

# Starfs- og fjárhagsáætlun 2007

Almannavarnir  
höfuðborgarsvæðisins

## Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	1
2. Stefnumótun og endurskoðun laga.....	2
3. Sérstakt starfsskipulag.....	2
4. Stjórnstöð / stoðdeild.....	3
5. Hjálparstarf og hjálparlið.....	3
6. Búnaðarmál .....	4
7. Fjarskiptamál .....	4
8. Áfallapól höfuðborgarsvæðisins.....	5
9. Áhættugreining fyrir höfuðborgarsvæðið.....	5
10. Stoðdeild fyrir innviði sveitarfélaga.....	5
11. Fjárhagsáætlun 2007.....	6
12. Fylgiskjöl.....	7

# 1. Inngangur

Hér er lögð fram starfsáætlun Almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins [AHS] fyrir starfsárið 2007. Nefndin varð til árið 2004 við sameiningu þriggja nefnda á höfuðborgarsvæðinu.

- Almannavarnanefnd Hafnarfjarðarumdæmis, en að henni stóðu sveitarfélögin Bessastaðahreppur, Garðabær og Hafnarfjarðarbær.
- Almannavarnanefnd Kópavogs.
- Almannavarnanefnd KMRS, en að henni stóðu sveitarfélögin Kjósahreppur, Mosfellsbær, Reykjavík og Seltjarnarnesbær.

Frá og með næstu áramótum starfa með nefndinni lögreglustjóri höfuðborgarsvæðisins og slökkviliðsstjóri Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins sem jafnframt er framkvæmdastjóri nefndarinnar. Nefndin kom saman til fyrsta fundar þann 23. janúar 2004. Aðildarsveitarfélögin skipa fulltrúa í almannavarnanefndina. Helst skipan þeirra í hendur við sveitarstjórnarkosningar. Eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar eru skipaðir tveir fulltrúar frá hverju sveitarfélagi og tveir til vara.

Á vegum dómsmálaráðherra er nú unnið að endurskoðun laga um almannavarnir nr. 44/2003 sem að stofni til eru frá því snemma á sjöunda áratugnum. Eðlilegt er því að bíða og sjá hvaða tillögur koma frá dómsmálaráðherra áður en lagt er í vinnu við frekari stefnumótun og byggja á nýjum lögum.

Í áttundu og níundu grein núverandi laga, nr. 44/2003, er fjallað um skipan og hlutverk sveitarfélaganna í almannavörnum en lögin eru að stofni til frá því snemma á sjöunda áratugnum.

8. gr.

*[Í hverju sveitarfélagi skal vera starfandi almannavarnanefnd sem sveitarstjórn skipar. Heimilt er sveitarstjórnnum að semja um að koma á fót sameiginlegri almannavarnanefnd, en nái slík sameining yfir tvö eða fleiri lögsagnarumdæmi er slík sameining háð staðfestingu ráðherra. Skal þá ráðherra ákveða hvaða lögreglustjóri starfi með nefndinni.*

*Almannavarnanefnd skal auk lögreglustjóra skipuð lykilmönnum sem stýra í starfi sínu viðbrögðum sem tryggja öryggi hins almenna borgara gagnvart aðstedjandi vá. Þær sveitarstjórnir sem að nefndinni standa ákveða fjölda nefndarmanna, en nefndin kys sér sjálf formann og varaformann. Sveitarstjórnir ákveða um ráðningu starfsmanna almannavarnanefnda og standa undir kostnaði af starfi þeirra.]<sup>1)</sup>*

<sup>1)</sup>[L. 44/2003, 5. gr.](#)

9. gr.

*[Hlutverk almannavarnanefnda er að skipuleggja og annast björgunar- og hjálparstörf vegna hættu eða tjóns sem skapast hefur vegna hernaðaráttaka, náttúruhamfara eða af annarri vá. Þær skulu gera áætlanir um skipulag almannavarna í samvinnu við ríkislögreglustjóra og almannavarnaráð. Þeim er þannig falin framkvæmd eftirtalinna ráðstafana innan umdæma sinna samkvæmt nánari reglum<sup>1)</sup> er ráðherra setur:*

- a. Skipulag og samræming hjálparstarfs og hjálparliða, þjálfun þeirra og búnaður.*
- b. Eftirlit með einkavörnum í íbúðarhúsum, atvinnufyrirtækjum og stofnunum og leiðbeiningar á því sviði.*
- c. Bygging, búnaður og rekstur opinberra öryggisbygginga samkvæmt áætlun sem ráðherra samþykkir.*
- d. Uppbygging og rekstur stjórnstöðvar.*
- e. Skipulag og uppbygging fjarskipta innan umdæmis.*

- f. Birgðasöfnun og rekstur birgðastöðva.
- g. Undirbúningur og aðstoð vegna brottflutnings fólks og móttöku fólks af hættusvæði.
- h. Aðrar ráðstafanir sem ráðherra ákveður, að fengnum tillögum ríkislögreglustjóra.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um lágmarksviðbúnað að almannavörnum í héraði. Ráðherra er heimilt að ákveða að ríkislögreglustjóri láti undirbúa og koma á lágmarksviðbúnaði í héraði á kostnað sveitarsjóðs eða sveitarsjóða hafi ákvæðum um lágmarksviðbúnað ekki verið hlítt.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[Rg. 107/1969.](#) <sup>2)</sup>[L. 44/2003, 6. gr.](#)

Hér fyrir neðan er þó tekið á helstum þáttum sem nauðsynlegt er að vinna að á meðan endurskoðun laga stendur.

## 2. Stefnumótun og endurskoðun laga

Eins og áður hefur komið fram er á vegum dómsmálaráðuneytisins unnið að endurskoðun laga um almannavarnir og því ekki talið rétt að leggja í frekari stefnumótun fyrir almannavarnir á höfuðborgarsvæðinu.

Í minnisblaði um endurskoðun löggjafar um almannavarnir og björgunarmál, dags. 22. september 2005, lýsir slökkviliðsstjóri SHS nokkrum meginhugmyndum sem stjórn SHS tekur heilshugar undir með bréfi til dómsmálaráðherra, dags. 21. október 2005, og telur að hafa beri í huga við endurskoðun laganna. Minnisblaðið og bréfið eru hér sem fylgiskjöl og teljast hluti af starfsáætlun AHS fyrir árið 2006.

Lagt er til að stuðst verði við fjórar meginreglur sem eiga sér fyrirmynd í stefnumótun dönsku ríkisstjórnarinnar. Þær kveða á um að hver viðbragðsaðili sinni sínu daglega ábyrgðar- og starfssviði í stórum aðgerðum sem smáum (*sviðsábyrgðarreglan*) og jafnframt að aðilar starfi ævinlega eftir sama skipulagi, hvort sem um er að ræða algeng verkefni eða stórslys og hamfarir (*samkvæmnisreglan*). Hins vegar þurfi samráð og samhæfing aðila að ráðast af hverju viðfangsefni fyrir sig og er þá átt við samhæfingu í víðum skilningi, það er við gerð áhættugreiningar, áhættumats, viðbragðsáætlana, aðgerða og mati á þeim (*samhæfingarreglan*). Einnig er mikilvægt að viðbrögð séu að sem mestu leyti í höndum þeirra sem næst standa borgurunum (*grenndarreglan*), það er sveitarstjórna, svæðisbundinna fulltrúa ríkisvaldsins og annarra mikilvægra aðila í héraði.

## 3. Sérstakt starfsskipulag

Sveitarfélögin hafa sett AHS ákveðið starfsskipulag til að starfa eftir. Lögreglan gerði athugasemdir við það starfsskipulag sem sveitarfélögin höfðu lagt fram. Starfshópur var skipaður til að vinna að endanlegum texta starfsskipulagsins en ekki náðist að ganga endanlegu frá því. Endurskoðun dómsmálaráðherra á lögum um almannavarnir kemur til með að vera leiðbeinandi um starfsskipulag almannavarna og því ekki talið rétt að leggja frekari vinnu í þetta mál.

Hluti starfsskipulagsins er þó kominn í gagnið. Þannig liggur rekstur almannavarna hjá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins ásamt gerð fjárhagsáætlunar og þriggja ára áætlunar. Auk þess hefur aðgerðastjórn verið komið á fót. Búið er að skipa í aðgerðastjórn, ganga frá boðunarmálum hennar og er aðgerðastjórnin byrjuð að starfa.

## 4. Stjórnstöð / stoðdeild

Samband sveitarfélaga hefur skipað Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins sem fulltrúa sveitarfélaganna í landinu inn í Samhæfingarstöðina. Samhæfingarstöðin er sérútbúin stjórnstöð, sem er í senn stjórnstöð leitar og björgunar og samhæfingarstöð almanna- og landsvísu. Á hættutímum starfar þar saman fólk frá stofnunum og almannasamtökum innan sem utan Björgunarmiðstöðvarinnar Skógarhlíðar.

Viðræður eru í gangi við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra um að samhæfa og / eða sameina aðgerðastjórn AHS og Samhæfingarstöðina. Sú vinna þarf að tengjast vinnu við heildarskipulag viðbragðs sem gert er ráð fyrir að fari fram á starfssvæði AHS. Ef þessar viðræður skila ekki árangri skal almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins koma sér upp eigin stjórnstöð í húsnæði slökkviliðsins í Skógarhlíð.

## 5. Hjálparstarf og hjálparlið

Eins og segir í lögnum er hlutverk almannavarnanefnda að skipuleggja og annast björgunar- og hjálparstörf vegna hættu eða tjóns sem skapast hefur vegna hernaðaráttaka, náttúruhamfara eða af annarri vá. Skipulag og samræming hjálparstarfs og hjálparliða, þjálfun þeirra og búnaður er einnig á hendi AHS. Mikilvægt er að innviðir samfélagsins eins og sveitarfélög, ríkisvaldið, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Rauði kross Íslands ásamt öðrum aðilum hafi með sér öflugt samstarf. Í þessu samhengi má ekki gleyma starfsmönnum sveitarfélaganna og þeim störfum sem þeir sinna daglega.

Til að uppfylla þessar lagaskyldur er gert ráð fyrir því að ganga til samninga við frjáls félagasamtök á svæðinu, björgunarsveitirnar og Rauða kross Íslands um að sinna ákveðnum verkefnum vegna björgunar- og hjálparstarfa. Safna upplýsingum um búnað þeirra og fjölda meðlima sem geta tekið þátt í hjálparstörfum og átta sig á þjálfun þeirra og kunnáttu. Í framhaldi skal síðan vinna tillögu að samræmdum samningi við samtökin um árlega styrki, þátttöku í æfingum og útköllum. Skulu styrkir almannavarnanefndarinnar til björgunarsveita og RKÍ fyrst og fremst miðast við kaup á persónulegum búnaði fyrir liðsmenn sveitanna vegna starfa að almannavörnum. Styrkirnir skulu taka mið af því hversu virkar sveitirnar eru og fjölmennar. Gera skal ráð fyrir því í samningsgerðinni að þær skili starfsáætlunum, lista yfir búnað og mannafla til slökkviliðsins sem síðan metur styrkuppþæð út frá því til hverrar sveitar. Með þessu er jafnframt tryggð yfirsýn yfir styrk og getu sveitanna til að takast á við þau verkefni sem þeim er ætlað.

Þá skal vinna upplýsingar um fjölda starfsmanna sveitarfélaga, slökkviliðs og lögreglu sem geta tekið þátt í aðgerðum á svæðinu, gera tillögur um með hverjum hætti þarf að þjálfa þetta fólk og upplýsa um skipulag og áætlanir almanna- og landsvísu. Meta hvort hugsanlega þurfi að vera aðgangur að einhverjum búnaði fyrir þennan hluta hjálparliðsins.

Í framhaldi af þessari skipulags- og undirbúningsvinnu skal meta kostnað við þær tillögur sem verða til og leggja fyrir almannavarnanefndina til kynningar. Lagt er til að framkvæmdastjóri AHS vinni þessar tillögur í samvinnu við aðgerðastjórn.

## 6. Búnaðarmál

Um nokkurt skeið hefur legið fyrir skýrsla sem unnin var sameiginlega af Sambandi sveitarfélaga og ríkinu um stefnumótun vegna búnaðarkaupa fyrir almannavarnanefndir. Lagt er til að þessar tillögur verði notaðar til grundvallar þeirri uppbyggingu á búnaði sem þarf að eiga sér stað á höfuðborgarsvæðinu. Jafnframt er búið að afla upplýsinga um hvaða fyrirætlanir eru á vegum ríkisins um búnaðarkaup en m.a. er nefnd á vegum dómsmálaráðuneytisins nú að störfum vegna hryðjuverkaárása. Þá skal uppbygging búnaðarins taka mið af þeim búnaði sem m.a. er til hjá björgunarsveitum, sveitarfélögum, lögreglu, heilbrigðiskerfinu og SHS. Upplýsingar um þennan búnað verða til vegna vinnu við uppbyggingu hjálparliðsins. Slökkvistöðin í Skútahrauni 6 í Hafnarfirði mun hýsa búnaðinn í framtíðinni en gert var ráð fyrir þeim möguleika við skipulag á lóð stöðvarinnar að hægt væri að byggja rúmgott skýli yfir gáma. Hún verður því framtíðarbirgðastöð vegna búnaðar fyrir allt höfuðborgarsvæðið.

Á grundvelli tillagna um búnað skal síðan meta kostnað við tillögurnar og leggja fyrir almannavarnanefnd til kynningar. Lagt er til að framkvæmdastjóri AHS vinni þessar tillögur í samvinnu við aðgerðastjórn.

## 7. Fjarskiptamál

Tetra fjarskiptakerfið er fjarskiptakerfi AHS. Móta þarf tillögur um það með hvaða hætti starfsmenn sveitarfélaga koma inn í Tetra og jafnframt hvort almannavarnanefndin muni leggja sjálfbóðaliðasamtökum til einhverjar stöðvar til afnota í útköllum. Síðan þarf að vinna upp talhópaskipulag og forgangsroðun í kerfinu. Jafnframt þarf að huga að og kortleggja aðra fjarskiptamöguleika.

Tillögurnar verða metnar með tilliti til kostnaðar og kynntar fyrir almannavarnanefnd. Lagt er til að framkvæmdastjóri AHS vinni þessar tillögur í samvinnu við aðgerðastjórn og rekstraraðila Tetra fjarskiptakerfisins.

Ríkisstjórnin hefur stofnað nýtt fjarskiptafyrirtæki, Öryggisfjarskipti ehf., sem mun byggja upp og reka fullkomið Tetra fjarskiptakerfi fyrir öryggis- og neyðarþjónustu um allt land. Þetta er gert í framhaldi af yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 26. september síðastliðnum um ný verkefni íslenskra stjórnvalda við brottför varnarliðsins en þar var uppbygging Tetra kerfisins kynnt. Nýja fjarskiptafyrirtækið er að mestu í eigu ríkissjóðs en 112 hf. á einnig hlut í fyrirtækinu og annast rekstur þess. Tetra kerfið byggist á stafrænni útfærslu og fjarskiptastöðlum sem sérstaklega eru gerðir fyrir fjarskipti neyðar- og öryggisþjónustu, svo sem hjá lögreglu, slökkviliðum og björgunarsveitum. Kerfið mun einnig henta orkufyrirtækjum, Vegagerðinni og sambærilegum aðilum vel. Unnt er að veita fleirum aðgang að kerfinu en þó þannig að neyðar- og öryggisaðilar hafi jafnan forgang. Við neyðaraðstæður er unnt að útiloka aðra en þá sem nauðsynlega þurfa að nota kerfið.

## 8. Áfallapol höfuðborgarsvæðisins.

Nefndin hefur látið vinna eftirfarandi skýrslur:

- Áhættugreining fyrir höfuðborgarsvæðið, sem unnin var af starfshópi á vegum Almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins í maí árið 2002.
- Val og hönnun björgunartilfella fyrir höfuðborgarsvæðið, skýrsla um hönnun björgunartilfella sem byggja á áhættumati, sem unnin var af starfshópi Almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins í febrúar árið 2005

Tilgangurinn með gerð björgunartilfellanna og frekari úrvinnslu þeirra er m.a. sá að finna út áfallapol viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu. Markmiðið er síðan að vinna eftir þörfum viðbragðsáætlanir tengdar þessum björgunartilfellum. Einnig er nauðsynlegt að byggja upp tengslanet og traustan samstarfsvettvang fyrir alla aðila sem málið snertir.

## 9. Áhættugreining fyrir höfuðborgarsvæðið

Lagt er til að áhættugreining fyrir höfuðborgarsvæðið sem var lögð fram í maí 2002 verði endurskoðuð og þá með meiri áherslu á sérstöðu hvers sveitarfélags.

## 10. Stoðdeild fyrir innviði sveitarfélaga

Óveður, fuglaflensa, flóðahætta og margt annað kallar á samhæfingu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Einnig þarf að samhæfa alla upplýsingagjöf til íbúa á höfuðborgarsvæðinu sem undirstrikar enn frekar nauðsyn þess að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu séu samstíga hvað varðar viðbúnað og allar aðgerðir.

Hér er því lagt til að koma á fót stoðdeild fyrir innviði sveitarfélaganna í hugsanlegum aðgerðum sem tekur tillit til endurskoðunar á áhættugreiningu fyrir höfuðborgarsvæðið. Deildin myndi styðja og styrkja aðgerðir einstakra sveitarfélaga með samræmingu, upplýsingum og boðleiðum. Að samhæfa innviði sveitarfélaga er nauðsynlegt sérstaklega þegar litið er til þess mannaúds sem þar er að finna. Eftirfarandi spurningar, svo eitthvað sé nefnt, brenna á mönnum og þarf að svara.

- Hvað þarf að gera og hvenær?
- Hvernig ætla sveitarfélögin að bregðast við?
- Hvaða bjargir sveitarfélaga á að virkja og undirbúa?

Að starfa samkvæmt einföldum boðleiðum og vel skilgreindu ákvörðunarferli getur skipt sköpum um árangur.

## 11. Fjárhagsáætlun 2007

Eftirfarandi fjárhagsáætlun ársins 2007 var samþykkt á stjórnarfundum Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins þann 27. október s.l. Hækkunir vegna AHS eru innan ramma þriggja ára áætlunar, að teknu tilliti til verðlagshækkana eða 4,6% hækkun.

### Rekstrarreikningur

	Áætlun 2006	Útkomuspá 2006	Áætlun 2007
<b>Rekstrartekjur</b>			
Rekstrartekjur .....	5.075	5.075	5.308
	<u>5.075</u>	<u>5.075</u>	<u>5.308</u>
<b>Rekstrargjöld</b>			
Laun og launatengd gjöld .....	529	423	553
Menntun og verkefni .....	1.840	2.126	1.925
Sameiginlegur kostnaður .....	2.706	2.793	2.830
	<u>5.075</u>	<u>5.341</u>	<u>5.308</u>

Íbúatölur og hlutfallsleg skipting	Íbúatölur 1. des. 2005	Hlutfallsleg skipting	Greiðslur fyrir 2007
Reykjavík.....	114.800	61,36%	3.256.772
Kópavogur.....	26.468	14,15%	750.873
Hafnarfjörður.....	22.451	12,00%	636.915
Garðabær.....	9.423	5,04%	267.322
Mosfellsbær.....	7.157	3,83%	203.038
Seltjarnarnes.....	4.461	2,38%	126.555
Álftanes.....	2.183	1,17%	61.930
Kjósarhreppur.....	162	0,09%	4.596
	<u>187.105</u>	<u>100,00%</u>	<u>5.308.000</u>



## 12. Fylgiskjöl



Björn Bjarnason dómsmálaráðherra  
dómsmálaráðuneytinu, Arnarhvoli  
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. október 2005

### **Varðar:** Endurskoðun laga um almannavarnir og björgunarmál

Stjórn Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins (SHS) hefur á undanförunum misserum í æ ríkari mæli beint sjónum sínum að almannavörnum og getu samfélagsins til þess að bregðast við áföllum, draga úr afleiðingum þeirra og skapa sem fyrst eðlilegt ástand á ný. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa á undanförunum fimm árum stigið nokkur mikilvæg skref sem við teljum að stuðli öll að því að auka áfallaþol samfélagsins, það er snerpu þess og afl til að bregðast við áföllum. Hér er átt við stofnun SHS, sameiningu almannavarnarnefndanna á svæðinu og síðast en ekki síst uppbyggingu Björgunarmiðstöðvarinnar Skógarhlíðar í góðri samvinnu við ríkisvaldið og félagasamtök, innan sem utan miðstöðvarinnar.

Okkur er það mikið fagnaðarefni að á vegum dómsmálaráðherra skuli nú vera unnið að endurskoðun laga um almannavarnir og björgunarmál sem að stofni til eru frá því snemma á sjöunda áratugnum. Mikilvægt er að löggjöfin kveði skýrt á um meginatriði og skýri hlutverkaskiptingu þeirra sem bera ábyrgð á viðbúnaði gegn vá, stórrí sem smárrí. Á þetta skortir í núverandi löggjöf.

Í meðfylgjandi minnisblaði lýsir slökkviliðsstjóri SHS nokkrum meginhugmyndum sem stjórn SHS tekur heilshugar undir og telur að hafa beri í huga við endurskoðun laganna. Meginatriðið er að skilgreina sem skýrast hlutverk viðbragðsaðila og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga svo að borgararnir njóti góðra varna gegn vá í stórum tilvikum sem smáum. Einnig þarf að kveða á um skyldu allra til þátttöku en jafnframt benda á að samráð og samhæfing opinberra aðila þurfi að vera til fyrirmyndar fyrir aðra. Almennigur væntir þess að meginstoðir samfélagsins bregðist á skjótan og áhrifaríkan hátt við áföllum og yfirvofandi hættu. Samhæfing og skýr hlutverkaskiptan eru lykillinn að því að við getum staðið undir þessum væntingum með hagkvæmum hætti.

Stuðst er við fjórar meginreglur sem eiga sér fyrirmynd í stefnumótun dönsku ríkisstjórnarinnar. Þær kveða á um að hver viðbragðsaðili sinni sínu daglega ábyrgðar- og starfssviði í stórum aðgerðum sem smáum (*sviðsábyrgðarreglan*) og jafnframt að aðilar starfi ævinlega eftir sama skipulagi, hvort sem um er að ræða algeng verkefni eða stórslys og hamfarir (*samkvæmnisreglan*). Hins vegar þurfi

SLÖKKVILIÐ HÖFUÐBORGARSVÆÐISINS  
Skógarhlíð 14 • 105 Reykjavík • Sími 528 3000 • Fax 528 3001  
Netfang: shs@shs.is • Veffang: www.shs.is

samráð og samhæfing aðila að ráðast af hverju viðfangsefni fyrir sig og er þá átt við samhæfingu í viðum skilningi, það er við gerð áhættugreiningar, áhættumats, viðbragðsáætlana, aðgerða og mati á þeim (*samhæfingarreglan*). Einnig er mikilvægt að viðbrögð séu að sem mestu leyti í höndum þeirra sem næst standa borgurunum (*grenndarreglan*), það er sveitarstjórna, svæðisbundinna fulltrúa ríkisvaldsins og annarra mikilvægra aðila í héraði.

Góður vettvangur fyrir slíka samhæfingu er nú þegar fyrir hendi í samhæfingarstöðinni í Björgunarmiðstöðinni Skógarhlíð, en við endurskoðun laga gefst gott tækifæri til að skýra hlutverk hennar enn frekar. Í samhæfingarstöðinni geta aðilar samhæft aðgerðir eftir því sem tilefni gefst til allan sólarhringinn, allt árið um kring. Með samhæfingu í daglegum störfum byggja viðbragðsaðilar upp hæfni til að bregðast af nauðsynlegu afli við stærri áföllum.

Kveða þarf skýrt á um samhæfingarskylduna í nýjum lögum enda er samhæfing lykill að því að greina áfallaþol samfélagsins og auka það. Mikilvægt er að samhæfingarskyldan nái til allra sem innviðir samfélagsins treysta á, jafnt á landsvísu sem í héraði, óháð því hvort þeir sinna verkefnum ríkis, sveitarfélaga eða annarra.

Von okkar er sú að vel takist til við endurskoðun laga um almannavarnir og björgunarmál. Stjórn SHS og starfsmenn liðsins eru reiðubúin að leggja sitt af mörkum til að svo megi verða og vænta mikils af samstarfi við dómsmálaráðherra og löggjafarvaldið um það. Öflugt og öruggt þjóðfélag er á ábyrgð okkar allra og sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eru reiðubúin að axla ábyrgð sína gagnvart borgurunum á þessu sviði sem öðrum.


Virðingarfyllt,

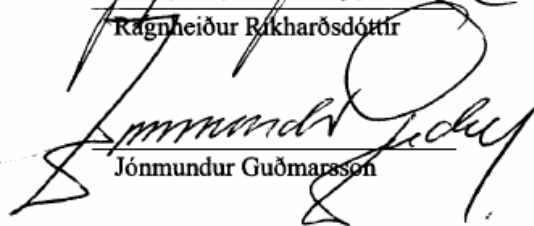
  
Steinunn Valdís Óskarsdóttir

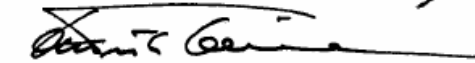
  
Gunnar Birgisson

  
Guðmundur G. Gunnarsson

  
Ragnheiður Ríkharðsdóttir

  
Gunnar Einarsson

  
Jónmundur Guðmarsson

  
Lúðvík Geirsson

Hjálagt: Minnisblað Jóns Viðars Matthíassonar slökkviliðsstjóra dags. 22. september 2005.

# Minnisblað

---

Verk-/málefni: Endurskoðun löggjafar um almannavarnir og björgunarmál  
Unnið af: Jóni Viðari Matthíassyni, slökkviliðsstjóra SHS  
Unnið fyrir: Legalis lögmennastofu  
Dags.: 22.09.05  
Fjöldi bls.: 3

---

## Inngangur

Þessi samantekt er gerð að beiðni lögmanna frá lögmennastofunni Legalis en þeir eru að vinna að endurskoðun löggjafar um almannavarnir og björgunarmál fyrir dómsmálaráðuneytið. Samantektin er byggð á þeirri vinnu sem hefur verið í gangi á höfuðborgarsvæðinu síðastliðinn áratug og endurspeglar þá umræðu sem hefur átt sér stað meðal annars í almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins. Einnig er stuðst við erlendar heimildir og hugmyndir sem eru að gerjast á þeim vettvangi. Meginlínan virðist vera sú að draga úr eða leggja niður almannavarnir í núverandi mynd en skilgreina betur verkefni viðbragðsaðila og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga þannig að borgararnir njóti góðra varna gegn vá, í stórum tilvikum sem smáum. Hér á landi vantar enn skýra, sameiginlega sýn á þetta.

Mál þessi ber einnig ítrekað á góma í stjórn SHS, sem í eiga sæti framkvæmdastjórar sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu taka mjög alvarlega þá ábyrgð sína að vernda borgarana gegn vá í viðum skilningi og leggja mikla áherslu á að ný löggjöf geri þeim mögulegt að axla þá ábyrgð. Rétt er að taka fram að ekki er getið heimilda hér enda um óformlega samantekt að ræða.

## Öflugt og öruggt þjóðfélag er ábyrgð allra

Markmið alls viðbúnaðarstarfs er að skapa sterkt og öruggt þjóðfélag sem hefur snerpu og afl til að bregðast við áföllum, stórum sem smáum. Verkefnið er að koma í veg fyrir slys og hamfarir, í þeim mæli sem það er hægt með fyrirbyggjandi aðgerðum, skipuleggja viðbrögð við atburðum, sem verða þrátt fyrir allt, og að ráða bót á óæskilegum afleiðingum og koma aftur á eðlilegu ástandi sem fyrst.

Til að draga úr óæskilegum afleiðingum þarf að einbeita sér að mikilvægustu þáttum innviða samfélagsins þar sem þeir eru forsenda sterks þjóðfélags. Allir bera ábyrgð að þessu leyti. Allir opinberir aðilar bera ábyrgð á því að tryggja sterkt þjóðfélag, hver á sínu sviði. Á sama hátt bera einkaaðilar ábyrgð á því að tryggja að starfsemi þeirra sé öflug, þ.e. að viðbúnaðarráðstafanir séu samhæfðar í öllu skipulagi. Sterkt þjóðfélag verður til í daglegum störfum og því vinnulagi og hefðum sem þar mótast áður en stórslys verða.

Mikilvægt er að allir axli ábyrgð þegar neyðarástand skapast, þ.e. í reynd allir frá opinberum yfirvöldum, samtökum og einkafyrirtækjum til hvers einstaklings. Allt viðbúnaðarskipulag þarf að stuðla að því að hver einstaklingur beri ábyrgð á sér og sínum og geti bjargað sér þegar neyðarástand skapast. Samhæfing og samráð opinberra aðila verður að vera gott og til fyrirmyndar fyrir aðra.

Skilvirkur viðbúnaður er ekki í kyrrstöðu heldur krefst þess að þjálfun, hæfni, skipulag og áætlanir séu lögð að þeim verkefnum sem á að leysa. Nýjar ógnir og hættur gera og kröfu um meiri heildarsýn þar sem hamfarirnar, þegar þær verða, geta verið þannig að

eðli og umfangi að þær snerta stóran hluta þjóðarinnar. Þetta gerir fyrst og fremst miklar kröfur um aðlögunarhæfni og samhæfingu.

## Meginreglur viðbúnaðar

Víða er stuðst við fjórar meginreglur í starfi að viðbúnaði gegn vá. Þessi hugmyndafræði hefur sannað gildi sitt og er mikilvægt að hún verði skoðuð vel við endurskoðun laga um almannavarnir og björgunarmál. Meginreglurnar eru þessar:

1. *Sviðsábyrgðareglan.* Reglan um sviðsábyrgð gerir ráð fyrir að hver viðbragðsaðili sinni sínu daglega ábyrgðar- og starfssviði í stórum aðgerðum sem smáum, hvort sem um er að ræða algeng verkefni eða stórslys og hamfarir. Hversu miklu fé og mannafla á að veita til viðbúnaðarins í heild ræðst af greiningunni á mögulegum afleiðingum.
2. *Grenndarreglan.* Samkvæmt grenndarreglunni er æskilegt að forvarnir og viðbrögð séu að sem mestu leyti í höndum þeirra sem næst standa borgurunum, það er sveitarstjórna, svæðisbundinna fulltrúa ríkisvaldsins og annarra mikilvægra aðila í héraði.
3. *Samkvæmnisreglan.* Samkvæmt samkvæmnisreglunni eiga aðilar að starfa eftir sama skipulagi hvort sem atburðir teljast stórir eða smáir. Samkvæmnisreglan og sviðsábyrgðareglan tryggja að þekking og reynsla sem ávinnst í daglegum störfum nýtist í stærri aðgerðum.
4. *Samhæfingarreglan.* Samkvæmt samhæfingarreglunni hafa allir lögbundna skyldu til að vinna saman og eiga samvinnu sín á milli og við aðra sem málin snerta. Hér er átt við samhæfingu í viðum skilningi eins og t.d. við gerð áhættugreiningar, áhættumats, viðbragðsáætla og í aðgerðum.

## Viðbúnaðarstig

Í samræmi við meginreglurnar má hugsa sér að setja upp þrjú viðbúnaðarstig sem hver viðbragðsaðili vaktar á sínu sviði (*sviðsábyrgðareglan*). Hann óskar eftir breytingum á viðbúnaðarstigi eftir þörfum og ber öðrum þá skylda til að veita aðstoð eftir aðstæðum og umfangi (*samhæfingarreglan*). Einnig er nauðsynlegt að fulltrúar ríkis og sveitarfélaga geti gert kröfu um skilgreiningu viðbúnaðarstigs.

- *Grænt viðbúnaðarstig* er daglegt brauð sem krefst lítillar samhæfingar og samvinnu hjá viðbragðsaðilum. Það gæti átt við algeng verkefni á borð við umferðarslys og einstaka eldsvoða.
- *Gult viðbúnaðarstig* kallar hins vegar á talsverða samhæfingu og samvinnu viðbragðsaðila, allt eftir umfangi. Hringrásarbruninn er ágætt dæmi um slíkt ástand.
- *Rautt viðbúnaðarstig* myndi svo lýsa neyðarástandi sem kallar á mikla samhæfingu og samvinnu viðbragðsaðila. Það getur til dæmis átt við þegar alvarlegar náttúruhamfarir verða eða stórslys, svo sem flugslys í byggð.

Dóms- og kirkjumálaráðherra lýsti hugmyndum um meginreglur og viðbúnaðarstig vel í ræðu sinni á Landsþingi Slysavarnafélagsins Landsbjargar á Akureyri 20. maí síðastliðinn:

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið efndi fyrir skömmu til málþings til að kynna viðhorfum þeirra, sem hafa mesta reynslu og þekkingu af leit og björgun. Eftir að hafa hlustað á framsöguerindi og umræður þar, verður mér hugsað til öfugs píramída.

Þannig dreg ég upp mynd af viðbragðskerfi, sem á að geta sinnt verkefni, hvert svo sem atvikið er, án þess að hoppað sé úr einu stjórn- eða samhæfingarkerfi í annað. Með öðrum orðum, hvort sem maður fótbrotnar á skiðum eða rúta full af farþegum fer á hvolf, skal

brugðist við á sama hátt. Umfang viðbragðanna ræðst af mati á hættunni, án þess að stjórnkerfið breytist.

Slysið er neðsti punktur hins öfuga píramída en viðbrögðin verða sífellt viðtækari eftir því sem umfang slyssins eða atviksins er meira.

Öflug samhæfingarstöð á borð við þá, sem við eigum nú í Skógarhlíð er lykillinn að stigvaxandi viðbrögðum. Ný löggjöf þarf að taka mið af henni, án þess að förna þeim styrk, sem felst í staðarþekkingu þeirra, sem láta að sér kveða heima í héraði eða búa sig undir að bregðast við á réttan hátt, ef hætta skapast.

## Samhæfingarstöð

Lykillinn að árangri í vörnum gegn vá í viðum skilningi er að koma á samhæfingarstöð með þátttöku allra hlutaðeigandi. Mikilvægt skref hefur verið stigið í þá átt með umbreytingu gömlu slökkvistöðvarinnar í Skógarhlíð í alhliða björgunarmiðstöð með þátttöku allra lykilaðila í leit og björgun á landsvísu. Þetta hefur nú tekist á fáum árum og hefur þegar gefið góða raun. En betur má ef duga skal.

Ný löggjöf þarf að styðja samhæfingarstöðina í Skógarhlíð og byggja hana upp sem alhliða björgunarmiðstöð með þátttöku allra lykilaðila í leit og björgun á landsvísu þannig að hún sé virk allan sólarhringinn allt árið. Reynslan sýnir að samræming og samhæfing strax í upphafi aðgerða getur skipt sköpum um árangur. Hver aðili sem hefur hlutverk í björgunarmálum ætti því að tilnefna fulltrúa í samhæfingarstöðina og uppfylla þannig skyldu viðbragðsaðila til að vinna saman og samhæfa bæði aðgerðir og viðbragðsáætlanir. Hver aðili greiðir þá sínum fulltrúa laun. Tryggja verður reglulega endurnýjun starfsmanna í samhæfingarstöðinni, á tveggja til fjögurra ára fresti, og góða tengingu við viðbragðsaðila og vettvangsreynslu. Einnig er ávinningur af því að fá meiri skilning á mikilvægi samhæfingar út í raðir björgunarmanna. Mikilvægt er að í samhæfingarstöðinni verði farið skipulega yfir áætlanir í ljósi aðgerða.

Í þessu sambandi má ekki gleyma þáttum sem innviðir samfélagsins byggja á, svo sem samgöngum, orku-, vatns- og upplýsingaveitu, félagslegri aðstoð og fleiru. Jafnframt verður að huga að nauðsynlegri samhæfingu aðila sem starfa á svæðisvísu og taka þá einnig tillit til þeirra þátta sem skipta samfélagið meginmáli.

## Niðurstaða

Eigi árangur að nást er mikilvægt að skilgreina meginhlutverk og verkefni ríkis, sveitarfélaga og annarra sem koma að björgunarmálum og samræma lög og reglugerðir. Hægt væri að fylgja fordæmi Svía og skilgreina vel hlutverk ríkisins í björgunarmálum en setja síðan það sem ekki er skilgreint á ábyrgð sveitarfélaga, enda eru aðstæður misjafnar í hverju sveitarfélagi fyrir sig (*grenndarreglan*).

Til að tryggja aðgerðir eða með öðrum orðum koma í veg fyrir aðgerðaleyfi eiga sveitarfélög sem lenda í mjög kostnaðarsömum björgunaraðgerðum rétt á bótum frá ríkinu fyrir þann kostnað sem er umfram sjálfsáhættu. Skilyrði fyrir bótum er að hægt sé að rekja kostnaðinn beint til björgunaraðgerða. Ríkið setur reglur um hvernig sjálfsáhættan er reiknuð út.

Ný löggjöf þarf að brúa bilið milli löggjafar og fjölbreytileika tilfella í raunveruleikanum og skylda viðbragðsaðila til að vinna saman og samhæfa aðgerðir og viðbragðsáætlanir. Þarflaust er að breyta vinnubrögðum, hlutverki, skipulagi eða starfsháttum eftir umfangi tilfella heldur ber að auka kröfur um samvinnu og samhæfingu. Einsleitt viðbragðskerfi er nauðsynlegt þar sem meginhlutverk og verkefni ríkis, sveitarfélaga og annarra sem koma að björgunarmálum er vel skilgreint. Löggjöfin verður að tryggja gott starfsumhverfi fyrir viðbragðsaðila þannig að þeir geti veitt sína þjónustu hnökralaust án þess að þurfa að flakka úr einu samhæfingar- og/eða stjórnkerfi í annað.