



Félagsráðgjöf í kjölfar náttúruhamfara – áfalla-hjálp og samfélagsvinna

Guðný Björk Eydal,
félagsráðgjafi, prófessor við
Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands

Anna Sigrún Ingimarsdóttir,
félagsráðgjafi MA, Kvenna- og barnasvið Landspítala – Háskólasjúkrahúss



Guðný Björk Eydal



Anna Sigrún
Ingimarsdóttir

Útdráttur

Á alþjóðavettvangi hefur verið lögð aukin áhersla á að félagsráðgjafar tileinki sér þekkingu á áfallastjórnun (e. *disaster management*) og hamfarafélagsráðgjöf (e. *disaster social work*). Rannsóknir á sviði félagsráðgjafar hafa leitt í ljós að tjónnæmi og berskjöldun ólíkra þjóðfélags hópa er mjög mismunandi. Rannsóknir á hlutverkum félagsráðgjafa í kjölfar áfalla hafa aukist á undanförunum áratugum. Markmið greinarinnar er að gera grein fyrir stöðu þekkingar á hlutverkum félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla með áherslu á náttúruhamfarir.

Greinin byggist að stærstum hluta á niðurstöðum rannsókna sem Anna Sigrún Ingimarsdóttir vann til MA-prófs í félagsráðgjöf. Annars vegar tilviksathugun á hlutverki félagsráðgjafa skv. viðbragðsáætlun tveggja sveitarfélaga hérlendis og hins vegar greiningu á stöðu þekkingar á hlutverki félagsráðgjafa á alþjóðavettvangi.

Í greininni er spurt um stöðu þekkingar hvað varðar hlutverk félagsráðgjafa fyrir og eftir samfélagsleg áföll. Sjónarhorninu er einnig beint að félagsráðgjöf hérlendis og hér er leitað svara við spurningunni hvernig hlutverk félagsráðgjafa eru skilgreind samkvæmt viðbragðsáætlunum og að hve miklu leyti þær taki mið af þekkingu og starfsaðferðum félagsráðgjafa. Niðurstöður leiða í ljós að hlutverk félagsráðgjafa í kjölfar áfalla er vel skilgreint en talsvert skortir á að þekking þeirra sé nýtt við forvarnir og endurreisn.

Lykilorð: Félagsráðgjöf, náttúruhamfarir, tjónnæmi, viðnámsþróttur.

Abstract

Internationally there has been growing emphasis on awareness of the importance of both knowledge about disaster management and disaster social work. Research in disaster social work shows that vulnerability among social groups differs and therefore the knowledge and skills of social workers can be a vital contribution in the aftermath of disasters. The literature has also emphasized the need for increased social work and community work during the recovery stage. The purpose of the article is to discuss the role of social work in relations to social crisis management emphasizing natural disasters.

The data was mainly collected by Ingimarsdóttir (2011) in a research conducted for her MA thesis where she applied two main methods: A case study of the role of social workers in the preparedness plans of two local municipalities in Iceland as well as on a international literature review on the role of social workers.

The article asks about the state of the art regarding the role of social workers before and after natural disasters. Furthermore the article asks to what extent the knowledge and working methods of social workers are taken into consideration when disaster responses in Icelandic community are planned. The results show that while the roles of social workers are well defined their knowledge could be put to better use both while preparing and during the aftermath of natural disasters.

Key words: Social work, natural disasters, vulnerability, resilience.

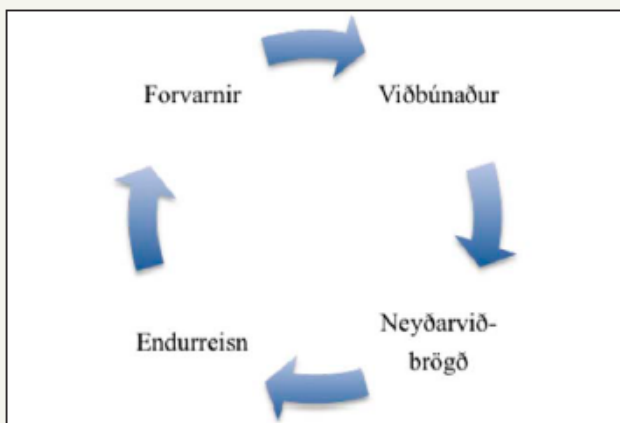
Inngangur

Ekki þarf að hafa mörg orð um það að hér á landi verða reglulega náttúruhamfarir sem í flestum tilvikum hafa gífurleg samfélagsleg áhrif (sjá t.d. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008). Alþjóðlegar rannsóknir benda til þess að tíðni samfélagslegra áfalla, þar með talið náttúruhamfara, fari vaxandi jafnframt því sem tjón vegna þeirra hefur aukist (Cronin, Ryan og Brier, 2007). Því leggur fræðasamfélagið aukna áherslu á rannsóknir og kennslu um viðbrögð við hamförum og m.a. hafa Alþjóðasamtök félagsráðgjafaskóla (IASSW), sem Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands er aðili að, lagt sérstaka áherslu á að hugað sé að kennslu á sviði hamfarafélagsráðgjafar (e. *disaster social work*). Félagsráðgjafardeild hefur frá árinu 2005 boðið upp á sérstakt námskeið á BA-stigi, námskeiðið *Áföll, sorg og sálræn skyndihjálp*, þar sem m.a. er fjallað um áfallastjórnun, samfélagsleg áföll og hlutverk félagsráðgjafa vegna þeirra.

Markmið greinarinnar er að gera grein fyrir hlutverki félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla með áherslu á náttúruhamfarir. Spurt er um stöðu þekkingar á hlutverkum félagsráðgjafa fyrir og í kjölfar áfalla og einnig er spurt hvernig hlutverk félagsráðgjafa eru skilgreind skv. viðbragsáætlunum og að hve miklu leyti viðbragsáætlanir byggja á þekkingu og starfsaðferðum félagsráðgjafa. Í greininni er að stórum hluta byggt á gögnum sem Anna Sigrún Ingimarsdóttir (2012) aflaði í rannsókn vegna Maritgerðar sinnar. Annars vegar er um að ræða tilviksathugun á viðbragsáætlunum sveitarfélaganna Árborgar og Norðurþings. Þessi sveitafélög urðu fyrir valinu vegna þess að í þeim báðum er hætta á jarðskjálftum og bæði eiga sögu um fyrri jarðskjálfta. Hins vegar er hér byggt á greiningu á stöðu þekkingar á sviði hamfarafélagsráðgjafa (e. *disaster social work*). Við greininguna var lögð áhersla á að greina fyrirbyggjandi þekkingu á alþjóðavettvangi á framlagi félagsráðgjafa til rannsókna á sviðinu og starfsaðferðir þeirra og hlutverk á vettvangi áfalla.

Viðlagahringrásin og skipulag almannavarna á Íslandi

Rannsóknir á samfélagslegum áföllum og viðbrögðum við þeim styðjast oft við svokallaða viðlagahringrás (e. *disaster cycle*). Hringrásin er myndræn framsetning á öllum viðfangsefnum áfallastjórnunar (e. *disaster management*) þar með talið forvörnum og viðbrögðum eftir áfall (Gillespie og Danso, 2010).



Mynd 1. Viðlagahringrásin (Gillespie og Danso, 2010; McEntire, 2007).

Viðfangsefnin fela í sér nokkuð ólík verkefni. *Forvarnir* fela í sér aðgerðir sem ætlaðar eru til að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum afleiðingum hamfara, t.d. bygging snjóflóðagarðs. *Viðbúnaður* felur í sér aukna þekkingu og færni. Markmið aðgerða á

þessu stigi er að fyrirbyggja neikvæðar afleiðingar hamfara með fræðslu og kennslu um það hvernig eigi að bregðast við hamförum. Samfélagið er þannig sett í viðbragðsstöðu. *Neyðarviðbrögð* eru þær aðgerðir sem koma til strax í kjölfar hamfara og standa oftast stutt yfir. Markmið þeirra er að vernda líf og eignir. *Endurreisn* felur í sér langtímaaðgerðir í kjölfar hamfara. Markmiðið er að koma samfélögum í sama horf og fyrir hamfarir og ef kostur er að gera þau enn sterkari (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008; Bernharðsdóttir, 2001; Gillespie og Danso, 2010; McEntire, 2007). Viðlagahringrásin er notuð bæði af fræðimönnum og viðbragsaðilum á vettvangi (Gillespie og Danso, 2010; McEntire, 2007).

Rannsóknir á áfallastjórnun hér á landi hafa leitt í ljós að áherslan hefur fyrst og fremst verið á viðbrögð á neyðarstigi, en minna hefur verið hugað að forvarnar- og endurreisnarferli. Þetta er í samræmi við niðurstöður erlendra rannsókna. Þess má geta að lög um almannavarnir ná ekki til endurreisnar fyrir en árið 2008 (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Íslenskar almannavarnir felast að stórum hluta í skipulagi aðgerða og samvinnu sjálfbóðaliða, starfsmanna ríkis og sveitarfélaga og íbúa. Samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 eru þær samnefnari viðbragða og úrræða þegar neyðarástand verður í samfélaginu. Í 2. gr. laganna er kveðið á um að ríkið fari með almannavarnir á landinu öllu, sveitarfélög fari með almannavarnir í héraði í samvinnu við ríkið og að lögreglustjóri stjórni aðgerðum. Við embætti ríkislögreglustjóra starfar samhæfingarstöð en þar vinna fulltrúar viðbragsaðila saman að stjórn og samhæfingu aðgerða um allt land (Lög um almannavarnir nr. 82/2008; Ríkislögreglustjóri o.fl., 2010).

Almannavarnanefndir eru skipaðar af sveitarstjórn en mörg sveitarfélög hafa sameinast um almannavarnanefndir sem voru árið 2012 alls 25 talsins. Meðal hlutverka almannavarnarnefnda er að móta stefnu, skipuleggja almannavarnastarf á sínu svæði og vinna hættumat og viðbragsáætlanir í samvinnu við Ríkislögreglustjóra (Lög um almannavarnir nr. 82/2008; Ríkislögreglustjóri o.fl., 2010). Almennavarnadeild ríkislögreglustjóra fer með framkvæmdina. Íslenskar rannsóknir hafa staðfest umfangsmikið hlutverk sveitarfélaga og lagt áherslu á hlutverk þeirra í öllum fösam viðlagahringrásarinnar, svo og á mikilvægi viðbragsáætlana (Bern-

harðsdóttir, 2001; Bernharðsdóttir og Svedin, 2004; Eydal og Árnadóttir, 2004; Herdís Sigurjónsdóttir, 2009; Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðrún Pétursdóttir o.fl., 2008).

Fagfólk hefur hlutverkum að gegna á sínum sérsviðum, bæði vegna forvarna og viðbragða en bent hefur verið á að félagsráðgjafar hafi nokkra sérstöðu í þessu sambandi. Yanay og Benjamin (2005) benda t.d. á að félagsráðgjafar séu starfstétt sem sé sérstaklega menntuð til að takast á við þær flóknu aðstæður sem samfélagsleg áföll hafa í för með sér. Ástæðurnar telja þau einkum fjórar: Þjálfun félagsráðgjafa í að setja sig í spor annarra; þekking þeirra á áfallakreppum og áfallavinnu; þekking á úrræðum samfélagsins og þeirri þjónustu sem stendur til boða og síðast en ekki síst hinn fjölbreytilegi starfsvettvangur félagsráðgjafa. Thomas og Healy (2010) benda enn fremur á að nýta verði sérþekkingu félagsráðgjafa á aðstæðum skjólstæðinga með áherslu á mismunandi tjónnæmi þeirra (sjá nánar næsta kafla um viðbragðsáætlanir). Þá hefur einnig verið lögð áhersla á að fjölbreytileiki vinnuaðferða félagsráðgjafa, allt frá meðferðaríhlutun með einstaklingum til breytingavinnu með heilum samfélögum, nýtist einstaklega vel í vinnu vegna samfélagslegra áfalla þegar reynir bæði á einstaklinga og skipulagsheildir (Chou, 2003; Gillespie og Danso, 2010).

Viðbragðsáætlanir, forvarnir og viðbúnaður

Í fimmta kafla laga um almannavarnir nr. 82/2008 er kveðið á um skyldu ríkisvaldsins og sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir vegna samfélagslegra áfalla.¹ Almennavarnanefndir bera ábyrgð á gerð viðbragðsáætlana í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Markmið slíkra áætlana er að tryggja samhæfingu hinna fjölmörgu viðbragðsaðila sem koma að björgun mannlífa og neyðaraðstoð. Áhættumat er grundvöllur viðbragðsáætlana (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Viðbragðsáætlanir eru mikilvægar til að styðjast við þegar bregðast þarf við hættu og neyð. Að gera viðbragðsáætlun getur þó verið afar flókið í framkvæmd. Tierney, Lindell og Perry (2001) hafa bent á að samfélög virðast oft hafa takmarkaðan áhuga á að skipuleggja viðbrögð vegna hugsanlegra samfélags-

legra áfalla. Rannsókn Guðrúnar Jóhannesdóttur og Guðrúnar Gísladóttur (Jóhannesdóttir og Gísladóttir, 2010), þar sem m.a. voru könnuð viðhorf íbúa á hættusvæði vegna Kötlugoss, leiddi t.d. í ljós ákveðna afneitun íbúa varðandi hættuna. Vegna slíkra niðurstaðna hafa fræðimenn lagt áherslu á mikilvægi þess að íbúar taki þátt í áhættugreiningu sem lögð er til grundvallar viðbragðsáætlunum. Í slíkri vinnu myndu ýmsar starfsaðferðir félagsráðgjafar henta vel. Má þar t.d. nefna samfélags- og hópavinnu auk hugmyndafræði notendasamráðs þar sem áhersla er á þátttöku notanda (Ersing, 2010; Guðný Björk Eydal og Hervör Alma Árnadóttir, 2010). Rannsókn Bird, Gísladóttur og Dominey-Howes (2011) sýndi að íbúar sem hjuggu á hættusvæði vegna Kötlugoss höfðu áhuga á að leggja sitt af mörkum við skipulagningu neyðarviðbragða. Því getur notendasamráðið verið mjög æskilegt.

Vinna félagsráðgjafa miðar að því að vinna með styrkleika og slíkt vinnulag nýtist vel við gerð viðbragðsáætlana. Leitað er í þekkingarbrunn samfélagsins sjálfs og nýtt sú geta sem það býr yfir (Gillespie, 2010). Gerð viðbragðsáætlana er mikilvægur liður í eflingu viðnámsþróttar (e. *resilience*) samfélaga (Gillespie, 2010). Viðnámsþróttur er sú geta sem auðveldar samfélögum endurreisn í kjölfar samfélagslegra áfalla og veitir vernd gagnvart tjónnæmi (Farley, Smith og Boyle, 2009; Gillespie, 2010; Zakour og Gillespie, 2010). Hugtakið tjónnæmi (e. *vulnerability*) vísar til þess sem gerir einstaklinga, hópa og samfélög berskjaldari fyrir afleiðingum samfélagslegra áfalla (Gillespie, 2010; McEntire, 2007; Zakour og Gillespie, 2010).

Rannsóknir á sviði hamfarafélagsráðgjafar hafa sýnt að náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll hafa mjög misjöfn áhrif á ólíka hópa. Þeir sem standa höllum fæti fyrir áföll eru líklegri til að verða fyrir meiri áhrifum til lengri tíma en hinir sem standa betur hvað varðar heilsu og hjargráð. Tjónnæmi einstaklinga og hópa er því afar mismunandi (Bolin, 1993; Jenson, 2005; Stivers, 2007). Sem dæmi má taka að ef íbúar þurfa að rýma húsnæði geta ákveðnir hópar, t.d. eldri borgarar, þurft aðstoð við það. Því er mikilvægt að staðreynd þekking félagsráðgjafa á félagslegum aðstæðum íbúa sé höfð til hliðsjónar við gerð viðbragðsáætlana svo tryggja megi að þær taki tillit til mismunandi þarfa þeirra (Gillespie og Danso, 2010).

¹ Einnig er hægt að gera séráætlanir en þær eru mun ítarlegri en almennu neyðaráætlanirnar. Þær fjalla um atburði og viðbrögð við ákveðinni staðbundinni vá sem er fyrir hendi á vissum stöðum en ekki alls staðar (Ríkislögreglustjórinn Almanna- varnadeild, e.d.).

Neyðarviðbrögð og endurreisn

Neyðarviðbrögð eru aðgerðir í kjölfar hamfara og standa oftast stutt yfir, markmið þeirra er að vernda líf og eignir. Hugtakið áfallahjálp, sem hér er notað sem yfirheiti yfir margvíslegan sálfélagslegan og sérhæfðan stuðning, er oft veitt af félagsráðgjöfum á fyrstu stigum í kjölfar samfélagslegra áfalla en ýmsir aðrir koma þar einnig við sögu (Ersing, 2010; Padgett, 2002). Tilgangur áfallahjálpar og sálfélagslegs stuðnings er að draga úr afleiðingum áfalla. Áfallahjálp getur verið mjög fjölþætt og hún felur í sér margs konar stuðning til þolenda, bæði sálrænan og félagslegan. Einnig getur hún falist í upplýsingagjöf, fræðslu, mati á hættuþáttum og eflingu bjarga þolenda (Brymer o.fl., 2006; *Skipulag áfallahjálpar á Íslandi á neyðartímum*, e.d.).² Félagsráðgjafar hafa veitt þolendum ráðgjöf hvar viðeigandi bjargræði sé að finna. Einnig hafa félagsráðgjafar veitt óformlegan stuðning, t.d. með því að aðstoða fólk við að finna ást-vini sína (Chou, 2003; Ersing, 2010; Padgett, 2002 Soliman og Rogge, 2002; Zakour, 1996).

Cronin, Ryan og Brier (2007) benda á mikilvægi þess að huga að viðbragðsaðilum sem koma til aðstoðar í kjölfar samfélagslegra áfalla. Að þeirra mati eru félagsráðgjafar, sem vinna út frá heildarsýn og horfa á einstaklinginn með tilliti til aðstæðna í hans eigin umhverfi, sérstaklega hæfir til að styðja aðra viðbragðsaðila og þolendur.

Auk aðstoðar á neyðarstigi starfa félagsráðgjafar einkum á stigi endurreisnar. Þar hefur ráðgjöf verið stór liður og hefur hún m.a. falist í því að vísa þolendum áfram og í leiðbeiningum um hvar viðeigandi bjargráð sé að finna. Þannig hefur kerfisþekking félagsráðgjafa verið nýtt (Chou, 2003; Ersing, 2010; Padgett, 2002; Soliman og Rogge, 2002; Zakour, 1996). Chou (2003) bendir á að í endurreisnarfasanum vinni félagsráðgjafar með samfélögum svo og með fjölskyldum og einstaklingum. Þeir skipuleggja endurreisnina, finna viðeigandi velferðarúrræði og vinna ýmis verkefni fyrir stjórnvöld.

Zakour (Soliman og Rogge, 2000) bendir á að viðbrögð félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla ættu í ríkara mæli að felast í því að draga úr hættu, þeir ættu að hámarka bjargir og vera málsvarar fyrir berskjaldaða hópa. Málsvarahlutverk félagsráðgjafans er mikilvægt á öllum stigum áfallastjórnunar sbr. ofan-

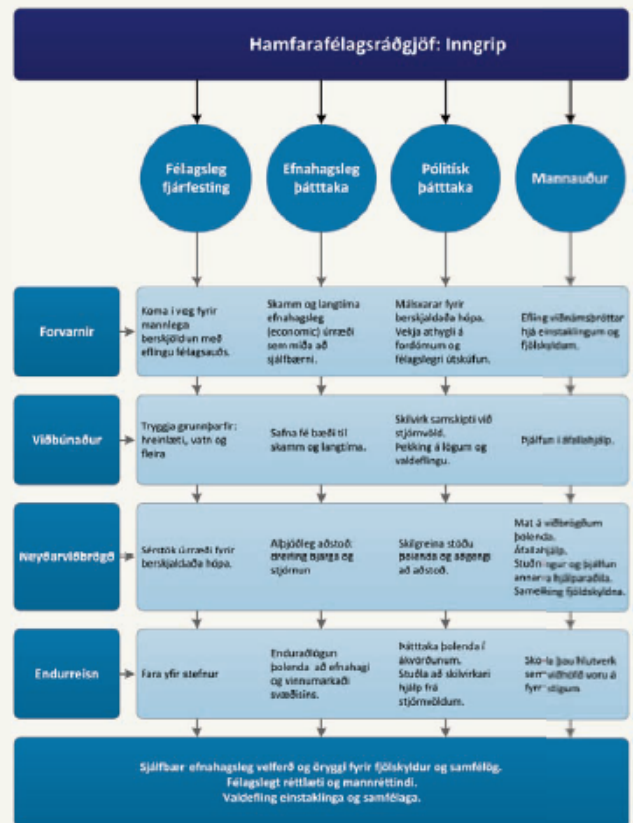
² Ekki er fjallað sérstaklega um skipulag áfallahjálpar í þessari grein þar sem hún hefur verið talsvert rannsökuð hérlandis, sjá t.d. Bernharðsdóttir, 2001; Eydal og Árnadóttir, 2004; Margrét Blöndal, 2008, og *Skipulag áfallahjálpar á hættutímum*, e.d.

greinda umræðu um tjónnæmi (Gillespie, 2010; Soliman og Rogge, 2002; Zakour, 1996).

Að lokum ná nefna að á sviði hamfarafélagsráðgjafar má finna sambærilegan skoðanaágreining um gildi ólíkra vinnuáferða og á öðrum sviðum, og tekist er á um mikilvægi vinnu með einstaklingum og samfélögum (Pyles, 2007).

Líkan Elliott um hlutverk félagsráðgjafa

Fjölmörg líkön hafa verið sett fram til að greina hlutverk félagsráðgjafa í kjölfar hamfara, en hér er kynnt eitt þeirra, líkan Elliott (2010), sem sýnir viðbrögð félagsráðgjafa á öllum stigum viðlagahringrásarinnar, bæði með einstaklingum og samfélögum. Markmiðið með þróun líkansins var að vekja athygli á vinnuáferðum félagsráðgjafa sem nýtast mættu í viðbrögðum við samfélagslegum áföllum og að vekja athygli félagsráðgjafa á öðrum vinnuáferðum en hinn einstaklingsmiðuðu nálgun sem hefur verið ráðandi. Elliott byggir á sjónarhorni félagslegrar þróunar (e. *social development*), valdeflingar og vinnu með styrkleika, sem miðar að því að byggja upp mann- og félagsauð. Líkan Elliott nær til fjögurra kerfa eða sviða – félagslegrar fjárfestingar, efnahagslegrar og pólitískrar þátttöku og mannauðs – sem kalla á viðbrögð á hverju stigi viðlagahringrásarinnar.



Mynd 2. Líkan Doreen Elliott (Þýðing höfunda).

Hlutverk félagsráðgjafa samkvæmt líkaninu eru fjölbreytt og sama gildir um markmiðin. *Félagsleg fjárfesting* leggur áherslu á innri uppbyggingu samfélaga þar sem efling félagsauðs er í brennidepli. Markmiðið er að skapa leiðir til að tryggja að allir íbúar hafi sömu tækifæri til þátttöku. Litið er á fátækt og félagslega einangrun sem vandamál samfélagsins alls. *Efnahagsleg þátttaka* felur í sér að gera öllum íbúum kleift að taka þátt í efnahagslífi samfélagsins. Virk þátttaka þeirra í efnahagslífi gerir samfélagið sterkara og hæfara til að takast á við samfélagsleg áföll. *Pólítísk þátttaka* er leið til að vinna að mannréttindum og gegn félagslegu ranglæti. Hér er áherslan á vinnu félagsráðgjafans með jafnarhópum og með skjólstaðingum sem búa við félagslega einangrun. Valdefling, málsvarahlutverk og almenn hvatning til skjólstaðinga eru hér mikilvæg hlutverk (Elliott, 2010). *Mannauður* er mikilvægur til að efla viðnámsþrótt og skapa félagsauð. Markmið með eflingu mannaúðs er að byggja upp hjargir og viðnám gagnvart hamförum og nýta m.a. áfallahjálþ í þessu skyni. Lögð er áhersla á valdeflingu og á vinnu með styrkleika. Hér er staðsett sú vinna sem félagsráðgjafar hafa einkum sinnt fram til þessa (Elliott, 2010).

Kostir líkans Elliott eru margir að mati höfunda. Það leggur áherslu á valdeflingu, þátttöku og styrkleika bæði samfélaga og einstaklinga. Auk þess er það mjög í samræmi við nútímakröfur um viðbrögð vegna samfélagslegra áfalla. Takmarkanir líkansins eru nokkrar. Það tekur að takmörkuðu leyti tillit til áhrifa menningar og þjóðernis, líkanið hefur ekki verið gagnreynt og því ekki víst hvernig það reynist í framkvæmd.

Tilviksathugun á viðbragðsáætlunum íslenskra sveitarfélaga

Eins og áður var nefnt ber sveitarfélögum að gera viðbragsáætlanir en markmiðið með þeim er að stuðla að því að almannavarnakerfið sé reidubúið á hættustund og að viðbrögð séu skilgreind þegar grípa þarf til aðgerða (Þingskjal 204, 2007–2008). Við samningu MA-ritgerðar sinnar um hamfarafélagsráðgjöf vann Anna Sigrún Ingimarsdóttir (2012) tilviksrannsókn haustið 2011 á viðbragðsáætlunum tveggja sveitarfélaga. Valin voru sveitarfélög sem búa við þekktar líkur á stórum jarðskjálftum og hafa orðið fyrir slíkum skjálftum reglulega, Árborg og Norðurþing (Rannsóknarmiðstöð í jarðskjálftafræði, e.d.; Stefánsson, 2011). Niðurstöður leiddu í ljós að Norðurþing hafði ekki lokið við gerð viðbragðsáætlunar en

í Árborg hafði viðbragðsáætlun verið gerð árið 2009. Þó skiljanlegt sé að talsverðan tíma taki að vinna slíkar áætlanir þá er það athyglisverð niðurstaða að áætlun liggja ekki fyrir í sveitarfélagi þar sem yfirvofandi eru stórir jarðskjálftar auk annarra mögulegra náttúruhamfara. Athyglinni var því beint að viðbragðsáætlun Árborgar og greiningu á henni. Sérstaklega var litið til hlutverks félagsráðgjafa og félagsþjónustu.

Viðbragðsáætlun Árborgar var byggð á almennum leiðbeiningum fyrir starfsmenn sveitarfélaga sem settar voru fram í handbókinni *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir o.fl., 2008). Þegar jarðskjálfti varð árið 2008 fékk sveitarfélagið aðgang að handbókinni og hafði hana til hliðsjónar í viðbrögðum sínum með góðum árangri. Því var ákveðið að byggja viðbragðsáætlunina á henni.

Viðbragðsáætlunin gerir ráð fyrir að starfræktir séu þrjár klasar, velferðar-, efnahags- og umhverfisklassi, sem eru skipaðir starfsmönnum sveitarfélagsins á viðkomandi sviðum. Hér verður einkum fjallað um velferðarklasann, en undir hann falla þættir sem lúta að líkamlegum og andlegum þörfum fólks á öllum aldri. Hér er um að ræða þjónustu á sviði félags-, heilbrigðis-, mennta-, menningar- og æskulýðsmála. Áhersla er á samstarf hagnunaaðila og að þeir bregðist við út frá þörfum notenda í stað þess að líta til þess hvernig sömu verkefni kunni að vera leyst í daglegri þjónustu sveitarfélagsins. Skipulaginu er ætlað að veita nauðsynlegan sveigjanleika til að hægt sé að byggja á þeim lausnum sem henta þolendum áfalla best (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008; Sveitarfélagið Árborg, 2009). Greining á áætlun Árborgar leiddi í ljós að einkum var rætt um hlutverk félagsþjónustunnar frekar en félagsráðgjafa sem starfshóps.

Í velferðarklasa Árborgar starfa sjö teymi: félagsmálateymi, fræðsluteymi sem skiptist í grunnskóla- og leikskólateymi, íþrótt-, æskulýðs- og menningarmálateymi, sem skiptist í íþrótt- og æskulýðsteymi og menningarmálateymi. Auk þeirra eru tvö þverfagleg teymi, húsnæðis- og áfallateymi.

Verkefni félagsmálateymis eru víðfeðm og ná til allra fasa áfallahringsins. Í forvarnarfasanum eru hlutverk félagsþjónustu að fjalla um viðbrögð í kjölfar áfalla, fylgja því eftir að stofnanir vinni forvarnar-, viðbragðs- og æfingaáætlanir til að draga úr líkum á

slysum og tjóni. Félagsmálaleyti á einnig að sjá til þess að æfingaáætlunum sé framfylgt og skila skýrslu árlega um stöðu forvarnarmála á sviði félagsþjónustu. Félagsmálaleyti ber einnig að veita félagslega ráðgjöf og skipa fulltrúa í áfalla- og húsnæðisteymi (Sveitarfélagið Árborg, 2009). Í kjölfar áfalla ber teyminu að sjá til þess að stjórnendur fylgist með líðan starfsmanna og að aðstoða þá við greiningu á þörf fyrir viðbótarstarfsmenn. Teyminu ber að fylgjast með stöðu og líðan notenda félagsþjónustu og hafa ef þörf krefur milligöngu um þjónustu frá áfallateymi og/eda öðrum utanaðkomandi sérfræðingum. Kveðið er á um að teyminu beri að sinna sérstaklega notendum sem séu berskjaldaðir vegna stöðu sinnar og að kanna beri hag þeirra strax í kjölfar áfalls. Hér er t.d. átt við þá sem hafa misst heimili sitt, eru slasaðir, aldraðir, fatlaðir, nýbúar, auk einstaklinga sem hafa af einhverjum ástæðum veika félagslega stöðu. Teymið getur veitt ýmsa aðstoð til þolenda og m.a. verið í samstarfi við Rauða kross Íslands um uppbyggingu fjöldahjálparstöðvar.

Viðbragðsáætlun tekur einnig til endurreisnarfasans en samkvæmt viðbragðsáætlun ber félagsmálaleyti að meta andlega og félagslega stöðu samfélagsins svo hægt sé að ákveða hvenær það er tilbúið fyrir aðgerðarlök.

Þegar viðbragðsáætlunin er borin saman við líkan Elliott (2010), sést að samsvörum er talsverð en líkanið gerir þó ráð fyrir umfangsmeira hlutverki félagsráðgjafa. Elliott leggur meiri áherslu á mikilvægi mann- og félagsauðs og að félagsráðgjafar vinni markvisst að því að efla viðnámsþrótt bæði einstaklinga og samfélags. Þó að starfsmenn félagsþjónustu í Árborg sinni slíku í daglegu starfi sínu þá fær þessi þáttur meira rými í líkani Elliott. Notendasamráð er lykilþáttur í líkani Elliott og þó að viðbragðsáætlun byggist á henni að einhverju leyti þá er fyrir hendi talsvert svigrúm til að auka það. Líkanið leggur áherslu á efnahagslegar hjargir, en rannsóknir hafa sýnt að fátækt eykur tjónnæmi og líkur á berskjöldun. Segja má að viðbragðsáætlunin taki að talsverðu leyti mið af þessu og þekking á mismunandi tjónnæmi hópa fer vaxandi. Elliott leggur einnig meiri áherslu á málsvarahlutverkið og að félagsráðgjafar verði að vinna gegn fordómum og félagslegri einangrun minnihlutahópa (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2011). Samanburður á líkani Elliott og hlutverkum félagsráðgjafa og félagsþjónustu leiðir því í ljós tækifæri til að nýta betur þekkingu og starfsaðferðir félagsráðgjafa.

Samantekt og lokaorð

Markmið þessarar greinar var að gera grein fyrir stöðu þekkingar á hlutverkum félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla með áherslu á náttúruhamfarir. Einnig var spurt hvernig hlutverk félagsráðgjafa væru skilgreind í viðbragðsáætlunum sveitarfélagsins Árborgar og Norðurþings og að hve miklu leyti þær tækju mið af þekkingu og starfsaðferðum félagsráðgjafa.

Reynslan sýnir að við stærri áföll sem varða allt samfélagið er leitað til starfandi félagsráðgjafa hvar sem þeir starfa, dagleg verkefni þeirra verða umfangsmeiri og við þau bætast ný verkefni í samræmi við eðli áfallsins. Greining á stöðu þekkingar leiðir í ljós að fjölbreyttar vinnuaðferðir og nálganir félagsráðgjafa nýtast mjög vel bæði til vinnu áður en náttúruhamfarir eða önnur samfélagsleg áföll verða. Við gerð viðbragðsáætlana er byggt á hugmyndafræði notendasamráðs og notaðar eru bæði aðferðir hóp- og samfélagsvinnu. Þegar áföll verða gegna félagsráðgjafar mikilvægum hlutverkum í svokölluðum neyðarfasa, mörg þeirra tengjast áfallahjálpar eða sálfélagslegum viðbrögðum. Greining á stöðu þekkingar sýnir að um margvísleg hlutverk getur verið að ræða og ítrekað hefur verið staðfest að hópar sem standa höllum fæti félagslega hafa meira tjónnæmi og minni viðnámsþrótt en hópar sem hafa sterkari stöðu. Félagsleg og efnahagsleg staða fólks hefur ákveðið forspárgildi um hversu mikil áhrif áfall getur haft. Þessi þekking sýnir mikilvægi þess að unnið sé með ólíkum hópum í samræmi við félagslega stöðu þeirra. Elliott (2010) bendir á mikilvægi málsvarahlutverksins og valdeflingar, félagsráðgjafar þurfa að byggja upp viðnámsþrótt einstaklinga, hópa og samfélaga.

Leitað var til tveggja sveitarfélaga til að kanna hlutverk félagsráðgjafa í viðbragðsáætlunum en í ljós kom að annað þeirra, Norðurþing, hafði ekki lokið við gerð viðbragðsáætlunar. Árborg hafði unnið vandaða viðbragðsáætlun. Hlutverk félagsráðgjafa samkvæmt henni eru fjölbreytt en megináherslan er á hlutverk félagsráðgjafa vegna áfallahjálpar og sálfélagslegs stuðnings í kjölfar áfalla. Þrátt fyrir fjölbreytileg verkefni sem félagsþjónustu sveitarfélaga er ætlað að vinna samkvæmt viðbragðsáætlun Árborgar þá sýnir samanburður við líkan Elliott um hlutverk félagsráðgjafa að nýta mætti þekkingu og starfsaðferðir þeirra betur. Þetta á ekki við um forvarnir og endurreisn.

Eins og fram kom í inngangi hafa Alþjóðasamtök félagsráðgjafaskóla lagt áherslu á svið hamfarafélags-

ráðgjafar og höfundar telja niðurstöður greinarinnar leiða rök að því að mikilvægt sé að huga einnig að sí- og endurmenntun fyrir starfandi félagsráðgjafa á þessu sviði hérlendis svo og að efla íslenskar rannsóknir á hlutverki og framlagi félagsráðgjafa í kjölfar áfalla.

Heimildir

Almannavarnir ríkisins. (e.d.). *Einkavarnaáætlun vinnustaða: Leiðbeiningar um gerð einkavarna fyrir fyrirtæki og stofnanir*. Sótt 7. nóvember 2012 á <http://almannavarnir.is/file.asp?id=62>.

Anna Sigrún Ingimarsdóttir. (2012). *Samfélagsleg áföll: Viðbrögð félagsráðgjafa*. Óbirt MA-ritgerð. Háskóli Íslands, Félagsráðgjafardeild. Sótt á <http://hdl.handle.net/1946/10427>.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir. (2008). Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum: Greiningskýrsla. Í Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstj.), *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (bls. 11–73). Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.

Bernharðsdóttir, Á.E. (2001). *Learning from past experiences: The 1995 avalanches in Iceland*. Stockholm: Crismart.

Bernharðsdóttir, Á.E. og Svedin, L. (2004). *Small-state crisis management: The Icelandic way*. Stockholm: Crismart.

Bird, D.K., Gísladóttir, G. og Dominey-Howes, D. (2011, 7. apríl). Different communities, different perspectives: Issues affecting residents' response to a volcanic eruption in Southern Iceland. *Bulletin of Volcanology*. Sótt 3. nóvember 2011 á <http://www.springerlink.com/content/a6510w36888186j8/fulltext.pdf>.

Bolin, R. (1993). *Household and community: Recovery after earthquakes*. Boulder, CO: University of Colorado.

Brymer, M., Layne, C., Jacobs, A., Pynoos, R., Ruzek, J., Steinberg, A. o.fl. (2006). *Sálræn skyndihjálp: Leiðbeiningar um viðurkennt verklag á vettvangi*. Berglind Guðmundsdóttir og Þórunn Finnsdóttir þýddu. Sótt 20. september 2011 á http://redcross.lausn.is/Apps/WebObjects/RedCross.woa/swdocument/1040331/salraen_skyndihjalp250209.pdf?wosid=false.

Chou, Y.C. (2003). Social workers involvement in Taiwan's 1999 earthquake disaster aid: Implications for social work education. *Social Work & Society: The International Online-Only Journal*, 1(1). Sótt 21. september 2011 á <http://www.socwork.net/2003/1/articles/395>.

Cronin, M. og Ryan, D. (2010). Practice perspectives of disaster work. Í D.F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 113–132). Alexandria: Council on Social Work Education.

Cronin, M.S., Ryan, D.M. og Brier, D. (2007). Support for staff working in disaster situations: A social work perspective. *International Social Work*, 50(3), 370–382.

Elliott, D. (2010). A social development model for infusing disaster planning, management, and response in the social work curriculum. Í D.F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 89–110). Alexandria: Council on Social Work Education.

Ersing, R.L. (2010). Building disaster-resilient communities: Advancing social work knowledge and skills. Í D.F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 133–144). Alexandria: Council on Social Work Education.

Eydal, G.B. og Árnadóttir, G. (2004). Earthquakes in the South of Iceland: Crisis management and crisis help. Í Á.E. Bernharðsdóttir og L. Svedin (ritstj.), *Small states crisis management: The Icelandic way* (bls. 43–89). Stockholm: A Publication of the Crisis Management of Europe Research.

Farley, O.W., Smith, L.L. og Boyle, S.W. (2009). *Introduction to social work* (11. útg.). Boston: Pearson, Allyn & Bacon.

Gibson, M. og Iwaniec, D. (2003). An empirical study into the psychosocial reactions of staff working as helper. *British Journal of Social Work*, 33, 851–870.

Gillespie, D.F. (2010). Vulnerability: The central concept of disaster curriculum. Í D.F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 3–14). Alexandria: Council on Social Work Education.

Gillespie, D.F. og Danso, K. (2010). Introduction to major themes of disaster and social work. Í D.F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. xi–xxii). Alexandria: Council on Social Work Education.

Guðný Björk Eydal og Hervör Alma Árnadóttir. (2010). Endurreisn samfélags – hópavinna í félagsráðgjöf. *Tímarit félagsráðgjafa*, 4(1), 35–39.

Harding, S. (2007). Man-made disaster and development: The case of Iraq. *International Social Work* 50(3), 295–306.

Herdís Sigurjónsdóttir. (2009). *Hlutverk sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll: Greining á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í skipulagi almannavarna*. Óbirt meistararitgerð: Háskóli Íslands, Verkfræði og náttúruvísindasvið.

Jenson, J.M. (2005). Reflections on natural disasters and traumatic events. *Social Work Research*, 29, 195–198.

Jóhannesdóttir, G. og Gísladóttir, G. (2010). People living under threat of volcanic hazard in Southern Iceland: Vulnerability and risk perception. *Natural Hazard and Earth System Sciences*, 10, 407–420.

Lög um almannavarnir nr. 82/2008.

Margrét Blöndal. (2008). Áfallahjálp á Íslandi: Skipulag og þróun. Í Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstj.), *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (bls. 127–142). Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.

McEntire, D.A. (2007). *Disaster response and recovery: Strategies and tactics for resilience*. Hoboken: John Wiley & Sons.

- Padgett, D.K. (2002). Social work research on disasters in the aftermath of the September 11 tragedy: Reflections from New York City. *Social Work Research*, 26(3), 185–192.
- Pyles, L. (2007, maí). Community organizing for post-disaster social development: Locating social work. *International Social Work*, 50(3), 321–333.
- Rannsóknarmiðstöð í jarðskjálftafræði. (e.d.). *Landsnet hröðunarmæla*. Sótt 2. október 2011 á http://www.jarðskjalftamidstod.hi.is/landsnet_hrodunarmaela.
- Ríkislögreglustjóri, Landlækniseimbættið, Landspítali-áfallateymi, Rauði kross Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðkirkjan. (2010, október). *Viðbrögð-sáætlun Almanna-: Skipulag áfallahjálpar á Íslandi*. Sótt 23. september 2011 á http://www.almannavarnir.is/upload/files/skipulag_áfallahjálpar_okt_2010.pdf.
- Ríkislögreglustjórinn Almanna-: Séráttlanir. Sótt 31. október 2011 á http://www.almannavarnir.is/display.asp?cat_id=89.
- Skipulag áfallahjálpar á Íslandi á neyðartímum*. (e.d.) Sótt 3. september 2012 á http://redcross.lausn.is/Apps/WebObjects/RedCross.woa/swdocument/1041333/skipulag_áfallahjálpar_okt_2010.pdf?wosid=false
- Soliman, H.H. og Rogge, M.E. (2002, febrúar). Ethical considerations in disaster services: A social work perspective. *Electronic Journal of Social Work*, 1(1). Sótt 10. september 2011 á http://www.centerforurbanstudies.com/documents/electronic_library/disaster_planning/ethics_in_disasterplanning.pdf.
- Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðrún Pétursdóttir og Herdís Sigurjónsdóttir. (2008). Viðbrögð við náttúruhamförum: Almennar leiðbeiningar fyrir starfsmenn sveitarfélaga. Í Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstj.) *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum* (bls. 155–190). Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.
- Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir. (2008). *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.
- Stefánsson, R. (2011). *Advances in earthquake prediction: Research and risk mitigation*. Berlin: Springer.
- Stivers, C. (2007). „So poor and so black“: Hurricane Katrina, public administration, and the issue of race. *Public Administration Review, Special Issue*, 48–56.
- Streeter, C.L. og Murty, S.A. (1996). Introduction. Í C.L. Streeter og S.A. Murty (ritstj.), *Research on social work and disasters* (bls. 1–6). New York: Haworth Press.
- Sveitarfélagið Árborg. (2009, september). *Viðbrögð við samfélagsáfallum: Sveitarfélagið Árborg*. Reykjavík: VSÓ Ráðgjöf.
- Thomas, R.L. og Healy, L.M. (2010). Be prepared: Incorporating disaster content in era of globalization and climate change. Í D.F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 255–270). Alexandria: Council on Social Work Education.
- Tierney, K.J., Lindell, M.K. og Perry, R.W. (2001). *Facing the unexpected: Disaster preparedness and response in the United States*. Washington: Joseph Henry Press.
- Yanay, U. og Benjamin, S. (2005). The role of social workers in disasters: The Jerusalem experience. *International Social Work*, 48(3), 263–276.
- Zakour, M.J. (1996). Disaster research in social work. Í C.L. Streeter og S.A. Murty (ritstj.), *Research on social work and disaster* (bls. 7–25). New York: Haworth Press.
- Zakour, M.J. og Gillespie, D.F. (2010). Recent trends in disaster vulnerability and resiliency research: Theory, design, and methodology. Í D.F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 35–60). Alexandria: Council on Social Work Education.
- Þingskjal 204. (2007–2008). Frumvarp til laga um almanna-: Sótt 31. mars 2012 á *Alþingistíðindi A-deild*, 135. Sótt 31. mars 2012 <http://www.althingi.is/altext/135-/s/0204.html>