelt på ulike type aktiviteter og 367 lokalforeninger og 300 hjelpekorps. Norges Røde Kors er dermed Norges største frivillige beredskapsorganisasjon (Røde Kors, 2023a). I tillegg til aktiviteter i Norge samarbeider Norges Røde Kors tett med alle deler av bevegelsen for å sikre gjennomføring av humanitære aktiviteter der det er behov. Internasjonalt fokuserer Norges Røde Kors sitt humanitære arbeid på helsetjenester og beskyttelse av sivil som er rammet av konflikt og kriser. Dette er kompetanse og ressurser som også vil kunne benyttes i Norge ved behov. I denne studien avgrenses det imidlertid til å se på Norges Røde Kors sitt arbeid i Norge.

Norges Røde Kors ble anerkjent som støtteaktør for norske myndigheter på det humanitære området i krigstid og fredstid i henholdsvis 1905 og 2009 (Utenriksdepartementet, 2009). Det innebærer blant annet at Norges Røde Kors skal kunne bistå myndighetene i beredskapsarbeidet på lokalt, fylkes- og sentralt nivå, men uten å gå på akkord med Røde Kors sin rolle som uavhengig og nøytral humanitær organisasjon.

---

---

En viktig forankring for støtteaktørrollen under en væpnet konflikt, er samarbeidsavtalene Norges Røde Kors har inngått i fredstid. Norges Røde Kors samarbeider blant annet med den offentlige redningstjenesten, offentlige myndigheter og andre frivillige organisasjoner. I stort sett hvert eneste distrikt og lokalforening finnes det en eller annen form for samarbeid mellom Norges Røde Kors og det offentlige. Det har vært et mål for Norges Røde Kors å øke antall samarbeidsavtaler med kommunene, og har i dag samarbeidsavtaler med 256 kommuner. Videre er Norges Røde Kors representert i samtlige fylkesberedskapsråd og har også en nasjonal samarbeidsavtale med DSB. Norges Røde Kors deltar sammen med andre relevante beredskapsaktører ved behov når DSB gjennomfører samvirkekonferanser ved kriser.

Syv prinsipper ligger til grunn for alt Røde Kors sitt arbeid i freds- og krigstid:

- Humanitet
- Upartiskhet
- Nøytralitet
- Uavhengighet
- Frivillighet
- Enhet
- Universalitet

I tillegg til å beskytte og pleie sårede og sivile i krigssituasjoner vil Norges Røde Kors og den Internasjonale Røde Kors-komiteen ha en viktig rolle når det gjelder ivaretagelse av krigsfangere rettigheter. Oppsporingstjenesten, som innebærer å gjenopprette kontakt mellom familimedlemmer som har blitt skilt som følge av væpnet konflikt, krise og migrasjon, vil også bli enda mer aktuell ved en krigssituasjon på norsk jord.

I forbindelse med utviklingen av totalforsvaret, og for å befeste Norges Røde Kors' rolle som støtteaktør for norske myndigheter, inngikk Norges Røde Kors en rammeavtale med Forsvarets sanitet, Helsedirektoratet og DSB om Norges Røde Kors' støtteaktørrolle i mai 1988 (Røde Kors, 2022b). Avtalen innebærer rutiner for innrapportering av behov og ressurser, fordeling av oppgaver, begrensninger i og forutsetninger for hvilken støtte Norges Røde Kors kan yte.

### **3.4.2 Beredskapsaktiviteter**

Norges Røde Kors har bred kompetanse innenfor forebyggende, hendelsesbasert og oppfølgende innsats. Noen eksempler på Norges Røde Kors sine beredskapsaktiviteter er gitt i boks 3.5. Norges Røde Kors er også en viktig bidragsyter til å avlaste kommuner med spesielt psykososial støtte ved kriser. Under kriser blir kommunens helseressurser satt under press og frivillige fra Norges Røde Kors kan da gå inn og supplere og forsterke kommunens bidrag. Mange Røde Kors frivillige har blant annet bidratt på flyktningsmottak under flyktnings situasjonen i 2015 og 2022-2024, og på evakuerte- og pårørendesenter (EPS) etter MS Viking Sky-ulykken i 2019 og leirskredet på Gjerdrum i 2020 (Røde Kors, 2023b). Norges Røde Kors har beredskapsambulanse som avlastet sykehusenes ressurser til daglig og utgjør en del av katastrofeberedskapen i deler av helsevesenet. Denne kapasiteten er en viktig ekstraressurs slik at det er raskt tilgjengelige ambulanser dersom det skjer en større alvorlig hendelse. Koronapandemien i 2020–2022 er et

---

---

nylig eksempel på hvordan Røde kors som støtteaktør over lengre tid understøttet det offentliges evne til å håndtere større nasjonale hendelser (boks 3.6).

### **Boks 3.5 – Eksempler på beredskapsaktiviteter utført av Norges Røde Kors**

Liste over konkrete eksempler på beredskapsaktiviteter som Norges Røde Kors har utført i perioden 2019-2023 (Røde Kors 2023b; 2024):

- I 2023 bidro frivillige fra Røde Kors med 4000 ambulanseoppdrag på vei, noe som er på samme nivå som under Covid-19 pandemien.
- I løpet av 2023 ble frivillige fra Røde Kors kalt ut på 1770 søk- og redningsoppdrag. Gjennomsnittet de siste fem årene er på 1626 oppdrag.
- I 2022 rekrutterte Røde Kors i underkant av 33 000 blodgivere.
- I 2022 rapporterte Røde kors-frivillige å ha brukt i overkant av 32 000 timer ved mottak av ukrainske flyktninger. Aktiviteten ble opprettholdt i 2023, og rundt 500 frivillige var til stede på mottak månedlig gjennom året.
- Røde kors har i 2022 oppskalert dronekompetanse for søk fra luft fra 1 til 8 politidistrikter.
- Under uværet «Hans» i 2023 var over 800 frivillige fra 60 lokalforeninger i aktivitet. I Ringerike kommune utgjorde det frivillige bidraget 4800 arbeidstimer i løpet av 10 dager.

### **Boks 3.6 – Eksempler på Norges Røde Kors sin innsats under pandemien i 2020-2022**

Liste over konkrete eksempler på Norges Røde Kors sin innsats under pandemien i 2020-2022 (Røde Kors, u.å.):

- Basert på ulike estimater har frivillige i Røde Kors bidratt mellom 652 523 og 3 119 057 timer i pandemirespons mellom 12. mars 2020 og 31. desember 2021.
- Om lag 200 av lokalforeningene bidro på test- og vaksinestasjoner.
- Røde kors opprettholdt og tilpasset tilbud som «ferie for alle»-tilbud, besøks-tjenesten, leksehjelpen og Fellesverket.
- I Oslo drev frivillige oppsøkende informasjonsarbeid om smittevern og vaksine og nådde totalt 47 670 voksne med innvandrerbakgrunn.

---

---

## 3.5 Sammenstilling av ressurser

### 3.5.1 Beredskapsfrivillige

I det følgende sammenstilles relevante ressurser fra de tre frivillige beredskapsorganisasjonene for å synliggjøre antall, geografisk spredning og gripbarhet av ulike ressurser. En uttømmende sammenstilling har ikke vært mulig grunnet ulikheter i datagrunnlaget hos Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors. Dette skyldes blant annet at organisasjonenes frivillige har ulik opplæring, at de besitter ulikt materiell og er ulikt geografisk organisert. Først vises en overordnet oversikt av organisasjonenes medlemmer og samarbeid på lokalt og regionalt nivå. Datagrunnlaget er formidlet fra Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors, og vi har ikke gjort en uavhengig verifisering av dataene. Organisasjonene har hentet ut tall fra ulike registre, og datagrunnlaget illustrerer derfor et øyeblikksbilde (per 2024). For tall fra Felles Ressursregister (FRR) er tallene slik de er på tidspunktet de ble tatt ut, og er basert på antallet mannskaper som kan varsles basert på en rekke kriterier.<sup>1</sup>

Tabell 3.1 gir oversikt over utvalgte ressurser og avtaler for Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors. Alle de tre organisasjonene er medlemsorganisasjoner. Medlemstallene viser hvor mange som støtter organisasjonene og gir ikke alene kapasitet utover indirekte finansiell støtte. De vi i rapporten har gitt fellesbetegnelsen *beredskapsfrivillige*<sup>2</sup> er frivillige som forventes å kunne bidra i beredskapssammenheng, hvor de fleste har en form for opplæring og kompetanse for å utøve beredskapsrelatert virksomhet. Disse deler vi inn i to kategorier basert på grad av opplæring og kursing:

- Beredskapsfrivillige med grunnleggende kompetanse
- Beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse

Den første kategorien – beredskapsfrivillige med grunnleggende kompetanse – ivaretar mindre risikofulle oppgaver. Alle frivillige i Røde Kors og Norsk Folkehjelp har grunnleggende kompetanse innen psykisk og fysisk førstehjelp. Norske Kvinners Sanitetsforening har mange frivillige med helsefaglig bakgrunn, men NKS har ingen obligatorisk dokumenterbar opplæring av frivillige. Den andre kategorien – beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse – har mer kursing og er skikket til å utføre søk- og redningsoppdrag og tilsvarende aktiviteter.

FFI presiserer at resultatene i det følgende *er en sammenstilling og ikke en sammenligning* av ressursene til de tre frivillige beredskapsorganisasjonene. Sammenstillingen gir heller ikke et komplett bilde av alle ressursene som organisasjonene besitter.

---

<sup>1</sup> Tallene i FRR overføres cirka hvert kvarter fra Norsk Folkehjelps medlems- og kompetanseregister når gitte kriterier er oppgitt. Man kan falle ut av FRR dersom man ikke har registrert politiattest, har utgått kompetanse, ikke har betalt medlemsavgift mv. Det er derfor et relativt stort sprik mellom antall som er overført FRR og antallet som hentes ut fra medlemsregisteret på den samme kompetansen. Norsk Folkehjelp har nylig innført nye kriterier som har medført at en del mannskaper har falt ut av FRR fram til de har dette på plass. Det reelle tallet kan derfor være nærmere tallet fra medlems- og kompetanseregisteret enn det som kommer fram i FRR.

<sup>2</sup> Det er ikke et begrep som Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors bruker, men vi har i samråd med de tre organisasjonene valgt å bruke begrepet for denne rapportens formål.



Tabell 3.1 Sammenstilling av utvalgte ressurser og avtaler for Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors. Tallmaterialet er formidlet fra organisasjonene i februar–april 2024.

Ressurser og avtaler	Norske Kvinners Sanitetsforening	Norsk Folkehjelp	Norges Røde Kors
Antall medlemmer	44 000	15 552	150 731
Totalt antall beredskapsfrivillige	4955	3117	41 464 <sup>c</sup>
Beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse <sup>a</sup>	Ingen data	1 408	6 577
Avtaler og samarbeid med kommuner	139	Ingen data	256
Plass i kommunale beredskapsråd	101	Ingen data	Ingen data <sup>b</sup>
Plass i fylkesberedskapsråd	7 <sup>c</sup>	3 <sup>d</sup>	Alle

<sup>a</sup> Felles Ressursregister (FRR). Norsk Folkehjelp har 2 379 beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse registrert i kompetanseregisteret.

<sup>b</sup> Der hvor Norges Røde Kors har avtaler med en kommune er de ofte representert i de beredskapsrådene.

<sup>c</sup> Norske Kvinners Sanitetsforening er representert i fylkesberedskapsrådene i Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag, Innlandet, Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, Rogaland og Vestfold og Telemark.

<sup>d</sup> Norsk Folkehjelp er representert i fylkesberedskapsrådene i Trøndelag, Innlandet og Rogaland.

<sup>e</sup> Enkelte medlemmer er registrert i flere lokallag og det reelle tallet er nærmere 41 000.

En viktig bemerkning er at tallene i Tabell 3.1 er aggregert. Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelps beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse er inkludert, og ikke i tillegg til, den totale antall beredskapsfrivillige. Innenfor de ulike gruppene eksisterer det ulik kompetanse som ikke fremkommer i denne oversikten. Eksempelvis har Norges Røde Kors i overkant av 15 000 i hjelpekorps og Norsk Folkehjelp over 2300 med utvidet kursing. Videre vil det være forskjeller i varslingsstid og ressursbruk. Eksempelvis er det anslått at frivillige i Røde Kors Hjelpekorps nedlegger i gjennomsnitt 25 timer innsats i løpet av fire uker, sammenlignet med 17 timer iblant øvrige frivillige (Hansen & Winsvold, 2021). Norske Kvinners Sanitetsforening og Norsk Folkehjelp har ikke et tilsvarende kurs som Norges Røde Kors sitt introduksjonskurs. For Norsk Folkehjelp sin del gjør det at det er liten forskjell mellom antall godkjente mannskaper (som vises som beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse i Tabell 3.1) og antall som kun har enkeltkurs i førstehjelp eller tilsvarende (oppgitt under beredskapsfrivillige med grunnleggende kompetanse). Alle beredskapsfrivillige hos Norsk Folkehjelp har minimum 30 timers grunnkompetanse i førstehjelp eller søk og redning. For Norske Kvinners Sanitetsforening foreligger det ikke dokumentasjon som kan gi et hensiktsmessig skille mellom generelle og spesialiserte beredskapsfrivillige.

---

---

De 6 577 og 1 408 spesialiserte beredskapsfrivillige hos Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp er de som er gripbare ressurser til søk- og redningsoppdrag gjennom felles ressursregister.<sup>3</sup> Disse utgjør spydspissen i de frivillige beredskapsorganisasjonene. Tallene i Tabell 3.1 viser derfor både raskt gripbare ressurser og ressurser som kan utgjøre en styrkebrønn ved ekstraordinære hendelser.

Norges Røde Kors har avtaler og formalisert samarbeid med 256 av landets 357<sup>4</sup> kommuner. Norske Kvinners Sanitetsforening har avtaler med 139 kommuner og har plass i 101 kommunale beredskapsråd. Norges Røde kors har ikke eksakt oversikt over hvilke kommunale beredskapsråd de deltar i, men antar at de deltar i beredskapsrådet til kommunene som de har samarbeidsavtale med. Norske Kvinners Sanitetsforening har plass i syv fylkesberedskapsråd, mens Norges Røde Kors er representert i alle fylkesberedskapsrådene. Norsk Folkehjelp er representert i tre fylkesberedskapsråd.

Videre har vi sett på hvordan totalt antall beredskapsfrivillige fra de tre frivillige beredskapsorganisasjonene fordeler seg på fylkesnivå, samt beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse fra Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp i forhold til befolkningstall i fire regioner. De fire regionene er:

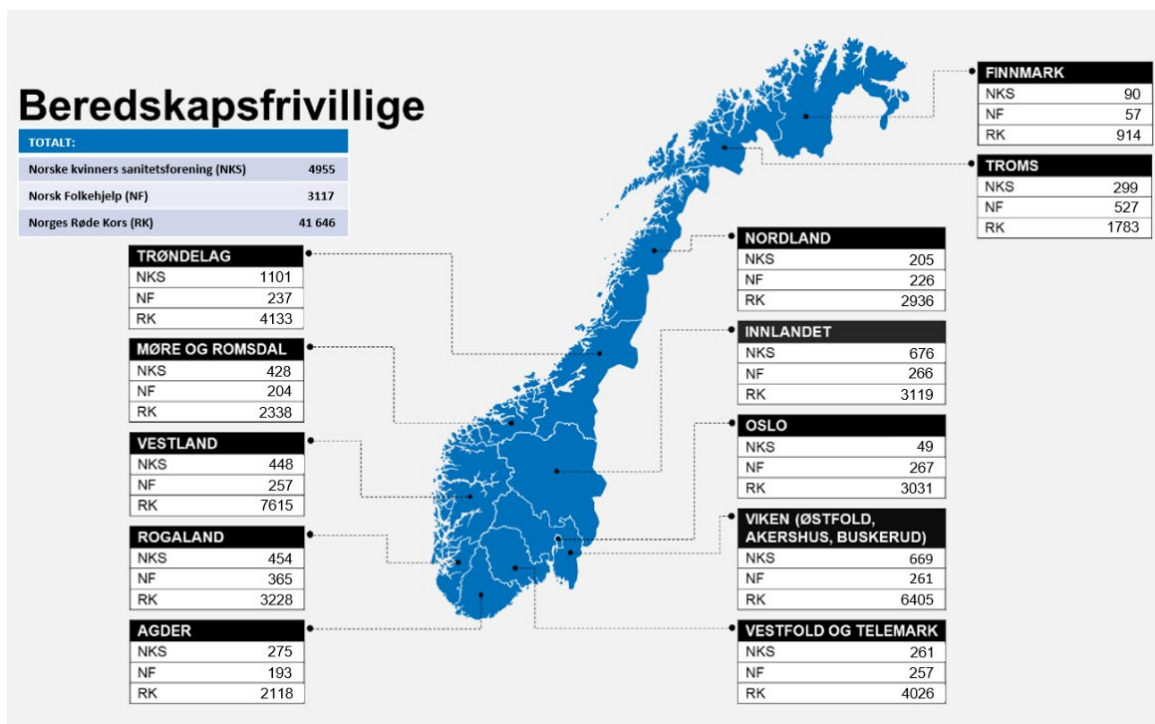
- Nord: Finnmark og Troms
- Midt: Nordland og Trøndelag
- Vest: Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder
- Øst: Vestfold, Telemark, Buskerud, Innlandet, Akershus, Oslo og Østfold

Figur 3.1 viser totalt antall beredskapsfrivillige fra de tre organisasjonene, mens Figur 3.2 viser andelen av beredskapsfrivillige i forhold til folketallet. Figur 3.3 viser andel av beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse fra Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors. Sammenstillingen viser at det er størst andel beredskapsfrivillige i forhold til befolkningstallet i Nord og færrest i Øst (Figur 3.2). Det samme gjelder for beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse (Figur 3.3). Av de tre organisasjonene har Norges Røde Kors flest beredskapsfrivillige i forhold til befolkningstallet i alle regionene, også når det gjelder beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse.

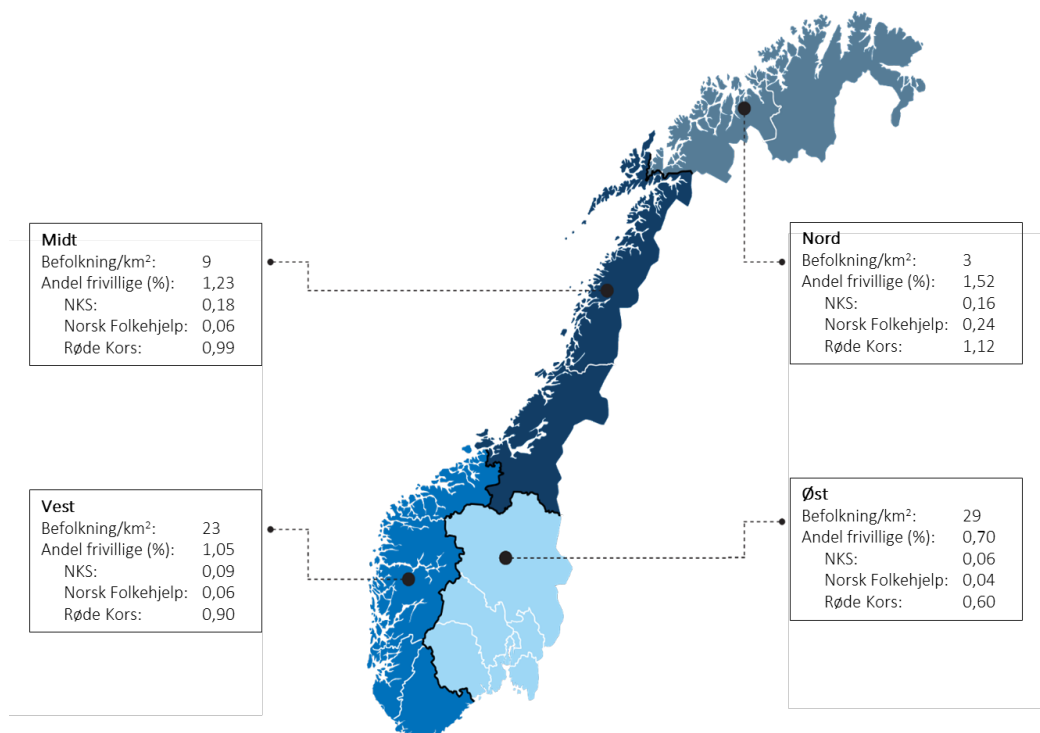
---

<sup>3</sup> I Felles ressursregister vises det mannskapsantallet som myndighetene og andre frivillige innen søk og redning (som er medlem av Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum, slik som Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors er) kan forholde seg til.

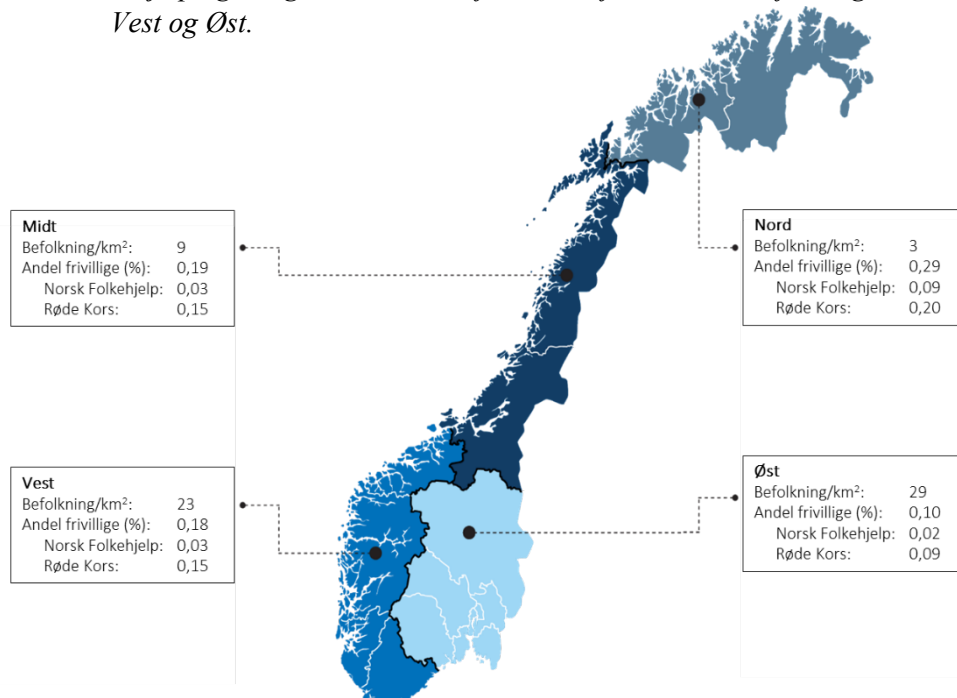
<sup>4</sup> Per januar 2024.



Figur 3.1 Totalt antall beredskapsfrivillige fra de tre frivillige beredskapsorganisasjonene Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors. Norsk Folkehjelp har statistikk etter politidistrikt og det vil derfor være noe overlapp mellom ressursene i Viken, Vestfold og Telemark, samt Vestland, Rogaland og Agder.



Figur 3.2 Andel beredskapsfrivillige fra Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS), Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors i forhold til folketallet i de fire regionene Nord, Midt, Vest og Øst.

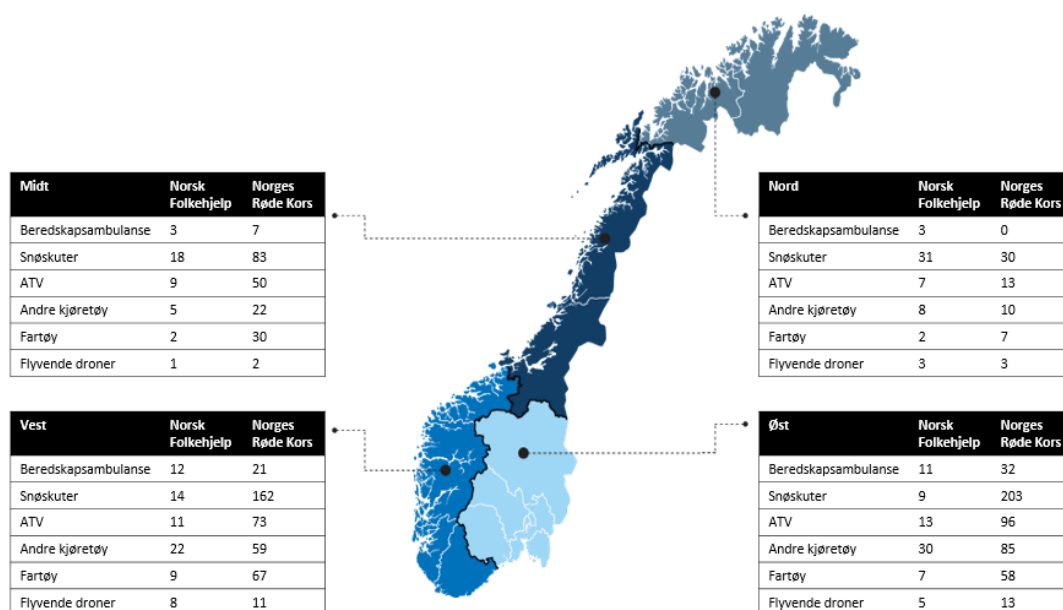


Figur 3.3 Andel beredskapsfrivillige med spesialisert kompetanse fra Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors i forhold til folketallet i de fire regionene Nord, Midt, Vest og Øst.

### 3.5.2 Kjøretøy, fartøy og flyvende droner

En geografisk oversikt over ulike typer kjøretøy, fartøy og flyvende droner som Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors innehar er gitt i (Figur 3.4). Den geografiske oversikten er gitt for regionene Nord (Finnmark og Troms), Midt (Nordland og Trøndelag), Vest (Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland og Agder) og Øst (Vestfold, Telemark, Buskerud, Innlandet, Akershus, Oslo og Østfold). Det bemerkes at oversikten over flyvende droner for Norges Røde Kors ikke er eksakte tall. Datagrunnlaget som FFI har fått fra Norges Røde Kors, inneholder noen droner hvor den geografiske tilknytningen ikke fremgår. Undervannsdroner og tilhengere er ikke inkludert i oversikten i Figur 3.4. Norske Kvinners Sanitetsforening har ikke denne typen ressurser og inngår følgelig ikke i oversikten.

Generelt kan vi se at Norges Røde Kors har flest ressurser i form av kjøretøy, fartøy og flyvende droner. Videre ser vi at Norges Røde Kors ikke har beredskapsambulanser i region Nord. I forhold til folketallet i de ulike regionene, er det relativt lik geografisk fordeling av beredskapsambulanser. Hvis arealet til de ulike regionene legges til grunn, er det mindre andel av snøscootere, ATV-er og flyvende droner i Nord og Midt sammenlignet med Vest og Øst. Andelen av flyvende droner er minst i region Midt og størst i Vest. For søk etter savnede personer *kan* dette være av betydning, spesielt når det gjelder bruk av flyvende droner som hjelpemiddel.



Figur 3.4 Geografisk oversikt over ulike typer kjøretøy, fartøy og flyvende droner som Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors innehar. Kategorien «andre kjøretøy» innbefatter redningsbiler, mannskapsbiler, KO-vogn/bil, beltevogner o.l. Tilhengere er ikke inkludert i oversikten. Fartøy inkluderer alle typer fartøy fra vannscootere til redningsfartøy.

---

---

## 4 Vurdering av frivillige beredskapsorganisasjoner i totalforsvaret

### 4.1 Organisering og samhandling

Et av de mest sentrale spørsmålene når det gjelder organisering, er hvordan og hvilke frivillige beredskapsorganisasjoner (eller representanter fra organisasjonene) som bør integreres i de ulike strukturene på ulike forvaltningsnivå.

På sentralt nivå har frivillige beredskapsorganisasjoner tradisjonelt ikke vært representert i beredskapsstrukturen. I hovedsak har de vært representert gjennom dialogforum som konferanser og ikke-formaliserte arenaer. Et unntak er samarbeidet gjennom Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF). Regjeringen fastslår i helseberedskapsmeldingen at det skal sikres en mer integrert og forpliktende kontakt og samarbeid med frivillige aktører innen helseberedskap (Meld. St. 5 (2023-2024), s. 33-34). Videre anbefaler Totalberedskapskommisjon at det bør opprettes et sentralt beredskapsråd hvor også frivillige organisasjoner må være representert i rådet (NOU 2023: 17, s. 96).

I det regionale beredskapsarbeidet er det særlig statsforvalteren, politimesteren og sjefen for Heimevernsdistriktet som har betydning og ansvar for samordning av forebygging og krisehåndtering. *Statsforvalteren* skal med bakgrunn i statsforvalterens samfunnssikkerhetsinstruks samordne sivil krisehåndtering, inkludert mellom sivile og militære myndigheter, i tillegg til å opprette et fylkesberedskapsråd som skal bistå i krisehåndteringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, kap. VII). *Politimesteren* har i oppgave å organisere redningsinnsats i situasjoner der menneskers liv og helse er truet, enten som leder av redningstjenesten eller i henhold til politiloven (politiloven, § 27). Sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har delegert det territorielle ansvaret til sjef Heimevernet og sjef Hæren. Utøvelsen av det territorielle ansvaret ivaretas av Heimevernets distriktssjefer og sjef Finnmark landforsvar (FLF). (Forsvaret, 2018; forsvarsloven, § 5).

Statsforvalteren er avhengig av å innhente og dele informasjon fra og med næringsliv, frivillige organisasjoner og regionale statsetater for å skape en felles situasjonsforståelse og sikre en samordnet respons. Hovedverktøyet er i dette arbeidet er *fylkesberedskapsrådet*. Fylkesberedskapsrådets rolle er å drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer, være en felles plattform for planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket og bistå i statsforvalterens samordning av krisehåndtering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Her ligger det en utfordring med at informasjon i sikkerhetspolitiske kriser kan tenkes å være gradert etter sikkerhetsloven (Kaiser, 2022, s. 31). Fylkesberedskapsrådet oppnevnes og ledes av statsforvalteren. Rådet skal bestå av representanter fra regionale aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, Forsvaret, Siviltforsvaret, ledere fra politiet og øvrige nødetater, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen, statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket og andre aktører statsforvalteren inviterer.

---

---

Kommunen har en sentral rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet og har gjennom bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til opprettholdelsen av kritiske samfunnsfunksjoner (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 5). Dette innebærer en plikt til å kartlegge og vurdere sannsynligheten ved uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen gjennom en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og en tilhørende beredskapsplan som innbefatter hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere disse hendelsene (sivilbeskyttelsesloven, IV-V). Videre inneholder sivilbeskyttelsesloven kapittel IV bestemmelser om kommunens plikter gjeldende Sivilforsvarets oppgaver (sivilbeskyttelsesloven, IV).

Til tross for at det ikke er lovpålagt, har de fleste kommuner kommunale beredskapsråd. Dette styrker kommunens mulighet til å samordne beredskapsarbeidet. Rådet fungerer som et knutepunkt, der kommunene møter og samordner samfunnssikkerhetsarbeidet med frivillige organisasjoner, næringslivet, politiet og Forsvaret med flere (Kaiser, 2022, s. 32). Det er ikke alle kommuner som har denne samarbeidsarenaen. Totalberedskapskommisjonen anbefalte derfor at kravet til kommunale (lokale) beredskapsråd forskriftsfestes (NOU 2023:17, s. 72). For å markere at beredskapsrådet skal samordne beredskapen lokalt, ble det anbefalt å kalle det «lokalt beredskapsråd». Hensikten med rådet er bygge god grunnberedskap som kan bistå i kommunal krisehåndtering. Kommisjonen fremhever at det lokale beredskapsrådet må ha deltakere både fra næringsliv og frivilligheten, i tillegg til de lokale, offentlige aktørene og at deltakelsen bør gjenspeile hvordan fylkesberedskapsrådene er satt opp. Frivillighet Norge påpeker i sitt høringsvar til kommisjonen at kommuner bør ytterligere inkludere frivillige i sikkerhets- og beredskapsarbeid (Frivillighet Norge, u.å.). Boks 4.1 gir et eksempel på hvordan Bodø kommune har gjort dette.

#### **Boks 4.1 – Bodø kommunes involvering av frivillige beredskapsorganisasjoner**

I Bodø kommunes lokale beredskapsråd er Norske Kvinners Sanitetsforening, Norges Røde Kors og Redningsselskapet faste medlemmer. Dette reguleres gjennom samarbeidsavtaler som evalueres annethvert år. Avtalene beskriver ressursene tilgjengelig hos de frivillige organisasjonene, fordeling av økonomiske kostnader, tilrettelegger for deltakelse i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser og forplikter gjensidig informasjonsdeling. Avtalene med de ulike frivillige organisasjonene revideres samtidig for å sikre en helhetlig tilnærming til frivillige beredskapsorganisasjoners bidrag i den kommunale beredskapen.

---

---

## 4.2 Kjennskap til roller og ressurser for effektivt samvirke

En forutsetning for effektivt samvirke er kjennskap til hverandres ressurser og at aktørene har trent sammen med sine samlede ressurser. Samtidig som mye av koordineringen av totalforsvaret foregår på sentralt nivå, vil det meste av totalforsvarets virkeområde gjenfinnes på regionalt og lokalt nivå hvor ressurser skal møte hverandre og hendelser håndteres (Kaiser, 2022, s. 28). Frivillige beredkapsorganisasjoner bør derfor i større grad være en integrert del av ulike samordningsarenaer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå for å sikre rettidig og effektiv ressursbruk. Et forbedringsområde er å sikre at relevante myndighetsaktører har tilstrekkelig kjennskap til hvilke ressurser frivillige beredkapsorganisasjoner besitter. Standardisering av samarbeidsavtaler utformet på sentralt nivå som kan tilpasses regionale og lokale forhold og konkretisering av hvilke frivillige organisasjoner og virksomheter som er hensiktsmessige å integrere i de ulike mekanismene vil være nyttige for å realisere dette.

Norges befolkning er liten og ressursene skal dekke store geografiske områder. Det er derfor nødvendig å utarbeide løsninger som tilrettelegger for at ressurser kan tilgjengeliggjøres og deles på tvers av organisatoriske og geografiske grenser. Totalberedskapskommisjonen foreslår å opprette en nettverksbasert forsterkningsordning der ressurser som er tilgjengelig i landets kommuner og hos andre nød- og beredkapsaktører kan gjøres tilgjengelige for kommuner for å bistå eller ved behov overta krisehåndteringen i en periode frem til den aktuelle kommunen har fått på plass nødvendige ressurser. Kommisjonen fremhever at en slik ordning må kunne trekke på relevante nasjonale fagmiljøer og at ressurser som omdisponeres, ikke forringer tjenesten i opprinnelseskommunen eller hos andre aktører som stiller med forsterkningsressurser (NOU 2023: 17, s. 73). Denne ordningen er tiltenkt kommunal krisehåndtering, men det er sannsynlig at en eventuell oppdatert ressursoversikt vil være hensiktsmessig i kriser generelt. Herunder må det avklares hvem som skal koordinere hva og når, og om man bør se hen til sivil-militære og internasjonale løsninger. Vedrørende sistnevnte er for eksempel det nordiske beredkapsamarbeidet gradvis intensivert det siste tiåret. Dette er en trend som forventes å fortsette. Forankret i Haga II-samarbeidet, som kan forstås som den sivile motparten til «Nordic Defence Cooperation» (NORDEFECO), er de nordiske landene blitt enige om å forsterke en felles innsats innen skogbrann-/naturbrannsamarbeid, CBRN, nødkommunikasjon, sivil-militært samarbeid, motstandsdyktighet mot sammensatte trusler og økt fokus på nordområdene (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 157).

Det europeiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap er også i utvikling og koordineres hovedsakelig gjennom EUs ordning for sivil beredskap og de tilhørende «European Response Coordination Centre», «RescEU»-ordningen og «European Civil Protection Pool» (ECPP). Sistnevnte er en ressursbrønn av sivile beredkapsressurser innmeldt fra deltakerlandene som kan innsettes på kort varsel. Norge har deltatt i det europeiske samarbeidet om sivil beredskap siden 1982 og har bidratt aktivt gjennom blant annet «Norwegian Emergency Medical Team» (NOR EMT) som kan benyttes ved humanitære kriser, medisinsk evakuering av sårede og syke, skogbrannhåndtering og andre naturkatastrofer og generell donasjon av medisiner og medisinsk utstyr (NOU 2023: 17, s. 103). Disse instrumentene utvikles fortløpende, og fremover blir det viktig å videreutvikle robuste løsninger for hvilke ressurser som kan omdisponeres



---

---

og benyttes og om ressurstilgang endres avhengig av om situasjonen som skal håndteres forekommer i fred, krise eller krig.

Eksisterende plattformer og plattformer under utvikling som Felles Ressursregister og felles aksjonsstøtteverktøy vil være viktige bidragsytere for å fremskaffe bedre ressursoversikt og koordinering av disse. Fra militær side er Forsvarets nasjonale ressursdatabase et beslektet verktøy for militære behov under krig eller fare for krig, hvor det på sikt er ambisjoner om å utvide ressursbrønnen med andre ressurstyper som eksempelvis fartøy, bygningsmasse og landområder (Forsvaret, 2022). Forhåndsrekvisisjonen av enkeltressurser koordineres med sivilsamfunnet gjennom statsforvalterne, blant annet for å ikke gjøre beslag på ressurser nødvendig for beredskapsoppgaver. Det er flere gyldige grunner til at disse ressursdatabasene bør være separate, blant annet med hensyn til gradert informasjon og at ordningene er tiltenkt ulike hendelser og stadier i krisespekteret. Likevel er det sannsynlig at sivil-militær erfaringsdeling vil være positivt for videreutviklingen av slike ressursdatabaser. I så måte vil det være interessant å undersøke hvor adskilt sivile og militære ressursbaser bør være og hvordan ulike ressurser på tvers av databasene kan gjøres gripbare for ulike ledelselementer i ulike deler av krisespekteret. Slike problemstillinger vil være hensiktsmessige å innlemme og utfordre i øvelser og treningsaktivitet. I det daglige, altså mellom hendelser og kriser, bør slike problemstillinger løftes i relevante kanaler som beredskapsråd, konferanser og kurs. Herunder vil lokale, regionale, nasjonale og internasjonale muligheter for erfaringslæring og koordinering være interessante momenter.

Det har i flere sammenhenger blitt trukket frem at frivillige kan ha flere hatter og roller i en beredskapssituasjon. Et aktuelt spørsmål er derfor om ressursene telles dobbelt. Omfanget av «Tordenskiolds soldater»<sup>5</sup> og samtidighetsproblematikk bør undersøkes nærmere for å kunne konstatere om det er et reelt eller konstruert problem. Eksempelvis viser en undersøkelse gjennomført av Norges Røde Kors blant frivillige i hjelpekorpsset at 22% av respondentene har jobber med tjenesteplikt som muligens kan forhindre deltakelse i en eventuell aksjon (Røde Kors, 2023c). I hvilken grad eventuelle endringer i sivilbeskyttelsesloven som omhandler sivil arbeidskraftberedskap i tilfeller hvor Norges selvstendighet eller sikkerhet er i fare vil påvirke omfanget av «Tordenskiolds soldater» eller samtidighetsproblematikk, bør undersøkes nærmere.

I henhold til likhetsprinsippet bør frivillige beredskapsorganisasjoners oppgaver i det øvre krisespekteret ligne mest mulig på deres oppgaver i fred. Oppgavene til de organiserte frivillige beredskapsaktørene bør derfor være innenfor samfunnssikkerhetsfeltet og sivil i sin natur. I en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt vil Forsvarets ressurser være bundet til å håndtere den skarpere delen av krisen. Imidlertid må man forvente at samfunnssikkerhetsutfordringer kan oppstå som en følge av eller under en sikkerhetspolitisk krise. Ressurser fra frivillige beredskapsorganisasjoner kan være av stor nytteverdi for å avbøte ressursknappheter i slike situasjoner.

---

<sup>5</sup> «Tordenskiolds soldater er et uttrykk for en gruppe eller flokk som gir inntrykk av å være tallrik, men hvor i virkeligheten de samme personer går igjen på forskjellige poster og derved skaper et inntrykk av å være flere, ha større betydning og tilslutning enn det som er tilfelle» ([www.snl.no](http://www.snl.no)).

---

Beslektet påpeker Totalberedskapskommisjonen at de frivillige beredskapsorganisasjonene utgjør et nyttig og viktig supplement til ressursene som det offentlige apparatet besitter. For å få mest ut av disse synergiene bør det ifølge kommisjonen vurderes å både øke omfanget av dette samarbeidet og ytterligere inkludere frivillige beredskapsorganisasjoner i planlegging og øvelser (NOU 2023: 17, s. 139)(NOU 2023: 17, s. 139). Et vellykket eksempel er Norges Røde Kors' deltakelse i NATO-øvelsen «Trident Juncture» i 2018. I Norges Røde Kors' evalueringsrapport identifiseres en rekke læringspunkter knyttet til organisasjonens evne til å sette kriseledelse, håndtere en krise av nasjonal karakter og utøve effektivt og hensiktsmessig samvirke med andre aktører. Videre ble det identifisert et behov for avklaringer rundt Norges Røde Kors' rolle som støtteaktør i totalforsvaret, samt behov for mer kunnskap om hvordan frivillige skal forholde seg til og samhandle med væpnede styrker i krig.

En praktisk utfordring for integrering av frivillige beredskapsorganisasjoner i øvelser og trening er at dette ofte foregår innenfor arbeidstiden som frivillige har i sitt daglige virke. Blant annet viser en spørreundersøkelse fra Norges Røde Kors at 73 % av respondentene som ikke får permisjon med lønn for å stille på aksjoner i arbeidstiden, ville ha stilt oftere om de hadde blitt innvilget lønnet permisjon (Røde Kors, 2023c). Det er sannsynlig at tilsvarende tendens også gjelder øvingsaktivitet. Gjennom mer tenkning rundt hvordan man kan tilrettelegge for at frivillige beredskapsorganisasjoner får anledning til å delta på øvelser og trening, er dette et hinder som bør kunne forsvares med tilstrekkelig planlegging og fleksibilitet. Holdningsarbeid og bevisstgjøring overfor ledere i ulike sektorer vil også kunne gjøre det enklere for ansatte å få tilrettelagt arbeidshverdagen slik at den i større grad kan være forenlig med deltakelse i frivillige beredskapsorganisasjoner. Slik bevisstgjøring kan blant annet gjøres ved bredere utrulling av totalforsvarskurs på regionalt og lokalt nivå for relevante ledere. Samtidig vil bruk av digitale kurs og andre digitale ressurser kunne gjøre enkelte deler av øvelses- og treningsmål mer tilgjengelig, men det vil ikke være et komplett substitutt for fullskalaøvelser. Videre understreker flere av de frivillige beredskapsaktørene i referansegruppen til denne rapporten, at det er viktig med dialog og samhandling i tiden mellom øvelser og skarpe situasjoner for å sikre kontinuitet og relasjoner. I helseberedskapsmeldingen påpeker regjeringen at de vil arbeide for bedre integrering av frivillig sektor i planverk og øvelser (Meld. St. 5 (2023-2024), s. 33).

#### **4.3 Frivillige beredskapsorganisasjoners rolle i å motvirke sammensatte trusler**

Forsvarskommisjonen av 2021 (NOU 2023: 14, s. 329), Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023: 17, s. 129) og FFIs egne analyser (Sellevåg *et al.*, 2022, s. 61) peker på behovet for psykologisk motstandsdyktighet. Gjerv *et al.* (2022, s. 93-94) påpeker at betydningen av individuell sikkerhet er blitt nedprioritert sammenlignet med stats- og samfunnssikkerheten. Dette påpekes som en mangel ved dagens totalforsvar, all den tid individet i større grad er blitt målet og mer tilgjengelig for påvirkning fra fremmedstatlige aktører gitt mulighetene ny teknologi gir for sammensatte trusler.

Frivillige beredskapsorganisasjoner har gode forutsetninger for å bidra til å motvirke den psykologiske effekten av sammensatte trusler. Opplæring om egenberedskap, psykososial oppfølging

---

---

og evne til å supplere forståelsen av dagens utfordringsbilde er eksempler på områder hvor frivillige beredkapsorganisasjoner kan være en ressurs. Frivillighetens drivkraft, aktiviteter og møteplasser i egne lokalsamfunn er med på å trygge og styrke felleskapet og en plattform for å videreformidle kunnskapen og ressursene de ulike organisasjonene besitter (Frivillighet Norge, u.å., s. 1). Dette styrkes av at frivillige beredkapsorganisasjoner oppleves som en troverdig aktør med høy tillit i befolkningen og rekkevidde til en bred gruppe mennesker (Meld. St. 10 (2018-2019), s. 31). De frivillige aktørene i denne rapporten har alle til felles at de tilbyr kursing og kompetanseheving innenfor et bredt segment av sikkerhet og beredskap. Sammenlagt utgjør de over 220 000 medlemmer, rundt 50 000 frivillige hvor omtrent 9 000 av disse har dokumenterbar spesialisert beredkapsrelevant kompetanse.<sup>6</sup> Alene er dette en verdifull faktor i det daglige samfunnsikkerhetsarbeidet. Et inntrykk fra arbeidet med denne rapporten er at de frivillige beredkapsorganisasjonene er i stand til og ønsker å bidra til å gjøre samfunnet mer resistent mot sammensatte trusler, både gjennom egen aktivitet, men også ved økt inkludering på eksterne flater som konferanser, kurs og tilsvarende aktiviteter og samarbeid med ulike deler av forvaltningen kan utforskes. Her har enkelte nasjoner kommet lenger enn oss. Eksempelvis er frivillige organisasjoner i Estland involvert i myndighetenes strategiske kommunikasjon for å motvirke desinformasjon og falske nyheter og for å styrke cybersikkerheten i landet (Bergaust *et al.*, 2022, s. 35). Frivillighetsapparatets deltakelse på konferanser, seminarer og andre nettverk som beredskapsråd på alle forvaltningsnivå er viktig for å bidra til en mer helhetlig situasjonsforståelse.

#### **4.4 Koordinering av frivillig innsats i sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt**

I en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt vil implikasjonene for statssikkerheten og forholdet til andre land tilsa at styring og overordnet koordinering av krisehåndteringen må løftes til sentralt myndighetsnivå. Imidlertid vil de regionale og lokale myndighetene fortsatt ha et ansvar for krisehåndtering og løpende oppgaver (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredkapsdepartementet, 2018, s. 27). Nærhetsprinsippet, som innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig organisatorisk og geografisk nivå, gjelder ved de fleste hendelser; også i sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt vil det være oppgaver som trenger oppfølging på lavt nivå. Kommuner og lokale aktører må derfor være bevisste på hvordan deres funksjon vil være og hvordan deres ressurser kan benyttes (jf. boks 4.2). Dette gjelder også for ressurser til frivillige beredkapsorganisasjoner.

Videre bør den gjensidige støtten mellom Forsvaret og sivilsamfunnet for å håndtere sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt være organisert slik at det er skalerbart og det må være klart hvilke ressurser og organisasjoner som kan benyttes under ulike omstendigheter. Dette innebærer at frivillige beredkapsorganisasjoner må involveres i planleggingen og gjennomføringen av øvelsesaktivitet, planarbeid og videreutviklingen av totalforsvaret også i den øvre delen av

---

<sup>6</sup> Se Tabell 3.1.

---

---

konfliktspekteret. Dette vil tilrettelegge for bedre felles situasjonsforståelse, kjennskap til hver- andres ressurser og bedre samhandlingsevne.

#### **Boks 4.2 – Kommunenes risikovurderinger i det øvre krisespekteret**

Flere kommuner har gjort selvstendige initiativ for å styrke egen bevissthet og handlingsdyktighet i en sikkerhetspolitisk krise. Eksempelvis har Målselv kommune gjennom pilotprosjektet «Totalforsvars-ROS» inkludert sikkerhetspolitisk krise som element i egen risiko- og sårbarhetsanalyse, mens Trondheim, Stjørdal og Ørland har utviklet en gradert risiko- og sårbarhetsanalyse. Imidlertid fant Totalberedskapskommisjonen i sin gjennomgang at innlemmelse av hendelser i det øvre krisespekteret ikke systematisk inngår i kommuners risikoanalyser og vurderinger (NOU 2023: 17, s. 161). Slike vurderinger vil kunne ha positiv effekt for mer enhetlig samfunnsikkerhetstenkning og et bedre fungerende totalforsvar. I så måte vil det være relevant å trekke på lærdommer fra ordningen for statsforvalterne som i sine styringsdokumenter har krav om å inkludere oppdaterte analyser av sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt i FylkesROS (Regjeringen 2024, s. 35).

Imidlertid kan flere kryssende hensyn og problemstillinger oppstå. For det første vil frivillige beredskapsorganisasjoner ha varierende ressurser til å delta på relevante arenaer, prosesser og øvingsaktiviteter. Herunder oppstår aktuelle spørsmål som hvem som bør delta hvor og hvordan man kan tilrettelegge for tilstrekkelig deltakelse, samt tilhørende økonomiske og ressursmessige spørsmål. Videre vil informasjonsdeling og utvikling av felles planforutsetninger kunne støte på utfordringer som gjelder gradert informasjon. Informasjonsflyt og sikre kommunikasjonsløsninger vil også være viktig for riktig situasjonsforståelse i en skarp situasjon og metoder for å bote på dette problemet bør avklares og gjøres kjent til aktørene som er avhengig av slik informasjon allerede i fredstid. Frivillige og offentlige beredskapsaktører som har samarbeidsrelasjoner i fredstid, vil ha bedre forutsetninger for å samarbeide i sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt.

I sikkerhetspolitisk krise og krig kan Forsvarets og samfunnets behov legge store beslag på ressursene i den sivile helsetjenesten. Erfaringer fra den russiske invasjonen i Ukraina i 2022 viser at sivil infrastruktur målrettet ødelegges for å degradere den ukrainske befolkningens motstandsvilje og -evne. Frivillige beredskapsorganisasjoner vil kunne være en verdifull ressurs i slike situasjoner. Konkrete eksempler er bidrag til evakuering, forflytning og forpleining av mennesker, psykososial oppfølging, førstehjelp og øvrig avlastning av den offentlige helsetjenesten. Frivilligheten besitter blant annet psykososial beredskapskompetanse som allerede assisterer offentlige etater i deres lovpålagte oppgaver. Blant annet har Helsedirektoratet avtalefestet med Norges Røde Kors at organisasjonen skal tilrettelegge for opprettelse og drift av støttegrupper for overlevende og pårørende ved kriser. Mellom Helsedirektoratet og Norske Kvinners Sanitetsforening foreligger det en rammeavtale om støttetjenester som grunnlag for samarbeid på lokalt nivå (NOU 2023: 17, s. 137). Det bør undersøkes om og hvordan slike ressurser og avtaler kan benyttes i situasjoner som innbefatter alliert mottak og bistand utenfra. Dette kan testes

---

---

under større allierte øvelser for å høste erfaring om praktiske og eventuelle juridiske utfordringer. Herunder bør det undersøkes hvordan frivillige beredskapsorganisasjoner kan bidra ved større masseskadesituasjoner i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt, men også yte generell støtte i håndteringen av store forflytninger av mennesker.

Frivillige beredskapsorganisasjoner som bidrar i den offentlige organiserte redningstjenesten har over tid forankret samarbeidet gjennom strukturtilpasninger, avtaler og tilskuddsordninger. I deler av helsetjenesten har dette en mer ad hoc og kortvarig karakter. Dette er naturlig blant annet grunnet frivillighetens iboende karakter som gjør at frivilligheten ofte vil ha vanskeligheter med å opprettholde innsats over tid med tilstrekkelig personell ettersom frivillige hovedsakelig bidrar på egen fritid. Imidlertid observerte man under koronapandemien at frivillig innsats ble opprettholdt over lengre tid (Kaiser, 2022, s. 43). Herunder oppstår prinsipielle spørsmål om grensen mellom offentlige tjenesters ansvar og plikter og forventinger til effektiv bistand fra frivillige beredskapsorganisasjoner. Det bør utforskes hvordan man kan benytte lignende mekanismer som er gjort i redningstjenesten, i den øvrige helseberedskapen for å nyttiggjøre seg kompetansen og viljen frivillige organisasjoner har innenfor helse- og omsorgsfeltet der hvor ad hoc og improvisert støtte bør erstattes med planverk og planlagte ressurser. Den nye utformingen og mandatet til helseberedskapsrådet vil være et velegnet forum å løfte og diskutere slike problemstillinger. Håndteringen av og erfaringer fra koronapandemien, mottak av ukrainske flyktninger og systematiseringen av mobiliserbart reservepersonell slik det foreslås i helseberedskapsmeldingen (Meld. St. 5 (2023-2024), s. 28-29) er hendelser og initiativ som kan være retningsgivende for slike diskusjoner.

#### **4.5 Behov for et konsept for frivillighetens støtte til Forsvaret?**

Økt frivillig initiativ og innsats kan oppstå i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Lærdommer fra krigen i Ukraina viser at frivillige innsatsfaktorer i tillegg til støtte fra organiserte og etablerte frivillighetsorganisasjoner inkluderer alt fra ad hoc-initiativ som frivillige bataljoner til en sivil-militær «IT-hær» og droneoperatørutdanning (Skjelland *et al.*, 2023, s. 64-66). Det er problematisk at økt bruk av private og sivile ressurser visker ut skillet mellom lovlige mål og gjenstander eller personer som er beskyttet av krigens folkerett. Problemet forsterkes ved at planverk legger opp til at sivile kan risikere å få en rolle i krig som kan føre til at de blir lovlige mål (Rongved, 2022, s. 184). I samhandlingen mellom militære myndigheter og frivillige beredskapsorganisasjoner kan tilsvarende tilfeller oppstå, spesielt i en tid hvor skillet mellom samfunnsikkerhet og statssikkerhet blir mer uklart.

Man bør derfor i krise- og krigsscenarioer planlegge for en økt tilslutning av frivillige initiativ, både uorganisert og organisert, nasjonalt og internasjonalt og hvordan dette skal håndteres. Her trenger man mer kunnskap om gråsonene, eksempelvis når noe eller noen blir lovlige mål, eller i en posisjon der hvor de kan utgjøre lovlig følgeskade. Krigføring i urbane strøk og teknologiske utviklingstrekk gjør dette skillet mer uklart. Videre kan omfanget av uorganisert frivillighet skape forvirring for organiserte relasjoner som er skapt i fredstid. Kunnskap om hvordan ulike frivillige initiativ kan absorberes og best anvendes i en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt innenfor rammene av krigens folkerett bør undersøkes nærmere.

---

---

I Fagmilitært råd 2023 anbefales det at Heimevernet gis en rolle i ledelsen og koordinering av frivillig innsats i krise og krig (Forsvaret, 2023, s. 123). Hvis dette forslaget ikke harmoneres opp mot allerede etablerte strukturer og roller, ansvar og myndighet som blant annet kommuner, statsforvaltere og politiet har i beredskapssituasjoner kan dette skape dupliseringer og muligens uheldige utfall. Dette er problemstillinger som Forsvaret er kjent med.<sup>7</sup>

Landsrådet for Heimevernet og Heimevernets distriktsråd kan spille en viktig rolle for å utvikle samarbeidsrelasjoner mellom Forsvaret og de frivillige beredkapsorganisasjonene. Landsrådet for Heimevernet er etablert for å sikre Heimevernets forankring gjennom de sivile organisasjonene som er valgt ut på bakgrunn av sin store samfunns-, nærings- eller beredskapsmessige betydning (jf. boks 4.3). Landsrådets hovedoppgaver er å arbeide for å fremme samarbeid mellom Heimevernet og sivilbefolkningen og å gi uttalelser og råd i spørsmål som angår Heimevernet (Forsvarsdepartementet, 2018). Organisasjonene som deltar i Landsrådet, kan også oppnevne hver sin representant til distriktsrådene. Landsrådet og distriktsrådene er derfor møteplasser hvor Heimevernet og frivillige beredkapsorganisasjoner etablerer og utvikler relasjoner for å fremme samarbeid mellom Heimevernet og sivilbefolkningen.

I videreutviklingen av Forsvarets samarbeid med sivile aktører bør det utvikles mer kunnskap om frivillige beredkapsorganisasjoners relasjoner og samarbeid med Forsvaret i ulike deler av konfliktspekteret. Herunder fremstår det som et behov for tydeligere forventningsavklaringer og behov for å videreutvikle forståelsen av grensesnittet og særegenhetene til de ulike frivillige beredkapsorganisasjonene. Det bør derfor vurderes om det er behov for et konsept for Forsvarets samhandling med frivillige beredkapsorganisasjoner eller andre ordninger for å sikre best mulig anvendelse av ressursene som disse besitter innenfor rammene av krigens folkerett. Uavhengig av hvorvidt et slikt konsept etableres eller ikke, må Forsvaret ta hensyn til (folke)rettslige forpliktelser og de frivillige beredkapsorganisasjonenes uavhengighet, særtrekk og rolle.

#### **Boks 4.3 – Organisasjoner representert i Landsrådet for Heimevernet**

Følgende organisasjoner er representert i Landsrådet for Heimevernet per 1. januar 2024 (Forsvarsdepartementet, 2021):

- Det frivillige Skyttervesen (DFS)
- Kommunesektorens organisasjon (KS)
- Norsk TotalforsvarsForum (NTF)
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Landsrådet for Norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
- Norges Bondelag
- Norges Fiskarlag
- Norges Idrettsforbund (NIF)
- Norsk studentorganisasjon (NSO)
- Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

---

<sup>7</sup> Blant annet ble det i 2023 igangsatt et forskningsprosjekt hvor FFI og HV samarbeider for å videre utforske mulige konsekvenser og muligheter for implementering av det fagmilitære rådet.

---

---

## 5 Konklusjoner

På oppdrag for Norske Kvinners Sanitetsforening har FFI kartlagt frivillige beredkapsorganisasjoners ressurser og rolle i å sikre sivilbefolkningens grunnleggende behov og understøtte opprettholdelse og drift av samfunnet i hele krisespekteret. Studien er avgrenset til følgende tre landsdekkende organisasjoner: Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Norske Kvinners Sanitetsforening. I tillegg til kartlegging av ressurser, løfter studien relevante problemstillinger og utfordringer ved frivillige beredkapsorganisasjoners deltakelse i totalforsvaret. Formålet med studien har vært å gi en overordnet vurdering av hvordan frivillige beredkapsorganisasjoner kan og bør bidra for å understøtte samfunnets behov i rammen av totalforsvaret.

Kartleggingen i denne rapporten viser at frivillige beredkapsorganisasjoner har relevante ressurser som kan styrke offentlige beredkapsaktørens evne til å håndtere hendelser i hele krisespekteret. Erfaringer fra tidligere utfordringer som koronapandemien i 2020–2022 og andre beredskapshendelser har vist at frivillige beredkapsorganisasjoner er en viktig og tilgjengelig ressur.

På nasjonalt plan kan Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors hver stille med flere tusen frivillige med grunnleggende eller spesialisert kompetanse for å utøve beredkapsrelatert virksomhet. Dette kan være alt fra omsorgsaktiviteter, psykisk og fysisk førstehjelp til mer spesialiserte søk- og redningsoppdrag. Norske Kvinners Sanitetsforening har et trettitalls ulike virksomheter innen helse og omsorg over hele Norge, mens Norsk Folkehjelp og spesielt Norges Røde Kors har en rekke beredkapsressurser i form av ulike typer kjøretøy, fartøyer og droner. Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp har (per første kvartal 2024) henholdsvis 6 577 og 1 408 spesialiserte beredkapsfrivillige som er gripbare ressurser til søk- og redningsoppdrag.

Kartleggingen viser imidlertid geografiske forskjeller med hensyn til omfang av ressurser fra de tre frivillige beredkapsorganisasjonene. Sett i forhold til folketallet i ulike regioner, er det størst andel beredkapsfrivillige i Nord og færrest på Østlandsområdet. Norges Røde Kors står spesielt sterkt i region Vest, mens Norske Kvinners Sanitetsforening har flest beredkapsfrivillige i region Midt. For Norsk Folkehjelp er det mindre geografiske forskjeller. Hvis vi ser på andel beredkapsambulanser i forhold til folketall, er det relativ lik fordeling av beredkapsambulanser mellom de ulike regionene. Dog kan det være verdt å merke seg at Norges Røde Kors ikke har beredkapsambulanser i de to nordligste fylkene, mens Norsk Folkehjelp har tre beredkapsambulanser. Hvis arealet til de ulike regionene legges til grunn, er det mindre andel av snøscootere, ATV-er og flyvende droner i Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelag sammenlignet med resten av landet. For søk etter savnede personer i store geografiske områder *kan* dette være av betydning, spesielt når det gjelder bruk av flyvende droner som hjelpemiddel.

Kjennskap til hverandres ressurser og at aktører har trent sammen er en forutsetning for effektivt samvirke. Mye av koordineringen av totalforsvarsarbeidet, både det forebyggende arbeidet og krisehåndteringen, vil foregå på sentralt nivå. Dette gjelder spesielt for sikkerhetspolitiske kriser

---

---

og væpnet konflikt. Frivillige beredskapsorganisasjoner har tradisjonelt ikke vært representert i beredskapsstrukturen på sentralt nivå, med unntak av ulike ikke-formaliserte arenaer. Samtidig vil det meste av totalforsvarsarbeidet gjenfinnes på regionalt og lokalt nivå hvor ressurser skal finne hverandre og hendelser skal håndteres. På regionalt og særlig lokalt nivå er frivillige beredskapsorganisasjoner relativt godt representert i fylkesberedskapsråd og kommunale beredskapsråd. Det bør likevel sees nærmere på hvordan frivillige beredskapsorganisasjoner kan inkluderes som en integrert del av ulike samhandlingsorgan på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå for å sikre rettidig og effektiv ressursbruk i hele krisespekteret. Dette vil tilrettelegge for bedre felles situasjonsforståelse, kjennskap til hverandres ressurser og bedre samhandlingsevne. Eksisterende strukturer, og eventuelt fornyelse av disse, bør prioriteres fremfor etableringen av nye.

Frivillige beredskapsorganisasjoner vil ha varierende ressurser til å delta på relevante arenaer, prosesser og øvingsaktiviteter. Det bør derfor avklares hvordan man kan tilrettelegge for tilstrekkelig deltakelse, herunder tilhørende økonomiske og ressursmessige spørsmål. Manglende tilgang til gradert informasjon og sikre kommunikasjonsløsninger vil også kunne gi utfordringer. Metoder for å bøte på dette problemet bør avklares og gjøres kjent for frivillige aktører som er avhengig av slik informasjon allerede i fredstid.

Frivillig innsats var viktig under andre verdenskrig, den er viktig i Ukrainas forsvarskamp mot Russland og den vil være viktig for forsvaret av Norge i fremtiden. Det er grunn til å forvente økt frivillig initiativ og innsats dersom en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt skulle ramme Norge. Det bør derfor planlegges for økt omfang av frivillige initiativ og undersøkes hvordan dette skal håndteres innenfor rammene av krigens folkerett. Herunder bør det sees nærmere på hvordan Forsvaret kan samhandle med frivillige beredskapsorganisasjoner og bidra til koordinering av frivillig innsats i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Det er behov for å se nærmere på gråsoneproblemstillinger, særlig med hensyn på hvordan og hvem som bør koordinere frivillige initiativ og ressurser i ulike stadier i den øvre delen av krisespekteret. Ytterligere forskning som inkluderer flere frivillige beredskapsorganisasjoner og som går mer i dybden på hva organisasjonene kan, og ikke kan, bidra med vil være nyttig. Videre vil det være nyttig med mer kunnskap om hvordan kompetansen norske frivillige beredskapsorganisasjoner besitter som normalt er i bruk internasjonalt, vil kunne benyttes nasjonalt i en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt. Tilknyttet vil det være interessant å utforske hvordan internasjonale frivillige og humanitære initiativ kan absorberes. Uavhengig av hvordan frivillige beredskapsorganisasjoner inkluderes i Norges totalberedskap, er det nødvendig at norske myndigheter og Forsvaret tar hensyn til (folke)rettslige forpliktelser og de frivillige beredskapsorganisasjonenes uavhengighet, særtrekk og rolle.



---

---

## Referanser

- Bergaust, J. C. & Sellevåg, S. R. (2023). Improved conceptualising of hybrid interference below the threshold of armed conflict. *European Security*, 1-27.  
<https://doi.org/10.1080/09662839.2023.2267478>
- Bergaust, J. C., Skjei, F. & Sellevåg, S. R. (2022). *Hva kan Norge lære av andre lands tilnærming til sammensatte trusler? - rapport til Forsvarskommisjonen* (FFI-rapport 22/02310). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Forsvaret. (2018, 6. september). *Heimevernets rolle*. Hentet 3. april 2024 fra <https://www.forsvaret.no/heimevernet/aktuelt/arkivsaker-heimevernet/aktuelt/heimevernets-rolle>
- Forsvaret. (2022, 18. januar). *Forsvaret forhåndsrekvirerer 4155 sivile kjøretøy*. Hentet 3. april 2024 fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/presse/pressemeldinger/rekvisisjon>
- Forsvaret. (2023). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023*. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad/bilder-og-video/Forsvaret-FMR-2023.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2021). *Instruks for råd, utvalg og nemnder i Heimevernet* (FOR-2021-09-10-2796). <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2021-09-10-2796/>
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- forsvarsloven. *Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)* (LOV-2016-08-12-77). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-08-12-77>
- Frivillighet Norge. (2023). *Frivillighetsbarometeret 2023*. <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/frivillighet-norge/pdf/Frivillighetsbarometeret-2023-pdf.pdf>
- Frivillighet Norge. (u.å.). *Høringsinnspill fra Frivillighet Norge på NOU2023:17 – Nå er det alvor*. Hentet 3. april 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-202317-na-er-det-alvor-totalberedskapskommisjonen/id2985496/Download/?vedleggId=d300e615-4638-4957-81b7-040a29e5a328>
- Gjørsv, G. H., Gjørsv, J., Karlsson, Ø. N., Aasen, M. & Rongved, G. F. (2022). De siviles rolle i sammensatt krigføring. I G. F. Rongved & P. Nordheim-Martinsen (Red.), *Totalforsvaret i praksis* (s. 93-105). Gyldendal.

- 
- Hansen, V. W. & Winsvold, M. S. (2021). *Fremtidens frivillige beredskap. Delrapport 1: Framskrivninger. En analyse av risikoen for uønskede hendelser i fremtiden* (Rapport 2021:8). Institutt for samfunnsforskning.  
[https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2833280/Rapport\\_8\\_21\\_Frivillig\\_beredskap\\_web.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2833280/Rapport_8_21_Frivillig_beredskap_web.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Instruks for statsforvalteren og Sysseimesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (FOR-2015-06-19-703). <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>
- Kaiser, J. H. (2022). Totalforsvaret lokalt og regionalt – status og utfordringer. I G. F. Rongved & P. Nordheim-Martinsen (Red.), *Totalforsvaret i praksis* (s. 28-50). Gyldendal.
- Meld. St. 5 (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet,.
- Meld. St. 5 (2023-2024). *En motstandsdyktig helseberedskap. Fra pandemi til krig i Europa*. Helse- og omsorgsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3c8d4417eb584c8e821201b644392c51/no/pdfs/stm202320240005000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 10 (2018-2019). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*. Kulturdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/82a9eff104b3441d92c04198370a0724/nn-no/pdfs/stm201820190010000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 10 (2021-2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
- N.K.S. (2022a). *Politisk budskapsplattform. Beredskap*.  
<https://sanitetskvinnene.no/sites/default/files/2024-03/Politisk%20plattform%20beredskap.pdf>
- N.K.S. (2022b). *Årsmelding 2022*. Norske Kvinners Sanitetsforening.  
[https://sanitetskvinnene.no/sites/default/files/2023-08/NKS\\_A%CC%8ARSRAPPORT\\_2022.pdf](https://sanitetskvinnene.no/sites/default/files/2023-08/NKS_A%CC%8ARSRAPPORT_2022.pdf)
- Norsk Folkehjelp. (2023). *Styrking av Norsk Folkehjelps bidrag til vaksinasjon og TISK-arbeid i 2022. Rapport til Helsedirektoratet*.
- Norsk Folkehjelp. (u.å.-a). *Beredskap i krisetid. Resultatrapport 2019-2022. Norsk Folkehjelp Sanitet og Sanitetsungdom*. Hentet 3. april 2024 fra <https://stories.npaid.org/beredskap-i-krisetid/>

- 
- Norsk Folkehjelp. (u.å.-b). *Førstehjelp og redningstjeneste. Frivillighet som redder liv*. Hentet 3. april 2024 fra <https://folkehjelp.no/forstehjelp-og-redningstjeneste>
- NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023: 14. *Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.
- NOU 2023: 17. *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- POD & N.K.S. (2017). *Samarbeidsavtale mellom Norsk Kvinners Sanitetsforening og Politidirektoratet*. <https://sanitetskvinnene.no/sites/default/files/2023-09/Samarbeidsavtalepolitidirektoratet.pdf>
- Politi-loven. *Lov om politiet* (LOV-2021-06-18-123). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Prop. 14 S (2020-2021). *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
- Regjeringen. (2024). Styringsportalen for statsforvalteren 2024. Hentet 11.04.2024 fra: <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2024/styringsdokumenter/>
- Rongved, G. F. (2022). Totalforsvaret i praksis - noen avsluttende betraktninger og veien videre. I G. F. Rongved & P. Nordheim-Martinsen (Red.), *Totalforsvaret i praksis* (s. 179-186). Gyldendal.
- Røde Kors. (2021). *Beredskapen som redder liv. Hendelsesrapport for beredskapsåret 2020*. [https://www.rodekors.no/globalassets/\\_rapporter/beredskap-og-hjelpekorps-arsrapporter/beredskapen-som-redder-liv---hendelsesrapport-for-beredskap-2020-rode-kors.pdf](https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/beredskap-og-hjelpekorps-arsrapporter/beredskapen-som-redder-liv---hendelsesrapport-for-beredskap-2020-rode-kors.pdf)
- Røde Kors. (2022a). *Frivillig kraftinnsats. Hendelsesrapport beredskap 2021*. <https://www.rodekors.no/globalassets/globalt/rapporter/frivillig-kraftinnsats--hendelsesrapport-beredskap-2021.pdf>
- Røde Kors. (2023a). *Beredskap i en endret verden. Hendelsesrapport beredskap 2022*. [https://www.rodekors.no/globalassets/\\_rapporter/beredskap-og-hjelpekorps-arsrapporter/hendelsesrapport-beredskap-2022\\_uu\\_ny.pdf](https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/beredskap-og-hjelpekorps-arsrapporter/hendelsesrapport-beredskap-2022_uu_ny.pdf)

- 
- Røde Kors. (2022b, 16. desember). *Innspill til Forsvarskommisjonen fra Norges Røde Kors*. Hentet 3. april 2024 fra <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/495/ninja-forms/2/Innspill-Forsvarskommisjonen-Norges-Rode-Kors-.pdf>
- Røde Kors. (2023a). *Fremtidens frivillige beredskap*. [https://www.rodekors.no/globalassets/\\_rapporter/beredskap-og-hjelpekorps-arsrapporter/313210\\_rapport\\_fremtidens-frivillige-beredskap\\_uu.pdf](https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/beredskap-og-hjelpekorps-arsrapporter/313210_rapport_fremtidens-frivillige-beredskap_uu.pdf)
- Røde Kors. (2023b). *Årsrapport 2022*. [https://www.rodekors.no/globalassets/\\_rapporter/\\_arsrapporter-rode-kors/rk\\_arsrapport\\_2022\\_nettoppslag.pdf](https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/_arsrapporter-rode-kors/rk_arsrapport_2022_nettoppslag.pdf)
- Røde Kors. (2023c). *Søk og redning - spørreundersøkelse om aksjonsoppmøte og lønnskompensasjon*.
- Røde Kors. (u.å.). *Røde Kors' innsats under pandemien i Norge 2020-2021*. [https://www.rodekors.no/globalassets/\\_rapporter/covid/rode-kors-innsats-under-pandemien-i-norge-20202021.pdf](https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/covid/rode-kors-innsats-under-pandemien-i-norge-20202021.pdf)
- Sellevåg, S. R., Birkemo, G. A., Breivik, H., Endregard, M., Enemo, G., Grunnan, T., Johnsen, A., Lausund, R., Sendstad, O. J. & Thuv, A. (2022). *Styrker og svakheter ved dagens totalforsvar - rapport til Totalberedskapskommisjonen* (FFI-rapport 22/02620). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Sivilbeskyttelsesloven. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (LOV-2010-06-25-45). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Skjelland, E., Arnfinnsson, B., Birkemo, G. A., Bråthen, K., Glærum, S., Graarud, E., Hakvåg, U., Klepper, K. B., Kvalvik, S. N., Larsen, M. V., Mayer, M. J., Minos-Stensrud, M., Monsen, I. H. L., Mørkved, T., Nordvang, E. U., Presterud, A. O., Sellevåg, S. R., Sendstad, C., Sivathas, K., Strand, K. R., Thuv, A. & Voldhaug, J. E. (2023). *Forsvarsanalysen 2023* (FFI-rapport 23/00659). Forsvarets forskningsinstitutt.
- SSB. (2020, 17. november). *Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 3. april 2023 fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/satellittregnskap-for-ideelle-og-frivillige-organisasjoner>
- Utenriksdepartementet. (2009). *Anerkjennelse av Norges Røde Kors' rett til bruk av navn og emblem som Norges nasjonale forening i samsvar med Genève-konvensjonene* (FOR-2009-08-21-1148). <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2009-08-21-1148>

---

---

## Vedlegg

### A Intervjuguide

#### Intervjuguide: utfordringer og kunnskapsbehov

Så langt har vi lagt mest vekt på å få oversikt over ressurser, kapasiteter og roller til kunnskapsoversikten.

Det er likevel noen utfordringer ved frivilligheten som beredskapsressurs i totalforsvaret som synliggjøres gjennom samtaler med oppdragsgivere og i dokumentanalysen. Dette ønsker vi å omtale i rapporten vår.

Derfor ønsker vi å snakke nærmere med representanter fra dere oppdragsgivere for å få svar på de spørsmålene vi har og har invitert dere til en samtale rundt utfordringer.

*Er det ok at vi tar opp samtalen? (samtykke)*

*Vi vil ikke navngi deg i rapporten, men vise til samtale med organisasjonen XX.*

Vi har skissert noen utfordringer og vil komme inn på disse i samtalen:

- *En forutsetning for at totalforsvaret skal fungere er at de ulike aktørene kjenner sin rolle og bidrar. Kjenner alle de frivillige organisasjonene sin rolle i totalforsvaret? Hva forventes av de ulike aktørene i fredstid og krigstid? Er de klar over hvordan de ressursene og kapasitetene de besitter i fredstid kan benyttes i krigstid? Totalforsvaret er avhengig av et godt sivil-militært samarbeid. Er de frivillige bevisst sin rolle som sivil aktør i en væpnet konflikt?*
- *Krigens folkerett og distinksjonsprinsippet. Dette er en stor og omfattende problemstilling som har flere momenter i seg. I forbindelse med Forsvarets økende bruk av sivile leverandører innen logistikk er det eksempelvis fare for at sivile kan risikere å få en rolle i krig som kan føre til at de blir lovlige mål.*
- *Ressurser. samtidighetsproblematikk og tilstedeværelse. Det har i flere fora blitt trukket frem at frivillige kan ha mange hatter/roller/verv. En frivillig kan ha flere funksjoner som er viktige i beredskapssammenheng, men kan mest sannsynlig bare utføre ett verv om gangen. Hvilke ressurser har man faktisk til rådighet i ulike typer kriser og konflikter? Telles de samme ressursene flere ganger? Dette gjør ressurskartleggingen utfordrende. En annen utfordring er at mange i samfunnet har tiknytninger innen flere sektorer og funksjoner som er regnet som samfunnskritiske i krise og krig. Dette kan føre til utfordringer med tilførsel av relevant personell slik at viktige samfunnsfunksjoner ikke ivaretas.*

- 
- 
- *Organisering og samvirke og representasjon i totalforsvaret.* Hvordan er frivilligheten koblet til råd og utvalg? For eksempel kommunalt beredskapsråd og fylkesberedskapsråd. Hvem deltar i hvilke fora og hvordan avgjøres det hvem som skal delta? Det er mange frivillige organisasjoner og kan én representere flere? Dette kan gi utfordringer med erfaringslæring på tvers av organisasjoner. Et annet moment er at i kriser kan det være mange frivillige, både organiserte og uorganiserte som ønsker å bistå. Hvordan kan dette best mulig organiseres, og finnes det rutiner for dette?

**Andre spørsmål:**

- Hvordan kan eksisterende ressurser best benyttes i totalforsvaret?
- Hvordan er samarbeidet med Forsvaret? På hvilke områder? Med hvem?
- Hvilke samordningsutfordringer ser dere i krise/konfliktsituasjoner?

## Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan, med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

## FFIs formål

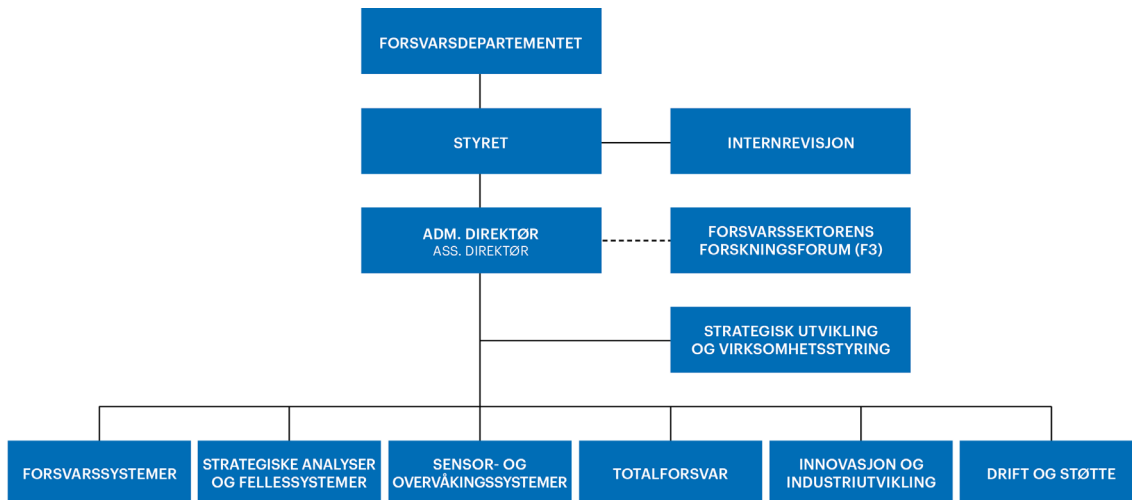
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

## FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

## FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)  
Postboks 25  
2027 Kjeller

Besøksadresse:  
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller  
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telefon: 91 50 30 03  
E-post: [post@ffi.no](mailto:post@ffi.no)  
[ffi.no](http://ffi.no)

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)  
PO box 25  
NO-2027 Kjeller  
NORWAY

Visitor address:  
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller  
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telephone: +47 91 50 30 03  
E-mail: [post@ffi.no](mailto:post@ffi.no)  
[ffi.no/en](http://ffi.no/en)