

Málþing um framtíðarskipulag almannavarna

Erindi flutt þriðjudaginn 8. mars 2005 á málþingi um framtíðarskipulag almannavarna og björgunarmála sem dóms- og kirkjumálaráðherra boðaði til.

Erindið fjallar um fyrirkomulag björgunarmála, mikilvægi samvinnu, mikilvægi samræmingar, ábyrgð og hlutverk óháð umfangi. Ekki er rýnt í málefni einstakra viðbragðsaðila heldur er horft til heildarskipulags.

Yfirlit

Inngangur	1
Árangur í björgunarmálum.....	2
Áhætta	2
Áhættugreining og áhættumat	2
Björgunartilfelli	3
Upplifun almennings	3
Að fyrirbyggja	4
Að undirbúa.....	4
Að bregðast við, vettvangsvinna	4
Að leiðrétta.....	5
Samvinna og samræming	5
Hlutverkaskipting	6
Björgunarsjóður.....	6
Lokaorð	7

Inngangur

Sambúð viðbragðsaðila í Skógarhlíð hefur og mun skapa ný tækifæri og gera okkur kleift að móta skýra stefnu landsmönnum til hagsbóta. Húsbyggingarnar byggja á stofnsamningi Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins bs [SHS] en þar kemur eftirfarandi fram:

Tilgangur byggðasamlagsins er að vinna að forvörnum og veita fyrstu viðbrögð til að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir og sinna öðrum lögbundnum verkefnum. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum og stofnsamningi getur stjórn byggðasamlagsins falið slökkviliðinu önnur verkefni sem varða velferð íbúa aðildarsveitarfélaganna.

Þessi stefnumótun stjórnar SHS kemur til móts við mikla gerjun, áhuga og þörf á breytingum innan björgunargeirans í takt við þróun í samfélaginu og breytingar sem eiga sér stað erlendis. Að ná saman mörgum viðbragðsaðilum í sama húsnæði ætti að tryggja betur að rétt sé brugðist við beiðnum almenningis og að góð nýting sé á þekkingu, reynslu og mannafla viðbragðsaðila. Þjónusta SHS við almenning verður einnig betri og markvissari í anda stofnsamnings með samræmingu á milli viðbragðsaðila sem eru með starfsemi sína í húsinu.

Upphaf uppbyggingar fyrir viðbragðsaðila í Skógarhlíð má tengja við stofnun Neyðarlínunnar [112] árið 1995 en hún hefur frá upphafi verið til húsa þar ásamt slökkviliðinu. Húsaþyrpingunni sem SHS fasteignir ehf. hafa byggt upp í Skógarhlíð var valið nafnið Björgunarmiðstöðin Skógarhlíð sem er lýsandi fyrir starfsemi hússins.

Mikil jákvæðni er hjá viðbragðsaðilum til aukins samstarfs og samræmingar á störfum þeirra með hagsmuni þolenda að leiðarljósi. Í árslok 2005 verða eftirfarandi aðilar komnir í Skógarhlíðina:

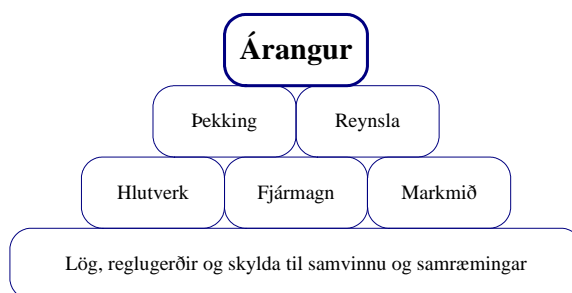
- Almanavarnadeild ríkislögreglustjóra
- Fjarskiptamiðstöð lögreglu
- Landhelgisgæsla Íslands
- Neyðarlínan hf.
- Samhæfingarstöð almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra
- Slysavarnafélagið Landsbjörg
- Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs.
- Vaktstöð siglinga

Það er jafnvel einsdæmi í heiminum að svo margir viðbragðsaðilar sameinist á einum stað. Nauðsynlegt er fyrir ríki og sveitarfélög að nýta sér tækifæri og möguleika sem skapast vegna þessa og taka nýja og ferska stefnu í björgunarmálum á landi, sjó og lofti. Tækifærin liggja í að styrkja hvern viðbragðsaðila í því hlutverki sem hann ber ábyrgð á og stjórnar samkvæmt lögum. Hlutverk hvers aðila ætti ekki að breytast eftir umfangi atburða heldur ætti að setja lög og reglur sem skylda viðbragðsaðila til að vinna saman og samræma aðgerðir á vettvangi sem og í einni sameiginlegri samræmingarstöð fyrir alla viðbragðsaðila, Joint Coordination Centre [JRCC].

Sambúð viðbragðsaðila í Skógarhlíð og það sem er nú þegar búið að gera ætti að auðvelda ríki og sveitarfélögum að stíga þessi skref sem eru nauðsynleg til þess að við náum að nýta þá þekkingu, reynslu og búnað sem er til staðar í dag. Við stefnumótun í þessum málaflokki er mikilvægt að hafa m.a í huga. legu landsins, byggðapróun og að hér búa ekki milljónir heldur þúsundir íbúa.

Árangur í björgunarmálum

Mikilvægt er að skilgreina meginhlutverk og -verkefni ríkis, sveitarfélaga og annarra sem koma að björgunarmálum og samræma lög og reglugerðir sem fjalla um björgun og fyrirbyggjandi aðgerðir ef árangur á að nást. Ekki er hægt eða eftirsóknarvert að ætlast til að öll tilfelli verði skilgreind í lög heldur meginlínur um hlutverkaskiptingu. Til að brúa bilið á milli löggjafar og raunveruleikans í fjölbreytileika tilfella þarf að skylda viðbragðsaðila til að vinna saman og samræma aðgerðir og viðbragðsáætlanir. Nauðsynlegt er að breyta ekki vinnubrögðum, hlutverki, skipulagi eða starfsháttum eftir umfangi tilfella heldur auka kröfur um samvinnu og samræmingu. Hver viðbragðsaðili er þá með sitt hlutverk á hreinu, gerir fjárhagsáætlanir, setur sér markmið og eykur þekkingu og reynslu starfsmanna sem skilar árangri.



Mynd 1. Forsendur til árangurs

Hér fyrir neðan verður komið inn á helstu þætti sem skipta máli til að ná árangri í björgunarmálum. Hvorki er um tæmandi upptalningu né nákvæmar útfærslur að ræða heldur stiklað á stóru og reynt að móta ákveðna hugmyndafræði sem er líkleg til að skila árangri.

Áhætta

Vinna þarf út frá því að áhætta sé margfeldi af tveim eða jafnvel þremur þáttum sem eru líkindi á einhverjum atburði og afleiðingar hans, en einnig geta atriði eins og upplifun almennings og stjórnvalda af viðkomandi atburði, pólitísk afstaða og geta viðbragðsaðila til að glíma við atburðinn haft áhrif.

$$\text{Áhætta} = \text{Líkindi} \times \text{afleiðingar} + (\text{upplifun almennings} + \text{pólitísk afstaða} + \text{geta viðbragðsaðila})$$

Mynd 2. Grunnforsendur áhættu

Allir aðilar sem hafa hlutverk og ábyrgð samkvæmt lögum og reglugerðum vinna að því að draga úr áhættu hver á sínu sérsviði. Til að ná árangri og markvissri stýringu á þessu ferli þurfa viðkomandi aðilar enn og aftur að hafa mjög skýr skilaboð um að þeir beri ábyrgð í stórum sem smáum tilfellum.

Áhættugreining og áhættumat

Allir þurfa einhverjar forsendur til að miða viðbúnað sinn og fjárhagsáætlanir við, s.s. varðandi birgðahald, þjálfun mannafla og annað sem þeim ber skylda til að huga að samkvæmt skilgreindu hlutverki. Ákvarðanir um slíkt verða ætíð umdeilanlegar, þær verða háðar aðstæðum og þurfa að þróast með breytingum og áherslum í samfélaginu. Áhættugreiningu og áhættumat verður að vinna af raunsæi þar sem verkefnum er forgangsraðað eftir mikilvægi, kostnaði og líkindum á að til tíðinda dragi. Slík vinna skilar betri fókusi aðila á helstu áherslum og hverra aðgerða sé þörf

til að árangur náist í þeim lykilþáttum sem skipta meginmáli til að minnka áhættuna í samfélaginu.

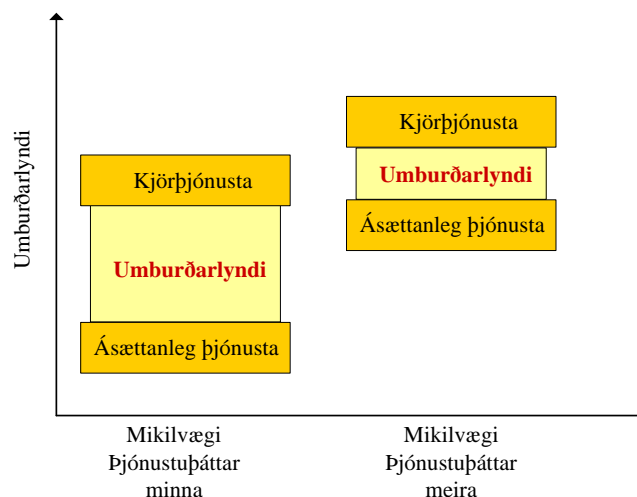
Björgunartilfelli

Ef áhættugreining og áhættumat er til staðar er hægt að velja og hanna björgunartilfelli fyrir helstu þætti og finna lausnir á þeim og meta áfallaþol samfélagsins. Mat á áfallaþoli miðar að því að varpa ljósi á þá veikleika sem eru í viðbúnaði og áætlunum. Oft einkennast þessir veikleikar af þekkingarskortri á þeim hættum sem fyrir eru og hvernig hægt sé að takast á við þær þegar það er í höndum margra aðila að bregðast við þeim. Þetta lýsir sér oft í óvissu hjá stjórnvöldum um það á hvers valdsviði verkefnin eru og hver beri á þeim ábyrgð. Þá geta samskiptavandamál komið hér við sögu og reynir þá töluvert á samræmingu aðila frá mörgum áttum. Ein leið til þess að draga úr þessari óvissu er að skyggjast inn í framtíðina og gera áætlanir bæði fyrir þá atburði sem gera má ráð fyrir að eigi sér stað í ljósi fyrri reynslu, svo og atburði sem telja má ólíklegri í ljósi sömu reynslu. Með því að sviðsetja björgunartilfelli er oft hægt að öðlast betri yfirsýn yfir það ferli sem fer í gang þegar raunverulegir atburðir gerast og átta sig þannig á því hverjir hinir eiginlegu veikleikar séu.

Rétt er að setja fram björgunartilfelli þannig að úrlausn þeirra kalli á samvinnu margra ólíkra aðila og samræmingu viðbragðsáætlana, sem er grunnforsenda þess að árangur náist í björgunaraðgerðum. Hönnun og úrvinnsla björgunartilfella hafa það að leiðarljósi að kanna hvort stjórnvöld og viðbragðsaðilar séu í stakk búnir að takast á við þau og hvort frekari samræmingar og búnaðar sé þörf.

Upplifun almennings

Upplifun almennings getur haft mikil áhrif á málaflokkinn og þær áherslur sem lagðar eru. Ekki fer á milli mála að mikilvægi þjónustu björgunaraðila er mikið. Væntingar verða því meiri og umburðarlyndið minna hjá almenningi sem kallar á skýra pólitíska stefnu, skýra löggjöf og skilgreint hlutverk viðbragðsaðila.



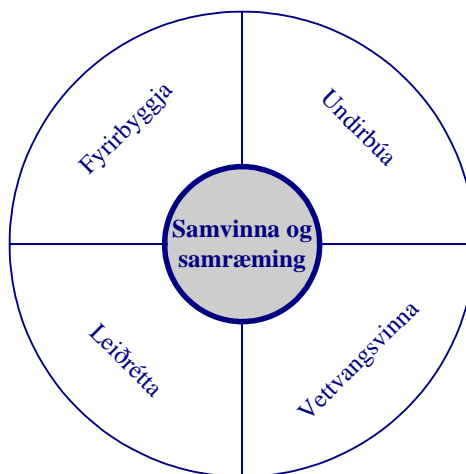
Mynd 3. Upplifun almennings,
Heimild: Services Marketing, Valarie A. Zeithaml and Mary Jo Bitner

Björgunarmál geta fallið undir hugtakið um félagslega markaðssetningu, e. Societal Marketing Concept, þar sem mikilvægt er að stjórnvöld og viðbragðsaðilar taki mið af þörfum og væntingum almennings og byggi upp umhverfi sem hefur langtímahagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. Ásættanleg þjónusta eða frammistaða eru neðri mörk þess sem viðskiptavinurinn telur fullnægjandi. Kjörþjónusta (desired

services) er sú þjónusta eða frammistaða sem viðskiptavinurinn vonast til að fá miðað við sínar yfstrustu óskir og kröfur. Sameiginlegt markmið ríkis og sveitarfélaga ætti að vera að veita kjörþjónustu m.t.t. kostnaðar. Það eitt að hver aðili beri fag- og stjórnunarlega ábyrgð óháð umfangi er forsenda þess að þjónustan verði ásættanleg. Það er nokkuð ljóst að þetta næst ekki nema allir viðbragðsaðilar hafi með sér umfangsmikla samvinnu og samræmingu.

Að fyrirbyggja

Margs konar fyrirbyggjandi starf er unnið af fjölmörgum aðilum í okkar flókna samfélagi sem er síbreytilegt og við glímum við þann vanda að móta skýra mynd af því. Í fyrirbyggjandi starfi er mikilvægt að vinna með tölulegar upplýsingar, rannsaka, leita eftir sérfræðialiti, safna upplýsingum til að átta sig á hvernig hægt sé að minnka ríkjandi áhættu með sem minnstum tilkostnaði.



Mynd 4. Samvinna og samræming

Fyrirbyggjandi starfsemi mun aukast mikið í framtíðinni og nauðsynlegt að skilgreina hver á að vinna í hverju og síðan samræma þessa vinnu til að tryggja betri árangur og nýtingu á fjármagni.

Að undirbúa

Þrátt fyrir fyrirbyggjandi starf þá verða samt slys. Því er nauðsynlegt að undirbúa rækilega þau viðbrögð sem þarf að viðhafa í hverju tilviki. Skýra og skerpa hlutverkin og æfa þau. Tryggja aðgang að tækjum og mannafla og að þekking, þjálfun og reynsla sé nýtt. Hér þarf einnig að skapa vettvang fyrir alla aðila til samvinnu og samræmingar. Vettvang sem hefur sárlega vantað en er að skapast í Skógarhlíðinni.

Að bregðast við, vettvangsvinna

Vettvangurinn sjálfur, þ.e. slysavettvangurinn eftir að slys hefur orðið, snýst síðan um það að draga úr afleiðingum. Það er augljóst að eftir því sem undirbúningur er betri þeim mun betri árangur næst á vettvangi. Eftir því sem hið fyrirbyggjandi starf er skilvirkara minnka líkur á slysum. Hér þarf einnig að greina betur samræmingu aðila, hver stjórnar faglegru vinnu ásamt því að skapa ramma fyrir samstarf þessara aðila. Að virkja vettvangsstjórn aðila samkvæmt fyrirfram ákveðnum vinnureglum er ein leið til að ná góðri samvinnu og samræmingu í aðgerðum.

Að leiðrétta

Að loknum störfum á vettvangi er nauðsynlegt að sú reynsla sem þar skapaðist og það sem þar fór úrskeiðis sé leiðrétt og þekkingin skili sér í fyrirbyggjandi aðgerðum og inn í undirbúninginn. Hér þarf einnig að skapa vettvang fyrir alla aðila til að læra af reynslunni og miðla þekkingu hver til annars. Þekking og virðing fyrir störfum annarra er mikilvæg.

Samvinna og samræming

Hvernig er þá hægt að skapa umhverfi fyrir aukna samvinnu og samræmingu allra aðila sem vinna að björgunarmálum? Ein leið er að koma á einni samræmingarstöð, JRCC, fyrir björgunarmál á Íslandi. Einhvern ramma þarf síðan að byggja upp í kringum samræmingu og samvinnu viðbragðsaðila á vettvangi sem og í samræmingarstöð. Hægt er að setja upp þrjú viðbúnaðarstig sem hver viðbragðsaðili getur vaktað á sínu sviði og óskað eftir breytingum eftir þörfum sem skyldar þá aðra viðbragðsaðila að veita aðstoð í einhverri mynd eftir aðstæðum og umfangi.

1. *Grænt viðbúnaðarstig* er daglegt ástand sem kallar á litla samræmingu og samvinnu hjá viðbragðsaðilum.
2. *Gult viðbúnaðarstig* er ástand sem kallar á töluverða samræmingu og samvinnu hjá viðbragðsaðilum, allt eftir umfangi.
3. *Rautt viðbúnaðarstig* er neyðarástand sem kallar á mikla samræmingu og samvinnu hjá viðbragðsaðilum, allt eftir umfangi.

Þessi hugmyndafræði þarf að endurspeгла starfsemi á vettvangi og í samræmingarstöð, JRCC, og nauðsynlegt að allir aðilar eigi fulltrúa í kerfinu. Hverjir eru að störfum í hverju tilfelli fer eftir eðli verkefnisins, þörfum og umfangi. Samræmingarstöðin virkar sem “stöðdeild” gagnvart vettvangsstjórn sem starfar á vettvangi.

Í umræðum um þessi mál hefur komið fram hjá sumum sveitarstjórnarmönnum að þeir hafa áhyggjur af því að tengslin við hvert bæjarfélag og þær aðstæður sem þar ríkja rofni nokkuð með einni samræmingarstöð fyrir landið. Sérstaklega vegna þess að aðstæður eru mjög mismunandi á landinu og ekki einsleitir þarfir fyrir þekkingu, reynslu og búnað. Ef sveitarfélagið telur hagsmunum sínum betur borgið með sérstakri samræmingarstöð í heimahéraði er ekkert því til fyrirstöðu ef hún uppfyllir þær kröfur sem gera þarf til þjónustunnar, tæknibúnaðar og mönnunar.

Ein ákjósanlegasta staðsetningin fyrir samræmingarstöð í björgunarmálum er í húsakynnum Björgunarmiðstöðvarinnar Skógarhlíðar en þar eru fulltrúar flestra viðbragðsaðila samankomnir.

Hlutverkaskipting

Í sveitarstjórnarlögum segir að almennar skyldur sveitarfélaga séu m.a. eftirfarandi:

- Að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum.
- Að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.
- Sveitarfélög geta einnig tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Greinileg áhersla er á að sveitarfélögin sinni lögbundnum verkefnum og séu vakandi yfir velferðarmálum íbúanna en þó ekki þannig að þau sinni lögbundnum verkefnum annarra.

Eðlilegast má teljast að sveitarfélögin beri ábyrgð á björgunarmálum vegna þess að aðstæður eru mjög mismunandi á landinu og því þarf viðbúnaður að vera mismunandi allt eftir aðstæðum á hverjum stað. Margir þættir sem að þessum málum snúa eru á hendi sveitarfélaga í dag, s.s. skipulags- og byggingamál, slökkvilið og eldvarnaeftirlit, heilbrigðiseftirlit, sjúkraflutningar og hafnarmál, en allt tengist þetta öryggi íbúanna. Helstu tækifæri til fyrirbyggjandi starfs liggja því hjá sveitarfélögunum sem er nauðsynlegt að íhuga þegar hlutverk og ábyrgðarsvið hvers og eins er ákveðið.

Við eðlilegar aðstæður er hlutverk ríkisins að tryggja öryggi samfélagsins bæði á landi, sjó og í lofthelgi. Lögregla og landhelgisgæsla fara með löggæslu hvort á sínum vettvangi og gegna einnig auk flugmálastjórnar og heilbrigðisyfirvalda viðamiklu fyrirbyggjandi starfi. Þessir aðilar eru viðbúinir að bregðast við aukinni vá til varnar öryggi almennings, hvort heldur sem er með upplýsingu og skipulagi eða með beinum leitar- og björgunaraðgerðum. Í þessu mynstri eru björgunarsveitirnar og Rauði krossinn ómissandi þáttur. Við alvarlegar aðstæður mun lögregla t.d. áfram sinna löggæslu og fyrirbyggjandi starfi og hlutverki sínu gagnvart ákærvaldinu. Að sama skapi þarf almenn heilsugæsla að virka þótt álag aukist vegna slysa eða farsóttu. Einnig þurfa aðrir aðilar að bera ábyrgð á sínum málaflokkum.

Í þessu sambandi er brýnt að huga að því hvernig samhæfing og viðbrögð stofnana ríkis og sveitarfélaga ganga fyrir sig. Þrátt fyrir að lagarammi sé fyrir hendi með skilgreindri hlutverkaskiptingu og verkefnum er ekki sjálfgefið að varnarstarf samfélagsins gangi snurðulaust fyrir sig. Mjög kostnaðarsamt og tímafrekt er að halda stærri samæfingar sem væru nægjanlega tíðar, umfangsmiklar og fjölbreyttar til að tryggja fulla virkni og samhæfingu allra sem að starfinu koma. Daglegt starf þessara aðila á vera sá vettvangur sem stuðlar að samhæfingu samvinnu með óverulegum aukakostnaði. Daglegt samstarf stuðlar að aukinni þekkingu einstakra aðila á störfum og verklagi annarra, og er til þess fallið að samræma starfshætti og slípa burt agnúa. Vert er að skoða hvort ekki þurfi að taka á þessu í lögum og reglugerðum um þá aðila er koma að vörnum samfélagsins.

Björgunarsjóður

Eitt af því sem þarf að leysa er með hvaða hætti taka eigi á kostnaðarhlið björgunaraðgerða þegar þær eru orðnar mjög stórar og jafnvel verið sé að senda aðstoð inn á önnur svæði. Ein leið til að leysa þetta er með þeim hætti að stofnaður verði sjóður sem tekur á þessum þætti. Þá er óhikað hægt að kalla til aðstoð frá ótengdum aðilum, s.s. öðrum björgunaraðilum eða fyrirtækjum, án þess að kostnaður af því lendi allur á þeim sem aðstoðina fær. Hvert sveitarfélag gæti haft sjálfsábyrgð

í samræmi við íbúatölu. Eftir að kostnaður vegna aðgerða er kominn yfir þá tölu getur sveitarfélagið leitað eftir greiðslum úr sjóðnum. Sérstök sjóðstjórn myndi skera úr um hvað væri greitt og hvað ekki. Einnig mætti hugsa sér að sveitarfélög fengju greitt úr þessum sjóði ef þau væru með björgunaraðgerðum að verja sameiginlega hagsmuni íbúa tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Þessu er nauðsynlegt að koma á til að styrkja kerfið í heild sinni og tryggja að lítil sveitarfélög geti staðið undir því að takast á við stór áföll og gætu ekki komið sér undan að grípa til aðgerða vegna kostnaðar. Hvernig þessi sjóður yrði útfærður þarf að fara betur yfir. Til greina kæmi að mynda raunverulegan sjóð sem sveitarfélögin greiddu í miðað við íbúatölu. Eins væri hægt að hugsa sér að ríkissjóður hefði lagaheimild til að leysa þennan þátt.

Lokaorð

Nauðsynlegt er að gera alla viðbragðsaðila virka í hinu daglega lífi og tengja þá við hlutverk ríkis, sveitarfélags og annarra aðila í samfélaginu. Með samræmingarstöð, JRCC, skapast sameiginlegur vettvangur til samræmingar og undirbúnings en þann vettvang hefur sárlega vantað. Kannski er best að hætta að hugsa um þetta sem almannavarnir heldur sem varnir gegn vá í sem víðustum skilningi.

Þá hefur einnig komið fram að hugtakið almannavarnir er nokkuð á reiki og hvað það þýðir í hugum fólks. Einnig finnst mörgum að verið sé að koma á flóknu kerfi. Margar þjóðir eru að endurskilgreina hlutverk og fyrirkomulag almannavarna og er vert að fylgjast með því. Meginlínan er að leggja niður almannavarnir og koma verkefnum þeirra á aðra viðbragðsaðila og skerpa ábyrgð ríkis og sveitarfélaga og skapa þannig tvær traustar stoðir fyrir samfélagið. Hér á landi vantar skýra sameiginlega sýn sem er kannski stærsta verkefnið sem framundan er.

Verkefnið er stórt en þegar það er vel skilgreint er auðveldara að ráðast í það. Með ráðstefnum, fundum og kynningum ættum við smátt og smátt í sameiningu að ná fram betra kerfi en við höfum í dag. Lykilordin eru samvinna, samræming og að aðilar beri ávallt ábyrgð hver á sínum málafokki frá hinu daglega til stærri aðgerða. Til þess að þetta verði að raunveruleika er nauðsynlegt að skapa sameiginlegan vettvang fyrir alla viðbragðsaðila á landi, sjó og lofti.

Helstu niðurstöður eru því eftirfarandi;

- Ábyrgð og hlutverk samkvæmt lögum
 - Óháð umfangi
- Ábyrgð og hlutverk samkvæmt lögum
 - Fyrir fyrirbyggjandi þáttinn
 - Fyrir undirbúning
 - Fyrir vettvangsvinnu
 - Fyrir leiðréttingu
- Samræma viðbragðsáætlanir óháð umfangi
- Setja lög sem
 - Setja á stofn samræmingarstöð, JRCC
 - **Skylða** til samvinnu og samræmingar viðbragðsaðila í öllum verkþáttum
- Stofna björgunarsjóð