

RAPPORT

Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014

Læringspunkter og anbefalinger

Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2014

ISBN: 978-82-7768-342-3

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinter 2014

Læringspunkter og anbefalinger

01	Innledning	9
	1.1 Oppdrag.....	10
	1.2 Organisering og metodisk tilnærming.....	12
	1.3 Sentrale ord og uttrykk.....	12
02	Aktørenes oppgaver og ansvar	15
	2.1 Brann- og redningsvesenet.....	16
	2.2 110-sentralene.....	17
	2.3 Kommunene.....	18
	2.4 DSB.....	18
	2.5 Siviltforsvaret.....	20
	2.6 Politiet.....	21
03	Beskrivelse av brannene og aktørenes håndtering	23
	3.1 Lærdal.....	24
	3.2 Flatanger.....	28
	3.3 Frøya.....	32
04	Vurderinger	35
	4.1 Dokumentasjon av brann- og redningsvesenet (Brannordninger).....	36
	4.2 Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser).....	37
	4.3 Forebyggende tiltak.....	40
	4.4 Kommunal kriseledelse.....	43
	4.5 110-sentralenes rolle.....	43
	4.6 Ledelse av innsats.....	44
	4.7 Kommunikasjon og samband.....	48
05	Læringspunkter og anbefalinger	49

SAMMENDRAG

I løpet av 11 dager i januar 2014 oppstod tre av de største brannene Norge i nyere tid. På kvelden den 18. januar begynte det å brenne i et bolighus i Lærdal. Brannen spredte seg raskt i den sterke vinden. 40 bygninger, hvorav 17 bolighus gikk tapt. Den 27. januar slo gnister fra en kraftledning ned i det tørre gresset på halvøya Sørnesset i Flatanger kommune i Nord-Trøndelag. Sterk vind medførte at brannen spredte seg over store deler av halvøya, og fikk tak i bebyggelsen i grendene. 64 bygninger, hvorav 23 bolig/fritidshus gikk tapt. Den 29. januar ble det meldt om brann i lyng og kratt på Frøya i Sør-Trøndelag. Kun én bygning gikk tapt, og et område på om lag 10 km² med lyng og gress brant.

Ingen liv gikk tapt under eller som følge av brannene. I forbindelse med brannbekjempelsen ble innsatspersonell utsatt for røyk, men bortsett fra dette oppstod det ikke fysiske skader av betydning. Alle tre brannene medførte til dels omfattende evakuering.

Felles for de tre brannene er at de, i norsk sammenheng, betegnes som store enten i form av kompleksitet eller omfang. Slike hendelser vil som oftest utløse behov for å ta i bruk flere ressurser enn det som finnes lokalt. I tillegg vil det kreve samvirke blant aktører som ikke arbeider sammen daglig, stille store krav til ledelse og organisering, kreve god planlegging og omfattende logistikk. I alle tre brannene har de involverte aktørene vist stor innsatsvilje. Evalueringen viser likevel at sentrale forutsetninger for en effektiv brannbekjempelse ikke var til stede.

Evalueringen av hendelsene har pekt på en rekke områder med behov for forbedringstiltak. Dagens organisering av brann- og redningsvesenet gir ikke tilstrekkelig kompetanse til å lede større, krevende og komplekse hendelser. Det bør i fremtiden etableres et tydelig krav til regionalisert overordnet ledelse av store og/eller komplekse hendelser i brann- og redningsvesenene. Det anbefales at en overordnet region for ledelse av store hendelser for brann- og

redningsvesenene utredes. I tillegg må det sikres gode rutiner i forbindelse med overtakelse av ledelse. Overtakelse av ledelse må kommuniseres mellom de samvirkende aktørene og videre nedover i innsatsorganisasjonen.

Det er behov for en gjennomgang av samhandlingen mellom brannvesenets ledelse, lederstøtte, politiet, og sivile og militære helikopter i slokkeinnsats. Det må foretas en vurdering av politiets anmodning om bistand fra Forsvaret på vegne av brann- og redningsvesenet, herunder en avklaring av kostnadsdekning. Hvem som leder innsatsen ved lyng-, kratt- og skogbrann når liv og helse ikke er truet, må også tydeliggjøres.

Av andre anbefalinger har evalueringen pekt på at det må rettes mer oppmerksomhet på nytten av et samvirke mellom brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret, særlig med vekt på ressursutnyttelse og operativ samvirkeledelse. Evalueringen viser også at en effektiv kommandoplass (KO) med deltakelse fra alle aktørene er nødvendig for optimal ressursutnyttelse og organisering av innsatsen. Det anbefales også at kommunene og brann- og redningsvesenene må utarbeide helhetlige brannsikringsplaner for områder med tett trehusbebyggelse.

Å evaluere hendelser gir kunnskap som sikrer at samfunnet til enhver tid har det beste grunnlaget for krisehåndtering. Det bør utredes om det er hensiktsmessig å opprette en tverrfaglig gruppe til å utføre helhetlige evalueringer av hendelser, for å identifisere forbedringer og oppnå erfaringslæring innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Gruppen må være representativt og kompetent sammensatt for at eventuelle tiltak skal ha den nødvendige troverdighet og legitimitet.

Anbefalingene i evalueringen beskriver temaer det er viktig å jobbe videre med. For å skape en bedre beredskap må nevnte anbefalinger analyseres videre, konkretiseres i tiltak, og deretter implementeres i aktørens organisasjoner.

KAPITTEL

01

Innledning



Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter Justis- og beredskapsdepartementets (JD) koordineringsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i henhold til Kongelig resolusjon 24. juni 2005. Direktoratets koordinering skal legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet. Direktoratet skal på vegne av JD ha oversikt over sårbarhets- og beredskapsutviklingen i samfunnet, og ta initiativ for å forebygge hendelser med sikte på å hindre tap av liv og store materielle verdier, hindre skader på helse og miljø, samt sikre viktige samfunnsfunksjoner. Direktoratets oversikt baseres blant annet på rutinemessig gjennomføring av evaluering av ulike hendelser.

I Nasjonalt risikobilde (NRB) beskriver DSB årlig alvorlige risikoforhold, og i rapporten for 2013 er tre samtidige skogbranner omtalt som et av 14 scenarioer.¹ I NRB omtales sannsynligheten for at dette skjer i løpet av ett år som 1 prosent, eller at scenarioet forventes å inntreffe en gang i løpet av 100 år. De tre hendelsene som omtales i denne rapporten er ikke skogbranner. Grunnlaget for scenarioet som er beskrevet i NRB er likevel påfallende likt: «En uønsket hendelse innenfor risikoområdet skogbrann er flere samtidige store branner som kommer ut av kontroll under forhold preget av kraftig vind og i områder preget av en lang tørkeperiode.»² Vinteren 2013/2014 var uvanlig nedbørsfattig fra Sør-Vestlandet til og med Nordland. Januar var i tillegg preget av sterk fralandsvind over de samme områdene. Denne kombinasjonen skapte et meget tørt klima og tørr vegetasjon.³

Rapportens innledende kapittel beskriver oppdraget nærmere, den metodiske tilnærmingen og sentrale definisjoner. Kapittel 3 beskriver aktørenes oppgaver og ansvar. Deretter gir kapittel 4 en fremstilling av brannene og aktørenes oppdrag og innsats. I kapittel 5 gis vurderinger av håndteringen av brannene. Til slutt presenteres læringspunkter og anbefalinger for videre arbeid for å styrke den samlede håndterings- og beredskapsveien.

Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya er ulike. Det er likevel gjennomført en samlet evaluering fordi brannene medfører mange liknende utfordringer. Ved alle tre brannene var det behov for store ressurser. Det lokale brann- og redningsvesenet fikk ansvaret for å

lede og samvirke med andre brann- og redningsvesen. I tillegg til aktørene man samvirker med til daglig, som politi og helse, måtte det samvirkes med skogbrannhelikopter, Sivilforsvaret, Forsvaret, frivillige og andre. DSB mener derfor at en samlet evaluering gir et godt bilde på hvilke utfordringer disse store brannene skapte, og synliggjør hvordan samfunnet best kan organisere brann- og redningsressurser under komplekse og omfattende innsatser.

1.1

OPPDRA

Mandat

DSB skal være en pådriver for læring og fagutvikling innenfor brannforebygging, brannberedskap og håndtering av brann. I DSBs strategiplan fremheves også viktigheten av evaluering av hendelser for å nå målsetningen om å sikre at samfunnet til enhver tid har det beste grunnlaget for krisehåndtering på nasjonalt nivå.⁴

På bakgrunn av dette utarbeidet DSB et mandat⁵ for evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya med anbefalinger knyttet til læringspunkter og tiltak. Det ble opprettet en arbeidsgruppe i DSB med ekstern fagstøtte fra brann- og redningsvesen og fra Sivilforsvaret. Arbeidsgruppen skulle:

1. Kartlegge hendelsesforløpene.
2. Beskrive brann- og redningsvesenets og Sivilforsvarets håndtering av hendelsene.
3. Identifisere læringspunkter og forbedringstiltak for brann- og redningsvesenet og Sivilforsvaret innenfor overnevnte områder (forebygging, håndtering, ledelse, ressurser, kommunikasjon, informasjonsdeling og samvirke).⁶

Formål

Formålet med evalueringsrapporten har vært å identifisere læringspunkter som bidrar til å styrke brann- og redningsvesenets brannberedskap, forebyggende brannvernarbeid, og Sivilforsvarets forsterkningsevne og kapasiteter ved store hendelser. Mandatet fremhever spesielt behovet for en

¹ http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2013/Tema/NRB_2013.pdf (aksess 02.07.14)

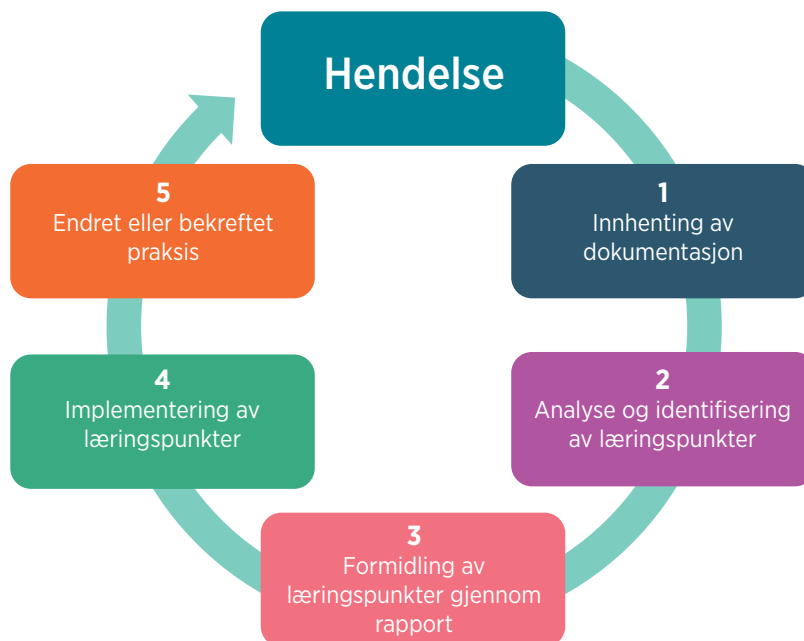
² Ibid, s. 82.

³ Notat utarbeidet av Meteorologisk institutt til DSB 2014.

⁴ DSBs mål og strategier 2013-2017, pkt. 2.2.

⁵ Mandat for evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya, DSB 2014.

⁶ Ibid.



FIGUR 1. Lærings sirkel⁷

gjennomgang av forebygging, håndtering, ledelse, ressurser, kommunikasjon, informasjonsdeling og samvirke. Det heter videre i mandatet:

Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya fikk alle store samfunnsmessige konsekvenser, og DSB mener at det er viktig å gjennomgå disse nærmere for å kunne identifisere læringsmomenter av nasjonal betydning.⁸

Viktigheten av å lære for å forbedre fremtidig redningsinnsats fremheves blant annet i forskningsprosjektet «ACCILEARN». Prosjektet så på læring i beredskapsorganisasjoner, og i rapporten etterlyses det mer oppmerksomhet på selve håndteringen i forbindelse med ulykker:

En observasjon er at redningsinnsats sjelden blir evaluert i ulykkesgranskninger. Dette legger en stor begrensning på muligheten til å forbedre fremtidige redningsinnsats. Hvordan lære å bli bedre, når man ikke vet hva som skal læres?⁹

Begrensninger

I mandatet¹⁰ er følgende avgrensninger gitt:

Direktoratets undersøkelse skal ikke:

- beskrive hvorvidt det foreligger overtredelser av lovgivningen som eventuelt kan straffefølges
- klarlegge brannårsak
- vurdere arbeid som følger av kommunens plikter utover brannberedskap og brannbekjempelse (eksempelvis håndtering og oppfølging av evakuerte og pårørende)
- vurdere Fylkesmannens plikter og håndtering

Under kapittel 3 i evalueringsrapporten presenteres aktører som var involvert i brannene. Presentasjonen er ikke uttømmende. I tillegg til de nevnte har flere aktører i redningstjenesten, privatpersoner, organisasjoner og næringsliv vært viktige bidragsytere. Rapportens mandat er rettet inn mot brann- og redningsvesenet og Sivilforsvaret spesielt, men tema eller annen informasjon av betydning for håndteringen blir omtalt der det er naturlig, selv om andre aktører ikke er gjenstand for evaluering.

⁷ Effektiv erfaringslæring - rapport fra forprosjekt, DSB 2013.

⁸ Ibid.

⁹ Sluttrapport SAMRISK 2006–2011, Forskningsrådet 2011, på s. 35.

¹⁰ Mandat for evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya, DSB 2014.

INNLEDNING

DSB har ikke vurdert nærmere forholdene omkring Lokal redningssentral (LRS), og om det formelt ble etablert LRS med eller uten stab og kollektiv ledelse. Ut fra kildematerialet har politiet vært mer eller mindre involvert i ledelse av innsatsene ved alle tre brannene.

Om evaluering og læring

Hendelser vil føre til læring når de medfører endringer i strukturer, atferd eller arbeidsmetoder, eller når refleksjonen bidrar til å bekrefte at eksisterende praksis er god nok og bør videreføres.

Det er i denne evalueringen gjort en omfattende innhenting av dokumentasjon. Det er deretter gjort vurderinger basert på denne dokumentasjonen. Som figur 1 viser, utgjør imidlertid innhenting, bearbeiding og rapportskriving bare tre av fem nødvendige faser før læring er et faktum. Reell læring krever at implementering skjer gjennom endring i planverk og rutiner, og at endringene øves på. Etter en evaluering er disse fasene de mest krevende fordi det krever at aktørene tar tak i rapportens anbefalinger og konklusjoner, og stiller spørsmål om hvordan disse forholdene er ivaretatt i egen organisasjon.

1.2

ORGANISERING OG METODISK TILNÆRMING

Evalueringsrapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe med seks medlemmer fra DSB, supplert med ekstern fagstøtte fra befal i kommunale brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret. Arbeidet har vært ledet av DSB ved Avdeling for brann og redning.

Arbeidsgruppen har ved hjelp av Fylkesmannen i de berørte fylkene innhentet dokumentasjon om kommunene (risiko- og sårbarhetsanalyser, planverk, branndokumentasjon etc.). Fylkesmennene har videre bistått med innhenting av dokumentasjon og rapporter fra ulike brann- og redningsvesen som har deltatt i brannene.

Sivilforsvaret har innhentet dokumentasjon og hendelsesrapporter gjennom egen organisasjon.

Deltagere fra arbeidsgruppen har besøkt Lærdal, Frøya og Flatanger for å befare brannområdene, og for å ha en dialog med personer som var sentrale i håndteringen. Representanter fra Sivilforsvarsavdelingen i DSB besøkte Lærdal og Flatanger like etter hendelsene.

På grunn av de spesielle omstendighetene i Lærdal (brannomfang, værforhold og verneverdig tett trehusbebyggelse) ble SP Fire Research AS engasjert for å kartlegge og vurdere brannspredningen.¹¹

Ved å evaluere tre hendelser samtidig har arbeidsgruppen fått anledning til å gjennomføre en evaluering med en sammenlignende tilnærming. Dette for å synliggjøre likhetspunkter og felles utfordringer knyttet til temaene nevnt under «Formål» i kapittel 1.1. Det har ikke vært et mål å evaluere de tre brannene hver for seg, men å undersøke nærmere hvilke utfordringer store branner medfører og hva samfunnet kan lære av disse.

Ved å gjennomgå innhentet dokumentasjon, rapporten fra SP Fire Research AS, intervjuer, møter og befaringer, har arbeidsgruppen dannet et grunnlag for å foreta de oppsummeringer og vurderinger som beskrives i rapporten.

1.3

SENTRALE ORD OG UTTRYKK

I tabellen på neste side presenteres noen sentrale ord og uttrykk som behandles i evalueringsrapporten.

¹¹ SP Fire Research AS, «Hva kan vi lære av brannen i Lærdal? Vurdering av brannspredningen i storbrannen januar 2014». (heretter «SP Fire Research AS rapport 2014»). https://www.sintef.no/uploadpages/336902/SPFR%20A14109%20Brannspredning%20i%20L%C3%A6rdal_v1.pdf

ORD/UTTRYKK	BETYDNING I EVALUERINGSRAPPORTEN
Ansvarsprinsippet**	Den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.
Branngate*	Område foran en brann hvor alt brennbart materiale er fjernet eller gjort tungt antennelig for å redusere muligheten for antennelse, ved motbrann, fjerne eller fukte brennbart materiale.
Enhetlig ledelsessystem (ELS) ¹²	Standardisert ledelsessystem utviklet i samarbeid mellom DSB, Kystverket og Miljødirektoratet (tidl. Klima- og forurensningsdirektoratet) for håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning på en profesjonell, effektiv og sikker måte.
Fagleder brann ¹³	Ved redningstjeneste der politiet leder innsatsen, benyttes betegnelsen fagleder brann for brannsjefen eller den som innehar brannsjefens myndighet.
FIG (Sivilforsvaret) ¹⁴	En Fredsinnsatsgruppe (FIG) er en operativ avdeling bestående av 24 tjenestepliktige mannskap og befal (leder, nestleder og to lagførere). Avdelingen er oppsatt med eget avdelingsmateriell.
FIGP (Sivilforsvaret) ¹⁵	En Fredsinnsatsgruppe personell (FIGP) skal avlaste og sikre utholdenhet av førsteinnsatsstyrken. FIGP har samme kompetansenivå og personlig utrustning som FIG, men er ikke oppsatt med avdelingsmateriell. Avdelingen består av 24 tjenestepliktige mannskap og befal.
Flyvebrann*	Varme partikler som transporteres i luften og faller ned og antenner brennbare materialer. Antennelse av brann på annet sted enn primærbrannområdet, som følge av at et varmt nok materiale med tilstrekkelig energi forflytter seg fra primærbrannen.
Innsatsleder*	Den som har overordnet ansvar for en innsats og beslutter målsetting og tildeling av ressurser innenfor hele innsatsområdet. Kan være person fra politi, brann- og redningsetat etc. avhengig av type hendelse.
Innsatsstyrke*	Den styrke som kalles ut til innsats ved brann eller ulykke.
Kommandoplass (KO)*	Sted hvor innsatsleder og en eventuell stab er lokalisert.
Lederstøtte (obligatorisk) ¹⁶	Faglig støtte til brannsjef som har rekvirert skogbrannhelikopter. Lederstøtten er en avtale mellom DSB og tre brannvesen med erfaring fra skogbrannhåndtering og innsats. Hensikten er å bidra til effektiv utnyttelse av helikopteret og styrket håndtering av brannen.
Likhetsprinsippet**	Den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdypning av ansvarsprinsippet, nemlig en understrekning av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.
Nærhetsprinsippet**	Prinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens eller virksomhetens ansvar å håndtere.
Overordnet vakt*	Særskilt kvalifisert personell i egen vaktordning som har brannsjefens myndighet.
Samvirkeprinsippet**	Prinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.
Skogbrannhelikopter	Helikopter som kan bistå brann- og redningsvesenet ved slokking av skogbranner. I perioden 15. april til 15. august er det fast beredskap med ett helikopter med tung løftekapasitet. Staten ved DSB har en 6-årig kontrakt om skogbrannsløkketjenester med helikopter med Helitrans AS. (For ytterligere informasjon, se kapittel 3.4).

For ord/uttrykk merket med * er betydningen hentet fra Kollegiet for brannfaglig terminologi – www.kbt.no/faguttrykk

For ord/uttrykk merket med ** er betydningen hentet fra Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, s. 39.

¹² <http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Tema/ELS.pdf> (aksess 02.07.14).

¹³ Ibid, s. 41.

¹⁴ Sivilforsvarets operative konsept, DSB 2012.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Brev fra DSB 07.04.14 (arkivkode 2014/2509).

KAPITTEL

02

Aktørenes oppgaver
og ansvar

Nedenfor følger en beskrivelse av ansvaret for aktørenes beredskapshåndtering, herunder en oversikt over relevante lover, forskrifter og andre sentrale systemmessige forhold. Nærmere om aktørene som har vært involvert i brannene beskrives i del 4.

2.1

BRANN- OG REDNINGSVESENET

I lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 9, heter det at:

Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte. Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor.

Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (heretter «dimensjoneringsforskriften»), utdyper loven og stiller krav til at enhver kommune skal ha beredskap for brann og ulykker som sikrer innsats i hele kommunen innenfor kravet til innsatstider. Samlet innsatsstyrke i en kommune skal være minst 16 personer, hvorav minst fire skal være kvalifiserte som utrykningsledere.¹⁷ Dimensjoneringsforskriftens krav til vaktberedskap stilles ut fra antall innbyggere i kommunens tettsted.¹⁸

Brann- og eksplosjonsvernloven regulerer hvilke oppgaver og myndighet brann- og redningsvesenet har for håndtering av branner og ulykker. Det følger av lovens § 11 bokstav e, at brannvesenet skal være innsatsstyrke ved brann, og etter lovens § 12 bokstav a, har leder av brannvesenet ledelsen av brannbekjempelsen. Det følger videre av dimensjoneringsforskriften § 4-10 at overordnet ledelse av brannvesenet under innsats ivaretas av brannsjefen eller overordnet vakt.

Kommunens (brann- og redningsvesenets) brannforebyggende plikter følger blant annet av brann- og eksplosjonsvernloven § 11 bokstav a og b, hvor det står at brannvesenet skal gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen og brannforebyggende tilsyn. Forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (kalt «forebyggendeforskriften») utdyper lovens krav til kommunenes brannforebyggende oppgaver.

Kommunen (brann- og redningsvesenet) skal i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 13 ut fra en risikobetraktning identifisere og føre fortegnelse over byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.m. hvor brann kan medføre tap av mange liv eller skade på helse, miljø eller materielle verdier, også kalt særskilte brannobjekter, og skal føre tilsyn i disse objektene.

Begrepet særskilte brannobjekter er delt inn i tre kategorier i forebyggendeforskriften § 1-3:

- a. Bygninger og områder hvor brann kan medføre tap av mange liv.
- b. Bygninger, anlegg, opplag, tunneler og lignende som ved sin beskaffenhet eller den virksomhet som foregår i dem, antas å medføre særlig brannfare eller fare for stor brann, eller hvor brann kan medføre store samfunnsmessige konsekvenser.
- c. Viktige kulturhistoriske bygninger og anlegg.

Krav til dokumentasjon av brann- og redningsvesenet (brannordning)

Kommunens plikt til å dokumentere brann- og redningsvesenet følger av brann- og eksplosjonsvernloven § 10 og dimensjoneringsforskriften § 2-4. Følgende dokumentasjon er brann- og redningsvesenet pliktig å utarbeide og oversende sentral tilsynsmyndighet (DSB):

1. Dokumentasjon på at dimensjoneringsforskriftens krav til organisering, utrustning og bemanning er oppfylt alene eller i samarbeid med andre.
2. At leder av brann- og redningsvesenet og øvrig personell har de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brann- og redningsvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.
3. Risiko- og sårbarhetsanalyse.
4. Vedtak om delegering av myndighet (etter dimensjoneringsforskriften § 2-2 plikter kommunen å delegerer myndighet på en slik måte at brannsjefen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende).

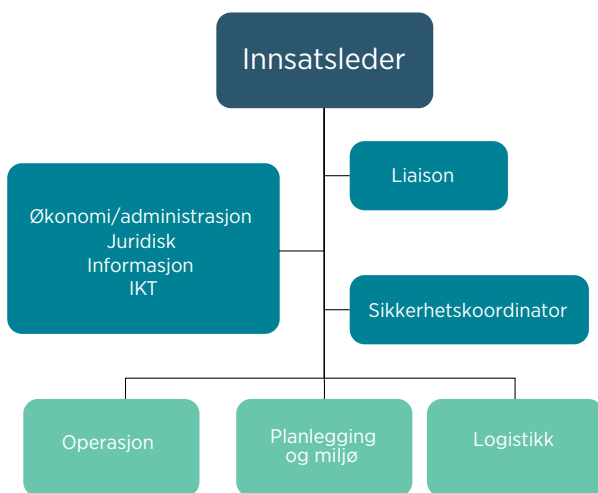
¹⁷ Dimensjoneringsforskriften § 5-1 (1).

¹⁸ Dimensjoneringsforskriften § 5-3.

5. Dokumentasjon på hvordan forskriftens krav til samarbeid er ivaretatt.
6. Eventuelle avtaler brann- og redningsvesenet har inngått om felles brann- og redningsvesen eller felles ledelse av brann- og redningsvesenet.

Enhetlig ledelsessystem (ELS)

Særlig i store og langvarige hendelser som skog-, gress-, og lyngbrann, ser man verdien av å operere etter kjente mønstre. Dette sikrer forutsigbarhet og oversikt. DSB har, i samarbeid med Kystverket og Miljødirektoratet (tidl. Klima- og forurensningsdirektoratet), utarbeidet «Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)».¹⁹ Denne veilederen beskriver hvordan alle typer innsatser, uavhengig av omfang, kompleksitet og varighet, kan håndteres etter de samme prinsippene. Systemet beskriver funksjonene innsatsleder, operasjon, planlegging og miljø og logistikk. Videre beskrives støttefunksjonene økonomi, juridisk, informasjon, IKT, sikkerhet/HMS og liaison. Hver funksjon inneholder nærmere beskrivelser om oppgaver som løses innenfor funksjonsområdet. Funksjonene håndteres av en eller flere personer avhengig av størrelse og kompleksitet på hendelsen. Særlig i store og langvarige hendelser som skog-, gress-, og lyngbrann, er det nødvendig å operere etter fastlagte og kjente mønstre. Dette sikrer forutsigbarhet og oversikt. Det vises til veilederen for en nærmere beskrivelse av ELS. Systemet brukes som referanseramme når ledelse og organisering omtales i denne rapporten.



FIGUR 2. Eksempel på organisering av innsats etter ELS.

2.2

110-SENTRALENE

I brann- og eksplosjonsvernloven § 16 (2) står det følgende om nødalarmeringssentral:

Nødalarmeringssentralen skal bemannes, utrustes og opereres, slik at den til enhver tid fyller behovet for mottak og registrering av nødmeldinger, alarmering av mannskaper og kommunikasjon med innsatsstyrkene og den som melder ulykken. Etablering og drift skal samordnes med de øvrige nødalarmeringssentraler for helse og politi.

110-sentralens ansvar og oppgaver utfylles i dimensjoneringsforskriften §§ 4-5, 4-6 og 4-7, hvor det kreves at 110-sentralen skal ha fast bemanning av kvalifisert personell og være organisert slik at melding blir forsvarlig mottatt, registrert og fulgt opp. 110-sentralen er videre ansvarlig for alarmering og utkalling av tilstrekkelig innsatsstyrke og overordnet vakt, og for å etablere samband med innsatsstyrken, overordnet vakt og øvrige nødeter, samt bistå under innsatsen.

110-sentralens rolle og ansvar skiller seg med dette fra politiets operasjonssentral. Politiets operasjonssentral er en ledelses- og koordineringssentral, og danner plattform for både politiets planlagte operative arbeid og for den hendelsesstyrte aktiviteten.²⁰ 110-sentralen skal utalarmere tilstrekkelig innsatsstyrke og overordnet vakt eller brannsjef. Befolkningen og nødtilte har til en hver tid krav på bistand fra den styrken som er nærmest, og det tilligger brannsjefen og den enkelte 110-sentral et særskilt ansvar for å sikre at nødtilte alltid får hjelp fra den innsatsstyrken som er nærmest brann- eller ulykkesstedet. Brannsjefen skal derfor sikre at 110-sentralen til en hver tid har fullmakt til å kalle ut nabobrannvesen eller andre nødvendige brann- og redningsressurser.

Etter dimensjoneringsforskriften § 4-10 (3), er det et krav at brannsjefen eller den som fører kommandoen på dennes vegne skal sikre tilfredsstillende registrering og dokumentasjon av enhver innsats. Denne loggføringen kan brann- og redningsvesenet enten foreta selv eller anmode 110-sentralen om å bistå med. I veiledningen til dimensjoneringsforskriften

¹⁹ <http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Tema/ELS.pdf> (aksess 01.07.14).

²⁰ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 110.

står det at nødalarmeringssentralen og brann- og redningsvesenet skal kunne dokumentere alle viktige hendelser i forbindelse med utrykning (logg), og at loggføring bør legges til nødalarmeringssentralen for å sikre en tilfredsstillende dokumentasjon av brann- og redningsvesenets innsats.²¹ Det står videre at loggføringen må være slik at den i ettertid både kan brukes som hjelpemiddel ved rapportskriving og evaluering av innsatsen. Følges rutinen som beskrevet i veiledningen er kravet til registrering i dimensjoneringsforskriften § 4-10 (3) oppfylt.

2.3 KOMMUNENE

Kommunene har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. De utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen, og er slik sett en bærebjelke i det norske beredskapsarbeidet. Kommunene har en særlig rolle ved forebygging, beredskap og krisehåndtering. Etter ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet er det i mange tilfeller kommunene som har primæransvaret for håndteringen av uønskede hendelser og kriser. Dette fordi kommunene har ansvar for viktige beredskapsressurser lokalt, herunder brann- og redningsvesenet. Kommunene skal under uønskede hendelser og kriser sørge for å opprettholde normale samfunnsfunksjoner og tjenesteytelser, informere befolkningen og media.²²

Kommunene må lage beredskapsplaner for å kunne videreføre sine funksjoner i en krisesituasjon. I lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 14, heter det at:

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap[...].

²¹ Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, DSB 2003, s. 38.

²² Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 67.

Det følger videre av § 15 at:

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser.

Beredskapsplanen skal revideres minimum årlig, og kommunene skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Kommunal beredskapsplikt er utdypet i forskrift 22. august 2011 nr. 894 (forskrift om kommunal beredskapsplikt). I § 1 står det følgende:

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

Forskriften stiller blant annet minimumskrav til den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, og beredskapsplanen. Etter forskriftens § 10 er det «Fylkesmannen [som] fører tilsyn med lovligheten av kommunenes oppfyllelse av plikter etter denne forskriften.»

2.4 DSB

DSB skal under kriser understøtte JD i deres samordningsrolle. Dette betyr at DSB har en rekke kapasiteter og leveranser for å møte de behov som ansvarlig håndterende myndighet trenger. Når store hendelser inntreffer er DSB rapporteringskanal for informasjon fra kommuner som berøres, via Fylkesmennene til sentralt nivå i JD. Videre skal direktoratet ha oversikt over de samfunnsmessige konsekvensene og utfordringer ved større hendelser og komme med anbefaling om tiltak der det er nødvendig. DSB skal tidlig i en krisesituasjon ta kontakt med berørte myndigheter og om nødvendig ta initiativ til koordinering av tiltak. DSB har vaktordning med vakttelefon som betjenes 24 timer i døgnet hvor meldinger om alvorlige ulykker meldes inn.

Nasjonal brannmyndighet og sentral tilsynsmyndighet

Det er et kommunalt ansvar å organisere og drifte brann- og redningsvesenet. DSB som nasjonal brannmyndighet utgjør bindeleddet i den faglige linjen mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og JD. En del av rollen som nasjonal brannmyndighet og sentral tilsynsmyndighet er å gi føringer for brann- og redningsvesenet gjennom regelverk, tilsyn, veiledning og informasjon. En annen viktig del av rollen er å innhente og videreformidle erfaringer fra ulike typer hendelser, som sikrer videreutvikling av kompetanse og styrker fremtidig håndteringsevne hos brann- og redningsvesenet.

Nasjonal styring av Sivilforsvaret

DSB etatsstyrer Sivilforsvaret gjennom Avdeling for sivilforsvar (SIV). Avdeling for sivilforsvar setter fagstab ved større hendelser eller innsatser for å forsterke linjeledelsen. Beslutninger om materiellforflytninger fra Sivilforsvarets sentrallager vil bli tatt av stab i samråd med anmodende distrikt. Fagstaben har følgende oppgaver:

- Etablere et helhetlig situasjonsbilde.
- Vurdere situasjonens utviklingspotensial.
- Foreta strategiske vurderinger og analyser.
- Foreta nødvendige prioriteringer av ressurser når situasjonen krever det.
- Organisere støtte til distriktene etter forespørsel og behov.
- Utøve ansvar og myndighet overfor sivilforsvarsdistriktene.
- Evaluere krisehåndteringen.

Statens kontraktspart i avtale om skogbrannhelikopter

DSB administrerer ordningen med skogbrannhelikopter på statens vegne. Dette inkluderer forvaltningsoppgaver (som eksempelvis kontraktsinngåelse og rapportering om forbruk), og beslutninger om lokalisering av baser og eventuell opprettelse av ekstra beredskap.

Beredskapen med skogbrannhelikopter er en sløkkebistand til de kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenene ved skogbranner. Ordningen har fungert siden 1980-tallet, og ble sist evaluert av den regjeringsoppnevnte arbeidsgruppen som gikk gjennom skogbrannberedskapen etter skogbrannen i Froland i 2008.²³ I 2013 inngikk DSB etter anbudskonkurranse en 6-årig kontrakt om

beredskap med skogbrannhelikopter med Helitrans AS. Helikopteret har tung løftekapasitet og er i fast beredskap i perioden 15. april til 15. august. Helitrans AS er i denne perioden forpliktet til å stasjonere ett beredskapshelikopter med mannskap, drivstoffdeponier og nærmere beskrevet utstyr på base/baser bestemt av DSB. Beslutningen om hvor base/baser skal være blir tatt blant annet basert på risiko for skogbrann og etter dialog med Helitrans AS. Ved skogbrannfare før 15. april og etter 15. august kan DSB fremskyve eller forlenge beredskapsperioden. Helitrans AS er også utenfor beredskapsperioden forpliktet til å prioritere melding fra Hovedredningssentralen (HRS) eller DSB, og starte innsats så fort forholdene tillater.²⁴

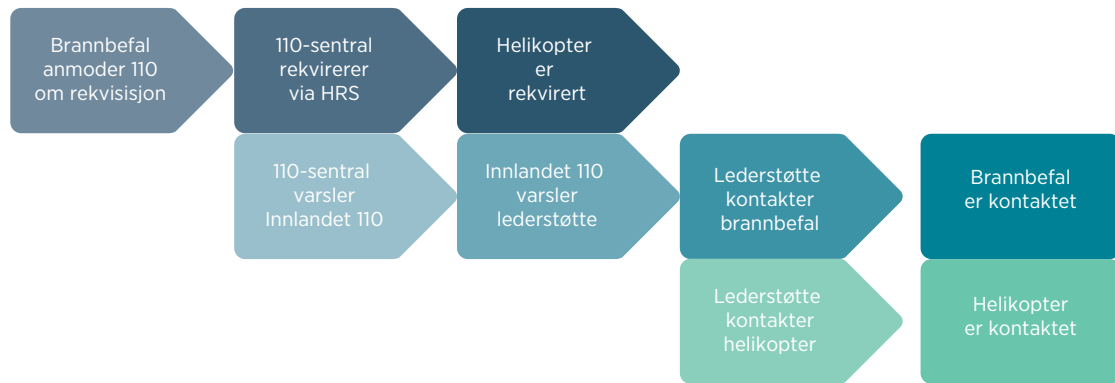
Helikopter rekvireres av den regionale 110-sentralen gjennom Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS). HRS disponerer og koordinerer skogbrannhelikopterberedskapen, og kaller ut helikopter til innsats. Det er utarbeidet en prosedyre for rekvirering av helikopter i beredskapsperioden (15. april–15. august), og prosedyren kan illustreres slik som i figur 3 på neste side.

DSB har en kontrakt som også gir mulighet for å kunne benytte skogbrannhelikopter til innsats utenfor beredskapsperioden. I de tilfellene hvor det ikke er fast beredskap vil anmodning om bistand fra skogbrannhelikopter rettes til DSB gjennom direktoratets vaktordning. DSB kontakter da Helitrans AS som gjennom kontrakten er forpliktet til å imøtekomme en anmodning om bistand så raskt det lar seg gjennomføre.

Parallelt med innsats fra skogbrannhelikopter følger en obligatorisk lederstøtte til den brannsjefen som har innsatsledelsen ved en skogbrann. Den obligatoriske lederstøtteordningen ble innført i 2008 etter skogbrannen i Froland. Lederstøtten er innført for å sikre en mest mulig effektiv bruk av skogbrannhelikopter, og for å være en faglig støtte til den brannsjefen som har ansvaret for håndteringen av skogbrannen. DSB har kontrakt med tre brann- og redningsvesen om levering av lederstøttetjenester i den faste beredskapsperioden for skogbrannhelikopter fra 15. april til 15. august. Det er den regionale 110-sentralen som har oppgaven med å sørge for at lederstøtten varsles.

²³ <http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/Skogbrannrapport.pdf> (aksess 03.07.14).

²⁴ Kontrakt 2012/8082 – sløkketjeneste med skogbrannhelikopter punkt 4 (Krav til beredskap).



FIGUR 3. Prosedyre for rekvirering av skogbrannhelikopter.

Nasjonalt kontaktpunkt

DSB forvalter en nasjonal kontaktpunktsfunksjon, på vegne av JD og Utenriksdepartementet, som mottar og behandler henvendelser fra utlandet om internasjonal assistanse. Norges deltakelse i EUs samordningsmekanisme for sivil krisehåndtering og beredskap innebærer også en mulighet for Norge til å anmode om internasjonal assistanse ved behov.

2.5

SIVILFORSVARET

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs som skal bistå nød- og redningsetatene (politi, brann- og redningsvesen, helsevesen) med sikte på å øke deres yteevne og utholdenhet ved redningsaksjoner og annen innsats ved uønskede hendelser. Sivilforsvaret har også et spesielt ansvar for å styrke samvirke mellom aktører i beredskapsarbeidet. Sivilforsvaret er underlagt DSB. Regionalt nivå i Sivilforsvaret omfatter de 20 sivilforsvarsdistriktene og følger i hovedtrekk fylkesgrensene, med unntak av Finnmark og Nordland som har to distrikter, og Oslo/Akershus som er ett distrikt. Distriktene forestår operativ ledelse av Sivilforsvarets ressurser. De operative avdelingene i hvert distrikt består av tjenestepliktige, og har som hovedoppgave å delta i redningssamvirke, og forsterke andre etater med primæransvar innen redning og beredskap ved større ulykker og andre uønskede hendelser.

Sivilforsvaret har kapasitet og kompetanse til forsterkning innen infrastruktur på skadested, førstehjelp, sambandstjenester, kommandoplasstjenester,

forpleining, lensing, vakt hold og sikring, evakuering, støtte- og omsorgssenter, søke- og leteaksjoner, vannforsyning, slokking, logistikkstøtte, varsling, målinger og rens av forurenset personell ved CBRN hendelser (hendelser som involverer kjemisk, biologisk, radiologisk eller nukleært materiale). Hvert sivilforsvarsdistrikt har fredsinnsettingsgrupper (FIG) bestående av 24 tjenestepliktige med kompetanse, materiell og oppgaver innenfor brannslukking, redningstjeneste, førstehjelp, søk, samband og ordenstjeneste.

Branner kan oppstå på steder som er utilgjengelige for brann- og redningsvesenets kjøretøyer, og tilgangen på vann fra bil kan bli utilstrekkelig. Slike branner vil kunne spre seg over større områder, og det er avgjørende å ha tilstrekkelig med personell i innsats. Sivilforsvaret blir derfor ofte anmodet om å bistå ved denne typen branner.

Sivilbeskyttelsesloven kapittel II inneholder generelle bestemmelser om Sivilforsvaret. Sivilforsvarets oppgaver og ansvar er gitt i § 4:

Sivilforsvarets oppgave er å planlegge og iverksette tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen, miljø og materielle verdier. Sivilforsvaret skal blant annet:

[...]

b) forestå oppgaver i forbindelse med evakuering av befolkningen, jf. § 17

[...]

d) bistå nød- og beredskapsstatene med personell og materiell i forbindelse med skadeforebyggende og skadebegrensende tiltak

Sivilforsvaret har implementert ELS i samtlige distrikter. Se kapittel 3.1 for en beskrivelse av ELS.

2.6

POLITIET

Politiets primæroppgaver er beskrevet i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 2. For å kunne ivareta oppgavene er politiet gitt omfattende fullmakter i politiloven §§ 7 og 27. Utfyllende bestemmelser er gitt i politiinstruksen.

Etter politiloven § 2 nr. 1, er det politiets oppgave å «beskytte person, eiendom og fellesgoder[...]». Det følger videre av politiloven § 27 (1) at:

Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.

Etter politiloven § 27 (3) tilligger det politiet å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder. I en akuttfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet.²⁵

Politiinstruksen er politiets interne instruks og er gitt med hjemmel i politiloven § 29. De grunnleggende bestemmelsene om utøvelse av politimyndighet står i instruksens andre del. Politiets oppgaver er gitt i instruksens § 2-2:

Politiet skal:

[...]

2. Beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet, opprettholde og gjenopprette den offentlige ro og orden, og enten alene eller sammen med andre offentlige myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige sikkerhet og trygghet i samfunnet.

²⁵ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 19.

[...]

5. På anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres virksomhet når dette følger lov eller sedvane, og ellers gripe inn av eget initiativ på andre myndighetsområder i tilfelle dette antas nødvendig for å verne liv, helse eller vesentlige samfunnsverdier.

[...]

6. Samarbeide med andre offentlige myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt lov eller forskrift ikke er til hinder for dette.

Ledelse – Politiets beredskapssystem

Politiet benytter et enhetlig system for organisering og ledelse av politiinnsats.²⁶ Politiets beredskapssystem består av tre deler, og til sammen utgjør disse delene en helhetlig dokumentasjon av politiets beredskap:²⁷

- PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap
- PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter
- PBS III: Politidistriktenes planverk

Politiet har ansvar for å organisere, lede og koordinere arbeidet i innsatsområdet på land. Innsatsleder politi skal imidlertid ikke lede brann- og redningsvesenets og helsetjenestens faginnsats. Innsatslederens organisasjon må tilpasses ulykkens omfang, varighet og karakter. Innsatsledelsen består normalt av innsatsleder, fagleder brann, fagleder helse, samt delledere²⁸ fra politiet.²⁹

En skogbrann er et eksempel på en hendelse som normalt ikke ledes og koordineres av politiet. Ved slike hendelser vil den totale innsatsen som oftest ledes og koordineres av det kommunale brann- og redningsvesen. Politiet har ved skogbrann kun ansvaret for den politifaglige delen av innsatsen. Politiet har imidlertid ansvaret for å lede og koordinere den totale innsatsen i startfasen dersom vedkommende myndighet ikke har et apparat klart til å forestå ledelse og koordinering. Så snart vedkommende myndighet

²⁶ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 140.

²⁷ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 20.

²⁸ Eksempler på delledere er aksjonsleder, kortesjeleder, objektleder, livvaktleder, fagleder helse og fagleder brann. Innsatslederen benytter delledere innenfor deres respektive spesialfelt. Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 149.

²⁹ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 141.

AKTØRENES OPPGAVER OG ANSVAR

selv er i stand til å overta ansvaret, går politiets ansvar over til å yte bistand og ellers ivareta de nødvendige politioppgavene. Politiet skal ikke opptre i de andre myndighetens sted lenger enn høyst nødvendig. I samarbeid med operasjonslederen må innsatslederen knytte kontakt med lederen fra den aktøren som har primæransvaret for håndteringen, og som skal stå for den videre ledelsen og koordineringen i innsatsområdet.³⁰

Det er det kommunale brann- og redningsvesenets oppgave å lede og koordinere innsats ved skogbranner

som ikke truer liv og helse. Det følger av Instruks 22. juni 2012 nr. 581 (kalt «bistandsinstruksen» om Forsvarets bistand til politiet, at politiet ved behov for militære ressurser i den sivile krisehåndteringen kan anmode Forsvaret, ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), om bistand.³¹ Politiet kan, på vegne av brann- og redningsvesenene, anmode Forsvaret om for eksempel å bistå med helikopter til slokking av lyng-, kratt- og skogbranner. Forsvaret forholder seg ved slike anmodninger til politiet. For kostnadsdekning vises det til bistandsinstruksen § 8.

³⁰ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 141–142.

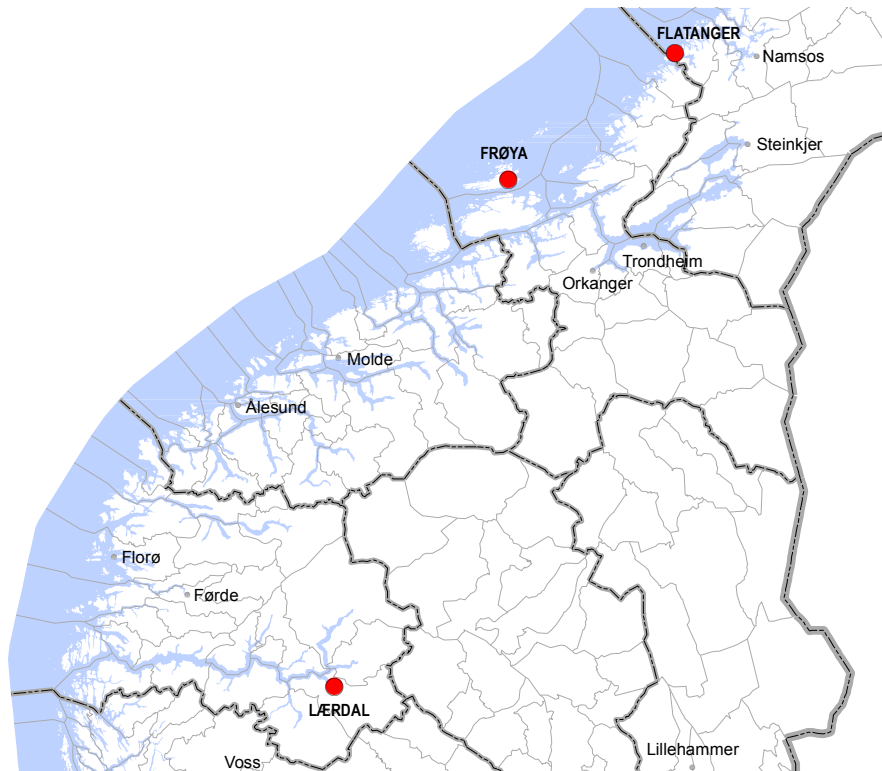
³¹ Instruks 22. juni 2012 nr. 581 om Forsvarets bistand til politiet (kalt «bistandsinstruksen», § 11.

KAPITTEL

03

Beskrivelse av
brannene og
aktørenes
håndtering

BESKRIVELSE AV BRANNENE OG AKTØRENS HÅNDBTERING



Dette kapittelet gir en beskrivelse av brannene og den enkelte aktørs håndtering. For beskrivelsen av aktørenes håndtering legges til grunn det ansvar som er tillagt den enkelte aktør. Dette er beskrevet overordnet i kapittel 3. Beskrivelsene er basert på logger, intervjuer, møter med sentrale aktører og rapporter fra brann- og redningsvesen. Brannene er beskrevet kronologisk, altså i rekkefølgen Lærdal, Flatanger og Frøya.

Det er utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere politiets innsats under brannene. Likevel er samvirket med politiet en viktig del av håndteringen, og særlig innenfor temaet ledelse og organisering. DSB finner det derfor naturlig å omtale politiet blant de sentrale aktørene.

DSBs bidrag under hendelsene var blant annet å bistå med rekvirering av skogbrannhelikopter, og utsendelse av en såkalt «pre-alert» (forhåndsvarsel) til EUS senter for krisehåndtering (Emergency Response Coordination Centre – ERCC) 28. januar 2014 kl. 15.11. Dette ble gjort i tilfelle det skulle bli behov for utenlandsk bistand dersom flere hendelser skulle inntreffe. DSB hadde også et koordineringsansvar for informasjon fra Fylkesmennene som skulle viderefremmes til JD

og myndighetens nettportal for kriseinformasjon³². Avdeling for sivilforsvar i DSB satte fagstab ved alle tre brannene. Fagstaben rapporterte fortløpende til vakthavende i DSB/krisestab.

3.1

LÆRDAL

Brannen i Lærdal

110-sentralen i Florø mottok melding om brann i Kyrkjeteigen 8 i Lærdal kl. 22.53 den 18. januar 2014.³³ Innringer meldte at det brant i bordkledningen på nabo huset, og at huset trolig var overtent. Vedkommende informerte også om at alle beboerne i huset hadde kommet seg ut, og at det var fare for spredning til nabohus på grunn av sterk vind.

Klimaet i Lærdal er normalt svært tørt. Januar måned i 2014 var imidlertid tørrere enn normalt. Det falt 25,9

³² www.kriseinfo.no

³³ Logg fra Sogn og Fjordane 110-sentral.



prosent nedbør i forhold til månedsnormalen som er 25 mm. Desember og januar var også i overkant av fire grader varmere enn normalt. Natt til 19. januar var det periodevis østlig liten storm med vindstyrke på 22 m/s i høyfjellet. Det er et kjent fenomen at vind fra øst kan slå ned i dalen, ofte med uforminsket styrke, men mer turbulent.³⁴ Vær- og temperaturforholdene i ukene før, gjorde at vegetasjonen og treverket i bygninger var tørt og lett antennelig.³⁵ Disse faktorene medførte en rask og uforutsigbar brannspredning.

Brann- og redningsvesenet forventet å kunne hindre brannen i å spre seg over idrettsplassen, men lyktes ikke med dette. Husene på Lærdalsøyri og den verneverdige trehusbebyggelsen på Gamle Lærdalsøyri var truet.³⁶ Vinden endret stadig retning og nye steder ble antent. Slokkearbeidet var krevende og det var utfordrende å få oversikt over situasjonen.

Telesambandet i Lærdal ble redusert som følge av brannen. Omkring kl. 01.45 begynte telesambandet å bli dårlig,³⁷ og en knapp time senere var det helt nede.³⁸ Dette gjorde kommunikasjonen mellom nødetatene vanskelig da denne i stor grad var basert på mobiltelefoni. Internt i etatene var nødsambandet fortsatt helt eller delvis fungerende.³⁹

Brannen medførte også strømbortfall. Klokken 02.34 var strømmen borte i hele Lærdal.⁴⁰ Dette medførte at pumpene til vannverket stoppet, noe som skapte trykkfall i ledningsnett og gjorde at tilførselen av

slokkevann ble redusert. Lokale brannmannskaper fikk i gang disse igjen etter kort tid.

Rundt 680 personer ble evakuert fra sine hjem til et evakueringscenter opprettet på Håbakken og i Aurland. Enkelte beboere motsatte seg evakuering, og gjemte seg for politiet for å drive egen slokking med slanger, kanner og bøtter. Ingen liv gikk tapt i eller som følge av brannen. 446 personer var innom Lærdal sykehus for sjekk, og 270 ble innlagt for kortere eller lengre tid. De aller fleste som følge av røykeeksponering, i tillegg til småskader fra gnistregn og glør.⁴¹

Brannområdet var på ca. 500 × 200 meter, foruten et mindre område sør for Riksvei 5, og store deler av fjellsiden. 40 bygninger, hvorav 17 bolighus, gikk tapt.⁴² Dette var flere bygninger enn det som hadde gått tapt i en og samme brann i Norge siden 1945. Om lag 70 personer mistet hjem og eiendeler.⁴³ Fire bygninger i Gamle Lærdalsøyri gikk tapt. Anslagene for de økonomiske tapene varierer, men Finans Norge estimerer at forsikringsoppgjørene vil beløpe seg til rundt 200 millioner kroner.⁴⁴

Lærdal kommune

Lærdal er en kommune og et dalføre i Sogn og Fjordane fylke som grenser til Oppland i øst og til Buskerud i sørøst. Kommunen har i overkant av 2 100 innbyggere.⁴⁵ Bosetningen er konsentrert ved munningen til Lærdalselva i tettstedet og administrasjonssenteret Lærdalsøyri. Kommunen er 1 342 km² stor, og selve Lærdalen er i nedre delen flat og vid, mens fjellene faller bratt ned mot dalen og fjorden. Jordbruket i Lærdal er basert på husdyrbruk med hovedvekt på melkeproduksjon og sauehold. Lærdalselva er kjent som en god lakseelv, og kommunen har betydelig turisttrafikk. Industrien er beskjeden med noe trevare- og næringsmiddelindustri.⁴⁶

Gamle Lærdalsøyri er den eldste delen av Lærdalsøyri. Trehusbebyggelsen her representerer et av de mest verdifulle bygningsmiljøene i Norge. Stedet inneholder i underkant av 170 bygninger, blant annet i sveitserstil, og ble bygget på 17- og 1800-tallet. Den kommunale reguleringsplanen fra 1971 vernet 170 bygninger. Riksantikvaren og Norsk kulturråd har bidratt til

³⁴ Notat utarbeidet av Meteorologisk institutt til DSB 2014.

³⁵ SP Fire Research AS rapport 2014.

³⁶ Evaluering etter Lærdalsbrannen 18.01.14, av Årdal og Lærdal brannmannskap, brannsjef og overbefal.

³⁷ Evalueringsrapport fra Sivilforsvaret.

³⁸ Logg fra Sogn og Fjordane 110-sentral.

³⁹ Presentasjon fra Sogn og Fjordane politidistrikt 28.05.14.

⁴⁰ Logg fra Sogn og Fjordane 110-sentral.

⁴¹ E-post fra Lærdal kommune av 21.05.14.

⁴² Samtale med Lærdal kommune 02.06.14.

⁴³ Samtale med Lærdal kommune 02.06.14.

⁴⁴ Lærdal kommune «Program Attreising og utvikling Lærdalsøyri», 20.03.14, på s. 17.

⁴⁵ <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2013-05-14?fane=tabell&sort=nummer&tabell=112359> (aksess 04.06.14).

⁴⁶ <http://snl.no/L%C3%A6rdal> (aksess 04.06.14).

BESKRIVELSE AV BRANNENE OG AKTØRENS HÅNDTERING

bevaringen av bebyggelsen gjennom ekspertise innenfor bevaring. Kommunen har fra Riksantikvaren også mottatt støtte til konkrete brannsikringstiltak, herunder til brannalarm i alle hus innenfor verneområdet med direkte varsling til 110-sentralen.⁴⁷

Brann- og redningsvesenet i Lærdal

Det største dimensjonerende tettsted i Lærdal kommune er Lærdalsøyri med 1147 innbyggere.⁴⁸ Etter dimensjoneringsforskriften §§ 5-1 og 5-3 skal beredskapen organiseres av minst 16 deltidspersonell uten fast vaktordning. Lærdal har et deltidsbrannvesen med 16 i utrykningsstyrken, hvorav fire utrykningsledere og 12 brannmannskaper.⁴⁹ Brannstasjonen ligger i Lærdalsøyri og det er et depot på Frønningen. Lærdal kommune har siden 2011 hatt felles brannsjef med Årdal.⁵⁰ Etter dimensjoneringsforskriften § 5-6 skal det være dreiende overordnet vakt i kommuner eller brannvernregioner med tettsteder over 2 000 innbyggere.

Brann- og redningsvesenets innsats

Etter at 110-sentralen i Florø hadde mottatt melding om brann kl. 22.53, ble alt brannmannskap i Lærdal brann og redning, politiet, AMK og kraftlag fortløpende varslet. Første bil fra Lærdal brann og redning var fremme på innsatsstedet ca. kl. 22.59. Huset der brannen startet var overtent, og et kvarter senere brant det i flere av nabohusene.⁵¹ Brannmannskap fra flere brann- og redningsvesen ble utkalt og anmodet om å bistå. Sivilforsvaret og Røde Kors ble utkalt ca. kl. 23.30, og DSB ble kontaktet med forespørsel om bistand fra brannhelikopter kl. 23.37. DSB kontaktet Helitrans AS som klargjorde for å sette inn skogbrannhelikopter på morgenen den 19. januar om været tillot flyging. Da anmodningen om helikopterbistand til Lærdal kom hadde DSB allerede kontakt med Helitrans AS om bistand fordi det tidligere på kvelden den 18. januar var meldt om skogbrann i Rissa. Skogbrannhelikopter lettet fra Værnes mot Lærdal den 19. januar på morgenen, men måtte etter kort tid returnere på grunn av sterk vind. Samtidig ble anmodningen om helikopterbistand til Lærdal avbestilt via 110-sentralen i Florø da det ikke lenger var behov for denne ressursen.

Den uforutsigbare brannspredningen gjorde situasjonen utfordrende både sløkkemessig og sikkerhetsmessig.

Slokningsarbeidet ble utført av flere brann- og redningsvesen, industrivern, Sivilforsvaret og bønder med gyllevogner (gjødselspredere). Privatpersoner drev sløkking med hageslanger og annet materiell. Flere av de som deltok hadde ikke sikkerhetsutstyr som skjermet mot røyk- og varmeskader.

Det kom gjennom natten mange ressurser fra flere brann- og redningsvesen. Det forelå ingen innsatsplan som koordinerte den innledende innsatsen. Brannmannskaper fra ulike brann- og redningsvesen organiserte seg selv uten særlig kunnskap om annen innsats. Vinden endret stadig retning og nye steder ble antent. Ettersom flere brann- og redningsvesen ankom for å bistå ble innsatsen delt inn i tre sektorer. Fra Haukåsen, flyplassen i Sogndal (brann- og havaritjenesten på flyplassen) kom det en brannbil som var utstyrt med 400 liter skum. Rundt kl. 03.00 var vinden på sitt kraftigste, og brannene spredde seg i flere retninger med gnistregn og flyvebranner. Brannene i dalsiden hvor det ikke var bebyggelse ble ikke prioritert sløkket av kapasitetsmessige årsaker.⁵²

De fleste av brannmannskapene i Lærdal var ansatt i kommunen, og hadde derfor kunnskap om hvordan de kunne få startet pumpene til vannverket igjen, etter at strømmen forsvant. I tillegg etablerte Sivilforsvaret vannpumper og slangeutlegg fra elva og fjorden, og pumpet vann opp til Lærdal sentrum for at brann- og redningsvesenet skulle få tilstrekkelig med vann til sløkkeinnsats. Det ble utover natten utarbeidet en strategi for å sikre bebyggelsen på Gamle Lærdalsøyri. Sogn brann- og redning IKS fikk ansvar for å lede en sektor som skulle hindre brannen i å spre seg til Gamle Lærdalsøyri.

Rundt kl. 05.00 løyet vinden og brannene stabiliserte seg. På dette tidspunktet var det mannskap ved alle brannene. Helikopter fra Forsvaret ankom Lærdal, og ble vurdert i forhold til brannen i dalsidene, men ble ikke benyttet da brannen i dalsiden avtok av seg selv.

Lederstøtte fra Hallingdal brann- og redningstjeneste IKS ankom og tok plass i KO. Det ble utarbeidet en innsatsplan for det videre arbeidet med ettersløkking, kontroll og beredskap.⁵³ Gravemaskiner ble benyttet til å rydde i branntomtene for å bedre sløkkeeffekten.

Etter forespørsel fra Bergen brannvesen på morgenen den 19. januar skaffet også DSB et helikopter fra

⁴⁷ Lærdal kommunes forvaltningsplan av Gamle Lærdalsøyri del I og II.

⁴⁸ <http://www.ssb.no/a/kortnavn/befteft/tab-2012-09-06-01.html> (aksess 04.06.14).

⁴⁹ Rapport for brannvesen, DSB Sambas.

⁵⁰ Se punkt 5.1.

⁵¹ Logg fra Sogn og Fjordane 110-sentral.

⁵² Evaluering etter Lærdalsbrannen 18.01.14, av Årdal og Lærdal brannmannskap, brannsjef og overbefal.

⁵³ Innsatsplan Lærdalsøyri, 19.01.14.

Flesland som kunne fly til Lærdal med ytterligere brannmannskaper fra Bergen brannvesen for å skifte de som var i innsats. Dette ble ikke effektivt i det man ikke fikk behov for ytterligere ressurser.

110-sentralen i Sogn og Fjordane

110-sentralen som betjener innbyggerne og brann- og redningsvesenet i Lærdal kommune er lokalisert i Florø. 110-sentralen dekker kommunene i Sogn og Fjordane politidistrikt med 106 000 innbyggere. Sentralen er organisert med en daglig leder som er ansvarlig for driften, og har siden 2008 vært samlokalisert med politiets operasjonssentral. Sentralen er til enhver tid bemannet med to operatører.⁵⁴

Da brannen i Lærdal ble ringt inn til 110-sentralen var det to operatører på vakt. Sentralen ble forsterket ved at daglig leder tiltrådte sentralen. Behovet for flere operatører ble vurdert fortløpende. Under hendelsens dag to var det tre operatører på vakt. Sentralens rolle under brannene i Lærdal var å utalarmere Lærdal brann og redning, andre brann- og redningsvesen, og loggføre fra hendelsen. I samråd med befal og operasjonsleder hos politiet ble også Sivilforsvaret og Røde kors anmodet om bistand. Sentralen opplyste at de tok noen avgjørelser vedrørende anmodning om bistand på egen hånd da operatørene ikke fikk kontakt med brannsjef/befal. Det ble avholdt faste statusmøter med politi og helse.

Sogn og Fjordane sivilforsvarsdistrikt

Sogn og Fjordane sivilforsvarsdistrikt dekker Sogn og Fjordane fylke, i tillegg til muntlig avtale om å dekke Vanylven kommune i Møre og Romsdal fylke. Distriktet har 350 tjenestepliktige i operative avdelinger. Distriktskontoret med seks ansatte ligger i Sogndal. Distriktsstaben er den administrative og operative ledelsen i distriktet og staben kan utvides og forsterkes ved behov. Distriktet har seks FIG plassert i Eid, Florø, Førde, Høyanger, Aurland og Sogndal. I tillegg har distriktet syv fredsinnsettingsgrupper med oppsatt personell (FIGP). Gruppene øves flere ganger årlig.

I løpet av de siste 10 årene har Sivilforsvaret øvd på fremføring av vann til Lærdal sentrum to ganger. Øvelsen ble gjennomført sist i oktober 2013. Denne øvelsen ble ikke gjennomført sammen med andre nødetater eller kommunen.

Sivilforsvarets innsats

Sivilforsvaret fikk melding fra 110-sentralen kl. 23.29 om storbrann i Lærdal sentrum, og fikk oppdraget om å støtte håndteringen av brannen med levering av vann til Lærdal sentrum.⁵⁵ Fredsinnsatsgruppe (FIG + FIGP) Aurland ble utkalt med beskjed om pliktig oppmøte. Vakthavende varslet FIG-leder og kontaktperson (brannsjef) på stedet, for å gi mer opplysninger om oppdraget, og for å vurdere behov for personell og materiell.

Mannskapene var fremme i Lærdalsøyri ca. kl. 00.30, og hadde tatt med seg det meste av brannmateriell. Tjenestepliktig i avdelingen som var bosatt i Lærdal var på dette tidspunktet allerede i innsats med å bistå brann- og redningsvesenet. Underveis ble også FIG og FIGP Sogndal kalt ut.

Klokken 00.40 møtte FIG-leder representant fra brann- og redningsvesenet i KO, og fikk ordre om å levere slokkevann. FIG-leder vurderte det som hensiktsmessig å delta i oppdraget med vannlevering i stedet for å delta i KO. Oppdraget var løst kl. 01.10. På dette tidspunktet hadde Sivilforsvaret åtte mannskaper i innsats. Dette var ikke nok til å ivareta oppgaver som forsyningsplanlegging og mottak av nye mannskaper. FIG/FIGP Sogndal ankom ca. kl. 01.50. Disse satt opp enda en pumpe ved elva, og la ut slanger parallelt for å øke vannkapasiteten. Det var da 23 mannskap inkludert befal i innsats. Mannskapene deltok både i fukting av hus og slokking av brann, i tillegg til å bistå med vannlevering til brann- og redningsvesenet.

Omtrent klokken 01.30 fikk Sivilforsvaret anmodning fra Fylkesmannen om å bistå i etableringa av kommunal kriseledelse. En fast ansatt i sivilforsvarsdistriktet møtte på sykehuset i Lærdal ca. kl. 02.30 for å støtte den kommunale kriseledelsen.

Mannskapene hadde et fungerende samband seg i mellom under innsatsen, og hadde jevnlig kontakt med vakthavende i distriktet. Distriktet etablerte tidlig et satelittsamband som alternativt samband mellom FIG-leder og vakthavende. Dette sikret kommunikasjon også etter at telesambandet ble dårligere og etter hvert falt helt ut.

Nattens mannskaper fikk avløsning kl. 08.30. Den nye styrken besto av totalt 22 mannskap inkludert befal. Sivilforsvaret fikk utover dagen oppdrag fra brann- og redningsvesenet om å bistå med etterslokking.

⁵⁴ <http://www.alarmsentralen.com/historie/organisering> (aksess 04.06.14).

⁵⁵ Innsatsrapport fra Sogn og Fjordane Sivilforsvarsdistrikt.

Etterhvert kom anmodning fra politiet og kommunen om å bistå med vakthold og sikring av området. Kommunen ga også Sivilforsvaret i oppdrag å etablere alternativt ledelses- og samvirkesamband, samt nødsamband for den kommunale hjemmehjelps-tjenesten.⁵⁶ Sivilforsvaret gikk brannvakt i flere netter for å ha kontroll på branntomter, og fordi det var et ønske fra innbyggerne.

Sivilforsvarsdistriktet mottok under innsatsen støtte fra flere nabadistrikter, samt fra sivilforsvarsavdelingen i DSB. Sivilforsvarets sentrallager tilførte Sivilforsvaret i Sogn og Fjordane ekstra slangemateriell under innsatsen, og ga tilbud om aggregatstøtte.

Sogn og Fjordane politidistrikt⁵⁷

Lærdal kommune ligger i Sogn og Fjordane politidistrikt. Politidistriktet dekker, med unntak av kommunene Gulen og Solund, hele Sogn og Fjordane fylke med 106.000 innbyggere. Politidistriktet blir ledet fra Florø. Politidistriktet er delt opp i tre driftsenheter, og hver driftsenhet har flere lensmannskontorer. Hver driftsenhet blir ledet av en driftsenhetsleder som har et totalansvar i hele driftsenheten.

Politiet bistod blant annet med politihelikopter under innsatsen i Lærdal. Politihelikopteret ankom tirsdag 21. januar, og ble brukt til å undersøke branntomtene og terrenget med varmesøkende kamera.

Totale ressurser involvert i brann- og redningsarbeidet

I de første seks timene var det rundt 100 brannmannskaper, 20 polititjenestemenn, 30 mannskaper fra Sivilforsvaret, 30 fra Røde Kors og 12 fra Norsk folkehjelp, som bistod i slokke- og redningsarbeidet.

Søndag 19. januar ankom to helikoptre fra Forsvaret og personell fra Heimevernet. Ekstra brannmannskap ble rekvirert for etterslokking.

Totalt var rundt 115 brannmenn med i aksjonen som pågikk fra 18. januar til 24. januar.⁵⁸ Totalinnsatsen fra Sivilforsvaret var på 162 tjenestepliktige og 16 ansatte, med samlet innsatstid på ca. 4 000 timer.⁵⁹

I tillegg var et ukjent antall frivillige og privatpersoner involvert i innsatsen.

⁵⁶ Presentasjon fra Sogn og Fjordane Sivilforsvarsdistrikt.

⁵⁷ www.politi.no

⁵⁸ Evaluering etter Lærdalsbrannen 18.01.14, av Årdal og Lærdal brannmannskap, brannsjef og overbefal.

⁵⁹ Innsatsrapport fra Sogn og Fjordane Sivilforsvarsdistrikt.

3.2

FLATANGER



Brannen i Flatanger

Like etter kl. 22 mandag den 27. januar begynte det å brenne i terrenget mellom to feriehus i grenda Uran. Det antas at gnister fra en kraftledning antente det tørre gresset. En fastboende ringte inn nødmelding til 110-sentralen, som igjen varslet Flatanger brann- og feiervesen, politi og AMK-sentral.

Flatanger var preget av en svært tørr januar måned i 2014. Det falt 6,9 prosent nedbør i forhold til månedsnormalen som er 79 mm. De nærmeste målestasjonene på kysten hadde middelvind opp i sørøstlig sterk kuling med vindstyrke på 20 m/s, og med vindkast opp til 28 m/s.⁶⁰ Disse vindforholdene var tilsvarende også første døgnet av brannen.

I løpet av natten til den 28. januar, spredte brannen seg til grendene Hårstad, Småværet og Hasvåg hvor den tok tak i bebyggelsen. Det ble etter hvert antatt at det aller meste av bebyggelsen var gått tapt, men etter en nærmere rekognosering fra utrykningsleder og varabrannsjef ble det vurdert at det var tilrådelig å sende inn innsatsenheter for å slokke etterbranner, begrense omfanget av brannspredningen, og å redde flere bygninger. Bygningsmassen på Uran (29 stk.) ble berget med unntak av ett uthus. Hele 63 bygninger gikk tapt på den ytterste delen av Sørneshalvøya i løpet av 12 timer. De fleste bygningene gikk tapt mellom

⁶⁰ Notat utarbeidet av Meteorologisk institutt til DSB 2014.

kl. 04.00–06.00.⁶¹ I morgentimene satte 110-sentralen stab i Namsos for å koordinerte ressursene inn mot hendelsen. Forsvaret bistod i innsatsen med to helikopter og et fartøy med pumpekapasitet og slanger.⁶²

Om morgenen den 29. januar formidlet Fylkesmannen i Nord-Trøndelag informasjon til DSB om at vinden hadde løyet, og at helikoptre derfor kunne bistå utover dagen. Det ble rapportert at man håpet å ha situasjonen under kontroll i løpet av dagen eller formiddagen, og kl. 13 ble det meldt at man hadde tilnærmedesvis full kontroll over brannsituasjonen. Man hadde også laget en plan for når berørte fikk bevege seg inn i området.⁶³ Skogbrannhelikoptret ble derfor frigjort fra Flatanger for å bistå under brannen som hadde oppstått på Frøya.

På kvelden den 1. februar blusset imidlertid brannen opp igjen og truet bebyggelsen på Hasvåg. Mannskaper fra flere brann- og redningsvesen samt Sivilforsvaret bisto igjen under denne aksjonen.

Brannen i Flatanger medførte ikke fysisk skade på personer. 64 bygninger, derav 23 bolighus og fritidshus, gikk tapt. I et område på 15 km² brant gress, lyng og vegetasjon.⁶⁴

Flatanger kommune

Flatanger kommune ligger på Namdalskysten i Nord-Trøndelag. Kommunen grenser i sør til Sør-Trøndelag fylke og i øst til Namdalseid kommune. Kommunen har i overkant av 1 100 innbyggere,⁶⁵ hvor om lag halvparten bor rundt tettstedet Lauvsnes som er kommunesenteret. Kommunen dekker 460 km² hvorav store deler består av øyer, holmer og skjær. Fastlandet er svært kupert med en rekke berg og fjell med høyeste topp på 613 meter over havet. Den ytterste skjærgården har lite vegetasjon, men store deler av Flatanger er dekket av løv-, gran- eller furuskog.

Hovednæringer i kommunen er havbruk, landbruk og turisme. Gårdsbrukene er relativt små og drives delvis i kombinasjon med fiske. Flatanger er en av de største fiskerikommunene i fylket etter ilandbrakt fangst. Også oppdrettsnæringsen er viktig, og kommunen har flere anlegg for fiskeoppdrett. Flatanger har de siste 10–15 årene opplevd økende turisme, og båtturer og fiske i de

særpregede havområdene er populært. Dette har også ført til en sterk vekst i antall fritidsboliger.⁶⁶

Brann- og redningsvesenet i Flatanger

Flatanger kommune har i overkant av 1 100 innbyggere og største dimensjonerende tettsted er Lauvsnes med 458 innbyggere.⁶⁷ Etter dimensjoneringsforskriften §§ 5-1 og 5-3 skal beredskapen organiseres av minst 16 deltidspersonell uten fast vaktordning. Flatanger har et deltidsbrannvesen med 16 i utrykningsstyrke hvorav fire utrykningsledere/overbefal.⁶⁸ Brannstasjonen ligger i Lauvsnes med depoter på henholdsvis Utvorda, Hasvåg og Jøssund. Brannsjefen er ansatt i syv prosent stilling, og innehar i tillegg funksjonene leder for forebyggende avdeling, forebyggende personell (total stilling i brannvesenet er 21 prosent), teknisk sjef og kommunalt beredskapsansvarlig. En av utrykningslederne har 14 % stilling som leder for beredskap. I forbindelse med dokumenttilsyn i 2013, svarte kommunen at de ikke har inngått samarbeid med andre kommuner om forebyggende virksomhet, men skal «i løpet av 2013/2014 ta stilling til å inngå i IKS-samarbeid (Inntrøndelag eller Namdal) som er under utredning/ beslutning».⁶⁹ Kommunen har inngått avtale med Sivilforsvaret om bruk av fredsinnsatsgruppe.⁷⁰

Brann- og redningsvesenets innsats

110-sentralen i Namsos mottok melding om brann kl. 22.18 og alle brannmannskaper i Flatanger brann- og feiervesen ble varslet. Politiet ble varslet kl. 22.24 og AMK kl. 22.30. I løpet av de første minuttene var 110-sentralen igjen i kontakt med innringer som rapporterte at brannen var «meget omfattende, det brenner mellom feriehusene og langt oppover fjellsiden.»

Mannskaper fra den lokale depotstyrken i Hasvåg rykket ut og var i gang med slokkearbeidet etter kort tid. På grunn av den sterke vinden i området, spredte brannen seg raskt. Hovedstyrken fra Flatanger brann- og feiervesen rykket ut kl. 22.28, og 12 mann kom frem til Uran kl. 23.12. På vei til skadestedet besluttet brannsjefen, etter oppringning fra brannstasjonen, å evakuere de tre grendene Hasvåg, Hårstad og Småværet. Da brannsjefen ankom Uran var

⁶¹ Brannsjefen i Flatanger i korrespondanse med DSB 24.06.14.

⁶² Logg fra 110-sentralen i Nord-Trøndelag.

⁶³ DSB CIM-logg (Logg-id 96 og 101).

⁶⁴ Møte med Flatanger kommune 29.04.14.

⁶⁵ <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2013-05-14?fane=tabell&sort=nummer&tabell=112359> (aksess 04.06.14).

⁶⁶ <http://snl.no/Flatanger> (aksess 04.06.14).

⁶⁷ <http://www.ssb.no/a/kortnavn/befteft/tab-2012-09-06-01.html> (aksess 04.06.14).

⁶⁸ I rapport for brannvesen, Sambas 2012, har Flatanger brann- og feiervesen oppgitt at det er 15 i utrykningsstyrken. Brannsjef i Flatanger brann- og feiervesen korrigerer utrykningsstyrken fra 15 til 16 i korrespondanse med DSB 23.06.14.

⁶⁹ Spørreskjema i forbindelse med tilsyn, DSB 2013.

⁷⁰ Rapport for brannvesen, DSB 2012.

BESKRIVELSE AV BRANNENE OG AKTØRENS HÅNDBTERING

prioriteringen å redde bebyggelsen her, samt fullføre evakuering.

Klokken 23.10 kjørte brannsjefen fra Uran mot bebyggelsen for å evakuere. Han valgte å kjøre til den innerste gården først fordi denne var mest utsatt. Deretter kjørte han fra hus til hus og tilbake mot kø som var etablert i et bolighus på Uran. Alle beboere ble evakuert til Drageid leirskole fordi den ble ansett å ligge i sikkerhet for brannen, og fordi en av de evakuerte var ansatt ved skolen og hadde tilgang til lokalene. Det ble etablert en vei-post i nærheten av Uran som registrerte de evakuerte. Kl. 00.30 var samtlige beboere ute av området.

Klokken 23.30 kontaktet 110-sentralen Hovedrednings-sentralen (HRS) og DSB for å undersøke muligheten for å få bistand fra helikopter til slokkearbeid. DSBs vakttelefon ga beskjed om at det ikke var begrensninger på bruk av helikopter, men at det ikke kunne fly om natten på grunn av sikkerhetshensyn.

Brannsjefen valgte å konsentrere innsatsen for å hindre brannen i å spre seg innover mot land og langs FV 492 fram til Hasvågskaret. Det ble derfor besluttet å etablere brann-gater for å holde brannen på den ene siden av veien (vegetasjonen i et belte på 100–150 meter bredde ble spylt med vann for å hindre brannspredning). Brann-gatene holdt stand og brannen beveget seg ikke over disse. Vinden var tidvis så sterk at mannskapene måtte ligge på bakken mens de slokket for ikke å blåse overende.⁷¹

De første ressursene fra nabobrann- og redningsvesen ble rekvirert fra Namdalseid kl. 22.33, og var i innsats langs brann-gaten kl. 00.30. To tankbiler ble rekvirert kl. 00.33, og vaktlag fra Namsos ble rekvirert ca. to timer senere. Politiet overtok innsatsledelsen ca. kl. 00.30.⁷² Sivilforsvaret ble rekvirert av politiet kl. 02.10.⁷³

I løpet av den første natten var Nord-Trøndelag energi i arbeid ute på halvøya for å koble fra ledningsnettet, og kl. 04.20 var 91 kunder i området uten strøm.⁷⁴

Kulden medførte at det var vanskelig å holde et jevnt trykk på slangene, og det var utfordrende å unngå ising i slanger og strålerør. I tillegg endret vinden stadig retning og truet slangeutlegg og brann-gater

(slangeutlegg var truet av spredning av brannen mot vindretningen).⁷⁵

På morgenen den 28. januar ble skogbrannhelikopter beordret til området og lederstøtteordningen ble iverksatt som en følge av dette.⁷⁶ Vaktstående i lederstøtten kontaktet brannsjefen på Flatanger omtrent kl. 08.00, og en halvtime senere ankom et skogbrannhelikopter fra Helitrans AS Flatanger, og landet i nærheten av Uran. På grunn av sterk vind ble helikopteret stående på bakken inntil vinden løyet. Et annet helikopter fra Helitrans AS ble også rekvirert fra Sauda og landet i første omgang til Værnes for å fly videre når værforholdene tillot det. Forsvaret hadde på dette tidspunktet sendt av gårde to helikopter fra Rygge og to fra Bardufoss, alle med brannbøtter.⁷⁷

Innsatsen ble gradvis trappet ned i løpet av den fjerde dagen, og mannskaper ble etter hvert dimettert ettersom brannen gikk over i en etterslokkingsfase. Det ble brukt varmesøkende kamera både fra fly og bakkemannskaper for å avdekke restvarme og steder brannen kunne blusse opp.

110-sentralen i Nord-Trøndelag

110-sentralen som betjener innbyggerne og brann- og redningsvesenet i Flatanger kommune er lokalisert i Namsos. 110-sentralen dekker kommunene i Nord-Trøndelag politidistrikt med 135 000 innbyggere. Sentralen er organisert med avdelingsleder som daglig leder av sentralen, og sentralen er til enhver tid bemannet med en operatør.⁷⁸

Da brannen i Flatanger ble ringt inn til 110-sentralen var det en operatør på vakt. Sentralen ble forsterket med en ekstra operatør som følge av brannen. Sentralens rolle under brannen i Flatanger var å utalarmere Flatanger brann- og feiervesen, andre brann- og redningsvesen og loggføre fra hendelsen. 110-sentralen opprettet i tillegg en ressursstab under brannen. Ressursstabens hovedoppgave var å sørge for at de nødvendige ressursene som skulle til for å drifte aksjonen over tid var på plass, og at ressursene fikk den nødvendige støtte.⁷⁹

⁷¹ Møte med Flatanger kommune 29.04.14.

⁷² Ibid.

⁷³ Nord-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt.

⁷⁴ DSB CIM-logg (logg-id 27).

⁷⁵ DSB CIM-logg (logg id 99).

⁷⁶ Se sentrale ord og uttrykk kapittel 2.3.

⁷⁷ <http://www.nrk.no/trondelag/prover-a-hindre-spredning-1.11500908> (aksess 16.06.14).

⁷⁸ «Omorganisering av 110-regionene», DSB 2013, på s. 11.

⁷⁹ Dokumentasjon vedrørende arbeid gjort i loggistikkestab, Namsos brann- og redningsvesen, 15.05.14.

Nord-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt

Nord-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt omfatter hele fylket og har 250 tjenestepliktige i operative avdelinger. Distriktskontoret med syv ansatte ligger i Steinkjer. Distriktsstaben er den administrative og operative ledelsen i distriktet og staben kan utvides og forsterkes ved behov. Distriktet har seks FIG plassert i Vikna, Namsos, Grong, Steinkjer, Leksvik og Stjørdal. Innen FIG Steinkjer er det etablert en egen forpleiningsenhet, og ved behov nyttes enheten til å støtte også andre avdelinger i distriktet. Distriktet har også fire fredsinnsettingsgrupper med oppsatt personell (FIGP).

Nord-Trøndelag Sivilforsvarsdistrikt ved vakthavende, ble tirsdag 28. januar kl. 02.10 varslet av politiet, og anmodet om å stille med mannskaper i forbindelse med brannen i Flatanger. Oppgaven på stedet var vannlevering, branngate og forpleining. Etter hvert var også et oppdrag å eskortere de evakuerte inn i området for å se på sine hus og eiendommer. Mannskapene holdt også vakt på veien som førte inn i brannområdet.

Sivilforsvarets innsats

Nord-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt (NTSFD) ved vakthavende, ble tirsdag 28. januar kl. 02.10 varslet av politiet, og anmodet om å stille med mannskaper i forbindelse med brannen i Flatanger. Tre avdelinger (FIG) ble utkalt, og ca. kl. 04.30 rykket 25 personer ut med brannutstyr og telt/lys/varme. Morgenen etter bistod Sivilforsvaret med ytterligere 12 personer og mer materiell. Oppgaven på stedet var vannlevering, etablering av branngate og forpleining. Et annet oppdrag var å eskortere de evakuerte inn i området for å se til hus og eiendommer. Mannskapene holdt også vakt ved veien som førte inn i brannområdet.

NTSFD satte stab 28. januar om morgenen, og sendte samtidig ut én fast ansatt til innsatsområdet for å bistå i KO. Det ble anmodet om materiellstøtte fra Sivilforsvarets sentrallager (SFSL) på Starum, og nabostøtte fra Sør-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt (STSF). Ca. kl. 12.00 ble alle avdelinger i NTSFD forhåndsvarslet om mulig innsats.

Sivilforsvaret avsluttet innsatsen om ettermiddagen fredag 31. januar. Brannen blusset imidlertid opp, og Sivilforsvaret ble igjen kalt ut lørdag 1. februar, ca. kl. 20.15. 37 mannskaper rykket ut og flere mannskaper ble forhåndsvarslet om mulig innsats. Stab ble etablert hos STSF søndag 2. februar. SFSL støttet etter anmodning med fire motorbrannsprøyter.

I løpet av innsatsen var alle distriktets 10 avdelinger involvert, og hver avdeling deltok minst to ganger i hele innsatsperioden. Distriktet fikk tilbud om støtte fra nabo-distrikter, men anså å ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere hendelsen med egne ressurser.

Mens innsatsen pågikk fikk NTSFD også anmodning om å bistå i forbindelse med et ras, og måtte derfor omprioritere mannskaper for å kunne håndtere bistandsanmodningene.

Nord-Trøndelag politidistrikt⁸⁰

Flatanger kommune ligger i Nord-Trøndelag politidistrikt. Politidistriktet dekker alle 23 kommunene i Nord-Trøndelag fylke, i tillegg til Osen og Roan kommune i Sør-Trøndelag fylke, og Bindal kommune i Nordland fylke. Distriktet har 137 000 innbyggere og blir ledet fra Steinkjer. Politidistriktet er delt opp i tre driftsenheter bestående av 20 lensmannskontorer. Hver driftsenhet blir ledet av en driftsenhetsleder som har et totalansvar i hele driftsenheten. Lensmannskontorene i hver driftsenhet samarbeider om alle forhold knyttet til tjenesteproduksjonen. Politidistriktet har ansvaret for Trondheim lufthavn Værnes.

Totale ressurser involvert i brann- og redningsarbeidet

Det var om lag 250 brannmannskaper fra 21 ulike brann- og redningsvesen, samt 167 mannskaper fra Sivilforsvaret som deltok i arbeidet.⁸¹ I første periode var det 152 tjenestepliktige i innsats, mens det i andre innsatsperiode var 167. Innsatstid for de tjenestepliktige var 6 416 timer, mens arbeidstimer i stab (fratrukket timer for syv faste ansatte) var 678 timer.⁸²

Det deltok tre helikoptre fra Forsvaret og ett skogbrannhelikopter i innsatsen. Politiets helikopter med varmesøkende kamera ble brukt til rekognosering om natten.⁸³

⁸⁰ www.politi.no

⁸¹ Presentasjon utarbeidet av Flatanger kommune, overlevert DSB i møte den 29.04.14.

⁸² Innsatsrapportering Nord-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt.

⁸³ Logg fra Nord-Trøndelag 110-sentral.

3.3

FRØYA



Brannen på Frøya

Rett før kl. 11 om formiddagen den 29. januar, fikk 110-sentralen i Trondheim varsel om brann i kratt ved Litlvatnet like ved administrasjonssenteret Sistranda. Noen barn som var på klassetur hadde lekt med ild, og flammene hadde tatt tak i lyngen.⁸⁴ Det hadde vært en spesielt tørr januar måned i 2014. Normalnedbøren for måneden er 87 mm, mens det i januar 2014 bare falt 6,2 prosent av dette. Den nedbørsfattige perioden hadde gjort at lyng- og krattvegetasjonen var tørr og lett antennelig. Målestasjoner i nærheten målte i tidsrommet for brannen middelvind omkring sørøstlig stiv kuling med vindstyrke på 15 m/s, og med vindkast opp til 23 m/s.⁸⁵ Vinden gjorde at brannen spredte seg raskt i nordvestlig retning, vekk fra den nære bebyggelsen.

Et par timer etter brannstart meldte overbefalsvakt på Frøya om at de ikke hadde kontroll på brannen og at den så ut til å spre seg til bebyggelse. Innbyggerne i Gurvikdal, Klubben, Sandvik, Bremneset og Tungvågen ble evakuert. Situasjonen den første dagen betegnes av mannskapene som «kaotisk». Mange privatpersoner dro på egen hånd ut i terrenget med spader og raker for å bidra i slokkeinnsatsen. Dette gjorde at man mistet oversikt over hvor mange mann som var ute i terrenget og hvor de befant seg. Dårlig mobildekning gjorde også at det var vanskelig å kontakte de som befant seg i terrenget og dermed koordinere innsatsen.

Gjennom natten brant det fortsatt på to flanker og det ble lagt ned betydelig innsats for å holde brannen bak

den naturlige begrensingslinjen. Det ble prioritert innsats mot østsiden da denne truet bebyggelsen fra Ervik til Nesset. Mens arbeidet med slokking pågikk i øst blusset brannen opp igjen på et tidspunkt i sør.

Det lyktes brann- og redningsvesenet å holde brannen innenfor den naturlige begrensingslinjen slik innsatsplanen beskrev, og like før kl. 13 den 30. januar ble det meldt at brann- og redningsvesenet hadde kontroll og at evakuerte kunne flytte hjem.

Området der det brant er et utmarks- og friluftsområde på om lag 10 km² bestående av gress, lyng og mindre tre- og buskvegetasjon. Det finnes også noen få hytter og andre bygninger i området. Verdien på utmarken som brant ble anslått til å være relativt liten. Én hytte gikk tapt. Ingen personer ble skadd i eller som følge av hendelsen. Litt under 200 personer ble evakuert fra ettermiddagen den 29. januar til ettermiddagen den 30. januar.

Frøya kommune

Frøya er en øykommune på Trøndelagskysten i Sør-Trøndelag fylke. Kommunen ligger ute i havet vest for innløpet til Trondheimsfjorden, og omfatter den store øya (Fast-Frøya) på 152 km², og flere tusen mindre øyer og holmer på en utstrekning til Halten, 50 km i nordøst, og til Sula, 15–20 km i nordvest. Kommunen har rundt 4 500 innbyggere.⁸⁶ Med sin beliggenhet i havgapet er Frøya utsatt for vær og vind. Landskapet på Frøya er småkupert med lite skog og mye myr, berg og vann. Frøya er relativt flat med høyeste topp på 76 moh. Fiske har vært hovednæringen i kommunen, og de siste årene har oppdrettsnæringen vært den største næringen. Jordbruk drives i stor grad som binæring, og det er et relativt stort sauehold av villsau.⁸⁷

Brann- og redningsvesenet på Frøya

Frøya kommune har 4 500 innbyggere og største dimensjonerende tettsted er Sistranda med 757 innbyggere.⁸⁸ Etter dimensjoneringsforskriften §§ 5-1 og 5-3 skal beredskapen organiseres av minst 16 deltidspersonell uten fast vaktordning. Frøya har et deltidsbrann- og redningsvesen med 36 ansatte med 32 i utrykningsstyrke hvorav fire utrykningsledere/overbefal, og 28 brannmannskap.⁸⁹ Brannstasjonen ligger på Sistranda med lokalstasjon på Nordskog, og

⁸⁴ Bekreftet av politiet i samtale med DSB.

⁸⁵ Notat utarbeidet av Meteorologisk institutt til DSB 2014.

⁸⁶ <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2013-05-14?fane=tabell&sort=nummer&tabell=112359> (aksess 04.06.14).

⁸⁷ http://snl.no/Fr%C3%B8ya%2Fkommune_i_S%C3%B8r-Tr%C3%B8ndelag (aksess 04.06.14).

⁸⁸ <http://www.ssb.no/a/kortnavn/befteft/tab-2012-09-06-01.html> (aksess 04.06.14).

⁸⁹ Rapport for brannvesen, DSB Sambas.

depoter på henholdsvis Sula, Mausund og Sørburøy. Brannsjefen er ansatt i 20 prosent stilling. Etter dimensjoneringsforskriften § 5-6 skal det være dreierende overordnet vakt i kommuner eller brannvernregioner med tettsteder over 2 000 innbyggere. I Frøya brann og redning har fire personer overordnet vakt. Brannsjef og varabrannsjef inngår i denne.⁹⁰

Frøya kommune har felles feietjeneste med Hitra kommune, men det er ikke et samarbeid med nabobrann- og redningsvesen utover dette. Frøya brann og redning skriver i brannplanen for 2013 at det arbeides med interkommunalt samarbeid om felles forebyggende avdeling eller felles brann- og redningsvesen.⁹¹

Brann- og redningsvesenets innsats

110-sentralen utalarmerte Frøya brann og redning som umiddelbart rykket ut med to mannskapsbiler og åtte mann. Overbefalsvakten som ankom skadestedet anmodet 110-sentralen raskt om bistand fra Nordskag lokalstasjon, Sivilforsvaret og skogbrannhelikopter.

Rundt 40 minutter etter at brannen ble meldt inn til 110-sentralen hadde politihelikopteret flydd første runde over området.⁹² Fagleder brann var med i politihelikopteret for å vurdere omfanget på brannen. Dette ga informasjon om hvordan brannen spredte seg, og det var lettere å lage en strategi for hvor brannen skulle stoppes. Det ble tidlig tatt en avgjørelse om et landområde mellom to vann som danner en naturlig begrensningsslinje, måtte dynkes med vann for å hindre at brannen skulle spre seg videre nordover til bebyggelsen på andre siden av vannene. En slik branngate ble også anlagt et annet sted for å hindre spredning. Flere vannkanoner ble brukt til å dynke de aktuelle områdene. Helikopteret jobbet med slukkeinnsats, og det kom etter hvert ønske om ytterligere helikopterbistand.

På ettermiddagen begynte lederstøtten fra DSB og fra Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS (TBRT) arbeidet med å få oversikt over situasjonen og å utarbeide planer for innsatsen. To mulige scenarioer ble utarbeidet, ett med forventet utvikling (plan A) og et «worst-case»-scenario (plan B). Plan A var å stoppe brannen ved den naturlige begrensningsslinjen (Kirkdalsvatnet og Langvatnet), og plan B var å dynke området langs Fylkesvei 716 med vann i tilfelle brannen skulle spre seg over begrensningsslinjen og true

bebyggelsen på andre siden (området Bremneset til Gursvikdalen).

Av sikkerhetsmessige årsaker ble ikke helikoptrene fra Helitrans AS og Forsvaret brukt til slukkeinnsats om natten. Politihelikopteret ble imidlertid brukt til rekognosering.

Parallelt med slukkeinnsatsene ble området langs Fylkesvei 716 fra Tungvågen til Gursvikdalen dynket med vann (plan B), i tilfelle brannen skulle spre seg over den naturlige begrensningsslinjen (plan A). Mannskapene hadde til tider utfordringer med at slangene frøs, og det måtte iverksette tiltak for å løse dette. Lederstøtteordningen ledet innsatsen noen timer om natten slik at fagleder brann fikk hvile. Nye mannskaper ble satt i arbeid utover natten.

Innsatsplanen som var utarbeidet i løpet av natten ble iverksatt om morgenen den 30. januar. Planen delte ressursene inn i seks sektorer, hvorav fire på bakken og to i luften. Hvert av de fire lagene på bakken fikk ansvaret for en egen sektor, og hvert av lagene ble ledet av en kjentmann (utrykningsleder fra brannstasjonen på Sistranda). Rundt to timer etter iverksettelse av innsatsplanen lyktes manskapene i å få kontroll over brannen på østsiden av Frøya, og påbegynte arbeidet med etterslokking. Mannskapene fra en sektor ble flyttet til et område hvor brannen blusset opp.

Det ble ikke utført etterslokking i de påfølgende døgnene fordi det var frost i bakken.

110-sentralen i Sør-Trøndelag

110-sentralen som betjener innbyggerne og brann- og redningsvesenet i Frøya kommune er lokalisert i Trondheim. 110-sentralen dekker kommunene i Sør-Trøndelag politidistrikt med 260 000 innbyggere. Sentralen er organisert med avdelingsleder som daglig leder, og sentralen er til enhver tid bemannet med to operatører.⁹³

Da brannen på Frøya ble ringt inn til 110-sentralen var det tre operatører på vakt. Sentralen ble ikke forsterket som følge av brannen. Sentralens rolle under brannen på Frøya var å utalarmere Frøya brann og redning, andre brann- og redningsvesen og loggføre fra hendelsen.

Sør-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt

Sør-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt omfatter hele fylket, og har 500 tjenestepliktige i operative avdelinger. Distriktskontoret med 11 ansatte ligger i Trondheim.

⁹⁰ «ROS-analyse og organisering og dimensjonering av brannvesen i kommunene Hitra, Frøya og Snillfjord», Skansen consult, 27.10.04, på s. 11.

⁹¹ «Plan for brannvernarbeidet 2013», Frøya brann og redning, på s. 2.

⁹² Logg fra 110-sentralen i Sør-Trøndelag.

⁹³ «Omorganisering av 110-regionene», DSB 2013, på s. 11.

BESKRIVELSE AV BRANNENE OG AKTØRENE HÅNTERING

Distriktsstaben er den administrative og operative ledelsen i distriktet og staben kan utvides og forsterkes ved behov. Distriktet har seks FIG plassert på Frøya/Hitra, Røros, Hemne, Trondheim, Midtre Gauldal og Oppdal. I tillegg har distriktet 11 fredsinnsettsgrupper med oppsatt personell (FIGP).

Sivilforsvarets innsats

Den 29. januar ca. kl. 11.00 mottok Sør-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt (STSFØ) melding fra politiets operasjonssentral (112) om brannen, og FIG Frøya ble kalt ut. Oppdraget var å bistå brann- og redningsvesenet med aktiv slokking av gress- og lyngbrann, legge ut slanger og drifte brannpumper. I tillegg kjøre ut eget og andres materiell og personell med terrenggående kjøretøy (ATV), samt bistå politiet med registrering av evakuerte. Sivilforsvaret ble på Frøya også satt til flere oppgaver som trafikkregulering, samt forpleining og drift av KO. Etter hvert gikk oppdraget over til å bistå med etterslokking og vakthold for å overvåke en eventuell oppblussing. STSFØ klagjorde også forsterkningsmateriell for transport ut til Frøya. Det ble sendt ATV, hengere, brannpiskere, slukkeutstyr og forpleining (mat, drikke og varmetelt) til innsatsområdet.

En time etter at Sivilforsvaret ble varslet, var 25 mannskaper i gang med å bistå i slokkeinnsatsen. Sivilforsvarsdistriktet forhåndsvarslet og kalte ut flere mannskaper for å forberede til langvarig innsats. Den 29. januar kl. 13.00 ble Sivilforsvaret kalt inn til Lokal Redningsentral i Trondheim (LRS).

Seks personer og tre terrenggående kjøretøy fra STSFØ, som deltok i innsats i Flatanger, ble etter hvert omprioritert for innsats på Frøya.

Sør-Trøndelag politidistrikt⁹⁴

Frøya kommune ligger i Sør-Trøndelag politidistrikt. Politidistriktet omfatter 23 av 25 kommuner i Sør-Trøndelag fylke. Osen og Roan kommune hører til Nord-Trøndelag politidistrikt. Distriktet har 290 000 innbyggere. Politidistriktet har 18 lensmannskontorer og to politistasjoner, Sentrum og Heimdal. Sentrum politistasjon er den største driftsenheten og holder til i Trondheim.

Totale ressurser involvert i brann- og redningsarbeidet

Totalt antas det å ha vært rundt 100 mannskaper fra ulike brann- og redningsvesen, Heimevernet, Sivilforsvaret, Forsvaret, Industrivernet fra Salmar, og frivillige i innsats den første dagen. Det deltok to helikoptre fra Forsvaret og to skogbrannhelikoptre.⁹⁵ Ytterligere ett skogbrannhelikopter var i beredskap på Trondheim lufthavn Værnes. Politiets helikopter med varmesøkende kamera ble brukt til rekognosering om natten.

Totalt 91 tjenestepliktige og 11 faste ansatte fra Sivilforsvaret var i innsats. Tilsammen utgjorde dette 1 790 timer.

Røde kors hadde 80 personer tilgjengelig, disse ble var hovedsakelig tilknyttet evakuert- og pårørendesenteret. Et ukjent antall privatpersoner var delaktige i innsatsen.

⁹⁴ www.politi.no

⁹⁵ Logg fra Sør-Trøndelag 110-sentral og Helitrans AS Brann logg nr. 8 og 9/2014. Innsatsplan utarbeidet av lederstøtteordningen beskriver totalt fem helikoptre i innsats 30.01.14.

KAPITTEL

04

Vurderinger



Felles for de tre brannene er at de, i norsk sammenheng, betegnes som store enten i form av kompleksitet, tapte verdier eller lang varighet. Slike hendelser vil nesten alltid ha som fellestrekk at de vil utløse behov for flere ressurser enn det som finnes lokalt, kreve samvirke blant aktører som ikke arbeider sammen daglig, stille store krav til ledelse og organisering, kreve god planlegging og omfattende logistikk.

Uavhengig av brannens størrelse er effektiv og riktig førsteinnsats viktig. Dette forutsetter tilstedeværelse av lokal beredskap. Kort responstid, god lokalkunnskap og kompetanse hos mannskapene er viktig for at den første innsatsen skal være effektiv.

Brann- og redningsvesenet er den mest fleksible redningsressursen vi har, og styrken er den lokale tilstedeværelsen av beredskapspersonell som kan utføre akutt innsats i alle landets kommuner.

Brann- og redningsvesenet er den eneste av nødetatene som i landet sett under ett er lokalisert der folk bor, gjennom et nettverk av flere enn 600 brannstasjoner.⁹⁶

I både Lærdal, Flatanger og på Frøya viste involverte aktører stor vilje til innsats. Noen har opplevd å miste egne hus mens de har bidratt i sløkkearbeidet for å redde andres.

En gjennomgang av brannene er egnet til å bringe læring til de etatene direktoratet er fagmyndighet for og etatsstyrer av. Det er likevel sider ved brannene hvor det er behov for en grundigere gjennomgang, men som mandatet for denne rapporten ikke gir anledning til. En bredere gjennomgang av samvirke mellom nødetatene og samvirket med Forsvaret, kommunens oppgaver og samarbeid med frivillige aktører er noen eksempler.

Formålet med denne rapporten er å identifisere læringspunkter fra tre store branner. Det har ikke vært en målsetning å vurdere brannene isolert, men å kunne trekke fram læringspunkter som har vist seg spesielt viktige i alle brannene. I tillegg til særlige momenter som har skilt seg ut i enkelte av brannene, og som direktoratet mener bør følges opp nasjonalt.

4.1

DOKUMENTASJON AV BRANN- OG REDNINGSVESENET (BRANNORDNINGER)

Brannordningen fra Lærdal ble revidert/oppdatert i 2001, i Flatanger i 1997 og på Frøya i 1998. I forbindelse med ny lov om brann i 2002 med tilhørende forskrifter, påpekte DSB at alle kommuner burde gjennomgå dokumentasjonen av brann- og redningsvesenet. En slik gjennomgang gir ikke nødvendigvis en annerledes organisering og dimensjonering, men den gir besluttede organer i kommunen en oppdatert oversikt over hvilke kapasiteter brann- og redningsvesenet har, og hva som eventuelt må tilføres gjennom samarbeid med andre.

Kommunestyrene både i Lærdal og på Frøya er flere ganger forelagt forslag til årsplan og brannverntiltak i kommunen.⁹⁷ At slike saker løftes inn til behandling i kommunestyret, kan til en viss grad bidra til at politisk ledelse får en oversikt over brann- og redningsvesenets kapasiteter, men dette er ikke tilstrekkelig for å fungere som dokumentasjon av brann- og redningsvesenet.

Når dokumentasjon av brann- og redningsvesenet ikke er oppdatert i henhold til gjeldende lov og forskrift, viser dette at det er for liten oppmerksomhet omkring brann- og redningsvesenet, og det brannforebyggende og beredskapsmessige arbeidet. Dette kan igjen føre til liten oppmerksomhet rundt andre områder som kompetanse, øvelser og planverk.

Etter dimensjoneringsforskriften § 2-2 plikter kommunen å delegere myndighet på en slik måte at brannsjefen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende. DSB konstaterer at brannsjefene i Flatanger og på Frøya gjennom delegasjon er gitt nødvendig myndighet.

Det ble i 2011 gjort en henvendelse fra Lærdal kommune til Årdal kommune om kjøp av brannsjeftjenester.⁹⁸ Årdal kommune ga på bakgrunn av dette et tilbud

⁹⁶ Brannstudien «Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk», desember 2013, på s. 109.

⁹⁷ DSB arkiv (ePhorte) – saker vedrørende kommunene Lærdal og Frøya.

⁹⁸ Brev fra Lærdal kommune til Årdal kommune om kjøp av brannsjeftjenester 24.08.11.

om hvilke tjenester kommunen kunne tilby.⁹⁹ Dette arbeidet ble ikke videreført, og det foreligger per i dag ingen skriftlig avtale mellom Lærdal og Årdal om kjøp av brannsjeftjenester. Det foreligger derfor heller ikke vedtak fra kommunestyret i Lærdal til brannsjef om delegering av myndighet. Lærdal kommune har siden 2011 hatt felles brannsjef med Årdal, men uten at vedkommende har hatt formelle fullmakter fra Lærdal kommune. Avtale om kjøp av brannjenester og delegasjonsvedtak er grunnleggende elementer for at brannsjefen skal ha myndighet til å utøve sin rolle, og å drive effektiv oppfølging av vedtak. Slike avtaler er også viktige for å sikre at ansvaret for kommunens arbeid med brannvern og brannsikring er tydelig plassert.

Det ble i 2011 utarbeidet en plan for interkommunalt samarbeid om brann- og redningsvesen mellom kommunene Lærdal, Årdal og Aurland.¹⁰⁰ Tilrådingen var at kommunene burde etablere et felles brann- og redningsvesen organisert som et interkommunalt selskap med oppstart fra 1.1.2013.

DSB gjennomfører tilsyn med kommunale brann- og redningsvesen for å sikre at kompetanse, planverk og andre krav opprettholdes. DSB har i de senere årene lagt om tilsynet med de kommunale brann- og redningsvesenene og 110-sentralene fra direktetilsyn med enkelt brann- og redningsvesen, til mer dokumentrettede tilsyn med temaer innenfor kommunenes brann- og redningsoppgaver. DSB har konsentrert seg om å gjennomføre dokumenttilsyn med skogbrannberedskap, 110-sentraler og kommunenes brannforebyggende arbeid. Dersom DSBs tilsyn også hadde omfattet direktetilsyn med enkelt brann- og redningsvesen, i tråd med tidligere praksis, kunne dette bidratt til høyere oppmerksomhet i disse kommunene om brann- og redningsvesenet og det brannforebyggende arbeidet.

⁹⁹ Brev fra Årdal kommune til Lærdal kommune om kjøp av brannsjeftjenester 19.09.11.

¹⁰⁰ SOS brannconsult AS «Forprosjekt ÅLA-brannvern» 30.06.11.

4.2

RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSER (ROS-ANALYSER)

I forbindelse med evalueringen har DSB vurdert de kommunale og fylkesvise risiko- og sårbarhetsanalysene. Utgangspunktet for gjennomgangen har vært å se om Fylkesmannen og kommunene har vurdert store branner som uønskede hendelser, og eventuelt andre uønskede hendelser som er relevante i forhold til de tre brannene.

ROS-analyse for Sogn og Fjordane

Analysen er fra 2013 og er gjennomført som et internt prosjekt hos Fylkesmannen i tett samarbeid med regionale aktører som er representert i Fylkesberedskapsrådet. Videre har sentrale myndigheter, frivillige organisasjoner, private aktører og kommuner også medvirket. Branner er omhandlet som et eget punkt under store ulykker. DSB har sett nærmere på analysens omtale av storbrann i tett trehusbebyggelse der det bl.a. vises til at en brann i Lærdalsøyri vil være et stort tap for samfunnet. Videre at en storbrann i et slikt område vil kunne spre seg svært raskt og kunne ødelegge store verdier av både menneskelig, økonomisk og kulturhistorisk verdi.

Blant identifiserte risikoreducerende tiltak er:

- Planer for brannsikring som inkluderer tiltak for å redusere brannrisiko og legge til rette for brann- og redningsvesenets håndtering av branner.
- Kommunene må ha tilstrekkelig vedtekter knyttet til forebyggende tiltak.

Fylkesmannens handlingsplan beskriver ikke tiltak på brannområdet.

ROS-analyse for Lærdal kommune

Risiko- og sårbarhetsanalysen for Lærdal kommune er fra 1997. Analysen har hatt en bred involvering av både offentlige, private og frivillige aktører. Beredskapsrådet har vært styringsgruppe, og analysen ble behandlet i kommunestyret. Store branner har en omfattende vurdering i analysen hvorav brann på Gamle Lærdalsøyri er en av de identifiserte hendelsene. I tillegg er scenarioer som brann/evakuering av sykehus, institusjoner, skoler og barnehager, uvær, vind og tørke

VURDERINGER

med fare for skogbrann, og svikt i strømforsyningen bl.a. som følge av brann, omtalt.

I gjennomgangen er det brann på Gamle Lærdalsøyri DSB har vurdert. Mulige årsaker til en slik brann kan være menneskelig eller teknisk svikt, ildspåsettelse eller annet. Hendelsen vurderes som sannsynlig med katastrofal konsekvens, men likevel innenfor hva kommunen legger i en akseptabel risiko. I tillegg er det vurdert at en slik hendelse vil kunne gi tap av uerstattelige verdier, driftsstans i næringsvirksomhet, fare for menneskeskader og fare for miljø ved utslipp av giftig gass. Det er foreslått tiltak som kontroll av bygningsteknisk infrastruktur, evakueringsmasker til brann- og redningsvesenet og anskaffelse av redningsbil.

Analysen konkluderer med at «særlig har det lokale brannvern høy kompetanse og bra med utstyr, og den generelle beredskapen og samarbeidet er godt».

Tilsyn med Lærdal kommune

DSB gjennomførte dokumenttilsyn med brann- og redningsvesenets forebyggende arbeid i kommunene Lærdal og Årdal i 2012, og det ble blant annet vist til avvik innenfor risiko- og sårbarhetsanalyse.¹⁰¹

Brannsjefen i kommunene Lærdal og Årdal svarte ut avviket med en handlingsplan med tidsangivelse for gjennomføring.¹⁰² Tilbakemeldingen ble akseptert av DSB.¹⁰³

ROS-analyse for Trøndelagsfylkene

Analysen er fra 2014 og inneholder en omtale av skoglyngbrannscenario som beskriver tre samtidige kratt- og lyngbranner langs Trøndelagskysten. Dette scenarioet vurderes som mindre sannsynlig, dvs. sjeldnere enn en gang hvert 100–400 år. Samtidige branner skjer sjeldent i Trøndelag, og regionen har til nå vært mindre utsatt for brann enn mange andre deler av landet som følge av fuktig klima.

I fylkesmennesenes videre oppfølging er det ikke synliggjort særskilte risikoreducerende tiltak for brann, men tiltak som er aktuelle for kommunene i håndtering av konsekvenser av et slikt scenario og andre store uønskede hendelser er beskrevet. Fylkesmennene har anbefalt følgende tiltak for oppfølging i perioden 2014–2017:

- *Omfattende evakuering i kommunene*
Kommunen må ta høyde for større evakuerings-situasjoner enn det som er tilfellet i dag, herunder vurdere varslingsystemer for å kunne informere innbyggere i kommunen på en rask og effektiv måte.

- *Samordning og koordinering ved ulykker som berører flere kommuner*
Fylkesmennene må i samarbeid med LRS-øvingsutvalg i begge fylker ta initiativ til gode øvelser. Analysen er ny, og DSB er ikke kjent med oppfølgingen så langt.

ROS-analyse for Flatanger kommune

Flatanger kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse, som gjaldt på hendelsestidspunktet, ble utarbeidet i 2005. Kommunen ferdigstilte en ny ROS-analyse i april 2014, men denne er ikke brukt som grunnlag for vurderingene da den ble utarbeidet etter brannen.

Analysen er utarbeidet i regi av kommuneoverlegen. Det beskrives en bred involvering, men det fremgår ikke hvem som har deltatt. Analysen er avgrenset til hendelser som kan få betydning for det kommunale og det interkommunale helse- og sosialapparatet. Analysens identifisering av uønskede hendelser i kommunen har også oppmerksomhet på dette.

I forhold til branner er det brann i bygninger som skoler, barnehager, pleie og omsorg, Miljøbygget, kirke, forsamlingshus, bedehus og overnattingssteder, som er vurdert av kommunen. Analysen inneholder vurderinger av sannsynlighet og konsekvens for brann i de aktuelle bygningene, og det er identifisert tiltak for å redusere risiko gjennom å peke på oppfølging i kommunens ordinære rutiner. I tillegg er det pekt på at kommunen mangler forsvarlig utrykningskjøretøy på bakgrunn av kjøretøyets alder.

Det foreligger ingen forpliktende plan for oppfølging. Det er kommuneoverlegen som, der han finner det relevant, skal gi signal om at kommunen bør utarbeide eller revidere rutiner og planverk, eventuelt iverksette andre tiltak. Dette skal i så fall gjøres i et eget skriv til kommunen.

Tilsyn med Flatanger kommune

DSB gjennomførte i 2013 dokumenttilsyn med kommunens brannforebyggende arbeid. Det ble ikke funnet avvik under tilsynet, men det ble blant annet gitt en anmerkning om at «forebyggende brannverntiltak bør i større grad omfatte tiltak for å redusere kartlagt risiko(satsningsområder). Planen må ses i sammenheng med ROS-analysen.»

¹⁰¹ Tilsynsrapport fra brann- og redningsvesenets forebyggende arbeid i kommunene Årdal og Lærdal, DSB 2013.

¹⁰² Svar på rapport etter tilsyn med brannforebyggende arbeid i kommunene Årdal og Lærdal 2013.

¹⁰³ «Tilfredsstillende tilbakemelding på tilsynsrapport», 04.09.13.

Beredskapstilsyn med Flatanger kommune

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag gjennomførte beredskapstilsyn med Flatanger kommune i januar 2013. Rapporten fra Fylkesmannen oppsummerer:

Kommunen jobber i hovedsak systematisk og helhetlig med samfunnsikkerhet og beredskap.(...) Det ble ikke avdekket noen avvik under tilsynet, men det ble funnet grunnlag for to merknader: 1) Kommunen har en helhetlig ROS-analyse fra 2005 som bør revideres slik at den er oppdatert i forhold til endringer i risiko- og sårbarhetsbildet de siste sju år. 2) Kommunen har en overordnet beredskapsplan som tilfredsstillende minstekravene i forskriften. Den må imidlertid kompletteres for å ta opp i seg de uønskede hendelsene som fremkommer av revidert ROS-analyse (tiltakskort m.v.) og rapport etter forrige øvelse. (...) Når arbeidet med helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan er fullført bør kommunen sørge for å oppfylle forskriftens §7 med krav til øvelse hvert andre år.¹⁰⁴

ROS-analyse for Frøya kommune

Risiko- og sårbarhetsanalysen for Frøya kommune er fra 2010. Personer fra det offentlige, både politisk og administrativt, og næringslivet i kommunen var involvert i arbeidet.

Store branner har en omfattende plass i analysen, herunder en større lyngbrann. I gjennomgangen er det dette scenarioet DSB har vurdert. Årsaken til lyngbrann er vurdert som: ildspåsettelse, selvantennning, kraftledninger og lynnedslag. En slik brannhendelse er vurdert som sannsynlig og med en kritisk konsekvensgrad. I tillegg er det vurdert at en slik hendelse kan føre til spredning til bebyggelse, personskade og skade på fauna. Det er foreslått tiltak som brannberedskap, håndheving av bålforbud, varslingsrutiner og vedlikehold av kraftledninger.

Analysen peker på kommunestyrets ansvar, men det er ikke kjent om analysen er behandlet i kommunestyret, eller om det er utarbeidet en forpliktende oppfølgingsplan.

Tilsyn med Frøya kommune

DSB gjennomførte i 2013 dokumenttilsyn med kommunens brannforebyggende arbeid. Det ble avdekket systemavvik for Frøya kommune. Funn innenfor myndighetsutøvelse ved tilsyn og samarbeid viste at internkontrollsystemet ikke var

tilfredsstillende. Det ble ikke avdekket funn innenfor risiko- og sårbarhetsanalyse som underbygget systemavviket.¹⁰⁵

ROS-analyse for Frøya brann og redning

Kommunene Hitra, Frøya og Snillfjord utarbeidet en felles ROS-analyse for brann- og redningsvesenet i 2004.¹⁰⁶ Om skogbrannberedskap står det følgende:

Det anbefales at FIG-gruppene også i dette tilfellet innlemmes i beredskapen. Et nøkkelord ved slike hendelser er antall mannskaper, og det vil derfor være viktig å sikre at man vil ha nok tilgjengelige mannskaper ved en slik hendelse. Avtaler må inngås og beredskapsplaner må utarbeides. Det er store områder i regionen der slike branner er aktuelle, og en brann kan få store følger for bl.a. miljøet og turisme. En god beredskap er derfor viktig. Det bør gjennomføres en egen gjennomgang av denne beredskapen ift. beredskaps- og varslingsrutiner, utstyr og mannskaper etc. For å få til et godt samarbeid mellom ulike enheter er det viktig med felles utarbeidelse av beredskapsplaner og felles øvelser.¹⁰⁷

Sammenhengen mellom fylkes-ROS og kommune-ROS og kommunenes oppfølging

De tre brannene har vist et behov for at kommunene har planverk og avtaler for store hendelser. Etter gjennomgang av risiko- og sårbarhetsanalysene i kommunene er det DSBs oppfatning at det gjenstår en del arbeid med disse, og at kommunene vier for liten oppmerksomhet til analysearbeidet. I fylkesmennenes analyser er mange tiltak rettet inn mot organisatorisk nivå, for eksempel planer for brannsikring og varslingsystemer som kan bidra til en mer effektiv evakuering. Dette gjenspeiles i mindre grad i de kommunale planene hvor tiltakene befinner seg på et annet nivå, for eksempel «evakueringsmasker til brannvesenet». De kommunale risiko- og sårbarhetsanalysene må henge sammen med, og ta opp i seg, risikoer som er identifisert på fylkesnivå. På samme måte må analysene på fylkesnivå ta opp i seg identifisert risiko og sårbarhet på kommunalt nivå. Etter DSBs syn har ikke de kommunale ROS-analysene DSB har vurdert, i stor nok grad, tatt opp i seg risikoen som er identifisert på fylkesnivå.

¹⁰⁵ DSBs tilsynsrapport til Frøya kommune 25.07.13.

¹⁰⁶ «ROS-analyse og organisering og dimensjonering av brannvesen i kommunene Hitra, Frøya og Snillfjord», Skansen consult, 27.10.04.

¹⁰⁷ «ROS-analyse og organisering og dimensjonering av brannvesen i kommunene Hitra, Frøya og Snillfjord», Skansen consult, 27.10.04, på s. 37-38.

¹⁰⁴ Rapport fra beredskapstilsyn i Flatanger kommune 25.01.13, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, mars 2013.

VURDERINGER

De helhetlige kommunale risiko- og sårbarhetsanalysene som var gjeldende på branntidspunktet fra Flatanger og Lærdal er fra henholdsvis 2005 og 1997, mens Frøyas er fra 2010. Risiko- og sårbarhetsanalyser skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og forøvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.¹⁰⁸ Flatanger kommune har i løpet av det siste tiåret opplevd en vekst i turisme og antall fritidsboliger, noe som kan ha medført et endret risikobilde. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag påpekte i tilsynsrapporten til Flatanger kommune i januar 2013, at den kommunale ROS-analysen fra 2005 burde blitt revidert slik at den blir oppdatert i forhold til endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Når risiko- og sårbarhetsanalysene er gamle er dette en indikasjon på at kommunene ikke har et aktivt forhold til denne delen av beredskapsarbeidet.

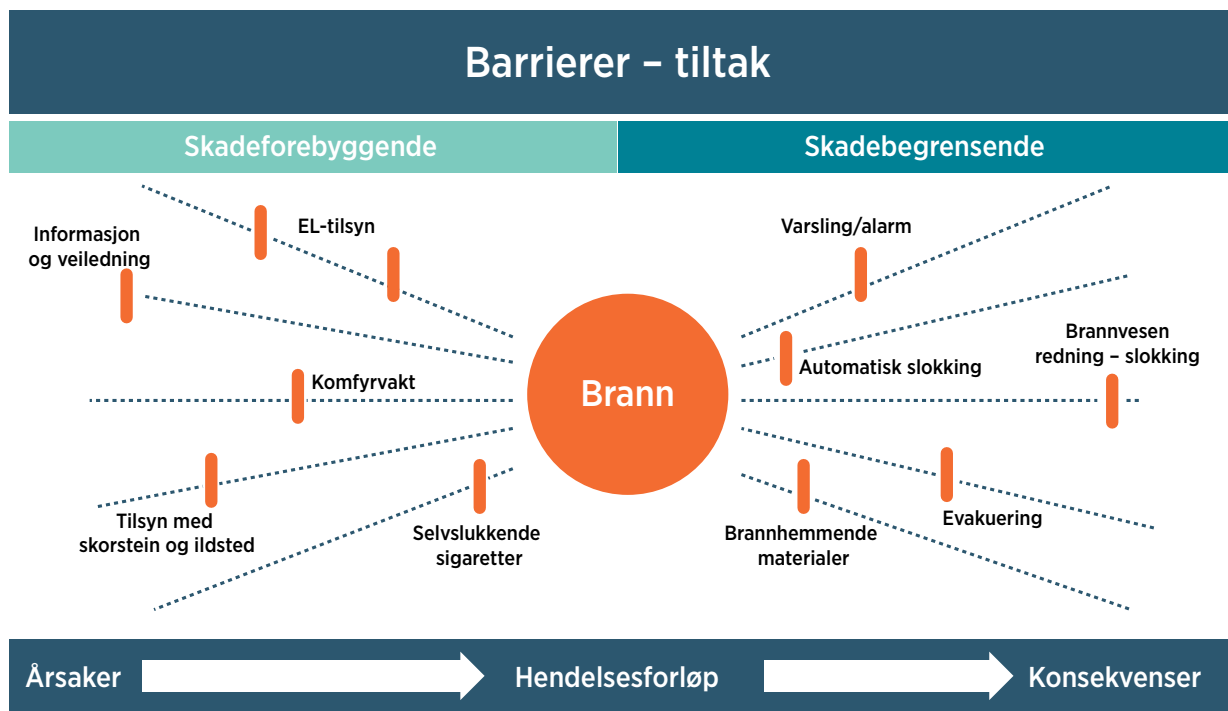
På Frøya og i Lærdal har store områdebranner fått omfattende plass i analysen, og mulige årsaker og konsekvenser er beskrevet. I Flatanger er store bygningsbranner behandlet. Kommunene har i liten grad fulgt opp disse scenarioene gjennom planverk som skisserer hvordan brannvesenet skal håndtere slike

hendelser, noe merknadene fra tilsynene også viser. Dette får igjen konsekvenser for ledelse og organisering når en hendelse inntreffer. Risiko og sårbarhet som avdekkes i ROS-analyser må følges opp med planer slik at innsatser blir effektivt organisert.

4.3

FOREBYGGENDE TILTAK

Brannforebyggende og brannbegrensende tiltak går over i hverandre. Brannforebyggende tiltak beskriver oftest tiltak som skal hindre at en brann oppstår, mens brannbegrensende tiltak er tiltak som skal stoppe en brann eller begrense konsekvensen av brannen enten gjennom passive eller aktive tiltak. Passive tiltak i form av bygningsmessige tiltak, eksempelvis tiltak for å hindre at en flyvebrann skal få anledning til å antenne et nytt objekt, vil ofte betraktes som et brannforebyggende tiltak.



FIGUR 4. NOU 2012:4 Trygg hjemme

¹⁰⁸ Sivilbeskyttelsesloven § 14 (3).

Forebyggende tiltak i tett trehusbebyggelse generelt

Det finnes ca. 180 områder med tett, verneverdig trehusbebyggelse i Norge.¹⁰⁹ Eldre trebygninger er oppført i tider med en annen lovgivning, og det kan være svært varierende nivå på den tekniske og bygningsmessige brannsikkerheten. Om det skulle oppstå brann i et område med tett trehusbebyggelse, er faren stor for at den kan spre seg til flere bygninger. Dermed kan en ødeleggende storbrann (områdebrann) utvikle seg, og uerstattelige kulturminner gå tapt. På grunn av områdenes antikvariske verdi og deres miljøkvaliteter, kan de ikke erstattes av ny bebyggelse.

DSB har, sammen med Riksantikvaren, laget en veileder som gir informasjon om hvordan brannsikring i verneverdig trehusbebyggelse kan gjøres i praksis.¹¹⁰ DSB viser derfor til denne veilederen når det gjelder brannforebygging i tett trehusbebyggelse generelt.

Hvorvidt hele eller deler av områder med verneverdig, tett trehusbebyggelse bør eller skal registreres som et særskilt brannobjekt etter forebyggendeforskriften § 1-3 kategori c, er ikke mulig å besvare generelt. Bruk av tilsyn som virkemiddel er ikke enkelt, da disse områdene omfatter mange bygninger med ulike eiere. Normale rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn er ikke tilpasset slike objekter. DSB har derfor anbefalt kommunen/brann- og redningsvesenet å ha fokus på og få utarbeidet en helhetlig brannsikringsplan for disse områdene. Hvor en risikokartlegging, med tilhørende brannforebyggende og brannbegrensende tiltak og innsatsplan for å håndtere branntilløp, bør stå sentralt.

Erfaringer fra Lærdal

I Lærdal er det to områder med verneverdig tett trehusbebyggelse. Disse ble i 2005 kartlagt og registrert. I forbindelse med brannen i Lærdal har SP Fire Research AS utarbeidet en rapport om brannspredningen fra det første huset og videre i bebyggelsen og området omkring. Rapporten har også identifisert forhold som begrenset brannen, eller som bidro til at den ikke antente hus i «faresonen», enten av forebyggende eller innsatsmessig art. Hensikten med utarbeidelsen av rapporten var å oppnå læring, både om mekanismer for brannspredning og om tiltak som kan forhindre eller begrense skadeomfanget.

I følge rapporten var den viktigste brannspredningsmekanismen såkalte flyvebranner¹¹¹, men den sier også at varmestråling og direkte flammepåvirkning medvirket til spredningen. Rapporten konkluderer med at brann- og redningsvesenets innsats, sammen med innsatsen fra andre organisasjoner og frivillige som deltok i sløkkearbeidet, var avgjørende for at brannen ble stoppet. Spesielt pekes det på betydningen av brannbilen fra brann- og havaritjenesten fra flyplassen i Sogndal.¹¹²

Rapporten anbefaler en rekke tiltak som huseier kan gjennomføre for å sikre huset sitt mot brann utenfra. Noen er enkle tiltak som å ha det ryddig rundt huset og å unngå vegetasjon inntil husveggen. De fleste innebærer bygningsmessige tiltak som alle er gjennomførbare, men som vil bety investeringer i den enkelte bygning.

I veileder om bybrannsikring beskrives behov for, og innhold i, en helhetlig brannsikringsplan for disse områdene.¹¹³ Hensikten med en brannsikringsplan er å beskytte mot brann i selve bebyggelsen og beskytte mot brannsmitte utenfra som kan true den verneverdige bebyggelsen. Kommunene ble oppfordret til å sette i gang et arbeide med å lage en slik brannsikringsplan, og Riksantikvaren ga i 2009 noen kommuner økonomisk støtte til dette arbeidet. Lærdal var en av de kommunene som fikk økonomisk støtte. I Lærdal ble dette fulgt opp ved at kommunen nedsatte en arbeidsgruppe og engasjerte en ekstern konsulent for å lage en brannsikringsplan. Dette arbeidet resulterte i rapporten «Brannteknisk tiltaksplan Lærdalsøyri verneområde».

Det står innledningsvis i rapporten at noe av det verste som kan skje er at det skulle bryte ut en storbrann i dette området, og særlig på dager med sterk østavind. Rapporten inneholder en tiltaksplan som omfatter både forebyggende og beredskapsmessige tiltak. Rapporten prioriterer ikke mellom de ulike tiltakene, men det ble lagt stor vekt på at forhold rundt varsling og sprinkling skulle videreføres umiddelbart. Rapporten sier også at arbeidet med brann- og redningsvesenets innsatsplaner bør prioriteres.¹¹⁴ Tilkost, biloppstilling, områdeavgrensning, vanntilgang, sløkketeknikk og evakuering blir nevnt som elementer som i sum vil avgjøre utfallet i en kritisk brannsituasjon.

¹⁰⁹ DSB desember 2005: Rapport fra Nasjonal kartlegging av brannsikkerhet i verneverdig tett trehusbebyggelse.

¹¹⁰ DSB og Riksantikvaren 2007: Veileder i bybrannsikring.

¹¹¹ Se sentrale ord og uttrykk i kapittel 2.3.

¹¹² SP Fire Research AS rapport 2014.

¹¹³ DSB og Riksantikvaren 2007: Veileder i bybrannsikring.

¹¹⁴ Brannteknisk tiltaksplan Lærdalsøyri verneområde, på s. 20.

VURDERINGER

I 2013–2014 ble det gjennomført en undersøkelse for å få oversikt over status på brannsikringsarbeidet i de registrerte områdene. Av 14 etterspurte tiltak svarte brannsjefen i Lærdal at seks tiltak var utført. Dette omfatter deteksjon av hele området (varslingsanlegg), utplassering av slokkeposter, mindre brannfarlig søppelhåndtering, beboerinvolvering, rutiner for beboerinformasjon og rutiner for øving av brann- og redningsvesenet. Tiltak som var planlagt, men ikke utført, var fasadeslokkeanlegg, loftsslokkeanlegg, heldekkende slokkeanlegg, nye brannskillende konstruksjoner, forbud mot fyrverkeri og utarbeidelse av innsatsplaner.

Blant de gjenstående tiltakene var innsatsplaner for brann- og redningsvesenet. SP Fire Research AS fremhever i sin rapport viktigheten av planlegging for å hindre spredning når brann først har oppstått. I tillegg til brann- og redningsvesenets muligheter og begrensninger, er viktige forhold som må inngå i en slik plan:¹¹⁵

- innsatstid
- beredskapsstyrke
- tilgjengelig styrke ved førsteinnsats
- tilgjengelige støttestyrker
- avtaler med nabobrann- og redningsvesen
- tilgjengelige beredskapsplaner og objektplaner
- tilgjengelig slokkeutstyr og materiell
- brann- og redningsvesenets behov for slokkevann

DSB vil fremheve viktigheten av at slike planer øves jevnlig slik at de skal være et effektivt verktøy under en hendelse.

Området som ble rammet av brann i Lærdal består av relativt spredt bebyggelse hvor det ikke var forventet et slikt omfang på brannspredningen. DSB er tvilende til at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å legge denne brannen til grunn for kravsetting til bygningsmasser nasjonalt. I områder hvor en slik situasjon kan oppstå (brann som følge av kombinasjon av tørke, vind og utsatt bebyggelse), må lokale myndigheter selv iverksette tiltak.

Lærdal kommune har rettet liten oppmerksomhet mot at brann kan oppstå utenfor den tette trehusbebyggelsen og dermed være en trussel mot det verneverdige området. Kommunen har vært mest opptatt av tiltak i den vernede bebyggelsen, som eksempelvis varslingsanlegg. Dette er viktig, men brannen i Lærdal

viser tydelig betydningen av å ha tiltak som hindrer brannspredning fra utsiden av det vernede området.

Forebygging av gress-, skog- og lyngbrann

Det heter i brann- og eksplosjonsvernloven § 5 (1) at enhver plikter å vise alminnelig aktsomhet og opptre på en slik måte at brann, eksplosjon og annen ulykke forebygges. Dette aktsomhetskravet gjelder hele året.

I forebyggendeforskriften § 8-2 (3) om bruk av ild utendørs står det følgende:

Med unntak av brenning som nevnt i annet ledd er det i tidsrommet 15. april-15. september forbudt å gjøre opp ild i nærheten av skogmark uten tillatelse fra kommunen.

Forbudet om å gjøre opp ild etter tredje ledd verner kun skogmark, dvs. produktiv skog hvor det drives næring. Brannene i januar 2014 har vist at det kan være så tørt om vinteren at det å gjøre opp ild utendørs, eller behandle ting som representerer en brannfare, kan medføre brann med fare for liv og helse også utenom perioden 15. april–15. september. Været og klimaet er i endring og fenomenet med tørr vegetasjon og mye vind kan oppstå på steder der dette tidligere ikke har vært et problem. Brann- og redningsvesenet bør gjennomføre informasjonstiltak overfor innbyggerne etter brann- og eksplosjonsvernloven § 11 bokstav a, om fare for brann. Gjennom informasjonstiltak kan det informeres om aktsomhetskravet i brann- og eksplosjonsvernloven § 5, og mulig straffeansvar for overtredelse. Dersom slik informasjon kunngjøres via egnede kanaler kan det være et nyttig brannforebyggende tiltak.

DSB arbeider med å endre forebyggendeforskriften. Forslag til ny forskrift er oversendt JD, og det tas sikte på en alminnelig høring i løpet av sensommeren 2014. Behovet for endring av forebyggendeforskriften § 8-2 har vært del av en bredere vurdering av hvordan aktsomhetskravet skal reguleres. Bestemmelsen er forelått endret, og målet med endringen er å styrke befolkningens generelle aktsomhet mot brannfarlig aktivitet, samtidig som brann- og redningsvesenene får et godt verktøy til å håndtere risikoperioder slik som januar 2014 var i Lærdal, Flatanger og på Frøya.

¹¹⁵ DSB og Riksantikvaren 2007: Veileder i bybrannsikring.

4.4

KOMMUNAL KRISELEDELSE

Det er utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere nærmere kommunal kriseledelse eller kommunes rolle utover brann- og redningsvesenet. Evalueringsarbeidet har likevel gitt innsikt i hvordan kommunene har organisert arbeidet med kriseledelsen og hvordan denne har fungert.

DSB mener at den kommunale kriseledelsen har fungert godt under alle tre brannene. På tidspunktet for brannene forelå det klare planverk for kriseledelse med tydelige rolle- og oppgavefordelinger. Både i dokumentasjonen og under samtaler med kommunale aktører og fylkesberedskapssjefene fremstår dette som et område det har vært jobbet godt med over tid. Øvelser som har bidratt til å synliggjøre utfordringer, og å tydeliggjøre roller og oppgaver, ser ut til å ha hatt en god effekt.

Det er likevel en utfordring at brannsjefer i mindre kommuner kan få en dobbeltrolle under hendelser. Brannsjefen har ofte en rolle i den kommunale kriseledelsen, og når hovedhendelsen er brann, skal brannsjefen også fylle funksjonen som innsatsleder eller fagleder. Denne dobbeltrollen medfører utydelighet i ledelse og ansvar. En tydelig avklaring av brannsjefens rolle i forhold til den kommunale kriseledelsen lokalt eller regionalt (om det er et brannvernsamarbeid mellom flere kommuner) er viktig for en god håndteringsevne under akutte situasjoner.

4.5

110-SENTRALENES ROLLE

Drift av 110-sentralene er en kommunal oppgave. Kommunene kan selv velge hvordan sentralene skal etterleve kravene i regelverket da de er funksjonsbaserte. En konsekvens av kommunenes organisasjonsfrihet er at sentralene driftes ulikt, og de benyttes ulikt av tilknyttede brann- og redningsvesen. Dette er ikke i konflikt med regelverket. At sentralene er ulikt driftet kan illustreres ved at nødalarmeringssentralen for Sogn og Fjordane med 106 000 innbyggere, har to operatører på vakt til enhver tid, mens nødalarmeringssentralen i Nord-Trøndelag

med 135 000 innbyggere, har en operatør på vakt til enhver tid.¹¹⁶

Politiet bruker sine operasjonssentraler som ledelses- og koordineringssentraler som danner plattform for både det planlagte operative politiarbeidet og for den hendelsesstyrte aktiviteten. 110-sentralen skal utalmer tilstrekkelig innsatsstyrke og overordnet vakt eller brannsjef. Det tilligger brannsjefen og den enkelte 110-sentral et særskilt ansvar for å sikre at nødstilte alltid får hjelp fra den innsatsstyrken som er nærmest brann- eller ulykkesstedet. Brannsjefen skal derfor sikre at 110-sentralen til enhver tid har fullmakt til å kalle ut nabobrannvesen eller andre nødvendige brann- og redningsressurser. Dersom slik fullmakt ikke er gitt må den enkelte brannsjef håndtere dette selv fra gang til gang. Manglende fullmakt til 110-sentralene, om at de kan utalmer nødvendige ressurser uten først å få beskjed fra lokal brannsjef, gir ikke en tilstrekkelig og forsvarlig beredskap.

Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya har vist at brann- og redningsvesenene har utfordringer knyttet til ressursstyring og ressursoversikt. Det bør vurderes om 110-sentralene, enten innenfor dagens fullmakter eller gjennom utvidede fullmakter og/eller nye regler, kan bistå brann- og redningsvesenene med ressursoversikt og ressursstyring i større grad enn i dag. 110-sentralene bør få fullmakt fra brann- og redningsvesenene til å kalle ut ressurser når behovet tilsier dette, og mulighet til å iverksette varsling av ressurser på et så tidlig stadium i en hendelse som mulig. Med Nødnett vil 110-sentralene også få et verktøy som vil kunne gi bedre oversikt og utnyttelse av ressursene på tvers av kommunegrensene, enn slik forholdet er i dag.

Loggføring er et viktig verktøy for dokumentasjon av hendelser i sanntid, og en verdifull kilde i etterfølgende evalueringsarbeid. Etter dimensjoneringsforskriften § 4-10 (3), er det et krav om at brannsjefen eller den som fører kommandoen på dennes vegne skal sikre tilfredsstillende registrering og dokumentasjon av enhver innsats. Gjennomgangen av de tre brannene viser at denne plikten ikke blir etterlevd fullt ut. For at dokumentasjon av innsatser skal bli tilfredsstillende må 110-sentralene brukes til loggføring i større grad enn i dag. I dette ligger et behov om å stille tydeligere krav i fremtidig regelverk. Brannsjef eller den som fører kommandoen på dennes vegne må under innsats formidle hyppige statusoppdateringer til 110-sentralen for å sikre dokumentasjon av innsatsen. 110-sentralene

¹¹⁶ <http://www.alarmsentralen.com/historie/organisering>. «Omorganisering av 110-regionene», DSB 2013 på s. 11.

må på sin side arbeide for å profesjonalisere loggføringen slik at loggene blir egnet for formålet; et tydelig situasjonsbilde, dokumentasjon av innsats og som kilde i et etterfølgende evalueringsarbeid. Systemer som kan standardiseres må bli mer ensartet, og i mindre grad enn i dag gi rom for at hvert enkelt brann- og redningsvesen, og hver enkelt 110-sentral etablerer særegne løsninger for sitt område. Med innføring av Nødnett vil arbeidet med registrering, loggføring og statusoppdateringer bli enklere og mer automatisert enn det brann- og redningsvesenene og 110-sentralene har mulighet for i dag.

4.6

LEDELSE AV INNSATS

En stor, langvarig eller kompleks innsats vil innebære utfordringer for nød- og beredskapsaktørene som de ikke opplever i mindre og mer dagligdagse hendelser. Det er mange oppgaver som skal ivaretas og strukturen i innsatsorganisasjonen bør komme raskt på plass. En leders evne til god situasjonsbedømmelse og til å oppfatte potensialet i en hendelse, er viktig for å kunne kalle inn korrekte og tilstrekkelige ressurser. For å lykkes vil en leder ha behov for et forutsigbart, strukturert og godt organisert støtteapparat.

Under brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya ble innsatsledelsen ivaretatt av både brann og politi, og det er flere eksempler på at det har vært uklart hvem som faktisk ledet innsatsen. Arbeidsgruppen har verken informasjon om eller dokumentasjon på at overtakelse av ledelse mellom brann og politi ble tydelig kommunisert eller dokumentert. Under alle typer hendelser er det behov for tydelig ledelse, og det må være klart kommunisert hvem som innehar øverste ansvar og myndighet til enhver tid. Et lederskifte må også kommuniseres klart og tydelig mellom samvirkende aktører og nedover i innsatsorganisasjonen.

Uklarheter i ledelsesansvaret

Hendelser som er eller utvikler seg til å bli store, medfører et komplekst ledelsesbilde. De tre brannene som er vurdert i denne rapporten er illustrerende for dette. Det var mange aktører som var inne i ledelsen både på strategisk og på taktisk/operasjonelt nivå.

I Lærdal var innsatsen ledet av politiet, mens på Frøya og Flatanger vekslet innsatsledelsen mellom politi og brann. På Frøya og Flatanger ble innsatsen innledningsvis ledet av øverste brannbefal og etter noe tid ble ledelsen overtatt av politiet. På Frøya var overordnet vakt innsatsleder i noe lengre tid inntil denne ble overtatt av innsatsleder fra politiet. I samtale med aktører fra de tre brannene er det kommet fram at det tidvis har vært uklart hvem som har vært innsatsleder og når innsatsledelsen har blitt overtatt av politiet. I en av brannene oppfattet overordnet vakt for brann at politiet overtok ledelsen fordi «han som kom hadde armbind hvor det stod «innsatsleder» og stilte seg ved enden av bordet».

For at et ledelsessystem skal være effektivt, legges noen forutsetninger til grunn. Det må være evne og vilje til å samarbeide om håndtering av hendelser. En innsats ledes av innsatsleder, og det er kun én ansvarlig leder, uavhengig av involverte parter og at det eventuelt etableres funksjoner som beslutningsstøtte. En omforent forståelse for hvilke funksjoner som opprettes for å ivareta ulike oppgaver, hvordan ledelsessystemet driftes og en felles terminologi blant alt innsatspersonell er vesentlig.¹¹⁷

Der innsatsledelsen i løpet av hendelsen er blitt ivaretatt av både brann og politi, er det flere eksempler på at denne overtakelsen ikke har vært tydelig kommunisert. Under alle typer hendelser er det behov for tydelig ledelse, og det må være klart kommunisert hvem som innehar øverste ansvar og myndighet til enhver tid. Et lederskifte må også kommuniseres klart og tydelig til samvirkende aktører og nedover i innsatsorganisasjonen. Det er innsatsleder som er ansvarlig for at det etableres et system for informasjonsflyt internt og eksternt.¹¹⁸ Overtakelse av ledelse må kunne dokumenteres skriftlig. Dette må også kommuniseres tydelig mellom fagsentralene til politi, brann og helse.

Internt i brann- og redningsvesenet er det tilsvarende viktig at det til enhver tid er klart hvem som har lederansvaret. Under brannen i Flatanger ble det utarbeidet en plan for rullering av faglederansvaret. Dette ble ikke kommunisert tydelig i alle relevante ledd av innsatsorganisasjonen. Flere av de bistående brann- og redningsvesenene har gitt informasjon om at det tidvis var vanskelig å vite hvem som var fagleder brann,

¹¹⁷ Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS), DSB, s.9

¹¹⁸ Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS), DSB, s. 13.

noe som medførte at det var vanskelig å vite blant annet hvem det skulle mottas ordre og oppgaver fra.

Utfordringer i samhandlingen mellom politiet, brann- og redningsvesenene, den sivile skogbrannhelikopterberedskapen og Forsvarets ressurser

All rekvirering av sivile helikopterressurser følger premisene i DSBs kontrakt med den sivile leverandøren Helitrans AS. For beskrivelse av rekvirering og bruk av skogbrannhelikopteret se rapportens kapittel 3.4. Politimesteren kan også rekvirere den sivile skogbrannhelikopterberedskapen.

Forsvarets bistand til skogbrannsløkking er et verdifullt supplement til de sivile ressursene som settes inn fra kommunale og interkommunale brann- og redningsvesen, Sivilforsvaret, den statlige skogbrannhelikopterberedskapen og lederstøtteordningen. Hvert år tilskriver DSB Forsvaret gjennom Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), og ber om at Forsvaret prioriterer bistand ved behov. DSB ber hvert år om helikopterressurser, taktisk luftkontroll, og eventuelt vertsnasjonsstøtte dersom Norge ber om internasjonal bistand til skogbrannsløkking.

En skog-, lyng eller krattbrann kan være et rent kommunalt ansvar å lede, samtidig som det også kan omfatte en redningsaksjon. Den brannfaglige ledelsen av skogbrannsløkking vil uansett tilligge brannsjefen. Truer en skogbrann liv og helse, er det politiets oppgave å koordinere og lede redningsinnsatsen, mens brannsjefen alltid er den brannfaglige kompetansen i håndteringen. Det kan være flere scenarier i en skogbrann med sløkking, evakuering og ren livredning samtidig, eller hver for seg.

I en innsats som nevnt over kan det derfor være koordineringsroller som fylles av HRS i redningsaksjoner, politiet gjennom Lokal redningssentral (LRS) (med og uten stab og kollektiv redningsledelse), innsatsleders kommandoplass (KO), 110-sentralene med støttefunksjoner, ELS for brann- og redningsvesenene og Sivilforsvaret, lederstøtteordningen og kommunal kriseledelse. Håndteringen av brannene i Flatanger og Frøya synes å ha i seg flere av disse elementene med gråsoner, og dels uklarhet om hvem som ledet hva.

Bistandsinstruksen¹¹⁹ danner normalt grunnlaget for bistanden fra Forsvaret til det sivile samfunn. Forsvaret forholder seg alltid til politiet når det utøves

bistand, slik det også følger av instruksen. Politiets egne personell- og eller materiellressurser skal normalt være uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget før Forsvaret bistår. Det er ikke like klart i instruksen om dette også gjelder for andre sivile ressurser, særlig sivile helikoptre til skogbrannsløkking. DSB legger til grunn at det samme gjelder for helikopterbistand ved skogbranner.

DSB kan gjennom kontrakten med Helitrans AS skalere den sivile beredskapen med skogbrannhelikopter opp, helt til de sivile helikoptrene med utstyr for sløkking er uttømt. Kontrakten åpner for at DSB kan be Helitrans AS om å leie inn helikoptre fra andre selskap dersom det er behov for dette. Det har så langt ikke oppstått situasjoner der alle tilgjengelig helikopterkapasiteter sivilt har vært uttømt i en skogbrannsløkkesituasjon, men DSB er tydelig på at dette kan skje, ref. DSBs Nasjonalt risikobilde 2013. Forsvarets helikoptre og andre ressurser kommer i tillegg til de sivile ressursene. Hvem som skal koordinere og lede sløkkeinnsats med helikopter er ikke tydelig nedfelt i planverk når Forsvaret og sivile helikoptre operer i samme innsats. Praksis har imidlertid vært at Forsvaret har koordinert den samlede innsatsen med helikopter. De sivile skogbrannhelikoptrene, særlig beredskapsmaskinen med stor løftekapasitet, opereres av piloter med omfattende erfaring fra flygning i forbindelse med skogbrannsløkking, både nasjonalt og internasjonalt. Det er derfor av avgjørende betydning for effekten av helikopterinnsatsen at det er god dialog mellom sivile og militære helikoptre når de opererer i samme innsats.

Dagens organisering av brann- og redningsvesenet med mange små enheter med begrenset håndteringserfaring, gir ikke ledere i brann- og redningsvesenene tilstrekkelig kompetanse til å lede større, krevende og komplekse hendelser. Med behovet for organisering og langvarig innsats med store ressurser, ikke uvanlig i store skog-, lyng- og krattbranner, følger også behovet for klare linjer for kommando og kontroll. Erfaringer fra håndtering viser at det kan oppstå og oppstår situasjoner der kommandolinjer er uklare, og der det er usikkerhet om hvem som innehar innsatsledelsen. Dette må avklares på forhånd først og fremst mellom brann- og redningsvesenet og politiet.

Rekvirering av skogbrannhelikopter

Til tross for at det i enkelte år er mange skogbranner på landsbasis, opplever de fleste brann- og redningsvesen sjeldent å ha behov for bistand fra statens skogbrannhelikopter. Dette medfører lite kjennskap til prosedyrer for rekvirering av denne ressursen, både hos brann- og redningsvesenet og hos 110-sentralene.

¹¹⁹ Instruks 22. juni 2012 nr. 581 om Forsvarets bistand til politiet (kalt «bistandsinstruksen».)

VURDERINGER

DSB sender hvert år ut brev til alle landets 110-sentraler og brann- og redningsvesen med informasjon om rekvirering av skogbrannhelikopter. Det erfares likevel at det er usikkerhet rundt dette.¹²⁰ Rekvireringen av skogbrannhelikopteret vil være et av momentene som DSB vil vurdere i det forventede oppdraget fra JD på bakgrunn av Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, på s. 79:

Helikopterberedskap til støtte for de kommunale brann- og redningsvesenene ved skogbranner er en nasjonal beredskapsordning som krever kontinuitet i tilgang på helikoptre med tung løftekapasitet. Med grunnlag i DSBs nasjonale risikobilde vil Justis- og beredskapsdepartementet be DSB utrede hvordan forutsigbar beredskap med helikopter for slokking av skogbranner kan dimensjoneres i fremtiden.

Innsatsleders kommandoplass (KO)

Under alle hendelser hvor flere etater skal koordineres, kreves det at innsatsleder utpeker KO. Dette gjelder både når det er politiet som leder innsatsen, og når det er brann- og redningsvesenet som leder innsatsen.

På Frøya etablerte etatene (brann, helse, Sivilforsvaret og Forsvaret) seg etter hvert på egne rom utenfor politiets KO.¹²¹ En slik organisering bidro til å gi bedre arbeidsro og minske trykket i KO, men medførte blant annet at brannfaglige beslutninger ble tatt av politiet fordi fagleder brann ikke deltok på felles møter i KO.¹²² Fraværet var delvis skyld i at møtene i KO ikke var planlagt. KO fungerte ikke tilfredsstillende på Frøya, og dette kan ha hatt en negativ innvirkning på informasjonsflyten og samvirket mellom aktørene under hendelsen. Alle etater som berøres av en hendelse må være representert i KO.

Sogn og Fjordane politidistrikt sier i sin egenevaluering at KO ikke ble etablert i Lærdal i den innledende fasen, og at det tok lang tid før det fungerte tilfredsstillende.¹²³ Brann- og redningsvesenet i Lærdal etablerte det de selv beskriver som «fremskutt KO» for brann- og redningsvesenets innsats. Det var ikke tilstrekkelig kommunikasjon og dialog mellom brann- og redningsvesenets «fremskutte KO» og politiets KO. Under evalueringsmøte i Lærdal fortalte flere aktører om hvordan de ble «fanget av situasjonen» og prioriterte å delta i slokkeinnsatsen i stedet for å delta i KO. Sivilforsvarets FIG-leder opplevde at det var uoversiktlig

i KO fordi mange personer oppholdt seg der, og vurderte det som mer hensiktsmessig å delta i utførelsen av avdelingens oppdrag.

Under hendelser med samvirkende aktører er koordinering og ledelse viktig, og koet er avgjørende i dette. Tidlig etablering og deltagelse fra involverte etater er nødvendig for å treffe effektive beslutninger om hvordan innsatsen skal organiseres, og for å sørge for optimal ressursutnyttelse.

Kompetanse til å lede store innsatser

Den første fasen av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya var til dels preget av mangel på organisering og lite oversikt, selv om brannen i Flatanger innledningsvis synes å ha vært mer oversiktlig ettersom brannen var begrenset til en halvøy med relativt god oversikt over innbyggerne.

I Lærdal og på Frøya var brann- og redningsvesenet i møte med evalueringsgruppen tydelige på at det var svært krevende å lede innsatsen under brannene, særlig i den første fasen. Dette skyldtes mange forhold, for eksempel at kommunikasjons- og sambandsløsningene var dårlige eller fraværende, og at værforholdene gjorde brannspredningen uforutsigbar. Men brann- og redningsvesenene selv er også tydelige på at de ikke er dimensjonert eller øvet for å håndtere hendelser av denne størrelsesorden. Brann- og redningsvesenet i Lærdal og Årdal innledet egenevalueringen med å slå fast at «Lærdal brann og redning eller Årdal brannvern er ikke dimensjonert for, har ressurser, kompetanse eller erfaring i å møte denne type brann.» Norges geografi og spredte bosetting gjør at mange kommuner ikke kan forventes å inneha kompetanse til å håndtere eller lede store hendelser. Likevel skjer store hendelser også i kommuner med små ressurser. Manglende kompetanse til å lede må derfor kompenseres på andre måter.

Med et økt eller omfattende ressurspådrag følger også et behov for å få innsatsen organisert skikkelig. Større brann- og redningsvesen har opparbeidet seg kompetanse til å tenke stort raskt, og å sikre seg samarbeid med andre brann- og redningsvesens kompetanse i oppbygging av en innsatsorganisasjon. Dette gjøres nå i brann- og redningsvesenene og i Sivilforsvaret etter ELS-modellen. For de små og mindre brann- og redningsvesenene er erfaringen at de ikke er i stand til å tenke håndteringsorganisering raskt nok.

¹²⁰ DSB-rapport om brannen på Vårdivarden, 2013.

¹²¹ Brannen på Frøya – Evalueringer og erfaringer – Lederstøtte.

¹²² Ibid.

¹²³ Politiets presentasjon på evalueringsmøte i Lærdal den 28.05.14

Dette underbygges også i Brannstudien av desember 2013.¹²⁴

Det bør i fremtiden etableres et tydelig krav til regionalisert overordnet ledelse av store og/eller komplekse hendelser i brann- og redningsvesenene. Det anbefales at en overordnet region for ledelse av store hendelser for brann- og redningsvesenene utredes. En ny organisering bør sees i sammenheng med etablering av lokal redningsentral (LRS). For å sikre et godt forutsigbart samvirke med aktuelle fagledere bør i tillegg LRS med kollektiv redningsledelse settes langt oftere enn i dag. Disse temaene må håndteres som en del av den videre behandling av Politianalysen og Brannstudien.

Sivilforsvaret har en organisasjon som har kompetanse og er øvet til å lede store og langvarige innsatser. Brann- og redningsvesen bør generelt være oppmerksom på at denne kompetansen finnes, og også bruke denne ved behov.

Lederstøtte og håndtering av ressurser

Til tross for at alle større hendelser har en innledende uoversiktlig fase, kan det, særlig på Frøya og i Lærdal se ut til at en slik tilstand har vedvart lenger enn nødvendig, og at dette delvis har vært forårsaket av utydelig organisering og ledelse. Dette var merkbart ved at det blant annet ikke var organisert et mottaksapparat for innkomne ressurser og det tok lang tid før en overordnet og koordinert innsatsplan kom på plass. Dette medførte at ressursene sannsynligvis ikke ble utnyttet maksimalt. På Frøya manglet ledelsen den første dagen oversikt over hvilke ressurser som hadde ankommet øya og hvor disse befant seg i terrenget. Det var først da lederstøtten, i samarbeid med lokal brann- og redningsvesen, utarbeidet og iverksatte innsatsplaner, ressursoversikter, og sambandsplaner at innsatsen fremstod som oversiktlig og velorganisert. Frøya brann og redning har i ettertid fortalt arbeidsgruppen at bistanden fra lederstøtten lettet arbeidet med å lede og koordinere innsatsen.

I dag kan en brannsjef som har en hendelse i sitt område be om støtte til å lede, enten fra nabodistrikter eller andre, slik Frøya brann og redning fikk fra Trøndelag brann- og redningstjeneste rks. Dette er basert på et ønske om støtte og en mulighet til å bidra for den som blir forespurt. Dersom skogbrannhelikopteret rekvireres, følger det automatisk med et lederstøtteelement (se kapittel 3.4). På

Østlandet har flere brann- og redningsvesen etablert en frivillig lederstøtteordning.¹²⁵ Dette er et listebasert system som gir oversikt over personer med ulike kompetanseområder innenfor ELS. Dette systemet gjør det enklere å be om lederstøtte innenfor spesifikke fagområder, og det bidrar til å heve bevisstheten om at det er mulig å be om slik bistand. I påvente av en eventuell etablering av en overordnet region for ledelse som er sett i sammenheng med etablering av fremtidens LRS-regioner, bør det vurderes om lederstøtteordningen for skogbrann kan utvides til å omfatte alle typer hendelser.

Det er relativt vanlig å be om ekstra mannskapsressurser fra andre nabokommuner og andre distrikter, både innenfor brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret. Det er imidlertid mindre vanlig å be om lederstøtte og stabsstøtte fra nabodistrikter. I langvarige og komplekse hendelser kan slik nabohjelp bidra til å avlaste ledelsen.

Under hendelsen i Flatanger ble ressurser rekvirert både gjennom politiets stab i Namsos og via ressursstaben på 110-sentralen. Dette er en stab som blir opprettet ved behov og er organisert på samme måte som ved hendelser med akutt forurensning. Etablering av slike staber krever også at det etableres god kommunikasjon med politiets operasjonssentral og med Akutt medisinsk kommunikasjonsentral (AMK), dersom alle tre på en eller annen måte er involvert i håndteringen av samme hendelse.

I flere av hendelsene har rekvireringen av ressurser vært utydelig. Dette har flere årsaker. Det er vanskelig for brannsjefer i små stillinger å være oppdatert på hvilke kapasiteter som finnes tilgjengelig i andre kommuner, i regionen og nasjonalt. Dette gjør det også utfordrende å rekvirere «riktig ressurs». Rapporten fra SP Fire Research AS peker på at brannbilen med slokkeskum som ble rekvirert fra flyplassen i Sogndal, bidro effektivt i brannbekjempelsen. Likevel tok det nesten fem timer før denne bilen var på plass. Dersom denne ressursen hadde vært kjent og planlagt med, kunne den vært tilkalt tidligere. I Flatanger gikk det nesten fire timer før Sivilforsvaret ble varslet. Det er ikke vurdert hvorvidt en tidligere innsats fra Sivilforsvaret ville hatt betydning. Likevel er det viktig at den som leder innsatsen har kjennskap til hvilke ressurser som er tilgjengelige.

¹²⁴ <http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2013/Andre/Brannstudien.pdf> (aksess 03.07.14), s. 115.

¹²⁵ Informasjon fra Skien brannvesen.

Felles verktøy for å fremme samvirke

Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya har vist et behov for verktøy for nød- og beredskapsstatene som legger til rette for et felles situasjonsbilde, og hvordan innsatsen kan bygges opp mest mulig effektivt og slagkraftig. RessReg (nasjonalt ressursregister for redning og beredskap) kombinert med en felles kartløsning vil gi aktørene oversikt over tilgjengelige ressurser på en rask og effektiv måte. Felles IKT-løsninger for blant annet informasjonsdeling og kommunikasjon vil bedre nød- og beredskapsstatene samlede håndtering og samvirke. Felles terminologi for politi, brann og helse vil sikre at sentrale krisehåndteringsbegrep har samme betydning i de tre nødetatene, noe som også vil forenkle samvirke i felles innsatsorganisasjon under en hendelse. Det anbefales at behovene for denne typen verktøy løftes frem, og at initiativene som er igangsatt prioriteres høyt.

4.7

KOMMUNIKASJON OG SAMBAND

God og effektiv kommunikasjon internt og med andre aktører er avgjørende for håndteringen av en uønsket hendelse. God sambandsberedskap er viktig for enhver aktør i hendelsen.

Nødnett fases inn som nytt nødsamband innen utgangen av 2015. Dette vil gi bedre kommunikasjonsmuligheter enn dagens løsninger. Når det er ferdig utbygget vil det nye nettet dekke nesten 80 prosent

av landets areal, og nær 100 prosent av bosettingen. Nødnett vil også gi nye muligheter for å kommunisere effektivt mellom etatene og på den måten samordne innsatsen på en bedre måte enn i dag.

Nødnett var på hendelsestidspunktet ikke utbygget for innsatspersonellet i Lærdal, Flatanger eller Frøya. I disse områdene foregår kommunikasjon over VHF samband, via satellittelefoner, internettbaserte løsninger og mobiltelefon. Under brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya, hadde de forskjellige nødetatene og Sivilforsvaret relativt godt fungerende samband internt i egen etat. Da strømmen ble borte i Lærdal, ble kommunikasjonen mellom aktørene sterkt redusert. Dette viser viktigheten av direkte kommunikasjon i KO. I Frøya var det innledningsvis dårlig sambandsdekning før signalene ble forsterket. I Flatanger var også sambandsdekning fra innsatspersonellet og ut til respektive staber dårlig. KO i Flatanger hadde fasttelefonlinje ut fra innsatsstedet.

Det er ikke akseptabelt at håndtering av ulykker, branner og kriser baseres på bruk av mobiltelefon alene. I denne sammenheng er utbyggingen av Nødnett viktig da dette vil gi nød- og beredskapsstatene et eget kommunikasjons- og sambandsnett til bruk i krisehåndtering. Nødnett er ikke ferdig utbygget før utgangen av 2015, og selv etter utbyggingen kan det være områder uten sambandsdekning. Brann- og redningsvesenet må derfor til enhver tid ha oversikt over aktuelle etater og aktører som kan bidra med sambandsstøtte når behovet for dette melder seg. Blant annet har Sivilforsvaret repeatere for å øke det geografiske dekningsområdet til en basestasjon, eller for å gi dekning inn i dalfører og rundt «topografiske hjørner». Sivilforsvaret er også oppsatt med mobile basestasjoner og satellittelefoner til bruk når annet samband ikke fungerer.

KAPITTEL

05

Læringspunkter og
anbefalinger



LÆRINGS-PUNKTER OG ANBEFALINGER

DSB har gjennom evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya identifisert læringspunkter innenfor ulike temaer. For å kunne omsette disse i faktisk læring er det gjort konkrete anbefalinger. Anbefalingene varierer noe med hensyn til konkretisering og presisjonsnivå. Ved en eventuell videre oppfølging vil det være behov for utdypende informasjon rundt anbefalingene, og tilhørende ansvarsforhold for å sikre implementering. Som nasjonal brannmyndighet og etatsstyrer av Sivilforsvaret påhviler det DSB et særlig ansvar for oppfølgingsarbeidet.

DSB vil fremheve viktigheten av effektivt evalueringsarbeid for å oppnå forbedringer og erfaringslæring innenfor beredskap. Det bør utredes om det er hensiktsmessig å opprette en tverrfaglig gruppe med et stående mandat til å utføre denne typen evalueringer. Et stående mandat vil bidra til at evalueringsarbeidet kan komme raskt i gang, og ved en representativ og kompetent sammensetning av gruppen, vil eventuelle tiltak gruppen måtte identifisere ha troverdighet og legitimitet.

Anbefalingene under er nummerert. Dette er ikke ment som en prioritering.

1. Styrket oppmerksomhet om brann- og redningsvesenets muligheter og begrensninger

Samtlige kommuner må foreta en gjennomgang av dokumentasjonen av brann- og redningsvesenet for å sikre at denne tilfredsstillende gjeldende lov og forskrift, samt å sørge for at politisk ledelse i kommunen har en klar oppfatning om eget brann- og redningsvesens kapasiteter og begrensninger. DSB må gjennomføre direktetilsyn med brann- og redningsvesen og 110-sentraler for å sikre at kommunene ivaretar kravene i lov og forskrift. Tilsynet må skje i dialog med Fylkesmannen, og i størst mulig grad samordnes med Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt.

2. Oppfølging av ROS-analyser gjennom innsatsplaner for brannvesenet

Kommunale ROS-analyser bør inneholde konkrete tiltak for oppfølging innenfor kommunen, brann- og redningsvesenet og hos eventuelle andre parter. Det er videre viktig at scenarier som er identifisert i ROS-analyser innenfor brann- og redningsområdet følges opp lokalt og regionalt med beredskapsplaner.

3. Helhetlige brannsikringsplaner for områder med tett trehusbebyggelse

Kommunene og brann- og redningsvesenene må, basert på en risikokartlegging, utarbeide

helhetlige brannsikringsplaner for områder med tett trehusbebyggelse. Planene må inneholde brannforebyggende og brannbegrensende tiltak, samt en innsatsplan for å håndtere branntilløp.

4. Økt bevissthet om fare for lyng-, kratt- og skogbranner

Kommunene og brann- og redningsvesenene må vurdere fare for brann i tørr vegetasjon gjennom hele året, og bidra til å øke folks bevissthet om faren for brann gjennom informasjonstiltak etter brann- og eksplosjonsvernloven § 11 bokstav a.

5. Krav til regionalisert overordnet ledelse av store og komplekse hendelser

Det bør etableres et tydelig krav til regionalisert overordnet ledelse av store og/eller komplekse hendelser i brann- og redningsvesenene. Det anbefales at en overordnet region for ledelse av store hendelser for brann- og redningsvesenene utredes. En ny organisering bør sees i sammenheng med etablering av lokal redningssentral (LRS). For å sikre et godt og forutsigbart samvirke med aktuelle fagledere bør i tillegg LRS med kollektiv redningsledelse øves og settes langt oftere enn i dag. Med Nødnett får politi, brann og helse nytt kommunikasjonsutstyr som understøtter mulighetene for samhandling og samvirke. Dersom politi, brann og helsesentraler i tillegg blir samlokalisert vil det å øve på og sette LRS bli betydelig enklere. Disse temaene må håndteres som en del av den videre behandling av Politianalysen og Brannstudien.

6. Klargjøring av samvirke mellom aktører

Politiet kan, gjennom bistandsinstruksen¹²⁶, anmode Forsvaret om bistand til innsats mot lyng-, kratt- og skogbranner. Forsvaret vil under slik innsats forholde seg til politiets koordinering og ledelse. Dette utfordrer situasjonen ettersom ansvaret for ledelse og koordinering av branner, hvor liv og helse ikke er truet, ligger hos brannsjefen. Forholdene rundt samvirke mellom det kommunale brann- og redningsvesenet, politiet og Forsvaret må klargjøres med tanke på sikker og effektiv utnyttelse av samfunnets totale ressurser.

7. Sikre gode rutiner og kommunikasjon i forbindelse med overtakelse av ledelse og involvering av samvirkeaktørene

I fremtidige øvelser, både diskusjonsøvelser og større samvirkeøvelser, må det legges vekt på overtakelse av ledelse i pågående hendelser. Evalueringen viser at det er viktig med omforente rolle- og ansvarsavklaringer

¹²⁶ Instruks 22. juni 2012 nr. 581 om Forsvarets bistand til politiet (kalt «Bistandsinstruksen».

for ledelse av hendelser. Det må videre etableres gode rutiner for hvordan overtakelse av ledelse kommuniseres godt mellom samvirkende aktører og nedover i innsatsorganisasjonen. Videre må det sikres at overtakelse av ledelse dokumenteres. Politi, brann og helses fagsentraler er viktige i dette, og må til en hver tid ha god kommunikasjon seg i mellom om ivaretagelse av ledelse og koordinering av innsatser.

8. Sikre forståelse for viktigheten av innsatsleders kommandoplass (KO)

God koordinering og ledelse er viktig i enhver innsats, og etablering og drift av KO er avgjørende i dette. Rask etablering og tydelig deltagelse fra alle involverte etater er nødvendig for å treffe effektive beslutninger om hvordan man skal organisere innsatsen og sørge for optimal ressursutnyttelse. I fremtidige samvirkeøvelser må det legges vekt på å øve på etablering og drift av KO som særskilt øvingsmoment.

9. Tydelig avklaring av brannsjefens rolle i forhold til den kommunale kriseledelsen

For å hindre tap av tid til organisering og ledelse under akutte situasjoner må det nedfelles i kommunale planverk hvordan brannsjefens rolle og ansvar skal utøves på en best mulig måte. Dette vil også være viktig for å ivareta samvirke med andre aktører på en god og effektiv måte.

10. Bedre utnyttelse av 110-sentralene under hendelser

110-sentralenes oppgaver og ansvar må utredes med tanke på å utøve tydeligere bistand med ressursoversikt og ressursstyring for brann- og redningsvesenene under innsats. Det skal stilles tydeligere krav til dokumentasjon av innsatser i fremtidig regelverk. En liknende anbefaling ble også gitt i evalueringen av hendelsen på Valdresekspressen.¹²⁷

11. Gjennomgang og revidering av Enhetlig ledelsessystem (ELS)

Det er fortsatt varierende og til dels manglende kunnskap og kompetanse om ELS hos mange brann- og redningsvesen. Det må gjennomføres en helhetlig gjennomgang av ELS som ser på behov for endringer i veilederen, samt foreslå tiltak for å sikre en bedre implementering av systemet hos brann- og redningsvesenet. DSB bør vurdere om og eventuelt hvordan sivilforsvarsdistriktene kan benyttes i en kompetansehevingsprosess om ELS i brann- og redningsvesenet. ELS må innføres som obligatorisk system for ledelse av alle innsatser for brann- og

redningsvesenene. 110-sentralenes rolle i ELS bør tydeliggjøres ved at brann- og redningsvesenene pålegges å gi 110-sentralene et tydeligere mandat for varsling og styring av ressurser.

12. Gjennomgang av skogbrannhelikopterberedskapen

Med grunnlag i Meld. St. 29 om samfunnssikkerhet¹²⁸ og Nasjonalt risikobilde (NRB), har JD varslet at DSB vil få i oppdrag å utrede hvordan forutsigbar beredskap med helikopter for slokking av skogbranner kan dimensjoneres i fremtiden. DSB er i dialog med JD om oppdraget.

13. Utrede lederstøtteordning for alle typer hendelser

Erfaring fra brannene viser at lederstøtte er et verdifullt bidrag til den lokale ledelsen av branninnsatsen. Det bør utredes nærmere hvordan lederstøtte kan benyttes ved flere typer hendelser utover de som involverer skogbrannhelikopter, og hvordan dette kan organiseres nasjonalt.

14. Øvelse for å takle utfordrende kommunikasjonsforhold

Kommunikasjonssystemer kan falle ut, og dette må legges inn som tema eller en del av de jevnlig øvelsene som nødetatene, Sivilforsvaret, kommunene og andre beredskapsaktører gjennomfører. Konsekvenser av kommunikasjonsforhold som ikke er tilfredsstillende vil bli synliggjort gjennom jevnlig øvelser. Denne anbefalingen ble også gitt i evalueringen av hendelsen på Valdresekspressen.¹²⁹

15. Bedre samvirke mellom brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret

Det er store variasjoner i hvor godt samvirke mellom brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret fungerer. Det må rettes mer oppmerksomhet på nytten av et slikt samvirke. Flere øvelser og mer samtrening, særlig med vekt på ressursutnyttelse og operativ samvirkeledelse, herunder praktisering av ELS, vil gi bedre kjennskap til hverandres kapasiteter og begrensninger.

16. Vurdering av rollen til faste ansatte i Sivilforsvaret ved store og komplekse hendelser

Evalueringen har vist at deltagelse fra faste ansatte i sivilforsvarsdistriktet i innsatsområdet er en hensiktsmessig måte å sikre god kommunikasjon internt i Sivilforsvaret, og eksternt til andre etater. Videre er de faste ansatte en god faglig støtte for de tjenestepliktige FIG-lederne i innsats. DSB vil vurdere nærmere om det

¹²⁷ DSB: «Valdresekspressen – Evaluering av myndighetenes håndtering av hendelsen november 2013», mars 2014, kapittel 6.2.

¹²⁸ Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, s. 79.

¹²⁹ DSB: «Valdresekspressen – Evaluering av myndighetenes håndtering av hendelsen november 2013», mars 2014, kapittel 6.2.

LÆRINGSPUNKTER OG ANBEFALINGER

bør gjøres endringer i Sivilforsvarets operative konsept med hensyn til de faste ansattes rolle ved store og komplekse hendelser.

17. Felles verktøy for å fremme samvirke

Vinterens branner har vist et behov for verktøy for nød- og beredskapsstatene som legger til rette for et felles situasjonsbilde, og hvordan en innsats kan bygges opp mest mulig effektivt og slagkraftig. Det anbefales at behovene for verktøy, herunder ressursregister (RessReg), felles kartløsning, felles terminologi og felles IKT-løsninger for informasjonsdeling og kommunikasjon løftes frem, og at initiativene som er igangsatt prioriteres høyt.



Direktoratet for
samfunnsikkerhet
og beredskap

DSB
Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

+47 33 41 25 00

postmottak@dsb.no
www.dsb.no



/DSBNorge



@dsb_no



dsb_norge



dsbnorge

ISBN 978-82-7768-342-3
HR 2286
Juli 2014