



**Hlutverk sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir
og önnur samfélagsleg áföll**
Greining á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í skipulagi almannavarna.

Herdís Sigurjónsdóttir

**VERKFRÆÐI- OG NÁTTÚRUVÍSINDASVIÐ
HÁSKÓLI ÍSLANDS**

HLUTVERK SVEITARSTJÓRNA EFTIR NÁTTÚRUHAMFARIR OG ÖNNUR SAMFÉLAGSLEG ÁFÖLL

Greining á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í skipulagi almannavarna.

Herdís Sigurjónsdóttir

60 ECT eininga meistararitgerð í umhverfis- og auðlindafræðum

Gunnar Stefánsson

Páll Jensson

Guðrún Pétursdóttir

Umhverfis- og auðlindafræði
Verkfræði og náttúruvísindasvið

Háskóli Íslands
Reykjavík, febrúar 2009

Hlutverk sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll

60 ECT eininga meistararitgerð

© Herdís Sigurjónsdóttir, 2009

Umhverfis- og auðlindafræði
Verkfræði og náttúruvísindasvið

Háskóli Íslands
Hjarðarhaga 2-6
107 Reykjavík-IS
525 4000

Prentun: Prenttorg
Reykjavík, Ísland 2009 / Reykjavik, Iceland 2009

ÚTDRÁTTUR

Hlutverk sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll

Greining á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í skipulagi almannavarna.

Sveitarfélögin gegna lykilhlutverki í samfélaginu og sinna stórum hluta opinberrar þjónustu við íbúana. Eftir hamfarir eins og jarðskjálfta eða snjóflóð bregst kerfi almannavarna við og fjöldi ólíkra viðbragðsaðila starfar á áfallasvæðinu. Leit, björgun og aðhlynning slasaðra hefur forgang. Meðan hjálparlið er að störfum á slysavettvangi sinnir sveitarfélagið margs konar þjónustu við þolendur, s.s. hreinsun og viðgerðum, húsnæðisaðstoð og annarri félagslegri aðstoð og ráðgjöf, allt eftir eðli áfallsins.

Rannsóknin beindist að stjórnsýslu sveitarfélaga og viðbrögðum þeirra vegna náttúruhamfara og annarra samfélagsáfalla. Gerð var almenn lagagreining á hlutverki ríkis, sveitarfélaga og annarra viðbragðsaðila sem gegna lykilhlutverki í skipulagi almannavarna. Jafnframt voru verkferlar og viðbragðsáætlanir athugaðar og fléttaðar saman við hið raunverulega hlutverk sem greining hefur sýnt að sveitarfélög gegni eftir hamfarir. Höfundur kom að aðstoð við sveitarfélög á Suðurlandi eftir jarðskjálftana 29. maí 2008 og nýttist sú reynsla í verkefninu. Aðferðum verkefnisstjórnar og gæðastjórnunar var beitt við alla þætti verkefnisins og notaði höfundur m.a. hugkort¹ við greiningu og framsetningu niðurstaðna.

Lagagreiningin var jafnframt hluti af rannsóknarverkefninu *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN). Lokaafurð þess verkefnis fól í sér leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga um viðbrögð í kjölfar náttúruhamfara, sem þegar hafa verið nýttar af sveitarfélögum á Suðurlandi.

Niðurstaðan sýnir að starfsemi sveitarfélaga er í raun ekki hluti af skipulagi almannavarna, nema hvað almannavarnanefndir varðar. Almannavarnanefndir eru skipaðar af sveitarstjórnnum og eru lögum samkvæmt ábyrgar fyrir gerð viðbragðsáætlana, sem fyrst og fremst lúta að stjórnun og samhæfingu við leit og björgun á fólki og allra fyrstu viðbrögðum. Þær áætlanir ná ekki til starfsemi sveitarfélaga og nærþjónustu sem þau veita þolendum eftir náttúruhamfarir og önnur áföll.

Meistaraverkefnið hefur hlotið góðar undirtektir sveitarstjórna, Sambands íslenskra sveitarfélaga, almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, forsætisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og þátttökusveitarfélaga. Það gefur vísbendingu um að fullur áhugi sé meðal aðila um að bæta skipulag almannavarna og tryggja virka þátttöku sveitarstjórna í stefnumótun og starfi almannavarna.

¹ Hugkort eru teiknuð út frá miðjumynd sem er tákni viðfangsefnisins og efnisþættir greinast út frá miðjunni með lagskiptum hætti (Busan, 1982)

ABSTRACT

The role of Local authorities within the Civil Protection System in Iceland

Government agencies play an important role in disaster response both at local and national levels in Iceland. Civil protection committees are responsible for setting emergency plans at the local level in each civil protection district.

When disaster strikes, communities are confronted with multiple and urgent tasks. The chief Police Officer heads search and rescue operations and coordinates the rescue task forces within the area. Meanwhile the local government is also busy providing services to the community, e.g. regarding housing and other social aid.

The aim of this thesis is to analyze the role of the local government in response and recovery after disaster. The different roles of the various agents involved was analysed as well as the legal framework, disaster plans and operations procedures according to the Icelandic Civil Protection law.

Although local governments have been responsible for local disaster planning since the first civil protection law in 1962, they have not been actively included nor their role in providing services for disaster victims duly acknowledged in the civil protection system.

A comprehensive community disaster management plan requires the active participation of local council members in the preparation, to ensure that the tasks of local authorities in the disaster response and recovery are included in the plan.

The MSc thesis is a part of a larger research project, *Long-term response to disasters*, which focuses on long-term relief and recovery and provides general guidelines to assist local governments in preparing action plans to support the full recovery of hazard stricken communities.

FORMÁLI

Hér er kynnt 60 eininga rannsóknarverkefni í umhverfis- og auðlindafræðum sem unnið er við verkfræðideild Háskóla Íslands og heitir *Hlutverk sveitarfélaga eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsáföll*. Verkefnið er unnið að hluta í tengslum við verkefnið *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN). Upphaflega átti verkefnið eingöngu að vera hluti af LVN verkefninu, eða greining á lögum og sjóðum tengdum endurreisn í kjölfar náttúruhamfara. Það breyttist í sjálfstæða rannsókn er fjallar um stjórnsýslu sveitarfélaga og hlutverk þeirra í skipulagi almannaþarfa.

Ritgerðin tók miklum breytingum á þeim tveimur og hálfu ári sem hún var í vinnslu og hefur hluti hennar þegar verið birtur í bók sem gefin var út af LVN rannsóknarhópnum, og annað verið nýtt í greiningarskýrslur og tillögur til dómsmálaráðuneytisins. Á vinnslutíma verkefnisins fór fram heildarendurskoðun á lögum um almannavarnir og tóku ný lög, nr. 82/2008, gildi í júní 2008. Í tengslum við endurskoðun laganna fékk dómsmálaráðuneytið LVN rannsóknarhópin til að koma með álit varðandi langtímaviðbrögð eftir náttúruhamfarir. Í tillögum hópsins var m.a. lagður fram hluti þeirra greiningarupplýsinga sem hér koma fram, eða greiningarmyndirnar. LVN rannsóknarhópurinn lagði fram tillögur til dómsmálaráðuneytisins um að löggin tækju líka til endurreisnar og er nú í fyrsta sinn minnst á *endurreisn* í lögum um almannavarnir. Lokaafurð LVN verkefnisins fól í sér leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga um viðbrögð eftir náttúruhamfarir.

Í maí 2008 áttu sér stað hamfarir sem breyttu áherslum og veittu höfundum mikilvægar viðbótarupplýsingar inn í ritgerðina. Þetta voru jarðskjálftar á Suðurlandi 29. maí 2008, en höfundur veitti ráðgjöf til sveitarfélaganna Árborgar og Hveragerðis í kjölfar jarðskjálftanna og vann með starfsmönnum sveitarfélaganna að aðlögun ofangreindra leiðbeininga fyrir starfsmenn sveitarfélaga. Það samstarf skilaði mikilsverðum upplýsingum um hlutverk og samstarf ríkis og sveitarfélaga. Reynslan sem þar fékkst var nýtt til að greina eiginlegt hlutverk sveitarfélaga í kjölfar náttúruhamfara, sem fjallað er um í kafla um viðbrögð sveitarfélaga í kjölfar Suðurlandsskjálfta 2008. Höfundur vann jafnframt greiningu fyrir dómsmálaráðuneyti um þjónustumiðstöðvar á áfallasvæði í tengslum við setningu reglugerðar þar að lútandi.

Margir hafa aðstoðað mig við verkefnið á tímanum og þakka ég fjölskyldu og vinum fyrir góðan stuðning og hvatningu á námstímanum og ekki síst vinum mínum á Stofnun Sæmundar fróða í Gimli.

Ég þakka leiðbeinendum mínum þeim Gunnari Stefánssyni, Páli Jenssyni og Guðrúnu Pétursdóttur fyrir leiðsögn og Guðrúnu þakka ég ómælda þolinmæði við leiðsögn við ritgerðarsmíðar á lokametrunum. Ég þakka LVN hópnum Guðrúnu Pétursdóttur, Sólveigu Þorvaldsdóttur, Ásthildi Elvu Bernharðsdóttur og Geir Oddssyni samstarfið. Geir vil ég þakka sérstaklega en hann varð til þess að ég fór í námið og var minn fyrsti leiðbeinandi og hjálpaði mér mikið uns hann fór til annarra starfa.

Sérstakar þakkir fær Víðir Reynisson deildarstjóri Almannaþarfa deildar ríkislögreglustjóra og hans starfsfólk fyrir yfirlestur og oft á tíðum heitar umræður um viðfangsefnið.

Starfsfólk Sambands íslenskra sveitarfélaga fær þakkir fyrir veittan stuðning og sérstaklega formennirnir Vilhjálmur Þór Vilhjálmsson og Halldór Halldórsson og framkvæmdastjórnir Þórður Skúlason og Karl Björnsson. Guðjón Bragason fær sérstakar þakkir fyrir góðar ábendingar og yfirllestur.

Þakka ég Guðmundi Fylkissyni, Ólöfu Þórarinsdóttur, Bryndísi Friðgeirsdóttur, Ragnheiði Ríkharðsdóttur, Þorbjörgu Ingu Jónsdóttur, Guðnýju Björnsdóttur, Ágústi Gunnari Gylfasyni og Hjördísi Kvaran þakka ég yfirllestur ritgerðar, góð ráð og ábendingar.

Ég þakka starfsfólki sveitarfélaga á Suðurlandi og Vestfjörðum fyrir samstarf á vinnslutíma ritgerðar og jafnframt reynslumiklum sveitarstjórum sem hafa gefið mér dýrmætt efni inn í ritgerðina. Eins þakka ég fjölmörgum öðrum sem hafa gefið mér góð ráð og stuðlað að því að gera.

Styrkir

Höfundur fékk ýmsa styrki á vinnslutíma. Rannsóknasjóður Rannís veitti nemastyrk, LVN verkefnið greiddi fyrir þann þátt er unninn var fyrir það verkefni og greiddi dómsmálaráðuneytið fyrir vinnu vegna greiningar fyrir vegna reglugerðar.

Verkefnið var unnið á ýmsum stöðum. Stofnun Sæmundar fróða veitti vinnuáðstöðu allan námstímann, unnið var hjá Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra sumarið 2007 og haustið 2007 á skrifstofu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Vinna vegna jarðskjálfta á Suðurlandi fór fram sumar og haust 2008 og var þá töluvert unnið í Hveragerði og Árborg.

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur	1
2 Bakgrunnur - fræðileg umfjöllun	5
2.1 Viðlagiferli.....	5
2.1.1 Hringrás almannavarna	5
2.1.2 Viðlagatímatafla.....	6
2.1.3 Hlutverkaflétta – viðbrögð og viðbúnaður viðbragðsaðila í almannavörnum .	6
2.2 Stjórnsýsla almannavarna	6
2.3 Viðbúnaður vegna hamfara	7
2.4 Neyðaraðstoð.....	8
2.5 Verkefni sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir.....	9
2.5.1 Framkvæmdastjóri sveitarfélags	9
2.6 Náttúruhamfarir og samfélagsleg áföll.....	10
2.6.1 Náttúruhamfarir – Vestmannaeyjagöngur 1973	10
2.6.2 Samfélagslegt áfall - sjóslys við Svörtuloft	11
2.7 Náttúruhamfarir og áföll – áhrif á íbúa.....	12
2.7.1 Ógn af náttúruvá.....	12
2.7.2 Sálræn áhrif áfalla og áfallahjálpar	13
2.8 Endurreisn.....	14
2.9 Lærdómur nýttur með markvissum hætti	14
3 Aðferðir og úrvinnsla	16
3.1 Val á viðfangsefni.....	16
3.1.1 Persónuleg reynsla rannsakanda	16
3.2 Rannsóknaraðferðir	16
3.2.1 Greining á verkefni og hagsmunaaðilum	17
3.2.2 Gagnaöflun á skjalfestu efni:	17
3.2.3 Gagnaöflun með viðtölum og vettvangsvinnu	17
3.2.4 Úrvinnsla gagna	18
3.2.5 Aðferð við greiningu á raunverulegu hlutverki sveitarfélaga	21
3.2.6 Þátttakendur í rannsókn.....	21
3.2.7 Framvinda rannsókna.....	22

4 Niðurstöður 1 - Aðilar og verkefni á landsvísu	23
4.1 Ríkisvaldið	23
Mynd 4.1. - Aðilar á landsvísu	24
4.1.1 Stjórnarráð Íslands	26
4.1.2 Alþingi og alþingismenn	26
4.1.3 Kjördæmi	26
4.1.4 Ríkisstofnanir	27
4.1.5 Stjórnsýslunefndir	27
4.1.6 Fjárlög og tekjur ríkissjóðs	27
4.1.7 Viðbúnaður og viðbrögð - skyldur ráðuneyta og stofnana	27
4.1.8 Viðbrögð ríkisstjórnar á neyðartímum	28
4.1.9 Aukafjárveiting ríkisstjórnar vegna neyðarástands	28
4.1.10 Forsætisráðuneyti	28
4.1.11 Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	30
4.1.12 Lögregluumdæmi og sveitarfélög	39
4.1.13 Nefndir og ráð í skipulagi almannavarna	41
4.1.14 Heilbrigðisráðuneyti	44
4.1.15 Samgönguráðuneyti	46
4.1.16 Umhverfissráðuneyti	50
4.1.17 Utanríkisráðuneyti	53
4.1.18 Iðnaðarráðuneyti	54
4.1.19 Viðskiptaráðuneyti	55
4.1.20 Félags- og tryggingamálaráðuneyti	56
4.1.21 Menntamálaráðuneyti	57
4.1.22 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	57
4.1.23 Fjármálaráðuneyti	58
4.2 Hjálparlið almannavarna	59
4.2.1 Rauði kross Íslands	59
4.2.2 Slysavarnafélagið Landsbjörg	60
4.2.3 Samstarfsnefnd um heildarskipulag hjálparliðs almannavarna	61
4.3 Samband íslenskra sveitarfélaga	61
4.3.1 Skrifstofa Sambands íslenskra sveitarfélaga	61
4.3.2 Landshlutasamtök Sambands íslenskra sveitarfélaga	62
4.3.3 Hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga í almannavörnum	63
4.4 Einkaaðilar	63

4.4.1	Lögbundið hlutverk og viðbúnaður.....	63
4.4.2	Einkaaðilar, félagasamtök og borgaraleg skylda	63
5	Niðurstöður 2 - Sveitarfélög	65
5.1	Sveitarfélög á Íslandi.....	65
5.1.1	Sveitarstjórnir og sveitarstjórnarmenn	65
5.1.2	Efling sveitarstjórnarstigsins.....	66
5.1.3	Rekstur og tekjustofnar sveitarfélaga.....	66
5.2	Hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum	67
5.2.1	Sveitarstjórnir í kerfi almannavarna.....	67
5.2.2	Hlutverk framkvæmdastjóra sveitarfélags á neyðartímum	68
5.2.3	Viðbúnaður sveitarfélaga	68
5.2.4	Ráðgjöf til íbúa vegna tryggingarmála.....	69
5.2.5	Hlutverk sveitarfélaga við endurreisn samfélags	69
5.2.6	Kostnaður sveitarfélaga vegna almannavarna.....	70
5.2.7	Sjóðir vegna neyðaraðgerða og endurreisnar	70
6	Niðurstöður 3 - Aðilar í héraði	71
6.1	Mynd 6.1. - Aðilar og verkefni í héraði.....	72
6.2	Sveitarfélagið Ísafjarðarbær	74
6.2.1	Stjórnkerfi Ísafjarðarbæjar	74
6.2.2	Bæjarstjóri Ísafjarðarbæjar.....	74
6.2.3	Bæjarráð Ísafjarðarbæjar	74
6.2.4	Embættismannakerfi Ísafjarðarbæjar	75
6.2.5	Stjórnsýsla Ísafjarðarbæjar.....	75
6.3	Starfssemi Ísafjarðarbæjar	75
6.4	Aðilar utan stjórnsýslu sveitarfélagsins Ísafjarðarbæjar.....	79
6.4.1	Fjórðungssamband Vestfirðinga	79
6.4.2	Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða (Atvest)	79
6.5	Stofnanir og starfsemi ríkis í Ísafjarðarbæ	79
6.5.1	Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	80
6.5.2	Heilbrigðisráðuneyti.....	80
6.5.3	Utanríkisráðuneyti.....	80
6.5.4	Samgönguráðuneyti	80
6.5.5	Umhverfísráðuneyti	81
6.5.6	Iðnaðarráðuneyti	81
6.5.7	Menntamálaráðuneyti.....	82

6.5.8 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.....	82
6.5.9 Félags- og tryggingamálaráðuneyti.....	83
6.6 Ýmsir einkaaðilar í Ísafjarðarbæ	83
7 Niðurstöður - Suðurlandskjálftar 2008	85
7.1 Suðurlandsskjálftar 2008	85
7.2 Viðbrögð ríkisvaldsins eftir Suðurlandsskjálftana 2008	85
7.2.1 Aukafjárveiting ríkisstjórnar vegna Suðurlandsskjálfta 2008.....	86
7.3 Viðbrögð sveitarfélaga eftir Suðurlandsskjálfta 2008	87
7.3.1 Verkefni sveitarfélaga	87
7.3.2 Verkefni sveitarfélaga sex mánuðum eftir jarðskjálftana	87
7.3.3 Störf annarra viðbragðsaðila	87
7.4 Raunverulegt hlutverk viðbragðsaðila.....	88
7.4.1 Skipulag almannavarna árið 2009	88
7.4.2 Raunveruleg virkni viðbragðsaðila á neyðartímum	88
8 Umfjöllun.....	89
8.1 Áhættugreining og áætlanagerð.....	89
8.1.1 Heildarendurskoðun laga um almannavarnir	89
8.1.2 Fulltrúar sveitarfélaga í skipulagi almannavarna	90
8.1.3 Samband íslenskra sveitarfélaga	91
8.1.4 Samræming viðbúnaðar og viðbragða	92
8.1.5 Almannavarnanefnd	93
8.1.6 Fulltrúi almannavarnanefndar í aðgerðastjórn	93
8.2 Leit og björgun	93
8.2.1 Skipulag almannavarna	93
8.2.2 Samhæfingar- og stjórnstöð	94
8.2.3 Tímabundin þjónustumiðstöð	94
8.2.4 Aðgerðastjórn.....	94
8.2.5 Hjálparlið almannavarna	95
8.3 Neyðaraðstoð og endurreisn	95
8.3.1 Aðilar á landsvísu.....	95
8.3.2 Sveitarfélög	95
8.3.3 Leiðtoginn	96
8.3.4 Endurreisn	96
8.4 Rannsókn og leiðrétting á kerfi	97

8.5 Kostnaður vegna almannavarna	98
8.6 Landsáætlun almannavarna	98
8.7 Svör við rannsóknarspurningum - samantekt	99
9 Lokaorð	101

Myndir

Mynd 2.2.Hringrás almannavarna	17
Mynd 4.1.Aðilar á landsvísu	33
Mynd 6.1.Aðilar í héraði	81

Töflur

Tafla 2.1.Viðlagatímatafla (Rainrace Matrix	17
Tafla 3.1.Aðilar sem sinna sinna verkefnum í skipulagi almannavarna	30
Tafla 3.2.Listi yfir viðbragðsaðila og sjóði sem greindir voru í töflu 3.1.	30
Tafla 3.3.Viðbúnaður og viðbrögð aðila í skipulagi almannavarna	31
Tafla 4.1.Lögregluumdæmi og sveitarfélög	48
Tafla 4.2.Nefndir og ráð í skipulagi almannavarna	49
Tafla 7.1.Skiplag almannavarna árið 2009 – raunstaða	95
Tafla 7.2.Raunveruleg virkni viðbragðsaðila á neyðartímum	95

Viðaukar

- I. Listi yfir bókhaldslykla sveitarfélaga.
- II. Samantekt á lögum sem snerta daglega starfsemi sveitarfélaga á hverju sviði.
- III. Samantekt á lögum og reglugerðum er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum vegna náttúruhamfara og annarra samfélagslegra áfalla.
- IV. Lög um almannavarnir nr. 82/2008.

1 INNGANGUR

Markviss og skjót viðbrögð sveitarstjórna eftir áföll í samfélagi þykja sjálfsögð. Íbúar sveitarfélagsins gera kröfu til þess að kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar og sveitarstjóri vinni ötullega að málefnum sveitarfélagsins. Sjálfir hafa stjórnámamenn og embættismenn ríka þörf fyrir að vinna í þágu samfélagsins, en viðbrögð hafa verið undir hverjum og einum komin (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001).

Stærsti hluti daglegs starfs sveitarfélaga tengist lögbundnum verkefnum þeirra og taka þau að sér stóran hluta af opinberri þjónustu við íbúa sína, enda eru þau oftast mun nær íbúunum en landsstjórnin (Sesselja Árnadóttir, 1998). Verkefni sveitarfélaga felast í nærþjónustu við íbúa s.s. að reka leik- og grunnskóla, sinna skipulagsmálum, veitukerfum, snjómokstri og sorþjónustu. En þegar náttúruhamfarir verða breytast aðstæður í einum vefangi. Skyndilega hrannast upp mörg ólík úrlausnarefni, breytileg eftir eðli áfallsins. Mörg eru framandi og flest þeirra eru aðkallandi.

Eftir stóráföll eins og jarðskjálfta eða snjóflóð starfa margir ólíkir aðilar á áfallasvæðum. Leit að fólki og aðhlyning slasaðra, hefur forgang hjá viðbragðsaðilum, en á sama tíma og hjálparstarfsmenn eru að störfum úti á slysavettvangi, fer margt annað fram í samfélaginu sem tengist þjónustu sveitarfélaga við íbúa. Sama má segja um samfélagsáfall eins og t.d. sjóslýs getur verið í litlu samfélagi, eða þegar efnahagskreppa skellur á þjóðinni eins og gerðist í október 2008. Þá verður að sinna íbúum samfélagsins og þar gegna sveitarfélögin lykilhlutverki.

Það krefst góðrar samhæfingar að flytja fjölda fólks á brott vegna hættuástands eins og þegar eldgos hófst í Vestmannaeyjum 23. janúar 1973. Þá vöknudu íbúar um miðja nótt við brunalúðra og stuttu síðar tók fólk að streyma niður á bryggju þar sem bátar fluttu það upp á meginlandið. Þessa nótt tókst björgun tæplega 5000 íbúa vel og stórum hluta af eignum þeirra var giftusamlega forðað frá tjóni. Fólk var flutt í hjálparstöðvar Rauða krossins til skráningar og þvínæst hófst vinna við að leita nýs húsnæðis. Svokölluð Eyjahverfi risu víðs vegar á suðvesturhorni landsins. Móta þurfti margs konar áætlanir og viðbrögð frá grunni, og var Viðlagasjóður m.a. stofnaður í kjölfar hamfaranna (Gils Guðmundsson, 1983). Sú reynsla sem fékkst í þessum viðbrögðum var nýtt til að móta viðbragðskerfið sem almannavarnir starfa eftir í dag (Björn Friðfinnsson, 2005).

Mikið hefur áunnist í björgunarmálun á Íslandi síðan lög um almannavarnir voru sett árið 1962. Í upphafi voru áherslur laganna á hættu af hernaðaraðgerðum. Árið 1967 voru þær breytingar gerðar á lögnum að skipulagið ætti einnig að taka til viðbragða við náttúruhamförum og tóku Íslendingar þar forystu meðal Norðurlandþjóða (Lög um almannavarnir nr. 94/1962 með síðari breytingum). Í júní 2008 tóku gildi ný lög um almannavarnir nr. 82/2008 og segir í fyrstu grein laganna um markmið almannavarna:

„Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið“.

Sveitarfélög hafa verið lagalegur ábyrgðaraðili almannavarna úti í samfélaginu, en ríkið hefur séð um heildarskipulagningu almannavarna og aðstoð við viðbragðsáætlanagerð. Sveitarstjórn skipar almannavarnanefnd sem fer með skipulagningu viðbragða í héraði, en lögreglustjóri stýrir aðgerðum á almannavarnatímum. Þrátt fyrir skýra ábyrgð sveitarfélaga á almannavörnum virðist sem aðkoma þeirra hafi fyrst og fremst verið fölgin í þátttöku í starfi almannavarnanefnda. Þar hefur áherslan verið á fyrstu viðbrögð, leit og björgun, en ekki á verkefni sveitarfélaga og endurreisn samfélags eftir áföll.

Rannsókn sú sem hér er fjallað um beindist að stjórnslu sveitarfélaga og þeim aðgerðum sem fara af stað í kjölfar náttúruhamfara. Markmið verkefnisins er að skýra hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga á verkefnum er lúta að aðstoð við þolendur eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll. Að kanna virkni sveitarfélaga í skipulagi almannavarna og hvort starfsemi þeirra sé hluti af því kerfi sem viðbragðsaðilar hafa starfað eftir á neyðartímum í 45 ár eða frá því að lög um almannavarnir voru fyrst sett árið 1962.

Í rannsókninni var leitast við að svara eftirfarandi spurningum:

1. Hvernig er hlutverk sveitarfélaga skilgreint í lögum og reglugerðum um almannavarnir?
 - a. Hvernig eru sveitarfélög undirbúin til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin samkvæmt lögum um almannavarnir?
 - b. Eru til sjóðir sem sveitarfélög geta sótt í vegna aukinna útgjalda?
2. Hvert er hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir eða önnur samfélagsáföll? Er tillit tekið til mikilvægis þessa stjórnstigs þegar lög eru sett um viðbrögð við náttúruhamförum og öðrum áföllum?
3. Hvert er hlutverk sveitarstjóra og hins almenna sveitarstjórnarmanns á neyðartímum? Fá þessir aðilar einhverja þjálfun í neyðarviðbrögðum?

Aðferð

Aðferðum verkefnastjórnunar var beitt við að greina hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum og við endurreisn samfélags í kjölfar náttúruhamfara (Busan, 1982; Fangel, 2001; Steinunn Huld og Ómar Imsland, 2003). Athugað var hvaða stofnanir og sjóðir á vegum ríkis og sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og einkaaðila koma að aðstoð við þolendur og hvernig samvinnu þeirra er háttáð. Gerð var almenn lagagreining á hlutverki ríkis, sveitarfélaga og annarra viðbragðsaðila sem gegna lykilhlutverki. Hluti lagagreiningar og greining á sjóðum var jafnframt hluti af rannsóknarverkefninu *Langtímaviðbrögðum við náttúruvá* (LVN), (Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir, 2008)². Þróun laga, um almannavarnir frá upphafi, var skoðuð og greint hvernig hlutverk sveitarfélaganna hefur breyst í áranna rás og við endurskoðun laganna á hverjum tíma.

Til að kanna raunverulegt hlutverk sveitarfélaga var gögnum safnað eftir Suðurlandsskjálftana 2008. Jafnframt var upplýsinga aflað með fundum og viðtölum við viðbragðsaðila sem reynslu hafa af starfi eftir náttúruhamfarir og við endurreisn samfélags.

² Hægt er að nálgast LVN bókina með leiðbeiningum fyrir starfsmenn sveitarfélaga á heimasíðu Stofnunar Sæmundar fróða http://www.ssf.hi.is/page/Frodi_utgafa

Uppbygging ritgerðar

Ritgerðin skiptist í átta kafla. Fyrstur er inngangur þar sem greint er frá rannsóknarspurningum, nálgun og aðferðafræði. Annar kafli fjallar um bakgrunn efnis og fræðilega umfjöllun þar sem fjallað er um stjórnsýslu almannavarna, hlutverk staðbundinna stjórnvalda í neyðarviðbrögðum og samvinnu við heimamenn á áfallasvæðum. Einnig er yfirlit yfir rannsóknir á viðhorfi íbúa til þess að lifa við ógn af náttúruvá og rannsókna um áhrif náttúruhamfara á líf þolenda, sem upplifað höfðu slík áföll. Jafnframt er fjallað um endurreisn og hvaða leiðir eru til að nýta reynslu af viðbrögðum til að bæta viðbragðskerfið.

Þriðji kafllinn fjallar um aðferðir sem notaðar voru við rannsóknina. Aðferðin er blanda af skrifborðsrannsókn, eigindlegri rannsókn í formi viðtala og vettvangsvinnu, þar sem aðferðum verkefnastjórnunar var beitt við alla þætti rannsóknarinnar. Greint er frá nýrri nálgun höfundar við greiningu á lagalegu hlutverki aðila og framsetningu þess á hugkorti (e. Mind-Map). Í kaflanum er einnig fjallað um markmið og hagnýti rannsóknarinnar fyrir stjórnvöld.

Niðurstöðukaflarnir eru fjórir, 4., 5., 6. og 7. kafli. Hluti kaflanna hefur verið birtur í bók sem gefin var út um verkefnið *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (Herdís Sigurjónsdóttir, 2008).

Í fjórða kafla er greint frá aðilum sem starfa á landsvísu að verkefnum er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum við náttúruhamförum. Fyrst er almenn umfjöllun um ríkisvaldið og stuttlega fjallað um stofnanir sem fram koma í lögum um almannavarnir nr. 82/2008, tilgreindir eru aðilar sem eiga sæti í almannavarna- og öryggismálaráði. Stutt yfirlit er um almannavarnir, Viðlagatryggingu Íslands, Bjargráðasjóð, Ofanflóðasjóð, Samband íslenskra sveitarfélaga, Rauða kross Íslands, Slysavarnafélagið Landsbjörgu og mikilvægra einkaaðila sem koma að aðstoð við þolendur hamfara. Meðfylgjandi er hugkort (e. Mind-Map), sem er myndrænt yfirlit yfir aðila á landsvísu sem koma að aðstoð við þolendur eftir náttúruhamfarir. Ríkisverkefni eru flokkuð eftir ráðuneytum og aðilar sem fram koma í lögum um almannavarnir eru sérmerktir.

Fimmti kafli snýr að sveitarfélögum og lagalegu hlutverki þeirra. Fyrst er almenn umfjöllun um sveitarfélög, uppbyggingu og lagalegt hlutverk. Næst er kafli um samskipti við ríkisvaldið og eflingu sveitarstjórnarstigsins. Fjallað er um hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum og tengingu þeirra við skipulag almannavarna.

Sjötti kafli er um viðbragðsaðila í héraði. Sveitarfélagið Ísafjarðarbæ var greint, en það átti aðild að LVN rannsókninni. Stjórnsýslan var greind og verkefni sveitarfélagsins flokkuð niður á bókhaldslykla. Meðfylgjandi er hugkort (e. Mind-Map), sem er myndrænt yfirlit yfir starfsemi í sveitarfélaginu. Tekin eru nokkur dæmi um viðbótarverkefni sem sveitarfélög þurfa að sinna í kjölfar náttúruhamfara og bætast ofan á daglega starfsemi. Til að fá heildarmynd af öllu samfélaginu er einnig gerð grein fyrir ríkisstofnunum og frjálsum félagasamtökum í samfélaginu.

Í sjöunda kafla er stutt umfjöllun um viðbrögð ríkisvaldsins og sveitarfélaganna Ölfuss, Árborgar og Hveragerðis eftir jarðskjálftana á Suðurlandi í maí 2008.

Í áttunda kafla er umfjöllun um niðurstöður greiningar á hlutverki ríkis, sveitarfélaga, einkaaðila og frjálsra félagasamtaka í skipulagi almannavarna. Einnig er fjallað um raunverulegt hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum og við endurreisn sveitarfélaga.

Í níunda og síðasta kaflanum er ályktun höfundar á niðurstöðum rannsóknarinnar dregin saman í lokaorðum.

Fjórir viðaukar fylgja ritgerðinni. Í viðauka I. er listi yfir bókhaldslykla sveitarfélaga sem starfsemi sveitarfélaga er flokkuð eftir bókhaldslega. Í viðauka II. er samantekt á lögum sem snerta daglega starfsemi sveitarfélaga á hverju sviði. Í viðauka III. er samantekt á lögum er

lúta að viðbúnaði og viðbrögðum vegna náttúruhamfara og annarra samfélagslegra áfalla. Í viðauka IV. eru lög nr. 82/2008 um almannavarnir.

Afrakstur verkefnisins mun meðal annars felast í skýrari mynd af þeim lögum og reglugerðum er mynda ramma um starf sveitarfélaga á neyðartímum og við endurreisn samfélagsins. Leitast er við að skýra þá þætti almannavarna sem lúta að neyðaraðstoð og endurreisn. Stuðlað er að skýrari verkaskiptingu þeirra er starfa að endurreisn og þar með að bættri þjónustu við íbúana. Reynt er að efla skilning á því að þótt mikilvægt sé að gera áætlanir og hafa skýra ferla í undirbúningi og bráðafasa, þá er ekki síður mikilvægt að hafa formlegt skipulag vegna endurreisnar samfélagsins. Þessi vinna getur leitt til breytinga á skipulagningu almannavarna og nýst við mótun stefnu Íslands í almannavarna- og öryggismálum.

Helstu hugtök

Almannavarnir eru samnefnari viðbragða og úrræða þegar hættu- og neyðarástand skapast í samfélaginu.

Almannavarnaástand skapast þegar hin daglega neyðarþjónusta getur ekki brugðist við hættu eða neyð ein og sér eða þarfnast verulegra og samhafðra viðbragða.

Áfall er atburður sem manneskja upplifir og ógnar lífi, og/eða veldur alvarlegum áverka á sál og/eða líkama.

Áfallastreituröskun er alvarleg kvíðaröskun í kjölfar áfalls sem einkennist af stöðugri endurupplifun áfallsins, hliðrun frá hugsunum og atburðum sem tengjast áfallinu og stöðugum einkennum um ofurárvekni (American Psychiatric Association, 2000)

Bjargir er notað yfir mannskap, tæki og annan búnað.

Hagsmunaaðilar eru þeir hópar eða einstaklingar sem eiga hlutdeild í verkefni eða hafa áhuga á eða hagsmuna að gæta varðandi framgang þess. (Verkefnalykillinn: Steinunn Huld og Ómar Imsland, 2003).

Leit og björgun merkir leit að týndu fólki og björgun mannlífa og verðmæta

Samfélag er allir þeir sem lifa og/eða starfa á ákveðnu svæði.

Samfélagsleg áföll eru alvarlegir atburðir eins og stærri slys, ofbeldi,bruni, andlát, miklar og alvarlegar breytingar í samfélaginu s.s. efnahagskreppa og náttúruhamfarir

Takmarkanir ritgerðar.

Í þessari ritgerð er áhersla lögð á greiningu á skipulagi almannavarna og hlutverki sveitarfélaga í skipulaginu. Lög um almannavarnir nr. 82/2008 taka til almannavarna- og öryggismála og ber almannavarna- og öryggismálaráði að móta stefnu ríkisins í þeim málum. Ekki er fjallað sérstaklega um varnar- og öryggismál, en ný lög um varnarmál nr. 34/2008 kveða á um gerð hættumats á sviði varnarmála og gerð öryggis- og varnarmálastefnu Íslands á alþjóðavettvangi. Markmið varnarmálagaga er að greina á milli varnartengdra verkefna er heyra undir utanríkisráðuneyti og borgaralegra verkefna sem lúta að löggæslu og innra öryggi ríkisins sem eru á hendi dómismálaráðuneytis.

2 BAKGRUNNUR - FRÆÐILEG UMFJÖLLUN

Þetta er að mörgu leyti einstæð rannsókn þar sem heimildir hafa hvorki fundist hérlandis né erlendis um rannsókn á hlutverki sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll.

Leitað var heimilda um efni er varðar neyðaraðgerðir og aðstoð við staðbundin stjórnvöld á neyðartímum og samvinnu við heimamenn á áfallasvæðum. Efni sem hér birtist um viðhorf sveitarstjórnarmanna og sveitarstjóra til hlutverka sinna á neyðartímum byggir að mestu á viðtölum.

Leitað var upplýsinga hérlandis um viðhorf íbúa til þess að lifa við ógn af náttúruvá. Einnig var leitað rannsókna um áhrif náttúruhamfara á líf þolenda sem upplifa slík áföll.

Í köflunum hér á eftir eru kynntir helstu þættir sem varða samfélagsáföll og viðbrögð við þeim og reynt að bregða ljósi á hvers konar rannsóknir eru til á hverju sviði.

2.1 Viðlagiferli

2.1.1 Hringrás almannavarna

Viðbrögðum við hamförum er hægt að lýsa sem ferli með þremur stigum: fyrirbyggjandi þætti, hjálparstarfi og langtímaviðbrögðum. Viðbrögðin eru oft sett fram í viðlagahringrás (e. disaster management cycle) þar sem fyrst er björgun og hjálparstarf og svo tekur eitt við af öðru uns aðstoð við þolendur er lokið og hjálparstarfið er rannsakað með það að leiðarljósi að lagfæra það sem betur hefði mátt fara í starfinu. (Long,1997; Nisha de Silva, 2001; Lee and Zbinden, 2003).



Mynd 2.1. Hringrás almannavarna

Mynd 2.1 sýnir hringrás almannavarna sem gerð var af starfsmanni almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra í upphafi ársins 2009 í tengslum við ný lög um almannavarnir nr. 82/2008 (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2009). Fyrst eru mótvægisáðgerðir og varnir og

viðbúnaður sem fer fram fyrir áföll. Í áfallahlutanum eru fyrst viðvaranir og rýming, síðan að takmarka tjón og fyrsta hjálp við þolendur. Þá tekur við mat á skemmdum og áframhaldandi aðstoð. Eftir áföll tekur síðan við endurreisn samfélags, bæði efnahagsleg og félagsleg. Að lokum fer fram endurmat á viðbrögðum.

2.1.2 Viðlagatímatafla

Þessu ferli var lýst með öðrum hætti í verkefninu *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN). Þar er atburðarásin sett fram í svokallaðri viðlagatímataflu (e. Rainrace Matrix) í stað hinnar hefðbundnu hringrásar. Þar eru verkefni sýnd frá fyrstu viðbrögðum til þess tíma þegar segja má að daglegt líf sé komið í samt horf í samfélaginu. Tímataflan sýnir hvernig áhersla á viðfangsefni breytist eftir því sem tíminn líður og einnig að flest verkefni hefjast strax í upphafi neyðaraðgerða (Sólveig Þorvaldsdóttir og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2008).

	1. FASI: Fyrstu viðbrögð	2. FASI: Næstu viðbrögð	3. FASI Langtíra viðbrögð	4. FASI Daglegt líf
Björgunar- og hjálparstörf	MEGIN PUNGI	DREGUR ÚR	LOKIÐ	
Neyðaraðstoð	BYRJA STRAX	MEGIN PUNGI	DREGUR ÚR	LOKIÐ
Endurreisn	BYRJA STRAX	AUKINN PUNGI	MEGIN PUNGI	DREGUR ÚR
Áhættugreining	AÐLÖGUÐ	AÐLÖGUÐ	AÐLÖGUÐ	MEGIN PUNGI
Forvarnir	AÐLÖGUÐ	AÐLÖGUÐ	AÐLÖGUÐ	MEGIN PUNGI
Áætlanagerð	AÐLÖGUÐ	AÐLÖGUÐ	AÐLÖGUÐ	MEGIN PUNGI
Lærdómsferli	BIÐSTAÐA	HUGAÐ AÐ	HUGAÐ AÐ	MEGIN PUNGI

Tafla 2.1. Viðlagatímatafla (Rainrace matrix)

2.1.3 Hlutverkafléttu - viðbrögð og viðbúnaður viðbragðsaðila í almannavörnum

Í þessari rannsókn eru verkefni flokkuð eftir viðbúnaði og viðbrögðum skv. lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Fyrst kemur áhættugreining og viðbragðsáætlunargerð sem fram fer fyrir áfall. Næst er viðbragð á áfallasvæði, leit og björgun, neyðaraðstoð og loks endurreisn. Síðast fer fram rannsókn og lagfæringar á skipulagi. Aðilar eru flokkaðir eftir því hvort þeir vinna á landsvísu eða í héraði. Sjá uppsetningu hlutverkafléttu á töflu 3.1 og 3.2.

2.2 Stjórnsýsla almannavarna

Tvær íslenskar rannsóknir fundust um stjórnsýslu almannavarna. Í meistaraverkefni sínu *Áfallastjórnun - Snjóflóð í Súðavík og á Flateyri 1995* gerði Ásthildur Elva Bernharðsdóttir úttekt á viðbúnaði og viðbrögðum vegna snjóflóðanna sem féllu í Súðavík og á Flateyri árið 1995. Í niðurstöðum rannsóknarinnar kemur m.a. fram að hér á landi vega samtök sjálfbóðaliða þungt í almannavarnakerfinu og frumkvæði einstaklinga skipti miklu í viðbrögðum eftir snjóflóð. Höfundur skýrslunnar telur að í stefnumótun stofnana hér á landi gildi sjónarmið örlagahyggjunnar um óútreiknanleika, þar sem ekki er hugað að snjóflóðavörnum fyrr en snjóflóð hafa fallið (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2000). Ólafur Helgi Kjartansson, komst að svipaðri niðurstöðu í meistaraverkefni sínu *Stjórnsýsla almannavarna*, þar sem gerður er samanburður á skipulagi almannavarna á Íslandi, í Danmörku og Bretlandi. Hann komst að því að almannavarnakerfið á Íslandi væri viðnæmt (e. reactive) þar sem kerfisbreytingar væru meira gerðar til að bregðast við orðnum hlut, en til að

fyrirbyggja að hlutirnir gerist. Nokkuð skorti á að Íslendingar næðu sama viðbúnaðarstigi og Danir og Bretar. Sama máli gegndi um stefnumótunarvinnu og þar að auki nýttu Íslendingar rannsóknir lítið til að bæta viðbragðskerfið (Ólafur Helgi Kjartansson, 2008).

2.3 Viðbúnaður vegna hamfara

Á Íslandi hefur með markvissum hætti verið dregið úr hættu af völdum ofanflóða í samstarfi Ofanflóðasjóðs, Veðurstofu Íslands og sveitarfélaga, með hættumati og uppbyggingu varnargarða á áhættustöðum (Veðurstofa Íslands, 2009). Jafnframt eru byggðir sjóvarnargarðar þar sem ágangur sjávar er mikill.

Á Íslandi eru einnig gerðar miklar kröfur til burðarþols bygginga og segir í markmiðum skipulag og byggingarlaga nr. 73/1997 segir m.a. að lögin eigi að tryggja að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi og eftirlit með því að kröfum um öryggi, endingu, útlit og hagkvæmni bygginga og annarra mannvirkja sé fullnægt.

Sveitarfélög geta beitt ýmsum aðferðum til að draga út afleiðingum náttúruhamfara á samfélagið. Þau geta t.d. tryggt gæði vega, rafmagns, skól- og vatnsleiðsla og einnig látið gera líkön til að sjá líklegar afleiðingar hamfara og koma með hugmyndir um betrubætur (Hwang, 1999; Nisha de Silva, 2001; Barbarosöglu, 2002; Özdamar et al. 2004).

Slík líkön hafa m.a. verið gerð í tengslum við gerð hættumats vegna eldgosa og hlaupa frá vestanverðum Mýrdalsjökli og Eyjafjallajökli. Gerð voru reiknilíkön til að herma eftir jökulhlaupum og niðurstöður lagðar til grundvallar viðbragðsáætlunum almannavarna á svæðinu til verndar lífi og eignum fólks. Hættumat og áhættugreining voru gerð að ósk almannavarnanefndar Rangárvallasýslu (Magnús Tumi Guðmundsson og Ágúst Gunnar Gylfason, 2005).

Í æfingu sem kölluð var Bergisinn 2006 voru viðbrögð við eldgosi og tengdum jökulhlaupum æfð með góðri þátttöku íbúa og allra viðbragðsaðila á hættusvæðinu og samhæfingar- og stjórnstöð. Æfingin fór fram helgina 25. og 26. mars 2006. Æfingin gekk út á að æfa viðbrögð við eldgosi og ekki síst að auka vitund íbúa áhrifasvæðanna um afleiðingar og rétt viðbrögð. Bergisinn er stærsta rýmingaræfing sem haldin hefur verið á Íslandi til þessa, en gert var ráð fyrir að á áhrifasvæði Kötlu væru um 2.200 manns, íbúar, sumarhúsaeigendur og ferðamenn sem þyrfti að koma í öruggt skjól. Eitt af markmiðum æfingarinnar var að draga fram lærdóm og nýta hann til endurbóta á viðbragðsáætluninni (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2006).

Mikilvægt er að efla viðbúnað sveitarfélaga til að takast á við afleiðingar náttúruhamfara og annarra samfélagslegra áfalla (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001). Það viðhorf sveitarfélaganna á Suðurlandi að mikilvægt væri að hafa viðbragðsáætlun til að styðjast við á almannavarnatímum kom fram í skýrslu Almannavarna árið 2002 um viðbrögð eftir jarðskjálfta á Suðurlandi árið 2000 (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002). Við þessu var brugðist í rannsókninni *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) þar sem útbúin var fyrirmynd að áætlun um viðbrögð við náttúruhamförum fyrir starfsmenn sveitarfélaga, sem fela í sér tillögur að tímabundnu starfsskipulagi sveitarfélags ásamt viðeigandi gátlistum. Í LVN verkefninu var lögð áhersla á að greina dagleg verkefni sveitarfélaga og annarra viðbragðsaðila í kjölfar náttúruhamfara, með áherslu á endurreisn. Verkefni voru skoðuð með tilliti til laga og reglna og kannað var hvernig verkefni breytast með tímanum bæði frá sjónarhóli þolenda og viðbragðsaðila. Rætt

var við á þriðja hundrað starfsmenn sveitarfélaga, ríkis, hjálparsamtaka og annarra viðbragðsaðila sem tóku þátt í hjálparstarfi eftir snjóflóð á Flateyri og Súðavík árið 1995 og jarðskjálfta á Suðurlandi árið 2000. Verkefni voru flokkuð í meginvið eða „klasa“ og undirvið og gerðar tillögur um verka- og ábyrgðarskiptingu. Verkefnum sveitarfélaga er skipt upp í þrjá klasa: velferðar-, umhverfis- og efnahagsklasa og veita ákveðnir lykilstarfsmenn sveitarfélagsins hverjum klasa forystu. Þessir formenn mynda „endurreisnarteymi“ og veitir sveitarstjóri teyminu forystu. Hlutverk endurreisnarteymisins er að samhæfa störf sveitarfélagsins í endurreisnarferlinu. Gert er ráð fyrir því að neyðaraðstoð og endurreisn viðkomandi sveitarfélags standi í allt að fimm ár og ljúki með formlegum hætti. Lögð er áhersla á að eftir hvert áfall sé reynslan nýtt til að bæta viðbragðskerfið til framtíðar. Settar eru fram almennar leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga, sem hvert sveitarfélag getur síðan lagað að eigin þörfum.

LVN verkefninu lauk í september 2008 með málþingi og útgáfu bókar (Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir, 2008). LVN leiðbeiningarnar voru teknar upp í sveitarfélögunum Hveragerði og Árborg í sumarbyrjun 2008. Höfundur tók þátt í lögun þeirra að þörfum hvors sveitarfélags og nýtir þá reynslu inn í þetta verkefni. Ragnheiður Hergeirsdóttir, bærstjóri í Árborg, fjallaði um reynslu sveitarfélagsins Árborgar af notkun leiðbeininganna á áður nefndu málþingi, sem haldið var þremur mánuðum eftir skjálftana í september 2008. Hún sagði það hafa verið mikið lán að Halldór Halldórsson, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, hafi afhent sveitarfélögunum drög að leiðbeiningunum daginn eftir jarðskjálftana. Sagði hún notkun leiðbeininganna hafa leitt til betri þjónustu við íbúana eftir skjálftana, þar sem úrvinnsla starfsmanna hafi verið markvissari og áþreifanlegri. Gott væri að sveitarfélagið ætti nú skipulag sem starfa mætti eftir á álagstímum. Að lokum hvatti hún önnur sveitarfélög til nýta leiðbeiningarnar að laga þær að skipulagi sínu (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

2.4 Neyðaraðstoð

Margar erlendar rannsóknir eru til um einstaka þætti hjálparstarfs, sérstaklega í kjölfar mikilla náttúruhamfara. Mikil þörf er fyrir hjálpargögn á áfallasvæði eftir náttúruhamfarir, bæði til íbúa og viðbragðsaðila, ekki síst þar sem eyðilegging er mikil (Beamon, 2004; Long and Wood, 1995; Tomasini and van Wassenhove, 2004). Hamfarasvæðin eru oft erfið og hættuleg yfirferðar og geta þau verið án nauðsynja, svo sem rafmagns og hreins vatns (Long and Wood, 1995; Cassidy, 2002; Murray, 2005). Ýmsar greinar fjalla um mikilvægi vörustjórnunar og flutnings aðfanga á áfallasvæði og víða snýst stærstur hluti hjálparstarfs um að koma birgðum á réttan stað (Trunick, 2005; Stops, 2006; Thomas and Kocczak, 2005; Spens and Kovács, 2007). Oft er um að ræða aðsenda hjálp þar sem björgunaraðilar koma frá öðrum svæðum og löndum. Heimamenn eru undir miklu álagi, og reynslan sýnir að mikilvægt er að þeir sem sinna hjálparstarfi séu ekki allir nátengdir þolendum hamfaranna. Aðkomumenn þekkja hins vegar ekki eins vel til staðháttar. Þátttaka heimamanna er því mikilvæg og getur komið í veg fyrir mistök og flýtt fyrir réttum ákvörðunum (Long and Wood, 1995). Rannsókn á afleiðingum flóðbylgjunnar (tsunami) við Indlandshaf 2004 sýnir mikilvægi þess að virkja heimamenn til að tryggja rétt og snör viðbrögð. Eins verði skipulagið að taka til allra viðbragðsaðila (Perry, 2007).

2.5 Verkefni sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir

Í sveitarstjórnarlögum segir að sveitarfélög vinni að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma (Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998). Er þeim frjálst að vinna að verkefnum sem varða íbúa, séu þau ekki falin öðrum með lögum. Eftir náttúruhamfarir breytast áherslur og mörg dagleg verkefni verða umfangsmeiri.

Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, var sveitarstjóri í Rangárþingi ytra árið 2000 þegar jarðskjálftarnir ollu miklu tjóni í sveitarfélaginu. Á aðalfundi sveitarstjórnarmanna á Suðurlandi á Flúðum árið 2001 sagði hann frá reynslu sinni og talaði fyrir því að sveitarfélög gerðu neyðarskipulag til að styðjast við eftir náttúruhamfarir. Hann taldi sveitarstjórnir ekki almennt búnar undir þessi verkefni og að upplýsingagjöf til sveitarstjórnarfólks um skyldur og verkefni á hættustundu væri í lágmarki. Þrátt fyrir að Almannavarnir ríkisins³ funduðu reglulega með talsmönnum sveitarstjórna, skilaði það sér ekki til hins almenna sveitarstjórnarfulltrúa, eða byggði hann undir að takast á við þessi verkefni. Guðmundur Ingi ræddi viðbúnað sveitarfélaga og hvað sveitarstjórnir þyrftu að gera til að vera betur undirbúnar. Hann setti fram fimm lykilmálur:

Regla eitt: Treystið því ekki að aðrir hafi allt til alls þegar á þarf að halda. Vinnið að því að útvega og hafa tiltækar nauðsynlegar bjargir innan svæðisins.

Regla tvö: Ekki bíða eftir því, í kjölfar náttúruhamfara að einhver (t.d. almannavarnanefnd) gefi merki um að hefjast handa. Takið til hendi um leið og fulltrúar sveitarstjórnar nást saman.

Regla þrjú: Sveitarstjórnir, þ.e. sveitarstjórnarfulltrúar, búa og lifa meðal íbúanna sem hafa orðið fyrir erfiðri reynslu. Nauðsynlegt er fyrir sveitarstjórnarfólkið að búa sig undir margvísleg og miserfið viðbrögð íbúanna, reiði, biturð, sorg og vanmáttarkennnd. Allt þetta getur beinst að fulltrúum fólksins á staðnum, þ.e. kjörnum fulltrúum. Mörgum hefur reynst mjög erfitt að höndla þessa stöðu, sem kemur í kjölfar náttúruhamfara sem hafa afleiðingar fyrir líf og störf í sveitarfélaginu. Enginn er sjálfkrafa undir þetta búinn, en unnt er að vinna á neikvæðum áhrifum ef skipulega er staðið að verki. Sveitarstjórnir ættu þegar í kjölfar náttúruhamfara að leita sér ráðgjafar um viðbrögð við þessum mannlegu og eðlilegu viðbrögðum íbúanna, svo ekki fari illa.

Regla fjögur: Veita þarf fjölmiðlum góðan aðgang að lykilmönnum sveitarfélagsins s.s. framkvæmdastjóra og oddvita sveitarstjórnarinnar. Nauðsynlegt er að veita greiðlega allar upplýsingar sem þekktar eru með vissu og kannast fúslega við þau atriði sem ekki er full vitneskja um. Þetta er albesta leiðin til þess að koma skilaboðum til íbúanna, auk þess sem skylt er að veita almenningi réttar og ítarlegar upplýsingar um atburði og viðbrögð við þeim.

Regla fimm: Ekki má slaka á þó að talið sé að viðbúnaður sé góður og að lykilaðilar séu ágætlega æfðir. Næsti atburður getur orðið á morgun og þess vegna þurfa allir að vera við því búnir að taka fyrirvaralaust á (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001).

2.5.1 Framkvæmdastjóri sveitarfélags

Málssvarahlutverk framkvæmdastjóra sveitarfélaga hefur þótt sjálfsagt í tengslum við áföll og hjálparstarf. Erlent dæmi um framgöngu borgarstjóra er starf Rudolph Giuliani borgarstjóra New York borgar eftir hermdarverkin 11. september 2001, þegar árás var gerð á Tvíburaturnana (e. World Trade Center). Þá birtist borgarstjórinn í sjónvarpi um allan heim

³ Nú almannavarnadeild ríkislögreglustjóra.

þar sem hann stóð við rústir Tvíburaturnanna. Hann varð þjóðhetja og hlaut hann m.a. viðurkenningu fyrir hugrekki sitt og forystuhæfileika. Á 100 ára afmælisráðstefnu Símans, *Leiðtogar til framtíðar*, árið 2006 flutti hann fyrirlestur og fjallaði um hlutverk leiðtogans og reynslu sína sem leiðtoga á neyðartímum þar sem hann fjallaði m.a. um mikilvægi þess að hafa öflugan leiðtoga á neyðartímum (Giuliani, 2006).

Á Íslandi eru mörg dæmi um forsvarsmenn sveitarfélaga sem staðið hafa í eldlínunni. Jarðskjálftarnir sem skóku Suðurland 29. maí 2008 ollu miklum skemmdum á eignum og skelfingu meðal íbúa. Í viðtölum kom fram að hamfarirnar breyttu verkefnaskrá bæjarstjóranna Ragnheiðar Hergeirsdóttur í Árborg og Ólafs Áka Ragnarssonar í Ölfusi, sem fengu skyndilega margvísleg verkefni sem ekki höfðu verið í dagbókinni fyrir jarðskjálftana og fjallað er nánar um í kafla um viðbrögð sveitarfélaganna eftir Suðurlandsskjálfta 2008 í kafla 7. Aldís Hafsteinsdóttir bæjarstjóri í Hveragerði var ekki á landinu þegar hamfarirnar riðu yfir. Hún sagði:

„Eftir reynslu mína síðastliðið sumar þá myndi ég vilja ráðleggja þeim sem lentu í svipaðri stöðu að koma sér heim hið allra fyrsta. Ráðleggingar um annað sem maður fær í gegnum síma geta verið byggðar á röngum gögnum, verið misvísandi og einnig er fólki meinilla við að eyðileggja fyrir manni fríið. Það veit auðvitað ekki að fríið er þegar ónýtt við svona aðstæður. Upp í fyrstu vél og heim!“.

Hún sagði líka að það hefði komið sér á óvart hversu mjög er lítið til bæjarstjórans sem sameiningartákns bæjarbúa og að hún hefði fengið mikil viðbrögð í þá veru eftir að hún kom heim.

„Það virtist vera ákveðin öryggis tilfinning fólgin í því að bæjarstjórinn væri kominn jafnvel þó að allt væri í öruggum höndum og í góðum farvegi“.

Loks sagði hún:

„Ég sakna þess þó að eiga ekki þá reynslu með bæjarbúum að hafa upplifað skjálftann. Ég er heimamaður og hef upplifað flest það sem bæjarbúar hafa gengið í gegnum undanfarin 40 ár. Á mína sögu og rætur hér og því finnst mér hafa myndast eyða í reynslubankanum við það að vera ekki heima þegar hamfarir sem þessar ganga yfir. Það er óþægileg tilfinning sem hverfur ekki“ (Aldís Hafsteinsdóttir, munnleg heimild, ágúst 2008).

2.6 Náttúruhamfarir og samfélagsleg áföll

Hætta á náttúruhamförum felur í sér mikla ógn fyrir íbúa á hættusvæðum. Vitund um að hamfarir geti skolið á án fyrirvara gerir þær ógnvænlegar. Manntjón og efnahagslegt tjón vegna náttúruhamfara getur verið mikið. Slíkar hamfarir hafa orðið 68 sinnum á Íslandi á síðustu 100 árum. Rúmlega eitthundrað manns hafa látist og eru snjóflóð mannskæðust. Einnig hefur mikið eignartjón orðið (Ágúst Gunnar Gylfason, 2008). Til þessara náttúruhamfara teljast ekki mannskaðar á sjó, en þúsundir manna hafa farist á Íslandsmiðum á síðustu öldum (Tómas Jóhannesson og Þorsteinn Arnalds, 2001).

2.6.1 Náttúruhamfarir - Vestmannaeyjagöng 1973

Samhæfingar- og stjórnstöð fer með samhæfingu neyðarviðbragða samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 (sjá um samhæfingar- og stjórnstöð í kafla 4.1.13. um nefndir og ráð í skipulagi almannavarna). Slík samhæfingarstöð var þó ekki hluti af skipulagi almannavarna þegar eldgos hófst í Vestmannaeyjum árið 1973. Eldgosið hófst um miðja nótt og tókst að bjarga íbúum og nokkrum lausamunum þeirra upp á land vegna þess að meginhluti bátaflotans var í höfn. Ekki fóru allir í burtu og vann fjöldi sjálfbodaliða að björgun eigna úti í

Vestmannaeyjum. Upplýsinga- og ráðgjafarmiðstöð var sett upp fyrir Vestmannaeyinga í Hafnarbúðum í Reykjavík.

Lög voru sett um nýjan sjóð, Viðlagasjóð. Sjóðnum voru tryggðar tekjur með álögum á nokkra skattstofna s.s. söluskatt, eignaskatt og útsvarstekjur. Sjóðurinn átti að tryggja hag Vestmannaeyinga og endurreisn byggðar í Eyjum. Viðlagasjóður átti að greiða kostnað vegna björgunarstarfs, bæta tekjumissi og draga úr áhrifum hamfaranna á afkomu og atvinnulíf heimamanna sem og þjóðarheildarinnar (Lög nr. 4/1973 um neyðarráðstafanir vegna jarðelda í Heimaey, reglugerð nr. 62/1973 um Viðlagasjóð, reglugerð nr. 63/1973 um viðlagagjald). Víðtæk söfnun fór fram bæði heima og erlendis.

Sveitarfélög breyttu skipulagi sínu með hraði til að hægt væri að byggja ný hverfi fyrir íbúa frá Vestmannaeyjum (Gils Guðmundsson, 1983). Eitt dæmi er um að slíkt skipulag hafi verið rissað upp á smjörpappír í Mosfellssveit árið 1973, þegar nýtt hverfi var skipulagt fyrir Eyjamenn með styrk frá finnsku þjóðinni (Herdís Sigurjónsdóttir, 2000). Eldgosinu í Heimaey lauk 3. júlí sama ár og þá hófst endurreisn samfélagsins (Gils Guðmundsson, 1983).

2.6.2 Samfélagslegt áfall - sjóslys við Svörtuloft

Mannskæð slys geta verið samfélagi mikið áfall og fólk getur krafist aðgerða og eftirfylgni til að greiða fyrir bata samfélagsins. Þar getur reynt á forsvarsmenn sveitarfélagsins. Hér verður tekið dæmi af einu slíku. Þann 7. desember árið 2001 varð sjóslys við Svörtuloft við Snæfellsnes, þegar Svanborg SH 404 varð vélarvana og fórst. Þrír létust en einum skipverja var bjargað við illan leik upp í þyrlu varnarliðsins. Allt voru þetta sjómenn af Snæfellsnesi (Morgunblaðið, 2001).

Þrátt fyrir að ekki væri almannavarnaástand fór mikill viðbúnaður af stað í Snæfellsbæ. Sóknarpresturinn hafði samband við áfallateymi Landspítala en ekki reyndist unnt að fá teymi á staðinn. Því var leitað til Rauða krossins um aðstoð vegna áfallahjálpar fyrir íbúa samfélagsins. Rauða kross deildin fékk verkefnisstjóra Rauða krossins í áfallahjálpar sér til aðstoðar og hann ásamt sóknarpresti lögðu mat á hvernig best væri að leysa verkefnið. Tekin var ákvörðun um að opna áfallahjálparmiðstöð í grunnskólanum í Ólafsvík þann 9. desember og var stöðin opin frá kl. 13 og fram á kvöld. Verkefnisstjórinn fór ásamt öðrum sérfræðingi úr áfallateymi Rauða krossins til aðstoðar við heimamenn. Búið var að opna aðstöðu í grunnskólanum og sáu sjálfboðaliðar Rauða kross deildarinnar um reksturinn. Með þeim starfaði geðhjúkrunarfræðingur frá Stykkishólmi sem jafnframt var leiðbeinandi í sálrænni skyndihjálpar og sjálfboðaliði Rauða krossins. Haldinn var almennur fundur með kennurum og starfsfólki skóla og leikskóla. Áfallahjálpar var veitt almenningi, björgunarsveitum og áhöfnum skipa sem þess óskuðu. Bænastund var haldin í kirkjunni og samvera á eftir í safnaðarheimilinu, þar sem kaffiveitingar voru í boði Rauða krossins. Boðið var upp á stuðning við þá sem vildu nýta sér hann. Málum var síðan fylgt eftir af heimamönnum næstu daga og vikur (Jóhann Thoroddsen, munnleg heimild, 15. janúar 2009).

Starf björgunarsveitanna var einnig umfangsmikið. Björgunarsveitir frá Slysavarnafélaginu Landsbjörgu (SL) störfuðu við leit og björgun. Skipulagðri leit að skipverjunum tveimur sem ekki fundust var hætt eftir tvær vikur (Skessuhorn, 2002), en björgunarsveitir af Snæfellsnesi gengu fjörur mun lengur. Kafarar SL leituðu við flakið í byrjun janúar 2002, en þá fyrst var hægt að kafa. Aðstæður til köfunar voru erfiðar en þó tókst að leita við flakið og nágrenni þess. Strandstaðurinn var skoðaður með neðansjávarmyndavél, en leit bar ekki árangur (Morgunblaðið, 2002).

Kristinn Jónasson sagði um hlutverk sitt sem bæjarstjóri í Snæfellsbæ eftir sjóslýsið:

„Þetta var flókið mál, sorgin í samfélaginu var svo mikil. Samfélagið fer á hvolf. Ég sem stjórnandi vann að því að milda áhrifin. Ég var í miklum samskiptum við prestinn, sem var nýr. Ég upplýsti hann um stöðu mála, en hann var eini tengiliður við ættingja hinna látnu. Þetta var mjög átakanlegur tími, mikið samfélagslegt áfall. Ég gerði allt sem ég gat. Þetta var nú einu sinni samfélagið mitt“.

Hann sagði um stjórnstöð leitar og björgunar:

„Það sem ég passaði mig þó á, var að láta stjórnstöð leitarinnar vera. Ég var í minni stjórn að stjórna því sem þurfti að gera í samfélaginu og halda yfirsýn. Lét þá sem voru bestir í leit og björgun sjá um þann þátt. Lét þá vita að þeir gætu leitað til mín ef þá vanhagaði um eitthvað. En ég lét stjórnstöð leitar og björgunar alveg vera“ (Kristinn Jónasson, bæjarstjóri í Snæfellsbæ, munnleg heimild, 5. janúar 2009).

Rannsóknarnefnd sjóslýsa rannsakaði slysið. Í lokaskýrslu nefndarinnar er gerð tillaga í öryggisátt og Siglingastofnun Íslands brást við tillögum rannsóknarnefndarinnar og gerði tillögu að breytingu á reglugerð um öryggi fiskiskipa (Rannsóknarnefnd sjóslýsa, 2002).

2.7 Náttúruhamfarir og áföll - áhrif á íbúa

Nokkuð hefur verið ritað um viðhorf íbúa til ógnar af náttúruvá og afleiðingar af náttúruhamförum og öðrum áföllum á þolendur.

2.7.1 Ógn af náttúruvá

Í ofangreindu samhengi má nefna rannsóknina *Viðhorf og viðbrögð við ofanflóðahættu* sem unnin var af Hörpu Grímsdóttur árið 1998. Í þeirri rannsókn kannaði höfundur viðhorf og viðbrögð íbúa við ofanflóðahættu í Neskaupsstað. Þann 20. desember árið 1974 féllu tvö snjóflóð í Neskaupsstað með þeim afleiðingum að tólf manns létust. Harpa komst að því að mjög skiptar skoðanir voru meðal íbúa til byggingar snjóflóðavarnargarða og átti það einnig við um þá sem bjuggu á svæðinu sem áformað var að reisa snjóflóðavarnargarðana á (Harpa Grímsdóttir, 1998). Hið sama kom fram í rannsókn Margrétar Valdimarsdóttur árið 2001, *Byggð og náttúruvá. Viðhorf íbúa á ofanflóðasvæðum til áhættu og öryggis* (Margrét Valdimarsdóttir, 2001).

Guðrún Jóhannesdóttir gerði rannsókn á viðhorfi íbúa í grennd eldgossins Kötlu, *Við tölum aldrei um Kötlu hér, mat íbúa á hættu vegna Kötlugoss*. Kannaði hún hvort íbúar teldu mat yfirvalda á áhættu og viðbúnað vegna hugsanlegra hamfara vera í takti við raunveruleikann. Hún tók viðtöl við íbúa á tveimur svæðum í Vestur-Skaftafellssýslu, Vík í Mýrdal og í Álftaveri. Hóparnir samanstóðu af heimamönnum og aðfluttum af báðum kynjum. Áhættumat almannavarnayfirvalda og viðbúnaður voru kynnt fyrir íbúum og þeir beðnir að gefa álit á því hvort þeir teldu undirbúning í samræmi við þarfir íbúanna. Niðurstaðan sýndi að viðhorf íbúa var mismunandi til Kötlu og endurspegladi frekar skynjun einstaklinganna á áhættuþáttunum og lífsýn, en raunsæi. Íbúar á svæðinu tala að jafnaði ekki mikið um yfirvofandi hættu, en telja sig meðvitaða um hana og meðfylgjandi áhættuþætti. Íbúar svæðisins vita af hættunni og telja sig í stakk búna til að takast á við náttúruöflin ef til þess kemur (Guðrún Jóhannesdóttir, 2005).

2.7.2 Sálræn áhrif áfalla og áfallahjálp

Í rannsókninni *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) var rætt við þolendur og viðbragðsaðila sem störfuðu á áfallasvæði eftir snjóflóðin í Súðavík og Flateyri árið 1995. Kom glögglega í ljós að áföllin höfðu haft mikil sálræn áhrif á fólk á sínum tíma og gerðu það enn við upprifjun ellefu árum síðar (Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir, 2008).

Árið 2007 rannsakaði Edda Björk Þórðardóttir langtímaeinkenni áfallastreituröskunar hjá þolendum snjóflóðsins í Súðavík. Rannsóknin var eftirfylgd á rannsókn Gylfa Ásmundssonar og Ágústs Oddssonar frá 2000 „*Áfallastreita eftir snjóflóðin á Vestfjörðum*“, þar sem algengi áfallastreituröskunar hjá íbúum var metið og hverjir væru í mestri hættu að fá slík einkenni (Gylfi Ásmundsson og Ágúst Oddsson, 2000). Edda Björk er fyrst til að kanna líðan þolenda síðan rannsókn Gylfa og Ágústs var gerð. Tæplega eitt hundrað manns fengu sendan spurningalista og svaraði rúmlega helmingur í báðum rannsóknum. Í báðum hópum var svipaður fjöldi sem missti sína nánustu eða átti nákominn sem slasaðist, og eins hvað varðar þá sem urðu fyrir eignatjóni og skertum atvinnumöguleikum. Niðurstöður Eddu Bjarkar benda til að þeim sem höfðu flust frá Súðavík eftir áfallið vegnaði verr, en það var um helmingur þátttakenda. Þeir sýna frekar einkenni um martraðir, einangrun eða sektarkennd og eru uppstökkir eða finnast þeir hafa skerta vinnugetu og upplifðu frekar skerta vinnugetu í kjölfar flóðsins. Af þeim sem voru metnir með einkenni áfallastreituröskunar tólf árum eftir snjóflóðið voru 75% búsettir annars staðar en í Súðavík (Edda Björk Þórðardóttir, 2007).

Afleiðingar flóðbylgjunnar miklu (tsunami) við strendur Indlandshafs á annan dag jóla árið 2004 eru fólki enn í fersku minni. Þar létust að minnsta kosti 225 þúsund manns og milljónir misstu heimili sín og lífsviðurværi. Margir vestrænir ferðamenn voru á svæðinu og hófst mikið hjálparstarf og flutningur fólks af svæðinu. Áfallahjálp var veitt bæði þolendum á hamfarasvæðinu og fjarri slyssað. Meðal þolenda voru sænskir ferðamenn og setti sænski Rauði krossinn m.a. upp áfallamiðstöðvar þar sem flestir sænskir ferðamenn voru við Indlandshaf (Jonas Praviz, 2005).

Á vísindavöku Rannís 2008 kynnti Ragnhildur Guðmundsdóttir doktorsnemi hjá Miðstöð í lýðheilsuvísindum við Háskóla Íslands rannsókn sína á *Áfallastreitu og langtímaheilsufarsafleiðingum náttúruhamfara*. Markmið rannsóknarinnar er að kanna hvort eftirlifendur snjóflóðanna á Vestfjörðum 1995 og sænskir eftirlifendur Tsunami-flóðbylgjunnar 2004 séu í aukinni hættu á neikvæðum heilsufarsafleiðingum til lengri tíma lítið, hvort sem er sálrænum eða líkamlegum. Slíkar heilsufarsafleiðingar ofantalinna náttúruhamfara á eftirlifendur hafa lítið verið rannsakaðar. Ragnhildur mun nýta gagnagrunna Landlæknisembættisins og Hagstofunnar til að kanna hvort meðal eftirlifenda snjóflóðanna reynist marktæk aukin tíðni á lyfjanotkun, komu á heilsugæslustöðvar, sjúkrahúslegum og andlátum 8-13 árum eftir flóðin, samanborið við jafnaldra í sambærilegum þorpum og á landinu öllu. Tsunami-rannsóknin nýtir gögn um 5000 sænskra eftirlifendur flóðbylgjunnar fjórtán mánuðum eftir flóðin. Kannað verður hvort lengri dvöl á hamfarasvæðum og töf á staðfestingu láts nákomins ættingja auki hættu á neikvæðum heilsufarsafleiðingum til langs tíma (Ragnhildur Guðmundsdóttir, 2008).

Margar rannsóknir sýna mikilvægi áfallahjálpar við þolendur og hjálparstarfsmenn í kjölfar áfalla. Frá því að snjóflóðin í Súðavík og á Flateyri féllu árið 1995 hefur skipulag áfallahjálpar á Íslandi verið í þróun. Núverandi skipulag áfallahjálpar sem samþykkt var árið 2005 byggir á reynslu fyrri áfalla (Margrét Blöndal og fleiri, 2008).

Í kjölfar jarðskjálftana á Suðurlandi 2008 hófst rannsókn á félagslegum og tilfinningalegum afleiðingum náttúruhamfaranna. Verkefnið *Áhrif jarðskjálftans 29. maí 2008*

á íbúa á Suðurlandi, er unnið undir stjórn dr. Berglindar Guðmundsdóttur sálfræðings hjá Áfallahjálparmiðstöð Landspítala, með þátttöku allra samstarfsaðila í skipulagi áfallahjálpar í landinu, Rauða krossi Íslands, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og Þjóðkirkjunnar. Um er að ræða spurningakönnun þar sem íbúar á jarðskjálftasvæðinu, alls 1514 einstaklingar 18 ára og eldri eru spurdir um áhrif af jarðskjálftanum, sex vikum, þremur mánuðum og loks einu ári eftir skjálftann. Þátttakendur, sem allir fundu fyrir skjálftanum fengu upplýsingabréf og spurningalista, þar sem spurt var um upplifun þeirra á skjálftanum, heilsuhegðun, þjónustunýtingu, áfallastreitueinkenni, geðlægð, kvíða, áfengisneyslu og bjargráð. Fyrstu niðurstöður sýndu að 75% þátttakenda upplifðu jarðskjálftann sem alvarlegt áfall. Fundu fyrir verulegum ótta, hjálparleysi eða ótta um líf sitt eða annarra fjölskyldumeðlima þegar skjálftinn reið yfir. Alls uppfylltu 7% þátttakanda viðmið um áfallastreituröskun, 7% greindu frá miðlungs þunglyndiseinkennum til alvarlegra og 8% upplifðu miðlungs eða meiri kvíðaeinkenni tveimur til þremur mánuðum eftir jarðskjálftann. Konur voru líklegri en karlar til að upplifa skjálftann sem áfall og greina frá sálrænum vanda. Því er ljóst að jarðskjálftinn í maí 2008 hafði veruleg áhrif á líðan íbúa jarðskjálftasvæðisins og var tíðni áfallastreituröskunar hærrí en búist var við samkvæmt erlendum rannsóknum. Rannsóknin varpar ljósi á mikilvægi þess að kanna hvað hefur áhrif á bataferli einstaklinga eftir hamfarir á Íslandi og þá sérstaklega hvaða þættir stuðla að eða hindra bata (Berglind Guðmundsdóttir, 2009).

Í nýlegri rannsókn var skoðað hvaða áhrif Suðurlandsskjálftarnir sumarið 2000 höfðu á leikskólastarf í Rangárvallasýslu, grunnþjónustu sem sinnt er af sveitarfélögum. Rætt var við starfsmenn leikskóla og sérfræðinga í áfallahjálp. Niðurstaðan var að jarðskjálftarnir höfðu töluverð sálræn áhrif á börn og fullorðna, en þó minni en búist var við. Starfsfólk leikskólanna virðist hafa unnið sig út úr áfallinu með því að sinna þörfum barnanna. Einnig kom fram að flestir hefðu viljað fá aðstoð sérfræðinga í áfallahjálp við úrvinnsluna og til stuðnings við leikskólastarfið (Anna Hrunn Helgadóttir, 2008).

2.8 Endurreisn

Eftir hjálparstarf kemur að langtímaaðgerðum, eða endurreisn samfélaga. Ítrekað hefur komið í ljós að langtímaaðgerðir eru takmarkaðar (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002; Gustavsson, 2003; Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008). Það hefur mikinn hagrænan og félagslegan ávinning í för með sér að byggja innviði samfélags upp sem fyrst eftir áfall. Þar gegna sveitarfélög ábyrgðarhlutverki. Langtímaviðbrögð eru yfirleitt í höndum heimamanna, þolendanna sjálfra, fjölskyldna og vina sem oft hafa takmarkaða getu til að sinna verkefninu og jafnvel takmarkaða kunnáttu til þess (Lamont, 2005). Það leiðir til þess að endurreisn verður óskipulögð og kom m.a. fram í máli viðmælenda í verkefninu *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) að neyðarástandi hafi verið viðhaldið lengur en þurfti eftir snjóflóðin í Súðavík, því ekkert skipulag tók við (Sólveig Þorvaldsdóttir og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2008).

2.9 Lærdómur nýttur með markvissum hætti

Til að hægt sé að bæta viðbrögð við náttúruhamförum er mikilvægt að nýta þá reynslu sem fengist hefur. Nokkuð hefur skort á að það hafi verið gert hér á landi líkt og fram kom í umfjöllun um rannsókn Ólafs Helga Kjartanssonar um stjórnsýslu almannavarna í upphafi kaflans. Þar kom fram að aðrar þjóðir væru mun lengra komnar en Íslendingar í því að nýta

sér rannsóknir og stefnumótun til að móta viðbragðskerfið og fyrirbyggja alvarlegar afleiðingar af völdum hamfara (Ólafur Helgi Kjartansson, 2008).

Rannsóknir hafa sýnt að ýmsu er ábótavant í samskiptum ríkis og sveitarfélaga á Íslandi og þó nokkuð skortir á úthald og eftirfylgd í þjónustu við þolendur náttúruhamfara, sem ekki er sinnt með skipulögðum hætti (Almannavarnir, 1995; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002; Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008). Guðmundur Ingi fyrrverandi sveitarstjóri sagði á aðalfundi Sambands sveitarfélaga á Suðurlandi árið 2001 að nauðsynlegt væri að skrá uppsafnaða reynslu hjá nokkrum hópi fólks eftir jarðskjálftana 2000 og eins hjá fólki á Vestfjörðum sem hefur reynslu af því að takast á við afleiðingar snjóflóða. Þessa reynslu væri mikilvægt að varðveita og skila áfram. Gera mætti handbók fyrir sveitarstjórnir til að nota í kjölfar náttúruhamfara (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001).

3 AÐFERÐIR OG ÚRVINNSLA

Þessi kafli fjallar um þær aðferðir sem notaðar voru við rannsóknina og hvernig gagna var aflað. Einnig er fjallað um markmið og hagnýti rannsóknarinnar. Sú aðferðafræði sem nýtt var við rannsóknina, er blanda af skrifborðsrannsókn, eigindlegri rannsókn í formi viðtala og vettvangsvinnu. Aðferðum verkefnastjórnunar var beitt við alla þætti rannsóknarinnar, þeim aðferðum er lýst nánar í þessum kafla.

3.1 Val á viðfangsefni

Að mati höfundar er mikilvægt að leita svara við spurningum um hvernig verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga er háttað á neyðartímum og við endurreisn samfélaga í kjölfar náttúruhamfara eða annarra áfalla. Með slíkri greiningu er hægt að auka samhæfingu aðila og yfirsýn yfir verkferla og hlutverk hvers og eins og stuðla þannig bæði að betri þjónustu við þolendur náttúruhamfara og nýtingu fjármagns og mannafla.

3.1.1 Persónuleg reynsla rannsakanda

Höfundur hefur áhuga á viðfangsefninu ekki síst vegna starfsreynslu í almannavarnakerfinu, bæði sem sveitarstjórnarmaður í rúman áratug og verkefnisstjóri neyðarvarna og neyðaraðstoðar hjá Rauða krossi Íslands. Þannig hafði rannsakandi góða innsýn í og skilning á verkefnum og hlutverkum viðbragðsaðila. Eins má nefna gott aðgengi höfundar að lykilmálum, sem hjálpaði vissulega til við rannsóknina. Höfundur hefur einnig töluverða reynslu af vettvangsvinnu í æfingum og viðbrögðum og jafnframt við sviðsetningu atburða (s.s. flugslysa- og hópslysaæfinga) og í starfi sínu í áhættugreiningarnefnd almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins tók hann þátt í hönnun á björgunartilfellum fyrir nokkra af áhættuflokkum höfuðborgarsvæðisins - *Áhættugreining fyrir höfuðborgarsvæðið* (Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins, 2005), sem byggði á áhættugreiningu nefndarinnar frá 2002 (Almannavarnanefnd KMRS, 2002).

Vissulega má þó velja því fyrir sér hvort það hefði verið kostur ef rannsakandi hefði komið reynslulaus og opin að viðfangsefninu. Reynt var að draga úr hættu á hlutdrægni höfundar með því að fá marga ólíka aðila til að lesa verkefnið yfir. Þeir sem lásu yfir eru starfsmenn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, lögreglu, Rauða krossins, Slysavarnafélagsins Landsbjargar, auk lögfræðings, sveitarstjórnarmanns, sveitarstjóra og alþingismanns.

3.2 Rannsóknaraðferðir

Þær rannsóknaraðferðir sem hér er lýst voru valdar þar sem um er að ræða töluvert umfangsmikla greiningu á mörgum ólíkum aðilum og verkefnum. Slík verkefni krefjast m.a. góðs utanumhalds á gögnum, sem þessar aðferðir bjóða, auk þess sem þær gera mögulegt að greina verkferla með markvissum hætti og tengsl aðila og velja skýrar aðferðir til framsetningar á niðurstöðum gagna (Buzan, 1982; Fangel, 2001; Steinunn Huld og Ómar Imsland, 2007).

3.2.1 Greining á verkefni og hagsmunaaðilum

Töluverð vinna var lögð í að skilgreina verkefnið í upphafi, enda er aðstoð við fólk á neyðartímum og við endurreisn eftir náttúruhamfarir vandasamt verk og í mörg horn að líta. Ákveðið var að líta á verkefni viðbragðsaðila út frá sjónarhóli þolenda náttúruhamfara og voru hagsmunaaðilar (Steinunn Huld og Ómar Imsland, 2007) metnir með það í huga. Greindir voru verkferlar, bjargir í samfélaginu og aðkoma viðbragðsaðila í aðstoð við þolendur náttúruhamfara. Sérstök áhersla var lögð á að greina verkefni sveitarfélaga, verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og kostnaðarskiptingu vegna verkefna.

3.2.2 Gagnaöflun á skjalfestu efni:

Safnað var og farið yfir skýrslur og önnur opinber og óopinber gögn sem talin voru gagnleg við framkvæmd og úrvinnslu verkefnisins. Áhersla var lögð á að fá upplýsingar um skipulag íslenskrar stjórnsýslu varðandi viðbrögð eftir áföll í samfélagi og tengsl viðbragðsaðila bæði innan og utan samfélags.

Lög og reglugerðir: Gerð var ítarleg samantekt á lögum og reglugerðum er lúta að almannavörnum og endurreisn eftir náttúruhamfarir.

Almennar og fræðilegar greinar: Lögð var áhersla á rannsóknir sem gerðar hafa verið í tengslum við náttúruhamfarir og varða áhrif hamfara á samfélög og hlutverk sveitarfélaga á neyðar- og endurreisnartímum.

Efni almanna- og almannavarna: Farið var yfir viðbragðsaáætlanir almanna- og almannavarna og viðbragðsaðila, handbækur, skýrslur, bæklinga og efni á heimasíðum

3.2.3 Gagnaöflun með viðtölum og vettvangsvinnu

Eigindlegar aðferðir (Qualitative Methods)

Þeir sem starfað hafa á neyðartímum og við endurreisn eftir náttúruhamfarir búa yfir mikilli reynslu og dýrmætum upplýsingum sem brýnt er að ná utan um. Eigindlegum aðferðum (e. qualitative methods) var beitt í þeim hluta verkefnisins sem snýr að viðhorfi viðbragðsaðila og raunverulegum viðbúnaði sveitarfélaga í almannavarnakerfinu. Við eigindlegar rannsóknir þykir mikilvægt að rannsaka greini frá tengslum sínum við viðfangsefnið (Esterberg, K.G, 2002). Rannsakandi var fulltrúi í rannsóknarhópi um *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) og tók þar af leiðandi þátt í undirbúningi, framkvæmd og úrvinnslu funda á þess vegum. Viðtöl voru tekin við fjölda þolenda og viðbragðsaðila í snjóflóðunum í Súðavík og á Flateyri 1995 og jarðskjálftanna á Suðurlandi árið 2000 (Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008).

Upplýsingum var safnað um verkefni sem unnin voru eftir jarðskjálfta á Suðurlandi 29. maí 2008 og tekin voru viðtöl við þolendur, starfsmenn sveitarfélaga og aðila sem starfa við skipulag almanna- og almannavarna. Einnig voru tekin sérstök viðtöl við sveitarstjórnarmenn og framkvæmdastjóra sveitarfélaga sem starfað hafa á neyðartímum í sveitarfélögum. Við greiningu á sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ var rætt við fjölda aðila í bæjarfélaginu. Þegar viðtöl voru unnin var settur rammi um það sem þyrfti að taka fyrir í viðtalinu og hvaða atriði þyrfti að leggja áherslu á. Þannig lá fyrir í upphafi viðtals hvert aðal umræðuefnið var. Fyrirfram mótaður spurningalisti var ekki notaður til þess að þvinga ekki framvinduna en reyna frekar að spyrja jafnóðum og farið var yfir efnið (Esterberg, K.G, 2002).

Tekin voru bæði einstaklings- og hópviðtöl og fóru þau ýmist fram á vinnustöðum viðmælenda eða á skrifstofum sem tengdust starfi þeirra.

3.2.4 Úrvinnsla gagna

Við lagagreiningu var skrifborðsrannsókn (e. desk research) beitt, sem gengur út á upplýsingaöflun, greiningu og framsetningu gagna. Aðferðafræðin byggir að stærstum hluta á fyrirliggjandi gögnum (e. secondary data) um viðkomandi efni, sem í þessu tilfalli eru að stærstum hluta lög, reglugerðir og viðbragðsáætlanir. Áhersla var lögð á að greina verkefni sveitarfélaga í almannavarnakerfinu.

Aðilar í skipulagi almannavarna

Útbúin var hlutverkafléttu til að greina lagalega ábyrgð aðila og helstu verkefni er lúta að aðstoð við þolendur í kjölfar náttúruhamfara. Athugað var hvaða stofnanir og sjóðir á vegum ríkis og sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og einkaaðila koma að aðstoð við þolendur og hvernig samvinnu þeirra er háttáð. Þau verkefni sem notuð voru til greiningar eru ekki tæmandi fyrir þau verkefni sem unnin eru á neyðartímum, en þau gáfu samt góða mynd af raunveruleikanum. Verkefni sem tilgreind eru í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir voru merkt með rauðum lit.

Tafla 3.1. Hlutverkafléttu – aðilar sem sinna verkefnum í skipulagi almannavarna

Verkefni - yfirflokkar	Aðilar á landsvísu Aðilar, sjóðir, ríkisstofnanir	Aðilar í héraði Ríki, sveitarfélög, einkaaðilar	Hver ber kostnað
Löggæsla			
Húsnæðismál			
Heilbrigðisþjónusta			
Brunamál og almannavarnir			
Heilbrigðis- og umhverfismál sveitarfélaga			
Félagsþjónusta			
Skipulagsmál			
Tryggingamál			
Viðgerðir á mannvirkjum			
Uppbygging varnarmannvirkja			
Atvinnuuppbygging			
Félagsleg uppbygging			
Fræðslu- og uppeldismál			
Verkefni tilgreind í almannavarnalögum			

Hlutverkafléttan sýnir í þremur samsettum töflum ábyrgð ríkis, sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og einkaaðila. Kannað var hvort verkaskipting, kostnaðarhlutdeild og ábyrgð breyttust við að starfa í almannavarnaástandi.

- Fyrsta taflan sýnir stofnanir og viðbragðsaðila á landsvísu
- Önnur taflan sýnir stofnanir og viðbragðsaðila í héraði
- Þriðja taflan sýnir hver ber kostnað af verkefninu

Tafla 3.2. Listi yfir viðbragðsaðila og sjóði sem greindir voru í töflu 3.1.

Meðfylgjandi er listi yfir viðbragðsaðila og sjóði sem greindir voru í töflu 3.2. Aðilar eru flokkaðir eftir því hvort þeir starfa á landsvísu eða í héraði.

Aðilar á landsvísu	Aðilar í héraði	Hver ber kostnað
Ríkisstjórn	Lögreglustjóri	Ríkissjóður
Ríkislögreglustjórinn	Sýslumaður	Viðlagatrygging Íslands
Landlæknir	Lögregla	Frjáls váttryggingafélög
Sóttvarnarlæknir	Heilbrigðisstofnanir	Bjargráðasjóður
Landhelgisgæsla Íslands	Prestar/trúarleiðtogar	Ofanflóðasjóður
Flugmálastjórn/Flugstoðir ohf	Almannavarnanefnd	Almannavarnanefnd
Neyðarlínan	Aðgerðastjórn	Sveitarsjóður
Viðlagatrygging Íslands	Sveitarfélag	Almenningur
Bjargráðasjóður	Slökkvilið	Einkafyrirtæki
Ofanflóðasjóður	Rauða kross deild	
Umhverfisstofnun	Björgunarsveit	
Matvælastofnun	Einstaklingar	
Veðurstofa Íslands	Veitufyrirtæki	
Póst- og fjarskiptastofnun	Vegagerðin (í héraði)	
Geislavarnir ríkisins	Tryggingafélag	
Vegamálastofnun	Ýmsir einkaaðilar	
Brunamálastofnun		
Biskupsstofa		
Frjáls tryggingafélög		
Rauði kross Íslands		
Slysavarnafélagið Landsbjörg		
Samband íslenskra sveitarfélaga		

Viðbúnaður og viðbrögð aðila í skipulagi almannavarna

Þrjú hópar voru skoðaðir sérstaklega og verkefnum skipt upp eftir viðbúnaði og viðbrögðum samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 (sjá töflu 3.3.)

Ríkisvaldið, ráðuneyti og stofnanir. Sérstaklega voru þeir greindir sem eiga sæti í almannavarna- og öryggisráði. Sjóðir og sjálfstæðar rannsóknarnefndir.

Sveitarfélög, Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök í héraði og sveitarfélagið Ísafjarðarbær

Aðrir, einkaaðilar og hjálparlið almannavarna

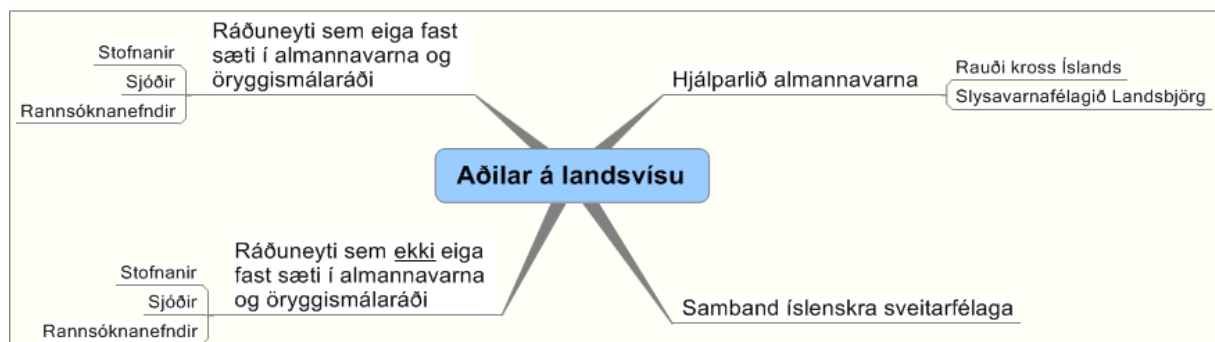
Tafla 3.3. Viðbúnaður og viðbrögð aðila í skipulagi almannavarna

	Áhættugreining og áætlunargerð	Leit og björgun	Neyðaraðstoð	Endurreisn	Rannsóknarnefndir og lærdómur
	Viðbúnaður	Aðstoð á hamfarasvæði			Leiðrétting á kerfi
Ríkisvaldið					
Sveitarfélög					
Aðrir					

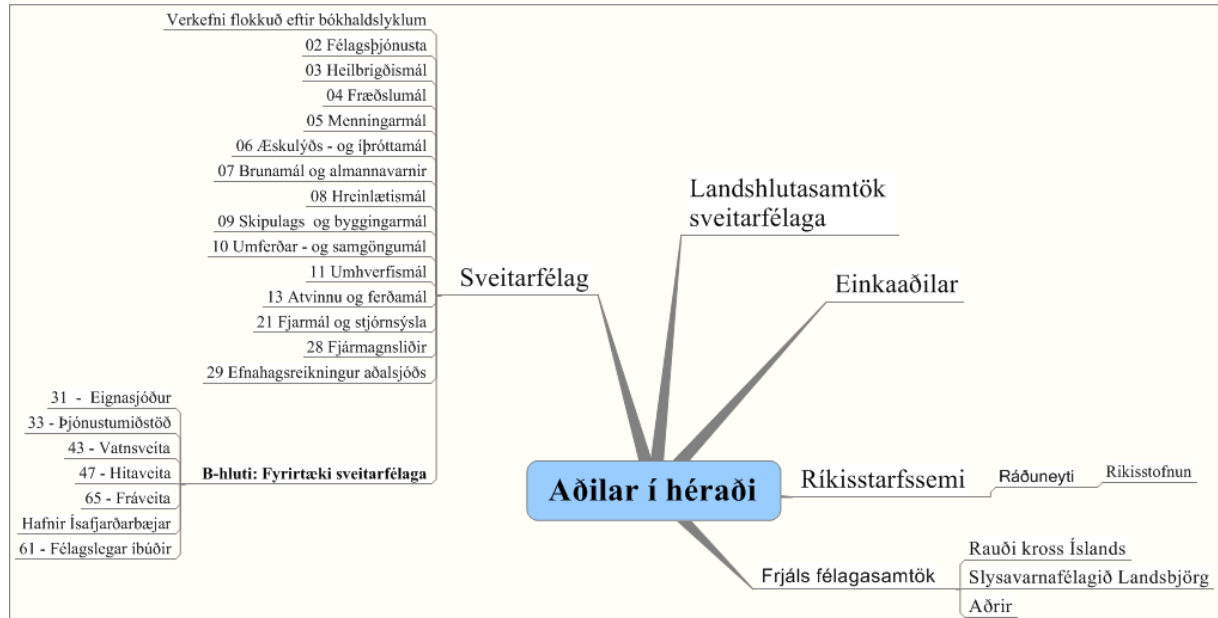
Hugkort (Mind Maps)

Til að sýna tengsl aðila voru notuð hugkort (e. Mind-Maps), annars vegar með mynd sem sýnir þá sem koma að málum á landsvísu og hins vegar aðila í einu samfélagi.

Hugkort voru fyrst notuð af Tony Buzan, sálfræðingi sem þróaði þau sem glósutækni. Aðferðin kallast á ensku mind mapping. Hugmyndir að baki hugarkortunum koma fyrst og fremst úr náms- og minnissálfræðinni þar sem notuð er aðferð til að tengja saman djúpa þekkingu og skilning á því hvernig við hugsum, munum og lærum. Grunnhugmyndin var geislandi hugsun (e. radiant thinking), en Buzan segir hug fólks virka þannig að hver hugsun leiði af annarri. Því eru hugkort teiknuð út frá miðjumynd sem er tákn viðfangsefnisins og efnisþættir greinast út frá miðjunni. Þættirnir eru settir fram með lagskiptum hætti, þeir stærstu fyrst og svo undirflokkar hver af öðrum. Sá sem býr til hugkort verður að greina aðalatriðin og ákveða hvað sett er á greinarnar og hvernig greinar tengjast saman. Því hentar þessi aðferð vel þegar búið er að frumgreina verkefni (Buzan, 1982).



Í rannsókninni var hugkortaáðferðin bæði notuð sem greiningartæki og til myndrænnar framsetningar á því kerfi sem virkjað er í kjölfar hamfara. Fyrst og fremst voru greind lög og þau lögbundnu verkefni og aðilar sem tengjast viðfangsefninu. Hugkortamyndir í ritgerðinni eru settar fram til að auðvelda lesendum að átta sig á því myndrænt hvaða viðbragðsaðilar og stofnanir koma að verkefnum, bæði á landsvísu og í einu samfélagi.



MindManager® 7 fyrir Windows⁴ tölvuforritið var notað við vinnuna. Því er ætlað að nýtast við verkefnastjórnun og skipulagningu, hugarflug, skýrslugerð, fundarstjórnun, upplýsingastjórnun (Verkefnalausnir, 2008) og kom það sér vel við þetta verkefni.

3.2.5 Aðferð við greiningu á raunverulegu hlutverki sveitarfélaga

Reynsla höfundar, greining LVN á verkefnum sveitarfélaga og annarra, og upplýsingar um verkefni í kjölfar jarðskjálftanna á Suðurlandi 2008, voru nýttar í þessa rannsókn til að greina raunverulegt hlutverk sveitarfélaga. Lagt var mat á hvort raunveruleikinn endurspeglar lagalegt hlutverk viðbragðsaðila í viðbúnaði, leit og björgun, neyðaraðstoð og endurreisn eftir náttúruhamfarir.

3.2.6 Þátttakendur í rannsókn

Eftirfarandi aðilar tóku þátt í rannsókninni:

- Sveitarfélögin Ísafjörður, Hvergerði, Ölfus og Árborg
- Hópur sveitarstjóra með reynslu af starfi á neyðartímum og við endurreisn sveitarfélags
- Samband íslenskra sveitarfélaga
- Dóms- og kirkjumálaráðuneyti
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra
- Rauði kross Íslands

MindManager® 7, fyrir Windows. Verkefnalausnir ehf eru þjónustuaðili á Íslandi fyrir Mindjet, California.

- Slysavarnafélagið Landsbjörg
- Verkefnahópurinn Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum (LVN)

3.2.7 Framvinda rannsóknar

Tengsl rannsóknar við verkefnið Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum

Rannsóknin hefur tekið töluverðan tíma og ýmislegt breyst á þeim tíma. Verkefnið hófst sem hluti rannsóknarinnar *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) og greindi höfundur lög og sjóði er snúa að endurreisn samfélaga eftir náttúruhamfarir. Gerð var greiningartafla og hugkort sem bæði voru nýtt í LVN verkefninu og urðu hluti af greiningarskýrslu sem gerð var fyrir dómsmálaráðuneyti vegna endurskoðunar á lögum um almannavarnir. LVN hópurinn lagði m.a. til að löggin tækju einnig til endurreisnar, og er nú í fyrsta sinn minnst á endurreisn í lögum um almannavarnir nr. 82/2008. LVN verkefninu lauk með formlegum hætti í september 2008 með ráðstefnu og útgáfu bókar sem höfundur tók þátt í. Hluti af meistararitgerðinni kemur þar fram í kafla III, *Verkefni ríkis og sveitarfélaga og sjóðir er varða viðbúnað og viðbrögð við náttúruhamförum* í LVN bókinni (Herdís Sigurjónsdóttir, 2008).

Rannsóknarverkefnið breyttist á vinnslutíma úr því að vera lagagreining í LVN verkefninu í sjálfstæða rannsókn um stjórnsýslu sveitarfélaga og raunverulegt hlutverk þeirra eftir náttúruhamfarir og með sérstaka áherslu á hlutverk sveitarstjórna og sveitarstjórans sem leiðtoga.

Endurskoðun á lögum um almannavarnir

Lög um almannavarnir voru tekin til heildarendurskoðunar meðan á rannsókninni stóð. Ný lög um almannavarnir nr. 82/2008 voru samþykkt í júní 2008 með breyttum áherslum á viðbragðskerfi almannavarna og varð að endurskoða ritgerðina mikið í kjölfarið.

Vettvangsvinna eftir Suðurlandsskjálftana 2008

Ætlunin var að LVN rannsóknarhópurinn lyki við gerð almennra leiðbeininga með sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ, en við jarðskjálftana í maí 2008 var stefnan tekin á Suðurland og vann höfundur með LVN hópnunum og sveitarfélögum Hveragerði og Árborg að gerð almennu leiðbeininganna sumarið 2008. Sú reynsla og vinna höfundar með sveitarfélaginu Árborg við gerð sértækra leiðbeininga fyrir sveitarfélagið, var nýtt í meistaraverkefninu.

4 NIÐURSTÖÐUR 1 - AÐILAR OG VERKEFNI Á LANDSVÍSU

Í kaflanum verður fjallað um þá aðila sem starfa á landsvísu að verkefnum er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum við náttúruhamförum með tilliti til hlutverks í kerfi almannavarna.

Fyrst er almenn umfjöllun um ríkisvaldið og hlutverk þess. Næst er upptalning á öllum ráðuneytum og hlutverkum þeirra samkvæmt reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Ítarlegri umfjöllun er um hlutverk forsætisráðuneytis, en forsætisráðherra er formaður almannavarna- og öryggismálaráðs. Einnig er kafli um almannavarnir en þær falla undir dómsmálaráðuneyti. Fjallað er stuttlega um þær stofnanir er tilgreindar eru í lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Tiltekið er ef ráðherra eða forstöðumaður stofnunar hefur fastasæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Stutt yfirlit er um hlutverk Viðlagatryggingar Íslands, Bjargráðasjóðs, Ofanflóðasjóðs, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Rauða kross Íslands, Slysavarnafélagsins Landsbjargar og mikilvæga einkaaðila sem koma að aðstoð við þolendur náttúruhamfara og annarra samfélagsáfalla.

Hlutverk aðila var greint út frá lögum um almannavarnir nr. 82/2008.

Meðfylgjandi er myndrænt yfirlit (mynd 4.1.) með hugkorti (e. Mind-Map) yfir aðila, sjóði og stofnanir sem fjallað er um í kaflanum.

4.1 Ríkisvaldið

Íslensk stjórnskipun byggist að meginstefnu til á þriggreiningu ríkisvalds í löggjafar-, framkvæmdar- og dómsvald. Samkvæmt stjórnarskrá fer Alþingi með löggjafarvaldið, en forseti staðfestir lagasetningar og getur þannig skotið lagasetningu þingsins undir dóm þjóðarinnar í þjóðaratkvæðisgreiðslu ef hann hafnar staðfestingu. Ráðherrar setja síðan reglur og reglugerðir sem fela í sér nákvæmari útlistun á efni laganna. Ríkisstjórn fer ásamt forseta með framkvæmdavaldið og dómsvaldið liggur hjá óháðum dómstólum en Hæstiréttur fer með æðsta dómsvaldið í landinu (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 2. gr.)

Forseti Íslands fer með framkvæmdarvaldið ásamt ráðherrum og hefur formlegt umboð til stjórnarmyndunar og ákveður því hverjum hann felur það umboð að loknum kosningum. Að öllu jöfnu felur forseti formanni þess flokks sem flest atkvæði hlaut í kosningum stjórnarmyndunarumboð, sem svo annast stjórnarmyndum og deilir ráðuneytum niður.

Handhafar framkvæmdarvalds sjá svo um að framkvæma stefnu ríkisstjórnarinnar í samræmi við sett lög, en dómsvaldið veitir aðhald um framkvæmd laganna með uppkvaðningu dóma og úrskurða. Allar stofnanir ríkisins tilheyra framkvæmdarvaldi og má þar nefna embætti ríkislögreglustjóra, sýslumannsembætti, landlæknisembættið og Þjóðkirkjuna, að undanskildu embætti umboðsmanns Alþingis sem heyrir beint undir Alþingi (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 2. gr.).

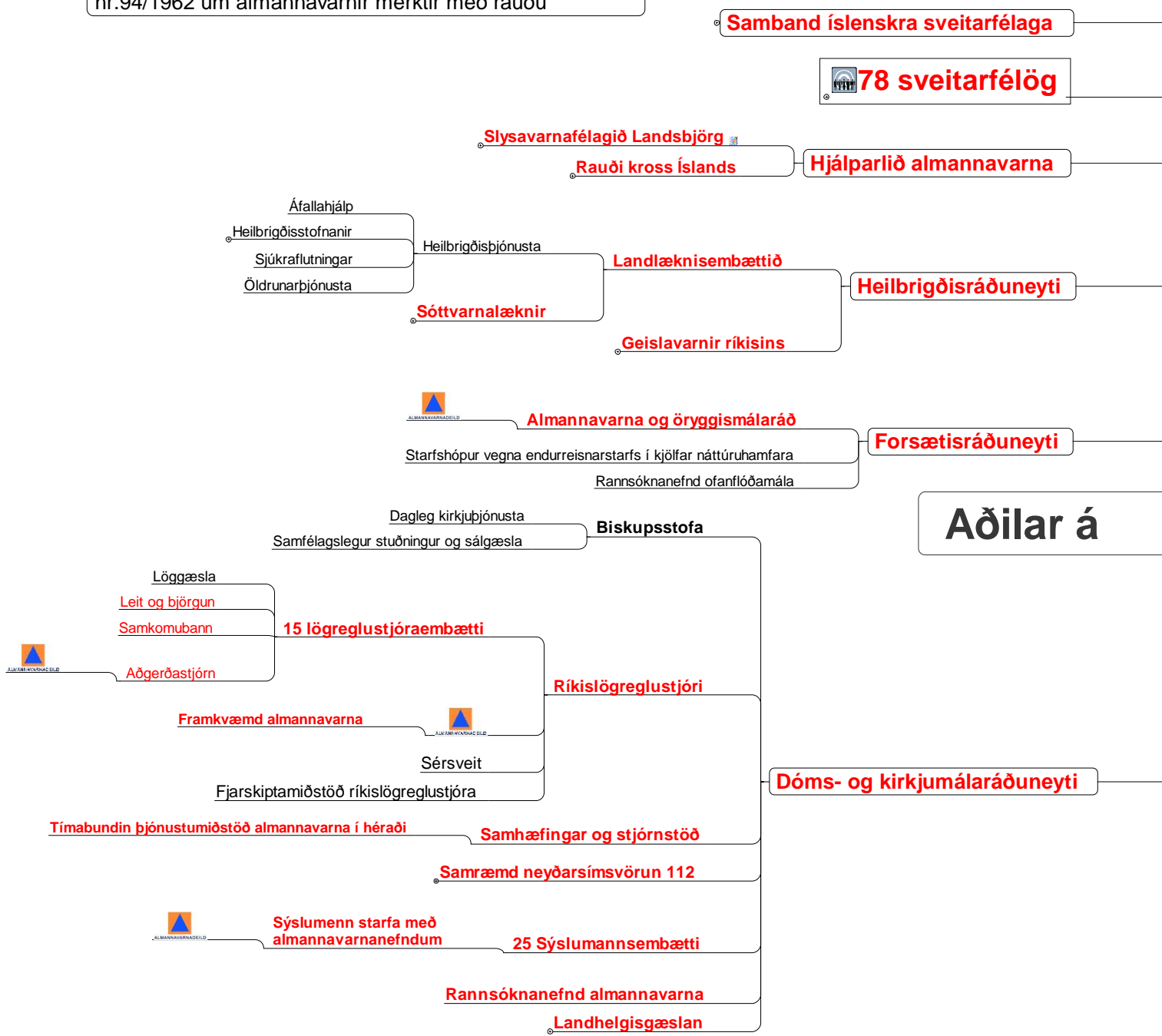
Löggjafarvald og framkvæmdarvald er ekki skýrt aðskilið á Íslandi þar sem handhafar framkvæmdarvaldsins, ráðherrar, sitja á Alþingi. Á Íslandi ríkir þingræði, þ.e. að ríkisstjórn getur ekki setið í andstöðu við meirihluta þings og er framkvæmdarvaldið þannig háð löggjafarvaldinu. Þá eru allir dómáráðir skipaðir af ráðherra og í því felst ákveðin tenging milli dóms- og framkvæmdarvalds.

Á Íslandi eru aðeins tvö stjórnsýslustig: ríki og sveitarfélög, og tvö dóstig: héraðsdómar og hæstiréttur.

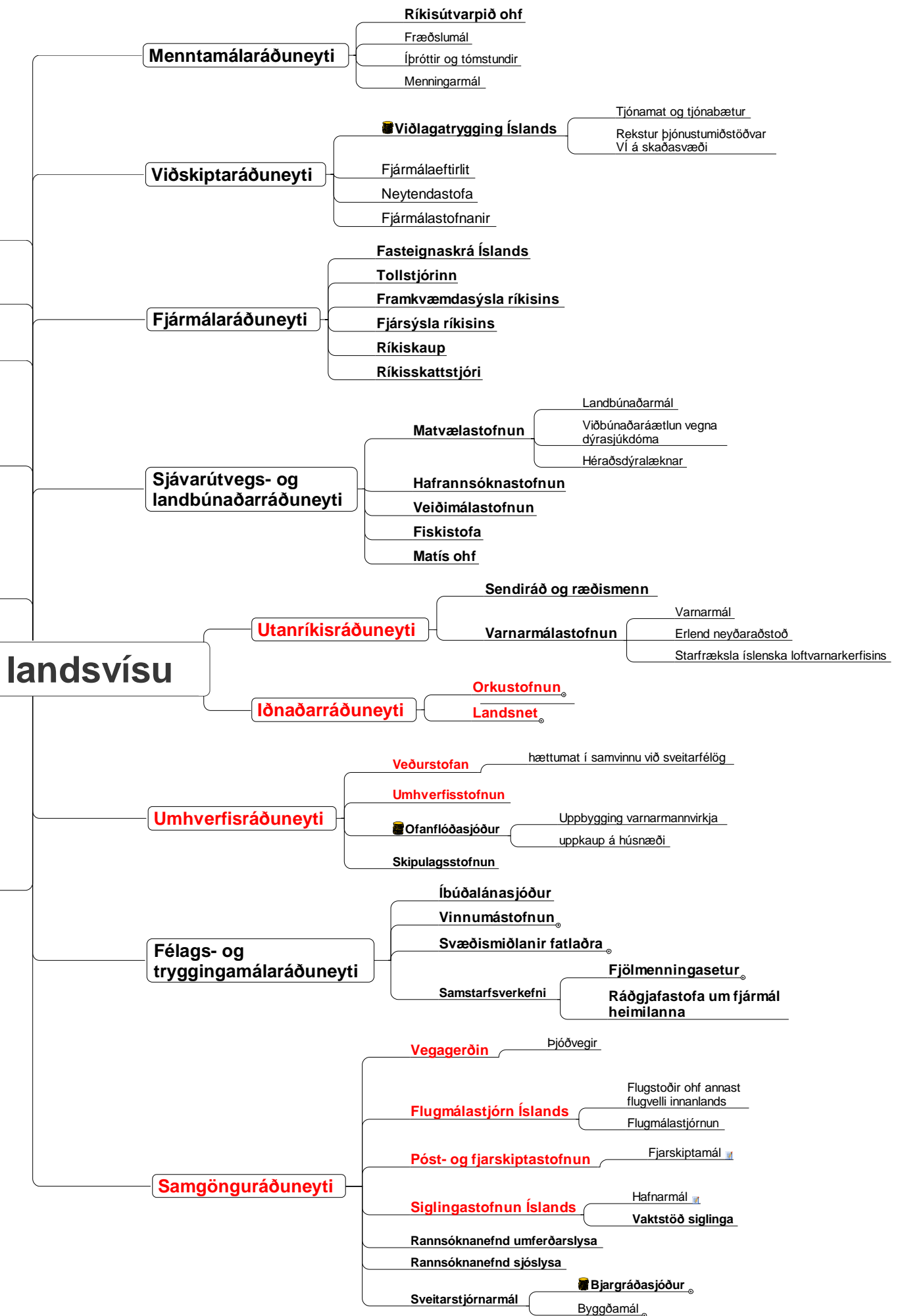
Mynd 4.1. Aðilar á landsvísu.

Myndin sýnir þá aðila sem sinna þolendum í kjölfar náttúruhamfara. Sjóðir eru einnig merktir inn á myndina. Ríkisverkefni eru flokkuð eftir ráðherrum. Verkefni sem fram koma í lögum um almannavarnir eru merkt með **rauðum** lit.

Á vinstri síðu eru þeir aðilar sem tilgreindir voru í lögum nr.94/1962 um almannavarnir merktir með rauðu



Á hægri síðu eru þeir aðilar sem bættust við með setningu laga nr.82/2008 um almannavarnir merktir með rauðu



4.1.1 Stjórnarráð Íslands

Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 skipar forseti Lýðveldisins ráðherra, ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim. Stjórnarráð Íslands nefnast ráðuneyti og þær stofnanir sem ríkisstjórn Íslands samanstendur af. Forsætisráðherra gegnir forystuhlutverki innan ríkisstjórnarinnar og þar með stjórnarráðsins. Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Skipulag og skipting starfa milli ráðherra ræðst í raun af skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti (Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands). Þessi skipting hefur verið með ýmsum hætti í gegnum tíðina og hafa ráðuneyti verið sameinuð eða þeim skipt upp. Eins hafa verkefni verið færð á milli ráðuneyta líkt og gert var með málefni sveitarstjórna sem færð voru frá félagsmálaráðuneyti til samgönguráðuneytis 1. janúar 2008. Þegar þetta er skrifað, í upphafi árs 2009, eru ráðuneyti, og þar með ráðherraembætti, tólf talsins. Þau eru: forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, menntamálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, umhverfisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti. Sjá nánar um hlutverk ráðuneyta síðar í þessum kafla. Ef vafi leikur á undir hvaða ráðuneyti málefni heyri, sker forsætisráðherra úr um það (Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969, 8. gr.).

Ráðherrar eru yfirmenn stjórnsýslunnar, hver á sínu sviði. Þeir hafa ráðuneytin sér til aðstoðar sem er í raun skrifstofa ráðherra, og ræðst starfsemi ráðuneytanna eftir valdheimildum ráðherra. Ráðuneytisstjórar stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra. Mörg ráðuneyti og stofnanir þeirra koma að viðbrögðum við náttúruhamförum. Sjö ráðherrar og ráðuneytisstjórar í ráðuneytum þeirra eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði eða forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, umhverfisráðuneyti, iðnaðarráðuneyti og samgönguráðuneyti, auk forstöðumanna ríkisstofnana sem falla undir áðurgreind ráðuneyti (Lög um almannavarnir nr. 82/2008) (sjá mynd 4.1.).

4.1.2 Alþingi og alþingismenn

Alþingi fer með löggjafarvald. Þar sitja 63 þingmenn í einni deild undir forsæti þingforseta. Kosið er til Alþingis á fjögurra ára fresti í almennum leynilegum kosningum. Á Íslandi eru listakosningar, þ.e. stjórnmalaflokkar bjóða fram framboðslista. Kosningarétt við kosningar til Alþingis á hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á lögheimili á hér á landi (Lög nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis, 1. gr.). Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá sem kosningarétt á skv. 1. gr. og hefur óflekkað mannorð. Hæstaréttardómarar og umboðsmaður Alþingis eru þó ekki kjörgengir (4. gr.). Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningsáliti nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar. Dómur fyrir refsivert brot hefur ekki flekkun mannorðs í för með sér nema sakborningur hafi verið fullra 18 ára að aldri er hann framdi brotið og refsing sé fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla sé dæmd (Lög nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis, 5. gr.).

4.1.3 Kjördæmi

Ísland skiptist í sex kjördæmi sem kjósa fulltrúa á Alþingi. Reykjavíkurborg kjördæmi norður, Reykjavíkurborg kjördæmi suður, Norðvesturkjördæmi, Norðausturkjördæmi, Suðurkjördæmi og Suðvesturkjördæmi (Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 31. gr., lög um kosningar til Alþingis nr. 24/2000).

4.1.4 Ríkisstofnanir

Stjórn ríkisstofnana er mismunandi. Stofnanir heyra almennt ekki undir nefndir, stjórnir eða ráð, heldur beint undir ráðuneyti og ráðherra. Þær eru undir yfirstjórn embættismanna sem skipaðir eru af ráðherra. Dæmi um slíkar stofnanir eru Póst- og fjarskiptastofnun, Flugmálastjórn Íslands, Ríkislögreglustjórnin, Veðurstofa Íslands, Umhverfisstofnun, Brunamálastofnun, Orkustofnun, Vegagerðin, Siglingastofnun Íslands, Geislavarnir ríkisins, Landlæknisembættið, Varnarmálastofnun og Landhelgisgæsla Íslands. Sumar stofnanir lúta hins vegar eigin yfirstjórn, samkvæmt sérstökum lögum, en heyra þó undir ákveðið ráðuneyti. Skipa þær stjórnir og ráða sjálfar yfirmenn og aðra starfsmenn. Yfirstjórn slíkra stofnana er iðulega kosin beint af Alþingi eða valin samkvæmt lögum sem sett hafa verið á Alþingi. Dæmi um slíkar stofnanir er Háskóli Íslands, Íbúðalánasjóður og Byggðastofnun.

4.1.5 Stjórnsýslunefndir

Stjórnsýslunefndir eru stjórnvöld þar sem fleiri einstaklingar annast í sameiningu stjórnsýsluna. Nefndir, ráð og stjórnir ríkisins geta verið skipaðar samkvæmt lögum Alþingis og má nefna almannavarna- og öryggismálaráð. Nefndir eru almennt skipaðar af stjórnvöldum s.s. almannavarnanefndir. Einnig eru til nefndir sem Alþingi kys til að gegna sérstökum stjórnsýsluverkefnum s.s. rannsóknarnefndir almannavarna, flugslysa, sjóslysa og umferðarslysa. Þær eru sjálfstæðar stjórnsýslunefndir sem starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum (Páll Hreinsson, 1993).

4.1.6 Fjárlög og tekjur ríkissjóðs

Alþingi tekur afstöðu til fjárhagsáætlana sem stjórnvöld hafa undirbúið innan stjórnsýslunnar. Fjárlög eru afgreidd í lagaformi á haustþingi Alþingis.

Stærsti hlutinn af tekjum ríkisins kemur með skattlagningu á fyrirtæki og einstaklinga. Ekki er hægt að leggja á skatta nema með lögum samkvæmt stjórnarskránni. Má nefna tekjuskatt eða eignaskatt þar sem ákveðið prósentuhlutfall tekna eða eigna er tekið til skatts, eða nefskatt þar sem sama skattupphæð er lögð á einstaklinga, óháð tekjum eða eignum. Ef stefnir í að tekjustofnar ríkisins skili ekki þeim tekjum sem gert var ráð fyrir í fjárlögum eða útgjöld verði meiri en gert var ráð fyrir getur þurft að breyta skattalögum til að afla meiri tekna. Ef um ófyrirséð útgjöld er að ræða er gert ráð fyrir því að fjármálaráðherra geti samþykkt að þau verði greidd, enda sé fjárlaganefnd Alþingis upplýst strax og leitað eftir heimild í fjárlögum (Fjármálaáðuneyti, 1994, 2001; Forsætisráðuneyti, 2008). Dæmi um slík ófyrirséð útgjöld er kostnaður vegna náttúruhamfara (Geir H. Haarde, 2008).

4.1.7 Viðbúnaður og viðbrögð - skyldur ráðuneyta og stofnana

Ekki liggja fyrir opinberar leiðbeiningar hjá Stjórnarráðinu um hvernig bregðast eigi við áfalli eða standa að endurreisn samfélags. Í nýju almannavarnalögum er í fyrsta sinn komið inn ákvæði um að einstök ráðuneyti og stofnanir þeirra skuli kanna áfallapol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þess og geri viðbragðsáætlun um hvernig beri að bregðast við áföllum. Gert er ráð fyrir samvinnu ráðuneyta, stofnana þeirra og ríkislögreglustjóra varðandi könnun á áfallapoli íslensks samfélags. Það stjórnvald sem almennt vinnur á tilteknu sviði skal framkvæma hættumat og skipuleggja viðbrögð við utanaðkomandi hættu. Ríkislögreglustjóra ber að kanna áfallapol og láta gera viðbragðsáætlanir hvað varðar þá hluta íslensks samfélags sem ekki falla undir tiltekið

ráðuneyti. Viðbragðsáætlanir skulu undirritaðar og staðfestar af réttum yfirvöldum og þær sendar ríkislögreglustjóra. Aðilum er skylt að æfa viðbragðsáætlanir (Lög um almannavarnir nr. 82/2008).

4.1.8 Viðbrögð ríkisstjórnar á neyðartímum

Þrátt fyrir að ekki séu skýr lagaákvæði þar að lútandi hefur ríkisstjórn Íslands brugðist við með ýmsum hætti í kjölfar náttúruhamfara og verður nánar fjallað um hlutverk ráðuneyta og ráðherra í meðfylgjandi köflum. Fjallað er um viðbrögð ríkisstjórnar eftir jarðskjálfta á Suðurlandi 2008 í kafla 7.

4.1.9 Aukafjárveiting ríkisstjórnar vegna neyðarástands

Í kjölfar stórra áfalla hefur ríkisstjórn Íslands brugðist við með aukafjárveitingu til að styrkja þolendur og sveitarfélög. Fjármálaráðherra leggur þá fram frumvarp til fjárukalaga, til að mæta ófyrirséðum útgjöldum vegna náttúruhamfara og uppbyggingarstarfs. Fjallað er um viðbrögð ríkisstjórnar eftir jarðskjálfta og afgreiðslu aukafjárлага vegna Suðurlandsskjálfta 2008 í kafla 7.

4.1.10 Forsætisráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Forsætisráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Stjórnskipan lýðveldisins og stjórnarfar almennt.
2. Embætti forseta Íslands og embættisbústað.
3. Ríkisráð Íslands.
4. Alþingi.
5. Skipun ráðherra og lausn.
6. Skiptingu starfa milli ráðherra og ráðuneyta.
7. Ríkisstjórn og Stjórnarráð Íslands í heild, þar á meðal ráðstöfun skrifstofuhúsa og gestahúsa ríkisstjórnarinnar.
8. Fána Íslands, ríkisskjaldarmerki og þjóðsöng Íslendinga.
9. Hina íslensku fálkaorðu og önnur heiðursmerki.
10. Þjóðlendar.
11. Þingvelli og Þingvallabjörggarð.
12. Hagstjórn almennt.
13. Vísinda- og tækniráð.
14. Seðlabanka Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (IMF).
15. Embætti ríkislögmans.
16. Umboðsmann barna.
17. Hagstofu Íslands.
18. Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar.

Forsætisráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði

Forsætisráðherra gegnir forystuhlutverki innan Stjórnarráðsins og fer hann með málefni er lúta að stjórnaritari og framkvæmd stjórnarsýslulaga (Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007). Forsætisráðherra er forsvarsmáður ríkisstjórnar og hefur úrslitavald í öllum mikilvægum málum. Forsætisráðuneyti tekur frumkvæði í kjölfar áfalla eins og náttúruhamfara. Hafa bæði forsætisráðherra og ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins sinnt ýmsum verkefnum af því tagi, ásamt lykilstarfsfólki ráðuneytisins, þrátt fyrir að ekki sé til nein viðbragðsáætlun um slíkt.

Forsætisráðuneyti samhæfir störf ráðuneyta um skipulagningu endurreisnarstarfs eftir náttúruhamfarir. Hann skipar starfshóp með fulltrúum ráðuneyta um skipulagningu endurreisnarstarfs eftir náttúruhamfarir sem starfar með sveitarfélögum að úrlausn einstakra mála (Geir H. Haarde, 2008; Almanna- og öryggismálaráð, 1995).

Forsætisráðherra mætir jafnan á vettvang áfalla og sýnir þolendum stuðning, hvetur viðbragðsaðila til dáða og þakkar gott starf. Davíð Oddsson fór á vettvang bæði eftir snjóflóðin á Vestfjörðum 1995 og eftir jarðskjálfta á Suðurlandi 2000, tók þátt í borgarafundum og leiddi þá (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002). Geir H. Haarde forsætisráðherra fór á skjálftasvæðið daginn eftir jarðskjálftann 2008 ásamt Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur utanríkisráðherra og hitti viðbragðsaðila og íbúa á jarðskjálftasvæðinu.

Almanna- og öryggismálaráð

Forsætisráðherra er formaður almanna- og öryggismálaráðs, sem mótar stefnu Íslands í almanna- og öryggismálum (Lög um almanna- og öryggismálaráð nr. 82/2008). Umsýsla vegna ráðsins og undirbúningur vegna funda þess er í höndum dómsmálaráðherra. Ráðið starfar ekki á neyðartímum. Fjallað er nánar um ráðið í kafla 4.1.13. um nefndir og ráð í skipulagi almanna- og öryggismálaráðs.

Hagvarnir

Forsætisráðherra fer með hagvarnir⁵ Íslands (Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007). Við setningu laga nr. 82/2008 féll niður kafli um hagvarnir sem hafði verið í lögum frá 1985, og var þar gert ráð fyrir sérstöku ráði, hagvarnaráði, sem ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins veitti forystu. Ráðið hafði það hlutverk að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um hagvarnir. Jafnframt var ríkisstjórn heimilt að leita álits hagvarnaráðs á þáttum er snertu hollustu, heilbrigðis-, stjórnsýslu- og fræðsluviðbúnað vegna yfirvofandi hættu. Ráðið var skipað öllum ráðuneytisstjórum. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins eða staðgengill hans var formaður og ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis var framkvæmdastjóri ráðsins. Nú hefur almanna- og öryggismálaráð tekið við hlutverki hagvarnaráðs (Björn Bjarnason, 2007).

Starfshópar forsætisráðuneytis og almanna- og öryggismálaráðs

Forsætisráðherra hefur skipað sérstaka starfshópa til að meta einstaka þætti. Hann lagði m.a. til við ríkisstjórn að skipaður yrði hópur sérfræðinga til að gera úttekt á efnahagslegum áhrifum hugsanlegs heimsfaraldurs inflúensu hér á landi og aðgerðum sem mögulega þyrfti að grípa til vegna hans. Jafnframt var hópnum falið að meta þörf fyrir sérstakar

⁵ *Hagvarnir* er það nefnt að búa þjóðir undir erfiða tíma af völdum stríðs, náttúruhamfara eða kreppu. Forsætisráðherra fer með hagvarnir skv. lögum um almanna- og öryggismálaráð skv. reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Frá 1985-2008 var sérstakur kafli um hagvarnir í lögum um almanna- og öryggismálaráð sem skipað var öllum ráðuneytisstjórum. Verkefni hagvarnaráðs voru að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um hagvarnir. Heimilt er ríkisstjórninni að leita álits hagvarnaráðs á þáttum er snerta hollustu, heilbrigðis-, stjórnsýslu- og fræðsluviðbúnað vegna yfirvofandi hættu (Lög um almanna- og öryggismálaráð nr. 94/1962 með síðari breytingum).

hagvannarráðstafanir af þessu tilefni. Sá hópur skilaði niðurstöðum sem nýttar voru í stefnumótun Íslands vegna heimsfaraldurs influensu sem sóttvarnarlæknir leiddi (Forsætisráðuneyti, 2005). Fjallað er nánar um stefnumótun vegna heimsfaraldurs influensu í kafla um heilbrigðisráðuneyti í kafla 4.1.14.

Ráðuneytisstjóranefndir endurreisnarstarfs í kjölfar náttúruhamfara

Í kjölfar náttúruhamfara hafa verið skipaðar svokallaðar ráðuneytisstjóranefndir til aðstoðar undir stjórn ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins líkt og sú sem fjallað var um í kafla 7 um viðbrögð ríkisins eftir Suðurlandsskjálftana 2008 (Forsætisráðuneyti, 2008).

Samskipti við erlend stjórnvöld vegna hamfara í öðrum löndum

Forsætisráðherra sendir samúðarkveðjur fyrir hönd ríkisstjórnarinnar til stjórnvalda annarra ríkja eftir náttúruhamfarir, s.s. eftir flóðbylgjuna (tsunami) við strendur Indlandshafs á annan dag jóla 2004 (Forsætisráðuneyti, 2004) og eins til forseta Bandaríkjanna vegna manntjónsins sem varð í Bandaríkjunum vegna fellibylsins Katrínar í september 2005 (Forsætisráðuneyti, 2005). Á slíkum tímum gefur hann út tilmæli til ríkisstofnana um að flagga í hálfra stöng m.a. vegna flóðbylgjunnar við Indlandshaf (Forsætisráðuneyti, 2004) og þegar hryðjuverkin voru framin í Madrid 2004 (Forsætisráðuneyti, 2004).

Forsætisráðherra er einnig í beinum samskiptum við erlend stjórnvöld vegna hamfara í öðrum löndum. Þannig átti Halldór Ásgrímsson samskipti við Göran Persson, forsætisráðherra Svíþjóðar og Kjell Magne Bondevik, forsætisráðherra Noregs, vegna flóðbylgjunnar við Indlandshaf 2004 og kom á framfæri samúðarkveðjum frá íslensku þjóðinni. Jafnframt bauð hann fram aðstoð Íslendinga við að koma slösuðum Norðmönnum og Svíum heim frá áfallasvæðinu, eða á sjúkrahús á Íslandi. Sú aðstoð var þegin og var send flugvél frá Ícelandair með íslenskum heilbrigðisstarfsmönnum og aðstoðarfólki (Forsætisráðuneyti, 2005).

Íslenska ríkisstjórnin ákvað á fundi sínum 13. september 2005 að veita Bandaríkjamönnum fjárhagsaðstoð vegna hamfaranna í New Orleans, sem nam hálfri milljón dala⁶. Styrkurinn fór í sérstaka fjársöfnun til stuðnings fórnarlömbum fellibylsins Katrínar, sem var stýrt af tveimur fyrrverandi forsetum Bandaríkjanna, George Bush eldri og Bill Clinton. Verja átti söfnunarfénu í langtíma enduruppbyggingu í þeim þremur fylkjum sem verst urðu úti í náttúruhamförum; Alabama, Louisiana og Mississippi (Forsætisráðuneyti, 2005).

Rannsóknarnefnd ofanflóðamála

Í hvert sinn sem manntjón verður í byggð af völdum ofanflóðs skal forsætisráðherra skipa sérstaka rannsóknarnefnd til að rannsaka orsakir ofanflóðsins og afleiðingar þess. Einnig er forsætisráðherra heimilt að skipa slíka nefnd í öðrum tilvikum ef manntjón eða verulegt eignatjón hefur hlotist af ofanflóði (Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997, 8. gr.). Sjá nánar um rannsóknarnefnd ofanflóðamála í kafla um Ofanflóðasjóð í kafla 4.1.16. Umhverfissráðuneyti.

4.1.11 Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv.ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

⁶ Hálf milljón dala var á þeim tíma jafnvirði 31 milljónar íslenskra króna.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Lögsagnarumdæmi, dómaskipan, dómstóla, aðra en Félagsdóm, réttarfar og málflutningsmenn.
2. Meðferð ákærvalds, er það ber undir dómsmálaráðherra að lögum, og eftirlit með framkvæmd ákærvalds annars.
3. Fullnustu refsingar, fangelsi og fangavist, reynslulausn refsifanga, samfélagsþjónustu, náðun, sakaruppgjöf, uppreist æru og framsal sakamanna.
4. Lögreglu og löggæslu.
5. Gæslu landhelgi og fiskimiða, sjómælingar og sjókortagerð.
6. Eftirlit með innflutningi, framleiðslu, sölu og meðferð skotvopna, skotfæra og sprengja.
7. Framkvæmd áfengislöggjafar, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.
8. Skipströnd og vogrek.
9. Útlendinga, að frátöldum atvinnuréttindum.
10. Vegabréf, önnur en diplómatísk vegabréf.
11. Sifjarétt, erfðarétt, persónurétt og yfirfjárráð.
12. Eignarétt og afnotarétt fasteigna og framkvæmd eignarnáms, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.
13. Ríkisborgararétt.
14. Prentfrelsi og prentrétt.
15. Mannréttindi.
16. Kjör forseta Íslands, kosningar til Alþingis, þjóðaratkvæði og aðrar almannakosningar, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.
17. Birtingu laga og stjórnvaldserinda, útgáfu Stjórnartíðinda, Lagasafns og Lögbirtingablaðs.
18. Staðfestingu á skipulagsskrám sjóða og stofnana.
19. Hapdrætti, veðmálastarfsemi, hlutaveltur, getraunir og almennar fjársafnanir.
20. Niðurjöfnunarmenn sjótjóns, dómtúlka og skjalapýðendur.
21. Almannaþingarmál, björgunarmál, samræmda neyðarsímsvörun og öryggisþjónustu í atvinnuskyni.
22. Kirkjumál og safnaða, þar á meðal embætti biskups og skipan prestakalla.
23. Grafreiti og útfararstofnanir, þar á meðal bálstofur.
24. Skaðabætur utan samninga.
25. Þjóðskrá, lögheimilismál og almannaskráningu.

Dóms- og kirkjumálaráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði

Hér á eftir verður fjallað um stofnanir er heyra undir dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Fyrst er fjallað um skipulag almannavarna, en dómsmálaráðherra er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu.

Ríkislögreglustjóri

Ríkislögreglustjóri annast starfsemi almannavarna í umboði dómsmálaráðherra skv. 5. grein laga um almannavarnir nr. 82/2008. Með lögum nr. 44/2003 voru almannavarnir fluttar frá Almannaþingum ríkisins til embættis ríkislögreglustjóra, sem átti að annast heildarskipulagningu almannavarna og framkvæmdir á þeim þáttum sem falla undir ríkisvaldið.

Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með almannavörnum í landinu öllu og umsjón með því að ráðstafanir séu gerðar í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum.

Hann hefur eftirlit með samhæfingu viðbragðsaðila og annarra s.s. sjálfseignarstofnana og félagasamtaka sem annast framkvæmd almannavarna á tilteknu sviði. Hann hefur eftirlit með stjórn aðgerða bæði áður og eftir að hættu ber að garði. Hann aðstoðar aðila við gerð hættumats og samhæfir viðbragðsáætlanir ríkis, sveitarfélaga, félagasamtaka og einkaaðila og hefur eftirlit með endurskoðun og viðhaldi þeirra.

Ríkislögreglustjóri á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði

Almannavarnir

Dómsmálaráðherra hefur frá upphafi farið með stjórn almannavarna fyrir hönd ríkisstjórnar Íslands. Áherslur almannavarnalaganna hafa breyst frá því að lúta eingöngu að ráðstöfunum til loftvarna og annarra varna gegn hættum af hernaðaraðgerðum, í það að vera skipulag sem tekur einnig til viðbragða gegn náttúruhamförum, hamförum af manna völdum og farsóttum. Í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir segir að markmið almannavarna sé:

„[...]að takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.“

Skipulag almannavarna - sögulegt yfirlit

Þegar lög um almannavarnir voru fyrst sett tóku þau fyrst og fremst til viðbragða vegna hernaðaraðgerða, en þau tóku við af lögum stríðsáranna um ráðstafanir til loftvarna og annarra varna gegn hættum af hernaðaraðgerðum nr. 52/1941. Í 1. gr. laga nr. 94/1962 um almannavarnir segir um hlutverk almannavarna:

„Hlutverk almannavarna er að framkvæma ráðstafanir, sem miða að því að koma í veg fyrir, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkamstjóni eða eigna af völdum hernaðaraðgerða, og veita líkn og aðstoð vegna tjóns, sem orðið hefur, enda falli þau störf ekki undir aðra samkvæmt lögum.“

Við endurskoðun laganna árið 1967 var náttúruhamförum og annarri vá bætt við hernaðarátök. Íslendingar voru áratugum á undan öðrum Norðurlöndum að bæta inn annarri vá en stríði (Björn Friðfinnsson, 2005).

Árið 1967 gáfu Almannavarnir út fræðslurit að erlendri fyrirmynd, fyrst og fremst norska ritsins „*Selvhjelp i Krig*“ (Sjálfhjálp í stríði), sem lýsir vel tíðarandanum (Skrifstofa Almannavarna, 1967). Fræðsluritinu sem gefið var út af skrifstofu almannavarna var ætlað lögregluþyriföldum og forsvarsmönnum sveitarfélaga. Á baksíðu fræðsluritsins um almannavarnir segir:

Hlutverk almannavarna er að:

- skipuleggja og framkvæma ráðstafanir gegn hættum af völdum hernaðaraðgerða og náttúruhamfara.
- skapa aðstöðu til samræmdra aðgerða á einstökum svæðum eða á landinu öllu, ef neyðarástand verður.
- stuðla að því, að hjálparlið sé þjálfað og að sjúkrahjálpar- og björgunarbúnaður sé tiltækur.
- stuðla að sem víðtækustu varúðarráðstöfunum á heimili og vinnustað, ef hætta vofir yfir.

Almannavarnaráð stýrði starfsemi almannavarna og tók það við verkefnum forstöðumanns, almannavarna sem var falin stjórn almannavarna með setningu laganna árið 1967. Ráðið var skipað til þriggja ára í senn. Í því áttu sæti forstjóri Landhelgisgæslunnar, landlæknir, lögreglustjóri í Reykjavík, póst- og símamálastjóri og vegamálastjóri. Almannavarnaráði var falið að fylgjast með og stuðla að athugunum vegna hættu af ísalögum og eldgosum. Framkvæmdastjóri almannavarnaráðs var skipaður af ráðherra að fenginni tillögu almannavarnaráðs. Almannavarnaráð setti framkvæmdastjóranum erindisbréf með samþykki dómsmálaráðherra (Lög nr. 55/1979 um breytingar á lögum nr.94/1962 um almannavarnir).

Árið 1985 var almannavarnaráði heimilað að flytja hjálparlið milli umdæma, ef hættuástand var yfirvofandi, enda lægi fyrir samþykki viðkomandi lögreglustjóra. Þetta var gert til að tryggja samræmingu varnar- og hjálparstarfs milli umdæma. Almannavarnaráð gat jafnframt lagt bann við slíkum flutningi milli umdæma (Lög nr. 85/1985 um breytingar á lögum nr.94/1962 um almannavarnir).

Almannavarnir ríkisins voru lagðar niður við endurskoðun laganna árið 2003 og voru verkefnin flutt til ríkislögreglustjóra sem jafnframt tók við yfirstjórn almannavarna af almannavarnaráði. Í 6. gr. laganna (Lög nr. lögum nr. 44/2003 um breytingar á lögum nr. 94/1962 um almannavarnir) segir: „Ríkislögreglustjóri annast heildarskipulagningu almannavarna og sér um framkvæmdir á þeim þáttum sem undir ríkisvaldið falla að höfðu samráði við almannavarnaráð, sbr. 4. mgr. Í því felst meðal annars að samhæfa gerð almannavarnaáætlana sveitarfélaga og stofnana og hafa eftirlit með endurskoðun og viðhaldi þeirra“. Jafnframt var gerð breyting á skipan almannavarnaráðs, sem var skipað sömu aðilum og áður að meginstofni, þ.e. fulltrúum frá ríkisstofnunum sem almannavarnir varða, og forsvarsmönnum frjálsra félagasamtaka sem fengu fastan fulltrúa, en ekki áheyrnarfulltrúa eins og áður. Í fyrsta sinn var óskað eftir aðila frá sveitarfélögum eða Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Viðbúnaður í héraði og skipan almannavarnanefnda - sögulegt yfirlit

Ríkisstjórnin gat kveðið á um að ráðstafanir til almannavarna í samráði við viðkomandi sveitarstjórna eða sýslunefnd. Ákvæðið var fellt út lögnum við endurskoðun árið 1985 þar sem búið var að skipuleggja almannavarnir í öllum lögsagnarumdæmum landsins. Árið 1985 var dómsmálaráðherra heimilað að ákveða lágmarksviðbúnað almannavarna í héraði, svo og að ákveða að almannavarnaráð annaðist slíkan viðbúnað á kostnað sveitarfélaga, ef ákvæðum um lágmarksviðbúnað hefði ekki verið hlýtt (Lög um almannavarnir nr. 85/1985, 1. mgr.).

Í ritinu sem almannavarnir gáfu út árið 1967 var sérstaklega fjallað um viðbúnað í héraði. Almannavarnanefndum var falin skipulagning og framkvæmd almannavarna í umdæmi lögreglustjóra. Í kaupstöðum og þar sem ástæða þótti til, bar sveitarfélögum að skipa almannavarnanefndir. Í nefndinni í Reykjavík áttu sæti borgarstjóri, lögreglustjóri, borgarlæknir, borgarverkfræðingur, slökkviliðsstjóri og tveir menn, er borgarráð valdi. Annars staðar á landinu skyldu nefndirnar skipaðar bæjarstjóra (oddvita), lögreglustjóra, héraðslækni, bæjarverkfræðingi eða byggingafulltrúa, eftir ákvörðun sveitarstjórnar, og slökkviliðsstjóra. Ef framangreindir embættismenn áttu ekki heima á þeim stað sem ástæða þótti til að koma upp almannavörnum, skyldu lögreglustjóri og héraðslæknir þess umdæmis, ásamt bæjarstjóra (oddvita) á staðnum tilnefna í þeirra stað menn, er sveitarstjórn skipaði síðan til starfans. Formennska í almannavarnanefndum var áður í höndum borgarstjóra, bæjarstjóra eða oddvita. Við breytinguna árið 1985 var formennska í almannavarnanefndum breytt og ákveðið að nefndin kysi sér sjálf formann. Lagt var til að í fjölmennustu héruðum landsins skyldi ráðinn framkvæmdastjóri sem hefði umsjón með almannavarnaviðbúnaði, að fengnu samþykki sveitarstjórna.

Árið 2003 var gerð breyting á fyrirkomulagi almannavarna í héraði sem fólst í því að sveitarfélög fengu viðtækari heimild til að sameinast um almannavarnir, þ.e. að heimilt yrði að sameiginleg almannavarnanefnd starfaði í lögsagnarumdæmi fleiri en eins lögreglustjóra. Einnig féll niður ákvæði um greinarmun á stöðu kaupstaða og annarra sveitarfélaga. Sú breyting er einnig gerð að ekki er talið upp í ákvæðinu hverjir skuli skipa almannavarnanefnd, heldur einungis sett sú almenna regla að nefndin skuli auk lögreglustjóra skipuð lykilmönnum sem stýra í starfi sínu viðbrögðum sem tryggja öryggi hins almenna borgara gagnvart aðsteðjandi vá. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að gera mætti ráð fyrir að í hverri nefnd sitji þeir aðilar sem ábyrgð bera á sjúkrahúsi eða heilsugæslu í viðkomandi sveitarfélögum og einnig þeir sem bera ábyrgð á hinum ýmsum tæknimálum sveitarfélaganna s.s. bæjarverkfræðingur / bæjartæknifræðingur og slökkviliðsstjóri.

Fjallað er nánar um almannavarnanefndir og viðbúnað í héraði í kafla 5.2.3. um viðbúnað sveitarfélaga og 4.1.13. um nefndir og ráð í skipulagi almannavarna.

Lög um almannavarnir nr. 82/2008

Ný lög um almannavarnir nr. 82/2008 tóku gildi í júní 2008. Eldri lögin nr. 94/1962 voru að stofni til frá 1962, en þeim hafði verið breytt með lögum nr. 30/1967, lögum nr. 55/1979, lögum nr. 85/1985, lögum nr. 90/1996, lögum nr. 83/1997, lögum nr. 82/1998, lögum nr. 93/2002, lögum nr. 44/2003 og lögum nr. 76/2005.

Heildarendurskoðun á lögum um almannavarnir hófst formlega með málþingi sem dóms- og kirkjumálaráðuneyti stóð fyrir í mars 2005. Fram kom í framsögu Björns Bjarnasonar, þáverandi dómsmálaráðherra að tilgangur málþingsins væri að kalla saman þá aðila, sem starfa í almannavarnakerfinu til að leggja á ráðin um framtíðina og ræða hvernig væri hægt að nýta á sem bestan og áhrifamestan hátt þá þekkingu og þá krafta, sem fyrir hendi eru til að tryggja öryggi manna og mannvirkja gegn hvers konar vá (Björn Bjarnason, 2005). Um 100 manns sóttu ráðstefnuna, frá öllum viðbragðsaðilum og komu fram misjöfn viðhorf til laga um almannavarnir í erindum þeirra (Dómsmálaráðuneyti, 2005). Í framhaldi af því var lögfræðistofu falið að safna saman gögnum og vorið 2007 voru kynntar hugmyndir að nýjum lögum. Þann 13. nóvember 2007 lagði dómsmálaráðherra fram frumvarp um almannavarnir á Alþingi, sem vísað var til allsherjarnefndar. Frumvarpið var sent til umsagnar fjölmargra aðila og bárust 34 umsagnir. Nefndin kallaði einnig til sín 21 aðila vegna málsins. Lögin voru samþykkt aðfaranótt 30. maí 2008 og tóku gildi 12. júní sama ár (Alþingi, 2008, greinargerð).

Þegar Björn Bjarnason þáverandi dómsmálaráðherra lagði almannavarnafrumvarpið fram í nóvember 2007 kom fram í framsöguræðu að markmið og gildissvið laganna hafi verið rýmkað frá fyrri almannavarnalögum og vísaði nú til líkams- og heilsutjóns almennings, umhverfis eða eigna með áherslu á fyrirbyggjandi ráðstafanir og gerð viðbragðsáætlana. Í lokaorðum hans kom einnig fram að lög um almannavarnir séu í eðli sínu rammalöggjöf sem ætlað sé að tryggja virkar forvarnir gegn vá og rétt viðbrögð allra aðila á hættustundu.

Í greinargerð með frumvarpinu var lögð áhersla á að við útfærslu á almannavarnaskipulaginu verði eftirfarandi reglur lagðar til grundvallar:

- 1. Sviðsábyrgðarreglan.** Sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði.
- 2. Grenndarreglan.** Staðbundin stjórnvöld undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir.
- 3. Samkvæmnisreglan.** Yfirvald eða stofnun sér á hættustundu um björgunarstörf á verksviði sínu.
- 4. Samræmingarreglan.** Allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða vegna hættuástands þannig að búnaður og mannaflí sé nýttur á skilvirkan hátt

(Greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 82/2008 um almannavarnir).

Fram að þessu hefur áhersla almannavarna ekki verið á endurreisn samfélaga eftir náttúruhamfarir, heldur á neyðaráætlanagerð og fyrstu neyðaraðstoð, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Hugtakið *endurreisn* kemur í fyrsta sinn fram í lögum um almannavarnir nr. 82/2008 þar sem fjallað er um stefnumörkun stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, 1. mgr. 3. gr.). Ekki komu fram frekari skilgreiningar á hugtakinu endurreisn samfélags eftir hamfarir í framsöguræðu dómsmálaráðherra 13. nóvember 2007, umræðum á Alþingi eða í greinargerðum allsherjarnefndar Alþingis sem lagðar voru fram vegna frumvarpsins.

Auk almannavarnalaga hafa verið sétt sér um málefni sem tengjast almannavarnastarfi. Má nefna í því sambandi lögum um brunavarnir nr. 75/2000 þar sem kveðið er á um stjórn slökkviliðsstjóra á vettvangi eldsvoða og mengunar á landi. Eins ferm Umhverfisstofnun með stjórn vegna mengunar utan hafnarsvæða og meiriháttar mengunar innan hafna í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Samæfingar- og stjórnstöð

Við embætti ríkislögreglustjóra starfar samhæfingar- og stjórnstöð undir sérstakri stjórn. Stjórnin starfar þó ekki á hættu- og neyðartímum. Í stöðinni fer fram samhæfing og yfirstjórn almannavarnaáðgerða með hliðsjón af viðeigandi viðbragðsáætlun og almannavarnastigi hverju sinni. Í samhæfingar- og stjórnstöð verður aðgerðum stjórnað af starfsmönnum sem fengið hafa þjálfun og reynslu í viðbrögðum á hættustundu. Í stjórnstöðinni starfa fulltrúar viðbragsaðila og vinna þeir saman að samhæfingu og stjórn aðgerða, en fjöldi þeirra sem kallaðir eru til starfa í stöðinni ræðst af því verkefni sem krefst úrlausnar og er það sama fyrirkomulag og verið hefur í Björgunarmiðstöðinni í Skógarhlíð frá stofnun hennar.

Almannavarnaástand og almannavarnastig

Almannavarnaástand er ekki skilgreint í lögum um almannavarnir, en í skipulagi almannavarna hefur eftirfarandi skilgreining verið notuð:

„Almannavarnaástand skapast þegar hin daglega neyðarþjónusta getur ekki brugðist við hættu eða neyð ein og sér eða þarfnast verulegra og samhæfðra viðbragða.“
(*Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2008*)

Heimilt er að lýsa yfir almannavarnaástandi þegar neyðarástand er líklegt, yfirvofandi eða ríkir, eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi. Lögreglustjóri fer með stjórn aðgerða í almannavarnaástandi. Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni og tilkynnir það dómsmálaráðherra. Dómsmálaráðherra skal setja með reglugerð nánari ákvæði um flokkun almannavarnastiga almannavarna (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, 5. gr.):

Háskastig almannavarna

Unnið hefur verið að því að samræma stigskiptingu almannavarnastiga á undanförunum árum og hafa viðbragðsaðilar komið sér saman um þrjú háskastig sem taka til allra neyðaraðgerða og eru búnir að skila tillögum til dómsmálaráðuneytisins. Háskastigin eru óvissustig, hættustig og neyðarstig og tákna alvarleika, forgang og umfang atburða. Í reglunum verður jafnframt fjallað um hugtök er skýra umfang atburða og þann forgangshraða sem viðhafa á við boðun viðbragðsaðila (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2008; Víðir Reynisson, munnleg heimild, í desember 2008).

Óvissustig (Uncertainty Phase):

Óvissustig einkennist af atburðarás sem er hafin og ætla má að geti leitt til þess að öryggi fólks og/eða byggðar sé stefnt í hættu. Á þessu stigi hefst samráð milli almannavarna og

þeirra stofnana sem málið varðar. Athuganir, rannsóknir, vöktun og mat er aukið. Atburðurinn er skilgreindur og hættumat framkvæmt reglulega til að meta stöðuna. Dæmi um óvissustig er þegar skip, loftfar eða einstaklingar hafa ekki komið fram á ákvörðunarstað eða ekkert heyrst frá þeim í tiltekinn tíma og afla þarf frekari upplýsinga eða þegar grunur vaknar um að eitthvað sé að gerast af náttúru- eða mannavöldum sem á síðari stigum geti leitt til þess að öryggi fólks og byggðar sé ógnað

Hættustig (Alert Phase):

Ef hættumat leiðir í ljós að hætta eykst verður að grípa til tafarlausra ráðstafana til að tryggja sem best öryggi þeirra sem á svæðinu búa/dvelja. Slíkt er gert með því að efla viðbúnað neyðar- og öryggisþjónustunnar á viðkomandi svæði, ásamt því að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða s.s. rýmingar, brottflutnings eða lokunar svæða. Einnig eru leiðbeiningar og viðvaranir einkennandi fyrir þetta stig. Dæmi um hættustig er þegar tilraunir til að ná sambandi við skip, loftfar eða einstaklinga hafa ekki borið árangur og hefja þarf eftirgrennslan eftir fóki sem óttast er um, eða ef öryggi fólks og byggðar er ógnað af náttúru- eða mannavöldum þó ekki svo alvarlegar að um neyðarástand sé að ræða.

Neyðarstig (Distress Phase):

Neyðarstig einkennist af atburði sem valdið hefur slysum á fólki og/eða tjóni á mannvirkjum. Verkefni á þessu stigi einkennast af tafarlausum aðgerðum til lífsbjargandi aðstoðar og viðleitni til að afstýra fleiri slysum og varna frekara tjóni. Dæmi um neyðarstig er þegar viðhafa þarf tafarlaus viðbrögð vegna einstaklinga sem óttast er um eða þegar slys eða hamfarir hafa orðið.

Leit og björgun

Leit og björgun merkir leit að týndu fólki og björgun mannlífa og verðmæta. Undir leit fellur leit að týndu fólki hvort heldur það er týnt vegna slysa eða hefur villst. Undir björgun fellur að koma í veg fyrir frekara slys, bjarga fólki úr hættu og veita lífsbjargandi aðstoð.

Flutningur á fólki út af hættusvæði, eða milli svæða fellur líka undir leit og björgun. Samhæfingar- og stjórnstöð vinnur að því í samstarfi við viðbragðsaðila (Reglugerð nr. 289/2003 um leit og björgun á landi og samstarf lögreglu og björgunarsveita, 2. gr.).

Lögreglustjórar fara með yfirstjórn leitar- og björgunaraðgerða í landi hver í sínu umdæmi (Lögreglulög nr. 90/1996 með síðari breytingum, 6. gr. 3. mgr.). Um björgun sem heyrir undir skipulag almannavarna gilda sérstök lög og jafnframt er í gildi sérstök reglugerð sem fjallar um samstarf lögreglu og björgunarsveita (Reglugerð nr. 289/2003 er sett með heimild í 3. mgr. 6. gr. lögreglulaga nr. 90/1996).

Lögreglunni ber að samhæfa störf þeirra sem koma að leitar- og björgunaraðgerðum og kalla björgunarsveitir til aðstoðar ef þörf krefur (Reglugerð nr. 289/2003 um leit og björgun á landi og samstarf lögreglu og björgunarsveita, 3. gr.). Í þeim tilfellum skipar lögreglustjóri lögreglumann sem vettvangsstjóra samræmdra aðgerða lögreglu og björgunarsveita, sem annast heildarstjórn aðgerða. Vettvangsstjóri er fulltrúi lögreglustjóra á vettvangi og tryggir upplýsingaflæði milli lögreglu og björgunarsveita. Í þeim tilfellum sem björgunarsveitir starfa með lögreglu starfa þær undir stjórn vettvangsstjóra lögreglu og skulu ávallt hafa fullt samráð við hann um verkefni sem þeim eru falin.

Neyðaráætlanir almannavarna

Það er hlutverk ríkislögreglustjóra að sjá til þess, í samvinnu við almannavarnanefndir, að til séu samræmdar neyðaráætlanir fyrir byggðir landsins. Í dag hafa allar byggðir aðgang að

stöðluðum áætlunum, sem er skipt í tvennt, A- og B-hluta. Hægt er að bregðast við hvers kyns neyðarástandi með þessu skipulagi þar sem það byggir á stöðluðum áætlunum um almenn viðbrögð við vá.

A-hluti segir til um starfsskipulag, stjórnun og verkaskiptingu þegar starfað er að almannavörnum. Í skipulaginu er grein gerð fyrir:

- Skipulagi
- Uppbyggingu
- Stjórnun
- Rekstri og búnaði stjórnstöðva
- Boðleiðum
- Fjarskiptum
- Verkaskiptingu þegar starfað er að almannavörnum

B-hluti samanstendur af almennum gátlistum um fyrstu viðbrögð þegar áföll verða. Þar eru gefnar einfaldar leiðbeiningar um viðbrögð og virkjun neyðarþjónustunnar verði áföll af völdum náttúruvár, tæknivár eða váverks af mannavöldum, eins og eldgos, jarðskjálftar, fárviðri, snjóflóð, skriðuföll, stórbrunnar, sprengingar eða meiriháttar veitubílanir sem ógna öryggi íbúa eða byggðar.

Séráætlun (ítaráætlun)

Ef sérstök staðbundin vá er talin ógna ákveðinni byggð eða svæði, er í samvinnu við almannavarnanefnd unnin upp svokölluð séráætlun (ítaráætlun). Séráætlanir ná til atburðar á sérstökum stað eða svæði og eru mun ítarlegri en almennu neyðaráætlanirnar.

Áætlanir eru gerðar skv. staðlaðri fyrirmynd frá almannavarnadeild. Í áætluninni eru tilgreindir staðhættir, ýmsar skilgreiningar s.s. vegna flugvalla og skammstafanir er fram koma í áætlun, boðun aðila og stjórnkerfi; starfssvæði aðila sem starfa skv. áætlun og annað ef þarf. Einnig eru tilgreind verkefni viðbragðsaðila og skipulag fjarskipta.

Einkavarnaáætlun vinnustaða

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hefur útbúið fyrirmynd að viðbragðsáætlun fyrir einkaaðila, svokallaða einkavarnaáætlun, um órofinn rekstur fyrirtækja. Einkaaðilar geta nýtt sér hana til viðmiðunar við gerð eigin viðbragðsáætlunar.

Viðlagahandbók og heimilisáætlun

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra gaf út viðlagahandbók í samvinnu við ýmsa aðila er starfa að forvörnum. Þá áætlun er hægt að nálgast á heimasíðu almannavarna. Eins var gerð fyrirmynd að heimilisáætlun, viðbragðsáætlun fyrir einstaklinga sem nálgast má á heimasíðu almannavarna sem einstaklingar og fjölskyldur geta nýtt sér við gerð viðbragðsáætlunar fyrir heimilin (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2009).

Kostnaður af starfi almannavarna

Árið 1985 var gerð grundvallarbreyting á kostnaði af ráðstöfunum til almannavarna. Ríkissjóði var ætlað að greiða að öllu leyti kostnað af verkefnum sem undir ríkisvaldið féllu. Þ.e. kostnað vegna heilbrigðisþáttar og almannavarnaráðs, auk hagvarna. En sveitarstjórnir báru að öllu leyti kostnað vegna bygginga og reksturs opinberra öryggisbygginga sem reist eru á grundvelli áætlunar um byggingu slíkra bygginga. Var kostnaður vegna viðvörðunarkerfa og ráðstafana á sviði sjúkra- og slyshjálpar vegna almannavarna fluttur frá sveitarfélögum til ríkis (Lög nr. 85/1985, gr. 11 um breytingar á lögum um almannavarnir nr. 94/1962). Í dag er kostnaðarskipting eftirfarandi:

Kostnaður ríkisins vegna almannavarna

Í X. kafla laga um almannavarnir nr. 82/2008 er kveðið á um skiptingu kostnaðar milli ríkisvalds og sveitarfélaga vegna framkvæmdar laganna og greiða aðilar kostnað vegna skyldna sem tilgreindar eru í lögnum.

Stefnumörkun og rekstur: Ríkið greiðir kostnað vegna stefnumörkunar í almannavarna- og öryggismálum og skipulag almannavarna á landsvísu. Einnig greiðir ríkið kostnað vegna samhæfingar- og stjórnstöðvar, en það verkefni er á hendi ríkislögreglustjóra og ber hann því kostnað af því starfi.

Lögreglustjóri getur kvatt borgara til að gegna starfi í þágu almannavarna án endurgjalds, en tilgreint að ef þeir slasast eigi þeir rétt á bótum.

Eignar- og leigunám: Dómsmálaráðherra hefur heimildir til leigunáms fasteigna í eigu einkaaðila, enda komi til bætur skv. lögum um framkvæmd eignarnáms. En jafnframt er tiltekið að á hættustund er stofnunum ríkis og sveitarfélaga skylt að ljá almannavörnum fasteignir og lausafjármuni, eftir því sem við verður komið, án sérstaks endurgjalds.

Sala og dreifing nauðsynja: Ríkisstjórn er heimilt á neyðartímum að gefa út fyrir máli um sölu og dreifingu nauðsynja sem til eru í landinu eða taka eignarnámi matvæli, eldsneyti, lyf og aðrar nauðsynjar sem hætta er á að gangi fljótt til þurrðar (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, 27. gr.).

Viðbúnaður: Hvert ráðuneyti og stofnun greiðir útgjöld vegna viðbragðsáætlanagerðar.

Rannsóknarnefnd almannavarna: Ríkið greiðir allan kostnað af starfi Rannsóknarnefndar almannavarna.

Kostnaður sveitarfélaga af starfi almannavarna

Í almannavarnalögnum er kveðið á um kostnað sveitarfélaga vegna eftirfarandi kafla:

Kaflí IV. Skipulag almannavarna í héraði. Kaflinn fjallar um skipulag almannavarna í héraði. Greinar níu og tíu fjalla um starf almannavarnanefndir.

Kaflí VI. Gerð viðbragðsáætlana. Kaflinn fjallar um gerð viðbragðsáætlana. Í 16. gr. er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir.

Sjá nánari umfjöllun um kostnað af stafí almannavarnanefndar í kafla 5.2.6. um kostnað sveitarfélaga vegna almannavarna.

Hér á eftir verður fjallað um fleiri stofnanir er heyra undir dóms- og kirkjumálaráðuneyti.

Lögregla

Landið skiptist í fimmtán lögregluumdæmi. Með lögreglustjórn fara lögreglustjórar og sýslumenn (Lögreglulög nr. 90/1996 með síðari breytingum, 6. gr. 1. mgr.). Sýslumenn starfa með almannavarnanefndum í héraði nema í Reykjavík og á Suðurnesjum. Ef ein almannavarnanefnd er í umdæmi lögreglustjórans, þá starfar hann með nefndinni.

Lögreglustjórar annast daglega stjórn og rekstur lögreglunnar í umdæmi sínu og bera ábyrgð á framkvæmd lögreglustarfa innan þess (Lögreglulög nr. 90/1996 með síðari breytingum, 6. gr. 3. mgr.). Lögreglustjórar fara með yfirstjórn leitar- og björgunaraðgerða í landi.

Lögreglan hefur m.a. það hlutverk að aðstoða borgarana þegar hætta steðjar að. Henni ber skylda til þess að veita borgurunum hjálp þegar svo ber undir og annast dagleg björgunarstörf í samstarfi við slökkvilið og sjúkraflutningsmenn (Reglugerð nr. 289/2003 um leit og björgun á landi og samstarf lögreglu og björgunarsveita, 3. gr.).

Löggæsla var að mestu leyti í höndum sveitarfélaga til ársins 1972, utan ríkislögreglu sem stofnuð var árið 1933 í kjölfar upphots sem varð á bæjarstjórnarfundum í Reykjavík 1932. Lögreglustjórar hafa þó verið starfsmenn ríkisins (Þorsteinn Jónsson og Guðmundur Guðjónsson, 1997).

Sýslumannsembætti

Þann 1. janúar 2009 eru sýslumenn á Íslandi eru 25 talsins. Verkefni þeirra eru af tvennum toga. Annars vegar eru það verkefni sem allir sýslumenn fara með, svo sem aðfarargerðir, uppgjör dánarbúa, nauðungarsölur, þinglýsingar og leyfi. Hinsvegar er það lögreglustjórn og ákærvald. Ekki eru þó allir sýslumenn lögreglustjórar í sínum umdæmum. Hér á eftir fylgir yfirlit um lögregluumdæmi og sveitarfélög. Einnig eru taldir upp þeir sýslumenn sem starfa með almannavarnanefndum.

Við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum skulu starfa aðstoðarlögreglustjórar (Lögreglulög nr. 90/1996 með síðari breytingum, 6. gr.).

4.1.12 Lögregluumdæmi og sveitarfélög

Tafla 4.1. Lögregluumdæmi og sveitarfélög

VESTURLAND (Tíu sveitarfélög, þrjú lögreglustjórar/sýslumenn og einn sýslumaður)

Lögreglustjórinn á Akranesi: Akraneskaupstaður

Lögreglustjórinn í Borgarnesi: Borgarbyggð, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Dalabyggð.

Sýslumaður í Búðardal

Lögreglustjórinn í Stykkishólmi: Grundarfjarðarbær, Snæfellsbær, Stykkishólmsbær, Eyja- og

Miklaholtshreppur, Helgafellssveit.

Þrjár almannavarnanefndir; Akranes, Borgarnes og Dalir, og Snæfellsnes.

VESTFIRÐIR (Tíu sveitarfélög, einn lögreglustjóri/sýslumaður og þrjú sýslumenn)

Lögreglustjórinn á Ísafirði: Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Reykhólahreppur,

Tálknafjarðarhreppur, Vesturbyggð, Súðavíkurhreppur, Árneshreppur, Kaldrananeshreppur,

Strandabyggð, Bæjarhreppur.

Sýslumaður á Patreksfirði.

Sýslumaður í Bolungarvík.

Sýslumaður á Hólmavík.

Fimm almannavarnanefndir; V-Barðastrandarsýsla, A-Barðastrandarsýsla, Bolungarvík, Strandasýsla, Ísafjarðarbær og Súðavík.

NORÐURLAND VESTRA (Sjö sveitarfélög og tveir lögreglustjórar/sýslumenn)

Lögreglustjórinn á Sauðárkróki: Sveitarfélagið Skagafjörður, Akrahreppur

Lögreglustjórinn á Blönduósi: Húnaþing vestra, Blönduósbær, Sveitarfélagið Skagaströnd,

Skagabyggð, Húnavatnshreppur,

Tvær almannavarnanefndir; Húnavatnssýsla og Skagafjörður.

NORÐURLAND EYSTRÁ (fimmtán sveitarfélög, tveir lögreglustjórar og einn sýslumaður)

Lögreglustjórinn á Akureyri: Akureyrarkaupstaður, Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Grímseyjarhreppur, Arnarneshreppur, Eyjafjarðarsveit, Hörgárbyggð, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur.

Lögreglustjórinn á Húsavík: Skútustaðahreppur, Aðaldælahreppur, Tjörneshreppur, Svalbarðshreppur, Langanesbyggð, Norðurþing

Sýslumaður á Siglufirði

Þrjár almannavarnanefndir; Fjallabyggð, Eyjafjörður og Þingeyjarsýsla.

AUSTURLAND (Níu sveitarfélög, tveir lögreglustjórar/sýslumenn og einn sýslumaður)

Lögreglustjórinn á Seyðisfirði: Fljótsdalshreppur, Fljótsdalshérað, Seyðisfjarðarkaupstaður, Borgarfjarðarhreppur

Lögreglustjórinn á Eskifirði: Fjarðabyggð, Vopnafjarðarhreppur, Breiðdalshreppur, Djúpavogshreppur, Sveitarfélagið Hornafjörður.

Sýslumaður á Höfn

Fimm almannavarnanefndir; Vopnafjörður, Fljótsdalur og Borgarfjörður, Seyðisfjörður, Fjarðabyggð og Hornafjörður.

SUÐURLAND (Fjórtán sveitarfélög, þrjú lögreglustjórar/sýslumenn og einn sýslumaður)

Lögreglustjórinn í Vestmannaeyjum: Vestmannaeyjabær

Lögreglustjórinn á Hvolsvelli: Mýrdalshreppur, Skaftárhreppur, Ásahreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra,

Lögreglustjórinn á Selfossi: Sveitarfélagið Árborg, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Grímsnes- og Grafningshreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Bláskógabyggð, Flóahreppur

Sýslumaður í Vík

Þrjár almannavarnanefndir; Rangárvellir og V-Skaftafellssýsla, Vestmannaeyjar og Árnessýsla.

REYKJANES (Fimm sveitarfélög og einn lögreglustjóri)

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum: Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Sandgerðisbær, Sveitarfélagið Garður, Sveitarfélagið Vogar.

Tvær almannavarnanefndir; Suðurnes og Grindavík.

HÖFUÐBORGARSVÆÐIÐ (Átta sveitarfélög og einn lögreglustjóri)

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu: Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Seltjarnarnes, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Sveitarfélagið Álftanes, Mosfellsbær, Kjósarhreppur.

Ein almannavarnanefnd á höfuðborgarsvæði.

4.1.13 Nefndir og ráð í skipulagi almannavarna

Í töflu 4.1. má sjá þær nefndir og þau ráð sem gert er ráð fyrir í skipulagi almannavarna. Vettvangsstjórnir eru ekki tilgreindar í lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Vettvangsstjórnir og aðgerðastjórnir starfa meðan almannavarnaástand ríkir.

Almannavarna- og öryggismálaráð

Almannavarna- og öryggismálaráð skal marka stefnu til þriggja ára í senn. Stefnan skal gera grein fyrir ástandi og horfum í almannavarna- og öryggismálum í landinu, fjalla um áhersluatriði varðandi skipulag almannavarna- og öryggismála, forvarnarstarf, nauðsynlega samhæfingu á efni viðbragðsáætlaða og starfsemi opinberra stofnana á því sviði, sbr. VI. kafla laganna, nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum, endurreisn eftir hamfarir og aðrar aðgerðir sem ráðið telur nauðsynlegar til þess að markmið laganna náist (Lög um almannavarnir, nr. 82/2008).

		Almannavarna- og öryggismálaráð	Stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar	Almannavarnanefnd	Aðgerðastjórn	Vettvangsstjórn
FORMADUR		Forsætisráðherra	Skipaður af dómsmálaráðherra án tilnefningar	Skipaður af sveitarstjórn	Lögreglustjóri	Vettvangsstjóri skipaður af lögreglustjóra
Ríkislögreglustjórnin	Ahættugreining og áætlanagerð	STARFAR	STARFAR	STARFAR	STARFAR EKKI	STARFAR EKKI
	Almannavarnaástand	STARFAR EKKI	STARFAR EKKI	STARFAR EKKI	STARFAR	STARFAR
Rannsóknanefnd almannavarna. Sjálfstæð rannsóknarnefnd sem rannsakar áætlanir og viðbrögð allra aðila eftir hamfarir						
Á landsvísu			Í héraði			

Tafla 4.1. Nefndir og ráð í skipulagi almannavarna

Forsætisráðherra fer með formennsku en umsýsla vegna ráðsins og undirbúningur vegna funda þess er í höndum dómsmálaráðherra. Almannavarna- og öryggismálaráð er 28 manna ráð og er það skipað eftirtöldum aðilum:

Forsætisráðherra, sem er formaður

- Dóms- og kirkjumálaráðherra, ráðuneytisstjóra, ríkislögreglustjóra, og forstjóra Landhelgisgæslunnar.
- Samgönguráðherra, ráðuneytisstjóra, flugmálastjóra, forstjóra póst- og fjarskiptastofnunar, siglingamálastjóra, vegamálastjóra.

- Umhverfisráðherra, ráðuneytisstjóra, veðurstofustjóra, brunamálastóra og forstjóra umhverfisstofnunar.
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, ráðuneytisstjóra, landlækni.
- Utanríkisráðherra, ráðuneytisstjóra.
- Forsætisráðherra getur kallað til tvo ráðherra í senn vegna sérstakra mála
- Fulltrúa Slysavarnafélagsins Landsbjargar.
- Framkvæmdastjóra Rauða kross Íslands.
- Forstjóra samræmdrar neyðarsímsvörunar.
- Tveimur aðilum sem forsætisráðherra skipar til setu í ráðinu samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar

Stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem fer með innri málefni og rekstur samhæfingar og stjórnstöðvar. Stjórnin hefur sjálfstæðan fjárhag og fjármagn á fjárlögum. Ríkislögreglustjóri sker úr ágreiningi. Stjórnin er ellefu manna, skipuð af dóms- og kirkjumálaráðherra og er sem hér segir:

Formaður stjórnar skal skipaður af ráðherra án tilnefningar.

Aðrir eru kjörnir samkvæmt tilnefningu:

- Ríkislögreglustjóri tilnefnir einn fulltrúa.
- Landhelgisgæsla Íslands tilnefnir einn fulltrúa.
- Landlæknir tilnefnir einn fulltrúa.
- Stjórn slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins tilnefnir einn fulltrúa.
- Stjórn samræmdrar neyðarsímsvörunar tilnefnir einn fulltrúa.
- Rauði kross Íslands, Flugstoðir og Slysavarnafélagið Landsbjörg tilnefna einn fulltrúa hver og skal hann valinn úr hópi þeirra sem virkan þátt taka í starfi samhæfingar- og stjórnstöðvar
- Samgönguráðherra tilnefnir einn fulltrúa.
- Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir einn fulltrúa.

Stjórnin getur ákveðið að viðbragðsaðilar sem ekki eiga sæti í stjórninni tilnefni fulltrúa, sem er ráðgefandi við stjórn, í Samhæfingar- og stjórnstöðvarráð.

Almannavarnanefnd

Í hverju sveitarfélagi starfar almannavarnanefnd sem sveitarstjórn skipar og ákveður sveitarstjórnin fjölda nefndarmanna. Almannavarnanefnd skal skipuð sýslumanni þess umdæmis sem sveitarfélagið er í, fulltrúum úr sveitarstjórn og þeim fulltrúum sveitarstjórna sem í starfi sínu sinna verkefnum í þágu öryggis hins almenna borgara. Á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum sitja lögreglustjórar viðkomandi umdæma í almannavarnanefndum en ekki sýslumenn. Almannavarnanefnd kys sér sjálf formann og varaformann. Sveitarstjórnir ráða starfsmenn almannavarnanefnda og greiða kostnað af störfum þeirra.

Sveitarstjórnnum er heimilt að vinna saman að gerð viðbragðsáætlunar, semja um gagnkvæma aðstoð eða koma á fót sameiginlegri almannavarnanefnd. Sameining almannavarnanefnda eða samstarf þeirra er háð staðfestingu dómsmálaráðherra. Ráðherra ákveður hvaða sýslumaður skuli sitja í almannavarnanefnd ef fleiri en eitt sýslumannsumdæmi fellur undir nefndina. Ef ein almannavarnanefnd er í umdæmi lögreglustjóra skal hann sitja í nefndinni.

Hlutverk almannavarnanefnda er að móta stefnu og skipuleggja almannavarnir í héraði. Í umdæmum sínum vinna almannavarnanefndir að gerð hættumats og viðbragðsáætlana, í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Almannavarnanefndir skulu endurskoða hættumat og framkvæma prófanir

á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, gr. 9, 10, 16).

Aðgerða- og vettvangsstjórn í héraði

Stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi. Í aðgerðastjórn eru auk lögreglustjóra fulltrúi almannavarnanefndar, fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar, fulltrúi Rauða kross Íslands, hlutaðeigandi viðbragðsaðila, samanber viðbragðsáætlun, svo og öðrum hlutaðeigandi aðilum sem tengjast aðgerðum hverju sinni. Aðgerðastjórn starfar í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Í stjórn aðgerða felst m.a. skipulag björgunar- og hjálparstarfa vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og að stýra neyðaraðgerðum í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Lögreglustjóri tilnefnir vettvangsstjóra sem fer með stjórn og samhæfingu á vettvangi (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, gr. 11, 12).

Rannsóknarnefnd almannavarna

Alþingi kýs þriggja manna rannsóknarnefnd almannavarna sem starfar sjálfstætt óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómsstólum. Nefndinni er ætlað að rannsaka hvernig staðið hafi verið að viðbrögðum og framkvæmd viðbragðsáætlana og gera tillögu til úrbóta.

Landhelgisgæslan

Hlutverk Landhelgisgæslu Íslands er:

- Öryggisgæsla, löggæsla og eftirlit á hafinu.
- Leitar- og björgunarþjónusta við sjófarendur, skip og önnur farartæki á sjó, við loftför og á landi.
- Aðstoð við almannavarnir.
- Aðkallandi sjúkraflutningar í samvinnu við aðra björgunaraðila.
- Aðstoð, þegar eðlilegar samgöngur bregðast, svo sem vegna hafíss, snjóalaga, ofviðra eða náttúruhamfara.
- Að tilkynna um, fjarlægja eða gera skaðlaus reköld, tundurdufl, sprengjur eða aðra hluti sem sjófarendum getur stafað hættu af auk sprengjueyðingar á landi.
- Sjósmælingar, sjókortagerð, útgáfa tilkynninga til sjófarenda, sjávarfallataflna og leiðsögubóka auk annarra rita sem tengjast siglingum.

Forstjóri Landhelgisgæslu Íslands á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði

Neyðarlínan ohf.

Neyðarlínan ohf. rekur neyðarnúmerið 112 á Íslandi samkvæmt lögum um samræmda neyðarsvörun nr. 40/2008. Fyrirtækið var stofnuð í október 1995 og hóf neyðarsímssvörun 1. janúar 1996. Eigendur Neyðarlínunnar eru ríkissjóður, Reykjavíkurborg, Landsvirkjun og Orkuveita Reykjavíkur.

Vaktstöð samræmdrar neyðarsvörunar veitir samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna samkvæmt lögum um almannavarnir nauðsynlega þjónustu vegna leitar-, björgunar- og almannavarnaadgerða. Önnur verkefni Neyðarlínunnar eru sjúkraflutningaskráning, svörun fyrir lögreglu, neyðarnúmer barnaverndarstofu, umhald upplýsinga um viðbragðsaðila. Árið 2005 keypti Neyðarlínan fyrirtækið Tetra Ísland sem er sérsniðin fjarskiptaþjónusta fyrir neyðarþjónustu- og viðbragðsaðila í landinu (Neyðarlínan, 2009).

Fulltrúi samræmdrar neyðarsvörunar á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði

Þjóðkirkjan

Þjóðkirkjuna hefur hlutverki að gegna á neyðartímum. Biskup Íslands er æðsti embættismaður kirkjunnar. Hann hefur tilsjón með kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og starfi hennar í landinu. Innan Þjóðkirkjunnar eru á þriðja hundrað sóknir um allt land. Kirkjan fer með daglega kirkjuþjónustu og samfélagslegan stuðning og sálgæslu. Kirkjuráð fer með framkvæmdavald í málefnum Þjóðkirkjunnar. Nánar tiltekið fer kirkjuráð með framkvæmd sameiginlegra málefna Þjóðkirkjunnar, þar á meðal verkefna. Biskupsstofa er embættisskrifstofa biskups Íslands og skrifstofa kirkjuráðs og kirkjuþings.

Viðbragðsáætlun kirkjunnar

Kirkjan hefur mótað sérstaka viðbragðsáætlun kirkjunnar sem ætlað er að samræma viðbrögð kirkjunnar við stórslysum annars vegar og almannavarnaástandi hins vegar, enda er kirkjan hluti stærri heildar sem starfar náið saman í slíkum aðstæðum.

Prófastsdæmi eitt eða fleiri er grunneining viðbragðaáætlunar kirkjunnar. Prófastar bera ábyrgð á gerð viðbragðaáætlunar hvers prófastsdæmis. Viðbragðaáætlun kirkjunnar og prófastsdæmanna skal haldið virkri með stöðugri endurskoðun í samræmi við reynsluna og með reglulegum æfingum. Viðbragðaáætlun kirkjunnar er gefin út og send á alla þá aðila sem hún tekur til, bæði innan kirkju svo og helstu samstarfsaðila, auk þess er hún aðgengileg á heimasíðu kirkjunnar (Þjóðkirkjan, 2009).

Hópslysanefnd kirkjunnar er fastanefnd sem starfar í umboði kirkjuráðs og biskups Íslands. Hún hefur samkvæmt samþykki Kirkjuþings 2004, yfirumsjón með skipulagi á viðbrögðum kirkjunnar vegna stórslysa og þegar almannavarnaástand ríkir. Hópslysanefnd er tengiliður kirkjunnar við stjórnvöld, s.s. almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, Landlæknisembættið og Rauða kross Íslands. Hópslysanefnd ber ábyrgð á viðbragðaáætlun kirkjunnar og endurskoðun. Hópslysanefnd er til taks um ráðgjöf og stuðning við undirbúning og endurskipulagningu viðbragðaáætlunar prófastsdæmanna (Kirkjuþing, 2004).

4.1.14 Heilbrigðisráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Heilbrigðisráðuneyti fer með mál, er varða:

A. Heilbrigðisþjónustu, þar á meðal:

1. Lýðheilsu og forvarnir, þ.m.t. geislavarnir.
2. Heilsugæslu.
3. Sjúkrahús og heilbrigðisstofnanir.
4. Heilbrigðisþjónustu á hjúkrunarheimilum.
5. Endurhæfingar- og meðferðarstofnanir.
6. Lyf og lækningatæki.
7. Starfsréttindi í heilbrigðisþjónustu og löggildingu starfsheita í heilbrigðisgreinum.

B. Sjúkra- og slysatryggingar almannatrygginga og sjúklingatryggingu.

Heilbrigðisráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Landlæknisembættið

Landslæknisembættið starfar skv. lögum um landlækni nr. 41/2007 eru hlutverk embættisins m.a. að veita ráðherra og öðrum stjórnvöldum, heilbrigðisstarfsfólki og almenningi ráðgjöf um heilbrigðismál. Eins skal embættið hafa eftirlit með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsfólki.

Markmið Landlæknisembættisins er samkvæmt lögum að tryggja gæði heilbrigðisþjónustu og stuðla að heilbrigði landsmanna. Meginhlutverk embættisins er þríþætt, ráðgjöf, eftirlit og upplýsingasöfnun (Landlæknisembættið, 2009).

Landlæknir á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði

Áfallahjálp

Áfallahjálp er heilbrigðisþjónusta og fellur áfallahjálp í hópslysum og á neyðartímum undir skipulag almannavarna. Landlæknisembættið og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafa gert með sér samkomulag um skipulag áfallahjálpar á neyðartímum (Margrét Blöndal, Eyrún Jónsdóttir, Jóhann Thoroddsen, Anna Björ Aradóttir og Víðir Reynisson, 2008).

Heilbrigðisstofnanir eru ábyrgar fyrir skipulagi og umsjón áfallahjálpar í sínu umdæmi. Þeim til aðstoðar skulu starfrækt sérstök áfallahjálparteymi sem verið er að byggja upp á um tíu stöðum um landið undir umsjón Landlæknisembættis. Hlutverk teymanna er að skipuleggja áfallahjálp í umdæminu í tengslum við almenna heilbrigðisþjónustu, vegna samfélagslegra áfalla og á neyðartímum. Í þeim eru t.d. lækni, hjúkrunarfræðingur, fulltrúi Rauða kross Íslands, prestur, sálfræðingur, námsráðgjafi, kennari og félagsráðgjafi.

Hópslysaáætlanir heilbrigðisstofnana

Landlæknir tekur ákvörðun um hvaða heilbrigðisstofnanir og sjúkrahús á landinu gera svokallaðar hópslysaáætlanir, sem eru hluti af skipulagi almannavarna. Þær taka á skipulagi sem vinna þarf eftir þegar þeir atburðir gerast að fjöldi fólks slasast á sama tíma og hlutaðeigandi sjúkra- og heilbrigðisþjónusta ræður ekki við að veita lífsbjargandi meðferð með óbreyttri vinnutilhögun.

Hópslysaáætlanir fjalla um þrenns konar ferli í meginatriðum, þ.e. aðstoð sem sjúkrastofnun veitir út á við með því að senda greiningarsveit á slysavettvang, verkaskiptingu milli sjúkrastofnana í hópslysum og að lokum móttöku slasaðra inn á stofnunina og það ferli sem þá er beitt.

Greiningarsveitir

Hlutverk greiningarsveitar er að fara á vettvang, veita slösuðum lífsbjargandi aðstoð, greina ástand þeirra og forgangsraða til sjúkraflutnings og frekari meðferðar. Sveitin er skipuð þremur læknum (þar af einn stjórnandi) og einum hjúkrunarfræðingi, skipuðum af viðkomandi stofnun.

Rýmingaráætlanir

Til að tryggja innra öryggi heilbrigðisstofnana hefur Landlæknisembættið beint þeim tilmælum til stofnana að til sé rýmingaráætlun fyrir hverja stofnun sem notast má við, m.a. við eldsvoða, jarðskjálfta, eldgos og fárviðri.

Sóttvarnir

Embætti landlæknis ber ábyrgð á framkvæmd sóttvarna undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra. Samkvæmt sóttvarnalögum nr. 19/1997 starfar sóttvarnarlæknir við landlæknisembættið. Hann ber ábyrgð á framkvæmd sóttvarna svo og á almennum og opinberum sóttvarnarráðstöfunum.

Með breytingum á sóttvarnalögum sem Alþingi ákvað þann 17. mars 2007 voru sett ákvæði þess efnis að sóttvarnir skyldu ekki einungis ná til þess að vernda almenning gegn smitandi sjúkdómum heldur einnig gegn öllum óvæntum atburðum sem ógna heilsu manna (e. health threats). Er þar einkum átt við eitrefni og geislavirk efni. Hugtakið sóttvarnir hefur því víðtækari merkingu en áður og er þar fyllilega í samræmi við íslenskt mál (Landlæknisembættið, 2009).

Viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs inflúensu

Gerð var umfangsmikil viðbragðsáætlun um viðbrögð vegna heimsfaraldurs inflúensu, *Landsáætlun - heimsfaraldur inflúensu*. Áætlunin var unnin samkvæmt ákvörðun ríkistjórnarinnar frá febrúar 2006 þar sem Sóttvarnalækni og Ríkislögreglustjóra var falið að annast gerð hennar. Áætlunin var undirrituð þann 28. mars 2008. Fjölmargar stofnanir komu að gerð áætlunarinnar og er ábyrgð einstakra viðbragðsaðila skilgreind í áætluninni og verða svæðisáætlanir gerðar í samvinnu við lögreglustjóra og sóttvarnalækna umdæma og svæða (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2008).

Sóttvarnalæknir á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Geislavarnir ríkisins

Hlutverk Geislavarna ríkisins er að annast öryggisráðstafanir vegna geislunar og vinna að ábyrgri notkun hennar á Íslandi. Stofnunin starfar samkvæmt lögum nr. 44/2002 um geislavarnir.

Forstjóri Geislavarna ríkisins á sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

4.1.15 Samgönguráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Samgönguráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Skipulag samgangna og flutninga á landi, í lofti og á sjó.
2. Vegi og vegagerð.
3. Umferð og eftirlit með ökutækjum.
4. Flug og flugvelli, þ. á m. Keflavíkflugvöll.
5. Siglingar, þ. á m. atvinnuréttindi og lögskráningu sjómanna.
6. Vita, hafnir og sjóvarnir.
7. Öryggi í samgöngum og slysarannsóknir þeim tengdar.
8. Fjarskipti.
9. Póstþjónusta.
10. Sveitarstjórnarmál, þar á meðal stjórnarsýslu og verkefni sveitarfélaga, tekjustofna og fjármál þeirra, sveitarstjórnarkosningar og mörk sveitarfélaga.

Samgönguráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Vegagerðin

Ráðherra skipar vegamálastjóra til að veita Vegagerðinni forstöðu og stjórna framkvæmdum á sviði vegamála. Vegagerðin er veghaldari þjóðvega samkvæmt vegalögum nr. 80/2007, en að auki skilgreina fjölmörg önnur lög starfsumhverfi stofnunarinnar.

Vegagerðin skiptist í miðstöð og fjögur svæði. Í miðstöð fer fram vinna við stefnumótun fyrir Vegagerðina og stjórnun hennar í heild. Svæði Vegagerðarinnar eru suðursvæði, suðvestursvæði, norðvestursvæði og norðaustursvæði. Hvert svæði um sig annast framkvæmdir, viðhald og rekstur vegakerfisins og sér um að veita vegfarendum þjónustu innan svæðisins.

Vegamálastjóri á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Rannsóknarnefnd umferðarslysa

Rannsóknarnefnd umferðarslysa (RNU) annast rannsókn banaslysa og alvarlegra umferðarslysa og starfar hún samkvæmt lögum nr. 24/2005 um rannsóknarnefndina.

Markmið með rannsóknum RNU er að finna og skilgreina veikleika og galla sem skaðað geta umferðaröryggi, svo og að finna orsakapætti eða líklega orsakapætti, svo og meðverkandi orsakapætti sem leiddu til þess að banaslys eða alvarlegt umferðarslys varð. Tilgangurinn er ekki að úrskurða um hvort lög eða reglur hafi verið brotnar eða hvort einhver hafi gerst sekur um vítavert gáleysi eða afgangi í akstri (Rannsóknarnefnd umferðarslysa, 2009).

Flugmálastjórn Íslands

Flugmálastjórn Íslands fer með stjórnslu og eftirlit á sviði loftferða hér á landi og á íslensku yfirráðasvæði samkvæmt lögum nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands með síðari breytingum, og lögum um loftferðir nr. 60/1998. En að auki skilgreina fjölmörg önnur lög starfsumhverfi stofnunarinnar. Stofnunin annast samskipti við alþjóðastofnanir og flugmálayfirvöld annarra ríkja og sér til þess að flugöryggis- og flugverndarviðmið, uppfylli alþjóðakröfur og skuldbindingar eftir því sem kveðið er á um í lögum um stofnunina, lögum um loftferðir og alþjóðasamningum. Flugmálastjórn Íslands stuðlar jafnframt að framgangi flugs á Íslandi og fylgist með íslenskum flugrekendum um allan heim (Flugmálastjórn Íslands, 2008).

Flugmálastjóri á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Flugstoðir ohf.

Flugstoðir ohf. annast rekstur og uppbyggingu allra flugvalla og landingarstaða á Íslandi, annarra en Keflavíkurflugvallar. Einnig annast Flugstoðir alla flugleiðsöguþjónustu sem Ísland veitir fyrir alþjóðlegt flug og innanlandsflug. Þeir annast þjónustusamning við samgönguráðuneytið vegna leitar að týndum loftförum. Flugstoðir tóku við þessi hlutverki af Flugmálastjórn Íslands í byrjun júní 2006 og tók hlutafélagið til starfa 1. janúar 2007 (Flugstoðir ohf., 2009).

Framkvæmdastjóri flugumferðarsviðs situr í stjórnstöð samhæfingar- og stjórnstöðvar.

Keflavíkurflugvöllur ohf

Keflavíkurflugvöllur ohf. tók við rekstri Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Keflavíkurflugvallar 1. janúar 2009. Áður sá Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar um Keflavíkurflugvöll sem er miðstöð alþjóðlegs millilandaflugs og var þá undir stjórn utanríkisráðuneytisins. Nýja félagið tekur við rekstri, viðhaldi og uppbyggingu flugvallarins sem borgaralegs flugvallar auk hagnýtingar flugvallarsvæðisins í þágu öryggis- og varnartengdrar starfsemi svo og rekstri, viðhaldi og uppbyggingu flugstöðvarinnar. Félaginu ber að virða og standa við þjóðréttarlegar skuldbindingar á sviði öryggis- og varnarmála sem varða flugvallarsvæðið. Er utanríkisráðherra heimilt að beina fyrirmælum til félagsins um hagnýtingu af öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli og mannvirkjum sem það hefur umsjón með í þágu öryggis- og varnarmála.

Rannsóknarnefnd flugslysa

Rannsóknarnefnd flugslysa er sjálfstætt starfandi nefnd sem hefur eftirlit með tæknilegri rannsókn í almenninguflugi. Nefndin eru óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum. Slysarannsóknir miða að því að greina orsakapætti flugslysa í því skyni að öryggi í flugi aukist og koma í veg fyrir að slys endurtaki sig (Rannsóknarnefnd flugslysa, 2009).

Póst- og fjarskiptastofnun

Póst- og fjarskiptastofnun hefur m.a. umsjón með fjarskiptum innan lögsögu íslenska ríkisins og eftirlit með framkvæmd laga um fjarskipti. Stofnunin starfar samkvæmt lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun með síðari breytingum en að auki skilgreina fjölmörg önnur lög starfsumhverfi stofnunarinnar. Einnig veitir Póst- og fjarskiptastofnun leyfi til að starfrækja póstpjónustu og hefur eftirlit með póstmálum og framkvæmd laga um póstpjónustu.

Forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Siglingastofnun Íslands

Samgönguráðherra fer með yfirstjórn siglingamála og fer Siglingastofnun Íslands með framkvæmd siglinga-, hafna- og vitamála samkvæmt lögum um Siglingastofnun Íslands, 6/1996, reglugerð um stofnun Siglingaöryggisstofnunar Evrópu nr. 1138/2007, sbr. 521/2008 og reglugerðar um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa nr. 672/2006. En að auki skilgreina fjölmörg önnur lög starfsumhverfi stofnunarinnar.

Siglingastofnun vinnur að öryggi sjófarenda og að skapa hagkvæmar og öruggar aðstæður til siglinga og fiskveiða við landið. Undir stofnunina heyrir rekstur vita og leiðsögukerfa, eftirlit með skipum og búnaði þeirra, skráning og mæling skipa, aðstoð við rannsókn sjóslysa, áætlanagerð og umsjón með hafnaframkvæmdum auk rannsóknastarfa. Hafnaráð og siglingaráð eru ráðgefandi aðilar, skipaðir af samgönguráðherra, fyrir siglingamálastjóra og ráðherra (Siglingastofnun, 2009).

Vaktstöð siglinga

Siglingastofnun Íslands, fyrir hönd Samgönguráðuneytisins var með lögum nr. 41 frá 2003 falin yfirstjórn málefna Vaktstöðvar siglinga. Sérstakur þjónustusamningur var gerður við þrjá aðila um rekstur vaktstöðvarinnar: Landhelgisgæslu Íslands sem fer með faglega stjórn vaktstöðvarinnar og starfsmannamál; Neyðarlínuna hf. sem fer að hluta til með fjármál vaktstöðvarinnar, húsnæðismál og annan rekstur og Slysavarnafélagið Landsbjörg sem rekur björgunarbáta víða um land í samvinnu við björgunarsveitir.

Tilkynningaskyldan og fjarskiptastöð skipa í Gufunesi, Reykjavík radió, fluttu í Skógarhlíð 14. ágúst 2004, en stjórnstöð Landhelgisgæslunnar 13. maí 2005. Þar með sameinuðust lykilaðilar vegna leitar og björgunar á hafsvæðinu umhverfis Ísland. Þann 1. maí 2006 gerðust allir starfsmenn vaktstöðvar siglinga starfsmenn Landhelgisgæslu Íslands (Lög nr. 40/ 2008 um samræmda neyðarsvörun, 8. gr.)

Siglingamálastjóri á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Rannsóknarnefnd sjóslysa

Rannsóknarnefnd sjóslysa er sjálfstætt starfandi nefnd sem fer með rannsóknir sjóslysa skv. lögum nr. 68/2000 með breytingum frá 2003 og reglugerð nr. 133/2001 um sama efni. Nefndin tekur til sjóslysa, köfunarslysa og annarra atvika á vötnum ásamt leitar- og björgunaraðgerða.

Rannsóknir RNS ná til allra íslenskra og erlendra skipa í siglingum að og frá landinu þegar sjóslys varðar íslenska hagsmuni. Nefndin nær enn fremur til erlendra skipa sem koma til landsins eða inn í íslenska lögsögu ef tilefni er til eða ef þess er óskað af fánaríki skipsins⁷. Nefndin eru óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum. Nefndin ákveður sjálf hvenær efni eru til rannsóknar slysa og annarra atvika umfram það sem skylt er skv. lögum. Kostnaður er greiddur úr ríkissjóði.

⁷ Fánaríki skips er það ríki sem skip er skráð í.

Bjargráðasjóður

Þann 1. janúar 2008 tók samgönguráðherra við málefnum sveitarstjórna frá félagsmálaráðuneyti og þar með Jöfnunarsjóði og Bjargráðasjóði.

Bjargráðasjóður var stofnaður með lögum nr. 45/1913, en þar sagði um tilgang stofnunar:

„Stofna skal allsherjar sjóð fyrir alla landsmenn til hjálpar í hallæri eða til að afstýra því. En það er hallæri, ef sveitarfélög, eitt eða fleiri í sýslu, eða bæjarfélag, verða af náttúruvöldum svo illa stödd, að sýslufjélagið eða bæjarfjélagið megnar ekki af eigin rammleik að forða mönnum og skepnum við harðrjetti eða felli. Sjóðurinn skal heita bjargráðasjóður.“

Sjóðurinn starfar skv. lögum nr. 146/1995 og veitir styrki til að bæta tjón af völdum náttúruhamfara, sem ekki fæst bætt úr vátryggingum, þ.m.t. viðlagatryggingu. Sjóðurinn skiptist í almenna deild og búnaðardeild:

Almenn deild: veitir fjárhagsaðstoð vegna meiri háttar tjóns á eignum, m.a. fasteignum, vélum, tækjum og heyi af völdum náttúruhamfara (sbr. 8. gr. laganna). Auk þess er bætt tjón vegna grasbrests.

Búnaðardeild: bætir meiri háttar tjón á búfé, búfjárafurðum og uppskeru garðávaxta af völdum sjúkdóma, óvenjulegs veðurfars og slysa. Tjónabætur taka mið af ákvæðum í 8., 9. og 10. gr. laga sjóðsins en þar segir m.a. að ekki sé bætt tjón sem nýtur almennrar tryggingaverndar, sé um að kenna eiganda eða umsjónarmanni og hafi eðlilegar varnir ekki verið viðhafðar. Ekki er veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóna á stærri mannvirkjum.

Samgönguráðherra fer með yfirstjórn og skipar fimm manna stjórn í upphafi kjörtímabils skv. tilnefningum og formann án tilnefningar. Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir tvo og Bændasamtökin tvo. Tekjur almennu deildarinnar eru framlag ríkissjóðs skv. fjárlögum, en tekjur búnaðardeildar eru sérstakt framlag sveitarfélaga⁸, ákveðið hlutfall af söluverði landbúnaðarins og framlög ríkissjóð. Niðurstaða stjórnar er kæránleg til úrskurðarnefndar.

Frumvarp um að Bjargráðasjóður verði lagður niður

Á vorþingi Alþingis 2008 lagði samgönguráðherra fram frumvarp um að Bjargráðasjóður yrði lagður niður og hreinum eignum hans, alls um 660 milljónum króna, verði skipt milli eigenda hans, ríkisins, sveitarfélaga og Bændasamtaka Íslands. Meginástæða tillögunnar var sú að vægi sjóðsins hafi minnkað á síðari árum m.a. með aukinni tryggingavernd. Að iðgjöld hafi farið lækkandi og einstaka búgreinar hafi óskað eftir að fara út úr sjóðnum og ýmsar nýjar búgreinar eins og trjá- og kornrækt eigi ekki aðild. Fram hefur komið skýr vilji hjá sveitarfélögum um að hætta greiðslu í sjóðinn líkt og fram kemur í bókun stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í október 2007 þar sem fram kom að um sé að ræða atvinnumál tiltekinna starfsgreina, en ekki sveitarstjórnarmál.

Eftirfarandi samþykkt var gerð samhljóða:

„Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga telur að starfsemi Bjargráðasjóðs sé miklu fremur atvinnumál tiltekinna starfsgreina en sveitarstjórnarmál. Af þeirri ástæðu og í ljósi þróunar á starfsemi sjóðsins á undanförunum árum leggur stjórnin áherslu á að áfram verði unnið að því á vegum stjórnar Bjargráðasjóðs að sveitarfélögin verði leyst undan fjármögnun og rekstri sjóðsins og að eignum hans og skuldbindingum verði skipt upp milli eigenda“ (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007)

Frumvarpið hafði ekki verið samþykkt þegar þessi ritgerð var kláruð í janúar 2009.

Samgönguráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

⁸ Framlög sveitarfélaga eru ákveðin fjárhæð á hvern íbúa (árið 2002 kr.109,76)(Bjargráðasjóður, 2009).

4.1.16 Umhverfissráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Umhverfissráðuneyti fer með mál er varða:

1. Náttúruvernd, þ.m.t. landgræðslu; vernd vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni og erfðaauðlinda; þjóðgarða, aðra en Þingvallabjórðgarð og friðlýst svæði.
2. Friðunar- og uppgræðsluáðgerðir á sviði gróður- og skógverndar, skógrækt, aðra en landshlutabundna og nytjaskóga, og fyrirhleðslur.
3. Rannsóknir á sviði umhverfismála og umhverfisvöktun, sem ekki er lögð til annars ráðuneytis.
4. Mengunarvarnir, meðhöndlun úrgangs, hollustuhætti, heilbrigðiseftirlit, eiturefni og hættuleg efni.
5. Skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum og gerð landnýtingaráætlana.
6. Byggingarmál og brunavarnir.
7. Veðurþjónusta, varnir gegn ofanflóðum, fjarkönnun og mælingar og rannsóknir á vatnafari landsins.
8. Dýravernd og stjórnun veiða á villtum fuglum og villtum spendýrum öðrum en sjávarspendýrum.
9. Loftslagsvernd.
10. Landmælingar og kortagerð.

Umhverfissráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Brunamálastofnun

Brunamálastofnun tók til starfa 1. janúar 1970 á grundvelli laga nr. 55 frá 22. maí 1969 um brunavarnir og brunamál. Stofnunin starfar nú samkvæmt lögum nr. 75 frá 10. maí 2000 um brunavarnir. Samkvæmt lögum hefur Brunamálastofnun eftirlit með framkvæmd laganna og yfirumsjón með eldvarnareftirliti og slökkvistarfi sveitarfélaganna í þeim tilgangi að tryggja samræmt eftirlit og virkt slökkvistarf á landinu öllu. Brunamálastofnun hefur einnig það hlutverk að vinna að samræmingu brunavarna í landinu og stuðla að samvinnu þeirra sem starfa að brunavörnum.

Starf Brunamálastofnunar miðar að því að tryggja þjóðfélagið gegn tjónum og slysum af völdum bruna og að þeir fjármunir sem þjóðfélagið setur í slökkvibúnað og fyrirbyggjandi áðgerðir nýtist sem best. Brunamálastofnun rekur einnig Brunamálaskólann sem skal veita eldvarnareftirlits- og slökkviliðsmönnum þá menntun og starfsþjálfun sem krafist er að þeir hafi samkvæmt reglugerð (Brunamálastofnun, 2009).

Brunamálastjóri á sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun starfar samkvæmt lögum nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun. Hlutverk hennar er að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga fellur undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar. Landinu er skipt í tíu heilbrigðiseftirlitssvæði og sjá hlutaðeigandi sveitarfélög um heilbrigðiseftirlit, undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar. Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga (HES) má skipta í heilbrigðisnefndir og heilbrigðisfulltrúa. Heilbrigðisfulltrúar, starfa sem fulltrúar viðkomandi

heilbrigðisnefndar. Þeir hafa umsjón með starfsleyfisgerð og eftirliti með efnavörum, hollustuháttum, matvælum, mengandi starfsemi og umhverfisgæðum innan heilbrigðiseftirlitssvæða.

Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með bráðamengun á sjó og mengunaróhöppum á landi.

Forstjóri Umhverfisstofnunar á sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Veðurstofa Íslands

Ný stofnun, Veðurstofa Íslands, tók til starfa 1. janúar 2009. Sameinuðust þá Veðurstofa Íslands og Vatnamælingar Orkustofnunar og starfar ný stofnun samkvæmt lögum nr. 70/2008 um Veðurstofu Íslands.

Viðfangsefni Veðurstofu Íslands eru eðlisþættir jarðarinnar: Loft, vatn, snjór og jöklar, jörð og haf. Unnið verður að fjölbreyttum verkefnum sem tengjast meðal annars veðri, hafis, mengun, loftslagsbreytingum, ofanflóðum, jarðskjálftum, eldvirkni, hniki á yfirborði jarðar, vatnafari, jöklabúskap, hlaupum og flóðum.

Hlutverk stofnunarinnar er öflun, varðveisla, úrvinnsla og miðlun upplýsinga. Miðlunin er m.a. í formi spáa, viðvarana, hættumats og almennra ráðlegginga. Þetta varðar samfélagslegt öryggi gagnvart náttúruvá og sjálfbæra nýtingu auðlinda (Veðurstofa Íslands, 2009).

Veðurstofustjóri á sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Ofanflóðasjóður

Ofanflóðamál voru færð frá félagsmálaráðuneyti til umhverfisráðuneytis eftir mannskæð snjóflóð á Vestfjörðum árið 1995. Þá var Veðurstofu Íslands falið verulega aukið hlutverk og ábyrgð í ofanflóðavörnum, m.a. að gera hættumat í sveitarfélögum þar sem talin er hættu á ofanflóðum og jafnframt að gefa út viðvaranir og lýsa yfir og aflétta hættuástandi. Árið 1996 gaf umhverfisráðuneyti út reglugerð um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, þar sem m.a. voru settar reglur um þátttöku Ofanflóðasjóðs í gerð varnarvirkja og uppkaupum og flutningi á húseignum í sveitarfélögum sem búa við snjóflóðahættu (Reglugerð nr. 637/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum). Ofanflóðasjóður var síðan efldur með lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum.

Yfirstjórn málaflokksins er hjá umhverfisráðherra sem skipar þriggja manna Ofanflóðanefnd. Nefndin fjallar um og tekur afstöðu til tillagna sveitarstjórnar (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, gr. 10, 11) og ráðstafar fé úr ofanflóðasjóði. Formaður nefndarinnar er skipaður af umhverfisráðherra án tilnefningar, en aðrir nefndarmenn samkvæmt tilnefningu samgönguráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Fjármögnun Ofanflóðasjóðs

Ofanflóðasjóður er fjármagnaður með sérstökum eignarskatti sem lagður er á brunatryggðar húseignir⁹. Gjaldið skal innheimt ásamt iðgjaldi til Viðlagatryggingar Íslands og er innheimta þess samkvæmt lögum um viðlagatryggingu, þar á meðal skal gjaldið njóta lögtaksréttar og lögveðréttar í váttryggðri eign. Álagning gjalds þessa skal ekki hafa áhrif til hækkunar á innheimtubókun til váttryggingafélaga samkvæmt lögum um viðlagatryggingu. Árlegt framlag á fjárlögum skal vera í samræmi við framkvæmdaáætlun sem lögð skal fram við gerð fjárlaga hverju sinni (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 12. gr.).

⁹ Gjaldið nemur 0,3% af váttryggingarverðmæti í janúar 2009.

Hættumat vegna ofanflóða

Sveitarstjórnir í sveitarfélögum þar sem ofanflóð hafa fallið á byggð eða nærri henni eða hætta er talin á slíku skulu láta meta hættu á ofanflóðum. Skal það hættumat ná til þéttbýlis. Jafnframt fari slíkt mat fram á skipulögðum skíðasvæðum. Hættumat skal fela í sér mat á þeirri hættu sem lífi fólks er búin vegna ofanflóða á byggð svæði eða skipulögð byggingarsvæði. Við matið skal tekið tillit til varnarmatvirkja sem reist hafa verið (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 4. gr.).

Ráðherra getur ákveðið að gerð verði úttekt á hættu á ofanflóðum í dreifbýli þar sem ofanflóð hafa fallið á byggð eða nærri henni eða hætta er talin á slíku. Með byggð í þessari málsgrein er ekki átt við frístundabyggð. Þó skal heimild ráðherra ná til þyrpinga þeirra frístundabyggða og frístundahúsa þar sem einstaklingar hafa skráð lögheimili. Heimild ráðherra nær einnig til samkomuhúsa, svo sem skóla, félagsheimila og þess háttar bygginga. Taka skal fullt tillit til úttekta við alla skipulagsgerð og leggja þær fram sem fylgiskjal með skipulagstillögu.

Hættumatsnefnd

Beiðni sveitarstjórnar um gerð hættumats skal berast umhverfisráðherra og skipar hann fjögurra manna nefnd sem stýrir gerð hættumats í viðkomandi sveitarfélagi, hættumatsnefnd. Nefndin skal skipuð tveimur fulltrúum skipuðum af sveitarstjórn. Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar í nefndina og skal annar þeirra vera formaður og hafa oddaatkvæði falli atkvæði jöfn.

Hættumatsnefnd ákveður í samráði við sveitarstjórn til hvaða svæða hættumat skuli ná. Hættumatsnefnd kynnir tillögur að endanlegu hættumati í samráði við sveitarstjórn þegar þær berast frá Veðurstofu Íslands og gengur frá hættumati til staðfestingar ráðherra. Veðurstofa Íslands annast gerð hættumats á grundvelli sérfræðilegrar þekkingar á eðli og afleiðingum ofanflóða að beiðni hættumatsnefndar og skal gerður um það samningur. Hættumat öðlast gildi þegar ráðherra hefur staðfest það. Taka skal fullt tillit til hættumats við alla skipulagsgerð og skal það lagt fram sem fylgiskjal með skipulagstillögu (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 4. gr.).

Varnarmannvirki

Sveitarstjórn sendir, til ofanflóðanefndar tillögu sína um varnarmannvirki fyrir hættusvæði sem þegar hafa verið byggð samkvæmt aðalskipulagi. Eftir að viðurkennd varnarmannvirki hafa verið reist er heimilt að meta af bærum aðilum hvort til greina komi að þetta byggð á viðkomandi svæði og þá með hvaða skilyrðum Sveitarstjórn skal annast framkvæmdir við varnarmannvirki í samræmi við ákvörðun ofanflóðanefndar. Framkvæmdir skulu unnar á grundvelli útboða þar sem því verður við komið. Sveitarstjórn ber ábyrgð á viðhaldi varnarmannvirkja (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 10. gr.).

Flutningur eða uppkaup á húseignum á hættusvæði

Ef hagkvæmara er talið, til að tryggja öryggi fólks gagnvart ofanflóðum, er sveitarstjórn heimilt að senda tillögu til ofanflóðanefndar um kaup eða flutning á húseignum í stað þess að reisa varnarmannvirki eða beita öðrum varnaraðgerðum. Auk húseigna getur sveitarstjórn í sama skyni gert tillögu um kaup á lóðum eða öðrum fasteignum. Sveitarstjórn skal sjá um að kaupa eignir eða flytja þær í samræmi við ákvörðun ofanflóðanefndar. Sveitarfélag verður eigandi eignar sem keyptar eru en nýting þeirra er háð samþykki ráðherra. Náist ekki samkomulag um kaup á húseign er sveitarstjórn heimilt að taka eignina eignarnámi. Um eignarnám fer samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 11. gr.).

Greiðslur úr ofanflóðasjóði

Ef ákveðið er að ofanflóðasjóður taki þátt í hluta af kostnaði við kaup eða eignarnám á eignum eða flutning á húseignum skal greiðsla úr sjóðnum miðast að hámarki við staðgreiðslumarkaðsverð sambærilegra húseigna í sveitarfélaginu utan hættusvæða. Við ákvörðun þess skal ekki tekið tillit til lækkunar á markaðsverði sem rekja má til ákvörðunar um kaup á húseignum á hættusvæði. Heimilt er að miða greiðslu úr sjóðnum við framreiknað kaupverð húseignar sem keypt hefur verið á síðustu árum, ásamt mati á kostnaði núverandi eiganda af endurbótum hennar, ef fyrir liggur að staðsetning húseignar á hættusvæði eða í námunda við það hefur haft áhrif til lækkunar markaðsverðs. Sjóðurinn greiðir ekki fyrir kaup á húseign sem unnt er að flytja, nema heildarkostnaður við flutning sé hærri en viðmiðunarverð (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 14. gr.).

Eftirlitsmenn vegna ofanflóða

Veðurstofa Íslands skal ráða sérstaka eftirlitsmenn til að kanna og fylgjast með landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum með tilliti til hættu af ofanflóðum í þeim sveitarfélögum þar sem þörf er á slíkum athugunum samkvæmt ákvörðun ráðherra. Skal Veðurstofan hafa samráð við hlutaðeigandi sveitarstjórn um ráðningu eftirlitsmanns. Sveitarstjórn leggur honum til nauðsynlega vinnuástöðu og almennan búnað, og sér um rekstur á tækjum og búnaði, endurgjaldslaust. Ráðherra getur sett nánari reglur um þessar skyldur sveitarstjórna. Laun eftirlitsmanna skulu greidd úr ríkissjóði (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 3. gr.).

Rannsóknarnefnd ofanflóðamála

Í hvert sinn sem manntjón verður í byggð af völdum ofanflóðs skal skipa sérstaka rannsóknarnefnd til að rannsaka orsakir ofanflóðsins og afleiðingar þess (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 8. gr.). Enn fremur er heimilt að skipa slíka nefnd í öðrum tilvikum ef manntjón eða verulegt eignatjón hefur hlotist af ofanflóði. Forsætisráðherra skipar hverju sinni þrjá sérfróða menn í nefndina. Formaður nefndarinnar, sem uppfylla skal starfsgengisskilyrði héraðsdómara, skal skipaður án tilnefningar, en aðrir nefndarmenn eru tilnefndir af dómsmálaráðherra og umhverfisráðherra. Rannsókn nefndarinnar skal einvörðungu miða að því að draga úr hættu af völdum ofanflóða. Nefndin starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum.

4.1.17 Utanríkisráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Utanríkisráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Skipti forseta Íslands og annarra þjóðhöfðingja.
2. Sendiráð, fastanefndir og ræðisskrifstofur Íslands erlendis.
3. Sendiráð og ræðisskrifstofur erlendra ríkja á Íslandi.
4. Skipti við erlend ríki.
5. Réttindi Íslendinga og íslenska hagsmuni erlendis.
6. Samninga við önnur ríki og gerð þeirra.
7. Aðild Íslands að alþjóðlegum samtökum, stofnunum, ráðstefnum og fundum, er varða opinbera hagsmuni og eigi ber undir annað ráðuneyti, samkvæmt ákvæðum þessarar reglugerðar eða eðli máls.
8. Diplómátsk vegabréf, þjónustuvegabréf og áritun vegabréfa.

9. Kynningu Íslands og íslenskra efna með öðrum þjóðum, nema slík mál séu lögð til annars ráðuneytis.
10. Varnarmál, aðild að Atlantshafsbandalaginu (NATO), varnarsamning Íslands og Bandaríkjanna, samskipti og samstarf við erlend ríki, hermálafirvöld og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála, varnarsvæði, öryggissvæðið á Keflavíkurflugvelli og önnur öryggissvæði, rekstur mannvirkja og eigna Atlantshafsbandalagsins á Íslandi, þ.m.t. íslenska ratsjár- og loftvarnakerfið (IADS).
11. Útflutningsverslun.
12. Undirbúning og framkvæmd viðskiptasamninga.
13. Skipti Íslands við alþjóðleg viðskiptasamtök
14. Vörusýningar erlendis.
15. Þróunarsamvinnu, friðargæslu og neyðarhjálp.

Utanríkisráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Varnarmálastofnun Íslands

Varnarmálastofnun Íslands starfar samkvæmt varnarmálalögum sem samþykkt voru í apríl 2008. Lögin gilda um stjórnslu varnarmála á íslensku yfirráðasvæði og samstarf og samskipti íslenskra stjórnvalda við erlend ríki, hermálafirvöld og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála. Lögin taka ekki til öryggistengdra verkefna stjórnvalda innanlands, svo sem löggæslu og almannavarna. Varnarmálastofnun Íslands sinnir ýmsum eftirlits- og upplýsingatengdum verkefnum sem lúta að öryggismálum og starfar undir stjórn utanríkisráðuneytisins. Helstu verkefni stofnunarinnar eru rekstur íslenska loftvarnakerfisins, rekstur mannvirkja Atlantshafsbandalagsins á Íslandi, umsjón með svokölluðum gistiríkisstuðningi vegna loftrýmisgæslu á vegum NATO og öflun, greining og miðlun upplýsinga í alþjóðlegu samstarfi Íslendinga á sviði öryggis- og varnarmála (Varnarmálastofnun, 2009).

4.1.18 Iðnaðarráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Iðnaðarráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Iðnað og stóriðju. Nýsköpun og tækniþróun.
2. Starfsréttindi í iðnaði og löggildingu starfsheita í tækni- og hönnunargreinum.
3. Orku, þ. á m. grunnrannsóknir á orkulindum, nýtingu orku og orkufyrirtæki.
4. Jarðrænar auðlindir á landi og á hafsbotni.
5. Svæða- og byggðamál, svæða- og byggðarannsóknir, atvinnuþróun og atvinnuþróunar-félög.
6. Staðla.
7. Ferðaþjónustu.

Iðnaðarráðherra og ráðuneytisstjóri ráðuneytisins eiga fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Orkustofnun

Orkustofnun starfar samkvæmt lögum um Orkustofnun nr. 87/2003 og samkvæmt reglugerð um Orkustofnun nr. 308/2004. Auk þess er kveðið á um hlutverk stofnunarinnar í öðrum lögum. Hlutverk Orkustofnunar er að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um orkumál og önnur auðlindamál sem stofnuninni eru falin með lögum og veita stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um þau mál. Stofnunin stendur fyrir rannsóknnum á orkubúskap þjóðarinnar, á orkulindum

landsins og hafsbotnsins og á öðrum jarðrænum auðlindum þannig að unnt sé að meta þær og veita stjórnvöldum ráðgjöf um skynsamlega og hagkvæma nýtingu þeirra. Safnar gögnum um orkulindir og aðrar jarðrænar auðlindir, nýtingu þeirra og orkubúskap landsmanna, varðveita þau og miðla upplýsingum til stjórnvalda og almennings. Orkustofnun vinnur að áætlanagerð til langs tíma um orkubúskap þjóðarinnar og hagnýtingu orkulinda og annarra jarðrænna auðlinda landsins og hafsbotnsins og stuðlar að samvinnu þeirra sem sinna orkurannsóknum og samræmingu á rannsóknarverkefnum. Stofnunin fylgist í umboði ráðherra með framkvæmd opinberra leyfa sem gefin eru út til rannsókna og nýtingar jarðrænna auðlinda og reksturs orkuvera og annarra meiri háttar orkumannvirkja og annast umsýslu Orkusjóðs (Orkustofnun, 2009).

Forstjóri Orkustofnunar á fast sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

Landsnet

Landsnet hf. er stofnað á grundvelli raforkulaga nr. 65/2003 á vormánuðum 2003.

Hlutverk Landsnets hf. er að annast flutning raforku og kerfisstjórnun og er því óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt raforkulögum. Hlutafélaginu er þó heimilt að reka raforkumarkað.

Stjórn Landsnets hf. skal vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku eftir því sem nánar er ákveðið í samþykktum þess. Eigendur Landsnets hf. eru Landsvirkjun (64,73%), RARIK (22,51%), Orkuveita Reykjavíkur (6,78%) og Orkubú Vestfjarða (5,98%) en þessir aðilar hafa lagt flutningsvirki sín inn sem hlutafé í fyrirtækið.

Landsnet hf. er háð eftirliti sem Orkustofnun annast. Orkustofnun ákvarðar Landsneti hf. tekjuramma sem endurskoðaður verður með reglubundnum hætti, en jafnframt aflar fyrirtækið þjónustutekna.

Allar dreifiveitur og stórnotendur eru tengdar við flutningskerfi Landsnets hf. Flutningskerfið innifelur öll flutningsvirki á spennu sem er 66 kV og hærri. Nokkur flutningsvirki á 33 kV spennu tilheyra einnig flutningskerfi Landsnets hf. Allar virkjanir sem eru 7,0 MW og stærri eiga að tengjast flutningskerfinu (Landsnet, 2008).

Forstjóri Landsnets á sæti í almannavarna- og öryggismálaráði.

4.1.19 Viðskiptaráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Viðskiptaráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Verslun og viðskipti með vöru og þjónustu, aðra en útflutningsverslun.
2. Fjármálamarkað. Vátryggingar og vátryggingastarfsemi.
3. Vexti og verðtryggingu.
4. Fjárfestingar erlendra aðila. Gjaldeyri.
5. Samkeppnismál og óréttmæta viðskiptahætti.
6. Neytendavernd, þ. á m. alferðir.
7. Vog, mál og faggildingu. Vöruöryggi.
8. Hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög og önnur félög og sjálfseignarstofnanir, sem stunda atvinnurekstur, þó ekki skráningu þeirra. Firmu.
9. Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD).
10. Fasteignakaup og sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa.

11. Hugverkaréttindi á sviði iðnaðar, m.a. einkaleyfi, vörumerki og hönnun.

Viðlagatrygging Íslands

Viðlagatrygging Íslands starfar samkvæmt lögum nr. 55/1992 og reglugerð sama efnis nr. 83/1993. Viðlagasjóður var stofnaður með lögum nr. 4/1973, um neyðarráðstafanir vegna jarðelda í Heimaey. Viðlagasjóður var aflagður með tilkomu Viðlagatryggingar Íslands (VÍ) sem komið var á fót með lögum nr. 52/1975 og síðar voru sett um hana lög nr. 88/1982. Tryggingaráðherra (viðskiptaráðherra) fer með yfirstjórn VÍ með fimm manna stjórn. Skulu þrír kosnir af Alþingi, einn valinn af þeim váttryggingafélögum sem innheimta iðgjöld, sbr. 3. mgr. 10. gr., en ráðherra skipar einn og skal hann vera formaður.

V.Í. er sjálfstætt starfandi ríkisstofnun með sjálfstæðan fjárhag. Frjáls váttryggingarfélag er brunatryggja muni sem váttryggðir eru hjá VÍ innheimta iðgjöld VÍ sbr. 1. mgr. 5. gr.

Hlutverk Viðlagatryggingar Íslands er að váttryggja eignir gegn beinu tjóni af völdum náttúruhamfara:

- eldgosa, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða.
- tryggð eru íbúðarhús, sumarhús, útihús til sveita, verslunar- og skrifstofuhúsnæði, iðnaðar- og atvinnuhúsnæði og þjónustuhúsnæði.
- allt innbú og lausafjármunir sem falla undir brunatryggingu eru váttryggð.
- önnur mannvirki eru einnig skyldutryggð þrátt fyrir að þau séu ekki brunatryggð s.s. raforkuvirki og veitumannvirki í eigu hins opinbera, brýr 50 m eða lengri, síma- og fjarskiptamannvirki í eigu hins opinbera, hafnarmannvirki í eigu sveitarfélaga eða ríkissjóðs, hitaveitur, vatnsveitur og skolpveitur í eigu sveitarfélaga eða ríkissjóðs.

Rísi ágreiningur vegna bótagreiðslna ber stjórn VÍ að taka afstöðu til ágreinings um greiðsluskyldu og fjárhæð váttryggingarbóta og úrskurða þar um. Vilji tjónþoli ekki una úrskurði stjórnarinnar getur hann innan 30 daga skotið málinu til úrskurðarnefndar um viðlagatryggingu. Tryggingaráðherra skipar úrskurðarnefndina sem í sitja fjórir menn, þrír tilnefndir af Hæstarétti, Veðurstofu Íslands og Háskóla Íslands en einn er skipaður án tilnefningar. Formaður er fulltrúi skipaður af Hæstarétti. Í kjölfar jarðskjálfta á Suðurlandi 2000 og 2008 fengu sveitarfélög verkfræðistofu til að meta tjón og vera trúnaðarmaður sveitarfélagsins og íbúa þess.

Reknað eru þjónustumiðstöðvar VÍ á áfallasvæðum í kjölfar hamfara ef umfang tjónamats og ráðgjafar gefur tilefni til. Settar voru upp sérstakar þjónustumiðstöðvar á Suðurlandi í kjölfar jarðskjálfta 2000 og 2008. Eftir snjóflóð á Vestfjörðum 1995 fengu fulltrúar VÍ aðstöðu á skrifstofu sveitarfélaga (Ásgeir Ásgeirsson, framkvæmdastjóri VÍ, munnleg heimild, 5. janúar 2009).

4.1.20 Félags- og tryggingamálaráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Félags- og tryggingamálaráðuneyti fer með mál, er varða:

A. Velferðar- og fjölskyldumál, þar á meðal:

1. Félagsþjónustu sveitarfélaga.
2. Málefni fatlaðra.
3. Barnavernd.
4. Málefni aldraðra.
5. Uppbyggingu og öldrunarþjónustu á hjúkrunarheimilum.

6. Lífeyrstryggingar almannatrygginga og félagslega aðstoð.

7. Málefni langveikra barna og alvarlega fatlaðra barna.

B. Húsnæði, þar á meðal:

1. Íbúðalánasjóð og varasjóð húsnæðismála.

2. Húsaleigumál, þ.m.t. stuðningsaðgerðir við uppbyggingu félagslegra leiguíbúða á vegum sveitarfélaga og félagasamtaka og húsaleigubætur.

3. Húsnæðissamvinnufélög, byggingarsamvinnufélög og fjöleignarhús.

C. Vinnumarkað, þar á meðal:

1. Réttindi og skyldur á vinnumarkaði, s.s. orlof, starfsmenntun í atvinnulífinu og samskipti við aðila vinnumarkaðarins.

2. Félagisdóm.

3. Sáttastörf í vinnudeilum.

4. Aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

5. Vinnumarkaðsaðgerðir, þ. á m. vinnumiðlun, mat á vinnufærni atvinnuleitenda og skipulag vinnumarkaðsúrræða.

6. Atvinnuleysistryggingar.

7. Málefni innflytjenda.

8. Atvinnuréttindi útlendinga.

9. Ábyrgð á launum við gjaldþrot.

10. Fæðingar- og foreldraorlof.

D. Jafnréttismál.

4.1.21 Menntamálaráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Menntamálaráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Kennslu og skóla á leikskóla-, grunnskóla-, framhaldsskóla- og háskólastigi, auk sérskóla, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.

2. Símenntun, almenna fræðslustarfsemi og námsefnisgerð.

3. Námslán og námsstyrki.

4. Rannsókn- og vísindastarfsemi, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.

5. Söfn og minjar.

6. Listir, stuðning við þær og kynningu innan lands og utan.

7. Menningarstarfsemi hvers konar, stuðning við hana og kynningu innan lands og utan.

8. Höfundarrétt.

9. Íslenska tungu, örnefni og bæjarnöfn.

10. Útvarp og aðra fjölmiðla.

11. Íþrótt- og æskulýðsstarfsemi.

4.1.22 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti fer með mál, er varða:

A. Sjávarútveg, þar á meðal:

1. Rannsókn, verndun og nýtingu fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins, sem og stjórnun svæða þar sem þær eru nýtanlegar.
2. Eftirlit með verndun og nýtingu fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins, sem og stjórnun svæða þar sem þær eru nýtanlegar.
3. Rannsóknir og eftirlit með framleiðslu og innflutningi sjávarafurða.
4. Eldi nytjastofna sjávar.
5. Stuðning við rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi.
6. Verðlagsstofu skiptaverðs og verðlagsráð sjávarútvegsins.
7. Þróunarsjóð sjávarútvegsins.

B. Landbúnað, þar á meðal:

1. Rannsóknir og eftirlit í landbúnaði.
2. Nytjaskógrækt á bújörðum og landshlutaverkefni í skógrækt.
3. Jarðir í eigu og umsjá ríkisins, þ.m.t. kirkjujarðir.
4. Landnotkun í þágu landbúnaðar og önnur jarða- og ábúðarmál.
5. Áveitur og framræslu.
6. Framleiðslu- og markaðsmál í landbúnaði, inn- og útflutning landbúnaðarafurða.
7. Inn- og útflutning dýra og plantna og erfðaefnis þeirra, varðveislu erfðaauðlinda í landbúnaði og yrkisrétt.
8. Aðbúnað búfjár og heilbrigði dýra, varnir gegn dýrasjúkdómum, gæði og heilnæmi aðfanga og landbúnaðarafurða.
9. veiði í ám og vötnum, eldi vatnadýra og önnur veiðimál.
10. Lán og stuðning við nýsköpun og starfsemi á sviði landbúnaðar.
11. Hagrannsóknir og áætlunargerð í landbúnaði.

C. Matvæli, matvælaeftirlit og matvælarannsóknir.

4.1.23 Fjármálaráðuneyti

Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni skv. ákvæðum reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands.

Fjármálaráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Fjármál ríkisins, að því leyti sem þau eru ekki fengin öðrum aðilum.
2. Eignir ríkisins, þar á meðal verðbréf og hlutabréf, svo og fyrirvar þeirra vegna, meðal annars að því er tekur til stjórnar fyrirtækja í eigu ríkisins að öllu leyti eða nokkru, nema lagt sé til annars ráðuneytis.
3. Skatta, tolla og aðrar ríkistekjur. Tollgæslu. Bókhald ríkisins.
4. Almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga.
5. Lánsfjármál ríkissjóðs, lántökur ríkisstofnana og ríkisábyrgðir.
6. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins.
7. Launa-, kjara- og lífeyrismál starfsmanna ríkisins, réttindi þeirra og skyldur.
8. Lífeyrissjóði.
9. Endurskoðendur og framkvæmd bókhalds- og ársreikningalaga.
10. Skráningu fyrirtækja. Norræna fjárfestingarbankann.
11. Undirbúning og samning frumvarps til fjárlaga.
12. Mat á þróun og horfum í efnahagsmálum.
13. Fasteignaskráningu og fasteignamat.

14. Húsnæðis- og bifreiðamál ríkisins.
15. Opinberar framkvæmdir ríkisins.
16. Opinber innkaup.
17. Almennar umbætur í ríkisrekstri.

4.2 Hjálparlið almannavarna

Við endurskoðun laga um almannavarnir sem samþykkt voru árið 1967 lagði neðri deild Alþingis til að afgreiðslu frumvarpsins yrði frestað og farið yrði í allsherjar endurskoðun á lögnum. Að huga þyrfti sérstaklega að því hvort ekki væri tímabært að fela Rauða krossi Íslands og Slysavarnafélagi Íslands og öðrum skyldum samtökum að undirbúa og annast þá hjálparstarfsemi, sem um ræðir í lögnum og í því lagafrumvarpi sem fjallað var um. En í síðari lið þingsályktunartillögunnar var vikið að aðstoð við hjálparveitir áhugamanna eða félagasamtaka um þjálfun og búnað. Í 9. gr. laga um almannavarnir eru tilgreind verkefni og starfssvið almannavarnanefnda. Einn liður starfssviðsins er skipulag hjálparstarfs og hjálparliða, þjálfun þeirra og búnaður. Því var talið eðlileg þróun að almannavarnanefndir yrðu stofnaðar sem víðast og þeim væri falið að skipuleggja starfið og þar með samstarf við fyrrgreind félagasamtök (Ragnar Arnalds, 1966).

Árið 1969 var sett reglugerð með lögnum, reglugerð um skipun hjálparliðs almannavarna nr. 107/1969. Var hún sett samkvæmt 9. gr. laga nr. 94/1962, sbr. 4. gr. laga nr. 30/1967.

Árið 1974 tóku björgunarsamtökin þrjú, Rauði kross Íslands, Landssambands Hjálparveita skáta og Slysavarnafélag Íslands formlega að sér að sinna fjöldahjálp og félagslegu hjálparstarfi á hættu- og neyðartímum með samningi við Almennavarnir ríkisins. Samningurinn var endurskoðaður 1979 og 1986. Árið 1994 var síðan gert heildarsamkomulag milli Almennavarna ríkisins og björgunar- og líknarsamtaka í landinu og var það í meginatriðum byggt á heimild í 10. grein reglugerðar um skipan hjálparliðs almannavarna.

Árið 1985 var felld niður ítarleg skilgreining laga frá 1979 um hvernig skipa megi hjálparliðum í flokka og kveðið á um einstakar greinar almannavarna, sem hjálparliðar skyldu fá þjálfun í.

Árið 2002 var undirritað nýtt og endurskoðað samkomulag milli Almennavarna ríkisins, Rauða kross Íslands og Slysavarnafélagsins Landsbjargar um hlutverk þeirra í almannavörnum (Almennavarnir ríkisins, 2002).

Fulltrúar beggja félaga eru skipaðir í almannavarna- og öryggismálaráð og stjórn Samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna og aðgerðarstjórnir. Báðir aðilar hafa átt og eiga fulltrúa í samhæfingar- og stjórnstöð. Rauða kross deildir og björgunarsveitir eiga einnig fulltrúa í aðgerðastjórn lögreglustjóra í héraði, skv. lögum um almannavarnir, en það er á hendi sveitarstjórna að ákveða hvort þær skipa fulltrúa hjálparliðs almannavarna í almannavarnanefndir (Lög um almannavarnir nr. 82/2008).

4.2.1 Rauði kross Íslands

Rauði krossinn er elsta, virtasta og útbreiddasta mannúðarhreyfing í heimi, með starfsemi í 186 löndum. Árið 1919 mynduðu félög Rauða krossins og Rauða hálfmánans með sér samtök, Alþjóðasamband félaga Rauða krossins og Rauða hálfmánans, sem í daglegu máli eru oftast kölluð Alþjóðasamband Rauðakrossfélaga. Markmið Rauða krossins eru sjö, mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi, sjálfstæði, sjálfböðna þjónusta, einingu og alheimshreyfingu og eftir þeim þeim fara 97 milljónir félagsmanna og sjálfböðaliða og 300 þúsund starfsmenn hreyfingarinnar um allan heim.

Rauði kross Íslands var stofnaður 10. desember 1924 og fyrsti formaður hans var Sveinn Björnsson, síðar forseti Íslands. Landsskrifstofa Rauða kross Íslands í Reykjavík hefur það hlutverk að samræma verk 50 deilda hér á landi og taka þátt í starfi Alþjóða Rauða krossins fyrir Íslands hönd. Starfandi eru sex svæðisskrifstofur, á Suðurlandi, Austurlandi, Norðurlandi, Vestfjörðum, Vesturlandi og á höfuðborgarsvæði (Rauði kross Íslands, 2009).

Helstu verkefni í almannavörnum:

- Uppsetning og rekstur fjöldahjálparstöðva fyrir fólk sem þarf að yfirgefa heimili sín.
- Móttaka og skráning þeirra sem yfirgefa heimili sín á hættu- og neyðartímum.
- Skráning á dvalarstað fólks með það að markmiði að sameina fjölskyldur.
- Upplýsingamiðlun til þolenda, aðstandenda og fjölmiðla um afdrif þolenda og annað tengt hjálparstarfi.
- Að veita almenna skyndihjálp í fjöldahjálparstöðvum.
- Þeir þættir áfallahjálpar er snúa að sálrænum stuðningi, fræðslu- og upplýsingagjöf.
- Sálgæsla sem veitt er af forystumönnum trúfélaga á staðnum.
- Félagsleg endurreisn á áfallasvæði, eftir því sem þörf er á, í samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir ríkis og sveitarfélaga.

(Jón Brynjar Birgisson, 2008)

Starfsreglur um neyðaraðstoð innanlands utan almannavarnaástands voru samþykktar á aðalfundi RKÍ 2004 (Rauði kross Íslands, 2008).

Sjúkrabílar og búnaður í þeim er eign Rauði kross Íslands og sér félagið um rekstur bílanna samkvæmt samkomulagi við ríkisvaldið.

Félagsleg uppbygging á áfallasvæði

Uppbygging í kjölfar áfalla er mikilvægur þáttur í starfi Rauða kross Íslands og starfar félagið oft lengi á ákveðnum svæðum eftir að fyrstu björgunaraðgerðum er lokið. Starf Rauða krossins er unnið í samvinnu við ríki og sveitarfélög og má nefna dæmi eins og eftir jarðskjálftana 2000 þar sem Rauði krossinn veitti húsnæðisaðstoð í meira en ár eftir jarðskjálftana (Jón Brynjar Birgisson, 2008)

4.2.2 Slysavarnafélagið Landsbjörg

Slysavarnafélagið Landsbjörg er landssamtök björgunarsveita og slysavarnadeilda á Íslandi. Starfsemin miðar að því að koma í veg fyrir slys og bjarga mannlífum og verðmætum. Í þeim tilgangi er öflugur hópur sjálfboðaliða til taks ef út af bregður, á nóttu sem degi árið um kring.

Félagið á rætur sínar að rekja aftur til fullveldisársins 1918 þegar Björgunarfélag Vestmannaeyja var stofnað. Slysavarnafélagið Landsbjörg var stofnað 2. október 1999 en þá sameinuðust Slysavarnafélag Íslands, sem var stofnað 1928 og Landsbjörg, landssamband björgunarsveita, sem var stofnað 1991, en það varð til við samruna Landssambands Hjálparveita skáta sem var stofnað 1971 og Landssambands flugbjörgunarsveita sem var stofnað 1974. Við stofnun Slysavarnafélagsins Landsbjargar urðu til ein stærstu samtök sjálfboðaliða á Íslandi með um 18 þúsund félögum sem starfa í björgunarsveitum, slysavarna- og unglingsdeildum.

Fyrsta björgunarskipið, fyrsta björgunarþyrlan, Tilkynningaskylda íslenskra skipa og Slysavarnaskóli sjómanna eru aðeins örfá þeirra framfaraspora sem Slysavarnafélagið Landsbjörg og móðurfélag þess hafa stigið, landsmönnum til heilla.

Forseti Íslands er verndari Slysavarnafélagsins Landsbjargar.

Árið 2003 voru sett sérstök lög um björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn (Lög nr. 43/2003 um björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn með síðari breytingum). Með þeim lögum var jafnframt sett reglugerð um váttryggingaskyldu björgunarsveita nr. 21/2005.

Björgunarsveitir eru skilgreindar sem hjálparlið lögreglu skv. 6. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Við lögin er sett reglugerð nr. 289/2003, um leit og björgun á landi og samstarf lögreglu og Björgunarsveita.

4.2.3 Samstarfsnefnd um heildarskipulag hjálparliðs almannavarna

Í samkomulagi um skipan hjálparliðs almannavarna sem undirritað var í apríl 2002 var ákvæði um skipun nefndar sem skipuð er einum fulltrúa og einum til vara frá Almannavarnadeild Ríkislögreglustjórans, landsskrifstofu Rauða kross Íslands og Slysavarnafélaginu Landsbjörgu. Hlutverk nefndarinnar er að fylgja eftir og viðhalda ákvæðum samkomulagsins. Almannavarnadeild ríkislögreglustjórans hefur formennsku í nefndinni. Fundir eru haldnir mánaðarlega frá september til maí (Almannavarnir ríkisins, 2002).

4.3 Samband íslenskra sveitarfélaga

Samband íslenskra sveitarfélaga var stofnað árið 1945. Hlutverk þess er m.a. að vera sameiginlegur málsvari og hagsmunagæsluaðili sveitarfélaga á Íslandi (Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, 87. gr.). sambandið vinnur að eflingu samstarfs meðal sveitarfélaga og fræðslu um sveitarstjórnarmál. Það mótar stefnu sveitarfélaganna til einstakra mála og hefur því nán samskipti við ríkisstjórn og Alþingi. Er kveðið á um samskiptin í sérstökum samstarfssáttmála sem gerður var í febrúar 2006 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2006).

Í lögum Sambands íslenskra sveitarfélaga sem samþykkt voru á XX. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga 29. september 2006 er tilgangi þess skipt í fjóra meginþætti, sem eru:

- Að vera sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna í landinu og vinna að sameiginlegum hagsmunamálum þeirra og samstarfi.
- Að vera fulltrúi íslenskra sveitarfélaga, eftir því sem við á, gagnvart ríkisvaldinu og öðrum innlendum aðilum.
- Að vera fulltrúi íslenskra sveitarfélaga gagnvart erlendum samtökum um sveitarstjórnarmál og öðrum þeim aðilum erlendis er láta sig þau mál skipta.
- Að vinna að almennri fræðslu um sveitarstjórnarmál með ráðstefnu- og fundahaldi og útgáfu- og upplýsingastarfsemi um einstaka þætti sveitarstjórnarmála fyrir sveitarstjórnarmenn og starfsmenn sveitarfélaga.

Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga fer með æðsta vald í málefnum sambandsins og þar sitja fulltrúar allra sveitarfélaga í landinu.

4.3.1 Skrifstofa Sambands íslenskra sveitarfélaga

Skrifstofunni er skipt upp í fimm svið, hag- og upplýsingasvið, kjarasvið, lögfræðisvið, rekstrar- og útgáfusvið og þróunar- og alþjóðasvið. Hér á eftir eru tekin nokkur dæmi um verkefni sem sambandið sinnir og tilgreind eru á netsíðu í janúar 2009 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009).

Skólamál

Með flutningi alls reksturs grunnskólans til sveitarfélaganna árið 1996 er það nú hlutverk sambandsins að gæta hagsmuna sveitarfélaganna vegna málefna grunnskólans, túlka kjara-

samninga við kennara fyrir hönd sveitarfélaganna og vera almennt í fyrirsvari fyrir sveitarfélögin vegna skólamála.

Verkefnastjórn á sviði úrgangsmála

Sveitarfélög komu sér á árinu 2007 saman um að stofna til sérstaks verkefnis um hagsmunagæslu í úrgangsmálum, til að styrkja stöðu sína í þessu mikilvæga verkefni almannaþjónustu. Um er að ræða tilraunaverkefni sem áætlað er að standi í þrjú ár, frá 1. janúar 2008 og til 31. desember 2010. Aðilar að verkefninu eru samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög og fyrirtæki í eigu sveitarfélaga.

Staðardagskrár 21

Samband íslenskra sveitarfélaga og umhverfisráðuneyti standa sameiginlega að verkefni til að aðstoða íslensk sveitarfélög við að koma sér upp Staðardagskrá 21 (e. Local Agenda 21) í samræmi við ályktanir heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Ríó 1992. Sérstakt verkefni er fyrir fámenn sveitarfélög með styrk frá iðnaðarráðuneyti. Rúmlega 50 íslensk sveitarfélög hafa hafið þetta starf, og í þessum sveitarfélögum búa rúmlega 90% þjóðarinnar. Verkefnisstjóri Staðardagskrá 21 er staðsettur í Borgarnesi.

Heimasíða og útgáfa Sveitarstjórnartíðinda

Á heimasíðu sambandsins er að finna upplýsingar um hlutverk, starfsemi og starfsmenn sambandsins. Auk þess eru þar upplýsingar um öll sveitarfélög og fjölþætt efni um sveitarstjórnarmál. sambandið gefur út Sveitarstjórnartíðindi fyrir sveitarstjórnarmenn og áhugamenn um sveitarstjórnarmál.

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn

Á heimasíðu sambandsins kemur fram að fyrirhugað sé að halda námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn á árinu 2009, bæði grunnnámskeið og í framhaldi þeirra viðbótarnámskeið um afmarkaða þætti sveitarstjórnarmála. Í febrúarmánuði 2003 stóð sambandið fyrir slíkum námskeiðum sem haldin voru víða um land og voru vel sótt og má nálgast námskeiðsgögn þeirra námskeiða á upplýsinga- og samskiptavef sambandsins (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009).

4.3.2 Landshlutasamtök Sambands íslenskra sveitarfélaga

Í dag eru starfandi átta landshlutasamtök sem eru frjáls samtök sveitarfélaganna á svæðavísu. Hafa þau öll sérstakan framkvæmdastjóra og skrifstofu:

- SSH Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Kópavogi.
- SSS Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, Reykjanesbæ.
- SSV Samtök sveitarfélaga í Vesturlandskjördæmi, Borgarnesi.
- FV Fjórðungssamband Vestfirðinga, Ísafirði.
- SSNV Samtök sveitarfélaga í Norðurlandskjördæmi vestra, Hvammstanga.
- EYÞING Samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Akureyri.
- SSA Samband sveitarfélaga í Austurlandskjördæmi, Seyðisfirði.
- SASS Samtök sunnlenskra sveitarfélaga, Selfossi.

Samkomulag er milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtakanna um tiltekna verkaskiptingu sem felst í meginatriðum í því að sambandið annast samskipti við

ríkisvaldið um löggjafarmál og þau málefni er snerta sveitarfélögin í heild, en landshlutasamtökin fara með byggðarmál og sérstök hagsmunamál hvers landshluta.

4.3.3 Hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga í almannavörnum

Með breytingu á lögum um almannavarnir árið 2003 var fyrst gert ráð fyrir beinni aðkomu sveitarfélaga að almannavarnaráði með tilnefningu fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í framhaldi af því var óskað eftir formlegri tilnefningu sambandsins í Samhæfingar- og stjórnstöð í Skógarhlíð. Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins hefur verið fulltrúi sambandsins í samhæfingar- og stjórnstöð frá árinu 2003 skv. samþykkt stjórnar sambandsins (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2003).

Samband íslenskra sveitarfélaga fær aukið vægi í nýjum almannavarnalögum nr. 82/2008. Í þeim er tilgreint að sambandið tilnefni tvo aðila í almannavarna- og öryggismálaráð og einn aðila í stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna. Þetta er í samræmi við ábendingar samráðshóps sveitarstjórna í kjölfar jarðskjálftanna á Suðurlandi 2000 sem taldi einnig nauðsynlegt að sambandið gerði viðbragðsáætlun fyrir sveitarfélög vegna uppbyggingar eftir áföll og að hlutverk sveitarfélaga í almannavörnum yrði aukið og skýrt (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002).

Fulltrúar sveitarfélaga í almannavarna- og öryggismálaráði nú eru framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga og sviðsstjóri velferðarsviðs Reykjavíkurborgar (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008).

Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefndi starfsmann sambandsins í samráðshóp sveitarstjórna eftir Suðurlandsskjálftana 2008 og formaður og framkvæmdastjóri sambandsins funduðu með sveitarstjórnarmönnum á áfallasvæðinu daginn eftir hamfarirnar (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008, munnleg heimild, ágúst 2008). Fulltrúi sambandsins var þó aldrei kallaður á fund í þjónustumiðstöð (Magnús Karel Hannesson, munnleg heimild, janúar 2009).

4.4 Einkaaðilar

4.4.1 Lögbundið hlutverk og viðbúnaður

Ýmsir einkaaðilar utan stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga eru mikilvægir í gangverki samfélagsins. eru þessir aðilar t.d.: fjarskiptafyrirtæki, orkufyrirtæki, sorphreinsifyrirtæki, félagasamtök, flutningafyrirtæki, verslanir og aðrir og hefur færst í vöxt að einkaaðilar veiti þjónustu sem áður var veitt af hinu opinbera (sjá dæmi um einkaaðila á mynd 6.1.). Það getur haft slæm áhrif á samfélagið allt ef starfsemi lykilfyrirtækja truflast eða stöðvast í kjölfar náttúruhamfara og því er mikilvægt að fyrirbyggja að slíkt ástand skapist og í það minnsta að flýta sem mest því því að vinnustaðir og samfélagið komist aftur í gang eftir áföll. Jafnframt er brýnt að tryggja vegasamgöngur og eldsneyti svo fólks- og vöruflutningar komist sem fyrst í eðlilegt horf. Brestur á því hefur m.a. viðtæk áhrif á starfsemi þeirra fyrirtækja sem treysta á flutning aðfanga og afurða til og frá svæðinu.

4.4.2 Einkaaðilar, félagasamtök og borgaraleg skylda

Hvað varðar viðbúnað einkaaðila þá hefur frá 1962 verið gerð krafa um einkavarnir til fyrirtækja með fleiri en 100 manns í lögum um almannavarnir. Þetta 100 starfsmanna ákvæði var tekið út við setningu laga nr. 82/2008 um almannavarnir. Í þeim lögum er þó mælt fyrir

um upplýsinga- og aðgerðaskyldu opinberra aðila og einkaaðila í tengslum við almannavarnir (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, 1. mgr. 18. gr.). Í þeim tilvikum þar sem upp kemur ágreiningur um afhendingu nauðsynlegra upplýsinga samkvæmt þessari málsgrein er heimilt að leita dómsúrskurðar vegna málsins. Í 2. og 3. mgr. er gert ráð fyrir að einstökum ráðherrum verði heimilt, í samráði við ríkislögreglustjóra, að ákveða að opinberir eða einkaaðilar komi að útfærslu einstakra þátta almannavarnaskipulagsins.

Fram kemur í greinargerð með frumvarpi að á undanförunum árum hafi starfsemi, sem áður var á hendi ríkisvaldsins, færst yfir til einkaaðila. Um er að ræða starfsemi sem tengist almannavörnum á ýmsa vegu, t.d. þjónustu á sviði fjarskipta. Því var talið nauðsynlegt að leggja skyldur á þessa aðila til að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana, auk þess að koma að gerð viðbragðsáætlana og vernda þannig starfsemi sína samfélaginu til hagsbóta. Samkvæmt 4. mgr. laganna skal, áður en ákvörðun um dómsúrskurð er tekin, leitast við að semja við viðkomandi fyrirtæki eða stofnanir og er vísað í meðalhófsregluna, eða að vinna með þeim aðilum sem ákvörðunin varðar.

Frá upphafi hefur verið kveðið á um borgaralega skyldu fólks á aldrinum 18-65 ára í lögum um almannavarnir. Við endurskoðun árið 1985 voru jafnframt lagðar skyldur á stofnanir, fyrirtæki og félagasamtök sem starfa að öryggismálum, að taka þátt í æfingum á sviði almannavarna endurgjaldslaust. Það var í samræmi við þá meginreglu sem fylgt hefur verið að hver aðili standi straum af eigin kostnaði vegna æfinga.

5 NIÐURSTÖÐUR 2 - SVEITARFÉLÖG

Í þessum kafla er fjallað um sveitarfélög. Fyrst er almenn umfjöllun um uppbyggingu sveitarfélaga og lagalegt hlutverk. Næst er kafli um samskipti við ríkisvaldið og eflingu sveitarstjórnarstigsins. Fjallað er um hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum og tengingu þeirra við skipulagi almannavarna.

5.1 Sveitarfélög á Íslandi

Sveitarfélög á Íslandi eru svæðisbundnar sjálfstjórnareiningar og sem hafa visst sjálfsforræði yfir sínum málum. Sveitarfélög eru annað tveggja stjórnsýslustiga á Íslandi, hitt er ríkið. Þau sinna tilteknum verkefnum og hafa eigin tekjustofna og er ramminn utan um starfsemi þeirra settur af Alþingi með lögum. Sveitarfélög á Íslandi eru 78 (janúar 2009) og hefur þeim fækkað úr 229 árið 1950, en þá voru þau flest. Þau eru misfjöldmenn, um helmingur þeirra er með færri en 500 íbúa, en nú hafa einungis níu sveitarfélög fleiri en fimm þúsund íbúa (Hagstofa Íslands, 2008).

Sveitarfélögum er skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum og má skipta lagaramma sveitarfélaga í lög sem setja almennan ramma utan um starfsemi þeirra s.s. stjórnarskrá, sveitarstjórnarlög, lög um tekjustofna sveitarfélaga, stjórnsýslulög, upplýsingalög og sérlög um einstök málefni.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 kemur fram að sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Þau geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Sveitarfélög skulu hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að mæta kostnaði við framkvæmd þeirra verkefna sem fyrirtækin og stofnanirnar annast. Sveitarstjórnarlög eru grundvallarlög um starfsemi sveitarfélaga. Lögin skiptast í tíu kafla sem marka almenna starfsemi, samvinnu milli sveitarfélaga og samskipti þeirra við ríkisvaldið. Ekki er kveðið sérstaklega á um verkefni sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögum heldur er það gert í sérlögum um einstök málefni. Dæmi um slík sérlög eru grunnskólalög, skipulags- og byggingarlög og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga (Páll Hreinsson, 1993; Sesselja Árnadóttir, 1998; Alþingisvefurinn, 2007). Sjálfstjórn sveitarfélaga, sem mörg ákvæði sveitarstjórnarlaga undirstrika, ræðst því af þeirri umgjörð sem sérlög kveða á um (Sesselja Árnadóttir, 1998).

5.1.1 Sveitarstjórnir og sveitarstjórnarmenn

Í hverju sveitarfélagi skal vera sveitarstjórn sem kjörin er samkvæmt ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna. Sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélagsins og hefur hún ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna sveitarfélagsins. Hún fer með framkvæmd þeirra verkefna sem sveitarfélagið annast, að svo miklu leyti sem ekki eru settar um það reglur í löggjöf, og skal sjá til þess að lögbundin verkefni sveitarfélagsins séu rækt og reglum um meðferð sveitarstjórnarmála sem ákveðnar eru í lögum, reglugerðum og samþykktum sveitarfélagsins sé fylgt. Sveitarstjórn getur ályktað um hvert það málefni sem hún telur að varði sveitarfélagið (Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, 8. gr. og 9. gr).

Yfirstjórn hvers sveitarfélags nefnist sveitarstjórn. Heimilt er sveitarstjórn að nota heitið hreppsnefnd eða bæjarstjórn, enda byggi slík málnotkun á hefð. Byggðaráð má á sama hátt

nefnast bæjarráð eða hreppsráð og sveitarstjóra má kalla bæjarstjóra (Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, 38.gr.).

Kosið er til sveitarstjórna á fjögurra ára fresti í almennum leynilegum kosningum. Á Íslandi eru listakosningar, þ.e. stjórnmalaflokkar bjóða fram framboðslista. Kjörgengur í sveitarstjórn er hver sá sem á kosningarrétt í sveitarfélaginu og hefur ekki verið sviptur lögræði. Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á lögheimili í sveitarfélaginu (Lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, 2. gr.).

5.1.2 Efling sveitarstjórnarstigsins

Sveitarfélög hafa sömu lagalegu stöðu hvort sem um er að ræða borg, bæ eða hrepp og þurfa þau að sinna skyldum sínum gagnvart íbúunum sem getur reynst örðugt fyrir fámenn sveitarfélög. Unnið er markvisst að sameiningu sveitarfélaga, enda eru sum verkefni þess eðlis að þau krefjast stórra rekstrareininga ef mögulegt á að vera að sinna þeim á hagkvæman hátt. Núverandi ráðherra sveitarstjórnarmála, Kristján L. Möller, hefur nefnt að breyta þyrfti sveitarstjórnarlögum þannig að lágmarksfjöldi íbúa í sveitarfélagi væri 1000 í stað 50 í dag. Slíkt yrði gert með það að markmiði að sveitarfélögin væru betur í stakk búin til þess að sinna núverandi verkefnum sínum og tilbúin að takast á við fleiri verkefni frá ríkinu. Í dag ná aðeins 42% sveitarfélaga 1000 íbúa markmiðinu. Rætt hefur verið um að gefa sveitarfélögum tíma til ársins 2015 til að sameinast í frjálsum kosningum (Samgönguráðuneyti, 2008).

Á undanförunum árum hefur markvisst verið unnið að því að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi. Áhersla hefur verið lögð á að flytja verkefni og fjármagn frá ríki til sveitarfélaga og hafa sveitarfélögin sjálf verið styrkt sem stjórnsýslueiningar með sameiningu. Ríkisstjórn og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa unnið saman að eflingu sveitarstjórnarstigsins og lauk þeirri vinnu með skýrslu um sveitarstjórnarmál sem lögð var fram á Alþingi. Henni var ætlað að efla umræðu um stöðu og hlutverk sveitarstjórnarstigsins á Íslandi (Félagsmálaráðuneyti, 2006). Jafnframt var undirritaður samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga þann 20. febrúar 2006. Sáttmálinn endurnýjaði grundvöll fyrir aukið samráð ríkis og sveitarfélaga þar sem lögð var áhersla á að stuðla að sameiginlegri sýn á stöðu, þróun og framtíðarsýn sveitarstjórnarstigsins. Jafnframt var ákveðið að hefja formlegar viðræður um að sveitarfélög taki við verkefnum sem ríkið hefur haft á sinni könnu (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2006). Eins ber ríki og sveitarfélögum að samræma stefnu sína í opinberum fjármálum eftir því sem kostur er, og var undirrituð viljayfirlýsing um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga þann 22. mars 2007 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007).

Á næstu árum má vænta þess að fleiri verkefni verði færð frá ríki til sveitarfélaga og hefur m.a. verið rætt um yfirfærslu á heilsugæslu, öldrunarþjónustu og þjónustu við fatlaða, eins og kemur fram í Stefnumörkun og aðgerðaráætlun Sambands íslenskra sveitarfélaga á árunum 2008-2010 sem samþykkt var á XXII landsþingi sambandsins 4. apríl 2008 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008).

Gert er ráð fyrir því í lögum um almannavarnir nr. 82/2008 að sveitarfélög geti unnið saman að almannavörnum í héraði og hafa mörg þeirra nú þegar sameinast um þau mál. Í dag eru almannavarnanefndir 24 (janúar 2009) og er m.a. ein nefnd fyrir átta sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu þar sem rúmlega 220.000 manns búa. (Sjá töflu 4.1. Almannavarnanefndir lögregluumdæmum).

5.1.3 Rekstur og tekjustofnar sveitarfélaga

Tekjustofnar sveitarfélaga eru ákveðnir með lögum svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár. Fjárhagsgrundvöllur sveitarfélaga byggir í öllum meginatriðum á heimildum laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 þar

sem kveðið er á um hverjir tekjustofnar sveitarfélaga skulu vera. Þeir mikilvægustu eru fasteignaskattur, útsvar og framlög úr jöfnunarsjóði. Tekjustofnar eru þó fleiri, s.s. holræsagjald og gatnagerðargjald (byggingarréttur) ásamt ýmis konar þjónustugjöldum sem lögð eru á skv. ákvörðun sveitarstjórnar (Gunnar Eydal, 2006). Sú stefna hefur ríkt í samskiptum ríkis og sveitarfélaga að saman fari ábyrgð og frumkvæði að framkvæmd verkefna og fjárhagsleg ábyrgð og þar af leiðandi væru verkefni og fjármögnun annað hvort á hendi ríkis eða sveitarfélaga.

Samkvæmt 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 skal skipta starfsemi sveitarfélaga í a- og b-hluta. A-hluti er sveitarsjóður, þ.e. aðalsjóður sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana er sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum.

Undir b-hluta falla stofnanir sveitarfélaga, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu sveitarfélaga, eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar og hafa lagaheimild til að innheimta þjónustugjöld. Reikningsskila- og upplýsinganefnd hefur samþykkt reikningsskilaramma fyrir sveitarfélög. Sveitarfélög eru ekki bundin af þeim númeralyklum (Sjá númeralykla í viðauka I), en ráðuneyti og opinberir aðilar nota þá í úrvinnslu á reikningsskilum (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2001). Stuðst er við þá uppsetningu í þessari ritgerð líkt og fram kemur í kafla 6. um sveitarfélagið Ísafjarðarbæ.

5.2 Hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum

Í kjölfar samfélagsáfalla eru það sveitarstjórnir sem hafa forystu í málefnum byggðarlaga sinna og leiða þær endurreisn samfélagsins eftir náttúruhamfarir, svo fremi sem þær eru starfhæfar. Þau verkefni er lúta að slíkri aðstoð varða alla málaflokka sveitarfélagsins og krefjast mikillar samvinnu innan stjórnarsýslu sveitarfélagsins, sem og samstarfi við ríkisvaldið.

Á Íslandi gegna sveitarstjórnir mikilvægu hlutverki í almannavörnum og hafa þær verið ábyrgar fyrir skipulagningu almannavarna í héraði frá setningu almannavarnalaga árið 1962 (Björn Friðfinnsson, 2005). Almennavarnanefndir sem sveitarstjórnir skipa ber að gera hættumat og neyðaráætlanir sem taka á samhæfingu hinna fjölmörgu viðbragðsaðila sveitarfélaga, ríkis, einkaaðila og frjálsra félagasamtaka sem sinna björgun mannlífa og neyðaraðstoð í umdæmi almannavarnanefndarinnar. Þær eru skipaðar sýslumanni þess umdæmis sem sveitarfélagið er í (Getur jafnframt verið lögreglustjóri, sjá töflu 4.1.), fulltrúum úr sveitarstjórn og þeim fulltrúum sveitarstjórna sem í starfi sínu sinna verkefnum í þágu öryggis hins almenna borgara (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, gr. 9, 10).

5.2.1 Sveitarstjórnir í kerfi almannavarna

Sveitarstjórnir hafa komið að almannavörnum með starfi sínu í almannavarnanefndum og er umboðið til setu í nefndinni endurnýjað á fjögurra ára fresti. Oft eru valdir aðilar sem starfs síns vegna hafa þekkingu eða áhuga á viðfangsefninu. Sumir aðilar eru kjörnir að nýju en oft kemur nýtt fólk að málum á fjögurra ára fresti. Virkni almannavarnanefnda er mjög misjöfn og eru þær virkari eftir því sem hættan er meiri á svæðinu og eins ef haldnar eru æfingar reglulega undir stjórn heimamanna, með stuðningi 'sérfræðinga að sunnan' eins og flugslysæfingar eða aðrar stórslysæfingar (Víðir Reynisson, 2008). Almennavarnanefndir hafa ekki haft skilgreindu hlutverki að gegna í almannavarnaástandi. Þetta breyttist með setningu laga nr. 82/2008 og fer stjórn aðgerða nú fram í aðgerðastjórn sem lögreglustjóri stýrir.

Almannavarnanefndin á fulltrúa í aðgerðastjórn, eins og aðrir sem starfs síns vegna þurfa að vera þar. Þrátt fyrir að aðgerðastjórnir hafi ekki verið í lögum fyrr en á síðasta ári hafa slíkar stjórnir verið skipaðar í nokkrum byggðarlögum og þá sem aðgerðastjórn almennavarnanefndar. Í þeim aðgerðastjórnnum hafa fulltrúar slökkviliðs verið skipaðir af

almannavarnanefndum, sem fulltrúar sveitarfélaga (Jón Viðar Matthíasson, munnleg heimild, september 2008; Víðir Reynisson, 2008).

Verði sveitarstjórn óstarfhæf tímabundið vegna neyðarástands í sveitarfélaginu, getur ráðuneyti sveitarstjórnarmála (samgönguráðuneyti) að beiðni sveitarstjórnarinnar falið sveitarstjórn nágrannasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélagsins uns sveitarstjórnin verður starfhæf á ný (Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, 26. gr.).

Í viðauka II. eru talin upp lög sem varða starfsemi sveitarfélaga á hverju sviði. Mikilvægt er að hafa í huga að framkvæmd verkefna getur verið mjög mismunandi og fer eftir áherslum og skipulagi í viðkomandi sveitarfélagi.

5.2.2 Hlutverk framkvæmdastjóra sveitarfélags á neyðartímum

Framkvæmdastjóri sveitarfélags nefnist sveitar- eða bæjarstjóri, en í Reykjavík nefnist hann borgarstjóri. Hlutverk sveitarstjórna á neyðartímum hefur verið óskilgreint og er ekkert skráð um samskipti þeirra við aðra viðbragðsaðila í viðbragðsáætlunum almannavarnanefnda. Sveitarstjórar fara með málefni sveitarfélaga í umboði sveitarstjórna. Þeir hafa ekki haft neinar viðbragðsáætlanir eða gátlista til að styðjast við og því hafa viðbrögð þeirra því verið mjög einstaklingsbundin. Þetta hefur skapað óöryggi (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001; Ragnheiður Hergeirsdóttir, munnleg heimild, ágúst 2008; Kristinn Jónasson, 2009). Um tíma var í almannavarnalögum að bæjarstjórar og borgarstjóri væru formenn almannavarnanefnda og voru þeir jafnframt tengiliðir við fjöldahjálp. Í almannavarnalögum nr. 82/2008 er ekki tilgreint hvaða aðilar sitja í nefndinni utan sýslumanns. Við sameiningar almannavarnanefnda hefur færst í vöxt að framkvæmdastjórar sveitarfélaga séu skipaðir í nefndina (Víðir Reynisson, munnleg heimild, janúar 2009).

Þrátt fyrir að skipulag almannavarna geri ekki ráð fyrir því, hafa sveitarfélög stofnað samráðshópa í kjölfar náttúruhamfara til að samræma aðgerðir og styðja hvert annað. Sveitarstjórar á Suðurlandi stofnuðu slíkan hóp eftir jarðskjálftana árið 2000 sem gafst vel. Þetta var samráðshópur tíu sveitarfélaga, fjögurra í Rangárvallasýslu og sex í Árnessýslu (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001). Strax eftir jarðskjálftana sumarið 2008 var stofnaður samráðshópur bæjarstjóra Árborgar, Ölfuss og Hveragerðis undir stjórn bæjarstjóra Árborgar þar sem fjallað var um sameiginleg málefni er snertu áfallið. Fundaði hópurinn ört í byrjun, en eftir þörfum þegar á leið.

5.2.3 Viðbúnaður sveitarfélaga

Almannavarnanefndir sem sveitarstjórnir skipa skulu í samvinnu við ríkislögreglustjóra kanna áfallapol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir umdæmi þeirra (Lög um almannavarnir nr.82/2008). Hættumat vegna ofanflóða er unnið að beiðni sveitarstjórna (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum).

Í almannavarnalögum eru tilteknar skyldur sveitarfélaga og stofnana þeirra til að gera viðbragðsáætlanir. Er það í fyrsta sinn sem stofnanir sveitarfélags eru tilteknar í lögum og má því segja að um atengingu inn í stjórnsýsluna sé að ræða.

Viðbragðsáætlanir eru byggðar á staðþekkingu heimamanna og er þeim ætlað að tryggja samhæfingu hinna fjölmörgu viðbragðsaðila sem koma að björgun mannlífa og neyðaraðstoð í hverju sveitarfélagi. Sveitarfélögum er heimilt að hafa samvinnu um gerð viðbragðsáætlana ef hætta nær til umdæma tveggja eða fleiri sveitarfélaga eða ef hætta er þess eðlis að hún kalli á samvinnu sveitarfélaga (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, 2. mgr.). Í greinargerð með lögum er vísað til þess að hætta kunni að vera svo mikil að hún kalli á viðtæka samvinnu eða veki upp spurningu um innan hvaða umdæmis hættuástand skapast. Þá yrði nauðsynlegt fyrir sveitarfélögin að samnýta þau úrræði sem þau búa yfir og skipuleggja sameiginleg viðbrögð undir yfirumsjón ríkislögreglustjóra (Lög um almannavarnir nr. 82/2008 1. og 2. mgr).

16. gr.). Fram kemur í 1. mgr. 17. gr. Almannaáttáttalaganna að viðbragðsáætlanirnar skuli staðfestar áður en þær eru sendar ríkislögreglustjóra. Þessi skylda til að afhenda einum aðila viðbragðsáætlanir er ný í lögum og tilgangurinn með því að ná betri heildarárangri með því að fela einum aðila að samræma viðbragðsáætlanir og samhæfa viðbrögð allra viðbragðsaðila í skipulagi almannaáttalaganna. Aðilum er jafnframt skylt að æfa viðbragðsáætlanir. Slíkt ákvæði var einnig í eldri lögum og hafa umfangsmiklar æfingar farið fram hér á landi m.a. undir stjórn almannaáttalaganna og Flugstoða ehf. (áður Flugmálastjórn) með það að markmiði að tryggja góða samhæfingu og fumlaustr viðbrögð á hættustundu. Eins hafa verið gerðar umfangsmiklar viðbragðsáætlanir á liðnum árum á vegum stofnana einstakra ráðuneyta, svo sem heilbrigðisstofnana, auk áætlana almannaáttalaganefnda sveitarfélaga.

Mörg sveitarfélög gera viðbragðsáætlanir sem ekki falla undir skipulag almannaáttalaganna s.s. áfalla- og rýmingaráætlunir í skólum og hafa sveitarfélög á höfuðborgarsvæði gert áætlun um samræmd viðbrögð vegna röskunar á skólustarfi, vegna óveðurs (Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins, 2009).

5.2.4 Ráðgjöf til íbúa vegna tryggingarmála

Sveitarfélög hafa komið á fót ráðgjafþjónustu fyrir íbúa vegna húsnæðis- og tryggingamála. Árið 2000 var þjónustan sameiginleg fyrir alla íbúa svæðisins, en árið 2008 réð hvert sveitarfélag ráðgjafa fyrir sína íbúa (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

Verkefnisstjóri almannaáttalaganna

Sveitarstjórnnum ber nú að ráða starfsmenn til að sinna almannaáttalagnum, en í fyrri lögum um almannaáttalaginn var það valfrjálst. Hafa nokkrar almannaáttalaganefndir ráðið sérstaka aðila til þess að sinna verkefnum nefndarinnar, en á öðrum stöðum hefur slökkviliði verið falið að annast verkefnið s.s. á höfuðborgarsvæði, í Skagafirði, Egilsstöðum og í Árnassýslu.

Hlutverk slökkviliðs í viðbúnaði í héraði

Verkefni slökkviliða er á hendi sveitarfélaga (Lög um brunavarnir nr. 75/2000). Verkefni þeirra geta verið misjöfn eftir sveitarfélagi. Auk þess að sjá um málefni er lúta að slökkvistarfi og forvörnum sjá mörg slökkvilið um sjúkraflutninga samkvæmt samkomulagi við heilbrigðisyfirvöld. Umfang starfs slökkvilið og styrkur er ólíkur, allt frá því að vera slökkvilið sem byggja að mestu á sjálfböðnu starfi upp stór slökkvilið með töluverða sérhæfingu innan liðsins líkt og slökkvilið höfuðborgarsvæðisins (SHS). Aðstoð SHS hefur til að mynda ekki verið bundin við atburði sem verða á starfssvæði þess. Þannig fóru fjölmargir starfsmenn slökkviliðsins til björgunarstarfa á Vestfjörðum þegar snjóflóð féllu á Súðavík og Flateyri árið 1995 og Suðurlandsskjálftana árin 2000 og 2008 (Jón Viðar Matthíasson, munnleg heimild, september 2008; Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins, 2009).

5.2.5 Hlutverk sveitarfélaga við endurreisn samfélags

Endurreisn kemur fyrst fram í nýsamþykktum lögum um almannaáttalaginn nr. 82/2008, en er það hugtak þó notað án nánari skýringa í lagatexta eða í greinargerðum.

Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög vegna endurreisnarstarfs

Þrátt fyrir að almannaáttalaganefndum í héraði hafi verið gert skylt að gera viðbragðsáætlanir um neyðarviðbúnað og viðbrögð í héraði hefur skort á tengingu milli stjórnsýslunnar og almannaáttalaganefndar eins og fram kom hér að framan.

Verkefnahópur sem vann að verkefninu *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN), útbjó almennar leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga (Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008). Með þeim hefur sveitarfélögum verið auðveldað að semja viðbragðsáætlun um

viðbrögð stjórnsýslunnar við náttúruhamförum og þau auknu verkefni sem sinna þarf í kjölfar náttúruhamfara og við endurreisn samfélags. Í leiðbeiningunum sem ætlaðar eru stjórnendum sveitarfélaga, er farið yfir viðbragðsferli sveitarfélagsins vegna náttúruhamfara eða annars samfélagsáfalls. Gert er ráð fyrir að stofnað sé endurreisnarteymi skipað helstu stjórnendum sveitarfélagsins. Verkefni sveitarfélagsins eru flokkuð í þrjá klasa; umhverfisklasa, efnahagsklasa og velferðarklasa. Gátlistar eru settir fram til stuðnings hverjum klasa þar sem ítarlega er farið yfir alla málaflokka, tengiliði, hagsmuna- og samstarfsaðila á hverju sviði með það að markmiði að uppbygging sveitarfélagsins verði sem best eftir áfall. Í leiðbeiningunum er jafnframt fjallað um samskipti við ríkisvaldið og samstarfsaðila.

5.2.6 Kostnaður sveitarfélaga vegna almannavarna

Fjallað er um skiptingu kostnaðar milli ríkis og sveitarfélaga af almannavörnum í kafla X í lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Á hættustund er stofnunum ríkis og sveitarfélaga skylt að ljá almannavörnum fasteignir og lausafjármuni, eftir því sem við verður komið, án sérstaks endurgjalds. Í 26. gr. er fjallað um skyldur eigenda og umráðamanna húsnæðis. Ef flytja þarf íbúa af hættusvæði ber sú sveitarstjórn er fyrir áfallinu verður ábyrgð á húsnæðisaðstoð og upphaldi íbúa sinna á móttökustað. Sveitarstjórn hefur að vísu endurkröfurétt á hendur þeim sem nutu aðstoðar, en aldrei hefur reynt á það ákvæði eftir því sem höfundur kemst næst. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna endurskoðunar laga um almannavarnir var þetta ákvæði gagnrýnt og talið óraunhæft að gera slíkar endurkröfur (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007).

Í framsöguræðu Björns Bjarnasonar þáverandi dómismálaráðherra, þar sem hann mælti fyrir lögum um almannavarnir nr. 82/2008 og í nefndaráliti allsherjarnefndar vegna laganna kom fram að ekki væri gert ráð fyrir kostnaðaraukningu vegna almannavarnalaganna og því hefði frumvarpið ekki verið kostnaðarmetið sérstaklega. Frumvarpinu fylgdi einnig greinargerð frá fjármálaráðuneytinu þar sem fram kom m.a. að lögin ættu ekki að leiða til kostnaðarauka, en þó muni kostnaður vegna almannavarna þó alltaf fara eftir áherslum stjórnvalda hverju sinni (Fjármálaráðuneyti, 2007).

Samband íslenskra sveitarfélaga gagnrýndi að kostnaður sveitarfélaganna vegna frumvarpsins hefði ekki verið skilgreindur og skýrður og taldi slíkt stangast á við samkomulag um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæli gagnvart sveitarfélögum sem var undirritað í desember 2005, en þar var kveðið á um að stjórnarfrumvörp og reglugerðardrög sem undirbúin eru í ráðuneytum og einvörðungu eða að verulegu leyti hafa bein áhrif á sveitarfélögin verði kostnaðarmetin með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007).

5.2.7 Sjóðir vegna neyðaraðgerða og endurreisnar

Engir sjóðir eru til sem sveitarfélög geta leitað í vegna aukinna útgjalda vegna daglegra starfa sem reynslan hefur kennt að aukast verulega í kjölfar náttúruhamfara (Herdís Sigurjónsdóttir, 2008). Ríkisvaldið hefur brugðist við því með aukafjárveitingu úr ríkissjóði. Til viðbótar kostnaði vegna aðgerða á neyðartímum, fellur margvíslegur kostnaður til vegna endurreisnar samfélagsins s.s. endurbygging og viðgerðir. Stofnæðar Hitaveitu Rangæinga og stjórn- og dælustöð á Laugalandi voru til að mynda endurnýjaðar eftir jarðskjálftann á Suðurlandi árið 2000 (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001).

Fram kom í samtölum við viðmælendur í verkefninu *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) að bráðabirgðaviðgerðir hafi tilhneigingu til að verða „varanlegar“ og því ber að halda skrá um slíkar viðgerðir og tryggja varanlegar úrbætur (Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008).

Í kafla 7 er fjallað um viðbrögð ríkisvaldsins og samskipti ríkis og sveitarfélaga vegna aukinna útgjalda sveitarfélaga og einstaklinga eftir Suðurlandsskjálftana 2008.

6 NIÐURSTÖÐUR 3 - AÐILAR Í HÉRAÐI

Í kaflanum verður fjallað um þá aðila sem koma að verkefnum er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum við náttúruhamförum í einu samfélagi.

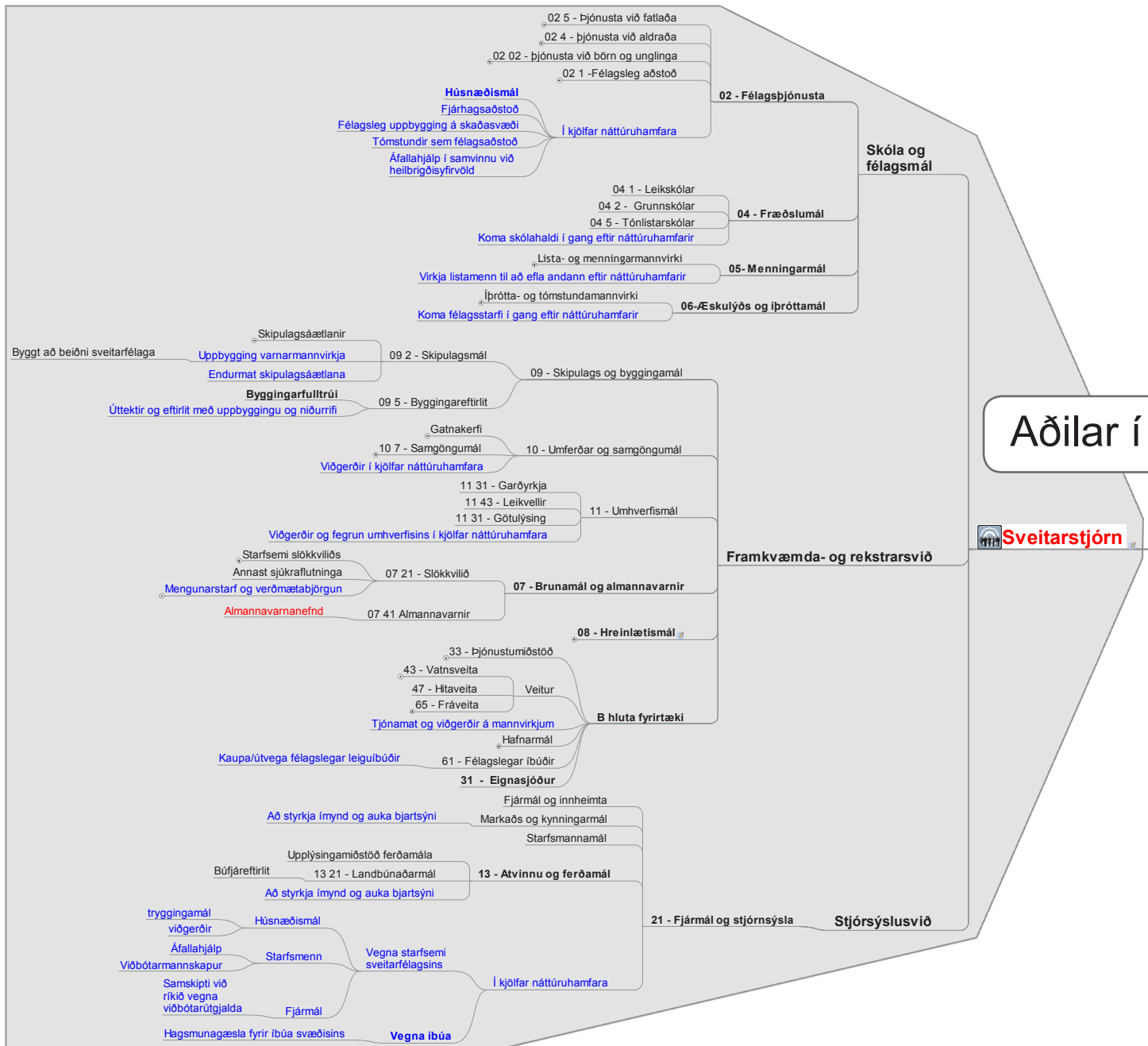
Við greininguna var sveitarfélagið Ísafjarðarbær valið m.a. vegna þess að sveitarfélagið átti aðild að verkefninu *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) frá upphafi. Ísafjörður hentaði einnig vel vegna þess að þar er fjölbreytt starfsemi margra þjónustustofnana sem þjóna öllum íbúum á Vestfjörðum og jafnvel landinu öllu eins og Fjölmeningarsetrið. Talin verða upp verkefni sem flokkuð eru samkvæmt skipulagi sveitarfélagsins og eru málaflókkar greindir á bókhaldslykla. Meðfylgjandi er hugkort (Mind-Map), sem er myndrænt yfirlit yfir starfsemi í sveitarfélaginu. Tekin eru nokkur dæmi um viðbótarverkefni sem sveitarfélög þurfa að sinna í kjölfar náttúruhamfara og bætast ofan á daglega starfsemi. Þau verkefni eru aðgreind með bláum lit á hugkortinu en gráum í listanum. Dæmi um slík verkefni eru húsnæðisumsýsla og önnur félagsleg aðstoð, viðgerðir á húsnæði sveitarfélagsins, úttektir og eftirlit með niðurrifi húsa og uppbyggingu, hreinsunarstarf og fegrun umhverfisins.

Til að ná heildarmynd af öllu samfélaginu er gerð grein fyrir ríkisstofnunum, frjálsum félagasamtökum, Fjórðungssambandi Vestfirðinga og einkaaðilum, auk starfsemi sveitarfélagsins. Ríkisverkefni voru flokkuð eftir ráðuneytum. Tekin voru nokkur dæmi um stofnanir sem starfa í sveitarfélaginu til að gefa grófa mynd af starfsemi þeirra í samfélaginu.

Vera má að upptalningin sé ekki tæmandi, en hún gefur góða mynd af einu samfélagi.

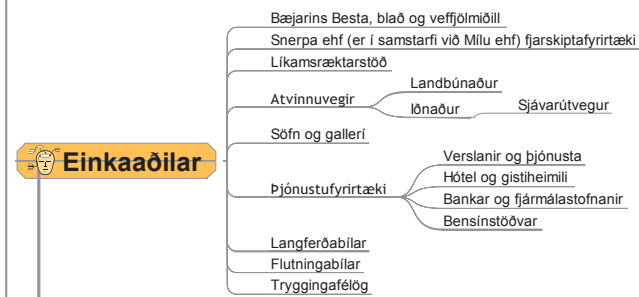
6.1 Mynd 6.1. - Aðilar og verkefni í héraði

Mynd 6.1.: Aðilar í héraði. Myndin sýnir þá aðila í vestfirsku samfélagi sem koma að neyðaraðstoð og endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir.

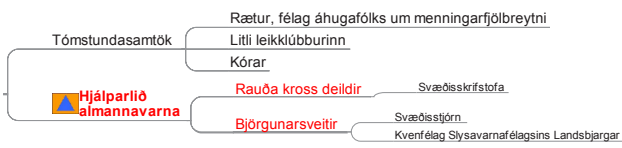


Verkefni og viðbragðsaðilar sem tilgreindir eru í almannavarnalögum eru merktir með **rauðum** lit. Verkefni sem bætast við dagleg verkefni sveitarfélaga í kjölfar náttúruhamfara eru merkt með **bláum** lit.

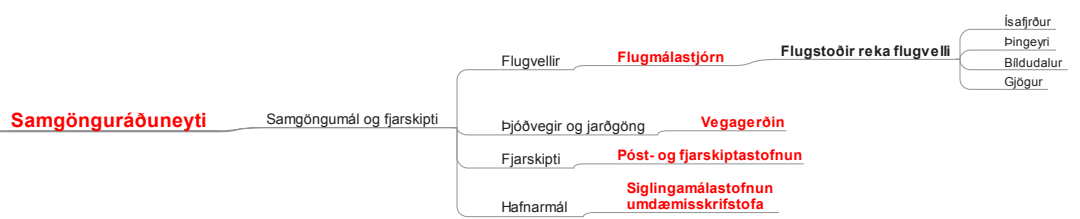
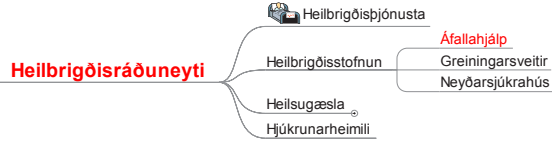
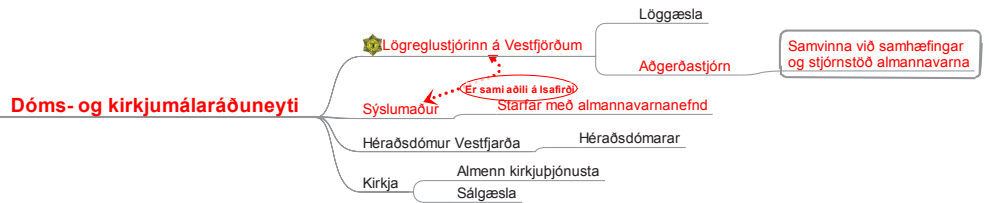
Fjórðungssamband Vestfirðinga



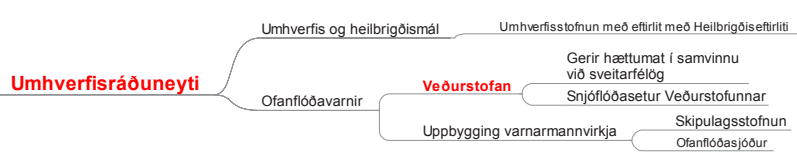
Frjáls Félagasamtök



héraði



Ríkisstarfssemi



6.2 Sveitarfélagið Ísafjarðarbær

Ísafjarðarbær er tæplega 4000 manna sveitarfélag á Vestfjörðum sem nær suður í miðjan Arnarfjörð og tilheyrir Snæfjallaströndin, hálf Kaldalónið, Jökulfirðirnir og Hornstrandir sveitarfélaginu til norðurs.

Ísafjarðarbær er samansettur úr 11 sveitarfélögum sem hafa sameinast í gegnum tíðina. Þetta eru; Ísafjarðarkaupstaður (gamli), Eyrarhreppur (Hnífsdalur), Suðureyrarhreppur, Flateyrarhreppur, Mosvallahreppur, Mýrahreppur, Þingeyrarhreppur, Auðkúluhreppur, Snæfjallahreppur, Grunnavíkurhreppur og Sléttuhreppur. Í dag búa um 4000 mans í sveitarfélaginu í fjórum byggðarkjörnum, Suðureyri, Flateyri, Þingeyri og Ísafirði og dreifbýli tengt þeim. Flestir búa á Ísafirði, sem er þjónustukjarni fyrir Vestfirði (Ísafjarðarbær, 2009; Fjórðungssamband Vestfirðinga).

Í öllum byggðarkjörnum fjórum eru reknir: grunnskólar 1.-10. bekk, leikskólar, hafnir, áhaldahús, íþróttahús, sundlaugar, tónlistarskólar. Starfsmenn sveitarfélagsins fara milli stofnana innan sveitarfélagsins, og starfsmenn bæjarskrifstofunnar eru með sérstaka viðveru á Þingeyri á föstudögum. Reknar eru hafnarskrifstofur við hafnir í öllum fjórum byggðarkjörnum (Halldór Halldórsson, bæjarstjóri Ísafjarðarbæjar netpóstur 14. janúar 2009).

6.2.1 Stjórnkerfi Ísafjarðarbæjar

Stjórnkerfi Ísafjarðarbæjar skiptist eins og önnur opinber stjórnkerfi á Íslandi annars vegar í pólitískt kerfi og hins vegar í embættismannakerfi. Pólitíska kerfið samanstendur af lýðræðislega kjörnum bæjarfulltrúum sem skipa bæjarstjórn og nefndir sem bæjarstjórn skipar samkvæmt bæjarmálasamþykkt (Ísafjarðarbær, 2009).

6.2.2 Bæjarstjóri Ísafjarðarbæjar

Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar er skipuð 9 bæjarfulltrúum kjörnum samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, sbr. 8. og 12. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Bæjarstjórn fer með stjórn Ísafjarðarbæjar samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og annarra laga. Jafnframt fer bæjarstjórn með yfirstjórn stofnana og fyrirtækja á vegum bæjarfélagsins að svo miklu leyti sem bæjarstjórn hefur ekki falið öðrum slíka yfirstjórn. Bæjarstjórn skal gæta hagsmuna bæjarfélagsins og vera í fyrirsvari fyrir það og vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa þess. Bæjarstjórn annast þau verkefni sem henni eru falin í lögum, reglugerðum og samþykktum. Þá getur bæjarstjórn ákveðið að bæjarfélagið taki að sér verkefni sem varðar íbúa þess sérstaklega enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum (Bæjarmálasamþykkt Ísafjarðarbæjar, 3., 4. og 5. gr.).

6.2.3 Bæjarráð Ísafjarðarbæjar

Bæjarráð fer ásamt bæjarstjóra með framkvæmdastjórn bæjarfélagsins og fjármálastjórn að því leyti sem slík stjórn er ekki öðrum falin. Bæjarráð hefur umsjón með stjórnsýslu bæjarfélagsins, undirbúningi árlegrar fjárhagsáætlunar, semur drög að fjárhagsáætlun bæjarsjóðs og bæjarfyrirtækja að fengnum tillögum hlutaðeigandi stjórna og leggur þau fyrir bæjarstjórn í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Þá sér bæjarráð um að ársreikningar bæjarsjóðs séu samdir og þeir ásamt ársreikningum bæjarstofnana lagðir fyrir bæjarstjórn til afgreiðslu svo sem sveitarstjórnarlög mæla fyrir um (Bæjarmálasamþykkt Ísafjarðarbæjar, 53. gr.).

Bæjarráð gerir tillögur til bæjarstjórnar um afgreiðslu einstakra mála sem það fær til meðferðar. Bæjarráði er þó heimil fullnaðarafgreiðsla mála sem ekki varða verulega fjárhag bæjarsjóðs eða stofnana hans, enda sé ekki ágreiningur milli bæjarráðsmanna eða við bæjarstjóra um slíka afgreiðslu. Bæjarráð ákveður skiptingu og ráðstöfun fjár sem ætlað er til einstakra málaflokka samkvæmt fjárhagsáætlun, svo sem til gatnagerðar, nýbygginga og óvissra útgjalda. Þá getur bæjarstjórn falið bæjarráði fullnaðarafgreiðslu mála nema lög mæli á annan veg.

6.2.4 Embættismannakerfi Ísafjarðarbæjar

Í embættismannakerfinu eru ráðnir stjórnendur bæjarfélagsins með bæjarstjóra sem æðsta yfirmann og framkvæmdastjóra bæjarins. Í Ísafjarðarbæ skiptist embættismannakerfið í fjögur svið; stjórnsvið, fjármálasvið, skóla- og fjölskylduskrifstofu og umhverfissvið. Á hverju sviði eru deildir og undir deildunum eru stofnanir.

6.2.5 Stjórnsýsla Ísafjarðarbæjar

Til Ísafjarðarbæjar berast að jafnaði um 60 erindi á viku í pósti eða um 3.000 erindi á ári. Þar að auki berst daglega mikill fjöldi tölvupósta til bæjarstjóra og sviðsstjórnanna fjögurra. Mikið er lagt upp úr því að stjórnsýsla Ísafjarðarbæjar sé sem skilvirkust þannig að mál þurfi ekki að bíða afgreiðslu lengi. Til að taka við erindum og koma þeim í vinnslu með sem skilvirkustum hætti tekur skjalastjóri Ísafjarðarbæjar við öllum pósti, flokkar hann, gefur málsnúmer í skjalavistunarkerfi bæjarins og afhendir til vinnslu hjá viðkomandi starfsmönnum, nefndum eða bæjarráði allt eftir eðli hvers erindis (Ísafjarðarbær, 2009).

6.3 Starfssemi Ísafjarðarbæjar

Eftirfarandi listi er af málaflokkum sveitarfélagsins og hafa verkefni verið tengd við bókhaldslykla sveitarfélaga.

Skóla- og félagsmál

- 02 Félagspjónusta
- 02 1 Félagsleg aðstoð
 - Félags heimaþjónusta
 - Félagsleg ráðgjöf
 - Atvinna sem félagslegt úrræði
- 02 2 Þjónusta við börn og unglinga
 - Barnaverndarmál
- 02 4 Þjónusta við aldraða
 - Tímstundir
 - Íbúðir aldraðra
- 02 5 Þjónusta við fatlaða
 - Liðveisla og akstur fatlaðra
- 02 11 Fjárhagsaðstoð

Eftir náttúruhamfarir:

- Húsnæðismál
- Fjárhagsaðstoð
- Félagsleg uppbygging á áfallsvæði
- Tímstundir sem félagsaðstoð
- Áfallahjálp í samvinnu við heilbrigðisyfirvöld
- Félagsleg uppbygging á áfallsvæði

- 04 Fræðslumál
- 04 1 Leikskólar
- 04 2 Grunnskólar
- 04 5 Tónlistarskólar, rekstur framhaldsnáms er á hendi ríkisins
- 04 4 Framhaldsskólar, rekstur framhaldsskóla er á hendi ríkisins

Eftir náttúruhamfarir:

- Koma skólahlaldi í gang eftir náttúrhamfarir
- Tryggja viðgerðir á skólahúsnæði

- 05 Menningarmál
 - Félagsheimili
 - Leikhús
 - Leikfélög
 - Bókasafn
 - Héraðsskjalasafn
 - Listaskólar
 - Söfn

Eftir náttúruhamfarir:

- Efla menningarstarf
- Virkja listamenn og almenning

- 06 Æskulýðs- og íþróttamál
 - Íþróttahús
 - Sundlaugar
 - Félagsmiðstöðvar
 - Fyrir börn og ungmenni
 - Fyrir fullorðna
 - Skíðasvæði

Eftir náttúruhamfarir:

- Koma á tómstundum sem félagsaðstoð í samstarfi við ýmsa aðila

Framkvæmda- og rekstrarsvið

- 09 Skipulags- og byggingarmál
- 09 2 Skipulagsmál
 - Skipulagsáætlanir
 - Svæðisskipulag
 - Aðalskipulag
 - Deiliskipulag
- 09 5 Byggingareftirlit
 - Embætti byggingarfulltrúa

Eftir náttúruhamfarir:

- Endurmat skipulagsáætlana
- Uppbygging varnarmannvirkja eða uppkaup á húsum
- Úttektir á skemmdum sveitarfélagsins
- Eftirlit með niðurrifi og uppbyggingu

- 10 Umferðar- og samgöngumál
- 10 2 Gatnakerfi
- 10 3 Viðhald og rekstur gatnakerfis
- 10 4 Reiðvegir
- 10 5 Umferðaröryggismál
- 10 6 Hálkueyðing
- 10 7 Samgöngumál
- 10 71 Almenningsamgöngur

Eftir náttúruhamfarir:

- Hreinsun
- Úttektir á stöðu
- Viðgerðir

- 11 Umhverfismál
 11 31 Garðyrkja
 11 43 Leikvellir
 11 31 Götulýsing

Eftir náttúruhamfarir:

- Viðgerðir og fegrun umhverfisins

- 07 Brunamál og almannavarnir
 07 21 Slökkvilið
- Slökkvistarf
 - Bruna- og eldvarnir
 - Forvarnir
 - Fræðsla um brunamál
 - Eldvarnareftirlit
 - Hleðsla á slökkvitækjum
 - Sjóköfun
 - Annast sjúkraflutninga, er skv. samkomulagi við heilbrigðisyfirvöld. Sjúkrabílararnir og búnaður í þeim er eign Rauði kross Íslands.
 - Mengunarvarnir
 - Mengunaróhöpp
 - Framkvæmd almannavarna er á hendi slökkviliðs

Eftir náttúruhamfarir:

- Mengunarmál
- Hreinsun
- Verðmætabjörgun

- 07 41 Almennavarnir
 • Almennavarnanefnd

Eftir náttúruhamfarir:

- Yfirfara viðbragðsáætlanir

- 08 Hreinlætismál
 08 11 Heilbrigðiseftirlit
- Matvælaeftirlit
 - Mengunarmál
 - Starfsleyfi fyrir atvinnurekstur
 - Eftirlit með hollustuháttum og hreinlæti
 - Sveitarfélög greiða kostnað við heilbrigðiseftirlit að svo miklu leyti sem lög mæla ekki fyrir um annað (Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, 10.gr.).
- 08 21 Sorphreinsun
- Gámasstöðvar: Á Ísafirði er gámasvæði við sorpbrennsluna Funa í Engidal. Á Flateyri er gámasvæðið á smábátahöfninni. Á Þingeyri er gámasvæðið á Söndum utan við Þingeyri. Móttaka á spilliefnum í áhaldahúsi. Á Suðureyri er gámasvæðið innan við Lónið neðan við hús Orkubús Vestfjarða.
- 08 23 Sorpeyðing
- Sorpbrennslan Funi. Ísafjarðarbær er eigandi sorpbrennslunnar Funa sem hóf starfsemi árið 1994. Í Funa er brennt sorp fyrir allan Ísafjarðarbæ en líka fyrir nágrennasveitarfélögin Súðavík og Bolungarvík. Vesturbyggð og Tálknafjörður nýta sér þjónustuna og er orkan sem fæst nýtt til húshitunar. Móttaka er á spilliefnum sem send eru til Efnamóttökunnar hf. í Reykjavík.

Eftir náttúruhamfarir:

- Förgun á byggingarúrgangi (rústum)
- Kanna ástand vatnsbóla

- 08 51 Meindýraeyðing
- 08 57 Dýraeftirlit

B-hluta fyrirtæki Ísafjarðarbæjar

- 31 Eignasjóður
- 33 Þjónustumiðstöð
- 33 31 Vélar
- 33 51 Bifreiðar

- Veitur**
- 43 Vatnsveita
 - Neysluvatn
 - Vatnsverndarsvæði
- 47 Hitaveita
- 65 Fráveita
- 65 12 Holræsi og niðurföll

Eftir náttúruhamfarir:

- Tjónamat
- Viðgerðir á mannvirkjum

Hafnir Ísafjarðarbæjar

- Ísafjarðarhöfn
- Flateyrarhöfn
- Þingeyrarhöfn
- Suðureyrarhöfn

61 Félagslegar íbúðir

Fasteignir Ísafjarðarbæjar ehf. eru til húsa í Stjórnsýsluhúsinu, Ísafirði. Fasteignir Ísafjarðarbæjar (Fastís) leigir út íbúðarhúsnæði og hefur yfir að ráða íbúðum á Ísafirði, á Suðureyri, á Flateyri og á Þingeyri.

Eftir náttúruhamfarir:

- Kaupa/leigja félagslegar íbúðir

Stjórnsýsluvið

- 21 Fjármál og stjórnsýsla
 - Fjármál og innheimta
 - Markaðs- og kynningarmál
 - Starfsmannamál

Eftir náttúruhamfarir:

- Vegna starfsemi sveitarfélagsins
 - húsnæðismál
 - tryggingamál
 - viðgerðir
 - starfsmannamál
 - áfallahjálp fyrir starfsmenn og þjónustuþega s.s. börn í leik- og grunnskólum
 - viðbótarmannskapur
- Vegna íbúa
 - hagsmunagæsla fyrir íbúa svæðisins
- Fjármál
 - samskipti við ríkið vegna viðbótarútgjalda

13 Atvinnu- og ferðamál

- Upplýsingamiðstöð ferðamála
- 13 21 Landbúnaðarmál
 - Búfjáreftilit

Eftir náttúruhamfarir:

- Að styrkja ímynd svæðisins og auka bjartsýni íbúa

6.4 Aðilar utan stjórnýslu sveitarfélagsins Ísafjarðarbæjar

Hér verða tekin tvö dæmi um aðila sem starfa í sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ sem hvorki falla undir stjórnýslu sveitarfélagsins eða ríkisvaldið.

6.4.1 Fjórðungssamband Vestfirðinga

Fjórðungssamband Vestfirðinga er bandalag sveitarfélaga á Vestfjörðum, sameiginlegur vettvangur þeirra og málsvari. Hér er um frjáls samtök að ræða en ekki lögbundin. Sveitarfélög á Vestfjörðum eru tíu talsins. Þrjú við Ísafjarðardjúp, tvö á sunnanverðum Vestfjörðum, eitt á Reykhólum og fjögur á Ströndum. Þau eru Ísafjörður, Bolungarvíkurkaupstaður, Reykhólahreppur, Tálknafjarðarhreppur, Vesturbyggð, Súðavíkurhreppur, Árneshreppur, Kaldrananeshreppur, Strandabyggð, Bæjarhreppur.

Tilgangur Fjórðungssambandsins er að vinna að hagsmunum vestfirskra sveitarfélaga og alls Vestfirðingafjórðungs. Fjórðungssamband Vestfirðinga fylgist náið með og beitir sér í málefnum sveitarfélaga, hvar sem þau kunna að vera til umfjöllunar, ekki síst á Alþingi, í ráðuneytum og ríkisstofnunum (Fjórðungssamband Vestfirðinga, 2009).

6.4.2 Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða (Atvest)

Félagið hefur það að markmiði að efla byggð og mannlíf á Vestfjörðum á sviði atvinnu-, félags- og menningarumhverfis. Starfsemi félagsins skiptist í þrennt: Vaxtarsamning Vestfjarða (Vaxtarsamningur Vestfjarða, 2009), fyrirtækjaráðgjöf og alþjóðleg samskipti. Að auki sinnir hver starfsmaður ákveðnum innri málum, skipulagsvinnu, verkefnaöflun o.s.frv. Menningarþátturinn tengist gjarnan öðrum verkefnum og atvinnugreinum og þar er t.d. unnið í matartengdri ferðapjónustu sem er m.a. tilgreint í samningi við Byggðastofnun og við Fjórðungssamband Vestfirðinga. Undir þetta svið falla því sérverkefni sem snerta málefni sveitarfélaganna allra á Vestfjörðum s.s. verkefni sem unnin eru fyrir Byggðastofnun, sveitarfélög, ráðuneyti og aðrar opinberar stofnanir.

Atvest vinnur ráðgjafaverkefni sem tengjast beint atvinnulífinu, bæði með atvinnusköpun/viðhaldi starfa og eflingu starfandi fyrirtækja. Ferðamálin hafa verið áberandi þáttur á þessu sviði á undanförunum árum, enda sú atvinnugrein sem hefur vaxið hvað örast en jafnframt eru mörg fyrirtæki að stíga sín fyrstu skref og þurfa meiri aðstoð en önnur. Dæmi um verkefni sem Atvest sinnir á þessu sviði gæti verið samvinnuverkefni með sveitarfélögunum við gerð stefnumótunar í atvinnumálum eða gerð viðskiptaáætlana.

Þjónusta og verkefni eru oftast unnin fyrir fyrirtæki og fumkvöðla, einnig eru unnin sérverkefni í samvinnu við Byggðastofnun, Nýsköpunarmiðstöð, Impru og aðrar stofnanir atvinnulífs. Þessi sérverkefni hafa það að markmiði að efla atvinnulíf í heild sinni (Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða, 2009).

6.5 Stofnanir og starfsemi ríkis í Ísafjarðarbæ

Hér verður fjallað um starfsemi ríkisvaldsins í Ísafjarðarbæ og dæmi tekin um nokkra ríkisstofnanir sem falla undir ýmis ráðuneytis sem tilgreind eru sérstaklega. Ekki er um tæmandi lista að ræða, en þó er talið að upptalningin ætti að gefa ágætis mynd af umsvifum og starfsemi ríkisvaldsins í héraði.

6.5.1 Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Lögreglustjórinn á Vestfjörðum (Er lögreglustjóri í umdæmi sýslumanna á Patreksfirði, Bolungarvík og Hólmavík)

- Löggæsla
- Leit og björgun
- Aðgerðastjórn
- Skipar vettvangsstjórn

Sýslumaður (er jafnframt lögreglustjóri á Ísafirði)

- Starfar með almannavarnanefnd

Héraðsdómur Vestfjarða

- Héraðsdómarar

Kirkjan

- Almenn kirkjuþjónusta
- Sálgæsla

6.5.2 Heilbrigðisráðuneyti

- Heilbrigðisstofnun Ísafjarðar
- Heilsugæsla
- Áfallahjálpi
- Greiningarsveitir
- Heimahjúkrun
- Hjúkrunarheimili

6.5.3 Utanríkisráðuneyti

- Varnarmálastofnun rekur Ratsjárstöðina á Bolafjalli

6.5.4 Samgönguráðuneyti

- Flugvellir, Flugstöðir ohf. reka flugvelli
- Ísafjörður
- Þingeyri
- Bíldudalur
- Gjögur
- Vegagerðin
- Umsjón þjóðvega og jarðganga
- Póst- og fjarskiptastofnun
- Póstþjónusta
- Fjarskiptaþjónusta

Siglingastofnun, umdæmisskrifstofa á Ísafirði: Umdæmisskrifstofa Siglingastofnunar á Ísafirði sinnir skoðun og eftirliti. Starfsmenn skrifstofunnar eru tveir. Umdæmið spannar frá Reykhólum, Vestfirði, Strandir og Hvammstanga. Skoðuð eru þau skip sem skráð eru á

svæðinu og auk þess er talsverður fjöldi skipa á svæðinu sem skráður eru annarstaðar og þarf á þjónustu að halda.

Helstu verkefni skrifstofunnar eru: reglubundnar skoðanir skipa þ.e. skoðun á búnaði, bol og vél, að auki þykktarmælingar og rafmagnsskoðanir eftir þörfum, skoðun á fjarskiptabúnaði skipa sem eru styttri en 24 metrar og skoðun á brunaviðvörunarkerfum. Umdæmisskrifstofa Siglingastofnunar á Ísafirði sinnir eftirliti með nýsmíði skipa, breytingum og viðgerðum ásamt eftirliti og umsögnum vegna innflutnings skipa til landsins. Hún hefur einnig eftirlit með flutningi á hættulegum efnum með skipum og eftirlit með mengunarvarnabúnaði skipa og skýrslugerð og útgáfa skírteina vegna ofangreindra verkefna. Umdæmisskrifstofa Siglingastofnunar á Ísafirði sinnir hafnarríkiseftirliti, þ.e. eftirlit með erlendum flutningaskipum, ásamt skráningu í tölvukerfi. Eftirlitið fer eftir atvikum oft fram í höfnum utan umdæmisins. Eftirlit og þykktarmælingar á oliugeymum og þrýstiprófun á oliulögnum fyrir oliufélögin og Hollustuvernd eftir óskum þessara aðila (Siglingastofnun, 2009).

6.5.5 Umhverfisráðuneyti

Skipulagsstofnun. Skipulagsmál sveitarfélaga.

Umhverfisstofnun. Fer m.a. með eftirlit og ráðgjöf við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga.

Veðurstofa Íslands og Ofanflóðasjóður. Uppbygging varnarmannvirkja

Hornstrandastofa var stofnuð árið 2008

Snjóflóðasetur Veðurstofunnar: Starfsemi snjóflóðaseturs Veðurstofunnar á Ísafirði hófst þann 1. september 2004. Veðurstofan, fer með ofanflóðavarnir, hættumat, vöktun og viðvaranir. Hlutverk snjóflóðasetursins er m.a. umsjón ofanflóðahættumats fyrir skíðasvæði á Íslandi og þróun reglna um öryggismál við rekstur skíðasvæða í samvinnu við rekstraraðila. Samstarf er við erlendar stofnanir sem sinna slíkum viðfangsefnum (Veðurstofa Íslands, 2009).

6.5.6 Iðnaðarráðuneyti

Orkubú Vestfjarða hf.: Orkubú Vestfjarða hóf starfsemi 1. janúar 1978, með yfirtöku á rekstri Rafveitu Ísafjarðar, Rafveitu Patrekshrepps og þeim hluta Rafmagnsveitna ríkisins er var í Vestfjarðarkjördæmi. Ári síðar bættust við Rafveita Snæfjalla og Rafveita Reykjafjarðar og Ögurhrepps. Orkubú Vestfjarða hf. tók til starfa 1. júlí 2001.

Impra nýsköpunarmiðstöð: Impra er miðstöð upplýsinga og leiðsagnar fyrir frumkvöðla og lítil fyrirtæki. Impra er deild innan Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og er með starfsstöðvar í Reykjavík, á Akureyri, Ísafirði og Vestmannaeyjum.

Impra veitir öllum frumkvöðlum, litlum og meðalstórum fyrirtækjum á Íslandi leiðsögn, sama í hvaða atvinnugrein þau eru, hvort heldur á sviði iðnaðar, sjávarútvegs, þjónustu eða annarra greina íslensks atvinnulífs. Impra starfrækir frumkvöðlasetur til stuðnings frumkvöðlum og framgangi nýrra hugmynda.

Impra leiðir mótun sértækra stuðningsverkefna sem stuðla að bættum rekstri lítilla og meðalstórra fyrirtækja og framgangi viðskiptahugmynda. Auk þess er Impra vettvangur samstarfs íslenskra og erlendra frumkvöðla, lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Impra er ráðgjafi

stjórnvalda um stuðningsaðgerðir við nýsköpun og bætt rekstrarskilyrði og rekstur lítilla og meðalstórra fyrirtækja (Nýsköpunarmiðstöð, 2009).

6.5.7 Menntamálaráðuneyti

Fræðslumiðstöð Vestfjarða.

Menntaskólinn á Ísafirði

Svæðisútlit Vestfjarða: Ríkisútlit á Ísafirði er ein af deildum Ríkisútlitsins utan höfuðborgarsvæðisins og heyrir hún undir Fréttastofu Ríkisútlitsins. Hlutverk hennar er margþætt s.s. að sinna svæðisbundnum útsendingum undir heitinu Svæðisútlit Vestfjarða. Útsendingar eru alla virka daga, utan mánudaga, frá klukkan 17:25 til 18. Svæðisútlit heyrir frá Ströndum (Hólmavík og nágrenni), Reykhólum og nágrenni og til Patreksfjarðar og norður úr. Sagðar eru vestfirskar fréttir og fjallað um málefni af ýmsu tagi (Ríkisútlit, 2009).

Háskólasetur Vestfjarða: Háskólasetur Vestfjarða er sjálfseignarstofnun sem var formlega stofnsett í mars 2005. Stofnfélagar eru um 40 talsins, þar á meðal allir háskólar landsins. Háskólasetrið tók til starfa í Vestrahúsinu á Ísafirði um áramótin 2005-2006. Setrið er tengiliður fyrir Vestfirðinga, sem ætla að tengjast háskólum og sér það um fjarnám frá öðrum háskólum og býður upp á frumgreinanám. Háskólasetrið er líka tengiliður fyrir háskólafolk utan svæðisins, sem vill tengjast Vestfjörðum á einhvern hátt. Háskólasetrið auglýsir t.d. Vestfirði sem áhugaverðan rannsóknarkost og -stað og býður upp á spennandi námskeið fyrir innlenda og erlenda námsmannahópa, vettvangsskóla og rannsóknir. Frá haustinu 2008 býður Háskólasetur Vestfjarða upp á námsleið á meistarastigi í haf- og strandsvæðastjórnun í samvinnu við Háskólann á Akureyri. Háskólasetur Vestfjarða er tengiliður fyrir stofnanir á svæðinu og styrkir þær, t.d. með umsóknargerðum og samvinnu um rannsóknar- og kennsluverkefni á háskólastigi. Háskólasetur Vestfjarða byrjaði árið 2006 með 3,5 fastan starfsmann en er nú með um 17 stöðugildi ef stundakennarar eru meðtaldir. Við Háskólasetrið sjálft eru hins vegar hvorki fastar kennslu- né rannsóknarstöður en það er í náinni samvinnu við allar rannsóknarstofnanir á svæðinu. Háskólasetrið vinnur með þessum stofnunum að því að efla rannsóknir og kennslu á Vestfjörðum. Háskólasetur Vestfjarða er ung stofnun á háskólastigi á Íslandi. Það vill þróast áfram og taka að sér fleiri verkefni í framtíðinni og aukna ábyrgð á sviði rannsókna og kennslu á háskólastigi (Háskólasetur Vestfjarða, 2009).

6.5.8 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

Hafrannsóknarstofnun útibú: Útibú Hafrannsóknarstofnunarinnar á Ísafirði hóf starfsemi sína 17. september 1976. Starfsmenn eru sjö: útibússtjóri, tveir veiðarfærasérfræðingar, þrjú rannsóknarmenn og einn tæknimaður. Verkefni útibúsins eru margísleg. Mörkuð hefur verið sú stefna að á útibúinu skuli unnið að rannsóknum á veiðarfærum og veiðitækni. Markvisst hefur verið unnið að því að efla útibúið á því sviði, m.a. með ráðningu tveggja sérfræðinga og kaupum á búnaði. Ávallt er reynt að fylgjast sem best með lönduðum afla og sýni tekin reglulega til aldursgreiningar og frekari úrvinnslu. Starfsmenn útibúsins fara í allmarga rannsóknaleiðangra á vegum stofnunarinnar, bæði á rannsóknaskipunum og heimabátum. Auk þess aflar stofnunin með reglubundnum hætti þang- og kræklingasýna fyrir Geislavarnir ríkisins til vöktunar á geislavirkum efnum og þungmálmum. Þorskseldi er stöðugt að aukast á Vestfjörðum og hefur útibúið komið að ýmsum verkefnum á því sviði, s.s. tilraunum með áframeldi þorsks svo og samanburði á eldi villtra þorskseiða úr Ísafjarðardjúpi og eldisþorskseiða (Hafrannsóknarstofnun, 2009).

Fiskistofa - starfsstöð á Ísafirði: Á Ísafirði eru starfsmenn Fiskistofu þrír. Fiskistofa var sett á stofn árið 1992 og heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og framfylgir stefnu íslenskra stjórnvalda varðandi veiðar og vinnslu sjávarfangs. Stofnunin annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða, hefur eftirlit með fiskveiðum og sér um söfnun, úrvinnslu og dreifingu upplýsinga varðandi fiskveiðar og vinnslu afla. Nokkur mikilvæg verkefni Fiskistofu eru eftirfarandi: útgáfa veiðileyfa og úthlutun aflaheimilda, millifærslur aflaheimilda, söfnun og miðlun upplýsinga um veiðar og vinnslu sjávaraflla, eftirlit með veiðum, vigtun og skráningu afla og fer með álagningu gjalds vegna ólögmeats sjávaraflla.

Höfuðstöðvar Fiskistofu eru í Hafnarfirði en starfsstöðvar eru á Ísafirði, Akureyri, Grindavík, Höfn, Stykkishólmi og í Vestmannaeyjum (Fiskistofa, 2009).

Matís ohf.: Matís er opinbert hlutafélag sem stofnað var samkvæmt lögum um stofnun Matvælarannsóknna hf. nr. 68/2006. Fyrirtækið var stofnað um rekstur Rannsóknastofnunar fiskiðnaðarins, Matvælarannsóknna Keldnaholti, sbr. samstarfssamning milli Iðntæknistofnunar og Landbúnaðarháskólans, og rannsóknastofu Umhverfisstofnunar. Tilgangur félagsins er að sinna rannsóknum og nýsköpun á sviði matvæla í þágu atvinnulífsins, lýðheilsu og matvælaöryggis. Félagið sinnir einnig fjármálalegri umsýslu á grundvelli laga og reglugerða sem um þetta gilda, svo og að reka aðra skylda starfsemi (Lög nr. 68/2006 um stofnun Matvælarannsóknna hf., 2.gr.). Matís ohf. starfar í Reykjavík (þrjár starfsstöðvar), á Ísafirði, Sauðárkróki og Akureyri, í Neskaupstað, á Höfn í Hornafirði og í Vestmannaeyjum. Á Vestfjörðum er mikil áhersla lögð á fiskeldi, einkum þorskeldi í sjó, en einnig fer þar fram öflugt rannsóknar- og þróunarstarf í góðu samstarfi við fyrirtæki á svæðinu (Matís, 2009).

6.5.9 Félags- og tryggingamálaráðuneyti

Svæðisvinnumiðlun Vestfjarða

Svæðisskrifstofa fatlaðra

Fjölmenningarsetur. Fjölmenningarsetur er ríkisstofnun sem þjónustar allt landið. Hlutverk Fjölmenningarseturs er að greiða fyrir samskiptum fólks af ólíkum uppruna og efla þjónustu við útlendinga sem búsettir eru á Íslandi, eða vilja flytja hingað erlendis frá. Fjölmenningarsetur starfrækir upplýsingasíma á ensku, pólsku, serbnesku, króatísku og taílensku. Jafnframt flytur Fjölmenningarsetur fréttir á textavarpi sjónvarps.

6.6 Ýmsir einkaaðilar í Ísafjarðarbæ

Bæjarins Besta, blað og vef fjölmiðill

Snerpa ehf. fjarskiptafyrirtæki (er í samstarfi við Mílu ehf)

Söfn og gallerí

Einkareknir tónlistarskólar

Ráðgjafarsetur þar sem fjölskyldum í áfengis- og vímuvanda geta fengið ráðgjöf. Er einkarekið, með styrk frá Ísafjarðarbæ.

Bensínstöðvar

Verslanir og þjónusta

Hótel og gistiheimili**Líkamsræktarstöð****Bankar og fjármálastofnanir****Sjávarútvegur****Langferðabílar****Landbúnaður****Flutningabílar****Iðnaður****Tryggingafélög****Tómstundasamtök****Kórar****Íþróttafélög****Menning****Litli leikklúbburinn****Listaskólar****Frjáls félagasamtök**

- Rauða kross deildir, svæðisskrifstofa Rauða kross Íslands á Vestfjörðum er á Ísafirði
- Björgunarsveitir
- Kvenfélag Slysavarnafélagsins Landsbjargar
- Kiwanisklúbburinn
- Lionsklúbbur
- Kvenfélög
- Rotary
- Oddfellow
- Frímúrarak
- JC á Vestfjörðum
- Sonta konur
- Rætur, félag áhugafólks um menningarfjölbreytni

7 NIÐURSTÖÐUR - SUÐURLANDSKJÁLFTAR 2008

Í þessum kafla er fjallað stuttlega um viðbrögð ríkis og sveitarfélaga sveitarfélaganna Ölfuss, Árborgar og Hveragerðis eftir jarðskjálftana sem urðu á Suðurlandi 28. maí 2008.

Fjallað er um fyrstu viðbrögð ríkis, sveitarfélaga og annarra sem komu að málum og stöðu mála í sveitarfélögunum rúmu hálfu ári eftir hamfarirnar. Sérstaklega er fjallað um tímabundna þjónustumiðstöð sem er nýnæmi í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir sem samþykkt voru nóttina eftir jarðskjálftana. Einnig er fjallað um meðferð Alþingis á fjárveitingum til sveitarfélaga og einstaklinga vegna náttúruhamfaranna, sem afgreiddar voru í aukafjárlögum í lok árs.

7.1 Suðurlandsskjálftar 2008

Afar öflugur jarðskjálfti, 6,3 stig á Richter, varð klukkan 15:45 þann 29. maí 2008 og átti hann upptök sín suðvestur af Selfossi, fleiri smærri skjálftar fylgdu í kjölfarið. Miklar skemmdir urðu á byggingum og sérstaklega í Árborg og Hveragerði. Sprungur mynduðust á Suðurlandsvegi, en engin brú hrundi. Skjálftinn fannst vel á höfuðborgarsvæðinu og allt til Ísafjarðar. Grjóthrun varð í Vestmannaeyjum og var veginum undir Ingólfsfjalli lokað. Á Hvolsvelli fannst skjálftinn einnig vel en ekki hrundu munir úr hillum eins og á öðrum stöðum á svæðinu (Almannavarnadeild, 2008).

7.2 Viðbrögð ríkisvaldsins eftir Suðurlandsskjálftana 2008

Eftir jarðskjálftana á Suðurlandi 29. maí 2008 fundaði ríkisstjórnin og samþykkti að hafa til reiðu eitthundrað milljónir króna til þess að bregðast við aðkallandi verkefnum sem ríkið þyrfti að leysa vegna jarðskjálftanna. Ríkisstjórnin fundaði með fulltrúum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra daginn eftir og dómsmálaráðherra fundaði með viðbragðsaðilum í samhæfingar- og stjórnstöð (Forsætisráðuneyti, 2008).

Forsætisráðherra og utanríkisráðherra fóru á jarðskjálftasvæðið til að kanna aðstæður og ræða við heimamenn tveimur dögum eftir jarðskjálftana (Morgunblaðið, 2008).

Þjónustumiðstöð var opnuð á grundvelli þá nýsamþykktu laga um almannavarnir nr. 82/2008, sem samþykkt voru á Alþingi nóttina eftir skjálftann og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra var falin stjórn hennar. Opnaðar voru tvær þjónustumiðstöðvar þann 31. maí. Verkefnisstjóri tók til starfa 3. júní 2008, sem tengiliður milli sveitarstjórna og almennings annars vegar og ráðuneyta og ríkisstofnana hinsvegar og var meðal annars ætlað að greiða þannig fyrir skjótri úrlausn mála ef þyrfti (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2008).

Hinn 4. júní 2008 ákvað ríkisstjórnin, að tillögu forsætisráðherra og dóms- og kirkjumálaráðherra, að setja á laggirnar starfshóp ráðuneyta sem ætlað var að vinna náið með fulltrúum sveitarstjórna á jarðskjálftasvæðunum. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins var formaður starfshóps ráðuneytanna, en auk hans sátu í hópnum fulltrúar dóms- og kirkjumálaráðuneytis, félags- og tryggingamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, samgönguráðuneytis, umhverfisráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Hópurinn átti að meta hvernig fara skyldi með ótryggt tjón einstaklinga og fyrirtækja svo og hvernig haga skyldi fjárhagslegum

stuðningi við sveitarfélög, m.a. vegna endurreisnarstarfsins. Lögð var áhersla á að nýta ætti reynsluna sem fékkst árið 2000, þegar jarðskjálftar urðu á Suðurlandi. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis fundaði bæði með verkefnastjóra þjónustumiðstöðvar, deildarstjóra almannavarnadeildar og sveitarstjórum vegna fjárhagslegs stuðnings ríkisins við sveitarfélög vegna verkefna sem þau sinntu í kjölfar jarðskjálftanna. Í byrjun desember skilaði deildarstjóri almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra af sér reikningum vegna þeirra útgjalda sem ljóst þótti að viðbragðsaðilar, almannavarnadeild og sveitarfélög hefðu orðið fyrir vegna jarðskjálftanna. Fjárukalög voru afgreidd á Alþingi í lok desember þar sem gert var ráð fyrir útgjöldum vegna jarðskjálfta á Suðurlandi 2008 (Forsætisráðuneyti, 2008).

Félags- og tryggingamálaráðherra, setti 6. júní 2008, að tillögu stjórnar Íbúðalánasjóðs, reglur til að aðstoða þolendur náttúruhamfara með frestun eða skuldbreytingu á lánum sjóðsins. Reglurnar voru settar í kjölfar Suðurlandsskjálftans til að styðja við bakið á þeim sem urðu fyrir tjóni til að koma í veg fyrir greiðsluerfiðleika. Skilyrði fyrir heimildinni er að tjón á íbúð viðkomandi af völdum náttúruhamfara hafi verið tilkynnt til váttryggjanda eða Viðlagatryggingar Íslands (Félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2008).

Ríkisstjórn samþykkti á fundi sínum 9. júní 2008 tillögu viðskiptaráðherra um að setja bráðabirgðalög um breytingu ákvæða laga um Viðlagatryggingu Íslands þar sem kveðið er á að lágmark eigin áhættu á innbúi yrði lækkað út 85 þúsund niður í 20 þúsund krónur. Í lögnum var ennfremur felld niður vísitölutenging lágmarks eigin áhættu og í staðinn veitt reglugerðarheimild til að ákvarða fjárhæðina. Breytingarnar voru gerðar í samvinnu við Viðlagatryggingu Íslands (Forsætisráðuneyti, 2008).

Þingmenn á Suðurlandi funduðu með sveitarstjórnarmönnum og vísindamönnum vegna jarðskjálftanna og viðbragða og stuðnings við íbúa á áfallasvæði (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

7.2.1 Aukafjárveiting ríkisstjórnar vegna Suðurlandsskjálfta 2008

Eftir Suðurlandsskjálftana 2008 veitti ríkisstjórnin 100 milljóna aukafjárveitingu vegna hamfaranna og skipaði nefnd sem var falið að taka ákvarðanir um úthlutun styrkja vegna endurreisnar. Gaf ríkisstjórnin út að þeir sem orðið hefðu fyrir tjóni vegna jarðskjálftanna, og ekki fengið bætt úr tryggingum eða teldu sig ekki hafa fengið fullnægjandi úrlausn sinna mála ættu að snúa sér til Þjónustumiðstöðvar sem staðsett var í Tryggvaskála á Selfossi. Ríkisstjórnin ákvað að koma með þessum hætti til móts við þá sem orðið höfðu fyrir tjóni (Forsætisráðuneyti, 2008).

Verkefnisstjóri þessarar þjónustumiðstöðvar tók að sér „gráu“ málin, þ.e. þau mál sem ljóst þótti að væru ekki bótaskyld. Lögð var áhersla á að afgreiðsla mála yrði unnin í samvinnu við sveitarfélög á jarðskjálftasvæðinu og fundaði verkefnisstjóri með hlutaðeigandi sveitarstjórum vegna tjónamálanna (Ólafur Örn Haraldsson, 2008).

Alþingi samþykkti fjárukalög 22. desember 2008 þar sem veittar voru 173 milljónir króna vegna jarðskjálftanna og áttu fjármunirnir að mæta kostnaði vegna fyrstu viðbragða, kostnaði sveitarfélaga og kostnaði vegna tjóns einstaklinga og fyrirtækja sem fékkst ekki bætt með öðrum hætti (Forsætisráðuneyti, 2009).

7.3 Viðbrögð sveitarfélaga eftir Suðurlandsskjálfta 2008

Í sveitarfélögunum Árborg, Ölfusi og Hveragerði urðu töluverðar skemmdir í jarðskjálftunum 29. maí 2008. Enginn lést í hamförunum en eitthvað var um slys á fólki.

Skemmdir voru miklar í Hveragerði og Árborg. Í Ölfusi voru litlar skemmdir í Þorlákshöfn en meiri í dreifbýli Ölfuss við Hveragerði.

7.3.1 Verkefni sveitarfélaga

Sveitarfélögin hófust strax handa og störfuðu fulltrúar sveitarfélaganna í fjöldahjálparstöðvum við ráðgjöf til íbúa og úrvinnslu þeirra mála sem sinna þurfti s.s. húsnæðisaðstoð. Þessum verkefnum fjölgaði með hverjum deginum sem leið fyrstu vikuna. Einnig sinntu þau málum er lutu að daglegum rekstri sveitarfélagsins sjálfs, s.s. skemmdum á opinberu húsnæði, áfallahjálpar fyrir starfsmenn og samskiptum við ríkisvaldið sem bæjarstjórnir sinntu. Starfið færðist inn í þjónustumiðstöðvar þegar þær voru opnaðar á Selfossi og í Hveragerði. Mikið álag var á bæjarstarfsmönnum og mikið mæddi á embætti byggingarfulltrúa við að meta burðarvirki húsa sem skemmdust í skjálftanum, útgáfu byggingarleyfa vegna viðgerða á skemmdum húsum og eftirlit með niðurrifi ónýtra húsa. Fljótlega komu sveitarfélögin sér upp verklagi varðandi framkvæmd tjónamats og samskipti við Viðlagatryggingu Íslands vegna tjónamála. Mikið endurbótarstarf var unnið fyrstu vikuna og eftir viku var þjónusta sveitarfélaganna að mestu komin í gagnid. Sveitarfélögin skipuðu fulltrúa í áfallahjálparteymi á áfallasvæðinu (Aldís Hafsteinsdóttir, munnleg heimild, desember 2008; Ragnheiður Hergeirsdóttir, munnleg heimild, desember 2008; Ólafur Áki Ragnarsson, munnleg heimild, desember 2008).

Bæjarstjórnir héldu borgarafundi fyrir íbúa í samstarfi við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, Rauða krossinn, heilbrigðisstofnanir, Viðlagatryggingu Íslands og Jarðskjálftamiðstöðina. Hugað var sérstaklega að fólki með sérþarfir s.s. akstri fyrir aldraða og fatlaða sem vildu komast í þjónustumiðstöð. Haldnir voru sérstakir fundir fyrir íbúa af erlendum uppruna, og upplýsingar túlkaðar á nokkrum tungumálum. Mikill munur var á viðbrögðum vegna félagslegra húsnæðismála nú og árið 2000. Eftir jarðskjálftana sumarið 2000 veitti Rauði kross Íslands þeim sem þurftu að yfirgefa hús sín aðstoð sem átti að vara í þrjá mánuði, en varði í einhverjum tilfellum í eitt ár. Hins vegar tóku sveitarfélögin strax við að veita félagslegt húsnæði eftir jarðskjálftana 2008.

Þrjár almannavarnanefndir eru á áfallasvæðinu og voru þær sameinaðar í lok ársins 2008, undir almannavarnanefnd Árnessýslu.

7.3.2 Verkefni sveitarfélaga sex mánuðum eftir jarðskjálftana

Í janúar 2009 voru sveitarfélögin á Suðurlandi enn að vinna að verkefnum er tengdust jarðskjálftunum 2008. Verkefnum hafði fækkað og snéru meira að því að fylgjast með ástandi mála. Fram kom hjá starfsmönnum sveitarfélaga að trúlega mögnuðu áhrif efnahagskreppunnar áfallið fyrir íbúa svæðisins. Íbúar voru enn í félagslegu húsnæði og var framkvæmdin á þeim málum ólík eftir jarðskjálftana árið 2008 en árið 2000 (Aldís Hafsteinsdóttir, tölvupóstur 12. janúar 2009; Ragnheiður Hergeirsdóttir, tölvupóstur 13. janúar 2009).

7.3.3 Störf annarra viðbragðsaðila

Fyrir utan sveitarfélögin á Suðurlandi, var það áfallateymi áfallasvæðis, Viðlagatrygging Íslands og Rauði kross Íslands sem þá höfðu starfað lengst á áfallasvæðinu. Sama dag og

jarðskjálftar urðu á Suðurlandi 29. maí 2008 hófust fulltrúar Viðlagatryggingar Íslands starfa og tæpum sjö mánuðum síðar voru enn um 50 aðilar á þeirra vegum að störfum í þjónustumiðstöð VÍ á Selfossi (Ásgeir Ásgeirsson, framkvæmdastjóri Viðlagatryggingar Íslands, munnleg heimild, 5. janúar 2009). Rauði kross Íslands starfaði að verkefni er lýtur að sálrænum stuðningi við skólabörn og fjölskyldur þeirra á jarðskjálftasvæðinu (Elín Jónasdóttir, 2009). Áfallateymi hafði ekki fundað í nokkurn tíma, en rannsókn á áhrifum jarðskjálftanna á íbúa jarðskjálftasvæðisins stóð enn yfir (Berglind Guðmundsdóttir, 2009).

7.4 Raunverulegt hlutverk viðbragðsaðila

Hér verður flallað um raunhlutverk viðbragðsaðila og það borið saman við skipulag almannaþinga í dag og byggir það á greiningu á verkefnum sveitarfélagsins Ísafjarðarbæ og verkefnum sveitarfélaga á Suðurlandi eftir Suðurlandsskjálftana 2008.

7.4.1 Skipulag almannaþinga árið 2009

Á mynd 7.1. má sjá einfalda mynd af skipulagi almannaþinga eins og það er í dag. Þar sést að viðbragðsáætlanir viðbragðsaðila ná eingöngu til áhættugreiningar, viðbragðsáætlunargerðar og leitar og björgunar. Almannaþingadeild ríkislögreglustjóri og einstaka ríkisaðilar eru virkir í viðbúnaði og leit- og björgun. Slökkvilið eru einu viðbragðsaðilar sveitarfélaga sem hafa skilgreint hlutverk í skipulagi almannaþinga. Þeir einkaaðilar sem gert hafa viðbragðsáætlanir hafa skilgreint sín fyrstu viðbrögð, en ekki neyðaraðstoð og endurreisn. Aðrir þættir eða neyðaraðstoð og endurreisn er enn ómótuð hjá öllum viðbragðsaðilum. Rannsókn og leiðrétting á kerfi hefur verið fram að þessu ómótuð í skipulagi almannaþinga.

Tafla 7.1. Skipulag almannaþinga árið 2009

	Áhættugreining og áætlunargerð	Leit og björgun	Neyðaraðstoð	Endurreisn	Rannsóknarnefndir og lærdómur
	Viðbúnaður	Aðstoð á hamfarasvæði			Leiðrétting á kerfi
Ríki					
Sveitarfélög		Slökkvilið			
Einkaaðilar					

7.4.2 Raunveruleg virkni viðbragðsaðila á neyðartímum

Á mynd 7.2. sést raunstaða á virkni viðbragðsaðila í skipulagi almannaþinga. Allir viðbragðsaðilar hafa hlutverki að gegna í viðbúnaði og á neyðartímum og við endurreisn. Hvað varðar rannsókn og leiðréttingu þá eru nú þegar starfandi rannsóknarnefndir vegna flugslysa, bílslysa og sjóslysa. Rannsóknarnefnd almannaþinga er tilgreind í lögum um almannaþing nr. 82/2008. Annað hefur verið ómótað líkt og fram hefur komið.

Tafla 7.2. Raunverulegt hlutverk viðbragðsaðila á neyðartímum

	Áhættugreining og áætlunargerð	Leit og björgun	Neyðaraðstoð	Endurreisn	Rannsóknarnefndir og lærdómur
	Viðbúnaður	Aðstoð á hamfarasvæði			Leiðrétting á kerfi
Ríki					
Sveitarfélög					
Einkaaðilar					

8 UMFJÖLLUN

Það er skoðun höfundar að skipulag almannaþinga væri töluvert frábrugðið því sem raunin er ef það hefði verið haft í huga að sveitarfélög veita þolendum nauðsynlega nærþjónustu og leiða endurreisn eftir náttúruhamfarir. Í dag tekur skipulag almannaþinga fyrst og fremst til áætlunargerða og fyrstu neyðaraðstoðar, þ.e. leitar og björgunar á fólki. Það sem gerist í samfélaginu á meðan og tekur við, eftir að fólk er komið í öruggt skjól og allt til loka endurreisnar samfélagsins hefur nánast verið óskrifað blað hingað til.

Ábyrgð stjórnvalda er mikil á neyðartímum. Ákvarðanir eru teknar hratt og oft hafa þær alvarlegar afleiðingar fyrir fjölda einstaklinga. Sú greining sem hér er kynnt getur nýst stjórnvöldum við gerð viðbragðsáætlana. Myndrænt má sýna hlutverk og tengsl þeirra aðila sem að málum koma s.s. ráðuneyta, stofnana ríkis og sveitarfélaga. Þannig má með auðveldu móti átta sig á því hvernig núverandi kerfi er byggt upp og hvað þarf að bæta til að ná settu marki (myndir 4.1. og 6.1.).

8.1 Áhættugreining og áætlanagerð

8.1.1 Heildarendurskoðun laga um almannavarnir

Lög um almannavarnir nr. 82/2008 voru sett í júní 2008 eftir heildarendurskoðun þeirra. Töluverðar breytingar voru gerðar á skipulagi almannaþinga og telur höfundur breytingar á lögnum hafa verið þá mestu frá því að lög um almannavarnir voru fyrst sett árið 1962. Ýmsir óvissuþættir líkt og með almannaþingarástand er tilgreint í nýju lögnum. Óvissu varðandi þann þátt verður eytt með reglugerð um almannavarnastig, eins og fram kom í kafla 4 um almannavarnir.

Ríkislögreglustjóri undir stjórn dómsmálaráðherra hefur stóru hlutverki að gegna í almannaþingum, umsjónar-, eftirlits- og stuðningshlutverk með því að ráðstafanir séu gerðar í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannaþinga- og öryggismálum.

Almannavarnaráð var lagt niður en þess í stað var sett á fót almannaþinga- og öryggismálaráð undir formennsku forsætisráðherra. Ráðið hefur það hlutverk að marka stefnu stjórnvalda í almannaþinga- og öryggismálum og er það unnið undir stjórn forsætisráðherra (Lög um almannavarnir nr. 82/2008, 3. gr.). Stefnan tekur til hlutverks ýmissa aðila, viðbúnaðar og viðbragða, nauðsynlegrar samræmingar á efni viðbragðsáætlana og starfsemi opinberra stofnana.

Sjö ráðherrar og ráðuneytisstjórnir í ráðuneytum þeirra eiga fast sæti í almannaþinga- og öryggismálaráði eða forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, umhverfisráðuneyti, iðnaðarráðuneyti og samgönguráðuneyti, auk forstöðumanna ríkisstofnana sem falla undir áðurgreind ráðuneyti (sjá mynd 4.1.).

Hvað varðar hlutverk ráðuneyta sem eiga fast sæti í almannaþinga- og öryggismálaráði þá gætir misræmis varðandi þau sem eiga fast sæti og þau verkefni sem unnin eru í kjölfar náttúruhamfara. Til að mynda á félags- og tryggingamálaráðuneyti ekki sæti í ráðinu. Undir það ráðuneyti fellur félagsþjónusta og atvinnumál, málaflokkar sem mikið mæðir á við endurreisn samfélags. Framkvæmd félagsþjónustu er vissulega að miklu leyti á hendi

sveitarfélaga en vinnumiðlun og úrræði í þeim málum eru alfarið á hendi ríkisins. Viðlagatrygging Íslands fellur undir viðskiptaráðuneyti sem ekki hefur fast sæti í ráðinu og menntamálaráðuneyti sem m.a. fer með menntamál og íþrótt- og menningarmál á ekki heldur fast sæti í ráðinu. Bendir þessi tilhögun til þess að við skipan í ráðið hafi verið litið til fyrstu viðbragða eftir náttúruhamfarir, en ekki til langtímaverkefna sem sinna þarf í hverju samfélagi þegar stór áföll hafa dunið yfir. Ólíkt var staðið að vali í nefnd ráðuneytisstjóra sem forsætisráðherra skipaði eftir jarðskjálftana 2008 (Forsætisráðuneyti, 2008), en þar voru bæði ráðuneytisstjórar viðskiptaráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis.

Lögin segja að í almannavarna- og öryggismálaráð sé hægt að kalla til tvo aðra ráðherra til viðbótar þeim sem hafa þar fast sæti vegna stefnumótunar og var ríkisstjórnin mjög virk í neyðaraðgerðum eftir Suðurlandsskjálftana 2008 (sjá nánar í kafla 7).

- Að mati höfundar væri rétt að virkja öll ráðuneytin inn í stefnumótun í almannavarna- og öryggismálum.

Þegar hlutverk ráðuneyta og stofnana er greint virðist vera skörun í verkefnum Varnarmálastofnunar og Almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra er snerta erlenda neyðaraðstoð og æfingar hérlendis sem erlendir aðilar koma að. Borgaraleg verkefni stjórnvalda, löggæsla og almannavarnir, eru á hendi Ríkislögreglustjóra, en Varnarmálastofnun tekur á móti og sér um liðsafla og búnað á vegum Atlantshafsbandalagsins og annarra ríkja sem koma að aðgerðum hérlendis, en þau verkefni hafa til þessa verið á hendi almannavarna. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra er jafnframt í töluverðu erlendu samstarfi hvað þennan málaflokk varðar. Ekki hefur mikið reynt á þetta þar sem Varnarmálastofnunar voru sett í apríl 2008 og ný almannavarnalög í júní 2008, en dæmin sýna að skörun sem þessi skapar ágreining um ábyrgðasvið sem gæti haft alvarlegar afleiðingar á neyðartímum.

Í 1. mgr. 17. gr. laga um almannavarnir nr. 82/2008 kemur fram að viðbragðsáætlanirnar skuli staðfestar áður en þær eru sendar ríkislögreglustjóra. Væntanlega er þar átt við staðfestar af sveitarstjórnnum og er það jákvætt að mati höfundar, því hingað til hefur skort umfjöllun um viðbragðsáætlanir almannavarna í sveitarstjórnnum hingað til. Í almannavarnalögum eru tilteknar skyldur sveitarfélaga og stofnana þeirra til að gera viðbragðsáætlanir. Er það í fyrsta sinn sem stofnanir sveitarfélags eru tilteknar í lögunum og má því segja að með þessari breytingu í nýju lögunum sé komin mikilvæg tenging inn í stjórnsýslu sveitarfélaga. Slík tenging mun tryggja bæði umfjöllun í sveitarstjórn og skipulagningu viðbragða innan stofnana sveitarfélaga.

- Sveitarstjórnir verða að móta sér viðbragðsáætlun vegna viðbragða á neyðartímum og við endurreins samfélags eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll.
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra þarf að vera í beinum samskiptum við sveitarfélög vegna viðbragðsáætlanagerðar stofnana, en almannavarnanefnd er samræmingaraðili í héraði.

8.1.2 Fulltrúar sveitarfélaga í skipulagi almannavarna

Sveitarfélög eiga sína fulltrúa í stefnumarkandi ráðum og stjórnnum vegna almannavarna. Þegar lög um almannavarnir voru sett árið 2003 var gert ráð fyrir fulltrúa sambands íslenskra sveitarfélaga í almannavarnaráði, sem var ráðgefandi ráð við embætti ríkislögreglustjóra og var það í fyrsta sinn sem sveitarfélögin fengu fulltrúa sinn inn í slíkt ráð.

Í almannavarnalögum nr. 82/2008 er gert ráð fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga komi með tillögu til dóms- og kirkjumálaráðherra um skipan tveggja fulltrúa í almannavarna-

og öryggismálaráð. Auk þess skipar stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga einn fulltrúa í stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar.

Fulltrúar sveitarfélaga í almannavarna- og öryggismálaráði eru framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga og sviðsstjóri velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Þessir fulltrúar eru málsvarar sveitarfélaganna í mótunarstarfinu. Að mati höfundar er sú skipan jákvæð með tilliti til verkefna sveitarstjórna á neyðartímum að tilnefndur hafi verið fulltrúi úr félagsþjónustu, þar sem mikið mæðir á þeim málaflokki eftir hamfarir. Á þessu sést að tillit til verkefna sveitarfélaga hefur aukist og að hlustað er eftir röddum þeirra við skipulagningu almannavarna.

8.1.3 Samband íslenskra sveitarfélaga

Samband íslenskra sveitarfélaga mótar stefnu sveitarfélaganna í einstaka málum, hefur nán samskipti við ríkisstjórn og Alþingi og styður sveitarfélögin í landinu og er málsvari þeirra.

Í skýrslu almannavarna sem gerð var árið 2002 um Suðurlandsskjálftana 2000 kom fram að sveitarfélög teldu nauðsynlegt að sambandið stuðlaði að gerð viðbragðsáætlana fyrir sveitarfélög vegna uppbyggingar eftir áföll. Einnig var bent á mikilvægi þess að sambandið veitti sveitarfélögum stuðning á neyðartímum (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002). Nú er til fyrirmynd að slíkri áætlun (Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008) sem gafst vel í viðbrögðum sveitarfélaga á Suðurlandi 2008 (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008). Fyrirmyndin var ekki unnin að frumkvæði Sambands íslenskra sveitarfélaga, en í samstarfi við Ísafjarðarbæ þar sem Halldór Halldórsson er bæjarstjóri og jafnframt formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Eftir jarðskjálftana í maí 2008 funduðu formaður og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga með sveitarfélögum Árborg, Ölfusi og Hveragerði. Var óskað eftir tilnefningu sambandsins á fulltrúa vegna samstarfs sveitarfélaganna og þjónustumiðstöðvar. Sá fulltrúi var aldrei boðaður á fund og þótti honum hlutverk sitt óljóst. Slíkt bendir til að hlutaðeigandi sveitarfélög hafi verið það öflug að þau hafi náð að vinna vel úr sínum málum. Öðru máli gæti gegnt ef um væri að ræða lítil sveitarfélög sem þyrftu aðstoð og stuðning. Að mati sambandsins væri þó betra að efla störf landshlutaskrifstofa sveitarfélaganna og tekur höfundur undir það.

Almannavarnir hafa ekki verið meðal áherslumála sambands íslenskra sveitarfélaga enn sem komið er, en höfundur telur nauðsynlegt að sambandið komi að þeim málum. Þar þyrfti að:

- Móta stefnu sveitarfélaga í almannavarnamálum í samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra.
- Setja upplýsingar um almannavarnir og skyldur sveitarfélaga inn á heimasíðu sambandsins (www.samband.is), m.a. almennar leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga.
- Jafnframt væri hægt að setja efni sem gæti nýst sveitarfélögum og stofnunum þeirra við gerð viðbragðsáætlana á heimasíðu almannavarna (www.almannavarnir.is).
- Bæta almannavörnum inn á vegvísa sveitarstjórnarmanna á heimasíðu sambandsins.
- Bæta upplýsingum um almannavarnir og skyldur sveitarstjórna inn í fræðslu sambandsins til sveitarstjórnarfulltrúa.
- Fjalla um almannavarnahlutverk sveitarfélaganna í Sveitarstjórnarmálum og fleiri fjölmiðlum.

8.1.4 Samræming viðbúnaðar og viðbragða

Aukin áhersla er á forvarnir í nýju lögum, þar er mun skýrari ábyrgð ráðuneytanna sjálfra sem ekki var áður. Ráðuneytin eru sjálf ábyrg fyrir áætlanagerð fyrir sig og stofnanir sínar. Líkt og í gömlu lögum ber almannavarnanefnd, undir stjórn sveitarfélaganna, að gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat sem unnið er í héraði. Stofnunum sveitarfélaga ber einnig að gera viðbragðsáætlun líkt og fram hefur komið. Ábyrgð hvers og eins er aukin, en almannavarnadeild ríkislögreglustjóra samræmir viðbragðsáætlanirnar. Hvorki stjórnarráðið né einstök ráðuneyti hafa sett sér almenna viðbragðsáætlun vegna hamfara, en það mun þó væntanlega breytast á næstu árum með þessum nýju lögum.

Á undanförunum árum hafa verið gerðar viðbragðsáætlanir á vegum stofnana og einstakra ráðuneyta. Má nefna viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs influensu sem unnin var í samstarfi sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra. Í henni er aðkoma einstakra aðila skilgreind en sveitarstjórnir eru ekki skilgreindar þar sem viðbragðsaðilar. Greiningin sýnir glögg aukna skipulagningu viðbragðsaðila hér á landi. Jákvætt er að stofnanir eins og Þjóðkirkjan hafi skuli sýna frumkvæði og mótað sér skipulag vegna neyðaratburða sem fellur að skipulagi almanna (Kirkjuþing, 2004).

Aðilum er skylt að æfa viðbragðsáætlanir. Slíkt ákvæði var einnig í eldri lögum og hafa umfangsmiklar æfingar farið fram hér á landi m.a. undir stjórn almanna og Flugstoða ehf. (áður Flugmálastjórn) með það að markmiði að tryggja góða samhæfingu og fúlaus viðbrögð á hættustundu. Einnig hafa verið haldnar fjölmennar æfingar undir stjórn almanna, s.s. Berggrinn 2006 (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2006). Slíkar æfingar skila án efa aukinni vitund allra hlutaðeigandi um málaflökkinn og ekki síst íbúanna á áfallasvæðinu. Þó verður að hafa í huga að íbúar geta haft vantrú á sérfræðingum eins og rannsókn Guðrúnar Jóhannesdóttur sýndi varðandi íbúa í grennd við Kötlu (Guðrún Jóhannesdóttir, 2005).

Samkvæmt lögum um almannavarnir ber almannavarnadeild ríkislögreglustjóra að koma að og samræma áhættugreiningu og aðstoða aðila við gerð viðbragðsáætlana. Á heimasíðu deildarinnar www.almannavarnir.is, geta viðbragðsaðilar nálgast efni sem m.a. nýtist þeim við áætlanagerð. Jafnframt geta einkaaðilar sótt fyrirmynd að áætlun sem sérstaklega er hugsuð fyrir fyrirtæki og einstaklingar geta gert sér áætlun fyrir heimilin. Þarna eru líka tilbúnar viðbragðsáætlanir s.s. flugslysaáætlanir, áætlun vegna slysa í jarðgöngum svo eitthvað sé nefnt. Hringrás almanna (mynd 2.1.) sýnir hvernig fyrirhugað er að taka inn alla þætti viðlaga, allt frá mótvægisáðgerðum fyrir áföll til endurmats eftir áföll. Þetta er ekki hringrás með upphafi og endi, heldur víðtækara, þar sem margir samspilandi þættir koma að málum á hverjum tíma. Með því að greina hlutverk viðbragðsaðila í skipulaginu líkt og gert er í rannsókninni og horfa á hlutina út frá sjónarhóli þolenda tekst að breyta áherslum til hins betra fyrir alla hlutaðeigandi, jafnt þolendur sem viðbragðsaðila.

Sú skylda að afhenda einum aðila, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, viðbragðsáætlanir er ný í lögum um almannavarnir. Fram kom í greinargerð að tilgangurinn með því væri m.a. sá að ná betri heildarárangri og sýnist höfundu slíkt sé nauðsynlegt ef litið er til allra þeirra viðbragðsaðila og hlutverka þeirra. Að mati höfundar er sú leið sem farin var með lagasetningunni, að fela almannavarnadeild ríkislögreglustjóra samræmingu viðbragðsáætlana og samhæfingu viðbragða, sú eina færa til að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að.

8.1.5 Almannavarnanefnd

Almannavarnanefnd hefur ekki skilgreindu hlutverki að gegna á neyðartímum samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Sveitarstjórnir skipa almannavarnanefndir sem fara með skipulagningu almannavarna í héraði og sjá þær til þess að gert sé áhættumat og viðbragðsáætlanir og starfa þær með sýslumanni (nema á Suðurnesjum og á höfuðborgarsvæði, sjá töflu 4.1.).

- Mikilvægt er að tryggja gott upplýsingaflæði milli lögreglustjóra og sýslumanns í umdæmi lögreglustjóra varðandi stefnumörkun almannavarna í umdæmi lögreglustjórans.
- Brýnt er að skilgreina starf almannavarnanefnda á neyðartímum. Að mati höfundar gætu almannavarnanefndir starfað á neyðartímum. Með því að velja kjörna sveitarstjórnarfulltrúa og framkvæmdastjóra sveitarfélaga til setu í nefndum gætu þær verið hinar formlegu samráðsnefndir sem myndaðar voru á Suðurlandi 2000 og 2008 og starfað jafnt við skipulagningu viðbragða sem á neyðartímum.

8.1.6 Fulltrúi almannavarnanefndar í aðgerðastjórn

Eins og skipulag almannavarna er í dag, koma sveitarstjórnir minna að málum en áður, þar sem almannavarnanefndir starfa ekki á neyðartímum. Tilgreint er í lögnum að fulltrúi almannavarnanefndar sitji í aðgerðastjórn lögreglustjóra og ef litið er til þeirra aðila sem skipaðir hafa verið í aðgerðastjórn fram að þessu, er líklegt að hann væri starfsmaður sveitarfélagsins. Á höfuðborgarsvæðinu er aðili frá framkvæmdasviði Reykjavíkurborgar fulltrúi sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu í aðgerðastjórn (Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins, 2009). Í aðgerðastjórn er einnig fulltrúi slökkviliðs sem auk slökkvistarfa sinnir sjúkraflutningum samkvæmt samningi við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti.

- Hugsa mætti sér að almannavarnanefnd starfaði á neyðartímum, vegna verkefna sveitarfélaga ef þarf vegna mikils umfangs eða samhæfingar í stóráföllum. Enda segir í lögum um almannavarnir um aðgerðastjórn að hægt sé að bæta við fleiri fulltrúum ef þarf starfsins vegna.

8.2 Leit og björgun

8.2.1 Skipulag almannavarna

Skipulag almannavarna virðist eingöngu ná yfir áhættumat, viðbragðsáætlunargerð og samhæfingu leitar og björgunar, eða fyrstu aðstoð við þolendur. Þegar leit og björgun er lokið er almannavarnaástandi aflétt. Þegar verkefni og aðkoma aðila eru greind sést að almannavarnanefnd hefur almennt ekki sinnt neyðaraðstoð. Viðbragðsáætlanir almannavarna taka einnig eingöngu til verkþátta sem snúa að þessum fyrsta fasa og sýnir greining að sveitarstjórnir hafa ekki komið að málum með beinum hætti. Slökkvilið eru rekin af sveitarfélögnum og eru þau einu aðilar sveitarfélaga sem hafa skilgreint hlutverk í leit og björgun. Þau sinna slökkvistarfi og víða einnig sjúkraflutningum innan síns svæðis skv. samkomulagi við heilbrigðisyfirvöld. Undir leit og björgun fellur líka flutningur fólks út af hættusvæði og getur vissulega reynt á sveitarstjórnir í því sambandi, en á meðan stjórn leitar og björgunar er að störfum björgunaraðgerðir eru eru sveitarfélög samhliða að sinna sínum innri málum og þjónustu við íbúana. Byggingarfulltrúar eru til að mynda í góðu samstarfi við stjórnstöðvar almannavarna. Starfsmenn sveitarfélaganna yfirfara húsnæði og rannsaka með sérfræðingum hreinleika vatns og hættur í umhverfinu svo eitthvað sé nefnt.

Þrátt fyrir að lagalegt hlutverk almannavarnanefnda sé þekkt hefur ekki verið um eiginlega tengingu stjórnarsýslu sveitarfélaga við almannavarnakerfið að ræða. Það kerfi sem byggt er upp til að bregðast við áföllum. Aðkoma sveitarstjórna hefur fyrst og fremst verið fólgin í þátttöku í almannavarnanefndum, sem í starfi sínu hafa lagt megináherslu á leit og björgun og fyrstu neyðaraðstoð, en ekki tekið á tengingum við stjórnarsýslu sveitarfélaganna og þeim lögbundnu verkefnum sem unnin eru á neyðartímum.

- Mikilvægt er að tryggja að við stefnumótun almannavarna verði gert ráð fyrir starfi sveitarstjórna í skipulagi almannavarna.

8.2.2 Samhæfingar- og stjórnstöð

Stofnun samhæfingar- og stjórnstöðvar með aðild allra sem koma að málum virðist vera grundvöllur samstarfs og samræmingar. Þar starfa allir sem koma að skipulagningu leitar og björgunar. Nú stýrir stöðin aðgerðum á sjó, landi og lofti. Með nýjum lögum um almannavarnir var stöðin fest í sessi og sérstök stjórn skipuð sem fer með innra skipulag hennar. Ríkislögreglustjóri mun ráða sérstakan umsjónarmann stöðvarinnar og er því líklegt að starf hennar eigi eftir að eflast á næstu árum (Lög um almannavarnir nr. 82/2008). Fyrirhugað er að hafa til reiðu sérfræðinga sem sendir yrðu frá Samhæfingar og stjórnstöð til að stoðar við heimamenn á hættu- og neyðartímum (Víðir Reynisson, 2008). Fram kom í máli bæjarstjóra á Suðurlandi að gott hafi verið að fá sendan liðsauka frá samhæfingar- og stjórnstöð til stuðnings almannavarnanefndum eftir jarðskjálftana á Suðurlandi 2008 (Ólafur Áki Ragnarsson, 2008; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

Mikilvægt er að tryggja aðstoð við heimamenn ef þarf, m.a. með þjálfun sérfræðinga í neyðarviðbrögðum á vegum almannavarnadeilda ríkislögreglustjóra og/eða samhæfingar- og stjórnarstöðvar.

8.2.3 Tímabundin þjónustumiðstöð

Ríkislögreglustjóra er heimilt að stofna tímabundna þjónustumiðstöð vegna tiltekinnar hættu eða hættuástands. Niðurstaða greiningarinnar sýnir að opnun tímabundinnar þjónustumiðstöðvar á áfallsvæði er góð leið til að bæta þjónustu við þolendur. Það starf sem fram fer í fjöldahjálparstöðvum Rauða kross Íslands flyst að miklu leyti inn í þjónustumiðstöðvarnar. Því er mikilvægt fyrir sveitarfélög og ríkislögreglustjóra að virkja Rauða krossinn við opnun stöðvanna, til að tryggja samfellu í þjónustu við íbúa á áfallasvæði (Ólafur Örn Haraldsson, 2008).

Aðkoma hlutaðeigandi sveitarstjórna er lykillinn í góðu starfi, enda sýnir greiningin að mikilvæg verkefni eru á hendi sveitarfélagsins s.s. félagsleg húsnæðismál og önnur félagsþjónusta. Sveitarfélögin leiða einnig endurreisnina eftir náttúruhamfarir (Halldór Halldórsson, 2008; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008; Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008).

8.2.4 Aðgerðastjórn

Aðgerðastjórn lögreglustjóra stýrir aðgerðum á neyðartímum, en áður starfaði lögreglustjóri með almannavarnanefnd á neyðartímum. Með þeirri breytingu er væntanlega búið að koma í veg fyrir ágreining aðila um valdmörk lögreglustjóra og almannavarnanefndar sem lýst hefur verið (Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008; Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008). Stjórn aðgerða var á hendi lögreglustjóra þegar lögin voru fyrst sett 1962, en við endurskoðun laganna hefur skort nánari útskýringar sem síðan hefur leitt af sér óskýr valdmörk aðila, einkum milli ríkis og sveitarfélaga. Þessi umræða hefur magnast með árunum,

og eftir því sem sveitarfélög urðu stærri urðu raddirnar háværari um valdsvið lögreglustjóra í almannavarnaástandi. Þetta á sérstaklega við kostnaðarþáttinn, eins og glögg kom fram við endurskoðun laganna á síðasta ári (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007). Hluti skýringarinnar gæti þó verið sögulegur, því löggæsla heyrði undir sveitarfélög til ársins 1972, en lögreglustjórn var þó á hendi ríkisins (Þorsteinn Jónsson og Guðmundur Guðjónsson, 1997).

- Niðurstaða höfundar er sú að stjórn leitar og björgunar í héraði hafi alla tíð verið á hendi lögreglustjóra og að valdsvið lögreglustjóra nái eingöngu til leitar og björgunar en ekki til lögbundinna verkefna sveitarfélaga og þeirra verkefna sem þau sinna á neyðartímum.

8.2.5 Hjálparlið almannavarna

Sjálfbóðaliðar eru virkir þátttakendur í skipulagi almannavarna og hefur hlutverk þeirra verið skilgreint í samkomulagi við almannavarnir frá árinu 1974. Bæði Rauði kross Íslands og Slysavarnafélagið Landsbjörg sinna mikilvægu hlutverki í heimabyggð. Þegar sjóslysið varð við Svörtuloft tók Rauði krossinn frumkvæði og sinnti samfélaginu og bauð fram áfallahjálp. Björgunarsveitir eru virkar í leit og björgun og hafa m.a. verið sett lög um samstarf þeirra og lögreglu á vettvangi. Hundrað björgunarsveitir, fimmtíu Rauða kross deildir um allt land og þúdundir sjálfbóðaliða þeirra skipta miklu máli fyrir byggðir landsins.

Góð samvinna sjálfbóðaliða og sveitarfélaga er nauðsynleg og tókst yfirfærsla frá fjöldahjaparstöð yfir í þjónustumiðstöð vel á Suðurlandi sumarið 2008, jákvætt skref að meiri samfelli í aðstoð við þolendur hamfara.

8.3 Neyðaraðstoð og endurreisn

8.3.1 Aðilar á landsvísu

Felst ráðuneyti og stofnanir hafa ýmsum skyldum að gegna bæði á neyðartímum og við endurreisn samfélags, mismikið og á misjöfnu skeiði neyðaraðstoðar og endurreisnar.

Alþingi og ríkisstjórn gegna mikilvægu hlutverki, eins og fram kom eftir jarðskjálftana sumarið 2008, þegar lögum var breytt í þágu þolenda. Lækkuð var eigináhætta Viðagatryggingar Íslands og reglum breytt hvað varðaði Íbúðalánasjóð (nánar í kafla 7). Forsætisráðherra er forsvarsmáður yfirvalda og tekur ráðuneyti hans frumkvæði í kjölfar áfalla. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis stýrir vinnu svokallaðrar ráðuneytisstjóranefndar sem m.a. starfar með sveitarfélögum og þolendum á áfallasvæði. Hefur forsætisráðherra einnig hlutverki að gegna í samskiptum við erlenda ráðamenn vegna hamfara, hvort sem þær verða hér á landi eða erlendis.

8.3.2 Sveitarfélög

Lagaábyrgð sveitarstjórna vegna lögbundinna verkefna er skýr en einnig veita sveitarstjórnarlög þeim svigrúm til að vinna að öðrum verkefnum í þágu íbúa eftir hamfarir og önnur samfélagsleg áföll.

Greining á verkefnum sýndi að margir aðilar koma að aðstoð við þolendur eftir hamfarir.

Í sveitarfélaginu Ísafirði var greindur mikill fjöldi verkefna sem er á könnu sveitarfélagsins og á vegum ríkis í þágu sveitarfélagsins, en þar eru jafnframt ýmsar ríkisstofnanir og aðilar sem sinna þjónustu við alla Vestfirði og jafnvel á landsvísu eins og Fjölmenningarsetrið, sem sinnir þjónustu við útlendinga. Á mynd 6.1. má sjá hvaða verkefni hjá sveitarfélaginu eru líkleg til að aukast að umfangi í kjölfar hamfara s.s. áfallahjálp, húsnæðisaðstoð, viðgerðir og

fjárhagsaðstoð. Sveitarfélög starfa frá því náttúruhamfarir verða og til loka endurreisnar, svo fremi sem þau eru starfhæf vegna áfallsins.

Það er mat höfundar að sveitarfélög hafi eflst á liðnum áratug. Þekking á réttri stjórnsýslu hefur batnað og hefur Samband íslenskra sveitarfélaga m.a. haldið námskeið í skyldum sveitarstjórnarmanna og stjórnsýslu. Greiður aðgangur að upplýsingum s.s. að lagasafni Alþingis og ýmsum upplýsingasíðum nýtist jafnt kjörnum fulltrúum sem og starfsmönnum sveitarfélaga. Sveitarfélög eru orðin stærri og öflugri, og stjórnsýslan skilvirkari og betri. Því ættu sveitarfélög að vera vel undir það búin að takast á við aukna ábyrgð í skipulagi almanna- og almannavarna, ein eða í samvinnu við önnur stærri ef nauðsyn krefur.

Litið er til sveitarfélaganna sem leiðandi afls í samfélaginu. Þó eru ýmsir aðrir mikilvægir aðilar, bæði ríkisstofnanir og einkaaðilar s.s. orkufyrirtæki, sem skipta miklu fyrir samfélagið, bæði hvað varðar þjónustu og atvinnu á svæðinu.

- Sveitarfélög eru þeir aðilar sem hafa besta yfirsýn yfir starfsseminna á svæðinu og því eru þau lykilaðili í stefnumótun og ættu almannavarnanefndir því að samræma aðgerðir innan umdæmis almannavarnanefndar í samstarfi við ríkisvaldið.
- Varast ber þó að líta á sveitarfélög sem eina aðilann sem þarf að fá til samstarfs við stefnumótun almanna- og almannavarna í héraði.

8.3.3 Leiðtoginn

Framkvæmdastjórar sveitarfélaga, starfsmenn og kjörnir fulltrúar hafa mikilvægu hlutverki að gegna í stefnumótun og viðbrögðum eftir hamfarir, eins og dæmin sýndu eftir jarðskjálfta á Suðurlandi og sjóslýsið á Snæfellsnesi (Kristinn Jónasson, 2009; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008; Halldór Halldórsson, 2008).

Samanburður á því hverjir leiddu hjálparstarf í kjölfar jarðskjálftanna á Suðurlandi 2000 og 2008 sýnir að árið 2000 tók forsætisráðherra virkan þátt í upphafi. Hann var með á borgarafundi sem haldinn var á Hellu með íbúum Suðurlands eftir jarðskjálftana 2000. Hins vegar voru það bæjarstjórar sveitarfélaga á Suðurlandi sem tóku forystuna eftir jarðskjálftana 29. maí 2008 (Víðir Reynisson, 2009).

- Greinilega er litið til forystuhlutverks framkvæmdastjóra sveitarfélaga eftir hamfarir. Íbúarnir líta á þá sem forsvarsmenn og sameiningartákn. Þetta hlutverk framkvæmdastjóra í samfélaginu ber að taka tillit til við stefnumótun almanna- og almannavarna.
- Almanna- og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og Samband íslenskra sveitarfélaga ættu að útbúa námskeið og/eða fræðsluefni fyrir sveitarstjórnarmenn og framkvæmdastjóra sveitarfélaga til að styðjast við eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll.

8.3.4 Endurreisn

Greiningin sýnir að endurreisn er ómótuð í skipulagi almanna- og almannavarna og lítið er fjallað um endurreisn í lögum. Í samkomulagi Rauða kross Íslands við almannavarnir frá 2002 segir að almannavarnanefnd skuli semja sérstaklega um framlag Rauða kross Íslands þegar um langtímarstarf sé að ræða, s.s. húsnæðisaðstoð eða langtímauppbyggingu á áfallasvæði (Almannavarnir ríkisins, Rauði kross Íslands, Slysavarnafélagið Landsbjörg, 2002). Þetta hlutverk er þó ekki mótað nánar. Ákveðnum sjóðum er þó ætlað að koma að málum á neyðartímum og við endurreisn, s.s. Ofanflóðasjóði sem hefur lagalegu hlutverki að gegna við gerð varnarmannvirkja og uppkaup húseigna á hættusvæðum. Veðurstofan kemur einnig að rannsóknum í því sambandi. Viðlagatrygging Íslands bætir tjón eftir hamfarir og

Bjargráðasjóður bætir m.a. tjón á búfé og uppskerutjón sem hlýst af völdum náttúruhamfara og ekki fæst bætt úr vátryggingum.

Íbúar líta til sveitarstjórna um forystu í málefnum byggðarlaganna og treysta því að þau leiði saman þá aðila sem hlutverki hafa að gegna og hagsmuna að gæta s.s. sveitarfélagið sjálft, ríkisstofnanir, félagasamtök, einkaaðilar og aðrir íbúar á svæðinu. Stórir málaflokkar hafa verið fluttir yfir til sveitarfélaga, s.s. grunnskólamál og standa nú yfir viðræður um yfirfærslu málefna fatlaðra, heilsugæslu og öldrunarþjónustu. Til að sinna þessum málum hafa sveitarfélög í auknu mæli starfað saman á svæðavísu og hafa verið stofnuð byggðasamlög vegna hinna ýmsu málaflokka.

Ljóst er að það eru sveitarfélögin sem leiða endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir.

Þau annast nærþjónustu við íbúana samkvæmt lögum og hafa yfirumsjón með mörgum málaflökkum. Það gerir þau best til þess fallin að samhæfa aðstoð við þolendur áfalla í sveitarfélaginu, sem krefst samræmdra aðgerða ólíkra aðila bæði innan og utan stjórnsýslu sveitarfélagsins. Sinna þarf svipuðum verkefnum eftir náttúruhamfarir og samfélagsleg áföll, eins og sjóslys (Kristinn Jónasson, 2009; Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001; Ómar Jónsson, munnleg heimild, nóvember 2008; Halldór Halldórsson, 2008) og því er hægt að nýta sömu viðbragðsáætlun í báðum tilfellum.

8.4 Rannsókn og leiðrétting á kerfi

Það er mikilvægt að sú reynsla sem fæst vegna viðbragða í kjölfar slysa og hamfara sé nýtt til að bæta það kerfi sem fyrir er. Mikilvægt er að greina verkferla og veikleika kerfisins og nýta þá vitneskju til að styrkja viðbragðskerfið. Þar með verða menn betur undir það búnir að takast á við næstu hamfarir.

Rannsóknin sýndi að þjónusta við áfallahjálp í landinu hefur batnað frá því snjóflóðin féllu á Vestfjörðum árið 1995. Búið er að móta skipulag sem gerir ráð fyrir þátttöku heimamanna (Margrét Blöndal og fleiri, 2008). Eftir Suðurlandsskjálftana 2008 var í fyrsta sinn eftir hamfarir stofnað teymi heimamanna á áfallasvæði, sem samhæfði störf allra sem sinna áfallahjálp á svæðinu og rannsókn á félagslegum og tilfinningalegum afleiðingum hamfaranna á íbúa áfallasvæðisins (Berglind Guðmundsdóttir, 2009)

Viðlagatrygging Íslands (VÍ) nýtti sér skýrslu sem gerð var af iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu um viðbrögð VÍ eftir jarðskjálfta á Suðurlandi árið 2000 (Iðnaðar og viðskiptaráðuneyti, 2001). Búið var að bæta viðbragðskerfi VÍ og verkferla þegar jarðskjálftarnir urðu árið 2008. Eins var búið að halda námskeið fyrir tjónamatsmenn Viðlagatryggingar Íslands (Ásgeir Ásgeirsson, munnleg heimild, janúar 2009).

Lög um almannavarnir gera ráð fyrir að hver aðili sé ábyrgur fyrir sínum þætti. Því þarf hver viðbragðsaðili að setja sér verklagsreglur. Mikilvægt er að þar sé gerð grein fyrir hvernig standa eigi að endurskoðun áætlunarinnar eftir áföll.

Rannsóknarnefndir

Það kom á óvart í þessari rannsókn hvað margar rannsóknarnefndir eru starfandi í dag: rannsóknarnefndir flugslysa, bílslysa og sjóslysa. Nefndunum ber að rannsaka einstök tilvik og vettvang slysa og koma með tillögur til úrbóta, eins og dæmið um sjóslysið við Svörtuloft á Snæfellsnesi sýndi (bls.22), þar sem m.a. var lögð til breyting á reglugerðar. Eins getur farið af stað lögreglurannsókn við aðstæður sem þess krefjast líkt og við andlát og getur slík rannsókn staðið yfir í langan tíma.

Dómsmálaráðherra getur skipað rannsóknarnefnd almannavarna til að rannsaka þær viðbragðsáætlanir sem starfað er eftir og viðbrögð aðila, þar á meðal vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar, samhæfingar- og stjórnstöðvar, lögreglu, slökkviliðs, landhelgisgæslu og almannavarnanefnda. Einnig getur forsætisráðherra skipað rannsóknarnefnd ofanflóðamála til að rannsaka orsakir ofanflóða og afleiðingar þess (Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, 8. gr.).

8.5 Kostnaður vegna almannavarna

Kostnaður vegna hjálparstarfs getur verið töluverður. Sjóðir hafa verið stofnaðir til að bregðast við áföllum s.s. Viðlagasjóður sem var stofnaður eftir að Vestmannaeyjagosið hófst í janúar 1973 og Ofanflóðasjóður sem var stofnaður var eftir hin mannskæðu snjóflóð á Súðavík og Flateyri árið 1995 (Umhverfisstjórnuneyti, 2009).

Greiningin sýndi að ekki er til sjóður sem viðbragðsaðilar geta leitað í vegna aukinna útgjalda í hjálparstarfi. Í lögum um almannavarnir er kveðið á um kostnaðarábyrgð vegna einstakra þátta í framkvæmdinni. Sveitarfélög bera ábyrgð á starfi almannavarnanefnda. Ekki er tilgreint hver ber ábyrgð á verkefnum vettvangsstjóra og aðgerðarstjórnar, sem er á hendi ríkisins. Þar sem fjallað er um að hver aðili beri kostnað af sínu starfi er hægt að álykta að þessi kostnaður falli á ríkisvaldið.

Ef um náttúruhamfarir eða slíkt er að ræða, sem yrði ofvaxið stofnun, eða sveitarfélagi að greiða af venjulegum rekstri, verður að gera sérstakar ráðstafanir. Ríkisstjórnin brást fljótt við eftir jarðskjálftana á Suðurlandi árin 2000 og 2008. Sveitarfélögin á Suðurlandi lýstu ánægju með þá framkvæmd árið 2008. Ekki er ólíklegt að þar hafi tímabundin þjónustumiðstöð skipt sköpum og eins að ráðuneytisstjóranefndin gat nýtt reynslu sína frá árinu 2000 í starfinu.

- Höfundur telur þörf á skýrara verklagi varðandi bætur ríkisins til að mæta óvæntum aukaútgjöldum vegna náttúruhamfara. Þetta á jafnt við um ríkisstofnanir sem sveitarfélög.

8.6 Landsáætlun almannavarna

Framundan er mótun á stefnu í almannavarna- og öryggismálum og er þeirri stefnu ætlað að tryggja samhæfð viðbrögð á neyðartímum, ekki bara vegna fyrstu viðbragða líkt og skipulag almannavarna gerir ráð fyrir í dag, heldur ekki síður til lengri tíma lítið. Með því er hægt að tryggja að viðbrögðin verði ekki tilviljanakennd og eiginleg endurreisn samfélags geti hafist sem fyrst eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll.

Greiningin sýnir að slík stefna þarf að taka til flestra þátta íslensks samfélags, hins opinbera, einkaaðila og frjálsra félagasamtaka. Mikilvægt er að fjallað verði um hvernig standa eigi að samhæfingu neyðaraðstoðar opinberra aðila og einkaaðila og endurreisn samfélaga.

Höfundur telur best að mótuð verði landsáætlun almannavarna, ekki ósvipuð þeirri sem gerð var vegna heimsfaraldurs influensu, þar sem fram kemur verkaskipting, ábyrgð og hlutverk einstakra aðila og samhæfing þeirra. Þó er lögð áhersla á að sveitarstjórnir verði virkir aðilar í slíkri stefnumótun, ekki eingöngu í tengslum við einstaka þætti stjórnsýslunnar eins og í áætlun vegna heimsfaraldurs þar sem fjallað er um skólamál og sorphirðu en ekki aðra þætti. Í landsáætlun almannavarna verður að móta samskipti aðila á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir hamfarir m.a. samskipti sveitarfélaga við ríkisstjórn, fagráðuneyti og stofnanir vegna þeirra mörgu verkefna sem þau sinna. Því er mikilvægt að samstarfið haldist ótruflað á neyðartímum.

8.7 Svör við rannsóknarspurningum - samantekt

Lagt var af stað með ákveðnar rannsóknarspurningar. Þeim hefur verið svarað í köflunum á undan, en hér verður hverri og einni svarað í stuttu máli.

1. Hvernig er hlutverk sveitarfélaga skilgreint í lögum og reglugerðum um almannavarnir?

Hvernig eru sveitarfélög undirbúin til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin samkvæmt lögum um almannavarnir?

Eru til sjóðir sem sveitarfélög geta sótt í vegna aukinna útgjalda?

Hlutverk sveitarfélaga í skipulagi almannavarna hefur frá því að lögin voru fyrst sett árið 1962 verið að skipuleggja almannavarnir í héraði, að samhæfa viðbrögð og gera viðbragðsáætlanir. Í lögum um almannavarnir nr. 82/2008 sem tóku gildi í júní 2008 er sveitarfélögum fengið aukið hlutverk, eða almannavarnanefndum sem þær skipa. Almennavarnanefndum ber að gera mat á þeirri hættu sem skapast getur í umdæmi almennavarnanefndar. Sveitarfélögum ber að gera viðbragðsáætlanir fyrir stofnanir sínar og eins ber þeim að staðfesta viðbragðsáætlanir í sveitarstjórn, hvoru tveggja er nýtt í lögum um almannavarnir.

Sveitarfélög hafa ekki unnið með markvissum hætti að skipulagningu neyðarviðbragða. Sum sveitarfélög hafa meiri reynsla en önnur líkt og á Suðurlandi eftir jarðskjálftana 2008 nýttist reynsla frá því árið 2000. Á Vestfjörðum eru heimamenn einnig meðvitaðir um mikilvægi þess að skipuleggja og æfa neyðarviðbrögð, en þó með áherslu á leit og björgun, en ekki verkefni sveitarfélagsins. En þó benti starfsmaður sveitarfélags á eftir snjóflóðin 2005 að neyðarskipulagi hafi verið viðhaldið lengur en þurfti því ekkert skipulag tók við (Sólveig Þorvaldsdóttir og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2008). Aðeins eru tvö sveitarfélög komin með formlegt neyðarskipulag vegna neyðarviðbragða og endurreisnar, sveitarfélögin Árborg og Hveragerði. Töldu bæjarstjórar og starfsmenn áætlunina hafa stuðlað að markvissara starfi í aðstoð við íbúa (Aldís Hafsteinsdóttir, desember 2008; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

Hvað varðar sjóði og styrki vegna náttúruhamfara þá eru til sjóðir sem stofnaðir hafa verið eftir náttúruhamfarir og greiða tjón af völdum náttúruhamfara. Það eru Viðlagatrygging Íslands og Bjargráðasjóður sem bæta tjón og Ofanflóðasjóður sem kemur að áhættumati, kaupum á eignum á hættusvæðum og stuðlar að öruggara samfélagi með byggingu varnarmannvirkja. Ekki eru neinir sjóðir sem sveitarfélög geta leitað í vegna aukinna útgjalda eftir áföll. Slíku er mætt með aukaframlagi úr ríkissjóði.

Sveitarfélög voru almennt ánægð með aðkomu ríkisvaldsins að viðbrögðum eftir Suðurlandsskjálftana 2008 og þökkðu góðan stuðning almennavarnadeildar ríkislögreglustjóra við starfið. Þótti ríkisstjórnin hafa brugðist skjótt við er hún skipaði ráðuneytisstjóranefnd vegna og stofnaði þjónustumiðstöð á áfallasvæði, sem starfaði náið með sveitarfélögunum á áfallasvæðinu. Ánægja var hjá sveitarfélögunum með samstarf við ríkisvaldið og afgreiðslu á afleiddum kostnaði vegna jarðskjálftanna sem sveitarfélög fengu greiddan byrjun janúar 2009 (Ólafur Áki Ragnarsson, 2008; Ragnheiður Hergeirsdóttir; janúar 2009; Aldís Hafsteinsdóttir, janúar 2009).

2. Hvert er hlutverk sveitarfélaga á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir eða önnur samfélagsáföll? Er tillit tekið til mikilvægis þessa stjórnstigs þegar lög eru sett um viðbrögð við náttúruhamförum og öðrum áföllum?

Greining sýndi að sveitarfélög hafa mikilvægu hlutverki að gegna á neyðartímum. Daglega veita þau nærþjónustu, sem jafnframt er sinnt á neyðartímum og ný verkefni bætast við. Í

upphafi veita þau húsnæðisaðstoð, fjárhagsaðstoð, gera við og hreinsa á áfallasvæðinu, kanna öryggi vatns svo eitthvað sé nefnt. Margir aðilar koma að aðstoð við þolendur eftir hamfarir.

Í sveitarfélaginu Ísafirði var greindur mikill fjöldi verkefna sem er á könnu sveitarfélagsins, sem jafnframt vinnur náið með ýmsum ráðuneytum og stofnunum að velferðarmálum íbúanna.

Ný lög um almannavarnir nr. 82/2008 taka einnig til endurreisnar, en enn sem komið er hafa viðbrögð ekki verið skipulögð. Stofnun tímabundinnar þjónustumiðstöðvar á jarðskjálftasvæðinu á Suðurlandi 2008 stuðlaði að betri þjónustu fyrir íbúana. Sveitarfélög leiða líka endurreisn samfélagsins, í samvinnu við ríkisvaldið og einkaaðila. Lagaábyrgð sveitarstjórna vegna lögbundinna verkefna er skýr, en einnig veita sveitarstjórnarlög þeim svigrúm til að vinna að öðrum verkefnum í þágu íbúa eftir hamfarir og önnur samfélagsleg áföll.

Skipulag almannavarna er vel mótað, en greining sýnir að skipulagið tekur einungis til fyrstu viðbragða, eða leitar og björgunar. Vitað var að áhersla almannavarna á Íslandi var á fyrstu viðbrögð líkt og í nágrannalöndum, en hins vegar var ekki vitað að sveitarstjórnir og verkefni sveitarfélaga eru ekki hluti af skipulagi almannavarna. Lagaábyrgð sveitarstjórna vegna lögbundinna verkefna er skýr en einnig veita sveitarstjórnarlög þeim svigrúm til að vinna að öðrum verkefnum í þágu íbúa eftir hamfarir og önnur samfélagsleg áföll. Þessi verkefni hafa verið unnin utan skipulags almannavarna og því má segja að hingað til hafi ekki verið tekið tillit til hlutverks sveitarfélaga í þjónustu við íbúa sína í lögum um almannavarnir og í skipulagi almannavarna.

Hvað varðar aðkomu sveitarfélaga að stefnumótun í almannavarnamálum, þá fengu sveitarfélög fengu fyrst fulltrúa í almannavarnaráði árið 2003. Fram að þeim tíma höfðu þau hvorki beina aðkomu að mótun stefnu eða æðstu stjórn almannavarna, sem gæti verið ein af ástæðum þess að þau eru ekki virkari en raun ber vitni. Í lögum um almannavarnir nr. 82/2008 hafa sveitarfélög sína fulltrúa sem þekkir vel til sveitarstjórnarstigsins og hefur tækifæri á að koma sjónarmiðum sveitarfélaga á framfæri við stefnumótun í almannavarna og öryggismálum sem mótuð verður á næstu árum.

3. Hvert er hlutverk sveitarstjóra og hins almenna sveitarstjórnarmanns á neyðartímum? Fá þessir aðilar einhverja þjálfun í neyðarviðbrögðum?

Líkt og fram kom að framan eru sveitarsfélög leiðandi afl í samfélaginu. Sveitarstjórnir starfa að velferðarmálum íbúa og samfélagsins og endurnýja umboð sitt á fjögurra ára fresti. Þær sinna jafnframt mikilvægu hlutverki á neyðartímum, en hingað til hefur það hlutverk verið ómótað og eins hefur skort fræðslu og þjálfun fyrir kjörna fulltrúa. Guðmundur Ingi Gunnlaugsson lýsti raunverulegum samskiptum kjörinna fulltrúa og íbúa á neyðartímum, ótta og reiði sem oft beindist gegn sveitarstjórninni, sem væri illa undir það hlutverk búin. Í nýjum lögum um almannavarnir ber sveitarstjórn að staðfesta viðbragðsáætlanir sveitarfélagsins í almannavörnum, sem mun eflaust leiða til aukinnar virkni sveitarstjórnarmanna í skipulagningunni.

Sveitarstjórinn gegnir lykilhlutverki í samfélaginu á neyðartímum líkt og fram kom hjá viðmælendum í rannsókninni (Kristinn Jónasson, 2009; Aldís Hafsteinsdóttir, 2008; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008; Guðmundur Ingi Gunnlaugsson, 2001). Sveitarstjórinn er tengiliður við ríkisvaldið vegna hagsmunamála sveitarfélagsins og íbúa þess. Hann er framkvæmdastjóri sveitarfélagsins og starfar í nánum tengslum við kjörna fulltrúa og stýrir starfsemi sveitarfélagsins, jafnt dags daglega sem á neyðartímum.

9 LOKAORÐ

Niðurstaðan sýnir að í dag tekur skipulag almannavarna einungis til fyrstu viðbragða, að koma í veg fyrir frekara slys, að veita lífsbjargandi aðstoð og flytja fólk út af hættusvæðum, þar sem lögreglustjóri fer með stjórn aðgerða og samhæfingar og stjórnstöð samhæfir viðbrögð. Það skipulag er vel útfært og hafa miklar framfarir átt sér stað í verkefnum á sviði leit og björgunar á liðnum árum. En þegar kemur að öðrum verkefnum er lúta að þolendum skortir á skipulagningu. Sveitarstjórnir hafa átt aðild að skipulagningu almannavarna í héraði með starfi í almannavarnanefndum, sem leggja áherslu á fyrstu neyðarviðbrögð. Árið 2003 fengu sveitarfélög í fyrsta sinn að tilnefna fulltrúa Samband íslenskra sveitarfélaga í almannavarnaráð ríkislögreglustjóra og samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 ber sambandinu að tilnefna tvo fulltrúa í almannavarna- og öryggismálaráð sem mótar stefnu í almannavarna- og öryggismálum. Þær viðbragðsáætlanir sem hingað til hafa verið gerðar ná ekki til starfsemi sveitarfélaga og nærþjónustu sem þau veita þolendum eftir náttúruhamfarir og önnur áföll, sem að hluta til eru unnin í samvinnu við ríkisvaldið.

Oft heyrst bæði á Íslandi og erlendis að heimamenn séu illa í stakk búnir til að sinna skyldum sínum á neyðartímum. Þá skorti bæði bjargir og sérfræðipækkingu til að takast á við afleiðingar náttúruhamfara og því sé best að fá aðstoð utanaðkomandi aðila við framkvæmdina, eða 'sérfræðinga að sunnan' eins og þeir eru oft kallaði hér á landi. Vissulega getur slíkt verið mikilvægt og nauðsynlegt þegar sveitarstjórn er óstarfhæf og svæðið illa leikið eftir hamfarir, en mikilvægt er að sveitarfélög hafi forræði yfir sínum verkefnum og jafnframt góða yfirsýn yfir það sem snýr að íbúum samfélagsins og endurreisn eftir hamfarir.

Dags daglega sinna sveitarstjórnir nærþjónustu við íbúa og það sama á við á neyðartímum. Verkefni lúta m.a. að ráðgjöf, húsnæðisaðstoð og annarri félagslegri aðstoð, hreinsun og viðgerðum á opinberum mannvirkjum og síðast en ekki síst leiða sveitarstjórnir endurreisn samfélagsins. Það er grundvallaratriði að sveitarstjórnarmenn séu meðvitaðir um þá ábyrgð sem þeir bera á skipulagningu almannavarna í sveitarfélaginu. Tryggja verður að innan sveitarfélagsins verði sett upp heilsteipt kerfi sem tekur á öllum þáttum aðstoðar við þolendur hamfara, en ekki einungis á leit og björgun eins og verið hefur hingað til. Heimamenn þekkja samfélagið og það eru þeir sem takast á við uppbyggingu þess eftir áföll. Utanaðkomandi sérfræðiaðstoð kemur og fer, heimamenn eru kyrrir á staðnum.

Niðurstöður sýna að á sama tíma og hjálparstarfsmenn eru að störfum úti á slysavettvangi, að störfum við leit og björgun, starfa sveitarfélög að verkefnum er tengjast þjónustu við íbúa þess s.s. félagsleg húsnæðisaðstoð eða ráðgjöf, allt eftir eðli áfallsins. Reynsla sveitarfélaga á Suðurlandi sem nýttu sér drög að leiðbeiningum verkefnahópsins *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (LVN) sýndu að slíkar leiðbeiningar stuðla að því að bæta þjónustu við íbúa með því að gera hjálparstarf markvissara og skjóttara.

Með því að breyta áherslum og skipuleggja neyðaraðstoð og endurreisn jafn vel og búið er að gera með leit og björgun er það skoðun höfundar að Ísland geti komist í forystu í þeim málum í heiminum. Lagaumgjörðin er til staðar, lög um almannavarnir nr. 82/2008 rúma einnig verkefni sveitarfélaga sem ekki hafa verið hluti af kerfinu fram til þessa. Sveitarfélög eru áhugasöm og einnig Samband íslenskra sveitarfélaga og lykiloráðuneytin forsætisráðuneyti og dóms og kirkumálaráðuneyti. Starfsmenn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra eru nú þegar farin að útfæra ný lög um almannavarnir eins og sást í hringrás almannavarna (Sjá mynd 2.2.), þar sem allir þættir eru teknir inn allt frá viðbúnaði til lagfæringar á kerfi, eftir náttúruhamfarir og endurreisn.

Lykilatriðið í því að heildarstefnumótun nái fram að ganga og verða öðrum löndum til eftirbreytni er að sveitarstjórnirnar sjálfar verði virkir þátttakendur í skipulagningu almannavarna hver í sínu samfélagi. Þær verða að móta viðbrögð sín á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll, og skipuleggja almannavarnir í héraði líkt og kveðið er á um í lögum um almannavarnir.

HEIMILDIR

- Almannavarnir ríkisins. (1995). *Snjóflóð 95*, skýrsla um náttúruhamfarirnar á Vestfjörðum í janúar 1995. Reykjavík: Almannavarnir ríkisins.
- Almannavarnir ríkisins. (2002). *Samkomulag um skipan hjálparliðs almannavarna*. Milli Almannavarna ríkisins, Rauða kross Íslands og Slysavarnafélagsins Landsbjargar. Reykjavík: Almannavarnir ríkisins.
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. (2006). *Bergrisinn 2006*. Lokaskýrsla. <http://www.almannavarnir.is/upload/files/Bergrisinn%20lokask%C3%BDrsla%200%204%20%282%29.pdf>
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. (2008). *Landsáætlun vegna heimsfaraldurs influensu*. Sótt 8. desember 2008 á http://www.almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=199.
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. (2009). *Hringrás almannavarna*, mynd gerð af Rögnvaldi Ólafssyni 9. janúar 2009. Reykjavík: Almannavarnadeild ríkislögreglustjórans.
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjórans. Skoðað 15. desember 2008 á <http://www.almannavarnir.is>
- Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins. (2005). *Val og hönnun björgunartilfella fyrir höfuðborgarsvæðið*. Unnið af starfshópi almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins. Reykjavík: Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins.
- Almannavarnanefnd KMRS. (2002). *Áhættugreining fyrir höfuðborgarsvæðið*. Skýrsla um undirbúning áhættumats. Almannavarnanefnd KMRS. Sótt 12. september 2007 á http://www.shs.is/shs/upload/files/almannavarni_ymis_skjol/ahaettugreining_fyrir_hofudborg_arsvaedid_00134.pdf
- Alþingi. <http://www.althingi.is>
- Alþingi. (2009). Fjárukalög Alþingis, afgreidd 23. desember 2008. Skoðaði 15. janúar 2009 á <http://www.althingi.is/alttext/136/s/0482.html>
- American Psychiatric Association. (2000). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (4. útgáfa). Washington, DC: Höfundur.
- Arminas, David. (2005). *Supply lessons of tsunami aid*, Supply Management, Vol. 10, No. 2, p.14.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir. (2002). *Suðurlands skjálftar árið 2000*. Reykjavík: Almannavarnir ríkisins.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, (2000). *Áfallstjórnun - Snjóflóð í Súðavík og á Flateyri 1995*. Meistaraverkefni við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands, Reykjavík
- Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða (Atvest). Skoðað 18. janúar 2009 á <http://www.atvest.is>.
- Anna Hrund Helgadóttir. (2008). *Leikskólastarf í skjóli skjálfta*. B.Ed verkefni Kennaraháskóli Íslands, Reykjavík.
- Barbarosoğlu, Gülay; Özdamar, Linet and Çevik, Ahmet. (2002). *An interactive approach for hierarchical analysis of helicopter logistics in disaster relief operations*. European Journal of Operational Research, Vol.140 (2002), pp.118-133
- Beamon, Benita M. (2004). *Humanitarian relief chains: issues and challenges*, Proceedings of the 34th International Conference on Computers and Industrial Engineering, San Francisco, CA, USA

- Berglind Guðmundsdóttir. (2009). *Áhrif jarðskjálftans 29. maí 2008 á íbúa á Suðurlandi*. Frétt á heimasíðu Háskólafrétta 7. janúar 2009. Sótt 9. janúar 2009, http://www.hi.is/en/frettir/75_upplifdu_jardskjalftann_a_sudurlandi_i_sumar_sem_alvarlegt_afall
- Bjargráðasjóður. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.samband.is/template1.asp?ID=514>
- Björn Bjarnason. (2005). Erindi á málþingi-*Nýskipan almannavarna*. Haldið á Hótel Sögu. 8. mars 2005.
- Björn Friðfinnsson, *Áfallapol íslensks samfélags*, dómsmálaráðuneyti, nóvember 2005.
- Brunamálstofnun. Skoðað 15. desember 2008 á <http://www.brunamal.is/brunamalastofnun/forsida/>
- Cassidy, Willaim B. (2002). “*Delivering relief*” Traffic World. Feb 18, Vol. 266, No. 7, p. 11
- Dómsmálaráðuneyti. (2005). Málþing – *Nýskipan almannavarna*. Haldið á Hótel sögu 8. mars 2005. Slóð á erindi <http://www.domsmlaraduneyti.is/frettir/nr/1021>
- Edda Björk Þórðardóttir. (2007). Eftirfylgd á tíðni einkenna áfallastreituröskunar hjá þolendum snjóflóðsins í Súðavík 1995. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Esterberg, K.G. (2002). *Qualitative Methods in Social Research*. Boston, McGraw-Hill
- Fangel, Morten. (2001). Vejledning I Projektledelse, Projektformen, bls.91-102.
- Félagsmálaráðuneyti. (2006). *Sveitarstjórnarmál*, skýrsla lögð fram á Alþingi. Reykjavík: Félagsmálaráðuneyti.
- Félags og tryggingamálaráðuneyti. (2008). *Aðstoð við þolendur náttúruhamfara*. Frétt á vef 6. júní 2009. Skoðað 14. júlí 2009 á <http://www.felagsmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/3847>
- Fiskistofa. Skoðað í janúar 2009 á www.fiskistofa.is
- Fjármálaráðuneyti. (2001). *Framkvæmd fjárlaga – handbók í netútgáfu*. Sótt í desember 2009 <http://www.fjarmalaraduneyti.is/utgefid-efni/utgafa/nr/622>
- Fjármálaráðuneyti. (1994). *Fjármögnun ríkissjóðs og vaxta- og lausafjármyndun*. ágúst 1994. Rit ; 1994-2. Reykjavík: Fjármálaráðuneyti.
- Fjármálaráðuneyti. (1994). *Fjárreiður ríkisins: ný uppbygging ríkisreiknings og fjárlaga*. Rit; 1994-3. Reykjavík: Fjármálaráðuneyti.
- Fjármálaráðuneyti. (2001). *Framkvæmd fjárlaga: handbók*. Rit ; 2001-1. Reykjavík: Fjármálaráðuneyti.
- Fjórðungssamband Vestfirðinga. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.fjordungssamband.is/>
- Fjölmenningarsetur. Skoðað 12. nóvember 2008 á <http://www.mcc.is/>
- Flugmálastjórn Íslands. Skoðað 12. janúar 2009 á <http://www.caa.is/Flugmalastjorn/> Hlutverk markmid
- Flugstöðir ohf. Skoðað 2. janúar 2009 á <http://flugstodir.is/?PageID=78>
- Forsætisráðuneyti. (2004). *Samúðarkveðjur til Asíu vegna jarðskjálfta*. Frétt birtist 27. desember 2004. Skoðað 8. desember 2008 á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1666>.
- Forsætisráðuneyti. (2005). *Starfshópur um efnahagsleg áhrif heimsfaraldurs inflúensu*. <http://www.forsaetisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnanefndir/nr/2236>. Skoðað 8. desember 2008.

- Forsætisráðuneyti. (2005). *Samúðarskeyti til forseta Bandaríkjanna vegna fellibylsins Katrínar*. Frétt birtist 2. september 2005, Skoðað 15. desember 2008 á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1952>.
- Forsætisráðuneyti. (2004). *Flaggð í hálfra stöng á nýársdag vegna náttúruhamfaranna í Asíu*. Frétt birtist 30. desember 2004. Skoðað 8. desember 2008 á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1671>.
- Forsætisráðuneyti. (2004). *Hörmungarnar í Madrid*. Frétt birtist 12. mars 2004. Skoðað 8. desember 2008 á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1291>.
- Forsætisráðuneyti. (2004). *Aðstoð til stjórnvalda í Svíþjóð og Noregi vegna náttúruhamfara í Asíu*. Frétt birtist 30. desember 2004. Skoðað 8. desember 2008 á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1672>.
- Forsætisráðuneyti. (2005). *Fjárstuðningur til Bandaríkjanna vegna náttúruhamfara*. Frétt birt 13. september 2005. Skoðað 8. desember 2008 á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1956>
- Forsætisráðuneyti. (2005). *Frétt vegna heimsfaraldurs influensu*, 14. desember 2005. Skoðað 8. desember 2008 á <http://www.forsaetisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnaneftndir/nr/2236>
- Forsætisráðuneyti. (2008). Starfshópur um endurreisnarstarf vegna jarðskjálftanna á Suðurlandi 29. maí. Frétt 4. júlí. Skoðað 20. júlí á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2977>
- Forsætisráðuneyti. (2009). *Fjárhagslegur stuðningur ríkisins vegna jarðskjálftanna á Suðurlandi 29. maí sl.* Frétt 14. janúar 2009 skoðað sama dag á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3333>.
- Forsætisráðuneyti. (2009). Yfirlit styrkja vegna jarðskjálfta á Suðurlandi 2008. Skoðað 14. janúar 2009 á http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Yfirlit_styrkja_v._jardskjalftans.pdf
- Geir H. Haarde. (2008). Erindi á málþingi í Háskóla Íslands 4. september 2008. “kaflí VII“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Gils Guðmundsson. (1983). *Öldin okkar: minnisverð tíðindi 1971-1075*. Iðunn, Reykjavík
- Giuliani, R. (2006). *Leiðtogar til framtíðar*, erindi á 100 ára afmælisráðstefnu Símans, 29. september 2006. Borgarleikhúsið, Reykjavík.
- Guðmundur Ingi Gunnlaugsson. (2001). *Sveitarfélög og náttúruhamfarir*. Fyrirlestur á aðalfundi Sambands sveitarfélaga á Suðurlandi. Flúðir.
- Guðrún Jóhannesdóttir. (2005). „Við tölum aldrei um Kötlu hér“. Mat íbúa á hættu vegna Kötlugoss. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Gunnar Eydal. (2006). *Sveitarstjórnarréttur*. Skýringarrít. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2003). *Lýðræðisleg stjórnun sveitarfélaga*, fræðslurit 21. Samband íslenskra sveitarfélaga, þróunardeild. Reykjavík: Samband Íslenskra sveitarfélaga.
- Gustavsson, Lars. (2003). “Humanitarian logistics: context and challenges“ Forced Migration Review. Vol. 18, pp. 6-8.
- Gylfi Ásmundsson og Ágúst Oddsson. (2000). “Áfallastreita eftir snjóflóðin á Vestfjörðum“. Sálfræðiritið, 6, 9-26.

- Greinargerð með frumvarpi til laga um Viðlagatryggingu þingskjal 513. (1974), Alþingistíðindi A-deild.
- Hafrannsóknastofnun Íslands. Skoðað 12. janúar 2009 á <http://www.hafro.is>.
- Harpa Grímsdóttir. (1998). *Viðhorf og viðbrögð við ofanflóðahættu*, BS ritgerð í landafræði, Raunvísindadeild. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Halldór Halldórsson. (2008). Erindi á málþingi í Háskóla Íslands 4. september 2008. “kafli VII“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Háskólasetur Vestfjarða. Skoðað 18. janúar 2009 á <http://www.hsvest.is>.
- Herdís Sigurjónsdóttir. (2000). *Jón á Reykjum í áttatíu ár*. Varmá, 4.tbl.22.árg. Mosfellsbær.
- Herdís Sigurjónsdóttir. (2008). “kafli III“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Hwang, Heung-Suk. (1999). “A food distribution model for famine relief“ . Computers and Industrial Engineering, Vol.37 No.1/2, pp.335-338.
- Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti. (2001). Suðurlandsskjálftar júní 2000. Skýrsla um starf Viðlagatrygginga Íslands. Reykjavík: Iðnaðar og viðskiptaráðuneyti.
- Impra nýsköpunarmiðstöð. Skoðað í janúar 2009 á www.nmi.is/impra/
- Ísafjarðarbær. (2009). Skoðað í janúar 2009 á <http://www.isafjordur.is/stjornkerfid/>
- Ísfjarðarbær. (2001). Bæjarmálasamþykkt Ísafjarðarbæjar. Staðfest af félagsmálaráðuneyti, 5. mars 2001. Skoðuð í desember 2008 á http://www.isafjordur.is/stjornkerfid/nefndir-_stjornir_og_rad/?ew_news_onlyarea=&ew_news_onlyposition=10&cat_id=783&ew_10_a_id=1134
- Jón Brynjar Birgisson. (2008). “kafli VI“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, <http://jofnunar sjodur.is>.
- Kirkjubing. (2004). Þingsályktunartillaga um skipulag viðbragðsáætlunar kirkjunnar vegna stórslysa. Kirkjan.is slóð:<http://www.kirkjan.is/kirkjuthing/?gerdir/2004/mal15>.
- Lamont, Judith. (2005). “KM’s role in the aftermath of disaster“ KM World, Vol.14 No.10, pp.1-2.
- Landlæknisembættið. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.landlaeknir.is>
- Landlæknisembættið-sóttvarnir. Skoðað 9. janúar 2009 á <http://www.landlaeknir.is/Smitogsottvarnir>
- Landsnet, heimasíða. <http://www.landsnet.is/index.aspx?GroupId=14>
- Lee, H. Wally and Zbinden. (2003). “Marrying logistics and technology for effective relief“ Forced Migration Review, Marc. 2003, Vol. 18, pp.34-35.
- Long, Douglas. (1997). “Logistics for disaster relief: Engineering on the run“ IIE Solutions, Vol.29 No.6, pp.26-29.
- Long, Douglas C. and Wood, Donald F. (1995). “The logistics of famine relief“ Journal of Business Logistics, Vol.16 No.1, pp.213-229.
- Magnús Tumi Guðmundsson og Ágúst Gunnar Gylfason (ritstj.), 2005 *Hættumat vegna eldgosa og hlaupa frá vestanverðum Mýrdalsjökli og Eyjafjallajökli*. Ríkislögreglustjórn og Háskólaútgáfan, Reykjavík 2005. 210 bls.

- Margrét Blöndal, Eyrún Jónsdóttir, Jóhann Thoroddsen, Anna Björg Aradóttir og Víðir Reynisson. (2008). “kafli V“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Margrét Valdimarsdóttir. (2001). *Byggð og náttúruvá, Viðhorf íbúa á ofanflóðasvæðum til áhættu og öryggis*. MS ritgerð í landafræði, Raunvísindadeild. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Mátis. Skoðað 18. janúar á [hppt://www.matis.is](http://www.matis.is).
- Morgunblaðið. (2001). *Priggja saknað eftir að Svanborg SH fórst*. Frétt í Morgunblaðinu 9. desember 2001.
- Morgunblaðið vefmiðill. (2002). *Kafarar leituðu við flak Svanborgar SH*. Frétt á mbl.is 5. febrúar 2002.
- Meredith, Jack & Mantel, Samuel J. (2002). *Project Management: A managerial approach*, Wiley (John) & Sons Ltd.
- Murray, Sarah. (2005). *How to deliver on the promises: supply chain logistics: humanitarian agencies are learning lessons from business in bringing essential supplies to regions hit by the tsunami*. Financial Times, Jan 7, p.9.
- Neyðarlínan ohf. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.neydarlinan.is/>
- Nisha de Silva, F. (2001). “Providing special decision support for evacuation planning: a challenge in integrating technologies“ *Disaster Prevention and Management*, Vol.10 No.1, p.11ff.
- Nýsköpunarmiðstöð. Skoðað 3. janúar 2009 á <http://www.nmi.is/impra/um-impr/>
- Orkustofnun. Skoðað í október 2008 á <http://www.os.is/>.
- Orkubú Vestfjarða. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.ov.is/ov/is/forsida/>
- Ólafur Helgi Kjartansson. (2008). Meistararitgerð við Stjórn málafræðideild *Stjórnsýsla almanna*. Prenttorg, Reykjavík.
- Ólafur Örn Haraldsson. (2008). Erindi á málþingi í Háskóla Íslands 4. september 2008. “kafli VII“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Páll Hreinsson. (1993). *Stjórnsýslulögin*. Skýringarit.
- Perry Marcia. (2007). *Natural disaster management planning*. Stofnunin hennar: Department of Management, Monash University, Australia. Tímaritið: *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*. Volume 37, number 5, árið 2007.
- Póst og fjarskiptastofnun. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.pta.is/>
- Praviz, Jonas. (2005). Fyrirlestur um viðbrögð sænska Rauða krossins vegna flóða við Indlandshaf. Vinnufundur verkefnisstjóra neyðarvarna á Norðurlöndum, haldinn á landsskrifstofu Rauða kross Íslands maí 2005.
- Ragnar Arnalds. (1966). Álit frá Ragnari Arnalds fyrir hönd neðri deildar Alþingis, við endurskoðun á lögum nr. 94/1962, með lögum nr. 30/1967, á 87. löggjafarþingi, 1966. Alþingi. Skoðað 12. desember 2007 á <http://www.althingi.is/altext/87/s/pdf/0006.pdf>
- Ragnheiður Hergeirsdóttir. (2008). Erindi á málþingi í Háskóla Íslands 4. september 2008. “kafli VII“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Ragnhildur Guðmundsdóttir. (2008) á *Áfallastreitu og langtímaheilsufarsafleiðingum náttúruhamfara*, Doktorsverkefni við Miðstöð í lýðheilsuvísindum við Háskóla Íslands. Óbirtar niðurstöður. Háskóli Íslands, Reykjavík.

- Rauði kross Íslands. Skoðað 12. júlí 2008 á <http://www.redcross.is>
- Rauði kross Íslands. (2004). Starfsreglur um neyðaraðstoð innanlands utan almannavarnaástands. Samþykkt á aðalfundi RKÍ 2004. Rauði kross Íslands.
- Rannsóknarnefnd flugslysa. (2008). Skoðað 10. janúar á <http://www.rnf.is/>
- Rannsóknarnefnd umferðarslysa. (2008). Skoðað 10. janúar 2008 á http://www.rnu.is/Default.asp?Sid_Id=30328&tId=1&Tre_Rod=&qsr
- Rannsóknarnefnd sjóslysa. (2002). Skoðað 10. janúar 2009 á http://skip1.sigling.is/shared/FileGallery/SharedFiles/Oryggismal/RNS/107_01.pdf
- Rannsóknarnefnd sjóslysa. (2002). Skýrsla rannsóknarnefndar sjóslysa nr. 107/01 er m.b. Svanborg SH-404 (sknr.2344) verður vélavana og ferst við Svörtuloft, þrír menn farast og einn bjargast, þann 7. desember 2001. Skoðað 7. janúar 2009 á http://skip1.sigling.is/shared/FileGallery/SharedFiles/Oryggismal/RNS/107_01.pdf
- Rannsóknarnefnd umferðarslysa. (2008). Skoðað 13. desember á http://www.rnu.is/default.asp?sid_id=30328&tre_rod=001|&tId=1
- Samband íslenskra sveitarfélaga. Starfsemi Sambands íslenskra sveitarfélaga og lög. Skoðað 12. desember 2009 á <http://www.samband.is>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2006). Samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga. Sótt febrúar 2007 á <http://www.samband.is/files/728687722Lokagerð%20sáttmálans.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga, Fundargerð 747. fundar stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 19. október 2007. Skoðað 25. október 2007 á <http://www.samband.is/files/926354732Fundargerð%20747.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2007). Viljayfirlýsing um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. 22. mars 2007. Reykjavík, Samband Íslenskra sveitarfélaga.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2008). *Stefnumörkun og aðgerðaráætlun Sambands íslenskra sveitarfélaga á árunum 2008-2010*. Skoðað 25. maí 2008 á <http://www.samband.is/files/1509310230Samþykkt%20landspings%20aðgerðaráætlun.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2001). Samþykkt á fundi Reikningsskila- og upplýsinganefndar 29. maí 2001 og staðfest af ráðherra. Samband íslenskra sveitarfélaga 2001.
- Samgönguráðuneyti. Skoðað 14. janúar 2009 á <http://www.samgonguraduneyti.is>
- Samgönguráðuneyti. (2008). Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins-úttekt, stjórnýsluráðgjöf, samgönguráðuneyti október 2008.
- Sesselja Árnadóttir. (1998). *Sveitarstjórnarlög ásamt skýringum og athugasemdum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Siglingastofnun Íslands. Skoðað 8. janúar 2009 á <http://www.sigling.is>
- Skessuhorn. (2001). Formleg leit í biðstöðu. Frétt 19. desember 2001. Skoðað 12. janúar 2009 á http://www.skessuhorn.is/default.asp?Sid_Id=24845&tid=99&fre_Id=16317&meira=1&Tre_Rod=001
- Skrifstofa almannavarna. (1967). Um almannavarnir, fræðslurit., Prentsmiðjan Edda hf. (prentað sem handrit). Reykjavík, skrifstofa almannavarna.
- Slysavarnafélagið Landsbjörg. Skoðað 13. september 2008 á <http://www.landsbjorg.is>
- Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.shs.is>

- Snjóflóðasetur Veðurstofunnar. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.vedur.is/>
- Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir. (2008). *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Sólveig Þorvaldsdóttir og Ásthildur Bernharðsdóttir. (2008).“ kafla II “*Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir og Guðrún Pétursdóttir. (2008). “kafla VIII“ *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík.
- Spens and Kovacs. (2007). *Humanitarian logistics in disaster relieve operations*. International Journal of Physical Distribution & logistics Management. Vol. 37.No.2, pp.99-114.
- Sveitarfélagið Ísafjarðarbær. Skoðað á <http://www.isafjordur.is/>.
- Thomas, A., Kopczak, L. (2005). From logistics to supply chain management. The path forward in the humanitarian sector. Fritz Institue.
- Steinunn Huld Atladóttir og Ómar Imsland. (2003). Verkefnastjórnun - Hugtakalykillinn. 3. útgáfa. Verkefnastjórnunarfélag Íslands (VSF).
- Stjórnartíðindi, <http://www.lagabirting.is>
- Stjórnarráðs Íslands. <http://www.stjr.is> (öll ráðuneyti stjórnarráðs).
- Stjórnarskrá lýðveldis Íslands nr. 33/1944.
- Stops. L. A. (2006). “Operation“ Coordinator for the Americas International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Best Practices and Lessons Learned from the Deployment of Logistics and Media Delegates, Federation Decertariat th the American Red Cross following Hurricane Katrina.
- Sveitarstjórnarmál. (2006). Félagsmálaráðuneyti. Skýrsla lögð fram á Alþingi.
- Svæðisútlarp Vestfjarða. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.ruv.is/heim/upplýsingar/svaedisutvarp/isafjordur/>
- Tomasini, Rolando M. and van Wassenhove, Luk N. (2004): Pan-American health organization’s humanitarian supply management system: De-politicization of the humanitarian supply chain by creating accountability. Journal of Public Procurement, Vol.4 No.3, pp.437-449.
- Tómas Jóhannesson og Þorsteinn Arnalds. (2001). Accidents and economic damage due to snow avalanches and landsslides in Iceland. Jökull, 50, 81-94.
- Trunick, Perry A. (2005b): Special report: Delivering relief to tsunami victims. Logistics Today, Feb 2005, Vol.46 No.2, pp.1-3.
- Umhverfisstofnun. Skoðað í desember 2008 á <http://www.ust.is/>
- Varnarmálastofnun Íslands. Skoðað í janúar 2009 á http://varnarmalastofnun.is/grein.php?id_grein=87
- Vaxtarsamningur Vestfjarða. Skoðað 10. janúar 2009 á <http://www.vaxvest.is/>
- Viðlagatrygging Íslands. Skoðað 15. desember 2008 á <http://www.vidlagatrygging.is>
- Veðurstofa Íslands - ofanflóð. Skoðað 10. janúar 2009 á <http://www.vedur.is/ofanflood>
- Veðurstofu Íslands. Skoðað 8. janúar 2009 á [vedur.is](http://www.vedur.is)

Vegagerðin. Skoðað í janúar 2009 á <http://www.vegagerdin.is/>

Verkefnalausnir ehf (2008). Þjónustuaðili fyrir Mindjet. Skoðað í september 2008 á <http://www.verkefnalausnir.is>

Þjóðkirkjan. (2009). Skoðað janúar 2008 <http://www.kirkjan.is/>

Þorsteinn Jónsson og Guðmundur Guðjónsson. (1997). *Lögreglan á Íslandi stéttartal og saga*. Reykjavík, Byggðir og bú.

Þórður Skúlason. (2007). Tillögur að stefnumótun og aðgerðaráætlun 2008- 2010. Erindi á XXII Landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga 2007. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Özdamar, Linet; Ekinci, Ediz and Küçükyazici, Beste. (2004): *Emergency logistics planning in natural disasters*, Annals of Operations Research, Vol.129 (2004), pp.217-245.

Viðauki I: Bókhaldslyklar sveitarfélaga**A-HLUTI: AÐALSJÓÐUR**

- 00 Skatttekjur
- 02 Félagsþjónusta
- 03 Heilbrigðismál
- 04 Fræðslu- og uppeldismál
- 05 Menningarmál
- 06 Æskulýðs- og íþróttamál
- 07 Brunamál og almannavarnir
- 08 Hreinlætismál
- 09 Skipulags- og byggingarmál
- 10 Umferðar- og samgöngumál
- 11 Umhverfismál
- 13 Atvinnumál
- 21 Sameiginlegur kostnaður
- 28 Fjármagnsliðir
- 29 Efnahagsreikningur aðalsjóðs

B-HLUTI: FYRIRTÆKI SVEITARFÉLAGA

- Hafnarsjóður
- Vatnsveita
- Rafveita
- Hitaveita
- Fráveita
- Sorphirða og sorpeyðing
- Íbúðarhúsnæði - leiguhúsnæði
- Félagslegt íbúðarhúsnæði
- Annað íbúðarhúsnæði
- Dvalar- og hjúkrunarheimili
- Almenningssamgöngur
- Bílastæðasjóður
- Malbikunarstöð

Til b-hluta fyrirtækja eða stofnana sveitafélags teljast einnig byggðasamlög og aðrar þær stofnanir sem viðkomandi sveitarfélag á að hálfu eða meirihluta eða er að meirihluta á ábyrgð þess.

Viðauki II: Lög er snerta daglega starfsemi sveitarfélaga

Hér eru talin upp þau lög sem varða starfsemi sveitarfélaga á hverju sviði en hafa verður í huga að hlutverk sveitarfélags samkvæmt lögum við framkvæmd málaflökks getur verið mjög mismunandi.

Fjármál og stjórnslá

- Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998
- Stjórnsýslulög nr. 37/1993
- Lög um hreppstjóra nr. 32/1965
- Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995
- Lög um tilkynningar aðseturskipta nr. 73/1952
- Lög um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962
- Upplýsingalög nr. 50/1996
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 596/2000
- Lög um opinber innkaup nr. 94/2001
- Lög um framkvæmd útboða nr. 65/1993
- Lög um gatnagerðargjald nr. 153/2006
- Lög um stuðning við framkvæmdir sveitarfélaga í fráveitumálum nr. 53/1995
- Lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001
- Lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda nr. 64/1943
- Lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998
- Lög um lögheimili nr. 21/1990

Félagsþjónusta og öldrunarmál (bókhaldslykill 02)

- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991
- Lög um byggingu og rekstur dagvistarheimila fyrir börn nr. 112/1976
- Barnalög nr. 20/1992
- Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992
- Lög um húsaleigubætur nr. 138/1997
- Lög um húsnæðismál nr. 44/1998
- Barnaverndarlög nr. 80/2002
- Lög um málefni aldraðra nr. 125/1999

Heilbrigðismál (bókhaldslykill 03)

- Áfengislög nr. 75/1998
- Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007

Fræðslu- og uppeldismál (bókhaldslykill 04)

- Leikskólalög nr. 90/2008
- Grunnskólalög nr. 91/2008
- Lög um menntun og ráðningu kennara og skólustjórnaenda við leikskóla, grunnskóla kröfur um kennaramenntun o.fl.) nr. 87/2008
- Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985
- Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008
- Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008

Menningarmál (bókhaldslykill 05)

Lög um almenningubókasöfn nr. 36/1997
Leiklistarlög nr. 138/1998

Æskulýðs- og íþróttamál (bókhaldslykill 06)

Æskulýðslög nr. 70/2007
Íþróttalög nr. 64/1998
Lög um félagsheimili nr. 107/1970

Brunamál og almannavarnir (bókhaldslykill 07)

Lög um brunavarnir nr. 75/2000
Lög um brunatryggingar nr. 48/1994
Lögregluglög nr. 90/1996, samstarfsnefnd um málefni lögreglu.

Hreinlætismál og mengunarvarnir (bókhaldslykill 08)

Lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003
Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998
Orkulög nr. 58/1967
Lög um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 81/1991.
Vatnalög nr. 15/1923
Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004

Skipulags- og byggingarmál (bókhaldslykill 09)

Lög um bæjanöfn o.fl. nr. 35/1953
Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993
Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997
Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000
Lög um umhverfismat áætlana nr. 105 /2006
Lög um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001
Lög um húsafriðun nr. 104/2001
Lög um frístundabyggð nr. 75/2008
Lög um fjöleignahús nr. 26/1994

Umferðar- og samgöngumál (bókhaldslykill 10)

Umferðarlög nr. 50/1987
Vegalög nr. 45/1994
Lög um gatnagerðargjald nr. 17/1996
Lög nr. 73/2001 um fólks-, vöru- og efnisflutninga á landi (heildarlög, EES-reglur)
Lög um leigubifreiðar nr. 134/2001
Lög um skipan ferðamála nr. 73/2005
Hafnalög nr. 23/1994

Umhverfismál, landbúnaður (bókhaldslykill 11)

Ábúðarlög nr. 64/1976
Jarðalög nr. 65/1976
Lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992

- Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993
- Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994
- Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998
- Lög um náttúruvernd nr. 44/1999
- Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000
- Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006
- Lög um landgræðslu nr. 17/1965
- Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986
- Girðingarlög nr. 135/2001
- Lög um dýravernd nr. 15/1994
- Lög um búfjárhald o.fl. nr. 103/2002
- Lög um búfjártryggingar nr. 20/1943

Viðauki III: Listi yfir lög og reglugerðir er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum vegna náttúruhamfara

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 (sjá í viðauka V verkefni einstakra ráðuneyta)

Lög um framkvæmdavald ríkisins í héraði nr. 92/1989

Lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997

Reglugerð 66/2007 um stjórnsýsluumdæmi sýslumanna og lögregluumdæmi lögreglustjóra

Lög um Almannavarnir nr. 82/2008

Varnarmálalög nr. 34/2008

Skaðabótalög nr. 50/1993

Reglugerð um starfsháttu örorkunefndar, reglugerð sem sett er samkvæmt heimild í 10. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993

Reglugerð nr. 069/2000 um starfshætti gjafsóknarnefndar, sett skv. heimild í 2. mgr. 125. gr. laga um meðferð einkamála nr. 9131. desember 1991, sbr. lög nr. 3819. apríl 1994.

Lög um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006

Lög um vaktstöð siglinga nr. 41/2203

Lög um Veðurstofu Íslands nr. 70/2008

Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum (hættumat í dreifbýli) nr. 41/2008

Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997

Lög um Veðurþjónustu nr. 142/2004

Lögreglulög nr. 90/1996

Reglugerð um stjórnsýsluumdæmi sýslumanna og lögregluumdæmi lögreglustjóra nr. 66/2007

Reglugerð um fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra nr. 335/2005

Reglugerð um sérsveit ríkislögreglustjórans nr. 774/1998

Reglugerð um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007

Lög um erfðaefnisráð lögreglu nr. 88/2001

Lög um öryggisþjónustu nr. 58/1997

Vopnalög nr. 16/1998

Lög um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi nr. 16/2000

NORDRED-samningur milli Norðurlandanna um gagnkvæma aðstoð í náttúruhamförum

Lög um samræmda neyðarsímsvörun nr. 40/2008

Lög um öryggisþjónustu nr. 58/1997

Lög um björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn nr. 43/2003

Reglugerð um leit og björgun á landi og samstarf lögreglu og björgunarsveita nr. 289/2003

Lög um fjarskipti nr. 81/2003

Raforkulög nr. 65/2003

Raforkulög (neyðarsamstarf og fjárhæð eftirlitsgjalds) nr. 67/2008

Lög um Umhverfisstofnun nr. 90/2002

Lög um Orkustofnun nr. 87/2003

Lög um Matvælastofnun nr. 80/2005

Lög um Landsvirkjun nr. 42/1983

Lög um Landbúnaðarstofnun nr. 80/2005

Lög um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003

Lög um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993
Lög um Byggðastofnun nr. 106/1999
Lög um skipströnd og vogrek nr. 42/1926
Lög gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004
Lög um rannsókn sjóslysa nr. 68/2000
Lög um loftferðir nr. 60/1998
Lög um rannsókn flugslysa nr. 35/2004
Lög um Rannsóknarnefnd umferðarslysa nr. 24/2005
Reglugerð um útfararþjónustu nr. 426/2006
Reglugerð nr. 115/1971 um flutning líka
Lög um Viðlagatryggingu Íslands nr. 55/1992
Reglugerð um Viðlagatryggingu Íslands nr. 83/1993
Lög um Bjargráðasjóð nr. 146/1995
Lög um ráðherraábyrgð nr. 4/1963
Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980

Heilbrigðismál

Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990
Reglugerð nr. 411/1973 um landlækni og Landlæknisembættið. Reglugerð þessi er sett með
stoð í 3. gr. 3. tl. laga um heilbrigðisþjónustu.
Reglugerð um sjúkraflutninga, sett skv. 34. gr. laga um heilbrigðisþjónustu
Reglugerð um heilsugæslustöðvar nr. 169/1982
Reglugerð um sjúkraflutninga nr. 503/1986
Sóttvarnalög nr. 19/1997
Lög um geislavarnir nr. 44/2002
Lög um réttindi sjúklinga nr. 74/1997
Lög um málefni aldraðra nr. 125/1999
Reglugerð um mat stofnanaþjónustu fyrir aldraða nr. 1112/2006
Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000
Lög um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta nr. 24/1985
Lög um almannavarnatryggingar nr. 67/1971
Læknalög nr. 53/1988
Hjúkrunarlög nr. 8/1974
Reglugerð nr. 227/1991 um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál með áorðnum
breytingum skv. reglugerð nr. 545/1995
Lög um sálfræðinga nr. 40/1976

Viðauki IV. Lög um almannavarnir nr. 82/2008

Nr. 82/2008

12. júní 2008

LÖG

um almannavarnir.

FORSETI ÍSLANDS

gjörir kunnugt: Alþingi hefur fallist á lög þessi og ég staðfest þau með samþykki mínu:

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið almannavarna.

Lög þessi taka til samhæfðra almannavarnaviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum.

Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.

2. gr.

Umsjón almannavarna.

Ríkið fer með almannavarnir á landinu öllu, hvort heldur sem er á landi, í lofti eða á sjó. Sveitarfélög fara með almannavarnir í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið, svo sem kveðið er á um í lögum þessum.

II. KAFLI

Stefnumörkun í almannavarna- og öryggismálum.

3. gr.

Hlutverk almannavarna- og öryggismálaráðs.

Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum skal mörkuð af almannavarna- og öryggismálaráði til þriggja ára í senn. Í almannavarna- og öryggismálastefnu stjórnvalda skal gera grein fyrir ástandi og horfum í almannavarna- og öryggismálum í landinu, fjalla um áhersluatriði varðandi skipulag almannavarna- og öryggismála, forvarnastarf, nauðsynlega samhæfingu á efni viðbragðsáætlana og starfsemi opinberra stofnana á því sviði, sbr. VI. kafla laga þessara, nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum, endurreisn eftir hamfarir og aðrar aðgerðir sem ráðið telur nauðsynlegar til þess að markmið laga þessara náist.

Umsýsla vegna almannavarna- og öryggismálaráðs og undirbúningur vegna funda þess er í

höndum dómsmálaráðherra.

4. gr.

Skipan almannavarna- og öryggismálaráðs.

Í almannavarna- og öryggismálaráði eiga sæti forsætisráðherra, sem jafnframt er formaður þess, dómsmálaráðherra, samgönguráðherra, umhverfisráðherra, heilbrigðisráðherra, utanríkisráðherra og iðnaðarráðherra. Þar að auki er forsætisráðherra heimilt að kveðja allt að tvo ráðherra til setu í ráðinu í senn vegna sérstakra mála.

Einnig eiga sæti í almannavarna- og öryggismálaráði:

1. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis.
2. Ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis, ríkislögreglustjóri og forstjóri Landhelgisgæslu Íslands.
3. Ráðuneytisstjóri samgönguráðuneytis, flugmálastjóri, forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, siglingamálastjóri og vegamálastjóri.
4. Ráðuneytisstjóri umhverfisráðuneytis, veðurstofustjóri, brunamálastjóri og forstjóri Umhverfisstofnunar.
5. Ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytis, landlæknir, sóttvarnalæknir og forstjóri Geislavarna ríkisins.
6. Ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytis.
7. Ráðuneytisstjóri iðnaðarráðuneytis, orkumálastjóri og forstjóri Landsnets.
8. Fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar.
9. Fulltrúi Rauða kross Íslands.
10. Fulltrúi samræmdrar neyðarsvörunar.

Að auki skipar forsætisráðherra tvo fulltrúa til setu í ráðinu samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

III. KAFLI

Skipulag almannavarna á landinu öllu.

5. gr.

Æðsta stjórn almannavarna.

Dómsmálaráðherra er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu. Hann gefur út reglur um almannavarnastig að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við almannavarna- og öryggismálaráð.

Ríkislögreglustjóri annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra. Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni í samráði við viðkomandi lögreglustjóra ef unnt er og tilkynnir það dómsmálaráðherra. Heimilt er að lýsa yfir almannavarnaástandi þegar neyðarástand er líklegt, er yfirvofandi eða ríkir eða sambærilegar

aðstæður eru fyrir hendi.

Við embætti ríkislögreglustjóra starfar í Reykjavík samhæfingar- og stjórnstöð undir sérstakri stjórn, sbr. V. kafla laga þessara.

6. gr.

Tímabundinn flutningur á stjórn almannavarna.

Dómsmálaráðherra er heimilt að færa stjórn almannavarna aðgerða frá Reykjavík þegar yfirgnæfandi líkur eru á því að almannavörnum landsins verði ekki stjórnað þaðan.

7. gr.

Verkefni ríkislögreglustjóra á sviði almannavarna.

Ríkislögreglustjóri hefur umsjón með að ráðstafanir séu gerðar í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum.

Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með skipulagi almannavarna á landinu öllu og eftirlit með almannavörnum sveitarfélaga. Hann hefur eftirlit með gerð hættumats í samráði við almannavarnanefndir. Hann tekur þátt í undirbúningi og gerð viðbragðsáætlana ríkis og sveitarfélaga, sbr. VI. kafla laga þessara, og hefur eftirlit með endurskoðun þeirra og samhæfingu. Auk þessa hefur ríkislögreglustjóri eftirlit með gerð viðbragðsáætlana einkaaðila. Hann hefur með höndum eftirlit með samhæfingu viðbragðsaðila og annarra aðila, sbr. 8. gr., og með stjórn aðgerða bæði áður og eftir að hættu ber að garði.

Ríkislögreglustjóri skipuleggur forvarnir og almenningsfræðslu á sviði almannavarna, svo og fræðslu einkaaðila, stjórnvalda og almennings um skipulag almannavarnakerfisins eftir því sem þurfa þykir. Auk þess annast ríkislögreglustjóri þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna.

Ríkislögreglustjóri tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannavarnir.

8. gr.

Um samninga við þriðja aðila.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að semja við sjálfseignarstofnanir, félagasamtök eða aðra aðila um að þeir skuli annast framkvæmd almannavarna á tilteknu sviði.

Samningur um framkvæmd aðila á almannavörnum samkvæmt þessari grein er háður samþykki dómsmálaráðherra.

IV. KAFLI

Skipulag almannavarna í héraði.

9. gr.

Almannavarnanefndir.

Í hverju sveitarfélagi starfar almannavarnanefnd sem sveitarstjórn skipar og ákveður sveitarstjórnin fjölda nefndarmanna. Almannavarnanefnd skal skipuð sýslumanni þess umdæmis sem sveitarfélagið er í, fulltrúum úr sveitarstjórn og þeim fulltrúum sveitarstjórna sem í starfi sínu sinna verkefnum í þágu öryggis hins almenna borgara. Á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum sitja lögreglustjórar viðkomandi umdæma í almannavarnanefndum en ekki

sýslumenn.

Almannavarnanefnd kýs sér sjálf formann og varaformann. Sveitarstjórnir ráða starfsmenn almannavarnanefnda og greiða kostnað af störfum þeirra.

Sveitarstjórnnum er heimilt að vinna saman að gerð viðbragðsáætlunar, semja um gagnkvæma aðstoð eða koma á fót sameiginlegri almannavarnanefnd. Sameining almannavarnanefnda eða samstarf þeirra er háð staðfestingu dómsmálaráðherra. Ráðherra ákveður hvaða sýslumaður skuli sitja í almannavarnanefnd ef fleiri en eitt sýslumannsumdæmi fellur undir nefndina. Ef ein almannavarnanefnd er í umdæmi lögreglustjóra skal hann sitja í nefndinni.

10. gr.

Hlutverk almannavarnanefnda.

Almannavarnanefndir móta stefnu og skipuleggja starf sitt að almannavörnum í héraði í samræmi við lög þessi.

Í umdæmum sínum vinna almannavarnanefndir að gerð hættumats og viðbragðsáætlana, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, sbr. 16. gr.

Almannavarnanefndir skulu endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.

11. gr.

Aðgerða- og vettvangsstjórn í héraði.

Stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi. Hann situr í aðgerðastjórn ásamt fulltrúa almannavarnanefndar, fulltrúa Slysavarnafélagsins Landsbjargar, fulltrúa Rauða kross Íslands, hlutaðeigandi viðbragðsaðila, sbr. viðbragðsáætlun, svo og öðrum hlutaðeigandi aðilum sem tengjast aðgerðum hverju sinni. Aðgerðastjórn starfar í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Í stjórn aðgerða felst m.a. skipulag björgunar- og hjálparstarfa vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og að stýra neyðaraðgerðum í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð, sbr. 12. gr.

Lögreglustjóri tilnefnir vettvangsstjóra er fari með stjórn og samhæfingu á vettvangi.

V. KAFLI

Samhæfingar- og stjórnstöð.

12. gr.

Hlutverk samhæfingar- og stjórnstöðvar.

Í samhæfingar- og stjórnstöð fer fram samhæfing og yfirstjórn almannavarna aðgerða með hliðsjón af almannavarnastigi og viðeigandi viðbragðsáætlun. Þar getur einnig farið fram samhæfing hvers kyns aðgerða við leit og björgun á landi, sjó og í lofti eða viðbragða við hættuástandi þótt ekki hafi verið lýst yfir almannavarnaástandi, sbr. 13. gr.

Í almannavarnaástandi starfa í stjórnstöðinni fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun. Nú er ágreiningur um hvaða fyrirmæli

skuli gefin og sker þá ríkislögreglustjóri úr. Ákvörðun ríkislögreglustjóra samkvæmt þessu ákvæði verður ekki skotið til dómsmálaráðherra.

Samhæfingar- og stjórnstöð skal hafa aðgang að öruggu fjarskiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum, vegna samskipta við viðbragðsaðila almannavarna.

Samhæfingar- og stjórnstöð lýtur ellefu manna stjórn sem dómsmálaráðherra skipar. Formaður stjórnar skal skipaður af ráðherra án tilnefningar. Ríkislögreglustjóri, Landhelgisgæsla Íslands, landlæknir, stjórn slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, stjórn samræmdrar neyðarsvörunar, Rauði kross Íslands, Flugstoðir og stjórn Slysavarnafélagsins Landsbjargar tilnefna hver sinn fulltrúa í stjórnina og skulu þeir valdir úr hópi þeirra sem taka virkan þátt í starfi samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar. Auk þess tilnefna samgönguráðherra og stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvor sinn fulltrúa.

Stjórnin ræðir og tekur ákvarðanir um innra skipulag, rekstur og samstarf viðbragðsaðila. Stjórnin beitir sér fyrir ráðstöfunum til að tryggja snurðulausa framkvæmd viðbragðsáætlana. Samhæfing eða framkvæmd aðgerða er ekki á verksviði stjórnar.

Stjórnin getur ákveðið að viðbragðsaðilar almannavarna, sem ekki eiga fulltrúa í stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar, tilnefni fulltrúa í samhæfingar- og stjórnstöðvarráð sem er stjórninni til ráðuneytis við ákvarðanir hennar.

Ríkislögreglustjóri ræður umsjónarmann samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar að fenginni tillögu stjórnar stjórnstöðvarinnar. Kostnaður af starfsemi samhæfingar- og stjórnstöðvar greiðist úr ríkissjóði.

13. gr.

Verkefni samhæfingar- og stjórnstöðvar.

Samhæfingar- og stjórnstöð skal virkjuð þegar nauðsyn krefst að mati þeirra sem koma að stjórn leitar, björgunar eða viðbragða við hættuástandi.

Almannavarnanefnd eða viðbragðsaðili almannavarna getur óskað eftir því að samhæfingar- og stjórnstöð annast stjórn aðgerða vegna tiltekinnar hættu. Ef ágreiningur er í almannavarnanefnd eða á milli viðbragðsaðila um það hvort leita skuli til samhæfingar- og stjórnstöðvar getur hvor aðili um sig óskað eftir því við ríkislögreglustjóra að samhæfingar- og stjórnstöð taki við stjórn aðgerða. Áður en ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun í málinu skal hann kanna afstöðu viðkomandi lögreglustjóra til beiðninnar.

14. gr.

Tímabundin stofnun og rekstur þjónustumiðstöðvar.

Samhliða rekstri samhæfingar- og stjórnstöðvar er ríkislögreglustjóra heimilt, þegar hættu ber að garði eða hún er um garð gengin, að stofna tímabundið þjónustumiðstöð vegna tiltekinnar hættu eða hættuástands.

Verkefni þjónustumiðstöðvarinnar skulu m.a. felast í upplýsingagjöf til almennings og þjónustu við þá aðila sem hafa orðið fyrir tjóni og hin tiltekna hætta hefur haft önnur bein áhrif á. Auk þess skal þjónustumiðstöðin, í samvinnu við hlutaðeigandi almannavarnanefndir, annast samskipti við fjölmiðla vegna aðgerða sem gripið er til hverju sinni.

Ráðuneyti og sveitarfélög, þar með taldar stofnanir þeirra, skulu veita hinni tímabundnu

þjónustumiðstöð lið við miðlun upplýsinga og þjónustu. Haft skal samráð við hlutaðeigandi sveitarstjórnir um starfsemi þjónustumiðstöðvar samkvæmt þessari grein.

VI. KAFLI

Gerð viðbragðsáætlana.

15. gr.

Skylda ríkisvalds til að gera viðbragðsáætlanir.

Einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra. Þá skulu einstök ráðuneyti og stofnanir á þeirra vegum, í samvinnu við ríkislögreglustjóra og í samræmi við lög sem um starfssviðið gilda, skipuleggja fyrirhuguð viðbrögð og aðgerðir samkvæmt viðbragðsáætlun þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:

1. Skipulagningu aðgerða.
2. Viðbúnað viðbragðsaðila, m.a. liðsafla, þjálfun liðsafla og útbúnað og stjórnarsýsluviðbúnað.
3. Samgöngur og fjarskipti.
4. Framkvæmd ráðstafana á hættustundu.
5. Samhæfingu og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila.
6. Áfallahjálp og aðstoð við þolendur.
7. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.

Ríkislögreglustjóri skal semja viðbragðsáætlanir varðandi þá hluta íslensks samfélags sem falla ekki undir starfssvið tiltekins ráðuneytis.+

Viðbragðsáætlanir skulu undirritaðar og staðfestar af réttum yfirvöldum.

16. gr.

Skylda sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir.

Sveitarfélög og stofnanir á þeirra vegum skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol í umdæmi sínu. Þá skulu almannavarnanefndir, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra. Um efni viðbragðsáætlana fer skv. 15. gr.

Almannavarnanefndum er heimilt að hafa samvinnu um gerð viðbragðsáætlana. Hafi almannavarnanefndir verið sameinaðar skal gerð sameiginleg viðbragðsáætlun.

Ríkislögreglustjóri skal hafa yfirumsjón með samvinnu einstakra sveitarfélaga vegna sameiginlegrar hættu svo og þegar almannavarnanefndir tveggja eða fleiri sveitarfélaga gera viðbragðsáætlun.

17. gr.

Afhending viðbragðsáætlana, æfingar og endurskoðun.

Ráðuneyti, undirstofnanir þeirra og sveitarfélög skulu staðfesta viðbragðsáætlanir sínar og senda þær ríkislögreglustjóra.

Þegar viðbragðsáætlun hefur verið staðfest og afhent ríkislögreglustjóra skal hún æfð eftir því sem frekast er kostur. Ríkislögreglustjóri, almannavarnanefndir, viðbragðsaðilar almannavarna, stofnanir ríkis og sveitarfélaga og einkaaðilar sem hafa hlutverki að gegna í skipulagi almannavarna samkvæmt samningi skulu án endurgjalds taka þátt í æfingu viðbragðsáætlunar eftir því sem þurfa þykir. Ágreiningi um skyldu til að taka þátt í æfingu má skjóta til dómsmálaráðherra. Viðbragðsáætlanir skal endurskoða eins oft og nauðsyn krefst.

18. gr.

Upplýsinga- og aðgerðaskylda opinberra aðila og einkaaðila.

Opinberum aðilum og einkaaðilum ber skylda til að veita nauðsynlegar upplýsingar við gerð viðbragðsáætlana ríkis eða sveitarfélaga. Nú er ágreiningur um hvað teljist nauðsynlegar upplýsingar samkvæmt málsgrein þessari og er þá heimilt að leita dómsúrskurðar um málið.

Sérhver ráðherra getur, í samráði við ríkislögreglustjóra, ákveðið að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli veita aðstoð, liðsinni eða útfæra nánar einstaka þætti laga þessara.

Sérhver ráðherra getur, í samráði við ríkislögreglustjóra, ákveðið að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana varðandi sölu á vörum, veitingu þjónustu og framleiðslu í atvinnurekstri sínum ef þess gerist þörf til þess að markmið laga þessara náist.

Áður en ákvörðun er tekin á grundvelli 2. og 3. mgr. skal leitast við að semja um skyldur þeirra fyrirtækja eða stofnana sem ákvörðunin varðar og hversu mikil áhrif þær muni hafa á starfsemi þeirra.

Nú er heimild skv. 2. og 3. mgr. beitt og skal þá ríkið bæta það tjón sem af hlýst fyrir viðkomandi aðila samkvæmt almennum reglum.

VII. KAFLI

Borgaralegar skyldur á hættustundu.

19. gr.

Almenn borgaraleg skylda.

Það er borgaraleg skylda þeirra sem eru á aldrinum 18–65 ára að gegna á hættustundu, án endurgjalds, starfi í þágu almannavarna í umdæmi þar sem þeir dveljast samkvæmt fyrirmælum er lögreglustjóri gefur, að fengnum tillögum almannavarnanefndar eða ríkislögreglustjóra. Ákvörðun lögreglustjóra má skjóta til dómsmálaráðherra.

Kveðja má þá sem eru á aldrinum 16–18 ára eða eldri en 65 ára til starfs skv. 1. mgr., ef þeir óska þess sjálfir.

Þeim sem kvaddir hafa verið til starfs skv. 1. mgr. ber að koma til læknisskoðunar, ef nauðsynlegt þykir.

Enginn má á neinn hátt tálma því að maður gegni starfi sem hann hefur verið kvaddur til í þágu almannavarna.

20. gr.

Kvaðning til aðstoðar við almannavarnir.

Ef hætta vofir yfir getur lögreglustjóri eða sýslumaður kvatt hvern fulltíða mann, sem tiltækur er, til tafarlausrar aðstoðar við störf í þágu almannavarna. Ákvörðun um kvaðningu fulltíða manns til tafarlausrar aðstoðar við almannavarnir verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Ríkislögreglustjóri hefur ákvörðunarvald um flutning þeirra manna sem kvaddir hafa verið til tafarlausrar aðstoðar í þágu almannavarna. Ef fjöldi manns eða hjálparlið er flutt á milli umdæma skal haft samráð við lögreglustjóra og almannavarnanefnd.

21. gr.

Skylda til að taka þátt í námskeiðum og æfingum.

Ríkislögreglustjóri boðar þá sem kvaddir hafa verið til starfa í þágu almannavarna skv. 19. gr. til námskeiða og æfinga. Ber öllum viðkomandi að fara að þeim fyrirmælum og öðrum starfsreglum. Óheimilt er að hverfa úr starfi án leyfis.

Á hættustundu má starfsmaður ekki fara úr lögsagnarumdæmi án samþykkis lögreglustjóra eða þess er hann tilnefnir.

Ef sá sem kvaddur hefur verið til starfa í þágu almannavarna verður fyrir meiðslum eða tjóni á námskeiði eða æfingu á hann rétt á bótum.

22. gr.

Reglur um starfsskyldu.

Dómsmálaráðherra er heimilt að setja reglur um starfsskyldu samkvæmt ákvæðum þessa kafla. Skal að því stefnt að starfsskyld komi sem réttlátast niður á borgarana. Ráðherra ákveður hámarkstíma fyrir skyldunám og æfingar í þágu almannavarna.

VIII. KAFLI

Valdheimildir á hættustundu.

23. gr.

Almenn fyrirmæli á hættustundu.

Á hættustundu er lögreglustjóra heimilt að ákveða að taka í sínar hendur umferðarstjórn, banna dvöl eða umferð á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, þ.m.t. tilteknar fasteignir, taka í sínar vörslur hættulega muni, vísa á brott eða fjarlægja fólk.

Fyrirmælum þessum er öllum skylt að hlíta.

24. gr.

Flutningur fólks af hættusvæðum.

Ríkislögreglustjóri gefur fyrirmæli um brottflutning fólks af hættusvæði.

Nú eru fyrirmæli gefin skv. 1. mgr. og er þá öllum skylt að halda brott á þeirri stundu, á þann hátt og til þess móttökustaðar sem ákveðinn er. Engum er heimilt án sérstaks leyfis að fara af móttökustað.

25. gr.

Heimild til leigunáms.

Dómsmálaráðherra getur, þegar hættu ber að garði, ákveðið að taka leigunámi fasteignir eða lausafé í eigu einkaaðila, í þágu almannaþarna, enda komi bæt看 fyrir eftir samkomulagi eða á grundvelli mats samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Stofnunum ríkis og sveitarfélaga er skylt á hättustundu að ljá til almannaþarna fasteignir og lausafjármuni, eftir því sem við verður komið, án sérstaks endurgjalds.

Heimild skv. 1. mgr. felur enn fremur í sér að gera má hverjar þær breytingar á viðkomandi fasteignum eða lausafjármunum sem þörf er á til að þær komi að tilætludum notum í þágu almannaþarna.

26. gr.

Skyldur eigenda og umráðamanna húsnaðis.

Ríkislögreglustjóra er heimilt, ef brýna nauðsyn ber til, að gefa eiganda eða umráðamanni húsnaðis fyrirmæli um að taka við fólki sem flutt hefur verið af hättusvæði, veita því húsaskjól og annan viðurgjörning eftir því sem aðstæður krefjast.

Sveitarfélag sem flutt er frá greiðir kostnað vegna húsnaðis og fæðis, sem látið er í té samkvæmt þessari grein, en á kröfu um endurheimt á hendur þeim sem fyrirgreiðslunnar hafa notið.

27. gr.

Um fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja.

Ríkisstjórninni er heimilt, ef almannaheill krefur vegna hættu á náttúruhamförum, farsóttum, hernaðaraðgerðum, hryðjuverkum eða annarrar hættu, að gefa út fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja sem til eru í landinu eða taka eignarnámi matvæli, eldsneyti, varahluti, lyf og aðrar nauðsynjar sem hætta er á að gangi fljótt til þurrðar.

IX. KAFLI

Rannsóknarnefnd almannaþarna.

28. gr.

Skyldur rannsóknarnefndar.

Rannsóknarnefnd almannaþarna starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum.

Rannsóknarnefnd almannaþarna skal að loknu hättuástandi rannsaka þær viðbragðsáætlanir sem stuðst var við og viðbrögð viðbragðsaðila, þar á meðal vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar, samhæfingar- og stjórnstöðvar, lögreglu, slökkviliðs, landhelgisgæslu og almannaþarnaneftnda.

29. gr.

Skýrsla rannsóknarnefndar.

Nú er rannsókn skv. 2. mgr. 28. gr. lokið og semur þá rannsóknarnefnd almannaþarna skýrslu til dómsmálaráðherra, ríkislögreglustjóra og allsherjarneftndar Alþingis um niðurstöður nefndarinnar, tillögur og annað sem nefndinni þykir máli skipta.

Skýrslan skal kynnt hlutaðeigandi almannavarnanefnd og sveitarstjórnnum og birt opinberlega að virtum ákvæðum 31. gr. og ákvæðum upplýsingalaga.

Skýrslum rannsóknarnefndar almannavarna skal ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum.

30. gr.

Skipan rannsóknarnefndar almannavarna.

Alþingi kýs þrjú menn og þrjú varamenn hlutfallskosningu til fimm ára til setu í rannsóknarnefnd almannavarna. Nefndin kýs sér formann. Með nefndinni starfar maður sem skal fullnægja skilyrðum til að gegna embætti héraðsdómara.

Rannsóknarnefnd almannavarna skal virða þagnarskyldu um þau atvik sem henni eða starfsmönnum hennar verða kunn vegna starfa fyrir nefndina. Tekur þetta til hvers konar upplýsinga um einkahagi manna og annarra upplýsinga sem leynt eiga að fara vegna lögmætra einka- og almannahagsmuna. Þagnarskylda helst þótt látið sé af störfum í þágu nefndarinnar.

31. gr.

Heimildir rannsóknarnefndar.

Rannsóknarnefnd almannavarna skal hafa óhindraðan aðgang að gögnum viðbragðsaðila almannavarna og er þeim skylt að veita nefndinni hverjar þær upplýsingar sem hún óskar.

Rannsóknarnefndinni er óheimilt að veita aðgang að trúnaðargögnum sem nefndin aflar í tengslum við rannsókn einstakra mála. Til trúnaðargagna teljast m.a. álitsgerðir, sem aflað hefur verið í tengslum við rannsókn máls, og skýrslur vitna og annarra aðila.

Að öðru leyti en greinir í ákvæðum þessa kafla skal í starfi nefndarinnar fara eftir lögum um rannsóknarnefnd umferðarslysa eftir því sem við á.

X. KAFLI

Um skiptingu kostnaðar vegna almannavarna.

32. gr.

Skipting kostnaðar á milli ríkisvalds og sveitarfélaga o.fl.

Kostnaður vegna skyldna ríkisins skv. II., III., VI. og IX. kafla laga þessara greiðist úr ríkissjóði. Kostnaður vegna verkefna sveitarfélaganna skv. IV. og VI. kafla greiðist af hálfu sveitarfélaga.

Ef sveitarfélög hafa samstarf um skyldur sínar samkvæmt þessum lögum þá skal skipta kostnaði á milli þeirra samkvæmt íbúatölu.

XI. KAFLI

Refsiákvæði.

33. gr.

Hver sá sem uppvís er að því að gefa af ásetningu eða stórkostlegu gáleysi ranga tilkynningu til samhæfingar- og stjórnstöðvar skv. V. kafla laga þessara eða viðbragðsaðila almannavarna eða misnota að öðru leyti þjónustu þessara aðila varðandi almannavarnir skal sæta refsingu skv.

120. gr. og 120. gr. a almennra hegningarlaga.

XII. KAFLI

Reglugerð og gildistaka.

34. gr.

Dómsmálaráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um flokkun almannavarnastiga almannavarna, inntak þeirra og viðbrögð, um frekara skipulag samhæfingar- og stjórnstöðvar og þjónustumiðstöðva skv. V. kafla að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um öryggiskröfur neyðarfjarskiptakerfis samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar að höfðu samráði við samgönguráðherra, um störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og samhæfingar- og stjórnstöðvarráðs, svo og hverjir skuli teljast viðbragðsaðilar almannavarna.

Þá setur dómsmálaráðherra, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra, reglugerð um efni og gerð viðbragðsáætlana skv. 15. og 16. gr. Ráðherra er og heimilt að kveða í reglugerð nánar á um samræmda gerð og samningu einstakra viðbragðsáætlana, fjölda æfinga og tengsl við almannavarnastig.

Dómsmálaráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um starfsemi rannsóknarnefndar um almannavarnir, svo sem hver skuli kalla á rannsókn nefndarinnar, hafi hún ekki sjálf frumkvæði að rannsókn, og um vinnslu persónuupplýsinga hjá nefndinni að svo miklu leyti sem hún fellur ekki undir lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Forsætisráðherra setur reglugerð um starfshætti almannavarna- og öryggismálaráðs í samráði við dómsmálaráðherra.

35. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2008. Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög nr. 94 29. desember 1962, um almannavarnir, með síðari breytingum. Jafnframt breytast við gildistöku laganna eftirfarandi lagaákvæði:

1. Eftirfarandi breytingar verða á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49 23. maí 1997:

a. 1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Almannavarnanefndir skulu annast gerð viðbragðsáætlana, svo og sjá um leiðbeiningar og almannafræðslu um hættu af ofanflóðum í samvinnu við ríkislögreglustjóra og Veðurstofu Íslands.

b. Orðið „almannavarnaráði“ í lokamálslið 1. mgr. 6. gr. laganna fellur brott.

2. Í stað orðsins „almannavarnaráð“ í 3. mgr. 2. gr. laga um björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn, nr. 43 24. mars 2003, kemur: almannavarna- og öryggismálaráð.

3. J-liður 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90 13. júní 1996, orðast svo: að annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra.

4. Orðin „að höfðu samráði við almannavarnaráð“ í 2. mgr. 72. gr. laga um fjarskipti, nr. 81 26. mars 2003, falla brott.

Reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem sett eru samkvæmt eldri lögum skulu halda gildi sínu að svo miklu leyti sem þau fara ekki í bága við lög þessi. Þá skulu samningar sem gerðir voru í tíð eldri laga halda gildi sínu uns þeir verða endurskoðaðir af hálfu samningsaðila.

Ákvæði til bráðabirgða.

Reglur skv. 1. mgr. 5. gr. skal setja eigi síðar en í árslok 2009. Fram að þeim tíma skulu gilda reglur sem dómsmálaráðherra setur eftir tillögum ríkislögreglustjóra.

Gjört á Bessastöðum, 12. júní 2008.

Ólafur Ragnar Grímsson.
(L. S.)

Árni M. Mathiesen.

A-deild - Útgáfud.: 19. júní 2008