

Greinargerð um breytingar á almannavarnakerfi á Íslandi og eflingu forsætisráðuneytis vegna samfélagsraskana

Dr. Sólveig Þorvaldsdóttir
Ráðgjafarverkfræðingur hjá Rainrace ehf.
Doktor í viðlagakerfum
Stundakennari við Háskóla Íslands í Náttúruhamförum/Viðlagastjórnun
Varaformaður Almennavarnanefndar Árnassýslu

Framkvæmdastjóri Almennavarna ríkisins 1996-2003

Árborg, 14. febrúar 2020

Inngangur

Greinargerð þessi er vegna vinnu átakshóps um úrbætur á innviðum í kjölfar fátíðis 10. og 11. desember 2019, sem skipaður var á fundi ríkisstjórnarinnar 13. desember 2019. Hægt væri að skrifa langa greinargerð með mörgum dæmum, en ég ákvað að hafa hana í styttri lagi og ná fram aðalatriðum. Megintillagan til úrbóta er stofnun nýrrar skrifstofu (eða annað fyrirkomulag) innan forsætisráðuneytisins (FOR) til að taka á málefnum samfélagsröskunar.

Hvað eru almannavarnir/viðlagastjórnun?

Í núverandi lögum um almannavarnir kemur fram að æðsti yfirmaður almennavarna í landinu er dómsmálaráðherra og að makrmið almennavarna séu;

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 mannvöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.

Vegna þess hve orðið almannavarnir er tengt gildandi skipulagi hverju sinni er það ekki gott orð þegar verið er að vísa í verkefni almennt. Þess vegna eru einnig notuð hugtökin samfélagsraskanir og viðlagakerfi/viðlagastjórnun (viðlögur: þegar mikið liggur við). Verkbættir viðlagakerfa eru (1) áhættugreining, (2) forvarnir, (3) viðbúnaður vegna viðbragða, (4) viðbrögð og (5) lærdómur vegna samfélagsröskunar, og ná þessir verkþættir yfir öll markmið almennavarna.

Þess misskilnings gæti stundum að störf þeirra sem vinna að almannavörnum snúast um að vera „karlinn í brúnni“ og stjórna á neyðartímum. Það rétta er að störf þess fólks sem vinnur að almannavörnum eru fyrst og fremst samhæfing (fyrir, á meðan og eftir atburði); að tryggja að kerfið virki eins og það á að virka. Það eru hinir daglegu stjórnendur sem stjórna líka á neyðartímum. Það er grundvallarregla. Spurningin er sjaldnast „Hver á að stjórna?“, stjórnandann finnst með því að athuga: „Hvað er vandamálið, í hvaða málaflokki, hver stjórnar þeim málaflokki dagsdaglega?“. Í framhaldinu spyr almannavarnastarfsfólk „þurfa þessir stjórnendur á aðstoð að halda, hvers konar aðstoð (fjármagn, þekking, upplýsingar, mannskapur, búnaður, aðstaða, annað?), hvernig getum við hjálpað?“. Ef allir eru undirbúnir (vita hvað þeir eiga að gera) og viðbrögð skipulögð fyrirfram er mun minni þörf á „stjórnun“ en ella. Segja má að þetta sé Plan A.

Hins vegar, ef kerfið er illa undirbúið, fólk veit ekki hvað það á að gera, þá er þörf fyrir Plan B, þ.e., að tilnefna „einhvern karl í brúna“ til að leiða áfram fólk sem veit ekki hvað það á að gera. En Ísland er ekki rekið dagsdaglega með „karl í brúnni“ og enginn hefur þá þekkingu á starfsemi allra aðila að geta verið gagnlegur „karl í brúnni“. Það fyrirkomulag virkar því ekki nema að nafninu til. Plan A, þ.e., þegar fólk veit hvað það á að gera og samhæfing er góð, er besta leiðin til að veita þolendum fljóta og góða þjónustu.

Við skipulagningu á almannavörnum landsins er því mikilvægt að gera greinarmun á því fólki sem ber ábyrgð á hinum ýmsum málaflokkum í landinu annars vegar (t.d. bæjarstjórar, lögreglustjórnar, slökkviliðsstjórar, ráðuneytistjórar) og starfsfólki almannavarna/viðlagakerfa hins vegar (sem ætti að hafa tilhlýðilega menntun). Þau fyrrnefndu stjórnar. Þau síðarnefndu eru nokkurs konar varðhundur kerfisins sem passa upp á að til sé þekking á áhættunni, að unnið sé að forvörnum, að til sé viðbragðskerfi til að vinna eftir þegar á reynir, fólk þjálfað í því og að lærdómur sé fenginn og innleiddur. Þetta fólk stýrir samhæfingunni og aðstoðar þá sem bera lagalega ábyrgð á málaflokknum. Ef borið er saman við störf ljósmæðra þá færir ljósmóðirin ekki barnið en hún stuðlar að því að það ferli sem móðirin fer í gegnum sé gott og fær til þess menntun og þjálfun. Á sama hátt þarf að vera til starfsfólk sem er þjálfað í samhæfingu viðlagaverkefna og stuðlar að því að ferli vegna samfélagsraskana sé gott.

Fortíðin og flutningur verkefna

Ég hóf störf hjá Almannavörnum ríkisins í apríl 1996, sem þá var stofnun sem heyrði undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Stofnunin var samhæfingaraðili á landsvísu. Sveitarfélögin fóru með almannavarnir í héraði og lögreglustjórar stýrðu aðgerðum við almannavarnaástand, og gera enn. Ár var varla liðið þegar ég áttaði mig á því að Almannavarnir ríkisins, sú stofnun sem hafði með málefni samfélagsraskana að gera á efsta stjórnstigi landsins, væri undir röngu ráðuneyti. Til að ná því að vera sú samhæfingarstofnun sem nauðsynleg er á þessu stjórnstigi þyrfti hún að vera undir FOR. FOR er sá aðila sem getur samhæft störf allra hinna ráðuneytanna.

Í apríl 2003 voru Almannavarnir ríkisins lagðar niður og stofnuð deild á sviði hjá Ríkislögreglustjóraembættinu (RLS) til að taka við verkefnum hennar. Mér var boðin staða deildarstjóra, sem ég afþakkaði. Ekki var rætt við starfsmenn Almannavarna ríkisins um þessa ákvörðun, né opinberar umræður um hvort þetta væri góð ráðstöfun eða ekki. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið gaf þá skýringu að því hefði verið gert að spara 100 milljónir króna og hægt væri að spara umtalsvert fé með því að leggja niður Almannavarnir ríkisins. Valdabaráttá stóð reyndar yfir um samhæfingarstöðina, sem ekki verður rakin hér. Þó skal bent á að hún hafði verið að fullu leyti undir Almannavörnum ríkisins og hefði því átt að fara alfarið undir RLS, en var tekin undir nýja stjórn til þeirra sem höfðu áhuga á að fá hana til sín.

Vandamál við núverandi fyrirkomulag

Gerður er greinarmunur á starfsemi Ríkislögreglustjóraembættisins annars vegar og lögreglustjóraembættanna hins vegar. Ríkislögreglustjórinn starfar á landsvísu, og lögreglustjórar starfa í héraði. Í þessari greinargerð er fyrst og fremst rætt um störf Ríkislögreglustjóraembættisins.

Gerður er greinarmunur á störfum og skipulagi vegna viðbúnaðar (áður en atburður gerist) annars vegar og störfum og skipulagi vegna viðbragða (sem unnin eru í almannavarnaástandi) hins vegar.

Nauðsynlegt er að greina vandamál áður en reynt er að finna lausnir. Vandamálið er tvíþætt:

1. Fyrirkomulag á efsta stjórnarsýslustigi, þ.e., stjórnarráð og ráðuneyti.
2. Fyrirkomulag á því hver leiðir viðbúnaðarstarf neyðarþjónustunnar (lögregla, slökkvilið, sjúkraflutningar, björgunarsveitir, starfsmenn Rauða krossins) á vettvangi, í héraði, og á landsvísu.

1. Fyrirkomulagið á efsta stjórnarsýslustigi samfélagsins

Vandamálið felst í því að sú stofnun/deild sem leiðir viðlagaverkefni fyrir hönd ríkisins, Almannavarnadeild RLS, er ekki á nógu háu stjórnarsýslustigi til að leiða starf á efsta stigi stjórnarsýslunnar. Árið 2003 var vissulega þörf á breytingum, en þær breytingar sem gerðar voru með því að færa verkefni í deild hjá RLS voru í öfuga átt við þær breytingar sem ég hafði séð fyrir; í stað þess að hækka stofnunina um stjórnarsýslustig með því að færa hana til FOR, var hún lækkuð úr því að vera sjálfstæða stofnun í deild undir sviðsstjóra. Ef stjórnstigið hefði verið hækkað, hefði stofnunin farið að vinna að verkefnum sem næði til allra ráðuneyta og undirstofnanna. Eftir höfðinu dansa limirnir og ef ráðuneyti huga ekki að þessum málaflokki munu stofnanir ekki gera það heldur. Afleiðingarnar eru m.a. þær, að þrátt fyrir að í lögum standi að öll ráðuneyti og ríkisstofnanir eigi að hafa viðbúnaðaráætlanir þá er þetta stjórnarsýslustig mjög veikburða varðandi verkþætti viðlagakerfa.

2. Fyrirkomulagið varðandi viðbúnað fyrir neyðarþjónustuna

Vandamálið felst í því að sú stofnun sem leiðir viðbúnað hjá viðbragðsaðilum er hjá einum viðbragðsaðila. Það kann ekki góðri lukku að stýra að láta einn viðbragðsaðila í neyðarþjónustunni stjórna viðbúnaði (s.s. þeirri vinnu sem þarf að fara fram **áður en atburður verður**) allra viðbragðsaðilana. Hætta er á að sá aðili horfi á viðbúnaðinn út frá sínum sjónarhóli. Og þetta er veruleikinn á Íslandi í dag. Rannsóknir og reynslan hafa nú sýnt að viðbúnaður í almannavörnum í dag er frá sjónarhóli lögreglunnar. Stundum er sagt að búið sé að „lögregluvæða almannavarnir“. Sem sagt, að það sé fyrst og fremst verið að efla þá þætti almannavarna sem snúa að lögreglunni, t.d. vettvangsstjórn og aðgerðastjórn. Gott var að efla þætti lögreglunnar, en það má ekki vera á kostnað hinna.

Hver á að leiða viðbúnaðarverkefni fyrir alla viðbragðsaðila?

Lögreglan gegnir lykilhlutverki þegar almannavarnaástand ríkir, en spurningin er sú hvort lögreglustofnun eigi að leiða þá vinnu sem nauðsynleg er við viðbúnaðarverkefni fyrir alla viðbragðsaðila. Lögreglan hefur mjög skýrt, en mjög afmarkað verksvið, og vinnur frekar skv. valdboði gagnvart öðrum í starfi sínu en að samhæfa aðila sem standa utan lögreglunnar. Segja má að lögreglumál og almannavarnamál séu andstæður; hið fyrra er oft lokað öðrum utan stofnunarinnar, hið síðara reynir að ná til og upplýsa alla.

Þá mætti spyrja hvort annar viðbragðsaðili ætti að taka málaflokkinn að sér. Svarið er augljóslega nei, þá kæmu bara sjónarhorn þeirra upp á yfirborðið í staðinn. Finna þarf lausn þar sem samhæfing er hlutlaus. Kosturinn við Almannavarnir ríkisins var, að stofnunin var óháð viðbragðsaðilum, gat fylgst með starfi þeirra allra og leitaðist við að laga og bæta það samstarf sem nauðsynlegt er vegna almannavarna. Hún vann að því að útfæra verkferla, námskeið o.fl. fyrir öll þrjú stjórnstig: vettvangstigið, almannavarnanefndir/aðgerðarstjórnir og samhæfingar á landsvísu. Mikið þróunarstarf átti sér stað fram til 2003: vettvangsstjórnarkerfið var uppfært, SÁBF kerfið var búið til, skrifað nýtt kennsluhefti fyrir vettvangsstjórnun, búið var til samræmt efnisyfirlit fyrir viðbragðsáætlanir, starfsfólki skrifstofunnar raðað í stöður varðandi áhættugreiningu, forvarnir, viðbúnað og aðgerðir, innleitt hugtakið um aðgerðarstjórnun, og svo stærsta verkefnið sem var undirbúningur að stofnun samhæfingarstöðvar í Skógarhlíð, sem tengdi saman Neyðarlínu og Samhæfingarstöð Almannavarna, og flutningur skrifstofunnar í sama hús. Þetta fyrirkomulag hefur staðist tímanns tönn og er enn við lýði í dag. Þessi þróun átti sér stað með aðkomu lögreglu og allra annarra viðbragðsaðila og leidd af hlutlausri stofnun.

Með ofangreint í huga er ljóst að hvorki lögreglan, né einhver einn viðbragðsaðili á að leiða málaflokkinn, heldur á að finna lausn þar sem allir viðbragðsaðilar neyðarþjónustunnar taka þátt í viðbúnaði á jafnréttisgrundvelli m.t.t. þeirra laga sem skilgreina störf þeirra. Forsenda fyrir öflugum samstarfi þar sem sátta ríkir er jöfn aðkoma allra að borðinu. Nákvæm útfærsla á lausninni ætti að koma frá samráðsfundum þessara aðila. Sjálfssagt eru til margar leiðir til að fá góða niðurstöðu. Til dæmis mætti gera breytingar á fyrirkomulagi Almannavarnadeildar RLS sem tryggir aðkomu annarra viðbragðsaðila að viðbúnaðarverkefnum, t.d. gæti hver viðbragðsaðili haft þar fasta stöðu á sinn kostnað. Önnur hugmynd er að færa verkefnið undir sjálfsstæða stofnun.

Samhæfingarstöðin

Ekki skiptir öllu máli hvort að samhæfingarstöðin falli áfram undir dómsmálaráðherra eða færir undir forsætisráðsherra. Hins vegar skiptir máli að starfsfólkið stöðvarinnar sé hlutlaust, sem sagt falli ekki undir einn viðbragðsaðila. Þá þarf að ganga frá málum þannig að bæði ráðuneytin hafi aðgang að henni til að geta sinnt sínum verkefnum í viðlagaástandi, ásamt þeim stofnunum og viðbragðsaðilum sem þarf að kalla til m.t.t. eðli útkalls hverju sinni. Engum má líða eins og gesti í samhæfingarstöðinni. Stjórnendur í samhæfingarstöðinni eru sem fyrr þeir aðilar sem dagsdaglega stýra málaflokkunum hverju sinni og fá þeir stuðning frá starfsmönnum stöðvarinnar, ásamt þeim viðbragðsaðilum og stofnunum sem vinna í stöðinni.

Erlendis

Sameinuðu þjóðirnar hafa lagt mikla vinnu í að fá þjóðir heims til að átta sig á því að verkefni er varða samfélagsraskanir eru miklu meira en viðbrögð við ástandi. Þær leggja áherslu á að skilja áhættuna, draga svo úr henni, og síðan hanna viðbúnaðarkerfi til að bregðast við og einnig að hafa góða stjórnsýslu (e. governance) til að halda utan um starfið. Einnig leggja þær ríka áherslu á að þessi málaflokkur sé ekki bara á hendi hefðbundinnar

neyðarþjónustu heldur allra ráðuneyta og stofnana, eins og kemur fram í Sendai Framework (2015), sem er hluti af heimsmarkmiðunum.

Víða erlendis hafa stjórnvöld fært hæsta stjórnarsýslustig varðandi samfélagsraskanir til FOR, sérstaklega eftir að áföll hafa orðið sem sýnt hafa veikleika kerfisins. Þetta var gert t.d. í Tælandi og Svíþjóð eftir flóðbylgjuna 2004 og vakning varð í Palestínu eftir mikil flóð þar. Í Nýja Sjálandi og á Ítalíu er forystan hjá FOR (sögur voru um að færa þær tilbaka til innanríkisráðuneyti, en starfsmenn mótmæltu og það varð ekkert úr því). Mér skilst að Grikkir séu að færa sínar. Og víðar.

Meðan á óveðrinu stóð í desember 2019 á Íslandi tók ég þátt í viðbrögðum á vegum Sameinuðu þjóðanna við jarðskjálfta í Albaníu sem varð þar í landi 26. nóvember. Skipulagsmálin minntu mig á reynsluna hér á landi. Skipulag hafði verið hannað af „civil protection“ án aðkomu ráðuneyta. Strax í kjölfar skjálftans kom í ljós að skipulagið dugði engan veginn til að skipuleggja starf á ráðuneytis- og stofnanastiginu og hafist var handa í flýti við að búa til nýtt skipulag fyrir ráðherra og ráðuneyti. Þannig voru tvö skipulög í gangi og ekki sameiginlegur skilningur á því hvernig þau tengdust. Þetta er partur af Plan B lausn eins og gert er hér á landi; ráðuneytin koma inn í útkallið með tilviljunarkenndum hætti hverju sinni. Lausnin á þessu vandamáli felst í að hafa ráðuneytin með í **upphaflega skipulaginu**.

Þróun og næstu skref – skrifstofa innan forsætisráðuneytisins

Mikilvægi FOR á sviði samfélagsraskana hefur smám saman verið að koma fram í dagsljósið og skref verið tekin til að reyna efla þátt þess. Hér eru nokkur dæmi:

- Samtöl við ráðuneytisstjóra FOR hafa leitt í ljós mikilvægi FOR og annarra ráðuneyta þegar alvarleg eldgos, jarðskjálftar, snjóflóð og bankahrún hafa orðið á Íslandi.
- Eftir að reynsla var komin á störf þjónustustofnunar sem starfaði á Selfossi í kjölfar jarðskjálftanna árið 2008 var utnumhald hennar hún flutt frá Almannavarnadeild RLS yfir í FOR.
- Ríkisstjórn Íslands, að tillögu FOR, skipaði samráðshóp fimm ráðuneytisstjóra um viðbrögð við náttúruvá. Hópnun var falið að fara yfir fjárþörf og kostnað aðila og einstakra stofnana vegna eldgossins í Holuhrauni og jarðhræringa í og við öskju Bárðarbungu og í Dyngjujökli og að fjalla um álitamál sem upp kunnu að koma, sem og aðgerðir sem mögulega þurfti að grípa til eða taka ákvarðanir um, eðli máls samkvæmt. Hópurinn gerði tillögur til ríkisstjórnarinnar samhliða framvindu mála til frekari umræðu og ákvarðanatöku á ríkisstjórnarfundum (sjá fréttatilkynningu frá FOR 10. sept 2014).
- Almannavarna- og öryggisráð var flutt undir formennsku FOR, sem var gott skref, en FOR var samt háð dómsmálaráðuneytinu og undirstofnunum þess, sem var ekki gott, því það er óeðlilegt að FOR fari fyrir nefnd sem er undir dómsmálaráðherra og noti starfsmenn RLS.
- Stofnun þjóðaröryggisráðs var mikið fagnaðarefni því nú var FOR komið með eigið ráð og gat stýrt eigin starfsfólki, óháð dómsmálaráðherra. Spurning er hvort leggja ætti almannavarna- og öryggismálaráðið niður þar sem það er skipað nokkurn veginn sömu embættum og þjóðaröryggisráðið?
- Og nú, 2020, er FOR að leiða vinnu við að rýna í aðgerðir vegna óveðursins 2019 og er að skoða málið með heildrænum hætti, sem er aftur fagnaðarefni.

Það ætti að vera öllum ljóst að hlutverk FOR er mikilvægt og kominn tími til að stíga skrefið til fulls með því að lögfesta það forystuhlutverk sem það hefur yfir málaflökknum. Þetta mun hafa keðjuverkandi hvetjandi áhrif á starfsfólk annarra ráðuneyta og undirstofnana til að sinna viðlagaverkefnum. FOR þarf að hafa til þess starfsfólk. Tillögu að verkefnum skrifstofu þjóðaröryggis (eða annað heiti) er lýst í töflu hér fyrir neðan. Mikilvægasta hlutverk starfsmanna FOR er sú vinna sem fer fram *áður* og *eftir* að viðlagaástand verður, en styðja svo við stjórnendur í útkalli.

Önnur atriði ekki tekin fyrir hér

Ekki hefur verið farið hér yfir hvað felst í að vinna áhættugreiningar, forvarnagreiningar eða úrvinnsluferli, sem eru mikilvægir þættir viðlagaverkefna sem krefst aðkomu margra. Ekki hefur heldur verið rætt um sveitarstjórnarstigið, en nauðsynlegt er að efla það. Ekki er víst að þörf sé á lagabreytingu um það stjórnarsýslustig, en þörf er á að endurskoða og ræða túlkun laganna. Í lögum segir að sveitarfélög fari með almannavarnir í héraði í samráði við ríkið, en að lögreglustjóri fari með stjórn í almannavarnarástandi. Ekki er einhugur um hvernig beri að túlka þessi orð varðandi viðbúnað og stjórnun. T.d., hvar liggja mörkin á milli þess að „fara með

almanavarnir“ og að undirbúa „stjórn í almanavarnarástandi“? Hvar liggja mörk lögreglunnar við að stjórna aðgerðum? Annað dæmi er sameining almanavarnanefnda. Í lögum stendur að sveitarfélög fari með almanavarnir og eigi að skipa í almanavarnanefnd. Þegar nefndir eru sameinaðar á milli sveitarfélaga er einn fulltrúi frá hverju sveitarfélagi í nefndinni. Þessi sameiginlega nefnd getur ekki tekið ábyrgð sveitarfélaga yfir á sig. Hvert er þá samband hinna sameiginlegu almanavarnanefndar og sveitarfélaganna? Þetta er ekki ljóst.

Þetta og fleira þarf að ræða til að fá skýrar línur um hvernig þetta stjórnsýslustig vinnur sem best.

Stundum er vitnað í Suðurland sem fyrirmyndar fyrirkomulag varðandi almanavarnir. Margt er til fyrirmyndar þar, en ég legg til að farið verði í greiningu á fyrirkomulaginu á Suðurlandi áður en aðrir landshlutar nota það sem fyrirmynd.

Lokaorð og tillögur

Hér hafa verið tekin saman meginatriði um mína reynslu, rannsóknir og sýn á því kerfi sem nauðsynlegt er að hafa til að þjónusta við þolendur hamfara hér á landi verði fljót og skilvirk. Ekki er hægt að gera tæmandi úttekt í stuttri greinargerð, en meginrök eru vonandi skýr.

Helstu tillögur til úrbóta eru:

1. Stofna skrifstofu innan forsætisráðuneytis

- a. 5 manns þar til reynsla er komin á starfið.
- b. Sinna öllum verkþáttum viðlagakerfa (áhættugreining, forvarnir, viðbúnaður vegna viðbragða, viðbrögð, lærdómur) sbr. töflu.
- c. Samræmir störf sín við störf á vegum dómsmálaráðuneytis og annarra ráðuneyta.

2. Sameina lög um þjóðaröryggisráð og almanavarnir, þar sem fram kemur m.a.:

- a. Æðsti yfirmaður er forsætisráðherra.
- b. Forsætisráðherra samhæfir störf ráðuneyta, felur verkefni í hendur ráðuneyta sem falla á milli ráðuneyta og sker úr þegar vafamál koma upp í hvaða ráðuneyti eiga heima.
- c. Öll ráðuneyti sinni verkþáttum viðlagakerfa og hafi tengilið meðal starfsmanna sinna um þau verkefni.
- d. Dómsmálaráðherra fari áfram fyrir almanavörnum (e. Civil Protection), undirflokkur þjóðaröryggis, sem felst í að samhæfa viðbúnað og viðbrögð neyðarþjónustunnar (lögreglu, slökkviliða, sjúkraflutninga, björgunarsveita og starfsmanna Rauða krossins).
- e. Landlæknir fari fyrir málum sem varðar líf og heilsu fólks.

3. Boðað verður til samráðsfunda hjá viðbragðsaðilum neyðarþjónustu til að ræða fyrirkomulag á viðbúnaði viðbragðsaðila neyðarþjónustunnar (á landsvísu, í héraði og á vettvangi)

- a. Fá þessa aðila að borðinu til að ræða hvaða fyrirkomulag væri best. Tryggja að aðkomu allra verði á jafnréttisgrunni m.t.t. þeirra laga sem skilgreina störf þeirra.
- b. Óska eftir tillögum um fyrirkomulag, t.d. fasta aðkomu annarra viðbragðsaðila að Almanavarnadeild RLS, stofnuð sjálfstæð stofnun, eða annað fyrirkomulag.

4. Starfsfólk samhæfingarstöðvar hlutlaust, s.s. ekki frá einum viðbragðsaðila og aðkoma bæði forsætisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis tryggð.

- a. Samhæfingarstöðin getur fallið undir forsætisráðherra eða dómsmálaráðherra. Aðalmálið er að starfsfólk hennar séu ekki starfsfólk eins viðbragðsaðila og að bæði ráðuneytin hafi fastan aðgang að henni til að geta sinnt sínum verkefnum í viðlagaástandi.
- b. Unnið verður að útfærslu annarra ráðuneyta.

5. Farið verði í greiningu á sveitarstjórnarstiginu.

Skrifstofa „Þjóðaröryggis“ (eða eitthvað annað nafn)
Tillaga að 5 manna skrifstofu (þar til reynslan sýnir að annað)

Markmið

- Leiða starfsemi forsætisráðuneytis og undirstofnanna þess er varðar þjóðaröryggi
- Hafa eftirlit með starfsemi allra fagráðuneyta og undirstofnanna þeirra er varðar þjóðaröryggi.
- Verkbættir skrifstofu þjóðaröryggis við venjubundið ástand eru:
 - Áhættugreiningar.
 - Forvarnir.
 - Viðbúnaður vegna hugsanlegra viðbragða vegna skemmdarferla, lífsbjargandi, tímabundinnar neyðaraðstoðar og endurreisn samfélaga.
 - Lærdómsferli.
- Verkbættir skrifstofu þjóðaröryggis þegar viðlagaástand varir (þegar mikið liggur við) eru;
 - Styðja við starf forsætisráðherra, ráðuneytisstjóra og annarra starfsmanna sráðuneytisins
 - Fylgjast með starfi annarra ráðuneyta, kalla eftir upplýsingum til að skapa heildarmynd á framgangi aðgerðanna.
 - Gefa skýrslu til forsætisráðherra og ríkisstjórn um ástand mála.
 - Móta tillögur til forsætisráðherra um hvernig mætta bæta viðbrögðin.
 - Gefa ráð til ráðuneyta um hvað mætti betur fara.
 - Tryggja að langtíma endurreisn sé skipulögð og henni lokið.
- Verkbættir skrifstofu þjóðaröryggis eftir að viðlagaástand er yfirstaðið:
 - Leiða lærdómsvinnu forsætisráðuneytis.
 - Taka saman upplýsingar frá öðrum ráðuneytum um lærdóm. Leiða ef um það er beðið.
 - Stuðla að því að þær breytingar sem samþykktar eru séu framkvæmdar.
 - Taka saman lokaskýrslu um hvaða og hvernig breytingar voru innleiddar. Loka málinu.

Yfirmaður skrifstofu „Þjóðaröryggis“ (eða eitthvað annað nafn)

- Tryggja að forsætisráðherra, ráðuneytisstjóri og starfsmenn ráðuneytis séu upplýstir og þjálfaðir.
- Tryggja að forsætisráðherra sé ávallt upplýstur um stöðuna.
- Hafa eftirlit með starfi fagráðuneyta (vera í sambandi við tengiliði; fagráðuneyti koma sér upp tengli). Fagráðuneyti vinna með sínum undirstofnunum og þeim einkafyrirtækjum sem teljast hluti af mikilvægum innviðum á þeirra sviðum.
- Leiðbeina starfslíði forsætisráðherra og fagráðuneyta.
- Sækja ráðstefnur Sameinuðu þjóðanna hjá UNDRR (annað hvert ár í Genf).
- Framfylgja Sendai Framework Sameinuðu þjóðanna (hluti af heimsmarkmiðunum).
- Taka þátt í starfi OSCE varðandi forsætisráðherra og samfélagsraskanir.
- Styðja við starfsemi kjarna-ráðuneyta: forsætis-, fjármála- og ráðuneyti sveitarstjórnarmála.
- Vinna með ráðuneyti sveitarstjórnarmála varðandi eftirlit og stuðning við sveitarfélög
- Hafa eftirlit með viðbúnaðarstarfi viðbragðsaðila á vegum dómsmálaráðuneytis og koma með tillögur um úrbætur og tryggja að starf á vegum skrifstofu FOR og dómsmálaráðuneytisins sé samræmt.
- Búa til verkferla sem tryggir skynsama aðkomu FOR að samhæfingarstöðinni og annarra ráðuneyta.

Starfsmaður Áhættugreining	Starfsmaður Forvarnir	Starfsmaður Viðbúnaður	Starfsmaður Lærdómsferli
Markmið: Að til sé yfirlit á hverjum tíma yfir þær vár sem og sviðsmyndir sem skipta máli á landsvísu og að stofnanir og aðrir hafi aðgang að þeim	Markmið: Að á hverjum tíma sé greint hvernig sé best að draga úr líkum á því að sviðsmyndir verða að veruleika að öllu leyti eða hluta til.	Markmið: Að til sé á hverjum tíma viðbragðskerfi ráðuneyta fyrir ráðherra og ráðuneyti, og að ráðherrar og starfsmenn séu þjálfaðir til að takast á við vandann þegar mikið liggur við.	Markmið: Að tryggja að sú reynsla sem fæst við atburði hér á landi og annars staðar sé skoðuð og notuð til að bæta áhættugreiningu, forvarnir og viðbúnað
<ul style="list-style-type: none"> • Vera í sambandi við þá aðila sem sinna áhættugreiningu, t.d. háskóla, sveitarfélög, stofnanir. • Taka saman sviðsmyndir sem gagnast ráðuneytum við forvarnir og viðbúnað. • Vinna einnig að sviðsmyndum eftir getu. • Benda á gót í sviðsmyndum og gera tillögur um frekari vinnu til þeirra sem vinna sviðsmyndir. • Deila sviðsmyndum með fagráðuneytum, sveitarfélögum og öðrum til að nýta við forvarnagreiningu og viðbúnað. 	<ul style="list-style-type: none"> • Greina möguleika til forvarna m.t.t. sviðsmynda. • Vinna með tengildum fagráðuneyta og undirstofnanna þeirra við að greina möguleika til forvarna skv. sviðsmyndum eða öðrum upplýsingum sem fagráðuneyti og undirstofnanir hafa um forvarnagreiningar. • Taka saman stöðuskýrslu um möguleika til forvarna • Taka saman ávinning af því að framkvæma forvarnir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Leiða vinnu við að þróa viðbragðskerfi ráðuneyta og undirstofnanna. • Tryggja að öll ráðuneyti og undirstofnanir koma að þeirri vinnu. • Tryggja að öll ráðuneyti hafi viðbragðsáætlanir • Tryggja að lykil starfsmenn hafi gátlista. • Tryggja að starfsmenn séu þjálfaðir m.a. með því að standa fyrir skrifborðsæfingum. • Tryggja að viðbragðsáætlanir á milli ráðuneyta séu samhæfðar, • Tryggja að starfsmenn skrifstofu séu undirbúnir að sinna sínum störfum þegar á reynir 	<ul style="list-style-type: none"> • Tryggja að lærdómsferli sé til hjá öllum ráðuneytum og stofnunum. • Tryggja að lærdómur fari fram í kjölfar atburða • Leiða lærdómsferli í forsætisráðuneyti, og einnig í öðrum ráðuneytum ef á þarf að halda. • Taka þátt í lærdómsferli eftir þörfum, ef ekki er verið að leiða þau • Taka saman lærdómsskýrslur fyrir stjórnarráðið og fyrir starfsfólk ráðuneyta. • Tryggja að þær leiði til breytingar skv. niðurstöðum. • Í upphafi starfs, ræða við fyrrverandi starfsmenn forsætisráðuneytis til að fá reynslusögur frá þeim.