

TEMA

Skogbrannsesongen 2018

Erfaringer og læringspunkter



Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2019

ISBN: 978-82-7768-474-1 (PDF)

Omslagsfoto: Pål Brentdal

Grafisk produksjon: ETN Grafisk, Skien



Skogbrannsesongen 2018

Mars 2019

1	Innledning	6
2	Forebygging og beredskap mot skogbrann i Norge	9
3	Skogbrannindeks og farevarsling	13
4	Skogbrannsesongen 2018 – hva skjedde?	17
5	Læringspunkter fra erfaringsseminar og DSB sine vurderinger	23
	5.1 Nasjonalt nivå	24
	5.2 Regionalt og lokalt nivå	26
	5.3 Innspill fra skognæringen	30
	5.4 Kompetanse – læringspunkt 6	31
	5.5 Helse, miljø og sikkerhet (HMS) – læringspunkt 13	33
	5.6 Ny teknologi, samband og kommunikasjon – læringspunkt 14 og 15	34
6	Kommunikasjon og informasjonsdeling	39
	6.1 Forebygging og budskap til befolkningen	40
	6.2 Samvirke og samhandling gir handlingsrom for informasjonsdeling	41
7	Nordisk og internasjonalt samarbeid, erfaring og kunnskap	45
	7.1 Før skogbrannsesongen 2018	47
	7.2 Mens skogbrannene pågikk	48
	7.3 Etter skogbrannsesongen 2018	49
	7.4 Det å informere hverandre på tvers av landegrensene	50
	7.5 Kunnskapsbehov	51
8	Veien videre	55
	8.1 Anbefalinger og tiltak.....	58
9	Vedlegg – Vernebrekking som forebyggende tiltak	61
	Vegetasjon inn til boligområder og tettsteder med trehusbebyggelse	62
	Særskilt om lyngbrekking og bevaring av kystlandskapet	63

KAPITTEL

01

Innledning



INNLEDNING

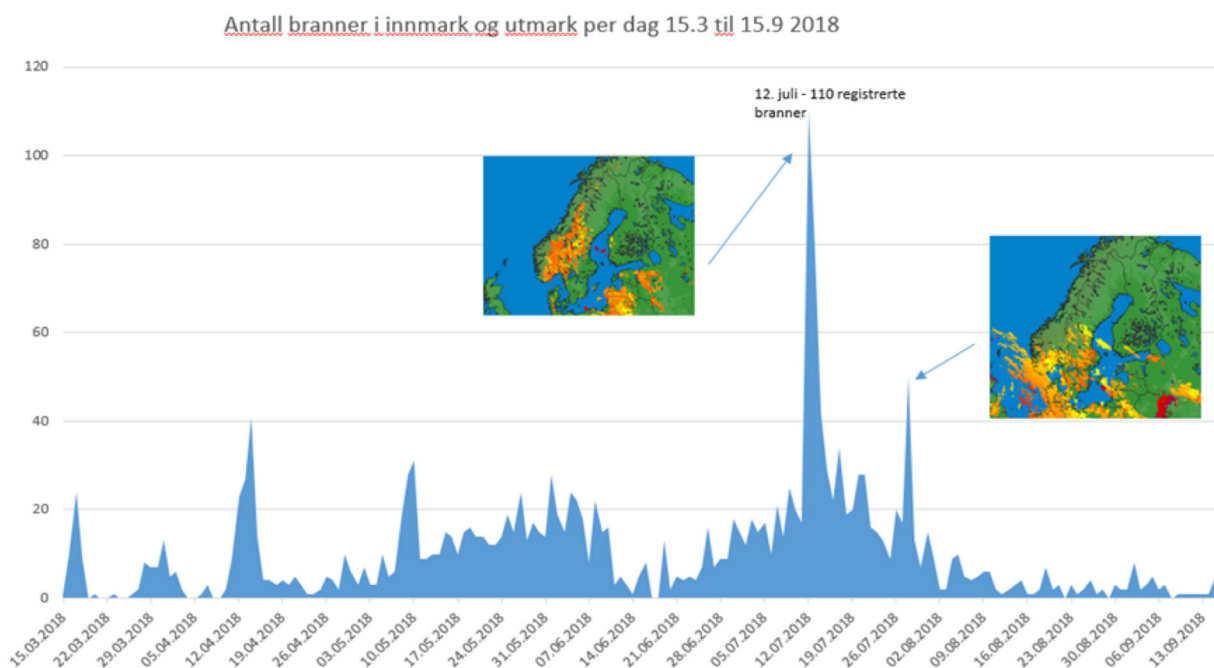
Sommeren 2018 var en lang, tørr og varm periode. Juli var en av de varmeste månedene vi har opplevd i Norge siden registreringen startet i år 1900. Etter en tørr vinter i Sør-Norge kom en uvanlig varm mai, fulgt av en enda varmere sommer. Per 1. august hadde Meteorologisk institutt notert 40 tropenetter, mot bare en i 2017. Samtidig med varme dager var det uvanlig mye tordenvær og svært mange lynnedslag. Etter lengre perioder med varmt og tørt vær er det ikke uvanlig at det følger værromslag, og at det kan komme tordenvær uten regn. Med den svært tørre skogbunnen i hele Sør-Norge, antente lynet et stort antall branner.

Skogbrannsesongen startet allerede i mars. I tillegg til alle brannene som oppsto av lynnedslag, startet mange branner etter brenning av gress, bål og grilling på engangsgriller i naturen.

Den 12.–13. juli fikk store deler av Sørlandet og det Østafjelske tordenvær. Den 13. juli ble det registrert 114 branner samtidig, og et samlet beredskapsapparat var i innsats. Brannene oppstod i knusktørr vegetasjon, ofte på steder med vanskelig tilgjengelighet, som gjorde sløkkearbeidet krevende.

Brannene ble likevel slokket en etter en, uten store følgeskader. Regnet som etter hvert kom i form av byger, er noe av det mest kjærkomne værromslaget vi har hatt i Sør-Norge på mange år. Skogbrannfarendempet seg gjennom august, og med våtere vær utover sensommeren ble beredskap med skogbrannhelikopter tatt ned i september.

Samvirke og samhandling mellom innsats fra kommunene og staten, er avgjørende i forebygging og håndtering av skog- og utmarkbranner. Målet er at de samlede ressursene skal settes inn i et koordinert system for å hindre at skogbranner oppstår og at de slokkes raskt når de blir oppdaget. Aktørene må bidra med forberedende tiltak innenfor sine ansvarsområder, og kapasitetene som opererer på bakken må koordinere sin innsats med støtte fra skogbrannhelikopter. Skogbranner i et stort antall, og mange samtidig, har latt seg slokke relativt raskt.



Det gjøres gode prioriteringer, og samhandlingen mellom småflyovervåkingen, kommunale og interkommunale brann- og redningsvesen, 110-sentraler, Sivilforsvaret, lederstøtte, en høyt dimensjonert skogbrannhelikopterberedskap og de mange frivillige har bidratt til at storbranner og katastrofer er avverget. Dette er gode indikasjoner på at "Johnsenutvalgets"¹ strategi for å forebygge og redusere antall skogbranner så langt har lyktes.

Skogbrannsesongen 2018 kan oppsummeres ved at vi neppe har hatt et høyere antall gress- og skogbranner noensinne. Det var ved månedsskiftet november/desember registrert 2011 branner i gress og skog, hvorav 938 skogbranner.

Hensikten med denne rapporten er å oppsummere de erfaringer som et stort antall aktører har gjort seg gjennom skogbrannsesongen 2018. Gjennom hele høsten i fjor ble det samlet informasjon fra evalueringseminarer og -rapporter.

Rapporten sammenstiller også de erfaringene som fremkom gjennom beredskapsmøter som ble arrangert forskjellige steder i landet av ulike aktører. DSB har ofte vært tilstede, eller mottatt referater i etterkant. Relevant kunnskap kom også etter møter med svenske myndigheter i desember og etter "Lessons Learnt"-møte i EU-regi i Brussel 30. november 2018.

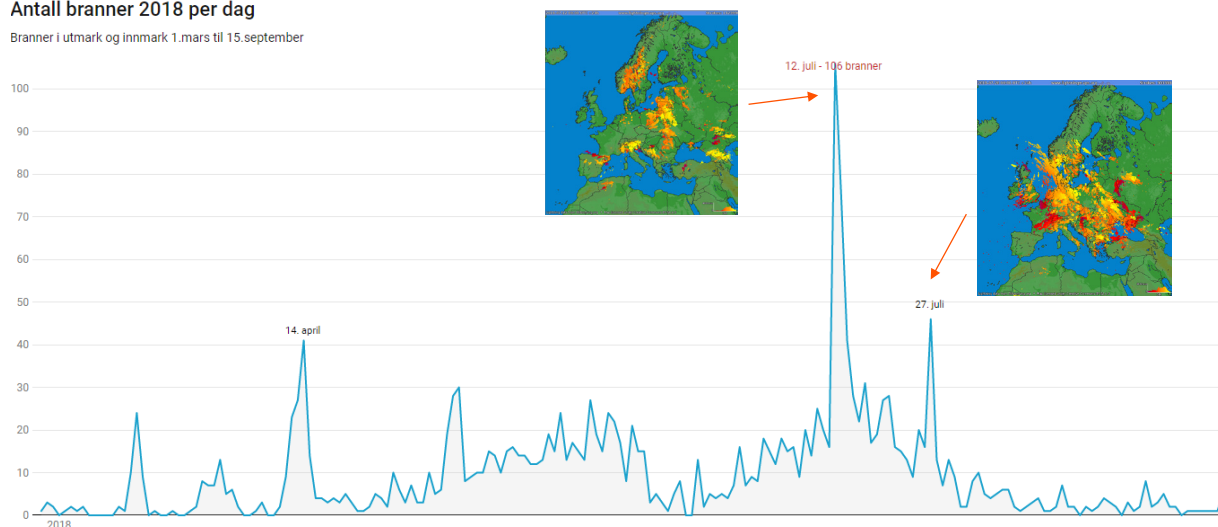
En del av forslagene til tiltak som presenteres er basert på skriftlige innspill til DSB fra brann- og redningsvesenene i Asker og Bærum, Bergen, Drammen, Halden, Kongsberg, Rogaland, Setesdal, Skien, Trøndelag og Østre Agder.

Gjennom dette ønsker vi å identifisere læringspunkter som kan bidra til å forsterke både forebyggende virksomhet og beredskap mot natur- og skogbranner.

Sivilforsvaret har gjennomført en egen evaluering som går nærmere inn på deres erfaringer og håndtering.

Antall branner 2018 per dag

Branner i utmark og innmark 1.mars til 15.september



¹ Skogbrannberedskap og håndtering av den senere tids skogbranner i Norge av 31. oktober 2008.

KAPITTEL

02

Forebygging og
beredskap mot
skogbrann i Norge



Kommunene er grunnpilarene i skogbrannberedskapen. I tillegg har staten forsterkningsressurser som Sivilforsvaret, skogbrannhelikopter og lederstøtteordning for håndtering av skogbranner. Det følger av brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter at kommunene har plikt til å håndtere brann, også skogbranner. Forebyggende og beredskapsmessige tiltak skal følge av en risiko- og sårbarhetsanalyse, og for kommuner med mye skog er det krav om å ha en ekstra skogbrannreserve.

Regelverket om forebygging av branner ble i 2016 oppdatert med ny forskrift om brannforebygging av 17.12.2015 nr. 1710. Det generelle forbudet mot å gjøre opp ild i skog og annen utmark i perioden 15. april til 15. september ble videreført fra tidligere forskrift. Imidlertid ble bestemmelsen utvidet ved at kommunen kan fravike dette dersom lokale forhold tilsier at det er forsvarlig, og den enkelte kan gjøre opp bål i skog og utmark om det er åpenbart at det ikke vil føre til brann. Det er således videreført et generelt tidsbestemt bålforbud, men dersom lokale forhold tilsier at det er forsvarlig å tenne bål, kan man gjøre det, uten at man bryter regelverket.

En rekke kommuner etablerer skogbrannovervåking med småfly er et kommunalt ansvar. Det er i flere fylker inngått avtaler mellom kommunene og lokale flyklubber. Dette er et kommunalt samarbeid med det frivillige Norge, og det er svært verdifullt i beredskapen mot skogbrann. Norsk luftsportsforbund/Norsk Aero Klubb sørger for at det gjennomføres overvåking etter nærmere fastsatte retningslinjer fra den regionen de enkelte småflyklubbene opererer i. Småflyovervåkingen gjør at skogbranner oppdages i en tidlig fase, og denne frivillige tjenesten er med på å hindre at branner blir store og fører til omfattende skader. Flyene oppdager branner, skaffer oversikt over omfanget, og dirigerer brann- og redningsvesenets mannskaper inn mot brannstedet.

Staten har flere ordninger med forsterkningsressurser for å støtte kommuner som rammes av skogbranner. Dette omfatter skogbrannhelikopter i avtalefestet fast beredskap i perioden 15. april til 15. august, en obligatorisk lederstøtteordning som alarmeres automatisk når en brannsjef ber om bistand fra skogbrannhelikopter, og innsats fra Sivilforsvaret. Forsvarets ressurser kommer i tillegg når alle sivile ressurser er uttømt. Forsvarets bistand til det sivile samfunn er regulert gjennom Bistandsinstruksen.²

Sivilforsvaret er statens forsterkningsressurs og i stand til å sette inn betydelig med utstyr og et stort antall tjenestepiktige kvinner og menn for å bekjempe skogbranner. Sivilforsvaret har pumper og materiell til å få frem store vannmengder til slokking av skogbranner. De seks nye mobile forsterkningsenheter (MFE) er kapasiteter som er svært viktige for bekjempelsen av skogbranner.

DSB har avtale med selskapet Helitrans AS om beredskap med helikopter til skogbrannsløkking. Kontrakten ble inngått vinteren 2017/2018, og gir mulighet for å kunne sette inn flere helikoptre i beredskap og innsats når skogbrannfaren er stor. Selskapet stiller gjennom kontrakten alle sine ressurser til rådighet om det er behov for dette, og i tillegg kan de leie inn helikoptre fra andre selskap.

DSB har ansvar for å sikre at det finnes en beredskap med skogbrannhelikopter, at den er mest mulig tilpasset den eksisterende faresituasjonen, og at det er en løpende oversikt over bruken av denne ressursen. Samordningsrollen som DSB har for å understøtte Justis- og beredskapsdepartementet er spesielt viktig i sommerferieperioden da personellsituasjonen er endret som følge av ferieavvikling, samtidig som risikoen for skogbranner kan være stor.

² Instruks for Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen) fastsatt i statsråd 16. juni 2016.

Kontaktutvalget for skogbrann (Skogbrannutvalget) har eksistert siden 1985 og ledes av DSB. Utvalget³ møtes to ganger i året og drøfter spørsmål omkring det å forebygge og håndtere skogbranner.

Etter den store skogbrannen i Froland i 2008 er det arbeidet målrettet for en ordning der samarbeid er fellesnevner. Brann- og redningsvesenene er raskere til å mobilisere, Helitrans AS gir en skogbrannhelikopterberedskap som skaleres opp, lederstøtte følger opp overfor lokal brannsjef «fra kollega til kollega», og Hovedredningssentralen for Sør-Norge gir helikoptrene innsatsordre. Sivilforsvaret styrker innsatsen på bakken når behovet for mye mannskap og utstyr er der.

I 2018 arrangerte for første gang fylkesmannen samvirkekonferanser om skogbrannforebygging og beredskap. Dette ble en sentral arena for informasjonsdeling. Frivillige bidrar i betydelig grad til innsatsen mot skogbrann, enten det er skogeiere som kjenner områdene godt, bønder med gjødselspredere som brukes som vanntankvogner, eller organiserte frivillige fra ulike organisasjoner.

DSB har sammen med Kystverket og Miljødirektoratet utarbeidet Enhetlig ledelsessystem (ELS). Dette er slik at vi også har et system for brann- og redningsvesenet og Sivilforsvaret om hvordan blant annet innsatsen mot skogbranner skal håndteres. Økt fokus på rask respons og stort ressurspådrag i brann- og redningsvesenet har gitt en positiv virkning og skapt beredskapsmessig merverdi. Det samme har tidlig varsling og nasjonal styring av Sivilforsvaret. Kommando og kontroll gjennom ELS og lederstøtte er viktige tiltak. Lederstøtten reiser også i enkelte tilfelle ut til brannområdet for å drive rådgivning på stedet. Samvirkekonferanser med fylkesmannen er vesentlig for å sikre at alle er forberedt. Informasjon i media er viktig for å øke befolkningens bevissthet om faren for skogbranner.

Oppsummert er forebyggende ordninger:

- Organisering av innsats på bakken for brann- og redningsvesenet og Sivilforsvaret etter ELS-systemet⁴, der kunnskap om å lede store innsatser inngår.
- Lederstøtte i en fastsatt vaktordning fra erfarent brannbefal bidrar til at ressurser benyttes effektivt og kontrollert.
- En nasjonal skaler- og flyttbar kontraktsbasert beredskap med skogbrannhelikopter der Hovedredningssentralen for Sør-Norge har gitt innsatsordre til helikoptrene i beredskap.
- Sivilforsvarets forsterkning av brann- og redningsvesenets bakkeinnsats, herunder støtte fra de seks MFEene.
- Samspill med frivillige som bønder, skogeiere og frivillige beredskapsorganisasjoner.
- Kommunikasjon gjennom Nødnett sørger for at viktig informasjon kan deles grenseløst av mange.
- Samvirkekonferanser på nasjonalt og regionalt nivå, ledet av henholdsvis DSB og fylkesmannen.
- Forsvaret støtter med ressurser til det sivile når det er behov for det og slik anmodning foreligger.
- Dersom nasjonale ressurser er, eller står i fare for å bli uttømt, kan Norge be om støtte fra internasjonale ressurser, i hovedsak gjennom EUs krisehåndteringsmekanisme ERCC.

³ DSB, Landbruks- og matdepartementet, Skogeierforbundet, Skogbrand forsikring, Meteorologisk institutt, Norsk brannbefals landsforbund, Forsvaret (Heimevernet), Sivilforsvaret, Norsk luftsportsforbund (Norsk Aeroklubb), Norsk brannvernforening, Fylkesmannen (beredskapssjef), Landbruksdirektoratet og Helitrans AS (helikopteroperatøren).

⁴ I 2010 ferdigstilte DSB, Kystverket og Miljødirektoratet i samarbeid med Veiledning enhetlig ledelsessystem (ELS). Veiledningens målgrupper var de kommunale brann- og redningsvesenene og Sivilforsvaret. All innsats skal organiseres og gjennomføres etter ELS.

KAPITTEL

03

Skogbrannindeks
og farevarsling



Meteorologisk institutt (MET) fikk i begynnelsen av 1970-årene i oppdrag å lage et landsdekkende system for varsling av skogbrannfare i Norge. Før dette var det gjort lite på dette feltet. Bakgrunnsstoff ble hentet fra utlandet, og man valgte å basere seg på en indeks som var utviklet i daværende Øst-Tyskland. Denne lot seg relativt lett tilpasse norske meteorologiske data, og klimaet i Norge ble vurdert til å være relativt likt klimaet i Øst-Tyskland. Waldbrannkennziffer, WBKZ er et tall uten benevnelse og det gir uttrykk for tørrhetsgraden i luften. Beregningen gjøres punktvis, for rundt 100 steder i landet. MET utfører beregninger av skogbrannfareindeksen (Waldbrannkennziffer, WBKZ) i månedene april–august. Indeksen oppdateres hver dag etter nedbørmålinger kl. 08 norsk sommertid. Dessuten utføres det beregninger av indeksen to døgn fram i tid ut fra prognostiske data for nedbør, lufttemperatur og relativ luftfuktighet. Beregningene offentliggjøres på yr.no. Indeksen summerer opp fra dag til dag så snart marksjiktet er bart for snø på våren. Den reduseres ved nedbør de siste 24 timene.

Det er tre meteorologiske elementer som inngår i beregningen: nedbør, lufttemperatur og luftfuktighet. Ut fra de to siste elementene beregnes luftens tørrhetsgrad, det vil si luftens evne til å trekke til seg fuktighet fra omgivelsene.⁵

Det brukes også en vegetasjonskonstant for å fange opp de endringer som skjer i skogbunnen fra våren og fram til årets vegetasjon er fullt utviklet utpå forsommeren. Nedbørmengden om sommeren kan variere mye fra sted til sted på grunn av byger, i tillegg til at terreng og vegetasjon har stor betydning. Før løvsprett (av bjørk) og i en overgangsperiode på en måned etter løvsprett antas skogbunnen å være mer antennelig på grunn av tørt fjorårsmateriale.⁶

Sommeren 2018 var den norske skogbrannindeksen på yr.no misvisende. Etter nedbør ble indeksen fremstilt med vesentlig lavere faregrad enn det som faktisk var tilfelle. Figuren øverst på neste side viser gjennomsnittlig skogbrannindeks og indeksen som faller mye når det kommer litt regn.

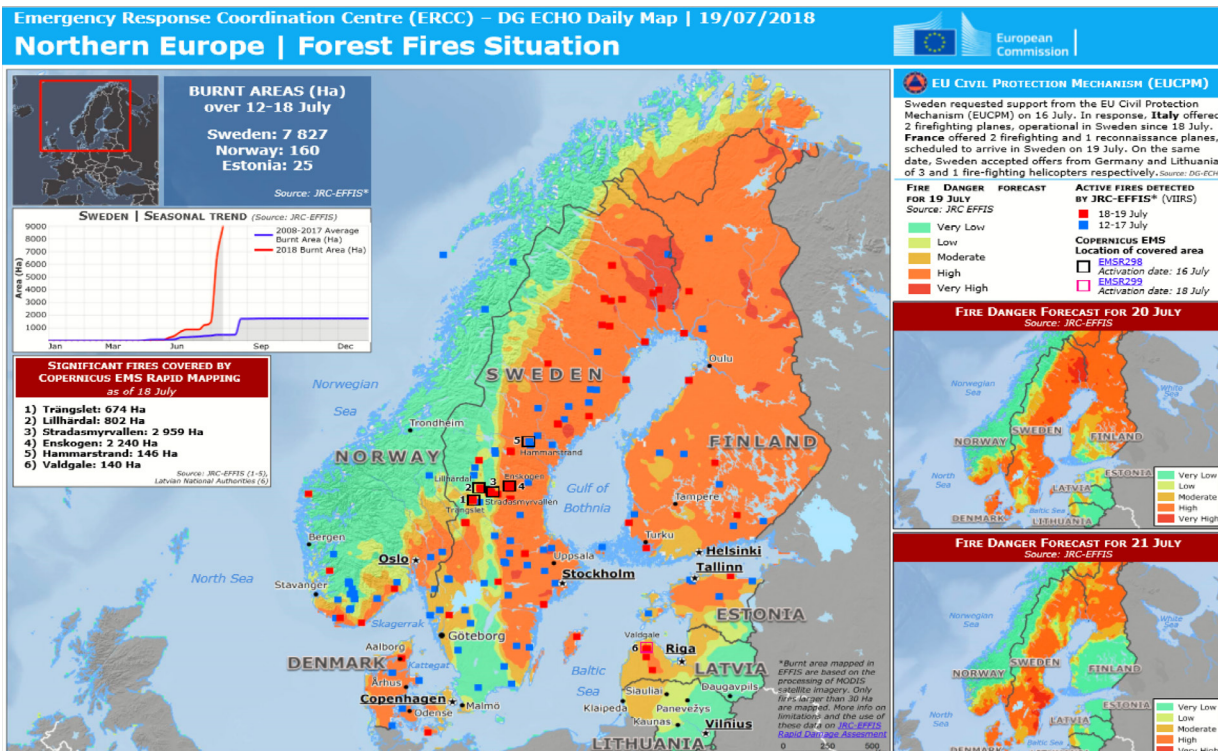
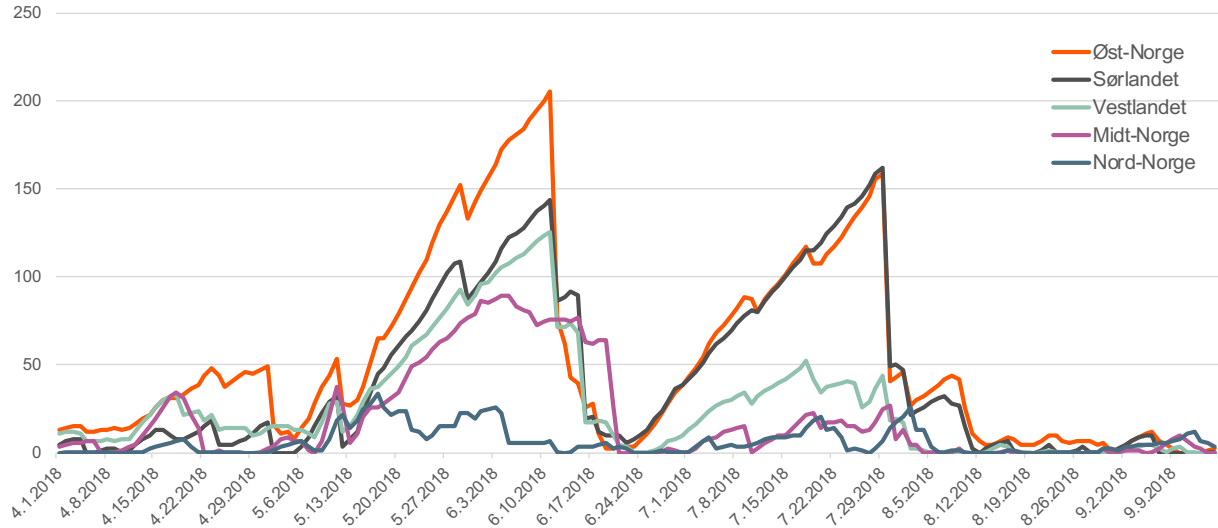
Ved at indeksen falt mye når det kom litt regn fikk dette utslag i hvordan man fra The European Forest Fire Information System (EFFIS) synliggjorde skogbrannfaren i Norge. Den ble i perioder vist som mindre enn den i realiteten var, og med lavere fare enn i Sverige. Skogbrannfaren var i realiteten nokså lik i Sverige og Norge. Metoden for hvordan vi beregner og varsler skogbrannfare må tilpasses de nye klimatiske utfordringene, som følge av viktigheten av å ha nøyaktige prognoser å bygge forebyggende og beredskapsmessige tiltak på nasjonalt, og samtidig sikre riktig informasjon i et internasjonalt perspektiv.

Meteorologisk institutt (MET) har sammen med sine nordiske søsterorganisasjoner satt i gang et prosjekt der målet er å ta frem en ny felles skogbrannfare indeks. DSB støtter dette initiativet, og har gitt økonomisk støtte til prosjektet.

⁵ Rapport om Skogbrann og miljøforvaltning HR-1908, ISBN 82-7768-019-8

⁶ [Yr.no](http://yr.no)

Gjennomsnittlig skogbrannindeks per landsdel 1.4 – 15.9



KAPITTEL

04

Skogbrannsesongen
2018 – hva skjedde?



Våren 2018 startet med å gå fra snøsmelting og høy temperatur til flom mange steder, og rett over i skog- og utmarksbrann i begynnelsen av mai. Gressbrannene ble mange og det ble også brannene i skog og annen utmark. Det var likevel få som innledningsvis trodde det ville bli en vedvarende høy skogbrannfaresituasjon gjennom store deler av sommeren.

DSB etablerte beredskap med skogbrannhelikopter i april i samsvar med den nye kontrakten som var inngått med Helitrans AS. De regelmessige prognosene fra Meteorologisk institutt (MET) ga ingen grunn til å redusere beredskapen, verken i de kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenene, Sivilforsvaret, lederstøtte eller for skogbrannhelikopterkapasiteten. Det ble varmere, og med utsikt til lite eller ikke regn, tørket etter hvert det meste av vegetasjonen fra Trøndelag og sørover mer eller mindre inn. Sol, varme og lite eller ingen nedbør over lang tid gjorde brannfaren i skog- og utmark spesielt stor. Den lange, tørre og varme perioden førte også til at store områder i Sør-Norge fikk tørkeskadet vegetasjon. Den svært tørre vegetasjonen bidro til at vi fikk en skog-, lyng- og gressbrannfare langt over det som er vanlig i Nord-Europa og Norden. Selv om det enkelte steder kom noe regn, vedvarte og dels økte faren for brann da vegetasjonen raskt tørket opp igjen etter kortvarig nedbør.

Forskrift om brannforebygging §3 om aktsomhet gjelder enhver og stiller krav om forsiktighet og at den enkelte skal opptre slik at det ikke oppstår brann. Denne bestemmelsen ble utfordret i skogbrannsesongen 2018.

Mange brann- og redningsvesen innførte totalforbud mot bruk av åpen ild i kommunen, selv om forskrift om brannforebygging § 3 ikke gir kommunen hjemmel til å fatte et slikt totalforbud.

Brannsjefene var svært bekymret for beredskapens evne til å kunne håndtere branner i skog og utmark, og i mange kommuner og regioner ble dette tydelig uttalt. Brann- og redningsvesenet antok at det ville bli svært krevende dersom de i tillegg skulle få større bygningsbranner å hanskes med. Særlig var bekymringen stor i områder med gammel tett trehusbebyggelse. Oppfordringen til befolkningen var derfor at det var svært brannfarlig de aller fleste steder, og man informerte da tydelig om at det var totalforbud mot å grille eller bruke andre varmekilder som kunne føre til brann. Dette omfattet også flere steder grilling i egen hage.

Befolkningen lyttet for det meste til brannsjefenes råd og informasjon om totalforbud. Likevel var det gjennom mai og juni mange utrykninger i Sør Norge til skog- og utmarksbranner som hadde startet som følge av at det ble grillet eller tent bål. Flere steder ble arbeid på jernbanestrekninger, i skogsdrift og kantslått langs veiene stoppet. Også utbedring av solslyng på jernbanen på enkelte strekninger, ble stoppet, eller gjennomført med forhøyet beredskap. Skognæringen gjennomførte en grunnleggende opplæring i det å forebygge og håndtere skogbranner, og entreprenører fikk tilført enkelt slukkeverktøy fra forsikringselskapet Skogbrand. Birøktere henvendte seg til DSB og ba om råd når det gjaldt å bruke røyk for å røyke bier.

”Vi anbefaler at du ikke griller, fordi det er så tørt at det sannsynligvis er uaktsomt, og dermed forbudt, men det er ditt eget ansvar og opp til deg. Vi minner dessuten om det generelle bålforbudet.

Med håpefull hilsen fra brannvesenet”

Dette er bare noen av mange eksempler på henvendelser DSB fikk i forbindelse med hvordan man kunne forebygge skogbrann.

I juni ble også grunnvannstanden rapportert å være svært lav. Dette økte bekymringen for at det kunne oppstå stadig flere skogbranner. Grunnvannsdata: <http://www.senorge.no/index.html?p=senorgeny&st=water>

Noen branner var mer krevende å slokke enn andre, og disse førte til omfattende slokkeinnsatser med store ressurser på bakken, og en stor innsats fra helikoptre i luften. Brannene på øya Ombo i Ryfylke, i Bykle i Setesdal og i Grosvoldkroken ved Kongsberg er eksempler på slike branner.

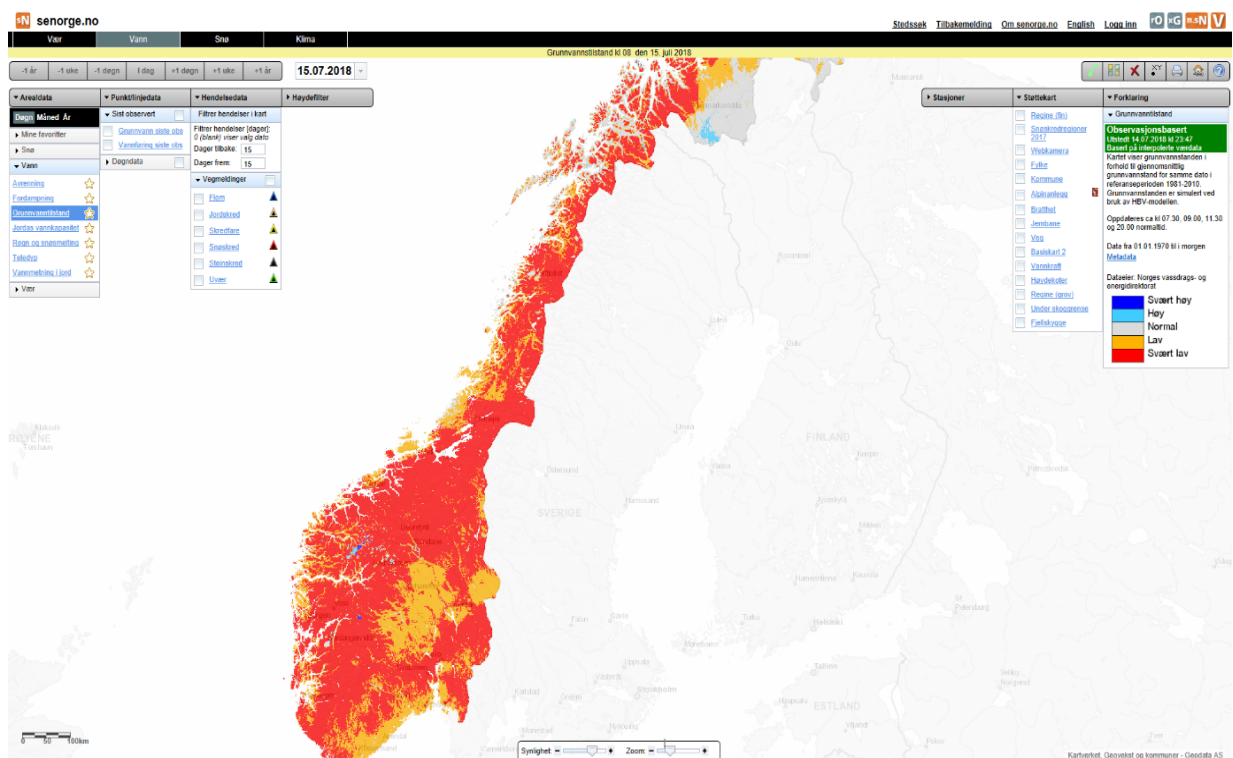
Hovedredningssentralen for Sør-Norge ga skogbrannhelikoptrene innsatsordre, etter at 110-sentralen i aktuelle region, på vegne av lokal brannsjef, hadde bedt om bistand fra helikopter.

DSB skalerte opp helikopterberedskapen. Helitrans AS stilte mange helikoptre til rådighet. I slutten av juni stod 11 skogbrannhelikoptre i beredskap, i

midten av juli var dette økt til 22. Norge har aldri hatt så omfattende skogbrannhelikopterberedskap. En kort periode i juli (12.7–13.7) var alle helikopterne i innsats samtidig.

Meteorologisk institutt (MET) hadde gjennom skogbrannsesongen stor pågang. Behovet for informasjon var stort og konsekvensvurderingene var utfordrende. Farevarslingen var konsistent og lik i alle medier hvor væremeldingen og farevarsling gjøres. Det var god koordinering innenfor varsling av skogbrannfare og MET utvidet leveransen av data og langtidsvarsel.

Mange kommuner og brann- og redningsvesen opplevde svært krevende situasjoner der ressursene ble strukket langt. Siden mange av brannene var forårsaket av menneskelig aktivitet, som grilling og gress- og bråtebrenning ble det viktig å informere befolkningen om den høye brannfaren, og at dette ville kunne vedvare. Dersom det i tillegg til det tørre, varme været hadde kommet sterk vind, ville situasjonen kunne blitt katastrofal.



FIGUR 1. Norge hadde svært lav grunnvannstand sommeren 2018. Kartet viser situasjonen 15/7 2018.



EKSTRA STOR SKOGBRANN-FARE!

Skogbrannfaren gjorde at veldig mange tok egne **forholdsregler i sommer**

72%



DSB la opp til en offensiv mediestrategi med informasjon ut i aviser, radio, tv og sosiale medier. Brann- og redningsvesenets forbud mot å grille kom raskt i fokus. Over hele Sør-Norge informerte brannsjefer og kommuner om at de hadde innført forbud mot bruk av all ild, grilling og annen aktivitet som kunne føre til branner. Budskapet ble fanget opp i befolkningen, og de aller fleste forholdt seg til at det var svært høy brannfare og innrettet seg etter det. Både skognæringen og aktørene med ansvar for jernbane og vei, utviste forsiktighet i arbeidsprosesser, eller avstod fra å utføre arbeid som kunne føre til brann.

Befolkningen fulgte i stort de råd om å opptre med forsiktighet som ble gitt, samtidig som at mange tok initiativ og bidro i sløkking. DSB gjennomførte etter sommeren en befolkningsundersøkelse der 72 % av de spurte svarte at de tok forhåndsregler sommeren 2018.

Flere steder hadde fylkesmannen jevnlig møter med deler av fylkesberedskapsrådet. Det ble i tillegg gjennomført regelmessige møter med kommuner, Sivilforsvaret, brannsjefer, 110-sentralene, skogbruksnæring og Mattilsynet. DSB ble invitert med på møter, og deltok både ved oppmøte, via Skype/videomøte og telefon. Det ble tatt beslutninger i samråd med berørte aktører som Statens vegvesen og Bane NOR.

Media var tett på og dekket hendelser godt, og kommuner, brann- og redningsvesen og fylkesberedskapssjefer informerte om skogbrannfare og konsekvenser av tørken forøvrig. Hjemmesidene til kommunene ble også flittig brukt til informasjonsspredning.

Brann- og redningsvesenene var raske i sin respons på branner, og Sivilforsvaret støttet meget godt opp under den kommunale brannberedskapens innsats. På Agder ble Heimevernet (HV) anmodet om å bistå, og mannskaper fra HV-08 var i innsats i Setesdal. Inntrykket er at land- og skogbruket fulgte opp, risiko ble vurdert, antenneskilder som metallbelter ble fjernet fra skogsmaskiner, og bønder stilte med vanntankvogner som bistand til brannslukking. Skogbrannovervåkingen med småfly viste seg å være svært effektiv der denne ressursen ble benyttet.

Sivilforsvaret ble styrt nasjonalt, og derfor lykkes man med å flytte mannskaper og utstyr rundt i Sør-Norge for innsats der behovet var størst. Uten Sivilforsvarets massive innsats ville ikke brann- og redningsvesenet ha klart oppgaven med å kontrollere og slokke de mange skogbrannene. Sivilforsvaret har levert noe av det mest omfattende innsatsmessige bidraget for slukking av skogbrann noen sinne, og i februar fikk de tjenestepliktinge Samfunnsikkerhetsprisen for sin innsats.

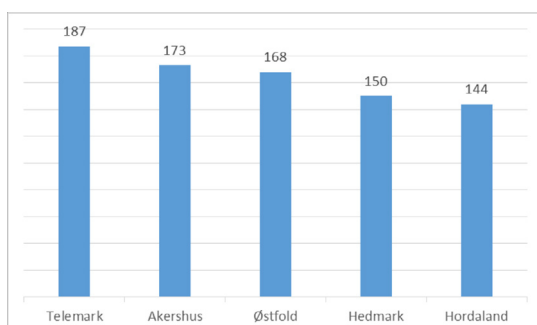
Forsvaret var klare til å yte innsats dersom det ble anmodet om dette. Mannskaper fra Heimevernet (HV) bidro i brannslukkingen i Setesdal. HVs innsats i Setesdal var viktig og supplerte mannskaper fra brann- og redningsvesenet, Sivilforsvaret, frivillige, lederstøtte og skogbrannhelikoptrene.

I den mest hektiske perioden i juli ba svenske myndigheter om helikopterstøtte fra Norge. DSB frigjorde åtte helikoptre fra vår nasjonale beredskap, og Helitrans AS flyttet samtlige åtte maskiner til Sverige. I Sverige pågikk det i tillegg til et stort antall mindre branner, tre store branner samtidig, og Sverige ba EU om hjelp. Den samlede internasjonale bistanden til Sverige ble den største internasjonale slokkeinnsatsen i EUs historie.⁷

Beredskap med skogbrannhelikopter ble i september tatt ned og avviklet, men DSB hadde likevel fokus på om det igjen ble behov for å sette beredskap med skogbrannhelikoptre.

DSB har ikke fullstendig informasjon om hvor store arealer som ble skadet i fjorårets branner. Sivilforsvaret har brukt ca. 18,6 mill. til innsatsene mot skogbrann i 2018. I tillegg kommer kommunenes kostnader, som det ikke finnes en fullstendig oversikt over. DSB har benyttet i underkant av 56 mill.⁸ til skogbrannhelikopter. Dette inkluderer både fast beredskapskostnad, helikoptre i ekstraberedskap og medgåtte timer til flyging. Antatt samlet kostnadsbilde påløper seg til over 100 millioner.

I hvilke fylker brant det?



⁷ Innlegg fra ERCC på Lessons learnt forest fire season 2018 i Brussel 30. november 2018.

⁸ Prop 2s (2018-2019) endringer i statsbudsjettet for 2018 – beredskap for håndtering av skogbranner.

KAPITTEL

05

Læringspunkter fra
erfaringsseminar og
DSB sine vurderinger



18. september 2018 arrangerte DSB et erfaringsseminar for aktører som hadde vært involvert i skogbrannsesongen. Seminaret samlet over 100 deltakere fra ca. 50 aktører fra ulike nivå. Innspillene og diskusjonen som kom opp under seminaret er grunnlag for dette kapittelet.

Aktørene var på forhånd bedt om å holde korte presentasjoner hvor de med utgangspunkt i deres rolle i håndtering av skogbranner, skulle svare ut følgende:

- Hvordan opplevde virksomheten hendeshåndteringen?
- Hva gjorde virksomheten bra?
- Hva må virksomheten gjøre bedre neste gang?

5.1

NASJONALT NIVÅ

Justis- og beredskapsdepartementet fremhever kommunikasjonen med underliggende etater som svært vesentlig og god. Betydningen av å tenke beredskap fremover, nasjonalt og internasjonalt, med et spesielt fokus på nordisk samarbeid må ikke undervurderes. Et annet svært viktig faktum er kommunikasjon med befolkningen som er avgjørende for god håndtering.

Direktorsnivået fremhevet betydningen av god beredskap og rask innsats. Det var avgjørende at innsatsstyrkene var lokalt plassert. Konseptene med mannskap på bakken, lederstøtteordning og skogbrannhelikopter i samspill fungerte svært godt. Samvirkekonferansene på nasjonalt nivå og beredskapsmøte med fylkesmennene skapte felles situasjonsforståelse og sikret at ressursene forberedte seg på en proaktiv håndtering og informasjonsdeling mellom beredskapsaktørene.

Proseduren for tildeling av støtte fra skogbrannhelikopter er innarbeidet på den måten at Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS) tar imot anmodning fra 110-sentralene om bistand med helikopter. HRS gir dernest innsatsordre til skogbrannhelikopter. I parallell ber den anmodende 110-sentralen om at lederstøtte aktiveres.

Lederstøtten er basert på en avtale mellom staten ved DSB og Rogaland brann og redning IKS. Denne aktiveres av 110-sentralen i Sør-Vest politidistrikt etter at den aktuelle 110-sentralen som har skogbrannen i sitt ansvarsområde har anmodet om lederstøtte. Konseptet med at HRS gir innsatsordre har fungert siden oppstart av ordningen, mens lederstøtte ble innført sommeren 2008. Lederstøtteordningen er imidlertid ikke dimensjonert for å håndtere et stort antall branner parallelt.

Koordinering, kontroll og tildeling av helikopter fra HRS har hittil fungert godt. Imidlertid kan det oppstå samtidskonflikter for HRS når det gjelder koordinering av skogbrannhelikopter og redningsaksjoner. Søk og redning og det å lede redningsaksjoner er HRS sin primæroppgave. Å ivareta det operative innsatselementet for skogbrannhelikopterberedskapen har derfor vært en tilleggsoppgave for HRS. DSB ønsker at, og har vært pådriver for, at funksjonen håndteres hos HRS. Det er viktig at beredskapen har en profesjonell aktør som kan koordinering, ressursallokering og styring gjennom sitt daglige virke. HRS har en rolle i samfunnsikkerhet og beredskap som gjør at skogbrannhelikopterberedskapen har profittert på at rekvirering, innsatsordre og koordinering utøves nettopp derfra.

Selskapet Helitrans AS som leverer beredskap med helikopter, og personell fra lederstøtteordningen, ble også tilsvarende utfordret på hvordan man skulle utnytte helikopterkapasiteten, og hvordan kapasiteten skulle prioriteres og styres. Dette måtte man tilpasse og organisere etter som situasjonen utviklet seg. Lederstøtteordningen ble forsterket ved at de som inngår i ordningen selv valgte å sette inn flere befal som lederstøtte, i forståelse med DSB, og samtidig tok de mer eller mindre over koordineringen og prioriteringen av den samlede beredskapen med skogbrannhelikopter. HRS fikk dermed ikke den oversikten som god koordinering, prioritering og styring av en slik dimensjonert helikopterberedskap krever.

Forsvaret vil kunne bistå med vertslandstøtte dersom det oppstår en situasjon der Norge må be om internasjonal bistand, for å slukke skogbrann DSB har behov for å tydeliggjøre sin rolle, og sørge for å møte de krav som slik særskilt internasjonal støtte krever.

Vertslanstøtte må bygge på et samarbeid mellom flere sivile aktører. I dette ligger det behov for å ytterligere klargjøre samarbeid med Forsvaret, fylkesmannen, kommunene (brann- og redningsvesenet), Hovedredningssentralen (både i Sør-Norge og i Nord-Norge), politiet, Meteorologisk institutt, de frivillige organisasjonene, Helitrans AS og andre aktuelle direktorater.

Forsvaret er trent på og vil kunne ivareta vertslanstøtterenollen. Samspillet mellom Forsvaret og det brannfaglige kompetansemiljøet i de kommunale brann- og redningsvesenene og DSB må styrkes og samkjøres slik at roller og ansvar tydeliggjøres. Dette må være avklart og øvet dersom behovet for slik bistand skulle oppstå, og man må rette en anmodning til EU om internasjonal bistand fra tyngre brannsløkkingskapasiteter.

Skogeierne og skognæringen løftet fram at det er behov for å se på hjemmel for bålforbud. DSB vurderer at forskrift om brannforebygging ikke gir kommunen hjemmel til å fatte vedtak om totalforbud slik flere brann- og redningsvesen gjorde i 2018. Det er manglende overensstemmelse mellom regelverkets ordlyd og anledning til å innføre forbud mot ild og brannfarlig aktivitet og den praksis som brann- og redningsvesenene la til grunn for informasjon ut til befolkningen.

DSB vil gjennomgå brannforebyggendeforskriftens § 3 for å se nærmere på om det er behov for å justere denne. Den enkeltes skjønn om hvor og når det var trygt og innenfor rammen å tenne bål/grille i skog- og annen utmark viste seg i fjor å føre til misforståelser og fra noen direkte uaktsom adferd.

-
1. *Det er behov for å avklare rollene for koordinering når det gjelder beredskap og innsats med skogbrannhelikopter. En forutsigbar og god beredskap med skogbrannhelikopter som kan ta i seg at antallet helikoptre skaleres kraftig opp må bygge på en mer avklart og formalisert prosess enn det som har vært tilfelle til nå. Som et ledd i dette bør det i samarbeid med andre aktuelle aktører inngå en vurdering av om det å gi innsatsordre til skogbrannhelikopter og koordinere bruken av denne kapasiteten skal endres fra dagens situasjon.*
 2. *Det bør kartlegges nasjonalt hvor mange helikoptre det finnes som har utstyr og kan settes inn i en skogbrannsløkkesituasjon. I dette ligger det en kartlegging utover det operatøren av kontrakten Helitrans AS allerede besitter eller har oversikt over.*
 3. *Det er behov for å gjennomgå DSBs rolle i skogbrannsituasjoner, inkludert å vurdere om lederstøtteordningen bør utvikles til en mer formalisert nasjonal brannfaglig støtte og rådgivningsressurs for direktoratet. Det sivil militære samarbeidet må utvikles brannkompetansemessig, slik at Norge er godt forberedt på å motta internasjonale ressurser, fly og bakkepersonell, som støtte til å slukke skogbranner.*
 4. *Det bør gjennomføres en vurdering av hvordan vi skal prioritere ressurser i skogbrannsituasjoner. En slik gjennomgang er nødvendig for å sikre at det er en god forankring og bred forståelse for hvordan man skal agere i vanskelige prioriteringstilfeller.*
 5. *Det må gjøres en juridisk vurdering av behovet for endringer i brannforebyggendeforskriften og muligheten for å kunne iverksette forebyggende tiltak i form av bålforbud.*
-

5.2

REGIONALT OG LOKALT NIVÅ

Erfaringene etter skogbrannene sommeren 2018 viser at regelverket er svakt når det gjelder hjemmel til å iverksette tiltak som å koordinere brann- og redningsvesenenes ressurser regionalt. I dag er det kun den nasjonale lederstøtteordningen som fungerer på tvers av kommune-/brann- og redningsvesen-grenser som et regionalt/nasjonalt ledd. Den nasjonale lederstøtteordningen er tett knyttet til støtte til de som ber om bistand fra skogbrannhelikopter. Når brann- og redningsvesen mottar støtte fra skogbrannhelikopter er det obligatorisk at lederstøtte også skal bidra. I andre tilfeller er det opp til den lokale brannsjef å anmode om støtte på eget initiativ. Lederstøtten verken kan eller skal overta innsatsledelsen. Regionale ordninger er pekt på som et læringspunkt når det gjelder å kunne samordne ressursbruk på tvers av brann- og redningsvesenenes ansvarsområder. Det er viktig at nye regionale ordninger har sammenfallende grenser med 110-ansvarsområde. 110-områdene følger de 12 politidistriktenes yttergrenser.

DSB har foreslått at man ser nærmere på brann- og eksplosjonsvernloven slik at det blir mulig for kommunene å formelt samle seg om et samarbeid om særskilte oppgaver. Brann- og redningsvesenet er representert i de lokale redningssentralene, og faste og vararepresentanter er oppnevnt av DSB for alle de 12 nye LRS. Brann- og redningsvesenets representanter møter med myndighet innenfor sitt eget ansvarsområde, og kan formelt ikke utøve myndighet i andre kommuners / brann- og redningsvesens ansvarsområder.

Organisasjonsplan for redningstjenesten⁹ og nærmere instruks utgitt av Justis- og beredskapsdepartementet forutsetter at medlemmene i redningsledelsen ved LRS har de nødvendige fullmakter innenfor sitt fagfelt med hensyn til hvilke ressurser som er tilgjengelige og kan stilles til disposisjon for hendelsen.

Dagens fullmakter dekker kun myndighet innenfor brannsjefens eget ansvarsområde.

Det er behov for å etablere en regional lederstøtteordning der alle kommunene og brann- og redningsvesenene innenfor regionen inngår. Disse må iverksette koordinering og ressursfordeling før hendelser blir u håndterbare, uavhengig av om man har bedt om eller fått tilført særskilte kapasiteter. I dette ligger behovet for å sikre at kapasiteter som støtte fra skogbrannhelikopter, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og andre kan koordineres helhetlig innenfor regionen som et samarbeid mellom berørte brannsjefer og de resterende samlede ledelsesressursene som er tilgjengelig i regionen.

Den regionale ordningen må som for all innsats i brann- og redningsvesenet ellers, alltid utøves i tråd med Enhetlig ledelsessystem (ELS). ELS er en av suksessfaktorene for hvordan og hvorfor brann- og redningsvesenet kan operere sømløst på tvers av kommunegrenser. Alle forholder seg nå til samme konsept, og det er utviklet og dels implementert i et tett samarbeid mellom de nasjonale myndighetene i Miljødirektoratet, Kystverket og DSB, og fagmiljøet i kommunale brann- og redningsvesen. ELS er lagt til grunn for hvordan man skal organisere all innsats både i brann- og redningsvesenene og i Sivilforsvaret.

Gjennom å innføre krav om at det skal etableres regionale lederstøtteordninger for kommunene/brann- og redningsvesenene sørger man for at ressurser kan prioriteres på tvers av kommunegrenser, og etter behovene som oppstår ved store skog- og utmarksbranner. De tre store skogbrannene i Sverige som kom ut av kontroll viser at det er behov for å ha et regionalt ledd for koordinering, kommando og kontroll. Sverige har også foreslått at det innføres systemledelse av innsatser. Dagens brannregelverk pålegger kommunene å samarbeide om best mulig utnyttelse av ressursene, men det er opp til hver enkelt kommune/brann- og redningsvesen hvor langt samarbeidet om ressursavgivelse og -utnyttelse går. Dagens brann- og eksplosjonsvernlov er derfor ikke til hinder for at kommunene på frivillig grunnlag beslutter å samarbeide om regional koordinering av ressurser.

⁹ Kgl.res. 19. juni 2015 nr. 677.

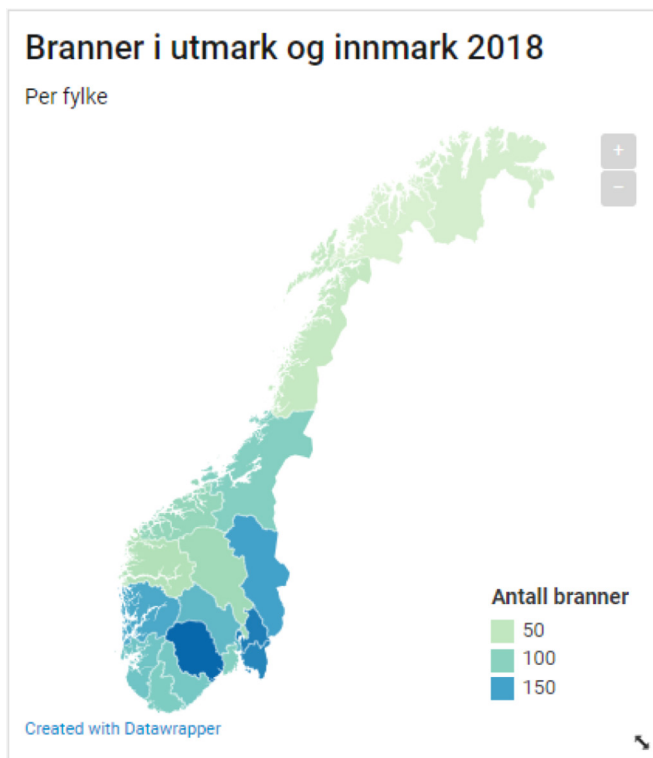
De utsiktene vi står overfor når det gjelder potensiale for nye og lange ekstreme tørke- og skogbrannfareperioder, gjør at regelverket må utvikles og moderniseres med sikte på å være forberedt på å kunne takle fremtidens klimautløste hendelser som store natur- og skogbranner. Oversikten under viser hvilke fylker som ble mest berørt av branner i utmark og innmark i 2018.

Flere brann- og redningsvesen fremhever betydningen av at Sivilforsvaret varsles tidlig. Sivilforsvaret omtales som en svært nyttig og viktig ressurs, dels avgjørende for innsats over tid på bakken. Det hevdes imidlertid fra noen at det tar (for) lang tid å få Fredsinnsatsgruppene på plass (FIG), men at dette synes å variere fra distrikt til distrikt. Der hvor samarbeidet er tett mellom brann- og redningsvesenet og Sivilforsvaret beskrives kunnskapen som "familiar", og man kjenner hverandre godt. Brann- og redningsvesenenes samarbeid med fylkesmannen er også viktig og bidrar til effektiv informasjonsflyt og -deling.

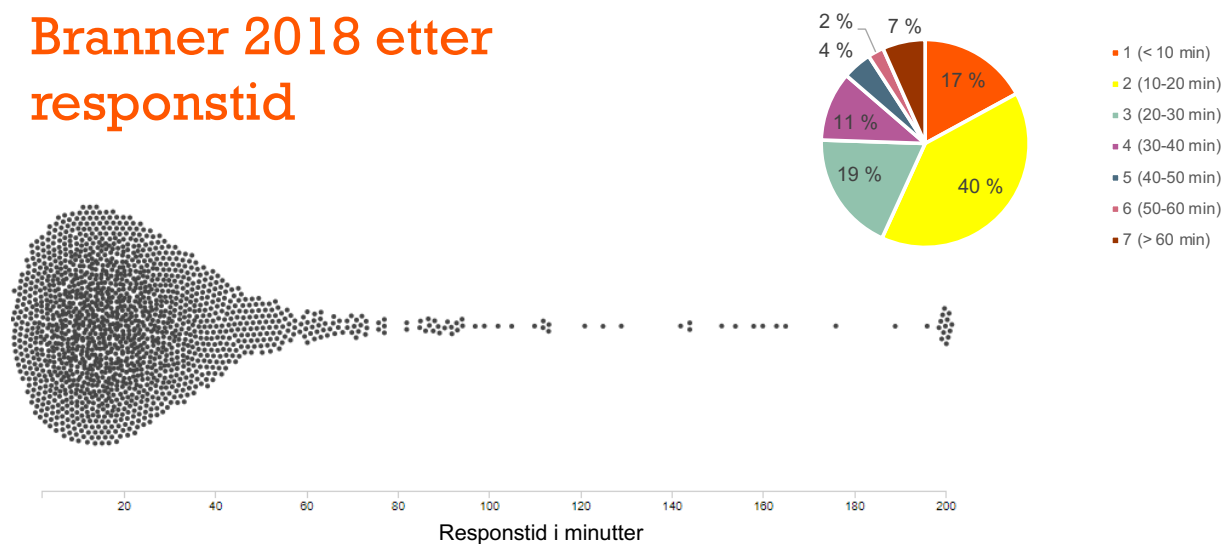
Brann- og redningsvesenet opplevde stor forståelse hos samarbeidende etater, og man hadde god hjelp fra organiserte frivillige. Samarbeidet med skognæringen og andre aktører fungerte godt. Kunnskap og det å kunne gjøre en kvalifisert risikovurdering er viktig. Betydningen av å være i forkant av risikoen fremheves som positiv erfaring, og flere sikret bemanning av kritiske funksjoner/roller for å kunne håndtere hendelsene.

For å kontrollere hendelsene fortløpende var det sentralt å sette inn mye ressurser tidlig. Utstyr ble lagt igjen i terrenget, noe som gjorde det enkelt og raskt å ta opp igjen sløkkearbeid. Skogbrannfly ble brukt av mange, for å skaffe oversikt og for å prioritere hvor man skulle gjennomføre innsatser.

Figuren nedenfor er en fremstilling av responstiden til brannene og den viser at den store mengden av branner hadde relativt kort responstid.



Branner 2018 etter responstid



Det er imidlertid en ulik oppfatning av hvordan dialogen om prioritering av skogbrannhelikopter har vært. I en situasjon ble det leid inn helikopter på en kommunes regning. Denne regningen ble i etterkant fremlagt for DSB med anmodning om kostnadsdekning. DSB kan ikke dekke slike utgifter, som ikke inngår i den nasjonale avtalefestede skogbrannhelikopterberedskapen, som er etablert etter en konkurranse i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

I all hovedsak mener brannsjefene at skogbrannhelikopterberedskapen og lederstøtteordningen fungerte godt, og at bistanden de fikk ga trygghet for de beslutninger og operative valg som ble tatt.

Læringspunkter fra brann- og redningsvesenene kan oppsummeres som følger:

6. *Kompetanse og kunnskap om skogbrannhåndtering må utvikles helhetlig på alle nivåer slik at innsats organiseres og iverksettes tidlig. Skadestedet må organiseres og Innsatsleder-KO pekes ut. ELS er av stor betydning for god og sikker håndtering. (læringspunktet om Kompetanse og kunnskap utdypes kapittel 5.4)*
 7. *Det må legges taktiske planer, og målet med innsatsen må settes og deles / informasjonsdeling er svært sentralt. Kritisk infrastruktur må sikres.*
 8. *Avtaler med frivillige må forbedres og inngås tidlig.*
 9. *Samarbeidet med skognæringen bør formaliseres.*
 10. *Dialogen mellom innsatsleder og lederstøtte er viktig og må videreutvikles. (Med 246 brann- og redningsvesen vil det oppstå situasjoner der det er uenighet om prioritering.)*
 11. *DSB må gjennomgå kriteriene for prioritering av helikopterbistand, og samtlige brann- og redningsvesen må gjøres godt kjent med hva man kan forvente bistand til, omfanget av bistanden og hvor lenge det kan påregnes slik bistand.*
 12. *Kommunene står fritt til selv å rekvirere helikopter utenfor den statlige beredskapsordningen forvaltet av DSB. Kostnader ved slik innsats vil ikke bli dekket av staten ved DSB.*
 13. *Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er et helt sentralt tema i evalueringene (læringspunktet om HMS utdypes kapittel 5.5)*
 14. *Ny teknologi er viktig å benytte i skogbrannhåndtering. Lighntningmap.org viser lynnedslagene på kart i sann tid, og blir av mange trukket fram som et nyttig verktøy. Det anbefales at dette tas i bruk av flere. Det er også viktig å benytte annen teknologi som for eksempel droner.*
 15. *Loggføring er fremhevet som sentralt, og CIM nevnes som riktig loggføringsverktøy. Samband og kommunikasjon er avgjørende, og Nødnett og betydningen av sikker kommunikasjonsplattform fikk gode tilbakemeldinger. (læringspunktet om ny teknolog og samband utdypes i kapittel 5.6)*
-

Flere av disse læringspunktene vil brann- og redningsvesenene selv følge opp som en del av forbedringsarbeidet lokalt og regionalt.

5.3

INNSPILL FRA SKOGNÆRINGEN

Skognæringen formidlet at skogbrannberedskapen ble utsatt for en prøve som den bestod. Det var av avgjørende betydning at alle, inkludert befolkningen, skjønnte alvoret og forholdt seg der etter. Rask identifisering og innsats fra helikopter med lav terskel for bruk var viktig. Bakkemannskap ble satt inn tidlig og i stort antall. Selv om beredskapen viste seg å holde mål, må erfaringene fra 2018 brukes til å gjøre den enda bedre for fremtiden. Skogeierne og entreprenørene klarte å holde drift i gang, med restriksjoner, men dette ble mindre omfattende enn det å ha full driftsstans. Instruks for skogbruket og prosedyrer om beredskap er innarbeidet og godt kjent.

Skognæringen legger vekt på:

Rutiner for varsling om brann må være og er kjent.

Beredskapspakker skal være med.

Skogbrannkurs på 3 timer gjennomføres og rutiner for samråd mellom entreprenører og skogbruksledere må være etablert og kjent.

Samråd og aktuelle tiltak omfatter; Bruk av belter/kjettinger, utkjøring i grønt bar (lassbærer så tett på hogst som mulig, begrensninng eller stopp i aktivitet (omlegging av drift, geografisk begrensninng, endret utkjøring), tidsbegrenset kjøring (kjøring natt/morgen, forhåndskontakt med brann- og redningsvesen, vakthold, flytting av aktivitet og om og eventuelt når det er aktuelt med stopp av all aktivitet.

Aktivitet knyttet til hogst kunne sommeren 2018 gjennomføres, men med begrensninger. Markberedning og skogkulturtiltak kunne også gjennomføres. Drift i tørre områder ble unngått og alternative veier ble valgt for transport, for eksempel unngikk man transport over gammelt hogstavfall. Næringen fant løsninger som at markfuktighetskart ble brukt med motsatt "verdi", det ble brukt mer sagkjedeolje, det ble lagt stor vekt på rengjøring av maskiner og gamle dieseltanker ble fylt med vann og tatt med ut i skogen som forebyggende tiltak for å kunne opprettholde aktivitet på en brannsikker måte.

Allerede etablerte rutiner for skogbrannberedskapen i skognæringen ble raskt implementert etter hvert som brannfaren økte. Næringen taklet utfordringene, og vil omgjøre erfaringene til læring ved å forbedre rutineene i andelslagenes ISO 14001-sertifisering.

Samarbeidet med brann- og redningsvesenet fungerte bra. Næringen bidro både i slokningsarbeidet og ved etterslokking. Det er allikevel rom for å vurdere om mannskap kan utnyttes enda bedre. Det kan være grunn til å se nærmere på ansvaret for å stanse drift. Dette spriket litt i 2018.

Skogbrannindeksen er verdifull med tanke på å vurdere brannrisiko, men næringen stiller et spørsmål ved om den på en best mulig måte fanger opp hvor tørr vegetasjon/jordsmonn er, og ser arbeidet med å videreutvikle skogbrannindeksen som viktig. 2018 viste hvor betydningsfull overvåkingen etter lynnedslag er. Dette bør vurderes ytterligere skjerpet eller forbedret overvåking for å sikre at branner oppdages og slokkes mens de er små. Næringen mener at trykket på skogbrannberedskap og helikopter må holdes oppe, og at det er viktig at skogbrannreserven består. Samtidig er det viktig å påpeke at skogbrannreserven ikke kan erstattes med en generell reservestyrke uten skogerfaring.

Oppfølgingspunkter fra skognæringen:

-
16. *Det juridiske rundt bålforbud og aktsomhetskravet må avklares og informasjonen gjøres bedre.*
 17. *Informasjonsgrunnlaget bør forenkles, gjøres kortere og være på flere språk.*
 18. *Langvarig tørke er mer enn skogbrann, og utfordringene i flere sektorer må tas med i det videre arbeidet med forberedelser og beredskap (landbruket og dyrehold, tomme brønner og helseperspektivet)*
-

5.4

KOMPETANSE – LÆRINGSPUNKT 6

Slokking av skogbranner er krevende og personell som arbeider med håndtering av skog- og utmarksbranner må ha gjennomført tilstrekkelig opplæring for de oppgaver de skal utføre eller problemstillinger de kan bli satt til å løse.

Det er brannsjefens ansvar å sørge for at det personellet som settes i innsats er opplært, trent og utstyrt for oppgaven. Norges brannskole (NBSK) arrangerer, i samarbeid med utvalgte brann- og redningsvesen, egne kurs i skogbrannslukking. Likeledes er håndtering av skogbrann tema på alle regelverksbestemte kurs ved NBSK.¹⁰ Det er i tillegg utarbeidet et eget kurs for brannbefal i enhetlig ledelsessystem (ELS). Flere brann- og redningsvesen har også opplæring i det å håndtere skogbranner som en del av sitt interne kompetansekonsept, gjerne før og gjennom øvelser.

Alt personell som ikke er en del av brann- og redningsvesenet bør ha opplæring i fagementer ved og grunnleggende taktikk for slokking av skog- og utmarksbranner før de settes i innsats. Opplæringens omfang og innhold kan variere. Som et eksempel på kortvarig opplæring nevnes 3-timers kurset som er finansiert og utarbeidet av skognæringen, og som brann- og redningsvesen holder for personell som har sitt virke i skogen.

Nærmere 1000 personer med tilknytning til skogsdrift har gjennomført dette kurset.

I forslaget til ny forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesenet og nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenfor-skriften) som er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet foreslår DSB blant annet at det fastsettes at all innsats skal skje etter ELS. Erfaringene fra sommeren 2018 er at all slik innsats må håndteres etter et fastlagt system, en plan og med kunnskap om de ulike elementene i systemet. ELS er bygget opp slik at det er et veikart for all innsats, fra den første innsatsenheten er på et hendelsessted og opp til krevende, langvarige eller omfattende innsatser med mye ressurser involvert. ELS er et system som bygger på det amerikanske Incident Command System (ICS) og som brukes av brann- og redningsvesen og andre organisasjoner verden over. Norge utviklet ELS etter de behov som vi har og i et tett samarbeid med fagmiljøene, og i 2010 sluttførte Miljødirektoratet, Kystverket og DSB en egen veileder.

Brannskolens kurs i grunnleggende skogbrannslukking er gjennomført i flere år, og også i 2019 legges det opp til nye kurs. Temaene dekker de sentrale behovene for kunnskap om skog, skogbranner, slokking, overvåking, planlegging, beredskap, øvelser og innsats. Kurset skal gi deltakerne grunnleggende kompetanse i skogbrannslukking, og etter endt kurs kunne delta i en rolle i skogbranninnsats. Målgruppene for kurset er alle nivåer i brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret, skogbrannreserve/-tropper.

¹⁰ Kravene gitt i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, kapittel 7

LÆRINGSPUNKTER FRA ERFARINGSSEMINAR OG DSB SINE VURDERINGER

Kurset er også et tilbud til aktører i skognæringen. Skogbrannhelikopteret har, så sant det ikke har vært beredskapssituasjoner, bidratt i undervisningen.

Det har historisk vært varierende interesse fra brannmiljøet for det å delta på skogbrannkurs. Det er også slik at slike kurs ikke inngår i krav til opplæring slik de følger av dimensjoneringsforskriftens kapittel 7 om obligatorisk opplæring for heltids- og deltidsansatte i brann- og redningsvesenene.

Etter brannen i Froland i 2008 har det brannfaglige miljøet selv vært pådriver for å utvikle og gjennomføre kurs i skogbrannsløkking. Kursene som nå gjennomføres regionalt i regi av NBSK ville neppe ha vært slik om ikke det brannfaglige miljøet selv hadde vært aktive med å få gjennomført slik opplæring. Tabellen under viser oppsett for skogbrannkurs for

brann- og redningsvesenet, når de er gjennomført og antallet deltakere.

Kompetansen må styrkes gjennom opplæring, og det må jobbes aktivt med risiko knyttet til hvordan branner kan utvikle seg, vind, flom og ras. Det er viktig at de nye momentene vi opplevde sommeren 2018 tas inn i analyser av skogbrannscenarier både nasjonalt, regionalt og lokalt. Erfaringene med ekstrem tørke og økt omfang av brennbar vegetasjon må synliggjøres i analyser og gjenspeiles i tiltak og beredskapsplaner.

SKOGBRANNLEDELSE	DELTAKERE
1994 – 1998	64
2000 – 2005 (kursene ble avlyst - for få påmeldte)	
2005 – 2009 (Det ble ikke planlagt kurs i denne perioden)	

SKOGBRANNVERNKURS	DELTAKERE
1995 – 1996	28
1999	14
2001	20
1997 – 1998, 2000 og 2002 – 2004 (Kursene ble avlyst - for få påmeldte)	
2005 – 2009 (Det ble ikke planlagt kurs i denne perioden)	

SKOGBRANNKURS	DELTAKERE
2010 – 2014	162

GRUNNOPPLÆRING I SKOGBRANNSLØKKING	DELTAKERE
2015 – 2018	106

Totalt for hele perioden	394
---------------------------------	------------

5.5

HELSE, MILJØ OG SIKKERHET (HMS) – LÆRINGS-PUNKT 13

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at enhver virksomhet planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder virksomheten sin i samsvar med krav fastsatt i helse, miljø- og sikkerhetslovgivningen (HMS). Internkontrollforskriften er forankret i brann- og eksplosjonsvernloven, arbeidsmiljøloven, produktkontrollloven og el-tilsynsloven.

Dette lovverket inneholder regler om at produksjon, produkter og tjenester skal oppfylle forskjellige sikkerhets- og kvalitetskrav. Det stilles også krav til lokaler, verneinnretninger og tilrettelegging av arbeidet for å sikre ytre miljø og gi trygghet for dem som gjør jobben. HMS - Helse, Miljø og Sikkerhet er en vanlig samlebetegnelse for dette.¹¹

Arbeid som faller inn under arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernloven faller inn under kravet til systematisk sikkerhetsarbeid.

Personell som settes i innsats i brann- og redningsvesenet skal ha nødvendig opplæring, øving og personlig verneutstyr som er tilpasset oppgavene. De skal være fortrolig med utstyrets muligheter og begrensninger. Ledere og mannskaper i brann- og redningsvesenet skal gjennomføre den opplæring som kreves etter dimensjoneringsforskriftens kapittel 7. Planer for øving av beredskapen og dokumentasjon av dette er en del av HMS arbeidet.

For Sivilforsvaret gjelder krav til HMS slik de fremgår av bestemmelser om sikkerhet.¹²

Innsats ved slokking av skog- og andre utmarksbranner er risikofylte operasjoner. Slokkeinnsats krever planlegging, ledelse, opplæring, øvet personell, utstyr og god samhandling med andre aktører. Ansvaret for å lede slokking av skogbrann ligger alltid hos det kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenet. Samtidig viste sommeren 2018

at kommunene og brann- og redningsvesenene ikke makter å håndtere slike situasjoner alene. Rask inngripen med nok utstyr og personell er nødvendig for å kunne ha håp om å slokke skog- og utmarksbranner før de blir store, omfattende og u håndterbare.

Sommeren 2018 viste at det er nødvendig å ha kontroll med de som settes i arbeid med å slokke skog- og utmarksbranner, enten de er i første innsats eller settes inn som støtterressurser. En rekke frivillige stilte opp og ønsket å bidra i arbeidet med å slokke skogbrannene. Samtidig som dette representerer en svært verdifull støtte og ressurstilgang som bør utnyttes fullt ut, må det innarbeides rutiner og prosedyrer i alle brann- og redningsvesen for å sikre at alle som bidrar eller støtter ikke settes i innsats på oppgaver som de ikke er kompetente til å utføre eller har mangelfullt utstyrt for. Det bør utvikles en veileder for kommunene i hvordan man kan sikre tilfredsstillende HMS for alle som bidrar i slokkeinnsats.

Dessverre omkom en brannkonstabel under slokking av skogbrann på Øvre Romerike lørdag 14. juli 2018. Han ble funnet liggende på bakken, og man lyktes ikke å redde livet hans gjennom livreddende førstehjelp.

I evalueringsmøter er det anbefalt fra ledere i brann- og redningsvesenet at personell som settes i innsats alltid må arbeide sammen med erfarent personell. Likeledes bør det være kommunikasjonsutstyr tilgjengelig for alle som utfører slokkeinnsats i skog- og utmarksbranner. I dette ligger det at alle lag eller grupper med innsatspersonell bør ha samband tilgjengelig der de er for å kunne kommunisere med ansvarlig leder og omverdenen. Samband-/kommunikasjonsutstyr ansees for å være nødvendig både for å ivareta sikkerhet for innsatspersonellet, og for at informasjon kan deles raskt og effektivt mannskaper imellom. Nødnett dekker ikke alle steder der det oppstår behov for å kunne ha et tilfredsstillende samband, selv om dekningsgraden i Nødnett er god. Som en del av planer for håndtering av skogbrann bør også det å samarbeide med SIKRINGSradioen i land- og skogbruket inngå. SIKRINGSradioen benyttes av mange i ulike sammenhenger, og det kan fungere utmerket som et tillegg til Nødnett i områder der det ikke er tilfredsstillende mobil- eller Nødnettdekning.

¹¹ Regelhjelp.no

¹² https://www.sivilforsvaret.no/globalassets/dokumenter/hms/bestemmelser_om_sikkerhet.pdf

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er et helt sentralt tema for evalueringen og som har blitt kommentert og beskrevet av mange som viktig å følge opp. Følgende er identifisert fra flere aktører i forbindelse med evalueringer.

Egensikkerhet må settes øverst, hvile i rolige omgivelser, mat og drikke er nødvendig for å holde et godt grep om HMS. Arbeid i mørke må skje med stor forsiktighet, og man må være nøye med hvor personellpådrag skal settes inn om natten. (Det fremkommer ulike syn på erfaringene rundt det å drive aktiv slokking om natten.)

Personell må rulleres ofte, også ledere. Personell må byttes før de blir slitne. Dette må det planlegges for fra første stund.

Erfarne mannskaper bør settes sammen med yngre personell, og den som operer verktøy må ha kunnskap om sikker bruk.

Etterslokking må ikke avsluttes for tidlig, og selvreisende kar med vann for etterslokking bør være lett tilgjengelig i slike perioder som man hadde sommeren 2018.

Utstyr for ny innsats må klargjøres så tidlig som mulig, og dette betyr at man må kunne nytte skogbrannhelikopter også til å transportere utstyr ned fra utilgjengelige eller vanskelig tilgjengelige brannområder. Det er gode erfaringer med å drive løpende materiellveldikehold. Kommunene / brann- og redningsvesenene må selv vurdere behovet for anskaffelse av mer utstyr til skogbrannbekjempelse.

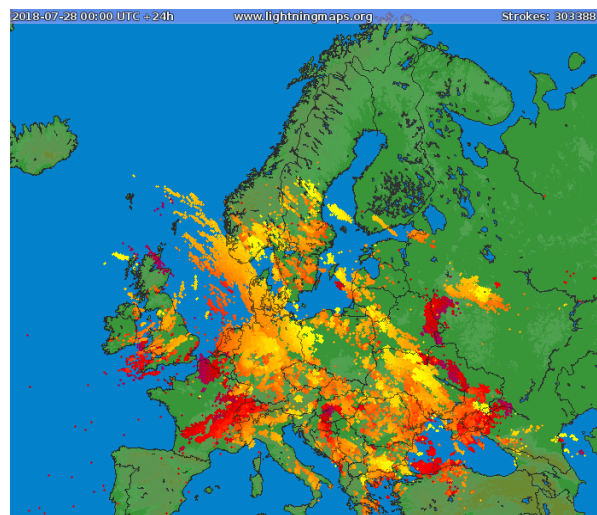
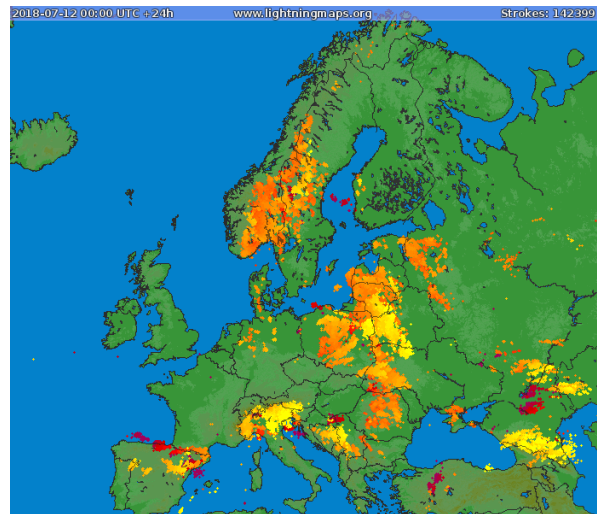
Skogbranntropper bør etableres, utstyres og trenes der det er fare for brann i skog og dette fremgår av risiko- og sårbarhetsanalyser. Regelmessige øvelser bør gjennomføres.

Innsatsleder brann må være med i dialogen om hvilke og når helikoptre tas ut av innsats. Alle brann- og redningsvesen bør gjennomgå sine ROS-analyser for å avdekke om risiko for natur- og skogbrann er godt nok beskrevet.

5.6

NY TEKNOLOGI, SAMBAND OG KOMMUNIKASJON – LÆRINGSPUNKT 14 OG 15

Den teknologiske utviklingen bidrar til at det stadig presenteres nye verktøy som kan støtte beslutninger, redusere risiko for mannskaper, eller skape bedre og mer presise oversikter. Ny teknologi er viktig å benytte i skogbrannhåndtering, og www.lightningmaps.org viser tordenværet og lynnedslagene. I dette verktøyet kan man i sann tid se hvor lynet treffer, og dette vil kunne bidra til at man klarer å slokke branner mens de er små. Bildene viser eksempler fra sommeren 2018.



Droner og droneteknologi har fått en større utbredelse de senere årene også hos beredskapsaktørene. Det er flere brann- og redningsvesen som nå tar i bruk droner ved håndtering av branner og som har gode erfaringer med å bruke dette verktøyet.

Med droner kan man bevege seg i områder som av ulike grunner er utilgjengelig, eller som ikke er mulig å bevege seg i av sikkerhetshensyn. Droner brukes nå ved skred, skogbranner, bygningsbranner og ved ansamlinger av folk for å skape oversikt og bidra til bedre beslutningsgrunnlag for den eller de som leder innsatser. Droner kan kombineres med andre verktøy som infrarøde kamera for temperaturmålinger og ulike type sensorer. Droner som med infrarødt kamera tar foto av skogbunn kan gi grunnlag for å planlegge hvor det skal slokkes. Bruk av droner kan bidra til redusert mannskapsbehov på natten til overvåking og det å følge med på hvordan en brann utvikler seg.

Samlet sett er innføring av droneteknologi i beredskapen et risikoreduserende tiltak, og dette er teknologi som kan bygge opp under samarbeid og samvirke mellom etater og organisasjoner.

Brannene i 2018 ble slokket en etter en, men det å få oversikt var krevende. Det er også slik at stor lynaktivitet ofte setter ut luftressursene som brukes til overvåking og til slokking på bakken. Både småfly og helikoptre har utfordringer med å fly når det oppstår tordenvær. Bruk av droner kan derfor være et godt alternativ for raskt å kunne få oversikt over steder der lynet kan ha antent branner. Det er grunn til å være oppmerksom på at lynnedslag ikke automatisk fører til brann, men når det kommer i etterkant av slike tørre og varme perioder som vi opplevde sommeren 2018, så er det svært lite som skal til før vegetasjonen og skogbunnen antennes.

Nødnett og samband er viktig i kommunikasjonen og har fungert godt i forbindelse med fjorårets skogbrannhåndtering.¹³ Det oppstod ingen skader på Nødnett som følge av skogbrannene, og det eneste utfall i Nødnett som var relatert til skogbrann var utfall på tre basestasjoner i Vågå og Sel i perioden 21. til 23. juli 2018. Et lynnedslag førte til en skogbrann som igjen forårsaket fiberbrudd langs en jernbanelinje og utfall i Nødnett.

Utviklingen i skogbrannsituasjonen ble fulgt løpende i DSB, og det ble iverksatt økt beredskap knyttet til Nødnett sin infrastruktur. Det ble tidlig bestilt et ekstra satellittabonnement slik at man var bedre forberedt dersom det måtte utplasseres en transportabel basestasjon (TBS).

Driftsleverandør Motorola og underleverandør Site Service var ekstra oppmerksomme på å passe på at de ikke utførte arbeid som kunne forårsake brann. Leverandørene var forberedt på å prioritere feilretting i nødnettet i områder hvor det var skogbrann eller stor fare for skogbrann.

Nødnett har vært mye brukt, og tilbakemeldingene er generelt gode. Det var høy aktivitet på Nødnett i juli med totalt 1 485 203 samtaler. Det er det høyeste månedstallet i 2018. Vanligvis pleier trafikken i Nødnett i juli å være lavere enn de andre månedene i året pga. at personell er på ferie og aktiviteten dermed er lavere. Som eksempel hadde brann- og redningsvesen i juli 2018 over 70 % flere samtaler enn vanlig med 463 000 mot et gjennomsnitt på 270 000 samtaler de foregående 12 måneder.

Skogbrannene viste at Sivilforsvaret har behov for flere radioterminaler til bruk i Nødnett. Sivilforsvaret fikk økt kapasitet med 428 nye abonnement/radioterminaler i juli. 28 av disse ble levert omgående fra leverandør, programmert og klargjort. De resterende radioterminalene ble levert tidlig på høsten. Rask klargjøring av radioterminaler til bruk i Nødnett er kun mulig når det er tilgjengelig personell med kompetanse, dvs. kompetanse på radioterminalprogrammering og kunnskap om å etablere nye kunder.

Informasjon om utfall i Nødnett blir formidlet til nødetatene via webportalen etter vanlig prosedyre.

Brukerne er godt fornøyd med hvordan Nødnett har fungert i arbeidet med å slokke skogbrannene. Spesielt har kommunikasjon internt i organisasjonene fungert godt via Nødnett. På servicedesken til branns driftsorganisasjon (BDO) var det, til tross for stor aktivitet hos brann- og redningsvesen, ingen merkbar større pågang som følge av skogbrannene. Det at Nødnetts infrastruktur ikke tok skade av brannene bidro til dette.

¹³ <http://www.nodnett.no/globalassets/artikkelbilder/2018/nodnett-erfaringer-etter-skogbranner-2018.pdf>

Samtidig vises det til utfordringer med kommunikasjon med andre aktører over Nødnett. Brann- og redningsvesenene viser til at det i enkelte tilfeller har vært utfordrende å kommunisere med Sivilforsvaret, og at det blant skogbrannhelikoptrene ikke var alle som hadde tilgang til Nødnett. Dette skapte kommunikasjonsproblemer mellom mannskap på bakken og i luften, og medførte blant annet at helikoptre startet sløkking før mannskaper var trukket ut av et område. Det meldes også om utfordringer med kommunikasjon med skogbrannfly, men først og fremst på grunn av garnityr (tilleggsutstyr til radioterminaler).

Grenseoverskridende kommunikasjon kom litt sent i gang fordi det blant annet var behov for oppdatering av programvare på radioterminaler før tjenesten kunne tas i bruk av brannmannskapene. Denne tjenesten gjør at norske mannskaper i Sverige kunne kommunisere hjem via Nødnett, og kommunisere med svenske kollegaer. Brannmannskaper fra Trøndelag som bistod i Sverige opplevde at det tok noe tid å få denne løsningen på plass, og mannskaper var ikke fornøyd med at dette operativt ikke var på plass før innsats ble iverksatt. Røde Kors måtte gis tilgang til det svenske nødnettet Rakel. Alt var heller ikke klart på svensk side. DSB har lansert tjenesten, og for å ta den i bruk må den bestilles. Dette kan gjøres via nettsiden nødnett.no, og DSB har tett kommunikasjon med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) om blant annet grenseoverskridende kommunikasjon mellom Nødnett og Rakel.

Følgende læringspunkter om ny teknologi, samband, Nødnett og kommunikasjon er beskrevet:

Det er viktig å ha en tilstedeværelse av riktig kompetanse i ferieperioder.

Riktig bruk er viktig for at tjenestene i Nødnett brukes på en best mulig måte. Dette krever blant annet gjennomført opplæring, kjennskap til sambandsreglement og talegruppestruktur. Skogbranntalegruppene ble brukt, men Røde Kors etterlyser tilgang til disse. Et spørsmål er om alle relevante aktører har tilgang til disse talegruppene.

Røde Kors sine utfordringer med tilkobling til Rakel etter at tilgang ble gitt, kan delvis tilskrives at de ikke har nok kjennskap til retningslinjer for bruk av grenseoverskridende kommunikasjon. Kommunikasjon vanskeliggjøres når ikke alle aktører kjenner til talegrupper for samvirke.

Samvirkekonferansene bidrar til proaktivitet og til et felles situasjonsbilde.

Den norske bistanden til Sverige viste at ikke alt er på plass for grenseoverskridende kommunikasjon på svensk side. Det er viktig å understreke overfor MSB at norsk-svenske talegrupper må legges inn hos deres brukere. Det må arbeides videre må å få Røde Kors og andre frivillige organisasjoner godkjent for tilgang til Rakel.

Tjenesten grenseoverskridende kommunikasjon er ikke bare viktig å ha tilgang til for brukerne i grenseområdene. I slike ekstraordinære situasjoner kan det være at brukere fra andre deler av landet også vil delta i hendelser på andre siden av grensen.

Mer utstyr og oversikt over dette må på plass. Felles ressursregister fremholdes som viktig verktøy som gir en samlet fremstilling av tilgjengelige ressurser på tvers av etater og aktører.

Droner er svært verdifulle og kan brukes for oversikt. All dronebruk må skje i trygge former og etter det til enhver tid gjeldende regelverk og de restriksjoner som måtte være på stedet.

LÆRINGSPUNKTER FRA ERFARINGSSEMINAR OG DSB SINE VURDERINGER

KAPITTEL

06

Kommunikasjon og
informasjonsdeling



Ved håndtering av hendelser og situasjoner med høy skogbrannfare er det viktig å ha en god og tydelig kommunikasjon til befolkningen. Det er også vesentlig at det er god kommunikasjon, samvirke og samhandling mellom alle aktører, slik at alle har et så likt situasjonsbilde som mulig.

6.1 FOREBYGGING OG BUDSKAP TIL BEFOLKNINGEN

Mange av aktørene løfter fram behovet for å ha gode budskap i forkant av periodene med stor og økende skogbrannfare, og samtidig sørge for å ha planer for hvordan ønsket informasjon skal fremføres.

Befolkningen har et stort behov for oppdatert kunnskap om hva som skjer og ikke minst hva som gjøres fra myndighetenes side for å normalisere situasjonen. De aller fleste ønsker å få presis informasjon om utviklingen fremover, og hva man skal eller bør gjøre dersom situasjonen endrer seg til det verre.

Forskriften om brannforebygging trådte i kraft 1.1.2016, og som en av flere endringer ble også paragrafen om aktsomhet og forbud endret. Bålforbudet i skog og annen utmark i perioden 15.4 til 15.9 ble opprettholdt, men det er allikevel tillatt å tenne bål om det er slik at det åpenbart ikke er til fare for andre, (gjelder i perioden 15.4 til 15.9). Innholdet i bestemmelsen er referert både kapittel 2 og 4 i denne rapporten og omtales ikke nærmere her. Det er for øvrig ellers begrenset handlingsrom for ytterligere forbud lokalt utover det generelle forbudet. I fjor førte behovet for å varsle befolkningen til at mange brannsjefer la ned såkalt "totalforbud", og de gikk derfor utover det hjemmelsgrunnlaget som ligger i regelverket. I månedsskiftet juni/ juli ble budskapet ut revidert, og da ble intensjonen med brannforebyggendeforskriftens § 3, og kravet til alminnelig aktsomhet, utdypet fra DSBs side.

Særlig fokus ble da lagt på den svært krevende situasjonen brann- og redningsvesenets og andre samvirkende aktører opplevde, og at det var viktig at den enkelte utviste svært stor forsiktighet.

De viktigste kildene for budskap ut til befolkningen var gjennom media, både fra DSB som nasjonal myndighet, fylkesmannen regionalt og ikke minst gjennom kommunene og de lokale brann- og redningsvesenene. Informasjon gjennom kommunenes nettsider bør løftes opp, og dette bør være en fast del av kommunenes planer for krisehåndtering.

Brann- og redningsvesenet nyter svært stor tillit i befolkningen, og det er enighet om at det at brannsjefer var svært tydelige ut i media gjorde at befolkningen i stort fulgte de rådene som ble gitt.

I august gjennomførte DSB en spørreundersøkelse i befolkningen og en stor andel av de som svaret pekte på at de hadde fått informasjonen gjennom radio, tv og aviser. Informasjonsdeling gjennom sosiale medier var også en kilde, men det er overvekt på de tradisjonelle mediene. Det er således verdt å merke seg at det å legge en offensiv mediestrategi lokalt, regionalt og nasjonalt legger til rette for at riktig og troverdig informasjon kan deles på en effektiv og profesjonell måte er bra og riktig vei. Aviser og tv fikk også tilgang til bilder og video fra skogbrannhelikopteret, og i flere tilfelle fikk de anledning til å være med når helikopter ble satt i innsats.

Sommeren 2018 benyttet mange kommuner SMS varsling til befolkningen. Dette ble i hovedsak benyttet til å spre informasjon om stor skogbrannfare og at den enkelte måtte opptre forsiktig. SMS varsling er et tiltak som også kan benyttes effektivt i en krisesituasjon, for eksempel dersom det oppstår behov for å evakuere eller å gi viktig informasjon om kriseutvikling og annet. DSB arbeider med utviklingen av et konsept for nasjonal mobilbasert befolkningsvarling. Kommunene, inkludert brannsjefer fremhever at det ble positivt mottatt at SMS varsling ble benyttet. Kommunene bør merke seg dette, og vurdere om og når SMS varsling skal brukes i skogbrannsituasjoner, både som et ledd i en forebyggende strategi, men også mens skogbranner pågår. På denne måten deles informasjon raskt og effektivt i befolkningen.

Et *flertall* av befolkningen opplever at de fikk **tilstrekkelig informasjon** om skogbrannfaren fra myndighetene

60%

 **dsb**
Direktoratet for
samfunnsikkerhet
og beredskap

6.2

SAMVIRKE OG SAMHANDLING GIR HANDLINGSROM FOR INFORMASJONSDELING

Flere fylkesmenn i Sør-Norge gjennomførte samvirkekonferanser gjennom video og telefon under og etter skogbrannsesongen 2018. De sentrale aktørene møttes og fikk således samme informasjon samtidig som mange delte sine erfaringer og ga innspill til mulige tiltak. Dette ble en suksess og sikret større grad av samordning av budskap og aktivitet. DSB ønsker å gjøre dette til en fast og planlagt aktivitet før hver sesong. I dette ligger det en mulighet til å benytte samvirkekonferanser til deling av informasjon før sesongen starter. Samvirkekonferanser bør i tillegg planlegges gjennomført regionalt i perioder når skogbrannfaren er stor, og når skog- og andre utmarksbranner oppstår.

Under Sykkel VM i 2017 etablerte Bergen kommune sammen med en rekke aktører et samvirkesenter der de berørte etatene og organisasjonene var samlet hele tiden. Senteret rørte ikke ved sektoransvaret, ei heller nærhets- og likhetsprinsippet, men det ble en understøttelse av samvirkeprinsippet. I særlig kritiske skogbrannsituasjoner kan samme modell med fordel vurderes benyttet. Dette vil gi aktørene en mulighet til å samordne seg, dele informasjon effektivt og raskt, og sørge for at alle har samme bilde av krisesituasjonen og håndteringsbehovet mens en natur- eller skogbrann pågår.

Skog- og andre utmarksbranner, men særlig skogbranner, har i seg et potensiale for at de kan pågå i flere dager og uker. Det vil komme tilsvarende perioder som i 2018 igjen i kommende år, kanskje hyppigere og lengre enn det vi har opplevd så langt. Dette gjør samvirkesentertenkning til et godt bidrag i krisehåndteringen.

Skog- og andre utmarksbranner gir ofte store ringvirkninger, og det kan påvirke svært mange organisasjoner og sektorer. Det å samle aktører gir bedre kriseforståelse, samordnet krisehåndtering og effektiv utnyttelse av de samlede ressurser.

I særskilte situasjoner kan samvirkesentertenkning måtte settes opp med et regionalt perspektiv. Situasjonen i Sverige var under skogbrannene sommeren 2018 slik at de ble behov for særskilt samordning på regionalt nivå flere steder. Tilsvarende situasjoner kan skje også i Norge, med behov for slik samvirke og samordning.

I krisesituasjoner der andre land nær oss ber om hjelp er det viktig å sikre at det som tilbys av hjelp følger et fastlagt konsept for hvordan dette skal foregå. Det formelle rammeverket for samhandling mellom landene er svært viktig, og brann- og redningsvesenene må avvente innsats inntil det er avklart mellom vertslandet som ber om hjelp og landet som tilbyr kapasiteter, om hvordan dette skal gjennomføres. DSB må derfor sikre at slik informasjon sendes raskt til vertslandet, de som mottar bistand, og til de organisasjonene som skal avgi bistandsressurser. Dette må følge en fastlagt form, og fordi DSB er internasjonalt kontaktpunkt i Norge på beredskapsområdet, så tilligger det DSB å tilby bistand, følge opp tilbud og etterspørre og be om avklaringer.

Det er også slik at ingen ressurser skal sendes ut av landet uten at det er avklart med Justis- og beredskapsdepartementet. DSB er ansvarlig for å formidle hvordan konseptet med å tilby andre land bistand fungerer til alle med et potensiale for å kunne tilby bistand i skogbrannsituasjoner.

Det norske Nødnettet er designet for at luftfartøy skal kunne kommunisere med bakkemannskaper. I de to helikoptrene som Helitrans AS disponerte inntil 2017, bekostet DSB installasjon av Nødnett terminaler. Dette utstyret ble demontert da helikoptrene ble solgt. Etter dette har det ikke vært midler til å dekke installasjon av Nødnett terminaler i de mindre helikoptrene. Manglende muligheter for å kommunisere i Nødnett mellom helikoptrene og bakkemannskapene er av mange brann- og redningsvesen løftet frem som en utfordring. Manglende kommunikasjonsmulighet med bakken gjør at ressursene ikke alltid utnyttes mest mulig effektivt. Det er mulig å benytte Nødnett utstyr i noen av helikoptrene, men ikke alle. Helitrans AS som er statens kontraktspartner for skogbrannberedskap med helikopter har et visst antall nødnett radioterminaler, men dette er kun et midlertidig oppsett.

KAPITTEL

07

Nordisk og internasjonalt
samarbeid, erfaring og
kunnskap



DSB har et omfattende og viktig internasjonalt samarbeid på flere arenaer. I all hovedsak skjer dette samarbeidet gjennom NATO, EU, FN og våre nordiske naboland. I 2018 førte skogbrannene til økt dialog og samarbeid mellom de nordiske myndighetene på samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet. Norge bistod Sverige med helikopterressurser og brannmannskaper, og erfaringene som fulgte med bistanden og samarbeidet i Sverige ble også utvekslet ved en rekke anledninger den påfølgende høsten. Dette arbeidet tas med inn i 2019, og det vil være en viktig bidrag til å styrke skogbrannberedskapen i de nordiske land, men også inn mot nye satsninger i EU.

I 2018 gikk det for alvor opp for mange av oss at natur- og skogbrann er en "fler-disiplin-hendelse", og at klimaendringene gjør at vi opplever lange perioder med tørt vær og økt eller høy skogbrannfare.

Den tørre våren og sommeren i Nord-Europa gjorde at svært mange i vår del av verden fikk klima som trussel tettere på. For Norges del ble det tydelig at trusselen fra ekstremtørken gjorde at hele Sør-Norge hadde meget høye indekstall for skogbrannfare. Det var ikke bare deler av landet, noen kommuner, fylker, men hele Sør-Norge fra Trøndelag og sørover som opplevde den "fine" sommeren med temperaturer over 30 plussgrader og så å si ingen nedbør fra mai til august. Vi skal langt tilbake i tid før vi finner lignende perioder, og i kunnskapsgrunnlaget om fare knyttet til brann i skog og annen utmark har man ikke hatt slike scenarier som de vi opplevde i 2018 fremme tidligere.

Samtidig opplevde våre nærmeste naboer tilsvarende situasjon, og erfaringene fra 2018 viste at skogbrann kan true på tvers av grenser, ikke bare kommune- og fylkesgrenser, men også over landegrenser.

Norge har tradisjonelt hatt et godt samarbeid med våre nordiske kolleger, og da kanskje i særstilling Sverige når det gjelder det å bekjempe skogbrann. Nordiske seminarer om skogbranner er avholdt flere ganger der vertskapet har gått på rundgang. Det siste nordiske skogbrannseminaret ble gjennomført i 2014. Det året hadde Sverige store skogbranner der myndighetene ba om og fikk internasjonal hjelp. Norge opplevde både vinterbranner i Lærdal, på Flatanger og Frøya i 2014, og korte perioder på sommeren der skogbrannfaren var meget høy. Særlig

var det i slutten av juli meget høy skogbrannfare i Hedmark og Oppland.

DSB har aldri tidligere hatt en større og mer omfattende skogbrannhelikopterberedskap enn i 2018, fordi mange helikoptre kunne settes i beredskap samtidig. Gjennom et offentlig privat samarbeid mellom staten ved DSB og selskapet Helitrans AS, er det avtafestet rammer for hvordan beredskapen skal se ut i det daglige (i perioden 15.4–15.8 hvert år), og hvordan dette kan skaleres opp. I tillegg hvordan man kan sikre seg beredskap med helikopter også resten av året.

I EU beskrives det i hovedsak to beredskaps- og innsatsscenarioer. Disse er også gjeldende for Norge. Det beskrives to faser ved innsats mot en skog- eller naturbrann kalt "initial attack" og "extended attack". "Initial attack" kan oversettes direkte til norsk som førsteinnsats. Extended attack er innsats med tyngre og flere ressurser. Sentralt for begge faser er slokk-innsats på bakken, men da med støtte fra helikopter eller fly.

Størrelsen på brannen avgjør hvilke type ressurser og kapasiteter som settes inn. I Europeisk sammenheng er lette og medium store helikoptre tiltenkt å være luftkapasitet i førsteinnsats. Utvidet støtte og innsats beskriver store og svært omfattende skog- og naturbranner der lette og medium helikoptre ikke lenger er regnet som tilstrekkelig effektive nok ressurser. I slike tilfeller beskriver fagmiljøene i EU at behovet for tyngre luftkapasitet kommer inn, i form av fly eller helikopter med tyngre løfte- og droppkapasitet.

I Norge og Sverige er det ikke tilgang på løftekapasitet, verken helikopter eller fly som løfter 6 tonn eller mer. I Europa finnes denne typen kapasiteter tilgjengelig kun i sør. Norge har et marked for innlandshelikopterdrift, og som følge av dette har vi også god tilgang på lette helikoptre, men en svært begrenset tilgang på medium helikopter som kan settes inn i løfteoppdrag.

I 2018 la DSB opp til en strategi der det var svært lav terskel for brannsjefen når det gjaldt å kunne be om bistand fra skogbrannhelikopter. DSB la til grunn at det kunne sendes to helikoptre sammen på melding om skogbrann.

I midten av juli ble Sverige rammet av tre store skogbranner og svenske myndigheter henvendte seg til Norge med ønske om bistand fra helikoptre til å slokke skogbrann. På det tidspunktet hadde man her lykket med å slokke de aller fleste skogbrannene som oppstod etter de mange lynnedslagene den 12. og 13. juli.

Vår nasjonale helikopterberedskap ble tatt ned, og åtte helikoptre ble frigjort slik at de kunne tilbys svenske myndigheter. DSB hadde da ikke lenger råderett over disse helikoptrene, og innsatsen i Sverige ble håndtert gjennom en privatrettslig avtale der Helitrans AS stod som leverandør til svenske myndigheter. Fra norsk side ble det riktignok satt som en forutsetning at når vi frigjorde så vidt mange helikoptre fra vår nasjonale beredskap til bistand i Sverige så kunne vi ved behov be om at de returnerte til Norge for å inngå i vår beredskap på ny. Dette ble ikke nødvendig, og helikoptrene ble i Sverige hvor de bistod med skogbrannsløkking, inntil svenske myndigheter terminerte avtalen.

Frigjøringen av nærmere halvparten av den helikopterkapasiteten som Norge hadde tilgang på ifra den norske beredskapen reiser også spørsmål om hvem som tar beslutning om at tilbudte kapasiteter må trekkes hjem igjen fra utenlandsoppdrag.

7.1 FØR SKOGBRANN- SESONGEN 2018

Med grunnlag i avtalen om nordisk redningstjeneste samarbeid, NORDRED-avtalen¹⁴ som ble inngått mellom Norge og Danmark i 1989, og der Sverige og Finland sluttet seg til i 1992, og Island i 2001 er det etablert flere grensesamarbeidsavtaler.

Samarbeidsavtalene er ulike, og har forskjellig rammer for hvilke type samarbeid de regulerer. Det er grunn til å stille spørsmål ved om avtalene har vært godt nok kjent, og om det er tenkt at de også skal omfatte brannsløkkingskapasiteter på tvers

av landegrensene. Her er praksis og etterlevelse veldig forskjellig fra region til region. For eksempel samarbeider brannvesenet i Halden kommune tett og godt med Rådningstjénsten i Strömstad. De to brann- og redningsvesenene overlapper hverandre på hendelser og bistår inn i hverandres ansvarsområder. Samarbeidet gjelder også skogbrannbekjempelse.

Tilsvarende avtaler finnes også mellom kommuner i Innlandet og länene på svensk side, Värmland og Dalarna. Dette er eksempler på grenseredningsavtaler som er inngått lokalt/regionalt mellom de ulike landene.

NORDRED-avtalen har rammer som passer for samarbeid på tvers av landegrensene, men det er ikke tradisjon for at dette på et nasjonalt nivå også omfatter skogbrann og gjensidig bistand med ressurser.

Sverige (MSB) og Norge (DSB) har i flere år jobbet sammen med de andre nordiske landene om koordinering og prosedyrer for gjensidig støtte og bistand. NORDRED-avtalen har vært en viktig del av dette samarbeidet. DSB deltok senest høsten 2014 på evalueringskonferanse i Revinge i Sverige etter brannen i Västmanland i 2014. Flere læringspunkter er fortsatt aktuelle etter 2018. Samarbeidet slik det følger av NORDRED-avtalen ble høsten 2018 overlatt til Island som ervordfører de tre neste årene.

Det er nødvendig å ha en gjennomgang av NORDRED-avtalen for å sikre at det felles forståelse av hva den er ment å inneholde, og hvilke begrensninger som ligger i tenkningen. Med bakgrunn i de natur- og skogbrannene som Sverige, Finland, Danmark og Norge opplevde i 2018 så bør avtalen vurderes kommunisert som en mulig avtaleform for hvordan bistand til skogbrannbekjempelse kan skje på tvers av landegrensene. Særlig er det grunn til å se på tema som samband og kommunikasjon på tvers av landegrensene, og vurdere om de avtaler som er inngått om muligheter for kommunikasjon i de respektive lands TETRA nett. Rammen for gjensidig bistand til bekjempelse av skog- og utmarksbranner bør tydeliggjøres i lys av den innsatsen som ble tilbudt og tatt imot fra svensk side sommeren 2018.

¹⁴ NORDRED.org

7.2

MENS SKOGBRANNENE PÅGIKK

For Norge og DSB som nasjonal brannmyndighet er det avgjørende viktig at all bistand som går gjennom våre kanaler skjer formelt riktig. Det var derfor ikke aktuelt for DSB å sende verken personell eller utstyr utover det Sverige eksplisitt ba om før anmodning om slik bistand kom. Dette utløste igjen en form for frustrasjon fordi man ikke lykkes med å få raske avklaringer. All bistand fra Norge til andre land skal skje etter at det er anmodet om bistand fra det landet som er rammet og som trenger støtte, og med de kapasiteter som det er bedt om bistand av. I parallell med dette forberedte brann- og redningsvesen seg i store deler av landet på å kunne stille opp for sine svenske kolleger. Dette var midt i ferieperioden, også i Sverige, og behovet for mannskapsressurser var stort. Fra land som Tyskland, Polen og Danmark ble det sendt brannmannskaper. Utfordringen for land som må be om og som får betydelig bistand er å sørge for vertslandstøtte som sikrer at bistående kapasiteter kan nyttiggjøres på en effektiv og god måte.

Sverige ba i både juni og juli 2018 om bistand fra internasjonale kapasiteter. Både luftstøtte og bakke-mannskaper ble tilbudt og tatt imot. Omfanget av bistand fra EU landene var det største bidraget noen gang når det gjelder skogbrannbekjempelse. All bistand ble håndtert av og gjennom Myndigheten for samhällsskydd och beredskap (MSB). I parallell ble svensk brannbefal intervjuet i media og ga da uttrykk for at vi trenger all den hjelp vi kan få. Slike "rop om hjelp", og et sterkt ønske om å bidra og støtte svenske kolleger, samlet brann- og redningsvesen i Trøndelag, og utstyr og mannskaper ble satt sammen i bistandsenhet kalt "Trønderbataljonen". Samholdet viste en meget positiv innstilling til det å bidra og gi støtte over grensen som ble høyt verdsatt av svenske kolleger. Fra DSB sin side anerkjenner vi de forberedelsene og den innsatsen som ble lagt ned, og vi kan konstatere at dette gjorde en forskjell.

Norge sendte sin bistand til Sverige bilateralt, og det bør vurderes om slik støtte skal sendes gjennom EUs ordning for sivil beredskap. Dersom bistand sendes gjennom EU's ordning kan det gi finansiell

støtte til Sverige for det norske bidraget. Det ville også synliggjort den norske bistanden til Sverige i en EU-sammenheng.

16. juli 2018 fikk Stjørdal brann- og redningstjeneste telefon fra Räddningstjänsten Jämtland, der de ga uttrykk for at de hadde et stort behov for hjelp til å slokke flere skogbranner ute av kontroll. De ønsket bistand fra norske kolleger med det utstyret og de ressursene de kunne avse. Innsatsen startet med mannskaper og biler fra Røros og Stjørdal. Bistanden ble etter hvert økt, og på det meste var det opp imot 50 mannskaper i rullerende innsats. Samlet deltok ca 200 mannskaper fra i alt 12 brann- og redningsvesen av Avinor i Trøndelag i slokkearbeidet.

Det ble etablert en norsk stab i Östersund som samordnet den norske innsatsen fra Trøndelag. Innsatsen foregikk på flere steder. De første dagene ble det utført direkte slokking, begrensede tiltak og innsats for å berge bygninger. Etter hvert arbeidet man med å etablere begrensingslinjer og utførte etterslokking. Da det ble etablert en stab i Östersund ble det også en daglig rapportering til DSB som ga viktig informasjon om situasjonen og videre planer.

Innsatsen startet etter henvendelsen fra Räddningstjänsten Jämtland, men både MSB og DSB ble koblet inn etterhvert. Bistanden ble beskrevet som krevende, idet skogbrannfaren også var høy i Norge. Det var fokus på å opprettholde god beredskap også hjemme i Norge. Men man var også klar over at om brannen ikke ble slokket på svensk side så ville de kunne spre seg over landegrensen til Norge. Følgende brann- og redningsvesen deltok i den samordnede innsatsen fra Trøndelag:

- Trøndelag brann - og redningstjeneste IKS
- Stjørdal brann - og redningstjeneste
- Selbu brann - og redningstjeneste
- Ørskog brann og redning
- Meråker brann- og redningstjeneste
- Avinor Plass brann og redning, Værnes
- Innherred Samkommune Brann og Redning
- Namdal brann - og redningsvesen
- Namsos brann - og redningstjeneste
- Brannvesenet Fosnes
- Nærøy brannvesen
- Hemne brannvesen

Innsatsen i Sverige ga erfaringer som er formidlet til DSB, gjennom invitasjon til erfaringsamling i Stjørdal i august, og senere fulgt opp med skriftlig oppsummering fra denne samlingen.

Noe av erfaringene som ble uttrykt i etterkant av bistanden til Sverige er at en ting er å være god på å hjelpe andre, mens det er en helt annen sak er å være god på å motta hjelp. Punktene nedenfor kan oppsummere de erfaringene som er formidlet til DSB fra brann- og redningsvesenene som var i innsats i Jämtland:

- Som førsteinnsats i Sverige savnet man konkret informasjon om oppdrag som skulle løses med nødvendig informasjon om konkrete oppgaver.
- Det var vanskelig å få en god kommandolinje i starten av innsatsen.
- De som kom først jobbet lenge sammenhengende. Det er viktig i starten av en innsats å tenke utholdenhet hos mannskapene.
- Koblinger til norsk og svensk utstyr er forskjellig, og dette ga utfordringer.
- Man befinner seg i et fremmed land, og dette med ansvarsforhold rundt det å forvalte skogressurser, ta beslutninger som påvirker bebyggelse eller håndtering av andre ulykker, er utfordrende og skaper usikkerhet.
- Økonomien knyttet til bistanden i Sverige var ikke avklart på forhånd gjennom avtaler, herunder avlønning. Grensekommuner hadde delvise avtaler, men NORDRED-avtalen var ingen klar over.
- Kommunikasjon via radioer gjennom sammenkoblet Rakel og Nødnett kommunikasjon var ikke på plass. Direct mode (DMO) fungerte til en viss grad på internt samband, men ikke godt nok over avstander. (Dette er viktig for suksess, og sammenkoblingsmulighetene skulle ha vært på plass for lenge siden.)
- Det var behov for oppfølging av logistikkfunksjoner som vask av bekledning og utstyr, og det var mangel på verneutstyr som vernemasker og hansker. (Sverige gikk tom for slikt utstyr).
- Kartverk og aksjonsplaner var mangelfulle.
- Inn- og utregistrering av mannskaper og utstyr er krevende og det var flere veier å kjøre samt regler på fortolling.
- Det var bruk av kjøretøy og utstyr på tvers av de forskjellige brann- og redningstjenestene og innsatsstyrkene uten dokumentert opplæring.
- DSB burde ha hjulpet til mer utover å gi anbefalinger.

7.3

ETTER SKOGBRANN- SESONGEN 2018

Erfaringene etter sommeren 2018 viser at det er behov for et tettere samarbeid over landegrensene om forhold som i fjor berørte de nordiske landene under den ekstreme tørkeperioden. Dette vil vi oppleve igjen, og det er derfor avgjørende å få på plass flere og bedre konsept for støtte på tvers av landegrensene.

Det er nødvendig å gjennomgå NORDRED-avtalen for å se nærmere på om det er tema etter fjorårets mange og omfattende branner som vil kunne styrke det nordiske samarbeidet. Særlig gjelder dette skogbranner og andre klimaskapte hendelser som er av en slik art at det krever støtte til naboland eller mottak av støtte fra naboland.

NORDRED-avtalen og vertslandstøtte bør inngå i en slik vurdering. Her er det gjort et arbeid tidligere som bør vurderes samordnet både når det gjelder NORDRED-avtalen og veiledninger om "Host Nation Support" som både Norge og Sverige har utgitt.

Grenseoverskridende avtaler om gjensidig støtte og bistand bør gjennomgås. Det er naturlig at fylkesmannen i grenseområdene mot Sverige tar en rolle når det gjelder å gjennomgå slike avtaler. Slike avtaler kan avklare at forhold som avlønning, forsikringsordninger mm er et ansvar for partene i arbeidslivet.

Etter de siste årenes natur- og skogbranner i Europa er det nå stor oppmerksomhet på å forbedre systemer for håndtering, det å utvikle ny teknologi, og å bygge bedre kapasiteter som gjør landene i stand til å håndtere slike hendelser så raskt og effektivt som mulig.

Det ligger i tillegg en økende bevissthet om at vi må bli bedre på å forebygge natur- og skogbranner, og konsekvensene av disse. Det er behov for mere og ny kunnskap om endringene i klima og hvordan dette påvirker risikoen for slike branner.

Slagkraftig og effektiv beredskap bygger på ledelse med riktig kompetanse, planlegging for både det vi

forventer kan skje og det uventede, trening og samarbeid på tvers av disipliner og grenser, erkjennelsen om å søke hjelp og bistand tidlig og gripbare og effektfulle kapasiteter til støtte ved behov. Det siste må bygges på regionale, nasjonale og internasjonale samarbeidskonsepter. Norge må ha regionale kapasiteter som Sivilforsvaret og dets mobile forsterkningsenheter (MFE). Nasjonalt vil vi måtte bygge videre på den luftsløkkekapasiteten vi allerede har, det vil si sivile lette og medium tunge helikopter med bølter for bistand til slokking.

Topp- og flyvebranner vil raskt kunne sørge for at skogbranner sprer seg over svært store områder og med hastigheter som vil kunne true både menneskeliv, infrastruktur og bebyggelse. Dersom vi får tilsvarende eller enda lengre og tørrere perioder enn den vi hadde sommeren 2018, så kan heller ikke fenomenet som kalles "mega fires" utelukkes helt i Norge. Slike branner krever langt mer kraftfulle forebyggende- og beredskapstiltak enn det vi har i dag. Det vil være nødvendig med vesentlig større droppkapasitet fra luftstøtte, da i form av enten helikopter med stor løftekapasitet eller fly. Kostnaden ved å ha slike kapasiteter tilgjengelig er så høy, og bruken så sesongpreget, at det sannsynligvis ikke vil være regningssvarende for Norge eller de nordiske landene samlet å ha slike kapasiteter i eget eie. Endringene i klima med påfølgende hyppigere og lengre varme og tørre sesonger gjør at også Norge må være forberedt på i ekstreme situasjoner å kunne støtte seg på slike luftkapasiteter i tillegg til vår nasjonale helikopterberedskap. Derfor er det i vår interesse å bidra til at det etableres mekanismer og kapasiteter som raskt kan settes i innsats i de nordiske landene.

Gjennom nye regler i EU ønsker man å legge til rette for at medlemslandene og Norge kan bidra inn i overgangsperioder til nye kapasiteter er på plass. Norge er invitert av EU til å melde inn mulige kapasiteter for skogbrannsløkking fra luften. Slik kapasitet ønsker EU å ha på plass og fra 15. juni og inntil 31. oktober i år. DSB vurderer nå som fagdirektorat denne invitasjonen.

DSB vil representere Norge i den nordiske samarbeidsgruppen som etableres.

Mandat og tema for gruppen er ikke endelig avklart, men gruppen skal identifisere og drøfte tiltak som styrker samarbeidet landene imellom når det gjelder forebygging og håndtering av natur- og skogbranner. Arbeidsgruppen vil blant annet befatte seg med tema som tilgang på luftstøtte med utvidet sløkkekapasitet, som nevnt i det ovenstående, og samarbeid om kapasiteter og støtte på tvers av landegrensene.

7.4

DET Å INFORMERE HVER- ANDRE PÅ TVERS AV LANDEGRENSENE

Samspillet med de nordiske landene og med EU sin krisehåndteringsmekanisme fungerte for DSB sin del tilfredsstillende. Det var perioder der særlig Sverige hadde så mye aktivitet at det tok tid å få ut den etterspurte informasjon. Likeledes hadde de mannskapene fra Trøndelag som var i Sverige, og de helikoptrene som bistod, utfordringer med å få ut nødvendig og tilstrekkelig informasjon fra svenske myndigheter, både lokalt, regionalt og fra det nasjonale leddet. Dette bør derfor være tema for den nordiske samarbeidsgruppen. Det vil være behov for informasjonsdeling når det gjelder hvordan vi skal operere under innsatser i de enkelte landene, særlig hvordan man på best mulig måte utnytter sammenkoblingen av landenes TETRA nettverk, og hvordan vi kan sørge for at utstyr kan kobles sammen.

Gjennom NORDRED avtalen bør det også avklares om landene skal utvikle et konsept for liaisonering seg imellom. Dette bør være en del av det arbeidet som den nordiske samarbeidsgruppen ser på, ikke endringer i ordlyden selve avtalen, men vurdere om det er mulig å gjennomføre og om det er behov for en revisjon når det gjelder forståelse av avtalen opp imot skogbrann. Det ligger til grunn at de nordiske landene skal samarbeide tettere om det å sikre raskere innsats fra tyngre luftressurser som fly, og av den grunn er det riktig å se nærmere på NORDRED-avtalen.

Nordisk ministerråd og samarbeidet innen samfunnssikkerhet og beredskap og Haga-erklæringen fra 2009¹⁵ og 2013¹⁶, bygger også opp under det arbeidet som nå skal gjøres mellom de nordiske landene. Haga-erklæringen bør legges til grunn for videre nordisk samarbeid om tiltak mot natur- og skogbrann på lik linje med NORDRED-avtalen.

7.5 KUNNSKAPSBEHOV

Skogbranner representerer en alvorlig og økende trussel globalt.¹⁷ I Europa rammer det blant flere land Middelhavslandene Spania, Portugal, Frankrike, Italia og Hellas særlig hardt. Selv om man har opplevd en synkende trend i antallet branner og brent areal i noen land siden 1980-tallet, så opplever man nå store branner som er utfordrende å slokke (såkalte "mega fires"). Disse brannene utfordrer slokkekapasiteten i mange land i Europa.

2017 er foreløpig det året som har kostet USA mest når det gjelder skogbrann. I perioden 2000 til 2017 kostet skogbranner EU om lag 54 milliarder Euro.¹⁸ I EU-regi er det gjennomført en oppsummering av forskning på skogbrann og naturbranner de siste årene. Funnene er samlet i en rapport kalt: *Forests Fires, Sparking Fires smart Policies in the EU*. Rapporten beskriver at skog- og naturbranner nå er mer intense, at de rammer nye områder og at de vokser til såkalte "mega fires". Utfordringene adresseres som behov for en strategi på hvordan man kan håndtere fremtidens skogbranner, risikostyring, samhandling og policy rundt dette. Det er et ønske at rapporten skal brukes til å smale inn temaene frem mot neste EU forsknings- og utviklingsprogram – Horizon (2021–2027).

Utfordringene er knyttet til at effektiv skogbrann-innsats og beslutningstaking krever forskningsbasert informasjon og grunnlag. Ny natur- og skogbrann-kontekst krever mer og bedre forberedelser og forebygging. Det å lære seg til å leve i særlige brannutsatte områder krever god styring. Landskapet og lokalsamfunn må bli mer motstandsdyktig mot skog- og naturbrann, og brannslukking og innsats krever mer og bedre koordinering.

Så langt er det investert over 103 millioner Euro i de seneste 20 årene i til sammen 56 skogbrannrelaterte forskningsprosjekter. Anbefalingene til beslutningstakere er:

- At man samlet må forbedre sammenhengen og koordinering mellom EUs politikk og den nasjonale politikken.
- Skogbrannforvaltning må integreres som en del av bærekraftig skogforvaltning.
- Beredskap må forbedres gjennom deltakelse i styring og samhandling på flere nivåer.
- Proaktive forebyggende operasjoner må støttes.
- EUs beredskap innen ulykkes- og katastrofepasitet må forsterkes (RescEU).

Særlig er det fokus på "wild land urban Interface-zones (WUI-soner)", som kan beskrives på norsk som bebyggelse i områder med høy natur- og skogbrannrisiko. Sommeren 2018 påvirket store og omfattende naturbranner bebygde områder i flere land, og i England var området rundt Manchester truet av røykspredning fra en eller flere branner i tørr lyng og torv.

¹⁵ [https://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Deklaration%20Haga-deklarationen%20slutlig%20\(4\).pdf](https://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Deklaration%20Haga-deklarationen%20slutlig%20(4).pdf)

¹⁶ https://brs.dk/omstyrelsen/internationalt/nordisk_samarbejde/haga-erklæringen/Documents/Haga_II_erklæringen_20130604.pdf

¹⁷ EUs Sparking Fire Smart rapport, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/181116_booklet-forest-fire-hd.pdf

¹⁸ EUs Sparking Fire Smart rapport, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/181116_booklet-forest-fire-hd.pdf

EU-rapporten lister opp følgende funn:

- Det er en tendens til å foretrekke brannsløkking med et enkelt og kjent kortvarig resultat, det vil si at man slukker og venter på neste, heller enn å investere mer i langsiktige forebyggende tiltak. Tiltak som igjen kan forbedre effektiviteten i skogbrannforebyggende programmer.
- Medlemslandene møter stort sett de samme utfordringene når det gjelder skogbrann og risikostyring, men man bruker forskjellige standarder for øving, kompetansebygging og håndtering. Harmonisering og standardisering landene imellom, inkludert datainnsamling og bearbeiding av data, kan sørge for bedre samarbeid på tvers av landegrensene, koordinering av ressurser kunnskapsoverføring (læring på tvers) mellom myndigheter, innsatsapparatet og andre relevante organisasjoner.
- Særegenheter som for eksempel fareindekser, samfunnsøkonomisk tilnærming, arealutnyttelse og -forvaltning, kulturell oppfatning og risikoforståelse er kritisk og kan være viktig for å forstå og styre hvordan man håndterer natur- og skogbranner. Slike nasjonale særegenheter (etter en beste praksis tenkning) bør vurderes integrert i skogforvaltning og brannbekjempelse på lokalt, nasjonalt og EU nivå.

Det er behov for variert og mer kunnskapsinnhenting og analyse når det gjelder ulike sider av tema natur- og skogbrann. Særlig trenger vi ny kunnskap om utviklingen av slike branner kombinert med klimautviklingen i Nord-Europa og nordområdene generelt. Dette bør også inkludere vinterbranner i sårbar natur.

I USA er man også urolig for helseskader som følge av røyk spres til bebygde områder, og kunnskap om dette kan også ha overføringsverdi til norske og nordiske forhold.

Hvordan kan brann- og redningsvesenene utnytte de frivillige/spontanfrivillige og hvordan kan myndigheter spille på lag med de spontanfrivillige når situasjoner oppstår og mange organiserte og uorganiserte ønsker å hjelpe til?

Spontanfrivillighet i befolkningen er også tema for et nordisk samarbeide om tiltak for å møte økt pågang. Fenomenet er også kjent fra USA der det ble tydelig materialisert under stormen Sandy, og der det er opprettet og vedlikeholdt en nettside for informasjonsdeling og annet knyttet til spontanfrivillighet <http://occupysandy.net/>, av amerikanske myndigheter kalt "Walk in volunteers".

Spontanfrivillighet er også tema i en rekke andre land, og i Sverige fikk man tusenvis av frivillige som meldte seg for å bidra i arbeidet med å håndtere de store skogbrannene sommeren 2018. Svensk røde kors registrerte flere tusen som deltakende, men MSB antar at det var langt flere som bare møtte opp og slokket eller bidro på annen måte uten at de ble registrert noe sted. Dette er viktige grupper å fange opp, ikke minst for å kunne ha kontroll på dette personellet og den risiko som følger med det å være i skogbranninnsats uten at man er organisert, trent og utstyr for denne innsatsen.

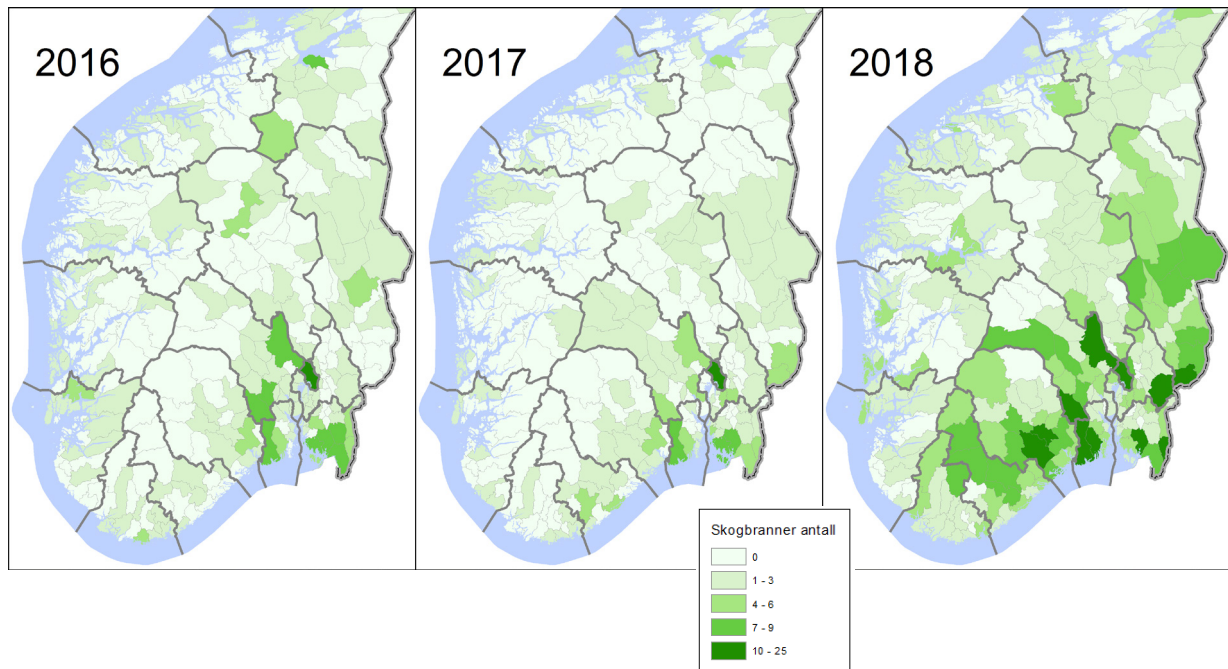
I Norge står frivilligheten sterkt, og vårt dugnadsprinsipp er bygget på at alle stiller opp og tar i et tak når det trengs. Vi bør imidlertid også ha fokus på det som kan betegnes som uorganisert frivillighet. Spørsmålet blir hvordan vi kan få innsatsviljen i befolkningen inn i former som gavner sikker innsats, og samtidig gjør at de formelle kravene til det å utføre en arbeidsinnsats ivaretas, som forsikringsordning, HMS, opplæring og bruk av utstyr. Det er nødvendig å utvikle en modell for hvordan man på en best mulig måte kan nyttiggjøre seg de frivillige som stiller opp og som "bare" vil hjelpe til. Det å utvikle en slik modell kan og bør gjennomføres som et samarbeide mellom offentlige aktører og de frivillige organisasjonene.

KAPITTEL

08

Veien videre





God grunnberedskap, samhandling og lite vind gjorde at vi i 2018 ble forskånet for store og omfattende skog- og utmarksbranner i Norge. Selv om vi ikke fikk tilsvarende store skogbranner som i Sverige i 2018, kan samme scenario også ramme oss.

Tilgangen på luftkapasiteter sommeren 2018 var god. Etter en konkurranse, slik det følger av kravene i regelverket om offentlige anskaffelser, høsten 2017 og vinteren 2018, inngikk DSB en ny avtale med selskapet Helitrans AS om levering av slokketjenester med helikopter ved skog- og utmarksbranner. Den nye avtalen bygger på mer enn 30 års kunnskap om slokking av skogbranner, og særlig erfaringene man fikk etter brannen i Froland i juni 2008. Med grunnlag i kontrakten lykkes selskapet Helitrans AS å stille til sammen 22 helikoptre med bøtte (Bambi Bucket). En kort periode i løpet av døgnet 13.–14. juli 2018 var samtlige 22 helikoptre i innsats samtidig.

Grunnlaget for tildeling av helikopter til slokking skjer etter en mangeårig praktisert skriftlig prosedyre som hvert år har vært sendt ut til en rekke aktører, men med hovedadressat de kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenene. Prosedyren har ikke vært gjenstand for særlige endringer.

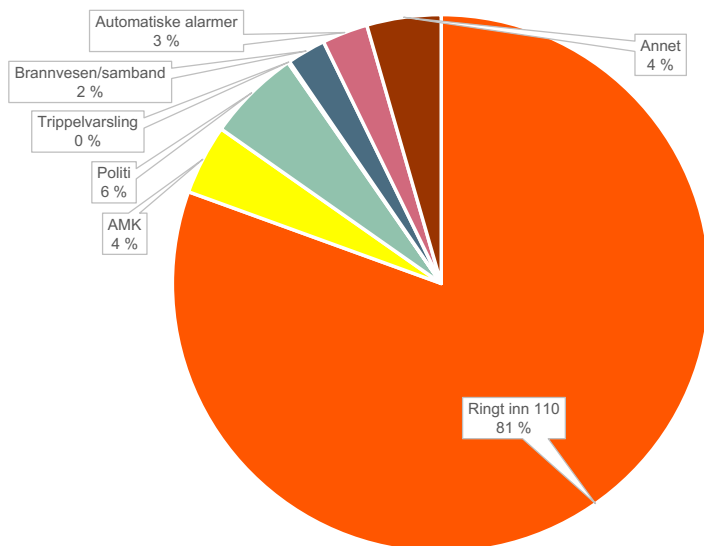
Sesongen 2018 viser at prosedyren må endres og utvikles slik at den tar hensyn til at det settes mange helikoptre i beredskap samtidig, flere steder i landet, og at det etableres et bedre grunnlag for prioritering

og koordinering av helikopterinnsatsen. Erfaringene som Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS-S) har lagt frem etter fjorårets sommer underbygger behovet for å vurdere hvordan roller, ansvar og rutiner skal fungere i årene fremover.

Dersom den norske skogbrannhelikopterberedskapen skal utvikles til å bli en kapasitet som også andre land, og som EU gjennom ERCC kan benytte, bør koordineringskonseptet vurderes. Hovedredningssentralen kan fortsatt ha ansvar for å gi innsatsordre, men dette bør da formaliseres og beskrives slik at konseptet svarer til forventningene. Dersom HRS skal ha ansvaret bør også dette vurderes som et samarbeidskonsept mellom sentralene i Sør-Norge og Nord-Norge. Natur- og skogbrann kan ramme hele landet, noe også 2018 viste idet Finnmark ble rammet av naturbrann. Tilsvarende er det nødvendig å gjennomgå og utvikle grensesamarbeidet basert på NORDRED-avtalen og Hagarerklæringen av 2009 og 2013.

Det må etableres en egen kommunikasjonsmulighet for helikoptrene i skogbrannberedskapen, slik at det blir mulig å kommunisere mellom helikoptre og bakkemannskaper. Fordi beredskapsperioden med skogbrannhelikopter normalt er begrenset i tid, bør det være nødnetterminaler i de helikoptrene som inngår i beredskap, og dette bør vurderes finansiert gjennom Prop 1S og post 21.

Hvordan er brannene varslet til 110?



Denne gjennomgangen av erfaringer etter skogbrannene i 2018 har vist at skogbrannberedskapen generelt sett er god, at det samhandles godt, men at det er behov for å videreutvikle og forsterke systemet for hvordan vi håndterer natur- og skogbranner. Dersom vi får tilsvarende varme somre framover, med tørt, varmt vært over tid, og samtidig får mer vind, vil beredskapen møte langt større utfordringer enn det at det brenner mange steder samtidig. Da vil det være et stort potensial for at natur- og skogbranner får stort omfang, sprer seg raskt og blir til store branner i omfang tilsvarende de man opplevde i Sverige i fjor sommer.

DSB har registrert i underkant av 246 brann- og redningsvesen per 2019. Det er etablert en rekke samarbeidsordninger om brannvern i kommunene.

Myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven tilligger den enkelte kommune, og i de aller fleste tilfeller er myndighet delegert videre til brannsjefen. Det følger av dette at all myndighet når det gjelder å lede og koordinere brann- og redningsvesenets innsats tilligger brannsjefen. Myndigheten omfatter også håndtering av natur- og skogbranner, uavhengig av hvor stor og omfattende en slik innsats måtte være.

110-sentralene er nødmeldesentraler for kommunenes brann- og redningsvesen, og skal foruten å ta imot meldinger om branner og ulykker, alarmere rett brann- og redningsvesen, holde kontakten med

innringer/nødstilte, understøtte og ha kommunikasjon med innsatsstyrken og varsle de to andre nødetatene (helse og politi) ved behov, såkalt trippelvarsling.

Nødmeldesentralene for brann med nødnummer 110 er organisert i 12 regioner med tilsvarende regionale yttergrenser som de 12 politidistriktene. Det er 14 nødmeldesentraler ved årsskiftet 2019, i det politidistriktene i Trøndelag og Vest fortsatt har to sentraler hver i påvente av gjennomføring av samlokaliseringen med politiets operasjonssentraler 112. Pr januar 2019 er fem nødmeldesentraler samlokalisert med politiets operasjonssentraler. Det er, slik det følger av regjeringens beslutning om samlokalisering av 110 og 112 og Stortingets tilslutning til dette, et mål at samtlige 110 og 112 sentraler skal samlokaliseres.

Det er behov for å forsterke håndteringen av natur- og skogbranner gjennom å legge til rette for at ressurskoordinering kan etableres regionalt og ikke lokalt alene. Brannstudien av 2013, og evalueringene av brannene i Lærdal, på Flatanger og Frøya vinteren 2014 peker på flere tiltak som handler om å legge til rette for mer regional ledelse og koordinering av innsats. I tillegg kan det bli behov for en overordnet statlig koordinering av begrensede kapasiteter, som helikopter og andre luftstøtteressurser, når branner utvikler seg til å bli svært store og intense.

Samlet sett er det behov for å øke kunnskapsgrunnlaget hos de aktørene som i særlig utsatte perioder

må samhandle for å kunne håndtere store skogbranner. Opplæringstiltak må fortsette, inntil ny fagskole er i drift. I tillegg bør det avklares hvordan kompetanse på skogbrannhåndtering kan bygges i et omfang og tempo som gir effekt ute hos de aktørene og mannskapene som skal håndtere skog- og naturbranner.

Tema skogbrann vil også være inkludert i den nye fagskoleutdanningen for heltids brannvesenpersonell, og en del av revidert utdanning for deltidsbrannpersonell. DSBs skoler bør kunne gå sammen om å skaffe en oversikt over hvilke opplæringstilbud som finnes om tema skogbrann. En slik oversikt vil gi grunnlaget for en analyse om hva som må legges til eller endres i dagens opplæring.

8.1 ANBEFALINGER OG TILTAK

Temaene og læringspunktene som er identifisert gjennom arbeidet med denne rapporten er summert i 18 læringspunkter. Noen av disse er til dels overlappende på nasjonalt og regionalt/lokalt nivå, og noen av punktene kan slås sammen.

DSB vil ta initiativ til et oppfølgingsseminar som samler ressurspersoner og aktører for å utarbeide en handlingsplan knyttet til læringspunktene som er identifisert.

Et oppfølgingsløp må også ta hensyn til det arbeidet som pågår som gjennom nordisk samarbeid og gjennom EUs oppfølging av regelverk og kapasitetsbygging.

1. Det er behov for å avklare rollene når det gjelder beredskap med skogbrannhelikopter. En forutsigbar og god beredskap med skogbrannhelikopter som kan ta i seg at antallet helikoptre skaleres kraftig opp må bygge på en mer avklart og formalisert prosess enn det som har vært tilfelle til nå. Som et ledd i dette bør det i samarbeid med andre aktuelle aktører inngå en vurdering av om det å gi innsatsordre til skogbrannhelikopter og koordinere bruken av denne kapasiteten skal endres fra dagens situasjon.
2. Det bør kartlegges nasjonalt hvor mange helikoptre det finnes som har utstyr og kan settes inn i en skogbrannsløkkesituasjon, herunder både sivile og militære kapasiteter. I dette ligger det for det sivile markedet en kartlegging utover det operatøren av kontrakten Helitrans AS allerede besitter eller har oversikt over.
3. Det er behov for å gjennomgå DSBs rolle i skogbrannsituasjoner, inkludert å vurdere om lederstøtteordningen bør utvikles til en mer formalisert nasjonal brannfaglig støtte og rådgivningsressurs for direktoratet. Det sivile militære samarbeidet må utvikles brannkompetansemessig slik at Norge er godt forberedt på å motta internasjonale ressurser, fly og bakkepersonell, som støtte til å slukke skogbranner.
4. Det bør etableres en rutine for hvordan vi skal prioritere ressurser i skogbrannsituasjoner. En slik gjennomgang er nødvendig for å sikre at det er en god forankring og bred forståelse for hvordan man skal agere i vanskelige prioriteringstilfeller.
5. Det må gjøres en juridisk vurdering av behovet for endringer i brannforebyggendeforskriften og muligheten for å kunne iverksette forebyggende tiltak. Dette i form av både bålforbud og et mer generelt utvidet forbud i perioder med meget høy risiko for natur- og skogbrann.
6. Kompetanse og kunnskap om skogbrannhåndtering må sikres helhetlig på alle nivåer for å kunne iverksette tidlig og riktig dimensjonert innsats. Skadestedet må organiseres og Innsatsleder kommandoplass (KO) pekes ut. Enhetlig ledelsesystem (ELS) er av stor betydning for god og sikker håndtering, og må formaliseres gjennom regelverket som pålegger kommunene å etablere og drifte brann- og redningsvesen.
7. Skogbrannsesongen 2018 viste at informasjonsdeling er svært sentralt. Det må legges taktiske innsatsplaner som må deles med aktuelle aktører.
8. Avtaler med frivillige må forbedres og inngås tidlig. Det er særlig viktig å etablere et konsept for hvordan de spontanfrivillige, de som ikke er organisert, men som ønsker å bidra, skal kunne gis en rolle slik at de utgjør en merverdi.
9. Samarbeidet med skognæringen kan og bør formaliseres.
10. Dialogen mellom innsatsleder brann og lederstøtte er viktig og må videreutvikles. (Med 246 brann- og redningsvesen vil det oppstå situasjoner der det er uenighet om prioritering.)

11. DSB må gjennomgå kriteriene for prioritering av helikopterbistand, og samtlige brann- og redningsvesen må gjøres godt kjent med hva man kan forvente bistand til, omfanget av bistanden og hvor lenge det kan påregnes slik bistand.
12. Kommunene står fritt til selv å rekvirere helikopter utenfor den statlige beredskapsordningen forvaltet av DSB. Kostnader ved slik innsats vil ikke bli dekket av staten ved DSB.
13. Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er et helt sentralt tema for evalueringen, og må vektlegges lokalt i alle virksomheter og organisasjoner som yter innsats i natur- og skogbranner.
14. Ny teknologi er viktig å benytte i skogbrannhåndtering. Den nettbaserte tjenesten som viser lynnedslag i sann tid blir av mange trukket fram som et nyttig verktøy. Det anbefales at dette tas i bruk av flere. Det er også viktig å benytte annen teknologi som for eksempel droner. Bruk av droner bør kunne gjennomføres som samvirkekonsepter, der flere virksomheter og organisasjoner går sammen om å etablere og drifte slike tjenester.
15. Loggføring er fremhevet som sentralt, og CIM nevnes som riktig loggføringsverktøy. Samband og kommunikasjon er avgjørende, og Nødnett og betydningen av sikker kommunikasjonsplattform fikk gode tilbakemeldinger sommeren 2018. Bruken av Nødnett i skogbrannsituasjoner må videreutvikles, både nasjonalt og i en nordisk kontekst.
16. Det juridiske rundt bålforbud og aktsomhetskravet må avklares jf. pkt. 5 og informasjonen må gjøres bedre og mer tilgjengelig.
17. Informasjon om skogbrannfare må beskrives enkelt og være på flere språk.
18. Langvarig tørke er mer enn skogbrann, og utfordringene i flere sektorer må tas med i det videre arbeidet med forberedelser og beredskap (landbruket og dyrehold, tomme brønner og helseperspektivet).

VEDLEGG: VERNEBRENNING SOM FOREBYGGENDE TILTAK

Vegetasjon inn til boligområder og tettsteder med trehusbebyggelse

Etter sommeren 2018 er det reist spørsmål om skjøtsel av vegetasjon inn mot bebyggelse (dette kan beskrives som "land Urban Interface-Zones (WUI-soner)"). Under evalueringsmøtet og oppsummeringen i Agder ble farene ved å ha vegetasjon tett inn til bebyggelse omtalt, for eksempel tett vegetasjon inntil de mange små trehusklyngene i sørlandsbyene. På en øy i skjærgården i Kragerø fløy en fugl på en strømledning. Dette medførte gnistdannelse som igjen tente vegetasjonen. Iherdig innsats fra øyas innbyggere og hyttebeboere gjorde at brannene ble slokkt.

Det er mye skog og vegetasjon tett inn til bebyggelse flere steder, både langs kysten og i innlandet. Samme spørsmål ble reist under Kystlyngseminaret i Haugesund 16. november i 2018. Det ble løftet opp spørsmål om hvem som bør se etter at det sørges for å fjerne tilstrekkelig med vegetasjon inntil bebyggelse for å hindre at natur- og skogbrann sprer seg til bebyggelse med påfølgende stort og omfattende skadepotensial. Skal det føres en form for tilsyn, eller er dette et ansvar for den enkelte, og hva med områder som er offentlig eide arealer. Kommunene bør innlemme vurderinger i sin arealplanlegging knyttet til grenseområdene mellom tettere oppført bebyggelse og utmark («Wild land urban interface-zones»).

Det blir trukket frem at vi følger opp pipe og ildsted i alle boliger. Feieren er inne i boliger å påpeker feil og mangler og gir forebyggende informasjon, mens det når det gjelder vegetasjon inn mot bebyggelse ikke er oppmerksomhet på brannforebygging gjennom å se etter om det er eller kan være behov for å fjerne brennbar vegetasjon inn mot for eksempel bolighus. Slike tiltak, som det å følge opp skjøtsel av vegetasjon inn mot bebyggelse, er kjent fra andre land, og særlig er det benyttet i USA for å forebygge brannsmitte i boligområder med særlig stor skogbrannfare, og det er en stadig økende oppmerksomhet i EU om temaet områder som danner grenser mellom bebyggelse og skog og annen utmark. Branner nær tettbebyggelse og større byer var også tema i Storbritannia i 2018, særlig ble det fokusert på en lyng- og torvbrann i området inn mot Manchester.¹⁹

Det bør vurderes å ta inn i planlegging og risiko- og sårbarhetsanalyser om det skal være særlig oppmerksomhet omkring dette med å rydde felt rundt bebyggelse for å hindre spredning av brann fra skog, lyng og kratt til bebyggelse. Slik kartlegging og påfølgende planer bør henge sammen med lokale og regionale analyser der natur- og skogbrann kan gi stort skadepotensial.

Etter skogbrannen i Froland i 2008 ble det, slik det følger av den regjeringsoppnevnte arbeidsgruppen som gjennomgikk skogbrannberedskapen i Norge sin rapport, lagt til grunn at det er et mål å slokke skogbranner mens de er små. Dette har vært førende for planlegging og gjennomføring av innsats. Flere helikoptre er satt i beredskap i perioder med økende natur- og skogbrannfare, og rutinen har vært å sende helikopter dersom slikt var ledig, uavhengig av hva slags områder som stod i brann.

Skulle Norge komme til å oppleve en situasjon der branner sprer seg raskt, slår seg sammen til en eller flere store branner, og rammer store områder samtidig, må det etableres en systemtenkning som tydelig avklarer hvordan innsats skal prioriteres og hvor det er behov for å sette inn ressursene.

¹⁹ Innlegg fra UK representant under Lessons Learnt Forest Fire Season Europe i Brussel 30.11.2018.

Dagens prosedyre for tildeling av skogbrannhelikopter har allerede en innebygget prioriteringsliste i seg, og den har fulgt beredskapen gjennom mange år, men prioritering praktiseres i liten grad, jfr beskrivelsen i teksten over. Eksisterende prioritet for tildeling av skogbrannhelikopter er delt i fire. Er liv og helse truet så har dette prioritet 1, er bebyggelse og kritisk infrastruktur truet så er det prioritet 2, produktiv skog har prioritet 3, mens annen utmark som ikke dekker en eller flere av de foranstående kategoriene har prioritet 4. Dette bør gjennomgås og utredes nærmere, og det bør lages en omforent prosedyre som følges dersom slik prioritering blir nødvendig.

I tillegg bør en slik prioriterings- og systemgjennomgang også dekke hvordan vi skal prioritere andre ressurser enn helikopter og annen luftstøtte. Mye kan kartlegges i forkant, og regionalt så bør det som en del av planleggingsarbeidet finnes sårbarhetskart eller annet som på forhånd definerer områder som skal eller bør prioriteres foran andre. Slike planer bør også omfatte ulike scenarier for hvor begrensninglinjer kan settes, og hvordan dette endres som følge av påvirkning fra vær og vind.

Særskilt om lynnbrenning og bevaring av kystlandskapet

Kystlyng dekker områder fra Portugal til Nordland og mot Troms. Kystlyngens "livssyklus" deles inn i faser og kan beskrives slik:

- Pionerfase fra 0–6 år
- Byggefase fra 6–15 år
- Moden fase fra 15–25 år
- Degenererende fase fra 25 år +

Kontrollert brenning bør skje i den modne fasen, og da med nok kunnskap og kompetanse hos de som utfører brenningen til at dette gjøres på en forsvarlig. På denne måten opprettholdes det god skjøtsel av naturen, og samtidig redusert natur- eller villbrannfare. Naturbrannfaren er økende, og med stadig større områder med gammel lyng får vi større og større problemer med å kontrollere branner når de oppstår. I tillegg tørkeskades gammel lyng lettere enn ung lyng. Faren for lynnbranner langs kysten er stor hele året rundt. Fem forhold fører til natur- eller villbranner:

1. Passende værforhold
2. Biomasse i brennbar tilstand
3. Antenning – tennkilde
4. Nok brensel
5. Oksygen

I tidligere tider ble kystlandskapet forvaltet ved at lokale bønder og andre sørget for å brenne av lyngheiene. Dette ble gjort i kontrollerte former. Områdene ble ofte brent av i på forhånd planlagte felter, der større flater med gammel lyng og kratt brant ned for deretter å nytte disse arealene som beite for husdyr. Som et resultat av dette nå nærmest er glemt eller ikke eksisterende kunnskap langs kysten, så gror landskapet igjen. Store deler av kystlandskapet vårt er fortsatt dekket av lyng, mange steder svært gammel lyng, med stort brannpotensial og fare for bebyggelse.

Vinteren 2014 var kald og tørr og store lyngområder ble rett og slett frysetørret. Dette skapte igjen store områder med betydelig brannfare. I januar og februar dette året opplevde Norge for første gang i moderne tid vinterbranner i Lærdal i Sogn og Fjordane, i Flatanger nord i Trøndelag og på Frøya i den sørlige delen av Trøndelag. Brannene førte til omfattende skader, særlig i Lærdal og på Flatanger.

Flere steder langs kysten har man tatt opp igjen gamle tradisjoner, og det legges lokalt ned stor innsats for å redusere brannfarlig vegetasjon, brenne av i felter, og på denne måte redusere faren for branner som kan komme ut av kontroll.

VEDLEGG

Utfordringene med lyng- og torvbranner er ikke et norsk fenomen alene, og særlig i Storbritannia, Nederland og Belgia opplevde man store lyng-/torvbranner sommeren 2018. Svært tørre områder førte til branner det var vanskelig å få slokket. Danmark er også opptatt av naturbrann og det å kunne slokke slike branner før de blir store og truer infrastruktur og bebyggelse.

Det er betydelig erfaringer knyttet til innsats for å slokke og begrense branner i lyng og krattvegetasjon langs kysten av Norge. Sommeren 2018 opplevde man slike branner flere steder langs kysten. Mange av disse brannene kan forebygges gjennom aktiv innsats for å redusere volumet av brensel på bakken. Erfaringene fra sommeren 2018 og tidligere år er at dersom det ikke iverksettes tiltak for å redusere den brennbare vegetasjonen så vil vi oppleve branner som sprer seg ukontrollert og som kan true både liv, helse og materielle verdier. Risikoen er også til stede for at slike branner kan inntreffe i vinterhalvåret, som i januar og februar 2014, og føre til svært krevende forhold for de som skal hindre spredning og slokke. Slike branner kan skje under klimatiske forhold som både vanskelig- og umuliggjør slokkeinnsats fra luften.

- Utfordringene er å få spredt kunnskapen om lyngbrenning både til de som eier områdene, til brann- og redningsvesenet og andre.
- Brann- og redningsvesenet må etablere dialog med relevante miljøer lokalt og regionalt slik at man i fellesskap kan komme frem til effektfulle verktøy og prosesser for å redusere mengden brannfarlig vegetasjon. Dette løses best gjennom dialog og gjensidig kunnskapsdeling miljøene imellom.
- Det må legges til rette for at grunneiere og andre med interesse for å bevare kystlandskapet gjennom å benytte gamle tradisjoner i kultivering, får mulighet til å etablere seg og drive virksomheten, gjerne gjennom å samarbeide med lokale brann- og redningsvesen om planlegging og sikker gjennomføring.
- Kunnskap om forebygging og håndtering av branner i vegetasjon langs kysten bør kartlegges. Med grunnlag i kartleggingen bør det etableres en strategi for hvordan man skal forvalte landskapet med tanke på å forebygge branner ute av kontroll. Det bør rettes særlig oppmerksomhet mot risikoen for slike branner i vinterhalvåret.

**Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap**

Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Telefon 33 41 25 00
Faks 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no

ISBN 978-82-7768-474-1 (PDF)
HR 2402
Mars 2019

 /DSBNorge

 @dsb_no

 dsb_norge

 dsbnorge