

Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum

Stofnun Sæmundar fróða
Háskóla Íslands



Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum

Sólveig Þorvaldsdóttir
Ásthildur Elva Bernharðsdóttir
Herdís Sigurjónsdóttir
Geir Oddsson
Guðrún Pétursdóttir



STOFNUN
SÆMUNDAR
FRÓÐA



Mynd á forsiðu:
Börn að leik í skjóli snjóvarnargarðanna fyrir ofan Flateyri.
Ljósmynd Vera Pálsdóttir

Hvernig á að vitna í skýrsluna:

Sé vitnað í ritið í heild:

Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir,
Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún
Pétursdóttir; Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum,
Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík 2008

Sé vitnað í einstaka kafla skýrslunnar:

Nafn höfunda(r), kaflanúmer og heiti, í Langtímaviðbrögð
við náttúruhamförum, Stofnun Sæmundar fróða,
Reykjavík 2008

Stofnun Sæmundar fróða
Háskóla Íslands
September 2008
2. prentun, október 2008

Umbrot og hönnun: Anna Th. Rögnvaldsdóttir
Prentun: Prenttorg
ISBN 978-9979-9881-0-6

Samantekt

Verkefnið Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum (LVN) skilar almennum leiðbeiningum til sveitarfélaga varðandi neyðaraðstoð og endurreisn í kjölfar náttúruhamfara. Ráðist var í verkefnið vegna þess að reynsla af fyrri áföllum hefur sýnt að slíkra leiðbeininga er þörf. Þær felast í tillögu að tímabundnu starfsskipulagi sveitarfélaga í kjölfar áfalla, ásamt gátlistum fyrir sveitarstjórnarmenn og starfsfólk. Gert er ráð fyrir að hvert sveitarfélag á landinu geti notað þessar almennu leiðbeiningar til að útbúa sértækar leiðbeiningar fyrir sig.

Til að skilgreina þau atriði sem leiðbeiningarnar miðast við, var gerð greining á reynslu sveitarfélaga vegna náttúruhamfara hér á landi. Fjórir atburðir voru valdir til greiningar og tvenns konar náttúruhamfarir, þ.e. áföll vegna snjóflóðanna á Vestfjörðum 16. janúar og 26. október árið 1995 og jarðskjálftanna á Suðurlandi 17. og 21. júní árið 2000, en hvert þessara áfalla hefur sína sérstöðu. Einnig var litið til reynslu erlendis frá. Greiningin fól í sér að skoða dagleg verkefni sveitarfélaga og viðbrögð þeirra vegna ofantalinna áfalla, einnig verkefni og viðbrögð samstarfsaðila sveitarfélaganna. Skoðað var hvernig verkefni og viðbrögð breytast með tímanum, bæði frá sjónarhóli þolenda og þeirra sem bregðast við. Greind var aðkoma sveitarfélaga, ráðuneyta og samfélagsins að skipulagi og stjórnun og loks farið yfir hvernig reynsla er nýtt á kerfisbundinn hátt.

Greining af þessu tagi krefst margvíslegrar heimildaöflunar. Upplýsingar fengust með viðtölum við fólk sem tengdist atburðunum fjórum. Einnig var leitað í íslenskar og erlendar rannsóknir, gögn sveitarfélaga, veraldarvefinn og reynslu höfunda. Til að vinna úr þeim upplýsingum var þróuð aðferð, sem stendur eftir sem ein af afurðum verkefnisins. Aðferðin styðst m.a. við kenningar og aðferðir stjórn málafræða við greiningu á áfallastjórnun og við venjur og reynslu í viðbragðsstjórnun viðbragðsaðila. Hornsteinar LVN aðferðarinnar eru fjórir: 1) stuðst sé við fleiri en einn atburð, 2) miðað sé

við dagleg störf þeirra sem leiðbeiningarnar eru ætlaðar, 3) greiningin fylgi ákveðnu ferli þar sem fyrst er litið á vandamál, næst lausnir, þá hvaða aðilar koma að viðbrögðum, og síðast á lagalega umgjörð viðbragðanna, og 4) atburðarrásin sé skoðuð m.t.t. tíma.

Verkefnum sem sveitarfélög þurfa að sinna vegna samfélagsáfalla má skipta í 3 flokka: velferðar-, umhverfis- og efnahagsflokk. Stjórnsýsla sveitarfélagsins sjálf getur orðið fyrir áfalli og því getur stjórnun og kostnaðaraukning vegna framkvæmda orðið þeim erfið. Húsnæðismál, félagsþjónusta og fjármál reyndust vera stærstu mál endurreisnar og falla innan allra verkefnaflokkanna þriggja. Vandamál fólks sem þarf að yfirgefa hús geta verið margþætt og þarf að móta stefnu sem tekur með heildrænum hætti á húsnæðismálum. Við slíka stefnumótun má nýta reynslu sem safnast hefur hér á landi á undanförunum árum. Einnig þarf að móta stefnu um félagsþjónustu og úthlutun nauðþurfta og um félagslega uppbyggingu samfélagsins í kjölfar náttúruhamfara. Möguleikar á fjárstuðningi til þolenda, sveitarfélaga og ríkisstofnana í héraði þurfa að vera skýrir. Það er eðli náttúruhamfara að vera ófyrirséðar og kostnaður sem af þeim leiðir er því óvæntur. Hvorki ríki né sveitarfélög gera ráð fyrir slíkum kostnaði. Enginn sjóður er til sem hjálpar sveitarfélögum og ríkisstofnunum að mæta slíkum útgjöldum.

Vegna þess hve fjölbreytt vandamál þolenda geta verið, þarf að finna heildrænar lausnir út frá sjónarhóli þeirra. Verkfræðilegar úttektir og kostnaðargreining eru mikilvægir þættir endurreisnar, en aðrir þættir, s.s. félagslegir og heilsufarslegir, eru einnig mikilvægir þegar styrkja þarf samfélag sem er að vinna sig út úr áfalli. Skjótar úrbætur og fegrun umhverfis skipta þolendum til dæmis miklu í bataferlinu.

Leiðbeiningar LVN verkefnisins miðast við að sveitarfélag taki upp tímabundið starfsskipulag í kjölfar náttúruhamfara þar sem skipað er endurreisnarteymi undir stjórn sveitarstjóra. Hlutverk teymisins er

að kanna ástand, sinna samhæfingu, leggja drög að aðgerðaráætlun fyrir sveitarstjórn, fylgja eftir samþykkttri áætlun og upplýsa sveitarstjórn um gang mála. Teymið setur á fót og stýrir þremur starfshópum sem nefndir eru klasar: velferðar- umhverfis- og efnahagsklasi. Starfsmenn sveitarfélagsins taka þátt í starfi klasa eftir þörfum. Samstarfsaðilum sveitarfélagsins er boðin þátttaka í því starfi. Formaður endurreisnarteymisins samhæfir störf klasanna og lausnir þannig að markmiðinu um heilðrænar lausnir verði náð. Lögð er áhersla á að aðgerðalok neyðaraðstoðar og endurreisnar séu skipulögð til að fyrirbyggja að aðgerðir fjari ómarkvisst út.

Gátlistar LVN verkefnisins eru 5 talsins. Sá fyrsti snýr að stjórnarsýslu sveitarfélagsins og getu starfsmanna til að bregðast við áfalli. Næsti snýr að formanni endurreisnarteymisins og þeim málum sem hann á að huga að. Þriðji gátlistinn beinist að atriðum sem eiga við alla klasana þrjá, þ.e. velferðar- umhverfis- og efnahagsklasa. Fjórdi gátlistinn er þrískiptur, sérstakt blað er fyrir hvern klasa. Fimmti og síðasti gátlistinn snýr að sveitarstjórnarmönnum og stefnumótandi atriðum.

Upphaflega stóð til að greina einungis verkefni sem falla til sveitarfélaga eftir að aðgerðum undir stjórn lögreglustjóra lýkur, en hann fer skv. lögum um almannavarnir með stjórn aðgerða í héraði. Það reyndist hins vegar ómögulegt, þar sem mörg lögbundin verkefni sveitarfélaga verða að stórum verkefnum *strax* við áfall og engin leið er að greina þau frá verkefnum sem unnin eru eftir að aðgerðum lögreglustjóra lýkur. Ein af afurðum verkefnisins er fylki (e. matrix), hér nefnd viðlagatímatafla, til að sýna með sjónrænum hætti hvernig áhersla á viðfangsefni vegna náttúruhamfara, þ.e. björgunar- og hjálparstörf, neyðaraðstoð og endurreisnarstarf, breytast með tímanum. Þess vegna reyndist nauðsynlegt að skoða allt tímabilið frá því að áfall verður.

Meðan á vinnu við LVN rannsóknina stóð var unnið á Alþingi að frumvarpi til laga um ný almannavarnalög. Skilaði rannsóknarhópurinn tillögum til dómsmálaráðuneytis og lagði til að löggin tækju líka til endurreisnar. Ný lög voru samþykkt á alþingi vorið 2008 (L. 82/2008) og er þar í fyrsta sinn minnst á endurreisn í lögum um almannavarnir.

Við skoðun laga var aðferðum verkefnastjórnunar og gæðastjórnunar beitt til að greina ábyrgð og skyldur sem

í þeim felast. Lög um almannavarnir voru rannsökuð sérstaklega, bæði eldri lög og þau sem samþykkt voru 2008. Greiningin sýnir að fjölmörg verkefni sem lúta að aðstoð við þolendur eru ekki nefnd í lögnum. Það á einkum við um lögbundin verkefni sveitarfélaga, en ekki er minnst á formlegt hlutverk sveitarfélaga í lögum sem varða viðbrögð við náttúruhamförum, þrátt fyrir að mörg lögbundin verkefni sveitarfélaga verði mikilvægari en nokkru sinni eftir samfélagsáfall. Lög um almannavarnir eru fyrst og fremst um verkþætti sem snúa að leit og björgun á fólki og hvernig koma á því í öruggt skjól þar sem það fær aðhlyningu, en taka ekki á verkefnum sem sinna þarf eftir það. Jafnframt kom fram við greiningu laganna að oft koma margir aðilar að sama verkefninu, sem undirstrikar nauðsyn þess að efla samstarf og samhæfingu.

Reynslan sýnir að það veldur óvissu hjá íbúum, sveitarstjórnarmönnum og starfsmönnum sveitarfélaga að „stjórnun aðgerða“ er sett í hendur lögreglustjóra, án þessaðskilgreintséhvadaðattervið með orðinu „aðgerðir“. Sömuleiðis veldur óvissu að aðkoma sveitarfélagsins skuli ekki skýrð í lögum, þrátt fyrir að það taki í raun mjög virkan þátt í viðbrögðum við náttúruhamförum. Með þessu fyrirkomulagi er ábyrgð ekki skýr. Ábyrgð verður skýr eflögbundin verkefni haldast áfram á sömu hendi við náttúruhamfarir. Í stað þess að flytja stjórn á „aðgerðum“ til lögreglustjóra, ættu sveitarfélög að halda yfirráðum yfir lögbundnum verkefnum sínum, - en auka ætti samhæfingu milli lögreglustjóra, sem fer fyrir björgunar- og hjálparstarfi, og sveitarfélags, sem fer fyrir neyðaraðstoð og endurreisn.

Forsætisráðherra og ráðuneyti hans hafa gegnt mikilvægu hlutverki í þágu neyðarstarfs og endurreisnar í viðbrögðum við þeim náttúruhamförum sem hér voru skoðaðar. Þar hefur borið hæst hlutverk forsætisráðherra og ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis við samhæfingu og forystu í mikilvægum verkefnum sem ekki hafa fallið undir ákveðið fagráðuneyti. Forsætisráðuneytið hefur ekki samkvæmt lögum skilgreint hlutverk í viðbrögðum vegna áfalla, frekar en ýmis fagráðuneyti sem þó hafa gegnt stóru hlutverki í kjölfar áfalla (s.s. félagsmála-, fjármála- og umhverfisráðuneyti).

Rauði kross Íslands gegnir afgerandi hlutverki í langtíma verkefnum eftir hamfarir. Hann hefur komið að mörgum verkefnum í samvinnu við sveitarfélögin,

s.s. varðandi húsnæðisaðstoð (könnunarleiðangrar, útvegum húsnæðis, viðtöl við þolendur og standsetning íbúða), fjárstyrki, sálrænan stuðning, starfrækslu upplýsingamiðstöðva, aðstoð við innflytjendur og fataaðstoð. Þá gegnir Viðlagatrygging Íslands lykilhlutverki varðandi váttryggingu. Umsvifstofnunarinnar margfaldast þegar verið er að meta tjón og afgreiða tjónabætur.

Í viðtölum við þá sem stóðu í eldlínu viðbragða vegna atburðanna sem skoðaðir voru kom fram að sálrænu og félagslegu hliðarnar snertu þá djúpt. Unnið hefur verið að þróun á skipulagi áfallahjálpar síðan snjóflóðin féllu 1995. Margir aðilar hafa komið þar að máli. Sett hefur verið upp áfallamiðstöð, haldnar ráðstefnur, stundaðar rannsóknir, stofnuð teymi, gerðir samstarfssamningar og unnið að sameiginlegum verklagsreglum

Bætt viðbrögð vegna náttúruhamfara byggja á því að allir, þar með talin sveitarfélög og ráðuneyti læri af eigin reynslu og annarra. Þetta gerist ekki af sjálfu sér, heldur þarf að koma á kerfisbundnu lærdómsferli, Að miðla lærdómi til annarra, er mikilvægur þáttur í slíku ferli. Bæta þarf úrvinnslu og miðlun lærdóms innan íslensku stjórnsýslunnar.

Greining LVN, bæði á reynslu manna og á lögum, sýnir þörf á heildarlagasetningu um björgunar- og hjálparstarf, neyðaraðstoð og endurreisn. Hér eru þessi þrjú viðfangsefni sett undir hugtakið *viðlagamál*. Lög um viðlagamál þarf að vinna með virkri þátttöku sveitarfélaga, forsætisráðherra, fagraðuneyta og þeirra undirstofnana sem gegna lykilhlutverkum, félagasamtaka og mikilvægra einkafyrirtækja. Þar sem mörg ráðuneyti koma að viðlagamálum ætti forsætisráðherra að fara fyrir málaflokknum í heild; dómsmálaráðuneyti, eins

og áður, fara fyrir björgunar- og hjálparstarfi; ráðuneyti sveitarfélaga (nú samgönguráðuneyti) bera ábyrgð á stjórnsýsluaðstoð við sveitarfélög; hvert ráðuneyti koma að vinnunni með beinum hætti varðandi sín lögbundnu verkefni. Samband íslenskra sveitarfélaga, sem sameiginlegur málsvari sveitarfélaga, og landshlutasamtök þeirra að styðja við neyðaraðstoð og endurreisnarstarf í sveitarfélögum. Slík lög þurfa að undirstrika ábyrgð sveitarfélaga á neyðaraðstoð og endurreisn í eigin samfélagi og skilgreina þá aðstoð sem boðin verður samfélögum, sem takast þurfa á við velferðar-, umhverfis- og efnahagsvanda vegna náttúruhamfara.

Frá aldamótunum 1900 hafa 68 sinnum orðið náttúruhamfarir hér á landi sem mörg hver hafa valdið verulegu eignatjóni eða mannskaða, nú síðast þann 29. maí 2008, þegar öflugur jarðskjálfti varð við Ingólfsfjall á Suðurlandi. Algengustu hamfarirnar á þessu tímabili eru eldgos, en einungis tvö þeirra hafa valdið verulegu tjóni (á Heimaey 1973 og Gjálpargosið í Vatnajökli 1996). Snjóflóð hafa verið mannskæðust og hafa yfir 70 manns farist á tímabilinu. Öflugir jarðskjálftar hafa verið átta talsins og valdið miklu efnahagslegu tjóni. Síðastliðin 15 ár hafa orðið 5 mannskæð snjóflóð, 4 eldgos og 3 öflugir jarðskjálftar; 37 manns hafa látið lífið og mikið eignatjón orðið. Ekkert bendir til að þess að náttúruhamförum hér á landi fari fækkandi. Glíma Íslendinga við náttúruhamfarir heldur áfram. Mikilvægt er að búa þjóðina sem best undir þau átök og greiða fyrir skjótum og varanlegum bata einstaklinga og samfélagsins með góðum undirbúningi að *langtímaviðbrögðum við náttúruhamförum*.

Kaflaheiti

I. Inngangur.....	9
II. Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum, greiningarskýrsla.....	11
III. Verkefni ríkis og sveitarfélaga; lög, reglugerðir og sjóðir er varða viðbúnað og viðbrögð við náttúruhamförum.....	75
IV. Náttúruhamfarir á Íslandi 1900-2008.....	121
V. Áfallahjálp á Íslandi: skipulag og þróun.....	127
VI. Þáttur Rauða kross Íslands.....	135
VII. Erindi flutt á kynningarfundum um LVN verkefnið.....	143
VIII. Almennar leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga um viðbrögð við náttúruhamförum.....	155
Nafnalisti.....	191

Kafli I

Inngangur

Á undanförnum árum hafa orðið tíðar og mannskæðar náttúruhamfarir víða um heim, sem Íslendingar hafa ekki farið varhluta af. Frá byrjun 20.aldar hafa nærri 70 sinnum orðið mannskaðar eða meiriháttar eignatjón af völdum náttúruhamfara hér á landi.

Hamfarir vekja menn til vitundar um almannavarnir og skapa tækifæri til þess að læra bæði af mistökum og því sem vel er gert. En reynslan hefur sýnt að menn eru fljótir að gleyma og að sá tími er stuttur sem þeir eru opnir fyrir lærdómi og úrbótum eftir áföll.

Afdrif samfélagsins í New Orleans í Bandaríkjunum eftir fellibylinn Katrinu og flóðin sem honum fylgdu árið 2005 hafa vakið margar spurningar. Hvernig má það vera að ein sterkasta og ríkasta þjóð heims sé svo illa búin undir hamfarir á heimaslóð? Enn í dag, þremur árum eftir atburðinn, er New Orleans í sárum, uppbyggingin er brotkennd og því fer fjarri að samfélagið sé komið í heilbrigðan og eðlilegan farveg. Þessi staðreynd leiðir hugann að undirbúningi endurreisnar eftir náttúruhamfarir. Í verkefninu sem hér er sagt frá, Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum (LVN), er sjónum beint að endurreisninni, eða þeim þáttum sem taka við þegar fyrsta þætti viðbragða, björgun mannlífa, er lokið. Á þeirri stundu er mikið verk óunnið, neyðaraðstoð og uppbygging til lengri tíma, sem þarf að skilgreina og skipuleggja.

Stofnun Sæmundar fróða við Háskóla Íslands og ráðgjafastofan Rainrace ehf standa að verkefninu ásamt mörgum þeirra sem mesta reynslu hafa af viðbrögðum og viðbúnaði við náttúruhamförum hér á landi, Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra, Rauða krossinum og Viðlagatryggingu Íslands, ásamt Ísafjarðarbæ og sveitarfélögum á norðanverðum Vestfjörðum. Í kjölfar jarðskjálftanna í maí 2008 var einnig unnið með sveitarfélögum á Suðurlandi að innleiðingu leiðbeininga LVN.

LVN verkefnið hefur notið styrkja frá Rannís, Bjargráðasjóði, Ofanflóðasjóði, dómsmálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, og Viðlagatryggingu Íslands.

Guðrún Pétursdóttir framkvæmdastjóri Stofnunar Sæmundar fróða var verkefnisstjóri, Sólveig Þorvaldsdóttir verkfræðingur hjá ráðgjafafyrirtækinu Rainrace ehf og fyrrum framkvæmdastjóri Almannavarna ríkisins var faglegur stjórnandi, en einnig unnu að verkefninu Ásthildur Elva Bernharðsdóttir sem starfar við rannsóknir og kennslu á sviði áfallastjórnunar við háskólann í Syracuse Bandaríkjunum og er f.v. forstöðumaður Alþjóðamálastofnunar H.Í. og Herdís Sigurjónsdóttir meistaranemi í umhverfis- og auðlindafræðum, sem er bæjarfulltrúi í Mosfellsbæ og fyrrum verkefnisstjóri neyðarvarna og aðstoðar hjá Rauða krossinum. Geir Oddsson auðlindafræðingur og f.v. forstöðumaður Umhverfisstofnunar H.Í. vann með hópnum í byrjun, en fór til starfa hjá Þróunarsamvinnustofnun Íslands meðan á verkefninu stóð.

Fulltrúar LVN voru meðal þeirra sem dómsmálaráðuneytið leitaði til við endurskoðun laga um almannavarnir, sem samþykkt voru á Alþingi vorið 2008. Í þeirri vinnu með starfsmönnum dómsmálaráðuneytis var lögð megináhersla á mikilvægi endurreisnar í viðbrögðum við náttúruhamförum og öðrum samfélagsáföllum.

Þróuð var aðferð sem nýta má í framtíðinni við að greina viðbrögð vegna hamfara og setja fram leiðbeiningar til að gera endurreisn markvissari. Kastljósinu var beint sveitarfélögum í þessu sambandi, þar sem þau gegna svo mikilvægu hlutverki í rekstri samfélagsins. Með viðtölum við starfsmenn sveitarfélaga, slökkvilið, Rauða krossinn, björgunarsveitir, lögreglu, heilbrigðisstarfsmenn, presta, starfsmenn forsætis-, dómsmála-, félagsmála-, fjármála- og umhverfisráðuneytis, starfsmenn almannavarnardeildar ríkislögreglustjóra, starfsmenn Viðlagatryggingar Íslands og “landslið reynslubolta á sviði náttúruhamfara” meðal

sveitarstjóra sem tekist hafa á við endurreisn á Vestfjörðum eða Suðurlandi, var leitast við að fá sem skýrasta mynd af því sem gera þarf eftir að alvarlegt áfall hefur dunið yfir, greina verkefnið og skýra undir hvern þau heyra. Með þessari greiningu verða verkaskipting og ábyrgð ljósari, og auðveldara að fylgja verkefnum eftir og gæta þess að ekkert verði útundan.

Í þessari bók eru auk greiningarinnar, stutt samantekt á hamförum sem valdið hafa eignatjóni eða mannskaða á Íslandi frá 1900, yfirlit um hlutverk Rauða krossins í neyðarvörnum og endurreisn og samantekt um þróun áfallahjálpar á Íslandi. Ítarleg grein er gerð fyrir lögum og reglum sem varða náttúruhamfarir og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í þeim málaflokki, sérstök áhersla er lögð á hlutverk sveitarfélaga. Einnig er úttekt á því hver greiðir kostnað sem hlýst af neyðar- og endurreisnarstarfi og samantekt á þeim sjóðum á vegum ríkis og sveitarfélaga sem veita styrki til neyðarstarfs og endurreisnar. Loks eru leiðbeiningar til sveitarfélaga um hvernig vinna megi markvisst að endurreisn samfélagsins í kjölfar náttúruhamfara.

Ætlunin var að vinna að innleiðingu leiðbeininganna með starfsmönnum Ísafjarðarbæjar, en Suðurlands-skjálftarnir 29. maí 2008 settu óvænt strik í reikninginn.

Leiðbeiningarnar voru nánast tilbúnar á þeim tíma og því var hægt að afhenda þær sveitarstjórnnum á Suðurlandi umsvifalaust. Í kjölfarið var unnið með starfsmönnum sveitarfélaganna Árborgar og Hveragerðis að aðlögun leiðbeininganna fyrir hvort sveitarfélag um sig, og samþykktu sveitarstjórnirnar formlega að styðjast við verklag LVN í endurreisnarstarfi sínu. Það var LVN ómetanlegt að geta lokið vinnu leiðbeiningarinnar í nánú samstarfi við notendur. Þeim og öðrum sem deilt hafa reynslu sinni og þekkingu með okkur eða stutt verkefnið á annan hátt kunnum við, aðstandendur LVN-verkefnisins, bestu þakkir. Í þessu riti er kafli með erindum gesta á kynningarfundum um LVN verkefnið, sem haldinn var 4. september 2008. Meðal þeirra er erindi Ragnheiðar Hergeirsdóttur bæjarstjóra Árborgar sem m.a. gerir grein fyrir því hvernig leiðbeiningarnar nýttust við skipulagningu endurreisnar í Árborg.

Markmið LVN er að greiða götu endurreisnar eftir náttúruhamfarir. Ekki síst að reyna að tryggja að þekking og reynsla glattist ekki, heldur sé markvisst til haga haldið, svo að menn þurfi ekki að finna upp hjólið á ný í hvert sinn sem hamfarir dynja yfir. Með því að taka saman, greina og miðla áfram þeirri dýrkeyptu reynslu sem safnast hefur á undanförunum árum, vonum við að þessu markmiði hafi verið náð.

Reykjavík 1. september 2008

Guðrún Pétursdóttir, verkefnisstjóri

Kaflí II

Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum

Greiningarskýrsla

*„Neyðarástandi var viðhaldið
lengur en þurfti vegna þess að
það var ekkert sem tók við.“*

Bæjarstarfsmaður á Vestförðum árið 1995

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir

Efnisyfirlit

1	Inngangur	15
2	Aðferðarfræði	17
2.1	Grunnþættir	17
2.2	Greiningarferli	18
2.3	Viðlagahringrásin	21
3	Greining	23
3.1	Verkefni og viðbrögð sveitarfélaga	23
3.1.1	Daglegt skipulag	23
3.1.2	Velferðarverkefni	23
3.1.3	Umhverfisverkefni	27
3.1.4	Efnahagsverkefni	29
3.2	Verkefni og viðbrögð samstarfsaðila sveitarfélaga	33
3.2.1	Samband íslenskra sveitarfélaga	33
3.2.2	Ráðuneyti	33
3.2.3	Félagasamtök	38
3.2.4	Utanaðkomandi aðstoð	39
3.2.5	Einkageirinn	39
3.2.6	Almenningur	40
3.3	Viðbrögð m.t.t. tíma	41
3.3.1	Tímaskeið aðgerða	41
3.3.2	Sjónarhóll þolenda og viðbragðsaðila	41
3.3.3	Viðlagatímatafla – Rainrace Matrix	44
3.3.4	Viðmiðunartímabil	44
3.4	Skipulag og stjórnun	45
3.4.1	Aðkoma sveitarfélags	45
3.4.2	Aðkoma samfélagsins að skipulagsvinnu	47
3.4.3	Aðkoma ráðuneyta	48
3.4.4	Lög um almannavarnir	49
3.5	Lærdómsferli	51
3.5.1	Kerfisbundið lærdómsferli	51
3.5.2	Langtíma áætlanagerð	53

4 Niðurstöður	55
4.1 Leiðbeiningar, ábyrgð og skipulag	55
4.1.1 Leiðbeiningar til að mæta fjölbreyttum verkefnum	55
4.1.2 Ábyrgð á sömu hendi	55
4.1.3 Skipulag sveitarfélags vegna neyðar- og endurreisnar	57
4.2 Sjónarmið, markmið og verkefni	59
4.2.1 Heildræn sjónarmið samfélagsins	59
4.2.2 Markmið neyðar- og endurreisnarstarfs almennt	59
4.2.3 Markmið leiðbeininga	59
4.2.4 Leiðbeiningar óháðar stjórnsýslubreytingum	59
4.2.5 Margfalt áfall þolenda	59
4.3 Stórir málaflokkar endurreisnarstarfs	60
4.3.1 Húsnæðismál	60
4.3.2 Félagsleg þjónusta	60
4.3.3 Fjárhagsstuðningur og kostnaðarskipting	60
4.4 Viðmið fyrir gerð leiðbeininga	60
4.5 Frekari rannsóknir	63
Viðauki I: Efniviður frá alþjóðastofnunum Sameinuðu þjóðanna	65
Viðauki II: Valdar greinar úr lögum um almannavarnir	68
Tilvísanir	70
Heimildir	72

1 Inngangur

Fyrstu viðbrögð í kjölfar náttúruhamfara snúa eðlilega að björgun mannlífa. Þau felast m.a. í því að bjarga fólki sem lokast hefur inni í húsarústum, ná þeim sem lent hafa undir snjóflóði, sinna sjúkum og slösudum, rýma hættuleg svæði og koma fólki í öruggt skjól. Þessi björgunar- og hjálparstörf eru óumdeilanlega mikilvæg. En þau taka enda og björgunar- og hjálparlið hverfur á brott til sinna hefðbundnu starfa. Hvað tekur þá við?

Þolendur geta orðið fyrir líkamlegu, sálrænu, félagslegu og fjárhagslegu áfalli, auk þess sem samfélag þeirra hefur farið úr skordum. Hver tekur við því að sinna þörfum þeirra eftir að björgunarlið hefur lokið sínu starfi? Á aðstoð til þeirra sem þurfa á félagslegri þjónustu að halda að bíða þar til björgunar- og hjálparstörfum er lokið? Hver eru þau verkefni sem ráðast þarf í, til að koma þolendum slíkra áfalla sem náttúruhamfarir eru og samfélagi þeirra á réttan kjöl að nýju? Hvaða reynsla er fyrir hendi hér á landi varðandi langtímaviðbrögð við náttúruhamförum? Hvaða leiðbeiningar eru til staðar fyrir þá sem þurfa að takast á við endurreisnarstarf? Í hverju eiga slíkar leiðbeiningar að felast?

Stórfelldar náttúruhamfarir, sem gengið hafa yfir heimsbyggðina síðustu árin, hafa berlega leitt í ljós hversu flókin þau verkefni eru, sem leysa þarf við endurreisn í kjölfar þeirra. Vinna að lausn þeirra tekur langan tíma eins og sést á því hversu víða um heim er verið að vinna að uppbyggingu vegna hamfara sem áttu sér stað fyrir 2-5 árum og óvíst hvenær þeirri vinnu lýkur. Til að nefna nokkur dæmi má líta til endurreisnar vegna flóðbylgjunnar á Indlandshafi árið 2004, jarðskjálftanna í Pakistan 2005 og fellibyljanna í Bandaríkjunum sama ár, þar sem fellibylurinn Katrina gekk m.a. yfir New Orleans borg í Louisiana fylki. Íslendingar hafa einnig reynslu af því að endurreisa samfélag eftir náttúruhamfarir. Neyðaráætlanir leiðbeina viðbragðsaðilum við björgunar- og hjálparstörf. Vegna umfangs endurreisnarstarfs er ekki síður þörf á leiðbeiningum fyrir þá sem sinna því starfi.

Alþjóðleg gögn varðandi endurreisnarstarf eru flest gefin út á árinu 2005 eða síðar.¹ Fram að þeim tíma var lítil áhersla lögð á endurreisnarstarf líkt og sjá má hér á landi í þeim verkefnum er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum vegna hugsanlegra áfalla. Þannig hefur t.d. vinna við snjóflóðæftirlit og snjóflóðavarnir verið styrkt til muna; vöktun á virkni jarðskjálfta- og eldgosasvæða aukin; samhæfing viðbragðsaðila vegna slysa gerð skilvirkari; verið er að skoða áhrif loftslagsbreytinga, sem og áhrif mengunar hér á landi. Eftir stendur að undirbúa samfélög hér á landi, sem mörg hver búa við náttúruvá, til að takast á við endurreisnarstarf vegna hugsanlegra áfalla. Raunhæfar leiðbeiningar byggja á þekkingu á þeirri atburðarás sem á sér stað vegna náttúruhamfara. Í verkefninu „Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum“ (LVN) er í fyrsta sinn unnið að greiningu á því hvernig hér á landi er staðið að uppbyggingarstarfi í samfélögum sem orðið hafa fyrir áfalli vegna náttúruhamfara.

Í sveitarfélögunum er þungamiðja uppbyggingarstarfs og rannsóknin beinir því sjónum að aðkomu sveitarfélaga í viðbrögðum. Sveitarfélag er skilgreint hér sem sveitarstjórn, starfslið bæjar/hreppsskrifstofa og starfslið fyrirtækja sveitarfélagsins. Samfélag er skilgreint sem sveitarfélag, íbúar og aðrir sem búa eða hafa atvinnu á svæðinu. Til þess að leiðbeiningarnar séu raunhæfar og í samhengi við þarfir þolenda og verkefni annarra, nær rannsóknin einnig til hlutverka nánustu samstarfsaðila sveitarfélaga og annarra sem hafa hag af skilvirkum leiðbeiningum.

Markmið greiningarinnar er að öðlast skilning á því hvað felst í þeirri atburðarás sem fer af stað í kjölfar náttúruhamfara, draga fram þá þætti sem máli skipta og skapa þannig forsendur til að móta efnivið í almennar leiðbeiningar fyrir sveitarfélög. Einn þáttur greiningarinnar fólst í að þróa aðferð sem næði að þjóna markmiðum hennar. Greiningunni er einnig ætlað að vera undirstaða frekari rannsókna sem eflt

geta skilning á mikilvægi skilvirks uppbyggingarstarfs í kjölfar náttúruhamfara.

Við gagnaöflun var lögð áhersla á að nýta reynslu fyrri-verandi og núverandi starfsfólks sveitarfélaga á Vestfjörðum, á Suðurlandi, almannavarnastofnana, Viðlagatryggingar, félagasamtaka, ráðuneyta, auk annarra aðila sem komið hafa að málum í kjölfar náttúruhamfara. Tekin voru einstaklingsviðtöl og hópviðtöl, rýnt í skýrslur frá atburðum hérlendis, m.a. var stuðst við greiningu á áfallastjórnun vegna snjóflóðanna á Vestfjörðum árið 1995 og jarðskjálftanna á Suðurlandi árið 2000. Litið var til reynslu vegna atburða erlendis og leiðbeininga frá alþjóðastofnunum, svo sem Sameinuðu þjóðunum og Alþjóða Rauða krossinum. Einnig var rætt við þolendur náttúruhamfara. Upplýsingar um uppbyggingu og starfsemi sveitarfélaga, sem og starfsemi opinberra stofnana, voru sóttar í útgefin gögn og á viðkomandi heimasíðum. Stuðst var við erlendar rannsóknir og fræðigreinar tengdar áfallastjórnun og

þannig litið til reynslu annarra þjóða af neyðar- og uppbyggingarstörfum.

Uppbygging skýrslunnar er eftirfarandi: Í öðrum kafla er aðferðarfræði greiningar lýst, þ.e. þeim forsendum sem gefnar voru í upphafi verksins, þau greiningartæki sem stuðst var við og það ferli sem unnið var eftir við rannsóknina. Í þriðja kafla er greiningin sjálf, þ.e. umræða um atriði er varpa ljósi á þá atburðarás sem fer af stað vegna náttúruhamfara og þætti sem eru mikilvægir varðandi neyðaraðstoð og endurreisn. Í fjórða kafla eru dregnar saman helstu niðurstöður sem mynda meðal annars þau viðmið sem leiðbeiningar eiga að taka tillit til og þann efnivið sem nýttur er sem grunnur að leiðbeiningunum. Tillögur að frekari rannsóknarverkefnum má finna í niðurstöðukafla skýrslunnar. Í viðauka eru ýmsar upplýsingar frá alþjóðastofnunum sem tengjast endurreisnarstarfi ásamt lagaákvæðum sem snerta viðbrögð sveitarfélaga vegna náttúruhamfara.²

2 Aðferðarfræði

Til að ná fram markmiðum LVN rannsóknarinnar var þróuð sérstök aðferð sem var í stöðugri mótun við gerð verkefnisins og stendur eftir sem ein af afurðum þess. Í stuttu máli gengur hún út á þrennt: að öðlast skilning á þeim vanda sem blasir við sveitarfélögum vegna náttúruhamfara, að skilgreina venjubundin störf sveitarfélaga og loks setja fram viðmið fyrir gerð leiðbeininga um hvernig megi færa hin daglegu störf sveitarfélaga að þeim kröfum sem gerðar eru til þeirra í neyð. Í eftirfarandi undirköflum verður gerð nánari grein fyrir aðferðarfræðinni.

2.1 Grunnþættir

Hornsteinar LVN eru fjórir grunnþættir sem aðferðarfræðin byggir á.

1. Studst við reynslu frá mörgum atburðum

Engin tvö áföll eru eins og því er nauðsynlegt að skoða fleiri en eitt áfall sem átt hefur sér stað, til að styrkja þær ályktanir og þann lærdóm sem af þeim má draga. Í LVN greiningu er litið á afleiðingar tvenns konar hamfara, snjóflóða og jarðskjálfta og fjögur áföll af þeirra völdum hér á landi. Tekin voru til skoðunar áföll vegna tveggja snjóflóða; í Súðavík 16. janúar 1995 og á Flateyri 26. október 1995. Aðstæður varðandi endurreisnarferlið voru afar mismunandi og þannig skila þessir atburðir mismunandi lærdómi sem styrkir almennar ályktanir um endurreisn samfélaga. Jafnframt var greint endurreisnarstarf í Rangárvallasýslu og Árnassýslu í kjölfar jarðskjálftanna 2000. Sá fyrri varð 17. júní í Holtum en sá síðari 21. júní sunnan Hestvatns. Báðir voru 6,5 að stærð³. Á þennan hátt var reynt að tryggja að efniviðurinn til leiðbeininga í niðurstöðum skýrslunnar gildi fyrir mismunandi tegundir af áföllum vegna náttúruhamfara og jafnvel aðrar hamfarir.

2. Leiðbeiningar byggðar á daglegri starfsemi þeirra sem þeim eru ætlaðar

Skilningur á þeim vanda sem blasir við sveitarfélögum á neyðartímum og vegna endurreisnar byggist á þekk-

ingu á daglegri starfsemi þeirra. Hið ríkjandi starfskipulag sveitarfélags og málaflokkar þess er upphafsreiturinn á því ferli að búa til skipulag sem fylgja skal á álagstímum. Þegar ljóst er hvernig verkefnið sem sveitarfélög þurfa að glíma við á slíkum tímum eru frábrugðin daglegri umsýslu er hægt að búa til tímabundið skipulag sem hentar betur á meðan verið er að ná tókum á ástandinu.

3. Greina þarfsamkvæmt ákveðinni forgangsröðun

Aðferðarfræði LVN greiningarinnar byggir á þeirri ákvörðun að skilgreina fyrst þau verkefni og vandamál sem koma upp vegna hamfara og síðan hvaða úrræði eru fyrir hendi og hverjir eiga að koma að framkvæmd þeirra. Með því er verið að leita lausna vandamála án tillits til núverandi verkaskiptingar skv. lögum og reglugerðum. Ef lög eru tekin inn í greininguna of snemma, er hætta á að leiðbeiningar taki meira tillit til þeirrar umgjörðar sem löggjafavaldið hefur sett, frekar en raunverulegra vandamála og hagkvæmustu lausna. Þannig nýtist aðferðarfræðin við að skoða gagnsemi laga og reglugerða um náttúruhamfarir; hvort þar sé tekið nægilega vel á þeim vandamálum sem þeim er ætlað að leysa. Röð greiningar er því eftirfarandi:

1. Vandamál sem þolendur og samfélagið í heild sinni geta þurft að glíma við vegna afleiðinga náttúruhamfara
2. Möguleg úrræði.
3. Hverjir hafa lagalegt umboð til svipaðra verka við venjulegar aðstæður.
4. Lög og reglugerðir er lúta að því hvernig bregðast skuli við náttúruhamförum.

4. Atburðir skoðaðir með tilliti til tíma

LVN-verkefnið leggur áherslu á langvarandi viðbrögð og því er tími einn áhersluþáttur greiningarinnar. Aðferðarfræðin fólst þess vegna m.a. í því að skoða upplýsingar frá viðmælendum með tilliti til tíma.

	Fyrsti dagur	Fyrsta vika	Fyrsti mán.	Fyrsta árið	Fyrstu 5 ár	Fyrstu 10 ár
Polendur						
Sveitarfélög						
Ráðuneyti og ríkisstofnanir						
Vátryggingarfélög						
Félagasamtök						

Mynd 2.1: Eyðublað fyrir tímarás

Skilgreind var svokölluð tímarás sem deildi áratugnum í kjölfar atburðarins niður í sex tímabil; fyrsta daginn, fyrstu vikuna, fyrsta mánuðinn, fyrsta árið, fyrstu fimm árin og fyrstu tíu árin. Í viðtölum voru viðmælendur beðnir að áætla hvenær tiltekin verkefni voru unnin og þau færð inn í viðkomandi dálk. Þannig var kölluð fram mynd af langvarandi atburðarás sem verður í kjölfar áfalla og notuð sem stuðningsgagn við tímaþáttinn í leiðbeiningunum.

2.2 Greiningarferli

Greiningarferlinu má skipta í sjö megin þrep sem sýnd eru í mynd 2.2. Hvítu kassarnir sýna greiningu og úrvinnslu, bláu kassarnir gögn og upplýsingar sem stuðst var við og gulu kassarnir þær afurðir sem greiningin leiddi af sér.

1. Fasar, hvatar og viðbrögð

Í fyrsta þrepi greiningar er leitast við að skilgreina þarfir þolenda vegna náttúruhamfara og hvatar þeirra sem eiga að bregðast við. Stuðst var við hugmynd að baki aðferðarfræði sem notuð hefur verið við að greina áfallastjórnun.⁴ Fyrir þá sem þurfa að bregðast við hamföllum verður atburðarásin í kjölfar þeirrasemkeðja vandamála sem þarf að leysa. Ákvarðanir eru greindar út frá því hvaða hvatar lágu að baki þeim og sjónarhorni eins aðila haldið út greininguna (t.d. sjónarhorni ríkisstjórnar, sveitarfélags eða stjórnsýslunnar í heild sinni). Hvata er hægt að skilgreina sem atburð sem knýr á að ákvarðanir séu teknar og brugðist sé við. Einn og sami atburður getur kallað fram mismunandi viðbrögð eftir því hver það er sem upplifir hann. Í LVN-verkefninu er þessi aðferðarfræði þróuð áfram og útfærð þannig að litið er á atburðarás út frá sjónarhorni *mismunandi* aðila (sjá mynd 2.1) sem hafa mismunandi nálgun við atburð sem er í brennidepli greiningar. Var leitast við að lista upp hvata að viðbrögðum sem hefðu sem víðtækasta skírskotun – þ.e. ættu við vítt

svið aðgerða og horft á hvatana út frá mismunandi verkþáttum í viðbragðsferlinu. Þannig fengust listar með verkefnum sem lenda á borði sveitarfélaga, ríkisstofnana, tryggingaraðila og félagasamtaka vegna náttúruhamfara almennt. Ekki voru þessir listar unnir til fulls, heldur notaðir sem grunnur til að móta greiningarferlið. Við mat á mögulegum hvötum og viðbrögðum var bæði litið til þess hvaða viðbrögð mættu vera fyrir sjáanleg, miðað við hagsmuni og/eða ábyrgðarskiptingu, og þess hvernig aðilar hafa brugðist við í áföllum hérlendis. Lá sú vinna að baki sýnidæmum á hugsanlegri atburðarás í kjölfar náttúruhamfara.

2. Yfirsýn verkefna - tengsl daglegra verkefna og verkefna vegna náttúruhamfara

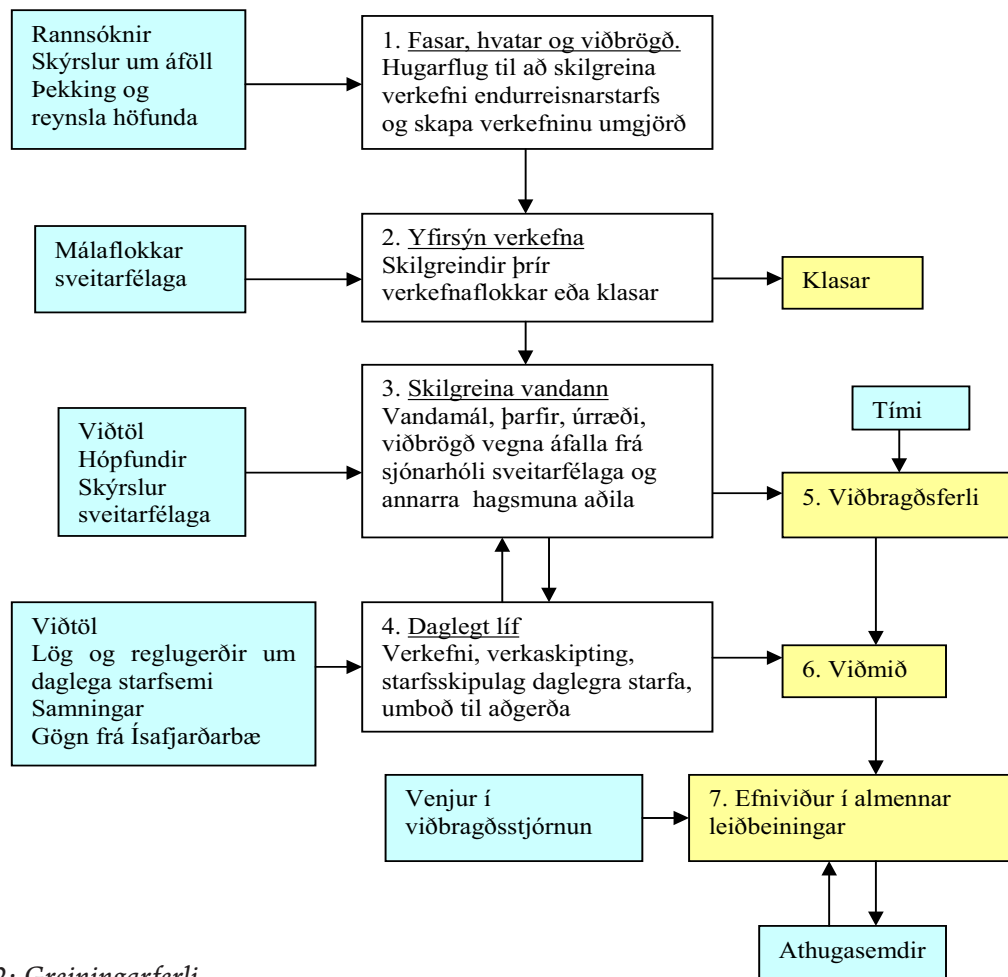
Listarnir úr þrepi 1 sýndu fram á hversu yfirgripsmikil verkefni vegna náttúruhamfara geta verið. Til að ná yfirsýn yfir verkefnin og finna leið til að flokka þau voru þau borin saman við dagleg störf sveitarfélaga sem skilgreind voru út frá almennum bókhaldslyklum sveitarfélaga⁵ (sjá mynd 2.3).

Eftir að hafa gert fyrrgreindan samanburð, ásamt því að kanna venjur í sveitarstjórnarstarfi, var ákveðið að skilgreina þrjá yfirflokka: velferðar-, umhverfis- og efnahagsverkefni. Flokkarnir eru skilgreindir með eftirfarandi hætti:

1. *Velferð* tengist líkamlegu, andlegu og félagslegu ástandi fólks
2. *Umhverfi* tengist mannvirkjum, veitukerfum og fjarskiptum
3. *Efnahagur* tengist sveitarfélögum, einstaklingum og fyrirtækjum

Málaflokkum sveitarfélaga er raðað á þessa þrjá yfirflokka eins og sýnt er í mynd 2.4.

Erlendar rannsóknir styðjast við svipaða flokka við greiningu á áföllum vegna náttúruhamfara, þ.e.



Mynd 2.2: Greiningarferli

efnahags- (e. economic), félags- (e. social), þjóðhags- (e. social-economic), efnis- (e. physical) og umhverfis-flokka (e. environmental) og mannúðarmál (human)⁶. Misjafnt er hvað nákvæmlega telst til þessara flokka og skörun á sér stað í vissum tilfellum. Yfirskrift þeirra gefur þó góða mynd af því sem leitast er við að draga fram með skiptingu þeirra. Í greiningu eru tekin sér-tæk dæmi frá skipulagi Ísafjarðarbæjar til að varpa nánari ljósi á starfsemi sveitarfélaga.

Ekki hefur verið farið ofan í saumana á hverjum bókhaldslykli en þó er rétt að geta þess að málaflokkurinn „Almannavarnir“ hjá sveitarfélögum deilir bókhalds-lykli með brunamálum og öryggismálum og flokk-ast t.d. fundarkostnaður almannavarnanefnda, bún-

adarkaup, kostnaður vegna æfinga o.þ.h. þar undir.⁷ Þar sem öll þau verkefni sem hér eru til skoðunar gætu fallið undir hugtakið almannavarnir er það of víðtækt til að nota um einn sérstakan málaflokk. Sjá nánar umræðu um hugtakið „almannavarnir“ í kafla 3.4.4.

3. Vandamál og úrræði sveitarfélaga og annarra hagsmunahópa

Þriðja þrepið gengur út á að greina þau vandamál sem íslensk sveitarfélög og aðrir hagsmunaaðilar hafa, eða geta staðið frammi fyrir, og úrræði sem þau hafa yfir að ráða. Fundað var með fólki sem hefur reynslu af áföllum vegna snjóflóðanna 1995 og jarðskjálftanna 2000, ýmist við að aðstoða aðra eða sem þolendur. Í þessu þrepi fékkst dýpri skilningur á því við hvers konar

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
- 20 Framlög til B-hluta fyrirtækja
- 21 Sameiginlegur kostnaður
- 22 Breyting lífeyrisskuldbindinga
- 27 Óvenjulegir liðir
- 28 Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)

AÐRIR SJÓÐIR OG STOFNANIR Í A-HLUTA

- 31 Eignasjóður
- 33 Þjónustustöð
- 35 Vélamiðstöð
- 37 Trésmiðja
- 39 Innkaupastofnun
- 59 Aðrar A-hluta stofnanir
- 90 (Millifærslur)

SJÓÐIR, FYRIRTÆKI OG STOFNANIR Í B-HLUTA

- 10 Hafnarsjóður
- 21 Vatnsveita
- 23 Hitaveita
- 24 Fráveita
- 41 Félagslegar íbúðir
- 87 Aðrar B-hluta stofnanir
- 91 (Millifærslur)

Mynd 2.3: Málaflokkar sveitarfélaga

vandamál er verið að glíma. Reynslusögur og skoðanir ýmissa viðmælenda vega þungt til að fá sem besta innsýn í það ferli sem fer af stað þegar náttúruhamfarir dynja yfir. Mismunandi og mismiklar upplýsingar söfnuðust um aðgerðir vegna hinna fjögurra áfalla sem hér eru til greiningar. Ekki var reynt að gera tæmandi úttekt á þeim verkefnum sem unnin voru vegna snjóflóðanna eða jarðskjálftanna, heldur tekin fyrir þau verkefni sem máli skipta fyrir leiðbeiningarnar.⁸ Vandamál og úrræði voru flokkuð m.t.t. myndar 2.4.

4. Daglegt líf – hefðbundið skipulag og verkefni m.t.t. náttúruhamfara

Í fjórða þrepi voru skoðuð venjubundin verkefni sveitarfélaga með hliðsjón af verkefnum vegna náttúruhamfara, þ.e.a.s. þau verkefni sem eru sama eðlis og þau sem þarf að glíma við vegna náttúruhamfara (þrep 1 og 3). Verkefni sveitarfélaga voru greind og sett undir fyrrgreinda yfirflokka m.t.t. laga og reglugerða, upplýsinga í handbókum sveitarfélaga og fjárhagsáætlana. Stuðst var við gögn frá Ísafjarðarbæ. Með því fékkst innsýn í þau verkefni sem eðlilegt er að sveitarfélög sinni varðandi neyðaraðstoð og endurreisn. Daglegu verkefnin voru flokkuð m.t.t. myndar 2.4.

5. Viðbragðsferli

Í fimmta þrepi voru verkefnin greind m.t.t. tíma og skoðuð sem atburðarás. Viðbragðsferli, sérstaklega langtíma viðbrögð, er glíma við röð vandamála sem eru ýmist háð eða óháð hvert öðru. Með því að skoða verkefnin sem voru skilgreind í 1. og 3. þrepi m.t.t. tíma var varpað ljósi á hvernig viðbragðsferli aðgerðanna ætti að vera.

6. Viðmið

Skynsamlegar leiðbeiningar um viðbúnað og viðbrögð við náttúruhamförum þurfa að taka mið af því sem teljast góð vinnubrögð á þessu sviði (e. best practice/principles). Ýmsar alþjóðastofnanir, sem láta viðbúnað og viðbrögð vegna náttúruhamfara til sín taka, hafa gefið út leiðbeiningar sem nýta má til viðmiðunar.⁹ Með því að rýna í afurðir þrepanna hér á undan og venjur viðbragðsstjórnunar voru búin til viðmið sem taka þarf tillit til við gerð leiðbeininga. Þeim eru gerð skil í niðurstöðukafla skýrslunnar.

VERKEFNAFLOKKAR			
	VELFERÐ Líkamleg, andleg og félagsleg velferð fólks	UMHVERFI Mannvirki, veitukerfi, fjarskipti og umhverfi	EFNAHAGUR Sveitarfélög, einstaklingar og fyrirtæki
Málaflokkar sveitarfélaga	02 Félagsþjónusta 03 Heilbrigðismál 04 Fræðslu- og uppeldismál 05 Menningarmál 06 Æskulýðs- og íþróttamál	07 Snjóflóð, skriðuföll, sjóvarmargarðar og náttúruvá 07 Bruna- og öryggismál 08 Hreinlætismál 09 Byggingar- og skipulagsmál 10 Umferðar- og samgöngumál 11 Umhverfismál 21 Vatnsveita 23 Hitaveita 24 Fráveita	00 Skatttekjur 13 Atvinnumál 13 Ferðamál Bæjarsjóður

Mynd 2.4: Málaflokkar sveitarfélaga skv. verkefnaflokkum

7. Efniviður í leiðbeiningar

Endanleg afurð greiningarferlisins var sá efniviður sem nýttur var í drög að almennum leiðbeiningum fyrir langtímaviðbrögð við náttúruhamförum, sem sveitarfélög geta stuðst við í vinnu að gerð sértækra leiðbeininga.

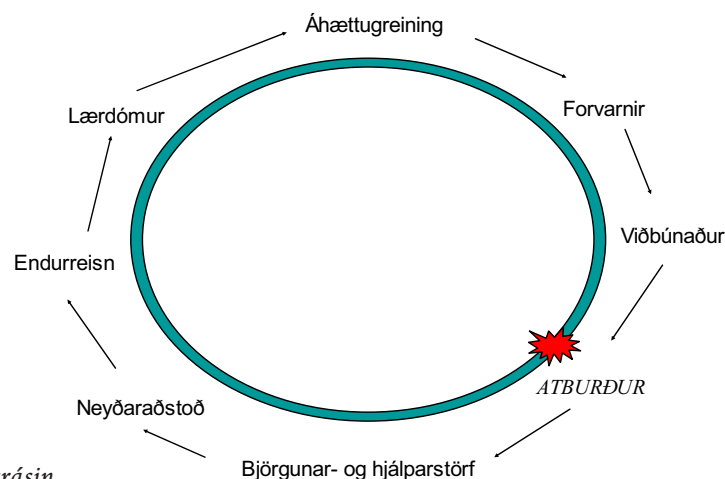
2.3 Viðlagahringrásin

Aðferðarfræðin byggir á skilningi á verkefnum neyðarstarfa og endurreisnar og samhengi þeirra við önnur viðfangsefni sem tengjast viðbúnaði og viðbrögðum vegna náttúruhamfara. Viðfangsefnin eru oft lögð fram sem hringrás þar sem skoða má þau sem eðlilegt framhald hvert af öðru (e. Disaster Management Cycle). Mismunandi útgáfur má finna af hringrásinni

í fræðiritum. Mynd 2.5 sýnir framsetningu sem hefur verið þróuð af Rainrace ehf og þar eru viðfangsefnin skilgreind sem áhættugreining, forvarnir, viðbúnaður, björgunar- og hjálparstörf, neyðaraðstoð, endurreisn og kerfisbundinn lærdómur. Með vísan til orðabókar¹⁰ er hér stuðst við orðið *viðlagamál*, sem hugtak um það er varðar brýna nauðsyn og hringrásin nefnd viðlagahringrásin.

1. Áhættugreining

Í upphafi er spurt hver áhættan sé. Til að svara þeirri spurningu þarf að framkvæma *áhættugreiningu* (e. risk analysis). Í henni er leitað svara við spurningum eins og: hvaða hamfarir geta átt sér stað? Hvaða byggð eða svæði eru í hættu? Hver er líkleg atburðarás? Hverjar verða afleiðingarnar? Hversu umfangsmiklar verða



Mynd 2.5: Viðlagahringrásin

þær? Rannsóknir á afleiðingum fyrri áfalla geta lagt grunninn að tjónamati og áhættugreiningu vegna hugsanlegra atburða í framtíðinni.¹¹

2. Forvarnir

Í öðru lagi er spurt hvernig hægt sé að fyrirbyggja slíka atburði eða draga úr líkum á því að afleiðingar verði til skaða. Störf sem sporna gegn slíkum afleiðingum kallast *forvarnir* (e. mitigation).

3. Viðbúnaður

Þar sem seint verður unnt að koma algjörlega í veg fyrir skaða af völdum náttúruhamfara er næst spurt hvernig best sé að haga undirbúningi við að takast á við afleiðingar náttúruhamfara. *Viðbúnaður* (e. preparedness), s.s. gerð viðbragðsáætlana og leiðbeininga, æfingar og kaup á búnaði, myndi eiga sér stað á þessu tímabili.

4. Atburður

Fjórði fasinn er atburðurinn sjálfur. Hann getur orðið skyndilega, t.d. jarðskjálfti, eða verið þess eðlis að hægt sé að gefa út viðvaranir, t.d. snjóflóð, jökulhlaup eða sjávarflóð vegna jarðskjálfta (tsunami). Hann getur varað mjög stutt, eins og þegar um jarðskjálfta er að ræða, eða lengi, eins og t.d. þegar heimsfaraldur geisar.

5. Björgunar- og hjálparstörf

Í fimmta fasa hringsins er spurt hvernig eigi að bregðast við varðandi *björgunar-* og *hjalparstörf* (e. rescue). Til þessara starfa teljast lífsbjargandi störf, m.a. leit og björgun, slökkvistarf, viðbrögð vegna hættulegra efna, vinna við að forða fólki úr hættu og veita því lækniástoð.

6. Neyðaraðstoð

Sjötti fasinn fjallar um *neyðaraðstoð* (e. relief) þar sem spurt er hvaða tímabundnum úrræðum sé hægt að beita fyrir þá sem þurfa að glíma við afleiðingar náttúruhamfara, s.s. að veita þeim fæði, klæði, húsnæði, fjárhagsástoð, áfallahjálp og sjá þeim fyrir öðrum tímabundnum lausnum.

7. Endurreisn

Sjöundi fasi hringrásar lýtur að *endurreisn samfélagsins*, þ.e. að þeirri viðleitni að koma samfélaginu á réttan kjöl. Samkvæmt ábendingu LVN-hópsins hefur hugtakið endurreisn verið komið að í nýjum lögum um almannavarnir. Samkvæmt skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna er endurreisn ferli ákvarðana og aðgerða sem miðar að því að endurheimta eða bæta lífsskilyrði samfélags sem lent hefur í áfalli.¹²

8. Lærdómur

Að lokum er áttundi og síðasti fasinn *kerfisbundið lærdómsferli* þar sem metið er hvernig undirbúningi og viðbrögðum við hamförunum var háttað, hvaða lærdóm megi draga af þeim og hvernig koma megi þeim lærdómi til skila með skipulögðum hætti. Ef kerfisbundinn lærdóm vantar í hringrásina, er hætt við að lærdómur verði tilviljunarkenndur og skili sér illa til samfélagsins.

Hringrásin er þægilegt tól til að útskýra *hvaða* viðfangsefnum þarf að sinna vegna náttúruhamfara og setja þau í *samhengi*. Það reyndist Almannaöörnum ríkisins vel á sínum tíma að notast við hringrásina til að skipuleggja verksvið stofnunarinnar. Meðan á LVN-verkefnum stóð, var oft vísað í hringrásina til að skýra viðfangsefni viðlagamála.

3 Greining

Í þessum kafla er gerð grein fyrir og rædd atriði sem skipta máli varðandi neyðarástoð og endurreisn. Honum er skipt í 4 undirkafla. Í fyrsta kafla er gerð grein fyrir upplýsingum og umræðu er varða sveitarfélög. Í öðrum kafla er farið yfir þætti er snúa að samstarfsaðilum sveitarfélaga og ýmsum aðilum sem hafa hag af því að vel sé staðið að verki. Í þriðja kafla er horft á skipulag, stjórnun og samhæfingu aðgerða, m.a. út frá lögum um aðgerðir vegna náttúruhamfara sem veita aðilum umboð og ábyrgð til framkvæmda. Í síðasta kaflanum er litið á kerfisbundinn lærdóm.

3.1 Verkefni og viðbrögð sveitarfélaga

Fyrst eru talin upp lagaákvæði sem gefa sveitarstjórnnum umboð til verka almennt og að veita íbúum sínum aðstoð. Þá eru rædd atriði sem teljast til velferðar-, umhverfis- og efnahagsverkefna. Gerð er grein fyrir verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga samkvæmt lögum og reglum sem varða náttúruhamfarir í kafla III í þessu riti.¹³

3.1.1 Daglegt skipulag

Til að sýna hvernig hið daglega skipulag nýtist í viðbrögðum vegna náttúruhamfara og/eða hvernig hægt er að aðlaga það þeim verkefnum sem fylgja slíkum viðbrögðum þá eru dregin fram hér að neðan þau ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 sem lýsa því skipulagi innan sveitarstjórna sem máli skipta fyrir LVN-verkefnið.

Sveitarstjórnarlögin lýsa umgjörð sveitarfélaga, hvernig þeim er stýrt og hvernig þau starfa.¹⁴ Sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélagsins og skipuleggur starfsemi á vegum þess. Hún gerir fjárhagsáætlanir, ársreikninga og áætlanir sveitarfélagsins, stofnana þess og fyrirtækja. Sveitarstjórn kys fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir, til að vinna að einstökum afmörkuðum verkefnum eða málefnum.¹⁵

„Bygðarráð fer, ásamt framkvæmdastjóra sveitarfélagsins, með framkvæmdastjórn þess og fjármálastjórn, að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin. Það

hefur umsjón með stjórnarsýslu sveitarfélagsins almennt og fjárstjórn þess sérstaklega.“¹⁶

„Framkvæmdastjóri er prókúruhafi sveitarsjóðs. Honum er heimilt að veita öðrum starfsmanni sveitarfélagsins prókúru, að fengnu samþykki sveitarstjórnar. Prókúruhafar sveitarsjóðs skulu vera fjár síns ráðandi.“¹⁷

„Framkvæmdastjóri er æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins og hefur á hendi framkvæmd þeirra ákvarðana sem sveitarstjórn tekur.“¹⁸

Þá er kveðið á um að sveitarstjórn fari með beiðnir um aðstoð ef sveitarfélagið er í fjárþröng. Í 26. grein kemur fram að ef sveitarstjórn verði óstarfhæf tímabundið vegna neyðarástands í sveitarfélaginu, svo sem af völdum náttúruhamfara, geti ráðuneytið „að beiðni sveitarstjórnar falið sveitarstjórn nágrannasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélagsins uns stjórn þess verður starfhæf á ný.“¹⁹

3.1.2 Velferðarverkefni

Til *Velferðarverkefna* í LVN-verkefninu teljast verkefni sem tengjast þörfum fólks með beinum hætti. Þau falla undir félagsþjónustu, heilbrigðismál, fræðslu- og uppdæmismál, menningarmál og æskulýðs- og íþróttamál. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skulu sveitarfélög „...vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma“²⁰ og „... geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.“²¹

3.1.2.1 Félagsþjónusta sveitarfélaga

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er sveitarfélagum skylt að veita íbúum sínum félagslega þjónustu. „Markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjárpar.“²² „Sveitarfélag skal sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð og jafnframt að tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Aðstoð og þjónusta skal

jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálfir.²³ „Með félagsþjónustu er átt við þjónustu, aðstoð og ráðgjöf í tengslum við eftirtalda málaflokka:

1. Félagslega ráðgjöf
2. Fjárhagsaðstoð
3. Félagslega heimaþjónusta
4. Málefni barna og ungmenna
5. Þjónustu við unglinga
6. Þjónustu við aldraða
7. Þjónustu við fatlaða
8. Húsnæðismál
9. Aðstoð við áfengissjúka og vímuegjaforvarnir
10. Atvinnuleysisráðgjöf og vinnumiðlun

„Markmið með félagslegri ráðgjöf er að veita upplýsingar og leiðbeiningar um félagsleg réttindamál annars vegar og stuðning vegna félagslegs og persónulegs vanda hins vegar.“²⁴ „Félagsleg ráðgjöf tekur m.a. til ráðgjafar á sviði fjármála, húsnæðismála, uppeldismála, skilnaðarmála, þar með talinna forsjár- og umgengnismála, ættleiðingarmála o.fl.“²⁵ Allir málaflokkar félagsþjónustu sveitarfélaga geta orðið að langtíma verkefnum í kjölfar náttúruhamfara.

„Félagsmálanefndir sjá til þess að veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda á meðan unnið er að varanlegri lausn.“²⁶ „Skóla- og félagsmálasvið sveitarfélaga sinna m.a. þjónustu við aldraða (akstur, dvalarheimili, dagheimili, þjónusta og heimaþjónusta), þjónustu við fatlaða (félagsþjónusta, heimilisþjónusta og akstur), almennri félagsráðgjöf, almennum barnamálum og fræðslumálum (tónlistarskóli, leikskóli og grunnskóli).

Einstaklingar eru misjafnlega í stakk búnir til að takast á við efnahagslegan skaða af völdum náttúruhamfara. Augljóslega standa þeir efnuðu betur að vígi en þeir fátæku. Þeir eiga auðveldara með að byggja upp að nýju og hlúa að sínum nánustu í kjölfar náttúruhamfara. En skaðinn getur verið það mikill að þeir nái ekki fyrri lífsgæðum. Fjárhagslegt tap þeirra getur t.d. orðið það mikið að það hafi keðjuverkandi áhrif á aðra þætti

samfélagsins. Þá ber á það að líta að einstaklingar með aðgang að sterku félagsneti í gegnum fjölskyldu og vini standa mun betur að vígi en þeir sem takmörkuð tengsl hafa. Með fjölgun nýbúa hér á landi má reikna með að sá hópur manna sem ekki hefur félagslegt tengslanet á að treysta, fari stækkandi.

Starfsmenn sveitarfélaga hafa daglega umsjón með ákveðnum einstaklingum, t.d. þeim sem þurfa aðstoð vegna öldrunar eða fötlunar. Þegar samfélagið hefur orðið fyrir þungbærri reynslu fjölgar skyndilega í þeim hópi sem þarf að huga að. Í fámennari byggðarlögum vita forsvarsmenn sveitarfélaga oft hverjir það eru sem minna mega sín og hvar þeir búa og geta því fljótt kannað kringumstæður þeirra í kjölfar áfalla. Sem dæmi um slíkt samband sveitarstjóra við íbúa má nefna að sveitarstjórinn á Hellu gekk um byggðina til að kanna sérstaklega hvernig einstæðingum og eldra fólki reiddi af í kjölfar jarðskjálftans 17. júní árið 2000.²⁷

Í Ísafjarðarbæ hefur verið komið á kerfi sem tengir saman félagsþjónustu sveitarfélagsins, lögreglu og Rauða kross deild Ísafjarðarbæjar. Barnaverndarnefnd og félagsmálaskrifstofa eru með bakvakt og hefur lögreglan samband við vaktina vegna slysa eða áfalla, t.d. vegna eldsvoða á heimilum. Bæjarfélagið fer þá strax að veita neyðaraðstoð, þ.e. fæði, klæði og húsnæði. Síðan hefst aðstoð við að finna bráðabirgða-húsnæði, aðstoð með tryggingamál o.fl. Bæjarfélagið hefur jafnframt strax samband við RK-deildina sem vinnur með bænum að þessum verkefnum. Þegar hægt er að beita slíku skipulagi dags daglega er nærtækt að styðjast við það í viðbrögðum vegna stóráfalla.

Neyðaraðstoð í sinni víðustu merkingu felst í því að þeir sem sinna henni eru þolendum innan handar vegna hinna ýmsu vandamála sem upp geta komið í kjölfar hamfara og geta tekið á sig ýmsar myndir. T.d. hafa sumir fengið aðstoð við að sækja jarðarfari sem fara fram í öðrum sveitarfélögum. Sveitarfélög hafa jafnvel haft upp á einstaklingum sem voru að heiman þegar áfall dundi yfir og hvatt þá til að vitja húseigna sinna.

Brotflutningur íbúa af áfallasvæðum í kjölfar hamfara getur reynst þeim sem eftir eru þungbær, bæði af félagslegum og fjárhagslegum ástæðum. Stjórnvöld hafa reynt að hafa áhrif á þessa þróun, eins og gert var í Súðavík, með því að veita hærri fjárhagsaðstoð til þeirra sem ákváðu að vera um kyrrt. Varð sú ákvörðun umdeild í samfélaginu og þeir sem gagnrýndu hana

harðast sögðu hana leggja áthagafjötra á fólk sem sái sér ekki annað fært en að vera um kyrrt, þrátt fyrir mikla vanlíðan sem því fylgdi.²⁸ Huga þarf sérstaklega að þeim íbúum sem eru nýfluttir í sveitarfélagið og láta þá finna að þeir eru hluti af samfélaginu.

„Þurfi fólk á aðstoð að halda utan heimilissveitar sinnar sökum slysa, veikinda eða af öðrum brýnum orsökum er dvalarsveit skylt að veita tímabundna aðstoð. Skal um það haft samráð við heimilissveit sem endurgreiðir kostnað að fullu.“²⁹

Íbúar af erlendu bergi brotnir, erlendir starfsmenn og erlendir ferðamenn þurfa oft sérstaka aðstoð ef þeir skilja ekki tungumálið. Nokkrir erlendir starfsmenn mættu t.d. til vinnu í frystihúsið á Flateyri, morguninn eftir flóðið þar sem þeir vissu ekki hvað hafði gerst um nóttina. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga segir „að erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skal í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Aðstoð skal veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við félagsmálaráðuneytið, enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi.“³⁰ Ríkis- sjóður skal endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu og sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár.³¹

Reynslan hér á landi af glímu við áföll af völdum náttúruhamfara ber vitni um mikla samstöðu meðal fólks. Hjá viðmælendum kom fram mikilvægi þess að fólk finni að lífið heldur áfram – að það nái að ræða saman og tjá tilfinningar sínar. Þannig sé hægt að takast sameiginlega á við sorgina. Aðhlyning aðstandenda er einnig hluti af því að bregðast við náttúruhamförum. Fólk sem býr annars staðar á landinu getur orðið fyrir sálrænum áhrifum þar sem áföll vekja oft upp minningar þess um neikvæða reynslu eða það hefur áhyggjur af ættingjum á hamfarasvæðinu. Mikil þróun hefur átt sér stað síðastliðinn áratug varðandi áfallahjálp en henni eru gerð sérstök skil í kafla VI í þessu riti.³²

3.1.2.2 Húsnæðismál: Fjöldahjálparstöðvar og bráðabirgðahúsnæði

Húsnæðismál eru málaflokkur innan félagsþjónustu sveitarfélaga, en eru tekin hér fyrir sérstaklega vegna þess hve margþætt þau eru.

Þegar fólk þarf snögglega að hverfa frá heimilum sínum vegna öryggisráðstafana skiptir máli að hafa skjót viðbrögð við að finna því húskjól. Fyrsta

úrræðið er fjöldahjálparstöðvar. Húsnæði í eigu sveitarfélaga, aðallega grunnskólar, hefur verið búið út sem fjöldahjálparstöðvar þar sem fólk getur leitað skjóls í stuttan tíma. Rauða kross deildir sjá um búnað og rekstur stöðvanna, en starfsmenn sveitarfélaga aðstoða deildirnar og sjá um húsnæðið. Fólk stoppar yfirleitt stutt við í stöðvunum, mest í nokkra daga, en mikilvægt er að húsnæðið sé til reiðu ef með þarf.

Heimilislausir dvelja oft hjá ættingjum og vinum, eða á hótélum og gistiheimilum, á meðan beðið er eftir bráðabirgðahúsnæði. Leit að bráðabirgðahúsnæði fyrir þá sem hafa misst heimili sín, eða hafa ekki leyfi til að dvelja þar, getur orðið stór liður í starfi sveitarfélaga og ríkisstofnana í kjölfar hamfara. Ýmsar leiðir hafa verið farnar til að leysa húsnæðisvanda fólks tímabundið. Stundum má finna laust húsnæði innan sveitarfélagsins sem nýta má til bráðabirgða. Ríkisstofnanir hafa boðið vinnuskúra og færanleg sumarhús, einstaklingar hafa boðið fram sumarbústaði og fyrirtæki hafa boðið gáma. Sveitarfélög reka félagslegar íbúdir sem þau geta stundum nýtt þegar í nauðirnar rekur hjá fólki. Fyrir kemur að þolendur geta ekki nýtt sér það húsnæði sem í boði er, sökum fjarlægðar frá heimilum þeirra. Taka þarf tillit til aðstæðna fólks, eins og t.d. hvert börn sækja skóla. Einnig þarf að taka tillit þess að fólk á sveitabýlum getur ekki farið langt frá skepnum sínum eða öðrum búskap. Nauðsynlegt er að ræða úrræði í húsnæðismálum við þá sem í hlut eiga, því eins og einn viðmælandi tók til orða, þá vill fólk ekki láta ráðskast með sig.

Nokkrir tugir fjölskyldna þurftu á húsnæðisaðstoð að halda eftir Suðurlandsskjálftana 2000. Lengri tíma en ráð var fyrir gert tók að finna lausn á vandamálum þeirra, þar sem langan tíma tók að fá endanlegar upplýsingar um tjón og þurfti fólk að búa lengur við tímabundin úrræði sem því nam. Töluverðan tíma tók að ganga frá tryggingamálum auk þess sem óvissa og óöryggi ríkti hjá mörgum sem þurftu á aðstoð að halda. Því urðu bráðabirgðalausnir oft á tíðum langvarandi. Eftir á að hyggja hefði þurft að útvega betra húsnæði í upphafi, sérstaklega þar sem fyrsta bráðabirgðahúsnæðið hentaði ekki fyrir vetrardvöl.

Sveitarstjórar og oddvitar hreppsnefnda, ráðuneytisnefnd og RKÍ unnu saman að húsnæðismálum heimilislausra, en enginn einn aðili stýrði málaflokknum og þar af leiðandi var engin samhæfing á vinnu þessara aðila. Viðmælandur bentu á, að verkefni varðandi

úrlausn í húsnæðismálum voru ekki nægilega vel skipulögð eða samræmd og enduðu í raun ekki á ákveðnum tímamarki, heldur fjöruðu út. Til dæmis sóttu eigendur gáma sína eftir að íbúar létu þá vita að þeirra væri ekki lengur þörf, en misjafnt var hvort RKÍ eða aðrir voru látnir vita, sem höfðu haft milligöngu um að útvega þá.

3.1.2.3 Skóla-, æskulýðs- og íþróttamál

Reynslan frá Vestfjörðum í kjölfar snjóflóðanna 1995 sýnir mikilvægi þess að börnum og unglingum sé hjálpað við að vinna sig út úr áföllum. Leggja verður áherslu á að koma reglu á líf barnanna sem fyrst og ráða fleiri kennara strax, ef þarf. Jafnframt þurfa starfsmenn skólaflokkanna að vera meðvitaðir um, hvernig ber að umgangast börn undir þessum kringumstæðum. Fram kom hjá viðmælendum, að meðal þeirra súðvísku barna sem sóttu skóla til Ísafjarðar, hefði mjög dregið úr þörf að ræða um snjóflóðið að nokkrum vikum liðnum. Á Suðurlandi voru skólar í frí þegar jarðskjálftarnir riðu yfir. Þá var reynt að ná til barna og unglinga í vinnuskólum og til fermingarbarna. Um haustið var rætt við börnin þegar þau komu í skólann, þau fengin til að tjá sig um sína upplifun, bæði í orðum og teikningum.

Huga þarf sérstaklega að því að efla starfsemi æskulýðs- og íþróttamála sem lið í uppbyggingu samfélaga í kjölfar náttúruhamfara. Hafa ber í huga að ekki henta öllum börnum sömu úrræðin.

3.1.2.4 Menningarmál

Hjá Ísafjarðarbæ falla menningarmál undir stjórnsýslu-sviðið, en teljast hér til velferðarverkefna, þar sem menningarmál snerta andlega líðan fólks. Þegar samfélag hefur orðið fyrir áfalli hefur sýnt sig að aukin áhersla á menningarmál hefur jákvæð áhrif. Hér eru tækifæri fyrir einstaklinga til að sýna frumkvæði og efla samkennd. Sveitarfélög þurfa að vera meðvituð um þennan þátt og hvernig þau geta stuðlað að menningarlegum viðburðum sem næra og styrkja samfélagið.

3.1.2.5 Heilbrigðismál

Heilbrigðismál eru skilgreindur málaflókkur hjá sveitarfélögum þó svo að þau falli að meginstofni til undir ríkisvaldið. Þau snerta almenning beint og teljast því til velferðarverkefna.

Áfallahjálp telst til heilbrigðismála. Hún skiptist í fyrsta stigs áfallahjálp, sem leikmenn veita og annars

stigs sem faglært heilbrigðisstarfsfólk veitir. Mikilvægt er, að viðbragðsaðilar geri sér grein fyrir þeim áhrifum, sem afleiðingar náttúruhamfara geta haft á andlega líðan fólks. Því eru aðgerðir sem stuðla að betri líðan þess mikilvægar og þetta þarf að hafa í huga allan þann tíma sem endurreisnin tekur.

Það eru ekki eingöngu þolendur sem þurfa aðstoð. Viðbragðsaðilar verða líka fyrir miklum áhrifum af ástandinu og þurfa sérstaka andlega og félagslega aðhlynningu. Lögregluáður á Ísafirði skrifaði eftirfarandi texta á heimasíðu LVN-verkefnis eftir fund um verkefnið:

Í morgun ræddum við um mikilvægi þess að „halda vélunum vel smurðum“ strax eftir átök sem þessi þannig að allir séu í stakk búnir til að takast á við ný verkefni. Þegar við ræðum um „Langtíma viðbrögð við náttúruvá“ þarf að hafa í huga mikilvægi þess að allir hópar sem og einstaklingar innan þeirra séu dags daglega í sem bestu andlegu jafnvægi. Ég hef oft líkt þessu daglega áreiti, neikvæða þá, við aðrar neikvæðar og erfðar upplifanir og reynslu sem við þurfum að burðast með dags daglega. Við getum að sjálfsgöðu ekki forðast þetta daglega neikvæða áreiti, svona er nú bara lífið. En það þarf að gæta þess að þau „ílát“ [sem] hafa að geyma þessar upplifanir séu tæmd reglulega. Það eru að sjálfsgöðu margar leiðir til þess, og það þarf ekki endilega sérfræðiaðstoð til þess. Hér má minna á „gedorðin 10“ (ged.is) sem dæmi um góða leiðbeiningu fyrir hvern og einn einstakling í þessu sambandi. Ég held nefnilega að þessi þáttur sé oft á tíðum vanmetinn, þ.e.a.s. að þess sé gætt af okkur sjálfum og yfirmönnum okkar að allir viðbragðsaðilar og aðrir þeir sem mega búast við áföllum sem þessum séu í sem bestu jafnvægi. Ég veit að sumir yfirmenn eru meðvitaðir um þetta og hvetja til þessa með ýmsum hætti.s. með því að greiða fyrir íþróttáþjálfun. Slíkt hefur verið gert hjá lögreglustjóranum á Ísafirði undanfarin ár sem dæmi.

Sá sem fer í erfitt verkefni, án þess að vera í nægjanlega góðu andlegu jafnvægi, er ekki líklegur til þess að eiga bærilega daga hvorki meðan á verkefninu stendur né heldur eftir það.³³

Andlegt álag á viðbragðsaðila fyrir vestan og fyrir sunnan var af ólíkum toga. Mikil snjóflóðahrina gekk yfir Vestfirði á árunum '94 til '95, sem tók verulega á þá sem fara þurftu í þessi útköll með svo stuttu millibili. Aftur á móti urðu afleiðingar jarðskjálftanna á Suðurlandi mun minni en búist hafði verið við. Það kom fram í máli Sunnlendinga, að þeir íbúar sem bjuggu við upptöku-svæðin og fundu þar af leiðandi fyrir mestu jarðhræringunum, upplifðu mikla hræðslu og vanlíðan. Fannst sumum þeir ekki njóta skilnings né samúðar þjóðar-

innar þar sem enginn hafði látist í hamförum. Eins og kom fram á fundi með sveitarstjórum þá getur sorg og deyfð orðið mikil „þegar hræðsla hefur gripið um sig og eignartjón orðið þrátt fyrir að mannskaði sé enginn. Mikilvægt sé að dæma ekki áfall út frá mannskaða.“³⁴

Af þessu má sjá að upplifun fólks í kjölfar náttúruhamfara, hvort heldur er hjá viðbragðsaðilum eða þolendum, er afar misjöfn og þurfa þeir sem aðstoða þá sem verða fyrir slíku áfalli að kynna sér aðstæður og upplifun hvers og eins.

3.1.3 Umhverfisverkefni

Til Umhverfisverkefna teljast byggingar- og skipulagsmál, umferðar- og samgöngumál, hreinlætismál, og verkefni vatns-, hita- og fráveitna. Verkefni sem tengjast náttúruvæðingum s.s. snjóflóðum, skriðuföllum, jarðskjálftum, eldgosum, sjávangangi, sem og vörnum gegn náttúruhamförum, s.s. sjóvarna- og snjóflóðavarnagörðum, teljast einnig til umhverfisverkefna.

Sú þróun hefur orðið á umliðnum árum að opinberir aðilar eiga nú minna en áður af tækjum og tólum til framkvæmda. Ísafjarðarbær á t.d. einungis búnað til að sinna almennri hreinsun og viðhaldi, en annað er falið verkötökum. Þetta hefur veruleg áhrif á getu sveitarfélagsins til að bregðast hratt við og af þunga þegar áfall verður. Því verður að leita til einkaaðila. Óljóst er hvaða skyldur þeir hafa og hverjum beri að greiða fyrir þjónustu þeirra.

3.1.3.1 Bráðabirgðahúsnaði

Það getur útheimt mikla vinnu að gera bráðabirgðahúsnaði íbúðarhæft. Hús og/eða gáma þarf e.t.v. að flytja, tryggja í flutningi, útbúa undirstöður og tengja vatn, hita, rafmagn og frárennsli. Eldunar- og salernisaðstaða verða vandamál þegar notast þarf lengi við bráðabirgðalausnir. Á Suðurlandi var í lagi að bjóða fólki að notast við kamar um hásumarið og í stuttan tíma, en slíkar lausnir ganga ekki þegar komið er fram á vetur. Því hafa veður og árstími áhrif á möguleg úrræði í húsnaðismálum.

Þann 19. júní, tveimur dögum eftir fyrri jarðskjálftann, þáðu sveitarstjórnir í Rangárvallasýslu aðstoð RKÍ við að tryggja öllum þeim sem þurftu að yfirgefa hús sín bráðabirgðahúsnaði til minnst þriggja mánaða. Í framlaginu fólst einnig fjárfyrirkur til einstaklinga og þátttaka í útvegum gáma til íveru.

3.1.3.2 Lokun húsa, búslóðaflutningar, og geymsla á munum

Lokun og frágangur yfirgefna húsa, bæði skemmdra og óskemmdra, eru verkefni sem stundum þarfað sinna í kjölfar náttúruhamfara. Skipuleggja þarf búslóðaflutninga úr skemmdum húsum, eða úr húsum sem falla skyndilega innan marka varanlegra hættusvæða, útvega pakkningar, leigja gáma og flytja þá. Kanna þarf hver á að borga fyrir flutningana. Þá þarf að finna geymslur fyrir búslóðirnar á meðan verið er að finna önnur úrræði. Í kjölfar snjóflóðsins á Flateyri voru settir gámar við hvert hús, þeim læst og eigendum fengnir lykklar. Munir sem fundust umhverfis húsin voru einnig settir í gámana.

3.1.3.3 Hreinsunarstarf

Hreinsunarstarf verður oft að sérstöku verkefni í kjölfar náttúruhamfara. Mikil reynsla hefur fengist varðandi það hvernig eigi að standa að hreinsun og hvað beri að forðast í þeirri vinnu. Meðferð persónulegra eigna er vandmeðfarin. Þar togast á þau sjónarmið annars vegar, að flýta eigi hreinsun eins og hægt er til að opna götur og fjarlægja verksumverki um sársaukafulla atburði og hins vegar, að fara eigi með gát og virðingu með muni fólks sem getur krafist lengri tíma. Í Súðavík leituðu sveitarstjórnarmenn eftir heimild fólks til að nota stórvirkar vinnuvélar til að hreinsa í rústunum og moka í gegnum flóðið. Þeir sem veittu heimild sína til hreinsunar eigna sinna sögðu eftir á að þeir hefðu á engan hátt verið í stakk búnir til að taka ígrundaðar ákvarðanir á þessum tíma. Hreinsun í kjölfar snjóflóðsins á Flateyri var mun varfærnari, því fólk bjó að reynslunni frá Súðavík.³⁵ Er þetta eitt dæmi um hversu varhugavert er að ætla fólki að taka afdrifaríkar ákvarðanir undir álagi í kjölfar hamfara og hvernig hægt er að læra af og nýta reynslu annarra.

Mörg þeirra verkefna sem tengjast umsjón með götum, umferð og sorphirðu í Ísafjarðarbæ hafa verið flutt til verktaka og þar af leiðandi er takmarkað til af tækjum hjá bænum sem þarf til að sinna slíkum verkum. Þó má þar finna götusóp og tæki til almennrar hreinsunar.

3.1.3.4 Vatnsveitu-, hitaveitu-, rafmagnsveitu- og fráveitukerfi

Viðgerðir vegna bilana á veitukerfum eru í umsjón sveitarstjórna. Sú þróun hefur orðið á síðustu árum að veitustofnunum hefur verið breytt í sjálfseigna-

stofnanir, svokallaðar B stofnanir sveitarfélaga. Er þeim ætlað að vera fjárhagslega sjálfstæðar. Það gæti hins vegar reynst þeim óviðráðanlegt við þær aðstæður sem skapast þegar veitukerfi laskast eða eyðileggjast vegna náttúruhamfara.

Skemmdir á rafsmagnskerfum geta haft veruleg áhrif strax frá upphafi viðbragða í kjölfar náttúruhamfara og krafist mikillar vinnu af starfsmönnum. Í skýrslu vettvangsstjóra vegna snjóflóðsins í Súðavík kemur fram að stöðugt var verið að finna nýjar lausnir við að hafa rafmagn fyrir símakerfið og brýnustu störf. Að lokum voru allar varastöðvar tæmdar og eingöngu hægt að styðjast við talstöðvasamband. „Vegna rafmagnsleysisins voru menn farnir að óttast að rækjuafli í frystigeymslu Frosta færi að þiðna og eyðileggjast og var útlit fyrir milljóna króna tjón af þeim sökum einum. Haft var samband við starfsmenn Orkubús Vestfjarða til að finna einhver ráð til að koma rafmagni þar á.“³⁶

3.1.3.5 Bruna- og öryggismál

Brunamál eru málefni slökkviliðs. Samkvæmt upplýsingum frá viðmælendum teljast málefni tengd brunamálum til umhverfisverkefna vegna þess að starfsemi slökkviliða tengist mest umhverfismálum.³⁷ Lög um brunavarnir lýsa hlutverkum slökkviliða vegna bruna. Sveitarfélög telja öryggismál einnig til umhverfisverkefna.³⁸

3.1.3.6 Heilbrigðiseftirlit

Þættir sem falla undir heilbrigðiseftirlit eru m.a. meðhöndlun eitrefna og annarra hættulegra efna; dýrasjúkdómar og varnir gegn þeim; matvæli; eldi og heilbrigði sláturdýra; slátrun; vinnsla; heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum; hollustuhættir og mengunarnir; varnir gegn mengun hafs og stranda og gegn fisksjúkdómum. Þá teljast störf dýralækna og heilbrigðisþjónusta við dýr einnig til umhverfisverkefna.

Náttúruhamfarir, svo sem öskufall og hraunrennsli, geta haft áhrif á vatnsból og frárennsli, mengað þau eða eyðilaggt. Í Vestmannaeyjum 1973 komu t.d. rottur upp úr skólpræsakerfinu þegar eiturgufur lögðust yfir kjallara-gólf húsa og þau svæði í byggðinni sem lægst lágu.

3.1.3.7 Fegrin byggðar

Fegrin byggðar sem orðið hefur fyrir eyðileggingu, hvort sem er á eignum eða umhverfi, er stór þáttur í

andlegum bata samfélagsins. Jafnvel getur verið mikilvægt að fegra einnig þau svæði sem ekki hafa orðið fyrir skaða, eins og sýndi sig varðandi eldri hluta byggðarinnar á Flateyri. Að fegra bæinn sinn með því að mála húsin, halda við gördum og grindverkum, setja niður blóm og hafa snyrtilegt í kringum sig, ber vott um bjartsýni í samfélaginu, á meðan niðurniðsla er merki um vonleysi og vanmátt íbúanna.

Í viðtölum og við gagnaöflun kom fram að af hálfu sveitarfélagsins og ríkisvaldsins var ýmislegt gert á Flateyri til að fegra byggðina, t.d. með því að lagfæra götur, mála blómaker og fyrirtæki hvött til að gefa afslátt af málningu og blómafræjum. Vandinn var sá að þetta var gert mjög seint, mörgum árum eftir að flóðið féll. Hér er dæmi um hvernig einfaldar leiðbeiningar hefðu getað ýtt þessum verkefnum fyrr úr vör. Í máli viðmælenda kom fram að það skiptir máli að vel sé gengið frá umhverfi húsnæðis, einnig bráðabirgðahúsnæðis. Eftir að varnargarðurinn var byggður þurftu Flateyringar í fyrstu að horfa á hann dökkan og drungalegan gnæfandi yfir byggðinni. Nú hefur verið gert átak í því að græða hann upp og fegra. Víða hafa verið settir upp bekkir, borð og leiktæki til að gera garðinn meira aðlaðandi til útivistar. Eftir að snjóflóðið féll á Flateyri var byggður varnargarður á Siglufirði og strax frá upphafi kom að verkinu landslagsarkitekt sem hannaði útivistarsvæði.

3.1.3.8 Skipulagsmál

Samkvæmt lögum skulu sveitarfélög hafa samþykkt aðalskipulag og deiliskipulag. Þetta getur þurft að endurskoða í kjölfar náttúruhamfara. Aðgerðir sem grípa má til geta verið með ýmsu móti. Hægt er að verja byggðina með varnargörðum, flytja hana til innan sveitarfélagsins, breyta skilyrðum um íveru og jafnvel leggja byggðina niður.

Þegar um stærra verkefni er að ræða en sveitarfélagið er vant að glíma við, eins og þegar byggja þurfti nýtt hverfi í Súðavík, getur það reynst sveitarfélaginu ofviða og það þarf að fá aðstoð. Einnig getur sveitarfélag þurft aðstoð þegar hraða þarf framkvæmdum til að flýta fyrir losun bráðabirgðahúsnæðis.

Aðstæður voru afar mismunandi vegna atburðanna fjögurra sem teknir eru til skoðunar í LVN-verkefninu og ákvarðanir um húsnæðismál því ólíkar. Í Súðavík var hverfinu, sem varð undir flóðinu, breytt í sumar-

dvalarbyggð og nýtt hverfi byggt upp á öruggum stað, annars staðar í þorpinu. Uppbygging á nýju hverfi virðist hafa haft jákvæð áhrif á Súðvíkinga. Á Flateyri var það nýjasta byggðin sem varð undir flóðinu. Ákveðið var að byggja varnargarð fyrir ofan þorpið og þurfti fólk að flytja sig niður í „gamla bæinn“ meðan á framkvæmdum stóð. Hafði þeirri byggð ekki verið vel við haldið og því leið fólki eins og um afturför væri að ræða. Flateyringur sagði í viðtali að „ljótleikinn hefði verið mikill allt um kring og niðurdrepani“. Á Suðurlandi voru afleiðingar með allt öðrum hætti. Mun fleiri hús skemmdust (yfir 2000 tjónatilkynningar) og dreifðust um stærra svæði. Engin hús hrundu, en nokkrir tugir húsa urðu ónýtir. Engin svæði voru sögð hættuleg og því máttu allir byggja aftur á sama stað og áður.

3.1.3.9 Hættumat

Hættumat fyrir snjóflóð liggur til grundvallar uppkaupum húsa. Frá því að snjóflóð féll á Norðfirði 1974 hefur verið unnið að gerð hættumats fyrir þéttbýliskjarna á snjóflóðasvæðum. Skiptar skoðanir eru um hvernig eigi að vinna snjóflóðahættumat og hafa ákvarðanir tengdar þeim málaflokki ekki verið teknar átakalaust. Snjóflóðahrinin fyrir vestan árið 1995 sýndi berlega að ekki var nægilega vel staðið að gerð hættumats og hefur málaflokkurinn tekið talsverðum breytingum síðan. Á vegum Almannavarna ríkisins höfðu verkfræðistofur séð um fræðilega útreikninga hættumats, en umræðan á Alþingi eftir snjóflóðið í Súðavík snéri m.a. að því að æskilegra væri að þeir væru unnir á opinberri stofnun fremur en á samkeppnismarkaði. Var lagt til að hættumatsgerðin færðist frá Almannavörnum ríkisins til Veðurstofunnar með þeim rökum að þannig væri

leitast við að tryggja að einungis sú sérfræðipækning sem þannig er aflað og byggjast mun upp í stofnuninni yrði lögð matinu til grundvallar. Snjóathugunarmenn eru nú ráðnir hjá Veðurstofu en voru áður starfsmenn sýslumanna.³⁹

3.1.3.10 Önnur verkefni umhverfismála

Landbúnaðarnefnd sér m.a. um fjárgirðingar og refa- og minkamál. Á Vestfjörðum er á hverju ári talsvert um viðgerðir á girðingum vegna snjóflóða og snjóþyngsla.

3.1.4 Efnahagsverkefni

Ákvarðanir um ráðstöfun verðmæta falla undir *Efnahag*. Efnahagsverkefni snúa að efnahag samfélagsins í heild: fjármögnun framkvæmda vegna uppbyggingar; fjárhagsstuðningi við sveitarfélagið, fjárhagsstuðningi við einstaklinga, aðgerðum vegna atvinnumála, möguleikum fyrirtækja til að standast áfallið og halda áfram rekstri, o.fl. Fjárhagsleg afkoma sveitarfélaga, fyrirtækja og íbúa er mikilvæg fyrir virkni samfélaga.

Í VI. og VII. kafla sveitarstjórnarlaga er greint frá því hvernig málum skuli háttáð ef fjármál sveitarfélags stefna í óefni. Komist sveitarfélag í fjárþróng þannig að sveitarstjórn telur sér eigi unnt að standa í skilum skal hún tilkynna það til ráðuneytis sveitarstjórnarmála.⁴⁰

Mynd 3.1 veitir innsýn í útgjaldaskiptingu sveitarfélaga.⁴¹ Af henni má lesa að langstærstu útgjaldaliðirnir falla undir velferðarverkefni eða tæp 80% af heildarkostnaði og rúm 13% undir verkefnaflokkinn umhverfisverkefni. Sameiginlegur kostnaður og annað er 7,2%.

49,1 %	Fræðslu- og uppeldismál	Velferð
12,8 %	Félagsþjónusta	Velferð
11,6 %	Æskulýðs- og íþróttamál	Velferð
6,0 %	Sameiginlegur kostnaður	
4,8 %	Umferðar- og samgöngumál	Umhverfi
4,7 %	Menningarmál	Velferð
2,8 %	Umhverfismál	Umhverfi
2,7 %	Hreinlætismál	Umhverfi
1,9 %	Skipulags- og byggingarmál	Umhverfi
1,5 %	Brunamál og almannavarnir	Velferð og Umhverfi
1,2 %	Annað	

Mynd 3.1: Kostnaðarskipting sveitarfélaga 2007

3.1.4.1 Aukin útgjöld og fjárhagsaðstoð

Tekjustofnar sveitarfélaga eru m.a. af sköttum, atvinnurekstri og ferðaþjónustu. Þessir tekjustofnar geta hæglega minnkað og það valdið tekjumissi í kjölfar náttúruhamfara. Þegar sveitarfélag verður fyrir skaða af völdum náttúruhamfara leiða aukin verkefni á sviði velferðar- og umhverfismála til aukinna útgjalda. Útgjaldaaukningin getur verið í formi beinna verkefna og vegna aukins umsýslukostnaðar þeim tengdum, til dæmis ef ráða þarf verkefnisstjóra eða útvega stærra húsnæði fyrir sveitarstjórnarskrifstofur. Það er vandasamt að meta efnahagslegar afleiðingar náttúruhamfara fyrir samfélagið og var það álit ýmissa viðmælenda að betra sé að ráða utanaðkomandi til slíkrar vinnu.

Áföll vegna náttúruhamfara taka fjárhagslegan toll af sveitarfélögum sem getur reynst þeim um megn. Skýrar reglur þurfa að liggja fyrir um það hvernig sveitarfélög geta sótt sér aðstoð. Þær hafa ekki verið fyrirbyggjandi og hafa sveitarfélög í slíkri aðstöðu þurft að þreifa sig áfram um stjórnkerfið í leit að aðstoð. Sveitarstjóri í Súðavík lýsir reynslu sinni af endurreisnarstarfinu í Súðavík með eftirfarandi hætti:

„Ég gegndi starfi sveitarstjóra Súðavíkur frá því nokkrum vikum eftir að snjóflóðin féllu árið 1995 og allt til loka ársins 2001. Mér fannst það heiður að fá að koma á fund með ykkur, fá kynningu á því verkefni sem þið vinnid, „Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum“ og taka þátt í umræðum um þennan mikilvæga málaflokk. Það er augljóst að hér er mjög mikilvægur málaflokkur á ferð og brýnt að setja málum er varðar viðbrögð og eftirfylgni við náttúruhamförum og almannavá, skýran, einfaldan og markvissan farveg.“

Ég kom inn í stjórnslu Súðavíkur við erfiðar aðstæður, náttúruhamfarir höfðu ridið yfir byggðina og snjóflóðið hrifið með sér fjölda húsa. Snjóflóðið hafði kostað mörg mannlíf, fjölskyldur, ættmenn og vinir áttu um sárt að binda. Stjórnslu sveitarfélagsins hafði fengið þungt högg og þorpið og íbúar þess í sárum eftir hið gríðarlega áfall sem fylgdi. Það var ekki létt verk fyrir stjórnendur að koma inn við slíkar aðstæður og mjög mikilvægt að aðgerðir væru markvissar, sannfærandi og þannig fram færðar að þær myndu ekki auka á sárin og áfallið.

Þegar ég hugsa til baka og í minningunni frá þessum tíma svekkir það mig að mikill kraftur og tími okkar fór í málavafstur við yfirvöld út af fjármagni og annarri stjórnslu sem laut að yfirvöldum. Þegar svo alvarlegir hlutir gerast eins og í Súðavík í janúar 1995 þá á slíkt að vera óþarfi og hálfur kraftur stjórnenda og þeirra sem eru á vettvangi á ekki að þurfa að fara í fjármögnun

verkefna. Stjórnendur þurfa á öllu að halda til að einbeita sér að uppbyggingu samfélagsins og hlúa að þegnum þess og særðum sálum.

Fjármálaráðuneytið hafði heimildir til að greiða tiltekna sértæka hluti í þeim aðgerðum sem nauðsynlegar voru. Súðavíkurhreppur aftur á móti fékk mjög takmarkaðar greiðslur til að mæta um 80 millj. kr. kostnaði sem til kom vegna innri starfssemi sveitarfélagsins og stjórnslu þess. Við slíkt áfall margfaldaðist stjórnslan frá því sem áður var og þessi kostnaður nam um tvöföldum skatttekjum sveitarfélagsins.

Af þessum ástæðum er mjög mikilvægt að yfirvöld búi sig undir atburði sem þessa, fjármagn sé til staðar til að mæta áföllum hratt og á markvissan hátt. Þá er einnig mikilvægt að opinbera stjórnslan og ráðuneytin viðhaldi þjálfun, hæfni og viðbragðsáætlunum gagnvart náttúruhamförum. Í dag eru t.d. flestir þeir aðilar á þessum vettvangi sem störfuðu mest með okkur og reyndust best, hættir og nýtt fólk komið í þeirra stað. Því hvet ég stjórnvöld til þess að yfirfara viðbragðsáætlanir innan ráðuneytanna og jafnvel halda reglulegar borðæfingar til að bregðast við náttúruhamförum sem guðsblessunarlega ríða sjaldan yfir þjóð og land“.⁴²

Ýmis gjöld geta einnig fallið á nágrannasveitarfélög. Börnum í Súðavík var t.d. boðin skólavist á Ísafirði á kostnað Ísafjarðarbæjar.

Á árinu 1996 sameinuðust sex sveitarfélög á norðanverðum Vestfjörðum og úr varð Ísafjarðarbær og var Flateyri eitt þeirra. Í febrúar árið 1999 setti Ísafjarðarbær á fót svokallaða Flateyranefnd. Hlutverk hennar var að fylgja eftir við hið opinbera og aðra er málinu tengjast, þeim atriðum er vörðuð frágang mála vegna snjóflóðsins á Flateyri.⁴³ Fenginn hafði verið aðili til að skrifa skýrslu um málefni Flateyrar og var henni skilað í janúar 1999. Nefndin tók til sérstakrar athugunar þau atriði sem skýrslan lagði mesta áherslu á, og jafnframt atriði sem sveitarstjórn og íbúasamtök töldu mikilvæg og ekki þöndu bið. Nefndin fundaði með þingmönnum, fulltrúum ríkisvaldsins og íbúasamtökum. Fjögur ráðuneyti komu að málinu: forsætis-, fjármála-, félagsmála- og umhverfisstjórnuneyti. Formaðurinn, bæjarstjóri Ísafjarðarbæjar, leitaði til forsætisráðherra um möguleg úrræði. Þá tók forsætisráðherra forystuna við að koma málunum áfram, m.a. með því að beina ýmsum tilmælum til fjármálaráðuneytis og Framkvæmdasýslu ríkisins til úrlausnar vandans. Nefndin lauk störfum í febrúar 2001.

Tillögur Flateyranefndar voru til skoðunar í stjórnarráðinu og um hálfu ári seinni óskaði forsætisráðherra

eftir því við fjármálaráðuneyti að það hlutaðist til um að Alþingi veitti 50 m.kr. á fjárlögum 2001 til uppbyggingar og endurnýjunar gatna á Flateyri.⁴⁴ Fjárveitingin var notuð til að byggja upp og lagfæra gamlar götur neðan við snjóflóðasvæðið. Var tillagan um framlag ríkisins gerð með skírskotun til þess að fjárfestingar sveitarfélagsins í gatnagerð fyrir flóðið nýttust ekki sem skyldi þar sem áhersla hefði verið lögð á að byggja upp nútímalegt gatnakerfi í efri hluta þorpsins á þeim tíma. Ofanflóðasjóður stóð straum af tilteknum verkefnum í efri hluta þorpsins, frágangi við kirkjugarð, uppgræðslu snjóflóðavarnargarðs og lagfæringu gatna í efri hluta þorpsins.

Í atriðalista nefndarinnar var m.a. beðið um fyrirgreiðslu vegna vaxtagjalda til þeirra sem lengi þurftu að bíða eftir uppgjöri og vegna hlutagreiddslu af launum starfsmanns sem ráðinn var til að fylgja eftir lúkninu mála á Flateyri. Laun starfsmanns voru leyst í góðu samstarfi ríkis og Ísafjarðarbæjar. Ekki var komið til móts við einstaklinga vegna vaxtagjalda nema í sérstökum tilfellum. Vitað er um tvö tilvik sem fjármögnuð voru í samstarfi bæjarins og ríkisins.⁴⁵

Í kjölfar snjóflóðsins á Flateyri var efnt til almennrar fjársöfnunar undir heitinu „Samhugur í verki“ til styrktar þolendum náttúruhamfaranna. „Í kjölfar þess að þeir sem stóðu að söfnuninni höfðu lokið úthlutun styrkja og bóta var ákveðið að ráðstafa eftirstöðvunum í sérstakan sjóð sem skyldi vera tiltækur þeim sem síðar yrðu þolendur náttúruhamfara. Var sjóðurinn stofnaður undir sama heiti með skipulagsskrá staðfestri af dómsmálaráðherra 16. júní 1998“.⁴⁶ Þannig var hann ekki eyrnamerkur Flateyringum, en margir bentu á að fólk hefði lagt fram fjármagn í þeirri trú að það væri nýtt til að aðstoða Flateyringa sem þyrftu að vinna sig út úr miklu áfalli. Vegna formlegrar beiðni forsætisráðherra ákvað stjórn sjóðsins að fara fram á það við dómsmálaráðherra að sjóðurinn yrði leystur upp og umsjón hans færð í hendur forsætisráðherra og eftirstöðvum sjóðsins varið til uppbyggingar á Flateyri.

Eftirstöðvar sjóðsins „Samhugur í verki“, um 58 m.kr., fóru aðallega til íþróttamála, fræðslumála, félagsmála, fegrunar og frágangs á umhverfi, skógræktar og sál-gæslu.⁴⁷ Verkefni, sem ráðist var í, voru m.a. endurbætur á íþróttamiðstöð, viðgerðir á þaki sundlaugar og kirkju, endurbætur á grunnskóla (hús, brunavarnir, kennslutæki, lóð og leiktæki), endurnýjun varmaskipta og búnaðar

í inntaksklefa skóla og íþróttamiðstöðvar, neysluvatnskerfi félagsheimilisins, bygging miðlunargeymis Flateyrarveitu, fjárgirðing utan Flateyrar og áfallahjálp. Umhverfisátak á vegum íbúasamtaka Önundarfjarðar var styrkt með niðurgreiðslum á málningu, plöntukaupum og flutningi þeirra, námskeiði, mold og áburði, hreinsun brotajárns, ásamt tölvukaupum og kostnaði umsjónarmanns vegna átaks íbúasamtakanna.⁴⁸

Ýmis sveitarfélög hafa með fjárframlögum styrkt önnur sveitarfélög sem orðið hafa fyrir áföllum í kjölfar náttúruhamfara.

Til þess að bregðast við verkefnum á Suðurlandi í kjölfar jarðskjálftanna árið 2000 mynduðu sveitarstjórar samráðshóp fjögurra sveitarfélaga í Rangárvallasýslu og sex í Árnessýslu. Verkefni samráðshópsins var að huga að þeim hagsmunum íbúa sem tengdust bóta- og styrkjagreiddslum, hagsmunagæslu gagnvart ráðuneytisnefnd og hagsmunum sveitarfélaganna sjálfra. Hópurinn leitaði til ráðgjafa sem bjó yfir reynslu af uppbyggingu í kjölfar snjóflóðanna fyrir vestan. Samráðshópurinn ritaði bréf til forsætisráðuneytisstjóra, sem fulltrúa ríkisvaldsins, en í því var farið fram á aukin fjárframlög og þátttöku ríkisins í úrlausn húsnæðisvandans, fjármögnun rannsókna á mannvirkjum sem skemmdust, um leið og bent var á hjálparþörf fyrirtækja og einstaklinga vegna afleidds kostnaðar eða takmarkaðrar tryggingar. Óskað var eftir þátttöku ríkisins við að bæta tjón, þó það kæmi ekki fram fyrir en síðar. Einnig var beðið um að brunabótamat yrði fært að raunvirði. Samráðshópurinn kom á fót ráðgjafabjónustu fyrir íbúa sem höfðu orðið fyrir tjóni. Til þess var ráðin óháð verkfræðistofa sem aðstoðaði fólk í samskiptum við Viðlagatryggingu. Sveitarstjórnarmenn voru ánægðir með samráðshópinn, sem gekk vel og veitti þeim styrk.⁴⁹

Algennt er að farið sé af stað með öflugar fjársafnanir í þjóðfélaginu í kjölfar áfalla. Misjafnt er hvernig úthlutun úr slíkum sjóðum er háttáð og hvaða reglur stjórnir sjóðanna hafa sett sér. Leiðbeiningar um slíka sjóði eru ekki til. RKÍ veitti þolendum snjóflóðanna árið 1995 fjárhagsaðstoð og fékk starfsmann sýslumannsembættisins á Ísafirði til að hafa eftirlit með úthlutunum. Langan tíma tók að hafa upp á sumum þolendum og mörgum reyndist erfitt að þiggja aðstoð. Það hefur verið nefnt að þess séu dæmi að fólk hafi reynt að fá meira en þeim bar og sem letur þá sem óttast að vera taldir í þeim hópi að þiggja aðstoð. Lögðu

viðmælendur áherslu á að fjárhagsaðstoð til þolenda sé afar viðkvæmt og vandmeðfarið mál.

3.1.4.2 Tjónamat

Mikil reynsla hefur skapast á Íslandi við að skoða hús sem orðið hafa fyrir tjóni. Að skoða skemmd hús, meta íbúðarhæfni þeirra og taka ákvarðanir um framhalds- aðgerðir, er stór þáttur í langtímaviðbrögðum, sem fellur undir verksvið Viðlagatryggingar í samstarfi við váttryggingarfélög. Við skoðun húsa blandast saman mörg sjónarmið. Varðandi húsið sjálft eru það bæði tæknileg sjónarmið skoðunarmanna og tilfinningaleg sjónarmið þeirra sem eiga þar heimili eða hafa þar aðstöðu. Þá eru peningaleg sjónarmið tryggingaraðila, þeirra sem eiga veð í eigninni, og svo sjónarmið eigendanna sjálfra, þar sem aleiga þeirra er oft bundin í þessum húsum. Skoðunin fer fram í kjölfar náttúruhamfara þar sem margir hafa upplifað mikla hræðslu og margt í samfélaginu á skjön við hið venjubundna líf. Það er því vandasamt verk að framkvæma þessar skoðanir, komast að niðurstöðu og afgreiða tjónagreiðslur. Því betur undirbúin sem slík verkefni eru, því betra fyrir alla aðila.

3.1.4.3 Endanleg úrræði í húsnæðismálum

Lausnir sem fela í sér umtalsverðan kostnað munu alltaf taka lengri tíma en þær sem ódýrari eru, sérstaklega ef ekki liggur skýrt fyrir hver beri kostnaðinn. Við áföll geta komið í ljós greinilegir annmarkar, t.d. á því hvernig hús eru byggð, hvar byggð er staðsett, hvar vegir liggja og fleira. Við endurreisn er skynsamlegt að huga strax að forvörnum og bæta byggðina þannig að hún geti staðist meiri áraun en hún gerði áður. Sú leið er sjálfsagt dýrari og tekur lengri tíma í framkvæmd. Ef sveitarfélag óskar þess fær Ofanflóðasjóður dómkvadda matsmenn til að leggja mat á það hvort hagstæðara sé að kaupa upp hús eða reisa varnargarð. Þetta er erfið ákvörðun og umdeild vegna þeirra samfélagslegu áhrifa sem hún hefur í för með sér. Hús í nágrenni yfirlýstra hættusvæða geta t.d. fallið í verði. Athuga þarf því alla kosti í stöðunni og meta hugsanleg áhrif þeirra á lífbæjarbúa. Lögðu viðmælendur áherslu á nauðsyn þess að taka tillit til sjónarmiða íbúa við þá ákvarðanatöku.

Talsverð reynsla er komin á uppkaup húsa á snjóflóðasvæðum, t.d. í Hnífsdal, á Flateyri og í Súðavík. Húsin hafa ýmist verið látin standa auð, þau rifin eða verið seld sem sumarhús gegn vægu verði. Varðandi Súðavík

þá kom fram að forsætisráðherra hefði strax í kjölfar snjóflóðsins tekið afgerandi afstöðu til þess að byggja upp á ný. Það tók lengri tíma að taka ákvörðun um að byggja varnargarð á Flateyri. Húsin fyrir neðan garðinn voru gerð að sumarhúsum. Fengið var leyfi fyrir því að breyta þeim aftur í heilsárshús eftir að varnargarðurinn var byggður.

Í apríl 1996, eða hálfu ári eftir hamfarirnar, hófust umræður um sameiningu nokkurra sveitarfélaga á Vestfjörðum, þar á meðal Flateyri, og komst sameiningin í framkvæmd í júlí 1996. Sameiningin flækti allt ákvarðanatökuferli varðandi endurreisn þar sem nýir aðilar tóku við stjórnun á málum Flateyrar. Ekki var eining meðal íbúa um að byggja varnargarðinn og reyndi sú ákvörðun á fólk sem var í sárnum eftir hamfarirnar og tilfinningalega illa í stakk búið til að taka afgerandi afstöðu til mála. Varnargarðurinn var vígður þann 25. september 1998 en frá þeim tíma hefur hann tvisvar sannað gildi sitt. Stórt snjóflóð féll á hann 21. febrúar 1999. Þótt það hafi verið mun minna en flóðið 1995 var það meðal stærri flóða sem fallið hafa úr Skollahvilt á öldinni. Ári seinna féll annað flóð, hinn 28. febrúar 2000. Íbúar fengu aukna öryggiskennd við að verða vitni að hvernig garðurinn náði að afstýra því að flóð félli yfir byggðina.⁵⁰

3.1.4.4 Samgöngur

Góðar samgöngur skipta miklu máli fyrir lífskjör fólks á landsbyggðinni. Íbúar eru háðir greiðum samgöngum á landi, lofti og sjó. Þegar veginum yfir Skeiðarársand var lokað á dimmu hausti 1996 vegna hættu á flóði í kjölfar Gjálpargossins, voru t.d. fiskframleiðendur austan sandsins í vandræðum með að koma afurðum sínum suður. Svo kom flóðið og það tók Vegagerðina 3 vikur að framkvæma bráðabirgðaviðgerð til að hægt væri að opna fyrir umferð.

3.1.4.5 Atvinnuástand

Atvinnuástand sveitarfélags sem lendir í áfalli skiptir sköpum varðandi styrk þess til að standast þá erfiðleika sem áfall veldur. Eðli málsins samkvæmt er það erfitt fyrir sveitarfélög og fyrirtæki sem standa á veikum grunni.

Viðmælendur lögðu áherslu á að til að auka styrk sinn gegn áföllum ættu sveitarfélög að stuðla að sem fjölbreyttastri atvinnustarfsemi með mörgum smáum greinum og huga að langtímauppbyggingu. Sveitarfélagið sjálft er stundum stærsti atvinnuveitandinn.

Það er hlutverk sveitarfélaga að skoða og skilgreina hvernig byggðarkjarnar eigi að þróast. Viða hefur verið komið á fót þróunarsetrum til að vinna að uppbyggingu í atvinnumálum viðkomandi svæða. Markmiðið er að efla samstarfstofnana og fyrirtækja á sviði rannsókna, atvinnu og þróunar, að koma á fót og þróa samstarfsnet aðila og vera hluti af uppbyggingu símenntunar. Margir koma að þróunarsetrum, til að mynda eru Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða, Fjórðungssamband Vestfirðinga, Fjölmenn-ingarsetur, Hafrannsóknastofnunin, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Svæðisvinnumiðlun Vestfjarða og Vinnueftirlitið aðilar að Þróunarsetri Vestfjarða. Auk þess tengjast Fræðslumiðstöð Vestfjarða og Náttúrustofa Vestfjarða Þróunarsetrinu.

Þróunarsetur Vestfjarða gerði þriggja ára samning árið 2005 við iðnaðarráðuneytið, svokallaðan Vaxtar-samning Vestfjarða, til að styrkja hagvöxt á svæðinu. Megin markmið samningsins er að stuðla að uppbyggingu og vexti klasa og tengslaneta helstu aðila á þremur kjarnasviðum: Sjávarútvegs- og matvælaklasa, mennta- og rannsóknaklasa og menningar- og ferðaþjónustuklasa. Samningnum er ætlað að auka samkeppnishæfni svæðisins og er hluti af byggðaáætlun þess. Sjálfbær þróun er eitt markmiðið. Með þessum samningi hefur iðnaðarráðuneytið lagt fram fjármagn til að breyta hugmynd í framkvæmd.⁵¹

Markmið sértækra aðgerða vegna uppbyggingar í kjölfar náttúruhamfara hljóta að miða að því að þær gangi að lokum inn í almennar aðgerðir til uppbyggingar og þróunar eins og hér er lýst. Þegar ekki er lengur hægt að gera greinarmun á aðgerðum sem miða að almennri þróun fyrir byggðakjarnann og sértækum aðgerðum, má segja að endurreisn sveitarfélagsins sé lokið.

3.2 Verkefni og viðbrögð samstarfsaðila sveitarfélaga

3.2.1 Samband íslenskra sveitarfélaga

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er Samband íslenskra sveitarfélaga sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu. Ríkisstjórnin skal hafa náð samráð við sambandið um þau mál er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila.⁵² Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ekki beinum skyldum að gegna gagnvart sveitarfélögum varðandi náttúruvá. Sambandið kom inn í aðgerðirnar vegna snjóflóðanna fyrir atbeina félagsmálaráðuneytisins,

t.d. útvegaði sveitarstjóra til starfa í Súðavík. Það kom ekki að vinnu „Suðurlandshópsins“, en hópurinn taldi nauðsynlegt að sambandið gerði viðbragðsáætlun fyrir sveitarfélög vegna uppbyggingarvinnu eftir áföll þar sem skýr verkaskipting kæmi fram.⁵³

3.2.2 Ráðuneyti

3.2.2.1 Forsætisráðuneyti

Reglugerð um Stjórnarráð Íslands⁵⁴ segir til um verkaskiptingu ráðuneyta. Þar segir að forsætisráðuneyti fari með mál er varða m.a. stjórnskipan lýðveldisins og stjórnarfar almennt, ríkisstjórn og stjórnarráð Íslands í heild, skipun ráðherra og lausn og skiptingu starfa milli ráðherra og ráðuneyta.⁵⁵ Þá segir einnig: „Nú leikur vafi á, hvaða ráðuneyti skuli með mál fara og sker forsætisráðherra þá úr.“⁵⁶ Samkvæmt þessu fer forsætisráðuneytið með samhæfingu ráðuneyta.

Þegar áföllin urðu, sem hér eru til skoðunar, boðaði ráðuneytið strax til ríkisstjórnarfundu. Þar var ákveðið hvaða ráðuneyti skyldu koma að viðbrögðum og kallað var eftir gögnum.⁵⁷ Hver og einn ráðherra útvegaði upplýsingar frá sínum undirstofnunum og nefndum.

Eins og fram hefur komið hefur forsætisráðherra og hans ráðuneyti sinnt ýmsum verkefnum sem tengjast viðbrögðum við áföllum. Má þar nefna stefnumótandi ákvarðanatöku; samningsgerð fyrir hönd ríkissjóðs við Ísafjarðarbæ og Ofanflóðasjóð; ákvörðun um framlag ríkisins til endurreisnarstarfa; setu í stjórn söfnunarsjóða; afgreiðslu á erfiðum tjónamálum; vinnu með sveitarstjórnnum á áfallasvæðum og umsjón með aukagreiðslum til ríkisstofnana. Til dæmis fengu Almannaþing ríkisins sérstakt framlag frá forsætisráðuneytinu vegna jarðskjálftanna á Suðurlandi árið 2000. Við áfall er stofnuð nefnd sem ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis fer fyrir. Slík nefnd á að hafa yfirsýn yfir stöðu neyðaraðstoðar og/eða uppbyggingar og sjá um verkstjórn. Þá hefur forsætisráðherra fengið ýmis erindi og leitað leiða til að leysa vandamál sem þar eru kynnt. Hann leitaði t.d. til bændasamtakanna vegna erindis bænda á Suðurlandi. Þegar á leið kallaði forsætisráðherra nokkra ráðherra og helstu forsvarsmenn stofnana saman til að fara yfir aðgerðirnar.⁵⁸

Leiðtogahlutverk forsætisráðherra verður áþreifanlegt í kjölfar áfalla. Mikilvægt er að hann sem fulltrúi stjórnvalda sýni samhug og veiti þolendum styrk. Í

kjölfar áfallanna á Vestfjörðum fór forsætisráðherra á vettvang til að sýna þolendum samhug og viðbragðsaðilum þakklæti. Hann mætti á borgarafund með íbúum á Suðurlandi í kjölfar jarðskjálftanna. Á slíkum stundum felst hvatning m.a. í loforðum stjórnvalda um aðstoð við að koma hinu hrjáða samfélagi aftur á réttan kjöl. Erfitt en mikilvægt er að lofa ekki meiru en stjórnvöld geta staðið við, ella glatast trúverðugleiki. Dæmi um orð, sem ekki var hægt að standa við, er loforð sænska forsætisráðuneytisins í kjölfar Estoníuslyssins um að ferjunni skyldi náð upp og líkum fórnarlamba slyssins komið til ástvina þeirra. Það reyndist ógerlegt.⁵⁹ Ekki er talið æskilegt að fyrirmenn komi á vettvang þar sem aðgerðir standa yfir, ef öryggisgæsla vegna þeirra og fyrirferð fjölmiðla verður til þess að trufla björgunaraðgerðir.

3.2.2.2 Dómsmálaráðuneyti

Samkvæmt lögum um almannavarnir er dómsmálaráðherra æðsti stjórnandi almannavarna. Þegar áföll verða er dómsmálaráðherra kallaður á fund forsætisráðherra og vinnur skv. samhæfingu hans.⁶⁰ Dómsmálaráðherra hefur verið haldið upplýstum um gang mála, hann fylgist með aðgerðunum en tekur ekki beinan þátt í þeim. Hringt var í ráðherrann 17. júní 2000 sem var þá staddur í Bandaríkjunum. Kom ráðherrann heim og kallaði almannavarnaráð og vísindamannaráð saman til fundar til að fara yfir stöðuna. Einnig skipaði ráðherra fyrir um vaktir í stjórnstöð Almannavarna ríkisins.

Stærstu undirstofnanir dómsmálaráðherra, er varða viðbrögð við náttúruhamförum, eru lögregluembættin, Landhelgisgæslan og Ríkislögreglustjóri. Almannavarnir ríkisins voru sjálfstæð stofnun ráðuneytisins, stofnuð í kjölfar laga frá 1962 en lögð niður vegna hagræðingar árið 2003, starfsmönnum fækkað og verkefnið færð til nýrrar almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra.

Skv. lögreglulögum er það hlutverk ríkislögreglustjóra „að flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins sem snerta starfsemi lögreglunnar.“⁶¹ Honum er ætlað „að hafa með höndum yfirstjórn eða gefa fyrirmæli um framkvæmd einstakra löggæsluverkefna sem krefjast viðamikils undirbúnings eða þátttöku lögreglumanna úr fleiri en einu umdæmi.“⁶² Þá skal ríkislögreglustjóri „fara með yfirstjórn almannavarna í umboði ráðherra að höfðu samráði við almannavarnaráð og starfrækja almannavarnadeild.“⁶³

Það er hlutverk lögreglu að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, stemma stigu við afbrotum, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og greiða götu þeirra eftir því sem við á og aðstoða þá þegar hætta stæðjar að.⁶⁴ „Lögreglustjórar fara með yfirstjórn og bera ábyrgð á leit og björgun á landi, hver í sínu umdæmi. Þeim ber að samhæfa störf þeirra sem koma að leitar- og björgunaraðgerðum.“⁶⁵ „Stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi.“⁶⁶ Lögregluembættin eru umsagnaradilar um ýmis málefni sem koma inn á borð sveitarstjórna, s.s. leyfisveitingar (t.d. vínveitingar), öryggismál (t.d. fjarskipti) og almannavarnamál. Verkefni lögreglu, þegar náttúruhamfarir dynja yfir, eru mörg. Hún þarf að sjá um að loka svæðum, vegum og húsnæði, stjórna umferð, rýma svæði, brottflutning fólks, fylgja fólki inn á lokuð svæði; sinna gæslustörfum, s.s. gæslu á líkum og eignum og sinna öðrum öryggismálum. Þá sér lögreglan einnig um miðlun upplýsinga og sinnir, í samstarfi við lækna, rannsóknnum á dánarorsökum einstaklinga.

Í snjóflóðahrinunni fyrir vestan 1994-95 var lögreglan undir miklu álagi. Fram kom hjá viðmælendum að þeir voru önnur kafnir við að tryggja öryggi íbúa, stjórnun á vettvangi, löggæslustörf, upplýsingamiðlun, veita viðtöl við fréttamenn, ekki síst erlenda fréttamenn og fleira.⁶⁷ Í viðtölum undirstrikuðu fulltrúar lögreglunnar mikilvægi þess að haldið sé utan um lögreglumenn sem sendir eru á hættusvæði. Nauðsynlegt væri að einhver væri til staðar á lögreglustöðinni til að taka á móti þeim þegar þeir koma aftur og sjá til þess að þeir fái hvíld og forða þeim frá því að örmagnast. Þegar beinum verkefnum lögreglu á Ísafirði, tengdum áföllunum, fækkaði og störfín voru að komast í eðlilegt horf á ný, kom í ljós að lögreglumenn voru dauðþreyttir, búnaður og fjárhagur í rúst, - eða eins og einn viðmælenda sagði: „Liðið keyrði á sprungnu“. Á fundum með viðmælendum var mikið rætt um nauðsyn þess að hugsa um andlega líðan viðbragðsaðila og fjölskyldna þeirra og því fylgt eftir af fagmönnum. Að standa heiðursvörð þegar lík hinna látnu voru flutt suður var mikilvæg og táknræn stund fyrir viðbragðsaðila. Þarna var þeirra tækifæri til að kveðja og um leið að setja endapunkt á erfiðan kafla í þeirra starfi.

Lögreglustöðin á Ísafirði varð eins konar upplýsingamiðstöð. Þangað leitaði fólk með ýmiss konar spurningar, t.d. hvernig það ætti að setja sig í samband við Rauða

krossinn í Reykjavík, hvar fatnaði væri útdeilt o.s.frv. Þeir sem voru ekki heima þegar hamfarirnar gengu yfir leituðu einnig til lögreglu um upplýsingar. Oft var það ekki á færi lögreglunnar að svara, t.d. spurningum sem snertu ástandið á áfallasvæðinu og hvenær búast mætti við öðru flóði. Í þessu tilfelli vantaði lögregluna sárlega aukamannskap til að taka við símtölum, sem skiptu þúsundum.

Formlegur samstarfsvettvangur lögreglustjóra og sveitarstjóra hefur ekki verið fyrir hendi. Í lögreglulögum er kveðið á um samstarfsnefnd lögreglu og sveitarfélaga um málefni lögreglunnar. „Í hverju lögregluumdæmi skal starfa samstarfsnefnd um málefni lögreglunnar. Í henni sitja þrír menn: Lögreglustjóri viðkomandi umdæmis sem jafnframt er formaður nefndarinnar og tveir sveitarstjórnarmenn tilnefndir af hálfu sveitarstjórna þeirra sveitarfélaga sem eru í lögregluumdæminu. Fundi skal halda eigi sjaldnar en tvisvar á ári.“⁶⁸ Viðmælendur í Ísafjarðarbæ upplýstu að þessum nefndum hefur ekki verið komið á, en verið er að vinna að því. Sögðu þeir að samskipti á milli lögreglustjóra og bæjarstjóra hafi því verið með óformlegum hætti, fyrir utan samskipti í almannavarnanefnd.

Starfsfólk lögreglu hefur margskonar samskipti við starfsfólk sveitarfélaga. Almennigur leitar til lögreglu með ýmis mál, t.d. varðandi skepnuhald, skemmdir á eignum eða annað, sem lögreglan ræðir þá nánar við verkstjóra sveitarfélagsins. Þá er samvinna á milli lögreglu og bæjartæknifræðings varðandi gatna- og umferðarmál ýmiss konar, t.d. vegna breytinga eða nýrra framkvæmda. Samvinna er einnig á milli lögreglunnar og félagsþjónustu sveitarfélaga um barnaverndarmál. Í Ísafjarðarbæ eru haldnir vikulegir fundir lögreglu og félagsþjónustu (skóla- og fjölskylduskrifstofu) þar sem lögreglan gerir grein fyrir afskiptum sínum af börnum og unglungum í nýliðinni viku. Þá segir í lögreglulögum að „lögregla og önnur stjórnvöld og stofnanir skulu hafa gagnkvæmt samstarf varðandi verkefni sem tengjast löggæslu, svo sem forvarnir. Sérstaklega skal lögregla vinna með félagsmálayfirvöldum, heilbrigðisyfirvöldum og menntamálayfirvöldum að forvörnum.“⁶⁹

3.2.2.3 Félags- og tryggingamálaráðuneyti

Félagsmálaráðuneyti fer með húsnæðismál, atvinnu- mál, mál innflytjenda og félagsþjónustu sveitarfélaga,

og almannatryggingar sem öll eru líkleg til að verða stór verkefni í kjölfar náttúruhamfara.⁷⁰

Félagsmálaráðuneytið tók virkan þátt í aðgerðum vegna uppbyggingar á Flateyri og fól m.a. íbúasamtökum Önundarfjarðar að útbúa minnislista um stöðu mála. Stuðst var við þann lista við ákvarðanatöku ráðuneytisins. Á þeim tíma fór félagsmálaráðuneytið með málefni sveitarfélaga. Mikilvægt er, að þeirri reynslu sem starfsmenn hafa öðlast og upplýsingum sem safnast hafa, sé haldið til haga, svo að samgönguráðuneytinu, sem nú hefur verið falinn þessi málaflokkur, geti nýst það til skilvirkra aðgerða í framtíðinni.

3.2.2.4 Fjármálaráðuneyti

Eitt af megin viðfangsefnum fjármálaráðuneytisins, í kjölfar samfélagsáfalla, er að skilgreina hvernig greiða skuli fyrir þær framkvæmdir sem stjórnvöld hafa ákveðið að ráðast í. Í fyrsta lagi þarf að greina hvort það sé ríki eða sveitarfélag sem skal greiða. Eigi ríkið að standa straum af kostnaðinum þarf að ákveða hvaða stofnanir/sjóðir skuli leggja fram það fjármagn sem til þarf. Ýmsar opinberar stofnanir og/eða sjóðir taka þátt í greiðslu kostnaðar sem til fellur vegna afleiðinga náttúruhamfara. Má þar nefna Ofanflóðasjóð, Viðlagatryggingu, ráðuneyti og Siglingastofnun. Stundum er gert ráð fyrir sérstökum framlögum á fjárlögum. Í gegnum tíðina hefur talsverður tími farið í að ákveða hvar greiðslur eiga að bókfærast og á meðan hafa þolendur þurft að bíða eftir úrlausn sinna mála.

Viðbrögð stjórnvalda vegna hamfara hafa krafist tíðra funda forsætis- og fjármálaráðuneyta. Þar hefur forsætisráðuneytið verið stefnumótandi en fjármálaráðuneytið annast síðan greiðslur til þolenda og/eða sveitarfélaga.

Fjármálaráðuneytið sá um greiðslu aukafjárveitinga til stofnana sem fóru fjárhagslega illa út úr áfallinu vegna snjóflóðanna. Ríkisstofnanir sem verða fyrir miklum fjárútlátum vegna náttúruhamfara þurfa, á sama hátt og sveitarfélögin, að fá sérstaka aðstoð til að standa straum af kostnaðinum. Fagráðuneytin gegna hér lykilhlutverki til að koma því til leiddar. Lögreglan á Ísafirði fékk ekki greiðslur í samræmi við útgjöld og var mjög að henni þrengt í fjárhagslegu tilliti, eins og áður hefur komið fram. Ef forsvarsmenn telja að stofnanir þeirra fái ekki endurgreidd útgjöld vegna þátttöku í aðgerðum, er hætt við að þeir hiki við að ráðast í

kostnaðarsamar aðgerðir. Slíkt er mjög óæskilegt þegar bregðast þarf við í neyð.

3.2.2.5 Heilbrigðismálaráðuneyti

Heilbrigðisráðuneyti og undirstofnanir þess bera ábyrgð á almennri heilbrigðis- og sjúkráþjónustu. Ljóst er að hlutverk þeirra er stórt þegar stórslys verða. Þá hefur sóttvarnalæknir sérstöku hlutverki að gegna við faraldur. Áfallahjálp er þáttur í störfum heilbrigðisstarfsfólks. Eftir að snjóflóðin féllu fyrir vestan voru starfsmenn sjúkrastofnana þar undir miklu álagi, bæði inni á stofnunum og á vettvangi.

Tryggingamálaráðuneyti var rekið með heilbrigðisráðuneyti þar til það var formlega flutt til félagsmálaráðuneytis með reglugerð 31. desember 2007. Heilbrigðisráðherra úthlutaði úr Framkvæmdasjóði aldrada vegna kaupa og endurbóta húsnæðis á Flateyri. Lokaframlag var greitt árið 2005, tíu árum eftir atburðinn.

3.2.2.6 Menntamálaráðuneyti

Menntamálaráðuneytið fer með skólamál, menningarmál, íþrótt- og æskulýðsmál. Grunnskólinn var fluttur frá ríki til sveitarfélaga í ágúst 1996. Fræðsluskrifstofa Vestfjarða fór með málefni fyrir hönd ríkisins þegar flóðin féll í Súðavík og á Flateyri.

Þegar neyðarástand ríkir gegnir Ríkisútvarpið mikilvægu öryggishlutverki. Undir slíkum kringumstæðum er öllum útvarpsstöðvum skylt, samkvæmt útvarpslögum, að upplýsa almenning um ástand mála. Reynslan sýnir að almenningur gerir þó meiri kröfur til RÚV en til annarra fjölmiðla um fréttir af hamfarasvæðum og tilkynningar til almennings.⁷¹

Menntamálaráðuneytið þarf að búa yfir þekkingu á hvernig veita skal stuðning skólanefndum, skólastjórum og kennurum þegar áföll hafa áhrif á skólastarfið.

3.2.2.7 Iðnaðarráðuneyti

Orkumál heyra undir iðnaðarráðuneyti. Rafmagn telst til nútíma grunnþarfa almennings og ekki má gleyma því að viðvarandi rafmagnsleysi innan sveitarfélags er áfall út af fyrir sig, þar sem í kjölfar þess lamast atvinnustarfsemi og öryggi íbúa er ógnað.

Bygðastofnun fellur undir iðnaðarráðherra og er hlutverk hennar að vinna að eflingu byggðar og atvinnu-

lifs á landsbyggðinni. Stofnunin undirbýr, skipuleggur og fjármagnar verkefni og veitir lán með það að markmiði að treysta byggð, efla atvinnu og stuðla að nýsköpun í atvinnulífi. Bygðastofnun fylgist einnig með þróun byggðar í landinu. Stofnunin veitir lán eða annan fjárhagslegan stuðning í því skyni meðal annars að koma í veg fyrir óæskilega byggðaröskun. Bygðastofnun var ekki kölluð að neinum verkum sem tengdust snjóflóðunum fyrir vestan 1995. Það hefði að mörgu leyti verið eðlilegt að stofnunin hefði komið að því hvernig staðið yrði að uppbyggingu þorpanna. Bygðastofnun var beðin um umsagnir um umhverfismat vegna snjóflóðavarnargarða sem byggðir voru. Þá hefur Bygðastofnun nýlega hafið þátttöku í ESPON- samstarfi Evrópusambandsins, sem snýst um kortlagningu af ýmsu tagi. Þar er m.a. lögð mikil áhersla á að kortleggja ýmis konar náttúruvá, þannig að þátttakan kann að hafa áhrif á verkefni stofnunarinnar í framtíðinni.

3.2.2.8 Kirkjumálaráðuneyti

Trúin skipar oft mikilvægan sess í lífi fólks sem tekst á við alvarleg áföll. Í kjölfar mannskæðra áfalla er skiljanlega rík þörf hjá mörgum fyrir þann stuðning sem trúin veitir. Það er einstaklingsbundið hvert fólk leitar við slíkar aðstæður, en ljóst er að leitað er til þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga.

Prestar buðu upp á viðtalstíma í kjölfar áfallanna fyrir vestan og skipulagðar voru minningarstundir í kirkjum, fjöldagöngur í höfuðborginni og fleira. Ljóst er að þessi málaflokkur er afar viðkvæmur og persónulegur fyrir þolendur.

Samkvæmt viðbragðaáætlun kirkjunnar⁷² er henni ætlað að samræma viðbrögð kirkjunnar við stórslysum annars vegar og almannavarnarástandi hins vegar, enda er kirkjan hluti stærri heildar sem starfar náð saman við slíkar aðstæður.

3.2.2.9 Samgönguráðuneyti

Sveitarstjórnarmál hafa lengst af verið á sviði félagsmálaráðuneytis, en voru flutt 1. janúar 2008 til samgönguráðuneytis. Fram kemur í sveitarstjórnarlögum að „engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skal ráðið til lykta án umsagnar sveitarstjórnar“.⁷³ „Ráðuneytið skal hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirætlum.

Vanræki sveitarstjórn skyldur sínar skal ráðuneytið veita henni áminningu og skora á hana að bæta úr vanrækslunni.⁷⁴ „Ráðuneytið hefur úrskurðarvald og skal úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna en það skerðir þó eigi rétt aðila til þess að höfða mál fyrir dómstólum.“⁷⁵

Fjarskiptamál falla undir samgönguráðuneyti. Háhraða nettenging er nauðsyn í nútíma þjóðfélagi. Umferð um veraldarvefinn hefur aukist gífurlega síðustu ár og er hann m.a. orðinn að mikilvægu tæki í tekjusköpun, bæði einstaklinga og fyrirtækja. Sömu sögu er að segja með símann sem hefur verið færður úr höndum hins opinbera til einkaaðila. Það er vel þekkt að fyrst eftir að hamfarir verða er álag á símkerfi oft meira en það ræður við en öflugt símkerfi er brýnt öryggismál.

Vegagerðin er undirstofnun samgönguráðuneytis. Hún getur haft afgerandi áhrif á viðbrögð í kjölfar áfalla t.d. með því að loka þjóðvegum þar sem hættu er á snjóflóði og forða þannig fólki frá hættu. Vegagerðin kom að málum vegna snjóflóðahættu á vegum þegar flóðin gengu yfir Vestfirði árið 1995. Starfsmenn hennar könnuðu ástand á vegum og brúm í kjölfar jarðskjálftanna á Suðurlandi. Meðal stærstu aðgerða Vegagerðarinnar vegna náttúruhamfara eru viðbrögð vegna Gjálpargossins í Vatnajökli haustið 1996. Eftir að gosið hófst og jökulhlaup var í aðsigi vann stofnunin fyrst að forvarnaaðgerðum til að minnka líkur á skemmdum á brúm. Þegar hlaupið var afstaðið var hafist handa við að leggja bráðabirgðavegi, sem gekk vonum framár, því Skeiðarársandur var opnaður aðeins þremur vikum síðar.

3.2.2.10 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

Þessi ráðuneyti bera ábyrgð á mikilvægum atvinnugreinum og koma við sögu ef þær verða fyrir skakkaföllum vegna náttúruhamfara.

3.2.2.11 Umhverfisráðuneyti

Skipulags- og byggingarmál, auk mengunarvarna, eru með stærstu málaflokkum umhverfisráðuneytis vegna endurreisnarstarfa.

Ofanflóðasjóður heyrir undir ráðuneytið og hlutverk hans er skilgreint í lögum um varnir gegn snjófljóðum og skriðuföllum. „Sveitarstjórn gerir tillögu til ofanflóðanefndar að varnarvirkjum fyrir hættusvæði sem

þegar hafa verið byggð samkvæmt aðalskipulagi.“⁷⁶ „Ef hagkvæmara er talið, til að tryggja öryggi fólks gagnvart ofanflóðum, er sveitarstjórn heimilt að gera tillögu til ofanflóðanefndar um kaup eða flutning á húseignum, í stað þess að reisa varnarvirki 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 eigna sem keyptar eru, en nýting þeirra er háð samþykki umhverfisráðherra. Náist ekki samkomulag um kaup á húseign er sveitarstjórn heimilt að taka eignina eignarnámi.“⁷⁷ „Tekjur sjóðsins eru árlegt gjald sem lagt er á allar brunatryggðar húseignir og nemur 0,3% af váttryggingarverðmæti.“⁷⁸

Ýmsar lögbundnar nefndir starfa á vegum ríkisins vegna samstarfs ríkis og sveitarfélaga. Umhverfisráðherra skipar t.d. fráveitunefnd sér til ráðuneytis um fráveitumál sveitarfélaga.⁷⁹ Úrskurðarnefndir úrskurða í ágreiningsmálum um ákvarðanir yfirvalda, t.d. varðandi hollustuhætti og mengunarvarnarmál sem og skipulags- og byggingarmál. Vera má að þessar nefndir komi að málum ef náttúruhamfarir valda skemmdum á þáttum sem undir þær heyrja.

Hlutverk dýraverndunarráðs er að vera Umhverfisstofnun og umhverfisráðherra til ráðgjafar um dýraverndunarmál. Dýraverndunarsjónarmið hafa lítið verið á dagskrá í kjölfar áfalla. Þó eru nýleg dæmi frá Bandaríkjunum um að tekið hafi verið tillit til þeirra í viðbúnaði og viðbrögðum vegna náttúruhamfara. Er þar fyrst og fremst um að ræða gæludyr almennings. Í kjölfar fellibyljanna í Louisiana drápust mörg gæludyr og fjöldi dýra fór á vergang. Mikilvægur þáttur í að koma lífi íbúa á réttan kjöl var að koma þessum dýrum til hjálpar og að koma dýrahraejum til eigenda sinna. Mikil vinna fór í björgun þeirra og var framlag sjálfbóðaliða veigamikil í þeirri vinnu.

3.2.2.12 Utanríkisráðuneyti

Utanríkisráðuneytið gegnir samhæfingarhlutverki vegna stöðu sinnar sem tengiliður við erlend ríki, erlendar stofnanir og samtök. Ráðuneytið starfrækir t.d. fastanefndir hjá Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu og Evrópusambandinu, sem allar gegna hlutverki á sviði björgunar, neyðar og endurreisnar. Tengsl við erlend sendiráð hér á landi eru

einnig á sviði utanríkisráðuneytisins. Skv. samningi við Almannavarnir ríkisins⁸⁰ sannast Rauði kross Íslands upplýsingagjöf til aðstandenda þeirra erlendu ríkisborgara sem lenda í neyð hér á landi. Er þeim upplýsingum komið áleiðis í gegnum sendiráð, ræðismenn eða viðkomandi landsfélag Rauða krossins, eftir því sem við á, samkvæmt verklagsreglum þar að lútandi. Ráðuneytið gegnir lykilhlutverki þegar Íslendingar verða þolendur náttúruhamfara erlendis. Það sér um þróunarsamvinnu og friðargæslu á vegum íslenska ríkisins erlendis, en bæði verkefni geta falið í sér endurreisnarstörf.

3.2.2.13 Viðskiptaráðuneyti

Vátrygging vegna náttúruhamfara fylgir reglum Viðlagatryggingar. Mat á skemmdum er eðli málsins samkvæmt mat þeirra sem framkvæma það og getur leitt til ósamkomulags á milli matsmanna og íbúa. Það flækir störf tryggingaraðila að fæst hús eru 100% í eigu eins aðila og þarf því að hafa upp á öllum þeim sem eiga veð í viðkomandi húsi. Þessi staða krefst samstarfs við sveitarfélög, sýslumannsembætti, banka og íbúðalánasjóð. Viðlagatrygging Íslands er fámenn stofnun, skipuð framkvæmdastjóra og ritara, en þegar áföll verða þarf að fjölga í starfslidinu. Útibú eru sett upp nálægt skaðasvæðum þar sem nýráðnir verktakar og annað starfsfólk tekur til starfa, en síðar fækkar þeim eftir því sem álagið minnkar. Þetta er hagkvæmt fyrirkomulag fyrir Viðlagatryggingu. Mikilvægt er að stofnunin meti tjón hið fyrsta til að fá yfirsýn yfir umfang skaðans og því þarf að tryggja að hún geti vaxið nægilega hratt.

Matsmenn tryggingafyrirtækja, sem eru aðallega verkfræðingar og tæknimenn frá hönnunarstofum, eru oft fyrstu aðilarnir sem þolendur hitta í kjölfar hamfara. Í viðtölum kom fram að matsmenn telja mikilvægt að þeir fái sérstaka þjálfun í að tala við fólk sem hefur lent í áfalli.

Kom fram hjá viðmælendum, að í kjölfar náttúruhamfara þar sem mannskaði verður og/eða um fjárhagslegt tjón er einnig að ræða, er fólk illa búíð undir að taka ákvarðanir um eignir sínar. Fólk hafði leyfi til að kæra úrskurð Viðlagatryggingar í einn mánuð en á það hafi verið bent að sá tími væri of stuttur til þess að fólk gæti gert sér grein fyrir afleiðingum þeirra ákvarðana sem það þyrfti að taka. Reynslan sýnir að það getur tekið langan tíma að afgreiða öll mál sem lenda á

borði Viðlagatryggingar í kjölfar náttúruhamfara sem valda miklu tjóni. Nánari grein er gerð fyrir starfsemi Viðlagatryggingar í kafla III í þessu riti.⁸¹

3.2.3 Félagasamtök

Deildir Rauða kross Íslands og björgunarsveitir Slysavarnafélagsins Landsbjargar gegna mikilvægu hlutverki sem viðbragðsaðilar vegna náttúruhamfara á Íslandi. Í samkomulagi Almannavarna ríkisins við landssamtök Rauða kross Íslands og Slysavarnafélagið Landsbjörgu frá því 29. apríl 2002⁸², er gerð grein fyrir verkefnum sem samtökin geta tekið að sér. Önnur félagasamtök hafa einnig komið að aðgerðum í kjölfar náttúruhamfara, en þeim eru ekki gerð sérstök skil hér.

3.2.3.1 Rauði kross Íslands

Í fyrrgreindu samkomulagi um skipun hjálparliðs almannavarna segir að Rauði kross Íslands skuli taka þátt í að skipuleggja og framkvæma fjöldahjálp og félagslegt hjálparstarf. Í því felst rekstur fjöldahjálparstöðva fyrir fólk sem þarf að yfirgefa heimili sín á hættu- og neyðartímum. Þar fer fram móttaka og skráning fólks, boðið er upp á gæslu á eignum, veitt skyndihjálp og aðstoð við að sameina fjölskyldur, og upplýsingum miðlað til aðstandenda og fjölmiðla um afdrif fórnarlamba. Þá veitir RKÍ nauðsynlega aðhlyningu þeim sem þurfa að yfirgefa heimili sín, m.a. með því að útvega húsaskjól, fæði og klæði, fræðslu og upplýsingar. Áfallahjálp er einnig í boði RKÍ sem og félagsleg uppbygging, eftir því sem unnt er, í samvinnu við hlutadeigandi stofnanir ríkis og sveitarfélaga. RKÍ annast uppsetningu og umsjón söfnunarsvæðis aðstandenda. Semja skal sérstaklega um framlag RKÍ þegar um langtímarstarf er að ræða, s.s. húsnæðisaðstoð eða langtímauppbyggingu á áfallasvæði. Í samhæfingarstöð sér RKÍ um söfnun upplýsinga um fórnarlömb, veitir upplýsingar um þá sem hafa þurft að yfirgefa heimili sín, eru slasaðir eða látnir. RKÍ veitir stjórnendum aðgerða upplýsingar um stöðu mála, annast samskipti við sendiráð og ræðismenn, sé þess óskað, og tryggir að upplýsingar um afdrif erlendra borgara berist til aðstandenda erlendis.

Á Flateyri gerði RKÍ þarfagreiningu á aðstoð við íbúana og í kjölfar hennar var þeim boðið upp á námskeið og aðstöðu fyrir handverk, fjölskylduráðgjöf,

félagsmiðstöð fyrir unglínga og stuðning við íþróttafélagið. Ekki var gerður sérstakur samningur við RKÍ um húsnæðisaðstoð vegna jarðskjálftanna árið 2000, heldur var aðstoðin veitt að frumkvæði RKÍ. Nánari grein er gerð fyrir þætti RKÍ vegna neyðar- og endurreisnarstarfa í kafla V í þessu riti.⁸³

3.2.3.2 Slysavarnafélagið Landsbjörg

Í samkomulagi um skipan hjálparliðs almannavarna má fela Slysavarnafélaginu Landsbjörgu ýmiss konar störf sem lúta að björgunar- og hjálparstörfum. Einnig má skv. samkomulaginu fela félaginu að bjarga lausum verðmætum á hættusvæðum og styrkja eða brjóta niður hættuleg mannvirki.⁸⁴ Semja skal sérstaklega um framlag félagsins varðandi langtímastarf svo sem verðmætabjörgun, rekstur varasjúkrahúss og gæslustörf ef um langtímauppbyggingu á skaðasvæði er að ræða.

3.2.4 Utanaðkomandi aðstoð

Það er mikilvægt að fámenn sveitarfélög séu vel undir það búin að starfa tvö eða fleiri saman við erfið verkefni sem leysa þarf við óvenjuleg skilyrði. Þetta á raunar líka við um stærri sveitarfélög ef áfallið er stórt. Einnig er þarft að skoða hvernig sveitarfélög hjálpa hvert öðru, sérstaklega nágrannasveitarfélög. Eins og fyrr hefur komið fram er kveðið á um það í sveitarstjórnarlögum að verði sveitarstjórn óstarfhæf tímabundið vegna neyðarástands í sveitarfélaginu, svo sem af völdum náttúruhamfara, geti „ráðuneytið að beiðni sveitarstjórnarinnar falið sveitarstjórn nágrannasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélagsins uns sveitarstjórnin verður starfhæf á ný.“ Aðstoðina þarf að skipuleggja m.t.t. þarfa sveitarfélagsins sem verið er að hjálpa.

Hjá viðmælendum kom fram að þeir hefðu bæði góða og slæma reynslu af því að fá utanaðkomandi aðstoð við neyðar- og uppbyggingarstörf. Neikvæð reynsla lýsti sér með ýmsum hætti, eins og t.d. virðingarleysi aðkomuliðs í garð heimamanna, það ekki nægilega vel skipulagt og heimamenn ekki hafðir með í ráðum og gerðum. Hann er orðinn vel þekktur brandarinn um „SAS“ liðið, - sérfræðingana að sunnan - sem telja sig vita allt betur en heimamenn, brandari sem endurspeglar pirring í garð aðkomuliðs. Jákvæð dæmi sýna fagmennsku, yfirvegun og ekki síst gagnsemi. Það kom fram bæði í máli Vestfirðinga og Sunnlendinga að það hefði verið þörf fyrir utanaðkomandi aðstoð

en betur hefði mátt standa að henni. Einnig að það getur verið erfitt fyrir þá sem standa í eldlínunni að taka ákvörðun um slíka aðstoð ef þeir hafa ekki fengið þar til gerða þjálfun, eða eins og viðmælandi lýsir því: „Menn eru oft ekki í stakk búnir til að meta hversu mikils virði það er að fá aðstoð. Þegar maður er niður í skurðinum sér maður ekki fram fyrir sig.“ Heimamenn eru oft smeykir við „forsjárhyggju aðkomumanna sem hverfa svo á braut.“ Í þjálfun viðbragðsaðila á Íslandi er hvergi fjallað um samskipti heimamanna og utanaðkomandi hjálparmanna, hvernig eigi að skipuleggja móttöku aðkomuliðs né hvernig fólk eigi að haga sér sem utanaðkomandi aðstoðarfólk. Miðað við það sem hefur komið fram, er hér um vandasamt verk og viðkvæma samvinnu að ræða, sem rétt er að gefa sérstakan gaum.⁸⁵

Þegar rétt var við viðmælendum um hreinsun og fegrun umhverfisins komu fram frásagnir af utanaðkomandi aðstoð sem ekki hafa farið hátt í umræðunni. Hér skal sérstaklega dregin fram frásögn að því hvernig konur úr nágrannabyggð Flateyrar tóku sig til og söfnuðu persónulegum munum sem týnst höfðu, hreinsuðu þá og stuðluðu að því að þeir kæmust í réttar hendur.

Einn viðmælandi viðraði þá hugmynd að sveitarfélög stofni til vinabæjasambanda og þannig gætu þau veitt hvert öðru hjálp ef þörf skapast.

3.2.5 Einkageirinn

Til einkageirans teljast ýmiss konar atvinnustarfssemi, framleiðsla margs konar og þjónustufyrirtæki, t.d. fjar-skipti, verslanir og bankar. Öll fyrirtæki geta orðið fyrir beinum eða óbeinum áhrifum af náttúruhamförum. Bein áhrif geta t.d. komið fram í því að slasað starfsfólk kemst ekki til starfa, atvinnuhúsnæði er skemmt, ekki er hægt að taka á móti hráefni eða dreifa vörum. Óbein áhrif koma t.d. fram í því að starfsfólk kemur ekki til vinnu sökum þess að dagheimili barna þeirra er lokað. Jafnvel þó að hamfarirnar hafi ekki haft áhrif á getu fyrirtækis til framleiðslu getur áfallið orðið til þess að viðskiptin lamast vegna truflunar á neysluháttum fólks.

Sífelld fleiri mikilvægir málaflokkar eru að færast frá hinu opinbera til einkageirans. Viðfangsefni fyrirtækja eru mismikilvæg fyrir almannaheill, t.d. eru orku- og farskiptafyrirtæki mjög mikilvæg fyrir samfélagið í heild sinni. Tilfærsla frá hinu opinbera til einkaaðila hefur bein áhrif á möguleika ríkisins til að bregðast við

í kjölfar áfalla. Dæmi er um slíkt er frá Aucklandborg í Nýja Sjálandi sem varð rafmagnslaus vikum saman árið 1998 með þeim afleiðingum að atvinnustarfsemi lamaðist í tvo mánuði. Háværar kröfur voru uppi um að borgarstjórnin tæki fram fyrir hendur einkarekins orkufyrirtækis borgarinnar sem ekki þótti vandanum vaxið. Borgarstjórinn ákvað þó að láta ekki undan þeim kröfum – en talið er að það hafi seinna kostað hann embættið.⁸⁶ Ljóst er að viðbrögð vegna áfalla fela í sér kostnað og spurning er hvaða afstöðu einkafyrirtæki hafa til hans.

Sums staðar erlendis eru sérstakar stofnanir, fyrirtæki og innviðir byggðakjarna (e. critical facilities and infrastructure) undir sérstöku eftirliti hins opinbera hvað varðar viðbúnað vegna náttúruhamfara.

Eftir því sem samfélög þróast og verða flóknari verða þau háðari nútíma tækni. En í því er fólgin sá veikleiki að atvinnulífið (og þar með samfélagið) verður æ berskjaldaðra fyrir áföllum og fjárhagslegur skaði vegna áfalla verður að sama skapi meiri. Ef mörg fyrirtæki, sem stunda verslun og þjónustu, landbúnað, sjávarútveg, iðnaðarstarfsemi og aðrar atvinnugreinar, geta ekki varist afleiðingum náttúruhamfara leggst það þungt á samfélagið. Við slíkar kringumstæður getur hið opinbera þurft að veita fyrirtækjunum ýmiss konar fyrirgreiðslu. Það þekkist erlendis, t.d. í Bandaríkjunum, að veitt eru sérstök lán til smærri fyrirtækja sem orðið hafa fyrir áfalli í kjölfar náttúruhamfara, til að koma starfsemi þeirra í gang á ný.⁸⁷

Náttúruhamfarir hafa ekki eingöngu neikvæð áhrif á efnahag. Hjá byggingafyrirtækjum og hönnuðum er t.d. oft mikið að gera við að byggja upp samfélög á ný. Þá getur fengist aukið fjármagn til rannsókna við slíkar aðstæður.

3.2.6 Almennigur

Fólk grípur til sinna ráða þegar í nauðir rekur og aðstoð stjórnvalda eða annarra aðila er ekki nægileg. Frásögnin að því hvernig Vestmannaeyingar biðu ekki eftir fyrirmælum þegar gos hófst á Heimaey árið 1973, heldur tóku til sinna ráða, er alkunn. Viðmælendur lýstu hvernig Flateyringar og Súðvíkingar sýndu frumkvæði við ýmis verkefni í kjölfar flóðsins. Dæmin sýna að fólk bregst við, reynir að bjarga sér og hjálpa öðrum.

Þegar áföll verða er brýnt að upplýsingastreymi frá stjórnsýslu til almennings sé gott. Fólk þarf þó að vera

við því búíð að það tekur tíma fyrir viðbragðsaðila að ná yfirsýn yfir afleiðingar og ákveða viðbrögð vegna náttúruhamfara. Viðbragðsaðilar sinna brýnustu verkefnum fyrst og önnur eru látin bíða. Almennigur þarf að vera meðvitaður um að þegar náttúruhamfarir dynja yfir samfélagið eru líkur á að dragi tímabundið úr venjulegri samfélagsþjónustu.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga kemur fram að við framkvæmd þjónustunnar skal þess gætt „að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálpar.“⁸⁸ „Allir geta sýnt frumkvæði við að bæta lífsgæði sín og samferðamanna, fegra umhverfið, hjálpa öðrum og sýna umburðarlyndi. Fólk er sjaldnast alveg bjargarlaust og sérstaklega ekki hér á landi, þrátt fyrir að það hafi lent í alvarlegu áfalli. Undir slíkum kringumstæðum skapast sérstakt hugarástand og samkennd milli fólks, ættingja, vina, nágranna og ókunnugra. Fólk skýtur þá skjólshúsi yfir þá sem þess þurfa, og veitir ýmiss konar hjálp. Þolendur styrkja einnig hver annan og mikilvægt er að vanmeta ekki þann styrk sem það gefur fólki að hjálpa nágrönnum sínum við slíkar kringumstæður. Viðmælendur sögðu frá því að fólk sem hefði fengið hlutverk strax í kjölfar snjóflóðanna hefði margt átt auðveldara með að vinna sig út úr andlega áfallinu en hinir sem höfðu ekkert hlutverk. Í skýrslu Sameinuðu þjóðanna um endurreisn í Pakistan þegar ár var liðið frá jarðskjálftanum 2005⁸⁹ er sagt frá því að um leið og jarðskjálftinn var yfirstaðinn fóru þolendur að hreinsa rústir, búa til skjól fyrir heimilislausa, opna litlar verslanir og þess háttar.

Íbúar þurfa að koma skoðunum sínum á framfæri við sveitarstjórn, þar sem álit þeirra á því hvernig eigi að byggja upp á ný er mikilvægt – það er þeirra framtíð sem verið er að byggja upp og það er grundvallarregla að fólk taki þátt í uppbyggingu á eigin lífi.⁹⁰ Samstarf við íbúa varðandi stefnumótun endurreisnar er grundvallaratriði. Stofnuð voru íbúasamtök á Flateyri sem fjölluðu um sjónarmið íbúa og komu þeim á framfæri. Þetta ferli er þó vandmeðfarið þar sem ákvarðanatáka um aðgerðir liggur að mestu hjá ríki og bæ. Dæmi eru um ólíkar skoðanir íbúa og starfsmanna sveitarfélags um forgangs röðun og hvort telja ætti tilteknar framkvæmdir til endurreisnar vegna náttúruhamfara eða til hefðbundinnar uppbyggingar, ótengt áfallinu. Vera má að starfsmenn telji nauðsynlegt að gera við hús en

íbúar telji ákjósanlegra að koma upp skemmtigarði til að létta fólki lífið. Átök um forgangsroðun eru líklegri þegar frá líður og fé til framkvæmda fer minnkandi.

Í kjölfarið á flóðbylgjunni í Indlandshafi var gerð yfirgripsmikil könnun á skoðunum almennings á því hvaða þarfir uppbyggingin þyrfti að uppfylla.⁹¹ Yfir 800 rýnihópar voru stofnaðir með fólki frá 1100 þorpum í Sri Lanka, sem ræddu þetta málefni og voru niðurstöður hópanna sendar þeim, sem taldir voru hafa gagn af upplýsingunum við að skipuleggja störf sín. Voru niðurstöðurnar settar fram á einfaldan og skýran máta, flokkaðar skv. verkþáttum og greint frá stöðu mála og tillögum til úrbóta. Þetta form, við að ná fram álitum fólks og virkja það til að greina þarfir samfélagsins, virkar vel og mætti nýta hér á landi. Borgarafundir sem boðað er til í kjölfar áfalla eru mikilvægir en meiri líkur eru á að sjónarmið komi ekki nógu skýrt fram á slíkum fundum þar sem sumir veigra sér við að standa upp og tjá sig í fjölmenni.

3.3 Viðbrögð m.t.t. tíma

Mikill hluti greiningar fór í að rýna í atburðarásina í kjölfar áfallanna fjögurra og hvernig aðgerðir breyttust með tímanum.

3.3.1 Tímaskeið aðgerða

Tímarásin var unnin samhliða söfnun upplýsinga með því að skrá atburði á þar til gert eyðublað, eins og sýnt er á mynd 2.1. Tímarásin gaf vísbendingu um heildarferlið í aðgerðunum. Sýndi hún fram á eftirfarandi skiptingu verka og á hvaða tímaskeiði þau voru unnin:

- **Björgunar- og hjálparstörf**, s.s. að leita og bjarga úr flóðum, rústum, skipsströndum og fjalllendi, hlúa að og flytja særða, og færa fólk í öruggt skjól, taka yfirleitt ekki nema nokkra daga í mesta lagi. Einstakar aðgerðir geta tekið lengri tíma. Rústabjörgun við stjórnsýslubygginguna í Oklahomaborg sem var sprengd upp 1995 stóð t.d. yfir í 16 daga. Aðgerðir vegna viðvarandi hættu, t.d. eftirskjálfta eða eldgoss, geta að sjálf-sögðu staðið miklu lengur.
- **Neyðaraðgerðir** eru umfangsmiklar fyrstu vikuna og halda áfram jafnvel mánuðum saman eftir að hamfarir hafa gengið yfir. Í upphafi aðgerða er unnið að því að koma á skipulagi

sem hentar umfangi og eðli þeirra. Eftir það er aðstoðin veitt með kerfisbundnum hætti. Tímabundnar aðgerðir geta staðið yfir í nokkur ár á meðan þess er beðið að varanlegum aðgerðum ljúki. Hins vegar er slæmt ef fólk býr enn við léleg bráðabirgðaúræði sex mánuðum eftir að áfall.

- **Endurreisn** byggða sem hafa orðið fyrir áfalli vegna hamfara hér á landi hefur tekið mörg ár, enda hafa þeir sem henni hafa sinnt ekki haft neinar leiðbeiningar til að fara eftir. Eftir snjóflóðin á Vestfjörðum virðist sem nefndir hafi fyrst verið stofnaðar þegar í óefni var komið og þá vegna mála „sem gátu ekki beðið lengur“ svo vitnað sé í orð viðmælenda. Í Súðavík var slík nefnd stofnuð þremur árum eftir hamfarirnar og á Flateyri fjórum árum eftir að hamfarirnar gengu þar yfir. Sveitarfélög á Suðurlandi stofnuðu nefnd mjög fljótlega eftir skjálftana. Sumum aðgerðum er hægt að hraða, s.s. að hafa samband við húseigendur og hefja skoðunarferli. Aðrar þurfa að bíða þar til fólk er búið að jafna sig, t.d. stórar ákvarðanir um húseignir og jafnvel ákvarðanir sem virðast veigalitar eins og varðandi persónulega muni. Ekki er hér reynt að meta hvað það eigi að vera langur tími. Það er eðli náttúruhamfara að upp koma ný vandamál sem sveitarfélög og ríkisvaldið verða að finna lausnir á og það tefur málin. Ætla má að leiðbeiningar fyrirbygggi að aðgerðir dragist á langinn vegna skipulagsleysis.


3.3.2 Sjónarhóll þolenda og viðbragðsaðila

Til að skoða hvernig þarfir þolenda og verkefni sveitarfélaga breytast með tíma voru búnin til dæmi um vandamál sem þolandi gæti þurft að glíma við vegna áfalla, horft bæði frá sjónarhóli þolandans og viðbragðsaðila. Fyrstu tvö dæmin eru frá sjónarhóli þolenda. Í fyrra dæminu er gert ráð fyrir ferns konar vandamálum, eða breytum, eins og sýnt er í mynd 3.1. Fyrsta breytan er *staðsetning* þolandans. Ef hann er týndur þarf að leita að honum, ef hann er innilokaður þarf að bjarga honum, ef hann er slasaður fær hann fyrst meðferð á vettvangi en er síðan fluttur á sjúkrahús þar sem hann fær frekari aðhlyningu. Vera má að hann sé lítið slasaður og þurfi því næst að skrá sig á fjöldahjálparstöð og er þar yfir nótt, því næst í bráðabirgðahúsnæði og loks í eigin húsnæði eftir árið. Önnur breytan er *fjölskyldan*. Fólk vill vita



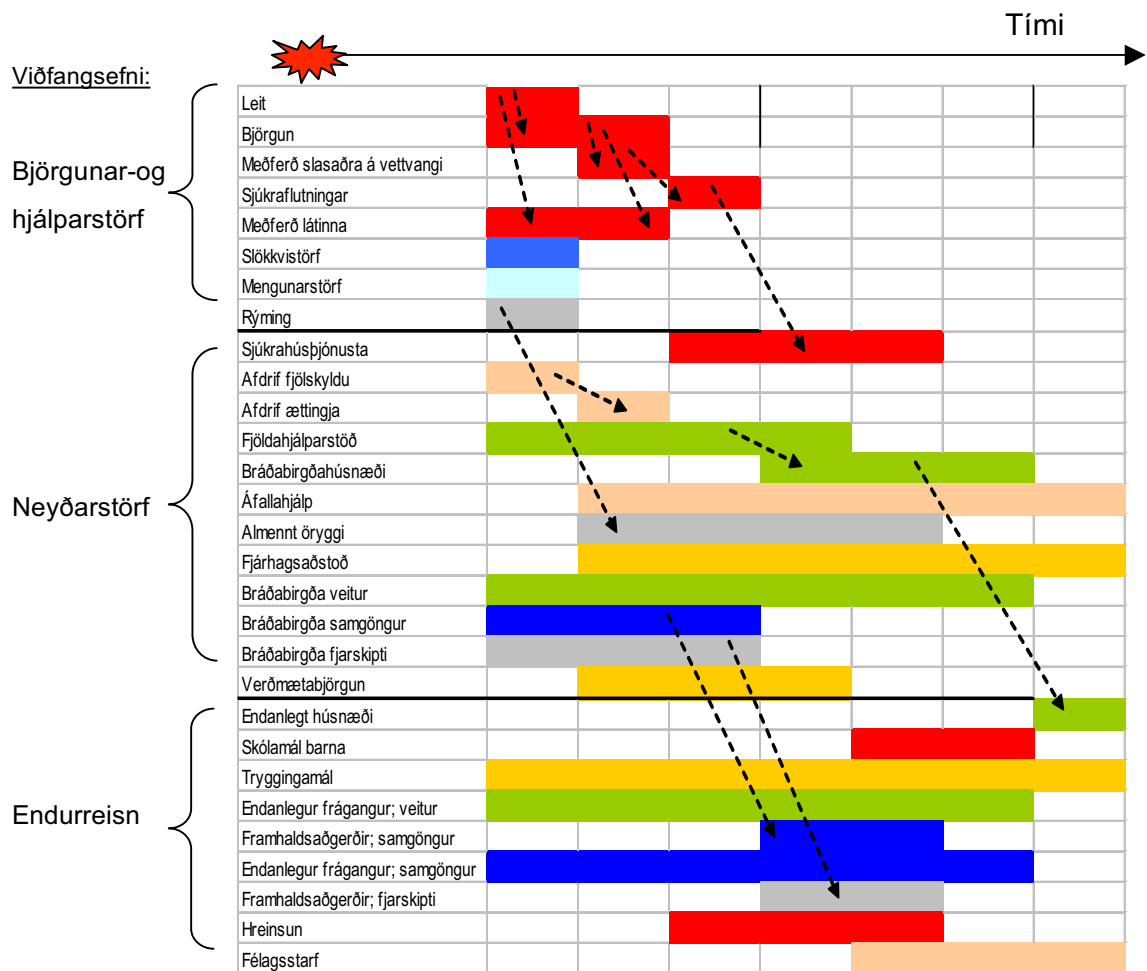
STAPSETNING	Leit	Björgun	Meðferð á vettvangi	Sjúkraflutningar	Sjúkrahús	Fjölda-hjálparstöð	Bráðabirgða viðgerðir	Endanlegt húsnæði	TÍMI
FJÖLSKYLDA			Afdrif fjölskyldu	Afdrif ættingja	Áfallahjálp	Skólamál barna	Félagsstörf		
HÚSNÆÐI				Fjárhagsaðstoð	Tryggingamál	Bráðabirgða viðgerðir	Framhalds viðgerðir	Endanlegar viðgerðir	
UMHVERFI					Hreinsun		Samgöngur bráðabirgða	Samgöngur framhald	Samgöngur endanlegar

Mynd 3.2: Sjónarhóll polenda: Einn polandi, mörg vandamál



STAPSETNING	Afdrif fjölskyldu	Afdrif ættingja	Áfallahjálp	Skólamál barna	Félagsstörf				TÍMI
FJÖLSKYLDA	Fjárhagsaðstoð	Tryggingamál	Bráðabirgða viðgerðir	Framhalds viðgerðir	Endanlegar viðgerðir				
HÚSNÆÐI	Hreinsun	Samgöngur bráðabirgða	Samgöngur framhald	Samgöngur endanlegar					

Mynd 3.3: Sjónarhóll polenda: Þrjú polendur með eitt mismunandi vandamál hver



Mynd 3.4: Dæmi um viðbragðsstörf frá sjónarhóli viðbragðsaðila. Örin tákna að eitt verkefni tekur við af öðru

um afdrif fjölskyldu sinnar og hjálpa henni. Skipta má vandamálum tengdum fjölskyldunni í mismunandi liði eins og sýnt er á mynd 3.2. Þriðja breytan snýr að því hvernig áfallið hefur snert húsnæði þolandans og loks snýr sú fjórða að því hver áhrifin eru á umhverfi hans. Með dæminu er reynt að draga fram hversu misþungt vandamál hvíla á einstaklingum. Ætla má að áhyggjur af lífi fjölskyldunnar vegi þyngra en áhyggjur vegna húsnæðisvanda. Hver og einn metur sína forgangsroð út frá eigin forsendum. Vandamálin geta tengst innbyrðis. Dæmi: götur þarf að hreinsa svo hægt sé að keyra börnum til og frá skóla.

Í seinna dæminu eru í stað eins þolanda með fjórar breytur settir þrír þolendur með eina breytu hver, sbr. mynd 3.3. Allir þrír hafa vandamál og allir vilja fá lausn sinna mála sem fyrst, til að geta hafð daglegt líf

á ný. Þeir sem nota háhraðanet starfa sinna vegna hafa áhyggjur af því að netið liggur niðri og vilja fá viðgerð sem fyrst, meðan á sama tíma er kannski verið að bjarga mannlífum annars staðar á svæðinu. Þegar tenging við veraldarvefinn lá niðri um töluverðan tíma árið 1996 hafði fólk samband við Almannavarnir ríkisins og krafðist þess að stofnunin beitti sér fyrir úrlausn vandans. Má af þeim viðbrögðum dæma að fólk áleit að um samfélagslegt vandamál væri að ræða sem yfirvöldum bæri að leysa. Íbúar ætlast til að brugðist sé við velferðar-, umhverfis- og efnahagsvandamálum strax, eða eins fljótt og hægt er.

Sjónarhóll viðbragðsaðila er frábrugðinn sjónarhóli þolanda. Mynd 3.4 reynir með sjónrænum hætti að benda á margbreytileikann í aðkomu hinna mörgu viðbragðsaðila. Sumir koma strax til starfa, aðrir seinna.

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

Mynd 3.5: Viðlagatímataflan (Rainrace Matrix)

Sumir þurfa að hafa með sér samvinnu, t.d. er ekki hægt að flytja sjúkling fyrir en hann er fundinn (sjá orvarnar á mynd 3.4). Margir geta sinnt sínum verkefnum óháð öðrum. Til dæmis sjá mismunandi aðilar um viðgerð á háhraðatengingu og björgunarstörf og því ætti að vera hægt að sinna þeim á sama tíma. Fyrir viðbragðsaðila er um að ræða stök verkefni og að þeim loknum er afskiptum þeirra af þolendum lokið. Þessi margbreytileiki sýnir fram á mikilvægi samhæfingar í viðlagamálu. Viðbragðsáætlanir þurfa því að tryggja að samfella sé innbyggð í leiðbeiningunum.

Margar alþjóðastofnanir bregðast við náttúruhamförum í þróunarlöndum, t.d. Sameinuðu þjóðirnar og Alþjóða Rauði krossinn. Sú þróun hefur orðið að björgunar- og hjálparveitir, neyðarteymi og þeir sem sinna endurreisn hefja störf strax. Alþjóðlegi Rauði krossinn hefur t.d. sett sérfræðing um endurreisn inn í könnunarteymi sem er kallað út til að meta þarfir fyrir neyðaraðstoð. Reynst hefur vel að huga að endurreisn strax í upphafi, þrátt fyrir að áherslan í byrjun sé á neyðaraðstoð.

3.3.3 Viðlagatímatafla – Rainrace Matrix

Hér á undan hefur flóknu samspili margra aðila og þarfa, sem breytast með tíma, verið lýst. Greiningin leiddi í ljós að öll viðfangsefni byrja að einhverju leyti strax, en hafa mismikið vægi eftir því sem frá líður. Höfundar leituðu leiða til að sýna þetta samspil með einföldum myndrænum hætti. Hentugasta formið reyndist vera fylki (e. matrix), hér eftir nefnd tímatafla. Hönnuð var sérstök viðlagatímatafla sem sýnd er á mynd 3.5. Í línunum eru viðfangsefni viðlagahring-

rásarinnar, en í dálkunum tímabil eða fasar. Tímataflan sýnir greinilega fram á hvernig hin mismunandi viðfangsefni hefjast öll strax við upphaf aðgerðanna, en hafa mismunandi áherslur eftir því sem lengra líður frá áfallinu.

Tímataflan lýsir raunverulegri atburðarás mun betur en viðlagahringrásin. Hringrásin er áfram mikilvægt tæki sem setur viðfangsefni í samhengi með einföldum hætti. Viðlagatímataflan (einnig nefnt Rainrace Matrix) reynist þó betra greiningartæki til að sýna fram á, að raunverulegt viðbragðsferli er samsett af mörgum ferlum sem eru í gangi samtímis.

3.3.4 Viðmiðunartímabil

Í viðlagatímataflunni eru fjórir fasar; fyrstu viðbrögð, framhaldsviðbrögð, langtímaviðbrögð og daglegt líf. Með því að skoða verkefni í tímarásinni (sbr. mynd 2.1) var metið hvað hver fasi ætti að vera langur út frá sjónarhóli leiðbeininga. Enn er, þegar nær áratugur er liðinn frá jarðskjálftunum á Suðurlandi árið 2000, verkefnum þar vegna endurreisnar ólokið. Þann tíma hefði mátt stytta með skilvirkum leiðbeiningum. Þó geta mál hafa dregist á langinn vegna þess að þolendur eða eigendur húsa hafa dregið að ákveða hvaða leið þeir kjósa og því ekki á valdi annarra að flýta afgreiðslu þeirra. Til að draga úr líkum á því að aðgerðir dragist á langinn að óþörfu eru í leiðbeiningunum lagðar fram tillögur um reglubundnar framvinduskýrslur í fimm ár eftir áfall. Fimm ár er ekki langur tími þegar horft er til aðgerða, s.s. að byggja varnargarða eða færa til byggð.

Eftir jarðskjálftana í Pakistan árið 2005 voru 12-18 mánuðir frá atburðinum skilgreindir sem tímabil upphafsáðgerða fyrir endurreisnarstarfið (e. early recovery).⁹² Mánuði eftir jarðskjálftann lögðu ríkisstjórn Pakistan og Sameinuðu þjóðirnar fram aðgerðaramma að endurreisnarstarfinu.⁹³ Í bandarískum gögnum má finna leiðbeiningar sem skipta endurreisnarferlinu í þrennt: fyrstu tvö árin, þá fyrstu tvö til fimm árin og loks eftir fimm ár. Gera má ráð fyrir að tímabilin á Íslandi geti verið styttri en hjá milljónaþjóðum.

Tímabilin munu alltaf fara eftir stærð áfallsins, en reynt er að gefa einhverja hugmynd til að fólk átti sig betur á hugsuninni að baki tímatöflunni. Eftirfarandi viðmiðunartímabil eru hér sett fram:

- Fyrsti fasi: vika frá atburði, en getur hæglega farið niður í einn dag ef fáir slasast.
- Annar fasi: 6 mánuðir frá atburði, eða þar til formlegu skipulagi er komið á við að sinna endanlegum lausnum.
- Þriðji fasi: 5 ár frá atburði eða þar til langtímaáðgerðum er lokið og efnahagsáðgerðir falla inn í almenn þróunarmarkmið.

Vera má að reynslan muni leiða í ljós, að þegar leiðbeiningar eru notaðar við starfið, megi stytta annan og þriðja fasa.

3.4 Skipulag og stjórnun

3.4.1 Aðkoma sveitarfélags

3.4.1.1 Forysta heimamanna

Erlendar rannsóknir sýna mikilvægi þess að sveitarfélög taki þátt í áætlanagerð um viðbrögð við áföllum og styrkingu samfélaga í kjölfar þeirra. Eftir að fellibylurinn Katrina gekk yfir Louisiana fylkið í Bandaríkjunum, kom fram að heimamenn höfðu í fimm ár fyrir hamfarirnar leitað eftir að fá styrk til að vinna sjálfir að áætlun um viðbrögð við náttúruhamförum af völdum fellibylja. Hafði sá háttur verið hafður á að Viðlagastofnun Bandaríkjanna, FEMA⁹⁴, gerði viðbragðsáætlanir með lítilli þátttöku heimamanna og þær síðan sendar um landið í hundruða blaðsíðna bæklingum sem fáir lásu.⁹⁵ Að lokum fékk FEMA fjármagn til að vinna með heimamönnum en sú vinna var skammt á veg komin þegar fellibylurinn skall á.

Rökstuðningur sem Cole og Buckle (2004) setja fram fyrir aðkomu sveitarfélaga að áætlanagerð er eftirfarandi:⁹⁶

- Það er réttur hvers einstaklings að taka þátt í ákvarðanatöku sem snertir verulega líf hans.
- Hvers konar áætlanagerð er líklegri til árangurs ef hún hefur tekið tillit til allra sem hagsmuna hafa að gæta.
- Stjórnvöld hafa takmarkaðar bjargir og þarfnast þeirrar þekkingar, getu og hæfni sem sveitarfélögin búa yfir.
- Ef kemur til náttúruhamfara hefur það sýnt sig að fólk vill láta til sín taka, bæði í fyrstu viðbrögðum og við uppbyggingu samfélagsins.

Í skýrslu Almannavarna ríkisins um aðgerðir af hálfu almannavarna í kjölfar jarðskjálftanna á Suðurlandi árið 2000, kom í ljós að flest þau verkefni sem snúa að uppbyggingu falla undir hefðbundið verksvið sveitarfélaga. Jafnframt kom fram hvernig óskýr ábyrgðarskipting stóð skilvirku starfi fyrir þrifum, eins og sjá má í eftirfarandi tilvitnun í skýrsluna:

„Í jarðskjálftunum kom fljótlega í ljós að á svæðum innan skadasvæðisins vantaði formlega tengingu fulltrúa sveitarfélaga inn í skipulag almannavarna. Fólk leitaði gjarnan til sveitarstjóra eða oddvita sveitarfélaga til þess að fá úrlausn á sínum málum en afar misjafnt var hvernig þeir brugðust við og hverja þeir töldu vera skyldu sína varðandi það að aðstoða fólkið. Þá komu upp spurningar innan [almannavarna] nefndanna um hvort tiltekin verkefni lægju í hlutverki nefndanna eða sveitarfélaganna, og nefndarmenn ekki alltaf sammála um hvorum megin verkefnið félli. Ef ákveðið var að það félli undir sveitarfélögin, var misjafnt hjá nefndunum hvort kerfi til þess að upplýsa öll sveitarfélögin væri til staðar.“⁹⁷

Í tillögum til úrbóta sem birtar eru í lok jarðskjálftaskýrslunnar lýsa höfundar m.a. eftir gerð viðbragðsáætlunar sveitarstjórna í kjölfar hamfara. LVN-verkefnið er að vissu leyti svar við því kalli. Meiri áhersla er þó lögð á það hér hvernig sveitarfélög geta tekið forystu í því að leiða saman ólíka hópa til ákvarðanatöku um hvernig standa skuli að uppbyggingu innan sveitarfélags í kjölfar náttúruhamfara. Dæmin sýna að það veldur óánægju þegar frumkvæði og stjórnun er tekin úr höndum sveitarfélags með miðstýringu og tilfærslu á valdi.⁹⁸ Grunnreglan er því sú að flytja ekki til ábyrgð á neyðartímum heldur að auka samhæfingu.

Samstarf sveitarfélagsins við lögreglustjóra, eða aðgerðastjórnstöð hans, vegna stórslysa, lokunar svæða, öryggismála íbúa og almennra björgunar- og hjálparstarfa, fer fram skv. skipulagi almannavarna undir stjórn lögreglustjóra. Lögreglustjórar eru ríkisstarfsmenn en ekki sveitarfélagsins. Í samstarfinu felst m.a. að tekið er á móti þeim einstaklingum sem lögregla hefur þurft að aðstoða og þeim veitt félagsleg þjónusta. Skjólstaðingar sveitarfélaga í kjölfar áfalla verða þó í flestum tilfellum mun fleiri en þeir sem lögreglan þarf að sinna.

Eitt mikilvægasta verkefni sveitarfélagsins er að fylgjast með þolendum, veita þeim aðstoð og meta ástand og aðstæður svo hægt sé að skipuleggja áframhaldandi aðgerðir. Mikil reynsla liggur hjá Rauða krossi Íslands varðandi skráningu þolenda. Rauða kross deildin í Keflavík hafði þróað sérstakan hugbúnað eftir húsbruna í Keflavík ekki löngu áður en snjóflóðin féllu á Vestfjörðum. Keflvíkingarnir fóru vestur og aðstoðuðu við að tölvuskra upplýsingar um þolendur og aðstoð til þeirra.

3.4.1.2 Samhæfing

Með samhæfingu er reynt að tryggja að upplýsingastreymi milli allra þátttakenda sé skilvirkt, að málum sé komið í réttan farveg og þeim ýtt áfram. Reynt er að sjá fyrir og fyrirbyggja vandamál, leysa þau sem upp koma og fylgja þeim eftir. Þegar vel tekst til með samhæfingu er hún varla sýnileg, en ef illa gengur er eftir því tekið. Samhæfingar er m.a. þörf þegar:

- *Fólk, sem kemur að viðbrögðum, er ekki vant að vinna saman:* Fjölmargir aðilar koma að uppbyggingarstarfi, s.s. starfsmenn sveitarstjórna, starfsmenn ríkisins, félagasamtök, starfsfólk einkageirans og sjálfboðaliðar úr röðum almennings. Innan þessa hóps geta verið einstaklingar sem ekki eru vanir að starfa saman dags daglega og hæpið að treysta því að venjubundnir starfshættir ná að virkja þá til samstarfs. Þá kemur að því að grípa þarf til sérstakrar samhæfingar.
- *Aukið álag á viðbragsaðila:* Aukið álag getur útheimt sérstaka samhæfingu þó engir nýir aðilar komi að verkefninu
- *Margt að gerast samtímis:* Margir verkþættir geta verið í gangi í einu. Sumir tengjast beint, aðrir óbeint. Mikilvægt er að samspil þeirra sé rétt og gangi hratt fyrir sig en slík staða getur krafist sérstakrar samhæfingar.

Samhæfing vegna samfélagsáfalla þarf einnig að ná til einkaaðila í samfélaginu. Sérstakan forgang í upphafi aðgerða þurfa þeir að fá sem sinna mikilvægri þjónustu við íbúa (e. critical facilities). Íbúarnir eru háðir orkuveitum, vatni, hita og rafmagni og því þurfa orkuveiturnar að koma að málinu. Ef skipulag vegna aðgerða tekur eingöngu til björgunar- og hjálparstarfs er hætt við því að mikilvægir þjónustuaðilar nýtist ekki við aðgerðir. Starfsmönnum Orkubús Vestfjarða fannst t.d. þeir ekki fá að koma nægilega að samhæfingu, sem hefði hjálpað þeim við að koma skilaboðum til sinna manna, sem voru á lokuðu svæði í Súðavík. Mikilvægt er að aðgreina *stjórnun* aðgerða, sem *takmarkaður* hópur ábyrgðaraðila kemur að og svo *samhæfingu* aðgerða, sem *allir* þeir sem að málum koma þurfa að hafa skipulagt aðgengi að.

Gott dæmi um samhæfingu sem tókst vel er uppbyggingin eftir fárviðri sem gekk yfir 12 sýslur í New York fylki í Bandaríkjunum árið 1998. Nær enginn fyrirvari gafst til að vara íbúa við og hafði fárviðrið alvarlegar afleiðingar í för með sér: manntjón, hús skemmdust eða eyðilögðust, tré og rafmagnsstaurar brotnuðu og þúsundir manna urðu að hafast við í rafmagnsleysi. Margar sýslur urðu að lýsa yfir neyðarástandi. Ein þeirra var Onondaga sýsla þar sem bjuggu tæplega 300 þúsund manns. Þar tókst hópi stjórnenda innan sýslunnar að samhæfa vinnubrögð við uppbyggingu sem þóttu til mikillar fyrirmyndar. Komu var á samvinnu opinberra stofnana, einkafyrirtækja og sveitarfélaga með það að markmiði að koma uppbyggingu af stað sem fyrst og þjónusta íbúa sýslunnar á sem skilvirkastan hátt. Strax á fyrsta degi voru settir upp mismunandi verkefnahópar sem sáu um löggæslu, umönnun einstaklinga í neyð, lagfæringu veitukerfa og hreinsun rústa. Þá var einnig kallaður saman hópur og sendur á vettvang til að meta skemmdir á mannvirkjum. Með þessari skilvirkri samhæfingu tókst að veita íbúum þjónustu sem var á heildina litið metin framúrskarandi.⁹⁹

3.4.1.3 Ástandskannanir sveitarfélagsins

Ástandskannanir eru sértæk verkefni vegna náttúruhamfara, gerðar til að fá mynd af ástandinu. Reynslan sýnir að ýmsir koma að slíkum könnunum eftir aðstæðum. Í kjölfar jarðskjálftans 17. júní 2000 kannaði lækjurinn á Hellu heilsugæslustöðina áður en hann fór á fyrsta almannavarnanefndarfundinn. Bygging-

arfulltrúi kannaði skemmdir í sveitarfélaginu. Almannaþingarnefnd hvatti eigendur sumarbústaða með útvarpstilkynningu til að kanna ástand húsa sinna. Lögregla, björgunarsveitir, Vegagerðin og aðrir fóru í skipulagðar vettvangskannanir. Þeir sem skipuleggja könnunarferðir þurfa að hafa þekkingu á því hvar sé best að leita upplýsinga. Til dæmis höfðu starfsmenn áhaldahúsa upplýsingar um ástand húsa í kjölfar flóðanna fyrir vestan.

Margir framkvæma kannanir og í upphafi aðgerða berast margvíslegar og misvísandi upplýsingar. Kanna þarf réttmæti upplýsinga, senda út sína eigin leiðangra og gera eigin kannanir. Meta þarf umfang vandans; hversu margir urðu þolendur og á hvaða hátt, hversu víðfeðmt er skaðsvæðið, hverskonar byggð hefur orðið fyrir hamförum, hvaða starfsemi hefur laskast og fleira í þeim dúr. Mikilvægt er að huga að einstaklingum sem búa á jaðarsvæðum skaðsvæðisins. Allt er þetta gert til að fá sem skýrasta mynd af afleiðingum hamfara og meta hvert sé líklegt framhald atburðarásarinnar, en að henni fenginni er myndin notuð sem grunnur að aðgerðaáætlun.

Sveitarfélagið þarf að sýna frumkvæði og kanna ástand hjá íbúum, þrátt fyrir að á yfirborðinu virðist allt í lagi.

Víða í viðbragðsgeiranum er mats- og samhæfingarteymi sett sérstaklega inn í skipulag viðbragða. Til dæmis hafa Sameinuðu þjóðirnar skilgreint slíkt teymi (United Nations Assessment and Coordination team¹⁰⁰ sem og Rauði krossinn (Field Assessment and Coordination Team.¹⁰¹ Þetta eru 5-10 manna teymi sem eru send á vettvang til að meta aðstæður og samhæfa aðgerðir. Þau taka ekki endanlegar ákvarðanir um aðgerðirnar, en hafa afgerandi áhrif á skipulag þeirra og gang mála.

3.4.1.4 Aðgerðaáætlanir sveitarfélaga

Aðgerðaáætlun leggur grunninn að starfinu og tryggir að einni og sömu stefnu sé fylgt í verkefnum. Aðgerðaáætlun er lifandi skjal þar sem sífellt fer fram endurmat á framkvæmdum og markmiðum þar til markmiðunum er náð. Viðbragðsáætlanir vegna náttúruhamfara hafa miðað að því að koma slösuðum á sjúkrahús, líkum í líkgeymslur og heimilislausum í fjöldahjálparstöð, eða í annað skjól. En þá er mikið starf óunnið við að koma samfélaginu á réttan kjöl á ný. Þessi snöggu skil hafa endurspeglast í æfingum á vegum almannavarna sem hafa tekið enda

þegar búið er að koma fólki úr hættu. Æfingarnar beinast að því að bjarga mannlífum og rýma hættusvæði. Að því loknu mæta þátttakendur í fjöldahjálparstöðvarnar, skrá sig og fá kaffi og þá er æfingunum slitið. Fulltrúar Rauða kross Íslands hafa margoft bent á að á þeim tímavörðum, undir raunverulegum kringumstæðum, séu verkefni Rauða krossins rétt að byrja. Aðgerðaáætlanir sveitarfélaga þurfa að ná yfir allt það tímabil sem endurreisnarstarfið tekur.

3.4.1.5 Upplýsingamiðlun

Upplýsingamiðlun til almennings er mikilvægt samhæfingarverkefni í kjölfar náttúruhamfara. Borgarafundir eru ein leið til að koma upplýsingum til almennings, en hafa ber í huga að ekki komast allir á slíka fundi. Fólk leitar upplýsinga þangað sem það heldur að það fái svör: í útvarpi, hjá lögreglu, hjá Rauða krossinum og starfsfólki fjöldahjálparstöðva, í upplýsingamiðstöðvum, hjá sveitarstjórum og starfsmönnum sveitarfélaga, hjá ríkisstofnunum, t.d. Veðurstofu og háskólastofnunum. Í kjölfar Suðurlandsskjálftanna 2000 voru dæmi um að fólk leitaði til oddvita sveitarfélaga sinna eða byggingafulltrúa. Var misjafnt hvernig þessir einstaklingar brugðust við þar sem þeir höfðu ekki sérstakar skyldur skv. skipulagi almannavarna og höfðu því mismunandi skoðanir á því hvað teldist í þeirra verkahring. Þá hafa fjöldahjálparstöðvar reynst vel sem upplýsingamiðstöðvar í samvinnu við aðra sem vilja miðla upplýsingum til íbúa, t.d. sveitarfélög og Viðlagatrygging. Lög um almannavarnir¹⁰² hvetja til samstarfs um upplýsingamiðlun, en þau hindra ekki sveitarfélög í að hafa frumkvæði að miðlun upplýsinga til íbúa vegna endurreisnarstarfs.

3.4.2 Aðkoma samfélagsins að skipulagsvinnu

Að hrinda af stað vinnu við áætlanagerð með þátttöku samfélagsins er enginn hæðarleikur. Erlendar rannsóknir hafa sýnt að samfélög sýna yfirleitt takmarkaðan áhuga á að skipuleggja sig vegna hugsanlegra náttúruhamfara og spilar þar inn í flókin uppbygging samfélaga. Hinir ólíku hópar fólks og stofnana hafa mismunandi væntingar til slíks undirbúnings en geta sveitarfélaga til að koma samfélaginu í sem eðlilegast horf í kjölfar náttúruhamfara er að miklu leyti háð aðkomu þessara hópa.¹⁰³ Smæð íslenskra sveitarfélaga ætti að vinna með þeim í þessu tilviki og auðvelda stjórnun þeirra að

virka fyrirtæki, stofnanir, sjálfbodaliðasamtök og íbúa almennt til að sameinast um slíka vinnu. Góð samvinna þessara aðila og sveitarstjórna treystir tengsl og traust innan samfélagsins og skilar sameiginlegum ávinningi – í þessu tilviki bættir áfallastjórnun. Traust og tengsl innan samfélags eru samkvæmt skilgreiningu Putnam (1995) mikilvægir þættir félagsauðs og stuðla þeir, ásamt almennri þátttöku fólks, að auknum lífsgæðum almennings og árangri opinberra stofnana.¹⁰⁴ Sveitarfélög hér á landi þurfa að hlúa að þeim félagsauði sem þau búa yfir og stuðla að því að hann nýtist við uppbyggingu samfélagsins í kjölfar áfalla. Eins og kom skýrt fram í rannsókn á viðbrögðum vegna snjóflóðanna á Vestfjörðum árið 1995 skipti hin mikla þátttaka almennings í sjálfbodaliðastarfi, innan björgunarsveita og Rauða krossins, miklu fyrir íbúana í kjölfar áfallanna.¹⁰⁵ Jafnframt sinna einkaaðilar lykilþjónustu við almenning og er brýnt að leiðbeiningar um aðgerðir í kjölfar náttúruhamfara geri ráð fyrir virkri þátttöku allra þessara aðila í undirbúningsvinnunni.

Louisiana fylki í Bandaríkjunum bjó ekki að fyrirfram mótuðu ferli um hvernig uppbyggingu skyldi hagað eftir þá eyðileggingu sem fellibyljirnir Katrina og Rita skildu eftir sig haustið 2005. Tjón vegna Katrina var hið mesta í hamfarasögu Bandaríkjanna og Rita fylgdi skammt á eftir, í þriðja sæti á þeim lista. Rúmum mánuði eftir hamfarirnar var skipuð nefnd sem skyldi sjá um heildarskipulag uppbyggingar í öllu fylkinu. Hefur áhersla m.a. verið lögð á að samhæfa krafta sveitarfélaganna í fylkinu, sem og íbúanna sjálfra. Með því að bjóða íbúum að sækja opna fundi víða um fylkið hefur þeim verið gefið tækifæri til að hafa áhrif á hvernig að uppbyggingu skuli staðið. Í New Orleans voru íbúar styrktir til að vinna saman að áætlun að uppbyggingu fyrir borgina.¹⁰⁶

Flóðbylgjan frá Indlandshafi í desember 2004 olli miklu tjóni á suðurströnd Indlands. Indverjar búa við vissu íbúalýðræði í gegnum hin svokölluðu þorpsráð – Panchayati Raj. Ráðin hafa unnið náið með hjálpar-samtökum við neyðaraðstoð en þau hafa líka hlutverki að gegna við uppbyggingarstarf í kjölfar hamfara. Þó svo að ekki sé ljóst hversu mikil völd þau hafa, sýna dæmin að þau geta haft afgerandi áhrif. Sú var einmitt raunin í þeirri uppbyggingu sem átti sér stað eftir flóð í Bihar og jarðskjálftana í Maharastra. Eftir hamfarirnar í desember 2004 ýttu samtök þessara þorpsráða enn frekar á að kraftar þeirra væru nýttir.

Vegna nálægðar við íbúana væru þau best í stakk búin til að veita þá hvatningu sem nauðsynleg væri á erfiðum tíma í kjölfar áfalla.¹⁰⁷

Þó það geti virkað langsótt að leita samanburðar til stórþjóða, þegar íslensk viðbrögð vegna náttúruhamfara eru í brennidepli, þá verður að hafa í huga að hvatinn að þeim er hinn sami. Hér er undirstrikað mikilvægi þess að „heimamenn“ séu ráðandi í uppbyggingu á sínu eigin samfélagi.

3.4.3 Aðkoma ráðuneyta

Vegna stöðu sinnar innan stjórnarráðsins er forsætisráðherra eini ráðherrann sem getur samhæft störf annarra ráðherra og skorið úr um hvernig verkefni skiptast á milli ráðuneyta. Þetta hlutverk er mikilvægt þegar áföll verða, því það er eðli þeirra að upp á yfirborðið koma mál sem eru ný og óvenjuleg og taka þarf af skarið hvernig á þeim skal tekið. Upp geta komið mál sem enginn telur sig eiga, en einnig mál sem fleiri telja sig varða. Til dæmis varð ágreiningur á milli tælenskra ráðuneyta um greiningu látinna í kjölfar sjávarbylgjunnar, þar sem tekist var á um hvort það teldist til heilbrigðis- eða lögreglumála. Viðlagamál féllu undir innanríkisráðuneyti og það gat ekki tekið á ágreiningi á milli ráðuneyta. Þegar unnið var að tillögum til úrbóta varð þáttur forsætisráðherra Tælands skilgreindur inn í skipulag vegna náttúruhamfara. Svipaðar aðstæður hafa komið upp hér á landi varðandi viðbúnað vegna faraldra, eins og þegar ótti um miltisbrand kom upp hér á landi eftir aldamótin 2000. Stjórnunarmörk frá sjónarhóli dómsmálaráðuneytis og Almannavarna ríkisins annars vegar og heilbrigðisráðherra og sóttvarnalæknis hins vegar voru óljós.

Við gagnaöflun komu fram meiri upplýsingar um þátt forsætisráðherra en dómsmálaráðherra í viðbrögðum vegna náttúruhamfara. Dómsmálaráðherra fer fyrir stofnunum sem eru þjálfaðar til þess að bregðast hratt við, bjarga mannlífum og tryggja öryggi fólks. Þessar stofnanir reyna stöðugt að bæta viðbragðsáætlanir sínar með það að markmiði að aðgerðir gangi snurdulaust. Viðbragðsferli varðandi björgunar- og hjálparstörf eru hröð og krefjast lítilla inngripa hærri stjórnstiga. Víða erlendis er hugsunin einmitt sú að efri stjórnstigin styðji við störf á vettvangi en stýri þeim ekki þar sem þau eru einfaldlega of langt í burtu og geta ekki sett sig inn í málin.

Það er að verða æ algengara erlendis að málaflokkurinn viðbrögð við náttúruvá sé undir forsætisráðherra. Hann þarf að hafa heildarsýn vegna samvinnu annarra ráðuneyta og leiða starfsemi á vegum ríkisins. Ítalir þóttu standa sig afar vel í kjölfar flóðbylgjunnar árið 2004 við að aðstoða fólk við Indlandshaf en aðgerðir á vegum ríkisins voru samhæfðar af deild innan forsætisráðuneytis. Eftir að jarðskjálfti reið yfir Pakistan þann 8. október 2005 settu yfirvöld þar á fót tvær starfseiningar til að hafa umsjón með björgunar- og hjálparstarfi annars vegar og endurreisnarstarfi hins vegar. Þessar einingar, sem báðar eru ábyrgar gagnvart forsætisráðherranum, samhæfðu starfsemi allra ráðuneyta og stofnana. Í Bandaríkjunum heyra viðlagamál undir forsetann. Á fundum OECD landa hafa ráðuneytisstjórar forsætisráðuneyta varið tíma sínum í síauknum mæli í að ræða aðkomu forsætisráðuneyta að viðlagamálum.

Almenningur leitar til forseta eða forsætisráðherra þegar neyðarástand skapast og óvissa ríkir. Forsætisráðherra Svíþjóðar var ekki undir það búinn að leiða þjóð sína í gegnum hamfarir, en lenti þó í lykilstöðu þegar 500 Svíar fórust í hamförunum vegna flóðbylgjunnar á Indlandshafi. Aðspurður sagði fulltrúi Sameinuðu þjóðanna á Nordred fundi í Reykjavík að ef forsætisráðherra væri ekki þátttakandi vantaði „höfuðið“ á aðgerðirnar.¹⁰⁸

Ráðherrar fagráðuneyta fara fyrir aðgerðum undirstofnana sinna og standa nær sjálfum aðgerðunum en forsætisráðherra. Dómsmálaráðherra er í sambandi við ríkislögreglustjóra, samgönguráðherra við vegamálastjóra, umhverfisráðherra við Væðurstofuna o.s.frv. til að afla upplýsinga og fylgja málum eftir. Ráðuneytisstjórar forsætis-, fjármála-, umhverfis- og félagsmálaráðuneyta hafa haft með sér sérstakt samstarf við að ná utan um og leysa vandamál í kjölfar áfalla. Skv. upplýsingum frá fyrrverandi starfsmanni forsætisráðuneytisins voru viðbrögð stjórnkerfisins við Súðavíkurflóðinu í fyrstu órugg, þrátt fyrir afgerandi afstöðu forsætisráðherra. Í júní 2000 urðu viðbrögð stjórnkerfisins mun öruggari vegna þeirrar reynslu sem starfsmenn bjuggu að. Þessir einstaklingar hafa nú horfið til annarra starfa þannig að reynsla þeirra nýtist ekki með sama hætti. Viðbrögð ríkisstjórnar og möguleikar ráðuneytisstjóra á því að samhæfa aðgerðir velja á því að forsætisráðherra sé fljótur að bregðast við. Skipulag og leiðbeiningar þurfa að ná til allra ráðuneyta og samstarfshópa sem að málinu koma, sbr.

fjór-ráðuneyta samstarfið sem kynnt er hér að framan. Viðmælendur veltu fyrir sér hvort rétt væri að hafa sérstaka sjóði til að standa straum af útgjöldum vegna náttúruhamfara. Niðurstaðan var sú að ef afstaða ríkisstjórnar er alltaf jafn afdráttarlaus og í síðustu áföllum, sé ekki þörf á sérstökum sjóði. Ráðuneytin breyta oft um verkefni og því mega leiðbeiningar fyrir stjórnarráðið ekki vera háðar stjórnsýslubreytingum.

3.4.4 Lög um almannavarnir

Lög um almannavarnir lýsa starfsskipulagi og ábyrgð þeirra sem fara fyrir aðgerðum í kjölfar hamfara af völdum náttúrunnar eða af annarri vá. Þeim er ætlað að taka á þáttum sem annars yrðu óljósir, en að öðru leyti gilda þau lög sem fyrir eru í landinu. Ný lög um almannavarnir, nr. 82/2008, voru samþykkt á vorþingi 2008. Hér verður skoðað hvernig lagaákvæði er lúta að sveitarfélögum/sveitarstjórnnum, skilgreiningu á aðgerðum og stjórnun aðgerða samrýmast þeim atriðum sem greiningin hér á undan sýnir að mikilvæg eru varðandi skipulag og stjórnun eftir náttúruhamfarir.¹⁰⁹ Þessi atriði eru samantekin á eftirfarandi hátt:

Stjórnun

- Ábyrgð skuli ekki færð til þegar neyðarástand ríkir

Viðfangsefni og verkefni

- Þarfir þolenda eru af ólíkum toga og því er þörf á ólíkum viðbrögðum, sbr. björgunar- og hjálparstarfi, tímabundinni neyðaraðstoð og langtíma endurreisn samfélagsins
- Neyðaraðstoð og endurreisn felast í velferðar-, umhverfis- og efnahagsverkefnum
- Vandamál þolenda breytast með tímanum

Þáttur sveitarfélaga

- Sveitarstjórnir taki forystu við endurreisn eigin samfélags
- Sveitarfélög taki þátt í áætlanagerð, viðbrögðum og styrkingu samfélags í kjölfarið
- Sveitarfélög eigi áætlanir um eigin viðbrögð til stutts og lengri tíma litið vegna áfalla
- Íbúar á svæðinu séu virkjaðir til að taka þátt í stefnumótun

Þáttur ráðuneyta

- Forsætisráðherra og ráðuneyti hans fari með samhæfingarhlutverkið á neyðartímum
- Fagráðuneyti sinni þeim verkefnum á neyðartímum sem þau sinna skv. reglugerð um stjórnarráð

Skv. 5. gr. er dómsmálaráðherra æðsti yfirmaður almannavarna í landinu og ríkislögreglustjóri annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra. Þegar skoðað er hvers konar verkefni samfélögin á Vestfjörðum og fyrir sunnan voru að glíma við, vegna snjóflóðanna og jarðskjálftanna, má greinilega afmarka hvaða verkefni féllu undir lögreglu m.t.t. lögreglulaga og hver ekki. Björgun mannslífa, flutningur fólks í öruggt skjól, lokun svæða, o.þ.h. féllu undir verksvið lögreglu. Fá verkefni féllu til lögreglustjóra, ríkislögreglustjóra eða dómsmálaráðherra þegar björgunar- og hjálparstarfi var lokið. Flest mál féllu undir forsætisráðherra, félagsmálaráðherra, fjármálaráðherra heilbrigðisráðherra, viðskiptaráðherra og umhverfisráðherra.

Skv. 2. gr. fara „sveitarfélög með almannavarnir í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið“ og 9. gr. segir að „í hverju sveitarfélagi starfar almannavarnanefnd sem *sveitarstjórn* skipar og ákveður *sveitarstjórnin* fjölda nefndarmanna“. Aftur á móti stendur í 11. gr. að „stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögreglu-umdæmi.“ Sveitarstjórnir koma því að mjög litlu leyti að stjórnun aðgerða í héraði. Þær skipa almannavarnanefndir, kanna áhættuþol, útbúa viðbragðsáætlanir, en þegar til kastanna kemur eru það lögreglustjórar sem fara með stjórn aðgerða. Einungis einn fulltrúi úr almannavarnanefnd tekur þátt í aðgerðastjórn og er hann jafnvel fulltrúi fleiri en eins sveitarfélags. Þessi tilhögun á stjórnun aðgerða er á skjön við þá niðurstöðu LVN greiningar að ábyrgð sveitarstjórna sem skilgreind er skv. sveitarstjórnarlögum og lögum um félagsþjónustu sveitarstjórna, skuli ekki tekin af þeim á neyðartímum.

Óljóst er hvað átt er við með orðinu „aðgerðir“ í 11. gr. Í greininni segir að „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“. Ef í orðinu aðgerðir felst fyrst og fremst björgunar- og hjálparstarf, eins og skilja má textann, þá er það eðlilegt að „aðgerðir“ falli undir lögreglu. En þá vantar

lagaákvæði um neyðaraðstoð og endurreisn. Hins vegar, ef í orðinu felast öll þessi viðfangsefni eru lögin óskýr hvað varðar heimild lögreglustjóra til að taka áfir lögbundin verkefni sveitarfélaga.

Hjá viðmælendum sem unnu á vettvangi kom fram að ekki var alltaf ljóst hvaðan fyrirmæli um aðgerðir komu, eða hvort um frumkvæði án fyrirmæla var um að ræða. Var oftast vísað til „almannavarna almennt“. Þegar rætt var um aðgerðir á Flateyri kom t.d. greinilega fram að margt var gert að frumkvæði íbúa, sem seinna er rætt um sem aðgerðir af hálfu „almannavarna“. Erfitt reyndist að fá staðfestingu þátttakenda á því hvernig stjórnuninni var nákvæmlega háttað; hvað var gert vegna skipulags sem lá fyrir, hvað var gert vegna ákvarðana lögreglustjóra, hvað var samkvæmt ákvörðun lögregluliðsins, sveitarfélagsins eða var gert að frumkvæði íbúanna sjálfra. Rannsóknir á áfallastjórnun sýna að formleg ábyrgð á ákvarðanatöku fer oft úr skorðum í viðbrögðum, þannig að aðrir en lögskyldir aðilar taka að sér stjórn, oft aðilar á vettvangi áfallsins.¹¹⁰ Sjá mátti af viðbrögðum í kjölfar snjóflóðanna 1995 að aðstæður haga því stundum þannig að einstaklingar taka ákvarðanir sem liggja utan þeirra ábyrgðar.¹¹¹ Má ætla að auðveldara sé fyrir viðbragðsaðila að fylgja fyrirfram ákveðnu ferli við uppbyggingu í kjölfar áfalla en þegar unnið er undir hinni miklu tímapressu við björgunarstörf þar sem hver mínúta skiptir máli.

Það flækir umræðuna um viðbúnað og viðbrögð við náttúruhamförum að orðið *almannavarnir* hefur hlotið ýmsar merkingar. Í orðabók frá 1982 segir að orðið merki „varnir almennra borgara í ófriði“.¹¹² Í aukinni og endurbættri útgáfu frá 2002 stendur að orðið merki „varnir almennra borgara þegar mikil hætta er á ferðum (t.d. vegna ófriðar eða náttúruhamfara).¹¹³ “Í lögum um almannavarnir segir að „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, afvöldum 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“¹¹⁴ .En hvað er að veita líkn og aðstoð vegna tjóns? Fellur félagsleg þjónusta þar undir? Hvað með húsnæðisaðstoð eða fjárhagsaðstoð til þolenda? Hvað með tjónaskoðanir

og tjónabætur – telst það til almannavarna eða kemur það í kjölfarið á þeim? Orðið er stundum notað til að lýsa því skipulagi sem unnið er eftir þegar stór áföll verða. Einnig er orðið notað um alla þá aðila sem vinna saman við að bregðast við áfalli, en á öðrum stundum er það notað einungis yfir ríkisstofnanir og nefndir. Þessi mismunandi skilningur á orðinu *almannavarnir* stendur því notkun þess fyrir þrifum. Nauðsynlegt er að skilgreina merkingu orðsins betur í lögum til að allir skilji það eins, eða finna ný orð sem eiga við. Orðið *viðlagamál* hefur verið kynnt í þessari skýrslu sem hugtak sem nær yfir alla þætti er varða viðbúnað og viðbrögð vegna hamfara.

Það skiptir máli fyrir íbúa að sveitarfélagið veiti aukna þjónustu vegna náttúruhamfara og sýni frumkvæði þannig að þolendur þurfi t.d. ekki að leita sjálfir eftir allri aðstoð. Ofantalín atriði hafa skapað óvissu hjá sveitarstjórnarmönnum og starfsmönnum sveitarfélaga um ábyrgð, réttindi og skyldur þeirra gagnvart íbúum. Gera þarf eftirfarandi breytingar á lögum um almannavarnir til að lögini standist þá greiningu sem hér hefur verið gerð:

Stjórnun í héraði

1. Lögreglustjóri stjórnir og beri ábyrgð á viðfangsefnum sem hann sinnir skv. lögum, þ.e. fyrst og fremst björgunar- og hjálparstarfi
2. Sveitarstjórn stjórnir og beri ábyrgð á viðfangsefnum sem hún sinnir skv. lögum, þ.e. fyrst og fremst endurreisnarstarfi
3. Almannaöryggislögin tilgreini hvernig lögregla og sveitarfélög eiga með sér samstarf um þau atriði sem þau eiga sameiginleg og hvernig taka skal á óvissu þar að lútandi, sem er fyrst og fremst á sviði neyðaraðstoðar

Ráðuneyti og undirstofnanir

1. Að skýrt sé tekið fram að dómsmálaráðuneyti fari fyrir björgunar- og hjálparstarfi
2. Að öll fagráðuneyti séu gerð ábyrg fyrir sínum störfum vegna neyðaraðstoðar og endurreisnar
3. Að ráðuneyti sveitarstjórnarmála hugi að aðstoð við stjórnsýslu sveitarfélaga við áföll
4. Að samhæfing aðgerða ráðuneyta vegna náttúruhamfara sé í höndum forsætisráðherra

Verkefni og samhæfing

1. Greinilegt sé hvort lögini um almannavarnir nái til allra viðfangsefna (björgunar- og hjálparstarfa, neyðaraðstoðar og endurreisnar) og þá undir forystu forsætisráðherra, eða eingöngu björgunar- og hjálparstörf og þá undir forystu dómsmálaráðherra
2. Velferðar-, umhverfis- og efnahagsverkefni séu samhæfð undir forystu viðkomandi sveitarstjórna eða forsætisráðuneyti, eftir því hvort verkefni falla á sveitarfélag eða ríki
3. Samstarf sveitarstjórna, forsætisráðherra og fagráðuneyta sé skilgreint
4. Lögini skilgreini hvernig aðstoð sé veitt til sveitarfélaga og hvernig stutt við samfélög sem hafa orðið fyrir áföllum, án þess að ríkisvaldið eða utanaðkomandi aðilar taki fram fyrir hendur sveitarfélagsins, varðandi lögboðin verkefni þeirra.

3.5 Lærdómsferli

3.5.1 Kerfisbundið lærdómsferli

Náttúruhamfarir geta skilið eftir sig slóð eyðileggingar og sorgar, en glíman við þær skapar einnig tækifæri til að læra af reynslunni og nýta þann lærdóm til að standa betur að vígi þegar næstu hamfarir ganga yfir. Í kjölfar náttúruhamfara er lærdómsferlið virkt meðan stefnugluggar (e. windows of opportunity) haldast opnir, þ.e. á meðan athygli stjórnmalamanna og almennings beinist að áfallinu og afleiðingum þess. Þá er hægt að ná stuðningi við kraftmeiri aðgerðir á sviði viðbúnaðar við vá en venjulega er til staðar. Brýnt er að nýta þennan tíma á skilvirkan hátt þar sem áhuginn dvínar fljótt. Stefnugluggar lokast þegar athygli fjölmiðla og almennings beinist frá tilteknum afleiðingum og tækifæri til breytinga glatast. Fjöl margar rannsóknir sýna að kerfisbundið lærdómsferli þarf að vera til staðar til að fanga megi reynslu og umbreyta henni í lærdóm sem ekki gleymist.¹¹⁵ Tryggja þarf að innan stofnana geti þeir sem ákvarðanir taka gengið í þann reynslusjóð um ókomin ár. Slíka lærdómsferla þurfa stofnanir og viðbragðsaðilar vegna áfalla að skipuleggja og starfrækja. En hvernig er kerfisbundið lærdómsferli skilgreint? „Argyris og Schön (1978) sjá lærdómsferlið

fyrst og fremst sem uppgötvun og leiðréttingu mistaka sem stofnanir verða að laga sig að. Ferlið sé nokkurs konar neikvæð endurgjöf (e. negative feedback). Þeir tala um að það megi sýna sem einfalda eða tvöfalda hringrás (e. single-loop or double loop learning). Einföld hringrás lærdóms er fólgin í því að vera fær um að leiðrétta villur í fyrirfram gefnu verkferli. Bregði útá í viðbrögðum við áföllum er ferlinu breytt um leið. Getur slík neikvæð endurgjöf verið mjög áberandi en einnig krefjast áföllin skapandi lausna sem geta verið upphafið að þróun nýrra ferla. Tvöföld hringrás lærdóms er háð því að litið sé á verkferlið eftirá og leiðir fundnar til að betrumbæta það og hvernig megi læra af áföllum. Slíkum lærdómi er oft náð með ýmiss konar viðtölum og/eða rannsóknum þar sem tilgangurinn er að koma á nauðsynlegum breytingum sem miðlað er af reynslu eða þekkingu frá einu áfalli til annars.¹¹⁶ Íslenskar fastarannsóknarnefndir um sjóslys, flugslys og umferðarslys eru dæmi um umgjörð þess konar lærdómsferla þar sem viðbrögð við áföllum eru metin eftirá (tvöföld hringrás). Samkvæmt lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum skal t.d. skipa nefnd í hvert sinn sem manntjón verður í byggð af völdum ofanflóðs, til að rannsaka orsakir flóðsins og afleiðingar þess. Enn fremur er heimilt að skipa slíka nefnd í öðrum tilvikum ef manntjón eða verulegt eignatjón hefur hlotist af ofanflóði. Forsætisráðherra skipar nefndina en rannsóknir hennar skulu einvörðungu miða að því að draga úr hættu af völdum ofanflóða. Í nýjum lögum um almannavarnir er nefnd sérstök rannsóknarnefnd sem ætlað er að yfirfara viðbrögð sem að mesta lúta að björgunar- og hjálparstarfi. Er henni ætlað að starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum við rannsóknir á viðbragðsáætlunum sem stuðst var við í aðgerðum, sem og viðbrögðum viðbragðsaðila, þar á meðal viðbrögðum vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar, samhæfingar- og stjórnstöðvar, lögreglu, slökkviliðs, landhelgisgæslu og almanna-varnaneftnda. Með nefndinni skal starfa lögfræðingur sem uppfyllir skilyrði til að gegna embætti héraðsdómara. Nefndin hefur ekki tekið til starfa og því engin reynsla á hana komin.

3.5.1.1 Vannýtt reynsla hér á landi

Íslendingar hafa langa reynslu af því að búa við náttúruvá og þekkja glímuna við afleiðingar hamfara vel. Gerð er grein fyrir náttúruhamförum á Íslandi á

árunum 1900 til 2008 í kafla IV í þessu riti.¹¹⁷ A.m.k. 68 náttúruhamfarir (snjóflóð, eldgos, jarðskjálftar og flóð) hafa orðið hér á landi síðan í byrjun 20. aldar.¹¹⁸ Frá því að viðlagatryggingu var komið á fyrir rúmum 30 árum hafa tjónabætur verið greiddar út vegna 10 atburða, sem samsvarar eignatjóni af völdum náttúruhamfara á þriggja ára fresti.¹¹⁹ Íslenskar rannsóknir á áfallastjórnun sýna að lærdómsferlið er virkt hér á landi á meðan athygli stjórnmalamanna og almennings er á áfallinu sjálfu og afleiðingum þess.¹²⁰ Þótt ýmiss konar yfirlitsskýrslur séu til um atburðarás áfalls, þá hefur skort á að dreginn sé lærdómur af viðbúnaði og viðbrögðum vegna áfalla. Þegar litið er til uppbyggingar í kjölfar náttúruhamfara er ekkert yfirlit að finna um þá reynslu sem þjóðin býr yfir í þeim efnunum. Ómetanlegt væri að eiga samantekt um reynslu Íslendinga af því að styrkja íbúa og samfélög þeirra í kjölfar áfalla, eins og t.d. eftir gosið í Vestmannaeyjum 1973, snjóflóðið í Neskaupstað 1974, snjóflóðin í Hnífsdal 1910, snjóflóðin á Siglufirði, krapaflóð á Patreksfirði 1983, svo nefnd séu dæmi um alvarleg áföll.

Í viðtölum við embættismenn vegna LVN verkefnisins kom skýrt fram að reynsla stjórnsýslunnar af glímu við afleiðingar náttúruhamfara hefur ekki verið nægilega nýtt til lærdóms. Til dæmis fékkst mikil reynsla varðandi húsnæðismál í kjölfar eldgossins í Vestmannaeyjum 1973, en henni hefur ekki verið haldið til haga. Þá hafa sveitarfélög misst starfsfólk, s.s. sveitarstjóra, skólustjóra og aðra sem þátt tóku í endurreisn, án þess að tryggja að reynsla þeirra og þekking yrði eftir í sveitarfélaginu. Í viðtölum við ráðuneytisfólk kom fram hversu mikils virði það hafi verið fyrir ráðuneytin við neyðaraðstoð og uppbyggingu á Flateyri og á Suðurlandi, að eiga innan ráðuneytanna starfsmenn sem höfðu aflað sér dýrmætrar reynslu við uppbygginguna í Súðavík. Nú hafa þessir menn flestir færst til í störfum og reynsla þeirra þar með glatast frá ráðuneytunum. Hér geta Íslendingar gert mun betur með því að tryggja kerfisbundið lærdómsferli innan stjórnsýslunnar, bæði hjá sveitarfélögum og ríki.

Fyrir viðbragðsaðila er nauðsynlegt að finna að þeirra framlag nýtist inn í endurreisnarferlinu. Að miðla lærdómi af erfðri reynslu er einnig hluti af því að vinna úr henni. Sérstaka athygli vekur að í kjölfar mikillar vinnu vegna náttúruhamfaranna fyrir vestan var verulega af sumum viðbragðsaðilum dregið, á meðan starf annarra eflist. Kom fram hjá viðmælendum

að þeir sem unnu að björgunarstörfum, s.s. lögregla, slökkvilið og björgunarsveitir, stóðu eftir með rýrða afkastagetu. Björgunarsveitirnar sögðust hafa misst frá sér mannskap, lögreglan „keyrði á sprungnu“ og slökkviliðið hafði svipaða sögu að segja. Hins vegar var því öfugt farið með Rauða krossinn. Engin deild hafði verið starfandi í Súðavík áður en snjóflóðin féllu og deildin á Flateyri var óvirk, en eftir flóðin eflidist starfið til muna og er enn öflugt. Skýringin á þessum mun liggur vafalaust að miklu leyti í því að Rauði krossinn sinni ekki bara verkefnum er lúta að brýnni neyð fólks strax eftir að áfallið dundi yfir, heldur einnig verkefnum til að byggja upp samfélagið og veita fólki von um betri framtíð. Starfsfólk Rauða krossins fékk tækifæri til að vinna sig út úr áfallinu með þolendum og upplifa framfarir og jákvæðni, en slökkvilið, björgunarsveitir og lögregluliðin upplifðu aðallega hina miklu sorg og þurftu síðan að vinna úr þeirri neikvæðu reynslu sjálfir. Björgunar- og hjálparstörf er lúta að björgun mannlífa eru áhlaupaverk sem krefjast oft mikilla líkamlegra og andlegra átaka. Mikilvægt er fyrir endurreisn samfélaga að hlúð sé sérstaklega að þessum aðilum í kjölfar áfalla. Dreginn sé lærdómur af þeirra þætti í viðbrögðunum og metið hvers konar aðhlyning er nauðsynleg til að styrkja þá á sem skilvirkastan hátt. Sé þessum þætti vel sinnt skilar það einnig aukinni öryggistilfinningu inn í samfélög, sem er mjög mikilvægt atriði í heilunarferlinu.

Taka þarf einnig inn í lærdómsferlið reynslu starfsfólks sveitarfélaga og ráðuneyta, tjónamatsmanna og annarra sem að viðbrögðunum koma.

3.5.2 Langtíma áætlanagerð

Þar sem áhersla á langtíma áætlanagerð, sem nær yfir endurreisn í kjölfar hugsanlegra hamfara, er tiltölulega ný af nálíni hafa fáar rannsóknir verið gerðar á áhrifum slíkra áætlanagerða. Ein rannsókn ber saman uppbyggingarferli í kjölfar jarðskjálfta í Los Angeles í Bandaríkjunum árið 1994 og í Taichung sýslu í Taiwan árið 1999. Þar kemur fram að áætlun sem gerð hafði verið í Los Angeles flýtti til muna uppbyggingarferlinu þar. Ríkisstjórnin í Taiwan og borgarstjórn Los Angeles höfðu svipaða stefnu í uppbyggingarmálum en aðlögunarferlið tók mun lengri tíma í Taichung, þar sem embættismenn þurftu að kynna sér nýjar stefnur og innleiðingarferli þeirra *eftir* að hamfarirnar skullu á. Þá virðist langtímaáætlun einnig auka líkur á að ráðist sé í

mildandi aðgerðir á uppbyggingarferli vegna hugsanlegra hamfara í framtíðinni. Í Los Angeles höfðu verið lagðar fram tillögur til úrbóta áður en kom að skjálftanum, sem strax í kjölfarið var hrint í framkvæmd. Í Taiwan var öll athyglin á endurbyggingu húsnæðis og loks þegar draga átti fram tillögur til úrbóta hafði áhugi manna á því að hrinda þeim í framkvæmd dvínað. Síðast en ekki síst ber að nefna það álit viðbragðsaðila í Los Angeles að stærsti kosturinn við langtímaáætlunina hafi ekki verið afurðin – það er hinar prentuðu leiðbeiningar – heldur vinnuferlið sjálft við að setja áætlunina saman. Margir embættismenn svöruðu því einnig til að ábyrgðaskipting og skilningur á þeim verkum sem þyrfti að vinna hefði orðið þeim ljós í gegnum þetta vinnuferli.¹²¹

3.5.2.1 Valddreift lærdómsferli stjórnsýslunnar

Í rannsóknnum á viðbúnaði og viðbrögðum vegna áfalla hér á landi kemur fram að þeir aðilar sem koma að viðbrögðum við náttúruhamförum (nefndir, stofnanir, sjálfbodaliðar) eru ábyrgir fyrir sínu eigin lærdómsferli. Innan stjórnsýslunnar hefur lítil sem engin áhersla verið lögð á að vinna kerfisbundið að því að draga lærdóm af náttúruhamförum.¹²² Viðkomandi ráðuneyti og stofnanir þurfa að styðja sínar undirstofnanir til lærdóms og tryggja að hann skili sér til þeirra aðila innan stjórnsýslunnar sem koma að viðlagamálum um landið allt. Til að stuðla að miðlun reynslu sveitarfélaga af neyðaraðstoð og endurreisn þyrftu sveitarfélögin að tryggja miðlæga söfnun og greiningu á þeirri reynslu. Eðlilegt væri að Samband íslenskra sveitarfélaga annaðist gerð og varðveislu slíks gagnagrunns.

3.5.2.2 Frá reynslu til lærdóms

Í LVN greiningunni er reynsla af neyðaraðstoð og uppbyggingu vegna fjögurra áfalla af völdum náttúruhamfara á Íslandi dregin fram til lærdóms með því að vinna úr henni almennar leiðbeiningar til sveitarfélaga um gerð áætlana að endurreisnarstarfi í kjölfar náttúruhamfara. Þegar sveitarfélög hafa nýtt sér þessar leiðbeiningar við gerð sértækra áætlana, nýtt þær áætlanir þegar nauðsyn krefur og uppfært að nýfenginni reynslu, hefur kerfisbundnu lærdómsferli sveitarfélaga vegna endurreisnarstarfs verið sannanlega komið á hér á landi.

4 Niðurstöður

4.1 Leiðbeiningar, ábyrgð og skipulag

Almennar leiðbeiningar fyrir sveitarfélög vegna neyðaraðstoðar og endurreisnarstarfs er að finna í kafla VII í þessu riti.¹²³

4.1.1 Leiðbeiningar til að mæta fjölbreyttum verkefnum

Niðurstöður LVN greiningar staðfesta þörf sveitarfélaga fyrir langtímaáætlun er stuðlar að skilvirku ferli til varnar og mildunar áhrifa hamfara og til að efla neyðaraðstoð og endurreisn í kjölfar þeirra. Fram kom í greiningunni að misjafnt er hvað hefur reynst sveitarfélögum og samfélögum erfiðast. Hreinsun hófst of snemma í Súðavík, á Flateyri dróst mjög að ganga frá uppgjöri húsa og langan tíma tók að afgreiða sum tryggingarmál á Suðurlandi þar sem skemmdir voru lengi að koma fram. Á fjórða tug manna fórust í flóðunum fyrir vestan en enginn vegna jarðskjálftanna. Nokkrir tugir húsa skemmdust fyrir vestan, en á Suðurlandi voru tilkynnt til Viðlagatryggingar yfir 2000 tjón. Aðstæður á áfallastað skipta miklu máli. Veður hefur mikil áhrif á fyrstu skref sem tekin eru í kjölfar hamfara. Aftakaveður var í Súðavík í marga daga eftir að snjóflóðin féllu en á Flateyri gekk veður fljótt niður. Jarðskjálftarnir á Suðurlandi voru að sumri til og fólk gat tjaldað í húsagörðum. Í Súðavík var byggðin flutt og byggt upp nýtt fallett hverfi. Á Flateyri var byggður varnargarður ofan við þorpið. Ný og endurbætt hús virka meira uppörvandi á samfélagið en varnargarður. Íbúar eru þátttakendur í byggingu húsnaðis en eru áhorfendur að byggingu varnarmannvirkja. Var það samdóma álit viðmælenda á Vestfjörðum að uppbygging í Súðavík hefði tekist vel, að nýja þorpið væri fallett og íbúar sátir við byggðina. Á Flateyri hefði uppbyggingin hins vegar ekki gengið eins vel, sem hefði átt sinn þátt í miklum brottflutningi fólks. Úrlausnir hefðu dregist á langinn og viðvarandi ljótleiki í umhverfi orðið til að draga fólk enn frekar

niður. Niðurstöður greiningar sýna að við endurreisn þarf að taka tillit til ólíkra þátta, jafnt huglægra sem efnislegra.

Eðlilega verða íbúar viðkvæmir fyrir því hvernig staðið er að málum, hvort sem um er að ræða framkvæmdir við uppbyggingu eða framtaksleysi ábyrgðaaðila. Mikið mæðir oft á stofnunum og einstaklingum sem bera hitann og þungann af slíku starfi. Finna mátti að ekki voru allir sátir við hvernig staðið var að málum á Vestfjörðum í kjölfar snjóflóðanna og eru þar margir þættir sem spila inn í. Hér verður ekki dæmt um rétt mæti skoðana íbúa, starfsmanna sveitarfélaga, starfsmanna ríkisins eða sjálfbodaliða. Hins vegar er bent á að kergja og leiðindi geta skapast á milli manna eftir aðgerðir sem takast illa og það má merkja greinilega á úrvinnslufundum. Ef mönnum er gert að vinna eftir lélegu skipulagi eru meiri líkur á að aðgerðir fara úr skorðum og menn kenni hver öðrum um mistök. Bætt skipulag stuðlar því ekki bara að bættri þjónustu við þolendur heldur er það einnig hagur viðbragðsaðila.

4.1.2 Ábyrgð á sömu hendi

Tryggja þarf að öllum málaflokkum sveitarfélaga verði sinnt með skipulögðum hætti í kjölfar áfalla, bæði á sveitarfélagsstiginu og hjá ríkisvaldinu. Að flytja ábyrgð frá einum aðila til annars þegar samfélagslegt áfall hefur orðið, veldur óvissu, dregur úr frumkvæði og eykur líkur á að viðbrögð dragist á langinn. Lög um viðbrögð við náttúruhamförum ættu að:

1. Byggja á lögum sem fyrir eru
2. Kveða á um hvernig staðið skuli að aukinni samhæfingu til að takast á við aukið álag og ný vandamál
3. Lýsa hvernig eigi að veita samfélaginu aðstoð.

Eftirfarandi lög og reglugerðir eru meðal þeirra sem taka þarf tillit til í lögum um viðbrögð við náttúruhamförum:

	VELFERÐ Andlegt, líkamlegt, félagslegt ástand fólks	UMHVERFI Veitukerfi, mannvirki, fjarskipti og umhverfi	EFNAHAGUR Fyrirtæki og almenningur
Málaflokkar sveitarfélaga	02 Félagsþjónusta 03 Heilbrigðismál 04 Fræðslu- og uppeldismál 05 Menningarmál 06 Æskulýðs- og íþróttamál	07 Snjóflóð, skriðuföll, sjóvarna- garðar og náttúruvá 07 Brunamál og öryggismál 08 Hreinlætismál 09 Byggingar- og skipulagsmál 10 Umferðar- og samgöngumál 11 Umhverfismál 21 Vatnsveita 23 Hitaveita 24 Fráveita Rafmagn Fjarskipti (sími, internet, útvarp)	13 Atvinnumál 13 Ferðamál Tryggingarmál Fyrirtækjamál almennt Verslun og þjónusta Landbúnaður Sjávarútvegur Iðnaðarstarfsemi
Starfsfólk skrifstofa og fyrirtækja sveitarfélaga	Skóla- og fjölskylduskrifstofa Æskulýðs- og íþróttafulltrúi Slökkvilið Stjórnsýslusvið (menning)	Tæknideild Heilbrigðiseftirlit Byggingafulltrúi Garðyrkjustjóri Áhaldahús	Atvinnufulltrúi Ferðamálafulltrúi Fjárreiðu- og áætlansvið
Nefndir og stofnanir sveitarfélaga	Félagsmálanefnd Félagsmálastofnun Barnaverndarnefnd Fræðslunefnd Skóla- og fjölskylduskrifstofa Íþrótt- og æskulýðsnefnd Æskulýðs- og íþróttafulltrúi Menningarnefnd Jafnréttisnefnd	Slökkvilið Tæknideild Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða Byggingafulltrúi Umhverfisnefnd Garðyrkjustjóri Staðardagskrárnefnd Hafnarstjórn Húsnæðisnefnd	Menningarmálanefnd Atvinnumálanefnd Atvinnu- og ferðamálafulltrúi Landbúnaðarnefnd
Stofnanir í héraði á vegum ríkisins eða í eigu margra	Sýslumannsembætti Lögregla Fjölmenningarsetur Fræðslumiðstöð Vestfjarða Vinnu- og málastofnun Sjúkrastofnanir	Orkubú Vestfjarða Vegagerðin Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins Hafrannsóknarstofnun Veðurstofa Íslands	Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða Vinnueftirlitið Fjórðungssamband Vestfjarða
Ráðuneyti og undirstofnanir utan svæðisins	Dómsmálaráðuneyti Heilbrigðisráðuneyti Kirkjumálaráðuneyti Félagsmálaráðuneyti Menntamálaráðuneyti	Samgönguráðuneyti Iðnaðarráðuneyti (orkumál) Landbúnaðarráðuneyti Umhverfisráðuneyti (umhverfismál, ofanflóðasjóður, heilbrigðiseftirlit)	Iðnaðarráðuneyti (atvinnumál) Sjávarútvegsráðuneyti Tryggingaráðuneyti Viðskiptaráðuneyti (vátrygging)
Félagasamtök	Rauðakrossdeild Ísafjarðar Svæðisskrifstofa RKÍ Íbúasamtök Íþróttafélög Trúfélög Líknarfélög Leik- og tónlistarfélög	Björgunarsveitin á Ísafirði	
Einkafyrirtæki	Eigendur matvöruverslana Eigendur fataverslana	Eigendur byggingarvöruverslana	Bankastjórar

Mynd 4.1: Dæmi um aðila sem geta tengst klasavinnu í Ísafjarðarbæ

- Sveitarstjórnarlög lýsa verksviðum sveitarfélaga
- Sveitarstjórnarlög: Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvári sveitarfélaga og ætti að vera það í málefnum um náttúruvá sem öðrum málum.
- Lög um félagslega þjónustu segja til um hvernig sveitarfélag á að veita félagslega þjónustu
- Reglugerð um Stjórnaráð: forsætisráðuneytið er daglegur samhæfingaraðili stjórnarráðsins
- Reglugerð um Stjórnaráð: öll ráðuneyti haldi sínum verkskyldum og sýni frumkvæði við undirbúning og takist á við verkefni vegna hamfara og vinni með undirstofnunum að slíkum verkefnum.

4.1.3 Skipulag sveitarfélags vegna neyðar- og endurreisnar

Eftir þá greiningu sem hefur verið rakin hér á undan, er eftirfarandi tillaga um skipulag sveitarfélags vegna neyðaraðstoðar og endurreisnarstarfs lögð fram:

1. Sveitarstjóri fer fyrir starfinu eins og öðrum verkefnum sveitarfélagsins. Hann metur burði sveitarfélagsins til að mæta ástandinu og gerir tillögur um stjórnsýsluástoð til sveitarstjórnar.
2. Sveitarstjórinn skipar neyðaraðstoðar- og endurreisnar-teymi sveitarfélagsins, hér eftir kallað *endurreisnar-teymi*, og samhæfir aðgerðir á vegum þess. Hlutverk teymisins er að sjá um aðgerðir sveitarfélagsins vegna náttúruhamfara. Verkefni þess eru í aðalatriðum eftirfarandi:
 - a. Framkvæmd ástandskannana
 - b. Gerð stöðuyfirlits
 - c. Gerð aðgerðaráætlana
 - d. Samhæfing framkvæmda
 - e. Úrvinnsla
3. Endurreisnar-teymið setur á fót þrjá starfshópa, eða *klasa*: *velferðarklasa*, *umhverfisklasa* og *efnahagsklasa*. Sveitarstjóri skipar klasastjóra fyrir hvern klasa, og eru þeir jafnframt í endurreisnar-teyminu. Innan klasanna starfa þeir starfsmenn sveitarfélagsins sem sinna verkefnum á viðkomendisviði. Öðrumhagsmunaaðilum ereinnig boðið að starfa innan klasanna. Sveitarstjóri skipar hópstjóra fyrir hvern klasa og leiða þeir

starfið. Heilbrigðisstofnanir og Rauði krossinn gætu t.d. starfað með velferðarklasa, orkuveitur og björgunarsveitir með umhverfisklasa og atvinnulífið með efnahagsklasa. Þá væri aðkoma ráðuneyta að klösunum einnig auðveld. Ekkert stendur í vegi fyrir því að einn aðili starfi við fleiri en einn klasa ef verkefni hans dreifast þannig. Mynd 4.1 sýnir dæmi um hvernig nefndir og skrifstofur sveitarfélaga, félagasamtök og ráðuneyti geta dreifst á klasana, byggt á aðstæðum í Ísafjarðarbæ. Tilgangur klasafyrirkomulagsins er að fá fólk úr samfélaginu og frá ríkisvaldinu með í endurreisnarstarf sveitarfélagsins.

4. Ef þörf krefur, verði ráðinn sérstakur *verkefnisstjóri* til að halda utan um verkefnin í samvinnu við þessa aðila.

Með þessu skipulagi má með einföldum hætti hraða samskiptum og beina athygli starfsmanna að nýjum þörfum í samfélaginu og tryggja að markmið neyðaraðstoðar og endurreisnar séu höfð að leiðarljósi. Þetta skipulag er einfalt og auðvelt að muna.

Í samræmi við venjur viðbragðsaðila á Íslandi var útbúið verkþáttaskipurit fyrir viðbrögð sveitarfélaga við náttúruhamförum (sjá mynd 4.2).

Tilnefna þarf starfsfólk og þjálf þá til starfa í endurreisnar-teyminu áður en áfall hefur orðið. Við áfall ákveður sveitarstjóri hvernig teymið verður sett saman með tillit til aðstæðna hjá starfsfólki.

Eftir að hafa kannað ástand mála leggur endurreisnar-teymið fram heildrænar tillögur til sveitarstjórnar, um aðgerðir á vegum sveitarfélagsins. Klasastjórnir starfa eins lengi og þörf krefur. Fyrstu dagana og vikurnar eru vinnubrögð þeirra svipuð þeim sem viðhöfð eru í stjórn- og samhæfingarstöðvum. Þegar frá líður færast störf þeirra nær daglegri rútínu, reglubundnum samráðsfundum fækkar, þar til að lokum að verkefnin falla alveg inn í daglega starfshætti starfsmanna. Skipuleggja þarf aðgerðalok teymisins þannig að verkefnum sveitarfélagsins ljúki með formlegum hætti, en fjari ekki ómarkvisst út. Ef endurreisnar-teymi er gert að fastanefnd hjá sveitarfélagi þá verða ekki formleg aðgerðalok hjá teyminu. Slík tilhögun krefst þess enn frekar að skilgreint sé hvenær aðgerðum telst lokið.

STJÓRNUN

1. Stjórnsýslumál; tengsl við sveitarstjórn, ráðuneyti og undirstofnanir; fjármál og fleira
2. Skipa í endurreisnarteymi, þ.m.t. klasastjóra og ráða fólki í klasa (velferðar-, umhverfis- og efnahagsklasa)
3. Skipa tengiliði eftir þörfum, t.d. fjölmiðlafulltrúa, ráða starfsfólk
4. Skipuleggja aðgerðalok
5. Úrvinnsla

ÁÆTLUN

6. UPPLÝSINGAR

1. Ástand mála: Safna upplýsingum um ástand á áhrifasvæði frá ástandskönnunum og samstarfsaðilum
2. Ytri aðstæður: Taka saman viðeigandi upplýsingar um byggðina og samfélagið á áhrifasvæðinu, veðurlýsing og –spá, o.fl.

7. ÁÆTLANAGERÐ

1. Markmið og verkáætlun: Samræmd sjónarmið hagsmunaaðila og heildræn markmið fyrir samfellda neyðaraðstoð og endurreisn fyrir samfélagið í heild
2. Þarfir vegna áætlunarinnar
3. Skipulag framkvæmdar
4. Sérfræðiráðgjöf, ef þarf

8. AFURÐIR

1. Ástandslýsing: Afleiðingar og þarfir, kortlagning
2. Aðgerðaráætlun
3. Framvinda: Hvernig aðgerðirnar ganga og horfur, stöðuyfirlit

9. UPPLÝSINGAVEITUR

1. Upplýsinga- og þjónustumiðstöðvar
2. Fréttabréf, vefrit, opið aðgengi að tölvum
3. Fréttatilkynningar
4. Heimasíður og samtengdar heimasíður

BJARGIR

10. AÐFÖNG OG FJARSKIPTI

1. Útvega:
 - Mannskap
 - Tæki
 - Búnað
 - Annað sem þarf til framkvæmdanna
2. Setja upp fjarskiptabúnað, tryggja virkni fjarskiptakerfis og aðstoða notendur

11. AÐSTAÐA ENDURREISNARTEYMIS

1. Aðstaða endurreisnar-teymis á meðan mesta álagið er
2. Samskiptabúnaður
3. Hvítar veggstöflur og annar upplýsingabúnaður

12. AÐBÚNAÐUR STAFSMANNA

1. Standsetning skrifstofa, ef þær hafa orðið fyrir skemmdum
2. Áfallahjálp og sálrænn stuðningur við starfsfólk
3. Matur, hvíld og svefn fyrir starfsfólk

13. UTANAÐKOMANDI AÐSTOÐ

1. Taka á móti utanaðkomandi aðstoð og sjá um aðbúnað aðkomufólks, eftir þörfum

FRAMKVÆMD

14. ÁSTANDSKANNANIR

1. Velferðarmál
2. Umhverfismál
3. Efnahagsmál

15. VELFERÐARAÐSTOÐ

1. Félagsþjónusta
2. Heilbrigðismál/áfallahjálp
3. Fræðslu- og uppeldismál
4. Æskulýðs- og íþróttamál
5. Menningarmál

16. UMHVERFISFRAMKVÆMDIR

1. Skipulags- og byggingamál
2. Umhverfismál
3. Hreinlætismál
4. Brunamál
5. Umferðar- og samgöngumál
6. Veitur og fjarskipti:
 - Vatnsveita
 - Hitaveita
 - Fráveita
 - Rafveita
 - Fjarskipti

17. EFNAHAGSFRAMKVÆMDIR

1. Vátryggingar - eignatjón
2. Atvinnumál
3. Verslun og þjónusta
4. Landbúnaður
5. Sjávarútvegur
6. Iðnaður
7. Fyrirtækjarekstur almennt

Mynd 4.2: Verkháttaskipurit fyrir neyðaraðstoð og endurreisnarstarf

4.2 Sjónarmið, markmið og verkefni

4.2.1 Heildræn sjónarmið samfélagsins

LVN greiningin varpar ljósi á mikilvægi þess að leitað sé heildrænna lausna við endurreisn samfélaga í kjölfar náttúruhamfara. Verkfræðilegar úttektir og kostnaðargreining eru mikilvægir þættir endurreisnar en aðrir þættir, s.s. félagslegir og heilsufarslegir, eru einnig mikilvægir til styrktar samfélagi sem er að vinna sig út úr áfalli. Skjótur úrbætur og fegrun umhverfis skipta þolendum miklu í þeirra bataferli. Hér er ekki um auðvelt verk að ræða en til að vel takist þarf að hafa sjónarmið samfélagsins í heild að leiðarljósi.

Endurreisn er mjög mikilvæg og snertir alla í samfélaginu. Hún snýst ekki eingöngu um það sem stendur í lögum og reglugerðum, hve mikið fjármagn er til ráðstöfunar hjá sveitarfélaginu og ríkinu til endurreisnar eða hverjum beri að gera hvað. Hún snýr einnig að því að virkja fólk til samhjálpur við að koma samfélaginu á réttan kjöl á ný. Þar geta jafnt einstaklingar sem sveitarfélög lagt sín lóð á vogarskálarnar, óháð efnunum og aðstæðum. Fram kom í viðtölum við þá sem hafa reynslu af þessu ferli að tíminn sem fólk gefur undir slíkum kringumstæðum er ein dýrmætasta auðlindin og gildir það bæði um tíma starfsmanna og almennings. „Veran“, viðvera, samvera og nærvera er ekki mjög kostnaðarsöm en dýrmæt í því heilunarferli sem samfélagi í áfalli er nauðsynlegt eða eins og einn viðmælenda sagði: „Stundum er gott bara að þegja saman“. Íslendingar þurfa að skilgreina endurreisnarstarf sem verkefni út af fyrir sig sem beri að hlúa vandlega að með sértækum aðgerðum, eftirliti og nærgætni.

4.2.2 Markmið neyðar- og endurreisnarstarfs almennt

Markmið með starfinu eru m.a. að:

1. koma íbúum og samfélaginu á réttan kjöl á ný eftir náttúruhamfarir
2. sveitarfélagið sem stjórnsýslueining fái þá aðstoð sem þarf til að komast á réttan kjöl
3. opinber fyrirtæki, einkarekin fyrirtæki, ferðamenn og aðrir utanaðkomnir á svæðinu fái aðstoð við hæfi
4. tímabundin aðstoð vari sem styst
5. uppbyggingarstarf falli smám saman að hefðbundnu, daglegu lífi samfélagsins

6. dregið sé úr líkum á því að samskonar atburður gerist á ný
7. sveitarfélagið læri af reynslunni og miðli henni til annarra sveitarfélaga

Ofangreind markmið eru almenn. Þegar áföll verða, þurfa stjórnendur sveitarfélaga að staðfæra þessi almennu markmið yfir í mælanleg markmið, m.t.t. aðstæðna hverju sinni, og setja mælistikur til að fylgja þeim eftir. Vandasamast verður að skilgreina hvað felst í því að vera kominn á „réttan kjöl“.

4.2.3 Markmið leiðbeininga

Markmið með leiðbeiningunum eru m.a. að:

1. starfsmenn sveitarfélaga starfi skv. sameiginlegu, fyrirfram ákveðnu ferli viðbragða, t.d. varðandi upplýsingaöflun og ákvarðanatöku
2. fyrirbyggja óþarfa tafir, með hraðvirkum vinnubrögðum
3. fyrirbyggja óvissu, með skipulagðri úrvinnslu á margþættum upplýsingum
4. fyrirbyggja eyður og skörun verkefna, með hnitmiðuðum gátlistum
5. tryggja yfirsýn yfir stöðu verkefna, með vandaðri yfirferð upplýsinga

4.2.4 Leiðbeiningar óháðar stjórnsýslubreytingum

Almennar leiðbeiningar skulu þannig gerðar að þær séu ekki – eða sem minnst – háðar stjórnsýslu- eða skipulagsbreytingum eða breytingum á starfslíði. Sértækar leiðbeiningar sveitarfélaga gefa nánari upplýsingar s.s. nöfn og símanúmer starfsmanna/viðbragðsaðila.

4.2.5 Margfalt áfall þolenda

Hafa ber í huga að þolendur geta upplifað margfalt áfall, til að mynda:

1. Hræðslu, við að upplifa náttúruhamfarirnar
2. Sorg, vegna mannskaða
3. Skelfingu, vegna eignatjóns
4. Angist, vegna samskipta við aðra um sín mál og „skilningsleysi“ annarra varðandi þau.

Hvert þessara atriða fyrir sig getur skapað vonleysi. En það getur líka vakið náungakærleika. Þolendum áfalla þarf að sýna nærgætni.

Reynslan sýnir að mjög erfitt getur verið fyrir fólk að þiggja hjálp, hvað þá að leita eftir henni. Því er mikilvægt

að þeir sem sinna neyðaraðstoð og uppbyggingarstarfi sýni þeim virðingu sem á stuðningi þurfa að halda. Lögðu viðmælendur áherslu á að mikilvægt væri að fá lífsreynt fólk til að sinna þessum þætti aðstoðarinnar.

4.3 Stórir málaflokkar endurreisnarstarfs

Nokkrir málaflokkar vógu sérstaklega þungt og lagt er til að þeim séu gerð sérstök skil varðandi undirbúning fyrir langtímaviðbrögð, bæði hjá sveitarfélögum og ríki.

4.3.1 Húsnæðismál

LVN greiningin kemst að sömu niðurstöðum og erlendar rannsóknir, sem leitt hafa í ljós að endurbygging húsnæðis er eitt mest aðkallandi og fjárfrekasta verkefni sem blasir við stjórnsýslunni í kjölfar áfalla.¹²⁴ Lausnum á húsnæðisvanda fólks vegna náttúruhamfara má skipta í fjögur þrep:¹²⁵

1. Bráðaaðstoð í fjöldahjálparmiðstöð
2. Bráðabirgða dvalarstað
3. Bráðabirgða húsnæði
4. Endanlegt húsnæði

Úrlausn í húsnæðismálum er einn veikasti hlekkurinn í langtíma viðbrögðum vegna náttúruhamfara hér á landi og er lausn þeirra mála mjög knýjandi fyrir þolendur. Þessi mál ná yfir alla þrjá klasana: velferð, umhverfi og efnahag. Aleiga fólks liggur oft í húseignunum. Vandamálið er margþætt. Finna þarf bráðabirgðalausnir, huga að skipulagsmálum (uppkaup eða varnargarðar?), tryggingarmálum og fjármálum í tengslum við húsnæði. Sérlega vantar heildræna stefnu í húsnæðismálum sem hægt væri að fella að skilgreindum viðbrögðum. Viðbrögð af hálfu sveitarfélaga og ríkis eru einnig hvað óskýrust þegar kemur að þessum yfirgripsmikla málaflokki. Í stefnunni þarf að koma fram hvaða aðstoð eigi að veita þeim sem þurfa að hverfa frá heimilum sínum í langan tíma og hverjir eigi að veita hana.

4.3.2 Félagsleg þjónusta

Að veita neyðarstoð er vandasamt verk en illa ígrunduð aðstoð getur aukið vandann í stað þess að leysa hann. Engin stefna er til um félagslega þjónustu og úthlutun nauðþurfta til almennings vegna áfalla. Samband íslenskra sveitarfélaga, félagsmálaráðuneytið og Rauði kross Íslands eru aðilar sem hafa þekkingu hér á og eru líklegir til að hafa skoðun á því hvers konar aðstoð þurfi að veita, hversu mikil hún eigi að vera, í hvaða formi og

hver eigi að fjármagna hana. Lög um félagsþjónustu segja að sveitarfélög skuli veita íbúum þjónustu og aðstoð og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Aðstoð og þjónusta skal jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur fari á vonarvöl.

4.3.3 Fjárhagsstuðningur og kostnaðarskipting

Neyðaraðstoð og endurreisn geta verið kostnaðarsamar aðgerðir. Fjárhagsstuðningur til sveitarfélaga og ríkisstofnana í héraði er stór liður í viðbrögðum við náttúruhamförum. Liggja þarf fyrir hvernig sveitarfélög og ríki skipta með sér kostnaði og hvernig ríki deilir kostnaðinum á milli stofnana, til að hægt sé að ganga beint í að veita aðstoð í stað þess að aðgerðir tefjist vegna deilna „um bókhaldslykla“. Þar sem það er eðli verkefna vegna náttúruhamfara að vera ný og óvenjuleg er ekki hægt að ákveða að öllu leyti fyrirfram hvernig kostnaðarskipting verður. Því þarf að vera fyrir hendi sveigjanlegt fyrirkomulag sem auðveldar ábyrgðaraðilum að skipta kostnaði undir slíkum kringumstæðum.

4.4 Viðmið fyrir gerð leiðbeininga

Niðurstöður verkefnisins fela m.a. í sér viðmið sem notuð voru við mótun leiðbeininganna. Alls urðu viðmiðin átta fyrir átta samsvarandi mál. Í töflunni hér á næstu síðum eru málin og viðmiðin, ásamt rökstuðningi fyrir viðmiðin.

4.5 Frekari rannsóknir

Margar spurningar vöknudu við vinnu að LVN greiningunni sem er ekki svarað hér, heldur eru þær settar fram í lokin sem hugmyndir að frekari rannsóknaverkefnum. Áhugavert og gagnlegt væri í þágu skilvirks endurreisnarstarfs í framtíðinni að:

1. skoða nánar þróun á verkefnum skrifstofu Súðavíkurhreypps frá fyrsta degi náttúruhamfaranna 16. janúar 1995 og í áratug þar á eftir,
2. bera saman endurreisnarstarfi Súðavík, á Flateyri og á Ísafirði,
3. skoða áhrif einkageirans á viðbragðsgetu samfélagsins vegna náttúruhamfara,
4. greina viðhorf þolenda til neyðaraðstoðar og endurreisnarstarfa,
5. rannsaka nánar þátttöku forsætisráðuneytis í aðgerðum og rýna í gögn þess frá fyrri atburðum,

6. greina fjárhagsleg áhrif áfalla,
7. kafa dýpra í reynslu þeirra sveitarstjórnamanna sem staðið hafi í eldlínunni í viðbrögðum og endurreisn samfélaga vegna áfalla,
8. leita svara við þeirri spurningu, hvernig veita eigi neyðaraðstoð á Íslandi og
9. gera grein fyrir hvernig LVN leiðbeiningar hafa nýst sveitarfélögum á Suðurlandi í endurreisnarstarfi vegna jarðskjálfta á Suðurlandi 29. maí 2008.

MÁL 1**RÖKSTUÐNINGUR****VERKEFNI SVEITARFÉLAGA VEGNA NÁTTÚRUHAMFARA**

- Verkefnum sveitarfélaga má skipta í þrjá klasa; velferð, umhverfi og efnahag. Velferðarklasinn er langstærstur en 80% (skv. töflu 3.2) af útgjöldum sveitarfélaga fara til félagsþjónustu, þ.m.t. félagsráðgjöf og húsnæðismál, menntamál, íþróttamál og menningarmál. Umhverfisklasinn er um 13% og er því efnahagsklasinn minnstur.
- Dagleg verkefni sveitarfélaga tengjast m.a. þeim verkefnum sem heyra undir neyðaraðstoð í kjölfar áfalla eins

og því að sinna grunnþörfum þolenda og endurreisn. Sveitarfélög tengjast björgunarstörfum fyrst og fremst vegna starfa slökkviliða, en aðrir starfsmenn sveitarfélagsins koma lítið að björgun mannlífa. Slökkviliðsmenn koma einnig að neyðarstörfum. LVN verkefnið setur fram leiðbeiningar fyrir neyðaraðstoð og uppbyggingu, sem eru nátengdir fasar undir merkjum langtímaaðstoðar.

- Sveitarfélög hafa komið að velferðarmálum, umhverfismálum og efnahagsmálum í kjölfar áfalla á Íslandi.

VIÐMIÐ 1

Leiðbeiningarnar ná yfir alla málaflokka sveitarfélaga.

MÁL 2**RÖKSTUÐNINGUR****STJÓRNUN OG SAMHÆFING VEGNA NEYÐAR- OG UPPBYGGINGARSTARFA**

- Lögboðin ábyrgð á verkefnum skal ekki flutt þegar neyðarástand skapast vegna náttúruhamfara, en auka skal samhæfingu hefðbundinna starfa samstarfsaðila og annarra sem koma að verkefnum.

- Sveitarstjórnarstigið sjái um eigin uppbyggingu.
- Grunnreglum alþjóðastofnanna um viðbrögð við náttúruvá skal fylgt s.s. varðandi ástandskannanir, aðgerðaráætlanir og eftirfylgd við framkvæmdir.

VIÐMIÐ 2

Leiðbeiningar taki mið af reglubundnu starfi, sértækum störfum vegna náttúruhamfara og samvinnu þeirra sem að aðgerðum koma

MÁL 3**RÖKSTUÐNINGUR****STARFSSKIPULAG SVEITARFÉLAGA OG FRUMKVÆÐI V/ NEYÐAR- OG UPPBYGGINGARSTARFA**

- Þrátt fyrir að sveitarfélög hafi átt ríkan þátt í neyðar- og uppbyggingarstörfum í kjölfar áfalla er hvergi til skipulag um hvernig sinna skuli þeim störfum. Lög um almannavarnir valda óvissu um þátt sveitarfélaga hvað þetta varðar.
- Sveitarfélög eiga að veita íbúum sínum félagslega þjónustu samkvæmt því sem kveðið er á um í lögum um félagsþjónustu og sýna við það frumkvæði.
- Starfsskipulag vegna náttúruhamfara þarf að tengjast daglegu starfsskipulagi sveitarfélagsins og starfseininga þess með það að markmiði að auðvelda verkaskiptingu

starfsfólks og koma á nýjum störfum vegna óvenjulegra verkefna sem hamfarir geta leitt til.

- Skilningur þarf að vera hjá starfsfólki hvenær skipulagi vegna náttúruhamfara er beitt og hvenær það er lagt af. Það þarf að vera einföld skipting úr daglegri starfsemi og starfsmenn þurfa að sannfærast um að slík skipting sé hentug til að þjóna bæjarbúum betur.
- Starfsmenn sveitarfélaga taki þátt í að þróa viðbragðsáætlanir, þeir læra af vinnunni og þetta verður „þeirra“ áætlun.

VIÐMIÐ 3

Leiðbeiningar lýsi starfsskipulagi sveitarfélags vegna óvæntra og óvenjulegra verkefna og svo vegna aukins álags, hvenær því er beitt og hvenær það er lagt af.

MÁL 4**RÖKSTUÐNINGUR****VERKEFNI SVEITARFÉLAGA VEGNA NÁTTÚRUHAMFARA M.T.T. TÍMA**

- Björgunar- og hjálparstörf, neyðaraðstoð og uppbyggingarstörf hefjast öll strax, þó svo að tíma- pressan sé mest við lífbjargandi aðstoð, en minnst við uppbyggingu.
- Viðbragðsaðilar sem sinna björgunarstörfum hætta störfum fyrstir og fara þá að huga að eigin uppbyggingu. Björgunarstörfín taka yfirleitt nokkra daga.
- Viðbragðsaðilar sem sinna neyðaraðstoð hefja strax störf við að sinna heimilisláusum og þeim sem eiga um sárt að binda, og taka síðan við þeim sem björgunarlið hefur bjargað.

- Uppbyggingarstarf felst í endanlegum aðgerðum, t.d. endanlegum viðgerðum vega og er engin ástæða til að bíða með slíkar aðgerðir ef hægt er að hefja þær strax, enda líklegt að almenningur sé háður viðgerðunum. Aðgerðir vegna uppbyggingar hér á landi hafi bæði verið gagnrýndar fyrir að fara of geyst en einnig fyrir að hafa dregist í meira en áratug án viðhlítandi skýringa annarra en að skortur sé á leiðbeiningum fyrir sveitarfélög, þolendur eða ríkisstarfsmenn sem þeir geti fylgt eftir við úrlausn þessa málaflokks.

VIÐMIÐ 4

Leiðbeiningarnar ná frá því að áfall skellur á og í a.m.k. 5 ár þar á eftir.

MÁL 5	SAMFELLA Í AÐSTOÐ TIL ÍBÚA	
RÖKSTUÐNINGUR	<ul style="list-style-type: none"> ● Lausnir við vanda þolenda í kjölfar hamfara falla ekki sjálfvirkir að starfsskipulagi sveitarfélaga. Sýn þolandans á eigin vandamál er samfelld (einn þolandi) meðan starfseiningar líta á lausnirnar sem stök verkefni (margir viðbragðsaðilar). ● Margir aðilar koma að mörgum verkefnum sveitarfélaga og verkefnin eru unnin eftir því sem hentar best lausninni. 	<p>Skilgreina þarf verkþætti þar sem verkefni falla undir marga aðila en eru eitt vandamál frá sjónarhóli þolanda, t.d. húsnæðismál.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Tryggja þarf að þessi samfella nái til samstarfsaðila sveitarfélaga í viðkomandi máli.
VIÐMIÐ 5	<i>Leiðbeiningar taki mið af sjónarmiði þolenda hvað varðar samfella aðstoð.</i>	
MÁL 6	SVEITARFÉLÖG FÁI AÐSTOÐ VEGNA NEYÐAR- OG UPPBYGGINGARSTARFA EF MEÐ ÞARF	
RÖKSTUÐNINGUR	<ul style="list-style-type: none"> ● Sveitarfélög geta lýst yfir neyðarástandi vegna náttúruhamfara á svipaðan hátt og lýst er í sveitarstjórnarlögum vegna sveitarfélags í fjárþröng og gripið til sérstakra ráðstafana af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðherra. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Átaksverkefni ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga er fyrir hendi um eflingu sveitarstjórnartígsins. ● Reglum og venjum um sjóðaúthlutanir, s.s. úr Bjargræðissjóði og Samhugi í verki, verði haldið til haga.
VIÐMIÐ 6	<i>Leiðbeiningar miði að því að styrkja sveitarfélög stór sem smá við að bregðast við áföllum, að endurreisa samfélagið og aðstoða íbúa eftir þörfum.</i>	
MÁL 7	AÐKOMA ÍBÚA, FRJÁLSRA FÉLAGASAMTAKA OG EINKA AÐILA AÐ VERKEFNUM VEGNA ÁFALLA	
RÖKSTUÐNINGUR	<ul style="list-style-type: none"> ● Náttúruhamfarir snerta alltaf eitt eða fleiri sveitarfélag, eðli málsins samkvæmt. Allir íbúar sveitarfélags, einnig nýbúar og þeir sem eldri eru, eiga að vera upplýstir um áhættu, viðbrögð sveitarfélagsins og að þeim beri að sýna viðleitni til að hjálpa sér sjálfir, aðstoða aðra og sýna umbráðarlyndi gagnvart þolendum sem hafa forgang varðandi aðstoð. ● Einkafyrirtæki skipta miklu máli í efnahagslífi og umhverfismálum sveitarfélaga og gegna þar af leiðandi mikilvægu hlutverki við endurreisn samfélaga. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Félagasamtök eru fyrst og fremst á velferðarsviði, en einnig umhverfissviði. Björgunarsveitir vinna aðallega við björgunars törf, en Rauði krossinn vinnur nær eingöngu að neyðarstörfum. Samningar eru gerðir við þessa aðila varðandi þátttöku þeirra við skipulag og framkvæmd björgunar- og neyðarástöðar. Gera skal samning um aðkomu RKÍ að langtímavirkefnum. ● Margar skipulagseiningar sinna störfum í mörgum sveitarfélögum og á landsvísi eftir þörfum á hverjum stað.
VIÐMIÐ 7	<i>Leiðbeiningar nái til íbúa og helstu samstarfsaðila sveitarfélaga úr röðum frjálsra félagasamtaka og einkaaðila, jafnt heimamanna og utanaðkomandi.</i>	
MÁL 8	UNDIRBÚNINGUR OG ÚRVINNSLA SVEITARFÉLAGA V/ NEYÐAR- OG UPPBYGGINGARSTARFA	
RÖKSTUÐNINGUR	<ul style="list-style-type: none"> ● Undirbúningur skilar sér í betri þjónustu við íbúa og ánægðari starfmönnum. ● Til úrvinnslu telst að sveitarstjórnin fari yfir stöðu mála hjá starfseiningum sínum og starfsmönnum og geri viðeigandi ráðstafanir til að hlúa að uppbyggingu þeirra. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Markvisst lærdómsferli skilar lærdómi til sveitarfélagsins. ● Markvisst lærdómsferli skilar lærdómi til annarra sveitarfélaga.
VIÐMIÐ 8	<i>Leiðbeiningar lýsi hvernig staðið verði að innleiðingu skipulags, þjálfun starfsmanna og úrvinnslu aðgerða.</i>	
Niðurstöður greiningarinnar beindust einnig að Sambandi íslenskra sveitarfélaga.		
MÁL 9	AÐKOMA SAMB. ÍSL. SVEITARFÉL. AÐ VERKEFNUM VEGNA NEYÐAR- OG UPPBYGGINGARSTARFA	
RÖKSTUÐNINGUR	<ul style="list-style-type: none"> ● Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga. ● Ríkisstjórnin skal hafa náið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þau mál er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila í tengslum við þessi verkefni. ● Sveitarfélög hafa hvatt til þátttöku Sambands íslenskra sveitarfélaga í uppbyggingu eftir áföll. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Engir aðrir taka að sér sameiginleg mál sveitarfélaga. ● Lagt er til að sambandið vinni með sveitarfélögum að gerð verklagsreglna um aðstoð sveitarfélaga hvert við annað og um utanaðkomandi aðstoð, t.d. um hvenær sveitarfélög eigi að leita til Sambandsins, eða til forsætisráðuneytis eftir aðstoð.
VIÐMIÐ 9	<i>Samband íslenskra sveitarfélaga verði sameiginlegur málsvari sveitarfélaga varðandi undirbúning og framkvæmd aðgerða vegna náttúruhamfara.</i>	

Niðurstöður greiningarinnar beindust einnig að ráðuneytum vegna náninna tengsla þeirra við sveitarfélög.

MÁL 10**AÐKOMA RÁÐUNEYTA OG STOFNANA AÐ VERKEFNUM V/ NEYÐAR- OG UPPBYGGINGARSTARFA****RÖKSTUÐNINGUR**

- Reglugerð um stjórnarráðið skilgreinir verkefni ráðuneyta. Hvert ráðuneyti getur hugsanlega fengið verkefni á sitt borð vegna velferðar-, umhverfis- eða efnahagsmála vegna vandamála í sveitarfélagi, eða vegna annarra afleiðinga náttúruhamfara.
- Lögbodin ábyrgð verkefna skal ekki flutt þegar neyðarástand skapast vegna náttúruhamfara, heldur skal auka samhæfingu við hefðbundna samstarfsaðila og aðra.
- Ráðuneyti skulu sýna frumkvæði og bregðast við verkefnum sem falla undir þeirra málefnalista skv. reglugerð um stjórnarráðið. Þannig bregðist dómsmálaráðuneyti við slysum og öryggismálum, félagsmálaráðuneyti við vanda í húsnæðismálum, samgöngumálaráðuneyti við vanda varðandi stjórnsýslu sveitarfélaga, umhverfisráðuneytið við skipulagsmál o.s.frv. og forsætisráðuneytið samhæfi störf ráðuneyta.

VIÐMIÐ 10

Ráðuneyti haldi eigin verkefnum þegar kemur að viðbrögðum við náttúruhamförum, samhæfi aðgerðir undirstofnana eins og við á, haldi yfirsýn yfir störf þeirra og árangur. Þá skulu ráðuneytin vera undirbúin að taka þátt í samhæfingu á vegum forsætisráðherra.

MÁL 11**UNDIRBÚNINGUR OG ÚRVINNSLA RÍKISINS VEGNA NEYÐAR- OG UPPBYGGINGARSTARFFA****RÖKSTUÐNINGUR**

- Til úrvinnslu telst að ráðuneyti fari yfir stöðu mála hjá undirstofnunum sínum og starfsmönnum þeirra og geri viðeigandi ráðstafanir til að hlúa að uppbyggingu þeirra.
- Markvisst lærdómsferli skilar mikilvægum lærdómi til ráðuneyta og undirstofnana sem eiga í hlut.
- Ráðuneyti fari yfir innra ástand stofnana með starfsmönnum þeirra að loknu álagstímabili og styðji við uppbyggingu þeirra.
- Forsætisráðuneytið fari yfir málin með öðrum ráðuneytum og geri Alþingi grein fyrir stöðu mála.

VIÐMIÐ 11

Ráðuneyti og undirstofnanir sinni með skipulögðum hætti bæði félagslegri og fjárhagslegri innri uppbyggingu.

VIÐAUKI I: Efniviður frá alþjóðastofnunum Sameinuðu þjóðanna

INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (ISDR)

Sameinuðu þjóðirnar (SP) í Genf reka skrifstofu sem á ensku nefnist *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*. Skrifstofan, ásamt fjölmörgum stofnunum, samtökum og ríkisstjórnnum stóðu fyrir ráðstefnu í Hyogo, Japan. Á ráðstefnunni samþykktu 168 þjóðir, SP stofnanir og önnur samtök yfirlýsingu sem gengur undir heitinu Hyogo aðgerðaráætlunin 2005-2015.¹²⁶ Kjarni yfirlýsingarinnar er í 5 liðum og gerir grein fyrir því á hvað þjóðir heims skuli leggja auknar áherslur varðandi náttúruvá:

1. Stjórnun; skipulagslegir-, lagalegir- og stefnumótunarráttur
2. Þekking á vá, vöktun og viðvaranir
3. Þekkingarstjórnun og fræðsla
4. Forvarnir; mildunaraðgerðir gagnvart náttúruvá
5. Samhæfður undirbúningur fyrir viðbrögð og endurreisn.

Fram kemur að margar þjóðir heims leggja meiri áherslu á endurreisnarstarf en verið hefur.

Í riti ISDR *Living with Risk*¹²⁷ eru frásagnir sem tengjast viðbúnaði og viðbrögðum víðs vegar um heiminn. Gerður er samanburður á fjárhagslegu tjóni ríkustu og fátækustu þjóða heims (mynd 1.5). Þar kemur fram að heildar fjárhagslegt tap ríkari þjóða er mun meira í krónum talið en minna hlutfallslega, ekki nema um 2% af þjóðarframleiðslu. Aftur á móti er heildartapið minna hjá fátæku þjóðunum, en hlutfallslega mun meira, eða um 13% af þjóðarframleiðslu.

Einnig kemur fram í ritinu að tryggingar eru mun algengari í ríkari löndum en þeim fátækari. Tryggingarfélag endurtryggja í öðrum löndum og þannig dreifist fjárhagsleg áhætta um mörg ríklönd, en í fátækari löndum ber þjóðin sjálf allt tjónið, nema að til komi sérstök aðstoð erlendis frá til uppbyggingar.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP)

UNDP hefur látið endurreisn til sín taka og hefur gefið út *Post-Disaster Recovery Guidelines*¹²⁸ sem er hvatning til þjóða um að taka endurreisn föstum tókum með því að efla sveitarfélög og ríki í samvinnu við almenning, einkageirann og félagasamtök.

Inter-Agency Standing Committee er samstarf átta stofnana SP og ýmissa alþjóðasamtaka, sem vinna að neyðaraðstoð. Árið 2005 var stofnað til vinnuhópa um þætti sem snúa að viðbúnaði og viðbrögðum við vá. Einn hópurinn fæst við upphafsáðgerðir í endurreisn samfélaga vegna áfalla; *Cluster Working Group on Early Recovery*.¹²⁹ Nítján aðilar standa að hópnum og er UNDP í forsvari fyrir hópinn.

Undirstöðuatriði endurreisnarstarfs (e. Guiding principles for recovery) eru skv. UNDP¹³⁰ eftirfarandi atriði á ensku:

- 1) „Focus on the most vulnerable
- 2) Restore capacities
- 3) Rebuild people's livelihoods

- 4) Secure human development gains
- 5) Reduce disaster risk
- 6) Engage the civil society and private sector
- 7) Independence and self-sufficiency
- 8) Transparency and accountability
- 9) Subsidiary and decentralization
- 10) Coordination“

UNDP hefur lagt fram fjögur *Recovery Management Models*. Hér er á ensku gerð grein fyrir þeim ásamt fleiri leiðbeiningum um endurreisn.

1. Work within existing governmental structure

- a. Appropriate where there has been significant prior experience of recovery management or strong disaster management systems
- b. Success dependent upon a high level of preliminary planning or well-practices administrative and operational procedures

2. Form a new recovery task force or special commission

- a. TF typically composed of designated representatives from existing ministries and led by a senior government official
- b. Its inherent capabilities can be overwhelmed by the scale and complexity of the task

3. Create a new recovery organization

- a. Should be placed at the apex of political power
- b. Preferably within the office of the Prime Minister or President

- c. Organization maintains key and senior-level linkages to all needed ministries
- d. Established with legislative authority and the expression of either priority or limited responsibilities
- e. May be given a specific target to complete the recovery program

4. Create a new recovery organization that evolves into a permanent body

- a. Charged with managing recovery and evolve into a permanent body with reconfigured DRM or other related preparedness functions“

ALÞJÓÐABANKINN

Alþjóðabankinn og ISDR stofnuðu haustið 2006 til samstarfs sem nefnist *The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR). Tilgangur þess er að stuðla að innleiðingu á Hyogo aðgerðaráætluninni. Skrifstofur eru hjá Alþjóðabankanum.

Stofnaður hefur verið sérstakur sjóður, *Stand-by Recovery Financing Facility* (SRFF), til að aðstoða þróunarlönd við að hefja endurreisnarstarf. Þá leggur

alþjóðabankinn áherslu á að þjálfra fólk og þróa aðferðir til að meta tjón og fjárhagslegt tap.

SIDA, Sænska samvinnuþróunarstofnunin hélt í október 2007 ráðstefnu undir formerkjum GFDRR. Í yfirlýsingu sem var gefin út í kjölfarið¹³¹ er lögð áhersla á að Hyogo aðgerðaráætlunin sé innleidd á öllum stjórnarsýslustigum.

INTERNATIONAL RECOVERY PLATFORM

Í maí 2005 var stofnað undir formerkjum Sameinuðu þjóðanna *The International Recovery Platform* (IRP).¹³² Ýmsar stofnanir SP, Alþjóða rauði krossinn, hjálparstofnanir og þjóðlönd hafa tekið höndum saman við að mynda alþjóðlegt tengslanet með það að markmiði að auka þekkingu fólks á endurreisnarstarfi. Í nýlegu riti samtakanna¹³³ er að finna leiðbeiningar fyrir þá sem standa að endurreisnarstarfi. Þar segir að endurreisnarstarf sé tímafrekt, dýrt og hafi verið vanmetið og þörf sé á frekari rannsóknum, fræðsluefni og leiðbeiningum til þeirra sem að því koma. Lögð er áhersla á að við uppbyggingu í kjölfar hamfara verði reynt að fyrirbyggja að slíkar hamfarir endurtaki sig.

Leggja skal áherslu á mikilvægi þess að fyrstu viðbrögð og langtímaviðbrögð séu samfelld.

IRP leggur áherslu á eftirfarandi atriði, svohljóðandi á ensku:

- „A clear political and operational mandate supported by appropriate legislation
- Strategic plans for reconstruction and effective recovery , previously established
- Adequate financial and human resources dedicated to recovery
- Direct links to all line ministries, as well as other possible external actors or institutions involved, such as within the private and commercial sectors
- Knowledge of the dynamics of the disaster recovery process
- Mechanisms that permit continual two-way consultation with all local communities engaged in the recovery process, taking account of their various degrees of damage and needs

- An effective system to provide disaster recovery management information
- An ability to engage external organizations which already possess required skills and abilities
- The understanding and abilities to access grants, both established internal allocations as well as specialized external opportunities that can arise following a disaster“

Náttúruhamfarir geta sett mikið álag á stjórnámálmennt og starfsmenn opinberra stofnana bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Skýrslan bendir á að ekki megi vanmeta reglubundin störf sem unnin eru af starfsfólki sveitarfélagsins. Þekking þeirra og reynsla vegur þungt þegar kemur að ákvörðunum er varða endurreisn samfélags sem orðið hefur fyrir áfalli. Að sama skapi er nauðsynlegt að taka með í reikninginn tjón eða neikvæð afleiðd áhrif á skrifstofur og fyrirtæki

sveitarfélagsins.

Húsnæðismál, samgöngur og veitukerfi eru forgangsmál og helstu kostnaðarliðir í kjölfar áfalla. En lausnir eru oft vandfundnar. Taka þarf tillit til þess að uppbygging leiði ekki til endurtekinna áfalla. Meta þarf hvort byggja skuli upp hratt, en þá gefst t.d. minni tími til skoðanaskipta meðal íbúa.

Haldinn var fundur sérfræðinga innan IRP í Róm janúar 2006 þar sem rætt var um hvernig meta ætti tjón og þarfir vegna uppbyggingar. Þar komu fram atriði sem standa í vegi fyrir því að endurreisn takist vel. Það vanti reglur, áætlanir, úrræði og vilja. Einnig vanti stofnanir á vegum hins opinbera sem beri ábyrgð á endurreisn. Nefnt var að stundum væri unnið meira af kappi en forsjá og ekki lögð næg áhersla á að vanda undirbúninginn.

ALÞJÓÐA RAUÐI KROSSINN

Flóðbylgjan í SA-Asíu 2005 varð til þess að Alþjóða Rauði krossinn ákvað að innleiða uppbyggingarstarf vegna hamfara með skýrum stefnum (policies) og aðgerðarflæði (procedures). Árið 2006 gaf hann út samantekt um endurreisnarverkefni¹³⁴ síðustu 20 ára. Þar segir í inngangi að það sé flókið og tímafrekt

verkefni að veita samfélögum aðstoð til að endurbyggja heimili, þjónustu og almennt líf fólks. Skýrslan dregur fram þá staðreynd að áföll leiða í ljós undirliggjandi félagsleg og hagfræðileg vandamál samfélagsins. Því sterkari sem samfélög eru á þeim sviðum, því sterkari eru þau gagnvart áföllum.

VIÐAUKI II: Valdar greinar úr lögum um almannavarnir

Á vörþingi 2008 voru samþykkt ný lög um almannavarnir (L. 82/2008). Eftirfarandi eru lagagreinar sem varða viðbrögð sveitarfélaga vegna náttúruhamfara og voru tekin til skoðunar í greiningunni.

Ákvæði sem nefna sveitarfélög:

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.

7. gr. Verkefni ríkislögreglustjóra á sviði almannavarna.

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 samhfæingunni.

14. gr. Tímabundin stofnun og rekstur þjónustumiðstöðvar.

Samhliða rekstri samhfæingar- 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 undirstofnanir þeirra, skulu veita hinni tímabundnu þjónustumiðstöð lið við miðlun upplýsinga og þjónustu. Haft skal samráð við hlutaðeigandi sveitarstjórnir um starfsemi þjónustumiðstöðvar samkvæmt þessari grein.

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.

25. gr. Heimild til leigunáms.

Dómsmálaráðherra getur, þegar hættu ber að garði, ákveðið að taka leigunámi fasteignir eða lausafé í eigu einkaaðila, í þágu almannavarna, enda komi bætur fyrir eftir samkomulagi eða á grundvelli mats samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Stofnunum ríkis og sveitarfélaga er skylt á hættustundu að ljá til almannavarna fasteignir og lausafármuni, eftir því sem við verður komið, án sérstaks endurgjalds.

26. gr. Skyldur eigenda og umráðamanna húsnæðis.

Ríkislögreglustjóra er heimilt, ef brýna nauðsyn ber til, að gefa eiganda eða umráðamanni húsnæðis fyrirmæli um að taka við fólki sem flutt hefur verið af hættusvæði, veita því húsnæðis og annan viðurgjöfing eftir því sem aðstæður krefjast.

Sveitarfélag sem flutt er frá greiðir kostnað vegna húsnæðis og fæðis, sem látið er í té samkvæmt þessari grein, en á kröfu um endurheimt á hendur þeim sem fyrirgreiðslunnar hafa notið.

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.

Ákvæði er nefna sveitarstjórn:

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.

29. gr. Skýrsla rannsóknarnefndar.

Nú er rannsókn skv. 2. mgr. 28. gr. lokið og semur þá rannsóknarnefnd almannavarna skýrslu til dómsmálaráðherra, ríkislögreglustjóra og allsherjarnefndar 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.

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 viðbragðsáætla 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.

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.

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

Ákvæði um forsætisráðherra og ráðuneyti hans segir

4. gr. Skipan almannavarna- og öryggismálaráðs.

”Í almannavarna- og öryggismálaráði eiga sæti forsætisráðherra, sem jafnframt er formaður þess”. ”Einnig eiga sæti í almannavarna- og öryggismálaráði: 1. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis.”

Í þriðju grein segir að umsýsla vegna almannavarna- og öryggismálaráðs og undirbúningur vegna funda þess er í höndum dómsmálaráðherra, þrátt fyrir að formaður þess sé forsætisráðherra.

Ákvæði sem nefna Samtök íslenskra sveitarfélaga**4. gr. Skipan almannavarna- og öryggismálaráðs.**

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

34. gr. Reglugerð og gildistaka.

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 neyðarfarskiptakerfis 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.

Ákvæði um stjórnun**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 yfirvandi 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.

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.

Tilvísanir

- ¹ Sameinuðu þjóðirnar: Efnahagsnefnd fyrir Suður Ameríku og karabísku þjóðirnar og Þróunarverkefni S. Þ. (2007)
- ² Nota skal eftirfarandi tilvísun í þessa skýrslu: Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir; Greiningarskýrsla í Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum, Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík 2008
- ³ Sigurlaug Hjaltadóttir (2007)
- ⁴ Sundelius, B., E. Stern, F. Bynander, 1997
- ⁵ <http://www.samband.is/>
- ⁶ Kohler, A., Julich, S. og Bloemertz, L. (2004)
- ⁷ Viðtöl við sveitarstjórnarfólk í Ísafjarðarbæ
- ⁸ Í lok þessa rits er listi yfir viðmælendur á fundum sem haldnir voru á vegum LVN-verkefnisins.
- ⁹ Sjá viðauka I
- ¹⁰ Árni Böðvarsson (1985)
- ¹¹ Sólveig Þorvaldsdóttir (2006)
- ¹² <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng.htm>
- ¹³ Sjá kafla III, Herdís Sigurjónsdóttir
- ¹⁴ Sveitarstjórnarmál voru færð frá félagsmála- til samgönguráðuneytis skv. lögum nr. 167/2007. LVN verkefnið var þá í miðri vinnslu.
- ¹⁵ L. 45/1998
- ¹⁶ L. 45/1998, 39. gr.
- ¹⁷ L. 45/1998, 55. gr.
- ¹⁸ L. 45/1998, 55. gr.
- ¹⁹ L. 45/1998, 26. gr.
- ²⁰ L. 45/1998, 7. gr.
- ²¹ Ibid.
- ²² L. 40/1991, 1. gr.
- ²³ L. 40/1991, 12. gr.
- ²⁴ L. 40/1991, 16. gr.
- ²⁵ L. 40/1991, 17. gr.
- ²⁶ L. 34/1997, 9. gr.
- ²⁷ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2002)
- ²⁸ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001)
- ²⁹ L. 40/1991, 14. gr.
- ³⁰ L. 34/1997, 4. gr.
- ³¹ Ibid.
- ³² Sjá kafla V, Margrét Blöndal, Eyrún Jónsdóttir, Jóhann Thoroddsen, Anna Björg Aradóttir og Víðir Reynisson
- ³³ Hlynur Snorrason, tölvupóstur 23. nóvember 2006.
- ³⁴ Fundur með sveitarstjórum 24. október 2007.
- ³⁵ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001)
- ³⁶ Snorri Hermannsson (1995)
- ³⁷ Fundur með sveitarstjórum 24. október 2007.
- ³⁸ Ibid.
- ³⁹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001)
- ⁴⁰ L. 45/1998
- ⁴¹ <http://www.felagsmalaraduneyti.is/>
- ⁴² Ágúst Kr. Björnsson, tölvupóstur 25. október 2007, sem hann sendi í kjölfar fundar vegna LVN-verkefnisins
- ⁴³ Uppgjör Flateyrarnefndar bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar, 21. febrúar 2001.
- ⁴⁴ Minnisblað frá forsætisráðuneyti til fjármálaráðuneytis, 1. desember 2000.
- ⁴⁵ Halldór Halldórsson, tölvupóstur 19. júní, 2008
- ⁴⁶ Skýrsla stjórnar „Samhugur í verki“ vegna erindis forsætisráðherra 26. janúar 2001.
- ⁴⁷ Minnisblað frá forsætisráðuneyti til fjármálaráðuneytis 21. mars 2001.
- ⁴⁸ Skýrsla stjórnar „Samhugur í verki“ vegna erindis forsætisráðherra 26. janúar 2001.
- ⁴⁹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2002)
- ⁵⁰ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001)
- ⁵¹ Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti (2005)
- ⁵² L. 45/1998
- ⁵³ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2002)
- ⁵⁴ Rg. 31/2004
- ⁵⁵ Rg. 31/ 2004, 2. gr.
- ⁵⁶ Rg. 31/2004, 17. gr.
- ⁵⁷ Viðtöl við starfsmenn forsætisráðuneytis
- ⁵⁸ Ráðuneytisstjóri forsætisráðherra stýrir nú starfshópi ráðuneyta sem ætlað er að vinna náð með fulltrúum sveitarstjórna á jarðskjálftasvæðunum á Suðurlandi vegna jarðskjálftanna í maí 2008, við að meta hvernig fara skuli með ótryggt tjón einstaklinga og fyrirtækja svo og hvernig haga skuli fjárhagslegum stuðningi við sveitarfélög, m.a. vegna endurreisnarstarfsins. <http://www.forsætisraduneyti.is/frettir/nr/2977>. 4. júlí 2008.
- ⁵⁹ Harper, A. (1999)⁶⁰ Sjá nánar kafla 3.4.3
- ⁶¹ L. 90/1996, 5. gr.
- ⁶² Ibid.
- ⁶³ Ibid.
- ⁶⁴ L. 90/1996, 1. gr.
- ⁶⁵ R. 289/2003, 3. gr., 2. mgr.
- ⁶⁶ L. 82/2008, 11. gr.
- ⁶⁷ Önnundur Jónsson (2002)
- ⁶⁸ L. 90/1996, 12. gr.
- ⁶⁹ L. 90/1996, 11. gr.
- ⁷⁰ <http://www.felagsmalaraduneyti.is/>
- ⁷¹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2002)
- ⁷² www.kirkjan.is/vidbrogd
- ⁷³ L. 45/1998, 2. gr.
- ⁷⁴ L. 45/1998, 102. gr.
- ⁷⁵ L. 45/1998, 103. gr.
- ⁷⁶ L. 49/1997, 10. gr.
- ⁷⁷ L. 49/1997, 11. gr.
- ⁷⁸ L. 49/1997, 12. gr.
- ⁷⁹ L. 53/1995, 5. gr.
- ⁸⁰ Almannavarnir ríkisins (2002)
- ⁸¹ Sjá kafla III, Herdís Sigurjónsdóttir
- ⁸² Almannavarnir ríkisins (2002)
- ⁸³ Sjá kafla VI, Jón Brynjar Birgisson
- ⁸⁴ Almannavarnir ríkisins (2002)
- ⁸⁵ Sjá nánar í Önnundur Jónsson (2002)
- ⁸⁶ Newlove, L., E., Stern og L. Svedin, (2000)
- ⁸⁷ www.fema.gov
- ⁸⁸ L. 40/1999, 1. gr.
- ⁸⁹ www.un.org.pk
- ⁹⁰ Sjá nánar um mikilvægi þátttöku íbúa í kafla 3.5
- ⁹¹ Colombo háskólinn, Þróunarverkefni S.Þ. (2005)
- ⁹² www.un.org.pk
- ⁹³ <http://www.itacec.org/earthquake/early%20recovery%20framework.pdf>
- ⁹⁴ FEMA stendur fyrir Federal Emergency Management Agency
- ⁹⁵ Cooper, C og Block, R. (2006)

- 96 McConell, A. og Drennan, L. (2006)
- 97 Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2002)
- 98 <http://www.itacec.org/earthquake/early%20recovery%20framework.pdf>
- 99 Eberle, J. G. (2004)
- 100 www.ochaonline.un.org
- 101 www.ifrc.org
- 102 L. 82/2008
- 103 Tierney et al. (2001)
- 104 Putnam, R. (1995)
- 105 Ásthildur Elva Bernharðsdóttir 2001
- 106 <http://www.unifiedneworleansplan.com/home3/>
- 107 <http://www.devalt.org/da/tsb/basin/basinsouthasia/events/docs/Panchayati%20Raj%20Institutions%20in%20Post%20Tsunami%20Reconstruction%20and%20rehabilitation%20.pdf>
- 108 Fundur haldinn í tengslum við Nordred ráðstefnu í Reykjavík 2.- 7. maí 2006. NORDRED stendur fyrir „Norræni björgunarsamningurinn.“
- 109 Lagaákvæðin eru í viðauka II
- 110 Sundelius, B. (1998)
- 111 Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001)
- 112 Árni Björnsson, ritstj. (1982)
- 113 Mörður Árnason ritstj. (2002)
- 114 L. 82/2008
- 115 Sjá t.d. March, J. (1991) og Stern, E. (1999)
- 116 Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Björk Guðmundsdóttir (2004)
- 117 Sjá kafla IV, Ágúst Gunnar Gylfason
- 118 Jarðskjálfti gekk yfir Suðurland 29. maí 2008, þegar LVN greiningarvinnu var lokið. Jarðskjálftinn var 6,3 að stærð og olli töluverðu tjóni sem verið er að meta. Sjá nánar Ragnar Sigbjörnsson et al. (2008)
- 119 Viðlagatrygging var stofnuð árið 1975 og tók þá við eignum og skuldum Viðlagasjóðs sem stofnaður var í kjölfar eldgossins í Vestmannaeyjum árið 1973. (<http://www.vidskiptaraduneyti.is/270907>)
- 120 Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina Svedin (2004)
- 121 Ying Wu, J. og Lindell, M.K. (2004)
- 122 Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson (2003)
- 123 Sjá kafla VII, Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðrún Pétursdóttir og Herdís Sigurjónsdóttir.
- 124 Comerion (1997)
- 125 Quarantelli (1982)
- 126 www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf
- 127 http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm
- 128 www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/regions/america/recovery_guidelines_eng.pdf
- 129 www.undp.org/cpr/iasc/
- 130 Stuðst er við leiðbeiningar vegna endurreisnarstarfs í Pakistan í kjölfar jarðskjálftanna haustið 2005 og þær lagaðar íslenskum aðstæðum.
- 131 <http://gfdrr.org/docs/StockholmPlanOfAction.pdf>
- 132 www.recoveryplatform.org/
- 133 Learning from Disaster Recovery, Guidance for Decision Makers, May 2007
- 134 Alþjóða rauði krossinn (2006)

Heimildir

- Almannavarnir ríkisins (2002). *Samkomulag um skipan hjálparliðs almannavarna*. Almannavarnir ríkisins, Rauði kross Íslands og Slysavarnafélagið Landsbjörg.
- Argyris, C. (1999). *On Organizational Learning* Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Alþjóða rauði krossinn. *Review of International of Red Cross and Red Crescent Societies Recovery Operations*. Drög 2006
- Ágúst Kr. Björnsson (fyrirverandi sveitarstjóri Súðavíkur). Tölvupóstur 25. október 2007.
- Árni Böðvarsson ritstj. (1982). *Íslenzk orðabók*. Reykjavík: Bókautgáfa Menningarsjóðs
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001). *Learning from Past Experiences- The 1995 Avalanches in Iceland*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson (2003). „Kúltúrkenning um áfallastjórnun“. Rannsóknir í félagsvísindum IV. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina Svedin (2004). *Small State Crisis Management: The Icelandic Way*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Soffía Guðmundsdóttir (2004). „Strand of Vikartindur in the South Shore of Iceland“ í *Small State Crisis Management: The Icelandic Way*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2002). *Suðurlandsskjálftar 2000*. Reykjavík: Almannavarnir ríkisins.
- Biskupsstofa Íslands. „Viðbragðaáætlun kirkjunnar“ <http://www.kirkjan.is>, 5. september 2007.
- Coates, L. (1999). “Flood Fatalities in Australia, 1788-1996”. *Australian Geographer*, 30:3 bls. 391-408.
- Coleman, L. (2006). “Frequency of Man-Made Disasters in the 20th Century”. *Journal of Contingencies and Crisis Management* (14:1) bls. 3-11.
- Colombo háskólinn og þróunarverkefni S.P. (2005). *The Report of People's Consultations on Post Tsunami Relief, Reconstruction and Rehabilitation in Sri Lanka*. Disaster Relief Monitoring Unit, Human Rights Commission Sri Lanka.
- Comerion, Mary C. (1997). “Housing Issues After Disasters”, *Journal of Contingencies and Crisis Management* (5:3) Blackwell Publishers.
- Cooper, C. and Block, R. (2006). *Disaster Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*, New York: Times bookd, Henry Holt and Company.
- Eberle, J. G. (2004). “Labor Day Storm Central New York 1998”, *Transboundary Crisis Management*. Óbirt. Syracuse: Moynihan Institute of Global Affairs, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Syracuse University
- Félagsmálaráðuneytið. „Flutningur málefna milli ráðuneyta undirbúinn“, <http://www.samgonguraduneyti.is/frettir/nr/1392%20http://www.felagsmalaraduneyti.is> 6. desember 2007.
- Félagsmálaráðuneytið. „Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál“ bls. 40, lögð fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005-2006, þskj. 570-407. mál, <http://www.felagsmalaraduneyti.is>
- Forsætisráðuneyti. Minnisblað frá forsætisráðuneytis til fjármálaráðuneytis, 1. desember 2000.
- Forsætisráðuneyti. Skýrsla stjórnar Samhugar í verki vegna erindis forsætisráðherra 26. janúar 2001.
- Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. “Stockholm’s Plan of Action for Intergrating Disaster Risks and Climate Change Impacts in Poverty Reduction”. <http://gfdrr.org/docs/StockholmPlanOfAction.pdf>, 24. október 2007.
- Hasper, A. (1998). “MV Estonia Catastrophe” í E. Stern og F. Bynander (Eds.) *Crisis and Internationalization – Eight Crises studied from a Cognitive-Institutional Perspective*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Hlynur Snorrason (lögreglumaður á Vestfjörðum). Tölvupóstur 23. nóvember 2006.
- Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti. Verkefnisstjórn um byggðaáætlun fyrir Vestfirði (2005) *Vaxtarsamningur Vestfjarða til aukinnar samkeppnishæfni og sóknar*. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti.
- International Recovery Platform (2007). *Learning from Disaster Recovery, Guidance for Decision Makers*. Preliminary version for consultation
- Ísafjarðarbær. Uppgjör Flateyrarnefndar bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar, 21. febrúar 2001.
- Ísafjarðarbær. Ýmis gögn (fjárhagsáætlun, handbækur, skipurit, minnisblöð, skýrslur, verkáætlanir o.fl.)
- Kohler, A., Julich, S. og Bloemertz, L. (2004). *Guidelines Risk Analysis – a Basis for Disaster Risk Management*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Eschborn: Ministry for Economic Cooperation and Development.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, 1991 nr. 40, 27. mars.
- Lög um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga 1997 nr. 34 16. maí 1997 (nr. 40/1991, sbr. lög nr. 31/1994 og 130/1995)
- Lög um stuðning við framkvæmdir sveitarfélaga í fráveitumálum 1995 nr. 53, 8. mars Sveitarstjórnarlög, 1998 nr. 45, 3. júní.
- Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum 1997 nr. 49, 23. maí.

Lögregluglög 1996 nr. 90, 13. júní.

March, J. (1991) "Exploration and Exploitation in Organisational Learning", *Organisational Science*, 2:1, 71-87.

McConnell, A. og Drennan, L. (2006). "Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis". *Journal of Contingencies and Crisis Management* (14:2) bls. 59-70.

Mörður Árnason, ritstj. (2002). Íslensk orðabók. Reykjavík: Edda.

New Orleans borg. "The Unified New Orleans Plan, Citywide Strategic Recovery and Rebuilding Plan". City of New Orleans, <http://www.unifiedneworleansplan.com/home3/>, 6. nóvember 2007.

Newlove, L., E. Stern og L. Svedin (2000.) Auckland Unplugged. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Putnam, R. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.

Quarantelli, E.L. (1982). *Sheltering and Housing After Major Community Disasters: Case Studies and General Conclusions*. Disaster Research Center, Ohio State University, Columbus.

Ragnar Sigbjörnsson, Jónas. Þ. Snæbjörnsson, Benedikt Halldórsson og Símon Ólafsson (2008). Suðurlandsskjálfti 29. maí 2008. Rannsóknarmiðstöð Háskóla Íslands í jarðskjálftaverkfræði.

Reglugerð um Stjórnarráð Íslands, 2004 nr. 3, 1. febrúar.

Samband íslenskra sveitarfélaga (2001) „Leiðbeiningar um flokkun og greiningu í bókhaldi“. http://www.samband.is/files/%7BBC869DA1-AF7A-4D48-9B99-BD663E37353C%7D_Leiðbein_flokkun_greining_utgafa2.doc

Sameinuðu þjóðirnar (2007). United Nations- International Strategy for Disaster

Reduction (2007), Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters.

Sameinuðu þjóðirnar og stjórnvöld í Pakistan (2005). "Pakistan 2005 Earthquake Early Recovery Framework", <http://www.itacec.org/earthquake/early%20recovery%20framework.pdf>, 12. nóvember 2007.

Sameinuðu þjóðirnar (2005). United Nations Inter Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). "Hyogo Framework for Action 2005-2015. Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters".

Sameinuðu þjóðirnar. "The United Nations in Pakistan" <http://www.un.org.pk/> 12. nóvember 2007.

Sameinuðu þjóðirnar. "Early recovery". <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=80>, 14. nóvember 2007.

Sameinuðu þjóðirnar. Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). "Living with Risk. A global review of disaster reduction initiative, 2004 version". http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm, 11. ágúst 2007.

Sameinuðu þjóðirnar. Efnhagsnefnd fyrir Suður Ameríku og karabísku þjóðirnar og þróunarverkfefni S. Þ. (2007) Draft Version of Review of Post Disaster Recovery Needs Assessment Methodologies: Lessons from Asia and Latin America (ECLAC and UNDP).

Samhugur í verki: styrktarsjóður. Greinargerð stjórnar vegna erindis forsætisráðherra 26. janúar 2001.

Snorri Hermannsson (1995). Snjóflóðin í Súðavík 16. og 17. janúar 1995, skýrsla vettvangsstjóra.

Sólveig Þorvaldsdóttir (2006). "Vulnerability Study of the South-Iceland Lowland, based on Data from the 2000 Earthquakes", FORESIGHT Project GOCE-CT-2003-511139, co-funded by the European Commission within the 6th Framework Programme.

South Asia – Regional Knowledge Platform. "Role of Panchayati Raj Institutions in Post Tsunami Reconstruction and Rehabilitation". Workshop Proceedings. <http://www.devalt.org/da/tsb/basin/basinsouthasia/event/docs/Panchayati%20Raj%20Institutions%20in%20%20Post%20Tsunami%20Reconstruction%20and%20rehabilitation%20.pdf>, 15 apríl 2005.

Stern E. K. (1997). "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet" *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5:2, Cambridge USA: Blackwell Publishers Ltd.

Sundelius, B., Stern, E. og Bynander, F. (1997). *Krishantering på svenska-teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santerus förlag.

Tierney, K.J., Lindell, M.K. and Perry R. W. (2001). *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington: Joseph Henry Press.

Viðlagatrygging Íslands. „Suðurlandsskjálftar júní 2000“ Skýrsla nefndar sem skipuð var af iðnaðar- og viðskiptaráðherra. <http://www.vidskiptaraduneyti.is/media/Acrobat/skjalftaskyrsla.pdf>, 27. september 2007.

Ying Wu, Jie, Lindell, Michael K. (2004). "Housing Reconstruction After Two Major Earthquakes: The 1994 Northridge Earthquake in the United States and the 1999 Chi-Chi Earthquake in Taiwan", *Disasters* (28:1) bls. 63-81.

Önundur Jónsson (2002). „Mannskaðaveður á Vestfjörðum“. Norræn sakamál 2002. Reykjavík: Íþróttasamband lögreglumanna á Norðurlöndum.

Viðmælendur. Listi yfir viðmælendur má finna í lok þessa rits.

Kaflí III

Verkefni ríkis og sveitarfélaga

lög, reglugerðir og sjóðir er varða viðbúnað
og viðbrögð við náttúruhamförum

Herdís Sigurjónsdóttir

Efnisyfirlit

Inngangur.....	79
1 Lögbundin hlutverk ríkis og sveitarfélaga.....	81
1.1 Ríkisvaldið.....	81
1.2 Sveitarfélög.....	81
1.3 Efling sveitarstjórnarstigsins.....	82
2 Verkefni ríkis og sveitarfélaga á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir.....	83
2.1 Lög um almannavarnir.....	83
2.1.1 Markmið laga nr. 82/2008.....	83
2.1.2 Útfærsla á almannavarnaskipulaginu í kjölfar lagasetningar.....	83
2.2 Almannavarna og öryggismálaráð.....	84
2.2.1 Aukafjárveiting ríkisstjórnar vegna neyðarástands.....	84
2.2.2 Starfshópur ráðuneyta vegna endurreisnarstarfs 2008.....	84
2.3 Embætti ríkislögreglustjóra.....	85
2.3.1 Almannavarnaástand og almannavarnastig.....	85
2.3.2 Samhæfingar og stjórnstöð almannavarna.....	85
2.3.3 Tímabundin þjónustumiðstöð á skaðasvæði.....	85
2.4 Rannsóknanefnd almannavarna.....	86
2.5 Viðbúnaður og viðbrögð í héraði.....	86
2.5.1 Aðgerðastjórn lögreglustjóra í héraði.....	86
2.5.2 Almannavarnaneindir sveitarfélaga.....	86
2.5.3 Samráðshópar sveitarfélaga á skaðasvæði.....	87
2.5.4 Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög vegna endurreisnarstarfs.....	87
3 Verkefni Hjalparliðs almannavarna í skipulagi almannavarna.....	89
3.1 Rauði kross Íslands.....	89
3.2 Slysavarnafélagið Landsbjörg.....	89
4 Hlutverk Samband íslenskra sveitarfélaga í skipulagi almannavarna.....	91
4.1 Landshlutasamtök Sambands íslenskra sveitarfélaga.....	91
4.2 Hlutverk í skipulagi almannavarna.....	91
5 Viðbragðsaðilar og verkefni í kjölfar náttúruhamfara.....	93
5.1 Aðilar og verkefni á landsvísu.....	94
5.2 Aðilar í héraði.....	95
5.3 Aðilar utan stjórnarsýslu sveitarfélaga og ríkisstofnana.....	98

6	Kostnaður og verkefni er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum við náttúruhamförum	99
6.1	Kostnaður vegna almannavarna	99
6.2	Sjóðir á vegum ríkis og sveitarfélaga vegna náttúruhamfara	100
6.2.1	Neyðarsjóður vegna aukinna útgjalda	100
6.2.2	Viðlagatrygging Íslands og viðlagasjóður	100
6.2.3	Frjáls váttryggingarfélög	100
6.2.4	Bjargráðasjóður	101
6.2.5	Ofanflóðasjóður og Ofanflóðanefnd	101
7	Niðurstaða og samantekt	103
7.1	Samhæfing	103
7.2	Stjórnun almannavarnanefnda	104
7.3	Samfélagsáætlun	104
7.4	Kostnaður	104
7.5	Endurreisn eftir náttúruhamfarir	105
	Heimildir	106
	Viðauki I. Reglugerð nr. 177/2007 um stjórnarráð Íslands	107
	Viðauki II. Lög er snerta daglega starfsemi sveitarfélaga	111
	Viðauki III. Lög og reglugerðir er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum vegna náttúruhamfara	113
	Viðauki IV. Lög um almannavarnir nr. 82/2008	115
	Viðauki V. Bókhaldslyklar sveitarfélaga	120

Inngangur

Eftirfarandi lagagreiningarkafli er hluti af meistara-verkefni Herdísar Sigurjónsdóttur í umhverfis- og auðlindafræðum „Viðbúnaður sveitarfélaga í almannavörnum – verkaskipting ríkis og sveitarfélaga“ sem unnið er við verkfræðideild Háskóla Íslands að hluta til í tengslum við verkefnið Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum (LVN). Við greininguna var aðferðum verkefnastjórnunar og gæðastjórnunar beitt við að greina lagalega ábyrgð og skyldur aðila er starfa á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll. Skoðað var samstarf viðbragðsaðila og kostnaðarskipting ríkis og sveitarfélaga við fyrrgreind verkefni. Jafnframt var litið til reynslu vegna fyrri áfalla.

Í þessum hluta verkefnisins er fjallað um:

- lögbundin hlutverk ríkis og sveitarfélaga
- samstarf ríkis og sveitarfélaga í kjölfar náttúruhamfara
- aðra aðila er koma að verkefnum sem lúta að almannavörnum og endurreisn samfélags

- verkaskiptingu ríkis, sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og einkaaðila vegna verkefna er lúta að almannavörnum og endurreisn samfélags
- sjóði á vegum ríkis og sveitarfélaga sem koma að aðstoð við þolendur í kjölfar náttúruhamfara
- kostnað vegna verkefna er lúta að almannavörnum og endurreisn

Á þeim rúmlega tveimur árum sem LVN verkefnið var í vinnslu fór fram heildarendurskoðun á lögum um almannavarnir og tóku ný lög nr. 82/2008 gildi 20. júní 2008. Í tengslum við endurskoðun laganna fékk dómismálaráðuneytið LVN rannsóknahópin til að greina aðkomu sveitarfélaga að almannavörnum og féll vinnan við meistara-verkefnið vel að því verkefni.

Eftir jarðskjálftana á Suðurlandi 29. maí 2008 vann höfundur með starfsmönnum sveitarfélaganna Árborgar og Hveragerðis í tengslum við Leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga um viðbrögð við náttúruhamförum. Það samstarf hefur líka skilað mikilsverðum upplýsingum inn í þennan kafla um hlutverk og samstarf ríkis og sveitarfélaga.

1 Lögbundin hlutverk ríkis og sveitarfélaga

1.1 Ríkisvaldið

Íslensk stjórnskipun byggist að meginstefnu til á þrígreiðingu ríkisvalds í löggjafar-, framkvæmda- og dómsvald. Samkvæmt stjórnarskrá fara forseti og Alþingi með löggjafarvaldið, forseti og ríkisstjórn með framkvæmdavaldið og dómstólar með dómsvaldið.

Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr.73/1969 skipar forseti lýðveldisins ráðherra, ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim. Ráðherrar fara með stjórnarmálefni í Stjórnarráði Íslands, sem hefur aðsetur í Reykjavík. Forsætisráðherra gegnir forystuhlutverki innan stjórnarráðsins og stjórnar hann ráðherrafundum. Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni.

Stjórnarráð Íslands greinist í eftirtalin ráðuneyti: forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, menntamálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, umhverfisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti. Sjá nánar um hlutverk ráðuneyta í reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands í viðauka I. bls. 107.

1.2 Sveitarfélög

Sveitarfélög eru sjálfstjórnareiningar og hafa þau visst sjálfsforræði yfir sínum málum. 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 (ágúst 2008). Þau eru misfjöldmenn, um helmingur þeirra er með færri en 500 íbúa, en einungis tíu sveitarfélög hafa meira en 5 þúsund íbúa (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008). Sveitarfélög leggja misjafnar áherslur á þjónustu en stærsti hluti dagslegs starfs sveitarfélaga tengist lögbundnum verkefnum þeirra.

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 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 að leiðandi væru verkefni og fjármögnun annað hvort á hendi ríkis eða sveitarfélaga.

Lagaramma sveitarfélaga má skipta í lög sem setja almennan ramma utan um starfsemi þeirra s.s. stjórnarskrá, sveitarstjórnarlög, lög um tekjustofna sveitarfélaga, stjórnsýslulög, upplýsingalög og sveitarstjórnarlög.

Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, 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. Sjálfstjórn sveitarfélaga, sem mörg ákvæði sveitarstjórnarlaga undirstrika, ræðst því af þeirri umgjörð sem sérlög kveða á um (Sesselja Árnadóttir, 1998). Dæmi um slík sérlög eru: grunnskólalög, skipulags- og byggingarlög og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga (Páll Hreinsson, 1993, Sesselja Árnadóttir, 1998).

Í 26. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að verði sveitarstjórn óstarfhæf tímabundið vegna neyðarástands í sveitarfélaginu, svo sem af völdum náttúruhamfara, geti ráðuneyti sveitarstjórnarmála (samgönguráðu-

neyti) að beiðni sveitarstjórnarinnar falið sveitarstjórn nágrannasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélagsins uns sveitarstjórnin verður starfhæf á ný.

Í viðauka II. bls. 111 eru talin upp þau 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 sveitarfélags.

1.3 Efling sveitarstjórnarstigsins

Á undanförunum árum hefur verið unnið að því markvisst að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi með aukinni valddreifingu hins opinbera með áherslu á flutning verkefna og fjármagns frá ríki til sveitarfélaga. En samhliða hefur verið talið nauðsynlegt að efla sveitarfélögin sjálf sem stjórn-sýslueiningar með sameiningu til að þau gætu bætur sinnt þeim verkefnum sem þeim væru falin samkvæmt lögum. Sérstöku samstarfsverkefni ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga um eflingu sveitarstjórnarstigsins lauk með því að lögð var fram skýrsla á Alþingi um sveitarstjórnarmál sem var ætlað að efla umræðu um

stöðu og hlutverk sveitarstjórnarstigsins á Íslandi (félagsmálaráðuneytið,2006). Jafnframt var undirritaðursamstarfssáttmáli 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 á sinni könnu. (sambandið,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 (sambandið, 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 (sambandið,2008).

2 Verkefni ríkis og sveitarfélaga

á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir

Á Íslandi gegna sveitarfélög mikilvægu hlutverki á neyðartímum og leiða þau endurreisn samfélagsins eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll. Þrátt fyrir það hefur skort á eiginlega tengingu stjórnsýslu sveitarfélaga við almannavarnakerfið, það kerfi sem byggt hefur verið upp til að bregðast við áföllum. Aðkoma sveitarstjórna hefur fyrst og fremst verið fólgin í þátttöku í starfi þeirra í almannavarnanefndum, en áhersla almannavarna í héraði hefur verið líkt og á landsvísu fyrst og fremst á leit og björgun og fyrstu neyðaraðstoð. Viðbúnaðaáætlanir almannavarnanefnda hafa því verið í samræmi við það, en ekki tekið á tengingum við stjórnsýslu sveitarfélaganna og endurreisn samfélaga eftir náttúruhamfarir.

2.1 Lög um almannavarnir

Ný lög um almannavarnir nr.82/2008 voru samþykkt á Alþingi vorið 2008 og tóku þau gildi 20. júní 2008. Eldri löggin eru að stofni til frá 1962 en þeim hefur 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.

2.1.1 Markmið laga nr. 82/2008

Ný lög taka til samhæfðra almannavarnaviðbragða til að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum, líkt og fram kemur í 1.gr. laganna, en þar segir 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, farsóttá eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.“

Í 2.gr. almannavarnalaganna kemur fram að ríkið fari með almannavarnir á landinu öllu, hvort sem er á landi, í lofti eða á sjó, en það er breyting frá fyrri lögum sem einungis náðu yfir viðbúnað á landi. En líkt og í fyrri lögum fara sveitarfélög með almannavarnir í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið.

Í framsöguræðu dómsmálaráðherra þegar hann lagði frumvarpið fram í nóvember 2007 kom fram að markmið og gildissvið laganna hafi verið rýmkað frá fyrri almannavarnalögum og vísað 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.¹

Hugtakið endurreisn kemur í fyrsta sinn fram í almannavarnalögum eða í 1.mgr. 3.gr. laganna þar sem fjallað er um stefnumörkun stjórnvalda í almannavarna og öryggismálum, en ekki komu fram frekari útskýringar um endurreisn í framsöguræðu dómsmálaráðherra 13. nóvember 2007, umræðum á Alþingi eða í greinargerðum allsherjarnefndar Alþingis sem lagðar voru fram vegna frumvarpsins.²

2.1.2 Útfærsla á almannavarnaskipulaginu í kjölfar lagasetningar

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 tiltekens 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.

¹ Framsöguræða Björns Bjarnasonar dómsmálaráðherra, 135.löggjafarþing – 23.fundur, 13. nóv.2007. Almannavarnir. 190.mál.

² Lög um almannavarnir nr. 82/2008, 190. mál lagafrumvarp. 135. löggjafarþingi. Ferill máls <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=190>. Sótt 10.júlí 2007.

3. **Samkvæmnisreglan.** Yfirvald eða stofnun sér á hættustundu um björgunarstörf á verkswiði sínu.
4. **Samræmingarreglan.** Allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða vegna hættuástands þannig að búnaður og mannaflí sé nýttur á skilvirkan hátt.

Í viðauka IV. bls. 115 má sjá lög in í heild, en hér verða rakin í stuttu máli helstu atriði sem snúa að samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

2.2 Almanna- og öryggismálaráð

Í 3. gr. almanna- og öryggismála segir að almanna- og öryggismálaráð skuli marka stefnu til þriggja ára í senn. Stefnan skal gera grein fyrir ástandi og horfum í almanna- og öryggismálum í landinu, fjalla um áherslatriði varðandi skipulag almanna- og öryggismála, forvarnarstarf, nauðsynlega samhæfingu á efni viðbragðsáætlana 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.

Forsætisráðherra fer með formennsku en umsýsla vegna ráðsins og undirbúningur vegna funda þess er í höndum dómsmálaráðherra. Auk þess eiga þar sæti 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 ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, samgönguráðuneytis, umhverfisráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, utanríkisráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Ríkislögreglustjóri og forstjóri Landhelgisgæslu Íslands, flugmálastjóri, forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, siglingamálastjóri og vegamálastjóri, veðurstofustjóri, brunamálastjóri og forstjóri Umhverfisstofnunar, landlæknir, sóttvarnarlæknir og forstjóri Geisla- og orkumálastjóri og forstjóri Landsnets. Fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar, Rauða kross Íslands, samræmdrar neyðarsvörunar. Að auki skipar forsætisráðherra tvo fulltrúa til setu í ráðinu samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í eldri lögum um almanna- og öryggismála var Hagvarnarráð sem hafði það hlutverk að vera ríkisstjórninni til

ráðuneytis um hagvarnir. Jafnframt er ríkisstjórn heimilt að leita álits hagvarnaráðs á þáttum er snerta hollustu, heilbrigðis-, stjórnsýslu- og fræðsluviðbúnað vegna yfirvofandi hættu, með síðari breytingum. 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.

Ekki liggja fyrir opinberar leiðbeiningar hjá stjórnarráðinu um hvernig bregðast eigi við áfalli eða standa að endurreisn samfélags. Í nýju almanna- og öryggismála- og undirstofnanir þeirra skuli kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þess og geri sér viðbragðsáætlun um hvernig beri að bregðast við áföllum. Þrátt fyrir að ekki séu skýr lagaákvæði þar að lútandi hefur ríkisstjórn Íslands brugðist við með ýmsum hætti í kjölfar náttúruhamfara.

2.2.1 Aukafjárveiting ríkisstjórnar vegna neyðarástands

Í kjölfar stórra áfalla hefur ríkisstjórn Íslands brugðist við með aukafjárveitingu til að styrkja þolendur og sveitarfélög. Fjármálaráðherra leggur þá framfrumvarp til fjárukalaga, til að mæta ófyrirséðum útgjöldum vegna náttúruhamfara og uppbyggingarstarfs.

Árið 2008 veitti ríkisstjórnin 100 milljóna aukafjárveitingu vegna Suðurlandsskjálftanna og skipaði nefnd sem var falið að taka ákvarðanir um úthlutun styrkja vegna endurreisnar.

2.2.2 Starfshópur ráðuneyta vegna endurreisnarstarfs 2008

Skipaðar hafa verið svokallaðar ráðuneytisstjóra- nefndir til aðstoðar undir stjórn ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins í kjölfar náttúruhamfara. Ein slík var sett á laggirnar á ríkisstjórnarfundi þann 4. júlí 2008 um endurreisnarstarf og var nefndinni ætlað að vinna náið með fulltrúum sveitarstjórna á jarðskjálfta- svæðunum á Suðurlandi, einkum við að meta hvernig fara skuli með ótryggð tjón einstaklinga og fyrirtækja svo og hvernig haga skuli fjárhagslegum stuðningi við sveitarfélög, m.a. vegna endurreisnarstarfsins með reynslu ársins 2000 að leiðarljósi. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins var formaður, en auk hans sitja í starfshópnum fulltrúar dóms- og kirkjumálaráðu-

neytis, félags- og tryggingamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, samgönguráðuneytis, umhverfisráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og fjármálaráðuneytis³.

2.3 Embætti ríkislögreglustjóra

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 Almanna-vörnum ríkisins til embættis ríkislögreglustjóra, til 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.

2.3.1 Almanna-varnaástand og almannavarnastig

Samkvæmt 5. gr. laganna tekur ríkislögreglustjóri ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni og tilkynnir það dómsmálaráðherra. Heimilt er að lýsa yfir almannavarnaástandi þegar neyðarástand er líklegt, yfirvofandi eða ríkir, eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi.

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.⁴ (almannavarnir, 2008)

Sett var inn í lög um almannavarnir ákvæði til bráðabirgða þess efnis, að dómsmálaráðherra skuli setja reglur um almannavarnastig eigi síðar en í árslok 2009. Gert er ráð fyrir því að fram að þeim tíma gildi

reglur sem dómsmálaráðherra setur eftir tillögum ríkislögreglustjóra. Nauðsynlegt þykir að í gildi séu reglur um almannavarnastig en nokkurn tíma getur tekið fyrir almannavarna- og öryggismálaráð að taka ákvörðun um efni þeirra.

2.3.2 Samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna

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 almannavarna aðgerða 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 sem er sama fyrirkomulag og verið hefur í Björgunarmiðstöðinni í Skógarhlið frá stofnun hennar.

2.3.3 Tímabundin þjónustumiðstöð á skaðasvæði

Eftir jarðskjálftana á Suðurlandi í maí 2008 var stofnuð tímabundin þjónustumiðstöð almannavarna á Suðurlandi. Var það gert í takti við ný lög um almannavarnir en í 14. gr. laganna er heimild til að stofna tímabundna þjónustumiðstöð almannavarna á skaðasvæði. Slík þjónustumiðstöð er rekin samhliða samhæfingar- og stjórnstöð ríkislögreglustjóra, vegna tiltekinnar hættu eða hættuástands. Verkefni þjónustumiðstöðvarinnarskulum.a.felastíupplýsingagjöf til almennings og þjónustu við þá sem hafa orðið fyrir tjóni eða öðrum beinum áhrifum af hættunni. Auk þess skal þjónustumiðstöðin, í samvinnu við hlutaðeigandi almannavarnanefndir, annast samskipti við fjölmiðla vegna aðgerða sem gripið er til. Ráðuneyti og sveitarfélög, þar með taldar undirstofnanir þeirra, skulu veita hinni tímabundnu þjónustumiðstöð lið við miðlun upplýsinga og þjónustu. Haft skal samráð við hlutaðeigandi sveitarstjórnir um starfsemi þjónustumiðstöðvar samkvæmt þessari grein. Ráðinn var verkefnisstjóri til að sinna málum íbúanna og vera tengiliður sveitarfélaganna við ríkisvaldið. Stöðin er enn starfandi þegar þetta er skrifað.

³ Frétt 4. júlí 2008. Starfshópur um endurreisnarstarf vegna jarðskjálftana á Suðurlandi 29. maí 2008

⁴ Heimisíða almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, um skipulag almannavarna http://www.almannavarnir.is/display.asp?cat_id=56

2.4 Rannsóknanefnd almanna- varna

Alþingi kys þriggja manna rannsóknanefnd almanna-
varna sem starfi sjálfstætt óháð stjórnvöldum og öðrum
rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómsstólum.
Nefndinni er ætlað að rannsaka hvernig staðið hafi
verið að viðbrögðum og framkvæmd viðbragðsáætla-
na og gera tillögu til úrbóta.

2.5 Viðbúnaður og viðbrögð í héraði

Í almannavarnalögum nr. 82/2008 er nú rætt um
skyldur sveitarfélaga og stofnana þeirra til að gera
viðbragðsáætlanir. Er það í fyrsta sinn sem rætt er um
stofnanir sveitarfélags og tengingu inn í stjórnsýsluna.
Jafnframt er tekið fram í 1. mgr. 17. laganna að
áætlanirnar skuli staðfestar áður en þær eru sendar
ríkislögreglustjóra.

2.5.1 Aðgerðastjórn lögreglustjóra í héraði

Í 11. gr. laga um almannavarnir segir að aðgerðastjórn
sem lögreglustjóri umdæmisins stýrir, fari með
stjórn aðgerða þegar almannavarnaástand ríkir. Í
aðgerðastjórn starfa auk lögreglustjóra, fulltrúi Rauða
kross Íslands, fulltrúi Slysavarnafélagsins Lands-
bjargar, fulltrúi úr almannavarnanefnd auk hlutað-
eigandi viðbragðsaðila, sbr. viðbragðsáætlun, og þeirra
sem tengjast aðgerðum hverju sinni. Lögreglustjóri
hefur heimild til að tilnefna vettvangsstjóra sem fer
með stjórn og samhæfingu á vettvangi. Aðgerðastjórn
starfar í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð,
sem jafnframt getur farið með samhæfingu aðgerða
utan almannavarnaástands.

Aðgerðastjórnir eru nú þegar starfandi víða um land
(Almannavarnir, 2008), þrátt fyrir að þær komi nú
fyrst fyrir í lögum um almannavarnir nr. 82/2008.
Aðgerðastjórnir hafa hingað til verið skipaðar af
almannavarnanefndum og hafa farið með stjórn
aðgerða á hættu- og neyðartímum og tekið virkan þátt
í æfingum og viðbragðsáætlunargerð.

2.5.2 Almennavarnanefndir sveitarfélaga

Almannavarnanefndum sem sveitarstjórnir skipa ber
að móta stefnu og skipuleggja starf sitt skv. lögnum
um almannavarnir. Þær eru skipaðar sýslumanni þess
umdæmis sem sveitarfélagið er í, fulltrúum úr sveitar-
stjórn og þeim fulltrúum sveitarstjórna sem í starfi sínu
sinna verkefnum í þágu öryggis hins almenna borgara.

Breytingar hafa orðið á stjórnun almanna-
varna með nýjum lögum um almannavarnir. Í 11. gr. segir „stjórn
aðgerða þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum
lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi“. Lö-
greglustjóri stýrir aðgerðastjórn og sveitarfélög fara
með stjórn almennavarnanefnda. Í eldri lögum um al-
mannavarnir nr.94/1962 með síðari breytingum sagði
hins vegar í 1. mgr. 7. gr. „Lögreglustjórnir fara með
stjórn almanna- varna, hver í sínu umdæmi og skulu þeir
starfa með almennavarnanefndum, sem sveitarstjórnir
skipa.“ Í 2. mgr. 8. gr. sömu laga kom fram að almanna-
varnanefndir væru skipaðar af sveitarstjórnnum og að
nefndin kysi sér sjálf formann og varaformann, sem gæti
verið bæjarstjóri, slökkviliðsstjóri eða einhver annar
sem almennavarnanefnd kaus og missti sá sami stjórn
yfir til lögreglustjóra um leið og búíð var að lýsa yfir
almannavarnaástandi.

Almannavarnanefnd kannar áfallaþol í umdæmi sínu
og gerir viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í
samvinnu við ríkislögreglustjóra. Hættumat vegna
ofanflóða er unnið að beiðni sveitarstjórna⁵. Viðbragðs-
áætlunin er byggð á staðarþekkingu heimamanna og
er henni ætlað að tryggja samhæfingu hinna fjölmörgu
viðbragðsaðila sem koma að björgun mannlífa og
neyðaraðstoð í hverju sveitarfélagi.

Sem fyrr er inni í lögum ákvæði sem segir að ef flytja
þarf fólk af hættusvæði þá ber sú sveitarstjórn er fyrir
áfallinu varð ábyrgð á húsnæðisaðstoð og uppihaldi
íbúa sinna á móttökustað. Sveitarstjórn hefur endur-
kröfurétt 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 kröfur⁶.

Sem fyrr er heimild sveitarfélaga til að sameinast um
almannavarnir en í 2. mgr. 16. gr. laganna er gert ráð
fyrir að sveitarfélögum verði heimilt að hafa samvinnu
um gerð viðbragðsáætla-
na ef hætta nær til umdæma
tveggja eða fleiri sveitarfélaga eða ef hætta er þess eðlis
að hún kalli á slíka samvinnu.

Nýtt er í þessum lögum að almennavarnanefnd hefur
ekki skilgreindu hlutverki að gegna þegar almanna-
varnaástand ríkir, en fulltrúi hennar á sæti í aðgerða-
stjórn. Sveitarstjórnnum bera að ráða starfsmenn al-
mannavarna nú, en áður var það valfrjálst.

⁵ Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum 1997 nr. 49 23. maí

⁶ Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna endurskoðunar laga um almannavarnir nr. 82/2008.

2.5.3 Samráðshópar sveitarfélaga á skaðasvæði

Þrátt fyrir að almannavarnaskipulagið geri ekki ráð fyrir því, hafa sveitarfélög stofnað samráðshópa í kjölfar náttúruhamfara til að samræma aðgerðir og til stuðnings hvert fyrir annað. Sveitarstjórar á Suðurlandi stofnuðu slíkan hóp eftir jarðskjálftana árið 2000 sem gafst vel. Þetta var samráðshópur 10 sveitarfélaga, fjögurra í Rangárvallasýslu og sex í Árnessýslu. Strax eftir jarðskjálftana sumarið 2008 var stofnaður samráðshópur sveitarfélaganna Árborgar, Ölfuss og Hveragerðis undir stjórn bæjarstjóra Árborgar og hefur hann fundað reglulega. Einnig hafa sveitarfélög komið á fót ráðgjafaþjónustu fyrir íbúa vegna húsnæðis- og tryggingamála. Árið 2000 var hún sameiginleg fyrir alla íbúa svæðisins, en árið 2008 réð hvert sveitarfélag ráðgjafa fyrir sína íbúa (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

2.5.4 Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög vegna endurreisnarstarfs

Þrátt fyrir að almannavarnanefndum í héraði hafi verið gert skylt að gera viðbragðsáætlanir um neyðarviðbúnað og viðbrögð í héraði hefur skort á tengingu milli stjórnsýslunnar og almannavarnanefndar eins og fram kom hér að framan. Með tilkomu almennra

leiðbeininga LVN fyrir starfsmenn sveitarfélaga, sjá kafla VIII bls. 155 í þessu riti (Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðrún Pétursdóttir og Herdís Sigurjónsdóttir) hefur sveitarfélögum verið auðveldað að semja viðbragðsáætlun um viðbrögð stjórnsýslunnar við náttúruhamförum og þau auknu verkefni sem sinna þarfi í kjölfar náttúruhamfara og við endurreisn samfélags.

Í leiðbeiningunum sem ætlaðar eru stjórnendum sveitarfélags, er farið yfir viðbragðsferli sveitarfélagsins vegna náttúruhamfara eða annars samfélagsáfalls. Gert er ráð fyrir að stofnað sé endurreisnar-teymi skipað helstu stjórnendum sveitarfélagsins. Verkefni sveitarfélagsins eru flokkuð í þrjú 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.

Nánar er fjallað um endurreisnar-teymi og gátlista í kafla II, bls. 11 í þessu riti (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir).

3 Verkefni Hjálparliðs almannavarna

í skipulagi almannavarna

Árið 1974 tók Rauði kross Íslands formlega að sér að sinna fjöldahjálp og félagslegu hjálparstarfi á hættu- og neyðartímum með samningi við Almannavarnir ríkisins. Samningurinn var endurskoðaður 1979 og 1986. Árið 1994 var síðan gert heildarsamkomulag milli Almannavarna ríkisins og björgunar- og líknarsamtaka í landinu og var það í meginatriðum byggt á heimild í 10. grein reglugerðar um skipan hjálparliðs almannavarna. Árið 2002 var undirritað nýtt og endurskoðað samkomulag milli Almannavarna ríkisins, Rauða kross Íslands og Slysavarnafélagsins Landsbjargar um hlutverk þeirra í almannavörnum. Samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 eru fulltrúar þessara félaga skipaðir í almannavarna- og öryggismálaráð og stjórn Samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna. Báðir aðilar hafa átt og eiga fulltrúa í samhæfingarstöð almannavarna. 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.

3.1 Rauði kross Íslands

Rauði krossinn er elsta, virtasta og útbreiddasta mannúðarhreyfing í heimi, með starfsemi í 186 löndum. Markmið Rauða krossins eru sjö og eftir þeim fara 97 milljónir félagsmanna og sjálfboðaliða og 300 þúsund starfsmenn hreyfingarinnar um allan heim⁷. 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 6 svæðisskrifstofur, á Suðurlandi, Austurlandi, Norðurlandi, Vestfirðum, Vesturlandi og á höfuðborgarsvæðinu (Rauði kross Íslands, 2008).

Helstu verkefni í almannavörnum⁸:

- Félagslegur stuðningur eftir náttúruhamfarir
- Húsnæðismál

- Félagsmiðstöðvar
- Fjöldahjálp og félagslegt hjálparstarf
- Fjöldahjálparstöðvar
- Bráðabirgðahúsnæði
- Upplýsingagjöf til almennings
- Söfnunarsvæði aðstandenda
- Sameining fjölskyldna
- Sálrænn stuðningur
- Fjárhagsaðstoð
- Neyðaraðstoð utan almannavarnaástands, skv. starfsreglum um neyðaraðstoð innanlands utan almannavarnaástands. Samþykktar á aðalfundi RKÍ 2004 (Rauði krossinn, 2008).

Nánar er fjallað um Rauða kross Íslands í kafla VI, bls. 135 í þessu riti (Jón Brynjar Birgisson 2008).

3.2 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 að rekja til fullveldisársins 1918 þegar Björgunarfélag Vestmannaeyja var stofnað. Slysavarnafélagið Landsbjörg varð til 2. október 1999 við sameiningu Slysavarnafélags Íslands (stofnað 1928) og Landsbjargar, landssambands björgunarsveita (stofnað 1991). Landsbjörg hafði orðið til við samruna Landssambands Hjálparsveita skáta (stofnað 1971) og Landssamabands flugbjörgunarsveita (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 unglíngadeildum.

⁷ Heimasiða Rauða kross Íslands, <http://www.redcross.is>

⁸ Samkomulag milli Almannavarna ríkisins og Rauða kross Íslands og Slysavarnafélagsins Landsbjargar, gert 2002

Fyrsta björgunarskipið, fyrsta björgunarþyrlan, Tilkytningaskylda íslenskra skipa og Slysavarnaskóli sjómanna eru aðeins örfá þeirra framfaraspora sem Slysavarnafélagið Landsbjörg og móðurfélög þess hafa stigið, landsmönnum til heilla. Forseti Íslands er verndari Slysavarnafélagsins Landsbjargar.⁹

Helstu verkefni félagsins í almannavörnum eru¹⁰:

- Leit og björgun
- Gæslustörf
- Hreinsunarstarf
- Verðmætabjörgun

⁹ Heimasíða Slysavarnafélagsins Landsbjargar, <http://www.landsbjorg.is>

¹⁰ Samkomulag milli Almannavarna ríkisins og Rauða kross Íslands og Slysavarnafélagsins Landsbjargar, gert 2003

4 Hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga

í skipulagi almannavarna

Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvári sveitarfélaga á Íslandi. Sambandið vinnur að eflingu samstarfs meðal sveitarfélaga og fræðslu um sveitarstjórnarmál. Það mótar stefnu sveitarfélaganna til einstakra mála og hefur því nánin samskipti við ríkisstjórn og Alþingi. Er kveðið á um samskiptin í sérstökum samstarfsáttmála sem gerður var í febrúar 2006 (sambandið, 2006).

Í lögum Sambands íslenskra sveitarfélaga er tilgangi þess skipt í fjóra meginþætti, sem eru:

- Að vera sameiginlegur málsvári 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 erlendum aðilum sem 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.

4.1 Landshlutasamtök Sambands íslenskra sveitarfélaga

Í dag eru starfandi átta landshlutasamtök. Það eru frjáls samtök sveitarfélaganna á svæðavísu og hafa þau öll sérstakan framkvæmdastjóra og skrifstofu. Samkomulag er milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtakanna um tiltekna verkaskiptingu sem felst í meginatriðum í því að sambandið annast samskipti

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

4.2 Hlutverk í skipulagi almannavarna

Með breytingu á lögum um almannavarnir árið 2005 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 Björgunarmiðstöðinni í Skógarhlíð frá árinu 2006 skv. samþykkt stjórnar sambandsins (Jón Viðar Matthíasson, 2007).

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 nauðsynlegt að sambandið gerði viðbragðsáætlun fyrir sveitarfélög vegna uppbyggingar eftir áföll og að hlutverk sveitarfélaga í almannavörnum yrði aukið og skýrt (Ásthildur Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002, bls.35).

Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefndi einnig starfsmann sambandsins í samráðshóp sveitarstjórna eftir Suðurlandsskjálftana 29. maí 2008 og formaður sambandsins fundaði með sveitarstjórnarmönnum á skaðasvæðinu daginn eftir hamfarirnar (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

5 Viðbragðsaðilar og verkefni í kjölfar náttúruhamfara

myndræn framsetning

Á næstu síðum gefur að líta myndrænt yfirlit yfir þá aðila ríkis, sveitarfélaga, einkaaðila og frjálsra félagsamtaka er koma að verkefnum sem lúta að viðbúnaði og viðbrögðum við náttúruhamförum.

Útbúið var myndrænt yfirlit með hugkortum (Mind-Maps). Fyrst eru tilgreindir þeir sem koma að málum á landsvísu og því næst farið í nærsamfélagið og taldir upp þeir aðilar sem sinna slíkum málum í samfélaginu, en hér er tekið dæmi um samfélag á Vestfjörðum. Að lokum verða verkefnin skoðuð nánar.

5.1 Aðilar og verkefni á landsvísu

Strax í upphafi lagagreiningarvinnunnar kom í ljós að fjölmörg lög og reglugerðir snerta hjálparstarf í almannavörnum og endurreisn, eins og sjá má í lista yfir lög in í viðauka III. bls. 113. Einnig eru margir aðilar, bæði ríkis, sveitarfélaga, félagsamtaka og einkaaðila sem koma að málum.

Mynd 1 sýnir þá aðila á landsvísu sem koma að aðstoð við þolendur eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll. Einnig eru sýndir þeir sjóðir sem styðja aðstoð við þolendur í kjölfar náttúruhamfara. Fjallað er sérstaklega um sjóðina síðar.

Verkefni voru greind eftir þeim ráðuneytum sem þau heyra undir skv. lögum. Einnig eru sýndar undirstofnanir þeirra, Samband íslenskra sveitarfélaga, hjálparlið almannavarna og mikilvægir einkaaðilar. Aðilar og verkefni sem tilgreind eru í lögum um almannavarnir eru merkt með rauðum lit. Hér urðu miklar breytingar með nýju lögunum, en í fyrri lögum voru einungis tilgreindir 3 ráðherrar, dómsmálaráðherra, forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra. Í nýju lögunum er kveðið á um ábyrgð allra ráðherra á gerð áhættugreininga og viðbragðsáætlana og á stór hluti þeirra einnig sæti í almannavarna og öryggismálaráði.

Það kemur bersýnilega í ljós þegar mynd 1 er skoðuð hvað verkefni er lúta að þjónustu við íbúa á neyðar- og endurreisnartímum varða fjölmarga aðila, stofnanir, málaflokka sveitarfélagsins og nánast öll ráðuneyti.

Ekki verður rætt sérstaklega um ráðherra og undirstofnanir þeirra, því að best er að átta sig á málum með því að skoða myndina. Hins vegar verður fjallað í stuttu máli um Samband íslenskra sveitarfélaga, hjálparlið almannavarna og einkaaðila og hlutverk þeirra í skipulagi almannavarna.

5.2 Aðilar í héraði

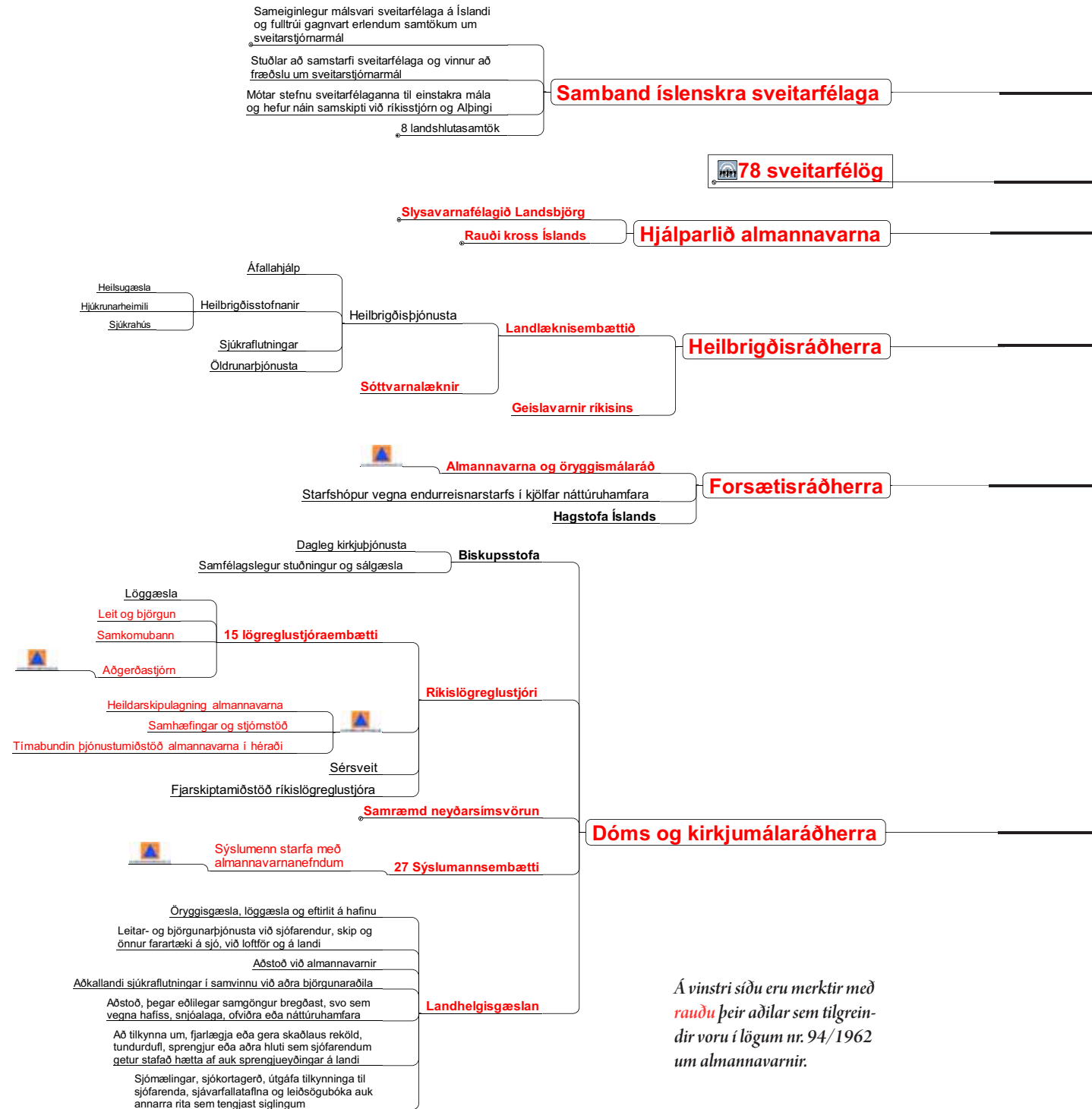
Við gerð hugkorts fyrir eitt samfélag var Ísafjörður valinn m.a. vegna þess að sveitarfélagið átti aðild að LVN rannsóknahópnum frá upphafi. Ísafjörður hentaði einnig vel vegna þess að þar er fjölbreytt starfsemi margra þjónustustofnana sem þjóna öllum Vestfjörðum og jafnvel landinu öllu líkt og Fjölmenningssetrið sem hefur það hlutverk að greiða fyrir samskiptum fólks af ólíkum uppruna og efla þjónustu við útlendinga sem búsettir eru á Íslandi, eða vilja flytja hingað erlendis frá¹¹.

Verkefni voru greind eftir skipuriti og bókhaldslyklum sveitarfélagsins (sjá lista yfir bókhaldslykla í viðauka V. bls. 120). Mögulegt er að málaflokkar og verkefni hafi breyst eitthvað á vinnslutíma verkefnis, en myndin gefur engu að síður góða mynd af þeirri fjölbreyttu starfsemi sem fram fer í einu sveitarfélagi.

Til að ná betri mynd af öllu samfélaginu var ríkisstofnunum, frjálsu félagsamtökum, fjórðungssambandi Vestfirðinga og einkaaðilum bætt við. Ríkisverkefni voru flokkuð eftir ráðherrum.

Þar sem ætlunin var að átta sig betur á því hvaða verkefnum þarf að sinna í kjölfar náttúruhamfara og við endurreisn sveitarfélags voru þau verkefni sem tilgreind eru lögum um almannavarnir merkt með rauðum lit. Myndin breyttist þó töluvert á vinnslutíma því í eldri lögum um almannavarnir voru einungis fáein ráðuneyti, örfáar stofnanir og verkefni rauðlituð, en fjöldi annarra aðila kom að málum. Þetta var eitt af því sem LVN-hópurinn benti á í ráðgjöf til dómsmálaráðuneytisins við endurskoðun almannavarnalaganna. Aðrar áherslur eru lagðar í nýju lögunum þar sem þau eru rammalöggjöf

¹¹ Heimasíða Fjölmenningsseturs. <http://www.mcc.is/>



Mynd 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.

AÐILAR Á LANDSVÍSU

Menntamálaráðherra

- Ríkisútlitshólf
- Fræðslumál
- Íþróttir og tómstundir
- Menningarmál

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

- Matvælastofnun
 - Landbúnaðarmál
 - Viðbúnaðaráætlun vegna dýrasjúkdóma
 - Héraðsdýralæknar
- Hafrannsóknastofnun
- Veiðimálastofnun
- Fiskistofa
- Mátis hólf

Fjármálaráðherra

- Fasteignamat ríkisins
- Tollstjórnin í Reykjavík
- Framkvæmdasýsla ríkisins
- Fjársýsla ríkisins
- Ríkiskaup

Félags- og tryggingamálaráðherra

- Íbúðalánasjóður
- Vinnumálastofnun
- Svæðismiðlanir fatlaðra
- Fjölmeningarsetur
- Samstarfsverkefni
 - Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna

Viðskiptaráðherra

- Viðlagatrygging Íslands
 - Tjónamat og tjónabætur
 - Rekstur þjónustumiðstöðvar VÍ á skaðasvæði

Umhverfisráðherra

- Brunamálastofnun
 - Brunavarnir
- Umhverfisstofnun
 - Heilbrigðiseftirlit
 - Mengun
 - Fráveitumál
- Skipulagsstofnun
 - Skipulags- og byggingarmál
- Náttúfræðistofnun Íslands
- Veðurstofa Íslands
 - Hættumat og vöktun
 - Gera hættumat í sveitarfélögum þar sem talin er hættu á ofanflóðum
 - Gefa út viðvaranir og lýsa yfir og aflétta hættuástandi
- Ofanflóðavarnir og uppbygging varnarmannvirkja
- Ofanflóðasjóður

Iðnaðarráðherra

- Orkumálastofnun
- Landsnet
- Byggðastofnun
- Ferðamálastofa

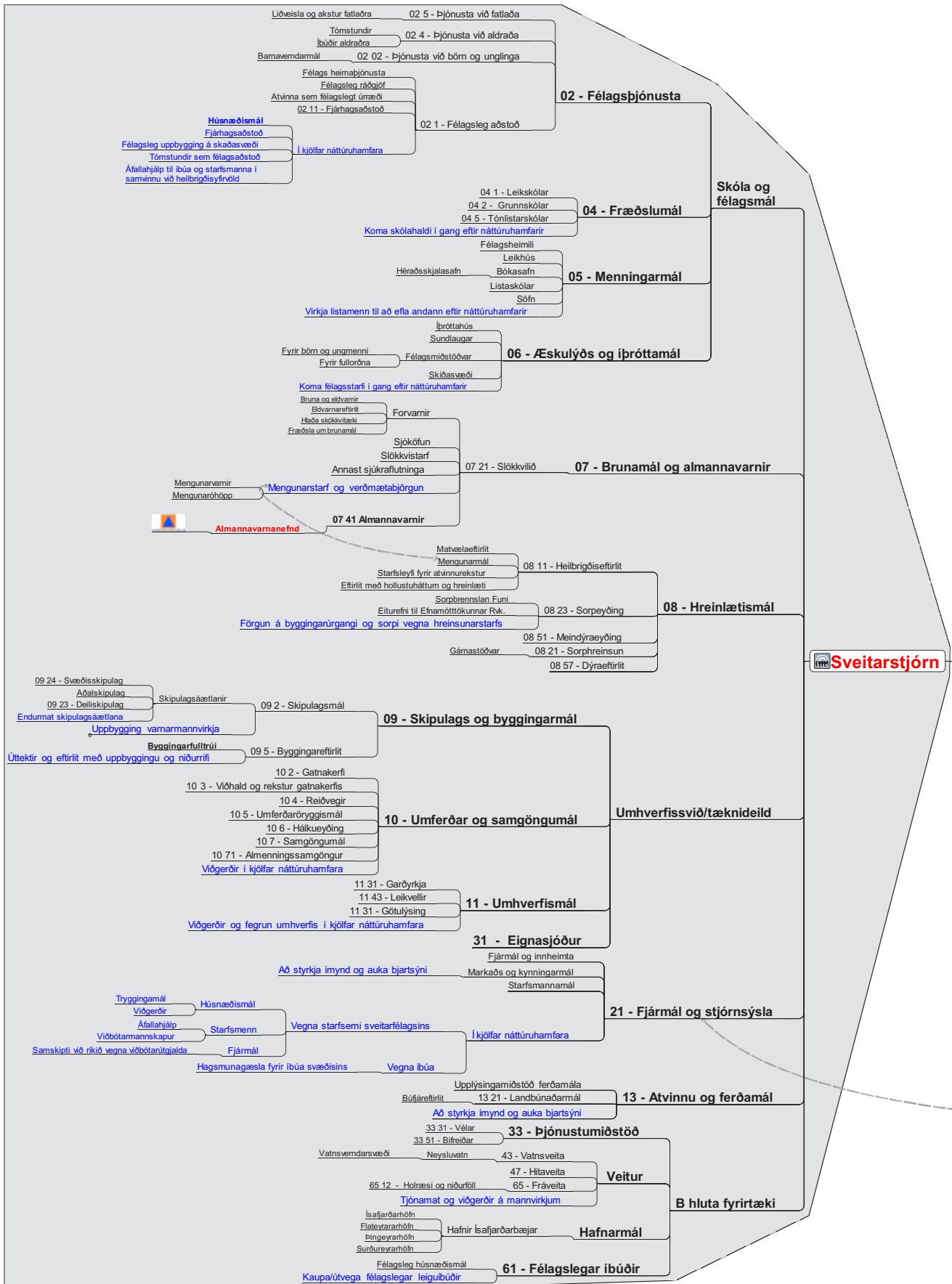
Utanríkisráðherra

- Sendiráð og ræðismenn
- Varnarmálastofnun
 - Varnarmál
 - Tekur ekki til borgaralegra verkefna, s.s. löggæslu og almannavarna
 - Framkvæmd gistiríkisstuðnings íslenskra stjórnvalda
 - Undirbúningur og umsjón varnaræfinga sem haldnar eru hérlendis
 - Rekstur íslenska loftvarnarkerfisins

Samgönguráðherra

- Vegagerðin
 - Þjóðvegir
 - Brúarmannvirki
- Flugmálastjórn
 - Flugstöðir hólf
 - Sinnir flugleiðsögupjónustu sem Ísland veitir fyrir alþjóðlegt flug og innanlandsflug
- Póst- og fjarskiptastofnun
 - Fjarskiptamál
- Siglingamálastofnun Íslands
 - Hafnamál
 - Vaktstöð siglinga
- Sveitarstjórnarmál
 - Þjargráðasjóður
 - Byggðamál

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

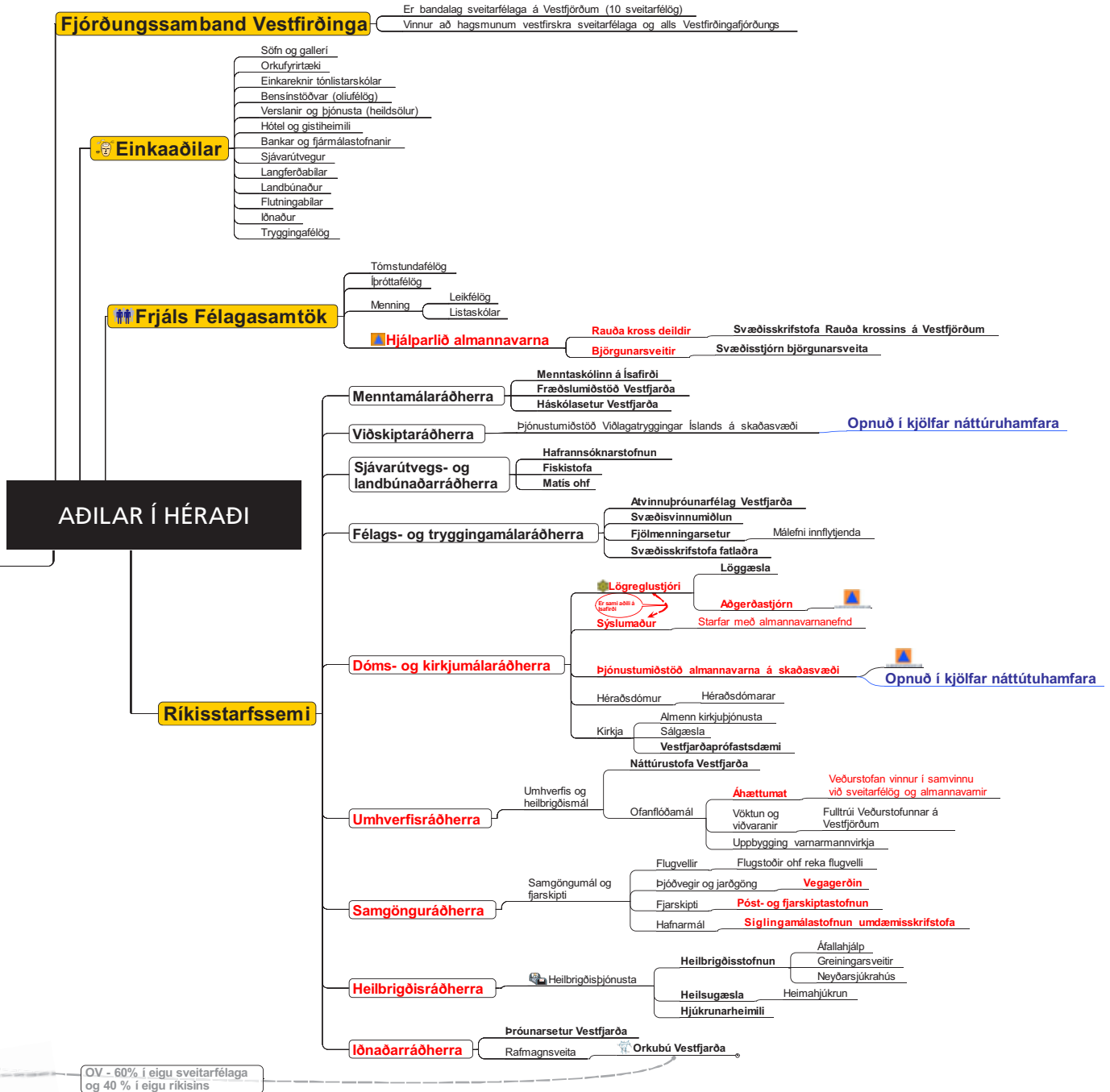


Mynd 2: Aðilar í héraði.

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.



sem fjalla um ábyrgð ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila við áhættumat og gerð viðbragðsáætlana. Því er þessi mynd sem hér er sýnd ekki eins sláandi og sú fyrri var.

Einnig eru tekin 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. Dæmi um slík verkefni eru húsnæðisumsýsla og önnur félagsleg aðstoð. Viðgerðir á húsnæði sveitarfélagsins, úttektir og eftirlit með niðurrífi og uppbyggingu. Hreinsunarstarf og fegrun umhverfisins.

5.3 Aðilar utan stjórnsýslu sveitarfélaga og ríkisstofnana

Á undanförunum árum og áratugum hefur færst í vöxt að einkaaðilar veiti þjónustu sem áður var á hendi hins opinbera. Fjölmargir einkaaðilar eru mikilvægir fyrir

samfélagið og getur það haft slæm áhrif á samfélagið allt ef starfsemi þeirra truflast eða stöðvast í kjölfar náttúruhamfara. Mikilvægt er að fyrirbyggja að slíkt ástand skapist og í það minnsta að flýta sem mest því að vinnustaðir og samfélagið komist aftur í gang eftir áföll. Mikilvægir einkaaðilar þurfa að gera viðbragðsáætlun skv. lögum um almannavarnir líkt og ríki og sveitarfélög. Dæmi um mikilvæga aðila og fyrirtæki eru: orkufyrirtæki, fjarskiptafyrirtæki, sorphreinsunarfyrirtæki, bankar, verslanir og flutningafyrirtæki (sjá einnig mynd 2, bls. 87).

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.

6 Kostnaður og verkefni

er lúta að viðbúnaði og viðbrögðum við náttúruhamförum

6.1 Kostnaðarskipting ríkis og sveitarfélaga 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 eftirfarandi köflum almannavarnalaganna.

Ríkið greiðir kostnað vegna:

Kafli II. Stefnumörkun í almannavarna og öryggismálum

Kafli III. Skipulag almannavarna á landinu öllu

Kafli V. fjallar um Samhæfingar og stjórnstöð

Það verkefni er á hendi ríkislögreglustjóra og ber hann því kostnað af því starfi.

Kafli VII. Borgaralegar skyldur á hættustundu

Kaflinn fjallar um að lögreglustjóri geti kvatt borgara til að gegna starfi í þágu almannavarna án endurgjalds. Þá er tilgreint að ef þeir sem starfa í þágu almannavarna slasist eigi þeir rétt á bótum.

Kafli VIII. Valdheimildir á hættustundu

Kaflinn fjallar um heimildir lögreglustjóra í héraði, heimild ríkislögreglustjóra til flutnings fólks af hættusvæðum, heimild dómsmálaráðherra til leigunáms fasteigna í eigu einkaaðila, enda komi til bætur skv. lögum um framkvæmd eignarnáms. En 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. Í 1. mgr. kemur fram að ríkislögreglustjóri getur gefið fyrirmæli um móttöku fólks sem flutt hefur verið af hættusvæði. Í 2. mgr. er ákvæði um að það sveitarfélag sem flutt er frá greiði kostnað vegna

húsnæðis og fæðis sem látið er í té skv. þessari grein, en eigi jafnframt kröfu um endurheimt á hendur þeim sem fyrirgreiðslunnar nutu. Í 27. gr. er fjallað um fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja. Ríkisstjórn er heimilt á neyðartímum að gefa út fyrirmæli 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.

Kafli VI. Gerð viðbragðsáætlana

15. gr. skylda ríkisvalds til að gera viðbragðsáætlanir

Kafli IX. Rannsóknanefnd almannavarna

Sveitarfélög greiða kostnað vegna:

Kafli IV. Skipulag almannavarna í héraði.

Greinar 9. og 10. um almannavarnanefndir.

Kafli VI. Gerð viðbragðsáætlana

16. gr. skylda sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir

Ekki er tilgreint í lögum hver ber kostnað af starfi aðgerðar- og vettvangsstjórnar í héraði og þann kostnað sem hlýst af ákvörðunum sem lögreglustjóri tekur í almannavarnaástandi, skv. 11.gr. IV. kafla laganna.

Í framsöguræðu dómsmálaráðherra og nefndaráliti allsherjarnefndar kom fram að ekki væri gert ráð fyrir kostnaðaraukningu vegna almannavarnalaganna og því hefði frumvarpið ekki verið kostnaðametíð.¹² Samband íslenskra sveitarfélaga gagnrýndi að kostnaður sveitarfélaganna vegna frumvarpsins hefði ekki verið skilgreindur og skýrður og taldi slíkt stangast á við samkomulag um kostnaðamat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum sem var undirritað í desember 2005.

¹² Framsöguræða Björns Bjarnasonar dómsmálaráðherra, 135.löggjafabing – 23.fundur, 13.nóv.2007. Almannavarnir. 190.mál.

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.

6.2 Sjóðir á vegum ríkis og sveitarfélaga vegna náttúruhamfara

6.2.1 Neyðarsjóður vegna aukinna útgjalda

Kannað var hvort til væri neyðarsjóður sem sveitarfélög eða aðrir geta sótt til ef þau verða fyrir miklu efnahagslegu tjóni af völdum náttúruhamfara, eða til að mæta auknum útgjöldum á neyðartímum eða vegna endurreisnarverkefna. Slíkur sjóður reyndist ekki vera til. Sérstaklega var kannað hvort Jöfnunarsjóður sveitarfélaga kæmi að slíkri aðstoð við sveitarfélög, sem var ekki raunin.

6.2.2 Viðlagatrygging Íslands og viðlagasjóður

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 frá 1. jan 2008) 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 váttryggingarfélög 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 tjonþoli 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.

6.2.3 Frjáls váttryggingarfélög

Brunatrygging er lögbundin trygging sem bætir tjón á húsnæði vegna eldsvoða, en aðrar tryggingar frjálsra tryggingarfélaga eru valfrjálsar. Váttryggingafjárhæð er í samræmi við brunabótamat hússins sem unnið er af Fasteignamati ríkisins.

Brunatrygging greiðir tjón vegna eldsvoða, eldinga, sótfalls eða sprenginga, svo sem gassprenginga við eldunartækis. Tjón á eldavélum og öllum innréttingum svo sem eldhús- og baðinnréttingum. Tjón á gólfefnum. Tjón á skjólveggjum og pöllum. Kostnað við að hreinsa og ryðja burt brunarústum. Kostnað tengdan björgunar- og slökkvistarfi.

Til þess sem ekki er bætt telst tjón sem ekki getur talist vera vegna eldsvoða, svo sem tjón á munum sem verða fyrir eldi eða hita við suðu, upphitun eða reykingu. Óbeint tjón, svo sem rekstrartap eða tap húsaleigutekna. Tjón sem váttryggingartaki og fjölskylda hans valda af gáleysi eða undir áhrifum áfengis, örvandi eða deyfandi lyfja.

Mögulegt er að hús sé verðmætara en brunabótamat segir til um og þá getur verið að fólk fái minni bætur en raunverulegu tjóni nemur, hafi það ekki viðbótartryggingu sem brúar bilið milli brunabótamats og raunverulegs virðis húsnæðisins. Þær bætur greiðast aðeins ef tjón fer fram úr brunabótamati.

6.2.4 Bjargráðasjóður

Bjargráðasjóður var stofnaður með lögum nr. 45/1913. 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 tjóna af völdum náttúruhamfara á eignum, m.a. fasteignum, vélum, tækjum og heyi (sbr. 8. gr. laganna). Auk þess er bætt tjón vegna grasbrests.

Búnaðardeild: bætir meiri háttar tjón á búfé, búfjárafurðum og uppskeru garðavaxta 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 edlilegar 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 sveitarfélaga¹³, ákveðið hlutfall af söluverði landbúnaðarins og framlög ríkissjóð. Niðurstaða stjórnar er kæránleg til úrskurðarnefndar.

Á vorþingi Alþingis 2008 lagði samgönguráðherra fram frumvarp um að Bjargráðasjóður yrði lagður niður og hreinum eigum hans, alls um 660 miljónum 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 lækandi 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 undanföllum 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“¹⁴

Frumvarpið var ekki afgreitt á vorþingi.

6.2.5 Ofanflóðasjóður og Ofanflóðanefnd

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 hætta á ofanflóðum, að gefa út viðvaranir og lýsa yfir og aflétta hættuástandi. Á árinu 1996 gaf umhverfisráðuneytið 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. Ofanflóðasjóður var síðan stofnaður með lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum. Yfirstjórn málaflokksins er hjá umhverfisráðherra sem skipar þriggja manna Ofanflóðanefnd sem fjallar um og tekur afstöðu til tillagna sveitarstjórnar skv. 10. og 11. gr. laganna og ráðstafar fé úr ofanflóðasjóði skv. 13. gr. Formaður nefndarinnar er skipaður af umhverfisráðherra án tilnefningar, en aðrir nefndarmenn samkvæmt tilnefningu samgönguráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ákvarðanir ofanflóðanefndar skv. 2. mgr. öðlast fyrst gildi þegar ráðherra hefur staðfest þær.

Hlutverk Ofanflóðasjóðs er einnig að greiða kostnað við undirbúning og framkvæmdir við varnarvirki og kaup eða eignarnám á húseignum á svæðum, þar sem talin er hætta á skriðuföllum eða snjóflóðum. Sveitarstjórnir gera tillögur sem lagðar eru fyrir Ofanflóðanefnd. Þátttaka Ofanflóðasjóðs í framkvæmdum öðlast gildi þegar sjóðurinn hefur samþykkt kostnaðar- og framkvæmdaáætlanir og þær hafa hlotið staðfestingu umhverfisráðherra. Greiðslur Ofanflóðasjóðs til sveitarfélags vegna kaupa á húsnæði skulu miðast við staðgreiðslumarkaðsverð sambærilegra húseigna í sveitarfélaginu utan hættumarka. Greiðslur sjóðsins skulu inntar af hendi til sveitarfélags, sem aftur annast greiðslur til húseigenda. Sveitarstjórnir annast sjálfar

¹³ Framlög sveitarfélaganna eru ákveðin fjárhæð á hvern íbúa (2002, 109,76 kr), sem skiptast þannig að 75 % rennur til almennu deildar og 25% til búnaðardeildar

¹⁴ Fundargerð 747. fundar stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 19. október 2007 <http://www.samband.is/files/926354732Fundargerð%20747.pdf>

framkvæmdir við gerð varnarkvæðinga og samninga um kaup eða flutning á húseignum í samræmi við staðfestar áætlanir. Jafnframt greiðir Ofanflóðasjóður kostnað vegna kaupa Veðurstofu Íslands á rannsóknartækjum og -búnaði fyrir athugunarmenn og skv. 10. gr. greiðir hann lögreglustjóraembættum kostnað þeirra vegna starfa athugunarmanna samkvæmt tillögum almanna- varnadeildar Ríkislögreglustjóra.

Í 7. gr. laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 28/1985, sbr. lög nr. 50/1995 og 102/1995, með síðari breytingum, segir: „Sveitarstjórn lætur, að fengnu samþykki nefndar skv. 8. gr., gera tillögu að varnarkvæðingum fyrir hættusvæði sem byggð eru eða byggð verða samkvæmt aðalskipulagi.“ Sé hagkvæmara talið, til að tryggja öryggi íbúa gagnvart ofanflóðum, er sveitarstjórn heimilt að gera tillögu um að kaupa eða flytja húseignir í stað annarra varnarkvæðinga sem Ofanflóðasjóður fjármagnar að hluta eða öllu leyti samkvæmt þessum lögum. Í 8. gr. kemur fram að til- laga sveitarstjórnar skv. 7. gr. ásamt framkvæmda- og kostnaðaráætlun skal lögð fyrir þriggja manna nefnd, skipaða fulltrúum umhverfisráðherra, sam- gönguráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Fallist nefndin á tillöguna öðlast sú ákvörðun gildi að fenginni staðfestingu umhverfisráðherra.

Ofanflóðasjóður er fjármagnaður með sérstökum eignarskatti sem lagður er á brunatryggðar húseignir

og nemur 0,3% af váttryggingaverðmæti (ágúst 2008). Gjaldið skal innheimt ásamt iðgjaldi til Viðlaga- tryggingar 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 innheimtuþóknun til váttryggingafélaga samkvæmt lögum um viðlagatryggingu. Árlegt framlag á fjár- lögum skal vera í samræmi við framkvæmdaáætlun sem lögð skal fram við gerð fjárlaga hverju sinni.

Í 8. gr. laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997 kemur fram að í hvert sinn sem manntjón verður í byggð af völdum ofanflóðs skuli skipa sérstaka rannsóknarnefnd til að rannsaka orsakir ofanflóðsins og afleiðingar þess. 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 starfs- gengisskilyrði héraðsdómara, skal skipaður án til- nefningar, en aðrir nefndarmenn eru tilnefndir af dómismálaráðherra 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.

7 Niðurstaða og samantekt

Eftir náttúruhamfarir eru það sveitarfélögin í landinu sem þolendur leita til vegna þjónustu og ráðgjafar vegna áfallsins og eins leiða þau endurreisnarstarfið í samfélaginu. Hlutverk ríkisvaldsins er fyrst og fremst að styðja vel við bakið á sveitarfélögunum og veita stuðning og fjármagn til að hægt sé að sinna þjónustu við borgara eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll.

Er það skoðun höfundar að ef almannavarnakerfið hefði verið byggt upp út frá þessari staðreynd væri það afar frábrugðið því sem það er í dag. Þetta á við þrátt fyrir heildarendurskoðun og samþykkt nýrra laga um almannavarnir nr. 82/2008 sem tóku gildi í júní 2008.

En hvað er það helsta sem þyrfti að breytast í núverandi kerfi til að þolendum verði sinnt sem best í kjölfar áfalla?

Fyrir það fyrsta snúa þau verkefni sem falla undir lög um almannavarnir fyrst og fremst að áætlunargerð og fyrstu neyðaraðstoð, eða leit björgun á fólki. Það sem síðan tekur við, eftir að fólk er komið í öruggt skjól og allt til loka endurreisnar samfélags hefur hingað til nánast verið óskrifað blað.

Hugtakið endurreisn kemur í fyrsta sinn fram í lögum um almannavarnir, en án nánari útskýringa. Á vinnslutíma frumvarpsins var talað um að lögin væru í eðli sínu rammalöggjöf sem ætlað væri að tryggja virkar forvarnir gegn vá og rétt viðbrögð allra aðila á hættustundu og að rýmkun gildissviðs þeirra fælist fyrst og fremst í aukinni áherslu á fyrirbyggjandi ráðstafanir og ábyrgð allra viðbragðsaðila á gerð áhættumats og viðbragðsáætlana. Ekki var minnst á endurreisn.

Til að ná hámarksárangri í þjónustu við þolendur hamfara þyrftu lög um almannavarnir að taka á öllum þáttum sem snúa að viðbrögðum og aðstoð við þolendur eftir náttúruhamfarir þ.e. forvörnum, áætlanagerð og þjálfun viðbragðsaðila og almennings, leit og björgun,

neyðaraðstoð og endurreisn samfélags. En auk þess að útvíkka gildissvið laganna yrði að skerpa á ýmsu er snýr að almannavörnum og ekki síst verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

7.1 Samhæfing

Eins og glöggst kemur fram á öllum myndum og töflum í þessum kafla koma fjölmargir aðilar ríkis, sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og einkaaðila að aðstoð við þolendur eftir hamfarir og því fjölmörg lög sem eiga við. Oft eru það líka margir ólíkir aðilar sem koma að einu og sama verkefninu á mismunandi tíma og því er það samhæfing viðbragða og góð yfirsýn yfir atburðinn frá upphafi til loka endurreisnar sem skiptir höfuðmáli.

Ríkislögreglustjóra er sem fyrr falið samhæfingarhlutverk sem felur í sér samræmingu viðbragðsáætlana og samhæfingu viðbragða á hættu og neyðartímum. Almennavarnadeild ríkislögreglustjóra vinnur með almannavarnanefndum, ráðuneytum, einkaaðilum og félagasamtökum að gerð hættumats og viðbragðsáætlana, sem er mun víðtækari en áður þar sem nú ber einstökum ráðuneytum og undirstofnunum þeirra að gera áætlun sem og sveitarfélögum og stofnunum þeirra.

Hvað varðar samhæfingu viðbragða viðbragðsaðila þá fer hún fram í samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna, sem rekin er á hættu og neyðartímum og hefur verið starfandi undanfarin ár undir stjórn samhæfingarstöðvar almannavarna. Breyting er á stjórn stöðvarinnar, en nú er stöðin rekin undir sérstakri stjórn, sem þó starfar ekki á hættu og neyðartímum. Í stöðinni fara fram samræmd neyðarviðbrögð aðila á landi, í lofti og á sjó, en hingað til hafa lögin einungis náð yfir viðbúnað á landi. Í almannavarnaástandi er það samhæfingar og stjórnstöð almannavarna sem vinnur með aðgerðastjórnnum lögreglustjóra, en í fyrri lögum var það samhæfingarstöð almannavarna sem starfaði með almannavarnanefndum, sem nú starfa ekki

í almannavarnaástandi. Í stöðinni starfa fulltrúar þeirra viðbragðsaðila sem starfa á hættu og neyðartímum sem er sérstaklega mikilvægt þar sem allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða og gera viðbragðsáætlanir, sem tryggir að búnaður og mannaflí verði nýttur á skilvirkan hátt í hjálparstarfinu.

7.2 Stjórnun almannavarnanefnda

Breytingar hafa orðið á stjórnun almannavarna með nýjum lögum um almannavarnir. Nú er það aðgerðastjórn lögreglustjóra sem stýrir aðgerðum þegar almannavarnaástand ríkir. Þar sem aðgerðastjórnir starfa óháð almannavarnanefndum er aðkoma sveitarstjórna orðin mun minni en áður, því eingöngu situr einn fulltrúi almannavarnanefndar í aðgerðastjórn, sem gæti verið fulltrúi frá slökkviliði ef sami háttur yrði hafður á og varðandi fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga í samhæfingar og stjórnstöð almannavarna. Þannig að um leið og búið er að lýsa yfir almannavarnaástandi tekur aðgerðastjórn til starfa óháð almannavarnanefndum. En þessi breyting veur hins vegar upp þá spurningu hver fer með stjórn í héraði ef ekki er lýst yfir almannavarnaástandi, þar sem ekki verður séð að almannavarnanefnd starfi á neyðartímum. Hér eru lögín óskýr.

Tryggja þarf sjálfsforræði sveitarfélaganna á þeirra lögbundnu verkefnum í almannavarnaástandi Skýra þarf valdmörk lögreglustjóra og tilgreina hvaða heimildir hann hefur til að gefa skipanir í almannavarnaástandi. Eyða þarf allri óvissu um að lögreglustjóri geti gefið skipanir inn í stjórnsýslu sveitarfélaga, nema slíkt sé tilgreint sérstaklega í viðbragðsáætlunum.

7.3 Samfélagsáætlun

Hvað varðar skyldur ríkis og sveitarfélaga þá er þess krafist að ríki, sveitarfélög og einkaaðilar geri áhættumat og viðbragðsáætlun um þau verkefni er undir þeirra valdsvið fellur. Hvað varðar áætlanagerð sveitarfélaga þá ber almannavarnanefndum að kanna áfallaþol og gera viðbragðsáætlanir sem hingað til hafa fyrst og fremst snúist um fyrsta fasa björgunarstarfs, en hvorki innihaldið tengsl við stjórnsýslu sveitarfélagsins né endurreisnarstarf. LVN leiðbeiningarnar taka á síðari þáttunum tveimur og var ánægjulegt að sjá hvað þær hjálpuðu sveitarfélögum sem tóku ákvörðun um að nota þær eftir jarðskjálftana á Suðurlandi sumarið 2008.

Svo virðist sem tvö kerfi hafi verið starfandi á almannavarnatímum. Verkefni ríkis og sveitarfélaga eru vel skilgreind í lögum og eru fjölmörg lögbundinna verkefna unnin á neyðartímum og við endurreisn samfélags eftir náttúruhamfarir, án þess þó að þau hafi verið hluti af almannavarnaskipulaginu. Því hafa sveitarfélög ekki hætt að starfa á neyðartímum og hafa þau unnið dagleg störf sín óháð almannavarnanefndum og sama hefur gilt um þau ráðuneyti sem ekki hafa verið hluti af skipulaginu. Þetta gæti verið ein skýring á því tvöfalda kerfi sem í gangi er í dag. Eitt kerfi fyrir leit og björgun og neyðaraðstoð og annað sem tekur á öðrum þörfum þolenda.

Til að viðbragðsáætlanir almannavarna nýtist þolendum sem best þarf að skrifa landsáætlun þar sem fram kemur verkaskipting, ábyrgð og hlutverk einstakra viðbragðsaðila svo ekki þurfi að koma til óþarfa átaka á neyðartímum. Þar verður að gera ráð fyrir samskiptum sveitarfélaga við fagráðuneyti og undirstofnanir vegna þeirra verkefna sem þau sinna, sem oft á tíðum eru mjög mikil. Því er mikilvægt að samstarfið haldist ótruflað á neyðartímum.

7.4 Kostnaður

Það er eðli náttúruhamfara að vera ófyrirséð og sá kostnaður sem hlýst vegna þeirra því óvæntur og gera því hvorki ríki né sveitarfélög ráð fyrir slíkum óvæntum kostnaði. Ríkissjóði er ætlað að greiða að öllu leyti kostnað af verkefnum í almannavarnakerfinu sem undir ríkisvaldið falla. Sveitarstjórnnum ber að greiða fyrir starf almannavarnanefndar vegna starfs nefndarinnar. Þar undir fellur m.a. áhættugreining, gerð viðbragðsáætlana og æfingar. En enn stendur út af hver ber kostnað vegna aðgerða og vettvangsstjórna í héraði.

Enn er inni í lögum fjárhagsleg ábyrgð sveitarstjórna á íbúum sem fluttir eru á annað svæði, með endurkröfurétt á íbúa sem njóta fyrirgreiðslunnar. Aldrei hefur reynt á það ákvæði og hefur verið gagnrýnt og talið óraunhæft að gera slíkar kröfur.

Greiningin sýndi að það er enginn sjóður sem sveitarfélög og ríkisstofnanir geta leitað til að mæta kostnaði vegna aukinna útgjalda. Hins vegar eru ýmsir sjóðir sem koma að aðstoð við þolendur og sveitarfélög vegna hamfaranna s.s. Bjargráðasjóður sem veitir styrki m.a. vegna grasbrests og meiri háttar tjóni á búfé, búfjárafurðum og uppskeru. Viðlagatrygging Íslands

sem bætir tjón af völdum náttúruhamfara: eldgos, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða. Ofanflóðasjóður bætir tjón vegna uppkaupa á húsum og byggingu varnargarða.

Til að sveitarfélög og ríkisstofnanir geti mætt viðbótarútgjöldum sem stafa af auknum verkefnum væri hægt að leysa vandann á sama hátt og hingað til hefur verið gert, með aukafjárveitingu úr ríkissjóði þegar þörf er á. En ljóst er að skýrar reglur þurfa að vera um það hvernig bæta á þessi aukaútgjöld á neyðartímum og við endurreisn samfélags.

7.5 Endurreisn eftir náttúruhamfarir

Það eru fjölmargir aðilar sem koma að endurreisn sveitarfélags eftir náttúruhamfarir og sinna allir þessir aðilar mikilvægum verkefnum, en á mismunandi tímum í ferlinu. Þegar því er velt upp hvaða aðilar hafa besta yfirsýn yfir ferlið frá áfalli til loka endurreisnar eru það sveitarfélögin sjálf sem eru best til þess fallin, svo lengi sem þau eru starfhæf. Ríkislögreglustjóri hefur stórt hlutverk í forvörnum og á neyðartímum en hlutverk hans er ekki augljóst við endurreisn sveitarfélaga eftir hamfarir. Enda var það nefnt í greinargerðum með frumvarpinu að við nánari útfærslu almannavarnalaganna verði sviðsábyrgðarreglan, grenndarreglan, samkvæmnisreglan og samræmingarreglan virtar. Í stuttu máli að sá aðili sem fer með stjórn dags daglega geri sitt hættumat og viðbragðsáætlanir og fari einnig með stjórn á hættutímum. Öllum aðilum ber síðan að samhæfa störf sín og tryggja að búnaður og mannskapur verði nýtt á sem skilvirkastan hátt. Í stuttu máli að staðbundin stjórnvöld, sveitarfélögin sjálf sjái haldi utan um sitt. En þó sinnir tímabundin þjónustumiðstöð á skaðasvæði sem stjórnstöð almannavarna á skaðasvæði rekur hlutverki til lengri tíma.

Forsætisráðuneytið gegnir hins vegar hlutverki á endurreisnartímum. Forsætisráðherra er formaður almannavarna og öryggismálaráðs sem mótar stefnu Íslands í almannavarna- og öryggismálum. Forsætisráðuneytið hefur tekið frumkvæði í kjölfar áfalla en ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins stýrir vinnu svokallaðra ráðuneytisstjóranefnda. Ein slík var sett á laggirnar í kjölfar jarðskjálfta á Suðurlandi sumarið 2008 og vann starfshópurinn m.a. að því að meta hvernig fara skuli með ótryggð tjón einstaklinga og fyrirtækja, einnig hvernig haga skuli fjárhagslegum stuðningi við sveitarfélög.

Hlutverk endurreisnarteymisins og tímabundinnar þjónustumiðstöðvar virðast á einhvern hátt skarast, en hlutverk þjónustumiðstöðvarinnar á eftir að útfæra betur í reglugerð.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur á síðari árum fengið aukið hlutverk í almannavarnakerfinu sem sameiginlegur málsvari sveitarfélaga á Íslandi og hefur það m.a. aðkomu að stefnumótandi ráðum og jafnframt samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna. Það mótar stefnu sveitarfélaganna til einstakra mála og hefur því nán samskipti við ríkisstjórn og Alþingi sem kveðið er á um í sérstökum samstarfssáttmála. Eftir jarðskjálftana 2000 kom fram hjá sveitarfélögum að nauðsynlegt væri að sambandið stuðlaði að gerð viðbragðsáætlana fyrir sveitarfélög vegna uppbyggingar eftir áföll og eins var bent á mikilvægi þess að veita stuðning á neyðartímum. Ekki hafa þó komið fram ábendingar um að sambandið eða landshlutasamtök þeirra taki að sér þetta hlutverk, enda samræmist það ekki lagalegu hlutverki þess að taka yfir stjórn sveitarfélags og eins skortir lögbundið vald. Nágrannasveitarfélög geta þó komið til aðstoðar og veitt ráðgjöf og stuðning og jafnvel á vettvangi landshlutasamtakanna.

Það eru sveitarfélögin sem þolendur leita umsvifalaust til vegna þjónustu eftir náttúruhamfarir og það eru sveitarfélögin sjálf sem sinna endurreisn í sínu héraði. Það er augljóst að aðrir aðilar þurfa að koma að málum á einhverjum tímamarki þ.e. almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, tímabundin þjónustumiðstöð almannavarna á skaðasvæði, endurreisnarhópur forsætisráðuneytisins og Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök og ættu allir þessir aðilar að vinna að neyðarstarfi og endurreisn í góðu og nánú samstarfi við sveitarfélög á skaðasvæði

Það er öllum ljóst sem kynnt hafa sér almannavarnakerfið að mikið hefur áunnist í björgunarmálum síðan lög um almannavarnir voru fyrst sett 1962, en það er líka fjölmargt sem enn er óunnið og ekki síst varðandi það sem snýr að sveitarfélögunum og samskiptum ríkis og sveitarfélaga á neyðar og endurreisnartímum. Það eru sveitarfélögin sem hafa stjórnina heima í héraði og því verður að forðast að taka verkefni af borðum sveitarfélaganna og flytja þau eitthvert annað tímabundið og afhenda svo sveitarfélögunum verkefnin aftur eftir að neyðarástandi lýkur. Því þarf ríkislögreglustjóri, forsætis-

ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga að vinna með sveitarfélögunum og styðja þau dyggilega í endurreisnarstarfinu. Það er sameiginlegt verkefni allra aðila að veita borgurum skjóta og góða þjónustu og aðstoð vegna einhvers tiltekins áfalls. Það verður að muna að kerfið snýst fyrst og fremst um fólk.

Hin nýju lög um almannavarnir gefa tóninn, en það eru alltaf viðbragðsaðilarnir sjálfir sem þurfa að ná góðum takti og samspili til að samhljómur náist. Það þarf að

muna að kerfið snýst um fólk, almenning í landinu. Það er ekki alltaf auðvelt því hljóðfærin eru mismunandi og sum úr sér gengin, hljóðfæraleikararnir tala oft ólík tungumál og margir hafa ekki náð að æfa sig heima fyrir samspilið. En mest er um vert að allir spili eftir sömu nótunum. En tíminn einn mun leiða það í ljóst hvort almannavarnasimfónían nær að óma um gervalt Ísland.

Heimildir:

Almannavarnir ríkisins (2002). Samkomulag um skipan hjálparliðs almannavarna. Almannavarnir ríkisins, Rauði kross Íslands og Slysavarnafélagið Landsbjörg.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, Suðurlandsskjálftar árið 2000, Almannavarnir ríkisins 2002.

Félagsmálaráðuneytið (2006). Sveitarstjórnarmál, skýrsla lögð fram á Alþingi.

Forsætisráðuneytið. Frétt 4. júlí 2008. Starfshópur um endurreisnarstarf vegna jarðskjálftanna á Suðurlandi 29. maí 2008. Sótt 20. júlí (frétt forsætisráðuneyti. <http://www.forsætisraduneyti.is/frettir/nr/2977>)

Gunnar Eydal (2006) Sveitarstjórnarréttur, skýringarrit. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Páll Hreinsson (1993) Stjórnsýslulögin - Skýringarrit.

Rauði kross Íslands (2004) Starfsreglur um neyðaraðstoð innanlands utan almannavarnaástands. Samþykkt á aðalfundi RKÍ 2004.

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. <http://www.samband.is/files/926354732Fundargerð%20747.pdf>

Samband íslenskra sveitarfélaga (2007) Viljayfirlýsing um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga 22. mars 2007.

Samband íslenskra sveitarfélaga (2008) Stefnumörkun og aðgerðaráætlun Sambands íslenskra sveitarfélaga á árunum 2008-2010. Sótt 25. maí 2008 <http://www.samband.is/files/1509310230Samþykkt%20landsþings%20aðgerðaráætlun.pdf>

Sesselja Árnadóttir (1998) Sveitarstjórnarlög ásamt skýringum og athugasemdum. Samband íslenskra sveitarfélaga.

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

Munnlegar heimildir:

Ragnheiður Hergeirsdóttir, bæjarstjóri í Árborg. Viðtöl eftir jarðskjálfta á Suðurlandi 2008, tekin í júlí og ágúst 2008.

Jón Viðar Matthíasson, slökkviliðsstjóri höfuðborgarsvæðisins. Viðtal vegna meistaraverkefnis, tekið í júní 2007.

Heimasíður:

Heimasíða stjórnarráðsins. <http://www.stjr.is> (öll ráðuneyti stjórnarráðs)

Heimasíða Alþingis. <http://www.althingi.is>

Stjórnartíðindi. <http://www.lagabirting.is>

Almannavarnadeild ríkislögreglustjórans, <http://www.almannavarnir.is>

Samband íslenskra sveitarfélaga, <http://www.samband.is>

Rauði kross Íslands, <http://www.redcross.is>

Slysavarnafélagið Landsbjörg, <http://www.landsbjorg.is>

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, <http://jofnunarsjodur.samgonguraduneyti.is>

Viðlagatrygging Íslands, <http://www.vidlagatrygging.is>

Fjölmenningarsetur, <http://www.mcc.is/>

VIÐAUKI I: Reglugerð nr.177/2007 um Stjórnarráð Íslands

Stjórnarmálefni ber undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar þessarar.

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. Þjóðlundur.
11. Þingvelli og Þingvallarþjóðgarð.
12. Hagstjórn almennt.
13. Vísinda- og tækniráð.
14. Seðlabanka Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (IMF).
15. Embætti ríkislögmanns.
16. Umboðsmann barna.
17. Hagstofu Íslands.
18. Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti fer með mál, er varða:

1. Lögsagnarumdæmi, dómaskipan, dómstóla, aðra en Félagsdóm, réttarfar og málflutningsmenn.
2. Meðferðákærvalds, er það ber undir dómsmálaráðherra að lögum, og eftirlit með framkvæmd ákærvalds annars.
3. Fullnustu refsingar, fangelsi og fangavist, reynslulausn refsifanga, samfélagsþjónustu, náðun, sakaruppjöf, 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. Úlendinga, að frátöldum atvinnuréttindum.
10. Vegabré, önnur en diplómísk 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 prentarétt.
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 Lögbirtingsblaðs.
18. Staðfestingu á skipulagsskrám sjóða og stofnana.
19. Happdrætti, veðmálastarfsemi, hlutaveltur, getraunir og almennar fjársafnanir.
20. Niðurjöfnunarmenn sjóttjóns, dómtúlka og skjalapýðendur.
21. Almannaþingarnir, þjörgunarmál, 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.

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. Lífeyristryggingar 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. stuðningsaðgerðirviðuppbyggingu félagslegra leiguíbúða á vegum sveitarfélaga og félagsamtaka 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. Félagsdóm.
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 útlandinga.
9. Ábyrgð á launum við gjaldþrot.
10. Fæðingar- og foreldraorlof.

D. Jafnréttismál.

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 fyrirsvar 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.

Heilbrigðisráðuneyti fer með mál, er varða:

A. Heilbrigðisþjónusta, þar á meðal:

1. Lýðheilsu og forvarnir, þ.m.t. geislavarnir.
2. Heilsugæslu.
3. Sjúkrahús og heilbrigðisstofnanir.
4. Heilbrigðisþjónusta 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.

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 atvinnuþróunarfélög.
6. Staðla.
7. Ferðaþjónusta.

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 náms-efnisgerð.

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. Höfundarétt.
9. Íslenska tungu, örnefni og bæjanöfn.
10. Útvarp og aðra fjölmiðla.
11. Íþrótt- og æskulýðsstarfsemi.

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. Keflavíkurflugvöll.
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 stjórnýslu og verkefni sveitarfélaga, tekjustofna og fjármál þeirra, sveitarstjórnarkosningar og mörk sveitarfélaga.

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 erfðaaudlinda í landbúnaði og yrkisrétt.
8. Aðbúnað búfjár og heilbrigði dýra, varnir gegn dýrasjúkdómum, gæði og heilnæmi aðfanga og landbúnaðarafurða.
9. Veidi 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.

Umhverfisaráðuneyti fer með mál er varða:

1. Náttúruvernd, þ.m.t. landgræðslu, vernd vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni og erfðaaudlinda, þjóðgarða, aðra en Þingvallabjóðgarð, og friðlýst svæði.
2. Friðunar- og uppgræðsluadgerðir á sviði gróður- og skógverndar, skógrækt, aðra en landshluta-bundna og nytjaskóga, og fyrirhleðslur.
3. Rannsóknir á sviði umhverfismála og umhverf-
isvöktun, 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, fjar-könnun 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.

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. Diplómatisík 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, hermálafyrirvöld og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála, varnarsvæði, öryggissvæði 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.

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 faggilding. 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.

Málefni, sem eigi er getið í 2. - 13. gr., skulu lögð til ráðuneytis, þar sem þau eðli sínu samkvæmt eiga heima, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1969.

Nú leikur vafi á, hvaða ráðuneyti skuli með mál fara, og sker forsætisráðherra þá úr.

Reglugerð þessi, sem sett er samkvæmt 8. gr. laga nr. 73/1969, öðlast gildi 1. janúar 2008. Jafnframt fellur þá úr gildi reglugerð um Stjórnarráð Íslands frá 1. febrúar 2004, með síðari breytingum.

Ákvæði til bráðabirgða.

I. Utanríkisráðherra fer með skipulags- og byggingar-, gatnagerðar-, sorphirðu- og veitumál á flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar, sbr. 2. gr. laga nr. 176/2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu Keflavíkurflugvelli.

II. Varnarsvæðin við Bolafjall, Gunnólfsvíkurfjall og Stokksnes, sem skilað var til íslenskra stjórnvalda 30. september 2006, teljast áfram varnarsvæði í skilningi laga nr. 106/1954, um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl., þar til utanríkisráðherra birtir auglýsingu um að slíkt landsvæði, að hluta eða í heild, hafi verið tekið til annarra nota.

Gjört á Bessastöðum, 31. desember 2007.

Ólafur Ragnar Grímsson.

(L. S.)

Geir H. Haarde.

Nr. 177 31. desember 2007

Viðauki II: Lög er snerta daglega starfsemi sveitarfélaga

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

Fjármál og stjórnsýsla

- Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998
- Stjórnsýslulög nr. 37/1993
- Lög um hreppstjóra nr. 32/1965
- Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995
- Lög um tilkynningar aðsetursskipta 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 skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla (kröfur um kennaramenntun ofl.) 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

Meningarmál**(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, greffrun 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 fólksflutninga, vöruflutninga 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. /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 5 verkefni einstaka ráðuneyta)
- Lög um framkvæmdarvald ríkisins í héraði nr. 92/1989
- Lög um fjárreiður ríkisins nr.88/1997
- Reglugerð um breyting á reglugerð um stjórn-sýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992, með síðari breytingum. Þessi sem sett er samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga um framkvæmdarvald ríkisins í héraði nr. 92/1989
- Lög um Almannavarnir nr. 82/2008
- Varnarmálalög nr. 34/2008
- Skaðabótalög, nr. 50/1993
- Reglugerð um starfsháttu örorkunefndar, reglugerð er sett er samkvæmt heimild í 10. gr. skaðabótalaga, nr. 50/1993
- Reglugerð 069/2000 um starfshætti gjaf-sóknvarnefndar, 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 stjórn-sýsluumdæmi 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 neyðarsímsvörum 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 sjóslýsa 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 útfaraþjónustu
- 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 stöð 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
- Sóttvarnarlög 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.

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 dómismálaráðherra.

4. gr.

Skipan almannavarna- og öryggismálaráðs.

Í almannavarna- og öryggismálaráði eiga sæti forsætisráðherra, sem jafnframt er formaður þess, dómismálaráðherra, 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 dómismálaráðuneytis, 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.

Dómismálaráðherra 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 dómismálaráðherra. Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni í samráði við viðkomandi lögreglustjóra ef unnt er og tilkynnir það dómismálaráðherra. 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.

Dómismálaráðherra er heimilt að færa stjórn almanna- varnaaðgerða 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 almanna- varna 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 almenningu 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 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.

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 fjar-skiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjar-skiptakerfum, vegna samskipta við viðbragðsaðila almanna-varna.

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, Flugstöðir 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 annist 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 beiðinnar.

14. gr.

Tímabundin stofnun og rekstur þjónustumiðstöðvar.

Samhliða rekstri samhæfingar- og stjórnstöðvar er ríkislögreglustjóra heimilt, þegar hættu ber að garði eða hún er

um gerð 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 fjölmíðla vegna aðgerða sem gripid er til hverju sinni

Ráðuneyti og sveitarfélög, þar með taldar undirstofnanir þeirra, skulu veita hinnu 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.

Einstökráðuneyti 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 stjórnsýsluviðbúnað.
3. Samgöngur og fjarþjón.
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 tiltekinnar 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 dómúrskurðar 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. Effjöldimannseðahjálparliðerflutt 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 almannavarna, enda komi bætur fyrir eftir samkomulagi eða á grundvelli mats samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Stofnunum ríkis og sveitarfélaga er skylt á hættustundu að ljá til almannavarna fasteignir og lausafármuni, 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 lausafármunum sem þörf er á til að þær komi að tilætluðum notum í þágu almannavarna.

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 hættusvæði, 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 almannavarna.

28. gr.

Skyldur rannsóknarnefndar.

Rannsóknarnefnd almannavarna starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum.

Rannsóknarnefnd almannavarna skal að loknu hættuástandi rannsaka þær viðbragðsáætlanir sem stuðst var við og viðbrögð viðbragðsaðila, þar á meðal vaktstöðvar samræmdir neyðarsvörunar, samhæfingar- og stjórnstöðvar, lögreglu, slökkviliðs, landhelgisgæslu og almannavarnanefnda.

29. gr.

Skýrsla rannsóknarnefndar.

Nú er rannsókn skv. 2. mgr. 28. gr. lokið og semur þá rannsóknarnefnd almannavarna skýrslu til dómsmálaráðherra, ríkislögreglustjóra og allsherjarnefndar 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 þrjá menn og þrjá 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. álitserðir, 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.

VIÐAUKI V: Bókhaldslyklar sveitafélags

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
- Almenningsamgöngur
- Bílastæðasjóður
- Malbikunarstöð

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

Kaflí IV

Náttúruhamfarir á Íslandi 1900-2008

Ágúst Gunnar Gylfason

Frá aldamótum 1900 og fram að maí 2008 hafa a.m.k. 68 sinnum orðið náttúruhamfarir hér á landi. Til þeirra teljast eldgos (33), eldgos með jökulhlaupi (2), jökulhlaup án sjáanlegs eldgoss (2), flóð (4), hafís (1), jarðskjálftar (9), sjávarflóð (1), skriðuföll (1), snjóflóð (13) og stórrigning (1). Í töflunni á næstu síðum eru þessir atburðir raktir í tímaröð, ásamt lýsingum á afleiðingum þeirra.

Á þessu tímabili hafa yfir 80 manns farist í náttúruhamförum í eða við heimili sín eða vinnustaði. Einn fórst í jarðskjálfta á Suðurlandi 1910, tveir hafa farist af völdum eldgosa og fimm fórust í aurskriðu í Seyðisfirði 1950. Aðrir hafa farist í snjóflóðum. Hér eru ekki taldir þeir fjölmörgu sem farist hafa á sjó, orðið úti í illviðrum eða farist í snjóflóðum á ferð um landið.

Af náttúruhamförum eru snjóflóðin mannskæðust. Tuttugu manns fórust í snjóflóðinu í Hnífsdal árið 1910, 17 manns fórust í snjóflóðum á Siglufirði 1919, 12 í Neskaupstað 1974, 14 í Súðavík 1995 og 20 á Flateyri 1995.

Aðeins einn hefur farist í jarðskjálfta hér á landi síðustu hundrað ár. Það var barn sem fórst þegar bær hrundi á Selfossi árið 1910. Efnahagslegt tjón hefur oft orðið mikið í jarðskjálftum. Sem dæmi má nefna að tugir bæja urðu fyrir miklum skemmdum í skjálftanum 1910. Árið 1934 misstu um 200 manns heimili sín í jarðskjálftanum sem kenndur er við Dalvík. Þar skemmdust yfir 30 steinhús en að auki skemmdust timburhús og torfbærir. Skemmdirnar voru ekki bundnar við Dalvík því hús sköðuðust einnig í Hrísey. Í jarðskjálfta árið 1976 urðu miklar skemmdir bæði á vegum og húsum á Kópaskeri. Suðurlandsskjálftarnir árið 2000 ollu miklum skaða víða um Suðurland. Töluverðar skemmdir urðu á vegum og veitum, en mesta efnahagslega tjónið varð vegna skemmda á húsum. Nú, sjö árum síðar, eru skemmdir af völdum enn að koma fram. Þá varð jarðskjálfti á Suðurlandi 29. maí 2008. Þar lést enginn, en enn er verið að meta skemmdir.

Frá aldamótunum 1900 hefur tvisvar orðið verulegt tjón á mannvirkjum í eldgosum, en öskufall hefur mun oftast spillt bæði beit og ræktarlandi. Mesta eignatjónið varð í eldgosinu á Heimaey árið 1973, en næstmest árið 1996 þegar jökulhlaup af völdum Gjálpargossins sópaði burt vegi, brúm, raflinum og símalínunum á Skeiðarársandi. Þá raskaði hlaupið öllum flutningum milli Austurlands og Suðurlands.

Eignatjón varð gríðarlegt í eldgosinu á Heimaey 1973. Yfir 400 hús eyðilögðust, rúmur helmingur þeirra var íbúðarhús. Eldgosið stóð í 155 daga. Þegar það hófst voru ríflega 5000 af um 5500 íbúum eyjarinnar fluttir á brott. Atvinnustarfsemi lá niðri á meðan á gosinu stóð, en bátar Eyjamanna voru gerðir út frá öðrum stöðum á landinu. Megninu af aflanum var landað í Þorlákshöfn og á Suðurnesjum. Þrátt fyrir eldgosið lönduðu Eyjabátar svipuðum afla á vertíðinni 1973 og á vertíðinni árið á undan.

Þótt mannfali í eldgosum hafi verið fátítt á Íslandi síðustu aldir, þá hefur það ekki alltaf verið svo. Flestir fórust af völdum eldgoss í móðuharðindum sem fylgdu Skaftáreldum 1783-1784. Mannfall varð bæði vegna hungursneyðar og skæðrar bólusóttar sem gekk í kjölfar eldgossins, og létust um 20% þjóðarinnar í þessum hörmungum. Ástæða hungursneyðarinnar var að um 40% nautgripa, 75% sauðfjár og 48% hrossa féllu í kjölfar gossins vegna spilltra haga og fódurskorts.

Nú til dags stafar mesta ógnin af eldgosum sem verða undir jökli, vegna jökulhlaupa sem fylgja gosunum. Hættulegustu eldfjöllin af þessu tagi eru Eyjafallajökull, Katla, Örfajökull og aðrar eldstöðvar undir Vatnajökli (Grímsvötn, Kverkfjöll, Bárðarbunga, Esjufjöll). Við þessa upptalningu mætti bæta Snæfellsjökli. Við eldgos í bröttum fjöllum eins og eldkeilunum þremur, Eyjafallajökli, Örfajökli og Snæfellsjökli, verða snögg jökulhlaup. Slík hlaup ollu manntjóni hér á landi þegar gaus undir Örfajökli 1362 og 1727.

Katla er ein hættulegasta eldstöðin á Íslandi. Hún hefur gosið að jafnaði tvisvar sinnum á öld frá því land byggðist. Eldgosum í Kötlu fylgja jökulhlaup. Jökulhlaup samfara Kötlugosum hafa farið til austurs út á Mýrdalssand en á forsögulegum tíma hafa mikil hlaup

farið til vesturs niður Markarfljót. Rannsóknir sýna að í stærstu hlaupunum til vesturs hefur rennslíð verið meira en 200.000 rúmmetrar á sekúndu. Hermanir á hlaupi af þeirri stærðargráðu sýna að það myndi ná í byggð á 3 klukkustundum og í sjó fram á um 5 tímum.

Náttúruhamfarir sem valdið hafa mannskaða og/eða eignatjóni 1900-2008

1	1910	Snjóflóð	Hnífsdalur	(18. feb.) 20 manns fórust
2	1910	Jarðskjálfti	Suðurland	(2. maí) 1 barn fórst, 30 bæir frá Þjórsá að Eyjafjöllum urðu fyrir miklum skemmdum
3	1913	Jökulhlaup	Skeiðará og Núpsvötn	(6. apríl) Fyrsta hlaup sem orð var á gerandi í 10 ár
4	1913	Eldgos	Norðaustan við Heklu (Lambafit – Mundafell)	(25. apríl) Gosið stóð fram í september
5	1918	Eldgos og jökulhlaup	Katla – Mýrdalssandur	(12. okt. - 4. nóv.) Hólmárbrú tók af, 4 bæi í Meðallandi tók af,
6	1919	Snjóflóð	Siglufjörður	(12. apríl) 9 manns fórust í snjóflóði í austanverðum Siglufirði, braut bryggjur handan fjarðar. 7 manns fórust á bænum Engidal í Siglufjarðardöllum. 1 maður fórst í Hèðinsfirði.
7	1921	Eldgos	Askja	
8	1922	Eldgos	Grímsvötn	Jakahrönn barst fram á miðjan sand
9	1922	Eldgos	Askja	
10	1923	Eldgos	Askja	
11	1924-29	Eldgos	Askja	
12	1925	Snjóflóð	Óshlíð	(12. feb.) 4 menn fórust á leið um Óshlíð
13	1926	Eldgos	Askja	
14	1929	Jarðskjálfti	Nærri Reykjavík	(24. júlí) Nokkrar skemmdir urðu á húsum í Reykjavík, skjálftans varð vart á svæðinu frá Skeiðarársandi vestur á Snæfellsnes, upptök talin vera 30-40 km frá Reykjavík
15	1929	Jökulhlaup	Hagavatn	(20. ágúst) Brú tók af á Tungufljóti
16	1929	Sjávarflóð	Siglufjörður	(24. des.) Sjór gekk yfir eyrina, fólk varð að flýja úr mörgum húsum
17	1930	Flóð	Hvítá	(Maí) Brú hjá Brúarhlöðum tók af, skemmdir á vegi austan brúar á Selfossi, allar lágmýrar í Ölfusi og Flóa undir vatni
18	1933	Stórríngingar	Suðurland og Vesturland	(7. sept.) Skriðuföll í Lundareykjadal, Hvalfirði, í Mýrdal. Flóð í mörgum ám svo vegir spilltust s.s. Norðurá, Klifanda og Jökulsá á Sólheimasandi,
19	1933	Eldgos	Grímsvötn	
20	1934	Eldgos	Grímsvötn	
21	1934	Jarðskjálfti	Dalvík og Svarfaðardalur	(2. júní) 20 hús eyðilögðust, af 35 steinhúsum á Dalvík voru 4-5 óskemmd, rúmlega 200 manns heimilislauisir, skriðuföll og grjóthrun víða við utanverðan Eyjafjörð, skemmdir á 5 húsum í Hrísey
22	1934	Sjávarflóð	Siglufjörður, Grenivík, Kópasker, Þórshöfn	(27. okt.)
23	1934	Snjóflóð	Flateyri	(27. okt) 3 menn fórust utanvið Flateyri
24	1938	Eldgos	Grímsvötn	
25	1947-48	Eldgos	Hekla	Veruleg umbrot, Langt, allmikið gos eftir 101 árs hlé. 1 maður fórst við rannsóknir
26	1948	Flóð	Hvítá og Ölfusá	(11. - 13. mars)
27	1948	Snjóflóð	Bjarnarfjörður	(14. mars) 6 manns fórust á bænum Goðdal
28	1950	Skriðuföll	Seyðisfjörður	(18. ágúst) 5 fórust í húsi sem skriða hljóp á við Strandarveg á Fjarðarströnd nokkuð utanvið kaupstaðinn
29	1952	Jarðskjálfti	Trölladyngja á Reykjanesskaga	(12. mars) Varð vart um öll Suðurnes og upp á Akranes, lítilsháttar skemmdir á húsum
30	1953	Snjóflóð	Svarfaðardalur	(3. mars) 2 fórust á bænum Auðnum

Slíkt hlaup myndi fara um allar Landeyjar og ná austur undir Holtsós og vestur í Þykkvabæ.

Hin hefðbundnu Kötluhlaup til austurs um Mýrdals-sand hafa verið misstór. Talið er að hlaupið í Kötlugosinu

1918 sé með þeim stærri á sögulegum tíma. Þá tók af nokkra bæi í Meðallandi og bæir í Álfaveri voru í hættu. Í Kötluhlaupum er byggðin vestur í Vík einnig í hættu.

Náttúruhamfarir sem valdið hafa mannskaða og/eða eignatjóni 1900-2008 (framh.)

31	1955	Eldgos	Katla (?)	Lítill umbrot, Lítið hlaup, tveir sigkatlar sáust
32	1959	Eldgos	Kverkfjöll	
33	1961	Eldgos	Askja	
34	1963-67	Eldgos	Surtsey	
35	1968	Flóð	Elliðaá, Hvítá, Ölfusá, Hvítá í Borgarfirði o.fl.	(27. feb.) Vegir rofnuðu víða
36	1968	Flóð	Selfoss	(29. feb.) Ölfusá flæddi 50- 200 metra útfyrir bakka sína
37	1968	Hafís	Fyrir Norðurlandi og Austurlandi	Hamlaði siglingum í apríl og maí
38	1970	Eldgos	Hekla við Skjólkvíar	
39	1973	Eldgos	Eldfell	Fyrsti brottflutningur fólks, 5000 af 5500 íbúum fluttir brott. Um 280 hús alveg ónýtt, um 200 mikið skemmd. 1 maður fórst af gaseitrun.
40	1973	Jarðskjálfti	Núpslíðarháls	(15. sept.) 5,4 stig, litlar skemmdir
41	1974	Snjóflóð	Neskaupstaður	(20. des.) 12 fórust
42	1975	Eldgos	Krafla	
43	1976	Jarðskjálfti	12 km SV af Kópaskeri	(13. jan.) 6,3 stig, mörg hús stórskemmd, skemmdir á vegum
44	1977	Eldgos	Krafla	
45	1977	Eldgos	Krafla	
46	1980	Eldgos	Hekla	
47	1980	Eldgos	Krafla	
48	1980	Eldgos	Krafla	
49	1980	Eldgos	Krafla	
50	1981	Eldgos	Hekla	
51	1981	Eldgos	Krafla	
52	1981	Eldgos	Krafla	
53	1983	2 Snjóflóð/ krapaflóð	Patreksfjörður	(22. jan.) 4 látnir, 33 heimilislausir, 4 hús eyðilögðust og 14 stórskemmd. Fleiri snjóflóð víða á Vestfjörðum utan byggðar
54	1983	Eldgos	Grímsvötn	Lítill
55	1984	Eldgos	Krafla	
56	1991	Eldgos	Hekla	Töluverð
57	1994	Snjóflóð	Tungudalur	(4. maí) 1 fórst
58	1995	Snjóflóð	Súðavík	(16. jan.) 14 fórust
59	1995	Snjóflóð	Reykhólahreppur	(18. jan.) 1 fórst á bænum Grund
60	1995	Snjóflóð	Flateyri	(21. okt.) 20 fórust
61	1996	Eldgos	Norðan við Grímsvötn, Gjálp	Mikið tjón, vegur, brýr, rafínur og símalínur eyðilögðust, miklar truflanir á fiskflutningum og nauðsynjavörum milli Austfjarða og Suðvesturlands
62	1998	Eldgos	Grímsvötn	
63	2000	Eldgos	Hekla	
64	2000	Jarðskjálfti	Suðurland	(17. júní)
65	2000	Jarðskjálfti	Suðurland	(21. júní)
66	2004	Snjóflóð	Ólafsfjörður	1 maður fórst
67	2004	Eldgos	Grímsvötn	
68	2008	Jarðskjálfti	Suðurlandi	(29. maí)

Kaflí V

Samstarf um langtímaviðbrögð við náttúruhamförum

Áfallahjálp á Íslandi: skipulag og þróun

Margrét Blöndal, Eyrún Jónsdóttir,
Jóhann Thoroddsen, Anna Björg Aradóttir
og Víðir Reynisson

Forsögu áfallahjálpar á Íslandi má rekja til Vestmannaeyjagossins 1973, en þá stofnaði Rauði kross Íslands (RKÍ) ásamt ýmsu fagfólki móttökustöð fyrir flóttafólkið á Heilsuverndarstöð Reykjavíkur. Læknar, félagsráðgjafar, sálfræðingar og lögfræðingar veittu flóttafólki þjónustu ásamt starfsfólki Rauða krossins þá 4 mánuði sem móttakan var opin. Heimilislæknar höfuðborgarsvæðisins sóttu einnig námskeið í stöðina um meðferð áfallaþola.

Árið 1995 var veitt áfallahjálpar í kjölfar snjóflóðanna á Flateyri og Súðavík.

Á þeim tíma var erlendis lögð mest áhersla á hópfundi eða svokallaða fundi til tilfinningalegrar úrvinnslu “psychological debriefing”, þar sem þolendum eða vitnum að atburði var boðið upp á hópfund, þó ekki fleiri en 12 í einu. Fundarstjóri þurfti að hafa farið á námskeið í að stýra slíkum fundum og hafði þessi aðferð verið kynnt hér á landi á námskeiðum með norskum geðlækni, sem kom hingað og kenndi aðferðina á árunum 1990 og 1991. Lögð var áhersla á að fundurinn færi fram fljótlega eftir atburð og var þar hvatt til tjáningar tilfinninga, hugsana og viðbragða. Allir áttu að kynna sig á fundinum, en enginn var skyldugur til að tjá sig. Ef einhver átti erfitt eða vildi yfirgefa fundinn átti aðstoðarmaður fundarstjóra að fylgja honum út af fundinum, tala við hann þar og fylgja honum aftur inn á fundinn ef hann treysti sér til. Meginmarkmið var að finna þá sem erfitt áttu og tala við þá einslega eftir fundinn, ef þörf var á frekari aðstoð. Einnig átti að ákveða hvort þörf væri fyrir annan fund eða annars konar stuðning í kjölfarið. Bandarískir sálfræðingar kenndu hér á landi á næstu árum og lögðu áherslu á að jafningi/félagi gæti stjórnað fundum af þessu tagi fyrir björgunarmenn og starfshópa. Hugmyndafræðin á bak við hópfundina átti mest skylt við hópmæðferð (group therapy), berskjöldunarmæðferð (exposure) og að hluta hugaræna atferlismæðferð (cognitive behavioural therapy). Þessi

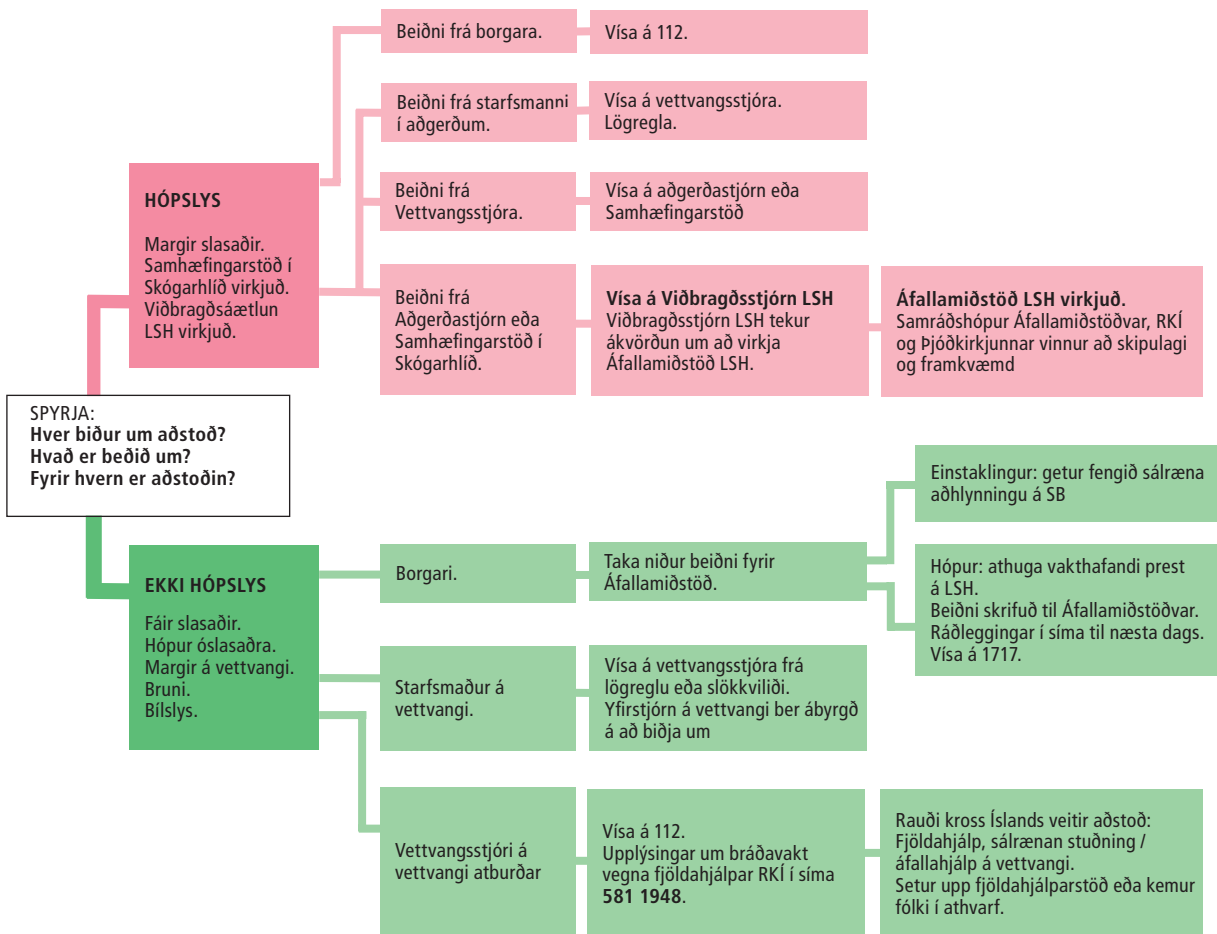
umgjörð hópfunda þróaðist áfram og um 2002 var fylgt strangara ferli á fundunum og lögð áhersla á að stjórnandi væri fagmaður á geðheilbrigðisviði.

Eftir snjóflóðin á Vestfjörðum 1995 var þessi aðferð notuð ásamt einstaklingsviðtölum, sálgæslu presta, sálrænum stuðningi hjálparliða Rauða krossins og annarra á svæðinu. Stuðningur var veittur áfram við grunnskólana á svæðinu í 1-2 ár á eftir. Á þessum tíma var ekki mikið skrifað um eftirfylgd í fræðitimarit, en eftir snjóflóðin var fólki bent á að hægt væri að leita hjálpar á geðdeild Landspítala og í skýrslu starfshóps um stefnumótun í málefnum geðsjúkra (1998) var lagt til að öllum væri tryggð eftirfylgd í kjölfar áfalla.

Eftir jarðskjálftana árið 2000 var bæði einstaklingum og fjölskyldum veitt áfallahjálpar. Hópfundir voru haldnir með hjálparliðum, en ekki með almenningi. Á borgarafundum var almenningur upplýstur um eitt og annað tengt jarðskjálftanum, og þar var m.a. komið á framfæri fræðslu um áföll og afleiðingar þeirra. Aðstoðin fór að verulegu leyti fram á jarðskjálftasvæðunum og voru fjöldahjálparstöðvar Rauða kross Íslands m.a. nýttar í þessum tilgangi. Þá var aðstoð einnig veitt hjá Landspítala Háskólasjúkrahúsi (LSH) með símaráðgjöf, hópfundum og viðtölum. Áfallahjálpar veittu áfallateymi Rauða krossins ásamt starfsfólki LSH og annarra heilbrigðisstofnana, félagsþjónustu og kirkju.

Eftir snjóflóðin í Súðavík árið 1995 skipaði Sighvatur Björgvinsson heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra nefnd sem falið var að gera áætlun um heildarskipulag áfallahjálpar á Íslandi. Sýnt þótti að slíkt skipulag væri brýnt til þess að minnka, með markvissum hætti, líkurnar á sálrænum kvillum í kjölfar hamfara og mannskæðra slysa.

Nefndin skilaði 1996 skýrslu með fjölmörgum tillögum um skipulag áfallahjálpar á landsvísu. Þær fjölluðu m.a. um heildarskipulag áfallahjálpar í heilbrigðisþjónustunni, menntun heilbrigðisstarfsmanna,



Uppbygging áfallahjálparskipulagsins á landsvísu

Þátttöku sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva og tengsl við neyðaráætlanir Almannavarna ríkisins (nú Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra). Í skýrslunni var einnig fjallað um rannsóknir sem tengjast áfallahjálpar.¹

Nokkrum tillagnanna var hrint í framkvæmd á næstu árum og hafa margir lagt hönd á plóg við það að bæta áfallahjálpar á landsvísu; innan heilbrigðiskerfisins, almannavarnardeildar ríkislögreglustjóra, RKÍ o.fl. Heildarskipulagi áfallahjálpar var svo komið á fót árið 2003 þegar landlæknir og framkvæmdastjóri Almannavarna ríkisins undirrituðu samning um Áfallahjálpar skipulagi almannavarna.

Meðal mikilvægustu framfaraspóra í málaflóknum fram að undirritun samningsins árið 2003 má telja Miðstöð áfallahjálpar sem stofnuð var árið 1995 við þáverandi Borgarspítala (nú LSH). Aðeins einn starfsmaður var ráðinn til starfa og miðstöðinni ekki kleift að sinna því hlutverki sem henni var ætlað skv. tillögum skýrslunnar. Þjónustan hefur aðallega nýst skjólstæðingum spítalans, þótt hún hafi oft verið umfangsmeiri. LSH hefur leitt fræðslu, ráðgjöf og stuðning fagaðila við heilbrigðisstarfsfólk sem sinnir áfallahjálpar um allt landið. Nokkur áfallahjálparteymi hafa verið sett á laggirnar úti um land til þess að sinna

¹Landlæknisembættið (2000). Starfshópur Landlæknisembættisins um fræðslu varðandi áfallahjálpar: Yfirlit yfir störf starfshópsins.

áfallahjálpi í heimabyggð. Á Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri (FSA) hefur áfallahjálparteymi t.a.m. verið starfandi síðan árið 1996 en vorið 2004 gerði Landlæknisembættið samkomulag við sjúkrahúsið um að það tæki að sér hliðstæða ráðgjöf og LSH.²

Árið 1997 skipaði Landlæknisembættið starfshóp sérfróðra aðila um áfallahjálpi samkvæmt tillögum í fyrrnefndri skýrslu. Hlutverk hans var að koma undirstöðuatriðum áfallahjálpar inn í námskrár tiltekkinna starfsstétta, skipuleggja grunnþjálfun í héraði, vera til ráðgjafar RKÍ um uppbyggingu námskeiða, skipuleggja framhaldsnámskeið fyrir tilteknar starfsstétir og útbúa fræðslufni til dreifingar til þolenda áfalla.

Árið 2000 kom RKÍ á fót áfallahjálparteymi að höfðu samráði við Sálfræðingafélag Íslands. Flestir meðlimir teymisins eru sálfræðingar, en auk þeirra eru þar félagsráðgjafar, kennarar og hjúkrunarfræðingar. Gerður er sjálfboðaliðasamningur við meðlimi teymisins til tveggja ára þar sem hver og einn skuldbindur sig til að starfa í allt að 48 tíma í tengslum við hvert útkall. RKÍ hefur á síðustu árum staðið fyrir fjölmörgum námskeiðum um sálræna skyndihjálpi fyrir sjálfboðaliða í deildum Rauða krossins, almenning og fagfólk. Árið 2002 gerði RKÍ samkomulag við Landlæknisembættið, Neyðarlínuna og geðsvið LSH um aðkomu þeirra að hjálparsíma Rauða krossins 1717. Með samstarfinu er þjónusta við skjólstaðinga bætt, starfsmenn 1717 fá þjálfun og fræðslu frá fagaðilum og geta vísað alvarlegum tilfellum á rétta fagaðila.

Árið 2002 var samþykkt þingsályktunartillaga um skipulagða áfallahjálpi í sveitarfélögum. Þar var mælt til að ríkisstjórnin í samstarfi við sveitafélögin komi á skipulagðri áfallahjálpi innan sveitafélaga til að bregðast við áneyðartímum. Árið 2003 var skipulag áfallahjálpar á landsvísu settinn í greinargerð almannavarna og hefur verið unnið skv. því skipulagi á hópslysaæfingum með góðum árangri. Þessi greinargerð er í endurskoðun og var lögð fyrir vinnuþing um áfallahjálpi árið 2005 í breyttri mynd, þar sem annars vegar er greint frá skipulagi áfallahjálparteyma sem vinna að gerð neyðaráætlana og hins vegar fjallað um skipulag almannavarna þegar neyðaráætlanir eru virkjaðar. Markmið greinargerðarinnar er að skilgreina hverjir koma að áfallahjálpi og hvernig því samstarfi er háttað.

Prestar hafa eðli málsins samkvæmt sinnt áfallahjálpi frá fyrstu tíð. Þeir hafa lengi verið í formlegu samstarfi við Landlæknisembættið, RKÍ og Almannavarnadeild

RLS. Á kirkjuþingi árið 2004 var samþykkt ályktun um Skipulag viðbragðsáætlunar kirkjunnar vegna stórslysa. Þar var skipuð hópslysanefnd kirkjunnar sem starfar í umboði Kirkjuráðs og biskups Íslands og ber ábyrgð á að skipuleggja og hafa umsjón með viðbrögðum kirkjunnar vegna stórslysa.³

Á undanförunum árum hafa ýmsar rannsóknir breytt viðhorfum manna á því hvað rétt sé að gera strax eftir atburð. Ef hópfundur verður fyrir valinu – sem stundum getur verið heppilegt t.d. fyrir fjölskyldur, starfshópa og viðbragðsaðila – er meginregla að halda ekki hópfund fyrir en í fyrsta lagi 4-7 sólarhringum eftir atburð og forðast með öllu að hvetja til tjáningar tilfinninga á slíkum fundum. Frekar á að leggja áherslu á fræðslu um viðbrögð og hvernig best er að takast á við þau og bjóða upp á eftirfylgd. Stjórnandi þarf að vera menntaður á geðheilbrigðisviði og áhersla skal lögð á eftirfylgd fyrir þá sem sýna alvarleg viðbrögð. Talið er að þeir sem sýna sterk streituviðbrögð, eins og mikinn doða eða hömlulausar tilfinningar, eigi ekki erindi á hópfund af þessu tagi. Í raun krefst það mikillar þekkingar og þjálfunar að halda hópfundi af hvaða tagi sem er, þar sem fólk er í miklu tilfinningalegu uppnámi. Því er stundum verr af stað farið en heima setið. Hins vegar geta slíkir fundir verið hjálplegir sem félagastuðningur fyrir hjálparliða í aðgerðum, þar sem eldri og reyndari hjálparliðar eru mikilvægar fyrirmyndir fyrir þá yngri, m.a. um að mikilvægt sé að viðurkenna viðbrögð sín og takast á við þau t.d. með því að tala við reyndari féлага eða fagfólk.

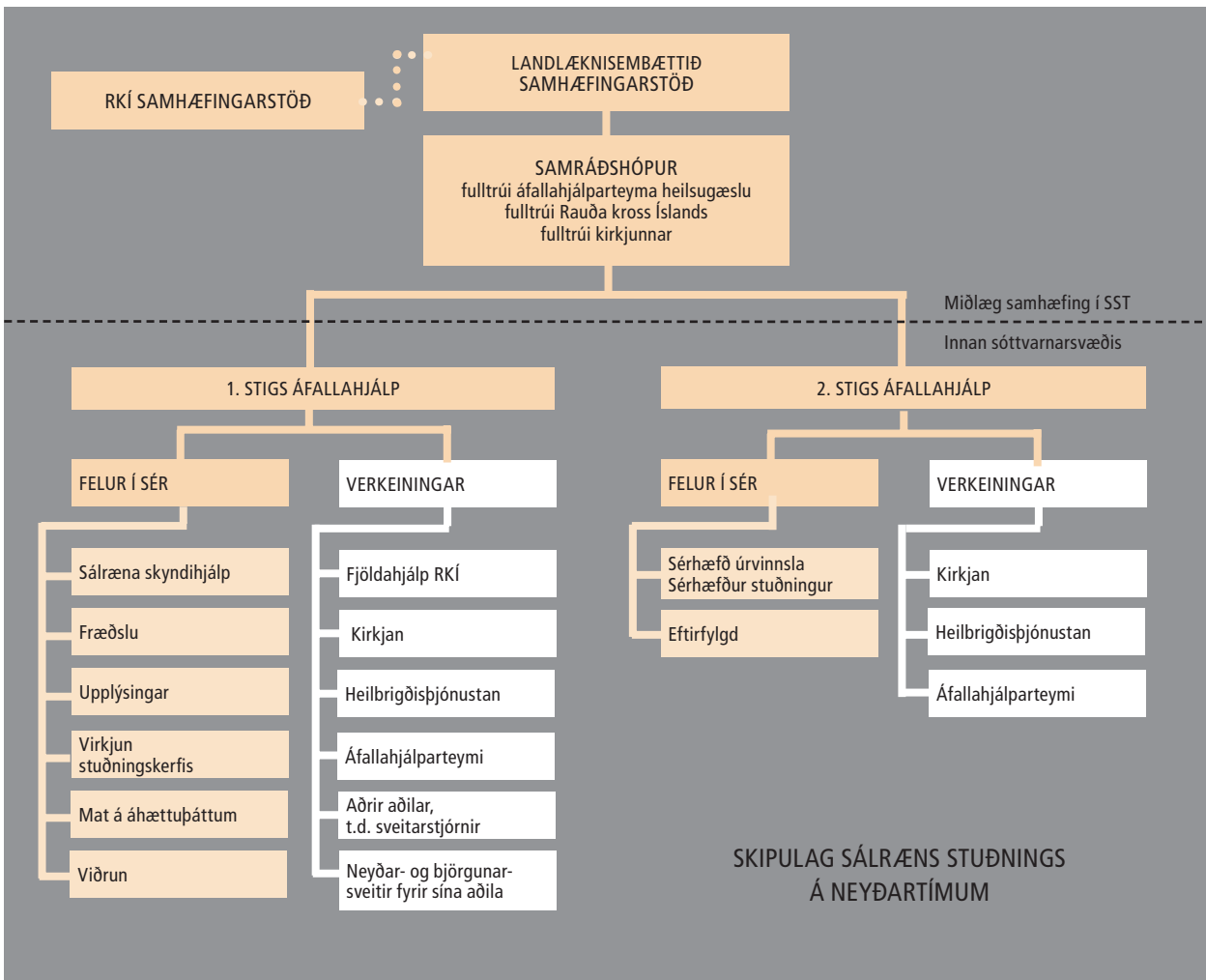
Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur á síðustu árum lagt áherslu á að í kjölfar alvarlegra atburða sé sem fyrst boðið upp á sálfélagslega aðstoð og eftirfylgd tryggð í gegnum heilsugæslu í a.m.k. 2 ár. Leggur stofnunin til að geðheilbrigðisstarfsmenn taki þátt í bakstuðningi og þjálfun starfsmanna heilsugæslu.

Hér á landi er einnig vaxandi áhersla á sálfélagslegan stuðning í kjölfar áfalla og í fyrrnefndri greinargerð um áfallahjálpi á neyðartímum frá 2003 er lögð áhersla á að fyrsta hjálpi tryggi eftirfylgd. Sálfélagslegur stuðningur felur í sér að styðja einstaklinga, fjölskyldur og sveitarfélög til að ná fyrri þrautseigju. Með því að virða sjálfstæði, sæmd og aðlögunarleiðir einstaklinga og sveitarfélaga, stuðlar sálfélagslegur stuðningur að því að endurreisa tengslanet fólksins og grunngerð samfélagsins. Miðað við nýja þekkingu mætti draga

²Sigurður Guðmundsson og Vilborg Ingólfssdóttir (2005). Staða áfallahjálpar á Íslandi. Mbl.is (14. febrúar 2005).

³Kirkjuþing (2004). Þingsályktunartillaga um skipulag viðbragðsáætlunar kirkjunnar vegna stórslysa

Uppbygging áfallahjálparskipulagsins hjá Landspítala/háskólasjúkrahúsi



úr þunga hópfunda, nema í formi borgarafunda til að miðla upplýsingum um viðbrögð og frekari hjálp.

Í dag er fyrst og fremst veitt aðstoð í formi sálrænnar skyndihjálpar eða sálræns stuðnings. Aðstoðin er veitt strax í kjölfar atburðar og næstu daga á eftir. Í því felst að vera einstaklingnum til halds og trausts, hlusta á hann, tryggja öryggi og veita honum leiðbeiningar um sjálfshjálp vegna sálræns og félagslegs vanda. Miklar framfarir hafa orðið í sálrænni nálgun í kjölfar áfalla. Fyrir 5 árum var ekki talið rétt að nota sálræna meðferð fyrr en 4-6 vikum eftir alvarlegt áfall en nú er í vaxandi mæli farið að grípa fyrr inn í með sálrænni meðferð ef áfallastreituviðbrögð eru mjög alvarleg.

Áfallahjálp í kjölfar Suðurlandsskjálftanna 2008

Þegar jarðskjálfti reið yfir Suðurland þann 29. maí 2008 stóð Rauði kross Íslands fyrir opnun á fjöldahjálparstöðvum þar sem veittur var sálfélagsglegur stuðningur til íbúa á skjálftasvæðunum.

Veitt var sálræn skyndihjálp og þeim stuðningi fylgt eftir með símtali nokkrum dögum og vikum síðar og athugað hvort þeir þyrftu meiri stuðning, og var þeim þá vísað áfram. Á sama tíma auglýsti Rauði krossinn Hjálparsímann 1717 þar sem bætt var við mannskap og veittarupplýsingarográðgjöftilþeirrasamþangaðhringdu.

Áfallateymi samhæfingarstöðvar (fulltrúar frá Áfallamiðstöð LSH, biskupsstofu, landlækni, Rauða krossinum og stjórnstöð almannavarna) kom saman og hafði samband við lykilaðila meðal heimamanna og sendi meðal annars út fréttatilkynningu um aðbúnað barna, mikilvægi fjölskyldutengsla og fl.

Áhersla var á að styrkja og hvetja heimamenn til að setja niður þverfagleg teymi á Selfossi og í Hveragerði sem héldu utan um aðgerðir á hvorum stað en hefðu einnig sameiginlega fundi. Teymin samanstóðu af fulltrúum frá heilsugæslu, félagsþjónustu, prestum, og RKÍ.

Bakland var áfallateymi SST sem fundaði reglulega með teymunum, kom á samskiptum við sérfræðinga (sálfræðinga, geðhjúkrunarfræðinga, félagsráðgjafa, geðlækna) á LSH til að manna áfallahjálpar. Eftir opnun fjöldahjálparstöðva var ákveðið að áfallahjálpar yrði veitt þar fyrstu daga eða vikur, en áfallateymi heimamanna héldu utan um þjónustu í samvinnu við áfallateymi SST. Sérfræðingar frá LSH ásamt sérfræðingum á heimaslóð unnu á vöktum á þjónustumiðstöðvunum þar sem þeir veittu ráðgjöf og stuð-

ingsviðtöl til einstaklinga, hjóna og fjölskyldna og komu síðan sem stuðningur inn á heilsugæsluna á Selfossi þegar fjöldahjálparstöðvunum var lokað. Mikið var að gera á þjónustumiðstöðvunum fyrst, en smám saman dró úr almennri aðsókn, en einnig þurfti að veita eftirfylgd vegna erfiðari mála sem tengd eru áfallaröskun. Aukið var við sálfræðiþjónustu á heilsugæslu Selfoss í kjölfarið til að veita skjólstæðingum eftirfylgd. Einnig kom baklandið inn með fræðslu inn í skóla-umhverfið, æskulýðsfélög, vinnuskólann, félagsþjónustu, heilsugæslu, lögreglu, á Sogn, og Litla Hraun, þar sem meðal annars var rætt um eftirköst eftir áföll, mikilvægi þess að leita sér aðstoðar, samheldni í fjölskyldum og fleira.

Ákveðið var að halda borgarafundi á þeim stöðum sem sem verst urðu úti og sáu bæjarstjóri og lögreglustjóri um fundina. Fulltrúi frá áfallateymi SST veitti upplýsingar og fræðslu um áföll, afleiðingar þeirra og hverju fólk ætti að vera vakandi fyrir til að minnka líkur á alvarlegum afleiðingum. Að öðru leyti sáu bæjarstjórar og lögreglustjóri um fundina.

Heimildir og gagnlegar upplýsingar

- Adams R.E., og Boscarino J.A. (2005). Predictors of PTSD and Delayed PTSD After Disaster: The Impact of Exposure and Psychosocial Resources. *Journal of Nervous and Mental Disease*. 194(7) bls 485.
- Birmes ofl. (2001). Peritraumatic dissociation, acute stress, and early posttraumatic stress disorder in victims of general crime. *Canadian Journal of Psychiatry* 46 (7) , 649-651
- Bisson I.J. og Kitchiner N.J. (2003). Early psychosocial and pharmacological interventions after traumatic events. *Journal of Psychosocial Nursing and Mental Health Services*, 41(10).
- Caine R.M. og Ter-Bagdasarian L. (2003). Early identification and management of critical incident stress. *Critical Care Nurse*, 23(1).
- Classen ofl. (1998). Acute stress disorder as a predictor of posttraumatic stress symptoms. *American Journal of Psychiatry* 155 (5) , 620-624
- Dyregrov, A. (1998) Psychological debriefing An effective method? *Traumatology*, 4(2), Article 1. <http://www.fsu.edu/~trauma/>
- Etkin, A., Pittenger, C., Polan, J. og Kandel, E.R. (2005). Toward a Neurobiology of Psychotherapy: Basic Science and Clinical Applications. *J Neuropsychiatry Clin Neurosci*, 17:145-158
- Goenjian AK, Walling D, Steinberg AM, Karayan I, Najarian LM, Pynoos R, (2006, des.) A prospective study of posttraumatic stress and depressive reactions among treated and untreated adolescents 5 years after a catastrophic disaster. *Am J Psychiatry*. 2005 Dec;162(12):2302-8.t
- Guðfinnur P. Sigurfinnsson og Kristján Tómasson (2001). Um greiningu og meðferð áfallastreitu. *Laeknabladid.is*. Slóð: <http://laeknabladidvefur.eplica.is/2001/4/fraedigreinar//nr/842/>
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (1995). Tillögur um heildarskipulag áfallahjálpar í heilbrigðisþjónustunni, menntun heilbrigðisstarfsmanna, þátttöku sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva og tengsl við neyðaráætlanir Almannavarna ríkisins. Reykjavík: Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.
- Kirkjuþing (2004). Þingsályktunartillaga um skipulag viðbragðsáætlunar kirkjunnar vegna stórslysa. Kirkjan.is Slóð: <http://www.kirkjan.is/kirkjuthing/?gerdir/2004/mal15>
- Landlæknisembættið (2000). Starfshópur Landlæknisembættisins um fræðslu varðandi áfallahjálpar: Yfirlit yfir störf starfshópsins. Reykjavík: Landlæknisembættið.
- Margrét Blöndal (2005). Áfallastreita og áfallahjálpar. Samantekt fyrir vinnuþing. http://almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=181
- Alþjóða heilbrigðismálastofnunin (2003). Mental Health in Emergencies. Department of Mental Health and Substance Dependence, World Health Organization, Genf.
- Mental health in emergencies: mental and social aspects of health of populations exposed to extreme stressors. World Health Organization guidelines. Slóð: <http://www.who.int/hac/techguidance/pht/8656.pdf>
- http://almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=181
- Norris ofl. (2001). Sex Differences in Symptoms of Posttraumatic Stress: Does Culture Play a Role? *Journal of Traumatic Stress* 14 (1) , 7-28
- Oster N.S, Doyle C.J, (2000). Critical incident stress and challenges for the emergency workplace. *Emergency Medicine Clinics of North America*, 18 (2)
- Rudolf Adolfsson og Borghildur Einarsdóttir (1999). Sálræn eftirköst áfalla; upplýsingar og leiðbeiningar fyrir þolendur áfalla og þeirra nánustu. Landlæknisembættið og Miðstöð áfallahjálpar Landspítala Fossvogu.
- Skýrsla starfshóps um stefnumótun í málefnum geðsjúkra <http://www.heilbrigdisraduneyti.is/media/Gedskyrsla/56kafli.pdf>
- Sálræn skyndihjálpar og mannlegur stuðningur. (1997). Uffe Kirk. Rauði Kross Íslands.
- Sigurður Guðmundsson og Vilborg Ingólfssdóttir (2005). Staða áfallahjálpar á Íslandi. Morgunblaðið 14. febrúar 2005.
- Vieweg, W.V., ofl., (2006). Posttraumatic Stress Disorder: Clinical Features, Pathophysiology, and Treatment. *AJM* 119(5).
- Pfifferling, J.H og Gilley, K. MS (2000). Overcoming Compassion Fatigue; When practicing medicine feels more like labor than a labor of love, take steps to heal the healer. American Academy of family physician. <http://www.aafp.org/fpm/20000400/39over.html>
- www.kirkjan.is/vidbrogd

Kafli VI

Samstarf um langtímaviðbrögð við náttúruhamförum

Þáttur Rauða kross Íslands



Jón Brynjar Birgisson

Um Rauða krossinn

Rauði krossinn er alþjóðleg hjálparsamtök 186 landsfélaga. Samtökin voru stofnuð árið 1864 á alþjóðlegri ríkjaráðstefnu í Genf. Samkvæmt Genfarsamningunum eru helstu verkefni Alþjóða Rauða krossins uppbygging landsfélaga, hjálparstarf vegna náttúruhamfara og aðstoð við þolendur vopnaðra átaka.

Hreyfingin byggir allt starf sitt á grundvallarmarkmiðum um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði og hverjum sjálfboðaliða og starfsmanni ber að vinna samkvæmt þeim. Þótt hreyfingin veiti víða aðstoð í mannúðarstarfi stjórnvalda og lúti landslögum, verða landsfélög Rauða krossins ætíð að varðveita sjálfstæði sitt svo þau geti starfað í samræmi við grundvallarmarkmiðin.

Rauði kross Íslands

Leiðarljós: Rauði kross Íslands bregst við neyð, jafnt innan lands sem utan, og veitir aðstoð er gerir fólk hæfara til að takast á við erfiðleika og bregðast við áföllum. Félagið stendur vörð um mannréttindi, heilbrigði og virðingu einstaklinga.

Rauði kross Íslands var stofnaður 10. desember 1924. Hann er frjáls félagasamtök 50 deilda, yfir 19.000 félagsmanna og 2000 sjálfboðaliða. Helstu verkefni félagsins erlendis eru þátttaka í alþjóðlegu hjálparstarfi Rauða kross hreyfingarinnar og þróunarsamvinna. Innanlands eru helstu verkefniðin skyndihjálp, sálrænn stuðningur, verkefni sem miða að því að draga úr félagslegri einangrun, innflytjendamál, málefni hælisleitenda og flóttamanna, ungmennamál, sjúkraflutningar og neyðarvarnir/neyðaraðstoð.

Félagið vinnur kannanir með reglulegu millibili um hvar þrengi helst að í íslensku samfélagi og verkefnaval ræðst svo að miklu leyti af niðurstöðum þeirra.

Helstu fjáröflunarleiðir Rauða kross Íslands eru:

- Tekjur af söfnunarkössum
- Fjármagnstekjur
- Gjafir og framlög
- Tekjur frá ríkinu vegna samningsbundinna verkefna
- Fyrirtækjasamstarf

Á hverju ári gefur félagið út samstæðureikning sem er sameiginlegur ársreikningur allra deilda og landsskrifstofu. Félagið leggur mikla áherslu á gegnsæja starfsemi, ábyrga vörslu og ráðstöfun fjármuna.

Verkefni Rauða krossins í neyðarvörnum

Rauði kross Íslands tók formlega að sér það hlutverk að sinna fjöldahjálp og félagslegu hjálparstarfi með samningi við Almannavarnir ríkisins sem gerður var árið 1974.

Deildir Rauða krossins eru staðsettar hringinn í kringum landið. Þær gera allar neyðarvarnaáætlanir sem innihalda upplýsingar um fjöldahjálparstöðvar á starfssvæðinu og áætlun um viðbrögð. Þá eru einnig upplýsingar í þeim um stjórnendur og tengiliði Rauða kross deilda og aðra stuðningsaðila og hjálparlið.

Í fjöldahjálp og félagslegu hjálparstarfi felst m.a. eftirfarandi:

- Uppsetning og starfræksla á fjöldahjálparstöðvum fyrir fólk sem þarf að yfirgefa heimili sín á hættu- og neyðartímum.
- Móttaka og skráning þeirra sem yfirgefa heimili sín á hættu- og neyðartímum.
- Skráning á dvalarstöðum fólks með það að markmiði að sameina fjölskyldur.
- Upplýsingamiðlun til þolenda, aðstandenda og fjölmíðla um afdrif þolenda og annað tengt fjöldahjálparstarfi.

- Almenn skyndihjálparstöðvum.
- Þeir þættir áfallahjálpar sem snúa að sálrænum stuðningi, fræðslu, upplýsingagjöf og viðrun.
- Sálgæsla sem veitt er af forystumönnum trúfélaga á staðnum.
- Félagsleg endurreisn, eftir því sem þörf er á, í samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir ríkis og sveitarfélaga.

Starf Rauða krossins í kjölfar náttúruhamfara – sögulegt yfirlit

Rauði kross Íslands gegndi hlutverki í loftvörnum þjóðarinnar í seinni heimsstyrjöldinni en að stríði loknu dró félagið sig smám saman út úr slíku starfi.

Árið 1969 sendi Alþjóðasamband Rauða krossins og Rauða hálfmánans hingað til lands sérfræðing þess í neyðarvörnum, fyrir tilstuðlan Rauða kross Íslands. Umræddur fulltrúi ræddi m. a. við dómismálaráðherra, almannavarnaráð, almannavarnanefnd Reykjavíkur og Samband íslenskra sveitarfélaga og hvatti íslensk stjórnvöld til að efla almannavarnir og benti í því sambandi á bókun frá Sameinuðu þjóðunum þar sem ríkisstjórnnum voru boðnir styrkir ef þær legðu í þessa vinnu. Í kjölfar heimsóknarinnar ákváðu stjórnvöld að sækja um styrkinn.

Styrkurinn fékkst og réðu stjórnvöld í kjölfarið sérfræðing í gerð neyðaráætlana, Bandaríkjamanninn Will Harrison Perry. Hann dvaldi hér á landi í nokkra mánuði og hafði sér til halds og trausts Guðjón Petersen, sem síðar varð framkvæmdastjóri Almannavarna ríkisins. Með elju og dugnaði tókst að blása lífi í kulnaðar glæður almannavarna.

Rauði kross Íslands fór einnig að huga frekar að hlutverki sínu innan almannavarna. Félagið leitaði enn á náðir Alþjóðasambandsins árið 1971 og óskaði eftir því að yfirmaður þess í neyðarvörnum kæmi til landsins til að vera félaginu innan handar við þessa vinnu. Beiðnin var samþykkt og Robert Pierpoint kom til landsins í júní sama ár. Hann ráðlagði forsvarsmönnum Rauða krossins að haga málum þannig að afskipti félagsins af neyðarvörnum myndu fyrst og fremst snúast um aðstoð við þolendur, sjá þeim fyrir fatnaði, fæði, húsaskjóli og lækniástoð. Þessi stefna var síðan staðfest á aðalfundi félagsins.

Rauði krossinn lagði tillögur sínar fyrir Almannavarnir ríkisins þar sem þær voru samþykktar. Enginn form-

legur samningur var þó gerður að sinni. Árið 1974 gengu Almannavarnir ríkisins og Rauði krossinn frá formlegum samstarfssamningi um neyðarvarnir þar sem verkaskiptingin var ákveðin. Rauði krossinn tók að sér verkþáttinn fjöldahjálparstjóri og félagslegt hjálparstarf, í raun sama verkefnið og hann hafði sinnt í kjölfar Vestmannaeyjagossins, ári áður. Uppbyggingin fór fremur hægt af stað en árið 1981 var búið að koma á fót neyðarnefndum í flestum deildum félagsins, þjálfar fólk, skilgreina fjöldahjálparstöðvar og koma upp búnaði í þeim.

Vestmannaeyjagosið

Þann 23. janúar 1973 hófst Vestmannaeyjagosið. Strax um nóttina fundaði framkvæmdastjóri Rauða krossins með forsvarsmönnum almannavarna um verkaskiptingu og Rauði krossinn tók svo til óspilltra mála. Um 200 sjálfboðaliðar félagsins lögðu fram krafta sína fyrsta daginn og margir þeirra unnu nær samfelt í hálfan mánuð. Fyrstu verkefnin voru að opna fjöldahjálparstöðvar til að koma fólki í öruggt skjól.

Fulltrúar Vestmannaeyinga komu fljótlega að máli við Rauða krossinn og óskuðu eftir samstarfi um rekstur Hafnarbúða sem Reykjavíkurborg hafði boðið þeim til afnota. Þær urðu að nokkurs konar þjónustumiðstöð fyrir Eyjamenn. Rauði krossinn og Vestmannaeyjabær starfræktu þar húsnæðismiðlun og greiddu út styrki til einstaklinga. Ríkisstjórnin skipaði nefnd til að vinna að málefnum fólksins í samvinnu við Rauða krossinn. Nefndin óskaði eftir því að Rauði krossinn hefði forgöngu um fjárhagsaðstoð til þeirra sem á henni þyrftu að halda. Útborgun styrkja hófst tveimur dögum eftir upphaf hamfaranna. Beiðnir voru afgreiddar í viðtölum við fulltrúa Rauða krossins og bæjarstjórnar og afgreidd voru tæplega 1700 framlög á 8 dögum. Mikil og góð samvinna var milli bæjarstjórnar og Rauða krossins. Að áeggjan Rauða krossins var einnig stofnað til skyndilána með bakaðild Seðlabankans við Sparisjóð Vestmannaeyja og Útvegsbankann. Voru veitt 1200 lán, vaxtalaus til eins árs. Miðlun húsnæðis hófst einnig strax af krafti og vann 10 manna starfslið hörðum höndum að því að tengja saman framboð og eftirspurn. Vestmannaeyingar komu smám saman meira inn í það starf. Ráðgjafarstöð Rauða krossins í Heilsuverndarstöðinni veitti þolendum ýmsa aðstoð. Í henni störfuðu læknar, félagsráðgjafar, lögfræðingar og endurskoðendur í sjálfboðavinnu.

Neyðaraðstoðin stóð aðeins í nokkrar vikur en þá tók við viðamiklith endurreisnarstarf. Stuðningur örláttra gefenda, jafnt innan lands sem utan, lagði grunn að allri aðstoð við Eyjamenn. Söfnunarféð sem Rauði krossinn fékk til ráðstöfunar var rúmar 240 milljónir. Af þeim var 30 milljónum varið í neyðaraðstoð fyrstu vikurnar en stærstur hluti fór í að leysa þann félagslega vanda sem skapaðist eftir gosið. Rauði krossinn tók til dæmis þátt í fjármögnun íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu fyrstu mánuðina en eftir því sem Vestmannaeyingar fóru að snúa aftur heim var frekar farið að beina fjárútlátum út í Eyjar. Dæmi um byggingar sem reistar voru fyrir söfnunarfé Rauða krossins voru dvalarheimilið Hraunbúðir í Vestmannaeyjum og barnaheimilið Rauðagerði. Rauða krossinum var treyst fyrir háum fjárhæðum og umfangsmiklum verkefnum í endurreisnarstarfinu. Það starf tók tæp fjögur ár.

Snjóflóðin á Flateyri og Súðavík

Eftir snjóflóðið á Súðavík í janúar 1995 opnaði Ísafjarðar-eild tvær fjöldahjálparstöðvar. Á skrifstofu Rauða kross Íslands voru veittar upplýsingar um aðsetur og afdrif Súðvíkinga og þar var veitt áfallahjálp. Starfsfólk félagsins og sjálfboðaliðar skráðu nöfn þeirra aðstandenda sem hringdu en fagmenntaðir sjálfboðaliðar höfðu síðan samband við þá aftur. Næstu mánuði veitti Rauði krossinn margvíslega hjálp. Félagið gaf fatnað, veitti fjárhagsaðstoð og húsnæðisaðstoð.

Svipað starf fór af stað í kjölfar snjóflóðsins á Flateyri. Þá var starfrækt fjöldahjálparstöð á Flateyri og ýmis aðstoð veitt þar, svo sem gisting, matur, fatnaður, áfallahjálp og félagsleg aðstoð. Rauði kross Íslands ákvað strax um morguninn þegar flóðið féll að veita 20 milljónum í brýnustu neyðaraðstoð. Fyrstu þolendur sigldu frá Flateyri til Reykjavíkur strax fyrsta kvöldið og næstu vikuna voru stöðugar ferðir en flestir vildu frekar fara suður en til Ísafjarðar. Komist var upp miðstöð fyrir aðstandendur og þolendur á Hótel Lind í Reykjavík en þar var boðið upp á áfallahjálp og reglulegar fréttir af ástandinu. Einnig var þolendum séð fyrir brýnustu nauðsynjum, svo sem fatnaði og fjárhagsaðstoð. Þá gat fólk hringt inn á landsskrifstofu Rauða krossins svo sem til að athuga með afdrif aðstandenda. Rauði krossinn kom að hvers kyns félagslegri aðstoð sem var veitt næsta árið. Þar má m.a.

nefna húsnæðisaðstoð, standsetningu íbúða og ráðgjöf fyrir þolendur.

Suðurlandsskjálftarnir árið 2000

Suðurlandsskjálftarnir voru tveir, 17. og 21. júní árið 2000 og Rauði krossinn var virkjaður strax í kjölfar fyrri skjálftans. Fjöldahjálparstöð var starfrækt á Hellu í samtals 9 daga. Einnig voru opnaðar fjöldahjálparstöðvar í Vestmannaeyjum, Hvolsvelli og í Árnessýslu en þær voru þó opnar í mun skemmri tíma.

Fólk leitaði mikið til fjöldahjálparstöðvarinnar á Hellu eftir sálrænum stuðningi. Áfallahjálparteymi Rauða krossins hélt nokkra fræðslufundi um sálrænan stuðning fyrir almenning en einkum fyrir sérstaklega skilgreinda markhópa, s.s. starfsmenn skóla. Þá var talsvert um einstaklingsviðtöl. Áætlað er að um 1.500 manns í Rangárvallasýslu hafi þegið aðstoð og/eða fræðslu um fjöldahjálp og áfallahjálp í kjölfar jarðskjálftanna.

Rauði krossinn tilkynnti sveitarstjórnnum á svæðinu að samtökin væru reidubúin til þess að tryggja öllum þeim, sem þurftu að yfirgefa hús sín, bráðabirgðahúsnæði til minnst þriggja mánaða. Almennavarnarnefnd Rangárvallasýslu þáði boðið. Aðstoðin fólst í fjárframlagi til einstaklinga, þátttöku í leigu búslóðagáma og útvegum bráðabirgðahúsnæðis.

Í framhaldinu fóru fulltrúar Rauða krossins og sveitarstjórna í könnunarleiðangra þar sem aflað var upplýsinga um hvar mest tjón hefði orðið og hvar þörfin væri brýnust. Jafnframt var unnið að öflun upplýsinga um húsnæði sem væri á lausu. Alls urðu 37 fjölskyldur heimilislausar í skjálftunum tveimur, 23 fjölskyldur þáðu húsnæðisaðstoð Rauða krossins í Rangárvallasýslu og 7 fjölskyldur í Árnessýslu. Hinar sjö fengu húsnæðisaðstoð frá sveitarfélagi, fjölskyldu og vinum. Í upphafi var samið um að Rauði krossinn myndi bjóða upp á húsnæðisaðstoð í þrjá mánuði en hún varði þó í nokkrum tilfellum í eitt ár.

Suðurlandsskjálftarnir 2008

Suðurlandsskjálftarnir voru tveir, seinnipart dags 29. maí. Líkt og í skjálftunum árið 2000 var Rauði krossinn virkjaður strax í kjölfarið. Fjöldahjálparstöðvar voru starfræktar í Hveragerði og á Selfossi í þrjá daga en starfsemin færðist svo inn í þjónustumiðstöðvar vegna jarðskjálftanna.

Ekki var þörf á aðstoð Rauða krossins vegna húsnæðismála líkt og í skjálftunum árið 2000. Félagið tók þó að sér talsvert starf fyrstu vikurnar við sálrænan stuðning.

Sálrænn stuðningur var veittur af sjálfböðaliðum Rauða krossins fyrstu dagana meðan fjöldahjálparstöðvarnar voru opnar, einkum af fjöldahjálparstjórum, áfallahjálparteymi Rauða krossins, viðbragðshópi Rauða krossins á höfuðborgarsvæðinu og starfsfólki. Þrátt fyrir viðveru fagfólksins má ekki gleyma þeim mikilvæga þætti sálræns stuðnings sem felst í nærveru almennra sjálfböðaliða Rauða krossins, annars hjálparliðs í fjöldahjálparstöðvum og þjónustumiðstöðvum og síðast en ekki síst stuðningi aðstandenda við sína nánustu.

Alls tók Rauði krossinn 195 formleg áfallahjálparviðtöl auk mikils fjölda óformlegra viðtala. Margir létu sér nægja að líta inn í kaffi og ræða við sjálfböðaliðana í þjónustumiðstöðvunum án þess að sækja sérstök viðtöl. Slíkar heimsóknir voru ekki skráðar sérstaklega.

Fulltrúar Rauða krossins héldu nokkra fræðslufundi fyrir hópa um sálræn eftirköst áfalla. Þeir hópar sem einkum sóttu slíka fundi voru starfsmenn skóla, vinnuskóla og fangar og starfsfólk á Litla-Hrauni. Auk þess voru slík erindi haldin á íbúafundum á Selfossi, Eyrarbakka, Ölfusi, Hveragerði og á sérstökum fundi fyrir erlenda íbúa.

Þúsundum bæklinga á nokkrum tungumálum um sálrænan stuðning var dreift á íbúafundum, í þjónustumiðstöðvum og í heimahús.

Verkefnum Rauða krossins var að mestu lokið seinni hluta júnímánaðar, um mánuði eftir atburðina.

Aðrir atburðir

Auk áðurnefndra atburða hefur Rauði krossinn meðal annars sinnt neyðaraðstoð í kjölfar jarðskjálfta á Kópaskeri 1976, stórbruna í Keflavík 1994 og Reykjavík 2004, eiturefnaslysi á Eskifirði 2006 og nokkrum rútuslysum. Félagið er tengiliður almannavarna við erlend ríki og hefur m.a. það hlutverk í Samhæfingarstöðinni að tilkynna það viðkomandiendiráðum og græðismönnum hafi erlendir ríkisborgarar lent í atburðinum.

Tillögur Rauða krossins að samstarfi við sveitarfélög

Samningur Rauða krossins við Almannavarnir um hlutverk hans í neyðarvörnum hefur reynst félaginu einkar mikilvægur, enda er alltaf ljóst í upphafi aðgerða hvaða stöðu hann hefur, hverjar boðleiðirnar eru og hver fyrstu skrefin eru. Sjálfböðaliðar og starfsmenn Rauða krossins geta því samstundis farið að vinna samkvæmt samræmdu skipulagi og skörun á hlutverkum viðbragðsaðila er einnig í lágmarki. Þessi skýra verkaskipting kemur að sjálfsögðu þolendum til góða enda er hægt að virkja fjöldahjálparstöðvar, koma upp skráningarkerfi og upplýsingasíma strax á fyrsta klukkutímanum eftir að atburður hefur átt sér stað, án þess að funda þurfi sérstaklega um það.

Hins vegar flækjast málin heldur þegar almannavarnaástandi lýkur, þ.e. aðgerðastjórnir og Samhæfingarstöðin hafa lokið störfum. Enginn formlegur samningur er til milli Rauða krossins og sveitarfélaga um áframhaldandi aðstoð og því óljóst hvernig yfirfærsla verkefna á að fara fram. Eins og fram kom í hlutanum um sögulegt yfirlit þá hafa þessi mál verið leyst í stóru almannavarnaadgerðunum á þann hátt að fulltrúar Rauða krossins og sveitarfélaga hafa fundað þegar frá líður og komið sér saman um verklag og verkaskiptingu. Slíkt er að sjálfsögðu nauðsynlegt enda er varla hægt að gera bindandi samning fyrir fram sem skilgreinir í þaula hlutverk hvers og eins í langtímaaðstoð og endurreisn.

Varðandi starf Rauða krossins í tengslum við langtímaaðstoð eftir náttúruhamfarir og aðra stóratburði skiptir verulegu máli að skilgreint sé hvernig ábyrgð og verkaskiptingu skuli háttað í megindrátum. Eftirfarandi atriðum þyrfti einnig að huga að:

- Að sveitarfélagið skuli funda með Rauða krossinum eins fljótt og hægt er í aðgerðum.
- Að yfirfærslufundur verði haldinn þegar aðgerðastjórn er að ljúka störfum og sveitarfélagið að taka við, eða samfella í aðgerðum sé tryggð með öðrum hætti.
- Að Rauði krossinn og sveitarfélagið geri samræmda framkvæmdaáætlun fyrir hjálpar- og endurreisnarstarfið sem unnið verði eftir.
- Að verklag varðandi fjársafnanir liggja fyrir.
- Að æfingar verði haldnar reglulega þar sem æfð verði skipulagning og framkvæmd langtímaaðstoðar

í kjölfar náttúruhamfara. Reynslan hefur sýnt að almannavarnaæfingum lýkur yfirleitt um það leyti sem verkefni Rauða krossins eru að hefjast fyrir alvöru.

Þjónusta sem Rauði krossinn hefur veitt í samvinnu við sveitarfélög

Húsnæðisaðstoð:

- Könnunarleiðangrar
- Útveggun húsnæðis
- Viðtöl við þolendur
- Standsetning íbúða

Fjárstyrkir:

- Rauði krossinn hefur áratuga reynslu af hvers kyns söfnunum og skýra stefnu um ábyrga söfnun og vörslu fjármuna. Félagið hefur nýlega gert samning við SPRON um framkvæmd safnana og vörslu fjármuna í neyðaraðgerðum.
- Starfsmenn og sjálfbóðaliðar Rauða krossins hafa reynslu af því að starfa við hlið starfsmanna sveitarfélaga í verkefnum tengdum fjárstyrkjum til einstaklinga.

Sálrænn stuðningur:

- Landlæknir ber ábyrgð á áfallahjálpar á Íslandi en Rauði krossinn er aðili að samráðshópi áfallahjálpar sem í sitja einnig fulltrúi Þjóðkirkjunnar og heilbrigðisþjónustunnar. Honum er ætlað að samræma sálrænan stuðning og áfallahjálpar í neyðaraðgerðum og í kjölfar þeirra.
- Sjálfbóðaliðar Rauða krossins eru margir hverjir þjálfaðir í að veita sálrænan stuðning og hafa sér til fulltingis áfallahjálparteymi Rauða krossins sem er mannað fagfólki.
- Hjálparsími Rauða krossins 1717 fær um 50 símtöl daglega vegna kvíða, þunglyndis, sjálfsvígshugsana og ýmissa annarra mála. Hjálparsíminn fær það hlutverk í neyðaraðgerðum að verða upplýsingasími almanna- varna og að taka niður fyrirspurnir frá þolendum og aðstandendum. Ekkert er því til fyrirstöðu að hann sinni einnig því hlutverki þegar endurreisnarstarf er hafið.

Þátttaka í rekstri þjónustumiðstöðvar:

- Eins og fram hefur komið þá er hlutverk Rauða krossins að opna fjöldahjálparstöðvar og söfnunarsvæði aðstandenda í neyðaraðgerðum sem hafa gjarnan fengið það hlutverk þegar frá líður að verða þjónustumiðstöðvar, auk þess sem ýmis félagsleg aðstoð fer þar fram. Eðli málsins samkvæmt koma þó ýmsir aðrir að rekstri miðstöðvar af þessu tagi s.s. starfsmenn ríkis og sveitarfélaga. Með tilkomu nýrra laga um almannavarnir árið 2008 er rekstur miðstöðva af þessu tagi lögfestur

Aðstoð við innflytjendur:

- Félagið gegnir viðamiklu málsvarastarfi fyrir innflytjendur og leggur mikla áherslu á að allt efni sé þýtt á helstu tungumál og aðgengi innflytjenda að upplýsingum og túlkaaðstoð sé tryggð. Deildir félagsins hafa t.a.m. túlkalista í sínum neyðarvarnaáætlunum jafnframt sem þær eru hvattar til að virkja innflytjendur til starfa.

Fataaðstoð:

- Rauði kross Íslands er stærsti söfnunaraðili á notuðum fatnaði á landinu og safnar á hverju ári yfir 1000 tonnum af fötum. Megnið af þeim er selt úr landi til að fjármagna hjálparstarf félagsins en talsvert er flokkað frá fyrir verslanir félagsins og fataúthlutun til einstaklinga en um 2000 manns fá fataaðstoð frá Rauða krossi Íslands hér innanlands á hverju ári.

Samantekt

Mikilvægt er að almenningur finni ekki fyrir neinum hnökrum í hjálpar- og endurreisnarstarfi í kjölfar alvarlegra atburða. Þótt stjórnunarleg ábyrgð færist milli aðila og stofnana er samt nauðsynlegt að starfið virki samfellt. Sem dæmi má nefna að fjöldahjálparstöð í umsjón Rauða krossins breytist í flestum tilfellum á fáeinum dögum í þjónustumiðstöð. Hún er e.t.v. rekin í nokkra daga eða vikur og færist svo smám saman inn í stofnanir sveitarfélagsins. Varla er hægt að tala um neinn ákveðinn tímaramma enda verður að miða yfirfærsluna við aðstæður á hverjum stað og eðli atburðarins. Til að hnökrum sé haldið í lágmarki er náð og gott samstarf Rauða krossins við sveitarfélög algjört lykilatriði.

Rauði kross Íslands hefur viðamikla reynslu hér á landi af neyðaraðstoð og endurreisn í kjölfar náttúruhamfara og annarra atburða sem hafa bein áhrif á líf almennra borgara s.s. bruna í íbúðarhúsum og eiturefnaslysa. Þá hafa sendifulltrúar félagsins starfað á hamfara- og átakasvæðum um allan heim í meira en hálfa öld og safnað þannig dýrmætri reynslu sem nýtist þegar kallið kemur hér á landi. Félagið er aðili að stærstu hjálparsamtökum veraldar og nýt-

ur stuðnings annarra Rauða kross félaga ef þörf er á viðbótarmannskap, tækjum og búnaði. Þá hefur félagið gert samning við stórt fyrirtæki (SPRON) hér á landi um viðbótarmannskap.

Rauði kross Íslands er nú sem endra nær reiðubúinn til samstarfs við sveitarfélög landsins á sviði neyðarvarna/neyðaraðstoðar og endurreisnar í kjölfar náttúruhamfara.

Kaflí VII

Endurreisn samfélaga eftir náttúruhamfarir

Kynningarfundur í Hátíðarsal Háskóla Íslands

4. september 2008

Ávörp og erindi gesta

Geir H. Haarde

Halldór Halldórsson

Ragnheiður Hergeirsdóttir

Ólafur Örn Haraldsson

Ávarp Geirs H. Haarde

forsætisráðherra og formanns almannavarna- og öryggismálaráðs

Fundarstjóri, góðir fundargestir.

Ég fagna því sérstaklega að taka við þessari skýrslu hér í dag. Verkefnið Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum er frábært framlag unnið af vandvirku fagfólki. Mikilvægum áfanga hefur verið náð með greinargóðum leiðbeiningum um viðbrögð við náttúruhamförum. Veruleg þörf er á að fyrir liggi viðbragðsáætlanir þegar formlegu björgunar- og hjálparstarfi lýkur eftir náttúruhamfarir og áföll þeim tengdum. Skýrslan sem hér kemur út í dag mun skipa veigamikinn sess í stjórnsýslunni ekki síst hjá sveitarfélögum þar sem áhersla er lögð á leiðbeiningar til sveitarfélaga um langtímaviðbrögð.

Nauðsynlegt er að viðbrögð ríkis og sveitarfélaga séu skýr og fumlauð þegar náttúruhamfarir eiga sér stað. Þar skiptir hver dagur, jafnvel klukkutími, máli. Áriðandi er að allt kapp sé lagt á að samfélög komist á réttan kjöl sem allra fyrst eftir alvarleg áföll. Brýnt er að sá ferill sé skilvirkur og valdi sem minnstum sársauka. Það gefur auga leið að miklu skiptir að til séu áætlanir og leiðbeiningar um langtímaviðbrögð þannig að ekki verði tafir á nauðsynlegum viðbrögðum við náttúruhamförum. Mikilvægt er að greiða götu þolenda og fyrirbyggja að mál þeirra verði þyngri í vöfum en nauðsynlegt er.

Á sama hátt og greinargóð skýrsla Almannavarna ríkisins sem út kom árið 2003 eftir jarðskjálftana árið 2000 kemur stjórnvöldum að miklu gagni mun þessi skýrsla koma að verulegum notum bæði við störf vegna jarðskjálftanna sem urðu í sumar og einnig í framtíðinni. Reyndar hafa leiðbeiningarnar þegar sannað hagnýtt gildi sitt en þær voru tilbúnar þegar jarðskjálftarnir riðu yfir síðastliðið sumar og hafa sveitarstjórnir á Suðurlandi í Árborg og Hveragerði tekið mið af þeim við uppbyggingarstarf sitt.

Samvinna ráðuneyta og sveitastjórna er afar mikilvæg þegar náttúruhamfarir eiga sér stað. Almannavarnarlög heyra undir dómsmálaráðherra og fer ríkið 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 eftir nánari útlistun í lögnum. Samkvæmt hinum nýju almannavarnarlögum er forsætisráðherra formaður almannavarna- og öryggismálaráðs.

Í kjölfar náttúruhamfara er ljóst að mikið endurreisnarstarf blasir við eftir að fyrsta björgunar og hjálparstarfi lýkur. Í slíku endurreisnarstarfi þurfa margir að leggja hönd á plóg. Forsætisráðuneytið samhæfir störf ráðuneyta um skipulagningu endurreisnarstarfs eftir náttúruhamfarir. Skipaður hefur verið starfshópur með fulltrúum félags- og tryggingamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, samgönguráðuneytis, umhverfisráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og fjármálaráðuneytis og stýrir ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis þeirri vinnu. Starfshópurinn starfar í nánú samstarfi við samsvarandi starfshóp sveitarfélaga þar sem oddvitar starfshópanna koma sér saman um verklag við úrlausn einstakra mála. Reynslan frá árinu 2000 er leiðarljós í þeirri vinnu.

Góðu fundargestir.

Við erum reglulega minnt á hin óblíðu náttúruöfl á okkar landi og er skemmst að minnast jarðskjálftanna í maí síðastliðið vor. Uppbyggingarstarf eftir slíka atburði er afar víðtækt og tekur til efnislegra verðmæta, félagslegra og mannlegra þátta. Þar riður á að vel sé að verki staðið. Samheldni og samhugur við þannig aðstæður getur skipt sköpum svo að vel fari og hlutverkaskipting og ábyrgð þeirra sem að koma þarf að vera öllum ljós.

Ég þakka skýrsluhöfundum frábæra vinnu við verkefnið og fagna útgáfu skýrslunnar. Hér er skýrslan áþreifanleg á pappír en það er mikill kostur að hún verður einnig tiltæk á vefnum. Þannig verður hægt að bæta inn efni jafnóðum eftir ástæðum. Ég er sannfærður um að afrakstur verkefnisins „Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum“ mun verða stjórnvöldum í landinu giftudrjúgur í störfum þeirra við endurreisnarstörf.

Erindi Halldórs Halldórssonar bæjarstjóra Ísafjarðarbæjar

Forsætisráðherra, forsvarsmenn verkefnisins um endurreisn samfélaga eftir náttúruhamfarir, framsögumenn, góðir gestir.

Því miður höfum við kynnst því harkalega í mínu sveitarfélagi, Ísafjarðarbæ, og einnig í nágrannasveitarfélaginu Súðavíkurreppi, að byggja upp eftir náttúruhamfarir. Í raun er réttara að tala um að reisa samfélagið við eftir náttúruhamfarir eins og yfirskrift þessarar ráðstefnu er.

Endurreisn samfélaga hefur þurft að verða um allt land vegna ofanflóðahættunnar, vegna þeirrar ógnar sem snjóflóðin eru gagnvart byggð víða um landið. Fyrir norðan, austan og vestan er verið að byggja mikil mannvirki til varnar gegn hættunni. Þótt ekki hafi orðið slys þar eins nálægt okkur í tíma og í Súðavík og á Flateyri, þarf ekki að fara lengra aftur en til 1983 vegna Patreksfjarðar, 1974 í Neskaupstað og svo fyrir á öldinni á Seyðisfirði og Siglufirði svo nokkur dæmi séu nefnd. Á öllum þessum stöðum hefur endurreisn samfélaga þurft að eiga sér stað og það er í raun merkilegt hvernig til hefur tekist, en um leið undarlegt að við skyldum ekki læra af reynslunni og bregðast hraustlega við fyrir en eftir flóðin 1995.

Innan okkar landfræðilega stóra sveitarfélags, Ísafjarðarbæjar, þekkjum við muninn milli byggðarlaga á því að byggja upp eftir manntjón eða verjast og byggja upp vegna breyttra aðstæðna, sem eru fólgnar í því að hús hafi skemmt eða einfaldlega hafi strangari reglur gert að verkum að ekki sé heimilt að nota hús lengur.

Dæmi um þetta eru Flateyri þar sem 20 manns fórust og Hnífsdalur þar sem hús skemmdust af völdum snjóflóða en enginn slasaðist, þökk sé rýmingum, þökk sé forvörnum.

Í Hnífsdal fann maður vitanlega trega samfélagsins við því að taka þyrfti hluta byggðarinnar úr notkun, sum húsinn nýtt sem sumarhús og bannað að nota þau á veturna, timburhúsin flutt til notkunar annað og fjölbylishús rifin. En um leið fann maður að fólki létti, þegar búið var að taka ákvörðun og sérstaklega þegar búið var að

framkvæma þá ákvörðun. Þetta á líka við um svæði sem þarf að rífa upp til að byggja mikla snjóflóðvarnargarða. Fólk er tregt til vegna óþæginda af vinnuvélum og vegna þess að náttúran breytist. En þegar búið er að þessu öllu saman léttir fólki. Þess vegna er líka svo mikilvægt að uppbygging, hvaða nafni sem hún nefnist, taki ekki of langan tíma.

Á Flateyri var og er, eins og gefur að skilja, allt annað andrúmsloft. Þar varð samfélagið fyrir mjög alvarlegu slysi. Slysi sem hafði djúp áhrif á alla þjóðarsálina, allir Íslendingar fundu til samkenndar og báru samhug til Flateyringa. Þess vegna er finnst mönnum þeir geta ímyndað sér hvernig líðanin var og er á Flateyri, þessu litla samfélagi.

Við öll áföll þarf að hafa í huga að uppbygging sé markviss og eins fumlaus og hægt er. Í tilfelli Flateyrar nutum við mikils stuðnings ríkisstjórnarinnar. Það var mjög gott fyrirkomulag á þeim bæ að setja upp svokallaða ráðuneyttisráðgjafanefnd sem var ávallt góður aðgangur að. Hjá Ísafjarðarbæ, eftir sameiningu við Flateyrahrepp sem tók gildi rúmlega hálfu ári eftir áfallið, var verkefnið undir umsjón bæjarstjóra sem útteildi verkum.

Kerfið var okkur mjög vinveitt, það starfaði með okkur, en samt var og er tilfinning íbúanna sú að uppbyggingin hafi tekið of langan tíma.

Gagnrýnin var það mikil að rúmlega þremur árum eftir að Ísafjarðarbær varð til, þremur og hálfu ári eftir flóð, var ákveðið að láta vinna skýrslu um stöðu málsins og hvar væri hægt að gera betur. Eftir á að hyggja sýnist mér að þótt skýrslan hafi bent á eitt og annað sem mátti laga, að þá hafi hún í raun ekki hjálpað samfélaginu, því orkan fór mikið í að einblína á það sem skýrslan gagnrýndi en minna fór fyrir öllu því sem búið var að byggja upp.

Það er aldrei hægt að sjá við öllu. Í okkar tilfelli á Flateyri þurfti t.d. reglugerðarbreytingu til að heimila uppkaup næst snjóflóðavarnargarði sem fljótlega var hafist handa við. Eftir byggingu varnargarðsins þurfti að taka allt efra svæði þorpsins í gegn, malbika, leggja gangstéttir,

ganga frá opnum svæðum, að hluta til vegna skemmda frá vinnuvélum við garðinn. Um þetta þurfti að semja við ríkisvaldið og allt tekur þetta tíma.

Frá upphafi var boðið upp á sálfræðiþjónustu og stuðning og því haldið áfram. Þá var farið í uppbyggingarverkefni fyrir fjármagn úr söfnunarsjóðnum Samhugur í verki. Innifalið í því var fegrun þorpsins, því íbúar lögðu gríðarlega áherslu á þann þáttinn. Allan tímann hefur samfélagið kallað eftir aðgerðum í umhverfismálum. Tómið sem myndast í þorpinu við snjóflóðið er svo mikið að krafan um bætt umhverfi færir manni þá tilfinningu að því sé ætlað að hjálpa til við að fylla upp í tómið. Það vantar hluta þorpsins. Mörg hús fóru og þótt gengið hafi verið frá öllu, öfugt við Súðavík þar sem enn má sjá rústir húsa, þá minnir tómið þá, sem þekktu þorpið fyrir flóð, daglega á hvað gerðist.

Við þessar aðstæður, sem ég hef reynt að lýsa með fátæklegum orðum, safnast mikil reynsla. Sú reynsla hefur að hluta til varðveist en að hluta til horfið með fólki sem hefur farið til annarra starfa. Margir sem á þeim tíma störfuðu hjá okkur á tæknideild og í félagsþjónustu, starfa ekki lengur hjá okkur. Við hefðum átt að vera markvissari að skrá niður reynslu okkar. Kannski vonuðum við að svona nokkuð gerðist aldrei aftur.

Það var því kærkomið fyrir okkur hjá Ísafjarðarbæ að fá tækifæri til að vinna með Stofnun Sæmundar fróða hér við Háskóla Íslands og ráðgjafastofunni Rainrace ásamt fleirum að því að nýta þá reynslu sem safnast hefur í verkefnið Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum. Hjá okkur voru haldnir fundir með hópum og einnig tekin viðtöl. Mér fannst verkefnið sjálft hjálpa fólki, því það

var nokkuð um liðið og langt frá því að haldnir höfðu verið sérstakir fundir eða boðið upp á einhvers konar áfallahjálp eða sálgæslu. Margir nýta sér það ekki þegar boðið er upp á það.

Afurðin hefur birst í tékklistum eða leiðbeiningum um endurreisn sem hafa verið nýttar eftir jarðskjálftana á Suðurlandi í vor. Það er jákvætt ef reynsla slæmra atburða getur nýst og hjálpað. Ég er sannfærður um að okkar reynsla nýtist inn í verkefnið, en auðvitað breytist margt við notkun tékklistanna og eftir aðstæðum.

Í grunninn er þetta þó sama verkefnið. Það er að endurreisa samfélagið eftir náttúruhamfarir og miðað við okkar reynslu þarf að vinna það eins hratt og mögulegt er. Þar hjálpa tékklistarnir og ég segi hiklaust, að ég hefði viljað hafa slíkt hjálpartæki þegar við stóðum í okkar vinnu við endurreisn okkar samfélags á Flateyri.

Í erfiðu verkefni eins og því sem ég hef lýst, kemur stundum sú tilfinning að maður hafi ekki landsýn. Þetta þekkja flestir. Þá er gott að finna fyrir stuðningi eins og við fundum. Það er líka gott að leita í ljóð Guðmundar Inga Kristjánssonar frá Kirkjubóli í Önundarfirði, en hann orti eitt sinn.

Þú átt að vernda og verja,
þótt virðist það ekki fært,
allt sem er hug þínum heilagt
og hjarta þínu kært.

Vonlaust getur það verið
þótt vörn þín sé djörf og traust.
En afrek í ósigrum lífsins
er aldrei tilgangslaust.

Erindi Ragnheiðar Hergeirsdóttur bæjarstjóra í Árborg

Fundarstjóri, ágætu fundarmenn.

Ég vil byrja á að þakka fyrir boð um taka þátt í dagskrá þessa fundar. Það hefur verið mikils virði fyrir okkur í Árborg að fá tækifæri til að nota afurð þessa mikilvæga verkefnis sem hér hefur verið kynnt og taka þar með þátt í þróun þess. Leiðbeiningarnar hafa gert úrvinnsluna í kjölfar Suðurlandsskjálftans þann 29. maí s.l. markvissari og áþreifanlegri fyrir starfsfólk og bæjarfulltrúa og þar með leitt til betri þjónustu við íbúana. Fyrir þá sem búa utan áfallsvæðis þá virðist fólki kannski sem vandinn sé horfinn þegar fyrstu viðbrögðum hefur verið sinnt og tími liður frá áfallinu. Það er hins vegar alls ekki svo og nauðsynlegt fyrir yfirvöld, bæði ríki og sveitarfélög, að vinna skipulega að uppbyggingu og eflingu byggðarlaga sem verða fyrir stóráföllum af völdum náttúrunnar.

Suðurland er jarðskjálftasvæði, og ég er eins og aðrir Sunnlendingar alin upp í þeirri vissu að Suðurlandsskjálftar komi, fyrr en seinna. Það gerðist árið 2000 og við höfum vitað síðan þá, að fleiri kæmu í kjölfarið vestar á svæðinu, eða í nágrenni Selfoss. Jarðskjálftarnir árið 2000 eru enn í fersku minni þeirra sem fyrir þeim fundu og markviss og vönduð vinna hefur verið unnin til þess að safna saman þessari reynslu, þannig að hún megi verða öðrum til gagns. Á sama hátt hefur undanfarin ár verið safnað reynslu og þekkingu frá öðrum landsvæðum sem orðið hafa fyrir alvarlegum áföllum eins og t.d. frá Vestfjörðum. Um er að ræða reynslu allt frá tilfinningalegri upplifun yfir í hávísindalegar niðurstöður mælinga á hegðun náttúruyfyrirbæra. Þessi vinna er ómetanleg og hefur skipt miklu máli við úrlausn þeirra verkefna sem komið hafa upp í kjölfar Suðurlandsskjálftans 2008.

Korteri fyrir klukkan fjögur fimmtudaginn 29. maí s.l. reið Suðurlandsskjálfti upp á 6,3 stig á Richter yfir vestur-svæði Árnessýslu. Sveitarfélagið Árborg, Hveragerðisbær og Sveitarfélagið Ölfus urðu fyrir sterkum áhrifum enda upptökin í dreifbýlinu í Ölfusi, á milli Selfoss og Hveragerðis. Skjálftinn kom svo að segja án fyrirvara, þó var einn minni skjálfti sem fólk fann nokkru áður en

hann var ekki talinn fyrirboði neins meira, a.m.k. voru ekki gefnar út viðvaranir.

Þennan dag var einstök veðurbliða, skjálftinn reið yfir þegar flestir voru í kaffi, skólaári grunnskólanna var að ljúka og börnin almennt ekki inni í skólunum. Það var eins og allt hjálpaðist að og við erum þakklát fyrir þá gæfu að ekki fór verr en raun ber vitni. Þrátt fyrir að það sé mikil lífsreynsla, og sumum erfið, að upplifa jarðskjálfta eins og voru á Suðurlandi þá er það ekki sambærilegt við hamfarir þar sem fólk týnir lífi. Við Sunnlendingar höfum því verið mjög lánsöm í þessari umferð því Suðurlandsskjálftarnir 2000 og nú 2008 ullu ekki manntjóni og slys á fólki voru ekki mörg, en eignatjón var hins vegar mikið. Það er ekki sjálfgefið að slíkt lán verði yfir byggðarlögum þegar hamfarir skella á í framtíðinni og því þurfum við að gera ráð fyrir því í forvarnarstarfi og aðgerðaáætlunum að afleiðingar geti orðið mun alvarlegri en að þessu sinni.

Áhrif jarðskjálftans á íbúana og samfélagið hafa samt orðið gríðarlega mikil og verkefni íbúanna og sveitarfélaganna síðustu 3 mánuði hafa verið mörg og sum hver ærið flókin úrlausnar. Þess vegna er það grundvallaratriði til að vel megi takast til, að yfirvöld vinni mjög skipulega að málum. Uppbyggingar og endurreisnarstarfið mun vara næstu árin, styðja þarf við og hlúa að grunngerð samfélagsins jafnt sem fjölbreyttum öðrum málefnum. Við þurfum líka að gæta að markvissri skráningu því þegar fólk vinnur undir því álagi sem svona aðstæður skapa þá er ekki hægt að treysta eingöngu á minnið um það sem liðið er. Þetta varð okkur í Árborg ljóst fljótlega eftir að fyrstu viðbrögð voru að baki og því voru leiðbeiningarnar afskaplega vel þegnar hvað okkur varðaði.

Leiðbeiningarnar eru skýrar, á aðgengilegu formi eru listuð upp æskileg viðbrögð og nauðsynlegar aðgerðir frá því áfall dýnur yfir þar til samfélagið hefur náð sér aftur, leiðbeiningar sem snerta alla helstu verk- og ábyrgðarþætti sveitarfélaga. Við vorum svo lánsöm, fulltrúar sveitarfélaganna á áhrifasvæði Suðurlands-

skjálftans, að fá þær afhentar til notkunar þó svo að verkefninu hafi ekki verið að fullu lokið. Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga Halldór Halldórsson, kom austur til okkar föstudaginn 30. maí og afhenti drög að leiðbeiningunum og þriðjudaginn 3. júní var síðan haldinn kynningarfundur fyrir fulltrúa sveitarfélaga sem urðu fyrir mestum áföllum og fulltrúa lögreglu og almannavarna á svæðinu þar sem höfundarnir kynntu okkur þetta frábæra verkfæri. Okkur var að auki boðin ómæld aðstoð við að laga leiðbeiningarnar að okkar stjórnkerfi, en í því liggur töluverð vinna sem ekki verður unnin annarsstaðar en í viðkomandi sveitarfélagi.

Við í Árborg tókum strax þá ákvörðun að nýta okkur þetta verkfæri og þá aðstoð sem boðin var. Leiðbeiningarnar gera ráð fyrir að stofnað sé svonefnt endurreisnarteymi í þeim tilgangi að auka skilvirkni starfsins á öllum stigum og tryggja skýra ábyrgð og boðleiðir. Endurreisnarteymið sé skipað lykilstjórnendum eða framkvæmdateymi sveitarfélagsins undir forystu bæjarstjóra. Á fundi mínum með lykilstjórnendum sveitarfélagsins þann 4. júní var endurreisnarteymið sett á fót og endurreisnarvinnunni skipt upp í klasa í samræmi við stjórnskipulag og starfhætti sveitarfélagsins, en sveitarfélög hafa eðli málsins samkvæmt mismunandi skipulag á sínum verkefnum.

Teymið skipa auk bæjarstjóra sem er formaður, bæjarritari, framkvæmdastjóri Fjármálasviðs, framkvæmdastjóri Framkvæmda- og veitusviðs, framkvæmdastjóri Fjölskyldumiðstöðvar og skipulags- og byggingafulltrúi. Teymið á að tryggja nauðsynlega samhæfingu starfsmanna sveitarfélagsins á hættu- og neyðartímum sem og í endurreisnarstarfi. Teymið hugar sérstaklega að þeim sem minna mega sín og að gætt sé virðingar fyrir fólki og eignum þess. Þá er teyminu ætlað að huga að aðstæðum starfsfólks sveitarfélagsins eftir hamfarir og leiðbeinir um aðstoð sé þess þörf.

Í leiðbeiningunum er gert ráð fyrir þremur klösum innan endurreisnarteymisins: velferðar-, umhverfis- og efnahagsklasa. Við tókum ákvörðun um að setja upp fimm klasa innan okkar teymis, þ.e. klasa um stjórnsýslu, fjármál, velferð, veitur og eignir og loks umhverfismál, sem tekur m.a. til skipulags- og byggingamála. Hlutverk þeirra skiptast sem hér segir:

Stjórnsýsluklassi vinnur með ástand og burði stjórnkerfis sveitarfélagsins.

Velferðarklassi með líkamlegt, andlegt og félagslegt ástand íbúanna.

Veitu- og eignaklassi vinnur með ástand mannvirkja sem hýsa starfsemi sveitarfélagsins, veitukerfa og fjarskipta.

Skipulags- og byggingaklassi vinnur með ástand mannvirkja í sveitarfélaginu almennt, eftirlit með aðgerðum, áhrif á umhverfið m.t.t. mengunarhættu o.fl. og loks vinnur Fjármálaklassi með áhrif á efnahag sveitarfélagsins, einstaklinga og fyrirtækja.

Ég tel mikilvægt að hafa sérstakt teymi um stjórnsýsluna vegna þeirra fjölmörgu flóknu úrlausnarefna á því sviði sem varða m.a. störf bæjarstjórnar og nefnda, starfsmannamál, skjalavörslu og upplýsingagjöf til almennings. Í minni sveitarfélögum myndi þetta verkefni líklega vera hluti af verkefnum bæjarstjóra / sveitarstjóra en í sveitarfélögum á stærð við Árborg og þaðan af stærri er verkefni bæjarstjóra við að halda utan um endurreisnarteymið í heild sinni það umfangsmikið að ég tel rétt að skipta þessu upp.

Hver fulltrúi í endurreisnarteyminu hefur umsjón með sínum klasa / málaflökki og ber þannig ábyrgð á að unnar séu leiðbeiningar og gátlistar og að stöðumat fari fram með reglubundnum hætti. Það getur verið heppilegt að stofna teymi innan klasans vegna sérstakra málaflökka, t.d. húsnæðisteymi, grunnskólateymi o.s.frv. Þetta gerðum við kannski sérstaklega innan Fjölskyldumiðstöðvar sem fer með fjölskyldu og skólamálin. Sérstakt teymi um húsnæðismál, skipað starfsfólki þriggja sviða, tók til starfa á fyrstu dögum eftir skjálftann og starfar það enn. Starfsmenn koma af stjórnsýslusviði, framkvæmdasviði og úr Fjölskyldumiðstöð. Hlutverk þess er að útvega leiguhúsnæði fyrir þá íbúa sem flytja þurfa úr húsum sínum vegna þess að þau eru ekki talin örugg til búsetu eða meðan á meiriháttar viðgerðum stendur. Slíkt teymi getur þurft að starfa yfir nokkuð langan tíma þótt mesti þunginn sé á fyrstu mánuðunum eftir áfallið. Þá er starfandi ráðgjafateymi vegna málefna þeirra íbúa sem eiga hús sem Viðlagatrygging metur altjón á og þörf er á að rífa. Í því teymi eiga sæti bæjarritari, sem er löglærður, byggingafulltrúi sveitarfélagsins og fulltrúi ráðgefandi verkfræðistofu sem sveitarfélagið hefur gert samning við vegna tjónamála. Þetta teymi fundar með eigendum þeirra húsa sem rifin verða og leiðbeinir fólki um hvernig að málum skuli standa.

Rétt er að minna á það hér að við tókum þessa vinnu upp eftir að áfall hefur riðið yfir. Meginhugmyndin er auðvitað sú að sveitarfélög hafi gert sér viðbragðsáætlanir og gátlista áður en áfallið verður. Í okkar tilviki erum við

að vinna þetta samhliða því sem við erum að fást við verkefni og að hluta til höfum við unnið “aftur fyrir okkur”, t.d. gert leiðbeiningar fyrir fyrstu viðbrögð.

Fyrstu aðgerðir í kjölfar áfalla á borð við jarðskjálfta liggja nokkuð ljósar fyrir hjá stofnunum samfélagsins og ákveðin viðbragðsáætlun fer strax í gang á vegum almannavarna. Það þarf að afla upplýsinga um hvort frekari vátta stæði að, meta umfang og afleiðingar áfallsins, huga að slösuðum og sjúkum, fyrirbyggja frekara tjón s.s. af völdum rafmagns eða vatns, kanna samgöngur, starfhæfi þjónustustofnana, veita íbúum upplýsingar o.s.frv.. Þó svo að við höfum ekki haft leiðbeiningar sem hér um ræðir tiltækar fyrstu dagana þá er það alveg ljóst að starfsfólkið okkar vann mjög gott starf og ég tel að vel hafi tekist til við að ná yfir öll verkefni sem sinna þurfti.

Þegar ósköpin höfðu gengið yfir tóku starfsmenn sveitarfélagsins að huga að mörgum þáttum og fjölmargt fór í gegnum huga fólks. Það fyrsta sem maður gerir er að huga að mannskapnum í kringum sig, kanna líkamlegt og andlegt ástand fólksins og meta aðstæður með tilliti til öryggis þess. Starfsfólkið okkar á fjölskyldur sem það þarf að huga að og þarf því margt að komast fljótt til síns heima. Huga þarf að eignum sveitarfélagsins, grunnþjónustu eins og vatni, rafmagni og skólpi, fjarskiptum, samgöngum o.s.frv. Virkni þjónustu fyrir börn, aldraða, sjúka. Öryggi mannvirkja eins og sundlauga, íþróttahúsa.

Stjórnendur í Árborg öxluðu allir sína ábyrgð, tóku stöðuna hver á sínu sviði, könnuðu mannskap og mannvirki, gerðu hinar ýmsu ráðstafanir til að fyrirbyggja frekari áföll og skemmdir. Við lögðum í upphafi ríka áherslu á að gæta vel að mannlega þættinum, jafnt starfsmanna okkar sem annarra íbúa, vanda okkur í upplýsingagjöf og leiðbeiningum og hjálpa fólki við að fá lausn sinna mála. Við lögðum áherslu á að hratt og örugglega væri farið í hættumat á húsnæði og að kerfin öll næðu fljótt tengingu hvert við annað. Þá lögðum við ríka áherslu á að koma starfsemi á vegum sveitarfélagsins sem fyrst í sem eðlilegast horf. Ég tel að í öllum aðalatriðum hafi tekist vel til með fyrstu viðbrögð og úrvinnslu mála, stjórnendur hjá sveitarfélaginu unnu baki brotnu í kjölfar skjálftans og tókst mjög vel að ná tökum á aðstæðunum og að forgangsraða þeim fjölmörgu brýnu verkefnum sem leysa þurfti af hendi.

Það hefði hins vegar verið miklu betra að hafa tiltækar leiðbeiningar um fyrstu viðbrögð, gátlista til að styðjast

við og fyrirfram skipuð teymi sem færu með mála-flokkana. Það hefði verið mun einfaldara og hefði valdið minna álagi á starfsmenn okkar því óttinn við að vera að gleyma einhverju mikilvægu er óþægilegur og truflandi. Við megum heldur ekki gleyma því að starfsfólk sveitarfélagsins er í flestum tilvikum fórnarlamb atburðarins eins og aðrir íbúar og er því undir meira álagi fyrir vikið.

Það er þó ekki síður vegna áætlana og aðgerða sem þurfa að koma til á seinni stigum sem leiðbeiningarnar eru mikilvægar. Það sem tekur við eftir að hættuástandi er aflýst og fyrsta hjálp hefur verið veitt, hefur í gegnum tíðina ekki verið eins vel skilgreint og fólk hefur e.t.v. ekki verið nægilega vel meðvitað um hversu mikilvæg verkefni bíða úrlausna eftir að stærsta áfallið hefur gengið yfir. Hlutverk og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga í uppbyggingu og endurreisn samfélagsins er mikið. Afleiðingar áfalls geta leitt til þess að starfhæfni samfélags minnkar og áhrif vegna t.d. skemmda á húsnæði og opnum svæðum geta orðið hamlandi fyrir uppbyggingu og frekari þróun. Samfélagi getur hnignað í kjölfar áfalls sé ekki gætt að langtímauppbyggingu og ræktun samfélagslegra þátta. Þarna tel ég þessar leiðbeiningar ekki síður mikilvægar.

Eins og fram hefur komið þá höfum við í sveitarfélaginu Árborg unnið að gerð aðgerðaáætlunar, gátlista og leiðbeininga á síðustu mánuðum, höfum þá vinnu nokkrum dögum eftir Suðurlandsskjálftann í vor. Það er mikilvægt og bent á það í leiðbeiningunum, að bæjar- sveitarstjórn þarf að samþykkja formlega svona vinnufyrirkomulag. Mikilvægt er að fram fari formleg afgreiðsla bæjarstjórnar / sveitarstjórnar á endurreisnarstarfinu. Bæjarstjóri / sveitarstjóri þarf að hafa fullt umboð til að stjórna verkefninu og taka ákvarðanir á hverjum tíma sem leitt geta af sér útgjöld eða annan tilkostnað fyrir sveitarfélagið. Aðgerðaáætlun þarf að fá formlega afgreiðslu þannig að hún verði viðurkenndur starfsþáttur í framtíðaráætlunum sveitarfélagsins.

Bæjarstjórn Árborgar samþykkti í júní s.l. sérstaka yfirlýsingu um endurreisnarstarfið, stefnumörkun og leiðbeiningar um viðbrögð við samfélagsáföllum. Samþykkt þessi tekur bæði til þeirrar vinnu sem nauðsynlegt er að fari fram í kjölfar Suðurlandsskjálftans 2008 og líka til vinnu við gerð leiðbeininga um endurreisn sem verði til taks í framtíðinni.

Bæjarráð Árborgar samþykkir að mörkuð verði stefna um endurreisn samfélagsins ef til áfalla kemur. Bæjarráð

felur bæjarstjóra þá vinnu í samstarfi við lykilstjórnendur sveitarfélagsins og jafnframt að vinna leiðbeiningar um endurreisn og leggja hvoru tveggja fyrir bæjarstjórn til samþykktar. Markmiðið með slíkri stefnu og leiðbeiningum er að daglegt líf komist sem fyrst í sínar venjulegu skorður eftir náttúruhamfarir eða önnur áföll og að endurreisa samfélagið sem best til framtíðar.

Þá felur bæjarráð bæjarstjóra í samstarfi við lykilstjórnendur að halda áfram því endurreisnarstarfi sem þegar er hafið vegna jarðskjálftans þann 29. maí s.l. og miðar að því að koma daglegu lífi sem fyrst í eðlilegar skorður, að styrkja samfélagið til að vinna sem best úr afleiðingum hamfaranna og að styðja við enn frekari þróun og framgang heilbrigðs og öflugs samfélags í Árborg.

Greinargerð:

Íbúar líta til sveitarstjórna um forystu í málefnum byggðarlaga og því er eðlilegt að sveitarfélög gegni lykilhlutverki við endurreisn samfélagsins. Sveitarfélög annast nærþjónustu við íbúana og hafa yfirumsjón með mörgum málaflokkum er líta að aðstoð við endurreisn eftir áföll. Þetta gerir þau best til þess fallin að samhæfa aðstoð við þolendur áfalla í sveitarfélaginu en þar þarf að samhæfa aðkomu ólíkra aðila bæði innan og utan stjórnsýslu sveitarfélagsins.

Við stefnumörkunina verði útbúna leiðbeiningar um þau verkefni sem snúa að þjónustu við íbúa sveitarfélagsins á neyðartímum og við endurreisn samfélagsins. Við gerð þeirra verður litið til samfélagsins alls og leiddir saman þeir aðilar sem hlutverki hafa að gegna og hagsmuna að gæta s.s. sveitarfélagið sjálft, ríkisstofnanir, félagasamtök, einkaaðilar og aðrir íbúar á svæðinu. Bæjarráð Árborgar væntir þess að stefnumörkun um endurreisn samfélagsins muni leiða til aukinnar öryggiskenndar og bættra lífsgæða íbúa sveitarfélagsins.

Leiðbeiningarnar verði unnar eftir því sem við á í samvinnu fulltrúa sveitarfélagsins og aðra s.s. ráðuneyti og stofnanir ríkisins, váttryggingafélög, einkafyrirtæki, íbúa og félagasamtök sem koma að verkefnum er líta að neyðaraðstoð og endurreisn samfélagsins. Mikilvægt er að endurreisnarteymið haldi yfirsýn og tryggji samfellu í þjónustu við þolendur. Viðtæk samvinna er mikilvæg til að skapa tilfinningu allra fyrir að endurreisnarstarfið komi þeim við og þeir hafi eitthvað um það að segja.

Útbúna hafa verið almennar leiðbeiningar í þessu skyni, byggðar á niðurstöðum sérfræðinga í rannsóknar-

verkefninu „Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum“ sem endurreisnarteymi Árborgar mun styðjast við. Einnig er mikilvægt að teymið styðjist við þær viðbragðsáætlanir sem þegar eru til í samfélaginu s.s. hjá almannavarnarnefnd, fyrirtækjum og félagasamtökum. Í þeim leiðbeiningum skal gera grein fyrir því hvernig samstarfi við aðgerðastjórn lögreglustjóra skal háttað þegar almannavarnarástand ríkir.

Sveitarfélagið Árborg mun standa fyrir kynningu á stefnumörkun um endurreisn í samstarfi við þá aðila sem þar hafa hlutverki að gegna.

Bæjarráð Árborgar lítur svo á að þessi verkefni séu meðal mikilvægustu verkefna sveitarfélagsins og mun gera ráð fyrir þeim í starfs- og fjárhagsáætlunum og annarri skipulagsvinnu.

Við erum nú á lokasprettinum við gerð aðgerðaáætlunarinnar og ég á von á að hún verði lögð fyrir bæjarstjórn ásamt stöðuskýrslu nú í október. Í fjárhagsáætlunargerð vegna ársins 2009 munum við gera ráð fyrir fjármagni til að sinna þessu áfram.

Teymin halda áfram að starfa meðan þörf er á, sum eru lengra komin með verkefni en önnur. Til dæmis mun húsnæðisteymið starfa eitthvað áfram svo og ráðgjafahópur vegna niðurrifs húsa, svo dæmi séu tekin. Þessi teymi hafa gert sérstaka gátlista og leiðbeiningar sem munu verða hluti af leiðbeiningum okkar sveitarfélags vegna áfalla sem kunna að skella á í framtíðinni. Þannig mótar hvert sveitarfélagsína aðgerðaáætlun, leiðbeiningar og gátlista út frá sínum aðstæðum.

Leiðbeiningarnar sem hér hafa verið kynntar og við höfum lagað að okkar umhverfi, skapa umgjörð utan um endurreisnarstarfið í Árborg næstu árin. Gert er ráð fyrir að lokaskýrsla vegna endurreisnarvinnu sé lögð fram 5 árum eftir atburðinn, þannig að hér er sannarlega um langtímaverkefni að ræða. Það er dýrmætt fyrir íbúana í Árborg og nærliggjandi sveitarfélögum að stjórnsýslan okkar hafi þetta verkfæri í höndunum.

Endurreisnarstarfi er ekki lokið fyrr en samfélagið hefur náð að minnsta kosti sínum fyrri styrk, og verkefni sem unnið hefur verið að verða orðin hluti af hinu daglega lífi, renna saman við það venjulega. Í framtíðinni mun viðbragðs- og aðgerðaáætlun vera tiltæk í Árborg og getur nýst vegna ýmissa annarra mögulegra áfalla, s.s. flóða eða annars sem á okkur getur dunið, og gerir okkur betur undir það búin að takast á við möguleg áföll.

Viðbrögð og aðgerðir ríkisstjórnarinnar í kjölfar skjálftans voru til mikillar fyrirmyndar og við höfum átt gott samstarf við fulltrúa ráðuneyta vegna ýmissa flókinna úrlausnarmála. Ég vona að svo verði áfram, en það er ljóst að uppbygging og endurreisn samfélaga í kjölfar náttúruhamfara er langtímaverkefni og krefst mannafla og fjármagns. Það sýnist mér vera viðurkennt bæði hjá ríki og sveitarfélögum og það er forsenda þess að byggðarlög sem verða fyrir áföllum af þessu tagi eigi möguleika á að ná aftur fyrri styrk.

Ég vil að lokum þakka fyrir þetta tækifæri til að segja ykkur lítillega frá því hvernig við höfum nýtt okkur

leiðbeiningarnar. Fyrir hönd Árborgar færi ég miklar og góðar þakkir til þeirra sem standa að verkefninu. Sérstaklega langar mig að þakka Herdísi Sigurjónsdóttur fyrir aldeilis frábæra aðstoð við okkur sem höfum staðið í framlínunni í Árborg við að koma þessu verkefni í farveg, hún hefur verið óþreytandi við að liðsinna okkur og er enn að.

Mitt mat er að þetta verkefni sé svo mikilvægt og hagnýtt að öll sveitarfélög í landinu ættu að nota það og laga að sínum sérstöku aðstæðum. Þetta er verkefni sem á erindi til allra sveitarfélaga, bæði hér á landi sem úti í hinum stóra heimi.

Erindi Ólafs Arnar Haraldssonar

verkefnisstjóra Þjónustumiðstöðvar vegna Suðurlandsskjálfta

Fundarstjóri, ágætu fundarmenn.

Ég vil þakka fyrir þennan fund og tækifæri til að segja hér í stuttu máli frá starfi Þjónustumiðstöðvar vegna Suðurlandsskjálftanna, sem ég veiti forstöðu. Ég mun reyna að draga fram meginþættina í þeirri reynslu sem safnast hefur í Þjónustumiðstöðinni í sumar.

Í heildina hefur tekist afar vel til í skammtíma viðbrögðum við Suðurlandsskjálftunum, en nú fer í hönd nýr og vandasamur kafli langtímauppbyggingar sem reyna mun mjög á þjónustukerfi samfélagsins næstu misseri. Við getum lært gríðarlega mikið af þessari reynslu og margt bendir til að við getum ekki aðeins lært að nýta fjármuni miklu betur, heldur getum við útbúið viðbragðskerfi og uppbyggingarferli sem verður með því fremsta sem þekkt og aðrar þjóðir geta tekið sér til fyrirmyndar. Slíkt viðbragðskerfi og uppbyggingarferli þarf að vera tiltækt næst þegar náttúruvá ríður yfir hér á landi, en eins og við vitum öll mun því miður koma til þess fyrr eða síðar.

Þjónustumiðstöð vegna Suðurlandsskjálfta var sett á fót með stöð í nýjum lögum og að tilhlutan ríkisstjórnarinnar undir forræði dómsmálaráðuneytis, sem fól ríkislögreglustjóranum og almannavarnardeild að annast framkvæmdir.

Starfsemi á fyrstu þremur mánuðunum má skipta í þrennt:

- Í fyrsta lagi var þátttaka í fyrstu viðbrögðum, þar með talin aðstoð við samhæfingu sveitarfélaga og að greiða fyrir tengslum þeirra við ráðuneyti og ríkisstofnanir.
- Í öðru lagi hefur starfið falist í því að hafa opið hús, taka á móti fólki, veita því upplýsingar og leiðbeiningar, taka á móti umkvörtunum, reka erindi fólks og beinlínis vera athvarf sem allir hafa getað leitað til. Enginn staður gat hentað betur til þessa en Tryggvaskáli.
- Í þriðja lagi hefur Þjónustumiðstöðin tekið á móti upplýsingum um, skráð og metið tjón sem lendir utan hins hefðbundna tryggingakerfis og lagt þau erindi fyrir hóp ráðuneytisstjóra og sveitarstjóra.

Eins og áður segir hefur tekist afar vel til í skammtíma viðbrögðum fyrstu þriggja mánaðanna. Allir viðbragðsáðilar stóðust kröfur um fagmennsku, samhæfingu og nærgætni í samskiptum sínum við íbúa svæðisins. Fagstofnanir og sjálfbodaliðasamtök unnu frábært starf og uppskáru góðan árangur og einnig þakklæti og lof almennings. Sveitarfélög og ríkisstjórn komu strax fram af festu og sköpuðu öryggi hjá almenningi og stofnunum. Samhæfing sveitarfélaganna í helstu verkefnum var mjög árangursrík og þar kom einnig til skjalanna samstarf við stofnanir ríkisins. Vil ég þar nefna áfallahjálp og húsnæðismál. Samhæfing var einnig um margvíslega aðra þjónustu, svo sem milli byggingafulltrúanna, almannavarnarnefnda, skólafólks, upplýsingar og fundir með fólki af erlendum uppruna. Með þessu móti fengu íbúar sveitarfélaganna allir sambærileg viðbrögð og sambærilega þjónustu. Þjónustumiðstöðin í Tryggvaskála vann að flestum þessum verkefnum með viðkomandi aðilum. Tryggingafélög og Viðlagatrygging skoðuðu innbú og greiddu bætur með mjög skjóttum hætti. Það vakti mikla ánægju.

Mörg hundruð erindi hafa borist þjónustumiðstöðinni frá upphafi. Sveitarfélög, heilbrigðisstofnanir og fleiri hafa síðan tekið við þessum málum til úrvinnslu. Má nefna að enn eru vel á annað hundrað áfallatilfelli í virkri vinnslu. Þá má nefna að sveitarfélögin hafa sett sérráðna starfsmenn eða teymi til þess að leysa úr erindum t.d. vegna húsnæðismála, félagslegrar aðstoðar, niðurrifs húsa o.fl.

Tjón utan tryggingakerfis

Eins og áður segir tekur þjónustumiðstöðin við erindum sem lenda utan hefðbundinna tryggingarkerfa og má greina erindin sem hér segir:

- Niðurrif og förgun húsa 23
- Ótryggð innbú rúmlega 50
- Ótryggð hús í byggingu 3
- Stéttar, pallar, hleðslur í nágrenni húsa 17
- Rotþrær og frárennsli 5
- Annað, svo sem veitur, borholur, bíla-skemmdir, brýr, ræsi, fornminjar o.fl. um ... 12

Augljóst er að taka þarf tryggingamál þessara mannvirkja til gagnerrar endurskoðunar a.m.k. á svæðum þar sem búast má við náttúruvá.

Langtíma viðbrögð

Eins og ég gat um tel ég að nýr kafli sé að hefjast í ferli viðbragða og uppbyggingar. Þrír sumarmánuðir eru liðnir, skólar að hefjast, líf almennings færast í fastmótaðra horf. Veturinn er framundan.

Því er ekki að leyna að í Þjónustumiðstöðinni verður æ meira vart við fólk sem er orðið langeygt eftir úrlausn sinna mála á ýmsum sviðum. Einkum snýr þetta að tjóni og viðgerðum á húsum. Tjónin eru einfaldlega svo mörg og flókin að langan tíma tekur að meta og ganga frá. Allt hefur þetta síðan áhrif á daglegt líf og líðan heimilisfólks og fjárhagslega afkomu þess.

Margt fólk sem lent hefur í hústjónum hefur hvorki þekkingu, burði, né fé til þess að takast á hendur viðamiklarviðgerðir eða niðurrif og förgun. Byggingamál eru flókin og hægfare og tengjast mörgum reglugerðum og kröfum, allt frá byggingareglugerðum til tilfærslu á veðböndum frá stórskemmdum húsum.

Einna verst eru þeir settir sem eru vanmáttugir vegna elli, örorku eða fátæktar. Hafa e.t.v. átt hús sem dugði sem heimili og skjól til æviloka en er sáralítils virði í brunabótamati, þannig að ekki er hægt að byggja nýtt hús fyrir svo lítið fé. Sumir hafa jafnvel lent í því að húsið er ónýtt en bílskúrin bjargaðist en hann er næstum verri enginn þar sem hann stendur einn á lóðinni og gerir hana síður sölu- eða byggingarhæfa.

Þá er einnig vert að huga að því að breyta fyrirkomulagi á bótagreiðslum vegna tjóna og viðgerða á þann veg, að tjónþoli fái ekki féð í hendur eins og nú er gert og síðan er hann sjálfráður án eftirlits hvort hann gerir

sómasamlega við húsið eða ekki. Lélegar viðgerðir og jafnvel falin tjón skapa hættu og þar að auki vantraust í fasteignviðskiptum og verðfella bæði fasteignir og orðspor sveitarfélaga. Athugandi er að greiða bætur þess í stað samkvæmt reikningi og undir eftirliti byggingarfulltrúa. Þetta verður líka til þess að ekki þarf að þrefa um hvort bótaupphæðin frá Viðlagatryggingu hrökkvi fyrir viðgerðum. Þetta þarf að hafa í huga við næstu lagasetningu.

Þá má einnig nefna að fasteignasali hefur sett fram tillögur um nokkurs konar húsbók eða logbók sem fylgja skal hverju húsi, þar sem fram komi ástand og framkvæmdir á líftíma hússins. Þessar hugmyndir eru verulega athyglisverðar.

Þegar horft er fram á næstu mánuði og misseri má velta fyrir sér hvort sveitarfélögin eigi hvert fyrir sig að koma á starfi þjónustufulltrúa fyrir tjónþola sem greiðir götu fólks sem vinnur að endurreisn á lífi sínu og eignum. E.t.v. getur Þjónustumiðstöðin tekið það verkefni að sér ef sveitarfélögin svo kjósa og verksviði hennar er breytt í samræmi við það.

Nefnthe furverið að skýra þurfi verkefni og verkaskiptingu sveitarfélaga, stofnana og ráðuneyta í nýjum lögum. En enda þótt eitthvað vanti þar á núna, hafa þessir aðilar og einstaklingar sem þar starfa, unnið gríðarlegt afrek í viðbrögðum sínum nú í sumar. Þar er valinn maður í hverju rúmi og menn hafa ýtt öllu til hliðar til þess að hjálpa fólki sem lenti illa í skjálftunum. Um þetta get ég vitnað frá sjónarhorni mínu í Þjónustumiðstöðinni. En vandi og vanlíðan tjónþolanna er ekki horfinn. Nú tekur við langur og togandi kafli þar sem reynir á að þjónustukerfi samfélagsins vinni hratt og af sanngirni og mannúð.

Kaflí VIII

Viðbrögð við náttúruhamförum

Almennar leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga

Sólveig Þorvaldsdóttir
Ásthildur Elva Bernharðsdóttir
Guðrún Pétursdóttir
Herdís Sigurjónsdóttir

Efnisyfirlit

Inngangur.....	145
Leiðbeiningar um notkun gátlista vegna endurreisnar.....	148
Gátlisti 1 - Gátlisti vegna stjórnslu.....	149
Gátlisti 2 - Gátlisti formanns endurreisnarþeymis.....	151
Gátlisti 3 - SÁBF fyrir langtímaviðbrögð.....	153
Gátlisti 4 - Gátlisti fyrir alla klasa.....	155
Gátlisti 4.1 - Gátlisti fyrir velferðarklasa.....	161
Gátlisti 4.2 - Gátlisti fyrir umhverfisklasa.....	165
Gátlisti 4.3 - Gátlisti fyrir efnahagsklasa.....	169
Gátlisti 5 - Gátlisti fyrir stefnumótun sveitarstjórnar.....	173
Samþykktir sveitarstjórna um endurreisnarstarf eftir jarðskjálfta á Suðurlandi 29. maí 2008.....	176

Inngangur

Ef ástand skapast í samfélaginu sem raskar verulega daglegri starfsemi þess, þarf sveitarfélagið að bregðast við. Margt getur farið úrskeiðis. Húsnæði getur skemmst svo að það verði óíbúðarhæft og fólk heimilislaust, samgöngumannvirki og veitukerfi farið úr skorðum eða eyðilagst, þjónusta sveitarfélagsins laskast, dregið úr þjónustu einkafyrirtækja t.d. bankaþjónustu, sölu á matvælum og bensíni og öðrum nauðþurftum. Sveitarstjórn, sveitarstjóri og starfsmenn sveitarfélagsins þurfa að bregðast hratt

við, bæði við að kanna áhrif á eigin starfsemi og koma samfélaginu til hjálpar.

Hér fylgja leiðbeiningar fyrir starfsfólksveitarfélagatilað styðjast við þegar neyðarástand skapast í samfélaginu og næstu fimm árin þar á eftir. Leiðbeiningarnar eru fyrst og fremst ætlaðar sveitarstjórum og endurreisnar-teymum sem þeir skipa, en einnig sveitarstjórnarmönnum vegna stefnumótunarvinnu sveitarstjórna. Leiðbeiningarnar teygja þó anga sína víðar.

STUÐST ER VIÐ EFTIRFARANDI SKILGREININGAR:

Sveitarfélag	Sveitarstjórn, starfsmenn og fyrirtæki sveitarfélagsins.
Almenningur	Íbúar, ferðamenn og aðrir á svæðinu.
Samfélag	Sveitarfélagið, almenningur, félagasamtök, fyrirtæki og einkaaðilar sem eru með starfsemi í umdæmi sveitarfélagsins.
Hagsmunaaðilar	Allir þeir sem málið varða, svo sem þolendur, íbúar almennt, félagasamtök, fyrirtæki og stofnanir.
SÁBF	Stjórnun – Áætlun – Bjargir – Framkvæmd
Björgunar- og hjálparstarf	Björgun mannlífa, fjöldahjálp og aðrar athafnir sem felast í því að koma fólki í öruggt skjól.
Neyðaraðstoð	Tímabundin aðstoð og félagsleg hjálparvið þá sem eru komnir í öruggt skjól, til að brúa bilið þar til endurreisnarferlið hefst.
Endurreisn	Verkefni sem eru endanleg og varanleg til að koma lífi fólks á réttan kjöl á ný eftir náttúruhamfarir, hvort sem byggð verður áfram á sama stað, flutt á nýjan stað, eða íbúar fluttir í annað byggðarlag eða annar háttur hafður á.
Klasar	Lauslega skilgreint hugtak um samstarf fólks sem hefur sameiginlega hagsmuna að gæta og sameiginleg markmið, sem með samstarfi koma með betri upplýsingar og lausnir en þau gætu sitt í hvoru lagi.

	1. FASI: Fyrstu viðbrögð	2. FASI: Næstu viðbrögð	3. FASI Langtímaviðbrögð	4. FASI Daglegt líf
Björgunar- og hjálparstörf	MEGIN PUNGI	DREGUR ÚR	LOKIÐ	
Neyðarstörf	BYRJA STRAX	MEGIN PUNGI	DREGUR ÚR	LOKIÐ
Uppbyggingarstörf	BYRJA STRAX	AUKINN PUNGI	MEGIN PUNGI	DREGUR ÚR
Daglegt skipulag	AÐLAGAÐ	AÐLAGAÐ	AÐLAGAÐ	MEGIN PUNGI

Tafla 1: Viðlagatímataflan

Strax og atburður verður er áherslan á björgunar- og hjálparstörf undir stjórn lögreglustjóra, en sveitarfélagið styður við þær aðgerðir skv. skipulagi almannavarnar- nefndar. Neyðaraðstoð og endurreisn samfélagsins hefst einnig strax, þótt í byrjun sé megináherslan á neyðaraðstoð. Þegar frá líður lýkur neyðaraðstoðinni og áherslan verður á endurreisnina. Endurreisnarstarfi lýkur með því að verkefni og markmið þess falla inn í daglega starfsemi. Þessum tímabilum er lýst í viðlagatímatöflu í töflu 1.

Leiðbeiningar þær sem hér eru lagðar fram eru almenns eðlis og þarf hvert sveitarfélag að laga þær að sínum aðstæðum. Mikilvæg þjálfun starfsmanna felst í því að semja slíkar sértækar leiðbeiningar og búa til eigin gátlista. Gagnlegt er að bjóða upp á námskeið fyrir starfsfólk og samstarfsaðila, sérstaklega eftir kosningar og skipulags- og starfsmannabreytingar. Við gerð leiðbeininga fyrir neyðaraðstoð og endurreisn skulu eftirfarandi viðmið höfð að leiðarljósi:

Viðmið 1	Leiðbeiningar nái yfir alla málaflokka sveitarfélags.
Viðmið 2	Leiðbeiningar taki mið af reglubundnu starfi, sértækum störfum vegna náttúruhamfara og samvinnu þeirra sem að aðgerðum koma.
Viðmið 3	Leiðbeiningar lýsi starfsskipulagi sveitarfélags vegna óvæntra og óvenjulegra verkefna og vegna aukins álags, hvenær skipulaginu er beitt og hvenær það er lagt af.
Viðmið 4	Leiðbeiningar nái yfir tímabilið frá því að áfall skellur á og í a.m.k. 5 ár þar á eftir.
Viðmið 5	Leiðbeiningar taki mið af vanda þolenda frá sjónarmiði þeirra og áhersla lögð á samfellda aðstoð.
Viðmið 6	Leiðbeiningar segi hvert sveitarfélög geta leitað til að fá fjárhagsaðstoð til að mæta áföllum og endurreisa samfélagið.
Viðmið 7	Leiðbeiningar nái til allra samfélagshópa
Viðmið 8	Leiðbeiningar lýsi hvernig staðið verði að innleiðingu skipulags, þjálfun starfsmanna og úrvinnslu aðgerða.

Tafla 2: Viðmið við gerð leiðbeininga

LEIÐBEININGARNAR SKIPTAST SAMKVÆMT EFTIRFARANDI GÁTLISTUM:

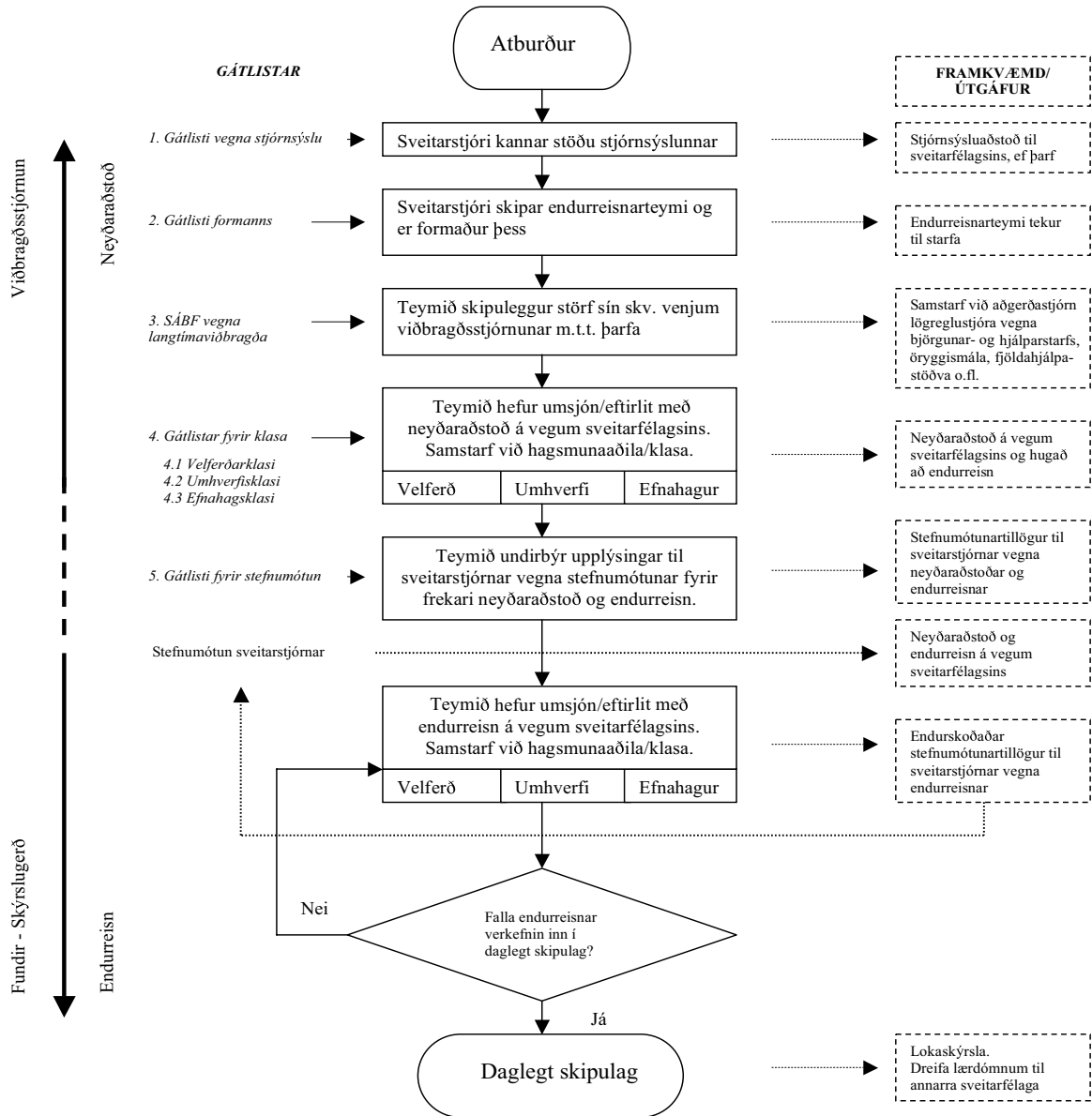
- 1 STJÓRNSÝSLA** Gátlisti fyrir sveitarstjóra. Fyrsta verk hans er að kanna ástand á eigin liði og getu starfsmanna skrifstofu og fyrirtækja sveitarfélagsins til að aðstoða þolendur.
- 2 FORMAÐUR** Gátlisti fyrir sveitarstjóra, sem jafnframt er formaður endurreisnarteymis.
- 3 SÁBF** Gátlisti fyrir endurreisnarteymi til að skipuleggja starf sitt m.t.t. hefðbundinnar viðbragðsstjórnunar og til að auðvelda samstarf við aðgerðastjórn lögreglustjóra.
- 4 KLASAR** Fjórir gátlistar ætlaðir samstarfi í klasavinnu. Sá fyrsti lýsir almennri vinnu og skýrslugerð endurreisnarteymis. Næstu þrjú eru fyrir hvern klasa, velferðar-, umhverfis- og efnahagsklasa.
- 5 STEFNUMÓTUN** Gátlistar fyrir teymi og sveitarstjórn til leiðbeiningar við stefnumótun sveitarstjórnar fyrir langtíma viðbrögð við náttúruhamförum.

Forsenda þess að leiðbeiningar þessar nýtist sem skyldi, er að sveitarstjóri og aðrir starfsmenn sveitarfélagsins útbúi sértækar leiðbeiningar fyrir sitt sveitarfélag og skrifi eigin gátlista, sem þeir grípa til þegar þörf krefur. Ennfremur er það forsenda að sveitarstjórn sé þeim samþykkt.

Nedangreint flæðirit lýsir viðbragðsferli sveitarfélags í meginatriðum og hvenær gátlistarnir eru notaðir. Lóðréttá örín á vinstri hönd gefur til kynna að í upphafi

er starfð líkara viðbragðsstjórnun, en þegar frá líður er það líkara nefndarstarfi.

Leiðbeiningar um notkun gátlista vegna endurreisnar



Gátlisti 1 - Gátlisti vegna stjórnsýslu

Framkvæmdaaðili: sveitarstjóri eða staðgengill hans í forföllum. Séu báðir aðilar óstarfhæfir tekur forseti bæjarstjórnar/formaður bæjarráðs við þeirra hlutverki. Sé bæjarstjórn öll óstarfhæf ber að leita til ráðuneytis sveitarstjórnamála.

1. Kanna burðargetu sveitarfélagsins eftir áfall

- Er sveitarstjórnin starfhæf?
- Hafa starfsmenn orðið fyrir slysum eða öðrum beinum áhrifum?
- Geta nefndir sveitarstjórnar starfað eðlilega?
- Hvernig er andlegt ástand starfsfólks?
- Hafa fjölskyldur þeirra orðið fyrir áhrifum?
- Annað sem gæti valdið því að starfsemi starfsmanna sé skert?
- Geta stofnanir og fyrirtæki bæjarins haldið uppi eðlilegri/nægilegri þjónustu?
- Þarf að útvega nýtt húsnæði fyrir starfsemi?
- Hefur sveitarfélagið fjárhagslega burði til að standa straum af kostnaðinum?

2. Sértekur aðgerðir ríkisins í kjölfar áfalla á skaðasvæði fela m.a. í sér

- áfallahjálpar skipulögð (heilbrigðisráðuneyti)
- opnun þjónustumiðstöðvar almannavarna á skaðasvæði (dómsmálaráðuneyti)
- Viðlagatrygging Íslands eykur þjónustu á skaðasvæðinu (viðskiptaráðuneyti)

2. Úrræði vegna skertrar starfsgetu sveitarfélags

- Meta þörf fyrir utanaðkomandi aðstoð. Þörf getur skapast fyrir utanaðkomandi aðstoð og þarf sveitarfélag að gera ráð fyrir því að slíkt ástand geti skapast. Aðkomufólk getur:
 - komið með sérþekkingu sem er ekki til staðar í sveitarfélaginu
 - létt undir vegna álags á starfsfólki
 - reynst gagnlegt vegna tilfinningalegrar fjarlægðar við íbúa áfallasvæðis þar sem návígi við áfallið í eigin sveitarfélagi getur verið þung byrði.
- Kanna aðstoð frá ráðuneyti og þingmönnum. Sveitarstjórnir geta til að mynda leitað aðstoðar hjá:
 - Samgönguráðuneyti, sem er ráðuneyti sveitarstjórnamála. Ráðuneytinu ber að koma að málum þegar sveitarfélag verður óstarfhæft
 - Forsætisráðuneyti, varðandi almenn vandamál, vegna samhæfingar aðgerða á vegum ríkisins og til að skera úr um óvissuatriði. Líklegt er að ráðuneytið skipi starfshóp um endurreisnarstarf.
 - Þingmanna kjördæmisins vegna málefna svæðisins

Mikilvægt er að þau erindi sem send eru bréflega frá sveitarfélaginu til ráðuneyta, nefnda og stofnana ríkisins séu vel undirbúin og þeim fylgt eftir.

- Kanna aðstoð frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
 - Samband íslenskra sveitarfélaga getur aðstoðað sveitarfélög, veitt þeim ráðgjöf og haft milligöngu um aðstoð
 - Sambandið getur þó ekki gripið til beinna aðgerða, nema í umboði samgönguráðuneytis

- Meta þörf fyrir nágrannastuðning.

Í 7. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að verði sveitarstjórn óstarfhæf tímabundið vegna neyðarástands í sveitarfélaginu svo sem afvöldum náttúruhamfara, getur ráðuneyti sveitarstjórnarmála, að beiðni sveitarstjórnarinnar, falið sveitarstjórn nágrannasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélagsins uns sveitarstjórnin verður starfhæf

á ný. Erfitt getur verið að meta hvenær á að grípa inn í, hvar mörkin eigi að liggja um inngríp í sveitarstjórn. Sveitarfélög gætu verið búin að ganga frá samkomulagi um aðstoð nágrannasveitarfélaga á undirbúningstíma.

- Kanna áhuga fyrir samstarfi sveitarfélaga. Sveitarfélög sem lenda í samfélagsáfalli á svipuðum tíma geta myndað með sér samstarf, t.d. í formi nefnda. Staðbundin landshlutasamtök sveitarfélaga eru starfandi í öllum landsfjórðungum og vinna þau að hagsmunamálum íbúa í hverjum landshluta og því gæti verið heppilegt að nýta þann samstarfsvettvang til stuðnings á svæðinu.
- Samstarf við frjáls félagasamtök. Samkvæmt samkomulagi milli almannaþingis almannaþingis (Slysavarnafélagið Landsbjörg og Rauði kross Íslands) er hægt að semja við björgunarsveitir um framlag þeirra varðandi langtímauppbyggingu á skaðasvæði, t.d. verðmætabjörgun, rekstur varasjúkrahúss, gæslustörf, björgun lausra muna af hættusvæðum og styrkingu eða niðurbrot hættulegra mannvirkja. Einnig er hægt að semja við Rauða kross deildina um samstarf við félagslega uppbyggingu á svæðinu.

3. Úrræði vegna aukinna útgjalda sveitarfélagsins

- Samskipti við ráðuneyti og þingmenn. Sveitarstjórnir geta leitað til forsætisráðherra varðandi fjárhagsaðstoð aðra en þá sem fengin er úr sjóðum, söfnunum eða frá tryggingum.
- Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. Komist sveitarfélag í fjárþróng þannig að sveitarstjórn telur sér eigi unnt að standa í skilum skal hún tilkynna það til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, sem skipuð er af samgönguráðherra. Ákvörðun um slíka tilkynningu skal tekin eftir tvær umræður í sveitarstjórn.
- Sjóðir, tryggingar og safnanir.

BJARGRÁÐASJÓÐUR var stofnaður með lögum nr. 45/1913 og starfar undir stjórn samgönguráðuneytisins.

- Almenn deild: að veita fjárhagsaðstoð vegna meiri háttar tjóna af völdum náttúruhamfara á eignum, m.a. fasteignum, vélum, tækjum og heyi. Auk þess eru bætt tjón vegna grasbrests.
- Búnaðardeild: að bæta meiri háttar tjón á búfé, búfjárafurðum og uppskeru garðávaxta af völdum sjúkdóma, óvenjulegs veðurfars og slysa. Tjónabætur taka mið af því að ekki eru bætt tjón sem njóta almennrar tryggingaverndar, eru um að kenna eiganda eða umsjónarmanni og ef eðlilegar varnir eru ekki við hafðar. Ekki er veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóna á stærri mannvirkjum.

OFANFLÓÐASJÓÐUR stendur straum af kostnaði við fyrirbyggjandi framkvæmdir vegna hugsanlegra snjóflóða og skriðufalla. Ofanflóðasjóður greiðir kostnað við rannsóknir sem miða að því að bæta hönnun varnarvirkja og hættumat. Sveitarstjórnir annast framkvæmdir við gerð varnarvirkja og samninga um kaup eða flutning á húseignum í samræmi við staðfestar áætlanir. Greiðslur sjóðsins skulu inntar af hendi til sveitarfélags, sem aftur annast greiðslur til húseigenda.

VIÐLAGATRYGGING ÍSLANDS: Nedangreind mannvirki eru váttryggð þótt þau séu ekki brunatryggð:

1. Hitaveitur, vatnsveitur og skulpveitur í eigu sveitarfélaga eða ríkissjóðs
2. Hafnarmannvirki í eigu sveitarfélaga eða ríkissjóðs
3. Brýr sem eru 50 m eða lengri
4. Raforkuvirki, þar á meðal dreifikerfi, stíflur og veitumannvirki, í eigu hins opinbera
5. Síma- og fjarskiptamannvirki í eigu hins opinbera
6. Skíðalyftur

AÐSTOÐ frá öðrum sveitarfélögum, fyrirtækjum og einstaklingum á landinu

- Sérstakt bókhald vegna neyðaraðstoðar og endurreisnarstarfs.
 - Nauðsynlegt er að halda sérstakt fjárhagsbókhald yfir kostnað vegna neyðaraðstoðar og endurreisnarstarfs.
 - Hvað kostar áfallið bæjarsjóð? Dæmi um gjaldaliði vegna áfalls: fjárhagsaðstoð til þolenda, sértækar aðgerðir fyrir kennslu, áhaldahúsarekstur, húsgögn, flutningar fólks og aðfanga, hreinsun, uppsetning á leikskóla, minningarreitir, gistinætur þolenda, aukið fjármagn í félagslega aðstoð, atvinnuleysisbætur, undirbúningur vegna nýbygginga, hreinsunarstarf, laun starfsmanna vegna samhæfingar og verkefnisstjórnun vegna uppbyggingar, viðgerðir/niðurrif á húsnæði í eigu sveitarsjóðs, viðgerðir á kirkjugarði, uppkaup húsa og kostnaður við að veita nærliggjandi sveitarfélagi grenndaraðstoð, t.d. að útvega börnum kennslu.

Gátlisti 2 - Gátlisti formanns endurreisnar-teymis

Framkvæmdaaðili bæjarstjóri/sveitarstjóri eða staðgengill hans í forföllum. Séu báðir aðilar óstarfhæfir tekur forseti bæjarstjórnar við þeirra hlutverki.

1. Ná yfirsýn og fylgja framkvæmdum eftir (gátlisti SÁBF)

1. Átta sig á ástandinu og ná yfirsýn.
2. Afla upplýsinga um viðbrögð á vegum lögreglustjóra.
3. Skilgreina fyrst þarfir vegna velferðar, síðan umhverfis- og efnahagslegar þarfir í samvinnu við þá sem stýra endurreisn viðkomandi málaflokka (klasastjórar, sjá síðar).
4. Leggja drög að aðgerðaráætlun með skýrum markmiðum til sveitarstjórnar/fyrir bæjarráð sem kallað verður saman til fundar eins fljótt og hægt er.
5. Samhæfa aðgerðir við hagsmunaaðila.
6. Halda uppi öflugum upplýsingastreymi. Í upphafi sér sveitarstjóri (eða framkvæmdastjóri sveitarfélagsins) eða annar sem hann tilnefnir um upplýsingagjöf til fjölmiðla. Hafa skal samvinnu við aðgerðastjórn á meðan hún er starfandi (setja skal sérstakar verklagsreglur um upplýsingagjöf sem verða fylgigagn þessa gátlista).
7. Kanna þörf á flutningi fólks (ferðir til og frá skaðasvæði, akstur, flug) samkvæmt ákvörðun aðgerðastjórnar. Kanna þörf á flutningi fólks á vegum sveitarfélagsins.
8. Hrinda aðgerðaráætlun í framkvæmd og fylgja henni eftir.

2. Skipa endurreisnar-teymi, eftir þörfum (sjá gátlista um klasa)

- Til að auka skilvirkni hjálparstarfs sveitarfélagsins myndar bæjarstjóri/sveitarstjóri endurreisnar-teymi sér til aðstoðar Endurreisnar-teymið skipa helstu lykilstarfsmenn sveitarfélagsins s.s. bæjarritari, fjármálastjóri, félagsmálastjóri, bæjarverkfræðingur og aðrir eftir þörfum. Teymið tryggir nauðsynlega samhæfingu starfsmanna sveitarfélagsins á hættu og neyðartímum sem og í endurreisnarstarfi. Teymið leggur áherslu á:
 1. Velferð, sem tengist líkamlegu, andlegu og félagslegu ástandi fólks
 2. Umhverfi, sem tengist mannvirkjum, veitukerfum og fjarskiptum
 3. Efnahag, sem tengist efnahag sveitarfélags, einstaklinga og fyrirtækjaTeymið hugar sérstaklega að þeim sem minnst mega sín og að virðingar fyrir fólki og eignum sé gætt í hvívetna.

3. Koma á og fylgja eftir samstarfi við lögreglustjóra og aðgerðastjórn hans

Lögreglustjóri fer með stjórn björgunar- og hjálparstarfa og aðgerðastjórn skv. lögum nr. 82/2008 um almannavarnir og öryggismál. Samstarf teymisins við lögreglustjóra, eða aðgerðastjórn hans, felst m.a. í að taka á móti og aðstoða heimilislausum sem geta ekki verið eða mega ekki, öryggis síns vegna, vera heima hjá sér. Öryggismál eru á hendi lögreglu og fylgir teymið fyrir mælum hennar. Fylgja skal skipulagi almannavarnanefndar varðandi samskipti við aðgerðastjórn lögreglu.

4. Skipa fjölmiðlafulltrúa og aðra tengiliði, eftir þörfum

Bæjarstjóri/sveitarstjóri sér um upplýsingar til fjölmiðla í samvinnu og samstarfi við aðgerðastjórn (á meðan hún starfar) nema annað sé ákveðið (sjá sérstakar verklagsreglur um upplýsingagjöf sem eru fylgigagn þessa gátlista).

Fjölmíðlar skipa stórt hlutverk í upplýsingagjöf til íbúa og því er mikilvægt að halda uppi góðum samskiptum við þá. Hafa reglubundin samskipti við fjölmiðla, ekki bara fréttatilkynningar og fréttafundi, og mynda þannig tengsl við fjölmiðlafólk. Skapa traust.

Strax þarf að huga að upplýsingagjöf til íbúa. Hægt er að setja sérstakan tengil á heimasíðu sveitarfélagsins með upplýsingum til íbúa, með tengingu við heimasíðu Almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Eins getur reynst nauðsynlegt að senda dreifibréf með upplýsingum um varúðarráðstafanir, borgarafundi og þá þjónustu sem sveitarfélagið veitir.

5. Halda borgarafundi

Borgarafundir (fyrir heimamenn og/eða fyrir þjóðina, með fulltrúum stjórnvalda). Skipuleggja þarf fyrirkomulag borgarafundar, hvenær haldinn, hvar og hverjir mæta.

6. Ráða verkefnisstjóra og aðra starfsmenn, eftir þörfum

7. Tryggja samstarf við hagsmunaaðila

Formaður endurreisnarteymis tryggir samvinnu við hagsmunaaðila varðandi endurreisn. Til hagsmunaaðila teljast beinir þolendur áfallsins, aðstandendur, íbúar (huga sérstaklega að erlendum íbúum og öðrum sem mögulega tala ekki íslensku), fyrirtæki, félagasamtök, einkaaðilar, þ.m.t. ferðamenn og aðrir sem eru á svæðinu þegar að áfallið verður.

8. Undirbúa gögn í hendur sveitarstjórnar

9. Sinna aðgerðarlokum og úrvinnslu í lok aðgerðanna

Endurreisnarstarf felst í uppbyggingu mannvirkja og því að reisa samfélagið við á ný. Aðgerðir skulu ekki dragast á langinn, en ekki skal heldur fara of geyst og krefst því starfið stöðugs eftirlits. Formlegri endurreisn er lokið þegar markmið þess fara að falla saman við hefðbundna uppbyggingu. Þekking sem skapast vegna aðgerðanna þarf að skila sér til annarra starfsmanna og til annarra sveitarfélaga.

Margfalt áfall þolenda

Hafa ber í huga að þolendur geta upplifað margfalt áfall, til að mynda:

1. Hræðslu, við að upplifa náttúruhamfarirnar
2. Sorg, vegna mannskaða
3. Skelfingu, vegna eignatjóns
4. Angist, vegna samskipta við aðra um sín mál og “skilningsleysi” annarra varðandi þau.

Hvert þessara atriða eða þau öll saman geta skapað vonleysi. En það getur líka eflt náungakærleika. Þolendum áfalla þarf að sýna nærgætni.

Gátlisti 3 - SÁBF fyrir langtímaviðbrögð

Verkpáttaskipurit fyrir neyðaraðstoð og endurreisn

STJÓRNUN

1. Stjórnsýslumál; tengsl við sveitarstjórn, ráðuneyti og undirstofnanir; fjármál og fleira
2. Skipa í endurreisnarteymi, þ.m.t. klasastjóra og raða fólki í klasa (velferðar-, umhverfis- og efnahagsklasa)
3. Skipa tengiliði eftir þörfum, t.d. fjölmiðlafulltrúa, ráða starfsfólk
4. Skipuleggja aðgerðalok
5. Úrvinnsla

ÁÆTLUN

6. UPPLÝSINGAR

1. Ástand mála: Safna upplýsingum um ástand á áhrifsvæði frá ástandskönnunum og samstarfsaðilum
2. Ytri aðstæður: Taka saman viðeigandi upplýsingar um byggðina og samfélagið á áhrifsvæðinu, veðurlýsing og –spá, o.fl.

7. ÁÆTLANAGERÐ

1. Markmið og verkáætlun: Samræmd sjónarmið hagsmunaaðila og heilðræn markmið fyrir samfellda neyðaraðstoð og endurreisn fyrir samfélagið í heild
2. Þarfir vegna áætlunarinnar
3. Skipulag framkvæmdar
4. Sérfræðiráðgjöf, ef þarf

8. AFURÐIR

1. Ástandslýsing: Afleiðingar og þarfir, kortlagning
2. Aðgerðaráætlun
3. Framvinda: Hvernig aðgerðirnar ganga og horfur, stöðuyfirlit

9. UPPLÝSINGAVEITUR

1. Upplýsinga- og þjónustumiðstöðvar
2. Fréttabréf, vefrit, opið aðgengi að tölum
3. Fréttatilkynningar
4. Heimasíður og samtengdar heimasíður

BJARGIR

10. AÐFÖNG OG FJARSKIPTI

1. Útvega:
 - Mannskap
 - Tæki
 - Búnað
 - Annað sem þarf til framkvæmdanna
2. Setja upp fjarskiptabúnað, tryggja virkni fjarskiptakerfis og aðstoða notendur

11. AÐSTAÐA ENDURREISNARTEYMIS

1. Aðstaða endurreisnarteymis á meðan mesta álagið er
2. Samskiptabúnaður
3. Hvítar veggtöflur og annar upplýsingabúnaður

12. AÐBÚNAÐUR STAFSMANNA

1. Standsetning skrifstofa, ef þær hafa orðið fyrir skemmdum
2. Áfallahjálp og sálrænn stuðningur við starfsfólk
3. Matur, hvíld og svefn fyrir starfsfólk

13. UTANAÐKOMANDI AÐSTOÐ

1. Taka á móti utanaðkomandi aðstoð og sjá um aðbúnað aðkomufólks, eftir þörfum

FRAMKVÆMD

14. ÁSTANDSKANNANIR

1. Velferðarmál
2. Umhverfismál
3. Efnahagsmál

15. VELFERÐARAÐSTOÐ

1. Félagsþjónusta
2. Heilbrigðismál/áfallahjálp
3. Fræðslu- og uppeldismál
4. Æskulýðs- og íþróttamál
5. Menningarmál

16. UMHVERFISFRAMKVÆMDIR

1. Skipulags- og byggingamál
2. Umhverfismál
3. Hreinlætismál
4. Brunamál
5. Umferðar- og samgöngumál
6. Veitur og fjarskipti:
 - Vatnsveita
 - Hitaveita
 - Fráveita
 - Rafveita
 - Fjarskipti

17. EFNAHAGSFRAMKVÆMDIR

1. Vátryggingar - eignatjón
2. Atvinnumál
3. Verslun og þjónusta
4. Landbúnaður
5. Sjávarútvegur
6. Iðnaður
7. Fyrirtækjarekstur almennt

Gátlisti 4 - Gátlisti fyrir alla klasa

Endurreisnarteymið býr til þrjá klasa: Velferðarklasa, umhverfisklasa og efnahagsklasa. Klasar er lauslega skilgreint hugtak um samstarf fólks sem hefur sameiginlegra hagsmuna að gæta og sameiginleg markmið, og með samstarfi kemur með betri upplýsingar og lausnir en það gæti hvort fyrir sig. Klasarnir taka á eftirfarandi:

Velferðarklasi: Þættir er lúta að líkamlegum og andlegum þörfum fólks á öllum aldri falla undir velferð. Hér eru slegnir saman þættir er varða félagsþjónustu, heilbrigðismál, fræðslu- og uppeldismál, menningarmál, æskulýðs- og íþróttamál. Reynt er með samstarfi hagsmunaaðila að fá þá til að horfa á vandann og fá fram nauðsynleg viðbrögð út frá sjónarhóli þolenda og þörfum þeirra, í stað þess að líta eingöngu á það hvernig verkefni eru leyst í daglegu skipulagi sveitarfélagsins. Skipulagið veitir þannig sveitarfélaginu sveigjanleika og styrk sem við óvenjuleg verkefni í kjölfar áfalla getur skipt sköpum við að finna bestu lausnir fyrir þolendur á erfiðum tímum.

Umhverfisklasi: Hreinlætismál, byggingar- og skipulagsmál, umhverfismál, umferðar- og samgöngumál, falla undir umhverfi. Einnig fellur þar undir vatnsveita, hitaveita og fráveita, svokallaðar B-stofnanir, þ.e. stofnanir sem eiga að standa undir sér. Verkefni sem tengjast náttúruvá s.s. snjóflóðum, skriðuföllum, jarðskjálftum, eldgosum, sjávargangi, sem og þau sem tengjast vörnum gegn náttúruhamförum s.s sjóvarna- og snjóflóðavarnagörðum, falla einnig hér undir.

Efnahagsklasi: Ráðstafanir sem tengjast efnahag og verðmætum í samfélaginu, falla undir efnahag. Mat á getu einstaklinga til að afla sér lífsviðurværis og á möguleikum fyrirtækja til að mæta áfallinu og halda áfram rekstri, skiptir miklu máli þegar meta skal framtíðarhorfur varðandi endurreisn samfélagsins.

Gögn til formanns endurreisnarteymis

Hver klasi safnar upplýsingum, vinnur úr þeim og undirbýr gögn til frekari vinnslu, eftir því sem formaður endurreisnarteymis (bæjarstjóri/sveitarstjóri) segir til um. Hver klasi hugar að sínum málaflokkum, en formaður tryggir að heildarsýn náist varðandi skilning á ástandinu, þörfum og tillögum til framkvæmda.

Mönnun klasa

Formaður endurreisnarteymis ákveður hverjir í endurreisnarteyminu fara fyrir hverjum klasa og leggur línurnar varðandi það hverjir eiga að vera í hverjum klasa. Starfsfólk skrifstofu og fyrirtækja sveitarfélagsins, nefndir þess, starfsfólk ráðuneyta og ríkisstofnana, einkaaðilar, félagasamtök, íbúasamtök og aðrir geta verið beðnir um að taka þátt í klasavinnu. Í töflu 3 er Ísafjarðarbær tekinn sem dæmi um hugsanlega þátttakendur í klasavinnu sveitarfélags.

Ástandskannanir og aðgerðaáætlun

Teymin láta gera ástandskannanir og í kjölfarið á þeim ástandslýsingar. Þær má vinna með mismunandi hætti, t.d. með símtölum eða með því að fara í leiðangra. Eitt sameiginlegt teymi eða fleiri geta unnið að verkefnum, aðgreindum eftir klasa eða málaflokkum. Huga skal m.a. að eftirfarandi við undirbúninginn:

- Tilgangur; hvaða upplýsingum á að safna
- Form (viðtöl, vettvangsskoðun, eða annað)
- Mönnun
- Hvernig eru upplýsingarnar varðveittar (skrifðar niður, hljóð- eða myndaupptökur)
- Hvað á að gera við upplýsingarnar?
- Eyðublöð og gátlistar sem ættu að vera meðferðis
- Samskipti við þolendur sem orðið hafa fyrir áfalli þarf sérstaklega að vanda

	VELFERÐ Andlegt, líkamlegt, félagslegt ástand fólks	UMHVERFI Veitukerfi, mannvirki, fjarskipti og umhverfi	EFNAHAGUR Fyrirtæki og almenningur
Málaflokkar sveitarfélaga	02 Félagsþjónusta 03 Heilbrigðismál 04 Fræðslu- og uppeldismál 05 Menningarmál 06 Æskulýðs- og íþróttamál	07 Snjóflóð, skriðuföll, sjóvarna- garðar og náttúruvá 07 Brunamál og öryggismál 08 Hreinlætismál 09 Byggingar- og skipulagsmál 10 Umferðar- og samgöngumál 11 Umhverfismál 21 Vatnsveita 23 Hitaveita 24 Fráveita Rafmagn Fjarskipti (sími, internet, útvarp)	13 Atvinnumál 13 Ferðamál Tryggingarmál Fyrirtækjamál almennt Verslun og þjónusta Landbúnaður Sjávarútvegur Iðnaðarstarfsemi
Starfsfólk skrifstofa og fyrirtækja sveitarfélaga	Skóla- og fjölskylduskrifstofa Æskulýðs- og íþróttafulltrúi Slökkvilið Stjórnsýslusvið (menning)	Tækni-eild Heilbrigðiseftirlit Byggingafulltrúi Garðyrkjustjóri Áhaldahús	Atvinnufulltrúi Ferðamálafulltrúi Fjárreiðu- og áætlanasvið
Nefndir og stofnanir sveitarfélaga	Félagsmálanefnd Félagsmálastofnun Barnaverndarnefnd Fræðslunefnd Skóla- og fjölskylduskrifstofa Íþrótt- og æskulýðsnefnd Æskulýðs- og íþróttafulltrúi Menningarnefnd Jafnréttisnefnd	Slökkvilið Tækni-eild Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða Byggingafulltrúi Umhverfisnefnd Garðyrkjustjóri Staðardagskrárnefnd Hafnarstjórn Húsnæðisnefnd	Menningarmálanefnd Atvinnu- og ferðamálafulltrúi Landbúnaðarnefnd
Stofnanir í héraði á vegum ríkisins eða í eigu margra	Sýslumannsembætti Lögregla Fjölmenningarsetur Fræðslumiðstöð Vestfjarða Vinumálastofnun Sjúkrastofnanir	Orkubú Vestfjarða Vegagerðin Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins Hafrannsóknarstofnun Veðurstofa Íslands	Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða Vinnueftirlitið Fjórðungssamband Vestfjarða
Ráðuneyti og undirstofnanir utan svæðisins	Dómsmálaráðuneyti Heilbrigðisráðuneyti Kirkjumálaráðuneyti Félagsmálaráðuneyti Menntamálaráðuneyti	Samgönguráðuneyti Iðnaðarráðuneyti (orkumál) Landbúnaðarráðuneyti Umhverfisráðuneyti (umhverfismál, ofanflóðasjóður, heilbrigðiseftirlit)	Iðnaðarráðuneyti (atvinnumál) Sjávarútvegsráðuneyti Tryggingaráðuneyti Viðskiptaráðuneyti (vátrygging)
Félagasamtök	Rauðakrossdeild Ísafjarðar Svæðisskrifstofa RKÍ Íbúasamtök Íþróttafélög Trúfélög Líknarfélög Leik- og tónlistarfélög	Björgunarsveitin á Ísafirði	
Einkafyrirtæki	Eigendur matvöruverslana Eigendur fataverslana	Eigendur byggingarvöruverslana	Bankastjórar

Tafla 3: Dæmi um aðila sem geta tengst klasavinnu í Ísafjarðarbæ

Ástandslýsingar mynda grunninn að aðgerðaráætlun fyrir neyðaraðstoð, endurreisnarstarf og stjórnsýslu þeim tengdri.

Aðgerðaráætlunin skal taka tillit til skoðana hagsmunaaðila: þolenda, almennings, ríkis og samstarfssveitarfélaga, fyrirtækja og frjálsra félaga. Skoðanir koma fram eftir ýmsum leiðum, svo sem í klasasamstarfinu, á borgarafundum, með könnunarleiðingrum á áhrifasvæði, með fyrirtækjafundum, samstarfi við íbúasamtök, o.s.frv..

Áherslubreytingar þegar tímar líða

Þegar frá líður breytast þau atriði sem þarf að kanna. Í töflu 4 eru dæmi um atriði sem könnuð eru eftir því sem tíminn líður.

	VELFERÐARKLASINN	UMHVERFISKLASINN	EFNAHAGSKLASINN
Strax	<p>Klasastjóri fari strax til fjöldahjálparstöðvar og vinni með RKÍ a.m.k. fyrstu dagana.</p> <p>Fjöldi heimilislausra og annarra þolenda, skráning þeirra, eigin úrræði og viðbrögð fólks. Meta þörf fyrir húsa-skjól, fæði, klæði og fjárhagsaðstoð. Áfallahjálp.</p> <p>Kanna sálarástand fólks í stofnunum bæjarfélagsins og sjá til þess að starfsmenn sveitarfélaga fái ráðgjöf um áfallaviðbrögð.</p>	<p>Kanna ástand stofnana og þá fyrst og fremst grunnskólans sem er fjöldahjálparstöð bæjarins á neyðartímum. Gefa formlega yfirlýsingu um að fjöldahjálparstöð sé í lagi.</p> <p>Hreinsun og opnun á samgönguleiðum. Hreinsun mengandi efna. Bráðaviðgerðir á byggðarveitum.</p> <p>Kanna ástand fólks í íbúðum og fyrirtækjum í samvinnu við aðgerðastjórn (leita að fólki). Ástandskönnun húsnæðis.</p> <p>Láta meta eignatjón. Skipa aðila til að stjórna hreinsun húsa í samráði við íbúa og aðgerðastjórn.</p>	<p>Hvert er fjárhagslegt bolmagn sveitarfélagsins til að takast á við vandann?</p> <p>Kalla eftir upplýsingum um eignatjón og afdrif íbúa með tilliti til húsnæðis.</p> <p>Fá upplýsingar um stöðu váttryggingamála sveitarfélagsins og finna tengilið við tryggingafélagið.</p> <p>Kanna áhrif á mikilvæg einkafyrirtæki sem þjóna grunnþörfum almennings, t.d. fjarskiptafyrirtæki, matvörubúðir, banka o.fl.</p> <p>Samskipti við forsvarsmenn safnana sem hugsanlega fara af stað.</p>
Fljótlega	<p>Þátttaka í áfallateymi á skaðasvæði sem er undir stjórn heilbrigðisstofnunar. Áfallahjálp með ýmsum hætti, með ýmsum heitum.</p> <p>Fylgjast með líðan fólks. Sýnir fólk frumkvæði við að hjálpa sér sjálft eða þarf að hvetja það? Þarf að grípa til aðgerða? Er viðeigandi neyðarstöð veitt? Er hún nægileg?</p>	<p>Áframhaldandi hreinsun á húsum og eignum fólks skv. þeim hraða sem best hentar. Eftirlit með viðgerðum og endurbýggingu húsnæðis og veitukerfa. Þurfi að fara út í breytingar á skipulagi eða almennri endurbýggingu byggðarinnar þarf að huga að nauðsynlegum skipulagsmálum, þau geta verið lengi í vinnslu.</p>	<p>Fjárhagsleg aðstoð til fólks á grundvelli upplýsinga frá Velferðarklasa.</p> <p>Eftirlit með útgjöldum vegna áfallsins og bókhaldsleg meðferð þeirra.</p> <p>Áhrif á atvinnulífið? Er atvinnulífið komið á skrið á ný? Þarf sértækar efnahagsaðgerðir eða kynningar/ímyndarvinnu? Er fólk farið að horfa til framtíðar?</p>
Þegar frá líður	<p>Er tónlistarlíf, íþróttir, menningarlíf, klúbbastarfeimi, trúarstarf o.þ.h. komið á skrið á ný? Þarf að stuðla að samveru fólks? Þarf að gera eitthvað sérstakt? Er fólk farið að huga að framtíðinni?</p>	<p>Er fólk að hirða um húsín sín, garða og umhverfi? Þarf sérstaka hvatningu?</p> <p>Er bærinn búinn að ljúka sínum verkefnum? Þarf að huga að forvörnum við endurreisn?</p>	<p>Tjónagreiðslum frá tryggingafyrirtækjum að ljúka.</p> <p>Eru þróun og efnahagsleg markmið og sértækar aðgerðir farnar að falla saman við aðra þróun og efnahagsaðgerðir sveitarfélagsins?</p>

Tafla 4: Verkefni sem huga þarf að á mismunandi tímum

Lokaskýrsla og lærdómsskýrsla

- Lokaskýrsla lýsir hvernig endurreisnarferlið fellur inn í hefðbundna þróun samfélagsins varðandi vel-ferðar-, umhverfis- og efnahagsmál.
- Lærdómsskýrsla gerir grein fyrir þeirri þekkingu sem skapast hefur vegna viðbragðanna og er lögð fram ekki seinna en 5 árum eftir atburðinn.

Tímarammi fyrir frekari vinnslu

Gefa skal út gögn miðað við eftirfarandi tímaramma eða oftar, til upplýsingar fyrir sveitarstjórn:

- **Fyrstu dagar** Ástandslýsing
- **Innan viku** Fyrsta aðgerðaráætlun
- **Eftir 1-2 mánuði** Framvinduskýrsla, ásamt uppfærðum markmiðum og aðgerðaráætlun
- **Eftir 6 mánuði** Framvinduskýrsla, ásamt uppfærðum markmiðum og aðgerðaráætlun
- **Eftir 1 ár** Framvinduskýrsla, ásamt uppfærðum markmiðum og aðgerðaráætlun
- **Eftir 2 ár** Framvinduskýrsla, ásamt uppfærðum markmiðum og aðgerðaráætlun
- **Eftir 3 ár** Framvinduskýrsla, ásamt uppfærðum markmiðum og aðgerðaráætlun
- **Eftir 4 ár** Framvinduskýrsla, ásamt uppfærðum markmiðum og aðgerðaráætlun
- **Eftir 5 ár** Lærdómsskýrsla / Lokaskýrsla

DÆMI UM FRAMVINDUSKÝRSLU

1	Ástand	Dag- og tímasetning Áframhaldandi atburðarás náttúruhamfara Veðurlýsing
2	Staða mála í samfélaginu	Almenningur Einkafyrirtæki Ríkisstofnanir
3	Staða mála hjá sveitarfélaginu	Stjórnunar- og umsjónargeta Starfsfólk Stofnanir Þjónustupegar Fjárhagsstaða Starfsemi
4	Aðgerðastjórn lögreglustjóra	Vettvangsaðgerðir Samvinnuverkefni Áætluð framvinda og aðgerðalok
5	Velferðarklasi	Þarfir Markmið Verkefnum lokið Vandamál við framkvæmd Næstu skref
6	Umhverfisklasi	Þarfir Markmið Verkefnum lokið Vandamál við framkvæmd Næstu skref
7	Efnahagsklasi	Þarfir Markmið Verkefnum lokið Vandamál við framkvæmd Næstu skref
8	Kostnaður	Stjórnsýslukostnaður Kostnaður vegna verkefna

DÆMI UM INNIHALD AÐGERÐARÁÆTLUNAR

1	Skammtíma- og langtíma markmið
2	Hvers konar aðstoð verður veitt
3	Hver fær aðstoð
4	Hverjir veita tiltekna aðstoð, hvar og hvenær
5	Hvernig stjórnun, útvegum bjarga og framkvæmd verði háttað
6	Framkvæmdaáætlun (verk- og tímaáætlun)
7	Kostnaðaráætlun
8	Eftirlits- og endurmatskerfi

DÆMI UM ÁSTANDSLÝSINGU

1	Atburður	Dag- og tímasetning Náttúruhamfarir og áframhaldandi atburðarás Stærð og staðsetning skaðasvæðis Fjöldi íbúa á svæðinu Veðurlýsing Hættur
2	Beinar afleiðingar	Mannskaði Skemmdir á byggingum Áhrif á starfsemi sveitarfélagsins Áhrif á byggðarveitur Áhrif á samgöngur Umhverfisáhrif Fjarskiptaleiðir
3	Sveitarfélag	Viðbrögð starfsfólks Vandamál Þarfir Utanaðkomandi aðstoð
4	Almenningur	Vandamál Þarfir Eigin úrræði
5	Viðbrögð viðbragðs-aðila	Aðgerðastjórn lögreglustjóra Skrifstofa Viðlagatryggingar Þjónustumiðstöð

Gátlisti 4.1 - Gátlisti fyrir velferðarklasa

Formaður velferðarklasa vinnur verkefni í umboði bæjarstjóra/formanns endurreisnarteymis og er hann tengiliður við aðra klasa og samstarfsaðila vegna verkefna velferðar.

- Kallar til hagsmunaaðila og skipuleggur eftir þörfum störf þeirra í klasavinnu og heldur tengslum við þá (skrá tengiliði)
- Sér um framkvæmd þeirra velferðarmála sem þörf er á hverju sinni
- Skilar upplýsingum og skýrslum til sveitarstjóra eftir þörfum
- Framkvæmir og fylgir eftir aðgerðaráætlun sveitarfélagsins og tryggir að markmiðum sé náð
- Metur hvort skapast hefur aukin þörf á almennri þjónustu t.d. við fatlaða og eldri borgara (innan stofnana eða með heimaþjónustu), s.s. rýmkun á reglum um akstur.
- Skipuleggur ferli sem miðar að því að sjá þolendum fyrir nauðþurftum - hverjir og hversu miklar
- Samþykkir allar meiriháttar ákvarðanir um þjónustu og kostnað vegna hjálpar og endurreisnarstarfs
- Hugur sérstaklega að því sem snýr að starfsmönnum sveitarfélagsins
- Er tengiliður sveitarfélagsins við áfallahjálparteymi á svæðinu.

Málaflokkar innan velferðarklasa

1. Félagsþjónusta
 - a. Félagsleg ráðgjöf
 - b. Fjárhagsaðstoð
 - c. Félagsleg heimaþjónusta
 - d. Málefni barna og ungmenna
 - e. Þjónusta við unglinga
 - f. Þjónusta við aldraða
 - g. Þjónusta við fatlaða
 - h. Húsnæðismál
 - i. Aðstoð við áfengissjúka og vímuegjafavarnir
 - j. Atvinnuleysisskráning og vinnumiðlun (samvinna við ríkið)
2. Heilbrigðismál
 - a. Áfallahjálpar (samvinna við áfallateymi)
3. Fræðslu- og uppeldismál
 - a. Leikskólar
 - b. Grunnskólar
 - c. Tónlistarskólar
 - d. Framhaldsskólar (samvinna við ríkið)
4. Menningarmál
 - a. Viðburðir
 - b. Bókasöfn
 - c. Ríkis og einkarekin söfn á svæðinu
5. Æskulýðs- og íþróttamál
 - a. Leiktæki, íþróttahús, íþróttavellir
 - b. Íþróttaviðburðir
 - c. Mismunandi viðburðir fyrir börn

Skipulagsatriði

Skipuleggja þarf aðstoð í samræmi við t.d.

- Skipulag almannavarna (samvinna við fulltrúa sveitarfélagsins í almannavarnanefnd)
- Bakvakt félagsþjónustu sveitarfélagsins
- Hefðbundin samskipti félagsþjónustu við lögreglu
- Verkefni Rauða kross deildar skv. samningi við sveitarfélagið, t.d. um fjöldahjálparstöð og skráningu á þolendum, þurfa að vera vel skipulögð.
- Skipulagt ferli við að sjá þolendum fyrir nauðþurftum - hverjir og hversu miklar
- Skipulagt ferli við að veita fólki húsaskjól og aðstoða við bráðabirgða- og endanlegt húsnaði
- Skráning á þolendum þarf að vera skipulögð (er á hendi Rauða krossins)
- Sé fjöldahjálparstöð starfrækt í húsnaði sveitarfélagsins (oftast í grunnskóla) starfar sérstakur tengiliður sveitarfélagsins með stjórnendum fjöldahjálparstöðvarinnar, t.d. með því að útvega starfsmenn í eldhús, tryggja aðgengi að því húsnaði sem með þarf o.s.frv. Þar sem grunnskólar eru yfirleitt skilgreindir sem fjöldahjálparstöðvar skal skipa tengilið við skólann áður en til hamfara kemur.
- Borgarafundir (fyrir heimamenn og fyrir þjóðina, með fulltrúum stjórnvalda). Ekki hafa allir tök á því að mæta á borgarafundi og því þarf að huga að leiðum til að ná til þeirra einstaklinga.
- Velferðarteymi er ábyrgt fyrir upplýsingum er snerta velferðarmál. Hafa leiðbeiningar sem falla undir velferðarmál til almennings aðgengilegar, t.d. á vefsíðum, bæklingum, með símaþjónustu (skv. sérstökum verklagsreglum um upplýsingamál).
- Miðla upplýsingum til almennings, t.d. um úthlutunarreglur, opið hús fyrir almenning, borgarafundir, dreifibréf, tilkynningar til fjölmiðla, huga að jaðarsvæðum.

Hlutverk velferðar í þjónustumiðstöð almannavarna

- Veita félagsráðgjöf; veita fólki upplýsingar um rétt þess og hvert það eigi að leita varðandi húsnaði, tryggingamál o.fl. Slík þjónusta getur verið miðlæg í þjónustumiðstöð skv. 14. gr. laga nr. 82/2008

Skjólstæðingar

Skjólstæðingar eru allur almenningur í samfélaginu. Fólk er misvel í stakk búið til að mæta áföllum eða leita úrræða á eigin vegum og skal velferðarklasinn kanna sérstaklega ástand eftirfarandi hópa:

- Þeir sem misst hafa heimili sín.
- Slasaðir og fjölskyldur þeirra
- Fjölskyldur látinna
- Aldraðir
- Fatlaðir
- Einstaklingar með þekkt félagsleg vandamál
- Einstæðingar
- Fólk af erlendu bergi brotið og aðrir nýfluttir í sveitarfélagið
- Fólk að heiman
- Ferðafólk

Félagsaðstoð

Fulltrúar velferðar vinna náðið með Rauða kross deild í fjöldahjálparstöð strax í kjölfar náttúruhamfara

- Taka á móti heimilislausum sem fluttir eru til vegna ákvarðana aðgerðastjórnar lögreglustjóra
- Koma öðrum sem þurfa að yfirgefa heimili sín í skjól á fjöldahjálparstöð, gistiheimilum, hjá vinum eða á öðrum stöðum
- Útvega þeim fæði og klæði sem þess þurfa.
- Hvetja fólk til að skrá sig í fjöldahjálparstöð til að fjölskyldumeðlimir geti fundið hver annan.
- Veita félagsráðgjöf; veita fólki upplýsingar um rétt þess og hvert það eigi að leita varðandi húsnæði, tryggingamál og fl.
- Veita fólki fjárhagsaðstoð fyrir nauðþurftum strax
- Koma á tengslum við aðstandendur og sameina fjölskyldur
- Veita áfallahjálp í samstarfi við áfallahjálparteymi á skaðasvæði sem er undir stjórn heilbrigðisþjónustu
- Biðja fólk og fyrirtæki um að skoða húsin sín, eigur sínar og hjálpa nágrönnum (í samvinnu við umhverfisteymi).
- Kanna hvort aukin þörf sé á almennri þjónustu (á stofnun eða með heimaþjónustu)?
- Auka félags- og menningarstarf í samfélaginu almennt t.d.
 - Félagslegt starf fyrir unglínga og eldri borgara
 - Halda utan um nýja íbúa á svæðinu svo að þeir finni að þeir eru hluti af samfélaginu
- Hvetja íbúa til að skapa fallegt umhverfi, hittast og gera eitthvað skapandi, hvetja þá til að sýna frumkvæði

Bráðabirgðahúsnæði

í samstarfi við umhverfisklasa

- Fá upplýsingar um þörf á bráðabirgðahúsnæði frá umhverfisklasa
- Afla upplýsinga um laust húsnæði ef fólk hefur misst húsnæði sitt. Hægt er að kanna með framboð af sumarhúsum í einkaeign á svæðinu, íbúðir banka og orlofssjóða.
- Gera leigusamninga við þá sem þurfa bráðabirgðahúsnæði.
- Úrræði í húsnæðismálum þarf að semja um við fólkið sem á í hlut og sýna nærgætni þegar talað er við fólk sem hefur lent í áfalli.
- Útvega pakkningar og gáma fyrir búslóðaflutninga, útvega geymslur og borga leigu.
- Taka með í reikninginn árstíma og veður hvað varðar möguleg úrræði í húsnæðismálum
- Í endurmati er fylgst með þörf fyrir bráðabirgðalausnir

Fræðslu- og uppeldismál

Huga að varðandi nemendur

- Mikilvægt er að hefja skólastarf aftur hið fyrsta til að koma reglu á líf barna og fjölskyldna þeirra
- Hafa börnin orðið fyrir andlegu áfalli ?
- Eru forföll úr skóla vegna aðstæðna heima fyrir ?
- Sértekar aðgerðir fyrir hópa, t.d. fermingarbörn, vinnuskóla
- Hætta á að börn og unglíngar sýni neikvæða hegðun. Fylgjast vel með börnum og sinna tilfinningalegum þörfum þeirra

Huga að varðandi starfsfólk

- Er brottfall úr kennarastéttinni og stjórnunarliði?
- Hvert er andlegt ástand kennara ?
- Ástand hjá öðru fólki skólans ?
- Faglegt val á fólki sem vinnur með börnum og ungmennum

Aðstöðumál

- Er aðstaða til kennslu skert ?
- Bráðabirgðahúsnæði fyrir skóla og útvegum kennara til bráðabirgða og langframa
- Grenndaraðstoð; taka á móti skólabörnum frá öðrum sveitarfélögum, kjörnum eða hverfum

Utan skólatíma

- Verði hamfarir í sumarleyfi skóla þarf að hefja vinnu við viðgerðir og endurbætur á húsnæði skóla sem fyrst þannig að skólastarf geti hafist á eðlilegum tíma. Ef það tekst ekki þarf að útvega bráðabirgðahúsnæði
- Verði hamfarir í sumarleyfi þarf að skipuleggja móttöku starfsmanna og nemenda m.t.t. fræðslu, eftirlits með líðan o.þ.h.

Aðgerðalok

Staða skólamála er mikilvægur mælikvarði á það hvort lífið sé að færast í „eðlilegt“ horf.

Menningarmál

Auka félags- og menningarstarf í samfélaginu almennt t.d.

- Félaglegt starf fyrir unglunga og eldri borgara
- Halda utan um nýja íbúa á svæðinu svo þeir finni að þeir eru hluti af samfélaginu
- Kanna hvort hægt er að gera eitthvað jákvætt í tengslum við hamfarirnar.

Huga þarf að söfnum og öðrum menningarverðmætum eftir náttúruhamfarir.

Tómstundir

Huga þarf að aðstoð við börn og aðra skjólstaðinga ef aðstoð er veitt að sumri til þegar ekki er reglubundið skólastarf

Frumkvæði íbúa - Sjálfsábyrgð íbúa

- Sýnir fólk frumkvæði við að hjálpa sér sjálft eða þarf að hvetja það? Megum ekki missa hæfileikann til að hjálpa okkur sjálf
- Hvetja til að sýna umburðarlyndi, sérstaklega þá sem hafa ekki lent í áfalli og geta leitað sér hjálpar sjálfir
- Gefa fólki verkefni við hæfi, mörgum líður betur ef þeir fá hlutverk við neyðaraðstoð og endurreisn. Hvetja fólk til að tala saman og hafa eitthvað fyrir stafni.
- Fólk leitar á opinbera staði ef það hefur ekki í önnur hús að venda.

Hvetja t.d. til:

- Samverustunda meðal íbúa
- Að taka til og hreinsa í kringum húsin sín, t.d. sópa gangstéttir, mála hús og grindverk, setja niður blóm í samstarfi við umhverfisklasa
- Aðstoða viðbragðsaðila, t.d. gefa þeim að borða
- Huga að nágrönnum, einstæðingum og þeim sem minna mega sín.

- Hvetja einstaklinga og eigendur fyrirtækja til að skoða hús sín og eigur ef óhætt er.
- Fá íbúa til að skapa fallett umhverfi, hittast og gera eitthvað skapandi, sýna frumkvæði. Huga að fjölskyldum, ættingjum, vinum, nágrönnum og kunningjum, fara í heimsóknir.
- Hvetja íbúa til að koma saman og ræða hvernig standa meggi að uppbyggingu, bæði hvað þeir geti gert á eigin vegum (hvetja til frumkvæðis af hálfu íbúa) og koma með tillögur til úrbóta.
- Virkja íbúasamtök og hópa innan samfélagsins

Mynda áfallateymi til að veita upplýsingar og ráðgjöf

Sveitarfélagið gæti haft frumkvæði að því að mynda áfallahjálparteymi á svæðinu. Teymið starfaði á neyðartímum sem og í öðrum samfélagslegum áföllum t.d. ef tjón yrði vegna sjávarfalla á ströndinni, bruna, sjálfsvígs, fjöldaslyss o.s.frv. Það gæti m.a. verið skipað félagsráðgjöfum og sálfræðingum sveitarfélagsins, fulltrúum heilbrigðisstofnunar, Rauða kross deildar, sóknarpresta og forsvarsmanna annarra trúfélaga á svæðinu og Svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra og öðrum sem starfa við sálrænan stuðning og áfallahjálp í starfi sínu.

Teymið ætti að starfa allan ársins hring og myndi bregðast við margs konar áföllum. Mikilvægt er að aðlaga teymið og starf þess að þörfinni og hafa sveigjanleika, því ekki er hægt að sjá fyrirfram hvaða atriði verða mest knýjandi.

Upplýsingar frá aðgerðastjórn lögreglustjóra og samstarf við lögreglu

Fá upplýsingar um þá sem eiga um sárt að binda

- Vegna slasaðra
- Vegna látinna: huga að fjölskyldum, t.d. munaðarlausum börnum, ekkjum, ekkjum o.s.frv.
- Vegna heimilislausra

Eiga samstarf við lögregluna eftir því sem við á. Verkefni lögreglu eru m.a.:

- Tryggja öryggi þolenda, viðbragðsaðila og almennings
- Bregðast við slysum
- Hafa umsjón með umferð innan lokaðra svæða
- Hafa stjórn á forvitnum og fjölmiðlum með tilkynningum og merkingum, í samvinnu við þolendur
- Sjá um vörslu á verðmætum eignum sem finnast í húsarústum eða á víðavangi
- Sinna rannsóknarvinnu

Margfalt áfall þolenda

Hafa ber í huga að þolendur geta upplifað margfalt áfall:

- Hræðsla, við að upplifa náttúruhamfarirnar
- Sorg, vegna mannskaða
- Skelfing, vegna eignatjóns
- Angist, vegna samskipta við aðra um sín mál og “skilningsleysi” annarra varðandi þau.

Eitt út af fyrir sig getur skapað vonleysi. En það getur líka eft náungakærleika. Þolendum áfalla þarf að sýna nærgætni.

Aðgerðalok

Hvernig lítur eðlilegt samfélag út? Er samfélagið að stefna í þá átt? Er fólk að hirða um umhverfi sitt, húsnaði og garða? Á hvaða menningarstigi er samfélagið eftir áfallið?, Hefur fólk þó nokk fyrir stafni eða situr það auðum höndum? Má sjá merki um bjartsýni varðandi framtíð samfélagsins?

Gátlisti 4.2 - Gátlisti fyrir umhverfisklasa

Formaður umhverfisklasa vinnur verkefni í umboði bæjarstjóra/formanns endurreisnarteymis og er hann tengiliður við aðra klasa og samstarfsaðila vegna verkefna umhverfisklasa.

- Skoða minnisatriði sem hér eru lögð fram, á þeim tíma sem best hentar, og búa til eigin lista til viðbragða og endurreisnar
- Kalla til hagsmunaaðila og skipuleggja störf þeirra í klasavinnu, eftir þörfum, og halda tengslum við þá
- Framkvæma þau atriði sem þörf er á hverju sinni
- Skila upplýsingum og skýrslum til sveitarstjóra eftir þörfum
- Framkvæma og fylgja eftir aðgerðaráætlun sveitarfélagsins og tryggja að markmiðum sé náð

Málaflokkar og samstarfsaðilar innan umhverfisklasa

1. Skipulags- og byggingamál
2. Umhverfismál
3. Hreinlætismál
4. Brunamál
5. Umferðar- og samgöngumál
6. Veitur og fjarskipti:
 - Vatnsveita
 - Hitaveita
 - Fráveita
 - Rafveita
 - Fjarskipti

Skipulagsatriði

- Úrskurða um framtíðarskipulag byggða á hættusvæðum, færa eða verja. Samvinna við Ofanflóðasjóð varðandi uppkaup húsa. Dómkvaddir matsmenn meta hvort sé betra að kaupa húsin, byggja varnargarða eða fara í aðrar aðgerðir.
- Huga að samfélagslegum áhrifum vegna uppkaupa húsa, gerðar varnargarða og annarra aðgerða.
- Hraða ákvörðunartöku varðandi nýbyggingar og viðgerðir.
- Áföll geta kallað á nýjar hönnunarkröfur og hættumat. Það getur tekið tíma að ákveða nýjar kröfur, og skal flýta því eins og hægt er
- Skipuleggja bráðabirgða byggð ef á þarf að halda: götur, lagnir, raða niður húsum o.s.frv. Heimamenn virkjaðir við vinnuna eins og hægt er. Bráðabirgðahúsin hverfa smátt og smátt eftir því sem nýja hverfið byggist upp.
- Lagfæra byggð sem ekki hefur orðið fyrir tjóni.

Verðmætabjörgun og hreinsunarstarf

- Hreinsunarstarf er unnið í samráði við eigendur. Passa upp á persónulegar eigur, varðveita þær, þrifa og koma til eigna. Þegar ákveða skal hvað gera á við eyðilagðar eignir og eigur þarf í þeim viðræðum að sýna eigendum nærgætni og tillitssemi. Æskilegt að fá skriflegt leyfi
- Varðveisla eigna: flokkun eigna, merking.
- Setja skal sérstakar verklagsreglur um verðmætabjörgun og hreinsunarstarf

Húsnæði sveitarfélagsins

- Útbúa lista til að forgangsraða skoðun á húsnæði sveitarfélagsins (listi fyrir Viðlagatryggingu og matsmenn sveitarfélags til að forgangsraða/kanna öryggi húsnæðis).
- Afhenda forstöðumönnum staðfestingu á því að húsnæði sé öruggt.
- Ákveða hvaða hús skuli gera við og hvaða hús skuli rífa í samvinnu við Viðlagatryggingu Íslands.
- Fylgjast með og sporna gegn stigvaxandi skemmdum á húsum (furstöðumenn koma athugasemdum um ástand sinnar stofnunar til Umhverfisklasa)
- Hraða ákvörðunum varðandi nýbyggingar og viðgerðir.

Húsnæði almennings, ríkisstofnana og fyrirtækja í sveitarfélaginu

- Byggingar metnar m.t.t. til öryggis/tjóns í samstarfi við Viðlagatryggingu Íslands.
- Upplýsingum um ónýt og óíbúðarhæf hús komið til velferðarteymis.
- Ákveða hvaða hús skuli gera við og hvaða hús skuli rífa í samvinnu við Viðlagatryggingu Íslands
- Girða af og loka hættulegum húsum
- Ganga frá yfirgefnum húsum
- Fylgjast með stigvaxandi skemmdum á húsum
- Hraða ákvörðunum varðandi nýbyggingar og viðgerðir

Bráðabirgðahúsnæði (unnið í nánu samstarfi við velferðarklasa)

- Úttekt á þörf fyrir bráðabirgðahúsnæði.
- Meta kostnað vegna flutninga. Flutningur á húsum; tryggja gáma meðan á flutningi stendur, undirbúa stæði, tengja vatn, rafmagn, frárennsli (oft vandræði með salernisaðstöðu).
- Taka með í reikninginn árstíma og veður hvað varðar möguleg úrræði í húsnæðismálum
- Í endurmati er fylgst með þörf fyrir bráðabirgðalausnir

Bráðabirgðabyggð

- Undirbúa framkvæmdir vegna bráðabirgðabyggðar t.d. ganga frá undirstöðum/púða fyrir húsin og koma upp bráðabirgðahúsum.
- Fólk á að vera komið í bráðabirgðahúsnæði innan mánaðar, ef dregst þarf að liggja fyrir ásættanleg skýring.
- Úrskurða um framtíðarskipulag byggða á hættusvæðum, færa eða verja. Samvinna við Ofanflóðasjóð og Viðlagatryggingu Íslands varðandi uppkaup húsa. Dómkvaddir matsmenn meta hvort sé betra að kaupa húsin, byggja varnargarða eða fara í aðrar aðgerðir. Huga að samfélagslegum áhrifum vegna uppkaupa húsa og annarra aðgerða.
- Skipuleggja bráðabirgða byggð ef á þarf að halda: götur, lagnir, raða niður húsum o.s.frv. Heimamenn virkjaðir við vinnuna eins og hægt er. Bráðabirgðahúsi n hverfa smátt og smátt eftir því sem nýja hverfið byggist upp

Umhverfismál

- Úrlausnir varðandi vatns- og fráveitukerfi: neyðarlausnir, bráðabirgðalausnir og endanlegar lausnir.
- Samvinna um úrlausnir annarra veitukerfa (hitaveita, rafmagn, fjarskipti): neyðarlausnir, bráðabirgðalausnir og endanlegar lausnir
- Höfðu náttúruhamfarirnar með einhverjum hætti bein áhrif á umhverfið?
- Helstu afleiðingar af atburðinum sem valda hættu eða vandræðum í umhverfinu?
- Stafar fólki hætta af umhverfinu? Kalla til sérfræðinga, í samvinnu við aðgerðastjórn, sem meta aðgerðir, lokun svæða, merkingar ofl.

- Valda aðgerðirnar umhverfisspjöllum? Sé svo er ákvörðun um aðgerðir tekin í samráði við bæjarstjóra og aðgerðastjórn (vettvangsstjórn).
- Valda hamfarirnar skemmdum á auðlindum og koma í veg fyrir nýtingu þeirra?
- Huga að hreinsun gatna. Hafa samband við Vegagerðina um hreinsun á þjóðvegum.
- Girða afhættulegar byggingar og ákveða niðurrif þeirra.
- Huga að urðun byggingarúrgangs vegna niðurrifs ónýtra og skemmdra húsa.
- Fegrin bæjarins og sýnileg uppbygging.

Hreinlætismál

- Kanna ástand drykkjarvatns (heilbrigðiseftirlit).
- Er sorphirða og sorpeyðing í lagi? Kanna þörf á aukinni þjónustu í samvinnu við þjónustuaðila.
- Huga að skemmdum eignum, tækjum og búnaður sem mengað geta umhverfið.
- Huga að dýraeftirliti, búfenaði og húsdýrum.
- Meindýravarnir.

Umferðar- og samgöngumál

Strax þarf að huga að:

- Ástandi vega og brúa
- Samskiptum við Vegagerðina vegna þjóðvega og samgöngumannvirkja
- Umferðarmerkingum og umferðarljósum
- Tryggja almenna umferð um byggðina
- Almenningsamgöngur
- Ástand hafna og flugvalla

VEITUR OG FJARSKIPTI

Orkuveitur og fjarskiptafyrirtæki

- Hafa skal gott samstarf við orkuveitur og fjarskiptafyrirtæki. Afla upplýsinga um hvernig gengur með jafnt bráðbirgða- og endanlegar viðgerðir.
- Tryggja þarf góð samskipti við aðgerðastjórn og þjónustuaðila vegna viðgerða.
- Strax í kjölfar náttúruhamfara ber stjórnanda umhverfisteymis að fá upplýsingar um:
 - ástand borhola, aðveituæða, dreifikerfis og heimæðar hitaveitu.
 - ástand háspennu og lágspennukerfis rafveitu.
 - ástand fjarskiptakerfa.
- Taka ákvörðun um hvort nauðsynlegt sé að taka myndir af lagnakerfi sveitarfélagsins í kjölfar náttúruhamfara. Ákvörðun tekin í samráði við bæjarstjóra/fjármálastjóra.

Tryggja þarf rafmagn, vatns- og fráveitu í bráðabirgðabyggð

Vatnsveita

- Borholur
- Dælustöðvar
- Aðveituæðar
- Heimæðar

- Tryggja nægileg tengsl við aðgerðastjórn til þess að geta sinnt viðgerðum
- Vatnsból og vatnstankar
- Dreifikerfi.
- Vatnstjón; fyrirbyggja frekara tjón – lágmarka þrýsting inn á kerfið
- Tryggja nægileg tengsl við aðgerðastjórn og þjónustuaðila til þess að geta sinnt viðgerðum

Fráveita

- Frárennsli frá byggingum.
- Frárennsli gatna vegna yfirborðsvatns
- Skólphreinsistöð og dælustöðvar.
- Rotþrær
- Aðveituæðar
- Heimæðar
- Lágmarka þrýsting á kerfinu
- Tryggja nægileg tengsl við aðgerðastjórn til þess að geta sinnt viðgerðum

Fjarskipti

- Landsímar
- Farsímar
- Nettengingar
- Talstöðvasamband
- TETRA

Margfalt áfall þolenda

Hafa ber í huga að þolendur geta upplifað margfalt áfall:

- Hræðsla, við að upplifa náttúruhamfarirnar
- Sorg, vegna mannskaða
- Skelfing, vegna eignatjóns
- Angist, vegna samskipta við aðra um sín mál og “skilningsleysi” annarra varðandi þau.

Eitt út af fyrir sig getur skapað vonleysi. En það getur líka eft náungakærleika. Polendum áfalla þarf að sýna nærgætni.

Gátlisti 4.3 - Gátlisti fyrir efnahagsklasa

Formaður efnahagsklasa vinnur verkefni í umboði formanns endurreisnarteymis og er hann tengiliður við aðra klasa og samstarfsaðila vegna verkefna efnahagsklasa.

- Skoða minnisatriði sem hér eru lögð fram, á þeim tíma sem best hentar, og búa til eigin lista til viðbragða og endurreisnar
- Kalla til hagsmunaaðila og skipuleggja störf þeirra í klasavinnu, eftir þörfum og halda tengslum við þá
- Framkvæma þau atriði sem þörf er hverju sinni
- Skila upplýsingum og skýrslum til bæjarstjóra/sveitarstjóra eftir þörfum
- Framkvæma og fylgja eftir aðgerðaráætlun sveitarfélagsins og tryggja að markmiðum sé náð

Málaflokkar innan efnahagsklasa

1. Fjármál sveitarfélagsins
2. Vátryggingar – eignatjón – eignir sveitarfélagsins
3. Fjárhagsstaða almennings
4. Staðan í atvinnulífi og fyrirtækjarekstri – Verslun og þjónusta – Landbúnaður – Sjávarútvegur - Iðnaður.

Fjármál sveitarfélagsins – Bókhaldsmálefni

Er lausafjárstaða sveitarfélagsins með þeim hætti að auðvelt reynist að mæta auknum fjárskuldbindingum eða þarf að taka lán fyrir auknum útgjöldum?

- Umsjón með fjárútlátum og samningum sem gerðir eru vegna viðbragða í kjölfar náttúruhamfara.
- Ákvarða hvernig haldið skuli utan um kostnað sem fellur til vegna áfallsins
- Mikilvægt að aðskilja frá daglegu bókhaldi
- Eftirlit með tryggingabótum sveitarfélagsins, fjármagni úr ríkissjóði vegna hamfaranna og styrki ef einhverjir eru
- Halda utan um beinan og óbeinan kostnað vegna áfallsins – laun starfsfólks, laun við fjöldahjálparstöð, vatnsleki lagna, mengað vatn sundlauga, vextir, fráveita ofl.
- Halda utan um kostnað vegna þjónustumiðstöðvar sem getur í upphafi verið rekin af sveitarfélaginu

Vátryggingar – eignatjón

Eignir sveitarfélagsins

Formaður efnahagsklasa sér um samstarf við Viðlagatryggingu (og Ofanflóðasjóð) vegna eigna sveitarfélagsins, nema annað sé ákveðið.

- Fasteignatryggingar
 - Ástandskönnun verkfræðistofu eins fljótt og hægt er til að meta hvort óhætt er að vera og vinna í húsum sveitarfélagsins (samráð við Almannavarnanefnd)
 - Frekari skoðun fasteigna þegar lengra líður frá atburði varðandi skemmdir og tryggja að viðgerðir hefjist eins fljótt og hægt er
- Lausafjártryggingar eignanna
 - Mikilvægt er að í samráði við tryggingarfélag sveitarfélagsins sé gengið frá verklagi vegna tjónamats á lausafjármunum í því tilfalli að Viðlagatrygging hafi tilkvað vátryggingafélög til að meta tjón á þessum munum
 - Safna saman upplýsingum um tjón frá forstöðumönnum stofnana sveitarfélagsins sem verðmeta og senda formanni efnahagsklasa upplýsingar um lausafjártjón (þrif er inni í tjónamati)

Ýmis veitumannvirki sveitarfélaga (hitaveitur, rafveitur, fráveitur, vatnsveitur) svo og hafnir og skíðalyftur eru sértrygðar hjá Viðlagatryggingu. Tilnefna þarf tengilið við matsmenn Viðlagatryggingar varðandi tjónamat á veitumannvirkjum.

Viðlagatrygging Íslands - Leiðbeiningar til tjónþola

- Vátryggingamál heyra undir viðskiptaráðherra
- Viðlagatrygging gefur út leiðbeiningar um viðbrögð í kjölfar náttúruhamfara sem kynntar eru m.a. á borgarafundum, í upplýsingamiðstöðvum og í kynningarbæklingum. Þar er að finna leiðbeiningar til tjónþola m.a. um hvernig tilkynna skuli tjón, taka myndir og halda til haga upplýsingum um tjón.
- Viðlagatrygging er í nánú samstarfi við umhverfisklasa vegna tjóna almennt (skilgreina tengilið innan sveitarfélagsins), en í sambandi við formann efnahagsklasa vegna fasteigna, veitumannvirkja og lausafjármuna í eigu sveitarfélagsins.
- Viðlagatrygging kemur sér upp útibúi á tjónasvæðinu og kannar heildarumfang tjónsins.
- Viðlagatrygging kveður til sérhæfða matsmenn til að meta tjón á húseignum einstaklinga, fyrirtækja og stofnana.
- Viðlagatrygging bætir viðgerðarkostnað húseigna. Tjón á óviðgerðarhæfum húseignum er bætt skv. brunabótamati eignarinnar, að meðtöldum botnplötu og sökklum. Sé um óviðgerðarhæfa eign að ræða sem bætt er sem altjón þá er tjónið gert upp við tjónþola að teknu tilliti til veðbanda. Tjónþola er frjálst að ráðstafa tjónbótum sem VÍ greiðir vegna altjóna á húseignum þ.e. ekki þarf að byggja upp á sama stað. (eigin áhætta er 5% en að lágmarki kr. 85.000).
- Viðlagatrygging bætir tjón á brunatryggðu innbúi. (Eigin áhætta er 5% en lágmarks eigin áhætta er 20.000 kr í júlí 2008).
- Tímalengd afgreiðslu á uppgjöri er háð ýmsum atriðum svo sem:
 - Veðböndum (Íbúðalánasjóður, bankakerfið, lánasjóður landbúnaðarins).
 - Hversu sammála eru tjónþoli og matsmaður?
 - Hversu oft þarf matsmaður að skoða húsið?
 - Hversu sammála eru eigendur eða erfingjar um ráðstafanir?
 Fjárfrekustu tjónin þurfa ekki að vera erfiðust.
- Íbúar eiga málskotsrétt. Hægt er að semja við verkfræðistofu um að gæta hagsmuna íbúa ef upp kemur ágreiningur.
- Þegar upplýsingar um umfang tjóns liggja fyrir í kjölfar náttúruhamfara tekur ríkisstjórn Íslands afstöðu til þess hvernig komi verði til móts við þá aðila sem orðið hafa fyrir tjóni sem viðlagatryggingar bæta ekki.

Ráðgjöf vegna mats á eignatjóni

- Fá má verkfræðistofu til að meta tjón og vera trúnaðarmaður sveitarfélagsins og íbúa þess.
- Það getur orðið fólki þungbært þegar það áttar sig á því hvað eignatjón þeirra er mikið. Í raun er það síðbúið áfall og því mikilvægt að sýna því fólki nærgætni sem hefur orðið fyrir fjárhagslegu tjóni.
- Hafa ber í huga að það tekur tíma að fá yfirsýn yfir heildartjónið

Styrkir til þolenda

- Styrktarsjóðir eru stundum stofnaðir í kjölfar áfalla til að styrkja þolendur. Skýrar reglur þurfa að liggja fyrir um tilgang slíkra sjóða, hvort þeir séu fyrir áföll almennt eða fyrir sérstaka atburði. Einnig þarf skýrar reglur um úthlutun til þolenda. Úthlutanir geta minnt fólk á áfallið og því þarf úthlutun að fara fram eins fljótt og mögulegt er eftir áfall.
- Rauði kross Íslands veitir þolendum beina fjárhagsaðstoð
- Frjáls framlög frá fyrirtækjum til þolenda

STAÐAN Í ATVINNULÍFI OG FYRIRTÆKJAREKSTRI ALMENNT

Atvinnulíf í sveitarfélaginu

- Huga þarf að málum fyrirtækja strax – þurfa þau sértæka aðstoð
 - Varð mikið tjón á atvinnuhúsnæði
 - Er þjónusta mikilvægra einkafyrirtækja skert, t.d. banka, lyfjaverslana, matvöru-verslana, fjarskipta-fyrirtækja, dagvistun barna, rafmagnsfyrirtækja, dvalar- og hjúkrunarheimila? Aðstoð vegna bráðabirgða ráðstafana?
- Hverjar eru viðskiptatruflanir vegna áfallsins?
- Hver er staðan á olíubirgðum og aðgengi að olíutönkum?
- Hvernig er flutningi, til og frá svæðinu háttað?
- Hverjar eru framtíðarhorfur fyrirtækja vegna beinna eða afleiddra áhrifa?
- Kanna stöðu fyrirtækja í bæjarfélaginu með tilliti til þess hvaða kostnaður fellur á þau, t.d. vegna hreinsunar, flokkunar og losunar á rusli, úrgangs og eiturefna? Starfsfólk mætir ekki í vinnu? Önnur bein eða óbein áhrif?
- Hver er atvinnustefna staðarins? Hvað segja atvinnulífskannanir? Er þörf á sértækum aðgerðum, ímynd-arvinna og kynningarstarf nauðsynlegt? Er hægt að nýta vaxtarsamninga við iðnaðarráðuneytið varðandi endurreisn?
- Hvetja fyrirtæki til að gefa afslátt t.d. í tengslum við fegrun bæjarins (málning, garðhellur, blóm o.s.frv.)

Staða atvinnumála er mikilvægur mælikvarði á það hvort lífið sé að færast í “eðlilegt” horf.

Verslun og þjónusta

- Er næg þjónusta til að mæta þörfum almennings?
- Hversu lengi duga birgðir í verslunum?
- Er nægilega margt starfsfólk til að halda uppi þjónustu?
- Er vinnuaðstaðan þannig að hægt sé að veita næga þjónustu?
- Skammtíma- og langtíma horfur

Landbúnaður

- Skemmdir á húseignum og atvinnuhúsnæði
- Skemmdir á jörðum
- Fjargirðingar
- Tjón á atvinnuhúsnæði
- Slys og dauðsföll á húsdýrum
- Skammtíma- og langtíma horfur

Fjármál gagnvart almenningi

- Er líklegt að um verði að ræða tekjutap heimila vegna atburðarins?
- Ákveða fyrirkomulag á greiðslu húsaleigu eða annarrar félagslegrar aðstoðar vegna þeirra sem þurfa að yfir-gefa hús sín (gert í samráði við formann velferðarklasa)
- Kanna með fyrirkomulag Rauða Kross deildar sem veitir þolendum beina fjárhagsaðstoð og neyðarpakka með helstu nauðsynjum á neyðartímum (sjá viðauka, verkefni og hlutverk RKÍ)
- Um getur verið að ræða styrktarsjóði – einnig frjáls framlög fyrirtækja

Eignir einstaklinga

- Það getur orðið fólki þungbært þegar það áttar sig á því hvað eignatjón þeirra er mikið. Í raun er það síðbúið áfall og því mikilvægt að sýna því fólki nærgætni sem hefur orðið fyrir fjárhagslegu tjóni.
- Er mögulegt að eigendur illa skemmdra húsa lendi í vandræðum með að selja þau eftir atburð?
- Er hættu á því að fólk geti ekki greitt upp lán sín vegna þess að lánin séu orðin hærri en brunabótamatið?
- Ætlar sveitarfélagið að kaupa lóðir af einstaklingum sem ekki vilja byggja upp á sama stað?
- Mun bæjarfélagið sjá um rif og urðun húsa eða taka þátt í kostnaði einstaklinga við niðurrif?

Margfalt áfall þolenda

Hafa ber í huga að þolendur geta upplifað margfalt áfall:

- Hræðsla, við að upplifa náttúruhamfarirnar
- Sorg, vegna mannskaða
- Skelfing, vegna eignatjóns
- Angist, vegna samskipta við aðra um sín mál og “skilningsleysi” annarra varðandi þau.

Eitt út af fyrir sig getur skapað vonleysi. En það getur líka eft náungakærleika. Þolendum áfalla þarf að sýna nærgætni.

Gátlisti 5 - Gátlisti fyrir stefnumótun sveitarstjórnar

1. Stefnumótun sveitarstjórnar

- Sveitarstjórn samþykkir stefnu um neyðaraðstoð og endurreisn sveitarfélagsins og gerir ráð fyrir verkefninu í starfs- og fjárhagsáætlunum og annarri skipulagsvinnu.
- Endurreisn er samfélagslegt verkefni og því skal stefnumótun og endurreisnarstarf vera unnið í náinni samvinnu við hagsmunaaðila.

2. Stefnumótun er ætlað að ná m.a. eftirfarandi markmiðum

- Íbúum og samfélaginu sé komið á réttan kjöl á ný eftir náttúruhamfarir
- Sveitarfélagið sem stjórnarsýslueining fái aðstoð til að koma sér á réttan kjöl
- Fyrirtæki, opinber og einkarekin, ferðamenn og aðrir, fái aðstoð við hæfi
- Tímabundin aðstoð sé sem styst
- Endurreisnarstarf sé markvisst
- Uppbyggingarstarf falli smám saman að daglegu lífi samfélagsins
- Dregið verði úr líkum á því að samskonar atburður endurtaki sig
- Sveitarfélagið læri af reynslunni og miðli henni til annarra sveitarfélaga ekki seinna en 5 árum eftir að áfallið varð

3. Stefnumótun skal taka tillit til breytinga á ferlinu m.t.t tíma

Eins og getið var um hér að ofan breytast verkefnin sem huga þarf að með tímanum. Dæmi um þau voru tekin í töflu 4, sem hér er sýnd á nýjan leik:

	VELFERÐARKLASINN	UMHVERFISKLASINN	EFNAHAGSKLASINN
Strax	Klasastjóri fari strax til fjöldahjálparstöðvar og vinni með Rkl a.m.k. fyrstu dagana. Fjöldi heimilislausra og annarra þolenda, skráning þeirra, eigin úrræði og viðbrögð fólks. Meta þörf fyrir húsa-skjól, fæði, klæði og fjárhagsaðstoð. Áfallahjálpar. Kanna sálarástand fólks í stofnun-um bæjarfélagsins og sjá til þess að starfsmenn sveitarfélaga fái ráðgjöf um áfallaviðbrögð.	Kanna ástand stofnana og þá fyrst og fremst grunnskólans sem er fjöldahjálparstöð bæjarins á neyðartímum. Gefa formlega yfirlýsingu um að fjöldahjálparstöð sé í lagi. Hreinsun og opnun á samgönguleiðum. Hreinsun mengandi efna. Bráðaviðgerðir á byggðarveitum. Kanna ástand fólks í íbúðum og fyrirtækjum í samvinnu við aðgerðastjórn (leita að fólki). Ástandsönnun húsnæðis. Láta meta eignatjón. Skipa aðila til að stjórna hreinsun húsa í samráði við íbúa og aðgerðastjórn.	Hvert er fjárhagslegt bolmagn sveitarfélagsins til að takast á við vandann? Kalla eftir upplýsingum um eignatjón og afdrif íbúa með tilliti til húsnæðis. Fá upplýsingar um stöðu vátryggingamála sveitarfélagsins og finna tengilið við tryggingafélagið. Kanna áhrif á mikilvæg einkafyrirtæki sem þjóna grunnþörfum almennings, t.d. fjarskiptafyrirtæki, matvörubúðir, banka o.fl. Samskipti við forsvarsmenn safnana sem hugsanlega fara af stað.
Fljótlega	Þátttaka í áfallateymi á skaðasvæði sem er undir stjórn heilbrigðisstofnunar. Áfallahjálpar með ýmsum hætti, með ýmsum heitum. Fylgjast með líðan fólks. Sýnir fólk frumkvæði við að hjálpa sér sjálf eða þarf að hvetja það? Þarf að grípa til aðgerða? Er videigandi neyðarstöð veitt? Er hún nægileg?	Áframhaldandi hreinsun á húsum og eignum fólks skv. þeim hraða sem best hentar. Eftirlit með viðgerðum og endurbyggingu húsnæðis og veitukerfa. Þurfi að fara út í breytingar á skipulagi eða almennri endurbyggingu byggðarinnar þarf að huga að nauðsynlegum skipulagsmálum, þau geta verið lengi í vinnslu.	Fjárhagsleg aðstoð til fólks á grundvelli upplýsinga frá Velferðarklasa. Eftirlit með útgjöldum vegna áfallsins og bókhaldsleg meðferð þeirra. Áhrif á atvinnulífið? Er atvinnulífið komið á skrið á ný? Þarf sértækar efnahagsaðgerðir eða kynningar/ímyndarvinnu? Er fólk farið að horfa til framtíðar?
Þegar frá líður	Er tónlistarlíf, íþróttir, menningarlíf, klúbbastarfsemi, trúarstarf o.þ.h. komið á skrið á ný? Þarf að stuðla að samveru fólks? Þarf að gera eitthvað sérstakt? Er fólk farið að huga að framtíðinni?	Er fólk að hirta um hús sín, garða og umhverfi? Þarf sérstaka hvatningu? Er bærinn búinn að ljúka sínum verkefnum? Þarf að huga að forvörnum við endurreisn?	Tjónagreiðslum frá tryggingafyrirtækjum að ljúka. Eru þróun og efnahagsleg markmið og sértækar aðgerðir farnar að falla saman við aðra þróun og efnahagsaðgerðir sveitarfélagsins?

Tafla 4: Verkefni sem huga þarf að á mismunandi tímum

4. Heildarstefna þvert á klasa fyrir stóra málaflokka

- Vinna skal heildarstefnumótun varðandi húsnæðismál, félagsþjónustu og fjárhagsstuðning, (þ.e. þvert á klasa).

Húsnæðismál: frá húsaskjólí í endanlegt húsnæði

Úrlausnir í húsnæðismálum eru einn veikasti hlekkurinn í viðbrögðum vegna náttúruhamfara hér á landi. Lausn á húsnæðisvanda er mjög knýjandi fyrir þolendur í kjölfar áfalla, ekki aðeins vegna þess að þeir þurfa þak yfir höfuðið, heldur er húsnæði uppstaðan í eignum þeirra flestra. Sérlega vantar heildræna stefnu í húsnæðismálum. Þar sem tekið er á bráðabirgða- og varanlegum vanda, skipulagsmálum (uppkaup, varnargarðar, ný hverfi), tryggingamálum og fjármálum.

Viðbrögð af hálfu sveitarfélaga og ríkis eru einnig hvað óskýrust þegar kemur að þessum yfirgripsmikla málaflokki, sem nær yfir alla þrjá klasana: velferð, umhverfi og efnahag. Í stefnunni þarf að koma fram hverjir eiga að veita þeim aðstoð sem þurfa að hverfa frá heimilum sínum í langan tíma og hvaða aðstoð eigi að veita.

Félagsleg þjónusta

Að veita neyðarstoð er vandasamt verk, en illa ígrunduð aðstoð getur aukið vandann í stað þess að leysa hann. Lög um félagsþjónustu segja að sveitarfélög skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Aðstoð og þjónusta skal jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og hjálpa fólki að hjálpa sér sjálf og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur fari á vonarvöl.

Fjárhagsstuðningur og kostnaðaskipting

Liggja þarf fyrir hvernig sveitarfélög og ríki skipta með sér kostnaði. Enn fremur hvernig kostnaður sem fellur á ríkið skiptist á milli stofnana sveitarfélagsins. Hvernig leita sveitarfélög eftir fjárhagsaðstoð? Veit almenningur hvert það getur leitað eftir fjárhagsaðstoð? Hvaða úrræði hafa fyrirtæki sem verða fyrir alvarlegum áhrifum hamfara?

- Endurskoða skal stefnuna með reglulegu millibili eftir því sem árangur verður, eða sem árangursleysi er viðvarandi.
- Forsætisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, umhverfisráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og Rauði kross Íslands, auk margra sveitarfélaga hér á landi, eru meðal þeirra sem hafa þekkingu og reynslu af þessum málaflokkum.

5. Stefna varðandi samfellu í aðstoð til þolenda

- Almennungur finni ekki fyrir hnökrum og samfella sé í veittri aðstoð

Þótt verkefni eða stjórnunarleg ábyrgð færast milli aðila og stofnana er nauðsynlegt að aðstoðin til þolenda virki sem ein samfella frá þeirra sjónarhóli. Sem dæmi má nefna að fjöldahjálparstöð í umsjón Rauða krossins breytist í flestum tilfellum á fáeinum dögum í upplýsinga- og þjónustumiðstöð. Hún er e.t.v. rekin í nokkra daga eða vikur og færast svo smám saman inn í stofnanir sveitarfélagsins. Skal það gert hnökralaust. Þá koma margar stofnanir að því að finna lausnir varðandi húsnæðismál, en hætta er á að þolendur þurfi að ganga á milli stofnana til að fá úrlausn sinna mála, ef ekki er séð til þess sérstaklega að aðstoð til þeirra sé samfelld.

6. Stefnuatriði fyrir stjórnsýslu og forvarnir

- Veita starfsmönnum stuðning og ráða nýtt starfsfólk eftir þörfum svo hægt sé að veita nauðsynlega þjónustu
- Leita eftir fjárhagsstuðningi fyrir starfsemi sveitarfélagsins vegna neyðaraðstoðar og endurreisnar, bæði vegna framkvæmda og starfsfólks
- Koma á reglubundnu eftirliti með starfsemi sveitarfélagsins og annarra

- Hafa virkt upplýsingastreymi til almennings og þolenda, sérstaklega um gang mála, og veita þeim tækifæri til að hafa áhrif á stefnumótunina
- Gera nýja áhættugreiningu fyrir stofnanir sveitarfélagsins og skipuleggja forvarnaraðgerðir

7. Stefnuatriði fyrir velferðarmál

Félags- og menningarmál

- Fyrirbyggja röskun á félagslegum tengslum
- Hvetja fólk til að tala samn og hafa eitthvað fyrir stafni
- Hvetja til menningarlegra viðburða
- Halda utan um nýja íbúa á svæðinu, láta þá finna að þeir eru hluti af samfélaginu
- Íbúasamtök: Hvetja íbúana til að koma saman og ræða hvernig megi standa að uppbyggingu. Hvað geta þeir gert sjálfir? (hvetja til frumkvæðis af hálfu íbúa). Hvaða ábendingar og tillögur hafa þeir til sveitarfélagsins?

Menntun

- Hefja skólastarf sem fyrst og koma í veg fyrir að göt verði í fræðslunni
- Styðja skólastarfið með því að útvega fleiri kennara, kennsluefni. Þjálfá kennara í því að vinna úr áfalli
- Viðunandi aðstoð skal ná til allra barna
- Tryggja viðunandi húsnæði fyrir skólastarfið

Heilbrigðismál

- Almenningsur hafi aðgang að heilbrigðisþjónustu og áfallahjálpi
- Nægilegur mannaúður og birgðir á svæðinu
- Viðunandi húsnæði
- Fylgst með andlegri heilbrigði almennings með reglubundnum könnunum

8. Stefnuatriði fyrir umhverfi

- Vanda til hreinsunarmála; flokkun og hreinsun á eigum fólks
- Vanda sérstaklega meðferð á persónulegum eigum
- Vekja athygli almennings á umhverfismálum, flokkun á sorpi og sorphirðu
- Tryggja rétta förgun á dýrum, líkamsleifum, notuðum læknisbúnaði, hættulegum efnum o.fl.
- Stefnur í auðlindamálum, t.d. vatnsból, opin svæði

9. Stefnuatriði fyrir atvinnumál og lífsviðurværi

- Tafarlausar aðgerðir til að tryggja hagkerfi samfélagsins
- Áætlanagerð fyrir endurreisn strax og til næstu ára
- Efnahagsaðgerðir í takt við fyrri stefnur, ef þær eiga við, miðað við breytt ástand.
- Hafa í huga að ekki kemur allt tjón fram strax, sbr. frostsKemmdir, og því tekur tíma að fá yfirsýn yfir heildartjónið

Samþykktir sveitarstjórna um endurreisnarstarf eftir jarðskjálfta á Suðurlandi 29. maí 2008.

Eftir jarðskjálftana unnu fulltrúar LVN verkefnisins með Árborg og Hveragerði að undirbúningi endurreisnarstarfs sem byggt var á leiðbeiningum LVN.

Hvort sveitarfélag um sig samdi sértækar leiðbeiningar. Meðfylgjandi eru samþykktir sveitarstjórna vegna þessa starfs.

Hveragerðisbær 2008

Á fundi bæjarráðs þann 19. júní 2008 var eftirfarandi samþykkt samhljóða:

Í kjölfar jarðskjálftans 29. maí s.l. telur bæjarráð Hveragerðisbæjar brýnt að bæjarfélagið marki sér stefnu um uppbyggingu samfélagsins ef til áfalls kemur. Bæjarráð felur bæjarstjóra ásamt teymisstjórum Hveragerðisbæjar að hefja vinnu við leiðbeiningar um uppbyggingu samfélagsins. Vinna hópsins verði lögð fyrir bæjarstjórn til samþykktar.

Markmið vinnunnar er að koma daglegu lífi aftur af stað sem fyrst eftir náttúruhamfarir eða önnur áföll og endurreisa samfélagið sem best til framtíðar.

Sveitarfélög annast nærþjónustu við íbúana og hafa yfirumsjón með mörgum málaflokkum er lúta að aðstoð við uppbyggingu samfélagsins. Því eru þau best til þess fallin að samhæfa aðstoð við þolendur áfalla í sveitarfélaginu, sem krefst samhæfingar ólíkra aðila bæði innan og utan stjórnarsýslu sveitarfélagsins.

Íbúar líta til sveitarstjórna um forystu í málefnum byggðarlaganna og er því edlilegt að þau gegni lykilhlutverki við samhæfingu uppbyggingar í samfélaginu.

Útbúnaar verða leiðbeiningar um þau verkefni er lúta að þjónustu við íbúa Hveragerðisbæjar á neyðartímum og við uppbyggingu samfélagsins. Við gerð þeirra verður litið til samfélagsins alls og leiddir saman þeir aðilar sem hlutverki hafa að gegna og hagsmuna að gæta s.s. sveitarfélagið, ríkisstofnanir, félagasamtök, einkaaðilar og íbúar á svæðinu.

Þess er vænst að stefnumörkun um uppbyggingu samfélagsins muni leiða til aukinnar öryggiskenndar og bættra lífsgæða íbúa bæjarins

Leiðir að markmiði

Leiðbeiningarnar verða unnar í samvinnu við fulltrúa Hveragerðisbæjar og aðra s.s. ráðuneyti og stofnanir ríkis, váttryggingarfélag, einkafyrirtæki, íbúa og félagasamtök, sem koma að verkefnum er lúta að neyðaraðstoð og uppbyggingu samfélagsins. Mikilvægt er að teymið haldi yfirsýn og tryggi samfellu í þjónustu við þolendur. Viðtæk samvinna er mikilvæg til að skapa tilfinningu allra fyrir því að starfið komi þeim við og þeir hafi eitthvað um það að segja.

Útbúnaar hafa verið almennar leiðbeiningar í þessu skyni, byggðar á niðurstöðum sérfræðinga í rannsóknarverkefninu „Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum“ sem teymið getur stuðst við. Einnig er mikilvægt að stuðst verði við þær viðbragðsáætlanir sem þegar eru til í samfélaginu, s.s. hjá almannavarnarnefnd, fyrirtækjum og félagasamtökum. Í leiðbeiningum skal gera grein fyrir því hvernig samstarfi við aðgerðastjórn lögreglustjóra skal háttað þegar almannavarnarástand ríkir.

Hveragerðisbær mun standa fyrir kynningu á stefnumörkun um uppbyggingu í samstarfi við þá aðila sem þar hafa hlutverki að gegna.

Við náttúruhamfarir eða við önnur alvarleg áföll í samfélaginu leiðir teymið vinnu við uppbyggingu sveitarfélagsins, eins lengi og þurfa þykir. Eftir því sem tíminn líður fellur starfið að edlilegu þróunarstarfi samfélagsins. Miðað er við að 5 árum eftir hamfarir/áfall skili teymið lærdómsskýrslu til bæjarstjórnar, þar sem gerð er grein fyrir uppbyggingarstarfinu, þeim árangri sem náðst hefur og þeim lærdómi sem Hveragerðisbær og önnur sveitarfélög geta af því dregið.

Árborg 2008

Á 99. fundi bæjarráðs Árborgar sem haldinn var 27. júní 2008 var eftirfarandi tillaga samþykkt samhljóða:

Tillaga um yfirlýsingu vegna endurreisnarstarfs:

Bæjarráð samþykkir eftirfarandi:

Tillaga um stefnumörkun og leiðbeiningar um viðbrögð við samfélagsáföllum.

Bæjarráð Árborgar samþykkir að mörkuð verði stefna um endurreisn samfélagsins ef til áfalla kemur. Bæjarráð felur bærarstjóra þá vinnu í samstarfi við lykilstjórnendur sveitarfélagsins og jafnframt að vinna leiðbeiningar um endurreisn og leggja hvoru tveggja fyrir bærarstjórn til samþykktar. Markmiðið með slíkri stefnu og leiðbeiningum er að daglegt líf komist sem fyrst í sínar venjulegu skorður eftir náttúruhamfarir eða önnur áföll og að endurreisa samfélagið sem best til framtíðar.

Þá felur bæjarráð bærarstjóra í samstarfi við lykilstjórnendur að halda áfram því endurreisnarstarfi sem þegar er hafið vegna jarðskjálftans þann 29. maí s.l. og miðar að því að koma daglegu lífi sem fyrst í edlilegar skorður, að styrkja samfélagið til að vinna sem best úr afleiðingum hamfaranna og að styðja við enn frekari þróun og framgang heilbrigðs og öflugssamfélags í Árborg.

GREINARGERÐ:

Íbúar líta til sveitarstjórna um forystu í málefnum byggðarlaga og því er edlilegt að sveitarfélög gegni lykilhlutverki við endurreisn samfélagsins. Sveitarfélög annast nærþjónustu við íbúana og hafa yfrumsjón með mörgum málaflokkum er lúta að aðstoð við endurreisn eftir áföll. Þetta gerir þau best til þess fallin að samhæfa aðstoð við þolendur áfalla í sveitarfélaginu en þar þarf að samhæfa aðkomu ólíkra aðila bæði innan og utan stjórnsýslu sveitarfélagsins.

Við stefnumörkunina verði útbúnar leiðbeiningar um þau verkefni sem snúa að þjónustu við íbúa sveitarfélagsins á neyðartímum og við endurreisn samfélagsins. Við gerð þeirra verður litið til samfélagsins alls og leiddir saman þeir aðilar sem hlutverki hafa að gegna og hagsmuna að gæta s.s. sveitarfélagið sjálft, ríkisstofnanir, félagasamtök, einkaaðilar og aðrir íbúar á svæðinu. Bæjarráð Árborgar væntir þess að stefnumörkun um endurreisn samfélagsins muni leiða til aukinnar öryggiskenndar og bættra lífsgæða íbúa sveitarfélagsins.

Leiðbeiningarnar verði unnar eftir því sem við á í samvinnu fulltrúa sveitarfélagsins og aðra s.s. ráðuneyti og stofnanir ríkisins, váttryggingafélög, einkafyrirtæki, íbúa og félagasamtök sem koma að verkefnum er lúta að neyðaraðstoð og endurreisn samfélagsins. Mikilvægt er að endurreisnar-teymið haldi yfirsýn og tryggi samfellu í þjónustu við þolendur. Viðtæk samvinna er mikilvægt til að skapa tilfinningu allra fyrir að endurreisnarstarfið komi þeim við og þeir hafi eitthvað um það að segja.

Útbúnar hafa verið almennar leiðbeiningar í þessu skyni, byggðar á niðurstöðum sérfræðinga í rannsóknarverkefninu „Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum“ sem endurreisnar-teymi Árborgar mun styðjast við. Einnig er mikilvægt að teymið styðjist við þær viðbragðsáætlanir sem þegar eru til í samfélaginu s.s. hjá almannavarnarnefnd, fyrirtækjum og félagasamtökum. Í þeim leiðbeiningum skal gera grein fyrir því hvernig samstarfi við aðgerðastjórn lögreglustjóra skal háttað þegar almannavarnarástand ríkir.

Sveitarfélagið Árborg mun standa fyrir kynningu á stefnumörkun um endurreisn í samstarfi við þá aðila sem þar hafa hlutverki að gegna.

Bæjarráð Árborgar lítur svo á að þessi verkefni séu meðal mikilvægustu verkefna sveitarfélagsins og mun gera ráð fyrir þeim í starfs- og fjárhagsáætlunum og annarri skipulagsvinnu.

Nafnalisti

Leitað var til fjölmargra aðila í tengslum við LVN verkefnið. Leitað var til fólks sem hefur gegnt mikilvægu hlutverki í kjölfar náttúruhamfara. Ef viðkomandi hefur skipt um starf er tilgreint að um fyrirverandi stöðu sé um að ræða. Einnig var leitað til

fólks sem vegna núverandi stöðu sinnar getur miðlað af þekkingu sinni og reynslu. Listinn hér fyrir neðan tilgreinir nafn, stofnun, titil og stað, eftir því sem við á. Listinn er ekki tæmandi.

Nafn

Starfsheiti

Aðalsteinn Óskarsson	Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða, framkvæmdastjóri (fyrrv.)
Albert Óskarsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Aldís Hafsteinsdóttir	Bæjarstjóri, Hveragerði
Angantýr Einarsson	Fjármálaráðueyti, skrifstofustjóri
Arna Björk Sæmundsdóttir	Skólaskrifstofa, Ísafjarðarbær
Arna Lára Jónsdóttir	Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða
Auðunn Elísson	Viðlagatrygging Íslands
Auður Ólafsdóttir	Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
Ágúst Gunnar Gylfason	Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
Ágúst Kr. Björnsson	Sveitarstjóri, Súðavík (fyrrv.)
Árni Traustason,	Starfsmaður byggingarfulltrúa, verkfræðistofa VST
Árný Halldórsdóttir	Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
Ásgeir Ásgeirsson,	Viðlagatrygging Íslands, framkvæmdastjóri
Ásta Stefánsdóttir	Bæjarritari, Árborg
Bárður Guðmundsson	Skipulags- og byggingarfulltrúi, Árborg
Birgir Freyr Birgisson	Rauði kross Íslands, útkallshópur (fyrrv.)
Bjarnheiður Ívarsdóttir	Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
Björg Anna Kristinsdóttir	Rauði kross Íslands, útkallshópur (fyrrv.)
Björn Bjarnason	Dómsmálaráðherra
Bolli Bollason	Forsætisráðuneyti, ráðuneytisstjóri
Bryndís Friðgeirsdóttir	Rauði kross Íslands, svæðisfulltrúi á Vestfjörðum
Eggert Stefánsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Einar Ágúst Yngason	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Einar Bjarndal Jónsson	Viðlagatrygging Íslands
Einar Erlendsson	Rauði kross Íslands, Rangárvallarsýsludeild
Einar Njálsson	Sveitarstjóri, Árborg (fyrrv.)
Eiríkur Bjarnason	Samgönguráðuneyti, verkfr., skrifst. flutninga og framkvæmda
Elín Jónasdóttir	Rauði kross Íslands, sálfræðingur, (fyrrv.)
Elsa Arnardóttir	Fjölmennigarsetur Íslands, Ísafjörður
Elvar K. Sigurgeirsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir

Finnbogi Hermannsson	Svæðisútvarp RÚV, Vestfirðir
Gísli Erlendsson	Viðlagatrygging Íslands
Gísli Gunnlaugsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Grímur Atlason	Bæjarstjóri, Bolungarvík (fyrrv.)
Guðjón Bragason	Lögfræðingur, Samband íslenskra sveitarfélaga
Guðmundur Árnason	Forsætisráðuneyti, skrifstofustjóri (fyrrv.)
Guðmundur Elíasson	Framkvæmdastjóri framkvæmda- og veitusviðs, Árborg
Guðmundur F. Baldursson	Skipulags- og byggingarfulltrúi, Hveragerði
Guðmundur Ingi Gunnlaugsson	Sveitarstjóri, Hellu (fyrrv.)
Guðmundur M. Kristjánsson	Hafnarstjóri, Ísafjarðarbær
Guðmundur Páll Jónsson	Lögregla, Ísafjarðarbær (fyrrv.)/Reykjavík
Guðmundur Ragnarsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Guðný Björnsdóttir	Rauði kross Íslands, starfsmaður
Guðrún Edda Gunnarsdóttir	Prestur, Þingeyri
Guðrún Jóhannesdóttir	Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
Guðrún Pálsdóttir	Rauði kross Íslands, Öfundarfjarðardeild
Gylfi Þór Gíslason	Lögregla, varðstjóri, Ísafjarðarbær
Hafþór Jónsson	Almannavarnir ríkisins, aðalsviðsstjóri (fyrrv.)
Halldór Árnason	Forsætisráðuneyti, skrifstofustjóri
Halldór Halldórsson	Bæjarstjóri, Ísafjarðarbær
Halldór Óli Hjálmarsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Halldóra Gunnarsdóttir	Rauði kross Íslands, svæðisfulltrúi á Suðurlandi (fyrrv.)
Haraldur Júlíusson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Helga G. Halldórsdóttir	Rauði kross Íslands, starfsmaður
Helga Hauser	Námsráðgjafi, Ísafjarðarbær
Helga Kristjánsdóttir	Skrifstofustjóri, Hveragerði
Helga Sigurgeirsdóttir	Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
Helga Þórólfsdóttir	Rauði kross Íslands, starfsmaður
Helgi Kr. Sigmundsson	Læknir, Ísafjarðarbær
Hermann Hermannsson	Slökkvilið, Ísafjarðarbær
Hermann Sveinbjörnsson	Umhverfissráðuneyti, sérfræðingur
Hlynur Snorrason	Lögregla, lögreglufulltrúi, Ísafjarðarbæjar
Hólmfríður Gísladóttir	Rauði kross Íslands, starfsmaður (fyrrv.)
Hörður Baldvinsson	Deildarstjóri framkvæmda og eigna, Árborg
Hörður Högnason	Hjúkrunarfræðingur, hj.forstj./Rauði kross Íslands, Ísafjarðard.
Ingi Þór Ágústsson	Bæjarfulltrúi, Ísafjarðarbær
Ingibjörg María Guðmundsdóttir	Forstöðumaður skóla og fjölskyldusviðs Ísafjarðarbæjar (fyrrv.)
Íris Marelsdóttir	Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
Jóhann Birkir Helgason	Umhverfissvið, sviðsstjóri, Ísafjörður
Jóhann Ólafsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Jóhann Thoroddsen	Rauði kross Íslands, sálfræðingur
Jón Björnsson	Íþrótt- og tómstundafulltrúi, Ísafjarðarbær
Jón Brynjar Birgisson	Rauði kross Íslands, starfsmaður, útkallshópur (fyrrv.)
Jón Gauti Jónsson	Sveitarstjóri, Súðavík (fyrrv.)
Jón Magnússon	Fjármálaráðuneyti (fyrrv.)

Jón Viðar Matthíasson	Slökkviliðsstjóri, Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins
Jónanna María Sigurjónsdóttir	Íbúi á Suðurlandi
Jónas Guðmundsson	Sýslumaður, Bolungarvík
Karl Björnsson	Bæjarstjóri, Árborg (fyrrv.)
Katrín María Andrésdóttir	Rauði kross Íslands, svæðisfulltrúi á Norðurlandi (fyrrv.)
Kári Bergsson	Áhugamaður um almannavarnir, Vestfirðir
Kristín Völundardóttir	Lögreglustjóri og sýslumaður, Ísafjarðarbær
Kristján Haraldsson	Orkubússtjóri, Orkubú Vestfjarða
Kristján R. Finnbogason	Slökkvilið, Ísafjarðarbær
Kristján Sturluson	Rauði kross Íslands, framkvæmdastjóri
Linda Ósk Sigurðardóttir	Rauði kross Íslands, starfsmaður
Magnea Guðmundsdóttir	Oddviti, Flateyri (fyrrv.)
Magnús Erlingsson	Prestur, Ísafjarðarbær
Magnús Jóhannesson	Umhverfisráðuneyti, ráðuneytisstjóri
Magnús Valsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Marinó Már Marinósson	Rauði kross Íslands, starfsmaður
María Kristjánsdóttir	Félagsmálastjóri, Hveragerði
Ólafur Áki Ragnarsson	Bæjarstjóri, Ölfus
Ólafur Helgi Kjartansson	Lögreglustjóri og sýslumaður, Selfoss
Ólafur Örn Haraldsson	Þjónustumiðstöð almannavarna, 2008, verkefnisstjóri
Óli Lúðvíksson,	Sýslumannsembætti, skrifstofustjóri, Ísafjarðarbær
Ómar Már Jónsson	Sveitarstjóri, Súðavík
Páll Hólm	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Páll Imsland	Jarðfræðingur
Peter Weiss	Háskólasetur Vestfjarða, framkvæmdastjóri
Ragnar Ágúst Kristinsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Ragnheiður Hergeirsdóttir	Bæjarstjóri, Árborg
Ragnheiður Thorlacius	Framkvæmdastjóri Fjölskyldumiðstöðvar, Árborg
Ragnhildur Arnórsdóttir	Félagsmálaráðuneyti, ráðuneytisstjóri
Rannveig Björnsdóttir	Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
Rögnvaldur Ólafsson	Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
Sesselja Árnadóttir	Félagsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri
Sigríður Hrönn Elíasdóttir	Sveitarstjóri, Súðavík (fyrrv.)/Svæðisfltr. RKÍ á Vestfj. (fyrrv.)
Sigríður Lilly Baldursdóttir	Félagsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri (fyrrv.)
Sigríður Magnúsdóttir	Rauði kross Íslands, Önundarfjarðardeild
Sigrún Gerða Gísladóttir	Rauði kross Íslands, Önundarfjarðardeild
Sigrún Ólafsdóttir	Forsætisráðuneyti, sérfræðingur
Sigurður Jakobsson	Viðlagatrygging Íslands
Sigurður Már Óskarsson,	Tæknifræðingur, Ísafjarðarbær (fyrrv.)
Skírnir Garðarsson	Prestur, Bolungarvík
Snorri Hermannsson	Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
Sólveig Ólafsdóttir	Rauði kross Íslands, starfsmaður
Stína Gísladóttir	Prestur, Önundarfjörður
Sveinn H. Þorbjörnsson	Slökkvilið, Ísafjarðarbær
Valdimar Hreiðarsson	Prestur, Suðureyri

Valtýr Valtýsson	Sveitarstjóri, Bláskógabyggð
Vilborg Ingólfssdóttir	Félagsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri
Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson	Formaður, Samband íslenskra sveitarfélaga (fyrrv.)
Víðir Reynisson	Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra, deildarstjóri
Þorbjörn J. Sveinsson	Slökkvilið, slökkviliðsstjóri, Ísafjarðarbær
Þorsteinn Jóhannesson	Læknir, yfirlæknir, Ísafjarðarbær
Þórður Skúlason	Framkvæmdastjóri, Samband íslenskra sveitarfélaga (fyrrv.)
Þórir Sveinsson,	Fjármálastjóri, Ísafjarðarbær (fyrrv.)
Þórunn J. Hafstein	Dómsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri
Þröstur Óskarsson	Heilbrigðisstofnun Ísafjarðarbæjar, framkvæmdastjóri
Þuríður Ósk Gunnarsdóttir	Framkvæmdastjóri fjármála- og stjórnsýslusviðs, Árborg
Önundur Jónsson	Lögregla, yfirlögregluþjónn, Ísafjarðarbær

Starfsheiti

Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
 Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
 Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
 Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra
 Almannavarnardeild ríkislögreglustjóra, deildarstjóri
 Almannavarnir ríkisins, aðalsviðsstjóri (fyrrv.)
 Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða
 Atvinnuþróunarfélags Vestfjarða, framkvæmdastjóri (fyrrv.)
 Áhugamaður um almannavarnir, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Björgunarsveitarmaður, Vestfirðir
 Bæjarfulltrúi, Ísafjarðarbær
 Bæjarritari, Árborg
 Bæjarstjóri, Árborg

Nafn

Ágúst Gunnar Gylfason
 Guðrún Jóhannesdóttir
 Íris Marelsdóttir
 Rögnvaldur Ólafsson
 Víðir Reynisson
 Hafþór Jónsson
 Arna Lára Jónsdóttir
 Aðalsteinn Óskarsson
 Kári Bergsson
 Snorri Hermannsson
 Albert Óskarsson
 Eggert Stefánsson
 Einar Ágúst Yngason
 Elvar K. Sigurgeirsson
 Gísli Gunnlaugsson
 Guðmundur Ragnarsson
 Halldór Óli Hjálmarsson
 Haraldur Júlíusson
 Jóhann Ólafsson
 Magnús Valsson
 Páll Hólm
 Ragnar Ágúst Kristinsson
 Ingi Þór Ágústsson
 Ásta Stefánsdóttir
 Ragnheiður Hergeirsdóttir

- Bæjarstjóri, Árborg (fyrrv.)
 Bæjarstjóri, Bolungarvík (fyrrv.)
 Bæjarstjóri, Hveragerði
 Bæjarstjóri, Ísafjarðarbær
 Bæjarstjóri, Ölfus
- Deildarstjóri framkvæmda og eigna, Árborg
 Dómsmálaráðherra
 Dómsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri
 Félagsmálaráðuneyti, ráðuneytisstjóri
 Félagsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri
- Félagsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri
 Félagsmálaráðuneyti, skrifstofustjóri (fyrrv.)
 Félagsmálastjóri, Hveragerði
 Fjármálaráðuneyti, skrifstofustjóri
 Fjármálaráðuneyti (fyrrv.)
- Fjármálastjóri, Ísafjarðarbær (fyrrv.)
 Fjölmeningarsetur Íslands, Ísafjörður
 Forstöðumaður skóla og fjölskyldusviðs Ísafjarðarbæjar (fyrrv.)
 Forsætisráðuneyti, ráðuneytisstjóri
 Forsætisráðuneyti, sérfræðingur
- Forsætisráðuneyti, skrifstofustjóri
 Forsætisráðuneyti, skrifstofustjóri (fyrrv.)
 Framkvæmdastjóri fjármála- og stjórnsýslusviðs, Árborg
 Framkvæmdastjóri Fjölskyldumiðstöðvar, Árborg
 Framkvæmdastjóri framkvæmda- og veitusviðs, Árborg
- Hafnarstjóri, Ísafjarðarbær
 Háskóla­setur Vestfjarða, framkvæmdastjóri
 Heilbrigðisstofnunar Ísafjarðarbæjar, framkvæmdastjóri
 Hjúkrunarfræðingur, hj.forstj./Rauði kross Íslands, Ísafjarðard.
 Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
- Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
 Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
 Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
 Hjúkrunarfræðingur, Ísafjarðarbær
 Íbúi á Suðurlandi
- Íþrótt­a- og tómstundafulltrúi, Ísafjarðarbær
 Jarðfræðingur
 Læknir, Ísafjarðarbær
 Læknir, yfirlæknir, Ísafjarðarbær
 Lögregla, Ísafjarðarbær (fyrrv.)/Reykjavík
- Lögregla, lögreglufulltrúi, Ísafjarðarbær
 Lögregla, varðstjóri, Ísafjarðarbær
 Lögregla, yfirlögregluþjónn, Ísafjarðarbær
 Lögreglustjóri og sýslumaður, Ísafjarðarbær
 Lögreglustjóri og sýslumaður, Selfoss
- Karl Björnsson
 Grímur Atlason
 Aldís Hafsteinsdóttir
 Halldór Halldórsson
 Ólafur Áki Ragnarsson
- Hörður Baldvinsson
 Björn Bjarnason
 Þórunn J. Hafstein
 Ragnhildur Arnórsdóttir
 Sesselja Árnadóttir
- Vilborg Ingólfsdóttir
 Sigríður Lillý Baldursdóttir
 María Kristjánsdóttir
 Angantýr Einarsson
 Jón Magnússon
- Þórir Sveinsson,
 Elsa Arnardóttir
 Ingibjörg María Guðmundsdóttir
 Bolli Bollason
 Sigrún Ólafadóttir
- Halldór Árnason
 Guðmundur Árnason
 Þuríður Ósk Gunnarsdóttir
 Ragnheiður Thorlacius
 Guðmundur Elíasson
- Guðmundur M. Kristjánsson
 Peter Weiss
 Þröstur Óskarsson
 Hörður Högnason
 Auður Ólafsdóttir
- Árný Halldórsdóttir
 Bjarnheiður Ívarsdóttir
 Helga Sigurgeirsdóttir
 Rannveig Björnsdóttir
 Jónanna María Sigurjónsdóttir
- Jón Björnsson
 Páll Imsland
 Helgi Kr. Sigmundsson
 Þorsteinn Jóhannesson
 Guðmundur Páll Jónsson
- Hlynur Snorrason
 Gylfi Þór Gíslason
 Önundur Jónsson
 Kristín Völundardóttir
 Ólafur Helgi Kjartansson

- Námsráðgjafi, Ísafjarðarbær
 Oddviti, Flateyri (fyrrv.)
 Orkubússtjóri, Orkubú Vestfjarða
 Prestur, Bolungarvík
 Prestur, Ísafjarðarbær
 Prestur, Suðureyri
 Prestur, Þingeyri
 Prestur, Önundarfjörður
 Rauði kross Íslands, framkvæmdastjóri
 Rauði kross Íslands, Rangárvallarsýsludeild
 Rauði kross Íslands, starfsmaður
 Rauði kross Íslands, starfsmaður
 Rauði kross Íslands, starfsmaður
 Rauði kross Íslands, starfsmaður
 Rauði kross Íslands, starfsmaður
 Rauði kross Íslands, starfsmaður
 Rauði kross Íslands, starfsmaður (fyrrv.)
 Rauði kross Íslands, svæðisfulltrúi á Norðurlandi (fyrrv.)
 Rauði kross Íslands, svæðisfulltrúi á Suðurlandi (fyrrv.)
 Rauði kross Íslands, svæðisfulltrúi á Vestfjörðum
 Rauði kross Íslands, útkallshópur (fyrrv.)
 Rauði kross Íslands, útkallshópur (fyrrv.)
 Rauði kross Íslands, starfsmaður, útkallshópur (fyrrv.)
 Rauði kross Íslands, Önundarfjarðardeild
 Rauði kross Íslands, Önundarfjarðardeild
 Rauði kross Íslands, sálfræðingur, (fyrrv.)
 Rauði kross Íslands, sálfræðingur
 Samband íslenskra sveitarfélaga, formaður (fyrrv.)
 Samband íslenskra sveitarfélaga, framkvæmdastjóri, (fyrrv.)
 Samband íslenskra sveitarfélaga, lögfræðingur
 Samgönguráðuneyti, verkfr., skrifst. flutninga og framkvæmda
 Skipulags- og byggingarfulltrúi, Árborg
 Skipulags- og byggingarfulltrúi, Hveragerði
 Skólaskrifstofa, Ísafjarðarbær
 Skrifstofustjóri, Hveragerði
 Slökkvilið, Ísafjarðarbær
 Slökkvilið, Ísafjarðarbær
 Slökkvilið, Ísafjarðarbær
 Slökkvilið, slökkviliðsstjóri, Ísafjarðarbær
 Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins, slökkviliðsstjóri
 Starfsmaður byggingarfulltrúa, verkfræðistofa VST
 Sveitarstjóri, Árborg (fyrrv.)
 Sveitarstjóri, Bláskógabyggð
 Sveitarstjóri, Hellu (fyrrv.)
 Helga Hauser
 Magnea Guðmundsdóttir
 Kristján Haraldsson
 Skírniir Garðarsson
 Magnús Erlingsson
 Valdimar Hreiðarsson
 Guðrún Edda Gunnarsdóttir
 Stína Gísladóttir
 Kristján Sturluson
 Einar Erlendsson
 Guðný Björnsdóttir
 Helga G. Halldórsdóttir
 Helga Þórolfsdóttir
 Linda Ósk Sigurðardóttir
 Marinó Már Marinósson
 Sólveig Ólafsdóttir
 Hólmfríður Gísladóttir
 Katrín María Andrésdóttir
 Halldóra Gunnarsdóttir
 Bryndís Friðgeirsdóttir
 Birgir Freyr Birgisson
 Björg Anna Kristinsdóttir
 Jón Brynjar Birgisson
 Guðrún Pálsdóttir
 Sigríður Magnúsdóttir
 Sigrún Gerða Gísladóttir
 Elín Jónasdóttir
 Jóhann Thoroddsen
 Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson
 Þórður Skúlason
 Guðjón Bragason
 Eiríkur Bjarnason
 Bárður Guðmundsson
 Guðmundur F. Baldursson
 Arna Björk Sæmundsdóttir
 Helga Kristjánsdóttir
 Hermann Hermannsson
 Kristján R. Finnbogason
 Sveinn H. Þorbjörnsson
 Þorbjörn J. Sveinsson
 Jón Viðar Matthíasson
 Árni Traustason,
 Einar Njálsson
 Valtýr Valtýsson
 Guðmundur Ingi Gunnlaugsson

Sveitarstjóri, Súðavík
Sveitarstjóri, Súðavík (fyrrv.)
Sveitarstjóri, Súðavík (fyrrv.)
Sveitarstjóri, Súðavík (fyrrv.)/Svæðisfltr. RKÍ á Vestfj. (fyrrv.)
Svæðisútvarp RÚV, Vestfirðir
Sýslumaður, Bolungarvík
Sýslumannsembætti, skrifstofustjóri, Ísafjarðarbær
Tæknifræðingur, Ísafjarðarbær (fyrrv.)
Umhverfissráðuneyti, ráðuneytisstjóri
Umhverfissráðuneyti, sérfræðingur
Umhverfissvið, sviðsstjóri, Ísafjörður
Viðlagatrygging Íslands
Viðlagatrygging Íslands
Viðlagatrygging Íslands
Viðlagatrygging Íslands
Viðlagatrygging Íslands, framkvæmdastjóri
Þjónustumiðstöð almannavarna, 2008, verkefnisstjóri

Ómar Már Jónsson
Ágúst Kr. Björnsson
Jón Gauti Jónsson
Sigríður Hrönn Elíasdóttir
Finnbogi Hermannsson
Jónas Guðmundsson
Óli Lúðvíksson,
Sigurður Már Óskarsson,
Magnús Jóhannesson
Hermann Sveinbjörnsson
Jóhann Birkir Helgason
Auðunn Elísson
Einar Bjarndal Jónsson
Gísli Erlendsson
Sigurður Jakobsson
Ásgeir Ásgeirsson,
Ólafur Örn Haraldsson

Skýrsla þessi segir frá niðurstöðum rannsóknarverkefnisins Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum, sem unnið var frá 2006 til 2008 í samvinnu Stofnunar Sæmundar fróða og ráðgjafastofunnar Rainrace ehf., með aðstoð fjölmargra sveitarfélaga, ráðuneyta, ríkisstofnana og félagasamtaka, að ógleymdum íbúum hamfarasvæða og ýmsum sérfræðingum um viðlagamál.

Verkefnið skilar almennum leiðbeiningum til sveitarfélaga varðandi neyðaraðstoð og endurreisn í kjölfar náttúruhamfara. Ráðist var í verkefnið vegna þess að reynsla af fyrri áföllum hefur sýnt að slíkra leiðbeininga er þörf. Þær felast í tillögu að tímabundnu starfsskipulagi sveitarfélaga í kjölfar áfalla, ásamt gátlistum fyrir sveitarstjórnarmenn og starfsfólk. Gert er ráð fyrir að hvert sveitarfélag á landinu geti notað þessar almennu leiðbeiningar til að útbúa sértækar leiðbeiningar fyrir sig.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir hinum almennu leiðbeiningum ásamt því efni sem þær byggja á. Það er greining á reynslu sem safnast hefur vegna afleiðinga snjóflóða og jarðskjálfta hér á landi undanfarin ár, einnig greining á lögum og reglum sem varða náttúruhamfarir, úttekt á mögulegri fjárhagsaðstoð til þolenda, og upplýsingar um áfallahjálp og aðkomu hjálparsamtaka, einkum Rauða kross Íslands. Einnig er í skýrslunni samantekt á helstu náttúruhamförum á Íslandi frá 1900 til 2008.

