

Félagsþjónusta sveitarfélaga og viðbrögð við samfélagslegum áföllum

RAGNHEIÐUR HERGEIRSDÓTTIR, lektor við Félagsráðgjafardeild HÍ

GUÐNÝ BJÖRK EYDAL, prófessor við Félagsráðgjafardeild HÍ

SÓLVEIG ÞORVALDSDÓTTIR, ráðgjafarverkfræðingur hjá Rainrace ehf

ÚTDRÁTTUR Hamfarir verða tíðari í heiminum, ekki síst vegna hnatt-rænnar hlýnunar og hnattvæðingar. Sífellt flóknari innviðir samfélaga hafa skapað nýjar áskoranir fyrir nútímasamfélög þegar þau takast á við og reyna að forða eða lágmarka tjón af völdum samfélagslegra áfalla. Hamfarir eru vel þekktar hér á landi, ekki síst á Suðurlandi, enda svæðið jarð-fræðilega mjög virkt; þar eru m.a. stærstu eldstöðvar landsins sem að mati vísindafólks geta gosið á allra næstu árum. Sveitarfélögin eru lykilaðilar bæði vegna viðbragða við og uppbyggingu vegna hamfara og veita íbúum mikilvæga grunnþjónustu, þar á meðal félagsþjónustu. Markmið rann-sóknarinnar er að skoða hvernig félagsþjónusta sveitarfélaga getur undir-búið sig til að takast á við samfélagsleg áföll. Byggt er á verkefni sem unnið var á vegum Almannafræðingafélags Íslands 2021–2022 um gerð fræðslu- og þjálfunarefnis fyrir lykilstjórnendur félagsþjónustu og á viðtalsrannsókn sem framkvæmd var í september 2023 þar sem talað var við fimm lykilstjórnendur innan Fjölskyldusviðs Árborgar. Niðurstöður gefa til kynna að verklagsreglur og gátlistar sem unnir eru af starfsfólki félagsþjónustu og sérsniðnir fyrir hverja starfseiningu séu mikilvægt verk-færi á tímum samfélagslegra áfalla. Þá kom fram að nauðsynlegt væri að starfsfólk félagsþjónustu fengi með reglubundnum hætti fræðslu og æfing-ar sem byggðu á raunhæfum sviðsmmyndum í nærsamfélagi og daglegum verkefnum þeirra.

LYKILORD: almannavarnir, félagsþjónusta sveitarfélaga, samfélagsleg áföll, verklagsreglur og gátlistar

ABSTRACT: Disasters are becoming more frequent in the world, not least because of global warming and globalization. The increasingly complex infrastructure of societies has created new challenges for modern societies as they deal with and try to avoid or minimize damage caused

by social disasters. Disasters are well known in the South, as the area is geologically very active, there are e.g. the largest volcanoes in the country which, according to scientists, may erupt in the very next few years. The local authorities are key actors in disaster response and processing and provide important basic services to residents, including social services. The aim of the study is to examine how local social services can prepare to deal with social disasters. It is based on a project carried out by the civil protection and emergency management in Árnessýsla, a district in South Iceland, in the winter of 2021-2022. The purpose was to create and develop educational and training material for managers in local social services and on an interview study carried out in September 2023. Results indicate that procedures and checklists developed by social service staff and customized for each unit of practice are important tools in time of disasters. It was also stated that it is necessary for social service staff to regularly receive training and exercises based on realistic scenarios in their immediate community and their daily tasks.

KEYWORDS: civil defense, local social services, social disasters, procedures and checklists

Inngangur

Samfélagsleg áföll eiga sér ýmsar ólíkar orsakir og birtingarmyndir. Náttúruhamfarir eins og eldgos og jarðskjálftar verða án þess að manneskjan fái þar rönd við reist. Aðrar hamfarir eru af manna völdum, svo sem hryðjuverk eða stríðsátök, og ýmsar afleiðingar af gerðum manna hafa orsakað samfélagsleg áföll, eins og til dæmis eiturefnaslys og vatnsmengun. Síðustu áratugi hafa hamfarir af völdum loftslagsbreytinga leitt til stigvaxandi alvarlegra áfalla og má þar nefna auknar öfgar í veðurfari, þurrka og flóð, súrnun sjávar, bráðnun jökla og hækkun sjávarmáls með ófyrirséðum og margþættum afleiðingum fyrir heimsbyggðina (UNDRR, e.d.) Sífellt flóknari innviðir samfélaga, s.s. flókin orku- og netkerfi, hafa skapað nýjar áskoranir fyrir nútímasamfélög þegar þau takast á við og reyna að forða eða lágmarka tjón af völdum samfélagslegra áfalla (Boin og McConnell, 2007; Tesh, 2015).

Hin síðari ár hefur íslenskt samfélag þurft að takast á við tíð og umfangsmikil samfélagsleg áföll. Hamfaraveður gekk yfir Norðurland í desember 2019, snjóflóð urðu á Vestfjörðum í janúar 2020 og aurskriður á Austurlandi í desember sama ár. Heimsfaraldur Covid-19 hófst í mars 2020 og stóð með hléum til 25. febrúar 2022 þegar sóttvarnatakamörkunum var að fullu aflétt hér á landi. Jarðhræringar og eldgos hafa staðið yfir á Reykjanesi með hléum síðan 2019 og sér ekki fyrir endann á; fyrsta eldgosíð hófst í mars 2021, annað í ágúst 2022 og hið þriðja í júlí 2023 (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022). Vísindafolk hefur að auki varað við að ýmsar aðrar öflugar eldstöðvar séu nú komnar á tíma (FutureVolk, e.d.) auk þess sem áhrifa af hnattrænni hlýnun og hnattvæðingu mun gæta í vaxandi mæli hér á landi eins og annars staðar í heiminum (UNDRR, e.d.).

Sameinuðu þjóðirnar (2009) hafa í stefnu sinni um hvernig draga megi úr tjóni í kjölfar hamfara (e. *Strategy for Disaster Reduction*) skilgreint tjónnæmi (e. *vulnerability*) sem einkenni eða aðstæður sem gera fólk viðkvæmara fyrir skaðlegum áhrifum áfalla. Í sömu stefnu hafa þær skilgreint viðnámsþrótt (e. *resilience*) sem getu eða hæfni þess sem verður fyrir samfélagslegu áfalli til að takast á við skaðleg áhrif á árangursríkan hátt. Það er mikilvægt að hafa í huga að tjónnæmi og viðnámsþróttur eru háð fjölmörgum þáttum, en mikilvægt er að draga úr tjónnæmi og auka viðnámsþrótt bæði samfélaga og einstaklinga.

Að þessu sögðu er ljóst að það er gífurlega mikilvægt að viðbragðsaðilar séu í stakk búnir til að takast á við þær áskoranir sem hamfarir skapa. Sveitarfélög leika lykilhlutverk í viðbragðskerfi almannavarna og mikil áhersla er lögð á að viðbragðsaðilar í héraði geti sinnt þeim verkefnum sem takast þarf á við á neyðarstundu, auk þess sem uppbygging eftir samfélagsleg áföll er nánast alfarið á höndum sveitarfélaga (Sólveig Þorvaldsdóttir og fleiri, 2008). Það er mikilvægt að þau séu virkir þátttakendur í viðbragðskerfinu frá upphafi og vinni út frá heildarsýn á líf og aðstæður íbúa á þeim svæðum sem um ræðir hverju sinni. Vaxandi áhersla er um allan heim á hlutverk félagsþjónustu í tengslum við hamfarir og samfélagsleg áföll, því hún býr yfir mikilvægri þekkingu á aðstæðum og þörfum fólks í viðkvæmri stöðu og á viðnámsþrótti og tjónnæmi samfélagsins í heild sinni. Dagleg viðfangsefni félagsþjónustu snúa að því að vinna með tjónnæmum hópum og það sama á við á tímum samfélagslegra áfalla. Ný verkefni koma þá einnig til sögunnar sem geta varðað einstaklinga og hópa sem að jafnaði sækja ekki til félagsþjónustunnar eða hafa ekki áður gert það og einnig verkefni sem verða aðkallandi á tímum vár og snúa að samfélaginu í heild sinni (Alston o.fl., 2019; Bartoli o.fl., 2022; Eydal o.fl., 2016; Hay og Pascoe, 2022; Redondo-Sama o.fl., 2020). Í skýrslu sem unnin var um áfallastjórnun stjórnvalda hérlendis í kjölfar Covid-19 faraldursins var einnig bent á þetta atriði og í niðurstöðum segir m.a.: „Annar meginlærdómur sem draga má af viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum er að gefa þarf aukinn gaum að þeirri umfangsmiklu velferðarþjónustu sem sveitarfélög veita viðkvæmum hópum og almenningi, sem halda þarf órofinni á tímum áfalla“ (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022, bls. 497).

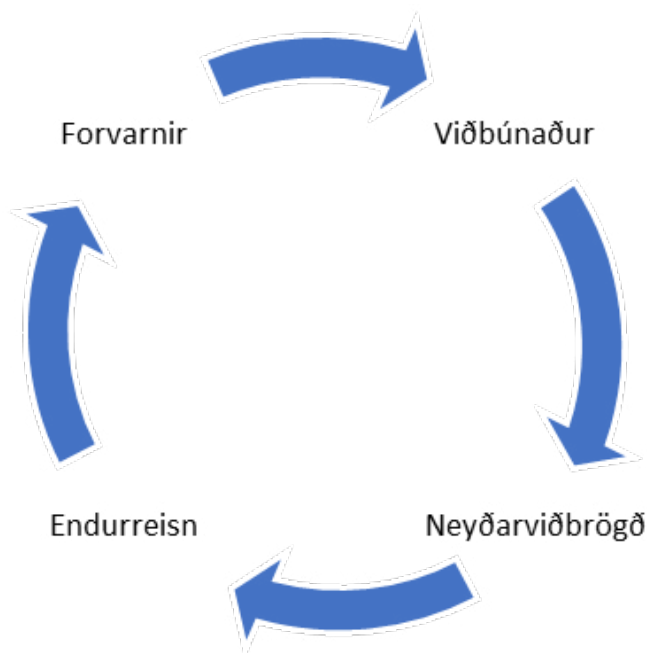
Stofnanir hér á landi hafa lagalega skyldu til að vinna eigin viðbragðsáætlanir (Lög um almannavarnir nr. 82/2008) en þrátt fyrir það hefur miðað hægt í þeim efnum. Árið 2008 kom út bókina *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*, þar sem fjallað er um gerð viðbragðsáætlana og langtímauppbyggingu, og bætti hún úr þörfinni fyrir fræðslu þótt ljóst sé að enn vantar mikið upp á. Margar ástæður hafa verið nefndar fyrir því, svo sem að stofnanir hafi ekki yfir mannafla að ráða til að vinna viðbragðsáætlanir og skortur á leiðbeiningum um hvernig best sé að vinna slíkar áætlanir. Í niðurstöðum könnunar um stöðu almannavarnamála í sveitarfélögum landsins sem Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun Sæmundar fróða stóðu að árið 2019 kom fram að einungis 18 af þeim 64 sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni höfðu staðfest viðbragðsáætlun (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl. 2020).

Í þessari grein er fjallað um tilraunaverkefni sem unnið var með átta sveitarfélögum á Suðurlandi þar sem nálgun notendasamráðs var beitt við gerð fræðslu- og þjálfunarefnis fyrir lykilstjórnendur félagsþjónustu og þátttakendur í verkefninu unnu sjálfir að gerð viðbragðsáætlunar fyrir sína stofnun. Hér er spurt hvaða lærdóma megi draga af verkefninu og hvernig þeir geti nýst öðrum sveitarfélögum. Til að kanna áhrif tilraunaverkefnisins voru tekin viðtöl við fimm þátttakendur frá sveitarfélaginu Árborg. Í lokakafli er rætt um hvaða lærdóma megi draga af rannsókninni varðandi það hvernig félagsþjónusta geti undirbúið sig sem best til að takast á við samfélagsleg áföll.

Fyrirliggjandi þekking

Ýmsar skilgreiningar hafa verið settar fram á hugtakinu samfélagslegt áfall. Hér er stuðst við viðurkenna skilgreiningu Sundelius, Stern og Bynander (1997) þar sem litið er á upplifun þeirra sem verða fyrir áfallinu í ljósi þriggja þátta og horft er bæði til þolenda og viðbragðsaðila. Þeir þættir sem þurfa að vera til staðar ef atburður á að teljast vera samfélagslegt áfall eru: að mikilvægum verðmætum eða gildum sé ógnað, að tími til ákvarðanatöku sé takmarkaður og loks að þolendur upplifi að þeir séu ekki öruggir í aðstæðunum (Sundelius o.fl., 1997).

Svonefnd viðlagahringrás er gjarnan notuð til að lýsa þeim verkefnum sem bregðast þarf við fyrir og í kjölfar áfalls. Hefðbundin og einföld mynd af viðlagahringrás sýnir fjóra fasa eða stig viðfangsefna (Gillespie og Danso, 2010, þýðing höfunda).



Fyrsti fasi, forvarnir (e. *mitigation*), er aðgerðir til að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum og afleiðingum atburða. Annar fasi er viðbúnaður (e. *preparedness*) og snýst um hvernig undirbúa megi samfélagið til að lágmarka tjón, svo sem með gerð viðbragðsáætlana og fræðslu. Þriðji og fjórði fasi koma eftir að atburður hefur átt sér stað og eru annars vegar neyðarviðbrögð (e. *response*), það sem gert er strax í kjölfar áfalls eins og lífsbjargandi aðgerðir og fyrsta hjálp, og hins vegar endurreisn (e. *recovery*) sem hefur þann tilgang að samfélagið nái aftur sínum fyrri styrk og getur falist í fjölbreyttum aðgerðum til skemmri og lengri tíma, s.s. aðstoð við húsnæðismál og stuðningi við þau sem þurft hafa að yfirgefa heimili sín vegna atburða. Í raunverulegum aðstæðum er ekki um línulegt ferli að ræða, viðbrögð geta verið í gangi á fleiri en einu stigi í einu og má sem dæmi nefna að endurreisnarstarf er hluti af öllum stigum því grunnur að endurreisn byggir á því hvernig til tekst á öðrum stigum (Gillespie & Danso, 2010; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008).

Fyrstu viðbrögð opinberra aðila í kjölfar hamfara eru mjög mikilvæg; það skiptir sköpum fyrir framhaldið að þær aðgerðir sem gripið er til skapi öryggisfinningu meðal íbúa og að þeir öðlist traust gagnvart yfirvöldum. Erfitt hefur reynst að vinda ofan af vandræðum í miðjum aðgerðum og því er mikilvægt að undirbúningur sé traustur og hægt sé að ganga fumulaut til verka strax í upphafi (Tierney og Oliver-Smith, 2012).

Félagsþjónusta á tímum áfalla

Um áratuga skeið hefur byggst upp þekking á mikilvægi félagsþjónustu í kjölfar hamfara. Rannsóknir á hlutverki félagsþjónustu á tímum samfélagslegra áfalla sýna að undirbúningur og áætlanir hafa mikið að segja um áhrif og afleiðingar áfalla á einstaklinga og samfélög. Þær sýna einnig fram á að mikilvægt er að félagsþjónustan hafi unnið eigin viðbragðsáætlanir og undirbúið sig til að bregðast við samfélagslegum áföllum (Alston o.fl., 2019; Bartoli o.fl., 2022, Cuadra, 2016; Elliott, 2010; Ragnheiður Hergeirsdóttir og Guðný Björk Eydal, 2021; Rapeli, 2017).

Fjölmargar rannsóknir, m.a. á sviði hamfarafélagsráðgjafar, hafa sýnt fram á að þeir einstaklingar og hópar sem dags daglega standa höllum fæti í samfélaginu eru, eðli máls samkvæmt, tjónnæmari en aðrir þegar samfélög verða fyrir áföllum. Þetta eru börn, innflytjendur og flóttafólk, fátækt og efnaminna fólk og fatlað fólk og aldrað, og þá eru þau sem lent hafa í endurteknum áföllum á ævinni oft viðkvæmari fyrir en annars væri. Félagþjónusta sveitarfélaga býr yfir þekkingu á aðstæðum og þörfum þessara hópa í samfélaginu og aðferðum til að styrkja og styðja þau sem mest þurfa á aðstoð

að halda (Bolin og Stanford, 1998; Eydal og fleiri, 2016; Gillespie, 2010; Kristín Björnsdóttir og Ásta Jóhannsdóttir, 2021; Newburn, 1993; Pyke og Wilton, 2020; Pyles, 2007; Rapeli o.fl., 2018; Tierney, 2014; Zakour, 2010). Í þessu samhengi er mikilvægt að gefa því gaum að þegar álag verður mikið og kreppir að í samfélaginu, eins og til dæmis gerðist í kjölfar bankahrunsins 2008 og í Covid-faraldrinum, fjölgar tilkynningum um vanrækslu og ofbeldi gagnvart börnum (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og fleiri, 2022). Einnig hafa bæði innlendar og erlendar rannsóknir á aðstæðum fatlaðs fólks sýnt að staða þess er sérstaklega viðkvæm á tímum samfélagslegra áfalla og að verulega skortir á samráð við það um áætlanir og aðgerðir sem varða aðstæður þess og velferð (Kristín Björnsdóttir og Ásta Jóhannsdóttir, 2021; Pyke og Wilton, 2020). Það er því rík ástæða til þess að huga sérstaklega að velferð fólks og sérstaklega þessara hópa á tímum samfélagslegra áfalla.

Hérlendis hafa vinnuáðferðir félagsráðgjafa haft mikil áhrif á það hvernig félagsþjónusta sveitarfélaga hefur mótast (Lára Björnsdóttir, 2006) og því er gagnlegt að horfa hér einnig til rannsókna innan félagsráðgjafar. Bandaríski félagsráðgjafinn Elliott (2010) setti fram vinnulíkan fyrir félagsráðgjafa þar sem hún skilgreinir verkefni félagsráðgjafa á sviði áætlanagerðar, stjórnunar og viðbragða og tengir þau inn á fjögur stig viðlagahringrásarinnar. Líkanið endurspeglar mikilvæg gildi úr félagsráðgjöf, svo sem valdeflingu, notendasamráð og málsvarahlutverk félagsráðgjafa, auk þess að byggja á styrkleikanálgun og heildarsýn bæði á einstaklinginn og samfélagið. Elliott dregur upp mynd af því hvernig dagleg verkefni félagsráðgjafa raðast inn í líkanið og undirstrikar mikilvægt hlutverk þeirra á tímum samfélagslegra áfalla (Elliott, 2010). Nálgun Elliott er gagnleg til að greina þau viðfangsefni sem félagsþjónusta sveitarfélaga þarf að horfa til og getur tekist á við í krafti þekkingar og yfirsýnar í samfélagi sem verður fyrir áfalli. Rannsakendur sem notað hafa líkanið við greiningu á þátttöku félagsþjónustu á tímum samfélagslegra áfalla hafa bent á að nokkuð vanti upp á að geta hennar og þekking sé nýtt til fulls (Guðný Björk Eydal og Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2013; Rapeli, 2017). Þá er samstarf og skilningur milli viðbragðsaðila mikilvægur liður í árangursríkri áfallastjórnun, en niðurstöður rannsóknar Cuadra (2016) á tengslum milli félagsþjónustu og almannavarna frá sjónarhorni starfsfólks félagsþjónustunnar í Svíþjóð gáfu til kynna að starfsfólkið hefði ekki fengið nægilega fræðslu og þjálfun um hlutverk sín á tímum samfélagslegra áfalla, sem meðal annars birtist í því að það lagði ólíkan skilning í lykilhugtök eins og áfall, áhættu og tjónnæmi (Cuadra, 2016).

Niðurstöður íslenskra rannsókna hafa endurspeglad niðurstöður erlendra rannsókna sem hér hafa verið nefndar. Tilviksrannsókn Ragnheiðar Hergeirsdóttur (2019) á viðbrögðum félagsþjónustu í Árborg við samfélagsáföllum sýndi að félagsþjónustan þarf að vera betur undirbúin, eiga verklagsreglur og viðbragðsáætlanir og vera hluti af almannavarnakerfinu á öllum stigum, þar með talið á forvarna- og viðbúnaðarstigi. Niðurstöðurnar undirstrika einnig mikilvægi þess að starfsfólk félagsþjónustu þekki almannavarnakerfið vel til þess geta mætt ólíkum þörfum íbúa og samfélags á almannavarnatímum (Ragnheiður Hergeirsdóttir og Guðný Björk Eydal, 2021). Reynslan frá Covid hefur einnig dregið fram mikilvægi þess að samstarf og skilningur sé á milli viðbragðsaðila, ekki síst þegar um langvarandi áföll er að ræða eins og í tilviki Covid-19. Ísland er skemmra á veg komið en nágrannalöndin þegar kemur að samþættingu félags- og heilbrigðisþjónustu, en samþætt þjónusta við tjónnæma hópa er sjaldan brýnni en á slíkum tímum og hefur meðal annars verið bent á mikilvægi samþættingar félags- og heilbrigðisþjónustu við aldraða og samþættingu félags-, skóla- og heilbrigðisþjónustu við börn (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022; Rapeli o.fl., 2022).

Lagalegt hlutverk félagsþjónustu á tímum áfalla

Sveitarfélög hafa margháttaðar lagalegar skyldur og veita íbúum mikilvæga þjónustu, m.a. á sviði velferðarþjónustu. Félagsþjónustulög nr. 40 frá árinu 1991 kveða á um skyldu sveitarfélaga til að veita þeim íbúum sínum sem á þurfa að halda félagsþjónustu. Í markmiðsgrein laganna er kveðið á um að með félagsþjónustu sé fjárhagslegt og félagslegt öryggisnet íbúa tryggt og stuðlað að velferð þeirra á grundvelli samhjálp. Málaflokkar sem félagsþjónusta ber að sinna skv. lögunum eru fé-

lagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, stuðningsþjónusta, málefni barna og ungmenna, þjónusta við aldrað og fatlað fólk og húsnæðismál (lög nr. 40, 1991). Löggin eru svokölluð rammalög og eru þannig fyrst og fremst stefnumótandi fyrir sveitarfélögin, sem felur í sér að sveitarfélögin hafa ákveðið valfrelsi og svigrúm með það hvernig þau skipuleggja og framkvæma þjónustu sína (Anna Guðrún Björnsdóttir, e.d.; Guðný Björk Eydal og Halldór Guðmundsson, 2012). Félagsmálaráðherra fer með yfirstjórn málefna félagsþjónustu í landinu samkvæmt 3. grein laganna en sveitarfélögin bera ábyrgð á félagsþjónustu innan marka sinna skv. 4. grein sömu laga. Eins og sjá má á þessari upptalningu eru verkefni félagsþjónustu ærin og hún sinnir að jafnaði stórum hópum í hverju samfélagi auk þess sem barnavernd er víða einn þáttur í starfsemi félagsþjónustu. Reynslan sýnir að á tímum hamfara eykst þörfin fyrir þjónustu.

Íslenskar rannsóknir hafa sýnt að húsnæðismál hafa reynst meðal mikilvægustu málaflokka í kjölfar náttúruhamfara hér á landi (Jón Börkur Árnason o.fl., 2005; Ragnheiður Hergeirsdóttir og Guðný Björk Eydal, 2021, Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008). Önnur lögbundin verkefni félagsþjónustu, s.s. fjárhagsaðstoð, félagsleg ráðgjöf og stuðningsþjónusta, eru þjónusta sem er nauðsynleg fyrir marga íbúa sveitarfélaga á tímum áfalla og í kjölfar þeirra og sýndi það sig meðal annars í kjölfar bankahrunsins 2008 og Covid-faraldursins (Ragnheiður Hergeirsdóttir og Guðný Björk Eydal, 2021; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022).

Á undanförunum árum hafa verið gerðar breytingar á félagsþjónustulögunum til samræmis breytingum á annarri löggjöf, svo sem lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, og nú síðast með nýjum lögum um samþættingu þjónustu við börn í þágu farsældar sem tóku gildi 1. janúar 2022. Þessar breytingar hafa aukið skyldur sveitarfélaga til velferðarþjónustu við íbúana, meðal annars á grundvelli samþættingar og samstarfs innan og milli þjónustukerfa, og skapa enn ríkari þörf til þess að velferðarþjónustan sé vel í stakk búin til að takast á við áhrif og afleiðingar samfélagslegra áfalla.

Í kjölfar áfalla hefur það einnig verið mikilvægt verkefni að veita sálrænan og sálfélagslegan stuðning, eftir atvikum í samvinnu og samráði við áfallahjálparteymi. Starfsfólk félagsþjónustu sveitarfélaga getur t.d. gegnt mikilvægu hlutverki við að veita sálræna skyndihjálp í fjöldahjálparstöðvum sem Rauði krossinn opnar og stýrir en einnig við skipulag, framkvæmd og í sumum tilvikum að veita lengri tíma áfallahjálp fyrir þá sem á þurfa að halda (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2019). Áhrif samfélagslegra áfalla á líðan og stöðu fólks hafa verið rannsökuð nokkuð hér á landi og sýna niðurstöður að áhrifin geta verið langvarandi og haft víðtæk áhrif á heilsufar þolenda og að eldri áföll geti ýtt undir alvarlegri afleiðingar við áföll síðar á ævinni (Bödvarsdóttir o.fl., 2006; Þórðardóttir o.fl., 2015). Því hefur verið lögð áhersla hérlendis á að veita sálræna skyndihjálp sem fyrst eftir áfall og eftir atvikum áfallahjálp (Eydal og Árnadóttir, 2004; Þórðardóttir o.fl., 2019).

Þá hafa rannsóknir sýnt fram á mikilvægi þess að stuðla að valdeflingu þolenda með því að upplýsa og virkja fólk til þátttöku og veita þann stuðning sem þarf til að daglegt líf geti sem fyrst orðið með sem eðlilegustum hætti (Rowlands, 2013; Tierney og Oliver-Smith, 2012). Niðurstöður innlendra sem erlendra rannsókna benda til þess að nýta eigi þekkingu og reynslu íbúa betur við áætlanagerð og undirbúning til að takast á við hamfarir (Bird o.fl., 2011; Gísladóttir o.fl., 2021; Jóhannesdóttir og Gísladóttir, 2010). Rannsóknir til dæmis frá Ástralíu benda eindregið til þess að virk þátttaka íbúa bæti árangur í viðbrögðum og úrvinnslu vegna samfélagslegra áfalla (McKinnon og Alston, 2016; Rowlands, 2013). Félagsþjónustan hefur á að skipa fagfólki sem hefur þekkingu á notendasamráði og ýmiss konar hópa- og samfélagsvinnu auk þess að vera sérfræðingar í að greina og vinna út frá heildarsýn á aðstæður fólks og samfélaga. Bent hefur verið á að virk þátttaka og framlag starfsfólks félagsþjónustu í undirbúningi, viðbrögðum og úrvinnslu samfélagslegra áfalla bæti sömuleiðis árangur í viðbrögðum og úrvinnslu áfalla (Dominelli, 2015; Elliott, 2010; Linnell, 2013).

Rannsóknir hafa sýnt að áhrif samfélagslegra áfalla eru oft langvarandi. Sé þeim ekki gefinn gaumur getur það dregið úr viðnámsþrótti einstaklinga og samfélaga til lengri tíma og þar með þrótti til að takast á við önnur áföll (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022; Eydal o.fl., 2016). Rann-

sakendur á viðbrögðum félagsþjónustu við samfélagslegum áföllum hafa einnig bent á þetta, um langtímaverkefni sé að ræða og markmiðið um endurreisn þurfi að vera hluti af ferlinu frá upphafi (Alston o.fl., 2019; Newburn, 1993; Rowlands, 2013). Markmið endurreisnar er að samfélagið nái að minnsta kosti sínum fyrri styrk. Endurreisn samfélagsins er háð þátttöku í samfélaginu sjálfu, íbúanna og vilja þeirra, getu og hugmyndum um hvernig endurreisn fari fram og hvenær henni sé lokið. Bent hefur verið á mikilvægi þess að skipuleggja einnig vel ferilinn um hvernig draga eigi aftur úr inngrípi og aukinni þjónustu sem fer í gang í kjölfar áfalla (Rowlands, 2013).

Áfallastjórnun (e. *crisis management*) hefur mikið að segja um hvernig samfélagi farnast í kjölfar hamfara og fátt kennir betur en reynslan í þeim efnunum. Lærdómsferlið gerist ekki af sjálfu sér; gefa þarf fólk rými til að það geti metið og lært af reynslunni. Markviss skráning á atburðarás, ákvörðunum, aðgerðum og afleiðingum er ein meginforsenda þess að lærdómsferlið verði sem árangursríkast og varðandi félagsþjónusta sveitarfélaga er þarna um veigamikið atriði að ræða (Alston o.fl., 2019; Boin, 't Hart o.fl., 2017; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2019; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008).

Skipulag almannavarna á Íslandi

Í neyðarástandi sem skapast við náttúruhamfarir hér á landi eru almannavarnir virkjaðar og unnið samkvæmt ákveðnu almannavarnarskipulagi (Lög um almannavarnir nr. 82/2008). Viðbragðskerfi almannavarna skiptist í meginatriðum í tvo þætti: samhæfingarstjórnstöð á vegum ríkislögreglustjóra og aðgerðastjórn í héraði. Samhæfingarstöð sér um samhæfingu aðgerða fyrir landið eftir því sem þörf er á hverju sinni og er lögreglustjóra í héraði til aðstoðar og stuðnings. Þegar almannavarna-ástandi hefur verið lýst yfir fer lögreglustjóri í viðkomandi lögregluumdæmi (héraði) með yfirstjórn aðgerða og samhæfingu innan síns umdæmis. Með honum starfar aðgerðastjórn og ef þörf krefur einnig vettvangsstjórn sem stjórnar aðgerðum og viðbúnaði á vettvangi (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022).

Almannavarnalögin kveða á um skyldur opinberra stofnana, þar á meðal sveitarfélaga og undirstofnana þeirra, til að greina áfallaþol samfélagsins og gera viðbragðsáætlanir vegna samfélagslegra áfalla. Í viðbragðsáætlunum skal því lýst hvernig sveitarfélögin og undirstofnanir þeirra ætli að bregðast við og til hvaða aðgerða skuli gripið þegar áföll verða (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2022; lög nr. 82/2008).

Í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá árinu 2021 er lýst fjórum grundvallarreglum viðbragðskerfis almannavarna: sviðsábyrgðarreglu, samkvæmnisreglu, grenndarreglu og samræmingarreglu. Sviðsábyrgðarreglan er sú regla sem starfsemi félagsþjónustu byggir á þegar áfallatímar eru. Í fyrrnefndri stefnu stjórnvalda er sviðsábyrgðarreglan skilgreind svo: „Sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, tiltekins svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að höndum“ (Stjórnarráð Íslands/Dómsmálaráðuneytið, 2021).

Félagsþjónusta sem hluti af almannavarnaviðbragði

Eins og áður sagði starfar félagsþjónustan áfram að sínum daglegu verkefnum í samræmi við félagsþjónustulög og sviðsábyrgðarreglu almannavarnalaga þó að ekki sé fjallað sérstaklega um hlutverk og störf félagsþjónustu á áfallatímum í lögum, hvorki félagsþjónustulögum né almannavarnalögum. Við samfélagsleg áföll, s.s. náttúruhamfarir eða heimsfaraldur, og þær raskanir sem af þeim leiða breytast aðstæður og starfsumhverfi félagsþjónustunnar í samræmi við ástandið sem skapast, áherslur og vægi einstakra verkefna tekur breytingum og hverjar sem orsakirnar eru og hvort sem áhrifin eru staðbundin eða útbreidd þarf að bregðast við og starfa í samræmi við grundvallarþætti áfallastjórnunar (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl., 2023; Ragnheiður Hergeirsdóttir og Guðný Björk Eydal, 2021).

Í norrænni skýrslu sem kom út síðari hluta árs 2016 (Eydal o.fl., 2016) um hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga á Norðurlöndunum á tímum samfélagslegra áfalla kemur fram að hlutverk

félagsþjónustu í skipulagi almannavarna er mismunandi milli Norðurlandarríkjanna. Hér á landi er hlutverkið sem fyrr segir hvorki skilgreint í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga né í almannavarnalögum en félagsþjónustu hér á landi ber lagaleg skylda til að vinna viðbragðsáætlun þó að ekki liggi fyrir nákvæmar leiðbeiningar um hvernig það skuli gert (Guðný Björk Eydal og Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir, 2017). Helstu niðurstöður skýrslunnar frá 2016 eru að hlutverk og ábyrgð félagsþjónustu þurfi að ávarpa með skýrari hætti í lögum, hún þurfi að vera betur kynnt meðal annarra viðbragðsaðila á áfallatímum, efla þurfi vitund starfsfólks félagsþjónustu um mikilvægt hlutverk sitt í tengslum við samfélagsáföll og að félagsþjónustan þurfi að vera þátttakandi á almannavarnaæfingum (Eydal o.fl., 2016). Á það hefur verið bent að sameiginlegur skilningur milli viðbragðsaðila sé grundvallaratriði til að samstarf gangi upp og skili tilætluðum árangri og að gagnkvæm þekking á daglegum hlutverkum og ábyrgð kerfa sé ein forsendan fyrir árangursríku samstarfi og upplýsingaflæði milli viðbragðsaðila og stofnana í samfélaginu á tímum vár (Sólveig Þorvaldsdóttir, 2016). Þá hafa niðurstöður íslenskra rannsókna hin síðari ár undirstrikað mikilvægi þess að sérstakar leiðbeiningar og gátlistar séu tiltæk fyrir félagsþjónustuna (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2012; Ragnheiður Hergeirsdóttir og Guðný Björk Eydal, 2021).

Sveitarfélagið Árborg

Sveitarfélagið Árborg er um 50 km í austur frá Reykjavík. Sveitarfélagið er 159 km² að stærð og er á svonefndu Suðurlandsskjálftabelti, sem er um 70 km langt og mjög virkt sniðgengisbelti. Þungamiðja beltisins liggur í raun undir stærsta þéttbýlisstaðnum, Selfossi (Páll Imsland, 2005). Árborg varð til við sameiningu fjögurra sveitarfélaga árið 1998. Þar eru þrjú byggðarkjarnar, Selfoss, Eyrarbakki og Stokkseyri, auk dreifbýlisins sem liggur milli Selfoss og strandarinnar (Sveitarfélagið Árborg, 2008). Sveitarfélagið starfrækir fjóra grunnskóla, þar af þrjú á Selfossi og einn sem starfar bæði á Eyrarbakka og Stokkseyri. Leikskólar eru sjö, þar af fimm á Selfossi og einn í hvoru þorpanna við ströndina. Þá er fjölbreytt þjónusta í sveitarfélaginu fyrir ýmsa hópa, svo sem aldraða, fatlað fólk og fólk af erlendum uppruna, auk öflugs íþróttá, tómtunda- og menningarstarfs á vegum opinberra aðila og félagasamtaka (Sveitarfélagið Árborg, 2021). Árborg er fjölmennasta sveitarfélagið á Suðurlandi og þar eru staðsettar mikilvægar opinberar stofnanir sem þjónusta Suðurland, s.s. heilbrigðisstofnun með sjúkrahús, heilsugæslu og hjúkrunardeildir fyrir aldraða, fjölbrautaskóli, sýslumannsembætti, lögregla, héraðsdómur og Vinnuálastofnun. Þá er á Selfossi starfrækt Rannsóknarmiðstöð Háskóla Íslands í jarðskjálftafræðum og Matvælastofnun og á Eyrarbakka er rekið ríkisfangelsið að Litla-Hrauni. Á Selfossi er fjölbreytt verslun og þjónusta og blómlegt atvinnulíf, ekki síst í matvæla- og byggingariðnaði, og í sveitarfélaginu eru öflug ferðaþjónustufyrirtæki með fjölbreytta þjónustu. Íbúum í Árborg hefur fjölgað hratt á síðustu áratugum; í árslok 2022 voru íbúar tæplega 11.198 samanborið við 7.833 í árslok 2012 (Hagstofan, 2023).

Félagsþjónustan í Árborg

Samkvæmt skipulagi Fjölskyldusviðs Árborgar frá 1. mars 2019 eru félagsþjónusta, leik- og grunnskólar, skólaþjónusta og frístunda- og menningardeild á fagsviðinu. Málaflokkar félagsþjónustu eru barnavernd, málefni eldri borgara, félagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, málefni fatlaðs fólks og húsnæðismál. Stöðugildi eru um 113 og starfsmenn rúmlega 200 (Árborg, 2023).

Tilviksrannsókn

Rannsóknin sem hér er fjallað um er tilviksrannsókn sem byggir annars vegar á verkefni sem fór fram veturinn 2021–2022 á vegum Almannavarna Árnassýslu og ætlað var að efla þekkingu, verkferla og færni starfsfólks velferðarþjónustu sveitarfélaga í Árnassýslu vegna samfélagslegra áfalla og raskana sem þeim fylgja. Hins vegar er byggt á viðtalsrannsókn sem fram fór í september 2023 þar sem rætt var við fimm þátttakendur úr verkefninu árið 2021–2022 í þeim tilgangi að leggja mat á hvernig til hefði tekist.

Almannavarnaverkefni 2021–2022

Í maí 2021 samþykkti Héraðsnefnd Árneseinga fyrir hönd Almannavarna Árneseýslu (AÁ) sérstaka fjárveitingu í þeim tilgangi að efla þekkingu, verkferla og færni starfsfólks velferðarþjónustu sveitarfélaga í Árneseýslu vegna samfélagslegra áfalla og raskana sem þeim fylgja (Héraðsnefnd Árneseinga, 2021). Verkefnið snerist um að búa til námskeið fyrir starfsfólk félagsþjónustu sveitarfélaga í Árneseýslu um viðbrögð við samfélagsáföllum ásamt því að vinna leiðbeiningar og gátlista í samræmi við gagnreyndar vinnuáferðir á þessu sviði. Höfundar þessarar greinar komu allir að verkefninu á einn eða annan hátt. Í Árneseýslu eru átta sveitarfélög og er Árborg þeirra fjölmennast. Þátttakendur sveitarfélaganna í verkefninu komu annars vegar frá Fjölskyldusviði Árborgar og hins vegar frá Skóla- og velferðarþjónustu Árneseþings, sem á þeim tíma var rekin af sjö sveitarfélögum í Árneseýslu. Í hópi þátttakenda var fagfólk með fjölbætta reynslu og menntun. Þau höfðu nýverið tekist á við krefjandi aðstæður vegna Covid-19 og mörg höfðu reynslu úr störfum í kjölfar Suðurlandsskjálfta og bankahruns árið 2008. Hér afmarkast umfjöllun greinarhöfunda við félagsþjónustuna í Árborg.

Undirbúningur

Í ágúst 2021 var haldinn fundur með þáverandi sviðsstjóra Fjölskyldusviðs Árborgar og þáverandi deildarstjóra félagsþjónustu um fyrirkomulag þessarar vinnu með starfsfólki sviðsins. Umsjónarmaður verkefnisins gerði grein fyrir tilgangi verkefnisins, sem var að draga úr tjónnæmi (e. *vulnerability*) og auka viðnámsþrótt/seiglu (e. *resilience*) íbúa, starfsfólks og samfélagsins í heild með því að byggja á gagnreyndum aðferðum og reynslu á þessu sviði. Rætt var um markmið verkefnisins, að efla þekkingu og færni starfsmanna velferðarþjónustu Árborgar til að takast á við almannavarnaástand og aðstæður þegar hefðbundnir verkferlar duga ekki til og daglegt líf notenda þjónustunnar, og annarra íbúa, raskast eða stendur ógn af aðstæðum. Einnig voru kynntar hugmyndir um væntanlegar afurðir verkefnisins. Annars vegar væru það sniðmát að námskeiði ásamt námsefni fyrir starfsfólk sem félagsþjónustan fengi í hendur og gæti nýtt sér og lagað að aðstæðum hverju sinni. Hins vegar væru verkferlar sem byggðu á daglegum verkefnum og skyldum félagsþjónustunnar og á faglegum þekkingargrunni á sviði velferðar og vár. Niðurstaða þessa fundar var að þátttakendur Árborgar í verkefninu yrðu deildarstjóri félagsþjónustu og teymisstjórar/forstöðumenn allra málaflokka í félagsþjónustu. Þá óskaði sviðsstjóri eftir að einnig yrðu þátttakendur af skólasviði og tóku þátt tveir frá skólalþjónustu, einn frá leikskóla og einn frá grunnskóla.

Framkvæmd

Á tímabilinu 5. október til 16. nóvember voru haldnir þrjú tveggja klukkustunda fundir með þátttakendum þar sem lögð var inn fræðsla um skipulag almannavarna og um fyrirbyggjandi þekkingu á sviði félagsþjónustu á tímum samfélagslegra áfalla. Þátttakendur miðluðu reynslu og upplýsingum um sín daglegu störf og gerðu grein fyrir þeim leiðbeiningum og verkferlum sem þeir þekktu fyrir störf sín á tímum samfélagslegra áfalla og raskana. Sett var upp sviðsmynd hamfara og unnið með tímalínu viðbragða og aðgerða fyrir starfsvettvang þátttakenda. Þátttakendur hófu vinnu við gerð verkferla og gátlista fyrir sínar starfseiningar.

Þann 15. desember var haldin „skrifborðsæfing“ þar sem þátttakendur voru við sín daglegu störf og unnu út frá sviðsmyndum sem gefnar voru í upphafi dags. Bæjarstjóri og sviðsstjóri Fjölskyldusviðs tóku þátt í æfingunni til þess að láta reyna á boðleiðir upp í efsta stjórnunarlag. Þátttakendur fengu send afmörkuð verkefni í tölvupósti 5–6 sinnum yfir daginn, hver og einn út frá eðli síns starfs, og unnu samkvæmt leiðbeiningum um verkferla og gátlista sem leitt höfðu af verkefninu fram að því. Í lok dags var haldinn stuttur sameiginlegur fundur þar sem fólk sagði frá því hvernig því fannst hafa tekist til með æfinguna.

Við framkvæmd verkefnisins var áhersla á gagnkvæma miðlun upplýsinga þar sem upplýsingar og þekking starfsfólksins mótar niðurstöðu og afrakstur verkefnisins, enda er tilgangur þess að félagsþjónustan geti í framhaldinu verið sjálfbær um viðhald og þróun þessarar vinnu.

Lokaáfanginn í framkvæmdinni var svo rýnifundur með þátttakendum sem haldinn var undir lok mars 2022 þar sem skoðað var hvernig til hafði tekist og í kjölfarið gerðar breytingar á skriflegri afurð verkefnisins í samræmi við reynsluna. Nokkrum dögum fyrir rýnifund fengu þátttakendur sent minnisblað til undirbúnings og upprifjunar fyrir fundinn. Rýnifundur hafði verið áætlaður í desember en vegna óviðráðanlegra aðstæðna af völdum Covid-19 var ekki unnt að halda hann fyrr en undir lok mars.

Niðurstöður rýnifunda – mat þátttakenda

Á rýnifundi í mars komu fram ábendingar um mikilvægi þess að stjórnendur starfseininga væru virkir þátttakendur og leiðandi í þessari vinnu og einnig að yfirmaður sviðs og bæjarstjóri væru þátttakendur í æfingum. Skipulag og viðfangsefni námskeiðsins þyrftu að vera skýr í upphafi þannig að þátttakendur hefðu skýrt markmið og sæju lokaáfangann fyrri sér. Nauðsynlegt var talið að hafa hvern fund að minnsta kosti þrjár klukkustundir, meðal annars til að gefa rými fyrir samtal milli þátttakenda og speglun reynslu þeirra á milli.

Að loknum rýnifundi tók umsjónarmaður verkefnisins saman skýrslu um framkvæmd og niðurstöður ásamt tillögu að námskeiði fyrir félagsþjónustu á sviði samfélagslegra áfalla og gerð verkferla og gátlista sem skilað var til almannavarnanefndar og bæjarstjóra í apríl 2022. Í skýrslunni var áhersla á að félagsþjónustan gæti verið sjálfbær að hluta eða öllu leyti um að halda slíkt námskeið og um gerð og viðhald verkferla og gátlista. Einnig var sett fram ábending um mikilvægi þess að félagsþjónustan yrði þátttakandi í æfingum og áætlanagerð almannavarna á viðkomandi svæði. Lagt var til að verkferlum og gátlistum yrði lokið sem fyrst í kjölfar verkefnisins undir forystu deildarstjóra í Árborg til að nýta sem best þá þekkingu sem til hafði orðið. Niðurstaðan felur í sér áherslu á að til séu verkferlar og gátlistar sem starfsfólk hafi tekið þátt í að móta og þekki vel. Í þeim tilgangi þurfi starfsfólk að fá tækifæri til að æfa notkun ferlanna og gátlistanna út frá sviðsmyndum samfélagslegs áfalls og við sín daglegu verkefni.

Viðtalsrannsókn 2023

Til að svara spurningunni „Hvernig getur félagsþjónusta sveitarfélaga búið sig undir að takast á við afleiðingar samfélagslegra áfalla“ og í viðleitni til að leggja mat á gagnsemi almannavarnaverkefnisins sem lýst er hér að framan voru í september 2023 tekin viðtöl við fimm starfsmenn Árborgar úr hópi þeirra sem tóku þátt í velferðarverkefni almannavarna veturinn 2021–2022. Viðmælendur voru: sviðsstjóri Fjölskyldusviðs (var deildarstjóri félagsþjónustu þegar verkefnið fór fram), teymisstjóri barnaverndar, forstöðumaður vinnu- og hæfingarstöðvar, forstöðumaður skammtímavistunar fatlaðs fólks og forstöðumaður búsetukjarna fatlaðs fólks. Viðmælendur voru valdir í samráði við sviðsstjóra Fjölskyldusviðs og voru valdir allir þeir sem þátt tóku í almannavarnaverkefninu og voru í starfi sem lykilstjórnendur á Fjölskyldusviði þegar viðtölin fóru fram.

Viðtölin fóru fram með hliðsjón af viðtalsvísi og voru hljóðrituð og í framhaldinu skráð og þema- greind með opinni kóðun. Við greiningu viðtalanna komu fram fimm meginþemu: ábyrgð stjórnenda, virk þátttaka starfsfólks, sameiginlegur skilningur, fræðsla og æfingar og loks reynsla og lærdómur.

Ábyrgð stjórnenda

Viðmælendur voru allir sammála um að það væri yfirmanna hjá sveitarfélaginu, yfirmanna í félagsþjónustu og bæjarstjóra, að skapa aðstæður til þess að félagsþjónustan gæti verið undir það búin að takast á við samfélagsleg áföll. Þeir þyrftu að leggja línur um sameiginlega fræðslu og þjálfun og veita stjórnendum starfseininga umboð til að vinna áætlanir fyrir sínar einingar með sínu starfsfólki.

Sviðsstjóri Fjölskyldusviðs sagði:

Það er okkar, stjórnenda, að búa til rými fyrir forstöðumenn til að sinna þessu en það er best að þeir vinni þetta sjálfir með sínu fólki. Þetta er svona verkefni sem

verður að vera á dagskrá en verður oft út undan þó það sé mjög mikilvægt, oft er það bara það sem áriðandi sem er hægt að sinna. Áriðandi verkefni taka allan tímann og mikilvæg verkefni eins og þetta sitja þá á hakanum. Því þarf að setja þetta á dagskrá, ég þarf að setja þetta á dagskrá.

Forstöðumaður skammtímvistunar fyrir fatlað fólk taldi að þjónustueining hennar væri nokkuð vel undir það búin að takast á við samfélagsleg áföll en gæti gert betur.

Við eigum í rauninni eftir að klára vinnuna sem við fórum í með námskeiðinu í fyrra, 2022, eigum eftir lokahnykkinn. Trúlega þarf bara yfirmaður sviðsins hjá okkur að taka fyrsta skrefið með það, að ákveða að nú klárur við. Það þarf að halda áfram með það, og halda svona einu sinni á ári að lágmarki fund eða námskeið um þetta efni, rifja upp og bæta áætlanirnar okkar.

Forstöðumaður vinnu- og hæfingarstöðvar vísaði í reynsluna frá Covid-19 með mikilvægi þess að ábyrgð hvers og eins í stjórnkerfinu væri skýr, hver gæti tekið ákvarðanir um til dæmis takmarkanir eða lokanir á viðkvæmri þjónustu. Hún hefur reynslu af því að starfa sem forstöðumaður á tímum ólíkra samfélagslegra áfalla og telur að skerpa þurfi enn frekar á ábyrgð og boðleiðum.

Mér finnst vanta enn í dag að það sé skýrt, að allir viti sem þurfa að vita, hvernig boðleiðir eigi að vera upp eftir stjórnkerfinu á áfallatímum. Við fundum það vel í Covid, það verður að vera alveg skýrt hver á að taka ákvarðanir vegna til dæmis takmarkana á starfsemi. Hver má ákveða hvað, það getur ekki bara hver og einn tekið ákvörðun upp á eigin spýtur.

Í viðtölunum kom fram að þó að þjónustueiningar sem heyrðu undir félagsþjónustu sveitarfélaga ættu margt sameiginlegt væri líka ýmislegt sem væri ólíkt í eðli sínu. Þannig væri munur á hvort um væri að ræða þjónustu sem væri afmörkuð, til dæmis eins og búsetuþjónusta sem afmarkaðist við íbúa þeirrar einingar, eða barnavernd sem bæri ábyrgð á velferð barna og fjölskyldna vítt og breitt um samfélagið.

Hvernig er til dæmis barnaverndin undir það búin að það muni mæða mikið á henni við samfélagsleg áföll? Teymisstjóri barnaverndar sagðist í því samhengi hafa velt því fyrir sér hvort Barna- og fjölskyldustofa (BOFS) ætti að koma að því að samræma áætlanir eða gefa út einhver viðmið vegna áfalla og áhrifa þeirra á barnavernd fyrir landið í heild sinni:

Gæti BOFS gert til dæmis samræmd viðmið um hvernig bregðast skuli við í barnavernd á tímum samfélags áfalla og gætu þau kannski líka komið að því að setja á bakvarðasveit í barnavernd fyrir allt landið sem væri til aðstoðar þegar barnavernd í sveitarfélagi stendur frammi fyrir alvarlegum samfélagslegum áföllum?

Virk þátttaka starfsfólks

Á sama hátt og það er mikilvægt að nýta þekkingu íbúa á aðstæðum í nærsamfélaginu þegar gerðar eru áætlanir um viðbrögð í kjölfar hamfara þurfa þau sem starfa við félagslega þjónustu dags daglega að vera virkir þátttakendur í gerð áætlana fyrir sína starfsstöð. Þau þekkja viðfangsefnið og eru því best til þess fallin að greina þarfir, forgangsraða því sem gera þarf og gera tillögur að því hvernig æskilegt sé að bregðast við aðstæðum á tímum áfalla.

Sviðsstjóri telur það mjög mikilvægt að hver og einn geri áætlanir fyrir sitt svið og bæði þurfi að skapa tækifæri og gefa stjórnendum verkfæri til að vinna þessa vinnu á sínu sviði og með sínu starfsfólki og þjónustunotendum þar sem það eigi við. Þessi áhersla kom einnig fram hjá öðrum viðmælendum.

Forstöðumaður skammtímvistunar sagði: „Svo þarf þetta líka að vera miðað við það sérsvið sem

við erum að sinna, við verðum að gera þetta sjálf, við þekkjum okkar verkefni best, það geta ekki aðrir gert þetta fyrir okkur.“

Forstöðumaður búsetukjarna benti á að sníða þyrfti æfingar og kennsludæmi vel að hverri starfseiningu:

Skrifborðsæfingin í almannavarnaverkefninu, þar fannst mér dæmin ekki passa nógu vel fyrir mína starfseiningu, það þarf að horfa á hverja einingu líka við að búa til æfingar til að það verði sem raunverulegast. Við erum að undirbúa okkur til að mæta áföllum á okkar starfsstöð.

Í ljósi þess er mikilvægt að huga að sérkennum þeirra starfseininga sem taka þátt í æfingum hverju sinni og ekki síður að gera sér grein fyrir þeim fjölbreytileika sem mæta þarf þegar raunveruleg áföll skella á samfélaginu.

Sameiginlegur skilningur

Áætlanir og undirbúningur almannavarna miða meðal annars að því að viðbragðsaðilar þekki ábyrgðarsvið hver annars, þekki boðleiðir og viti hvar sérhæfingu í hinum ýmsu aðstæðum er helst að finna. Félagsþjónustan veitir íbúum sem standa höllum fæti í daglegu lífi margþætta þjónustu og í mörgum tilfellum er um að ræða þjónustu sem er forsenda þess að fólk geti til dæmis búið heima. Viðmælendur nefndu í þessu samhengi nokkur dæmi um mikilvægi þess að samstarfsaðilar í nærumhverfinu þekktu sérsvið og bjargráð hver annars í málefnum íbúanna. Oft væri mikil vinna á bak við það að kerfin lærðu að starfa saman og það samstarf væri mikilvægt þegar áföll yrðu, því þyrfti að hlúa að slíku samstarfi. Í Árborg væri komin löng hefð fyrir því að þjónustukerfin í samfélaginu ynnu saman að velferð íbúanna, til dæmis í málefnum barna og ungmenna. Teymisstjóri barnaverndar sagði í þessu samhengi: „Fræðslan milli kerfa er mjög mikilvæg, að til dæmis almannavarnir viti hvernig við myndum bregðast við og við hvernig þau myndu gera, hver gerir hvað.“

Sviðsstjóri Fjölskyldusviðs lagði áherslu á mikilvægi samspils milli þjónustuaðila:

Við þurfum kannski að búa okkur til leikkerfi, gætum líkt því við til dæmis fót-boltann, allir verða að þekkjast sína stöðu og sitt hlutverk, og þetta er liðsvinna. Það er mikil þekking sem er hægt að yfirfæra, bæði hjá okkur innan sveitarfélagsins og á milli okkar og annarra þjónustuaðila, en það er ekki hægt að færa hana yfir komplett á milli kerfa. Það þarf að sníða að hverjum og einum stað.

Fræðsla og þjálfun

Viðmælendur voru allir sammála um mikilvægi þess að starfsfólk fengi fræðslu og þjálfun til að vera betur undirbúið til að takast á við aðstæður sem sköpuðust við samfélagsleg áföll. Töldu þeir að almannavarnaverkefnið hefði hjálpað þeim að skerpa á þekkingu og skilningi á þessu sviði, eða eins og sviðsstjóri Fjölskyldusviðs sagði:

Æfing eins og var í almannavarnaverkefninu er mikilvæg, væri gott að hafa eitt-hvað slíkt reglulega, árlega eða að minnsta kosti annað hvert ár. Við gætum haft sérstakan almannavarnadag, taka þar skrifborðsæfingu og fylgja áætlunum eftir, uppfæra þær og laga.

Forstöðumaður skammtíamavistunar taldi verkefnið passa vel við sína fyrri reynslu af því að starfa á tímum samfélagslegra áfalla og lagði sérstaklega áherslu á það hve mikilvægt væri að vera í stakk búinn að forgangsraða þjónustu í samræmi við eðli starfseminnar á hverjum tíma:

Tímalínuvinnan í verkefninu, þegar við áttum að skrifa á tímalínu hvað maður geri og hver geri hvað, það fékk mann virkilega til að hugsa þetta í skrefum, hvað maður gerir þegar verður áfall. Hver er forgangsroðunin, hverja þarf ég að tala

við annarsstaðar í kerfinu, höfum við bakvarðasveit og fleira í þeim dúr. Tímálínan og skrifborðsæfingin voru mjög gagnlegar. En þetta verður líka að vera miðað við það sérsvið sem við erum að sinna.

Forstöðumaður búsetukjarna tók undir áherslu á að sérsníða þyrfti æfingar fyrir hverja þjónustutegund:

Ég myndi vilja að það væri meira sérsníðið að ákveðnum hópi heldur en var í okkar verkefni, það var til dæmis með okkur á námskeiðinu starfsfólk frá leikskóla og grunnskóla líka, þó það hafi verið fróðlegt og gaman að vera með þeim þá fannst mér starfssviðin of ólík, hefði viljað geta farið meira inn í sérhæfðara fyrir hvert svið, hafa þá bara fleiri hópa og vinna með hverjum og einum.

Teymisstjóri barnaverndar lagði áherslu á að velferðarþjónustan þyrfti að fylgjast vel með þróun og breytingum í samfélaginu, að vera með fingur á púlsinum til að geta veitt góða þjónustu á öllum tímum. Til að það væri mögulegt væru fræðsla og undirbúningur til að takast á við áföll nauðsynleg:

Fræðsla og verkferlar, allir starfsmenn séu með sín hlutverk á hreinu, það er mikilvægt. Hér hefur orðið mikil íbúafjölgun. Hingað flytur fólk víða að og í ólíkum aðstæðum, til dæmis flóttafólk, við þurfum að fylgjast með hvernig íbúapróunin er, samsetning íbúanna og hvaða þjónustu þau þurfa.

Lærdómur – reynsla

Í viðtölunum var bæði talað um reynslu viðmælenda og lærdóm almennt í störfum sínum á tímum samfélagslegra áfalla og um reynsluna af almannavarnaverkefninu sem þeir tóku þátt í veturinn 2020–2021.

Forstöðumaður skammtímavistunar sagði um reynslu sína og lærdóm af því að vera forstöðumaður á tímum samfélagslegra áfalla:

Ef ég ætti að ráðleggja einhverjum sem er í sama þjónustugeira og ég þá myndi ég leggja áherslu á forgangsröðun, þú sért búin að hugsa hvað eru aðalatriðin í þinni þjónustu og hvernig ætla ég að gera þau, og svo að hafa greiðan aðgang að mikilvægum upplýsingum ef við þurfum að fá utan að komandi aðstoð. Held við þurfum að skoða það aðeins nánar. Við erum með þjónustu sem notendurnir geta ekki verið án.

Viðmælendur komu inn á hlutverk fjöldahjálparstöðva Rauða krossins og samstarf þeirra þjónustueininga og fjöldahjálparstöðva. Fram kom að ákveðnir starfsmenn félagsþjónustu færu til starfa í fjöldahjálparstöð þegar hún væri opnuð en að setja þyrfti skýrara verklag um hlutverk hvers þjónustuaðila þegar starfseminni lyki, oftast innan örfárra daga. Nefnd voru dæmi um að fatlað fólk og fólk með lítið stuðningsnet í kringum sig hefði átt erfitt með að fóta sig eftir að fjöldahjálparstöðinni var lokað eftir jarðskjálftann sem varð árið 2008.

Forstöðumaður vinnu- og hæfingarstöðvar rifjaði upp stöðuna frá árinu 2008 og sagði:

Mikilvægt að það sé skýrt hver taki við fólki þegar það kemur úr fjöldahjálparstöð, eins og þegar skjálftarnir voru 2008 og margt fatlað fólk sem bjó eitt þurfti að fara heim aftur, þá treysti það sér ekki til baka. Það var hrætt og óöruggt. Þarf að hjálpa fólki aftur inn og þess vegna þurfum við að ræða saman um þetta.

Forstöðumaður búsetukjarna lagði áherslu á mikilvægi þess að halda til haga reynslunni frá Covid-tímabilinu: „Það er ekki sama hvernig þú leggur fram leiðbeiningar eða reglur og boð og bönn með fötluðu fólki. Segir ekki íbúunum að þeir megi ekki koma út úr íbúðinni sinni, það skapar bara ótta.“

Viðmælendur voru sammála um að fjalla ætti sérstaklega um þessi mál með reglubundnum hætti,

einu sinni á ári. Einnig að yfirmenn gætu fylgt því eftir að forstöðumenn og starfseiningar viðhéldu þekkingunni, þannig mætti senda út tékklista reglulega til að fylgja eftir, taka áætlanir upp árlega og yfirfara þær og uppfæra.

Þetta kom skýrt fram hjá sviðsstjóra:

Það er bæði mikilvægt fyrir stjórnanda og starfsfólk og ætti líka að vera hluti af innleiðingu þegar nýtt fólk kemur til starfa að fara yfir þær verklagsreglur og gátlistana sem við gerðum í námskeiðinu. Boðleiðir og forgangsröðun koma þar fram og eru svo mikilvæg þegar áföll verða, það verður að vera skýrt hvaða umboð þú hefur.

Umræða

Félagsþjónusta sveitarfélaga er mikilvægur hluti af almannavarnaviðbragði og gegnir margvíslegum hlutverkum á tímum áfalla. Hún býr yfir mikilli þekkingu á viðnámsþrótti og tjónnæmi samfélagsins og þekkir vel bæði innri og ytri þætti sem þar hafa áhrif. Hún er dagsdaglega í tengslum við hópa sem þurfa fjölbreytta þjónustu, þar með talið umönnunarþjónustu. Félagþjónusta sveitarfélaganna býr yfir fjölbreyttum úrræðum og þekkingu á aðferðum til að styðja fólk á öllum stigum viðlagahringrásarinnar. Rannsóknir bæði hérlendis og erlendis hafa ítrekað sýnt fram á mikilvægi þess að geta félagþjónustu sé nýtt til fulls vegna samfélagslegra áfalla, lagarammi um samstarf félagþjónustu og almannavarna sé skýr og félagþjónusta vinni eigin viðbragðsáætlanir og taki virkan þátt í samstarfi viðbragðsaðila og æfingum með þeim (Bolin og Stanford, 1998; Eydal o.fl., 2016; Gillespie, 2010; Newburn, 1993; Pyke og Wilton, 2020; Pyles, 2007; Rapeli o. fl., 2018; Tierney, 2014; Zakour, 2010). Norræn samanburðarrannsókn sýndi fram á að hér á landi vantar enn upp á samþættingu þjónustu við tjónnæma hópa, en þörfin er sjaldan brýnni en á áfallatímum (Rapeli o.fl., 2022).

Í greininni var fjallað um tilraunaverkefni sem unnið var með félagþjónustu átta sveitarfélaga í Árnassýslu. Verkefnið bar heitið Almannavarnaverkefni og var unnið veturinn 2021–2022, en því var ætlað að efla þekkingu, verkferla og færni starfsfólks félagþjónustu vegna samfélagslegra áfalla. Verkefnið byggði á fræðslu um skipulag almannavarna, verkefni og hlutverk félagþjónustu á tímum samfélagslegra áfalla og gerð leiðbeininga og gátlista fyrir félagþjónustu auk verkefna og skrifborðsæfinga þar sem starfsfólk félagþjónustu tókst á við hagnýt og raunhæf viðfangsefni út frá ákveðnum sviðsmyndum samfélagslegra áfalla. Hér var í upphafi greinar spurt hvaða lærdóma mætti draga af tilraunaverkefni Almannavarna Árnassýslu og hvernig þeir gætu nýst öðrum sveitarfélögum.

Í september 2023 var unnin viðtalsrannsókn þar sem rætt var við fimm lykilstjórnendur úr hópi þeirra sem tekið höfðu þátt frá Sveitarfélaginu Árborg í þeim tilgangi að leggja mat á hvernig til hefði tekist. Viðmælendur töldu allir að skapa þyrfti rými á hverjum vinnustað til að sinna fræðslu og þjálfun starfsfólks og að lærdómsferlinu væri skapaður sess. Þeir voru sammála um að það þyrfti að vera í höndum stjórnenda að leiða verkefnin, halda utan um þau og fylgja þeim eftir.

Niðurstöðurnar sýna að vinnulagið sem beitt var í verkefninu er gagnlegt fyrir starfsfólk félagþjónustu og að fræðsla og þjálfun þar sem virk þátttaka starfsfólksins móti viðfangsefni og nálgun námskeiðsins á hverjum tíma og á hverjum stað er grundvallaratriði fyrir árangur. Þá töldu viðmælendur mikilvægt að þau sem ættu að nota verkferlana og gátlistana kæmu að gerð þeirra og leiðbeiningar yrðu að byggja á þeim veruleika sem þær ættu að þjóna. Einnig undirstrika niðurstöðurnar mikilvægi þess að starfsfólk félagþjónustu eigi gott samstarf við aðra viðbragðsaðila í samfélaginu og taki þátt í æfingum almannavarna til að tryggja að aðilar þekki hlutverk og dagleg viðfangsefni hver annars. Einnig bentu viðmælendur á að mikilvægt væri að leiðbeiningar um gerð viðbragðsáætlana fyrir félagþjónustu væru miðlægar svo að starfsfólk félagþjónustu gæti auðveldlega lagt lið í öðrum sveitarfélögum á tímum vár; sem dæmi var nefnt að gott væri að Barna- og fjölskyldustofa hefði hlutverki að gegna á sviði barnaverndar.

Ýmsar gagnlegar ábendingar komu fram í rannsókninni um hvað leggja mætti meiri áherslu á eða betur mætti fara við innleiðingu verklags eins og hér um ræðir, svo sem enn meira notendasamráð og að viðbragðsæfingar, s.s. skrifborðsæfingar, þyrftu að vera sérstaklega vel sniðnar að hverri starfsstöð til þess að þær næðu að fanga raunveruleg viðfangsefni hverrar einingar.

Höfundar telja að reynslan af verkefni því sem hér var fjallað um og niðurstöður viðtalsrannsóknar undirstrika mikilvægi þess að félagsþjónusta sveitarfélaga nýti sér þekkingu og gagnreyndar aðferðir til að búa sig undir að takast á við samfélagsleg áföll í nútíð og framtíð. Mikilvægan lærdóm má draga af reynslu annarra þjóða og þeim fjölmörgu rannsóknum sem sýna fram á ávinning þess að félagsþjónustan sé undirbúin þegar vá kveður dýra.

Heimildaskrá

- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. (2022). *Mikilvæg verkefni í samfélaginu*. 1. útgáfa 2022.
- Alston, M., Hazeleger, T. og Hargreaves, D. (2019). *Social Work and Disasters. A Handbook for Practice*. Routledge.
- Anna Guðrún Björnsdóttir (e.d.). *Grunnþjónusta á sviði félagsþjónustu sveitarfélaga*. Sótt af https://www.samband.is/media/felagsthjonusta/grunnthjonusta.pdf?fbclid=IwAR2T5pAbcvD4RH22N_eDsHLWshGHsVSWgoL-AdQjz-pxTPZrydIF5DJo2e8
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson. (2022). *Áfallstjórnun stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum. Skýrsla nefndar sem skipuð var til að greina áfallstjórnun íslenskra stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum*. Forsætisráðuneytið.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir og dr. Guðrún Pétursdóttir. (2020). Nýtum þá þekkingu sem er til staðar. *Sveitarstjórnarmál*, 80 (1), 26–30. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/10/sveitarstjornarmal1tbl2020-avefinn.pdf>
- Bartoli, A. Sratulis M. og Pierre, R. (2022). *Out of the shadows: The role of social workers in disasters*. Critical Publishing.
- Bird, D. K., Gísladóttir, G. og Dominey-Howes, D. (2011). Different communities, different perspectives: Issues affecting residents' response to a volcanic eruption in southern Iceland. *Bull Volcanol*, 73, 1209–1227. doi:10.1007/s00445-011-0464-1
- Boin, A. og McConnell, A. (2007). Preparing for critical infrastructure breakdowns: The limits of crisis management and the need for resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), 50–59.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- Bolin, R. og Stanford, L. (1998). The Northridge earthquake: Community-based approaches to unmet recovery needs. *Disasters*, 22(1), 21–38.
- Bödvarsdóttir, Í., Elkit, A. og Guðmundsdóttir, D. B. (2006). Post-traumatic Stress Reactions in Children after two large Earthquakes in Iceland. *Nordic Psychology*, 58(2), 91–107.
- Cuadra, C. B. (2016). Socialtjänstens roll i samhällets krisberedskap – en studie ur personalens perspektiv. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 129–149.
- Dominelli, L. (2015) The opportunities and challenges of social work interventions in disaster situations. *International Social Work*, 58(5), 659–672.
- 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). Council on Social Work Education.
- Eydal, G. B. og Árnadóttir, G. (2004). Earthquakes in Southern Iceland: Crisis Management and Crisis Help. Í Á. E. Bernharðsdóttir og L. Svedin (ritstj.), *Small States Crisis Management: The Icelandic Way* (bls. 43–89). CRISMART
- Eydal, G. B., Ómarsdóttir, I. L., Cuadra, C. B., Dahlberg, R., Hvinden, B., Rapeli, M. og Salonen, T. (2016). *Local Social Services in Nordic countries in Times of Disaster*. Norræna ráðherraráðið. <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/velferdarvakt09/Local-Services-in-Times-of-Disaster.pdf>
- FutureVolc. (n.d.). *Catalogue of Icelandic Volcanoes*. <https://icelandicvolcanos.is/v20200930/addInfo.html?page=About>
- 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). 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 (ritstjórar), *Disaster Concepts and Issues: A Guide for Social Work Education and Practice* (bls. xi–xxii). Council on Social Work Education.
- Guðný Björk Eydal og Anna Sigrún Ingimarsdóttir (2013). Félagsráðgjöf í kjölfar náttúruhamfara – áfallahljálpi og samfélagsvinna. *Timarit félagsráðgjafa*, 7(1), 5–12. <http://www.timaritfelagsradgjafa.is/article/view/1721>
- Guðný Björk Eydal og Halldór S. Guðmundsson (2012). Félags- og velferðarþjónusta sveitarfélaga. Í Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson (ritstj.), *Þróun velferðarinnar 1988–2008* (bls. 165–184). Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

- Guðný Björk Eydal og Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir (2017). Velferð og vá. Hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga í almannavarnaskipulagi á Norðurlöndum. *Tímarit félagsráðgjafa*, 11(1), 18–21. <https://felagsradgjof.is/wp-content/uploads/2022/10/2559-3555-1-PB.pdf>
- Gísladóttir, G., Bird, D. og Pagneux, E. (2021). What can we learn from previous generations? Áltaver's experience of the 1918 Katla eruption. *Jökull*, 71. <https://doi.org/10.33799/jokull2021.71.071>
- Héraðsnefnd Árnesinga. (2021). Vorfundur Héraðsnefnd Árnesinga 18. maí 2021. <https://www.heradsnefndarnesinga.is/img/fundargerdir/H%C3%A9ra%C3%B0snefnd%20%C3%81rnesinga%20bs%2022.%20fundur%2018.%20ma%C3%AD%202021.pdf>
- Hagstofa Íslands. (e.d.). Mannfjöldi. <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/sveitarfelog-og-byggdakjarnar/>
- Jón Börkur Ákason, Stefán Ólafsson og Ragnar Sigbjörnsson. (2005). „Þá varð landskjálpti mikill“ *Samfélagsleg áhrif Suðurlandsskjálftanna í júní árið 2000*. Háskólaútgáfan.
- Kristín Björnsdóttir og Ásta Jóhannsdóttir. (2021). Fatlað fólk í hamförum. *Íslenska þjóðfélagið*, 1(12), 72–86.
- Lára Björnsdóttir. (2006). Heildrænt skipulag heilbrigðis og félagsþjónustu. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstj.), *Heilbrigði og heildarsýn* (bls. 49–62). Háskóli Íslands.
- Linnell, M. (2013). *Community approaches involving the public in crisis management*. Risk and Crisis Research Center. <http://miun.diva-portal.org/smash/get/diva2:681294/FULLTEXT01.pdf>
- Lög um almannavarnir nr. 82/2008.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.
- McKinnon, J. og Alston, M. (ritstj.). (2016). *Ecological Social Work. – Towards Sustainability*. Palgrave.
- Newburn, T. (1993). *Disaster and After: Social Work in the Aftermath of Disaster*. Jessica Kingsley Publishers.
- Páll Imslund. (2005). Um náttúrufar á Árborgarsvæðinu. Febrúar 2005 (óútgefin skýrsla unnin fyrir Sveitarfélagið Árborg).
- Pyke, C. og Wilton, R. (2020). Planning for inclusion? An assessment of Ontario's emergency preparedness guide for people with disabilities. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101888
- Pyles, L. (2007). Community organizing for post-disaster social development: Locating social work. *International Social Work*, 50(3), 321–333. doi:10.1177/0020872807076044
- Ragnheiður Hergeirsdóttir. (2019). Félagsþjónusta og samfélagsleg áföll. Viðbrögð félagsþjónustunnar í Árborg við Suðurlandsskjálfta og bankahruni 2008. (óútgefin meistararitgerð). Háskóli Íslands. <http://hdl.handle.net/1946/33043>
- Ragnheiður Hergeirsdóttir og Guðný Björk Eydal (2021). Viðbrögð félagsþjónustu í kjölfar ólíkra samfélagslegra áfalla. Suðurlandsskjálfti og bankahrun 2008. *Tímarit félagsráðgjafa*, 15(1), 5–12. <https://felagsradgjof.is/wp-content/uploads/2022/10/3372-5730-1-PB-1.pdf>
- Rapeli, M., Carlstedt, J., Hergeirsdóttir, R., Guðmundsson, H.S., Björngren Cuadra, C. og Hatakka, I. (2022). Three Nordic countries responding to COVID-19 – Eldercare perspectives. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 84. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103442>
- Rapeli M., Cuadra, C. B., Dahlberg, R., Eydal, G. B., Hvinden, B., Ómarsdóttir, I. L. og Salonen, T. (2018). Local Social Services in Disaster Management: Is there a Nordic Model? *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 27, 618–624. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.07.018>
- Rapeli, M. (2017). Social capital in social work disaster preparedness plans: The case of Finland. *International Social Work*, 61(6), 1054–1066. <https://doi.org/10.1177/0020872817695643>
- Redondo-Sama, R., Matulic, V., Munté-Pascual, A. og de Vicente, I. (2020). Social Work during the COVID-19 Crisis: Responding to Urgent Social Needs. *Sustainability*, 12, 8595. Doi:10.3390/su12208595
- Rowlands, A. (2013) Disaster Recovery Management in Australia and the Contribution of Social Work. *Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation*, 12, 19–38. doi:10.1080/1536710X.2013.784173
- Sameinuðu þjóðirnar. (2009). *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- Sólveig Þorvaldsdóttir. (2016). *Towards a Theoretical Foundation for Disaster-Related Management Systems: A System Dynamics Approach*. Óútgefin doktorsritgerð við verkfræðideild Háskóla Íslands, 2016.
- Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstj.). (2008). *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða.
- Stjórnarráð Íslands/Dómsmálaráðuneytið. (2021). Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum. Almannavarna- og öryggismálaráð. <https://www.stjornarradid.is/library/01---Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Stefna%20stj%c3%b3rnvalda%20og%20almannavarna-%20og%20%C3%B6ryggism%C3%A1llum.pdf>
- Sundelius, B., Stern, E. og Bynander, F. (1997). *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Försvarshögskolan.
- Sveitarfélagið Árborg. 2021. Stöðuskýrsla Fjölskyldusviðs fyrir tímabilið 1. mars 2019 – 31. maí 2021. https://rafladan.is/bitstream/handle/10802/31185/stoduskysrsla_arborg2022_vefur.pdf?sequence=1
- Sveitarfélagið Árborg. (2008). 10 ára afmælisrit.
- Tesh, J. (2015). Trends and directions in disaster risk management in 'Europe and Others Group' – a paper prepared for the World Humanitarian Summit Regional Consultation in 150 Budapest, 3–4 February 2015.
- Tierney, K. (2014). *The Social Roots of Risk. Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford University Press.
- Tierney, K. og Oliver-Smith, A. (2012). Social Dimensions of Disaster Recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 30(2), 123–146.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (UNDRR). <https://www.undrr.org/gar/gar2022-our-world-risk-gar#container-downloads>

- Zakour, M. J. (2010). Vulnerability and Risk Assessment: Building Community Resilience. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ritstj.), *Disaster Concepts and Issues: A Guide for Social Work Education and Practice* (bls. 15–34). Council on Social Work Education.
- Þórðardóttir, E. B., Guðmundsdóttir, H., Guðmundsdóttir, B., Hrólfsdóttir, A. M., Aspelund, T. og Hauksdóttir, A. (2019). Development and predictors of psychological outcomes following the 2008 earthquake in Iceland: A longitudinal cohort study. *Scandinavian Journal of Public Health*, 47, 269–279. DOI: 10.1177/1403494818771444
- Þórðardóttir, E. B., Valdimarsdóttir, U. A., Hansdóttir, I., Resnick, H., Shipherd, J. C. og Guðmundsdóttir, B. (2015). Post-traumatic stress and other health consequences of catastrophic avalanches: A 16-year follow-up of survivors. *Journal of Anxiety Disorders*, 32, 103–111.

Um höfunda

RAGNHEIÐUR HERGEIRSDÓTTIR (ragher@hi.is) er lektor við Félagsráðgjafardeild HÍ. Hún lauk BA prófi og starfsréttindanámi í félagsráðgjöf frá HÍ 1987 og MA námi í félagsráðgjöf frá HÍ 2019.

GUÐNÝ BJÖRK EYDAL (ge@hi.is) er prófessor við Félagsráðgjafardeild HÍ. Hún lauk BA prófi og starfsréttindanámi í félagsráðgjöf frá HÍ 1986, MS námi í félagsráðgjöf frá Gautaborgarháskóla 1993 og PhD í félagsfræði frá sama skóla 2005.

SÓLVEIG ÞORVALDSDÓTTIR (solveig@rainrace.com) er ráðgjafarverkfræðingur hjá Rainrace ehf. en starfar einnig á öðrum vettvangi. Hún lauk prófi í byggingarverkfræði frá HÍ 1987, meistaraprófi í jarðskjálftaverkfræði frá The Johns Hopkins University, USA árið 1991, og doktorsprófi frá HÍ í viðlagakerfum árið 2016.