
Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya

Oversendt Justis-
og beredskaps-
departementet
01.12.2014



Justis- og beredskapsdepartementet

Oversendelse av rapport

Denne rapporten er resultatet av en evaluering PricewaterhouseCoopers (PwC) har utført for Justis- og beredskapsdepartementet.

I løpet av en intensiv periode har vi gjennomgått brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune, og med utgangspunkt i disse identifisert felles lærings- og forbedringspunkter som kan bidra til styrket beredskap ved lignende hendelser i fremtiden.

En evaluering har i stor grad som formål å identifisere forbedringstiltak. Dette betinger et godt samarbeid med de som har vært involvert i hendelsene. Vi vil rette en stor takk til alle som, på en svært åpen måte, har gitt oss innblikk i deres erfaringer og kunnskap.

Vi takker Justis- og beredskapsdepartementet for et spennende og innholdsrikt oppdrag og et godt samarbeid under gjennomføringen.

1. desember 2014

A handwritten signature in blue ink, reading 'Knut Erik Friis'.

Knut Erik Friis
Partner

Innholdsoversikt

Sammendrag	5
1. Innledning	8
1.1 Vårt oppdrag	8
1.2 Evalueringsmodell	8
1.3 Metode for gjennomføring	9
1.4 Forbehold	9
2. Regelverk, ansvar og organisering	11
2.1 Kommunene	11
2.2 Brann- og redningsvesen	13
2.3 Regionale helseforetak	17
2.4 Politiet	18
2.5 Hovedredningssentralen	21
2.6 Forsvaret	21
2.7 Sivilforsvaret	24
2.8 DSB	24
2.9 Fylkesmannen	26
3. Lærdal – 18.–19. januar 2014	28
3.1 Om kommunen	28
3.2 Beskrivelse av brannen	30
3.3 Observasjoner	32
3.4 Vurderinger	38
4. Flatanger – 27. januar–17. februar 2014	43
4.1 Om kommunen	43
4.2 Beskrivelse av brannen	44
4.3 Observasjoner	46
4.4 Vurderinger	51
5. Frøya – 29.–31. januar 2014	56
5.1 Om kommunen	56
5.2 Beskrivelse av brannen	58
5.3 Observasjoner	61
5.4 Vurderinger	66
6. Læring og tiltak	73
6.1 Læringsgrunnlag	73

6.2	Identifiserte tiltak	74
	Vedlegg 1 Mandat fra JD	78
	Vedlegg 2 Dokumentasjon	81
	Vedlegg 3 Gjennomførte intervjuer og samtaler.....	84
	Vedlegg 4 Hovedområder og evalueringskriterier.....	88

Sammendrag

Innenfor et tidsrom på 11 dager i slutten av januar 2014 oppstod det tre store branner i Lærdal, Flatanger og på Frøya. Brannene var blant de største vi har opplevd i moderne tid og det ble etablert store innsatsorganisasjoner for å redde liv og materielle verdier. Denne rapporten har hatt som målsetning å finne læringspunkter og identifiseres tiltak som kan styrke beredskapen ved lignende hendelser i fremtiden.

I 22. juli-kommisjonens evaluering av terrorangrepet var det grunnleggende som skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig, hovedsakelig knyttet til "holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt". I Lærdal, Flatanger og på Frøya var det i større grad systemet som skapte utfordringene.

Det var utfordrende å etablere samvirkeorganisasjoner med kapasitet til å organisere og lede et så omfattende apparat som man mobiliserte i Lærdal, Flatanger og på Frøya. I alle brannene ble det lokale nivået tilført store ressurser i løpet av kort tid, uten at det var systemforutsetninger som gav grunnlag for en robust innsatsorganisasjon parat til å motta ressursene.

Disse utfordringene var mest tydelig for brannetaten. Det ble etablert store samvirkebrannvesen, men manglet et system for tilrettelegging av slike store samvirkeinnsatser over tid. Det er vår vurdering at erfaringene fra disse hendelsene understøtter at det bør implementeres tiltak for å styrke vår evne til å organisere og lede slike innsatser. Disse må imidlertid ivareta de positive erfaringene fra brannene - betydning av lokal tilstedeværelse og eierskap, samvirke med frivillige og frivillige organisasjoner, samt lokalt evne til å ta initiativ, ansvar og ta raske beslutninger.

Beskrivelse av brannene

Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya var preget av rask og uforutsigbar brannspredning grunnet langvarig tørke i forkant av og sterk vind under brannforløpet. Det krevdes en omfattende rednings- og slukkinnsats – behovene oversteg de lokalt tilgjengelige ressursene.

Brannen i Lærdal – 18.–19. januar 2014

Lørdag 18. januar kl. 22.53 ble det meldt om husbrann i Lærdal. Førsteinnsatsen var på plass innen 6 minutter og konstaterte stor spredningsfare. Politi og helse ble varslet og det ble igangsatt mobilisering av store ressurser fra andre brannvesen, Sivilforsvaret og frivillige. Brannbildet som møtte innsatsmannskapene var kaotisk. Brannen spredte seg dels som flyvebrann og dels ved strålevarme, og det var branner eller tilløp til branner over et område på 350 mål. Det var fare for at hele Lærdalsøyri skulle brenne ned.

I 06-tiden den 19. januar ble det ved en kombinasjon av slukkeinnsats og avtakende vind oppnådd kontroll over brannen. Da hadde 40 bygninger, herav 17 bolighus, brent ned. I tillegg var energiverkets sekundærstasjon og mobile basestasjoner nedbrent og det krevde omfattende arbeid for å reetablere strømtilførsel og kommunikasjon i området.

Brannen i Flatanger – 27. januar–2. februar

Mandag den 27. januar rett etter kl. 22.00 begynte det å brenne i tørt gress på Sørneshalvøya, trolig som følge av gnister fra en kraftlinje. Brannvesenets depotstyrke fra Hasvåg var i innsats kl. 22.30, samtidig som brannstyrken i Flatanger rykket ut. På grunnlag av opplysninger om rask spredning av brannen benyttet brannsjefen sin politimyndighet og iverksatte evakuering av området. Politiet overtok så innsatsledelsen. 110-sentralen i Namsos opprettet logistikkstab som støtte for fagleder brann. Det ble, av brann og politi, kalt inn store ressurser fra andre brannvesen, sivilforsvar og forsvar.

Etter 2 dagers innsats ble brannen erklært slukket, og helikopterressurser ble avgitt for å bistå i slukkingsarbeidet på Frøya. Brannen blusset imidlertid opp igjen samme kveld, og det foregikk da slukkingsarbeid frem til arbeidet gikk over til en etterslukkingsfase 31. januar.

1. februar blusset brannen opp på nytt og truet fire bolighus på Hasvåg. Innbyggerne måtte evakueres og det måtte mobiliseres nye ressurser til slukkearbeidet. Brannen ble slukket 2. februar, men det foregikk

etterslukningsarbeid frem til 17. februar. Da hadde det brent over et område på 15 kvadratkilometer. 63 bygninger, herav 23 bolig- og fritidshus, hadde brent ned.

Brannen på Frøya – 29.–31. januar

Onsdag den 29. januar like før kl. 11.00 begynte det å brenne i lyngen ved Litlvatnet rett vest for Frøyas største tettsted, Sistranda. Brannvesenet var tidlig på stedet og observerte at brannen spredte seg raskt i nordvestlig retning. Rundt kl. 12.00 satte Sør-Trøndelag politidistrikt stab og etablerte lokal redningssentral (LRS) i Trondheim. Brannen ble definert som redningsinnsats der liv og helse var truet.

Det ble lagt en strategi for slokningsarbeidet og i løpet av ettermiddagen ble alle tilgjengelige ressurser innkalt fra andre brannvesen, Sivilforsvaret, Forsvaret og frivillige organisasjoner. Mannskapene var i innsats om natten og klarte å holde brannen innenfor de planlagte begrensingslinjene. I løpet av formiddagen den 30. januar var brannen under kontroll, LRS ble avviklet og arbeidet gikk over i en etterslukningsfase. Da hadde det brent over et område på ca. 10 kvadratkilometer, men kun en turishytte brant ned.

Læringsgrunnlag fra brannene

Alle de tre brannene ble slukket uten tap av liv eller alvorlige personskader. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at brannene kunne blitt slukket raskere eller at skadeomfanget burde vært mindre. Håndteringen av brannene karakteriseres ved at:

- Dimensjoneringsforskriftens krav til organisering og innsatstid var ivaretatt. Dette bidro til at de lokale brannressursene raskt kunne mobilisere og iverksette slukke- og redningsarbeidet. Politiet overtok innsatsledelse ved ankomst, og det var en hensiktsmessig organisering og arbeidsdeling under håndteringen.
- Ressurser fra andre brannvesen, Sivilforsvaret, Forsvaret, helsesektoren og frivillige ble varslet og mobilisert, og sikret tilgang på mannskaper og materiell. Kommunal kriseledelse og kriseteamene ivaretok innbyggere og berørte.
- Den enkelte gjorde en betydelig innsats for å redde liv og verne verdier. Innsatsen og risikoviljen overstiger hva samfunnet kan forvente av både profesjonelle og frivillige mannskaper.

I Lærdal, Flatanger og på Frøya var systemet hovedutfordringen, dvs. etableringen av et samvirkesystem med kapasitet til å organisere og lede hendelsene. Lokalt nivå ble tilført store ressurser på kort tid, og det var behov for å etablere et lederapparat for å sikre oversikt, og å samordne og lede ressursene i et uoversiktlig situasjonsbilde.

Erfaringene fra hendelsen synliggjorde manglende systemforutsetninger for etablering av robuste lederapparater som løpet av kort tid kan fungere regionalt. Det er vår vurdering at det bør implementeres tiltak for å styrke evnen til å organisere og lede hendelser som brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya. Tiltakene må ivareta de viktige positive erfaringene fra brannene - herunder betydningen av lokalkunnskap og lokalt samvirke.

På grunnlag av erfaringene som er fremkommet gjennom vår evaluering, har vi systematisert tiltakene innenfor tre områder:

A. Risikoerkjennelse – Vi må forvente ekstraordinære hendelser også fremover, og organisere oss på en måte som tar høyde for dette.

Risikobildet har endret seg og blitt mindre forutsigbart. Samtidig har samfunnets generelle risikoakseptanse blitt redusert. Samfunnet er i dag i stand til å mobilisere og forflytte store beredskapsressurser på kort tid, og med det er forventningene til håndtering økt. Ekstraordinære hendelser må derfor forventes i fremtiden – og disse kan inntreffe i mindre lokalsamfunn med begrenset kompetanse og kapasitet til selv å lede og organisere store innsatser.

B. Regionalt samvirke – Vi må styrke regionale samvirkearenaer og styrke et apparat til å organisere og lede ekstraordinære hendelser.

Ved ekstraordinære hendelser vil store innsatsorganisasjoner bygges opp i løpet av kort tid. For å sikre at mobiliseringen, organiseringen og innsatsen er effektiv må alle deltagerne være kjent med egen og andres roller og ansvar, og det må etableres en felles forståelse av hvordan stabsarbeidet skal organiseres og ledes.

C. Organisering av brannvesenet – Brannvesenet må implementere et ledelsessystem på strategisk, operativt og taktisk nivå for å kunne håndtere omfattende hendelser som går over tid.

Ekstraordinære hendelser krever at det etableres et ledelsesapparat på strategisk, operativt og taktisk nivå for innhenting, mottak og effektiv utnyttelse av ressurser som brannvesenet mobiliserer. En rekke brannvesen er organisert og dimensjonert for, og har som hovedoppgave, å slukke mindre branner i sitt nærområde. De er ikke dimensjonert for strategisk eller operativ ledelse ved større branninnsatser. Den nasjonale brannmyndigheten stiller heller ikke krav om at de skal kunne lede slike innsatser.

1. Innledning

1.1 Vårt oppdrag

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har gitt PricewaterhouseCoopers AS (PwC) i oppdrag å utføre en evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya i januar 2014. PwC har evaluert brannene og identifisere utfordringer i håndteringen av disse. Det er foretatt en helhetlig gjennomgang for å belyse alle viktige forhold, herunder forebyggende arbeidet, beredskapsforberedelser, ledelse og koordinering mellom samvirkeetatene.

Rapporten inneholder følgende hoveddeler:

- Beskrivelse av relevant lovverk, forskrifter, rutiner og prosedyrer
- Oversikt og fremstilling av hendelsesforløpene
- Gjennomgang av aktørenes aktiviteter, håndtering og innsats
- Anbefalinger og forbedringstiltak som kan styrke nasjonale beredskapen

Evalueringen har sett på aktørenes oppfyllelse opp mot lovverk, forskrifter, rutiner og prosedyrer. Det er lagt spesiell vekt på samhandlings- og koordineringsperspektivet før og under hendelsen. De tre brannene og håndteringen av disse er sett i sammenheng, og det er identifisert felles tiltak som kan styrke den nasjonale beredskapen.

For fullstendige mandatet, se rapportens vedlegg 1.

Oppdraget er gjennomført i perioden 22. september til 1. desember 2014. Arbeidet er utført i et samarbeid mellom PwC og PiD Solutions AS, der PiD Solutions har vært underleverandør til PwC og ivarettatt brannfaglig kompetanse. PwC er leveranseansvarlig og faglig ansvarlig for rapporten.

Arbeidsgruppen har bestått av

- Mats Ruge Holte – Prosjektleder og senior manager, PwC
- Linn Tea Kjærås – Senior manager, PwC
- Anders Arnhus – Brannteknisk rådgiver PiD Solutions
- Audun Borg – Brannteknisk rådgiver PiD Solutions

Knut Erik Friis har vært ansvarlig partner for oppdraget.

I løpet av gjennomføringsperioden er det fortløpende rapportert fremdrift, ressursbruk og faglige problemstillinger til en styringsgruppe i JD bestående av avdelingsdirektør Finn Mørch Andersen, seniorrådgiver Karianne Seim og seniorrådgiver Øistein Gjølberg Karlsen.

1.2 Evalueringsmodell

PwC har evaluert brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya, og med utgangspunkt i disse, identifisert felles lærings- og forbedringspunkter. For å sikre at funnene fra kan sammenlignes har PwC utarbeidet et sett felles hovedområder som er benyttet i gjennomgangen. Disse beskrives i figuren under.



Figur 1 Overordnet tilnærming til gjennomgang av hendelsene

I gjennomgangen av hendelsene er både beredskap og håndtering vurdert. I vurderingen av beredskap har det vært fokus på prosessene i forkant av brannene, eksempelvis beredskapsplanleggingen, kapasitetsdimensjoneringen, opplæring av personell osv. I vurderingen av håndtering har sett på valg foretatt under selve brannen, eksempelvis varsling og mobilisering, situasjonsrapportering, struktur på arbeidet ved innsatsleders kommandoplass, prioritering av ressurser og oppfølging av personell/helse, miljø og sikkerhet (HMS).

For en nærmere gjennomgang av hovedområdene og evalueringskriterier, se vedlegg 4.

1.3 Metode for gjennomføring

Et sentralt fokus i gjennomføringen av dette oppdraget har vært å samle inn tilstrekkelig empiri for å kunne evaluere beredskap og håndtering av brannen i Lærdal, Flatanger og på Frøya.

Evalueringen har fulgt et predefinert metodisk oppsett og har hatt en detaljert fremdriftsplan. Den har tatt utgangspunkt i en omfattende og systematisk datainnsamling, samt en evaluering og vurdering av denne. Informasjonsinnhenting har bestått i å få oversendt, og finne frem til, aktuelle dokumenter og regelverk. I tillegg har PwC gjennomført stedlige intervjuer/samtaler med relevante aktører i både Lærdal, Flatanger og på Frøya.

Evalueringskriteriene utgjør referansepunktet og det normative grunnlaget for å vurdere måloppnåelse innenfor hovedundersøkelsesområdene. Evalueringskriteriene som er benyttet i dette oppdraget er presentert for hovedområdene beredskap og håndtering, se figur 1 kapittel 2.2. I tillegg er de presentert i detalj i vedlegg 4 Hovedområder og evalueringskriterier.

For å besvare evalueringskriteriene er primært to informasjonsinnhenningsmetoder benyttet:

- **Intervjuer/samtaler:** Dette er gjennomført med sentrale interessenter. Det har blitt gjennomført individuelle intervjuer/samtaler og gruppeintervjuer/-samtaler for hver enkelt brann. For en gjennomgang av hvilke personer og funksjoner som er intervjuet, se vedlegg 3.
- **Dokumenter:** Et stort antall dokumenter er gjennomgått. Dette inkluderer planverk, analyser, tilsynsrapporter, logger, innsats- og evalueringsrapporter osv. For en gjennomgang av dokumenter, se vedlegg 2.

Et viktig metodisk prinsipp som er lagt til grunn for PwCs arbeid er kildetriangulering. Det innebærer at dokumenter er brukt til å bekrefte eller avkreft funnene fra intervjuene. Evalueringen har også gjort det motsatte; bekreftet eller avkreftet funn fra dokumentasjonsanalysen gjennom intervju.

I denne evalueringen har hovedvekten ligget på kvalitative data da evalueringen er utført som en dybdeanalyse av spesifikke forhold. Sentrale bevis er synspunkter og meninger fra informanter på de ulike hovedundersøkelsesområdene, samt informasjon framkommet i styringsdokumentasjon og annen dokumentasjon.

Gjennom intervjuene og dokumentanalysen er det samlet inn store mengder informasjon. Denne informasjonen danner grunnlaget for vurderingen av evalueringskriteriene og for identifiseringen av læringspunkter og tiltak. Disse tar dermed utgangspunkt i tre ekstraordinære hendelser som alle inntraff i små kommuner med begrensede kapasiteter.

Det er gjennomført fortløpende kvalitetssikring av mottatt dokumentasjon, men innenfor en avgrenset gjennomføringsperiode har det i begrenset grad vært mulig å foreta noen form for høringsrunde eller kontradiksjon på fakta og vurderinger. Beredskapsaktørene har fått oversendt grunnlag for vår faktabeskrivelse, og vært gitt anledning til å komme med innspill og rettinger. Mottatte innspill er innarbeidet i vår rapport.

Det er viktig å presisere at PwC har foretatt selvstendige og uavhengige vurderinger.

1.4 Forbehold

Denne rapport er utarbeidet for Justis og beredskapsdepartementet i samsvar med avtale om konsulentoppdrag datert 22. september 2014. Oppdraget har omfattet en kartlegging og analyse av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommuner vinteren 2014.

I løpet av gjennomføringsperioden er det fortløpende rapportert fremdrift, ressursbruk og faglige problemstillinger til oppdragsgiver. Rapporten er utarbeidet med grunnlag i de opplysninger og den

dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig. Vi fraskriver oss ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at vi har mottatt uriktige, ufullstendige eller uverifiserbare opplysninger eller dokumentasjon.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og "know-how" som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Rapporten er skrevet for oppdragsgiver. PwC kan ikke gjøres ansvarlig overfor eventuell tredjepart.

2. Regelverk, ansvar og organisering

2.1 Kommunene

Regelverk/rammer

Lover

- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap
- Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrifter

- Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt
- Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap
- Forskrift 18. mars 2005 nr. 252 om krav til akuttmedisinsk tjeneste utenfor sykehus

Forarbeider

- Prop. 91 L (2009–2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret
- Prop. 91 L (2010-2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
- NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
- NOU 2005: 3 Fra stykkevis til helt – En sammenhengende helsetjeneste

Annet

- Normalreglement for kommunenes beredskapsarbeid

Organisering

Norge har siden 1. januar 2013 vært delt inn i 428 kommuner som styres av folkevalgte kommunestyre. Innbyggertallet varierer kraftig; fra et par hundre innbyggere til over 630.000 innbyggere. Det er også store variasjoner i størrelsen på kommunene; fra 6 km² til 9707 km².

Ansvar

Kommunenes overordnede krise- og beredskapsansvar

Kommunene utgjør "det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen, og er slik sett en bærebjelke i det norske beredskapsarbeidet".¹

Det er i mange tilfeller kommunene som har primæransvaret for håndteringen av uønskede hendelser og kriser. I tillegg til ansvar for etablering og drift av brannvesenet og nødalarmeringssentralen, se kapittel 2.2, har kommunen ansvar for andre viktige beredskapsressurser lokalt, slik som primærhelsetjenesten, men også for andre samfunnstjenester som kommunale veier, drift av vannverk, kloakk, ledningsnett og renovasjon.

Kommunene skal under uønskede hendelser og kriser sørge for å opprettholde normale samfunnsfunksjoner og tjenesteytelser, samt informere befolkningen og media. I tillegg skal kommunen sørge for funksjoner av

¹ NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder...

betydning for beredskapsinnsatsen som settes inn, slik som å bistå politiet med evakuering og sørge for innkvartering og omsorg for evakuerte og pårørende når slike behov oppstår.²

ROS-analyse og beredskapsplan

I henhold til sivilbeskyttelsesloven § 14 plikter kommunene å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) over uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen. Etter § 15 skal ROS-analysen danne utgangspunkt for en kommunal beredskapsplan utarbeidet med mål om å sikre at kommunen kan videreføre sine funksjoner i en krisesituasjon. Disse ROS-analysene og beredskapsplanene er sektorovergripende, og er ment å komplettere de eksisterende beredskapsforpliktelser som følger av sektorregelverket.

Kravene til ROS-analysen og beredskapsplanen fremgår av forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2 og 4. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressuroversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal revideres minimum hvert år, og kommunene skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Kommuneloven kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Tilsyn med oppfyllelse av kommunal beredskapsplikt følger av kommunelovens bestemmelser. Etter forskriften om kommunal beredskapsplikt § 10 er det "Fylkesmannen [som] fører tilsyn med lovligheten av kommunenes oppfyllelse av plikter etter denne forskriften."

Beredskapsråd

Kommunene er i dag gjennom "Normalreglement for beredskapsarbeidet" pålagt å ha et beredskapsråd som skal være kommunens samarbeidsorgan i beredskapsspørsmål. Kommunelegen inngår i rådet. Politiet, Sivilforsvaret, Forsvaret og andre viktige, statlige etater og frivillige organisasjoner er representert som rådgivere. Rådgiverne har imidlertid ingen beslutningsmyndighet når det gjelder tiltak i regi av rådet. Ordføreren, som leder beredskapsrådet, kan ikke binde andre enn kommunens egne organer gjennom rådets beslutninger.

Kommunehelsetjenester

Den 1. januar 2012 trådte den nye loven om kommunale helse- og omsorgstjenester i kraft. Lovens § 3-1 gir kommunen et ansvar for nødvendig helse- og omsorgstjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Kommunen har videre etter lovens § 3-2 ansvar for å tilby hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, herunder legevakt, heldøgns medisinsk akuttberedskap og medisinsk nødmeldetjeneste (legevaktsnummer). Kommunen plikter også å sørge for tilstrekkelig helseberedskap, nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester til befolkningen under kriser.

Kommunen skal samarbeide med regionale helseforetak for å samordne kommunikasjonen mellom den kommunale legevaktordningen og øvrige akuttmedisinske tjenester (se kapittel 2.2).

Kommunen skal sørge for nødvendig helsetjeneste, psykososial omsorg og støtte samt forpleining til evakuerte og pårørende i en krisesituasjon. Psykososiale kriseteam anses av helsemyndighetene som nødvendige for å kunne yte tilfredsstillende psykososial omsorg og støtte.³ Etablering og drift av kriseteamene er forankret i kommunen og har det faglige ansvaret for psykososiale tiltak og oppfølging av enkeltpersoner, familier eller lokalsamfunnet ved uønskede hendelser og kriser.

Kommunen plikter videre å utarbeide en beredskapsplan for sin helse- og omsorgstjeneste, jf. § 5-2. Dette skal gjøres i samsvar med lov om helsemessig og sosial beredskap og tilhørende forskrift.⁴ Planen skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsplaner både på helse-, omsorgs- og sosialområdet og med andre

² Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (heretter PBS I), 2011, s. 67 og 165

³ Helsedirektoratet utga i august 2011 en veileder for psykososiale støttetjenester ved kriser, ulykker og katastrofer. Formålet med veilederen er å styrke hjelpeapparatets psykososiale oppfølging.

⁴ Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter helse- og sosialberedskapsloven

beredskapsplaner. Beredskapsplanen for helse- og omsorgstjenester skal således utgjøre en integrert del av kommunens helhetlige beredskapsplan.

2.2 Brann- og redningsvesen

Regelverk/rammer

Lover

- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

Forskrifter

- Forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften)
- Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften)
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Forarbeider

- St.meld. nr. 41 (2000-2001). Brann- og eksplosjonsvern
- Ot.prp. nr. 28 (2001-2002). Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven

Annet

- Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), udatert. WEB-versjon 04.10.2014
- Veiledning til forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn. Tønsberg: DSB 2004 med senere tilføyelser. WEB-versjon 04.10.2014
- Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Tønsberg: DSB, udatert. Web-versjon 04.10.2014
- Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking. Tønsberg: DSB, udatert. Web-versjon 04.10.2014
- Veiledning om teknisk utstyr til alarmering av brannvesen, 4. Utgave. Tønsberg 01.12.2010
- Håndbok i kartlegging av brannrisiko i kommunene. Tønsberg: DSB 1995. Web-versjon 04.10.2014
- NOU 2012 8 Ny utdanning for nye utfordringer
- NOU 2012 4 Trygg hjemme
- Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk (Brannstudien). Desember 2013
- Nasjonal kartlegging av brannssikkerhet i verneverdig tett trehusbebyggelse utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Riksantikvaren. 2005
- Skogbrannberedskap og håndtering av den senere tids skogbranner i Norge (avgitt av arbeidsgruppe ledet av Fylkesmannen i Hedmark, Sigbjørn Johnsen 4. november 2008)

Organisering

Innledning

Det er i dag 295 brann- og redningsvesen (heretter brannvesen) og over 620 brannstasjoner i Norge.⁵ Brannvesenet ledes av en brannsjef. Det er opp til hver enkelt kommune å bygge opp, drive og organisere sitt eget brannvesen. Kravet er at det skal skje på en effektiv og sikker måte.⁶ I tillegg er det gitt bestemte krav til organisering og dimensjonering i dimensjoneringsforskriften.

Det er anledning for to eller flere kommuner å avtale å ha felles brannvesen og å tilpasse samarbeidsavtaler slik det blir mest hensiktsmessig for kommunene. En rekke kommuner har felles interkommunalt brannvesen. All

⁵ Brannstudien. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk. Desember 2013

⁶ Brann- og eksplosjonsvernloven § 9

myndighetsutøvelse skjer fremdeles under kommunens formelle ansvar som brannmyndighet. Myndighetsutøvelsen kan delegeres fra kommunestyret til en felles brannsjef.

Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av deres samlede ressurser. Herunder skal kommunene være tilsluttet en felles nødalarmeringssentral, 110-sentralene. Det er i alt 19 slike sentraler.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er sentral tilsynsmyndighet for de kommunale brannvesenenes virksomhet, inkludert 110-sentralene.⁷ Ved bruk av spørreskjema gjennomfører DSB dokumenttilsyn for å kontrollere at bestemmelsene som er gitt i dimensjoneringsforskriften blir overholdt av kommunene.

Dimensjonering av brannvesen

Dimensjoneringsforskriften utdyper kravene i brann- og eksplosjonsvernloven og stiller krav til innsatstid, innsatsstyrke, kompetanse og vaktberedskap i kommunene.

Enhver kommune skal ha beredskap for brann og ulykker. Beredskapene skal sikre innsats i hele kommunen innenfor kravet til innsatstider. Innsatstid er definert som den tiden det tar fra menneskene er alarmert til de er i innsats på skadestedet. Krav til innsatstid er hovedsakelig 10, 20 eller 30 minutter, men kan være lengre i områder med spredt bebyggelse.⁸

Samlet innsatsstyrke i en kommune skal være minst 16 mannskaper, hvorav minst fire skal være kvalifiserte som utrykningsledere.⁹ Innsatsstyrken deles inn i minst fire vaktlag bestående av fire mannskaper, herunder en utrykningsleder og tre mannskaper/røykdykkere.

Dimensjoneringsforskriftens krav til vaktberedskap stilles ut fra antall innbyggere i kommunens tettsted, med ulike krav avhengig av om innbyggertallet er inntil 3 000, fra 3 000 til 8 000, fra 8 000 til 20 000 eller over 20 000.¹⁰ Med inntil 3 000 innbyggere kan beredskapen organiseres som deltidspersonell uten fast vaktordning. Fra 3 000 til 8 000 innbyggere skal den minst bestå av ett vaktlag med dreiende vakt. Fra 8 000 til 20 000 innbyggere skal beredskapen innenfor ordinær arbeidstid minst bestå av ett vaktlag av heltidspersonell med kasernert vakt. Utenfor ordinær arbeidstid kan beredskapen organiseres i ett vaktlag bestående av deltidspersonell med dreiende vakt, men hvor utrykningsleder har brannvern som hovedyrke. Med over 20 000 innbyggere skal brannberedskapen bestå av heltidspersonell med kasernert vakt.

I kommuner eller brannvernregioner med tettsteder med mer enn 2.000 innbyggere skal det være dreiende overordnet vakt, som er en døgkontinuerlig vakt der brannsjefen og stedfortreder skal inngå i vaktordningen. Overordnet vakt skal kunne lede samtidig innsats på flere skadesteder. Flere kommuner kan samarbeide om å ha felles overordnet vakt.¹¹

Av veiledningen til dimensjoneringsforskriften § 5-1 fremgår at det innen 10-15 minutter etter at førsteinnsats er iverksatt, skal minst 12-14 mannskaper være i innsats på skadestedet. Dette setter strenge krav til brannvesenets kapasitet til å kunne mønstre store mannskapsstyrker på kort tid, og er i mange kommuner blitt løst gjennom et gjensidig samarbeid mellom kommunale brannvesen.

Ansvar

Brannvesenets forebyggende og beredskapsmessige oppgaver

Kommunens brannforebyggende plikter følger blant annet av brann- og eksplosjonsvernloven § 11 bokstav a) og b), der det fremgår at brannvesenet skal gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen og brannforebyggende tilsyn. Forebyggendeforskriften utdyper lovens krav til kommunenes brannforebyggende oppgaver.

⁷ Brannloven § 31 første ledd, jf. dimensjoneringsforskriften § 8-1

⁸ Dimensjoneringsforskriften § 4-8

⁹ Dimensjoneringsforskriften § 5-1 første ledd.

¹⁰ Dimensjoneringsforskriften § 5-3

¹¹ Dimensjoneringsforskriften § 5-6

Brann- og eksplosjonsvernloven regulerer hvilke oppgaver og myndighet brannvesenet har for håndtering av branner og ulykker. Det følger av lovens § 11 bokstav e) at brannvesenet skal være innsatsstyrke ved brann. 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 (brannsjefens stedfortreder).

Brannvesenet i enhver kommune skal etter anmodning fra innsatsleder på skadestedet yte hjelpeinnsats ved brann, eksplosjon og annen ulykke i andre kommuner, så langt det er mulig under hensyn til egen beredskap.

Nødalarmeringssentral (110-sentral)

Kommunen har ansvaret for etablering og drift av en nødalarmeringssentral for mottak av anrop om branner og andre ulykker over nødnummer 110.¹² Dette er som oftest organisert ved at kommunene i en region har organisert 110-sentralen som et interkommunalt selskap eller ved at kommuner tilslutter seg en nødmeldetjeneste som selges av 110-sentralens vertskommune.¹³ Etablering og drift skal samordnes med øvrige nødsentraler for helse og politi.

110-sentralen skal bemannes, utrustes og opereres slik at den til enhver tid fyller behovet for mottak og registrering av nødmeldinger samt alarmering og utkalling av en tilstrekkelig innsatsstyrke og overordnet vakt.¹⁴ Om det ikke er tilstrekkelige brannvernressurser i kommunen der hendelsen inntreffer, kan 110-sentralen innkalle forsterkninger fra nabobrannvesen. Normalt vil utkalling av ressurser fra nabobrannvesen skje etter ordre eller godkjenning av fungerende brannsjef i kommunen der hendelsen har funnet sted.

I tillegg skal 110-sentralen etablere kommunikasjon med innsatsstyrkene, overordnet vakt og øvrige nødetater.¹⁵ Mange av 110-meldingene som kommer inn til sentralen nødvendiggjør innsats fra politiet og helsetjenesten i tillegg til brannvesenet. I slike tilfeller har 110-sentralen ansvar for å varsle de andre nødetatene, såkalt trippelvarsling.

110-sentralen skal også bistå under innsatsen. Det er satt krav til at alle som inngår i brannvesenets innsats skal ha samband når dette er nødvendig for innsats og sikkerhet.¹⁶

ROS-analyse og beredskapsplan

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 9 skal kommunen gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal koordineres med kommunenes analyser på andre områder,¹⁷ se også kapittel 2.1.

Dimensjoneringsforskriftens formål er å sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av standardkrav som er gitt i kapittel 5. I tillegg skal det tas hensyn til den risiko og sårbarhet som foreligger i kommunen. Dersom det ikke er mulig å forebygge avdekkede risikoer skal kommunen ved dimensjoneringen av brannvesenets beredskap tilføres ytterligere ressurser ut over standardkravene, eller dekke behovet for ytterligere ressurser gjennom samarbeidsordninger dersom dette er forsvarlig.

En beredskapsplan skal sikre at alle ressurser er kartlagt på forhånd, at rutiner for ulike hendelser er beskrevet og at oppgavene er fordelt mellom ulikt personell og materiell. Det er ikke krav i loven til at kommunen utarbeider en særskilt beredskapsplan for brannvesenet, men det er en forventning at brannvesenet har utarbeidet beredskapsplaner for de situasjoner som med sannsynlighet kan oppstå. På DSBs hjemmeside fremgår følgende:

"På bakgrunn av de samlede ressurser og den risiko som foreligger i området, bør brannsjefen i samarbeid med politiet og øvrige myndigheter bidra til å utarbeide beredskapsplaner som er samordnet. Disse

¹² Brann- og eksplosjonsvernloven § 16

¹³ Se også rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe om forslag til fremtidig organisering av nødmeldetjenesten (2008)

¹⁴ Dimensjoneringsforskriften §§ 4-5 og 4-6

¹⁵ Dimensjoneringsforskriften §§ 4-7 og 6-3

¹⁶ Dimensjoneringsforskriften § 4-7

¹⁷ Dimensjoneringsforskriften § 2-4

beredskapsplanene kan flere instanser (nødalarmringssentraler, ledere og innsatspersonell) benytte ved ulike hendelser".¹⁸

DSB anbefaler også at det bør utarbeides innsatsplaner mot enkeltobjekt som kan medføre store innsatser fra brannvesenets side.¹⁹ Fra samme referanse som over framgår følgende:

"Innsatsplaner må utarbeides ved samarbeid med eier/brannvernleder slik at det er mulig for brannvesenet å foreta rask, tilrettelagt og sikker innsats i store risikoobjekter. Alle prosedyrer og innsatsplaner må samordnes med eiers beredskapsplan. Samarbeid om tiltak ved branner og andre ulykkessituasjoner må skje mellom eier, politi, helse- og brannvesen. All innsats skal så langt som mulig gjennomføres i overensstemmelse med innsatsplanen og beredskapsplanen".

Når det gjelder innsatsplaner mot skogbrann, fremgår det av veiledningen til dimensjoneringsforskriften at dette i utgangspunktet gjelder i områder med betydelig fare for brann i skog. I henhold til veiledningen bør brannsjefen i samråd med skogbruksmyndighetene og skognæringen utarbeide beredskapsplan for skogbrannsituasjoner enten som særskilt plan eller som del av en helhetlig beredskapsplan.

Særskilte brannobjekter

Brannvesenet skal 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 store skader på helse, miljø eller materielle verdier, også kalt særskilte brannobjekter. Brannvesenet er pliktig til å føre tilsyn i disse objektene.²⁰ 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

Det er kommunen som skal identifisere særskilte brannobjekter og fatte vedtak om dette. Kommunen skal også underrette vedkommende eier om at bygningen, området m.m. er registrert som særskilt brannobjekt. Skogområder registreres ikke som særskilte brannobjekter. Verneverdige trehusbebyggelser og trehusområder med fare for omfattende brannspredning, er ikke registrert som særskilte brannobjekter etter lovens § 13, selv om enkeltobjekter i disse områdene kan være registrert.

Krav til dokumentasjon av brannvesenet (brannordning)

Kommunen skal dokumentere dimensjoneringen av brannvesenet og at plikter, oppgaver og personellet kvalifikasjoner tilfredsstillende krav som er satt i lov og forskrift.²¹ Denne dokumentasjonen, inkludert risiko- og sårbarhetsanalysene som ligger til grunn for dimensjoneringen og vedtak om delegering av myndighet,²² kalles brannordningen. Kommunestyret skal godkjenne brannordningen, som deretter skal oversendes sentral tilsynsmyndighet, DSB. Også eventuelle beredskaps- og innsatsplaner skal oversendes.

DSB skal ikke godkjenne brannordningen, men kan uttale seg eller kommentere denne. Brannordningen er fullt ut kommunestyrets ansvar. Brannordningen har vært et sentralt dokument gjennom DSBs direktetilsyn med den kommunale brannberedskapen. Endringer i beredskapen må ha sitt utspring fra endringer i brannordningen.

Kommunen skal hvert år sende melding om brannvernet til DSB. I meldingen skal kommunen rapportere om brannvernet foregående år. Dimensjoneringsforskriften § 2-3 nevner særskilt at meldingen også skal omfatte kommunens arbeid med tilsyn i særskilte brannobjekter hvor kommunen selv er eier.

¹⁸ <http://www.dsb.no/no/Rettskilder/Regelverk/Oppslagsverket/4360/4361/4974/4975/5200/5201/>

¹⁹ Se brann- og eksplosjonsvernloven § 13

²⁰ Brann- og eksplosjonsvernloven § 13

²¹ Brann- og eksplosjonsvernloven § 10, jf. dimensjoneringsforskriften § 2-4, se også veiledningen til dimensjoneringsforskriften

²² Etter dimensjoneringsforskriften § 2-2 plikter kommunen å delegerer myndighet på en slik måte at brannsjefen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende

Det er ikke gitt krav i lov- eller forskrift om tidsbestemt revisjonssyklus for brannordningen. Det er et generelt krav at brannordningen og beredskapen skal være dekkende og at endringer i forutsetninger skal gjenspeiles i beredskapsdimensjoneringen. Der forutsetningene er stabile vil behovet for revisjon av risikoanalysene for brannordningen være lavere enn i områder som opplever store endringer i for eksempel befolkning, bygningsmasse, infrastruktur mv.

2.3 Regionale helseforetak

Regelverk/rammer

Lover

- Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap
- Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (sphlsl.)
- Lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)

Forskrifter

- Forskrift 18. mars 2005 nr. 252 om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus
- Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap

Organisering

Norge er delt i fire helseregioner. I hver av dem har et regionalt helseforetak ansvar for å sørge for at befolkningen blir tilbudt spesialiserte helsetjenester. Staten eier de regionale helseforetakene (RHF). De fire regionale helseforetakene er: Helse Sør-Øst RHF, Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF. Spesialisthelsetjenesten omfatter de offentlige sykehusene, institusjonene i psykiatrien, ambulansetjenesten, nødmeldingstjenesten, sykehusapotek, laboratorier og institusjoner i rusomsorgen.²³

Helse Vest RHF har det overordnede ansvaret for spesialisthelsetjenesten til befolkningen i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane.²⁴ Hovedkontoret er i Stavanger. Helse Vest RHF eier følgende helseforetak: Helse Stavanger, Helse Fonna, Helse Bergen og Helse Førde.

Helse Midt-Norge RHF har ansvar for befolkningen i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Hovedkontoret er i Stjørdal. Helse Midt-Norge eier følgende helseforetak: Helse Sunnmøre, Helse Nordmøre og Romsdal, St. Olav Hospital og Helse Nord-Trøndelag samt Rusbehandling Midt-Norge.²⁵

Ansvar

Spesialisthelsetjenesten og de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus utgjør hovedtyngden i helsetjenestens normalberedskap. Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus består av medisinsk nødmeldetjeneste, kommunal legevaktordning (se kapittel 2.1) og ambulansetjenesten.²⁶ De regionale helseforetakene er ansvarlige for medisinsk nødmeldetjeneste og ambulansetjenesten.

AMK

Både regionale helseforetak og kommunehelsetjenesten er ansvarlige for medisinsk nødmeldetjeneste. De regionale helseforetakene har etter forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus ansvaret for Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK), som er en del av medisinsk nødmeldetjeneste.

I henhold til forskriften har det regionale helseforetaket videre ansvar for:

²³ <http://www.helse-midt.no/no/Om-oss/83226/>

²⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/hod/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2008/nokkeltall-og-fakta---ny/de-regionale-helseforetakene.html?id=528110>

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/hod/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2008/nokkeltall-og-fakta---ny/de-regionale-helseforetakene.html?id=528110>

²⁶ Se forskrift 18. mars 2005 nr. 252 om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus

- kommunikasjonsberedskap og nødvendig kommunikasjonsutstyr for ambulansetjenesten og andre deler av spesialisthelsetjenesten som inngår i det regionale helseforetakets beredskapsplan
- samarbeid med relevante parter for å sikre nødvendig samordning med legevaktsentraler, brannvesen, politi, hovedredningssentral og andre samarbeidspartnere
- fastsettelse av hvilken AMK som skal ha overordnet koordineringsansvar og hvilke AMK-er som skal ha mottak av medisinsk nødnummer i regionen

AMK skal blant annet:

- håndtere henvendelser om akuttmedisinsk bistand
- prioritere, iverksette, gi medisinskfaglige råd og veiledning og følge opp akuttmedisinske oppdrag, varsle og videreformidle anrop til andre nødetater og eventuelt hovedredningssentralen, samt varsle andre AMK-er som er berørt
- styre og koordinere ambulanseoppdrag

Ambulansetjenester

Regionalt helseforetak skal sørge for at personer i helseregionen tilbys nødvendige ambulansetjenester. Med ambulansetjeneste menes bil-, båt- og luftambulansetjeneste som inngår i de regionale helseforetakenes akuttmedisinske beredskap utenfor sykehus. Bil- og båtambulansetjenesten utgjør sammen med kommunal legevaktordning den lokale akuttmedisinske beredskapen.

Luftambulansetjenesten skal yte spesialisert akuttmedisin og være en del av den akuttmedisinske beredskapen. De regionale helseforetakene skal sørge for luftambulansetjenesten som en nasjonal tjeneste. Det er etablert luftambulansebaser fordelt på de regionale helseforetakene.

Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus skal bidra til å sikre at befolkningen får faglig forsvarlige akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus ved behov for øyeblikkelig hjelp. Det stilles krav til det faglige innholdet i de akuttmedisinske tjenestene, krav til samarbeid i den akuttmedisinske kjeden og krav til samarbeid med brannvesen, politi og hovedredningssentral. Koordinering av tjenester mellom flere nødetater skal ivaretas av politiet eller redningssentralene.

2.4 Politiet

Regelverk/rammer

Lover

- Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Forarbeider

- St.meld. nr. 42 (2004–2005). Politiets rolle og oppgaver. Oslo: Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 51 (2000–2001). Helikopter i politiet. Oslo: Justis- og politidepartementet

Retningslinjer/instrukser

- Rundskriv G-175/90 (1990). Kgl. res. 22. juni 1990 om alminnelig tjenesteinstruks for politiet (Politiinstruksen). Oslo: Justis- og politidepartementet
- PBS I – Politiets beredskapssystem del I – Retningslinjer for politiets beredskap, 2011
- POD-publikasjon 2010/014 (2011). Håndbok i krisekommunikasjon (PBS II). Oslo: Politidirektoratet.
- Håndbok i mediehandling for politi- og lensmannsetaten (2010). Oslo: Politidirektoratet
- Håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) for politi- og lensmannsetaten
- Direktiv for politiet om redningstjenesten (1990). Oslo: Justis- og politidepartementet
- Kgl. res. 4. juli 1980 om organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge
- Instruks 13. september 2013 for redningstjenesten (ikke trådt i kraft)
- Instruks 10. desember 2010 for politiets liaison ved Forsvarets operative hovedkvarter. Oslo: Politidirektoratet

Annet

- Politidirektoratets rapport "Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet", mai 2008

- NOU 2013 9 Ett politi – Rustet til å møte fremtidens utfordringer

Organisering

Politi- og lensmannsetaten i Norge består av Politidirektoratet (POD), 27 politidistrikter og syv særorganer. Hvert politidistrikt blir ledet av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, budsjetter og resultater. Hvert politidistrikt har en egen administrasjon og felles operasjonssentral. Operasjonssentralen tar imot alle oppdragsmeldinger om ulykker, nødsituasjoner, andre farlige situasjoner, og når det ellers er behov for øyeblikkelig hjelp. Etaten har rundt 13 000 ansatte.²⁷

Ansvar

Politiets primæroppgaver er beskrevet i politiloven § 2. For å kunne ivareta oppgavene er politiet gitt omfattende fullmakter i politiloven §§ 7 og 27. Utfyllende bestemmelser er gitt i politiinstruksen, se § 2-2.

I tillegg til at politiet skal bekjempe kriminalitet og sørge for orden i det daglige, er det også politiets oppgave generelt å "beskytte person, eiendom og fellesgoder[...]".²⁸ I sitt arbeid skal politiet "samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette".²⁹

Det tilligger altså politiet å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner.³⁰ Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fredstid på alle samfunnsområder. I en akutfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger også på andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet.

Politiets ansvar i tilknytning til skogbrann og/eller brann i bebyggelse vil variere, avhengig av om innsatsen er å anse som en redningstjeneste eller ikke.

Redningstjeneste

Med redningstjeneste forstås den offentlig organiserte virksomheten som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak.³¹

Etter politiloven tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret, jf. politiloven § 27 første ledd. Etter dagens ordning er dette organisert ved at de lokale politimestere leder lokal redningssentral (LRS) som organiserer, koordinerer og gjennomfører redningsinnsats på land i distriktet.

LRS settes med en redningsledelse med representanter fra aktuelle offentlige etater. Overordnet ledelse og koordinering ivaretas av innsatslederen fra politiet. Innsatslederen skal imidlertid ikke lede brannvesenets og helsetjenestens faginnsett. Innsatslederens organisasjon tilpasses ulykkens omfang, varighet og karakter. Innsatsledelsen består normalt av innsatsleder, fagleder brann, fagleder helse, samt delledere³² fra politiet.³³

Det er etablert hovedredningssentraler (HRS) som skal holdes fortløpende oppdatert om hendelser i sine respektive distrikt, se også kapittel 2.5.³⁴

²⁷ https://www.politi.no/om_politiet/organisasjon/

²⁸ Politiloven § 2 nr. 1

²⁹ Politiloven § 2 nr. 6

³⁰ Politiloven § 27 (3)

³¹ NOU 2000: 31 kapittel 7.2.1

³² 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.

³³ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 141.

³⁴ NOU 2013:5 s 24

En skogbrann og/eller brann i bebyggelse vil kunne betraktes som redningstjeneste dersom menneskers liv eller helse er truet. Det avklares i det enkelte tilfelle av politiet selv om brannen er å anse som en redningstjeneste eller ikke.

Innsatslederen er ansvarlig for informasjon til media i innsatsområdet, og kan velge å utføre oppgaven selv eller utpeke en annen.

Ulykker som ikke er redningstjeneste

Politiets ansvar for å iverksette tiltak samt å organisere og koordinere hjelpeinnsats i ulykkes- og katastrofesituasjoner som ikke omfattes av den organiserte redningstjeneste, fremgår av politiloven § 27 tredje ledd. Som regel vil hendelser som skogbrann, flom og skred være av en slik karakter, men som nevnt ovenfor kan slike typer ulykker inneholde elementer av redningstjeneste.

Ved ulykker som ikke er redningstjeneste vil den totale innsatsen som oftest ledes og koordineres av andre etater enn politiet; slik som det kommunale brann- og redningsvesen ved skogbranner som ikke truer liv og helse. Politiet har kun ansvaret for den politifaglige delen av innsatsen.

Politiet har imidlertid ansvaret for å lede og koordinere den totale innsatsen i en startfase dersom vedkommende myndighet ikke har et apparat klart til å forestå ledelse og koordinering. Så snart vedkommende myndighet selv er i stand til å overta ansvaret, går politiets ansvar over til eventuelt å yte bistand og ellers ivareta de nødvendige politioppgavene. Politiet skal ikke opptre i den andre myndighetens sted lenger enn høyst nødvendig. I samråd 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.³⁵

Ved ulykker er politiet blant annet ansvarlig for å beslutte og gjennomføre evakuering, generell bistand til befolkningen, vakt hold og sikring, etterforskning, varsling av pårørende til savnede eller omkomne, samt å lede og iverksette søk etter antatt omkomne og ta hånd om døde personer. Politiet skal også gi publikum løpende informasjon om krisen og hvilke forholdsregler som bør tas.³⁶

Om det er behov for bistand fra Forsvaret i den sivile krisehåndteringen, for eksempel behov for helikopter til slukking av lyng-, kratt- og skogbranner, ligger det til politiet å anmode om dette på vegne av brann- og redningsvesenet.³⁷ Se kapittel 2.6 for mer om dette.

Beredskapsplanverk

Politiets beredskapssystem består av tre deler som til sammen utgjør en helhetlig dokumentasjon av politiets beredskap.³⁸

PBS I: Gir retningslinjene for politiets beredskapsarbeid, og er ment å være et oppslagsverk og verktøy for polititjenestepersoner og ledere både ved mindre hendelser og større, mer kompliserte hendelser som krever et sterkere og mer omfattende ledelsesapparat.

PBS II: Gir PODs styringsdokumenter, som danner grunnlaget for politidistriktenes egne planer.

PBS III: I politidistriktenes planverk. Disse skal ta utgangspunkt i føringene i PBS I og II og tilpasses lokale forhold. Både POD, politidistriktene og politiets særorgan skal ha et eget, lokalt planverk (PBS III), inneholdende blant annet beredskapsplaner, aksjonsplaner, operasjonsplaner, objektplaner og øvelsesplaner.

³⁵ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s 141-142

³⁶ NOU 2013:5 s. 24, se også Politiinstruksen § 8-4

³⁷ Instruks 22. juni 2012 nr. 581 om Forsvarets bistand til politiet (kalt "bistandsinstruksen"), § 11.

³⁸ Politiets beredskapssystem del 1, Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), 2011, s. 140.

2.5 Hovedredningssentralen

Regelverk/rammer

Retningslinjer/instrukser

- Kgl. res. 4. juli 1980 om organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge
- Instruks 13. september 2013 for redningstjenesten (ikke trådt i kraft)

Organisering

Det er etablert to hovedredningssentraler (HRS) i Stavanger og Bodø. Ansvarsområdet mellom HRS Sør-Norge og HRS Nord-Norge deles på 65 grader nord – langs grensen mellom Nord-Trøndelag og Nordland Fylke. Sentralene ledes av politimesterne i henholdsvis Rogaland og Salten politidistrikt. Det er i dag 28 lokale redningssentraler (LRS) som ledes av politimesterne i de lokale politidistriktene.

Ansvar

HRS har det overordnede, operative ansvaret i redningstjenesten. Normalt koordinerer og leder HRS all sjø- og flyredning direkte, mens landredning normalt koordineres av LRS. Inntil HRS treffer en annen bestemmelse, leder og koordinerer LRS redningsaksjoner i eget distrikt.

Oppgavemessig begrenser ansvaret seg til å redde mennesker i akutt nød. HRS' sentrale oppgaver er mottak av nødmeldinger, situasjonsvurdering, iverksettelse av tiltak og ledelse av en påfølgende redningsaksjon. HRS består av en redningsledelse med representanter for aktuelle offentlige etater; Avinor, Forsvaret, Politiet, Telenor, DSB, Kystverket og helsetjenesten. Den daglige bemanningen ivaretas av redningslederne. Redningsledelsens faste medlemmer varsles ved større redningstilfelle og orienteres summarisk om mindre redningstilfelle.

HRS og LRS spiller på offentlige, frivillige og private redningsenheter i sitt arbeid. Frivillige organisasjoner bistår særlig ved leteaksjoner på land i skog og fjellterreng, samt ved førstehjelpsinnsetts. I tillegg benyttes Redningsselskapets fartøy som utplassert på døgkontinuerlig beredskap langs hele kysten.

HRS utarbeider og vedlikeholder planverket for egen virksomhet. Den gir retningslinjer for og fører tilsyn med planverket og utøvelsen av redningstjenesten ved de lokale redningssentralene. HRS planlegger og gjennomfører øvelser innen eget ansvarsområde og gir retningslinjer for og fører tilsyn med lokale redningssentralers øvingsvirksomhet.

2.6 Forsvaret

Regelverk/rammer

Lover

- Lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet
- Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten

Forskrifter

- Forskrift 30. april 1999 nr. 431 til lov om Heimevernet.
- Forskrift 5. november 1999 nr. 1145 om instruks for Kystvakten

Retningslinjer/instrukser

- Kgl. res. 28. februar 2003 nr. 220 om instruks for Forsvarets bistand til politiet.
- Håndbok i stabstjeneste for Forsvaret (2010). Oslo: Forsvarets stabsskole

Annet

- Regjeringens res. 5. november 1999 nr. 1145 om fastsettelse av instruks om Kystvakten.
- Samarbeidsavtale mellom Politiet og Forsvaret om bistand til politiet (2010). Oslo: Forsvarets operative hovedkvarter og Politidirektoratet

Organisering

Forsvaret består av 21 driftsenheter med et vidt spekter av arbeidsoppgaver. Den øverste lederen er forsvarssjefen, som har ansvaret for det militære kommandoapparatet, de militære styrkene og støtten av disse. Elleve av enhetene utgjør forsvarssjefens ledergruppe. De siste ti er underlagt sjefen for forsvarsstaben. Forsvarsstaben skal på vegne av forsvarssjefen ivareta ansvaret for å gjennomføre oppgaver, kontrollere at vedtak følges opp, og ivareta det daglige arbeidsgiveransvaret for personellet i Forsvaret.

I forbindelse med de aktuelle brannene bisto Forsvaret særlig med følgende driftsenheter:

- Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), som er Forsvarets fellesoperative kommando. Sjefen er direkte underlagt forsvarssjefen
- Heimevernet (HV), som er Forsvarets beredskapsorganisasjon med vernepliktige mannskap, hovedsakelig utdannet i Hæren, men også fra Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Totalt 45 000 kvinner og menn er fordelt på 11 HV-distrikter i fire regioner. Disse er igjen organisert i 242 områder og 15 innsatsstyrker
- Sjøforsvaret med avdelingen Kystvakten, som er en av fem avdelinger i Sjøforsvaret
- Luftforsvarets 339 skvadron, som er en av ti fly- og helikopterskvadroner

Ansvar

Et av de forsvarspolitiske målene i Norge er at Forsvaret skal bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.³⁹ I tillegg til sine selvstendige oppgaver har Forsvaret også en støttende rolle der andre myndigheter har primæransvaret.

Forsvaret kan etter anmodning yte bistand til politiet ved akutthendelser som store ulykker, naturkatastrofer og terror.⁴⁰ Dersom brann- og redningsvesenene har behov for bistand ved branner, er det politiet som på deres vegne anmoder Forsvaret om for eksempel å bistå med helikopter til slukking av lyng-, kratt- og skogbranner. Forsvaret forholder seg ved slike anmodninger til Politiet.

Forsvarets bistand til Politiet reguleres av bistandsinstruksen.⁴¹ Ved branner er det operativ bistand fra Forsvaret som er aktuelt, og anmodningen fra politimesteren skal fremmes til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Vaktssjefen ved FOH er kontaktpunkt for slike anmodninger.

En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand til politiet, er at politiets personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til. Ved ulykker, naturkatastrofer og lignende hendelser der Forsvaret yter bistand til politioppgaver, skal Forsvarets personell ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen.⁴²

Politimesteren som mottar bistanden har et overordnet ledelsesansvar for operasjonen, og skal påse at de midler som tas i bruk ikke overskrider rettslige og andre grenser som er satt for Politiets virksomhet. FOH vil peke ut en militær sjef for Forsvarets bistand, og videreføre politimesterens oppdrag gjennom egen ordre. Politi- og militærenheten skal ikke inkorporeres i hverandre. Dersom disse settes inn mot samme objekt, skal det gis samordnede, men klart atskilte oppdrag. Oppdragene skal løses under sine respektive sjefer, som er underlagt politimesteren.⁴³

Forsvaret og Politiet er pålagt i nødvendig utstrekning å utvikle koordinerte planverk og prosedyrer for de ulike bistandstyper som omfattes av bistandsinstruksen, samt jevnlig å gjennomføre øvelser for å trene aktuelle bistandssituasjoner.⁴⁴

³⁹ Evne til innsats. Strategisk konsept for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2009)

⁴⁰ St.meld. nr. 22 (2007–2008). Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning

⁴¹ Kgl. res. 28. februar 2003

⁴² Bistandsinstruksen § 5

⁴³ Bistandsinstruksen § 6

⁴⁴ Bistandsinstruksen § 7

Forsvarets deltakelse i den organiserte offentlige redningstjeneste reguleres ikke av bistandsinstruksen, men av kgl. res. 4. juli 1980 om organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge. Forsvaret er representert i redningsledelsen både i HRS og LRS.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)

FOH i Bodø har ansvar for å planlegge og lede Forsvarets operasjoner i fred, krise og krig. Politidirektøren og sjef FOH har inngått en overordnet samarbeidsavtale.⁴⁵

FOH planlegger, leder og koordinerer Forsvarets operative støtte til sivile etater og instanser, og har oversikt over hvilke militære ressurser som på anmodning kan stilles til disposisjon for politiet eller øvrige sivile myndigheter. POD og Forsvaret (FOH) kan etablere gjensidige liaisonordninger etter nærmere avtale dersom det er formålstjenlig.

Heimevernet (HV)

Heimevernet (HV) fungerer som en hurtig mobiliseringsstyrke for Forsvaret, og er politidistriktenes viktigste samarbeidspartner i Forsvaret. Alle politidistriktenes har inngått lokale samarbeidsavtaler med HV-distriktene. HVs overordnede oppgaver er:

- ivareta det lokale territorielle ansvaret
- vakthold og sikring av viktige militære og sivile objekter
- nasjonal krisehåndtering
- bistand til politiet
- støtte til det sivile samfunn

Etter Heimevernloven⁴⁶ kan HV kan pålegges tjeneste for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Annen bistand til Politiet enn den som er dekket av Heimevernloven, reguleres av bistandsinstruksen. Dersom andre etater enn Politiet ønsker bistand for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker, skal de etter Heimeverninstruksen⁴⁷ anmode om dette via Politiet.

Kystvakten

Kystvakten (KV) utfører militære oppgaver innen suverenitetshevdelse, men har også sivile oppgaver som er nærmere regulert i kystvaktloven og kystvaktinstruksen.

Som en av sine oppgaver skal KV drive rednings- og bistandsarbeid på havet⁴⁸ og gi generell bistand til politiet og andre statsetater⁴⁹. Kystvaktens bistand til politiet gjennom HRS og LRS faller inn under dette.

Annen bistand til politiet enn den som reguleres av kystvaktloven, skal skje etter bestemmelsene i bistandsinstruksen.

Luftforsvaret

Luftforsvarets primære oppgave er å forsvare suvereniteten i luftrommet over Norge. Imidlertid kan Luftforsvarets ti skvadroner i tillegg levere kapasiteter som støtter sivil innsats, som søk og redning, rekognosering/fotografering og transport. Luftforsvarets 339 skvadron med Bell-412 SP helikoptre er stasjonert på Bardufoss Flystasjon og på Rygge i Østfold. Helikoptrene skal kunne bistå politiet i løpet av to timer. Det er FOH som innvilger transportbistanden.

⁴⁵ Samarbeidsavtale mellom politiet og Forsvaret om bistand til politiet (2010)

⁴⁶ Lov 17. juli 1953 nr. 28

⁴⁷ Forskrift 30. april 1999 nr. 431

⁴⁸ Kystvaktloven § 14

⁴⁹ Kystvaktloven § 17

2.7 Sivilforsvaret

Regelverk/rammer

Lover

- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

Forarbeider

- Prop. 91 L (2009–2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret
Oslo: Justis- og politidepartementet

Retningslinjer/instrukser

- Kgl. res. 4. juli 1980 om organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge

Organisering

Sivilforsvaret er underlagt DSB og er inndelt i 20 sivilforsvarsdistrikt. Distriktene forestår operativ ledelse av Sivilforsvarets ressurser. Hvert sivilforsvarsdistrikt har fredsinnsettingsgrupper (FIG) bestående av 24 tjenestepliktige.

Ansvar

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs som blant annet 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, som ved naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Sivilforsvaret er også ansvarlig for å lede redningsinnsats på skadestedet og ha ordensmyndighet når nødetater tillagt slik myndighet ikke er tilstede. Slik ledelse skal så vidt mulig utøves i samråd med politiet.⁵⁰

Sivilforsvaret bistår særlig ved ekstremvær, større branner, flom, skred, oljeutslipp og søk etter savnede personer, og har kompetanse, materiell og oppgaver innenfor blant annet bistand i forbindelse med brannslukking, redningstjeneste, førstehjelp, søk, samband og ordenstjeneste. Ofte blir Sivilforsvaret anmodet om å bistå ved branner på steder som er utilgjengelige for brann- og redningsvesenets kjøretøyer, og tilgangen på vann fra bil kan bli utilstrekkelig.

Sivilforsvaret driver også opplæringsvirksomhet av eget personell innen redningstjeneste og sivil beredskap.

Sivilforsvaret har i samtlige distrikter implementert enhetlig ledelsessystem (ELS), utviklet av DSB.

2.8 DSB

Regelverk/rammer

Forarbeider

- St.meld. nr. 17 (2001–2002). Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn. Oslo: Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 39 (2003–2004). Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid. Oslo: Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 22 (2007–2008). Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning. Oslo: Justis- og politidepartementet

Retningslinjer/instrukser

- Kgl. res. 24. juni 2005 nr. 688 om instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller

Annet

- Forsterkning, beskyttelse og samvirke. Sivilforsvarsstudien 2007. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

⁵⁰ Sivilbeskyttelsesloven § 4

- Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene (2012). Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Organisering

DSB har hovedkontor i Tønsberg og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). DSB har totalt rundt 600 ansatte. Av disse er 240 ved hovedkontoret. De andre arbeider i tilsynsregionene for eltilsyn, ved DSBs skoler og i Sivilforsvaret.

Ansvar

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Direktoratet skal være en pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser og sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. DSB har oppfølgingsansvar for brann- og el-sikkerhet, farlige stoffer og produktsikkerhet. I tillegg er direktoratet fagmyndighet for brannvesenet og fylkesmennenes beredskapsarbeid. DSB har ansvar for Sivilforsvaret, herunder Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter, Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) og Norges brannskole (NBSK).

DSB skal videre under kriser understøtte JD i deres samordningsrolle, og er rapporteringskanal for informasjon fra kommuner som berøres, via fylkesmennene til sentralt nivå i JD.

Nasjonal brannmyndighet og sentral tilsynsmyndighet

DSB som nasjonal brannmyndighet utgjør bindeledet i den faglige linjen mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og JD, og skal også gi føringer for brann- og redningsvesenet gjennom regelverk, tilsyn, veiledning og informasjon. For å sikre videreutvikling av kompetanse og styrke fremtidig håndteringsevne hos brann- og redningsvesenet, skal DSB innhente og videreformidle erfaringer fra ulike typer hendelser.

Nasjonal styring av Sivilforsvaret

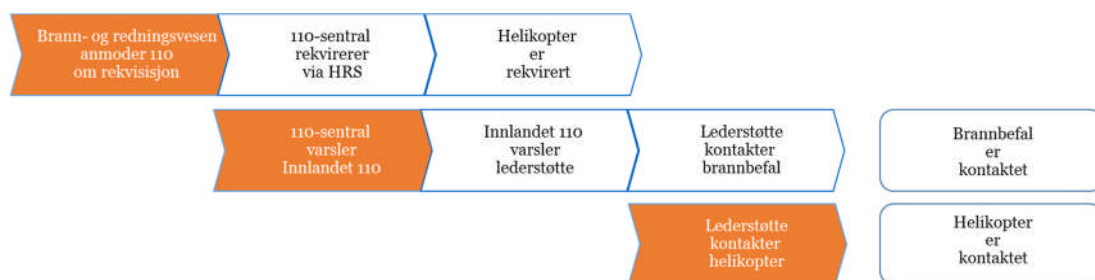
DSB etatsstyrer Sivilforsvaret, og kan sette fagstab ved større hendelser eller innsatser for å forsterke linjeledelsen. Beslutninger om materiellforflytninger fra Sivilforsvarets sentrallager vil bli tatt av staben i samråd med anmodende distrikt. Fagstaben skal blant annet vurdere situasjonens utviklingspotensial, foreta strategiske vurderinger og analyser, samt organisere støtte til distriktene, herunder foreta nødvendige prioriteringer av ressurser når situasjonen krever det.

Statens kontraktspart i avtale om skogbrannhelikopter

Beredskapen med skogbrannhelikopter er en slukkebistand til de kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenene ved skogbranner, og ordningen administreres av DSB på Statens vegne. DSB har ansvar for forvaltningsoppgaver (som eksempelvis kontraktsinngåelse og rapportering om forbruk), beslutninger om lokalisering av baser og eventuell opprettelse av ekstra beredskap.

DSB inngikk i 2013 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. Ved skogbrannfare før 15. april og etter 15. august kan DSB fremskyve eller forlenge beredskapsperioden.

Helikopter rekvireres av den regionale 110-sentralen gjennom HRS. HRS disponerer og koordinerer skogbrannhelikopterberedskapen, og kaller ut helikopter til innsats. Det er utarbeidet en prosedyre for rekvirering av helikopter i beredskapsperioden, og prosedyren kan illustreres slik som i figuren under.



Figur 2 Prosedyre for rekvirering av skogbrannhelikopter⁵¹

Helitrans AS er også utenfor beredskapsperioden forpliktet til å prioritere meldinger fra HRS eller DSB, og starte innsatsen så snart forholdene tillater det.⁵² Anmodning om bistand fra skogbrannhelikopter rettes da til DSB gjennom direktoratets vaktordning, som kontakter Helitrans AS.

Parallelt med innsats fra skogbrannhelikopter følger en obligatorisk lederstøtte til den brannsjefen som har innsatsledelsen ved en skogbrann. Lederstøtten skal sikre en mest mulig effektiv bruk av skogbrannhelikopter og være en faglig støtte til brannsjefen. DSB har kontrakt med tre brann- og redningsvesen om levering av lederstøttetjenester i den faste beredskapsperioden. Det er den regionale 110-sentralen som har oppgaven med å sørge for at lederstøtten varsles.

Nasjonalt kontaktpunkt

DSB forvalter en nasjonal kontaktpunktfunksjon 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.

2.9 Fylkesmannen

Regelverk/rammer

Retningslinjer/instrukser

- Kgl. res. 12. desember 1997 om fastsetting av retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred
- Kgl. res. 18. april 2008 om instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard

Organisering

Fylkesmannen er administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen fungerer dessuten som et bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter.

Fylkesmannen utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene. Fylkesmannen kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange typer kommunale vedtak. Den enkelte Fylkesmann har derfor fagkunnskap på mange overordnede samfunnsområder, samtidig som hun/han besitter lokalkunnskap.⁵³

Ansvar

Som statens representant på fylkesnivå er Fylkesmannen regional samordner, pådriver og veileder for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Fylkesmannens kommunerettede virksomhet utgjør den vesentligste delen av dette arbeidet. Fylkesmannens oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap er

⁵¹ Figuren er hentet fra DSB-rapporten "Brannen i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014".

⁵² Kontrakt 2012/8082 – sløkketjeneste med skogbrannhelikopter punkt 4 (Krav til beredskap)

⁵³ <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/>

hjemlet i beredskapsloven⁵⁴ og flere kongelige resolusjoner.⁵⁵ Oppgavene fastsettes nærmere gjennom DSBs etatsstyring på dette fagområdet.

Fylkesmannen skal oppnevne beredskapsråd. Fylkesberedskapsrådet ledes av Fylkesmannen og skal ha medlemmer fra Politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og statlige og fylkeskommunale etater som har vesentlige beredskapsoppgaver. Rådet er et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeid, og i en krisesituasjon vil rådet være Fylkesmannens sentrale samarbeids- og støtteorgan. Fylkesberedskapsrådet kan være et viktig instrument blant annet ved større kriser og katastrofer hvor flere instanser er involvert i krisehåndteringen og det er behov for samordning, hvilket er Fylkesmannens ansvar i fylket.⁵⁶ Imidlertid har Fylkesmannen først og fremst en tilretteleggings- og støttefunksjon i krisehåndteringen som skjer lokalt.

Fylkesmannen skal gjennom tilrettelegging, veiledning og tilsyn medvirke til at kommunene, fylkeskommunene og statlige regionale etater gjennomfører nødvendig kriseplanlegging. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å gi råd og legge til rette for å bedre kommunenes evne til å forberede seg på å håndtere ekstraordinære påkjenninger og kriser. Fylkesmannen skal bidra til at risiko- og sårbarhetsvurderinger blir aktivt benyttet i kommunal planlegging, herunder som grunnlag for øvelser og utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner.

Fylkesmannen skal utvikle planverk knyttet til regional krisehåndtering og samordning, og kan organisere øvelser der Fylkesmannen og andre statlige organer øver mot kommuner, næringslivsaktører eller organisasjoner.

⁵⁴ Lov 15.12.1950 nr. 7

⁵⁵ Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard, fastsatt ved kgl. res. 18. april 2008

⁵⁶ Kgl. res. 12. desember 1997 om fastsetting av retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred

3. Lærdal – 18.–19. januar 2014

3.1 Om kommunen

Lærdal er en kommune og et dalføre i Sogn og Fjordane som strekker seg fra Sognefjorden og opp til fylkesgrensene mot Oppland og Buskerud. Kommunen har ca. 2100 innbyggere med konsentrert bebyggelse på Lærdalsøyri ved utløpet av Lærdalselva.

Lærdalsøyri er administrasjonssenteret i Lærdal kommune. Tettstedet har ca. 1100 innbyggere, men flere sokner til Lærdalsøyri når man tar med de nærliggende grunnkretsene Hauge og Erdal. Lærdalsøyri er et lokalt handelssenter, og største arbeidsplass er Lærdal kommune med ca. 270 ansatte og Lærdal sykehus med cirka 150 ansatte. Ellers er flere mellomstore byggetreprenører lokalisert til Lærdalsøyri, samt noe treindustri. Lærdal kommune har hatt en svak utvikling i økonomien de senere år og befinner seg på den såkalte ROBEK-listen.



Figur 3 Kart over brannområdet i Lærdal (© Kartverket)

Gamle Lærdalsøyri er den eldste delen av den gamle bygdebyen og inngår i Lærdalsøyri tettsted. Her er det i underkant av 170 bygninger i blant annet sveitserstil, bygd på 1700- og 1800-tallet. Bygningene står tett, vegg i vegg, og er bygget i treverk. Trehusbebyggelsen representerer et av de mest verdifulle bygningsmiljøene vi har fra denne tidsepoken i Norge. Den kommunale reguleringsplanen fra 1971 vernet 170 bygninger. Riksantikvaren og Norsk kulturråd har bidratt til bevaringen gjennom planlegging og tilskudd.

Kommunal risikoanalyse

Lærdal kommune har en kommunal ROS-analyse fra 1997. Formålet med ROS-analysen var å etablere et samlet risikobilde for Lærdal kommune. Det var en bred involvering av offentlige, private og frivillige aktører i analysearbeidet. Styringsgruppen hadde ansvaret for den praktiske gjennomføringen, og analysen ble behandlet i kommunestyret. Oppfølging av ROS-analysen gjennom var et politisk ansvar. ROS-analysen er ikke å betrakte som en brann-ROS.

I tillegg til den generelle kommune-ROS-analysen har det blitt utarbeidet en brannteknisk tiltaksplan for Lærdalsøyri verneområde, utarbeidet av SOS Brannconsult AS i 2009.

Brannordning

Brannordningen har som formål å dokumentere at den kommunale brann- og feiertjenesten er organisert og dimensjonert slik at både lovpålagte og andre oppgaver kan utføres tilfredsstillende. Brannordningen for Lærdal kommune ble utarbeidet i januar 2001 av teknisk etat. Dokumentet beskriver Lærdal kommunes brann- og feiertjeneste. I dokumentet er det beskrevet at det ved dimensjoneringen er tatt høyde for standardkrav og reell risiko i kommunen.

Brannvesenet i Lærdal består i sin helhet av deltidsmannskaper og hovedbrannstasjonen er plassert på Lærdalsøyri. I tillegg er det etablert et depot på Frønningen. Styrken skal i henhold til brannordningen bestå av:

- 1 brannsjef
- 1 varabranssjef (ikke besatt i dagens situasjon)
- 2 brannmestere – utrykningsledere
- 16 mannskaper (i dagens situasjon: 14 mannskap, av disse er to utrykningsledere)

I henhold til dimensjoneringsforskriften § 5-1 og 5-3 skal beredskapen organiseres av minst 16 deltidspersonell uten fast vaktordning. Lærdal har et brannvesen med 16 mannskap, 4 er utrykningsledere. Dimensjonerende tettsted Lærdalsøyri har 1147 innbyggere, etter dimensjoneringsforskriften §5-6 skal det være overordnet vakt dersom tettstedet har over 2000 innbyggere. Utrykningsledere skal inngå i mannskapsstyrken på minst 16 mannskaper, det skal iht. dimensjoneringsforskriften være minst 4 kvalifiserte utrykningsledere i et brannvesen.

Lærdal brannvesen er ifølge brannordningen administrert på følgende måte og med følgende stillingsdel (dagens situasjon gjengitt i parentes):

- | | |
|-----------------------------|--------------------|
| • brannsjef | 10 % (20 %) |
| • varabranssjef | 10 % (ikke besatt) |
| • brannmester (oppsynsmann) | 10 % |
| • brannmester (fagarbeider) | 10 % |

Fra 2011 har Lærdal kommune kjøpt administrative brannsjeftjenester fra nabokommunen Årdal.

Lærdal har i dag fire utrykningsledere. Brannsjef inngår i overordnet vakt, felles med Årdal kommune. Det legges opp til at mannskaper skal gjennomføre opplæring i samsvar med kapittel 7 i dimensjoneringsforskriften, i tillegg til at det skal gjennomføres nødvendig opplæring for å dekke de oppgavene som er tillagt brann- og feiertjenesten.

Forebyggende avdeling består av en stilling med 20 % årsverk, og er tillagt varabranssjefen. I dagen situasjon blir det forebyggende arbeidet ivaretatt av brannsjef og brannmestere, i tillegg blir noe tilsynsarbeid på særskilte brannobjekt kjøpt fra andre brannvesen.

Det er utarbeidet en plan for interkommunalt samarbeid om brann- og redningsvesen mellom kommunene Lærdal, Årdal og Aurland.

Det har blitt foretatt prøveutrykninger fra brannstasjonen på Lærdalsøyri til objekter med krav til maksimalt ti minutters innsatstid. Lengst fra brannstasjonen ligger Fylkessykehuset i Lærdal som nås på ti minutter. Brannvesenet har også foretatt prøveutrykning til Borgund stavkirke. Innsatstiden er på om lag 35 minutter til kirken. Det har imidlertid blitt utført kompenserende tiltak i kirken i form av sprinkleranlegg.

Brannordningen inneholder ikke en dokumentert brann-ROS, men i forbindelse med utarbeidelsen har de lokale risikoforholdene blitt kartlagt og det har blitt utarbeidet et risikokart. Brannordningen konkluderer med at hovedstasjonen på Lærdalsøyri dekker hele kommunen. Vurderingen legger også til grunn erfaringer fra alarmer som har vist at:

- maksimal forspenningstid for vaktlag (utrykningsleder pluss fire mannskaper) er tre til fire minutter på dagtid og ca. seks minutter på natt
- fremmøte ved full alarm er åtte til ni mannskaper på dagtid og ti til tolv på natt

Kommunen har i tillegg to lengre veitunneler, Fodnestunnelen og Lærdalstunnelen. Disse er registrert som særskilte brannobjekter etter brann- og eksplosjonsvernlovens § 13. Kommunen vurderer i brannordningen at brannvesenet har ressurser og utstyr til å kunne utføre en innsats som kan forventes av et mindre brannvesen. Det er inngått samarbeidsavtale med Årdal kommune om gjensidig bistand ved brann og ulykker i Fodnestunnelen og samtlige tunneler på strekningen Lærdal – Årdal. For Lærdalstunnelen er det nedfelt i beredskapsplanene at både Lærdal og Aurland brannvesen skal varsles.

3.2 Beskrivelse av brannen

Klimatiske forhold

Brannen startet lørdag 18. januar på kvelden. Det hadde vært unormalt tørt over en lang periode, med en fjerdedel av månedsnormalen for nedbør så langt i januar. Det hadde også vært mildt så langt denne vinteren med i overkant av fire grader varmere i desember og januar i forhold til normalen.

Kvelden den 18. januar var det østlig sterk vind, det ble om natten målt liten storm i høyfjellet. Sterke østlige vinder slo ned i dalen med uforminsket styrke. Ved østavind fører fjellene og dalens topografi til turbulente og raskt skiftende østlige vindretninger. Dette er et velkjent fenomen i Lærdal.

Dag 1 – 18. januar 2014

Lørdag 18. januar kl. 22.53 fikk 110-sentralen i Sogn og Fjordane (110-Florø) melding om husbrann i Kyrkjeteigen 8, øst for idrettsbanen i Lærdal. Det var brann i bordkledningen og huset var trolig overtent. Innringeren informerte om at alle var ute av huset, men at det var fare for spredning grunnet sterk vind.

110-Florø utalarmerte brannmannskaper i Lærdal brann og redning kl. 22.54, og det ble deretter foretatt varsling av politiet, AMK og kraftlaget. Lærdal brann og redning var på plass på skadestedet kl. 22.59, men huset var da overtent. Brannen spredte seg raskt til nabohusene i vest, dvs. i le side for brannen. Like etter kl. 23.00 hadde brannen også spredt seg til hus mot øst.

Vakthavende brannsjef i Årdal (fungerte som overordnet vakt i Lærdal) ble varslet kl. 23.08, og det ble slått full alarm i Årdal kl. 23.12. Fra kl. 23.15 til 23.21 ble det sendt ut tre biler med i alt ni mannskaper fra Årdal. Kl. 23.37 ble brannvesenet i Aurland varslet med full alarm. Samtidig ble DSB varslet med forespørsel om bistand med helikopter. Ifølge Helitrans AS ville et skogbrannhelikopter på Værnes være klar til innsats ved dagslys neste morgen, dvs. 19. januar. Det var uklart om været ville tillate flyving.

Kl. 23.13 var første politipatrulje på stedet og tok oppgaven som innsatsleder. Politiet varslet om at det var stor spredningsfare og at innsatsleders kommandoplass (ILKO) ville være på parkeringsplassen ved kirken. Politiet startet varsling av beboere i sentrum med lyd- og lyssignaler kl. 23.31. Røde Kors og Norsk Folkehjelp bistod politiet med evakueringsarbeidet. Kl. 23.39 startet politiet arbeidet med samleplass for evakuerte. Lindstrøm Hotel ble varslet, men på grunn av at hotellet lå i området med fare for røyk og brannspredning ble plasseringen senere endret til Lærdal sykehus.

Sivilforsvaret ble varslet kl. 23.29 og fikk i oppdrag å etablere slukkevannforsyning til Lærdal sentrum. De tok med seg pumper og slangemateriell og var fremme i Lærdal én time etter. Kl. 23.30 ble Lærdal og Aurland Røde Kors anmodet om å møte. Senere møtte også Leikanger Røde Kors. Norsk Folkehjelp ble også varslet. Frivillige bidro til slukkingen ved hjelp av "gyllevogner" (gjødslingssvogner). I alt var det 5 gyllevogner i aksjon fra midnatt og utover brannnatten.

Kommunen etablerte kriseteam ca. kl. 23.00, under ledelse av kommunelegen. Kl. 23.40 ble det fattet beslutning om å etablere kommunal kriseledelse og varsling ble iverksatt i henhold til rutinene. Kl. 23.53 ble det sendt total alarm til Årdal. Fylkesberedskapssjefen ble varslet om hendelsen før midnatt den 18. januar.

Dag 2 – 19. januar 2014 kl. 00 – 02

I tiden frem til ca. 00.30 spredte brannen seg mellom bygningene øst for idrettsplassen, i hovedsak vestover med vinden, og frem til veien Bergo som ligger inn mot idrettsplassen i øst. Det var ikke spredning i bebyggelsen vestover langs Kyrkjeteigen, det vil si langs idrettsplassen, men ca. kl. 00.30 ble det registrert at brannen hadde spredt seg gjennom luften, over idrettsplassen, og antent gress og en eldre bil på andre siden ved skytterhuset. Det begynte deretter å brenne i skytterhuset og nærliggende idrettshus. Innen kl. 01.00 brant det også i to næringsbygg like ved.

Kl. 00.05 ble også Sogndal brann og redning IKS varslet med full alarm. Kl. 00.50 ble Bergen Brannvesen anmodet om å bistå. 110-sentralen ved Bergen Brannvesen (110-Bergen) loggførte kl. 00.56 anmodning om støtte fra 110-Florø og utalarmerte stasjonene i Bergen. Kl. 01.17 ba Bergen brannvesen om avklaring på hvor mange mannskaper og biler de skulle sende.

Sivilforsvaret ankom Lærdal kl. 00.30 og meldte seg i ILKO kl. 00.40. Sivilforsvaret hadde tidligere øvd på å etablere slukkevannforsyning i Lærdal og gikk straks i gang med å etablere vannforsyning via pumper i elven med slangeutlegg inn til sentrum. Kl. 01.10 hadde Sivilforsvaret etablert slukkevannforsyningen frem til Lærdal sentrum. Denne ble forsterket med en pumpe og slangeutlegg da FIG/FIGP Sogndal med mannskaper og materiell ankom kl. 01.50. Mannskapene fra Sivilforsvaret hadde primæroppgave med å levere slukkevann, men deltok også i å fukte ned bygninger og i direkte utvendig slukkeinnsats i noen tilfeller.

Strømmen falt i Lærdal sentrum kl. 00.32.⁵⁷ Det viste seg i ettertid at sekundærstasjonen var utbrent innvendig og at det ville ta lang tid før denne kunne erstattes.

Alarmsentralen i Hordaland fikk kl. 01:47 melding om at det var kaotiske tilstander i Lærdal og behov for lederstøtte. De meldte også om problemer med sambandet og at det var stort behov for vanntankbil. Bergen brannvesen sendte satellitt-telefon med restverdiredningsbilen som kjørte ut ca. kl. 04.00. Kl. 01.55 ble det sendt full alarm fra 110-Florø til Vik brannstasjon.

Kl. 01.30 ble de tilgjengelige medlemmene av den kommunale kriseledelsen samlet i et provisorisk lokale i sykehuset. Samtidig fikk Sivilforsvaret i oppdrag å bistå i kommunal kriseledelse. En av sivilforsvarets ansatte ankom kl. 02.30 som støtte til den kommunale kriseledelsen i deres arbeid. Ordføreren i Aurland, rådmannen i Sogndal og to ansatte ved beredskapsenheten hos Fylkesmannen var også varslet om det samme, og tiltrådte kriseledelsen omtrent samtidig.

Dag 2 – 19. januar 2014 kl. 02 – 04

Mellom kl. 02.00 til 03.00 spredte brannen seg til bygningene nord-vest for idrettsplassen. Kl. 02.08 fikk 110-Florø melding om at Telenorbygget hadde brent ned og at mobilsambandet til Telenor dermed var ute av drift. I området ved Telenors bygg var også Røde Kors Lærdals bygg og brannstasjonen. Disse to byggene klarte seg i brannen da de ble sikret av Røde Kors Lærdal, som også gjorde forsøk på å slukke branntilløpet i Telenorbygget uten å lykkes. Telenor ble varslet fra fylkesberedskapssjefen kl. 02.46, og etablerte full kriseorganisasjon.

På innspill fra varabrannsjefen i Sogn brann og redning IKS (som var stasjonert i Sogndal under brannen) ble det kl. 02.13 besluttet å kontakte Avinor for bistand fra flyplassbrannbilen ved Haukås Lufthavn nær Sogndal. Flyplassen ble stengt og brannpersonell utalarmert.

Fra kl. 03.00 spredte brannen seg videre til bygninger i Øyramarki nord for idrettsplassen, og også nord-vest mot Gamle Lærdalsøyri. Etter en tid ble en fredet bygning i østre del av Gamle Lærdalsøyri antent. Det var da stor fare for at brannen skulle spre seg videre inn i den tette trehusbebyggelsen. Flyplassbrannbilen fra Sogndal fikk skumlagt bebyggelsen i nærheten med tungt skum. Dette skummet ble hengende på fasadene og reduserte faren for antenner via glør og strålevarme.

Kl. 03.10 hadde 110-Florø, AMK og politiet konferanse og situasjonsrapporteringer. Det meldtes om store sambandsproblemer. Mobiltelefonsambandet var i praksis borte i Lærdal sentrum, og satellitt-telefon måtte

⁵⁷ Ifølge SP Fire Researchs rapport "Hva kan vi lære av brannen i Lærdal? Vurdering av brannspredningen i storbrannen januar 2014".

benyttet. Kl. 03.29 gikk gruppealarm til Flora brannvesen som klargjorde mannskaper som kunne flys med Sea King helikopteret.

Dag 2 – 19. januar 2014 kl. 04 – 06

Det ble kl. 04.39 rapportert om fortsatt fullt utviklet brann i den fredede bygningen i østre del av Gamle Lærdalsøyri. Det var fortsatt usikkerhet om brannen ville spre seg videre inn i den gamle trehusbebyggelsen. Brannen fortsatte å spre seg i nord-vestlig og nordlig retning. I nord ble imidlertid branntilløp slukket av frivillige som ikke hadde latt seg evakuere.

Kl. 04.20 landet Sea King på Fodnes fergekai med mannskaper fra Flora brannvesen, som ble transportert inn til Lærdal med bil. Kl. 04.40 gikk det ut gruppealarm til Førde brannvesen, som reiste ut kl. 04.59 med brannbil og fem mannskaper.

Vinden løyet ved 05-tiden, og dette ga mannskapene en mulighet til å få kontroll over brannspredningen og til å slukke brannene i bygningene frem til vinden tok seg opp igjen ved 06-tiden. På denne tiden med roligere vindforhold hadde brannmannskapene klart å få kontroll over brannen. Et uthus som trolig ble antent ca. kl. 0530 var den siste bygningen som ble totalskadet i brannen.

Kl. 05.37 ba 110-Bergen om helikopterstøtte for transport for å skifte ut mannskaper. DSB ga tilbakemelding kl. 08.26 at helikopteret var tilgjengelig frem til kl. 12.00, da det skulle i et annet oppdrag. Behovet for helikoptertransport bortfalt og det ble sendt informasjon om dette til DSB kl. 08.52.

Det ble også registrert branntilløp og punktbranner i terrenget og fjellsidene utenfor bebyggelsen. Disse ble ikke prioritert i løpet av brannnatten. Terrengbrannene ble slukket da situasjonen i bebyggelsen var avklart og under kontroll. Det ble også prioritert å holde en gyllevogn i beredskap utover natten for å sikre bensinstasjonen som ligger helt vest i Lærdal, like ved bebyggelsen i Gamle Lærdalsøyri.

Dag 2 – 19. januar 2014 kl. 06 – 24

Kl. 06.30 hadde 110-Florø, AMK og politiet konferanse og situasjonsrapporteringer. De meldte at foreløpig oversikt viste at ca. 30 bolighus var brent ned, pluss et ukjent antall andre bygninger. Det var nå klart at hjemmesykepleien hadde kontroll på alle sine brukere. Telenor arbeidet med å etablere mobilnett igjen. Det ble meldt at 300 personer hadde vært innom Lærdal sykehus så langt.

Kl. 10.03 ble det meldt til 110-Florø at det var ankommet to helikoptre fra Forsvaret som skulle delta i slukking. Politiet fikk melding kl. 10.12 om at skogbrannhelikopteret fra Værnes, som hadde tatt av kl. 08.59, måtte snu på grunn av for sterk vind. Mannskapene fra Bergen brannvesen og Voss brannvesen ble permittert kl. 08.40 og det ble meldt til 110-sentralen at det ikke var behov for utskifting av mannskaper derfra. Kl. 12.21 fikk FOH melding om at det ikke ble behov for mannskaper fra Haakonssvern Orlogsstasjon som var i beredskap.

Kl. 13.03 innkom melding om en mindre lyngbrann som var under utvikling. Brannen ble meldt slukket kl. 14.29. Utover ettermiddagen ble det benyttet gravemaskiner til å grave i brannruiner i forbindelse med kjøling av branner. 110-Florøs logg viser at situasjonen ble regnet for å være under kontroll kl. 15.47.

Dag 3 – 20. januar 2014

Det ble meldt inn behov for mannskaper til etterslukking og kontroll utover natten. Tilstrekkelige mannskapsressurser var tilgjengelige fra nabobrannvesen. Mannskapene drev etterslukking og kontroll utover kvelden og natten.

Det har i ettertid blitt påvist nedfall av glør og antenner i et område på 350 mål i Lærdal sentrum vest og nord-vest for stedet der brannen startet.

3.3 Observasjoner

I dette kapittelet presenteres sentrale observasjoner og funn knyttet til aktørene som deltok i arbeidet med å slukke brannen i Lærdal. Totalt deltok ca. 115 brannmannskaper fra ulike brann- og redningsvesen. 162 tjenestepliktige mannskaper og 16 ansatte fra Sivilforsvaret deltok også. I tillegg stilte Forsvaret med helikopter

og med personell fra HV. Flyplassbrannbil fra Haukåsen ble benyttet. Politiet hadde innsatsledelse. Norsk folkehjelp og Røde Kors deltok sammen med et ukjent antall privatpersoner.

Brann

Totalt deltok ca. 115 mannskaper fra ulike brann- og redningsvesen i slukkingen av brannen i Lærdal. Slukkeinnsatsen ble ledet av Lærdal brann og redning.

Lærdal brann og redning klarte raskt å mobilisere ressurser og komme i innsats for å slukke brannene, og fikk støtte i den videre utalarmering og ressurskinnkalling fra 110-Florø. 13 minutter etter at Lærdal brann og redning var på skadestedet ble nabobrannvesenet i Årdal kalt ut. Deretter ble Sivildforsvaret, Aurland brannvesen m.fl. utkalt. I løpet av forholdsvis kort tid var det innsatsmannskap fra flere brannvesen og Sivildforsvaret på stedet.

Ved ankomst ble det raskt klart at det var fare for spredning til nabobebyggelsen. Det var ordinær tettstedsbebyggelse i området. Lærdal brann og redning etablerte en fremskutt kommandoplass (KO) med brannsjef, varabrannsjef og brannmester, men prioriterte ikke å delta i ILKO. Dette var blant annet fordi det ikke var mulig å benytte samband – ledelsen måtte aktivt styre innsatspersonell. Brannvesenet organiserte innledningsvis innsatsen ut fra at brannen skulle stoppes ved idrettsbanen og at banen ville fungere som en naturlig branngate. Men da brannen til innsatspersonellens overraskelse spredte seg *over* idrettsplassen, tok det tid å få organisert innsatsen med tilstrekkelige ressurser i de aktuelle områdene vest for idrettsbanen.

Etter at telefonsambandet falt ut ble det vanskelig å orientere seg for nyankomne mannskaper og det var vanskelig for innsatsledelsen å holde oversikt over hvilke ressurser som var rekvirert av andre, og hvilke som var ankommet. Innsatsen fikk etter en tid en mer organisert form, og ble delt i sektorer med mannskapene fordelt på disse. Etter at innsatsen ble organisert i sektorer med tilstrekkelige ressurser, og vinden løyet, fikk man kontroll over brannen ca. kl. 05-06.

Sterk vind førte til spredning av brannen over lange avstander, noe den første innsatsstrategien ikke hadde tatt i betraktning. At brannen skulle spre seg gjennom luften langsetter idrettsbanen, dvs. over så store avstander, er et sjeldent fenomen etter norske forhold. Ifølge brannsjefen i Lærdal/Årdal ble det registrert nedfall av glør og branntilløp i et område på omtrent 350 mål og ca. 900 meter i en utstrekning øst-vest og vel 400 meter bredt. Området er markert med rød ramme i kartutsnittet under. Områder med bygningsbranner er markert med rød skravur. I tillegg var det branner i terrenget også utenfor den røde rammen i kartutsnittet.



Figur 4 - Område med branntilløp og bygningsbranner i Lærdal (kartgrunnlag © Kartverket)

Omfanget av brannen overgikk både brannvesenets forventninger til omfang av en brann i vanlig boligområde, og hva Lærdal brann og redning var dimensjonert og trenet for. Det ble innkalt flere ressurser enn ved noen tidligere hendelse i Lærdal.

Brannsjefen i Årdal, som fungerte som brannsjef for Lærdal, hadde ikke formell fullmakt fra kommunestyret i Lærdal. Dette hadde ifølge brannsjefen mindre betydning for det vanlige arbeidet og hadde ingen implikasjoner for ressursbruken under hendelsen.

Kommunen

Det ble tidlig besluttet å etablere kriseledelse i kommunen. Omfanget av brannen i Lærdal og uværet, samtidig som flere personer i kriseledelsen var direkte berørt, gjorde dette krevende. Kl. 23.40 ble det igangsatt varsling, og tilgjengelige personer i kriseledelsen ble samlet ca. kl. 01.30 i provisoriske lokaler på Lærdal sykehus. Lokalene ga lite avskjerming for ledelsen. Kriseledelsen strevde med å få overordnet bilde av situasjonen uten TV, mobil, radio osv. Det var strøm på sykehuset, men ikke internett-tilgang fordi man skulle få passord på SMS.

Det ble etter hvert etablert faste tidspunkter for møter, noe som gav gode rammer for kriseledelsen. Kommunen utarbeidet logg, som senere ble ført inn i CIM. Det ble fordelt ansvarsoppgaver i kriseledelsen ut fra vanlige sektoransvar. Ordføreren hadde ansvar for eksternt kommunikasjon, mens rådmannen ledet kriseledelsen. Teknisk sjef var bindeledd mot den operative innsatsen og fungerte også som liaison når kommunikasjonen brøt sammen. Kriseteamet bemannet evakueringssenteret. Det ble også engasjert en informasjonsmedarbeider med bakgrunn fra nasjonale media som tilrettela informasjonsarbeidet og bidro med å arrangere pressekonferanse.

Evakueringen ble ledet av politiet, men kommunen var involvert og etablerte evakueringssenter. På sykehjemmet ble pasientene som var sengeliggende evakuert, og ble etter hvert sendt til Aurland. Det stod samtidig en varm buss sto utenfor, klar til å evakuere de resterende beboerne ved behov. I tillegg til håndtering av den pågående hendelsen hadde kommunen fokus på reetablering av tjenester og ivaretagelse av innbyggere. Det ble gjennomført informasjonsmøter på Håbakken og i Storstua.

Kriseledelsen mottok første natten bistand i form av nabostøtte organisert av Fylkesberedskapssjefen. Rådmann og ordfører fra nabokommune, og personell fra beredskapsavdelingen i fylket bistod. Fylkesmannens personell fikk koblet sykehusets internettlinje og etablerte via Lync en taleforbindelse som også sykehuset benyttet til kommunikasjon med AMK og Helse Førde. En erfaren leder fra Sivilforsvaret bisto også inn i kommunens kriseledelse.

Kommunens kriseteam ble etablert 18. januar ca. kl. 23.00, under ledelse av kommunelegen. Han varslet psykiatrisk sykepleier. Sogneprest og helsesøster ble også varslet, og møtte først privat hos kommunelegen. Psykiatrisk sykepleier møtte direkte på Lærdal sykehus. Kriseteamet skulle bestå av kommunelege, helsesøster, psykiatrisk sykepleier, sogneprest, miljøterapeut i skolen, lensmann og barnevernsleder. Barnevernet deltok fra 20. januar, mens lensmannen hadde sine prioriterte oppgaver i politiet og deltok ikke i arbeidet i særlig grad. Kriseteamet deltok i forbindelse med evakuering fra Øyri til sykehuset. De var også til stede på sykehuset i Lærdal, på Aurland Fjordhotell, på ungdomshuset Tinghall, i Håbakken og på forskjellige skoler og barnehager.

Aurland kriseteam ble kalt ut natten mellom den 18. og 19. januar for å ta seg av dem som ble evakuert til Aurland Fjordhotell. Ut på dagen den 19. januar sørget fylkesmannen i Sogn og Fjordane for å kalle inn kriseteam fra Luster, Sogndal, Leikanger og Vik. Den gamle hjelpepleierskolen ble fast base for kriseteamet og psykososial oppfølging fra mandag 20. januar. Fokus var å få oversikt over hvilke boliger som var tilgjengelig og formidle disse til trengende.

Helse

Lærdal kommune er en del av helseregion Vest og Helse Førde. Lærdal har eget sykehus og ambulansetjeneste.

Kommunelegen i Lærdal hadde legevakt når det begynte å brenne. Legevakten ble ikke varslet, men kommunelegen kunne observere brannen fra huset sitt og gikk bort for å se om han kunne bistå. Kommunelegen fikk rollen som fagleder helse, og etablerte ambulansetkontrollpunkt (AKP) ved kirken. Kommunelegen koblet inn lege fra Aurland da han forsto at brannen kunne komme ut av kontroll, samtidig som han selv hadde en viktig rolle i kommunens kriseteam.

Fagleder helse etablerte i samarbeid med leder for Sykehuset i Lærdal et felles akuttmottak ved sykehuset. Han hentet medisiner ved legesenteret og deltok i akuttmottaket, og ved hjelp av internettlinje på sykehuset ble det kommunisert med AMK i Førde. Lærdal sjukehus er et lokalsykehus for Indre Sogn (kommunene Lærdal, Årdal, Aurland, Sogndal, Luster, Leikanger og Vik) organisert under Helse Førde. Under brannen hadde sykehuset i Lærdal to hovedfunksjoner:

- medisinsk akuttfunksjon
- samlefunksjon for de som hadde deltatt i brannslukkingen

Det var få ansatte til stede på sykehuset da brannen inntraff, og det var utfordrende å få inn ekstraressurser. I tillegg mistet Lærdal strøm og telefon. Sykehuset opplevde at de sto overfor en kritisk situasjon der mange kunne bli skadet, og åpnet operasjonsavdelingen i tilfelle det skulle komme brannskader eller personer med andre skader.

Det ble etablerte mottakspunkt i resepsjonen. Overlege i anestesi og indremedisin fordelte triagering og behandling seg imellom. Alle som kom inn ble registrert med navn, personnummer og eventuelle skader. Pasienter som ble vurdert å ha akutt behov for førstehjelp ble skrevet inn og journalført. Alle mottok epikrise da de dro. Sykehuset opplevde at de innenfor sine rammer mobiliserte tilgjengelige ressurser og organiserte disse hensiktsmessig for å ivareta sykehusets oppgaver under brannen

Totalt ble 445 personer vurdert og registrert på sykehuset, og av disse ble 275 personer gitt behandling. 48 personer med lettere skade ble innlagt, og av disse ble 35 overført til Førde sentralsykehus og fire overført til Voss sykehus. Majoriteten av skadde var personer som hadde vært utsatt for røyk under slukningsinnsats. Det kom også et hjerteinfarkt inn. Dersom det hadde vært personer som hadde intensive skader ville dette ført til omprioritering i forhold til kapasitet til blant annet observasjon av personer som hadde vært utsatt for røyk.

Beredskapsledelsen i Helse Førde ble etablert ved Førde sentralsykehus, og bisto blant annet med medikamenter, oksygen og medisinsk personell.

Forsvaret

Forsvaret bistod med to helikopter som ankom Lærdal søndag 19. januar. Det ble vurdert å sette inn helikopter mot brannen i dalsidene på denne morgenen, men det ble ikke nødvendig da brannen avtok av seg selv. Etter at brannen var slukket ble det også kalt inn personell fra HV som bisto med vakthold.

Politiet

Sogn og Fjordane politidistrikt har 106 000 innbyggere og blir ledet fra Florø. Lensmannskontoret i Lærdal er underlagt Sogn og Fjordane politidistrikt.

Politiet fikk melding om husbrann kl. 22.54 og varslet lokal patrulje, og kl. 23.00 kom beskjed om at det brant i to hus, men at beboerne var ute. Det ble da iverksatt varsling av ytterligere politimannskaper. Polititjenestemann var på brannstedet kl. 23.13, og ble oppnevnt som innsatsleder inntil videre. Han varslet om stor spredningsfare og at ILKO var etablert på parkeringsplassen ved kirken. Omfanget av brannen var omfattende og dette fremgår også av politiets logg kl. 03:27: "de trenger all mulig hjelp fra utenforstående".

Politiets ansvar var å iverksette og organisere redningsinnsatsen i Lærdal, og utover natten arbeidet politiet blant annet med:

- ledelse og organisering av redningsinnsats
- lede evakuering og etablering av flere mottakssenter for evakuerte
- innkalling av ressurser
- etablering av ressurser (helikoptre) for transport av skadde til sykehuset.

Politiet iverksatte varsling og vekking av beboere ved å kjøre rundt i det aktuelle området med sirene og lydsignal. De arbeidet sammen med 110-sentralen for å mobilisere flere ressurser til stedet, og varslet også Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, transportselskaper, helikopterressurser og bønder med gyllevogner. Det ble iverksatt arbeid med å få inn ressurser for avlastning og utskifting av mannskaper neste dag.

Politiet hadde liten kapasitet til å lede arbeidet med mottak og registrering av evakuerte, så dette ble i det vesentligste utført av helse og kommunens personell. Som resultat ble arbeidet utført med andre rutiner og systemer enn hva politiet benytter. Det var problemer med kommunikasjonen til eksterne etater, og politiet hadde utfordringer med å få oversikt over hvem som var evakuert og hvor disse befant seg. Politiet og kommunen opererte til tider med ulike tall.

Politiets operasjonssentral er samlokalisert med 110-Florø. Operasjonssentralen ble oppbemannet fra to til fem operatører. I tillegg ble det kalt inn tre stabspersonell for å støtte operasjonssentralen, men stab ble ikke formelt etablert før om morgenen den 19. januar. Det var god informasjonsflyt mellom politi og 110-Florø, noe som var viktig da de mobiltelefonbaserte kommunikasjonslinjene falt ut. Politiets samband fungerte godt, mens sambandet til brann- og helsevesen var ute av funksjon.

Politiets innsatsleder varslet og tilveiebrakte ressurser og bidro med oppdatering av det operative situasjonsbildet. Sogn og Fjordane politidistrikt hadde ikke en fast innsatslederordning, og hadde ikke kapasitet til å sende inn personell med kompetanse og erfaring til å bygge opp ILKO. Det tok også for lang tid å etablere HMS-arbeidet.

Politiet avsluttet sin ledelse av hendelsen onsdag 22. januar ved brev fra politimesteren til ordføreren. I brevet fremgikk at hendelsen frem til 21. januar hadde vært ledet som redningstjeneste i forbindelse med brannen. Etter dette hadde hendelsen vært ledet av politiet i medhold av politilovens § 27 tredje ledd for å avverge fare og begrense skade grunnet mulig oppblussing av brannen. Fra og med 22. januar var det politiets vurdering at kommunen selv var i stand til å ivareta ansvaret etter det alminnelige ansvarsprinsippet. Lensmannen i Årdal ville fortsatt delta i kommunens kriseledelse. Brevet ble sendt med kopi til Fylkesmannen.

Sivilforsvaret

Sogn og Fjordane sivilforsvarsdistrikt har ca. 350 tjenestepliktige i operative avdelinger. Distriktskontoret ligger i Sogndal. Distriktet har seks fredsinnssatsgrupper (FIG) og seks fredsinnssatsgrupper - personell (FIGP).

Vakthavende i Sivilforsvaret Sogn og Fjordane ble varslet om brannen i Lærdal og at den var "i ferd med å komme ut av kontroll" av 110-Florø. Vakthavende varslet FIG-leder og alarmerte alle mannskaper i Aurland, Lærdal og Årdal. Deretter ble 110-Florø kontaktet igjen for å avklare nærmere behovet for personell og materiell. Totalt var 50 mannskaper oppsatt gjennom i sivilforsvarets styrker i Aurland, Lærdal og Årdal. Disse kunne stille med materiell og skaffe vannforsyning.

Sivilforsvarets mannskaper har ingen vaktordning og lørdag kveld er kritisk med hensyn til å kalle ut mannskaper da mange kan være indisponert. Leder for Fredsinnsatsgruppen (FIG) hadde bred erfaring og var tilgjengelig. Da kun 5 mannskaper var umiddelbart tilgjengelig ved utkalling, rykket også distriktssjefen ut. FIG Sogndal ble kalt inn og skulle underlegges Sivilforsvaret i Aurland, som allerede var på plass.

Mannskapene ankom Lærdal klokken 00.40. På dette tidspunktet var allerede tjenestepliktige bosatt i Lærdal i innsats. Det ble besluttet at Sivilforsvaret skulle levere slukkevann. Det var da åtte mannskaper i innsats, og ikke mulig å påta seg flere typer oppgaver. FIG Sogndal ankom 01.50 og gikk i gang med tiltak for å forsterke slukkevannkapasiteten. På dette tidspunkt var 23 mannskaper, inkludert befal, i innsats.

Situasjonen i Lærdal var uoversiktlig og det var ikke et etablert et tydelig ILKO. Etter dialog med brannvesenet iverksatte sivilforsvaret arbeidet med å etablere vannforsyning til slukkingsarbeidet. Sivilforsvaret etablerte seg i aksen Villakssenteret-Coop blant annet av HMS hensyn. En utfordring var stadige brudd på vannforsyning på grunn av at kjøretøy kjørte over og punkterte slangemateriellet. Sivilforsvaret deltok også i fukting av hus og aktivt slukkingsarbeid inne i hus.

Etter anmodning fra Fylkesmannen bisto en fast ansatt fra sivilforsvaret med etablering av kommunens kriseledelse. Dette var ikke i henhold til planverk, men ble foretatt ut fra en hensiktsmessighetsvurdering.

Distriktssjefen hadde sambandsforbindelse til 110-Florø og oppdaterte dem løpende om situasjonen. Sivilforsvaret ble av 110-Florø bedt om å bidra med alt tilgjengelig slangemateriell.

Det ble planlagt avløsning av mannskaper fra klokken 07.00. Utskiftningsmannskaper ble tildelt gjennom Sivilforsvaret i Hordaland og FIG Voss. Utover dagen bisto sivilforsvaret med etterslokking og etter anmodning fra politiet og kommunen bisto sivilforsvaret med vakthold, etablering av alternativt ledelses- og samvirkessamband og nødsamband. Sivilforsvaret gikk også brannvakt i flere netter for å ha kontroll på branntomter. Til brannvaktoppdraget ble det også benyttet mannskap fra nærliggende sivilforsvarsavdelinger i fra Valdres, Gol, Hol og Voss, samt fra andre deler av Sogn og Fjordane fylke

Fylkesmannen

Beredskapsseksjonen hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane består av tre ansatte. Fylkesberedskapssjefen ble varslet om hendelsen rundt kl. 00.30 den 19. januar. Beredskapssjefen tok kontakt med kommunen og fikk forståelse for at kommunen sto overfor en krevende situasjon, og at flere sentrale personer i kommunens ledelse var direkte berørt av hendelsen. Kommunen var svært positiv til å motta bistand og i løpet av natten ble to ansatte fra beredskapsseksjonen sendt for å styrke kriseledelse, samt at beredskapssjefen mobiliserte sivilforsvaret og rådmann og ordfører for nabokommuner for ytterligere støtte. Fylkesberedskapssjefen iverksatte også tiltak for å styrke og avlaste kommunens kriseteam ved å kalle inn ressurser fra nabokommuner.

Nabohjelp var ikke etablert i noe planverk, men opplevdes som relevant i og med at kommunen stod overfor en svært omfattende hendelse. Fylkesmannen hadde etablert et læringsnettverk for systematisk samfunnssikkerhetsarbeid, der Lærdal kommune hadde deltatt. Partene har uttrykt at dette bidro til en felles tilnærming, forståelse og felles forutsetninger som grunnlag for nabohjelpssamarbeidet.

Ut over dette bisto Fylkesmannen med bistand til kommunen i henhold til følgende områder

- tidvis kontaktpunkt for Lærdal kommune (pga. telebortfall)
- mottak og videreformidling av tilbud om hjelp
- løpende kontakt med KDS og Telenor
- møte i fylkesberedskapsrådet
- tilrettelegge for besøk fra Statsminister og Justis- og beredskapsminister
- tilrettelegge for Kongeparet sitt besøk
- bistand ved søknad om økonomisk støtte og annen støtte fra staten

Infrastruktureiere

Lærdal Energi AS er ansvarlig for strømforsyningsanlegget til Lærdal som forsyner alle tilknyttede strømforbrukere i kommunen. Overordnet vakt ble varslet om brannen kl. 23.00. Klokken 00.05 ble det strømutfall fra sekundærstasjonen, noe som medførte at all forsyning til Lærdal falt ut. Alt disponibelt mannskap tok kontakt eller ble varslet og møtte på energiverket. Ca. kl. 01.30 gjennomførte energiverket befaring på sekundærstasjonen, og det ble ikke observert noen synlige skader på sekundærstasjon. Gnistregn og ildkuler medførte imidlertid at energiverket trakk seg bort av hensyn til liv og helse. Brannvesenet ble ifølge energiverket varslet om kritikaliteten av sekundærstasjonen og lovet å følge med på denne.

Søndag 19. januar hadde energiverket begrenset kapasitetsforsyning via linjer fra øst. I henhold til beredskapsplaner ble sykehuset, sykehjemmet og kloakkpumper prioritert. Det ble besluttet å iverksette aggregatforsyning til resten av bygden. I løpet av natten og formiddagen tok samarbeidende energiverk kontakt og tilbød hjelp. Energiverket hadde også kommunikasjon med Kraftforsyningens Beredskapsorganisasjon (KBO) gjennom Kraftforsyningens distriktssjef (KDS). KDS organiserte større aggregat mens det lokalt ble organisert mindre aggregat.

I løpet av tirsdagen ble det etablert stabil strømforsyning til abonnentene via kraftnettet.

Frivillige og private

Under Lærdalsbrannen var det en betydelig innsats av frivillige som ga et betydelig og avgjørende bidrag til slukkearbeidet.

Røde Kors deltok gjennom hjelpekorps i Lærdal og Aurland. Mannskapene ble spredt til forskjellige innsatssteder. Røde Kors hjelpekorps mottok varslings via politiets operasjonssentral. Operativ leder for Aurland Røde hjelpekorps var bindeleddet mellom politiet og de frivillige organisasjonene. Innledningsvis måtte Røde Kors berge eget materiell og utstyr som lå i brannutsatt til i bygg like ved brannstasjonen. De bisto deretter politiet med evakuering, og mannskapenes betydelig lokalkjennskap var viktig.

Røde Kors bisto brannvesenet med aktiv brannslukking i området rundt eget bygg. Her lå mye kritisk infrastruktur, blant annet Telenor, sekundærstasjon for Lærdal Energi og brannstasjonen. Det ble blant annet benyttet vannslanger, ca. 200 pulverapparater og innkalt bistand fra Gyllevogner. Det begynte å brenne i kledningen på Telenor sitt hus, men Røde Kors nådde ikke bort med slange og kunne ikke til tross for aktiv

innsats slukke brannen. Det var kun Røde Kors hjelpekorps og gyllevogner som deltok i slokkingen i dette området. Nåværende leder for Røde Kors hjelpekorps ble etter brannen sendt med ambulanse til sentralsykehuset i Førde for oksygenbehandling for kullsforgiftning.

Norsk Folkehjelp i Årdal ble varslet om brannen og fikk beskjed om å møte ved politiets KO ved kirken. Her ble de gitt i oppdrag om å bistå ved evakueringen i Lærdalsøyri. Situasjonen var kaotisk og det var mange som ikke lot seg evakuere. I etterkant av dette ble Norsk Folkehjelp gitt i oppdrag å forberede evakuering av sykehjemmet og bidra til dette etter nærmere ordre. De sengeliggende var på dette tidspunktet evakuert og Norsk Folkehjelp forberedte en eventuell videre evakuering av øvrige beboere på sykehjemmet dersom situasjonen krevde dette.

De frivillige organisasjonene opplevde at de løste sine tildelte oppdrag og bidro med egne initiativ til det øvrige slukningsarbeidet. De har oppgitt at det bør opprettes tydelige KO som kontaktpunkt for frivillige organisasjoner. I tillegg deltok mannskaper i aktiv slukkeinnsats ut over hva de var trent til. De utførte dette i fritidsklær uten noen form for brannhemmende materialer.

Flere bønder deltok med traktor og gjødselsvogner, såkalte gyllevogner. Dette var ikke en del av den ordinære beredskapen, men ble på grunnlag av tidligere erfaringer raskt tilkalt av politiet. Gyllevognene har en stor kapasitet og kan fylles direkte fra sjøen på ca. to minutter. Gyllevognene er selvforsynt med pumper og kan operere uavhengig av andre mannskaper. Gyllevognene var effektive og kjørte mellom bebyggelsen og dynket denne med vannet. Det ble lagt ned en ekstraordinær innsats og gyllevognene kjørte i skytteltrafikk til ulike områder og brannobjekter. Den omfattende innsatsen bidro til å redde bygninger og verdier.

Et større antall personer ønsket ikke å forlate sitt hjem i en situasjon der det var overhengende fare for at brannen kunne spre seg og antenne eget hus. Enkelte motsatte seg å bli evakuert og andre unngikk å bli evakuert. Politiet fokuserte på redningsinnsatsen og kunne ikke prioritere borttransportering av innbyggere som ikke ønsket dette.

De frivillige gjorde en betydelig innsats og bidro til å begrense brannen ved at de på eget initiativ har vætet hus og slukket branntilløp på eller egne og andres hus. Innsatsen var svært verdifull for slukningsinnsatsen og trolig avgjørende for at brannen ikke spredte seg ytterligere. De frivillige hadde begrenset opplæring i slukningsarbeid og var ikke utstyrt med brannhemmende bekledning osv. Det var til tider var reell fare for deres liv og helse.

3.4 Vurderinger

18. januar oppsto det en brann i Lærdalsøyri med potensial til å utslette bygden. Det hadde vært langvarig tørke i området, og på branntidspunktet var det sterk og uforutsigbar vind. Omfanget av brannen gikk ut over det lokale ressurser kunne håndtere. I løpet av noen timer ble det foretatt en omfattende mobilisering av politi, brannvesen, kommuner, helsevesen, fylkesmannen m.fl. I tillegg deltok innbyggere, frivillige og frivillige organisasjoner i arbeidet. Sammen lyktes de med å slukke brannen – uten alvorlig personskader.

Det har ikke fremkommet informasjon som gir grunnlag for å si at omfanget av brannen burde vært mer avgrenset eller at den kunne blitt slukket tidligere. Uten å redusere anerkjennelsen av innsatsen som ble gjort viser imidlertid gjennomgangen at det kunne vært jobbet mer systematisk med beredskap i forkant av brannen. Bl.a. kunne kommunens oppmerksomhet rundt brannvernarbeidet kunne vært styrket, noe som illustrerer spenningen mellom portefølje, ansvar og ressursene en liten kommune har tilgjengelig.

Beredskapsplanlegging

Mål, strategi og økonomi

DSB hadde gjennom dokumenttilsyn identifisert avvik hos brannvesenet i form av at internkontrollsystemet, som skulle sikre krav til brannforebyggende oppgaver, ikke var tilfredsstillende. Det var videre kun inngått muntlig avtale om kjøp av brannsjeftjenester fra Årdal kommune, og det forelå ikke delegasjonsfullmakt fra kommunestyret til brannsjefen. Det har imidlertid ikke fremkommet informasjon som indikerer at dette påvirket brannvesenets håndtering av brannen.

Fylkesmannen hadde ikke gjennomført tilsyn med kommunens beredskapsarbeid før brannen. Det observeres at kommunens risikoanalyse var fra 1997, og at beredskapsplanen av kriseledelsen nå ble beskrevet som ikke

oppdatert. Basert på kommunens økonomiske situasjon og samlede oppgaveportefølje, fremstår systematisk beredskapsarbeid som et område som det var vanskelig å prioritere.

Verken kommunen eller brannvesenet hadde et apparat som var dimensjonert for å lede en så omfattende innsats som Lærdalsbrannen krevde. Basert på krav i sivilbeskyttelsesloven og i dimensjoneringsforskriften er dette imidlertid heller ikke å forvente. Dimensjonering av brann- og redningsvesenet var i henhold til nasjonale krav og føringer.

Roller og ansvar

Gjennomgangen av brannen har vist at denne ble håndtert i henhold til gjeldende prinsipper for organisering av slike innsatser. Kommunens kriseledelse fungerte godt, særlig med tanke på at beslutningene ble fattet i et vanskelig og uoversiktlig situasjon. Det vurderes at personellet i kriseledelsen hadde god forståelse av egne roller og ansvar. I etterkant har det fremkommet at det var noe usikkerhet knyttet til fullmakter og til når kriseledelsen var beslutningsdyktig, men det er ikke holdepunkt for å si at dette påvirket selve håndteringen.

Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at det var tvil knyttet til politiets innsatsledelse, eller rundt tilbakeføringen av lederansvar til kommunen. Det var heller ikke slike uklarheter knyttet til andre etater eller aktører. Samlet synes det å ha vært en god forståelse av roller og ansvar blant samvirkeaktørene i forkant av og under hendelsen.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Lærdal kommunes risikoanalyse var fra 1997, og var dermed ikke oppdatert på branntidspunktet. Det var heller ikke utarbeidet en dedikert ROS-analyse i tilknytning til brannordningen, men det fremkom av brannordningen at reell risiko var hensyntatt. I 2013 ble det utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyse for Sogn og Fjordane der brann og storbrann i tett trehusbebyggelse var et eget punkt.

I forkant av brannen var fokuset på risiko for brann i den tette og verneverdige trehusbebyggelsen i Lærdalsøyri, og her var forebyggende tiltak satt inn. Det var ikke spesiell oppmerksomhet rundt risikoen for spredning av brann fra villabebyggelse til det verneverdige område. Det var heller ikke fokus på at vind, tørke og boligbrann kunne medføre risiko for en brann av et slikt omfang som man opplevde i januar 2014.

Det er vanskelig å se at Lærdal kommune burde vurdert risikoen for brann av den typen man opplevde i januar nærmere, dvs. med spredning i regulær villabebyggelse, eller at en økt oppmerksomhet på dette ville avstedkommet tiltak som kunne forhindre eller begrense brannen.

Beredskapsplanverk og -organisasjon

Lærdalsbrannen ville vært en utfordring for alle små kommuner, uavhengig av status på planverk og organisering. Kommunens overordnede beredskapsplan var ikke oppdatert. Lærdal kommune hadde benyttet tilgjengelige ressurser til å utarbeide en helseberedskapsplan, og hadde i mindre grad hatt fokus på den beredskapsplan for kriseledelsen.

I noen grad opplevde kommunen at lokalkunnskap og kjennskap mellom etater og personer, og generell kunnskap om hverandres kapasiteter og systemer, reduserte behovet for nedfelte planer. En viktig erfaring var at nabhjelpsordninger var et nyttig supplement til egen beredskap. Denne ordningen var ikke formelt etablert i forkant av brannen, og at man bør man søke å videreutvikle denne slik at kommunen står bedre rustet ved større hendelser i fremtiden.

Lærdal brann og redning var dimensjonert ut fra standardkrav og risiko med utgangspunkt i brannordningen fra 2001. Brannvesenet hadde ressurser og utstyr til å utføre den innsats som kan forventes av brannvesenet. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at Lærdal brann og redning hadde mangler i beredskapsplanverk og -organisasjon.

Politiets benyttet sitt beredskapssystem som grunnlag for sin håndtering. Det er ikke fremkommet informasjon om at politiets planverk eller organisering ikke var tilfredsstillende i forkant av brannen.

Bemannings og kompetanse

Lærdal kommune hadde i begrenset grad jobbet med beredskap for hendelsen, og kompetansen om beredskap til personellet som skulle sitte i den kommunale kriseledelsen var derfor varierende. Støtten fra Fylkesmannen og nabokommunene var svært nyttig. Kommunen hadde deltatt i Fylkesmannens beredskapsnettverk, som var etablert i 2013, og som var utgangspunkt for nabostøtten. Denne bidro til rotasjon og kvalitetssikring av rapportering mv. Samarbeid gjennom fylkesmannen i forkant av hendelsen sikret dermed at både bemanning og kompetanse ble tilført kommunal kriseledelse under hendelsen.

Kompetanse hos personell tilknyttet Lærdal brann og redning er vurdert å ha vært tilfredsstillende ut fra gjeldende krav. Brannvesenet var organisert med mannskaper i henhold til lov og forskrift, men var ikke trent eller hadde kompetanse til å håndtere en hendelse av et slikt omfang. Det er heller ikke et krav om. Lederressurser med nødvendig kompetanse vil være kritisk for å kunne håndtere denne type innsatser, og dette bør videreutvikles. Brannvesenet vil også ha behov for kurs og øvelser i samvirke og innsatsledelse.

Sogn og Fjordane politidistrikt hadde ikke en fast innsatslederordning, og hadde derfor ikke mulighet til å sende inn personell med kompetanse og erfaring til å bygge opp et ILKO i en tidlig fase. I etterkant har politidistriktet besluttet å ansette 12 faste innsatsledere som skal fordeles i distriktet, og som skal inneha tilstrekkelig erfaring og formalkompetanse for innsatslederrollen.

Sivildforsvaret opplevde en underdekning på kvalifisert befal som kunne lede innsatser, men klarte å levere et avgjørende bidrag i håndteringen. Det var avgjørende at innsatsen ble ledet av en erfaren FIG-leder, og at de for kort tid siden hadde øvet vannforsyning til Lærdal. Dersom ikke FIG hadde hatt en erfaren leder ville vakthavende måtte vurdert å si nei til anmodningen om bistand, eventuelt holdt avdelingen tilbake til kvalifisert leder var på plass.

Sykehuset hadde en sentral rolle i håndteringen. Det er påpekt at sykehusets erfaring fra redningsarbeidet etter Gudvangatunnelen og gjennomgangen i etterkant av denne var nyttige, og ble førende for hvorledes sykehuset organiserte sin innsats.

Utstyr og materiell

Lærdal brannvesen hadde et bra nivå på sitt utstyr, og det har ikke fremkommet informasjon som indikerte at Lærdal brann og redning basert på dimensjoneringsforskriften skulle hatt annet utstyr. I håndteringen ble omfattende ressurser gjort tilgjengelig også fra andre brannvesen, Sivildforsvaret, Forsvaret m.fl. Alle aktørene bidro, og det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at mangel på utstyr eller uegnet utstyr var en utfordring i håndteringen.

Samband og kommunikasjon, med unntak av politiets samband, var en utfordring på tvers av og mellom etater. Ulike brannvesen benyttet ulikt utstyr, og dette var ikke nødvendigvis kompatibelt. Kommunikasjonsutfordringen ble forsterket ved bortfallet av kraft og tele. Det var det ikke tilgang på tilfredsstillende kommunikasjonsutstyr, men det har ikke fremkommet informasjon om at denne sårbarheten var særlig høy for Lærdal. Kommunikasjon ved slike hendelser vurderes å ville bli bedre med innføring av nødnett.

Energiverket hadde planverk for håndtering og reetablering av strømforsyning. Kommunikasjon med beredskapsorganisasjon og med kraftbransjens beredskapsenheter ble etablert slik planverket foreskrev, og det vurderes at samarbeidet om ressurser og utstyr fungerte godt. Da strømmen falt ut i Lærdal fikk sykehuset strøm via eget reservestromaggregat. Dette fungerte som planlagt, men ikke alle områder var planlagt dekket av reservestrom. Det bør gjøres en ROS-analyse etter hendelsen som gjennomgår dette.

Håndtering

Varsling og mobilisering

110-sentralen i Florø varslet raskt Lærdal brann og redning, og deretter politiet og AMK. Lærdal brann og redning var i innsats i løpet av fem minutter. Politiet varslet og kalte ut eget og eksternt personell hurtig, og var på innsatsstedet i løpet av 20 minutter. Det ble raskt konstatert stor fare for brannspredning. 110-sentralen varslet da nabobrannvesen, Sivildforsvar og frivillige organisasjoner. Etter at brannen spredte seg over idrettsplassen ble ytterligere mannskaper og brannvesen kalt inn.

Ut fra gjennomgått informasjon fremstår varsling og mobilisering som effektiv og utført i overensstemmelse med situasjonsforståelsen på brannstedet. Bistandsanmodninger ble raskt og effektivt imøtekommet hos bistandsbrannvesen og andre aktører. Ved flere anledninger forberedte brannvesen bistand basert på kunnskap om den pågående brannen, dvs. før bistandsanmodning ble mottatt.

110-sentralen i Florø og Lærdal brann og redning kunne vært mer proaktive med å kalle inn ressurser. En viktig erfaring er at det må tenkes verstefall tidlig i hendelsen, og at behov for innkalling av ytterligere ressurser da kan identifiseres tidligere. Det ligger også en mulig tidsforsinkelse ved at bistandsbrannvesen avventer en rekvisisjon før utsendelse – dette for å sikre økonomisk kompensasjon. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at dette var en utfordring i Lærdal.

Beredskapsplanverk og -organisasjon

Politiet ledet innsatsen. Det ble ikke etablert et ILKO i henhold til politiets planverk, men det var kjent hvor politiets innsatsleder befant seg. Brannvesenet deltok ikke i ILKO, men opprettet et fremskutt KO. Dette ble begrunnet med at intensiteten i brannen og værmessige forhold krevde direkte ledelse av mannskapene, og dette var ikke mulig over samband. Etablering av ILKO bidrar erfaringsmessig at man klarer bedre å være analytisk og ikke reaktiv i håndteringen.

Brannvesenets KO var i utgangspunktet der brannsjefen var, og ILKO var der innsatsleder fra politiet var. Det ble ikke etablert ILKO med fagressurser tilgjengelig, og det var da en fordel at lokale beredskapsaktører kjente hverandre godt. De hadde en omforent forståelse av roller og ansvar. Denne måten å lede på var en imidlertid en utfordring for eksterne ressurser som skulle tildeles oppdrag ved ankomst. En sentral oppgave for ILKO er å koordinere mottak av ekstern bistand og ha kommunikasjon mot disse – dette ble ikke gjort tilfredsstillende i Lærdal. Flere eksterne aktører opplevde dette som utfordrende.

Under brannen forsterket politiet operasjonssentralen med ytterligere stabspersonell, men etablerte ikke en formell stab. Det var krevende for operasjonsleder å følge situasjonen og parallelt håndtere media. Politiet sendte bistandsforespørsel til Forsvaret, men uten at det var en tydelig plan for hvilke ressurser som var etterspurt og hvordan ressursene disse skulle benyttes. Da situasjonen kom under kontroll overførte politiet ansvaret for situasjonen til kommunen på en svært ryddig måte ved at det ble sendt brev fra politimester til ordfører.

Lærdal kommune hadde før brannen allokert begrenset med ressurser til beredskapsarbeid, men gjennom evne og vilje til samarbeid klarte de i stor grad å kompensere for dette under håndteringen. Kriseledelsen opptrådte selvstendig og med stor grad av initiativ, noe som bidrar til god håndtering. Etablering av den kommunale kriseledelse fungerte godt. Fylkesmannen hadde en viktig rolle, og gav tidsriktig og relevant støtte til kommunen. Det vurderes at hendelsen ble godt håndtert av den kommunale kriseledelsen.

Situasjonsforståelse og situasjonsrapportering

Mangel på kommunikasjon og fungerende sambandsutstyr gjorde at det var meget krevende å holde løpende oversikt over situasjonen i Lærdal. I tillegg var ikke et ILKO tilfredsstillende etablert, og prosedyrer for løpende utveksling av informasjon var dermed ikke utviklet. På tross at dette opplevde innsatsledelsen hos politiet og fagleder brann at de hadde en tilfredsstillende situasjonsoversikt.

Mangel på samband mellom Lærdal brann og redning og 110-sentralen gjorde det vanskelig for 110-sentralen å ha løpende oversikt over situasjonen, noe som også gjorde det krevende å sikre at riktige ressurser ble mobilisert. Sambandsproblemene hindret også utkalte bistandsbrannvesen i å kommunisere med lokalt brannvesen, noe som bl.a. betydde at disse ikke hadde en overordnet situasjonsforståelse ved ankomst. 110-sentralen i Florø er samlokalisert med politiets operasjonssentral, noe som var positivt for informasjonsflyten.

Kommunen etablerte kriseledelse på sykehuset, men det var krevende å få situasjonsforståelse grunnet mangel på telefon, internett osv. Samlokaliseringen med helse, og at sykehuset ble etablert som evakueringsentral, bidro imidlertid positivt. Kriseledelsen opplevde at de klarte å være i forkant av hendelsen og tenke verstefall, men erkjenner at det innledningsvis var vanskelig å se for seg at hele Lærdalsøyri kunne brenne ned.

Situasjonsrapportering til overordnede enheter, regionale og sentrale myndigheter vurderes å ha blitt godt ivaretatt. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer særskilte utfordringer knyttet til rapporteringslinjene eller til kvaliteten på informasjon som ble formidlet.

Kommunikasjon med media og befolkningen

Kommunikasjonen mot innbyggerne var krevende da vanlige kommunikasjonskanaler manglet. Kommunen klarte å ta i bruk manuelle metoder med oppslag, folkemøter og informasjon i postkasser, og det ble gjennomført informasjonsmøter. Videre viste den kommunale kriseledelsen handlekraft ved å engasjere en informasjonsmedarbeider med bakgrunn fra nasjonal media. Denne personen bistod med å tilrettelegge informasjonsarbeidet. Kommunikasjonen med befolkningen vurderes ut fra situasjonen å ha vært meget god.

Også kommunikasjonen med media fungerte godt. Det ble i kommunikasjon lagt stor vekt på å vise omsorg med de som mistet hus eller på annen måte var rammet av brannen. En analyse gjennomført i etterkant viste at mediedekningen var massiv og relativt lite kritisk, og at kommunen lyktes med å formidle sitt budskap.

Håndtering av rammede og pårørende

Rammede og pårørende ble håndtert på en måte, dvs. som bidro til å minimalisere konsekvensene for disse. Evakueringen synes effektivt utført og registreringen på mottaket var oversiktlig. Dette medførte også at pasienter som trengte medisinsk behandling fikk dette. Sykehuset oppnådde god pasientflyt og evnet å prioritere skadde.

Innsatsen med å bistå evakuerte og innbyggere som hadde mistet hus og hjem synes godt ivaretatt, både gjennom den umiddelbare innsatsen og oppfølgingen som er gjort i etterkant. I den forbindelse vurderes det kommunale kriseteamet å ha gjort en meget god innsats.

Helse, miljø og sikkerhet

Ivaretagelse av HMS for personellet som deltok i innsatsen var utfordrende, både for de profesjonelle innsatsmannskapene og de frivillige. I etterkant ble det hovedsakelig konstatert inhalasjonsskader, men innsatsen var preget av en meget høy risikoprofil og sannsynligheten for alvorligere skader var klart til stede. Frivillige deltok i aktiv slukkeinnsats, også inne i bygg, iført fritidsklær. Både brannvesenet og andre utførte slukkeinnsats i bygg uten røykdykkerutstyr, noe som førte til inhalasjonsskader.

Sivilforsvarets mannskaper skal i utgangspunktet ikke delta i aktivt slukkingsarbeid, men utførte søk etter personer og slukkingsarbeid i brennende hus. Dette er arbeid som mannskapene i utgangspunktet ikke er trent for. Det var høyt press og mange som hadde et sterkt ønske om å bistå i slukkearbeidet, noe som førte til at HMS i enkelte situasjoner ble nedprioritert av mannskaper.

Innsatsen i Lærdal var preget av en enorm innsatsvilje for å redde Lærdalsøyri og hindre egne og andres hjem fra å brenne ned. Både frivillige, innbyggere og innsatsmannskaper synes å ha satt dette hensynet over hensynet til egen sikkerhet. I en slik innsats bør HMS ha sterkere fokus. Streng oppfølging av HMS-kravene, inkludert evakuering av alle de sivile som bistod i slukkearbeidet, ville imidlertid trolig ført til at brannen hadde blitt mer omfattende. Forholdet mellom HMS og begrenning av brannen var et løpende dilemma for alle som deltok i slukkearbeidet.

4. Flatanger – 27. januar–17. februar 2014

4.1 Om kommunen

Flatanger er en kystkommune på Namdalskysten i Nord-Trøndelag. Kommunen grenser mot Namdalseid i øst og Osen i sørvest. I nordvest grenser den i sjøen til Namsos kommune, og i nord grenser den i sjøen til Vikna. Per 1. januar 2014 var det 1120 innbyggere i kommunen, og om lag halvparten av disse bodde i og rundt kommunesenteret/administrasjonssenteret Lauvsnes. Kommunen har et samlet flatemål på 460,2 km². Kommunen har 1084 øyer, holmer og skjær med et samlet flatemål på 44,3 km².



Figur 5 Kart over brannområdet i Flatanger (© Kartverket)

Hovednæringer i Flatanger er havbruk, landbruk og turisme, samt randsonenæringer tilknyttet disse, og kommunen er for tiden den femte største oppdrettskommunen i landet (målt i produksjon). 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.

Kommunal risikoanalyse

Flatanger kommune gjennomførte en ROS-analyse i februar 2005 som ble fullstendig revidert høsten 2013/våren 2014. Arbeidet med analysen i 2005 ble koordinert av kommuneoverlegen, med en styringsgruppe og prosjektgruppe som var utpekt av kommunen. Mandatet til ROS-analysen var å beskrive alle forhold som direkte eller indirekte har praktisk betydning i forhold til kommunens evne til å håndtere kriser.

I analysen ble "større brann" angitt å være en hendelse i flere bygninger i kommunen, for eksempel pleie- og omsorgstunet, skoler og barnehager. Det ble også vurdert andre typer hendelser inkludert svikt i telekommunikasjon og materiellsvikt for brannvesenet. Større skog- og lyngbrann var ikke med i analysen fra 2005, men er tatt inn i den oppdaterte analysen fra 2013/2014.

Brannordning for Flatanger

Brannordningen til Flatanger kommune ble utarbeidet i oktober 1997 og vedtatt i kommunestyret i november samme år. Minimumskravet for samlet innsatsstyrke er 16 personer, hvorav fire skal være kvalifisert som utrykningsledere. Det legges opp til følgende administrasjon og stillingsandel:

- brannsjef: 7 %
- leder forebyggende avdeling: 7 %
- leder beredskapsavdeling: 7 %
- branntilsynspersonell: 14 %

Brannordningen inneholder ingen formell ROS-analyse spesifikk for brann, men det beskrives at det har blitt gjennomført en enkel kartlegging og risikovurdering på en del objekter av en nedsatt arbeidsgruppe. Det konkluderes med at det må foretas en del tilpasninger utover minimumskravene til hovedstyrke på 16 mannskaper. I tillegg er krav til innsatstid på maksimalt 30 minutter til spredt bebyggelse ikke tilfredsstillende i nordre og søndre del av kommunen. Dette vil heller ikke bli ivare tatt ved samarbeidsavtaler. Derfor opprettholdes ordningen med depotanlegg og utkallingsstyrke.

Depot nord:

- utkallingsstyrke på seks mannskaper i Utvordaregionen med utstyrspakke
- samarbeidsavtale med Statland (seks mann med utstyr).

Depot sør:

- utkallingsstyrke på seks mannskaper i Jøssundregionen med utstyrspakke
- utkallingsstyrke på seks mannskaper på Hasvåg med utstyrspakke
- samarbeidsavtale med Sætervika (fire mann med utstyr).

Det vurderes videre at det ikke er behov for egen tankbil. På grunn av depotstyrke i søndre del av kommunen konkluderes det med at det ikke er nødvendig med egen særskilt reservestyrke for skogbrann. Det legges imidlertid opp til at det skal øves med skogeiere på skogbrann minimum annet hvert år. I 2010 ble det inngått samarbeidsavtale om bistand ved skogbrann med alle brannvesen i Nord-Trøndelag, og tilsvarende samarbeidsavtale er inngått ved akutte brann- og ulykkessituasjoner mellom brannvesenene og 110-sentralen i Namsos.

4.2 Beskrivelse av brannen

Klimatiske forhold

Flatanger hadde svært lite nedbør i januar 2014. Det falt kun 6,9 prosent nedbør i forhold til månedsnormalen, som er på 79 mm. På tidspunktet da brannen startet var det også sterk vind i området, og den nærmeste kystmålestasjonen målte en middelvind opp i sterk kuling med vindstyrke på 20 m/s. Det ble målt opp til 28 m/s i kastene.

26. januar var det en lyngrann på Aspøya. Denne ble slukket av Flatanger brann- og feiervesen på den ene flanken, og man lot så resten løpe ut i havet. 27. januar ble hovedstyrken til Flatanger brann- og feiervesen kalt ut ifm. brann i bygning med smitte til terreng på Engesdalen, Namdalseid kommune. I samarbeid med andre brannvesen evnet man å stoppe brannen før denne spredte seg ytterligere.

Dag 1 – 27. januar 2014

Mandag den 27. januar rett etter kl. 22.00 begynte det å brenne i tørt gress mellom to feriehus ved Uran på Sørneshalvøya, trolig som følge av gnister fra en lavspent kraftlinje. En fastboende oppdaget brannen og ringte inn nødmelding til 110-sentralen i Namsos, som igjen varslet Flatanger brann- og feiervesen, Politiet og AMK-sentralen. Brannvesenet i Flatanger ble varslet kl. 22.18. Leder i kommunal kriseledelse ble varslet kl. 22.37.

Depotstyrken fra Hasvåg var i slukkeinnsats ca. kl. 22.30, parallelt med at brannstyrken i Flatanger ble samlet og dro mot Uran. Kl. 22.57, på vei mot Uran, benyttet brannsjefen sin politimyndighet og beordret full

evakuering. Denne vurderingen var basert på opplysninger fra innringer om spredning av brannen, kommunisert via 110-sentralen. Evakueringen ble initiert på telefon av utrykningsleder.

Brannsjefen informerte 110-sentralen om evakueringen, og bad sentralen orientere politiet om dette. Han rekvirerte også to tankvogner fra Inn-Trøndelag. Brannsjef og hovedstyrken ankom Uran kl. 23.10. Der ble det lagt opp en strategi for slukking, inkludert fordeling av mannskaper. Brannsjefen kjørte så sammen med en fra depotstyrken på Jøssund for å evakuere Sørneshalvøya gjennom dør-til-dør-varsling. De kjørte til den innerste gården og deretter fra hus til hus og tilbake til Uran, hvor det ble etablert innsatsleders kommandoplass (ILKO) i et bolighus. Det ble også etablert en veipost ved Uran, bemannet av lokal ambulanse, som registrerte evakuerte. Alle beboere ble evakuert til Drageid leirskole.

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

Dag 2 – 28. januar 2014

Kl. 00.30 var samtlige beboere på Sørneshalvøya evakuert. Det kommunale kriseteamet var mobilisert og var på plass på Drageid ca. kl. 01.30. Også den kommunale kriseledelsen ble varslet tidlig og jobbet gjennom hele natten. Litt før kl. 10.00 samme dag var hele kriseledelsen samlet, og fordelte da roller og ansvar.

Det ble tidlig bestemt at 110-sentralen skulle opprette en logistikkstab som støtte til fagleder brann etter modell av IUA (interkommunalt utvalg mot akutt forurensing). 110-sentralen kalte inn ekstra ressurser for å sikre dette, og bisto med koordinering av ressurser gjennom hele brannen. Omkringliggende brannvesen ble varslet av 110-sentralen og spurt om tilgjengelige ressurser. Inn-Trøndelag brann og redning var på plass med den første tankvognen ca. kl. 01.00. Slukkestyrken ble fordelt og plan for etablering av branngater ble utviklet.

Politiet overtok innsatsledelsen ca. kl. 00.30, og kommandoplass ble etablert i et bolighus på Uran kl. 02.02. Sivilforsvaret ble anmodet av politiet om å bistå kl. 02.10, og distriktet satte stab kl. 08.00. Redningsskøyta ble rekvirert kl. 05.47, i første omgang for å oppdatere innsatsledelsen om brannutviklingen, men måtte melde tilbake kl. 08.04 at dette ikke lot seg gjøre grunnet mørke og tett røyk. Redningsskøyta deltok senere i slukningsarbeidet fra sjøen.

I løpet av natten hadde brannen spredt seg til Hasvåg, Hårstad og Småværet, og tok der tak i bebyggelsen. Bildet under viser slukkestrategien for første fase av brannen slik den er presentert av brannsjefen i Flatanger. Strategien omfattet evakuering, etablering av ILKO, etablering av branngate samt slukkeinnsats for å hindre spredning. Utover natten ble det også fokusert på evakuering av dyr og på utvidelse av eksisterende branngater.



Uran. KO. Brannspredning → . Branngate → .

Figur 6: Kart som viser brannen og slukkearbeidet i Flatanger i første fase (Hentet fra presentasjon Flatanger kommune)

Gjennom hele den første natten – og også videre i slukkearbeidet – var det til dels store kommunikasjonsutfordringer. Det var i liten grad mobildekning på Sørneshalvøya, noe som gjorde det vanskelig å ha løpende

dialog med slukkemannskapet og med eksterne ressurser. Man måtte i stor grad benytte ordonnanser for å få frem informasjon. Ut fra egensikkerhet for eget mannskap og den kraftige brannspredningen ble det ansett for farlig med innsatsstyrke ned på Hasvåg. Brannen ble overvåket, og da den hadde rast ut i havet og siktforholdene ble bedre både ut fra røyk, aske og nattemørket, ble det foretatt omfattende slukking. Dette berget mange bygninger og stoppet spredning. Innsatsen ble ledet av utrykningsleder og varabranssjefen i Flatanger med innsatsenheter fra Namsos og etter en tid med en enhet fra Inn-Trøndelag.

Lederstøtteordningen ble iverksatt, og vakthavende i lederstøtten kontaktet branssjefen på Flatanger ca. kl. 08.00. En halv time senere ankom skogbrannhelikopteret Flatanger. På grunn av sterk vind ble helikopteret stående på bakken. Et annet helikopter ble også rekvirert fra Sauda. Forsvaret hadde på dette tidspunktet også sendt to helikoptre fra Rygge og to fra Bardufoss, alle med brannbøtter.

I tillegg til helikoptre bisto Forsvaret med fartøy med pumpekapasitet og slanger, og fra kl. 19.40 bisto KV Bergen med slukking fra sjøen for å forsterke branngangen. I løpet av den første natten var NTE (Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk) i arbeid ute på halvøya for å koble fra ledningsnettet, og kl. 04.20 var 91 kunder i området uten strøm. Sykehuset Namsos etablerte GUL beredskap med bakgrunn i den pågående innsats, og det ble gjort rokkeringer i utplasseringen av ambulanser.

Det ble gjennomført en omfattende slukkeinnsats gjennom hele den første dagen, både fra land og fra sjøen. Denne innsatsen stoppet utbredelsen av brannen i den ytre delen av Sørneshalvøya og hindret brannen å spre seg innover fastlandet.

Dag 3-5 – 29.–31. januar 2014

Onsdag den 29. januar løyet vinden og helikoptre kunne derfor bistå i slukkingsarbeidet fra morgenen til kl. 16.04. Skogbrannhelikopteret og helikoptre fra Forsvaret ble da frigjort fra Flatanger for å bistå under brannen som hadde oppstått på Frøya. I ILKO var det diskusjoner rundt behovene for å beholde brannhelikopterkapasitet på Flatanger for å sikre nødvendig etterslukking.

Det var en del mindre oppblussing av brannen som ble slukket fortløpende frem til formiddagen den 30. januar. Fra 31. januar ble innsatsen gradvis trappet ned, og mannskaper ble etter hvert dimettert ettersom brannen gikk over i en etterslukningsfase. Det ble brukt varmesøkende kamera både fra fly og bakkemannskaper for å avdekke restvarme og steder brannen kunne blusse opp. Sivilforsvaret avsluttet innsatsen på ettermiddagen. Det var ingen tegn på varmegang og branssjefen besluttet å trekke ut innsatsgruppene kl. 18.00. Det ble organisert vakthold med mannskap fra depotstyrkene på Hasvåg og Jøssund som patruljerte langs FV 492.

Dag 6-21 – 1.–16. februar 2014

På kvelden 1. februar blusset brannen opp igjen, og det ble slått full alarm kl. 19.12. Det ble bedt om bistand fra Namsos, Namdalseid og Steinkjer. Politiet ble varslet kl. 19.55, HRS kl. 20.06, lederstøtte skogbrann kl. 20.10 og Sivilforsvaret kl. 20.15. ILKO ble etablert i bygget til Hasvåg Fritid.

Brannen truet fire bolighus på Hasvåg, og alt innsatspersonell ble satt inn for å slukke denne brannen. Ifølge branssjefen i Flatanger ble det utarbeidet en slukkestrategi med fokus på å hindre brannspredning i bygninger på Hasvåg og etablering av branngate. I tillegg var det fokus på å evakuere familier innenfor brannområdet. Mannskaper fra flere brann- og redningsvesen samt Sivilforsvaret bisto igjen. Redningsskøyta RS Harald V ble kontaktet kl. 20.26 for bistand til evakuering av to familier som befant seg innenfor brannområdet. 110-sentralen satte stab og ordnet nødvendige ressurser på lik linje som den første brannen. De fem personene ble evakuert pr. bil.

Brannen ble slukket dagen etter med helikopterstøtte, og det ble organisert omfattende etterslukking i hele brannområdet. Det var imidlertid ingen nedbør av betydning, og til tross for at brannen var slukket ble det derfor bestemt å sette egen døgnbrannberedskap med brannbil, tankvogn og personell. Denne beredskapen varte helt frem til 17. februar 2014. De fleste innsatsressurser ble trukket ut onsdag 5. februar 2014.

4.3 Observasjoner

I dette kapittelet presenteres sentrale observasjoner og funn knyttet til aktørene som deltok i arbeidet med å slukke brannen i Flatanger. Ca. 250 brannmannskaper fra 13 ulike brann- og redningsvesen og ca. 170 mannskaper fra Sivilforsvaret deltok. I tillegg deltok sivilt brannhelikopter fra Helitrans og fire helikoptre fra

Forsvaret. Politiet etablerte stab, hadde innsatsledelse og bidro med helikopter til kartlegging og til å søke etter varmekilder. På sjøen bidro Forsvaret med KV Bergen og KV Njord, og Redningsselskapet med Harald V. Kommunal kriseledelse og kriseteam i Flatanger ble mobilisert.

Brann

Totalt deltok ca. 250 mannskaper fra 13 ulike brann- og redningsvesen i slukkingen av brannene på Flatanger i tillegg til andre mannskaper tilknyttet depotstyrkene. Slukkeinnsatsen ble ledet av Flatanger brann- og feiervesen. Følgende brann- og redningsvesen bidro i slukkearbeidet med utstyr og mannskaper: Brønnøy, Flatanger, Grong, Høylandet, Innherred, Inn-Trøndelag, Namsos, Namsskogan, Nærøy, Overhalla, Stjørdal, Trøndelag og Vikna.

Flatanger brann- og feiervesen fikk bistand fra Nord-Trøndelag 110-sentral i Namsos. Sentralen dekker kommunene i Nord-Trøndelag med 135 000 innbyggere. 110-sentralens rolle under brannen i Flatanger var å utalarmere Flatanger brann- og feiervesen og andre brannvesen, og å loggføre fra hendelsen. Det eksisterte ikke en forhåndsdefinert organisasjon i brannvesenet for å håndtere så store og omfattende aksjoner som denne brannen, og 110-sentralen etablerte etter avtale med brannsjefen i Flatanger en logistikkorganisasjon etter modell av IUA. Denne ble ledet av brannsjefen i Flatanger.

Ressursstaben skulle sørge for at ressursene som skulle til for å drifte aksjonen over tid var på plass, og at ressursene fikk den nødvendige støtte. 110-sentralen opplevde at mange brannvesen og ressurser meldte seg. Ressursstaben i Namsos hadde en målsetning om til enhver tid å ha 65 brannmannskaper og 120 fra Sivilforsvaret på stedet. Erfaringen med mobiliseringen av brannressurser i distriktet var god – et stort antall mannskaper og utstyr ble gjort tilgjengelig for brannslukking på kort tid.

Et omfattende fokus på mobilisering medførte at det ankom tilstrekkelig med ressurser. Det ble vurdert å være uforsvarlig å sende folk ut i terrenget om natten. Det var derfor i perioder mer tilgjengelige ressurser enn behov. Måten brannmannskapene gjennomførte slukkearbeidet på bidro til å redde hus og bygninger, og til å redusere omfanget av brannen bl.a. gjennom å sikre branngatene.

Gitt brannens omfang og intensitet var HMS en løpende utfordring for mannskap og ledelse, men man opplevde kun mindre skader, bl.a. som følge av røykinhalasjon.

På Uran ble det raskt etablert ILKO med innsatsledelse og en utpekt fagleder brann. Denne staben ble utvidet med fagleder helse og Sivilforsvaret når de ankom ILKO i løpet av den første natten. Politiet overtok innsatsledelsen fra Flatanger brann- og feiervesen rett etter midnatt den første natten, og Flatanger fikk da rollen som fagleder brann. Rollen som fagleder brann ble rullert mellom forskjellige brannvesen utover i brannen etter oppsatt plan fra logistikkstaben i Namsos, men uten at prosedyrer for fullmaktoverføring var etablert utover muntlig overdragelse.

Brannvesenet i Flatanger ledet branninnsatsen gjennom fagleder brann i ILKO. En utrykningsleder hadde ansvar for slukkingen på Uran og en annen hadde ansvar for branngatene og innsatsen i front frem til ca. kl. 13.00 den 28. januar. Varabrannsjefen var bindeleddet mellom utrykningslederne og fagleder brann i ILKO fordi det var mangelfull kommunikasjon i deler av området. I perioder, bl.a. etter hvert som brannen gikk over i en etterslukningsfase, opplevde enkelte det som uklart om brann eller politi hadde det øverste ansvaret. Den brannfaglige ledelsen av branninnsatsen ble ledet av fagleder brann til enhver tid.

Det var utfordrende å drive et effektivt ILKO med kun en fastlinje tilgjengelig og et mobilnett uten dekning. Samband mellom brannmannskaper på bakken vha. walkie-talkie fungerte der det var åpent terreng. I ILKO opplevde man også dels stort påtrykk fra media, og det var en utfordring å prioritere ressurser til å følge opp disse.

Kommunen

I tillegg til arbeidet med å slukke brannen etablerte kommunen kriseledelse og mobiliserte kriseteamet. Kriseledelsen ved rådmannen ble informert om brannen fra utrykningsleder som bemannet brannstasjonen på Lauvsnes. Det ble bestemt at brannstasjonen i Flatanger skulle fungere som oppmøtested. Rett i etterkant var det kommunikasjon mellom rådmann og hhv. ordfører og lensmann. Brannsjefen var på dette tidspunktet opptatt med å lede evakuerings- og slukkingsarbeidet. Utrykningsleder på brannstasjonen tiltrådte kommunens

kriseledelse som rådgiver på vegne av brannsjefen. Den første natten valgte kriseledelsen ikke å samle seg fysisk, men det var løpende kommunikasjon mellom deltagerne. På morgenen 28. januar ble sentralbordet bemannet på kommunehuset, og kriseledelsen forflyttet seg dit. Den kommunale kriseledelsen møttes der rett før kl. 10.00.

Rådmannen var operativ leder og håndterte praktiske behov samt sikret informasjonsflyt mellom innsatsstyrkene og kriseledelsen. Ordføreren hadde ansvaret for informasjon og oppfølging av media. Disse holdt hverandre løpende informert om situasjonen. Kriseledelsen hadde et løpende ansvar for informasjon mot befolkningen og media. Fra morgenen 28. januar kommuniserte kommunen oppdatert informasjon til aktuelle mottagere gjennom oppdatering av kommunens nettsider, gjennomføring av informasjonsmøter og pressekonferanser, samt oppfølging av henvendelser. Kriseledelsen har fått gode tilbakemeldinger på arbeidet som ble gjort. Kommunen opplevde at medietrykket var stort, og at dette måtte styres for å sikre at informasjonen som ble gitt fra kommunens side var rett.

At medietrykket var stort er en erfaring som trekkes frem av flere. Håndteringen av dette forutsatte bl.a. løpende tilgang på relevant kommunikasjonsutstyr. Kriseledelsen etablerte umiddelbart rutiner for kvalitetssikring av informasjon fra kommunen, før den ble offentliggjort. Ordfører, brannsjef, lensmann og utrykningsleder ved brannstasjonen hadde løpende kommunikasjon for å sikre at ensartet og oppdatert informasjon ble gitt til media og berørte fra kriseledelsen ved ordføreren.

I løpet av de første timene av hendelsen ble det kommunale kriseteamet etablert. I den første fasen var det noe usikkerhet knyttet til prosedyrene for å utløse kriseteamet, men dette ble avklart raskt og teamet var tidlig i innsats. Ca. kl. 00.50 rykket teamet ut til evakueringspunktet Drageid leirskole etter avklaring med politiet. Kriseteamet arbeidet løpende med oppfølging av personene som var rammet av brannen. Dette arbeidet vedvarte gjennom hele brannperioden.

Kriseteamet gjorde en omfattende innstas i første fase av brannen. En observasjon som trekkes frem er betydningen av å ha klare prosedyrer for hvem og hvordan teamet skal utløses, inkludert hvilken myndighet som tilligger teamets leder. Det trekkes også frem at det i arbeidet med å følge opp de evaluerte må være forberedt evakueringssteder og rutiner for registrering. Kommunen bør dessuten ha tilgang på informasjon om hvor de evakuerte befinner seg.

Helse

Flatanger kommune er en del av helseregion Midt-Norge og Helse Nord-Trøndelag HF (HNT). Flatanger har ambulanse gjennom NTS Ambulanse AS Avd. Flatanger. Nærmeste sykehus ligger i Namsos.

AMK Nord-Trøndelag ble varslet kl. 22.30 om hendelsen i Flatanger av 110-sentralen gjennom trippelvarsling, og varslet videre Helse Midt-Norge RHF. Sykehuset i Namsos ble satt i GUL beredskap, og St. Olav Hospital og Sykehuset i Levanger ble også informert om situasjonen. Det ble også gjort rokkeringer i utplasseringen av ambulanser slik at det var to ekstra ambulanser klare til innsats i Flatanger. Det var også tilstedeværelse i brannområdet med lokal ambulanse. Denne ble i en tidlig fase satt til å overvåke kontrollpunktet ved Uran og førte liste over evakuerte. Sykehuset Namsos tilbød støtte til kommunen i form av Primær innsatsgruppe psykiatri.

Slukkingen av brannen var krevende grunnet brannens intensitet og den sterke vinden. Det ble uttrykt at det var en relativt høy risikoprofil på arbeidet som ble gjort. Samtidig var det – grunnet vinden – lite sannsynlig at man ville få tilgang på helikoptertransport ved eventuelle ulykker. Et mindre antall mannskaper fikk røykinhalasjon som resultat av at brannen snudde, men det var ellers ingen skader som følge av slukkearbeidet.

Forsvaret

Forsvaret hadde en relativt omfattende tilstedeværelse i slukkingsarbeidet på Flatanger. De deltok med to kystvaktfartøy – KV Bergen og KV Njord – samt fire helikoptre, alle med brannbøtter. Personell fra Kystvakten var i land og deltok i selve slukkingsarbeidet på Sørneshalvøya den 29. januar. Forsvaret sendte også en tankbil fra Ørland hovedflystasjon. HV ble innkalt til å støtte i innsatsen, men etter halvannen time ble ordren tilbakekalt av operasjonssentralen i Nord-Trøndelag Politidistrikt. Seks-syv mannskaper hadde da allerede møtt på innsatsstedet.

Regional representant for HV fungerte som liaison for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i politiets stab i Steinkjer. Dette var viktig fordi politiet, med hjemmel i bistandsinstruksen, sto for all rekvirering av ressurser fra Forsvaret. Disse ressursene ble igjen stilt til disposisjon for fagleder brann. Liaison ble opprettholdt så lenge Forsvarets ressurser var i bruk på Flatanger.

Det har blitt trukket frem at Forsvaret hadde god kompetanse på slukking fra helikopter, og at helikoptrene var et viktig supplement til de sivile ressursene. Videre rapporteres det at deres deltagelse i politiets stab var nyttig, og at de bidro til god dialog mellom Forsvaret, politiets operative stab og innsatsledelse på stedet.

Forsvaret hadde den taktiske ledelse av helikopterressursene og forholdt seg til Politiet. Dette skapte enkelte utfordringer bl.a. knyttet til å avgi helikopter til Frøya. I denne situasjonen ble det av enkelte opplevd som utfordrende å sikre at brannfaglige hensyn ble tilstrekkelig ivaretatt i vurderingen.

Politiet

Nord-Trøndelag politidistrikt har 137 000 innbyggere og blir ledet fra Steinkjer. Lensmannskontoret i Flatanger er underlagt Nord-Trøndelag politidistrikt.

Politiet mottok melding om brannen kl. 22.24, og den påfølgende natten ble politiets innsats ivaretatt i det ordinære ledelsessystemet, dvs. av operasjonsleder og innsatsleder. Politiets innsatsleder ankom Uran ca. kl. 00.30 og overtok ansvaret i ILKO. Det var på det tidspunktet et relativt uoversiktlig situasjonsbilde. Innsatsen var å betrakte som en redningsaksjon, og Flatanger brann- og feiervesen hadde allerede iverksatt og gjennomført en evakuering. Etter gjennomført evakuering av personer og dyr var ikke brannen lenger å anse som en redningsaksjon. Grunnet brannens omfang og de samfunnsmessige konsekvensene beholdt imidlertid Politiet ansvaret. De ledet dermed et arbeid som normalt ikke skal ligge under dem, dvs. slukking av en ren utmarksbrann.

Nord-Trøndelag politidistrikt valgte ikke å sette LRS, med utgangspunkt i rundskriv fra HRS av 15. mai 2006.⁵⁸ Stabsledelse ble imidlertid etablert kl. 08.30 og opprettholdt i 3 døgn. Staben koordinerte innsatsen i Flatanger i samarbeid med Forsvaret, helse, Sivildforsvaret, kommunen, brann m. fl. Den innhentet opplysninger om brannbildet, skaffet oversikt over evakuerte og berørte og holdt disse informert. Staben identifiserte ressursbehov, skaffet og holdt oversikt over ressurser, og la planer for gjennomføring. Politiets helikopter med varmesøkende kamera ble brukt til rekognosering om natten.

Det var politiet som sto for rekvirering av alle ressurser fra Forsvaret. Alle ressurser som politiet skaffet fra Forsvaret ble stilt til disposisjon for fagleder brann. 29. januar oppsto det en større lynnbrann på Frøya, og det ble behov for å flytte deler av ressursene dit, inkludert Forsvarets helikoptre. Ettersom politiet var rekvirent, ba FOH om at politidistriktene avklarte fordelingen. Dette ble gjort i dialog mellom stabssjefene i Nord- og Sør-Trøndelag. Fagressursene på brann ble i begrenset grad involvert i vurderingene knyttet til forflytning av disse.

Lensmannen på Flatanger ble tidlig knyttet opp mot den kommunale kriseledelsen som beskrevet i deres planverk og i PBS1. Lensmannen var en sentral bidragsyter i dette arbeidet og fungerte bl.a. som et bindeledd mot politiets stab i Steinkjer. Denne arbeidsdelingen, dvs. at Nord-Trøndelag politidistrikt hadde innsatsledelse mens lensmannen satt i den kommunale kriseledelse, bidro til en god oppgaveløsning og fornuftig utnyttelse av personellressursene.

Det oppsto enkelte uklarheter i slutfasen av den første delen av brannen, da politiet ikke lenger skulle ha innsatsledelsen, men likevel skulle være til stede for å ivareta politioppgaver knyttet til ferdselsforbudet. Det uttrykkes at dette skillet ikke ble klart nok definert internt i politiet, og dermed heller ikke overfor brannvesenet.

⁵⁸ Grensegangen mellom skogbrann og redningstjeneste er blant annet beskrevet i rundskriv av 15.5.2006 fra HRS der det fremkommer at "[b]ekjempelse av skogbranner er ikke definert som en redningstjenesteoppgave medmindre det foreligger en akutt fare for menneskeliv. Ordinær kontrollert evakuering av truede områder faller heller ikke under redningstjenestebegrepet. Lokal redningssentral (LRS) som funksjon og forpliktelse vil da ikke være det ledelsesapparat politimesteren kan bruke for løsning av politioppgavene knyttet til skogbrann".

Sivilforsvaret

Nord-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt har ca. 250 tjenestepliktige i operative avdelinger. Distriktskontoret ligger i Steinkjer. Distriktet har seks fredsinnssatsgrupper (FIG) og fire fredsinnssatsgrupper - personell (FIGP).

Nord-Trøndelag Sivilforsvarsdistrikt (NTSFD) ble varslet av 112-sentralen (på vegne av 110-sentralen) kl. 02.10 den første natten, dvs. ca. fire timer etter at 110-sentralen mottok den første meldingen. Tre FIG-grupper ble da utkalt og rykket ut. De første mannskapene var på brannstedet kl. 04.30. NTSFD satte stab tirsdag morgen, og sendte en ansatt til innsatsområdet. Sivilforsvaret ble hurtig koblet opp i ILKO. Kl. 12.00 ble alle avdelinger i Nord-Trøndelag forhåndsvarslet om mulig innsats. Under brannen deltok Sivilforsvaret med ca. 170 mannskaper, totalt over 300 tjenstedøgn, fordelt på ti FIG-grupper tilknyttet NTSFD. I tillegg deltok seks personer fra Sør-Trøndelag Sivilforsvarsdistrikt (STSFD) i to døgn. Personell tilknyttet Sivilforsvarets sentrallager (SFSL) bisto i tillegg med omdisponering og tilførsel av mer materiell til Trøndelag. Totalt har Sivilforsvaret registrert vel 6 000 innsatstimer utført av tjenestepliktige personell i forbindelse med brannen på Flatanger.

Etter det første døgnet stabiliserte situasjonen seg og ble mer oversiktlig. Det ble da bedre tid til planlegging, ressursdisponering og koordinering også for Sivilforsvaret. Sivilforsvarets oppgaver omfattet vannlevering, bistand til etablering og opprettholdelse av branngater, samt forpleining av alt innsattpersonell. Mannskapene holdt også vakt på veien som førte inn i brannområdet, og bidro etter hvert med å eskortere evakuerte inn i området for å se på sine hus og eiendommer. Sivilforsvaret hadde mange tjenestepliktige inne i arbeidet med å slukke brannen, og disse gjorde en viktig innsats.

Bekledning og utrustning fungerte generelt sett godt for personellet som deltok i slukkearbeidet. Omfanget av brannen gjorde at en del personell ble værende i området over tid, og bl.a. Sivilforsvaret har signalisert et behov for personlig utrustning som lette vinterluer, soveposer og liggeunderlag.

Fylkesmannen

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ved fylkesberedskapssjefen ble varslet om brannen på Flatanger kl. 01.17 og fikk beskjed om at det var en stor hendelse men at alle var i sikkerhet. Fylkesmannen deltok i politiets stab og var representert ved beredskapsrådgiver.

I tillegg til dialog med kommunen hadde fylkesmannen også dialog mot sentrale infrastrukturere, dvs. Telenor og Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (NTE).

Fylkesberedskapssjefen fungerte som et kontaktpunkt mot DSB og rapporterte løpende om utviklingen.

Infrastrukturere

Både fylkesmannen og politiet hadde dialogen mot Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk og Telenor. På Sørneshalvøya ble strømmen koblet ut i perioder grunnet slukkearbeidet, men strømmenettet ble i liten grad skadet. Strømmen kunne derfor raskt kobles til igjen etter at man hadde fått kontroll på brannen.

Samband og kommunikasjon var en løpende utfordring gjennom hele slukkearbeidet. Deler av området med brann hadde dårlig mobildekning uavhengig av brannen. Telenor hadde utstyr til å rigge en bedre sambandsløsning, og det ble via fylkesmannen gitt tilbudet om å sende en mobil mobilenhet til området. Dette ble ikke fulgt opp.

Frivillige og private

Redningsselskapet deltok med redningsskøyta RS Harald V. Fartøyet fungerte i den første perioden som en fremskutt observasjonspost for ILKO og senere i slukkearbeid fra sjø til terreng for å hindre spredning. Det var ingen frivillige organisasjoner eller enkeltpersoner som deltok i slukkingsarbeidet utover personellet tilknyttet depotstyrkene. Dette med unntak av en fiskebåt fra Kvaløysæter som ble benyttet som observasjonspost for ILKO før redningsskøyta kom.

4.4 Vurderinger

Overordnet vurdering er at brannen i Flatanger ble håndtert godt ut fra forutsetningene. Innsatsen ble gjennomført under særdeles vanskelige forhold, og mannskapene viste en innsatsvilje ut over det man kan forvente. Noen opplevde å miste egne hus mens de bidro i slukkearbeidet for å redde andres. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at en annen tilnærming eller andre prioriteringer kunne bidratt til å begrense omfanget av brannen.

Som man erfarte i Flatanger er det utfordrende å etablere et samvirkebrannvesen i løpet av noen få timer. Flatanger brann- og feiervesen hadde ikke planer for håndtering av branner som krever en organisasjon av dette omfanget – og det er heller ikke krav om at de skal ha det. Mangelen på planverk ble delvis kompensert gjennom god lokalkunnskap og utstrakt erfaring fra samarbeid med andre regionale aktører bl.a. gjennom IUA. Beredskapsplanleggingen i Flatanger var generelt i tråd med gjeldende regelverk og krav, og i forbindelse med tilsyn ble det kun identifisert mindre avvik.

Det er identifisert utfordringer tilknyttet brannen i Flatanger. Disse gjennomgås i det neste kapitlet med utgangspunkt i evalueringens hovedområder.

Beredskapsplanlegging

Mål, strategi og økonomi

Gjennomgangen har ikke avdekket avvik mellom mål og ressurser på sikkerhets- og beredskapsfeltet, hverken for Flatanger kommune eller for Flatanger brann- og feiervesen. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag gjennomførte et beredskapstilsyn med Flatanger kommune i januar 2013, og konstaterte at kommunen i hovedsak jobber systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet og beredskap. Det ble ikke avdekket noen avvik under tilsynet. DSB gjennomførte i 2013 dokumenttilsyn med kommunens brannforebyggende arbeid, og det ble heller ikke her avdekket vesentlige avvik. Basert på gjennomførte tilsyn etterlevde dermed både Flatanger kommune og Flatanger brann- og feiervesen kravene som ble stilt.

Hverken kommunen eller brann- og feiervesenet var dimensjonert for eller hadde planverk for å lede en innsats som brannen i januar 2014. Basert på krav i sivilbeskyttelsesloven og dimensjoneringsforskriften var det imidlertid heller ikke en forventning om at en kommune på Flatangers størrelse skal kunne dette. Lovverket stiller ikke krav om at mindre kommuner skal ha kapasiteter til håndtering av større branner. For Flatanger synes det å ha vært en sammenheng mellom krav, mål og ressurser.

Evnen til å håndtere eksempelvis store eller langvarige branner, dvs. branner som ikke kan håndteres gjennom dimensjoneringsforskriftens minstekrav, forutsetter ekstern bistand. Det er viktig å ha prosedyrer for å be om bistand, lederstøtte mv. Dette gjelder spesielt når et større antall forsterkningsressurser skal bistå. Flatanger hadde inngått pålagte samarbeidsavtaler med eksterne aktører, bl.a. gjennom "Samarbeidsavtale om bistand ved skogbrann" og "Samarbeidsavtale ved akutte brann- og ulykkessituasjoner", som bl.a. gir 110-sentralen rekvisisjonsmyndighet. Gjennom deltagelse i Interkommunalt utvalg mot akutt forurensing (IUA) for Namdalskommunene/Inn-Trøndelag var det etablert prosedyrer for å kalle inn bistand.

Gjennomgangen har vist at Flatanger kommune og Flatanger brann- og feiervesen forholdt seg til nasjonale krav og føringer i forkant av brannen. Det var ikke etablert eksplisitte krav om at lokale aktører skulle kunne håndtere større hendelser slik som brannen på Sørneshalvøya i januar 2014, og Flatanger kommune hadde heller ikke utviklet slik kapasitet.

Roller og ansvar

Flatanger kommune og Flatanger brann- og feiervesen har oversiktlige strukturer. I evalueringen av en øvelse for Flatanger kommune, gjennomført 23. oktober 2013, trekker Fylkesmannen frem at "[k]ommunen hadde en god rolleforståelse individuelt og som gruppe" og at det er "god oversikt over ressurser i kommunen".⁵⁹ Brannsjefen hadde, gjennom delegasjon, nødvendig myndighet slik dimensjoneringsforskriften krever. Det vurderes at lokale aktører hadde nødvendig kompetanse om roller og ansvar.

⁵⁹ Fylkesmannen i Nord-Trøndelag: Rapport etter øvelse for Flatanger kommune 23. oktober 2013

Det var en tydelig rolle- og ansvarsfordeling i den første fasen av brannen. Hendelsen ble vurdert til å true liv og helse, samt var kompleks og uoversiktlig ved at brannen spredte seg hurtig gjennom terrenget. Flatanger brann- og feiervesen hadde innsatsledelsen med politimyndighet i første fase. Politiet overtok kl. 00.30 da de ankom Uran. Det er observert enkelte uklårheter om ansvarsdelingen mellom politi og brann senere i innsatsen. I forbindelse med etterslukkingsarbeidet var det for enkelte uklart om politiet hadde innsatsledelse. Basert på innsatsen synes deltagerne å ha hatt en god forståelse av roller og ansvar.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Det ble utarbeidet en ROS-analyse for Trøndelagsfylkene i 2009.⁶⁰ Ifølge denne er klimatiske naturkatastrofer en utfordring, og analysen slo fast at "[m]ed et varmere klima og hyppige perioder med lite nedbør vil faren for skogbranner øke." Store skog- og lyngbranner trekkes ikke frem som en særlig risiko, men det understrekes at det er "et stort og udekket behov for samordning i planlegging, beredskapsforberedelser og praktisk krisehåndtering. Dette gjelder også mellom de kjente redningsetatene Politi, Brann og Helse."

Flatanger kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse som gjaldt på branntidspunktet ble utarbeidet i 2005, og ble oppdatert i 2013/2014.⁶¹ Analysen kartla risikoforhold i kommunen. Analysen var ikke utført med hensikt å dimensjonere brannvesenet. Brannordningen for Flatanger inneholdt ingen formell brann-ROS, men beskrev at det var gjennomført en enkel kartlegging og risikovurdering av en del objekter.

Brann grunnet tørke ble trukket frem i ROS for Trøndelagsfylkene, men dette ble ikke skissert som en særskilt risiko. Heller ikke i den kommunale ROS-analysen var større skog- og lyngbranner trukket frem. Dette er en indikasjon på at hendelser som den på Sørneshalvøya ikke ble vurdert som en særskilt risiko, verken regionalt eller kommunalt. ROS-analysene i seg selv ga dermed ikke grunnlag for å si at det burde vært utviklet og implementert særskilte tiltak knyttet til håndtering av større utmarksbrannener.

Beredskapsplanverk og -organisasjon

I tilsynsrapporten fra Fylkesmannen fra januar 2013 fremkom det at Flatanger kommune hadde "en overordnet beredskapsplan som tilfredsstiller minstekravene i forskrift [om kommunal beredskapsplikt]".⁶² Det vurderes derfor at Flatanger hadde en tilfredsstillende beredskapsplan før brannen. Flatanger brann- og feiervesen hadde utarbeidet planverk som tilfredsstilte minstekravene i dimensjoneringsforskriften. De hadde ikke en forhåndsdefinert organisasjon for å kunne håndtere store og omfattende aksjoner som brannen på Sørneshalvøya, noe regelverket heller ikke stiller krav om at skal foreligge.

En rekke aktører som deltok i håndteringen hadde ikke utarbeidet planverk og rutiner for støtte til andre brannvesen. Gjennomgangen har også avdekket at det ikke var forberedt rutiner for overføring av oppdrag mellom avdelinger, noe som vil være en styrke i en slik større brann der flere brannvesen er involvert. Ustrakt regionalt samarbeid før brannen, bl.a. gjennom IUA, sikret at deltagerne hadde kompetanse om hverandre.

Det bør etableres forpliktende samarbeid som sikrer at man har tilgang på ekstern støtte ved større hendelser. Ved slike hendelser er det også behov for en hensiktsmessig stabsorganisering. Det bør vurderes utviklet prosedyrer som sikrer at personell med kompetanse om stabsorganisering er regionalt tilgjengelig – et slikt system var ikke etablert.

Bemanning og kompetanse

Bortsett fra frivillige tilknyttet brannvesen og Sivilforsvaret var alt personell som deltok i arbeidet med å slukke brannen profesjonelle. Det er ingen indikasjoner på at personellet ikke tilfredsstilte formelle krav til opplæring, kursing, øvelser osv. Det er ikke observert at mangelfull kompetanse hos personell var en utfordring i slukkearbeidet. Forsvaret hadde god kompetanse på slukking fra helikopter, og var et viktig supplement til de sivile ressursene.

Innsatsledere fra politiet hadde opplæring i stabs- og innsatsledelse. For brann og redning var det ikke samme type kompetansekrav – dvs. om stabskompetanse. Det er utarbeidet en ELS-veileder for brann av DSB, men det er ikke formelle kompetansekrav knyttet til denne. Det er heller ikke formaliserte krav gjennom regelverk eller

⁶⁰ Trøndelagsfylkene ferdigstilte en ny ROS-analyse i mai 2014, dvs. i etterkant av brannen.

⁶¹ Flatanger kommune oppdaterte ROS-analyse ble vedtatt i april 2014.

⁶² Fylkesmannen i Nord-Trøndelag: Rapport fra beredskapstilsyn i Flatanger kommune 25.januar 2013

instrukser som sier at ELS skal benyttes i brannhendelser. Det var varierende eller liten kompetanse om ELS hos personellet som deltok i ILKO.

Brannvesenene som deltok hadde liten eller ingen erfaring med håndtering av branner som den på Sørneshalvøya. Flatanger brann- og feiervesen hadde ikke erfaring med å håndtere en slik styrkeoppbygging som fant sted – noe det heller ikke er krav om at de skal ha. Dette ble løst gjennom at 110-sentralen tok et utvidet logistikkansvar basert på prosedyrer gjennom IUA. Arbeidsdelingen var en viktig suksessfaktor for håndteringen. Dette samarbeidet bør formaliseres slik at man sikrer tilgang på personell med nødvendig stabskompetanse og logistikkkompetanse ved fremtidige hendelser.

Utstyr og materiell

Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at Flatanger brann- og feiervesen ikke hadde utstyr og materiell som tilfredstilte kravene i dimensjoneringsforskriften. Det har heller ikke fremkommet informasjon i forkant av brannen, gjennom eksempelvis ROS-analyser, som indikerer at Flatanger brann- og feiervesen vurderte at det var behov for annet utstyr enn det de satt på.

Det var omfattende ressurser tilgjengelig lokalt og regionalt. Utstyr og materiell ble gjort tilgjengelig av brannvesen, Sivilforsvaret, Forsvaret, Politiet, Redningsselskapet m.fl. Alle aktørene bisto og det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at mangel på utstyr eller uegnet utstyr var en utfordring.

Det var fra tidligere kjent at det var store utfordringer knyttet til kommunikasjon og samband i området der brannen fant sted. Store deler av området hadde svak eller manglende mobildekning – noe som var en utfordring i store deler av Flatanger og omkringliggende områder. Mangelfulle muligheter til kommunikasjon bl.a. mellom operativt mannskap og ILKO var en utfordring. Dette var en kjent problemstilling som trolig vil bli løst ved innføring av nødnett. Telenor hadde tilgjengelig utstyr for å etablere midlertidig mobildekning i området, men dette ble ikke benyttet.

Håndtering

Varsling og mobilisering

Varsling av hendelsen ble gjennomført hurtig og iht. vedtatt planverk. Flatanger brann- og feiervesen ble tidlig utalarmert. Trippelvarslingen, det vil her si at 110-sentralen viderevarslet politi og helse, ble gjennomført korrekt og uten vesentlig tidstap. Forsvaret ble også varslet. Det gikk nesten fire timer før Sivilforsvaret ble anmodet om bistand. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at dette hadde noen direkte konsekvenser for slukkearbeidet.

Mobiliseringen av ressurser var tilfredsstillende. Et stort antall mannskaper og utstyr ble gjort tilgjengelig for innsatsledelsen på Sørneshalvøya den første natten. Under hendelsen i Flatanger ble ressurser rekvirert både gjennom politiets stab i Namsos og via ressursstaben på 110-sentralen, og de ble organisert på samme måte som ved hendelser med akutt forurensning. I ressursstaben ved 110-sentralen hadde man fokus på å sikre kontinuitet i tjenesteleveransene og at man hadde tilgang på personell over tid. Dette lyktes man med, og man hadde rulling på innsatspersonellet på Sørneshalvøya gjennom hele brannen.

ILKO ble tidlig etablert, og ble forsterket med fagledere etter hvert som disse ble mobilisert.

Den kommunale kriseledelsen ble også varslet tidlig, og var raskt i arbeid. Det var noe usikkerhet i den første fasen knyttet til prosedyrene for å utløse kriseteamet, men dette ble avklart raskt og kriseledelsen var i innsats tidlig den første natten. Kriseteamet bør gjennomgå sine rutiner for å hindre slik usikkerhet i fremtiden. Det vurderes at varsling og mobilisering skjedde iht. etablerte prosedyrer.

Beredskapsplanverk og -organisasjon

Nødetatene hadde gjennomført en rekke samvirkeøvelser i Øvingsforum LRS Nord-Trøndelag de siste årene før brannen, noe som hadde gitt dem kunnskap og felles forståelse. Kompetansen om stabsorganisering og om hverandre tok aktørene med seg inn i ILKO. Alle nødetatene og Sivilforsvaret var representert.

I ILKO vekslet innsatsledelsen mellom politi og brann. Innsatsen ble innledningsvis ledet av øverste brannbefal, men etter relativt kort tid ble ledelsen overtatt av politiet. Innsatsledelsen i ILKO ble gradvis bedre og mer strukturert etter hvert som man fikk mer oversikt over brannen.

Under brannen i Flatanger ble det utarbeidet en plan for rulling både av innsatsleder og av fagledere, noe som var nødvendig for å drive ILKO over tid. Prosedyrene for rotering og for overføring av myndighet var ikke kommunisert tydelig i alle ledd av innsatsorganisasjonen. I enkelte situasjoner skapte dette uklarhet om hvem som hadde ledelse, men det er ikke fremkommet informasjon som indikerer at dette hadde konsekvenser for håndteringen.

ILKO besto av personell fra forskjellige nødetater – inkludert politi og brann. Deres stabsorganisering er forskjellig, jfr. PBS 1 for politiet og veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) for brannvesenet. Politiet benyttet organiseringen beskrevet i PBS 1, mens brann på sin side ikke fullt ut fulgte prinsippene i ELS. Dette kan bli en utfordring i slike aksjoner, men det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at dette påvirket brannhåndteringen direkte. Stabsorganisering er et element det bør jobbes videre med, både internt i brannvesenene og opp mot samvirkeaktørene.

Det oppsto enkelte uklarheter da politiet skulle overlate innsatsledelsen til brannvesenet, men likevel være til stede for å ivareta politioppgaver knyttet til ferdselsforbudet. Denne overgangen og implikasjonene av dette burde blitt kommunisert tydeligere.

Forsvaret var representert i politiets stab. Dette er blitt trukket frem som en suksessfaktor, og bidro til en god dialog mellom Forsvaret, politiets operative stab og innsatsledelsen. Forsvaret forholdt seg kun til politiet, slik bistandsinstruksen forutsetter. Utfordringene med dagens system ble bl.a. synliggjort ved at det opplevdes krevende for fagleder brann å få gjennomslag for brannfaglige vurderinger, på tross av at innsatsen primært dreide seg om slukking av brann.

Brannmannskapene som ankom Flatanger synes å ha gjennomført sitt arbeide på en god måte og i henhold til etablerte innsatsplaner. Dette bidro til å redde hus og bygninger og til å redusere omfanget av brannen. Lederstøtten var en sparringspartner i utvikling av slukkestrategi. Dette bidro positivt til stabsarbeidet og i etableringen av en god slukkestrategi.

Den kommunale kriseledelsen etablerte beredskapsstab bestående av personell som var forhåndsutpekt. De gjennomførte sine oppgaver, og bidro positivt i håndteringen av berørte og media. Hendelsen viste at samtlige i kriseledelsen ikke nødvendigvis vil være tilgjengelig ved slike hendelser, og at opplæring og trening med stedfortredere er viktig for å øke robustheten i krisesituasjoner.

Lensmannen på Flatanger ble tidlig knyttet opp mot den kommunale kriseledelsen, som beskrevet i planverket. I tidligere evalueringer er det trukket frem at lensmannen var sentral i den kommunale kriseledelsen, og bidro til god kommunikasjon mot eksterne aktører som lokal redningssentral og de øvrige nødetatene.⁶³ Dette var også nyttig i håndteringen, og bidro til god kommunikasjon mellom politiets stab og den kommunale kriseledelsen.

Situasjonsforståelse og situasjonsrapportering

I første fase av håndteringen var det utfordrende å få oversikt over status på brannen, bl.a. som resultat av at den sterke vinden i området medførte rask brannspredning. Det ble etter hvert etablert en situasjonsoversikt, både gjennom kommunikasjon med bakkemannskaper og gjennom inspeksjon fra luften. En plan for slukkearbeidet ble utarbeidet av brannsjefen i Flatanger, og denne ble løpende justert etter hvert som man fikk et helhetlig bilde av situasjonen og spredningen.

Svake kommunikasjonsmuligheter på Sørneshalvøya vanskeliggjorde løpende rapportering og oppdatering av situasjonsbildet på taktisk og operasjonelt nivå. For ILKO forutsatte etablering av et samlet situasjonsbilde muntlig kommunikasjon med innsatspersonellet på bakken og bruk av ordonnanser. Særlig den første natten var det utfordrende for ILKO å ha oversikt over situasjonsbildet. Aktørene synes ikke i tilstrekkelig grad å ha vært forberedt på kommunikasjonsutfordringene i området. Dette er varslet å bli bedre med innfasing av nødnett.

⁶³ Fylkesmannen i Nord-Trøndelag: Rapport etter øvelse for Flatanger kommune 23. oktober 2013

Grunnet manglende mobildekning og tilgang på kun én fastlinje var det utfordrende for innsatsleder og fagledere å holde strategisk nivå løpende oppdatert om situasjonen på bakken. På tross av dette viser dokumentasjonsgjennomgangen at det var løpende situasjonsrapportering til nasjonalt nivå, bl.a. fra POD og DSB. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer særskilte utfordringer knyttet til disse rapporteringslinjene eller til kvaliteten på informasjon som ble formidlet.

Den overordnede vurderingen er at det raskt ble etablert et samlet situasjonsbilde, men at det var krevende å holde dette oppdatert grunnet bl.a. kommunikasjonsforholdene. Situasjonsforståelsen i ILKO ble gradvis bedre, men kunne blitt ytterligere strukturert ved mer aktiv bruk av kart, sektorfordeling, plotting av ressurser i sanntid osv.

Kommunikasjon med media og befolkningen

Det var stort påtrykk fra media og befolkningen gjennom store deler av brannen. ILKO måtte løpende følge opp media – dette ble en sentral rolle for innsatsleder. Også Flatanger kommune opplevde stort påtrykk fra både media og befolkningen. Det har ikke fremkommet informasjon hverken i dokumentasjon eller i intervjuer/samtaler som indikerer at kommunikasjonen med media og befolkningen ikke fungerte tilfredsstillende.

Basert på tilbakemeldinger er vurderingen at oppfølgingen av både media og befolkningen var god. Dette arbeidet ble prioritert av ILKO og av kommunen. Begge steder ble det utpekt personer med særlig ansvar for oppfølgingen, og disse sikret at både befolkningen og media ble regelmessig oppdatert. Det fremheves imidlertid også at dette er en krevende oppgave, og at det er viktig å ha fokus på temaet.

Håndtering av rammede og pårørende

26 personer ble evakuert fra Sørneshalvøya til Drageid folkehøgskole i første fase av brannen, og fem personer ble evakuert da brannen blusset opp noen dager senere. Det vurderes at begge disse evakueringsene ble raskt initiert og gjennomført på en god måte. De berørte har uttrykt at de var fornøyd med måten arbeidet ble gjennomført på. I første fase rykket det kommunale kriseteamet raskt ut og fulgte opp de berørte mens de var forlagt på Drageid. Flatanger kommune bør benytte hendelsen til å videreutvikle sitt planverk, bl.a. ved å videreutvikle planer for evakuering, registrering osv.

Også den kommunale kriseledelsen ble tidlig etablert og arbeidet løpende bl.a. med informasjon og oppfølging av berørte og pårørende. Kriseledelsen informerte evakuerte om status på skadestedet med fokus på at de evakuerte skulle få tilgang på oppdatert informasjon. Det ble gjennomført informasjonsmøter der rammede og andre berørte ble invitert. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at håndteringen av de berørte ikke var tilfredsstillende. Det vurderes at bl.a. den kommunale kriseledelsen hadde et tydelig fokus på rammede og pårørende, og at dette bidro til god lokal oppfølging.

Helse, miljø og sikkerhet

Et stort antall personer deltok i håndteringen av brannen. Slukkearbeidet var krevende, både på grunn av brannens omfang og dens intensitet. I tillegg var det sterk vind og kaldt i været. På tross av dette opplevde man kun mindre skader på personellet. Tre personer ble utsatt for røykinhalasjon, men ut over dette ble det ikke rapportert om skadde. Det var i perioder farlig for personell å ferdes i terrenget, noe som ble hensyntatt ved at det ikke ble drevet slukkearbeid i terrenget om natten.

Gitt brannens omfang og intensitet var HMS en løpende utfordring for både mannskaper og ledelse. Situasjonen for mannskapene i området var krevende. Det er ikke funnet en samlet HMS-strategi for slukkearbeidet – hver enkelte aktør var ansvarlig for sine styrker. Det vurderes at en samlet HMS-plan bør prioriteres ved fremtidige hendelser.

5. Frøya – 29.–31. januar 2014

5.1 Om kommunen

Frøya er en øykommune på Trøndelagskysten i Sør-Trøndelag fylke. Kommunen ligger ytterst i havgapet utenfor øykommunen Hitra, og er forbundet med fastlandet ved undervannstunneler. Den største øya (Fast-Frøya) er på 152 km², og er omkranset av mer enn 5400 holmer og skjær fra Halten i nordøst til Sula i nordvest. Med sin beliggenhet i havgapet er Frøya til tider utsatt for harde vær- og vindforhold. Landskapet på Frøya er småkupert med lite skog og mye myr, berg og vann. Frøya er relativt flat med høyeste topp på 76 moh.⁶⁴



Figur 7: Kart over brannområdet på Frøya (© Kartverket)

Kommunen har rundt 4 500 innbyggere. 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.

Kommunal risikoanalyse

Frøya kommune har i samarbeid med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag utarbeidet en ROS-analyse fra 2010. Hensikten med ROS-analysen har vært å avdekke om det er forhold i Frøyasamfunnet som utgjør en trussel. Analysen skal danne grunnlaget for planleggingsarbeidet slik at beredskapsmessige hensyn kan integreres i den ordinære planleggingen i kommunen. Det er også et mål å foreslå tiltak for å redusere faren for de identifiserte uønskede hendelsene.

Arbeidet med ROS-analysen har involvert en rekke personer både fra det offentlige og fra næringslivet i kommunen. Det ble avholdt to møter hvor det i det første møtet ble identifisert 40 aktuelle uønskede hendelser. I det påfølgende møtet ble disse hendelsene oppdelt og behandlet i gruppearbeid for å vurdere sannsynlighet og konsekvens.

⁶⁴ http://www.froya.kommune.no/Om-kommunen/Sider/Om_kommune.aspx (dato: 15.11.2014)

Med hensyn til brannrisiko er følgende to hendelser vurdert:

Brann i øyrekka, skole, barnehage, rådhuset, omsorgsboliger og sykehjem:

- årsak: teknisk feil, menneskelig svikt, ildspåsettelse, lynnedslag
- konsekvens: personskade, død, stengte bygg, reduksjon av offentlige tjenester, mangel på bolig, tap av arkiver og dokumenter, materielle skader, økonomisk tap
- konsekvensgrad: katastrofalt – Sannsynlighet: mindre sannsynlig
- tiltak: forebyggende brannvernarbeid, tilsyn, brannvarslingssystemer, brannberedskap

Større lynnbrann:

- årsak: ildspåsettelse (frivillig/ufrivillig), selvantenneing, kraftledning, lynnedslag
- konsekvens: spredning til bebyggelse, personskade, skade på fauna
- konsekvensgrad: kritisk – Sannsynlighetsgrad: sannsynlig
- tiltak: brannberedskap, håndheve bålforbud, varslingsrutiner, vedlikeholde kraftledninger

I tillegg er brann i vannbehandlingsanlegg og brann i sykehjem behandlet. Brann er også inkludert som konsekvens av ulykke i tunnel. Brann i trafostasjon er identifisert som årsak til langvarig strømstans.

I konklusjonen oppsummeres de identifiserte hendelsene som er vurdert til sannsynlig (herunder lynnbrann) og meget sannsynlig. Det påpekes at beslutning om å følge opp med forebyggende tiltak, eller å akseptere risikoen, er politiske vurderinger som må behandles av kommunestyret. Det er ikke kjent om analysen er behandlet i kommunestyret.

I tillegg utarbeidet kommunene Hitra, Frøya og Snillfjord en felles ROS-analyse spesifikk for brann- og redningsvesenet i 2004, med tanke på å etablere et felles interkommunalt brannvesen. Dette var ikke blitt opprettet på skadetidspunktet. Det er usikkert hvilken status denne ROS-analysen har hatt i beredskapsplanleggingen på Frøya. For skogbrannberedskap sier analysen at 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". PwC er ikke kjent med at beredskapsplaner i tråd med ROS-analysen fra 2004 faktisk er utarbeidet.

Brannordningen for Frøya

Brannordningen for Frøya ble utarbeidet i 1998 og ble vedtatt i kommunestyret 25. juni 1998. Den er også forelagt DSB. Brannordningen har som mål å ta hensyn til både regelverkets standardkrav og den reelle risiko som foreligger i kommunen ved dimensjonering av brannvesenet. Det foreligger også brannplan for Frøya kommune for 2013. PwC har ikke undersøkt om brannplaner foreligger for andre år.

Brannordningen til Frøya kommune inneholder blant annet beskrivelse av beredskapen, en opplæringsplan for befal og mannskaper, internkontrollsystem, øvelsesplan og samarbeidsavtaler. Brannordningen bestemmer også at det i utrustningen skal være en vaktbil/ førsteinnsatsbil.

Følgende datagrunnlag er lagt til grunn for organisering og dimensjonering etter standardkravene ved brannordningen fra 1998:

- | | |
|------------------------------------|----------------------------|
| • samlet innbyggertall i kommunen: | 4 100 (pr. 1. januar 1998) |
| • areal: | 143 km ² |
| • skogareal: | 3,1 km ² |
| • antall piper: | 1593 (pr. 1. januar 1997) |

I brannordningen er brannvesenet administrert med følgende stillingsandeler:

- | | |
|--|--------------|
| • brannsjef med stillingsandel | 0,20 årsverk |
| • avdelingsleder forebyggende med stillingsandel | 0,20 årsverk |
| • avdelingsleder beredskap med stillingsandel | 0,20 årsverk |

Følgende stillinger er opplyst å være tillagt overordnet vakt i brannordningen:

- brannsjef
- varabranssjef
- avdelingsleder forebyggende avdeling
- feier/Brannmester

Brannvesenets faste utrykningsstyrke er opplyst å bestå av:

- Brannsjef, deltid
- 29 brannmannskaper (inkludert varabranssjef og to overbefal), deltid, hvorav ni røykdykkere

På Frøya var det i 1998 totalt fire brannstasjoner:

- Sistranda hovedstasjon med totalt 14 mannskaper, uten vaktordning.
- Nordskog lokalstasjon med totalt 8 mannskaper, uten vaktordning.
- Mausund lokalstasjon med totalt 6 mannskaper, uten vaktordning.
- Sula depot med 1 brannmester, uten vaktordning.

Det var foretatt prøveutrykninger til objekter med krav til innsatstid mindre enn ti minutter, hvor innsatstidskravet ble ivaretatt.

I brannordningen er det inntatt en avtale om brannforebyggende arbeid mellom kommunene Frøya, Hitra og Snillfjord. Formålet med avtalen er samarbeid for å utføre lovpålagte brannforebyggende oppgaver, branntilsyn og brannteknisk byggesaksbehandling i de tre kommunene. Det er også inngått samarbeidsavtale mellom Frøya, Hitra og Snillfjord kommune om utrykning fra de andre kommunene ved uhell og ulykkessituasjoner, hvor ulykkeskommunen ber om bistand. Ved ulykke i tunnel skjer utrykning fra brannvesen på begge sider av tunnelen, og fra den tredje kommunen ved behov for ytterligere assistanse. Avtalen angir også at brannvesenene skal ha en felles øvelse hvert år knyttet til uhell og ulykkessituasjoner i tunnel. De skal så langt som praktisk mulig ha felles løsning for opplæring, interne øvelser og utstyr.

Frøya brann og redning skal disponere nødvendig materiell til innsats ved brann, trafikkulykker, akutt forurensning og andre ulykker. På bakgrunn av brannordningen er det ikke etablert hverken reserve- eller skogbrannreservestyrke. Det legges opp til at Sivilforsvarets fredsinnsettingsgruppe (FIG) som er etablert i kommunen vil bli benyttet ved behov.

Som ett ledd i utarbeidelsen av brannordningen ble risikoforholdene i kommunen kartlagt. Det ble også utarbeidet risikokart over kommunen. Risikoanalysen tar for seg to spesifikke scenarier: brann ved Frøya sykehjem og ammoniakklekkasje ved Hydro Seafood.

I brannordningen konkluderes det med at det på bakgrunn av kartlagt risiko er grunnlag for beredskap ut over regelverkets standardkrav. Minimum beredskap vil være å opprettholde dagens ordning med fast dreierende ukevakt på overbefal.

Ifølge brannplanen for 2013 er det en utfordring for kommunen å få gjennomført den lovpålagte opplæringen av mannskapene. Midlene for å sende mannskaper på grunnopplæring ved Norges Brannskole (NBSK) er bevilget over kommunens budsjett, men det har ikke blitt innvilget plass for mannskapene på NBSK.

I 2014 er innbyggertallet økt til 4 600. Brannberedskapen er økt uten at dette er gjenspeilet i brannordningen. Antall brannmannskaper er økt til 31 på deltid, hvorav 16 er røykdykkere. Overordnet vakt er nå tillagt driftsingeniør og utrykningsleder i tillegg til brannsjef og varabranssjef. Mausund og Sula stasjoner er nå depoter med seks mannskaper (uten vaktordning) tilknyttet hver av dem.

5.2 Beskrivelse av brannen

Klimatiske forhold

Frøya hadde svært lite nedbør i januar 2014. Det falt kun seks prosent nedbør i forhold til månedsnormalen, som er på 87 mm. Dette førte til at terrenget var svært tørt på branntidspunktet. Da brannen startet var det

også sterk vind i nordvestlig retning – den nærmeste kystmålestasjonen målte middelvind på sørøstlig stiv kuling med vindstyrke på 15 m/s. Det ble målt opp til 23 m/s i kastene.

Dag 1 – 29. januar 2014

Onsdag den 29. januar like før kl. 11.00 begynte det å brenne i lyngen ved Litlvatnet rett vest for Frøyas største tettsted Sistranda. Elever som var på klassetur hadde lekt med ild, og flammene hadde tatt tak i lyngen. Terrenget i området var kupert med mange vann og bekker, og vegetasjonen var i hovedsak kratt. Kl. 10.56 mottok 110-sentralen i Trondheim melding om brannen, og gjennomførte en gruppealarm samt varsling av politi og AMK umiddelbart. Vinden gjorde at brannen spredte seg vekk fra den nærliggende bebyggelsen. Brannen hadde en spredning mot nordvest på ca. 1 km i timen og sidelengs mot vest på ca. 20 meter i timen.

Brannvesenets overbefalsvakt og to mannskapsbiler fra Sistranda rykket ut til Litlvatnet ca. kl. 11.00. På anmodning fra overbefalsvakten kontaktet 110-sentralen Trønder Energi for utkobling av høyspentledningen i området. Nordskag lokalstasjon, Sivilforsvarets FIG-gruppe og brannressurser fra Hitra ble utalarmert av 110-sentralen kort tid etter, og rykket ut. Også Industrivernet på InnovaMar (SalMar) ble anmodet om å bistå.

Kl. 11.25 meldte overbefalsvakten til 110-sentralen at det var ønskelig med helikopter på stedet. Politiets helikopter var tilfeldigvis i nærheten, og hentet fagleder brann. Fra helikopteret sjekket de omfanget av brannen, og konstaterte at det var behov for bistand fra brannslukningshelikopter. Politiet anmodet så DSB om bruk av skogbrannhelikopter til slukking, og 110-sentralen bekreftet overfor DSB ønsket om helikopter. Skogbrannhelikopteret fra Helitrans AS var på plass kl. 12.30.

ILKO ble satt utendørs ved Litlvatnet. Brannvesenet la en strategi som blant annet innebar å etablere branngate mellom Kjerkdalsvatnet og Langvatnet på vestsiden av Frøya. Sivilforsvaret bisto brannmannskapene med slukke vann. Kl. 13.01 meldte brannvesenet til 110-sentralen at de ikke hadde kontroll på brannen, og at den så ut til å spre seg til bebyggelse. Helikopteret fra Helitrans AS arbeidet med slukkeinnsats, og mannskaper på bakken hentet vann fra sjøen for manuell slukking. Det var et ønske om flere helikoptre på stedet, og politiet rekvirerte to helikoptre med brannbøtter (Bell 412 SP) fra Forsvaret. Disse helikoptrene ble overført fra Flatanger, og ankom ca. kl. 13.30. Ytterligere ett skogbrannhelikopter fra Helitrans AS ankom kl. 14.00. Helikoptrene var i luften til det ble mørkt på ettermiddagen.

Rådmannen og kommunestyret så ved selvsyn utviklingen av brannen fra kommunehuset, og besluttet å etablere kommunal beredskapsledelse. Kommunens kriseteam ble innkalt.

Rundt kl. 12.00 satt Sør-Trøndelag politidistrikt stab og etablerte lokal redningssentral (LRS) i Trondheim. Brannen ble definert som redningsinnsats der liv og helse var truet. I samråd med lensmannen ble det besluttet å sende innsatsleder-bistand fra politiet i Trondheim. Ved sin ankomst rundt kl. 14.00 besluttet innsatslederen fra politiet at KO skulle flyttes fra Litlvatnet til kommunehuset på Sistranda. I ILKO i kommunehuset satt politiets innsatsleder, lensmannen, fagleder brann, Forsvaret og helsepersonell. Politihelikopteret overførte levende bilder fra luften samtidig som det hadde kommunikasjon med ILKO, og sørget således for at disse fikk et bilde av situasjonen i sann tid. På kommunehuset opprettet Forsvaret, helse og brann egne KO i nærheten av ILKO.

På ettermiddagen ga brannsjefen beskjed til 110-sentralen at han hadde behov for all den støtten som var tilgjengelig. Midtre-Gauldal, Snillfjord, Hemnes og Orkdal brannvesen og Ørland hovedflystasjon kom og bisto utover kvelden og natten. KV Bergen ble sendt til Frøya. Heimevernet på Hitra/Frøya ankom ved 22-tiden, og bisto blant annet med forsyning av drivstoff, brannslukking og drift av pumpe.

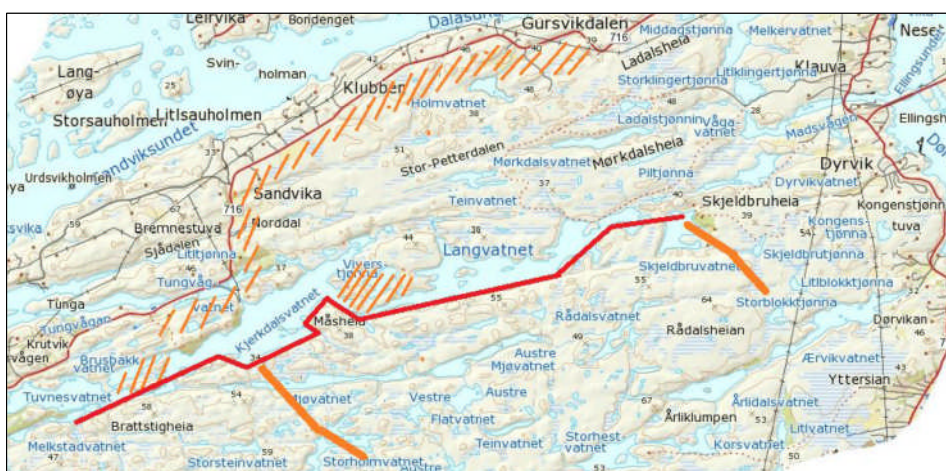
Det ble videre avklart at brannsjefen ønsket lederstøtte, og på ettermiddagen kom en representant fra DSBs lederstøtteordning ved skogbranner samt to representanter fra Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS (TBRT) til Frøya for å støtte lokal brannledelse. Lederstøttene skulle bistå brannsjefen med å:

- Få en oversikt over ressurser i arbeid og tilgang på ressurser i.f.t. videre fremdrift
- Utarbeide en innsatsplan med utgangspunkt i to scenarioer: forventet utvikling og "worst case"
- Etablere samband som ville fungere for videre innsats
- Sørge for koordinasjon mellom luft- og bakkeressurser

Lederstøttene utarbeidet kart med egendefinert rutenett, tydelig sektorinndeling og inntegnede brannfronter. Kartet dannet grunnlaget for et felles situasjonsbilde, samordning av innsats og spissing av videre innsats for mannskaper fra ulike brannvesen, politi, heimevern, sivilforsvar og Forsvarets helikoptertjeneste.

Rundt kl. 20.00 kunne det konstateres at brannen hadde spredd seg nordvest som følge av sterk vind og tørr vegetasjon. Politiet besluttet da evakuering av alle innbyggerne i Gurvikdal, Klubben, Sandvik, Bremneset og Tungvågen. Totalt 427 innbyggere fra 180 husstander ble evakuert. Politiet sikret at området var evakuert, iverksatte soneledere og sperret av området. Kommunen opprettet mottak og registrering av de evakuerte på Hotell Frøya, der også kriseteamet ble etablert.

Gjennom dagen ble det arbeidet med å holde brannen tilbake ved sørsidene av Langvatnet og Kjerkdalsvatnet. Det brant friskt på vestre og østre flanke om kvelden. Det ble besluttet å dimittere brannmannskapene fra Frøya brann og redning ca. kl. 00.30 om natten for at de skulle være uthvilte til neste dag. Øvrige brannmannskaper fortsatte arbeidet gjennom natten. Sivilforsvaret ble avløst av andre FIG-mannskap. Industrivernet ble dimettert rundt kl. 23.00 frem til neste morgen. Røde Kors var i beredskap i idrettshallen ved kommunehuset, og hadde blant annet som oppgave å kontrollere alle mannskaper som hadde vært utsatt for røyk.



Figur 8 Kart over brannområdet på Frøya

I løpet av kvelden og natten la lederstøtten en innsatsplan for den videre håndteringen. Kartets røde linje viser brannfronten som man planla å holde til soloppgang neste dag (plan A). Oransje linje viser vestre og østre flanke. Østre flanke skulle kontrolleres og vestre flanke overvåkes. Skravert område skulle fuktes ved brannfronten og holdes av mannskaper. Skravert område ved fylkesveien skulle gjennom natten dynkes med vann for å stoppe brannen dersom plan A skulle bryte (plan B).

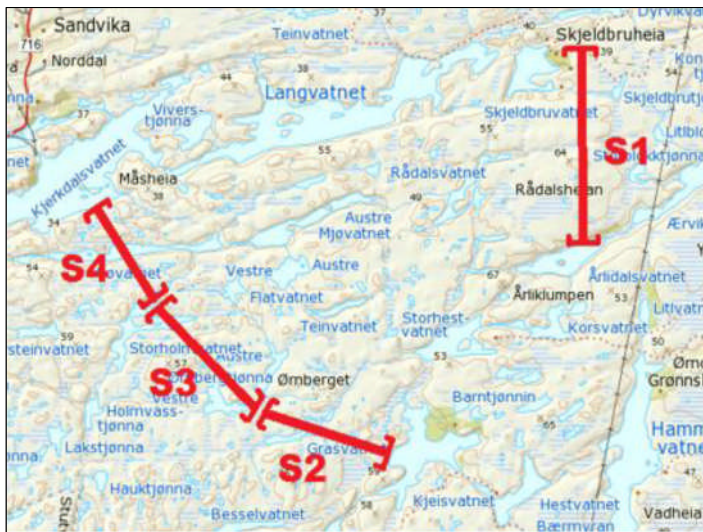
I løpet av natten skjedde det en utvikling av brannen i øst ved Ervika, slik at man på et tidspunkt vurderte om det var behov for evakuering av beboerne i bebyggelsen der. Etter kort tid ble imidlertid situasjonen avklart, og det ble opplyst at man hadde kontroll i området.

Dag 2 – 30. januar 2014

Gjennom natten var brannvesenet, Heimevernet og Sivilforsvaret i innsats for å holde brannen bak de fastsatte begrensningsslinjene ved sørsiden av Langvatnet og Kjerkdalsvatnet og dynke brannfronten og langs fylkesveien. Mannskapene hadde betydelige utfordringer med kommunikasjon, både på samband og telefon. Politihelikopteret ble brukt til rekognosering. Ingen bebyggelse var truet. Politiet foretok en fortløpende vurdering rundt behovet for ytterligere evakuering. Mannskapet klarte å holde den første begrensningsslinjen gjennom natten.

Mannskap som skulle i innsats på dag 2 møtte på kommunehuset kl. 07.00 der brannsjefen presenterte den utarbeidede innsatsplanen. Innsatsområdet var blitt inndelt i seks sektorer – to i luften og fire på bakken – som mannskaper fra de ulike aktørene ble fordelt på. Innsatsen fra mannskaper på bakken ble koordinert med innsatsen fra mannskaper i helikoptre. To helikoptre fra Forsvaret og to fra Helitrans AS bisto i denne fasen. I tillegg var et helikopter fra Helitrans AS plassert i reserve på Værnes. Koordineringen i luften ble utført av Forsvaret.

Det ble besluttet at sektorleder brann skulle stå skulder ved skulder med Forsvarets sambandsmann. Det var gjennom natten etablert nytt samband – Røde Kors' system med en repeater og 12 enheter. Ved oppstart fungerte ikke sambandet – det hadde gått i dvale siden det ikke var brukt på tre timer. Kun én person kjente koden for å åpne sambandet igjen, slik at det tok noe tid før feilen ble funnet og utbedret.



Gjennom dagen jobbet ca. 80 mannskaper fra flere brannvesen, flere FIG-mannskaper fra distriktet, Heimevernet og industrivernet med å slå ned brannen ved direkte slukking med vann, skogbrannpisker o. l. Helikoptrene opererte i samordnet koordinert slukkeinnsats og tok for seg sektor etter sektor, slik at slukkingen skulle bli mest mulig effektiv.

Rundt kl. 10.00 på dag 2 informerte Frøya kommune på sin hjemmeside om at brannvesenet hadde kontroll på østsiden av Frøya. Tilbakeflytting av evakuerte ble avventet. Ca. kl. 13.00 ble det informert om at brannen var under kontroll og at politiet hadde opplyst at evakuerte kunne flytte hjem.

Figur 9 Sektorinndeling på Frøya

Rundt en time senere hadde mannskapene full kontroll over brannen. Det var da kun etterslukking som gjensto. Gauldal brannvesen bisto med etterslukking og sikring. Et helikopter som scannet området med infrarødt kamera kunne konstatere at det kun var varme røtter og stener, ingen tegn til ulmebrann. Innsatsen ble nedskalert og aksjonen gikk over fra å være politistyrkt gjennom LRS til kommunestyrkt. Ca. kl. 15.00 ble siste møte avholdt i LRS. En politipatrulje fortsatte med å kjøre patruljer i området for å sjekke utviklingen.

Kun en turisthytte brant ned i løpet av brannen – ingen andre bygninger ble skadd. Noen personskader ble heller ikke rapportert. Videre klarte man å unngå skader på telekommunikasjonssentraler, elkraftinstallasjoner, broer mv.

Det brente arealet er anslått til å være mellom 8 000 og 10 000 mål. Den materielle verdien av utmarken var liten.

Dag 3 – 31. januar 2014

Gjennom natten ble det holdt vakt i området med Sivilforsvaret, Heimevernet, mannskap fra TBRT og sivile kjentfolk med ATV. Ca. kl. 12.30 avsluttet brannvesenet aksjonen. Heimevernet gjennomførte også vakthold påfølgende natt.

5.3 Observasjoner

I dette kapittelet presenteres sentrale observasjoner og funn knyttet til aktørene som deltok i arbeidet med å slukke brannen på Frøya. Til sammen deltok det ca. 100 brannmannskaper fra åtte ulike brann- og redningsvesen og 59 mannskaper fra Sivilforsvaret. I tillegg deltok to sivile brannhelikoptre fra Helitrans AS og to helikoptre fra Forsvaret. Ytterligere ett helikopter fra Helitrans AS sto i beredskap. Politiet etablerte LRS, hadde innsatsledelse og bidro med helikopter til kartlegging og søk etter varmekilder. Forsvaret bidro med Kystvakten og mannskaper fra Heimevernet. Industrivernet fra InnovaMar AS deltok med 26 mannskaper. Kommunal kriseledelse og kriseteam på Frøya ble mobilisert. Røde Kors bidro med 80 frivillige. I tillegg bidro mange frivillige privatpersoner.

Brann

Totalt deltok ca. 100 mannskaper fra åtte ulike brann- og redningsvesen i slukkingen av brannene på Frøya. Slukkeinnsatsen ble ledet av Frøya brann og redning. Følgende brannvesen bidro i slukkearbeidet med utstyr og mannskaper: TBRT, Snillfjord, Hitra, Hemne, Gauldal, Ørlandet og Orkdal.

Frøya brann og redning fikk bistand fra 110-sentralen i Trondheim. 110-sentralen dekker kommunene i Sør-Trøndelag politidistrikt, Os kommune i Hedmark og Leksvik kommune i Nord Trøndelag, med totalt 300 000 innbyggere. Sentralen ble ikke forsterket under hendelsen, da tre operatører var på vakt. Sentralens rolle under brannen på Frøya var å utalarmere Frøya brann og redning og andre brannvesen samt å loggføre fra hendelsen. 110-sentralen opplevde at det ikke kom tilstrekkelig informasjon fra Frøya brann og redning, hvilket medførte at loggføring ble vanskeliggjort. Dette bedret seg da lederstøtten kom på plass.

Frøya brann og redning er ikke dimensjonert for å håndtere slike store hendelser, og ved håndteringen var det nødvendig med bistand fra en rekke eksterne brannvesen og aktører med store ressurser. 110-sentralen opplevde at flere brannvesen meldte seg frivillig. Imidlertid var det ressurser som meldte seg direkte til Frøya utenom 110-sentralen, hvilket medførte at 110-sentralen ikke hadde oversikt over tilgjengelige ressurser i sitt område som de kunne benytte dersom det skulle oppstå behov i andre situasjoner.

Frøya brann og redning hadde tidlig fokus på å be om bistand, noe som førte til at det kom store ressurser til øya. Erfaringen med mobiliseringen av brannressurser i distriktet var god – et stort antall mannskaper og utstyr fra andre brannvesen og Sivilforsvaret ble gjort tilgjengelig for brannslukking på kort tid. Utfordringen i oppstartsperioden var imidlertid effektivt å organisere store ressurser i en så omfattende og sjelden hendelse. Dette er ikke det lokale brannvesenet trent til. Frøya brann og rednings søknader til DSB om deltakelse på NBS – for blant annet å få opplæring i ELS – har blitt avslått flere år på rad. ELS ble ikke brukt under håndteringen.

Den første dagen var det også utfordrende for fagleder brann å ha tilstrekkelig oversikt over ressursene som var ankommet Frøya. Utfordringer knyttet til kommunikasjon var også medvirkende til dette. Både samband og mobiltelefon sviktet underveis i håndteringen. Disse utfordringene ble løst før torsdagens innsats tok til på dagtid. Brannvesenet opplyser at et læringspunkt fra hendelsen er å få på plass et system som sikrer fullstendig oversikt over ressurser i tjeneste og dimitteringer.

En strategi i forhold til bekjempelse av brannutviklingen ble tidlig lagt, slik at sentrale objekter og infrastrukturpunkter på øya kunne sikres raskt. Dette var sentralt i forhold til prioriteringen av slukkeinnsatsen. Brannmannskapene som ankom Frøya gjennomførte arbeidet de ble satt til og både bistand ved direkte slukking og sikring av branngater bidro til å kontrollere omfanget av brannen.

Det ble raskt etablert ILKO utendørs ved Litlvatnet. Det er uklart om lensmannskontoret eller Frøya brann- og redning ledet innsatsen innledningsvis. Etter flytting av ILKO til kommunehuset ble innsatsledelsen mer strukturert. ILKO ble utvidet med stabsressurser etter hvert som disse kom til området. Frøya brann og redning deltok med fagleder brann i ILKO, og satt i tillegg egen stab i kommunehuset. I denne staben deltok blant annet fagleder, brannsjef, utrykningsleder, lederstøtte fra DSB og to lederstøtter fra TBRT. Brannsjefen fikk særlig ansvar for å ta seg av pressen og informere om det operative arbeidet.

Ved anmodning om helikopter fra DSB skal også lederstøtte benyttes. Det ble avklart med brannsjefen på Frøya at det var ønske om lederstøtte, og at også to representanter fra TBRT skulle sendes for å støtte lokal brannledelse. Det er opplyst at lederstøttene fra DSB og TBRT bidro med nødvendig støtte til brannledelsen på strategi og koordinering idet innsatsens omfang var så stor. Tilbakemeldingene er at disse gjorde et meget godt arbeid både for brannledelsen og mot ILKO og LRS.

Rollen som fagleder brann ble holdt av Frøya brann og redning gjennom innsatsen, men lederstøttene fra TBRT bisto gjennom den første natten slik at mannskapet fikk hvile. En erfaring brannvesenet har gjort seg er at det tidligere i innsatsfasen skulle vært laget en plan for rullering, slik at man sikret at det fantes mannskaper med lokalkunnskap på hvert lag.

HMS var en løpende utfordring for mannskaper, sett hen til brannens intensitet og faren for røykinhalasjon. Alt mannskap skulle innom Røde Kors for sjekk før dimittering, men dette ble ikke alltid gjennomført, uvisst av hvilken årsak.

Brannvesenet var representert i LRS ved vakthavende brann- og redningssjef i TBRT. TBRT satte i tillegg egen stab på brannstasjonen i Trondheim. Staben arbeidet opp mot representanten i LRS, lederstøttene og mannskaper som ble sendt til Frøya for å bistå.

Kommunen

I tillegg til slukkeinnsatsen etablerte kommunen beredskapsledelse og mobiliserte sitt kriseteam.

Den kommunale kriseledelsen ved rådmannen ble ikke umiddelbart informert om brannen fra operativ innsatsleder brann, men forsto at det brant fordi vakthavende brannbefal satt i kommunestyremøte da han ble varslet. I kommunestyremøtets lunsjpause kunne deltakerne selv observere at brannen hadde utviklet seg. Rådmannen besluttet da å iverksette kommunal beredskapsledelse i henhold til beredskapsplanen, og kommunestyremøtet ble avsluttet. Beredskapsledelsen samlet seg på kommunehuset. Noen sentrale personer manglet, og tilgjengelige ressurser ble satt inn for å dekke opp før alle kom på plass.

Servicekontoret i kommunehuset fikk i oppgave å håndtere henvendelser fra publikum og media. Etter hvert kom et godt system for loggføring på plass. Kommunen sørget for mat og tørre klær som ble fraktet ut til vaktlagene under hele innsatsen. Kommunen opplevde en voldsom pågang fra frivillige som ønsket å bistå ved brannen, både med arbeidsinnsats og med utstyr. En erfaring som trekkes frem er at kommunen burde hatt bedre systemer for å registrere frivillige og deres utstyr, slik at man kunne organisert deres bidrag bedre.

Kommunens beredskapsledelse valgte tidlig å beslutte evakuering av barnehagen og aldersboligen på Nesset. Like etter kl. 19.00 besluttet kommunens beredskapsledelse å stenge flere skoler og barnehager grunnet usikkerhet rundt brannutviklingen. Frøya kommune informerte på kommunens hjemmeside kl. 20.30 at politiet hadde bestemt evakuering av innbyggerne nordvest på øya. Fremmedspråklige evakuerte ble prioritert for overnatting på Frøya, blant annet på Frøya hotell der kriseteamet med psykisk helsetjeneste, barneverntjeneste, helsestasjon og lege ble etablert. Norskspråklige ble også evakuert til Hitra. Kommunen fikk mange tilbud via sosiale medier fra lokale som kunne ta imot de evakuerte.

Rådmannen var operativ leder, men satt ikke i ILKO. Beredskapsledelsen opplevde noen utfordringer med kommunikasjonen med øvrige innsatsstyrker fra politi og brann. Etter en stund fikk kommunens beredskapsledelse samband og kunne følge brannvesenets innsats på den måten.

Beredskapsledelsen hadde et løpende ansvar for informasjon til befolkningen og media. Fungerende ordfører (varaordføreren) hadde ansvaret for å informere media om forhold av praktisk betydning for innbyggerne, slik som evakuering mv. Informasjonen ble koordinert med brannsjefen. Kommunen opplevde et stort trykk fra media allerede tidlig i hendelsesforløpet. Journalistene ble tildelt et eget sted på kommunehuset hvor de kunne rapportere fra. En erfaring er at media burde blitt plassert med større avstand til ILKO og beredskapsledelsen. Kommunen brukte hjemmesiden og Facebook aktivt for å få ut ekstern informasjon til pressen og befolkningen under hele hendelsen. Informasjonen ble lagt ut på fire språk. Kommunens erfaring er at kommunikasjon og informasjon fungerte godt.

Kommunens beredskapsplan hadde blitt oppdatert hver tredje måned, og var også trent omtrent ett år i forveien i forbindelse med en større oljevernøvelse. Beredskapsplanen var kjent for alle i beredskapsledelsen. Ansvarsområdene var klart fordelt, hvilket medførte god struktur og god fordeling av oppgaver. Kommunen erfarte likevel at eksisterende planer må forbedres, blant annet med en plan for vararepresentanter og for rullering ved hendelser som varer over tid.

Helse

Frøya kommune er en del av Helse Midt-Norge RHF. Frøya har ambulansestasjon på Sistranda. Det var tilstedeværelse i brannområdet med tre ambulanser som var fordelt på strategiske steder på Frøya. Nærmeste sykehus ligger i Orkanger.

AMK Sør-Trøndelag ble varslet om hendelsen på Frøya rett før kl. 11.00 av 110-sentralen gjennom trippelvarsling. Helse Midt-Norge var representert i LRS og i ILKO. Helse opprettet også sitt eget KO på kommunehuset på Frøya.

Det ble ikke registrert personer som hadde behov for ambulanse eller akutt legehjelp som følge av brannen på Frøya.

Forsvaret

I slukningsarbeidet på Frøya deltok Forsvaret med to helikoptre med brannbøtter, kystvaktfartøyet KV Bergen og mannskaper fra Heimevernet. Forsvaret sendte også en tankbil fra Ørland hovedflystasjon. Representanter fra Forsvaret satt både i LRS og i ILKO. Heimevernet var også representert i LRS. Politiet, med hjemmel i bistandsinstruksen, sto for all rekvirering av ressurser fra Forsvaret. Ressursene ble igjen stilt til disposisjon for fagleder brann.

Forsvaret hadde luftkontrollen over helikopterressursene, og samarbeidet nært med brannvesenet. På torsdagen (30. januar) hadde Forsvaret også ansvaret for koordinering av brannhelikoptrene fra DSB. I etterkant har det blitt trukket frem at Forsvaret hadde god kompetanse på slukking fra helikopter, og var et viktig supplement til de sivile helikopter-ressursene.

Heimevernet på Hitra/Frøya (HV12223) tilhører Trøndelag distrikt (HV-12). HV-området består for tiden av ca. 30 personer i lederstrukturen og innsatspersonell på ca. 105 personer. Områdesjefen fikk kl. 12.10 beskjed fra HV12 sin liaison om brannen på Frøya, og han ga varslingsordre til ca. 20 av sine mannskaper. Det ble meldt tilbake at mannskaper kunne være klare til innsats fra rundt kl. 14.00-15.00. Først ca. kl. 19.15 fikk områdesjefen, fra liaison i LRS, anmodning om å kalle ut HV-mannskaper. Heimevernet møtte opp på Frøya kl. 22.00. Deres oppfatning er at de burde blitt kalt ut tidligere. Gjennom natten deltok ca. 30 mannskaper i innsats, blant annet som observatører i felt, bistand til etterforsyning og som avløsning for brannmannskaper. På ettermiddagen den 31. januar ble ytterligere seks mannskaper innkalt for å bistå i vakt og sikring. HV1223 deltok med totalt 37 mannskaper bestående av befal, korporaler og menige.

Politiet

Frøya kommune ligger i Sør-Trøndelag politidistrikt. Politidistriktet blir ledet fra Trondheim og omfatter 23 kommuner med et folketall på ca. 290 000. Det er lensmannskontor på Frøya med fire betjenter underlagt politidistriktet. Lensmannskontoret har vaksamarbeid med lensmannskontoret i nabokommunen Hitra.

Politiet mottok melding om brannen rett før kl. 11.00, og vakthavende stedlige politipatrulje reiste til Litlvatnet der brannvesenet befant seg. ILKO ble satt på politibilens panser. Politiets helikopter var i nærheten og tok med seg fagleder brann på rekognosering for å kunne se omfanget og utviklingen av brannen.

Aktørene oppfattet at hendelsen truet liv og helse og dermed ble definert som en redningsaksjon. LRS ble satt under politiets ledelse i Trondheim kl. 12.00. Staben var på 25 personer, herunder vakthavende brann- og redningssjef i TBRT, fylkesberedskapssjefen, representanter fra Helse Midt-Norge, Forsvaret, Sivilforsvaret, Trønder Energi og Telenor. En utfordring i LRS var at representanten fra brannvesenet (TBRT) ikke hadde noen formell myndighet over fagleder brann på Frøya. Siden hver brannsjef har myndighet på hvert sitt område finnes det ingen overordnet brannmyndighet med ansvar for enhetlig styring av innsatsen. Beslutninger tatt i LRS kunne dermed ikke pålegges fagleder brann ned i faglinjen. LRS ble opprettholdt til brannen var slukket ca. kl. 15.30 dagen etter.

Lensmannen ble tilbudt assistanse av erfaren innsatsledelse fra Trondheim som han takket ja til. Politiets innsatsleder og hans kollega ble fløyet ut til Frøya av luftambulansen, og overtok innsatsledelsen ca. kl. 14.00. Det er uklart om lokalt politi eller brannvesenet hadde hatt innsatsledelsen frem til dette punkt. Ved ankomst besluttet innsatsleder at ILKO skulle flyttes innendørs på kommunehuset. Dette ble sett på som en mer hensiktsmessig lokalisering både med tanke på kort avstand til brannen og tilgangen på de fasiliteter og verktøy (møterom, internettforbindelse, kartprinter osv.) som var nødvendig for å jobbe i ILKO. På det tidspunktet var situasjonsbildet relativt uoversiktlig, og det var utfordrende for innsatsleder å få nødvendig informasjon. Dette gjaldt spesielt informasjon fra brannvesenet, som ikke hadde full oversikt over sine tilgjengelige ressurser, og enda mindre oversikt over ressurser fra andre brannvesen. Innsatsleder opplevde det også som utfordrende å lede ILKO fordi flere aktører ikke var vant til denne arbeidsformen. Dette påvirket strukturen og rollefordelingen i arbeidet, idet ikke alle beskjeder kom fram til ILKO.

Politiet la en plan for rullering av innsatslederrollen hver sjetten time. Politiet ser i ettertid at bytter skulle vært tydeligere kommunisert og markert mot andre aktører, særlig da avtroppende innsatsleder fortsatt var tilstedeværende noen tid etter avløsning. Lensmannen var i ILKO som lokal ressurs.

Politiet besluttet evakuering av innbyggerne rundt kl. 20.00. Innbyggere i røykfylte områder hadde da allerede startet å evakuere sine hus av eget tiltak. Politiet vurderte fortløpende ytterligere evakuering. Kommunen sørget for mottak og registrering av evakuerte.

Politiets eget helikopter ble brukt til å overføre levende bilder fra brannen direkte til ILKO. Helikopteret ble også brukt til rekognosering om natten og til varmesøk etter brannen var slukket.

Det var politiet, med hjemmel i bistandsinstruksen, som sto for all rekvirering av ressurser fra Forsvaret, herunder Forsvarets helikoptre med brannbøtter. Alle ressurser som politiet skaffet fra Forsvaret ble stilt til disposisjon for fagleder brann.

Sivilforsvaret

Sør-Trøndelag sivilforsvarsdistrikt (STSFD) har en fredsinnsettingsgruppe (FIG) på 24 personer plassert på Hitra/Frøya. STSFD har distriktskontor i Trondheim og totalt 400 tjenestepliktige. Distriktet har seks FIG som er plassert på Hitra/Frøya, Røros, Hemne, Trondheim, Midtre Gauldal og Oppdal. I tillegg har distriktet 11 fredsinnsettingsgrupper med oppsatt personell (FIGP) som er plassert i Fosen, Orkdal og Trondheim.

STSFDs FIG-gruppe på Frøya ble utalarmert av 110-sentralen like etter at hendelsen var meldt kl. 11.00, og møtte med 16 personell i løpet av kort tid. STSFD startet også tidlig med å klargjøre videre transport av forsterkningsmateriell, ATV, hengere, brannpisker og ytterligere forpleining til Frøya. I tillegg innkalte de forsterkninger og forhåndsvarslet ytterligere avdelinger for dagene fremover.

Fagleder brann ba Sivilforsvarets mannskaper om å gå i innsats ved Ærvikvatnet. Der fikk de beskjed av brannvesenet om å dra lengre inn i terrenget, og på eget initiativ dro mannskapene mot Gurvikdal og videre til Klubben for å sonde. Det ble lagt opp en strategi sammen med Frøya brann og redning, og innsatsen fra Sivilforsvaret ble utført i henhold til strategien: å bistå brannmannskaper med å etablere en branngate mellom Kjerkdalsvatnet og Langvatnet ved å forsyne Frøyas brannmannskaper med vann.

Det var en stor utfordring at sambandet ikke fungerte, og at mobiltelefonenes batterier kun holdt en kortere periode. FIG-leder hadde dermed ikke kontakt med sine mannskaper gjennom natten, og visste ikke hvor mannskapene var eller hvordan de hadde det. Mannskapene fra Sivilforsvaret var underlagt brannvesenet i denne situasjonen. FIG Orkdal møtte onsdag kveld for å avløse det lokale FIG-mannskapet. Gruppen ble delt i to, og hver gruppe fikk med seg en lokal kjentmann. Torsdag ble FIG Orkdal dimittert ca. kl. 09.30. Mannskaper fra andre FIG-grupper kom til og bisto med å slå ned brannen ved direkte slukking i tråd med strategien som var utarbeidet gjennom natten. Sivilforsvaret bisto også med etterslukking.

Under brannen deltok STSFD med 53 tjenestepliktige og seks faste ansatte. Til sammen utgjorde dette 1 405 timer. Sivilforsvarets oppgaver omfattet vannlevering, direkte slukking, transport av personell og materiell til og fra brannstedene, bistand til etablering og opprettholdelse av branngater, etterslukking og vakthold, bistand med registrering av evakuert personell og forpleining av personell. Rapporteringen tyder på at Sivilforsvarets tjenestepliktige gjorde en viktig innsats for å slukke brannen.

Sivilforsvaret var representert i LRS i Trondheim, men ikke i ILKO på Frøya. FIG-leder jobbet operativt. På onsdag (dag 1) var FIG-leder kun innom kommunehuset for å informere om antall personer og utstyr, hvilket ble formidlet til TBRTs lederstøtte og ikke til innsatsleder. IL var ikke klar over at Sivilforsvaret bidro, og manglet dermed oversikt over alle tilgjengelige ressurser. Torsdag (dag 2) hadde FIG-lederen tettere kontakt med brannledelsen, og deltok i strategiske vurderinger.

Fylkesmannen

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ved fylkesberedskapssjefen ble varslet om brannen på Frøya noe før kl. 12.00 den 29. januar. Han deltok i LRS fra kl. 17.30. Fylkesberedskapssjefen oppfattet det slik at brannen var en stor hendelse der liv og helse var truet, slik at det var politiet som hadde innsatsledelsen. Fylkesberedskapssjefen deltok i LRS frem til kl. 02.00, og Fylkesmannen var representert også neste dag til ca. kl. 14.00.

Fylkesberedskapssjefen hadde kontakten med kommunens beredskapsledelse. Ved en misforståelse trodde kommunen at Fylkesmannen kunne følge deres rapportering direkte på CIM, mens det kun er deling av

situasjonsrapporter som skjer i dette verktøyet. Dette ble avklart, og første situasjonsrapport i CIM fra kommunen til Fylkesmannen ble loggført onsdag kl. 14.20.

Underveis orienterte fylkesberedskapssjefen fylkesmann Krog om situasjonen på Frøya og avga jevnlige statusrapporter til DSB.

Infrastruktureiere

Både Trønder-Energi AS og Telenor deltok med representanter i LRS. Deres innspill og veiledning medførte at kritisk infrastruktur på Frøya kunne sikres mot brannen ved at ressurser kunne styres dit det var behov. Dette forhindret bortfall av kommunikasjon og strøm under hendelsen. Høyspentledningen på Frøya ble koblet ut av Trønder-Energi tidlig i brannforløpet.

Telenor informerte blant annet om en viktig telestasjon som måtte prioriteres for å forhindre bortfall av tele- og datakommunikasjon på Frøya. Telenor sendte onsdag kveld en mobilvogn med en mobil basestasjon og mobile strømaggregater til Frøya i tilfelle strømbrydd.

Samband og kommunikasjon en løpende utfordring gjennom hele slukkearbeidet. Deler av brannområdet hadde dårlig mobildekning uavhengig av brannen.

Frivillige og private

Industrivernet på InnoMar AS (SalMar) består av 35 personer. Av disse er fem knyttet opp mot det kommunale brannvesenet som deltidsmannskaper, herunder lederen for industrivernet. Utpå ettermiddagen dag 1 ble industrivernet bedt om å reise til ILKO på Sistranda, og et mannskap på 26 personer rykket ut under nestelederens ledelse. De ble av ILKO delt i fire grupper og underlagt brannvesenet i innsats. Lederen for industrivernet hadde ikke kontakt med mannskapene under innsatsen, på grunn av utfordringer med sambandet.

Industrivernet var i innsats til ca. kl. 23.00 den første dagen, og møtte opp igjen kl. 07.00 neste morgen. Industrivernet var uforberedt på å bistå i skogbrann, og hadde ikke egnet bekledning og utstyr til oppdraget den første dagen. Dette bedret seg den andre dagen.

Røde Kors bisto med 80 frivillige fra 13 forskjellige Røde Kors Hjelpekorps i hele Trøndelag. Disse var hovedsakelig tilknyttet evakuerte- og pårørendesenteret, men bisto også ved sperrepostene for å unngå at folk skulle bevege seg inne i det evakuerte området. I tillegg bidro Røde Kors med ambulansepersonell som var plassert i utkanten av brannområdet. Mannskap som hadde vært utsatt for røyk ble også pålagt å gå innom Røde Kors i Idrettshallen for sjekk.

En rekke privatpersoner meldte seg også til tjeneste, og det var kommunen som dirigerte disse i henhold til beredskapsplanen. De bidro blant annet med mat og drikke og var også til stor hjelp ved å stille med ATV-er.

5.4 Vurderinger

Overordnet vurdering er at brannen på Frøya ble håndtert godt ut fra forutsetningene. Innsatsen ble gjennomført under særdeles vanskelige forhold, og mannskapene viste en innsatsvilje ut over det man kan forvente. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at en annen tilnærming eller andre prioriteringer kunne bidratt til å begrense omfanget av brannen.

Som man erfarte på Frøya er det utfordrende å etablere et samvirkebrannvesen i løpet av noen få timer. Frøya brann og redning hadde ikke planer for håndtering av branner som krever en organisasjon av dette omfanget – og det er heller ikke krav om at de skal ha det. Mangelen på planverk ble delvis kompensert gjennom god lokalkunnskap og bistand fra lederstøtter. Beredskapsplanleggingen på Frøya var generelt i tråd med gjeldende regelverk og krav.

Det er identifisert utfordringer tilknyttet brannen på Frøya. Disse gjennomgås i det neste kapittelet med utgangspunkt i evalueringens hovedområder.

Beredskapsplanlegging

Mål, strategi og økonomi

PwCs gjennomgang har ikke avdekket avvik mellom mål og ressurser på sikkerhets- og beredskapsfeltet, hverken for Frøya kommune eller for Frøya brann og redning. Forholdet mellom krav, mål og tilgjengelige ressurser til etterlevelse vil alltid være en utfordring for små kommuner. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag gjennomførte et beredskapstilsyn med Frøya kommune i desember 2011, og konstaterte at kommunen "arbeider systematisk og godt med samfunnssikkerhet og beredskap. [...] Kommunen oppfyller de krav som er satt i lov og forskrift, men har fortsatt en utfordring med å involvere eksterne samarbeidspartnere i arbeidet med beredskapsplanen."⁶⁵

Hendelser som brannen i januar 2014 forutsetter ekstern bistand - dimensjoneringsforskriftens minstekrav til beredskap er ikke tilstrekkelig. Det er viktig å ha prosedyrer for anmodning om bistand, lederstøtte mv., spesielt når et større antall forsterkningsressurser skal delta. Frøya kommune hadde kun i begrenset grad inngått samarbeidsavtaler med eksterne aktører. En samarbeidsavtale mellom Frøya, Hitra og Snillfjord kommune om utrykning fra de andre kommunene ved uhell og ulykkessituasjoner var inntatt i brannordningen fra 1998.

Hverken kommunen eller Frøya brann og redning var dimensjonert for eller hadde planverk for å lede en innsats i et omfang som brannen i januar 2014. Basert på krav i dimensjoneringsforskriften er det imidlertid heller ikke krav om at en kommune på Frøyas størrelse skal ha kapasitet til en slik innsats. Dette reflekterer at samfunnet i liten grad forventer at mindre kommuner skal ha kapasiteter til håndtering av hendelser som større langvarige branner.

Det vurderes at Frøya kommune og Frøya brann og redning forholdt seg til nasjonale krav og føringer og at det var en sammenheng mellom mål og ressurser: De hadde kapasiteter og planverk som reflekterte samfunnets krav til lokal beredskap.

Roller og ansvar

For Frøya kommune og for Frøya brann og redning var roller og ansvar ved uønskede hendelser beskrevet i styringsdokumentasjon, planverk osv. Lokale aktører synes å ha hatt nødvendig kunnskap om andre aktørers roller og ansvar. Frøya kommune hadde trent på beredskapen ett år i forveien med brann og helse, og har rapportert at erfaringene bidro til kommunens håndtering, siden roller og planverk var trenet og kjent. Basert på kommunens tilbakemelding etter brannen i januar 2014 bør planen også beskrive rutiner knyttet til mottak av sivile frivillige. Utover dette synes roller og ansvar å være beskrevet og kjent for Frøya kommune og Frøya brann og redning.

Brannsjefen på Frøya hadde, gjennom delegasjon, nødvendig myndighet slik dimensjoneringsforskriften krever. Brannsjefen er ansvarlig for å be om og ta imot bistandsressurser når det er behov. Det er ingen formaliserte krav knyttet til mottak av slike ressurser. Frøya brann og redning hadde ikke noe planverk som beskrev roller og ansvar knyttet til ledelse og organisering av støtte ved ekstraordinær samvirkeinnsats som under brannen i januar 2014.

Heller ikke andre brannvesen som deltok i håndteringen hadde utarbeidet planverk og rutiner for støtte til andre brannvesen. Det synes heller ikke å ha vært gjennomført samvirkeøvelser med eksterne aktører. For å sikre at roller og ansvar ved bistand er klart definert i fremtiden, bl.a. knyttet til HMS og oppfølging av personell, bør det avklares hvem som er bistandsanmoder, hva slags bistand det er tale om, responstid og tidshorisont, forpleining og eventuelt forlegning, kommando og kontroll, økonomi mv.

Det har videre ikke vært noen samvirkeøvelser i LRS som har involvert Frøya. Imidlertid hadde deltakerne i LRS dagen før brannen hatt et fellesmøte der de diskuterte roller og ansvar dersom det skulle bryte ut brann i Sør-Trøndelag. Denne forberedelsen bidro til hurtig iverksettelse i LRS og at deltakerne var godt kjent med roller og ansvar.

⁶⁵ Rapport etter tilsyn med samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet i Frøya kommune av 14. desember 2011, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Det ble utarbeidet en ROS-analyse for Trøndelagsfylkene i 2009.⁶⁶ Ifølge denne er klimatiske naturkatastrofer en utfordring, og det slås fast at "[m]ed et varmere klima og hyppige perioder med lite nedbør vil faren for skogbranner øke." Store skog- og lyngbranner trekkes imidlertid ikke frem som en særlig risiko. I ROS-analysen trekkes det for øvrig frem at det er "et stort og udekket behov for samordning i planlegging, beredskapsforberedelser og praktisk krisehåndtering. Dette gjelder også mellom de kjente redningsetatene Politi, Brann og Helse." PwC er ikke kjent med eventuelle tiltak som er gjort for å følge opp dette.

Frøya kommunes ROS-analyse, som gjaldt på branntidspunktet, ble utarbeidet i 2010. Analysen kartlegger risikoforhold i kommunen, men er ikke utført med hensikt å dimensjonere brannvesenet på Frøya. Store branner har en omfattende plass i analysen, herunder større lyngbranner, se kapittel 5.1 der analysen er beskrevet. En slik brannhendelse er vurdert som sannsynlig og med en kritisk konsekvensgrad. I tilsynsrapporten fra Fylkesmannen fremkom det at denne "[a]nalsen dekker ikke forhold utenfor kommunens geografiske område. De uønskede hendelser som analysen omhandler er etter tilsynets oppfatning dekkende for å fastsette kommunens helhetlige risikobilde."

Brannordningen for Frøya fra 1998 inneholdt en formell ROS-analyse for Frøya brann og redning, men ordningen er begrenset til to spesifikke scenarier: brann ved Frøya sykehjem og ammoniakkuhell ved Hydro Seafood. Det ble i tillegg utarbeidet en brann-spesifikk ROS-analyse i 2004 i fellesskap med Snillfjord og Hitra. PwC er ikke kjent med at denne er fulgt opp med planverk i brannvesenet.

DSB gjennomførte i 2013 dokumenttilsyn med kommunens brannforebyggende arbeid. Det ble avdekket systemavvik for Frøya kommune. Det ble ikke avdekket svakheter ved risiko- og sårbarhetsanalysen fra 2010.⁶⁷

Kommunen synes å ha arbeidet systematisk med risiko og sårbarhet og med å ha oversikt over risikobildet. Slik det fremgår ovenfor, har kommunen vurdert faren for en større lyngbrann som høy, selv om Fylkeskommunen ikke har skissert dette som en særlig risiko.

Beredskapsplanverk og -organisasjon

I tilsynsrapporten fra Fylkesmannen i 2011 fremkom det at Frøya kommune hadde "en plan for kommunal beredskapsledelse. Planen ble sist oppdatert 14. september 2011 og dekker de krav som er gitt i lov og forskrift."⁶⁸ Basert på dette vurderes det at Frøya kommune hadde en tilfredsstillende kommunal beredskapsplan. Kommunen har opplyst at denne planen har blitt oppdatert hver tredje måned, og at den senest ble øvet rundt ett år i forveien. Planen var kjent for alle i beredskapsledelsen, og ansvarsområder og oppgaver var tydelig definert og fordelt.

Frøya brann og redning hadde planverk med utgangspunkt i dimensjoneringsforskriftens minstekrav; brannordningen var fra 1998. Det har ikke fremkommet informasjon om hvorvidt kommunen har fulgt opp utarbeidelse av oppdaterte beredskapsplaner med brannvesenet, til tross for at kommunens generelle ROS-analyse fra 2010 vurderte faren for en større lyngbrann som sannsynlig. Risiko og sårbarhet som avdekkes i ROS-analyser burde blitt fulgt opp med forebyggende tiltak. Der hendelser ikke kan forebygges, må det legges planer som blir øvet i samvirke slik at innsatser blir effektivt organisert.

Det vurderes at foreliggende beredskapsplanverk til Frøya brann og redning ikke var dekkende for en ekstraordinær hendelse som brannen i januar 2014, der det var behov for omfattende eksterne bistand. Frøya brann og redning hadde ikke definert behov for en forhåndsdefinert organisasjon til å håndtere slike hendelser – noe det heller ikke er krav om at de skal ha.

⁶⁶ Trøndelagsfylkene ferdigstilte en ny ROS-analyse i mai 2014, dvs. i etterkant av brannen.

⁶⁷ DSBs tilsynsrapport til Frøya kommune 25.07.13

⁶⁸ Rapport etter tilsyn med samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet i Frøya kommune av 14. desember 2011, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Bemanning og kompetanse

Frøya kommune synes å ha vært tilfredsstillende bemannet med kompetente ansatte i forhold til oppgavene som var pålagt i planverket. Det er ikke kjent om kommunen hadde utarbeidet en øvingsplan, og i så fall om denne var oppdatert og revidert.

Frøya brann og redning var tilfredsstillende bemannet i henhold til dimensjoneringsforskriften. Frøya brann og redning har påpekt at ELS ikke ble brukt under håndteringen av brannen i januar 2014, da de ansatte ikke besatt kompetanse til å drive etter ELS-metodikken. Frøya brann og redning har utarbeidet en plan for opplæring og kompetanseutvikling som senest var inntatt i brannplanen for 2013. Det er påpekt fra Frøya brann og redning at midler er avsatt i kommunebudsjettet for kompetanseutvikling i tråd med planen, og at det er søkt om opplæring av mannskaper ved Norges Brannskole (NBSK). DSB har ikke innvilget kursplass for mannskapene. Det har derfor ikke vært mulig å følge planen.

Øvrige aktører som deltok under innsatsen synes å ha vært tilstrekkelig bemannet, og hatt nødvendig kunnskap om planverk og egen organisasjon. Det er ikke fremkommet informasjon som tilsier at disse aktørene ikke har hatt tilstrekkelige opplæringsplaner eller øvelser. Flere aktører har imidlertid fremhevet behovet for større samvirkeøvelser som involverer flere ressurser. Generelt er det blitt understreket at mannskaper som deltok i innsatsen i januar 2014 gjorde en meget god jobb, og at det var tilgang på tilstrekkelig og kompetent personell.

Utstyr og materiell

Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at Frøya brann og redning ikke hadde utstyr og materiell som tilfredstilte kravene i dimensjoneringsforskriften. Det har heller ikke fremkommet informasjon i forkant av brannen, gjennom eksempelvis ROS-analyser, som indikerte at Frøya brann og redning hadde behov for annet utstyr enn det de satt på.

Håndteringen av brannen viste at det var en omfattende mengde ressurser tilgjengelig regionalt. Et bredt spekter av utstyr og materiell ble gjort tilgjengelig av brann- og redningsvesen, Sivilforsvaret, Forsvaret, Politiet, DSB mv. Alle aktørene bisto med personell, utstyr og materiell, og det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at mangel på utstyr eller uegnet utstyr var en særlig utfordring. Kun industriverket har rapportert at deres bekledning og verneutstyr ikke var egnet ved en innsats som denne.

Samtlige aktører har rapportert at det var store utfordringer knyttet til kommunikasjon under brannen. Sambandet falt ut under store deler av innsatsen. I det kuperte terrenget var det til dels dårlig mobildekning, selv om mobilnettet ikke falt helt ut. Mobiltelefonene gikk også raskt tomme for strøm i det kalde været. Mangelfulle muligheter til kommunikasjon bl.a. mellom operativt mannskap og ILKO var således en utfordring. Dette var en kjent problemstilling, som i noen grad vil bli løst ved innføring av nødnett. Det er viktig at kommunen tester ut dekningsområdet av nødnett når dette er etablert og at det kan etableres sambandsløsninger for hele innsatsområdet i kommunen.

Håndteringen

Varsling og mobilisering

Varsling av brannen på Frøya til relevante etater ble gjennomført hurtig og i henhold til vedtatt planverk. Frøya brann og redning ble tidlig utalarmert. Trippelvarslingen – det vil her si at 110-sentralen viderevarslet politi og helse – ble gjennomført korrekt og uten vesentlig tidstap. 110-sentralen varslet også energiverket og Sivilforsvaret kort tid etterpå. Kommunens beredskapsledelse ble ikke varslet. Det bør etableres rutiner som sikrer varsling av kommunen. Politiet etablerte LRS allerede kl. 12.00, og alle relevante aktører ble varslet i forbindelse med dette.

DSB ble tidlig varslet om behov for brannhelikopter. Imidlertid var det politiet som anmodet DSB direkte om bruk av dette. En slik anmodning er ikke i henhold til prosedyren for rekvirering av skogbrannhelikopter fra DSB. Det er brannbefelet som skal anmode 110-sentralen om rekvisisjon, og 110-sentralen som deretter rekvirerer via HRS. Selv om 110-sentralen likevel raskt ble kjent med politiets anmodning fra DSB, ble det heller ikke foretatt samtidig varsling om behov for lederstøtte fra 110-sentralen i henhold til prosedyren. Lederstøtte ble tilbudt fra DSB mer enn to timer senere, halvannen time etter at det første helikopteret var på plass. Det bør forsikres om at de aktuelle aktørene, og særlig brannvesenet, er kjent med rutinene for rekvirering av skogbrannhelikopter.

Mobiliseringen av ressurser var generelt sett tilfredsstillende. Et stort antall mannskaper og utstyr ble tilgjengelig for innsatsledelsen på Frøya i løpet av den første dagen. Ressurser meldte seg direkte til Frøya brann og redning, og ikke til 110-sentralen slik rutinen var.

Aktørene i LRS kom raskt på plass i forhold til LRS sitt behov. Forsvaret ble tidlig varslet og deltok i LRS og ILKO, men det tok seks timer før Heimevernet på Hitra/Frøya fikk utrykningsordre, uklart av hvilken grunn. Det hadde trolig ikke direkte betydning for slukkearbeidet, men det bør være etablert prosedyrer som sikrer at også mannskaper fra Heimevernet utkalles tidligere ved behov. Den kommunale kriseledelsen var raskt i arbeid, til tross for utfordringer knyttet til manglende vara for fraværende personer.

Frøya brann og redning hadde utfordringer med å organisere ressursene som kom til for å støtte i innsatsen. Medvirkende til utfordringene var etableringen av ILKO utendørs ved Litlvatnet i innsatsens første fase, som fremstår som mindre hensiktsmessig når innsatsen vokser og strekker seg ut over initialfasen av brannen. ILKO burde ha vært flyttet innendørs tidligere, noe som sannsynligvis ville medført en bedre oversikt over og organisering av tilgjengelige ressurser i et tidligere stadium av innsatsen.

Under innsatsen på Frøya ble innsatsledelsen ivarettatt både av brann og politi. Da de involverte aktørene har ulik oppfatning om forholdet, er det uklart om det var brann eller politi som faktisk ledet innsatsen i den innledende fasen, og hvilket tidspunkt innsatsledelsen ble overtatt av politiet. Ut fra den informasjon PwC besitter, kan det ikke sees at overtakelsen av innsatsledelsen er dokumentert. Den synes heller ikke å være tydelig kommunisert før politiets IL ankom fra Trondheim. Ved innsatser som den foreliggende er det behov for tydelig ledelse og at det klart kommuniseres hvem som innehar øverste ansvar og myndighet til enhver tid. PwC vurderer at det må innarbeides rutiner som ivaretar dette.

Beredskapsplanverk og -organisasjon

Den kommunale beredskapsledelsen etablerte i tråd med planverket beredskapsstab bestående av personell som var forhåndsutpekt og hadde opplæring. Hendelsen viste at samtlige i beredskapsledelsen ikke nødvendigvis vil være tilgjengelig ved slike hendelser, og at opplæring og trening med stedfortredere er viktig for å øke robustheten i krisesituasjoner. Personellet gjennomførte sine oppgaver på en god måte, og bidro på en god måte bl.a. i håndteringen av berørte og av media. Kommunens beredskapsledelse var ikke representert i ILKO. Dette medførte at beredskapsledelsen savnet å bli oppdatert med informasjon både fra brann og politi, til tross for at lokale aktører fra disse etatene satt i ILKO. Deltakelse og ansvar i KO bør beskrives i planverk.

Brannvesenet hadde i liten grad erfaring med håndtering av større og langvarige branner, og det er heller ikke krav om at disse skal utvikle kompetanse til å håndtere slike hendelser på annen måte. Det er utarbeidet en ELS-veileder for brann, men det er ikke formelle kompetansekrav knyttet til denne. Frøya brann og redning hadde ikke kompetanse eller erfaring til å håndtere en slik styrkeoppbygging som fant sted ifm. brannen. Innledningsvis i håndteringen var det utfordringer knyttet til ressursstyring og ressursoversikt.

Brannsjefen på Frøya fikk etter hvert bistand både fra DSBs lederstøtte tilknyttet skogbrannhelikopteret og to lederstøtter fra TBRT. Lederstøttene bidro til å sikre nødvendig oversikt blant annet med logistikkarbeidet, hvilket bidro til å kompensere for mangelen på planverk på området. De bidro også med å utarbeide en innsatsplan. Lederstøtten var viktig og bidro til god håndtering. Det bør vurderes etablert et forpliktende samarbeid som sikrer at man har tilgang på slik støtte. Det er i dag opp til hver brannsjef å vurdere behovet for lederstøtte i situasjoner som ikke involverer bruk av statens skogbrannhelikopter.

Politiet hadde innsatsledelsen under mesteparten av innsatsen. Politiet har personell med opplæring i stabs- og innsatsledelse som ble benyttet som innsatsledere i brannen. Prosedyrene for rulling av innsatsledere og for overføring av myndighet var imidlertid ikke kommunisert tydelig i alle ledd av innsatsorganisasjonen. Ved vaktskifter var det uklart hvem som fungerte som innsatsleder, da både avtroppende og påtroppende var merket innsatsleder. I enkelte situasjoner skapte dette usikkerhet om hvem som hadde ledelsen, uten at det er påvist at dette hadde noen direkte implikasjoner for håndteringen av brannen.

De fleste relevante fagledere og ressurspersoner ble samlet i ILKO, men hverken Sivilforsvaret eller kommuneledelsen var representert. Alle relevante etater bør være representert i ILKO, og dette bør innarbeides i rutiner. Blant annet brannvesenet og Forsvaret dannet etter hvert egne KO i rom utenfor ILKO, hvilket ga

bedre arbeidsro i ILKO. Imidlertid var det ikke planlagt jevnlig møter i ILKO, hvilket medførte at brann ikke alltid var til stede, og at politiet dermed også måtte treffe brannfaglige beslutninger.

Da politiets innsatsleder ikke var lokalkjent, ble behovet for lokalkunnskap ivaretatt ved at den lokale lensmannen deltok i ILKO. Dette vurderes å ha fungert godt.

Det var en utfordring for innsatsleder at deltagerne i ILKO ikke var godt kjent med arbeidsformen i et slikt KO. Særlig i forhold til brann var det utfordrende å få tilstrekkelig informasjon til ILKO. Dette bedret seg da lederstøttene kom på plass. Samvirke mellom etatene må øves slik at rolleforståelsen blir klar. Politiets og brannvesenets stabsorganiseringer er ulike. Stabsorganisering er et element det bør arbeides med videre, både internt i brann og opp mot samvirkeaktørene.

Brannmannskapene som ankom Frøya gjennomførte sitt arbeid i henhold til strategiene som ble lagt, på tross av vanskeligheter med kommunikasjon. Også Forsvarets innsats med helikopterbistand er blitt trukket frem som en suksessfaktor, og det beskrives at det var en god dialog mellom Forsvaret, innsatsledelsen og brannledelsen. Forsvaret forholdt seg formelt til politiet, slik bistandsinstruksen forutsetter, men samarbeidet også tett med brannvesenet. Samtlige aktører synes å ha forholdt seg lojalt til den strategiske innsatsplanen som ble utarbeidet av brann i samarbeid med lederstøttene.

Situasjonsforståelse og situasjonsrapportering

I første fase av håndteringen fikk brannvesenet raskt konstatert at brannen spredte seg raskt som følge av tørke og sterk vind i området. En god situasjonsforståelse ble etablert da fagleider brann inspiserte brannen fra politihelikopteret; dette skjedde rundt en halvtime etter at brannen ble varslet. En strategisk plan for slukkearbeidet ble utarbeidet, og planen ble løpende justert.

Problemene med sambandet vanskeliggjorde løpende rapportering og oppdatering av situasjonsbildet fra og til bakkemannskapene, samt rapportering om hvor mannskapene befant seg. Imidlertid overførte politihelikopteret direkte bilder av brannen til ILKO, slik at ILKO likevel til enhver tid hadde meget god oversikt over brannutviklingen.

En utfordring var at brann ikke hadde god nok oversikt over sine ressurser i innledningsfasen den første dagen, hvilket medførte lite rapportering inn til ILKO. Situasjonsrapporteringen fra brann til ILKO og LRS bedret seg utover i håndteringen, og ble godt ivaretatt da lederstøttene kom på plass. Lederstøttene bisto med utarbeidelse av innsatsplan med alternative planer for håndtering av brannen, som inkluderte påregnelige utfordringer i håndteringen og verstefalls-scenarier. Det vurderes at brannvesenet bør trenes i situasjonsrapportering, og at rapporteringen i fremtidige hendelser på et tidligere tidspunkt bør styrkes med mer aktiv bruk av kart, sektorfordeling, plotting av ressurser i sanntid mv.

Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer særskilte utfordringer knyttet til situasjonsrapportering til POD eller DSB.

Kommunikasjon med media og befolkningen

Det var stort påtrykk fra media og befolkningen gjennom store deler av brannen. Oppfølgingen av media på vegne av ILKO ble ivaretatt av brannsjefen på Frøya. Dette ble en sentral rolle for ham. Også Frøya kommune opplevde stort påtrykk fra både media og befolkningen. Varaordføreren ivaretok oppgaven med å informere utad. Brannsjef og varaordfører holdt jevnlig felles pressekonferanser. Det har ikke fremkommet informasjon hverken i dokumentasjon eller i intervjuer/ samtaler som indikerer at kommunikasjonen med media og befolkningen ikke fungerte tilfredsstillende.

Basert på tilbakemeldinger vurderes det at informasjonsoppfølgingen av media og befolkningen var god. Dette arbeidet ble prioritert av aktørene i ILKO og av kommunen. Begge steder ble det utpekt personer med særlig ansvar for informasjonsarbeidet, og disse sikret at både befolkningen og media ble regelmessig oppdatert. Det fremheves imidlertid også at informasjonsarbeidet i en slik situasjon er krevende, og at det er viktig å ha fokus på dette fremover.

Håndtering av rammede og pårørende

Totalt 427 innbyggere fra 180 husstander ble evakuert den første dagen. Alle fikk flytte hjem igjen dagen etter. Evakueringene har tilsynelatende blitt initiert og gjennomført på en god måte. Det har ikke fremkommet noen informasjon som indikerer at de berørte ikke ble ivaretatt på en god måte.

Også den kommunale beredskapsledelsen ble tidlig etablert og arbeidet løpende bl.a. med informasjon og oppfølging av berørte og pårørende. Beredskapsledelsen informerte de evakuerte om status på skadestedet med fokus på at de berørte skulle få tilgang på oppdatert informasjon. Kommunen informerte også gjennom sosiale medier og kommunens hjemmeside. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at informasjonsarbeidet fra kommunens side ikke var tilfredsstillende. Kommunen har opplyst at de har fått gode tilbakemeldinger på sin håndtering av informasjonen til de berørte. Det er PwCs vurdering at bl.a. den kommunale beredskapsledelsen hadde et tydelig fokus på dette, og at dette bidro til god lokal oppfølging.

Helse, miljø og sikkerhet

Det var et stort antall personer som deltok i håndteringen av brannen. Slukkearbeidet var krevende, både på grunn av brannens omfang og intensitet. I tillegg var det sterk vind og kaldt. På tross av dette er det i ettertid kun rapportert en mindre skade på personell - ett overtråkk. Industrivernet er den eneste aktøren som har rapportert at deres bekledning og verneutstyr ikke var egnet ved en innsats som denne. For øvrig synes mannskapet å ha vært godt ivaretatt i forhold til forpleining.

Under brannen på Frøya ble det tidlig utarbeidet en plan for rullering av politiets innsatsleder, noe som var nødvendig for å drive ILKO over tid. Imidlertid hadde hverken brannvesenet, Sivildforsvaret eller Frøya kommune en plan for rullering av sine fagledere og/eller mannskap, hvilket medførte stor belastning på enkeltpersoner. Rullering og mannskapsbytter måtte dermed skje fortløpende, ut fra en vurdering av slitasjen på mannskap og prioriteringer i forhold til videre behov. PwCs vurdering er at disse etatene bør utarbeide rutiner for rullering ved store hendelser.

Gitt brannens omfang og intensitet var HMS-hensyn en løpende utfordring for både mannskap og ledelse. Det er ikke observert en samlet HMS-strategi for slukkearbeidet – hver enkelte aktør var ansvarlig for sine mannskaper. Det var besluttet at alle mannskaper som var blitt utsatt for røyk skulle innom for sjekk hos Røde Kors før dimittering, men dette ble ikke fulgt opp av alle, uvisst av hvilke årsaker. En samlet HMS-plan bør prioriteres ved fremtidige hendelser.

6. Læring og tiltak

6.1 Læringsgrunnlag

I løpet av 11 dager i januar 2014 oppstod tre omfattende og store branner som rammet små kommuner med begrensede ressurser til å håndtere så omfattende hendelser. Brannene ble slukket uten tap av liv eller alvorlige personskader. Det har ikke fremkommet informasjon som indikerer at brannene kunne blitt slukket raskere eller at skadeomfanget burde vært mindre. Håndteringen av brannene karakteriseres ved at:

- Dimensjoneringsforskriftens krav til organisering og innsatstid var ivaretatt. Dette bidro til at de lokale brannressursene raskt kunne mobilisere og iverksette slukke- og redningsarbeidet. Politiet overtok innsatsledelse ved ankomst, og det var en hensiktsmessig organisering og arbeidsdeling under håndteringen.
- Ressurser fra andre brannvesen, Sivilforsvaret, Forsvaret, helsesektoren og frivillige ble varslet og mobilisert, og sikret tilgang på mannskaper og materiell. Kommunal kriseledelse og kriseteamene ivaretok innbyggere og berørte.
- Den enkelte gjorde en betydelig innsats for å redde liv og verne verdier. Innsatsen og risikoviljen overstiger hva samfunnet kan forvente av både profesjonelle og frivillige mannskaper.

Ifølge 22. juli-kommisjonen var det grunnleggende som skilte hva som gikk godt fra det som gikk dårlig i håndteringen av terrorangrepet hovedsakelig knyttet til "holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt".⁶⁹ I Lærdal, Flatanger og på Frøya var det i større grad systemet som skapte utfordringene.

Utfordringen ble å etablere samvirkeorganisasjoner og et *samvirkebrannvesen* som hadde kapasitet til å organisere og lede et så omfattende ressursapparat. I alle brannene ble det lokale nivået tilført store ressurser i løpet av kort tid, uten at det var en robust innsatsorganisasjon parat til å motta ressursene. Denne utfordringen var mest tydelig for brannetaten, som i prinsippet mangler et system for tilrettelegging av store samvirkeinnsatser over tid.

Det norske beredskapssystemet har tradisjonelt vektlagt prinsippene *ansvar*, *nærhet* og *likhet*. Etter 22. juli 2011 ble et fjerde prinsipp innført - *samvirkeprinsippet*. Det norske beredskapssystemet består av mange aktører i som til dels er forskjellig oppbygd og organisert. For å sikre best mulig utnyttelse av ressursene må aktørene kjenne hverandres oppbygging og organisering, ansvar og roller, samt ha erfaring med å samarbeide. Samvirkeprinsippet har fokus på dette, og fastslår at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i sitt arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Det er vår vurdering at erfaringene fra disse hendelsene understøtter at det bør implementeres tiltak for å styrke vår evne til å organisere og lede slike hendelser. Endringer må ivareta de viktige positive erfaringene fra brannene, herunder betydning av lokal tilstedeværelse og eierskap, samvirke med frivillige og frivillige organisasjoner og evne til å ta initiativ, ansvar og fatte raske beslutninger.

På grunnlag av erfaringene som er fremkommet gjennom vår evaluering har vi systematisert grunnlag for tiltak innen tre områder som er viktig for å styrke samvirket gjennom håndtering av ekstraordinære hendelser:

- **Risikoerkjennelse** – Vi må forvente ekstraordinære hendelser også fremover, og organisere oss på en måte som tar høyde for dette.
- **Regionalt samvirke** – Vi må styrke regionale samvirkearenaer og styrke et apparat til å organisere og lede ekstraordinære hendelser.
- **Organisering av brannvesenet** – Brannvesenet må implementere et ledelsessystem på strategisk, operativt og taktisk nivå for å kunne håndtere omfattende hendelser som går over tid.

⁶⁹ NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen s. 458

6.2 Identifiserte tiltak

Samband og kommunikasjon har vært en gjennomgående utfordring under alle tre brannene. Dels på grunn av at mobilsamband har falt ut, arbeidet har foregått i områder med delvis eller ingen mobildekning og delvis på grunn av at samband mellom aktørene ikke har vært kompatibelt. Med utgangspunkt i at nytt digitalt samband (nødnett) er under utbygging og forventes ferdigstilt høsten 2015 er det imidlertid ikke rettet særskilte tiltak mot denne utfordringen.

Tiltakene som foreslås er basert på en analyse av tre ekstraordinære hendelser som alle har truffet små kommuner med begrenset kompetanse og kapasitet til å håndtere hendelser av så omfattende karakter. Vårt arbeid må ikke oppfattes som en samlet analyse av hvordan brannvesenet, kommunene eller andre samvirkeaktører er organisert eller generelle tiltak for å styrke dem. Evalueringen og tiltakene er derfor ikke sett opp mot andre analyser eller prosesser for å utrede etaters organisering eller generelle oppgavehåndtering, eksempelvis brannstudien eller politianalysen.

A Risikoerkjennelse

Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya fant sted innenfor et tidsrom på 11 dager i slutten av januar og i begynnelsen av februar 2014 var preget av rask og uforutsigbar brannspredning grunnet langvarig tørke i forkant og sterk vind under selve brannene. Alle brannene krevde kapasiteter ut over det man lokalt forvaltet.

Risikobildet har endret seg og blitt mindre forutsigbart. Samtidig har samfunnets generelle risikoakseptanse blitt redusert. Samfunnet er i dag i stand til å mobilisere og forflytte store beredskapsressurser på kort tid, og med det er forventningene til håndtering økt. Ekstraordinære hendelser må derfor forventes i fremtiden – og disse kan inntreffe i mindre lokalsamfunn med begrenset kompetanse og kapasitet til selv å lede og organisere store innsatser.

1. Sikre etablering og videreutvikling av nasjonale ressurser, regionale støtteordninger og kapasiteter til å organisere og lede innsatser.

Risikobildet er endret og vi må i høyere grad planlegge for og organisere oss mot ekstraordinære hendelser.

For brannområdet er skogbrannhelikopter en nøkkelressurs ved slokking av omfattende skog- og utmarksbranner. I tillegg kan et brannhelikopter være viktig ved andre typer branner. Vår nasjonale ressurs for slike branner, skogbrannhelikopterordningen med tilhørende lederstøtte, har i utgangspunktet beredskap i sommersesongen. Beredskapen kan også være tilgjengelig utenfor denne perioden, slik den var i januar 2014.

Brannene i januar 2014 viste at omfattende utmarksbranner ikke bare er en sesongutfordring og beredskap for helikopteret bør vurderes utvidet.

Ved ekstraordinære hendelser kan det være viktig at lederstøtteordninger er tilgjengelig og kan tiltre fagleder brann tidlig. Det bør vurderes etablert en ordning hvor lederstøtte er tilgjengelig regionalt for å sikre rask innsatstid samt at lederstøtteordning er integrert i det regionale samvirket.

2. Styrke den nasjonale brannmyndighetens fokus på dimensjonering av brannvesenets beredskap for å håndtere ekstraordinære hendelser gjennom veiledning, opplæring og tilsyn med lokale brannvesen.

Dimensjoneringsforskriften sikrer et minimumsnivå på brannberedskapen i hele landet. Dagens organisering er positiv bl. a. gjennom at den sikrer lokal tilstedeværelse og rask innsatstid i alle landets kommuner. Den sikrer også lokal forankring og legitimitet.

Ut fra gjeldende dimensjoneringskrav er lokale brannvesen ikke forpliktet til å organisere seg for å kunne lede store samvirkebrannvesen. De har ikke nødvendig kapasitet til å tilrettelegge for innhenting, mottak og utnyttelse av ressursene som kan mobiliseres i ekstraordinære situasjoner. Nasjonale brannmyndigheter må legge til rette for dette, og det må etableres tydeligere krav som sikrer nødvendig regional kompetanse til å løse utfordringer ved håndtering av ekstraordinære hendelser.

Tilsynet med brannvesenet har i den senere tid i hovedsakelig vært foretatt ved dokumenttilsyn og har i det vesentligste omfattet brannvesenets forebyggende arbeid. Det undersøkes i mindre grad hvordan brannvesenet har forberedt seg mot ekstraordinære hendelser. Nasjonal brannmyndighet bør øke fokus på dette feltet med hensyn til bevisstgjøring, veiledning, tilsyn og opplæring.

B Regionalt samvirke

Ved ekstraordinære hendelser vil store innsatsorganisasjoner bygges opp i løpet av kort tid. For å sikre at mobiliseringen, organiseringen og innsatsen er effektiv må alle deltagerne være kjent med egen og andres roller og ansvar, og det må etableres en felles forståelse av hvordan stabsarbeidet skal organiseres og ledes.

3. Etablere og styrke samvirkearenaer som sikrer at det utvikles gjensidig kompetanse om hverandres organisering, ressurser og kompetanse.

Samvirke ved håndtering av ekstraordinære hendelser forutsetter gjensidig kunnskap om hverandres organisering, ressurser og kompetanse. Etablerte regionale samvirkearenaer har gjennom hendelsene vist seg som positive virkemidler for å bygge slik kunnskap og et viktig bidrag for rask etablering og samhandling i innsatsorganisasjonene. Samvirkearenaer kan ha ulike form; det kan være øvelser, læringsnettverk og konferanser.

For å hindre uklarheter i håndteringsarbeidet bør samvirkeaktører kjenne hverandres organisering. Politi og forsvar, helse, brannvesenet og Sivilforsvaret benytter ulike ledelsessystemer og det er viktig at disse er tilstrekkelig kjent, og forstått mellom samvirkeaktørene.

4. Styrke Fylkesmannens rolle ved utviklingen av det regionale samvirket, herunder som tilrettelegger for samarbeid mellom kommuner og mellom regionale beredskapsaktører.

Fylkesmannen er en sentral regional beredskapsaktør, som både legger til rette for samarbeid mellom regionale samvirkeaktører og som bidrar med veiledning, kompetanse, øvelser og aktiv bistand i håndteringen av krevende beredskapssituasjoner. Fylkesmannen bidro eksempelvis ved brannen i Lærdal, og støttet kommunen både gjennom etablering av dialog med andre kommuner og beredskapsaktører, og gjennom bistand inn i stabsarbeidet.

Fylkesmannens samvirkerolle er viktig blant annet gjennom oversikten over beredskapen i kommunene og gjennom sin kjennskap og løpende dialog med lokale og regionale beredskapsaktører. Fylkesmannen må gis tilstrekkelig mulighet til å følge opp kommunene og til å etablere samvirkearenaer for kompetanseformidling på tvers av kommune og aktører.

5. Sikre enhetlig ledelse ved ekstraordinære hendelser gjennom å forsterke politiets rolle som leder av ulykkes- og katastrofesituasjoner utover redningsinnsats der liv eller helse er truet.

Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya har alle vært ledet av politiet. Fullmaktsgrunnlaget for politiets ledelse har variert mellom at hendelsene ble karakterisert som redningstjeneste, der liv eller helse var truet, og at hendelsen ble vurdert som en ulykkes/katastrofesituasjon der kommunen måtte ha støtte i arbeidet med å lede og koordinere innsatsen.

Ledelse av redningstjeneste vil i medhold av politilovens § 27 første ledd automatisk falle til politiet, mens ledelse i en ulykkes-/katastrofesituasjon uten at liv eller helse er truet baseres på en situasjonsavhengig vurdering som foretas av politiet. Dette har medført at politiet har måttet gjøre nøye avveininger både med hensyn til om de skal ta ledelsen og når denne skal tilbakeføres til kommunen. Det er identifisert situasjoner der det har fremkommet usikkerhet om politiet fortsatt har hatt ledelsen eller om den er tilbakeført kommunen og brannvesenet.

Samvirkehendelser, dvs. hendelser der kompleksiteten er høy og et stort antall samvirkeaktører er involvert, bør i størst mulig grad ledes av politiet. Dette vil sikre et uniformt og lett gjenkjennelig system. Bakgrunnen for dette er at:

- Det store flertall av ekstraordinære hendelser vil være definert som redningstjeneste og ledes av politiet.

- Politiet har etablert en ledelsesmodell gjennom LRS og kollektiv redningsledelse, der alle samvirkeaktørene er representert, og politiet har arbeidet målrettet for å styrke og profesjonalisere innsatslederrollen.
- Det er kun politiet som har en eksisterende bistandsmekanisme som muliggjør innhenting av ressurser fra Forsvaret.

Politiet bør med dette utgangspunktet styrke sin evne og kapasiteter til å ivareta ledelse og samvirke ved større samvirkehendelser.

6. Sikre beredskapsaktørenes forståelse, betydning og rolle ved innsatsleders kommandoplass. Det skal være tydelige kommandolinjer og prosedyrer som sikrer tilstedeværelse og oversikt over hvem som innehar de forskjellige rollene på kommandoplass.

De tre brannene var forskjellige mht. hvordan overføring av myndighet og ledelse ble gjennomført og kommunisert. Dette gjaldt både ved overføring av myndighet mellom aktører og ved rullering av ansvar på kommandoplass. Det er i dag ikke etablert prosedyrer som sikrer at overtakelse av myndighet og ledelse kommuniseres tydelig, eller som beskriver hvordan dette skal dokumenteres. Det bør etableres slike prosedyrer både på strategisk nivå og på kommandoplass. Det vil sikre at alle aktører har nødvendig kunnskap om disse forholdene.

C Organisering av brannvesen

Ekstraordinære hendelser krever at det etableres et ledelsesapparat på strategisk, operativt og taktisk nivå for innhenting, mottak og effektiv utnyttelse av ressurser som brannvesenet mobiliserer. En rekke brannvesen er organisert og dimensjonert for å håndtere lokale branner – de har som hovedoppgave å slukke mindre branner i sitt nærrområde. De er ikke dimensjonert for strategisk eller operativ ledelse ved større branninnsatser. Den nasjonale brannmyndigheten stiller heller ikke krav om at de skal kunne lede slike innsatser.

7. Etablere en regional modell for hvordan brannvesen og 110-sentral skal samvirke for å kunne mobilisere og lede innsats i ekstraordinære situasjoner.

Brannvesenet er i henhold til kravene i dimensjoneringsforskriften utrustet og bemannet med utgangspunkt i innbyggertall og brannobjekter, og skal kunne håndtere hendelser innenfor sine geografiske områder. I forbindelse med kommunens dimensjoneringsarbeid skal det også utarbeides en risikovurdering som legger til grunn hva som er rimelig å kunne forvente. Kravene til brannvesen er ikke slik at disse skal kunne håndtere ekstraordinære hendelser som det er lav sannsynlighet for at skal inntreffe, eksempelvis som brannene vi opplevde i januar 2014.

Basert på brannene som er gjennomgått har brann- og redningsvesenet behov for å etablere et system for organisering og ledelse av ekstraordinære hendelser. Det må utvikles regionale modeller som tilrettelegger for å lede store samvirkehendelser, eventuelt etableres avtaler for myndighetsoverføring dersom dette er tilgjengelig lokalt. Det må utvikles regionale modeller som tilrettelegger for å lede store samvirkehendelser og ved behov etablerer avtaler for fullmaktsoverføring. Størrelse på regionalt nivå kan variere avhengig av aktørene, lokale kapasiteter og tilgangen på lederstøtte.

Det bør vurderes å utvikle 110-sentralen som en sentral bistandsmekanisme ved store hendelser, som også skal ha oversikt over regionale ressurser som kan benyttes i håndteringen av større branner. I denne sammenhengen må det også opprettes modeller for hvordan brannvesen og 110-sentral skal samvirke for å kunne mobilisere og lede innsats i ekstraordinære situasjoner. Dette må innebære øving og kompetanseutvikling i tråd med øvrige anbefalinger, og at 110-sentralen får delegert myndighet fra kommunene. I en del tilfeller vil det også være behov for at forsterkningsressurser bistår over lengre tidsperioder, og godt planlagt logistikk vil da være sentralt. Systemet bør være forankret som et forpliktende regelverk og tilrettelegge for samvirke mellom forskjellige aktører.

8. Implementere et felles ledelsessystem for organisering av samvirkebrannvesen ved ekstraordinære hendelser.

Ved større hendelser vil det være hensiktsmessig å etablere et ledelsessystem og en stabsmøll for å organisere, lede og benytte tilgjengelige ressurser. For andre enn de største brannvesenene er ikke dette

mulig innenfor dagens modell. I dag er fokuset på bistand – systemet forteller ikke noe om hva mottakende brann- og redningsvesen skal gjøre for å legge til rette for å motta og effektivt utnytte tilgjengelige ressurser.

DSB har i samarbeid med Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet KLIF utarbeidet et ledelsessystem, ELS. Det er beskrevet i en veileder utgitt i januar 2012.⁷⁰ ELS skal benyttes av brannvesenet og Sivilforsvaret.

Brannene i januar 2014 synliggjorde begrenset kompetanse om ELS i deler av brannvesenet, og lav kunnskap om systemet hos samvirkeaktørene. Organisering etter ELS er annerledes enn politiets organisering og innebærer i prinsippet at etater underlagt Justis- og beredskapsdepartementet benytter forskjellige stabsorganiseringsmodeller. Samordning mot politiets organisering bør sikres ivaretatt, som et minimum ved at politiet regionalt er godt kjent brannvesenets stabsorganiseringsmodell, og at modellene ikke gir grunnlag for begrepsforvirring.

Erfaringene fra brannene understreker behovet for å implementere et ledelsessystem på strategisk, operativt nivå som tilrettelegger for organisering og ledelse av ekstraordinære hendelser. Brannvesenets ledelsessystem bør være forankret som et forpliktende regelverk for hvordan brannvesenet skal lede og organisere sin innsats ved ekstraordinære hendelser. Arbeidet med implementeringen må sikre at det finnes tilstrekkelig kompetanse og kunnskap for å benytte ledelsessystemet på regionalt nivå. Det må sikres at ledelsessystemet er samordnet med andre aktørers organisering, og at andre beredskapsaktører er kjent med og forstår hvordan brannvesenet organiserer seg ved større hendelser.

⁷⁰ Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2011.

Vedlegg 1 Mandat fra JD

1. Anskaffelsens formål

Hensikten med anskaffelsen er å inngå kontrakt for gjennomføring av en helhetlig gjennomgang og evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune vinteren 2014.

Oppdraget skal gjennomføres innenfor en ramme på 1.500.000 kr. inkl. mva. Oppdraget skal være ferdig 1. desember 2014.

2. Om oppdragsgiver

Justis- og beredskapsdepartementet er kontraktspart og ansvarlig oppdragsgiver for evalueringen. For en nærmere beskrivelse av departementet, dets oppgaver og ansvarsområder vises det til regjeringen.no.

3. Hva skal evalueres?

Det skal gjennomføres en helhetlig gjennomgang og evaluering av hendelsene i hhv Lærdal, Flatanger og Frøya kommune. Brannene og håndteringen av disse skal sees sammenheng, blant annet for å kunne identifisere felles lærings- og forbedringspunkter, samt identifisere tiltak som kan styrke håndteringsevnen i særskilt krevende situasjoner.

Det skal foretas en helhetlig gjennomgang og evaluering som belyser alle viktige forhold av betydning for hendelsene, herunder forebyggende arbeid, beredskapsforberedelser, ledelse og håndtering av innsatsen samt koordinering og samvirke mellom etatene.

4. Evalueringens innhold

4.1 Hendelsesforløp og håndtering

Det skal fremskaffes en helhetlig oversikt og fremstilling av hendelsesforløpene. Det skal dernest gis en gjennomgang av aktørenes aktivitet, håndtering og innsats ved de tre brannene.

Det skal kort beskrives relevante lovverk, forskrifter, rutiner og prosedyrer som definerer aktørenes ansvar for håndtering av slike hendelser. Der det identifiseres en eventuell differanse mellom aktørenes ansvar og den faktiske håndteringen, skal det bli påpekt anbefalinger eller forbedringstiltak som kunne ført til ytterligere bedret beredskapsevne og læringseffekt etter hendelsene.

Det skal vurderes hvordan koordinering og samvirke mellom de ulike aktørene fungerte før og under hendelsene, herunder bistand fra Forsvaret. Videre skal prosedyrer for og gjennomføring av trippelvarsling og innkalling av forsterkningsstyrker vurderes. Eventuelle sambandsmessige utfordringer må også belyses.

Det skal vurderes hvordan håndteringen av hendelsene ble ledet.

Det skal vurderes om skogbrannhelikopterberedskapen var tilstrekkelig til å bistå ved brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune.

Det skal også vurderes hvilke samarbeidsordninger på nordisk og europeisk nivå som kan være aktuelle å bruke i slike hendelser og hvordan slike ressurser kan komme til nytte.

4.2 Myndighetenes forebyggingsarbeid og håndtering på kommunalt og regionalt nivå

Hver enkelt kommune har ansvar for å organisere og drifte et brann- og redningsvesen. Det skal vurderes om og hvordan de aktuelle kommunene hadde etablert tilstrekkelig brannberedskap. I denne vurderingen skal det ses hen til eventuelle samarbeidsavtaler mellom nærliggende brannvesen.

Det skal vurderes om og hvordan kommunene har oppfylt bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt, jf. sivilbeskyttelsesloven, herunder krav om helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidelse av beredskapsplan.

Det skal vurderes hvordan fylkesmennene ivaretok sitt samordningsansvar før og under hendelsene.

Kommuner har ansvar for brannsikring av trehusmiljøer. Gjennomgangen vil også måtte se hen til og vurdere om regelverket knyttet til fredede bygninger og verneverdig tett trehusbebyggelse er tilstrekkelig, sett i forhold til hendelsene.

4.3 Sårbarhet og robusthet

Hendelsen viste også sårbarheten i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Det skal derfor vurderes hvordan kritisk infrastruktur som kraft og ekom var sikret.

4.4 Forslag til endringer

Det skal gis en samlet oversikt over de endringer og tiltak som foreslås med bakgrunn i evalueringen.

5. Hvilke evalueringskriterier bør vektlegges?

I evalueringen vil det legges spesielt vekt på samhandlings- og koordinerings-perspektivet før og under hendelsen. I tillegg er aktørenes oppfyllelse ift lovverk, forskrifter, rutiner og prosedyrer av spesiell interesse.

Utredningen skal gjennomføres i tråd med kravene i Utredningsinstruksen. (FIN)

6. Aktører

Evalueringen skal omhandle følgende aktører før, og under hendelsene:

- Lærdal kommune
- Flatanger kommune
- Frøya kommune
- Fylkesmannen i hhv Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag
- Sogn- og fjordane fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Nødetatene (brann, helse og politi)
- Sivlforsvaret
- Frivillige (både organiserte og uorganiserte)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Forsvaret
- Lokal nettleverandør

Det understrekes at dette ikke er en endelig og uttømmende samling med evalueringskriterier. En endelig fastsettelse av evalueringskriterier vil skje i samarbeid mellom oppdragsgiver og oppdragstaker.

Det må i tilbudet redegjøres for valg av metode og dens betydning for evalueringens faglige troverdighet og legitimitet. Det forutsettes også at evalueringen tar utgangspunkt i nyere forskning og kunnskap på området.

7. Tidsperspektiv

En evaluering skal være avsluttet og rapportert innen 1. desember 2014

8. Leveranse

Leveransen skal utgjøres av:

- Sluttrapport ved avslutning av prosjektet med fokus på måloppnåelse, erfaringer og læringspunkter for videre arbeid

9. Økonomi

Prosjektet skal gjennomføres innenfor en øvre ramme på 1.500.000 mill kroner inkl. mva

10. Tilbud

Det vil bli lagt vekt på at man i tilbudet kan vise til tidligere erfaringer med evalueringer av ulike hendelser og at disse kan dokumenteres.

Tilbudet bør også synliggjøre hvor i prosjektet bruk av seniorkompetanse vil være viktig, og hvor stor andel av prosjektets ressurser som fordeles mellom senior- og juniorkompetanse (se også bilag 4 om nøkkelpersonell)

11. Sentral bakgrunnsdokumentasjon for oppdraget

Det er produsert en rekke dokumenter og rapporter som tilbyder bør ha kjennskap til ifbm utformingen av tilbudet. Her er noen sentrale dokumenter:

- NOU 2012: 8 Ny utdanning for nye utfordringer
- NOU 2012: 4 Trygg hjemme
- NOU 2013: 9 Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer
- Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk (Brannstudien) fra desember 2013
- Nasjonal kartlegging av brannsikkerhet i verneverdig tett trehusbebyggelse utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Riksantikvaren i 2005.
- Skogbrannberedskap og håndtering av den senere tids skogbranner i Norge (avgitt av en arbeidsgruppe ledet av Fylkesmannen i Hedmark, Sigbjørn Johnsen 4. november 2008)

Beskrivelsene av de tre brannene baserer seg på informasjon fra følgende kilder:

- DSB rapport fra hendelsen
- SP rapport om hendelsen og brannspredning
- Kommune og brannvesen rapporter og beskrivelser.
- Media (NRK dokumentar)
- Informasjon fremkommet i intervjuer og møter i Lærdal

Vedlegg 2 Dokumentasjon

Lover og forskrifter

Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven).

Lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet (heimevernloven).

Lov 2. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven).

Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialist-helsetjenesten m.m. (spesialisthelse-tjenesteloven).

Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).

Lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)

Lov 14. Juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).

Lov 17. juni 2006 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven).

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

Forskrift 30. april 1999 nr. 431 til lov om Heimevernet.

Forskrift 5. november 1999 nr. 1145 om instruks for Kystvakten.

Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap.

Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften).

Forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften).

Forskrift 18. mars 2005 nr. 252 om krav til akuttmedisinsk tjeneste utenfor sykehus.

Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt.

Offentlige publikasjoner

NOU 2000: 31 Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999, Undersøkelseskommissjon oppnevnt av Justis- og beredskaps-departementet, 1. desember 1999.

NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester, Helse- og omsorgsdepartementet / Arbeids- og sosialdepartementet, 11. oktober 2004.

NOU 2005: 3 Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste, Helse- og omsorgsdepartementet, 1. februar 2005.

NOU 2012: 4 Trygg hjemme. Brannsikkerhet for utsatte grupper, Justis- og beredskapsdepartementet, 30. januar 2012.

NOU 2012: 8 Ny utdanning for nye utfordringer. Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet, Justis- beredskapsdepartementet, 29. februar 2012.

NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Statsministerens kontor, 13. august 2012.

NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser, Justis- og beredskapsdepartementet, 5. april 2013.

NOU 2013: 9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen, Justis- og beredskapsdepartementet, 19. juni 2013.

Ot.prp. nr. 28 (2001-2002). Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven, Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop. 91 L (2009–2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), Justis- og politidepartementet, 19. mars 2010.

Prop. 91 L (2010-2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven), Helse- og omsorgs-departementet, 8. april 2011.

- St.meld. nr. 17 (2001–2002). Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn, Justis- og politidepartementet, 5. april 2002.
- St.meld. nr. 41 (2000–2001). Brann- og eksplosjonsvern, Arbeids- og administrasjons-departementet, 27. april 2001.
- St.meld. nr. 51 (2000–2001). Helikopter i politiet, Justis- og politidepartementet, 8. juni 2001.
- St.meld. nr. 39 (2003–2004). Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, Justis- og politidepartementet, 14. mai 2004.
- St.meld. nr. 42 (2004–2005). Politiets rolle og oppgaver, Justis- og politidepartementet, 24. juni 2005.
- St.meld. nr. 22 (2007–2008). Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning, Justis- og politidepartementet, 9. mai 2008.
- St. meld. nr. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, Justis- og beredskapsdepartementet, 15. juni 2012.
- Forslag til fremtidig organisering av nødhjelpstjenesten, rapport fra Interdepartemental arbeidsgruppe, 15. juni 2009.
- Forsterkning, beskyttelse og samvirke – Sivilforsvarsstudien 2007, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2007.
- HMS-kultur i politi- og lensmannsetaten, Politidirektoratet, 2010 (2. utgave).
- Hva kan vi lære av brannen i Lærdal i januar 2014? Vurdering av brannspredningen, SP Fire Research AS, 20. juni 2014.
- Håndbok i kartlegging av brannrisiko i kommunene, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, august 2005.
- Håndbok i stabstjeneste for Forsvaret, Forsvarets stabsskole, 2010.
- Nasjonal kartlegging av brannssikkerhet i verneverdig tett trehusbebyggelse, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap / Riksantikvaren / NTNU, 2005.
- Operativ mediehandbok for politiet, Politidirektoratet, 6. mai 2010.
- Politiets Beredskapssystem del I (PBS I), Retningslinjer for politiets beredskap, Politidirektoratet, 1. juli 2011.
- Politiets Beredskapssystem del II, Håndbok i krisekommunikasjon (2010/014) (PBS II), Politi-direktoratet, 2010.
- «Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet», Politidirektoratet, 30. mai 2008.
- Rapport - Brannen i Lærdal, Flatanger og på Frøy vinteren 2014, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, juli 2014.
- Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk – Brannstudien, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, desember 2013.
- Samarbeidsavtale mellom politiet og Forsvaret om bistand til politiet, Forsvarets operative hovedkvarter og Politidirektoratet, 2010.
- Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene - Kommuneundersøkelsen 2012, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012.
- Skogbrannberedskap og håndtering av den senere tids skogbranner i Norge, Arbeidsgruppe opprettet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter oppdrag fra Justis- og politidepartementet, 31. oktober 2008.
- Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (15-1810), Helsedirektoratet, august 2011.
- Veileder om bybrannsikring, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap / Riksantikvaren, 2007.
- Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2011.
- Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 25. oktober 2006.
- Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, udatert.
- Veiledning om teknisk utstyr til alarmering av brannvesen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, desember 2001 (4. Utgave).
- Veiledning til forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2004.
- Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, september 2003.

Resolusjon, direktiv og rundskriv

Direktiv for politiet om redningstjenesten (1990), Justis- og politidepartementet, 1990.

Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard, fastsatt ved kgl. res. 18. april 2008.

Instruks 10. desember 2010 for politiets liaison ved Forsvarets operative hovedkvarter, Politidirektoratet.

Instruks 22. juni 2012 nr. 581 om Forsvarets bistand til politiet.

Instruks 13. september 2013 for redningstjenesten (ikke trådt i kraft).

Kgl. res. 4. juli 1980 om organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge.

Kgl. res. 12. desember 1997 om fastsetting av retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred.

Kgl. res. 28. februar 2003 nr. 220 om instruks for Forsvarets bistand til politiet

Kgl. res. 24. juni 2005 nr. 688 om instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller.

Kgl. res. 18. april 2008 om instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard.

Regjeringens res. 5. november 1999 nr. 1145 om Kystvakten (kystvaktinstruksen).

Rundskriv G-175/90 (1990). Kgl. res. 22. juni 1990 om alminnelig tjenesteinstruks for politiet (Politiinstruksen), Justis- og politidepartementet.

Diverse dokumentasjon

Flatanger: Diverse bakgrunnsdokumentasjon og logger, innsatsplaner, oversikter, evalueringer og andre typer gjennomganger av brannen i januar 2014.

Frøya: Diverse bakgrunnsdokumentasjon og logger, innsatsplaner, oversikter, evalueringer og andre typer gjennomganger av brannen i januar 2014.

Lærdal: Diverse bakgrunnsdokumentasjon og Diverse logger, innsatsplaner, oversikter, evalueringer og andre typer gjennomganger av brannen i januar 2014.

Vedlegg 3 Gjennomførte intervjuer og samtaler

Oversikten viser møter og intervjuer som hele eller deler av prosjektgruppen har avholdt i forbindelse med informasjonsinnhenting. Disse har enten blitt gjennomført som intervjuer/samtaler med enkeltpersoner eller grupper av personer. Enkelte av intervjuene/samtalene er gjennomført på video/telefon.

Dato for intervju/møte	Stilling	Sted	Etternavn	Fornavn
15.10.2014 16.10.2014	Overbefal Avdelingsdirektør	Lærdal kommune Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Brandsøy Pedersen	Terje Anne Rygh
16.10.2014	Seniorrådgiver	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Sørsdal	Lars
16.10.2014	Avdelingsleder Regional og lokal sikkerhet (RLS)	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Longva	Elisabeth
16.10.2014	Seniorrådgiver Regional og lokal sikkerhet (RLS)	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Kindem	Gunnbjørg
17.10.2014	Avdelingsleder Beredskap og krisehåndtering (BEK)	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Bryn	Georg
17.10.2014	Avdelingsleder Beredskap, redning og nødalarmering (BRN)	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Madsen	Hans Kristian
17.10.2014	Sjefsingeniør Beredskap, redning og nødalarmering (BRN)	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Løfqvist	Heidi Vassbotn
21.10.2014	Brannsjef	Hallingdal brann- og redningstjeneste IKS	Botnen	Dag
21.10.2014	Brannsjef	Midt-Hedemark brann- og redningsvesen IKS	Haagenrud	Nils-Erik
24.10.2014	Distriktssjef / Områdesjef (under brannen)	Sogn og Fjordane sivilforsvarsdistrikt	Molvær	Gaute
28.10.2014	Brannsjef	Lærdal og Årdal kommuner	Johnsgaard	Gaute
28.10.2014	Ordfører	Lærdal kommune	Solheim	Jan Geir
28.10.2014	Rådmann	Lærdal kommune	Olsen	Alf
28.10.2014	Ordfører	Lærdal kommune	Solheim	Jan Geir
28.10.2014	Rådmann	Lærdal kommune	Olsen	Alf
28.10.2014	Kommunalsjef Tekniske tjenester	Lærdal kommune	Hjellum	Alf Magne
28.10.2014	Saksbehandler Landbruk	Lærdal og Årdal kommuner	Haugen	Solgun
28.10.2014	Kommunalsjef oppvekst og kultur	Lærdal kommune	Liltved	Torunn
28.10.2014	Landbrukssjef Felles landbrukskontor	Lærdal og Årdal kommuner	Aspvik	Magnhild

Dato for intervju/møte	Stilling	Sted	Etternavn	Fornavn
28.10.2014	Saksbehandler	Lærdal kommune	Sanden	Britt
28.10.2014	Leder kulturkontoret/ kulturskolerektor	Lærdal kommune	Grøttebø	Magne
28.10.2014	Overbefal	Årdal kommune	Indrebø	Bjørn
28.10.2014	Brannmester	Lærdal brannvesen	Gullaksen	Guttorm
28.10.2014	Overlege	Lærdal sykehus	Jellestad	Truls
29.10.2014	Distriktssjef	Sogn og Fjordane SFD	Berheim	Leiv Jarle
29.10.2014	Kommunelege	Lærdal kommune	Myklebust	Frode
29.10.2014	Daglig leder	Lærdal frivilligsentral	Evensen	Anne Kristin
29.10.2014	Psykisk sykepleier	Lærdal kommune	Kaardal	Berit
29.10.2014	Miljøarbeider i skolene	Lærdal kommune	Klingenberg	Kari
29.10.2014	Helsesøster	Lærdal kommune	Kumpula	Sari
29.10.2014	Korpsleiar Røde kors hjelpekorps	Lærdal Røde Kors	Henriksen	Frantz
29.10.2014	Medlem	Årdal Norsk Folkehjelp	Hestetun	Glenn Morten
30.10.2014	Daglig leiar	Lærdal Energi AS	Gullaksen	Per
30.10.2014	Kommunalsjef helse og sosial	Lærdal kommune	Thue	Margun
30.10.2014	Organisasjon- og personalleider	Lærdal kommune	Herland	Reni
30.10.2014	Lensmann	Årdal lensmannskontor	Knudsen	Magne
31.10.2014	Vakthavende sjef Lærdalsbrannen	Bergen brannvesen	Linde	Leif
31.10.2014	Brigaleder	Bergen brannvesen	Christophersen	Kjell Ove
31.10.2014	Vaktkommandør 110- sentralen	Hordaland	Helle	Torkjell
31.10.2014	Brannsjef	Bergen brannvesen	Breivik	Johnny
03.11.2014	Brannsjef Frøya	Frøya brann og redning	Kvingedal	Andreas
03.11.2014	Virksomhetsleder Tekniske avdeling	Frøya kommune	Hammernes	Arvid
03.11.2014	Varabrannsjef (Leder beredskap)	Frøya brann og redning	Pettersen	Johan
03.11.2014	Brannsjef/Kommunalsjef drift og eiendom	Hitra brannvesen / Hitra kommune	Bjørshol	Dag Robert
03.11.2014	Kommuneplanlegger	Frøya kommune	Johnsen	Jon Birger
03.11.2014	Rådmann	Frøya kommune	Mosebakke	Svanhild
03.11.2014	Virksomhetsleder strategi og utvikling	Frøya kommune	Norborg	Marit Wisløff
03.11.2014	Virksomhetsleder familie og helse	Frøya kommune	Gulbrandsen	Berit
03.11.2014	Assisterende Rådmann	Frøya kommune	Meland	Beathe Sandvik
03.11.2014	Varaordfører	Frøya kommune	Nilsen	Martin
04.11.2014	FIG-leder	Sør-Trøndelag sivilforsvars- distrikt	Lassen	Björg Karin
04.11.2014	Lensmann	Frøya lensmannskontor	Dahlø	Inge
04.11.2014	Innsatsleder	Sør-Trøndelag politidistrikt	Sjøhagen	Geir Arne
04.11.2014	Områdesjef HV-12223	Heimevernet Hitra og Frøya	Lund	Roger

Dato for intervju/møte	Stilling	Sted	Etternavn	Fornavn
04.11.2014	Brannmann / Industrivernleder	Frøya brann og redning / SalMar AS	Brustad	Trude
05.11.2014	Vaktleder 110-sentralen	Trøndelag Brann og Rednings-tjeneste IKS	Lunde	Stig O
05.11.2014	Leder 110-sentralen	Trøndelag Brann og Rednings-tjeneste IKS	Vollum	Arvid
05.11.2014	Sivilforsvarsinspektør	Sør-Trøndelag sivilforsvars-distrikt	Klomsten	Erik
05.11.2014	Leder Beredskap	Trøndelag Brann og Rednings-tjeneste IKS	Ludvigsen	Ole
05.11.2014	Beredskapsrådgiver / stabssjef	Sør-Trøndelag sivilforsvars-distrikt	Magnussen	Stig Cato
05.11.2014	Brigadeleder	Trøndelag Brann og Rednings-tjeneste IKS	Nervik	Einar
05.11.2014	Fylkesberedskapssjef	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Stavnås	Per Arne
05.11.2014	Brannsjef Namsos, Leder IUA Namdal, Leder NT 110	Namsos brann- og rednings-tjeneste / Trøndelag Brann og Rednings-tjeneste IKS	Ruud	Ståle
05.11.2014	Brannsjef	Inn-Trøndelag Brannvesen IKS	Bye	Håvard
05.11.2014	Distriktssjef	Nord-Trøndelag sivilforsvars-distrikt	Myrvold	Jørn Ove
05.11.2014	Leder Felles Operativ Enhet (FOE / Stabssjef)	Nord-Trøndelag politidistrikt	Jacobsen	Jan Birger
05.11.2014	G-2	Nord-Trøndelag HV-distrikt (HV 12)	Hammer	Jostein
06.11.2014	Teknisk sjef / Brannsjef	Flatanger kommune / Flatanger brann- og feiervesen	Haukø	Hans Petter
06.11.2014	Rådmann	Flatanger kommune	Strøm	Rune
06.11.2014	Ordfører	Flatanger kommune	Bjørkan	Olav Y
06.11.2014	Helse og omsorgssjef	Flatanger kommune	Brønstad	Liv
06.11.2014	Utrykningsleder	Flatanger kommune	Skorstad	Arne
06.11.2014	Fagleder	NTS Ambulanse	Finseth	Hans Willy
06.11.2014	Sivilforsvarsinspektør	Nord-Trøndelag sivilforsvars-distrikt	Bruun	Torkild
06.11.2014	Sivilforsvarsadjutant	Nord-Trøndelag sivilforsvars-distrikt	Gansmo	Geir
06.11.2014	Avdelingsleder	Nord-Trøndelag 110-sentral Namsos	Sæther	Håvard

Dato for intervju/møte	Stilling	Sted	Etternavn	Fornavn
06.11.2014	Utrykningsleder / Brannmester	Namsos kommune	Strømmen	Terje
06.11.2014	Flatanger brann- og feiervesen (depotstyrke Jøssund)	Flatanger kommune	Laukvik	Einar
06.11.2014	Varabrennsjef	Brønnøy brann- og redningsvesen	Elsfjordstrand	Nils Roar
06.11.2014	Depotstyrke	Flatanger kommune	Hasvåg	Åge
06.11.2014	Brannsjef	Namskogan brannvesen	Bjørhusdal	Frode
06.11.2014	Innsatsleder	Nord-Trøndelag politidistrikt	Heggedal	Morten
06.11.2014	Lensmann	Flatanger lensmannskontor	Duna	Nils Roger
06.11.2014	Utvorda depotstyrke	Flatanger kommune	Myren	Nils
06.11.2014	Brannkonstabel	Flatanger kommune	Lindseth	Tor Roald
06.11.2014	Utrykningsleder	Flatanger kommune	Opland	Jon Inge
06.11.2014	Brannmester	Flatanger kommune	Sivertsen	Yngve
06.11.2014	Varabrennsjef	Flatanger kommune	Trefjord	Halvor
06.11.2014	Varabrennsjef	Inn-Trøndelag Brannvesen	Bjartan	Iver K
06.11.2014	Brannsjef	Grong brann- og redningsvesen	Branten	Kjell
07.11.2014	Depotstyrke	Flatanger kommune	Fossvik	Birgit
14.11.2014	Fylkesberedskapssjef	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Stensvand	Haavard
14.11.2014	Beredskapsjef	Helse Førde	Sæbø	Jan Petter
17.11.2014	Stabssjef	Sogn og Fjordane politidistrikt	Hauge	Stig Inge
17.11.2014	Stabssjef	Sør-Trøndelag politidistrikt	Moholt	Torgeir
21.11.2014	Seniorrådgiver	Norges vassdrags og energivesen	Steen	Roger

Vedlegg 4 Hovedområder og evalueringskriterier

I gjennomgangen av hendelsene er både beredskapen og håndteringen vurdert. I vurderingen av beredskap har det vært fokus på prosessene i forkant av brannene, mens vurderingen av håndtering har sett på valg foretatt under selve brannene. Det er utarbeidet et sett hovedområder og evalueringskriterier som vurderingen av beredskapen og håndteringen tar utgangspunkt i.

Hovedområdene og eksempler på evalueringskriterier som er benyttet til å belyse **beredskap**, dvs. prosessene i forkant av brannene, er:

Mål, strategi og økonomi: Det er definert mål på sikkerhets- og beredskapsfeltet som følges opp, og det er en sammenheng mellom disse målene og ressurser.

- Fastsatte mål og resultatkrav for sikkerhet og beredskap er etablert, og disse tar utgangspunkt i krav bl.a. definert i PBS, dimensjoneringsforskriften, forskrift om kommunal beredskapslikt osv.
- Organisasjonen rapporterer på måloppnåelse og evt. identifiserte utfordringer kommuniseres skriftlig til relevant nivå/organisasjon.
- Ressursbruken på sikkerhets- og beredskapsfeltet er effektiv og iht. mål.
- Krav til sikkerhet og beredskap drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Roller og ansvar: Roller og ansvar er beskrevet i styringsdokumentasjon, planverk osv., og det er kompetanse om dette i organisasjonen. Ansatte er kjent med egen rolle i håndtering av uønskede hendelser.

- Ansvarsdeling på sikkerhets- og beredskapsfeltet mellom aktører, f. eks. brann, politi og mot andre aktører, er tydelig definert og nedfelt.
- Ansvarsdeling på sikkerhets- og beredskapsfeltet internt i brannvesen og kommuner er tydelig definert og nedfelt.
- Ansatte og deltagere i beredskapsorganisasjonene har kunnskap om den eksterne og interne ansvarsdelingen.

Risiko- og sårbarhetsanalyse: Det arbeides systematisk med risiko og sårbarhet, og man har oversikt over eget risikobilde.

- Det er utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyser bl.a. for kommunene, for brann osv., jf. krav bl.a. i forskrift om kommunal beredskapslikt og i dimensjoneringsforskriften.
- Risiko- og sårbarhetsanalysen er oppdatert iht. krav og føringer.
- Risikoer identifisert i risiko- og sårbarhetsanalysene følges opp med risikoreduserende tiltak, både forbyggende og skadebegrensende.
- Det er tydelig definert hvem som er ansvarlig for oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalysene.

Beredskapsplanverk og -organisasjon: Det er utviklet en helhetlig plan for beredskapsarbeidet som følges opp og oppdateres.

- Det er utarbeidet beredskaps- og krisehåndteringsplaner på alle nivåer, og disse oppdateres jevnlig.
- Planverket tar utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Personer og funksjoner i kriseledelsen er tydelig definert.
- Det er kompetanse om beredskapsplanverk og -organisering i organisasjonen.

Bemannings og kompetanse: Organisasjonen har tilfredsstillende bemanning og ansatte/representanter har nødvendig kompetanse om planverk, organisasjon osv.

- Organisasjonen har tilstrekkelig bemanning til å gjennomføre pålagte arbeidsoppgaver i planverket.
- Det er etablert et helhetlig opplæringsprogram for organisasjonen.
- Organisasjonen har en utviklet virksomhetsovergrepende øvingsplan som revideres og oppdateres.

- Organisasjonen øver regelmessig, øvelsene evalueres, og disse benyttes som grunnlag for læring/oppdatering av planverk.

Utstyr og materiell: Ressurs- og utstyrssituasjonen mht. utrykningskjøretøy, sambandsløsninger, verneutstyr, vaktentral, IKT-løsninger, kommunikasjonsutstyr, lokaler mv.

- Anskaffelse av utstyr og materiell tar utgangspunkt i gjennomførte risiko- og sårbarhetsanalyser, og bidrar til en balansert beredskap.
- Organisasjonen har oppdatert utstyr og materiell egnet til å oppdage, håndtere og normalisere.
- Personellet har oppdatert sikrings- og verneutstyr.

Hovedområdene og eksempler på evalueringskriterier som er benyttet for å belyse **håndteringen**, dvs. valgene som ble foretatt under brannen, er:

Varsling og mobilisering: Mottak av informasjon om hendelsen, varsling av organisasjon og mobilisering av ressurser.

- Mottak av varsel skjedde iht. prosedyrer.
- Varsling av organisasjon skjedde iht. planverk (system for varsling og personer/funksjoner).
- Varsling skjedde basert på føre-var prinsippet.
- Varslingen ble fulgt opp tilfredsstillende av organisasjonen.
- Posisjoner og funksjoner (bl.a. i krisestab) ble bemannet.

Beredskapsplanverk og -organisasjon: Beredskapsplanverket var dekkende for hendelsen, og ble fulgt i håndteringen. Stabsarbeidet hadde en planmessig organisering, og deltagerne hadde nødvendig kompetanse, utstyr og trening.

- Planverket var dekkende for hendelsen og ble benyttet under krisen/hendelsen.
- Planverket var hensiktsmessig for å begrense konsekvensene av hendelsen.
- Det var systematikk i gjennomføring av stabsarbeidet, med møter, rapportering osv.
- Det var tilstrekkelig størrelse/kapasitet på staben og på de operative funksjonene til å håndtere hendelsen.
- Deltagerne som deltok i håndteringen hadde nødvendig kompetanse/kunnskap.
- Styringslinjer i staben og i eksterne miljøer, f. eks. operative funksjoner, var tydelige.
- Staben hadde nødvendige fullmakter.
- Staben hadde oversikt over relevante håndteringsressurser.

Situasjonsforståelse og situasjonsrapportering: Det ble utarbeidet og kommunisert et løpende situasjonsbilde som var relevant for deltagerne i håndteringen.

- Systemer og prosedyrer for informasjonsinnhenting, sammenstilling og rapportering ble etablert og fulgt, og disse medførte at alle nivåer hadde et relevant situasjonsbilde.
- Situasjonsforståelsen var lik/felles på tvers av personer og grupper, horisontalt og vertikalt.
- Situasjonsbildet fanget opp de sentrale utfordringene i hendelsen.
- Staben/ansvarlige evnet å tenke fremover, dvs. på potensielle utfordringer og verstefalls-scenarier.

Kommunikasjon med media og befolkningen: Informasjons-, medie- og publikumshåndtering ble utført med utgangspunkt i etablerte planer, og evnet å presentere rettidig informasjon til aktører, media og publikum.

- Kommunikasjons- og mediehåndteringen ble etablert og gjennomført som skissert i planverk.
- Det var systematikk i gjennomføring av arbeidet, og dette bidro til at alle aktører fikk relevant og rettidig informasjon.
- Arbeidsdeling i organisasjonen var tydelig, både horisontalt og vertikalt.

Håndtering av rammede og pårørende: De rammede og pårørende ble håndtert på en måte som bidro til å minimalisere konsekvensene for disse.

- Det var en effektiv skadestedsledelse.

-
- Deltagerne hadde nødvendig kompetanse (øvet, kurset og trent).
 - Håndteringen av rammede og pårørende ble gjennomført som forutsatt i planverk.
 - Håndteringen bidro til å minimalisere konsekvensene av hendelsen for rammede og pårørende.

Helse, miljø og sikkerhet: Helse, miljø og sikkerhet for personellet som deltok i håndteringen ble ivaretatt, både under og i etterkant av hendelsen.

- Personellet ble ivaretatt under hendelsen gjennom rullering, forpleining osv.
- Personell ble fulgt opp i etterkant, gjennom debriefing, samtaler osv.
- Personellet følte seg godt ivaretatt under og etter hendelsen.



© 2014 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS, PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS og PricewaterhouseCoopers Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.