

Velferð og vá

Hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga í almannavarnaskipulagi á Norðurlöndum

*Guðný Björk Eydal, félagsráðgjafi MA, PhD,
prófessor við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands*
*Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir, MA í atvinnulífsfélagsfræði, PhD nemi í
félagsráðgjöf, verkefnastjóri hjá Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands*



Guðný Björk Eydal

Ingibjörg Lilja
Ómarsdóttir

Uppbygging verkefnisins

Norðurlönd búa yfir öflugum velferðarkerfi, eru lýðræðisríki með öflugan vinnumarkað og leggja áherslu á jafnrétti með það að markmiði að stuðla að styrk og stöðugleika í samfélaginu (Anttonen, Häikiö og Stefánsson, 2012; Kvist, Fritzell, Hvinden og Kangas, 2012; Larsson, Letell og Thörn, 2012). Í skýrslunni *Global Risk Report*¹ er greint frá aðferðafræði sem metur líkurnar á því að fólk verði fórnarlamb hamfara vegna eigin tjónnæmis (e. vulnerability) í tengslum við náttúruvá. Sú rannsókn náði til 173 landa og leiddi hún í ljós að á Norðurlöndum eru þessar líkur hvað minnstar, þrátt fyrir að tíðni náttúruvár sé þar tiltölulega há. Danmörk raðaðist í 151. sæti, Finnland í 153. sæti, Ísland í 168. sæti, Noregur í 161. sæti og Svíþjóð í 164. sæti (Alliance Development Works, 2013). Vert er þó að hafa í huga að almenn þróun á sviði alþjóðavæðingar og tæknivæðingar geta ásamt loftslagsbreytingum og breyttum áherslum innan velferðarkerfisins raskað þessum stöðugleika (Anttonen, Häikiö og Stefánsson, 2012; Kvist, Fritzell, Hvinden og Kangas, 2012; Larsson, Letell og Thörn, 2012). Því hefur verið lögð áhersla á að ríki

Norðurlanda geri áhættumat um þá þætti sem geta leitt til hamfara og séu sem kostur er viðbúin mögulegum afleiðingum þeirra.

Í febrúar árið 2009 ákváðu stjórnvöld á Íslandi að stofna Velferðarvaktina í þeim tilgangi að fylgjast með félagslegum og fjárhagslegum áhrifum efnahagshrunsins á heimilin í landinu. Hlutverk hennar var að meta árangur úrræða sem miðuðu að því að vernda velferð meðal íbúa landsins, og leggja fram til úrbóta nýjar tillögur sem stjórnvöld gætu tekið afstöðu til hverju sinni. Þegar kom að formennskuári Íslands í Norrænu ráðherranefndinni árið 2014 ákváðu hérland stjórnvöld að kynna þar þann lærdóm sem dreginn hafði verið af afleiðingum efnahagshrunsins. Áhersla var lögð á að nýta þekkinguna í þeirri viðleitni að auka viðnámsþrótt norrænu velferðarkerfanna gagnvart þeim áskorunum sem þau gætu mætt í framtíðinni. Þrjú rannsóknarverkefni voru unnin undir fána Norrænu velferðarvaktarinnar sem sett var á laggirnar í formennskutíð Íslands í Norrænu ráðherranefndinni. Verkefnin voru unnin árin 2014–16. Markmið þeirra var að stuðla að sjálfbærni norrænu velferðarkerfanna með því að efla rannsóknir, samvinnu og miðlun þekkingar og reynslu á Norðurlöndum. Meðal lokaafurða verkefnisins eru tillögur um Norrænan velferðarvettvang (s. Nordisk velfærdsforum) þar sem áskoranir og verkefni norrænu velferðarkerfanna yrðu rædd á sérstökum málþingum, tillögur um norræna félagsvísa auk tillagna sem einstakir verkefnishópar lögðu fram. Niðurstöður allra þriggja verkefnanna er að finna á heimasíðu verkefnisins, sem vistuð er á vefsetri velferðarráðuneytisins undir heitinu Norræn velferðarvakt (Velferðarráðuneytið, e.d.).

1 Gefin út af Alliance Development Works í samvinnu við United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), og University of Bonn University Hospital, Institute for Hygiene and Public Health.



Rannsókninni *Velferð og vá* var skipt í þrjá meginþætti:

1. Íslenska Velferðarvaktin: Matsrannsókn á starfsemi Velferðarvaktarinnar. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vann matsrannsókn á starfi og starfsháttum Velferðarvaktarinnar og er sú skýrsla birt á heimasíðu verkefnisins (Ásdís Arnalds o.fl., 2015).
2. Félagsþjónusta á tímum hamfara: Rannsókn á skipulagi almannavarnakerfa á Norðurlöndum með áherslu á hlutverk félagsþjónustunnar. Þetta var viðamesta rannsóknin og hefur loka-skýrsla úr þessum hluta verkefnisins einnig verið birt á sömu heimasíðu undir heitinu *Local Social Services in Nordic Countries in Times of Disaster* (Guðný Björk Eydal o.fl., 2016).
3. Áhættumat á Norðurlöndum: Samantekt á niðurstöðum áhættumats almannavarna ríkjanna, sem veitir upplýsingar um hvaða vá félagsþjónustan gæti þurft að takast á við í framtíðinni. Vinna við þennan lokahluta verkefnisins stendur enn yfir en hér er sjónum beint að þekktum áhættutilvikum (e. risks) sem stjórnvöld norrænu ríkjanna hafa þegar skilgreint og ákveðið að búa sig sérstaklega undir. Spurt er hvers konar áskorun þau skapa fyrir félagsþjónustu og velferðarkerfi.

Hér verður einkum fjallað um helstu niðurstöður rannsóknarverkefnisins *Velferð og vá* þar sem hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga á tímum hamfara var rannsakað.

Markmið og framkvæmd rannsókna- á hlutverki félagsþjónustu

Meginmarkmið rannsóknarinnar var að leggja mat á hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga á hamfaratímum, því að þrátt fyrir öflugar velferðarrannsóknir og áherslu á félagsþjónustu sveitarfélaga á Norðurlöndum hefur hlutverk félagsþjónustu á tímum hamfara verið lítið rannsakað. Spurt var: Gegnir félagsþjónusta sveitarfélaga formlegu hlutverki í skipulagi almannavarna á Norðurlöndum? Ef svo er – hvernig er þetta hlutverk skilgreint?

Guðný Björk Eydal, prófessor við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, stýrði verkefninu. Verkefnisstjóri var Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir, sérfræðingur á Félagsvísindastofnun og doktorsnemi við Félagsráðgjafardeild. Stýrihóp verkefnisins skipuðu fulltrúar frá hverju þátttökulandi:

- Danmörk: Rasmus Dahlberg, sérfræðingur og doktorsnemi, Almannavörnum Danmerkur og Kaupmannahafnarháskóla.
- Finnland: Merja Rapeli, sérfræðingur og doktorsnemi, Félags- og heilbrigðisráðuneytinu og Háskólanum í Jyväskylä.
- Noregur: Björn Hvinden, forstöðumaður NOVA-stofnunarinnar og prófessor við Tækniháskóla Óslóar og Akerhusfylkis.
- Svíþjóð: Tapio Salonen, prófessor, ásamt Carin Björngren Cuadra, dósent, Malmö-háskóla.

Fulltrúi hvers þátttökulands skipaði ráðgjafarnefnd í viðkomandi landi og störfuðu í hverri nefnd fimm til sjö manns, ýmist sérfræðingar á sviði velferðarmála og/eða almannavarnamála eða rannsakendur við háskóla eða stofnanir. Í íslenska ráðgjafarhópnum áttu sæti þau Guðrún Jóhannesdóttir, verkefnastjóri hjá almannavarnadeild RLS, Víðir Reynisson, lög-
reglufulltrúi á Suðurlandi, Kristján Sturluson, framkvæmdastjóri Krabbameinsfélags Íslands, Ragnheiður Hergeirsdóttir, verkefnisstjóri hjá Vinnuálagstofnun, Stefán Eiríksson, borgarritari, fyrrum sviðsstjóri velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, og Gyða Hjartardóttir, félagsmálafulltrúi hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Ritaðra heimilda var aflað í öllum fimm þátttökulöndunum en gagna var einnig aflað í lögum, skýrslum og opinberum skjölum. Stýrihópurinn vann drög að skýrslu sem ráðgjafarnefndirnar fimm lásu yfir og lögðu sitt af mörkum með mikilvægum tillögum og athugasemdum. Alls tóku því um 40 manns þátt í rannsóknarverkefninu. Þessi aðferð varð fyrir valinu þar sem rík áhersla var lögð á að ná fram víðtækri reynslu og þekkingu fræðimanna og sérfræðinga á sviði velferðarmála og almannavarna í öllum þátttökulöndunum. Auk þátttöku í rannsókninni, aðstoðar við gagnaöflun, yfirlestrar og ýmissar ráðgjafar tóku ráðgjafarnefndirnar þátt í málþingi um hlutverk félagsþjónustu, sem haldin var í Reykjavík 2015 í samvinnu við öndvegisverkefnið NORDRESS, og í málþingi í Grímsnesi 2016 þar sem fjallað var um hlutverk sveitarfélaga á tímum vár. Fyrirlestrar frá seinna málþinginu eru á heimasíðu verkefnisins. Þá stóð verkefnið einnig að sérstöku málþingi um hlutverk sjálfbodasamtaka á tímum vár og hefur hópurinn sem stýrði því haldið áfram að hittast og lagt drög að frekari verkefnum á sínu sviði.

Niðurstöður

Félagsþjónusta er sinnt á sveitarstjórnarstiginu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga í öllum norrænu ríkjunum, en samstarf við ríkið um skipulag og framkvæmd þjónustunnar er mismikið. Einnig er samþætting félags- og heilbrigðisþjónustu nokkuð misjöfn milli ríkjanna og eru Íslendingar komnir styst á veg í þeim efnum. Verkefni félagsþjónustu eru því nokkuð breytileg milli ríkjanna. Megintilgangur þjónustunnar er þó alls staðar að veita íbúum grunnþjónustu og stuðning til sjálfshjálpar þegar þeir þurfa á því að halda (Sipilä, 1997). Eins og áður sagði hefur lítið verið ritað um hlutverk félagsþjónustunnar í skipulagi almannavarna en rannsóknir hafa hins vegar sýnt fram á skýra þörf á að skilgreina hlutverk hennar innan almannavarnakerfisins, ekki síst þegar kemur að enduruppbyggingu samfélaga (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2012; Guðný Björk Eydal og Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2013; Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir, 2008; Cuadra, 2015; Dominelli, 2012; Rowlands, 2013).

Starfsfólk félagsþjónustu býr yfir mikilvægri þekkingu um samsetningu samfélagsins, um þarfir íbúanna og styrkleika. Sú þekking er dýrmæt þegar kemur að því að draga úr afleiðingum hamfara, við vöktun og mat áhættu annars vegar og mótvægisáðgerðir hins vegar. Þá hafa rannsóknir sýnt að fjölbreyttar vinnuáðferðir félagsráðgjafa og aðferðir þeirra í starfi með einstaklingum, fjölskyldum, hópum, stofnunum og samfélögum nýtast afar vel í starfi vegna hamfara, hvort sem um er að ræða forvarnir eða uppbyggingu (Cuadra, 2015; Eliot, 2010; Rapeli, 2016a; 2016b). Auk þess að veita hjálp til sjálfshjálpar hefur dagleg starfsemi félagsþjónustunnar það að markmiði að draga úr tjónnæmi þeirra sem nýta sér þjónustu hennar og auka viðnámsþrótt skjólstaðinga í daglegu lífi (Cuadra, 2015).

Öll norrænu ríkin búa yfir öflugum almannavarnarkerfum sem starfa eftir svipuðum grundvallarviðmiðum þótt skipulag þeirra sé um margt ólíkt (Guðný Björk Eydal o.fl., 2106). Á Norðurlöndum eru þannig tvö traust kerfi sem ætlað er að bregðast við áföllum, þ.e. almannavarnarkerfi sem bregst við hamförum og velferðarkerfi sem á degi hverjum bregst við þegar einstaklingar og/eða fjölskyldur verða fyrir áfalli af einhverju tagi (Cuadra, 2015).

Í öllum ríkjunum nema Finnlandi rekur ríkið stofnun sem ber ábyrgð á skipulagi almannavarna. Í Finnlandi bera öll ráðuneyti ábyrgð á skipulagi almannavarna

hvert á sínu sviði en forsætisráðuneytið ber ábyrgð á samhæfingu starfsins. Í öllum ríkjunum er formlegt samstarf við sjálfbodaðliða en þeir hafa þó hvergi jafnstórt hlutverk og héraendis þar sem ríkið gerir formlega samninga við Landsbjörgu og Rauða Kross Íslands um hlutverk þeirra (Guðný Björk Eydal o.fl., 2016).

Til að gefa mynd af því að hversu miklu leyti hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga er hluti af skipulagi almannavarna voru fjölmargir þættir skoðaðir, og má á töflunni sjá nokkrar niðurstöður samanburðarrannsóknarinnar.

Tafla 1. Hlutverk félagsþjónustu í norrænum almannavarnarkerfum

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Er hlutverk FSP skilgreint í lögum um almannavarnir?	Nei	Já	Nei	Já	Nei
Í lögum um félagsþjónustu?	Nei	Já	Nei	Já	Nei
Ber FSP lagaleg skylda til að vinna viðbragðsáætlun?	Já	Já	Já	Já	Já
Eru fyrirbyggjandi leiðbeiningar um viðbragðsáætlanir FSP?	Nei	Já	Nei	Já	Já

(Guðný Björk Eydal o.fl., 2016)

Finnland og Noregur skera sig úr að því leyti að þar er sérstaklega fjallað um hlutverk félagslegrar þjónustu á tímum hamfara bæði í lögum um almannavarnir og lögum um félagsþjónustu. Í hinum ríkjunum þremur, Danmörku, Íslandi og Svíþjóð, er frekar almenn umfjöllun um hlutverk og skyldur sveitarfélaga við hamfarir í lagaramma almannavarna, en í lögum og reglugerðum um félagsþjónustu er ekki fjallað sérstaklega um hlutverk hennar á hamfaratímum. Félagsþjónustunni er í öllum ríkjunum fimm lagalega skylt að gera viðbragðsáætlun en einungis í þremur ríkjum liggja fyrir leiðbeiningar um hvernig skuli vinna slíka áætlun, þ.e. í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Lítið er vitað um hvernig staðið hefur verið að gerð viðbragðsáætlana af hálfu félagsþjónustunnar en Rapeli vinnur nú rannsókn á þessu í Finnlandi og Cuadra í Svíþjóð. Hér á landi vinnur Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir að doktorsritgerð um hlutverk félagsþjónustu og viðnámsþrótt sveitarfélaga, Ragnheiður Hergeirsdóttir fæst við MA-rannsókn um viðbrögð félagsþjónustu í Árborg á tímum vár og Anna Sigrún Ingimarsdóttir (2012) hefur lokið MA-ritgerð þar sem hún bar saman tvö

sveitarfélög hérlendis með tilliti til viðbragðsáætla. Rannsóknarhópur verkefnisins hyggst halda áfram að rannsaka þetta svið í öndvegisverkefninu NORDRESS til að öðlast betri þekkingu á viðbrögðum félagsþjónustu sveitarfélaga við vá.

Í lokaskýrslu verkefnisins eru settar fram nokkrar ábendingar um stefnumótun varðandi hlutverk félagsþjónustu í almannavarnaskipulagi á Norðurlöndum og er m.a. lögð áhersla á að norræna nefndin sem samhæfir heilbrigðisþjónustu á tímum vár ræði einnig hlutverk félagsþjónustu í áætlunum sínum. Niðurstöður verkefnisins hafa verið kynntar nefndinni sem nú vinnur að endurnýjun áætlana um hlutverk og samþæfingu félags- og heilbrigðisþjónustu á tímum vár. Þá er einnig lögð áhersla á að miðla þurfi þekkingu milli viðbragðsaðila og félagsþjónustu um sérþekkingu og hlutverk beggja, og að mennta þurfi félagsráðgjafa og aðrar starfsstéttir í félagsþjónustu til að geta tekist á við vá. Þá er einnig bent á hversu mikilvægt það er að almannavarnaæfingar nái einnig til starfsfólks í félagsþjónustu og að látið sé reyna á hlutverk félagsþjónustunnar í æfingunum.

Lokaorð

Þegar hamfarir dynja yfir er tími til ákvarðanatöku takmarkaður og mikið í húfi. Samþæfing og undirbúningur viðbragðsaðila getur skipt sköpum. Rannsóknir sýna að félagsþjónustan getur leikið stórt hlutverk, í tengslum við forvarnir og undirbúning, á neyðarstundu og á meðan uppbyggingu stendur eftir hamfarir. Félagsráðgjafar hafa margt að leggja af mörkum til forvarna, viðbragða og uppbyggingarstarfs vegna vár og sérsviðinu *hamfarafélagsráðgjöf* hefur vaxið fiskur um hrygg. Það er von okkar að rannsóknarverkefnið nýtist við að efla hlutverk félagsþjónustu á tímum hamfara, og félagsráðgjöfum við að efla viðbrögð sín og þekkingu á sviði hamfarafræða.

Heimildir

- Alliance Development Works [Bündnis Entwicklung Hilft]. (2013). *World Risk Report 2013*. Sótt 6. desember 2016 af http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2016/08/WorldRiskReport_2013.pdf
- Anna Sigrún Ingimarsdóttir. (2012). *Samfélagsleg áföll. Viðbrögð félagsráðgjafa*. MA-ritgerð við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands. Reykjavík: Háskóli Íslands. Sótt 18. janúar 2017 af http://skemman.is/stream/get/1946/10427/25966/1/Anna_Sigrun_Ritgerd.pdf
- Anttonen, A., Häikiö, L. og Kolbeinn Stefánsson (ritstj.). (2012). *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Ásdís A. Arnalds, Vala Jónsdóttir, Heiður Hrund Jónsdóttir, Anna Soffía Víkingsdóttir og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir. (2015). *Assessment of the work of the Welfare watch*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun. Sótt 9. desember 2016 af <http://eng.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/Evaluation-of-the-welfare-watch.pdf>
- Cuadra, C.B. (2015). *Disaster social work in Sweden: context, practice and challenges in an international perspective*. The Nordic Welfare Watch – In response to Crisis Working Paper No. 1. Sótt 18. janúar 2017 af <http://eng.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/Disaster-social-work-in-Sweden.pdf>
- Dominelli, L. (2012). *Green Social Work. From Environmental Crises to Environmental Justice*. Cambridge: Polity.
- Guðný Björk Eydal, Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir, Cuadra, C.B., Dahlberg, R., Hvinden, B., Rapeli, M. og Salonen, T. (2016). *Local Social Services in Nordic Countries in Times of Disaster*. Reykjavík: Norræna ráðherraáðið.
- Guðný Björk Eydal og Anna Sigrún Ingimarsdóttir. (2013). Félagsráðgjöf í kjölfar náttúruhamfara – áfallahjálp og samfélagsvinna. *Tímarit félagsráðgjafa*, 1(7), 5–12.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. og Kangas, O. (2012). *Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. London: Routledge.
- Larsson, B., Letell, M. og Thörn, H. (ritstj.). (2012). *Transformations of the Swedish welfare state – From social engineering to governance? – An introduction*. Bretland: Palgrave Macmillan. Doi: 10.1057/9780230363953.
- Rapeli, M. (2016a). *Social capital in social work disaster preparedness plans: the case of Finland*. Handrit í yfirlestri jafningja hjá ritryndu tímariti. Má leita hjá höfundi.
- Rapeli, M. (2016b). Sosiaalityö ja katastrofitilanteet kansainvälisissä tutkimuksissa – kirjallisuuskatsaus. (Rannsóknir um félagsráðgjöf og hamfarir í alþjóðlegum ritryndum tímaritum – yfirlit). Í: M. Jäppinen, A. Metteri, S. Ranta-Tyrkkö og P.L. Rauhala (ritstj.), *Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2016. Kansainvälinen sosiaalityö. Käsitteitä, käytäntöjä ja kehityskulkuja* (248–272). Tallinn: United Press Global.
- Rowlands, A. (2013). Disaster recovery management in Australia and the contribution of social work. *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*, 12(1–2), 19–38. Doi: 10.1080/1536710X.2013.784173
- Sipilä, J. (Ed.). (1997). *Social care services – the key to the Scandinavian welfare model*. Aldershot: Avebury.
- Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstj.). (2008). *Langtíma viðbrögð við náttúruhamförum*. Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.
- Velferðarráðuneytið. (e.d.). *Um Norrænu velferðarvaktina*. Sótt 6. desember 2016 af <https://www.velferdarraduneyti.is/norraen-velferdarvakt/almennt/nr/34999>.

Í síðasta tölublaði Tímarits félagsráðgjafa var Hrefna Ólafsdóttir, lektor við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, titluð dósent í stað lektors. Það leiðréttist hér með og er beðist velvirðingar á því.