



Samfélagsleg áföll
Viðbrögð félagsráðgjafa

Anna Sigrún Ingimarsdóttir

Lokaverkefni til MA gráðu í félagsráðgjöf
Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Samfélagsleg áföll
Viðbrögð félagsráðgjafa

Anna Sigrún Ingimarsdóttir
140486-6049

Lokaverkefni til MA gráðu í félagsráðgjöf

Umsjónarkennari: Guðný Björk Eydal

Félagsráðgjafardeild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA gráðu í félagsráðgjöf og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Anna Sigrún Ingimarsdóttir 2011

Prentun: Oddi

Reykjavík, Ísland 2011

Útdráttur

Samfélagsleg áföll eru atburðir sem hafa gríðarlegar afleiðingar í för með sér fyrir þolendur þeirra og samfélagið í heild sinni. Orsakir þeirra má oftast rekja til náttúrhamfara en þær geta einnig orðið af mannavöldum. Tíðni samfélagslegra áfalla hefur aukist á okkar dögum og er það meðal annars vegna þess að nú eru einstaklingar og samfélög berskjaldaðri fyrir afleiðingum þeirra en áður.

Félagsráðgjöf er fagstétt sem hefur frá örðfi greinarinnar lagt áherslu á vinnu með einstaklingum og hópum sem hafa orðið fyrir áföllum. Markmið þessarar rannsóknar er að varpa ljósi á viðbrögð félagsráðgjafa við samfélagslegum áföllum með sérstakri áherslu á náttúruhamfarir. Hér er spurt: Hvert er hlutverk félagsráðgjafa í viðbrögðum við samfélagslegum áföllum og hvernig hefur hlutverk félagsráðgjafa verið skilgreint í viðbragðsáætlunum hérlendis? Notast verður við tvennskonar rannsóknaraðferðir. Í fyrsta lagi greiningu á stöðu þekkingar og í öðru lagi við tilviksathugun sem náði til tveggja sveitarfélaga Árborgar og Norðurþings.

Greining á viðbragðsáætlun Árborgar leiddi í ljós umfangsmikið hlutverk félagsráðgjafa og félagsþjónustu en ekki hefur verið unnin viðbragðsáætlun fyrir Norðurþing. Niðurstaða greiningar á stöðu þekkingar sýnir að vinna félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla er afar fjölbreytt. Félagsráðgjafar sinna meðal annars áfallahjálp til þolenda og samfélagsvinnu þar sem unnið er með fyrirliggjandi bjargir samfélaga með það að marki að sporna gegn félagslegum vandamálum. Einnig hafa félagsráðgjafar tekið þátt í undirbúningsaðgerðum vegna samfélagslegra áfalla, til dæmis með þátttöku í viðbragðsáætlanagerð. Félagsráðgjafar leggja áherslu á vinnu með berskjölduðum hópum, því félagsleg staða getur haft afgerandi áhrif á það hvernig einstaklingum reiðir af í kjölfar samfélagslegra áfalla.

Lykilorð: Samfélagsleg áföll, félagsráðgjöf, tjónnæmi/berskjöldun, samfélagsvinna, viðnámsþróttur.

Abstract

Disasters are events that can have massive consequences for their victims and for society as a whole. What causes them can often be traced to natural disasters but also to man made disasters. The occurrence of disasters is increasing mainly because individuals and communities are now more vulnerable to their consequences than before. Social work is a profession which has from its inception provided support to individuals and groups in crisis situations. The research questions in this study are: What is the role of social workers in disaster work and how has their role been defined in Icelandic disaster preparedness plans. In this study two research methods were used. Firstly a literary review and a case study focusing on the municipalities Árborg and Norðurþing.

The analysis of Árborg's disaster preparedness plan showed that social workers working for the local social services have an extensive role. Norðurþing has not completed making a disaster plan. The literary review showed that social workers have many roles when it comes to disaster response. They include among other things, crisis support for victims and community work with its focus on community strengths and using them to overcome social barriers. Social workers have also been involved at the preparedness stage where they have among other things participated in making disaster plans. Social workers work with vulnerable groups because social factors can have dramatic effects on individual's ability to cope with situations in the aftermath of disasters.

Key concepts: Disasters, social work, vulnerability, community work, resilience.

Formáli

Ritgerðin er 30 eininga lokaverkefni í meistaranámi til starfsréttinda í félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands. Yfirkrift hennar er Samfélagsleg áföll: Viðbrögð félagsráðgjafa. Það er með aðstoð margra sem ritgerð þessi hefur orðið að veruleika. Fyrsta vil ég nefna leiðbeinanda minn doktor Guðnýju Björk Eydal prófesor við félagsráðgjafardeild. Ég færi henni mínar bestu þakkir fyrir faglega leiðsögn við framkvæmd rannsóknarinnar, lán á bókum, öflun heimilda og síðast en ekki síðst fyrir vinsemd og hvatningu. Einnig færi ég doktor Steinunni Hrafnssdóttur dósent við félagsráðgjafardeild innilegar þakkir fyrir veitta aðstoð. Þá þakka ég öllum viðmælendum mínum hjá Árborg, Norðurþingi, Almannavörnum og annarsstaðar frá sem gáfu sér tíma til að deila reynslu sinni með mér og aðstoða mig með ýmsum hætti. Maríu Önnu Þorsteinsdóttur frænku minni cand. mag. færi ég mínar bestu þakkir fyrir yfirlestur og góð ráð. Ég vil einnig þakka mömmu og pabba og systkinum mínum fyrir stuðning og hvatningu í gegnum árin, án ykkar væri þessi ritgerð ekki til. Ömmu Sólveigu þakka ég innilega fyrir að hafa farið með mér í gegnum fjölskyldusöguna en frásögn hennar nýtti ég mér til að glæða inngangskafla rannsóknarinnar nýju lífi. Síðast en þó ekki síðst þakka ég kærastanum mínum Edwardi Erni fyrir stuðninginn, þolinmæðina og alla aðstoðina við vinnslu í word.

Efnisyfirlit

Inngangur	1
1 Skilgreiningar og samfélagsleg áföll.....	4
1.1 ORSAKIR	5
1.2 TJÓNNÆMI /MANNLEG BERSKJÖLDUN	6
1.3 VIÐNÁMSPRÓTTUR	8
1.4 VIÐLAGAHRINGRÁSIN (DISASTER CYCLE)	9
2 Félagsráðgjöf og samfélagsleg áföll	14
2.1 SAMFÉLAGSVINNA Í KJÖLFAR SAMFÉLAGSLEGRA ÁFALLA	15
2.1.1 Undirbúningur fyrir samfélagsleg áföll	17
2.2 ÁFALLAHJÁLP-HLUTVERK FÉLAGSRÁÐGJAJAFA.....	18
2.3 FÉLAGSRÁÐGJÖF, KENNSLA OG SAMFÉLAGSLEG ÁFÖLL	21
2.4 VENNULÍKAN FÉLAGSRÁÐGJAJAFA-SAMFÉLAGSLEG ÁFÖLL.....	22
3 Rannsóknir á samfélagslegum áföllum	26
3.1 ÍSLENSKAR RANNSÓKNIR Í FÉLAGSVÍSINDUM	28
3.1.1 Áhrif á þolendur.....	28
3.1.2 Undirbúningur og viðbrögð	31
3.1.3 Áfallastjórnum	35
4 Viðbrögð við samfélagslegum áföllum: Almannavarnir.....	41
4.1 ALMANNAVARNIR.....	41
4.1.1 Viðbragðsaðilar: ríkið.....	43
4.1.2 Viðbragðsaðilar: í héraði.....	44
4.1.3 Viðbragðsaðilar, atvinnumenn og sjálfboðaliðar	44
4.1.4 Samband íslenskra sveitarfélaga	45
4.1.5 Áfallahjálp	46
5 Sveitarfélög	48
5.1 FÉLAGSPJÓNUSTA	49
5.2 VIÐBRAGÐSÁÆTLANIR VEGNA SAMFÉLAGSLEGRA ÁFALLA.....	50
6.1.1 Staða verkefnisins	58
7 Niðurstaða-Félagsráðgjöf og samfélagsleg áföll	59
8 Tilviksathugun: Viðbragðsáætlanir sveitarfélaga	61
8.1 TILVIKSATHUGUN.....	62
8.2 RÖKSTUÐNINGUR FYRIR VALI Á AÐFERÐ	63
8.3 RANNSÓKNARGÖGN	64
8.4 STYRKLEIKAR OG VEIKLEIKAR	66
9 Framkvæmd	67

9.1	ÞÁTTAKENDUR/TILVIKIN	68
9.2	SIÐFERÐISLEG ÁLITAMÁL	71
10	Niðurstaða	71
10.1	VÍÐBRAGÐSÁÆTLUN ÁRBORGAR.....	71
10.2	VELFERÐARKLASI	73
10.3	ÁFALLAHJÁLPARTEYMI	74
10.4	HÚSNÆÐISTEYMI.....	74
10.5	FÉLAGSPJÓNUSTUTEYMI.....	74
11	Umræður og lokaorð	76
	Heimildaskrá.....	82

Myndayfirlit

MYND 1.	VÍÐLAGAHRINGRÁSIN	10
MYND 2.	VÍÐLAGAHRINGRÁS RAINRACE.....	12
MYND 3.	LÍKAN DOREEN ELLIOTT	24
MYND 4.	TILLAGA AÐ SKIPULAGI SVEITARFÉLAGA Í KJÖLFAR SAMFÉLAGSLEGRA	58
MYND 5.	HRÖÐUNARLÍKUR Á ÍSLANDI	70
MYND 6.	VELFERÐARKLASI ÁRBORGAR.	73

Inngangur

Ægiöfl náttúrunnar hafa fylgt íslendingum frá upphafi Íslandsbyggðar og hafa látið á sér kræla með reglulegu millibili. Margbreyleiki í náttúrufari er óvíða meiri en á Íslandi. Orsakir þessa má rekja til staðsetningar á hnettum en hún skapar landinu sérstök náttúruleg skilyrði að mörgu leyti. Má þar nefna jarðfræðilegar aðstæður landsins sem til eru komnar vegna legu landsins á Atlantshafshryggnum. Þar mætast Norður-Ameríkuplatan og Evrasíuplatan sem einkennast af gliðnunar- og brotabeltum. Margar náttúruhamfarir sem orðið hafa á Íslandi rekja orsakir sínar til brotabeltanna. Veðurfar er hér einnig oft ótryggt og mótað helst af norðlægri legu landsins (Trausti Valsson og Ragnar Sigbjörnsson, 1996). Náttúruhamfarir samkvæmt McEntire (2007) eru samfélagsleg áföll sem rekja orsakir sínar til náttúrunnar. Atburðir sem hér um ræðir geta verið margskonar, til dæmis ofsaveður, fellibylir, jarðskjálftar, snjóflóð og eldgos. Þegar fjallað er um samfélagsleg áföll er átt við þær aðstæður sem myndast í samfélögum þegar að þau verða fyrir þungu áfalli eins og náttúruhamförum. Einkenni samfélagslegra áfalla fram yfir önnur áföll felast samkvæmt Sundelius, Stern og Bynander (1997) í að þeir sem eru í eldlínunni (centrala aktörerna) meta ástandið sem svo að mikilvægum gildum sé ógnað, að tími til ákvarðanatöku sé takmarkaður og að aðstæður einkennist af óvissu.

Náttúruhamfarir hafa verið og eru hluti af daglegu lífi á Íslandi. Ég man eftir því að sem krakka var mér sögð sagan af langömmu minni Margréti Þorsteinsdóttur frá Langholti í Flóa. Hún fæddist 20. ágúst 1896 í skugga Suðurlandsskjálfta en sagan segir að hún hafi fæðst í tjaldi vegna þess að ekki var þorandi að standa í barnsburði innandyra. Einnig var mér sögð sagan af langafa mínum Ingimar Brynjólfssyni frá Ólafsvöllum en honum var sem kornabarni bjargað af systur sinni út um glugga á bæ sem var að hrynda vegna jarðskjálfta.

Miðað við þær aðstæður sem Íslandi eru skapaðar frá náttúrunnar hendi er ekki að undra hversu oft hér hafa orðið náttúruhamfarir. Samkvæmt Ágústi Gunnari Gylfasyni (2008) hafa á árunum 1900 til maí 2008 að minnsta kosti 68 sinnum orðið náttúruhamfarir hérlandis. Síðan 2008 hefur tíðnin enn aukist. Má þar nefna þrjú eldgos. Þau voru í Eyjafjallajökli og á Fimmvörðuhálsi vorið 2010 (Ríkislögreglustjóri Almannavarnadeild, 2010-b). Auk eldgossins í Grímsvötnum í maí 2011 (Veðurstofa

Íslands, e.d.). Afleiðingar náttúruhamfaranna hafa verið miklar bæði efnahagslega og heilsufarslega. Á tímabilinu 1900 til 2008 hafa yfir 80 manns látið lífið í náttúruhamförum (Ágúst Gunnar Gylfason, 2008). Sú tala nær ekki yfir þær þúsundir sjómanna sem hafa farist á hafi síðastliðin 100 ár. Samanlagt efnahagslegt heildartjón síðastliðinna 40 ára hleypur á tugum milljarða (Tómas Jóhannesson, 2001). Fjárframlög ríkisins vegna eldosanna þriggja í Eyjafjallajökli, Fimmvörðuhálsi og Grímsvötnum árin 2010 og 2011 voru um 922 milljónir í júní 2011 (Forsætisráðuneytið, 2011).

Vegna aðstæðna á Íslandi, legu landsins og veðurfars er víst að hér eigi eftir að verða fleiri náttúruhamfarir. Erfitt er að spá fyrir um hvar og hvenær næstu náttúruhamfarir verða. Rannsóknir virðast benda til þess að tíðni samfélagslegra áfalla fari nú vaxandi á alþjóðavísu og á sama tíma fara afleiðingar þeirra versnandi. Vaxandi áhersla er nú á rannsóknir og kennslu vegna viðbragða við samfélagslegum áföllum og er félagsráðgjöf þar engin undantekning (Gillespie og Danso, 2010). Hér lendis hefur efnið verið lítið rannsakað innan félagsráðgjafar og því langaði mig til að rannsaka viðbrögð félagsráðgjafa við samfélagslegum áföllum. Markmið rannsóknarinnar er því að varpa ljósi á þessi hlutverk félagsráðgjafa í þeim tilgangi að vekja athygli félagsráðgjafa og annarra fagstétt á mikilvægi málaflokkssins.

Rannsóknarspurningar eru eftirfarandi

1. Hvert er hlutverk félagsráðgjafa í viðbrögðum við samfélagslegum áföllum?
2. Hvernig hefur hlutverk félagsráðgjafa verið skilgreint í viðbragðsáætlunum hér lendis?

Viðbrögð við samfélagslegum áföllum geta bæði verið falin í foraðgerðum (preparedness) eins og forvörnum ýmiskonar eða í viðbrögðum eftir atburð til dæmis áfallahjálp (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008). Í þessari rannsókn er lögð áhersla á að skoða viðbrögð við samfélagslegum áföllum heildrænt. Til að svara rannsóknarspurningunum verður beitt tveimur rannsóknaraðferðum, annars vegar greiningu á stöðu þekkingar og hins vegar tilviksathugun.

Við greiningu á stöðu þekkingar hvað varðar viðbrögð félagsráðgjafans við samfélagslegum áföllum voru valdar til greiningarinnar rannsóknir þvert á greinar. Til að mynda voru skoðaðar rannsóknir félagsráðgjafa, félagsfræðinga, jarðfræðinga,

landfræðinga og stjórnmálafræðinga. Markmiðið var að fá sem víðast sjónarhorn á félagslegan þátt samfélagslegra áfalla. Greining rannsóknanna fól í sér að þær voru lesnar yfir og niðurstöður greindar með tilliti til markmiðs rannsóknarinnar. Rannsóknirnar sem voru til skoðunar voru bæði íslenskar og erlendar. Markvisst var reynt að velja rannsóknir sem oft hafði verið vísað til í öðrum rannsóknum á sviðinu jafnframt því sem að nýjar rannsóknir voru valdar.

Í þessari rannsókn verða viðbragðsáætlanir sveitarfélaganna Árborgar og Norðurþings tekna til greiningar með það fyrir augum að varpa ljósi á hlutverk félagsráðgjafans samkvæmt þeim. Notast verður við aðferðir tilviksathugunar til að gera það en markmið þeirra eru að gefa greinargóða lýsingu á einstökum félagslegum fyrribærum. Sveitarfélögin Árborg og Norðurþing voru í úrtaki rannsóknarinnar vegna þess að bæði búi þau við hættu vegna jarðskjálfta en hafa aftur á móti ólíka sögu að baki. Framkvæmd tilviksathugunarinnar hófst í lok ágúst 2011 en þá var haft samband við félagsmálastjóra í Norðurþingi og við fyrrverandi bæjarstjóra Árborgar og kannað hvort að viðbragðsáætlun væri fyrir hendi í sveitarféluginu. Óskað var eftir því að ef um viðbragðsáætlanir væri að ræða að þær yrðu sendar með vefpósti.

Verkefninu hefur verið skipt í níu kafla. Í fyrsta kafla er fjallað um skilgreiningar. Samfélagsleg áföll verða skilgreind og fjallað um helstu orsakir þeirra. Þá verða einnig hugtökin tjónnæmi (vulnerability) og viðnámsþróttur (resilience) skilgreind en bæði hugtökin eru oft notuð í fræðunum þegar félagslegar afleiðingar samfélagslegra áfalla eru til skoðunar. Einnig verður greint frá viðlagahringrásinni sem fjallar um viðbrögð við samfélagslegum áföllum. Í öðrum kafla er fjallað um félagsráðgjöf og samfélagsleg áföll og kynntar helstu vinnuaðferðir þeirra og kenningar. Í þriðja kafla er fjallað stuttlega um upphaf rannsókna á félagslegum þætti samfélagslegra áfalla. Einnig er gert yfirlit yfir helstu íslensku rannsóknir sem hafa skoðað félagslegan þátt samfélagslegra áfalla.

Í fjórða kafla er yfirlit yfir helstu viðbragðsaðila vegna samfélagslegra áfalla og yfir hlutverk þeirra. Í fimmta kafla er fjallað um sveitarfélög almennt og um hlutverk þeirra vegna samfélagslegra áfalla. Einnig er fjallað um félagsþjónustuna. Í kaflanum er einnig fjallað um viðbragðsáætlanir og um verkefnið *Langtíma viðbrögð* við

náttúruhamförum. Í sjötta kafla er fjallað um niðurstöðu greiningar fræðilegrar þekkingar.

Í sjöunda kafla er fjallað um tilviksathugunina. Greint verður frá aðferðinni, af hverju hún varð fyrir valinu og greint frá hvaða rannsóknargögn voru notuð. Einnig verður greint frá styrkleikum og veikleikum tilviksathugana. Í áttunda kafla er fjallað um framkvæmd tilviksathugunarinnar og um þátttakendur í henni. Þá verður fjallað um siðferðisleg álitamál. Í níunda kafla er greint frá niðurstöðum tilviksathugunarinnar. Verkefnið endar svo á lokaorðum og umræðukafla þar sem niðurstöður rannsóknarinnar eru ræddar.

1 Skilgreiningar og samfélagsleg áföll

Skilgreiningar á samfélagslegum áföllum eru margar og hafa verið umdeildar meðal fræðimanna (Newburn, 1993). Nefna má skilgreiningu Newburn (1993), hann skilgreinir samfélagsleg áföll sem atburði er hafa í för með sér dauðsföll margra innan samfélagsins. Einkenni samfélagslegra áfalla fram yfir önnur áföll samkvæmt Newburn er sú athygli sem áfallið fær frá frá almenningi. Zakour (1996) hefur skilgreint samfélagsleg áföll sem aðstæður sem á sama tíma snerta mörg heimili og eru tilkomnar vegna einhvers konar hamfara en þurfa þó ekki að fela í sér dauðsföll. Þær aftur á móti fela fremur í sér fjöldasorg. Viðbrögð vegna samfélagslegra áfalla geta verið misjöfn og fer það eftir um hvers konar áfall er að ræða. Sum samfélagsleg áföll eru þannig að þau krefjast ekki sérstakra neyðaraðgerða. Samfélagslegt áfall sem ekki krefst sérstakra neyðaraðgerða væri sem dæmi áfall vegna þess að þekkt persóna innan samfélagsins lætur lífið (Zakour, 1996). Sundelius, Stern og Bynander (1997) hafa skilgreint samfélagsleg áföll út frá upplifun þolenda og viðbragðsaðila. Um er að ræða þrjú skilgreiningaratriði. Í fyrsta lagi upplifuninni að mikilvægum gildum sé ógnað. Upplifunin að tími til ákvörðunartöku sé takmarkaður. Í þriðja lagi upplifun óvissu um kringumstæður áfallsins.

Samfélagsleg áföll eru ekki sérstaklega skilgreind í lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Í fyrstu grein laganna segir að almannavörnum sé ætlað að taka til samhæfðra viðbragða til að takast á við aðstæður sem geta ógnað lífi og heilsu almennings, umhverfi og eignum. Samkvæmt skilgreiningum á samfélagslegum

áföllum sem greint hefur verið frá er ljóst að hvernig löginn líta á samfélagsleg áföll svipar til hinna fræðilegu skilgreininga.

Fjölbreytni í skilgreiningum á samfélagslegum áföllum er mikil og þær hafa ólíkar áherslur. Í þessu verkefni verður stuðst við skilgreiningu Sundelius, Stern og Bynander (1997). Skilgreining þeirra byggir á upplifun þeirra sem verða fyrir áföllum og er hún því sálfélagsleg í eðli sínu og á á vel við markmið rannsóknarinnar.

1.1 Orsakir

Utanaðkomandi orsakir að baki samfélagslegum áföllum eru ýmsar. McEntire (2007) hefur skipað þeim í þrjá flokka (hazard).

1. Náttúruhamfarir
2. Manngerðar hamfarir
3. Tæknilegar hamfarir

Náttúruhamfarir samkvæmt McEntire (2007) eru samfélagsleg áföll sem eiga rætur að rekja til náttúrunnar, til dæmis til ofsaveðurs, fellibylja, jarðskjálfta, snjóflóða, flóða frá sjó og eldgosa.

Í öðru lagi ræðir McEntire (2007) um manngerðar hamfarir sem fela í sér eins og orðið ber með sér hamfarir sem koma til vegna einhverra gjörða manna. Slíkar aðgerðir geta verið ýmiss konar en oft má rekja þær til einhverra aðgerða stjórnvalda og viljandi gjörða einhverra hagsmunaðila sem verða til þess að valda kúgun annarra. Einnig má rekja þær til mannlegra mistaka. Manngerðar hamfarir eru margs konar, stríð, kúgun stjórnvalda, misbrestur á að stöðva framgang farsótta sem hægt hefði verið að halda niðri, viðskiptabönn, óeirðir og hryðjuverk (Harding, 2007; McEntire, 2007).

Í þriðja lagi ræði McEntire (2007) um tæknilegar hamfarir en þær eru tengdar iðnaði, byggingum, spilliefnum, tölvum og samgöngukerfum. Hætturnar eru mismunandi en þær koma til vegna bilana eða mistaka. Undir þessa hættuskilgreiningu myndi það til dæmis falla ef spilliefnum væri ekki fargað með fullnægjandi hætti og einstaklingum eða samfélagi stafaði hætta af (McEntire, 2007; Rogge, 1996).

Tíðni samfélagslegra áfalla fer hækkandi í heiminum og að sama skapi eykst tjón af þeirra völdum. Hættur sem geta valdið hamförum eru í nútímasamfélagi orðnar mun margbreytilegri en áður var. Má þar nefna loftslagsbreytingar, hækkandi sjávarmál, misnotkun á tækni og aukna spennu í heimsmálunum (Cronin, Ryan og Brier, 2007). Þessi þróun samhliða aukinni mannlegri berskjöldun vegna almennrar fólksfjölgunar, fjölgunar íbúa í þéttbýli og fjölgunar einstaklinga sem búa við kröpp kjör á hættusvæðum skapar þekkingarbörf á þáttum sem geta orsakað samfélagsleg áföll (Danso og Gillespie, 2010; Gillespie, 2010; International federation of red cross and red crescent societies, 2010; Zakour, 1996).

1.2 Tjónnæmi /mannleg berskjöldun

Tjónnæmi (vulnerability) felur í sér þá þætti í fari einstaklinga, hópa og samfélaga sem gera þau berskjaldaðri fyrir afleiðingum samfélagslegra áfalla (McEntire, 2007). Oliver-Smith og Button 2005 skilgreina hugtakið á þá leið að það feli raunar í sér hlutfallslegar líkur á því hversu líklegt sé að fólk lendi í samfélagslegum áföllum. Með öðrum orðum þá er tjónnæmi hugtak sem lýsir því hversu líklegt sé að samfélög verði fyrir tjóni í kjölfar samfélagslegra áfalla og þá fyrir hversu miklu tjóni (Gillespie, 2010; Zakour og Gillespie, 2010).

Fræðimenn eru ekki sammála um skilgreiningu, túlkun og notkun hugtaksins. Ljóst er að hugtakið mótað af þeim aðstæðum sem það er notað í og af þeim sem eru að nota það í það skiptið. Þetta er bæði kostur og galli (Hufschmidt, 2011). Hufschmidt (2011) bendir á að fjölbreytni í skilgreiningum geti aukið þekkingu á því sem gerir einstaklinga og samfélög berskjölduð fyrir samfélagslegum áföllum en að sama skapi getur það valdið misskilningi og sundrung (Hufschmidt ,2011).

Einstaklingar eru mis líklegir til að lenda í og verða fyrir tjóni af völdum samfélagslegra áfalla. Margir þættir í samfélagsgerðinni og hjá einstaklingunum sjálfum geta aukið tjónnæmi eða dregið úr því. Hvar einstaklingur býr með tilliti til landfræðilegrar staðsetningar og félagsleg staða hans geta haft mikið með það að gera hvort og hversu mikil áhrif samfélagsleg áföll hafa. Vitundarvakning hefur á síðastliðnum árum orðið um mögulega hættu tilkomna vegna félagslegra aðstæðna (Gillespie, 2010; McEntire, 2007). Gillespie (2010) hefur bent á þeir sem standa verst að vígí þegar hamfarir verða eru þeir sem standa höllum fæti í samfélagini. Má þar

nefna lágtekjufólk, háaldraða, ungabörn, minnihlutahópa og þá sem hafa lága félagslega stöðu eða lítið tengslanet. Aðstæður þessa hópa eru oft erfiðar sem með beinum eða óbeinum hætti auka hættu (Walker, 2009; Rogge, 1996).

Fothergill og Peek (2004) skoðuðu upplifun og viðbrögð einstaklinga sem búa við fátækt og lifa að sama skapi á hættusvæði vegna náttúruhamfara í Bandaríkjunum. Niðurstaða þeirra var að það að lifa við fátækt hefði mikil áhrif á viðhorf einstaklinga til forvarna og viðbragða vegna samfélagslegra áfalla. Einstaklingar sem búa við fátækt telja hættuna á samfélagslegum áföllum vera meiri en þeir sem efnaðri eru, þeir eru síður líklegir til að gera einhverjar undirbúningsráðstafanir vegna mögulegra framtíðarhamfara, þeir eru síður líklegir til að bregðast við viðvörunum, líklegri til að verða fyrir meiðslum eða týna lífinu og þá er eignamissir þeirra meiri. Samfélagsleg áföll virðast einnig oftar hafa djúp sálræn áhrif á þá sem lifa við fátækt. Endurreisn samfélags þeirra í kjölfar hamfara mætir einnig fleiri hindrunum og gengur því hægar (Fothergill og Peek, 2004). Efnaminni samfélög hafa færri samfélagslegar bjargir heldur en efnameiri samfélög en það er meðal annars ástæðan fyrir því að þau eru veikari og síður í stakk búin að takast á við áföll (Zakour, 2010; Klinenberg, 2002). Samfélagsleg áföll hafa verið rannsokuð í samhengi við félagslega einangrun þolenda. Klinenberg skoðaði aðstæður félagslegra einangraðra eldri borgara í Chicago. Hann komst að þeirri niðurstöðu að eldri borgarar sem búa við félagslega einangrun, séu sérstaklaga berskjálðir gagnvart neikvæðum afleiðingum samfélagslegra áfalla. Skorturinn á tengslum við aðra í nærumhverfinu gerir það að verkum að það er enginn sem bregst við vandamálunum og virkjar félagsauðinn, enginn sem veitir umönnun og það er enginn sem virkjar tengslanetið (Klinenberg, 2001).

Rauði kross Íslands (2010) stóð fyrir skýrslu þar sem fjallað var um hvaða hópar á Íslandi séu berskjálðir, hvers vegna þeir séu það og hvernig megi stuðla að bættum aðstæðum fyrir þessa hópa. Berskjöldun er skilgreind í skýrslunni með eftirfarandi hætti „Einstaklingar sem geta ekki verið fullgildir þátttakendur í samféluginu og notið þeirra lífskilyrða og þæginda sem teljast eðlileg á hverjum tíma, hverjar sem ástæður þess kunna að vera“. Niðurstaða skýrslunnar leiddi í ljós að fimm hópar standa verst að vígi. Þeir eru atvinnuleitendur, barnafjölskyldur og einstæðir foreldrar, innflytjendur, öryrkjar og börn og ungt fólk sem skortir tækifæri. Þrátt fyrir

að einstaklingur heyri undir einhvern af ofangreindum hópum þarf hann ekki endilega að vera berskjaldaður. Þeir sem að auki búa við erfiðar fjárhagslegar og félagslegar aðstæður eru þeir sem helst eru berskjaldaðir.

Margir þættir geta haft áhrif á það hvort að einstaklingar séu berskjaldaðir fyrir afleiðingum samfélagslegra áfalla. Þrátt fyrir að einstaklingur tilheyri minnihlutahóp þá þýðir það ekki endilega að viðkomandi sé sérstaklega berskjaldaður (Gillespie, 2010). Gillespie (2010) bendir á ýmsa verndandi þætti sem geta dregið úr berskjöldun vegna samfélagslegra áfalla, til dæmis sterkt félagsleg tengsl, gott aðgengi að samfélagslegri þjónustu og öðrum samfélagslegum björgum (Gillespie, 2010).

Upphaf tjónnæmishugtaksins rekur rætur sínar til áranna í kringum 1970. Á þeim tíma tóku fræðimenn eftir því að þrátt fyrir að tíðni hamfara hefði staðið nokkuð í stað að þá væri samt meira mannfall vegna þeirra og meiri eignarmissir af þeirra völdum heldur en áður hafði verið. Á sama tíma tóku þeir eftir að hamfarir af svipaðri stærð gátu haft mjög mismunandi afleiðingar fyrir samfélög. Hið félagslega umhverfi var því ákvarðandi þáttur ekki síður en atburðurinn sjálfur (Gillespie, 2010; Fothergill og Peek, 2004). O’Keefe, Westgate og Wisner (1976) voru meðal þeirra fyrstu til að fjalla um hamfarir í félagslegu samhengi. Þeir bentu á að síðastliðin 50 ár hefðu afleiðingar hamfara aukist sem ekki væri hægt að skýra fyllilega með tilliti til náttúrulegra orsaka. Því bentu þeir á að þessi þróun hlyti að vera tilkomin vegna þess að nú væri fólk berskjaldaðra en áður fyrir hættum sem væru til þess fallnar að valda samfélagslegum áföllum.

1.3 Viðnámsþróttur

Viðnámsþróttur (resilience) er sú geta samfélaga, hópa og einstaklinga til að bregðast við afleiðingum hamfara og annarra áfalla þannig að endurreisn á eftir verði sem skjótust og skilvirkust. Því felur viðnámsþróttur í sér aðlögunarhæfni samfélaga að breyttum aðstæðum eftir áföll. Samfélög sem hafa byggt upp viðnámsþrótt hafa getuna til að takast á við afleiðingar hamfara á sem árangursríkastan hátt. Þau kunna að bogna þegar að þau mæta mótlæti en þau brotna ekki (Ersing, 2010; McEntire, 2007; Manyena, 2006; Godschalk, Beatly, Berke, Brower og Kaiser, 1999).

Í félagsráðgjöf fjallar kenningin um viðnámsþrótt um verndandi þætti og áhættuþætti í hinu félagslega og náttúrulega umhverfi sem eru til þess fallnir að efla viðnámsþrótt eða draga úr honum. Þessir þættir samkvæmt kenningunni geta haft áhrif á það hvernig samfélögum og einstaklingum reiðir af í kjölfar áfalla. Kenningar um tjónnæmi sem áður hefur verið greint frá eru náskyldar viðnámsþrótti (Zakour og Gillespie, 2010).

Verndandi þættir sem efla viðnámsþrótt eru meðal annars gott aðgengi að bjargráðum samfélagsins, aðgengi að stofnunum almannavarna sem hafa á sínum snærum fagfólk, góð samhæfing milli stofnana og síðast en ekki síðst að samfélögin hafi viðbragðsáætlun sem reglulega er endurskoðuð (Zakour, 2010).

Síðastliðin ár hafa rannsóknir á samfélagslegum áföllum einkum beinst að getu samfélaga til að endurreisa sig sjálf án nokkurar utanaðkomandi aðstoðar að ráði. Stefnan er nú sú að samfélögin verði sjálfbær. Í því ferli er viðnámsþrótturinn mikilvægur liður og er það sérstaklega mikilvægt að virkja samfélögin sjálf til þátttöku með því að virkja þær ósýnilegu eignir sem samfélagið á. Má þar nefna félagsauðinn en í honum felast þær auðlindir sem eiga rætur að rekja til tengslaneta, samheldni samfélaga, samstöðu og samskipta (Mathbor, 2010; Karanci og Aksit, 2000).

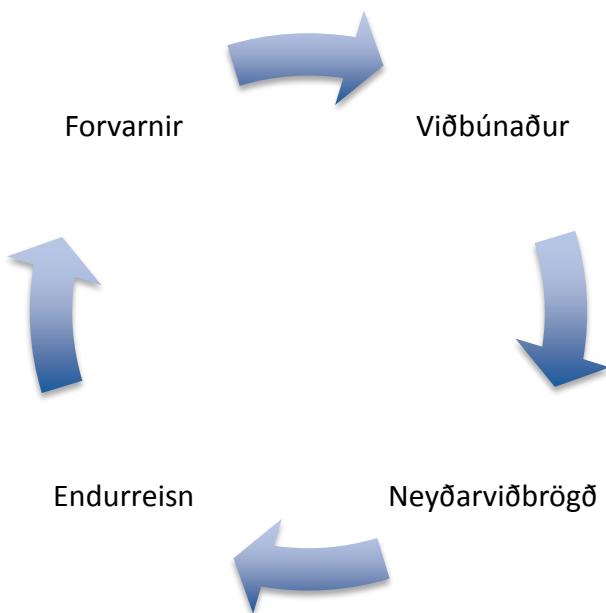
Greene árið 2002 hefur bent á að samfélög, hópar og einstaklingar verði seint færir um að útrýma algerlega afleiðingum samfélagslegra áfalla. Aftur á móti ef viðnámsþrótturinn er mikill, er mun líklegra að samfélögin geti endurreist sig og geti jafnvel orðið sterkari en þau voru fyrir áföll. Dyer 1999 kallar þessa jákvæðu þróun samfélaga í kjölfar áfalla fönix áhrifin (phoenix effect) (Zakour, 2010).

1.4 Viðlagahringrásin (disaster cycle)

Rannsóknir á samfélagslegum áföllum styðjast oft við svokallaða viðlagahringrás (disaster cycle) þegar samfélagsleg áföll og viðbrögð við þeim eru skoðuð. Hringrásin er sett fram sem myndræn framsetning á öllum viðfangsefnum áfallastjórnunar (disaster management) hvort sem það varðar foraðgerðir eða viðbrögð eftir atburð. Viðlagahringrásin er sett upp í hring þar sem að hver fasi viðbragða á sér sinn stað í hringnum. Ýmsar gerðir hafa þróast af viðlagahringrásinni. Það sem helst skilur á milli

þeirra er fjöldi fasa (Gillespie og Danso, 2010; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Viðlagahringrás sem McEntire (2007) og Gillespie og Danso (2010) notast við felur í sér fjögur stig eða fasa viðfangsefna. Forvarnir (mitigation), viðbúnað (preparedness), neyðarviðbrögð (response) og endurreisn (recovery). Fyrstu tvö stigin fela í sér foraðgerðir en síðari stigin viðbrögð eftir samfélagsleg áföll. Verður nú fjallað um hvert stig.



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

Forvarnir fela í sér aðgerðir sem ætlaðar eru til þess að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum afleiðingum hamfara. Dæmi um forvarnir er setning laga sem koma í veg fyrir að fólk búi á hættusvæðum (Gillespie og Danso, 2010; McEntire, 2007; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Viðbúnaður felur í sér aukna þekkingu og færni. Seint verður hægt að koma algerlega í veg fyrir neikvæðar afleiðingar hamfara. Því fela aðgerðir á þessu stigi í sér fræðslu og kennslu á því hvernig ætti að bregðast við hamförum og undirbúa þær. Markmiðið er að auka viðbúnað þannig að samfélög séu fremur í stakk búin að taka á hamförum. Á þessu stigi eru gerðar viðbragðsáætlanir, viðbrögð eru æfð og

keyptur er búnaður sem þarf til að takast á við hamfarir. Leiðbeiningar um viðbrögð við hinum ýmsu hamförum í símaskránni eru dæmi um viðbúnað (Gillespie og Danso, 2010; McEntire, 2007; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Neyðarviðbrögð eru þær aðgerðir sem koma til strax í kjölfar hamfara og standa oftast stutt yfir. Markmið neyðarviðbragða er að vernda líf og eignir. Hér er neyðaraðstoð eins og björgunarstörf mikilvæg. Dæmi um neyðarviðbrögð væri til dæmis að veita þolanda skyndihjálp vegna meiðsla eða að veita þolendum tímabundið húsaskjól (Gillespie og Danso, 2010; McEntire, 2007; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

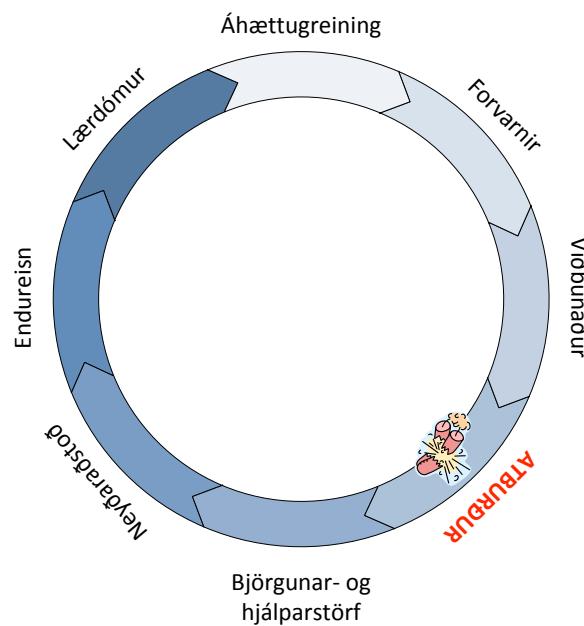
Endurreisn felur í sér langtímaðgerðir í kjölfar hamfara. Markmiðið er að koma samfélögunum í samt horf og var fyrir hamfarir og jafnvel ef hægt er að gera þau enn sterkari. Dæmi um endurreisn væri uppbygging á skemmdum húsum (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2008). Í Lögum um almannavarnir nr. 82/2008 er fjallað um nauðsyn endrurreisnar í kjölfar hamfara. Hugtakið er þó ekki skilgreint nánar.

Þó ekki sé fjallað um viðlagahringrásina í Lögum um almannavarnir nr. 82/2008 er þar fjallað um alla fasa hennar. Markmið laganna eru að sporna við og takast á við afleiðingar neyðarástands sem myndast í samféluginu og geta ógnað lífi borgara og umhverfi þeirra. Í 3. grein laganna þar sem fjallað er um stefnumótun í almannavarnamálum er fjallað um alla þessi þætti. Þar segir að stefna stjórnvalda skuli vera mörkuð af almannavarna- og öryggismálaráði til þriggja ára í senn. Stefnan skal gera grein fyrir ástandi og horfum í almannavarna- og öryggismálum í landinu, fjalla um áherslumál hvað varðar þessa þætti, forvarnarstarf og nauðsynlega samhæfingu á starfsemi opinberra stofnana. Enn fremur skal stefnan innihalda upplýsingar um nauðsynlegar birgðir sem ætlaðar eru til að tryggja afkomu þjóðarinnar á hættutínum. Þá skal stefnan fjalla um endurreisn eftir hamfarir.

Þrátt fyrir að áfallastjórnun hafi verið flokkuð með þessum hætti í viðlagahringrás er alveg ljóst að stigin fjögur eru náskyld og þau geta hæglega skarast. Það getur verið flókið að aðskilja forvarnir og viðbúnað þar sem bæði stigin fjalla um aðgerðir til að draga úr skaða af völdum samfélagslegra áfalla. Auk þess getur verið vandasamt að skilgreina hvenær neyðarviðbrögðum lýkur og endurreisn hefst. Einnig

getur endurreisn farið saman við forvarnir og viðbúnað vegna þess að í kjölfar áfalla fer áherslan oft á það að fyrirbyggja mögulegar hamfarir í framtíðinni. Forvarnir sem unnið er að á endurreisnarstigi hafa verið kallaðar eftir-hamfarafornir (postdisaster mitigation) (Elliott, 2010; McEntire, 2007). Elliott (2010) bendir á að viðlagahringrásin gefi ekki endanlegt svar við því hvernig viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla ætti að vera háttað. Hún er fyrst og fremst tæki sem nota má til að henda reiður á flóknu ferli aðgerða sem ættu og þurfa að fara fram vegna samfélagslegra áfalla (Elliott, 2010).

*Rainrace ehf*¹ hefur einnig þróað viðlagahringrás sem er heldur nákvæmari en viðlagahringrás McEntire (2007) og Gillespie og Danso (2010). Hún felur í sér öll fjögur stigin sem áður hafa verið talin upp og að auki fjögur í viðbót. Því er um átta stiga viðlagahringrás að ræða (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008). Verður nú fjallað um hvert stig fyrir sig.



Mynd 2. Viðlagahringrás Rainrace

(Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

¹ Rainrace ehf er fyrirtæki sem veitir ráðgjöf á sviði almannavarna- og einkavarnarmála hér á Íslandi sem og erlendis.

Áhættugreining er það ferli þegar kannað er áfallaþol einhvers svæðis (risk analysis). Spurt er grundvallarspurninga um hamfarir. Hvað gæti gerst? Hvaða mannabústaðir eru í hættu? Hversu umfangsmiklar gætu þær orðið? Mikilvægi áhættugreiningar kemur skýrt fram í Lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Þar er sett sú krafa að ríkisvaldið, undirstofnanir þess og sveitarfélög kanni áfallaþol í sínum umdæmum.

Forvarnir sambærilegt við það sem áður hefur komið fram.

Viðbúnaður sambærilegt við það sem áður hefur komið fram.

Atburður vísar til þess sem gerðist og orsakaði hamfarirnar. Um getur verið að ræða atburð sem kom til skyndilega og er þess eðlis að ekki er mögulegt að senda út viðvaranir. Til dæmis ef um snjóflóð eða sjávarflóð er að ræða. Lengd atburðarins í tíma getur verið mjög mismunandi. Ef um jarðskjálfta er að ræða þá varir hann stutt en ef það er heimsfaraldur þá getur atburðurinn staðið yfir lengi.

Björgunar- og hjálparstörf fela í sér neyðaraðstoð í kjölfar hamfara. Hér er meðal annars átt við lífsbjargandi störf eins og björgun, slökkvistar og læknishjálp. Þetta stig er sambærilegt við neyðarviðbragðastigið sem áður hefur verið fjallað um.

Neyðaraðstoð skoðar tímabundnar lausnir fyrir þolendur hamfara. Úrræði á þessu stigi fela meðal annars í sér að veita fólk fæði, klæði, húsnaði og áfallahjálp.

Endurreisin sambærilegt við það sem áður hefur komið fram.

Lærdómur felur í sér kerfisbundið lærdómsferli þar sem litið er til baka og skoðað hvernig til tókst að takast á við fyrri samfélagsleg áföll hvað varðar undirbúning og viðbrögð. Spurt er hvaða lærdóm megi draga af fortíðinni og hvernig sé best að koma þeim lærdómi til skila (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Viðlagahringrásin er þægilegt tæki til að útskýra hvaða viðfangsefnum þarf að huga að vegna samfélagslegra áfalla. Hún hefur verið notuð bæði af fræðimönnum og af starfandi fólk á vettvangi (Gillespie og Danso, 2010; McEntire, 2007). Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2008) bentu á að Almannavarnir ríkisins hefðu notuðust við viðlagahringrásina þegar lagðar voru línumnar að verksviði stofnunarinnar (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

2 Félagsráðgjöf og samfélagsleg áföll

Félagsráðgjöf hefur frá upphafi þróunar greinarinnar lagt áherslu á stuðning og aðstoð til fólks á neyðartínum og í áföllum (Zakour, 1996). Jane Addams sem talin er meðal fyrstu félagsráðgjafanna lagði til dæmis áherslu í sínu starfi á stuðning til fólks í áfallaðstæðum. Hún stofnaði Hull House í Chicago árið 1889 þar sem hún tók á móti innflytjendum þar sem markmiðið var að valdefla og byggja upp getu þeirra (Farley, Smith og Boyle, 2009; Jane Addams Hull House Association, 2011).

Viðbrögð félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla hafa hingað til mest falið í sér þjónustu á fyrstu stigum í viðbragðsfasa og í endurreisn. Vinna félagsráðgjafans í kjölfar samfélagslegra áfalla hefur verið fólgin í ráðgjöf, þar sem félagsráðgjafar hafa nýtt sér kerfisþekkingu sína og vísað þolendum áfram og leiðbeint um hvar viðeigandi bjargræði sé að finna. Einnig hafa félagsráðgjafar veitt óformlegan stuðning til dæmis með því að aðstoða fólk við að finna ástvini sína (Chou, 2010; Ersing, 2010; Padgett, 2006; Soliman og Rogge, 2002; Zakour, 1996).

Chou (2003) hefur tekið saman helstu hlutverk félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla. Félagsráðgjafar taka þátt í gerð viðbragðsáætlana og innleiðingu þeirra sem og í forvörnum. Þeir veita þjónustustofnunum stuðning við að gera viðbragðsáætlanir og hvernig haga megi forvörnum. Þeir mæta þörfum minnihlutahópa og veita þeim sérstakan stuðning með tilliti til þeirra þarfa í kjölfar samfélagslegra áfalla. Félagsráðgjafar eru mikilvægur liður í endurreisnarfasanum bæði í vinnu sinni með samfélögum sem og með fjölskyldum og einstaklingum. Þeir skipuleggja endurreisnina, finna viðeigandi velferðarárræði og vinna ýmis verkefni fyrir stjórnvöld.

Zakour 2000 í Soliman og Rogge (2000) bendir á að viðbrögð félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla ættu að felast í því að draga úr hættu, þeir ættu að hámarka bjargin og þeir ættu að vera málsvarar fyrir berskjálðaða hópa.

Málsvarahlutverk félagsráðgjafans er mikilvægt á öllum stigum áfallastjórnunar. Rannsóknir hafa sýnt að minnihlutahópar og þeir sem hafa sögulega nýtt sér þjónustu félagsráðgjafa standa verst að vígi bæði hvað varðar undirbúning fyrir áföll og viðbrögð í kjölfarið (Gillespie, 2010; Soliman og Rogge, 2002; Zakour, 1996).

Viðbrögð félagsráðgjafa hafa ekki verið laus við gagnrýni. Gillespie og Danso (2010) hafa gagnrýnt tilhögun þeirrar þjónustu sem félagsráðgjafar hafa veitt í kjölfar samfélagslegra áfalla í gegnum tíðina. Þeir segja þjónustuna oft hafa verið of skamma og að hún hafi komið til of seint í ferlinu. Harding (2007) hefur bent á að félagsráðgjafar hafi í of miklum mæli horft framhjá manngerðum hamförum bæði í rannsóknum og hvað varðar inngríp. Hann telur að manngerðar hamfarir geti að mörgu leyti valdið meiri skaða heldur en náttúruhamfarir. Ástæðuna rekur hann meðal annars til pólitískrar skírskotunar manngerðra hamfara. Því sé það mikilvægt að félagsráðgjafar sem leggja áherslu á réttlæti og málsvarahlutverk taki til hendinni og láti að sér kveða á vettvangi manngerðra hamfara og berjist gegn þeim.

Hlutverk félagsráðgjafa hvað varðar samfélagsleg áföll er umdeilt og flókið viðfangsefni. Mismunandi hugmyndir eru uppi um hvað eigi og ætti að felast í þessu hlutverki þeirra. Sumir telja að félagsráðgjafar ættu alfarið að leggja krafta sína í neyðarþjónustu og samfélagsvinnu. Við samfélagsvinnu nota félagsráðgjafar þekkingu sína til að samhæfa viðbragðsaðila og önnur úrræði ásamt því að þeir stuðla að auknu aðgengi minnihlutahópa að björgum. Aðrir leggja áherslu á hlutverk félagsráðgjafans í sálrænnri áfallahjálp (Pyles, 2007)

2.1 Samfélagsvinna í kjölfar samfélagslegra áfalla

Samhæfing úrræða og viðbragðsaðila hefur verið liður í hlutverki félagsráðgjafa frá fyrstu tíð félagsráðgjafar. Samhæfing, það að kerfin tali saman og styðji við hvert annað, er mikilvægt þegar brugðist er við samfélagslegum áföllum. Markmið samhæfingar er að stuðla að samvinnu viðbragðsaðila og með þeim hætti auka líkur á því að viðbrögð við samfélagslegum áföllum verði skilvirkari og fljótvirkari (Danso og Gillespie, 2010; Zakour, 1996). Danso og Gillespie (2010) hafa bent á að samfélagið í dag sé mun flóknara en áður var. Þróunin sé sú að nú séu fleiri hættur til staðar sem geti við ákveðnar aðstæður orsakað samfélagsleg áföll. Flókin samfélagsgerð gerir erfiðara fyrir að bregðast við samfélagslegum áföllum. Vinna félagsráðgjafans að samhæfingu er því að mati Danso og Gillespie (2010) eitt af mikilvægustu hlutverkum sem félagsráðgjafar hafa undir höndum.

Þegar félagsráðgjafar vinna að samhæfingu úrræða beita þeir einni af höfuðvinnuaðferðum félagsráðgjafans, samfélagsvinnu. Markmið hennar er að

stuðla að velferð þess samfélags sem unnið er með, taka á félagslegum vanda þess og nýta til þess fyrirliggjandi bjargin samfélagsins. Samfélagsvinna getur verið með ýmsum hætti. Má þar nefna rannsóknarvinnu, skipulagsvinnu, eflingu samhæfingar, fjárlöfun, nefndarstarf og málssvarahlutverk (Farley, Smith og Boyle, 2009).

Stofnanavinna (community organization) er ein tegund samfélagsvinnu. Markmið hennar eru að auka samhæfingu milli stofnana. Kostir samhæfingar eru ýmsir en hún getur orðið til þess að bjargin aukist og hún getur dregið úr einhæfni þeirra samfélagslegu úrræða sem í boði eru á hverjum tíma. Auk þess sem hún eykur skilvirkni og árangur þeirrar þjónustu sem í boði er (Popple, 2005).

Félagsráðgjafar eru að mati Yanay og Benjamin (2005) sú starfstétt sem er hvað best undir það búin að takast á við þær flóknu aðstæður sem samfélagsleg áföll hafa í för með sér. Ástæðuna rekja þau til fjögurra þátta. Í fyrsta lagi hafa félagsráðgjafar þjálfun í að setja sig í spor annarra. Auk þess hafa flestir félagsráðgjafar þekkingu á áfallavinnu og kreppuhugtakinu. Í þriðja lagi hafa félagsráðgjafar þekkingu á úrræðum samfélagsins og þeirri þjónustu sem stendur til boða. Þeir vita hvert á að leita. Í fjórða lagi þá er starfsvertvangur félagsráðgjafa mjög fjölbreyttur og þeir starfa víðsvegar bæði hjá hinu opinbera og í einkageira. Þetta gerir félagsráðgjöfum fremur kleift en öðrum að skapa tengslanet milli fagmannna sem starfa hjá mismunandi stofnunum. Með því að nota tengslanetið verður stuðningur hinna mismunandi stofnana og fyrirtækja skilvirkari og fagmannlegri.

Samfélög eru misvel í stakk búin til að takast á við afleiðingar samfélagslegra áfalla. Þar af leiðandi er það mismunandi hversu langan tíma það tekur þau að rétta úr kútnum eftir samfélagsleg áföll. Efnameiri einstaklingar innan samfélaga standa betur að vígi en þeir sem fátækir eru. Mikilvægt er að taka á efnahagsvanda og tilfinningalegum vandkvæðum. Félagsráðgjafar ættu að leggja áherslu á að vinna með einstaklingum sem upplifa slík vandamál vegna þess að slík vinna getur orðið til þess að flýta fyrir enduruppbyggingu samfélagsins alls (Gillespie, 2010; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Félagsráðgjöf hefur verið gagnrýnd fyrir það að leggja ofuráherslu á einstaklingsvinnu í kjölfar samfélagslegra áfalla (Bourassa, 2009; Pyles, 2007). Einstaklingsvinna er að mati Bourassa (2009) ekki hentugasti meðferðarkosturinn

þegar brugðist er við samfélagslegum áföllum. Í kjölfar samfélagslegra áfalla eru margir hjálparþurfi og til að geta mætt þeirri miklu þörf ættu félagsráðgjafar að færa áhersluna á samfélagsvinnu sem beitir valdeflingu og byggir á fyrirliggjandi styrkleikum samfélagsins sjálfs. Bourassa (2009) lítur svo á að ef samfélagið sjálft valdeflist þá smiti það út frá sér til einstaklinga sem samhliða styrkjast og eflast.

Í fyrri kafla hefur verið fjallað um hugtakið tjónnæmi. Samkvæmt McEntire (2007) þá felur tjónnæmi í sér þá þætti í fari einstaklinga sem geta gert þá berskjaldaðri fyrir afleiðingum samfélagslegra áfalla. Rannsóknir hafa sýnt að þeir sem eru félagslega illa staddir séu oftar berskjaldaðir en aðrir (Fothergill og Peek, 2004; Gillespie, 2010). Pyles (2007) bendir á að ef að samfélagslegt áfall leiðir í ljós langvarandi félagslegt vandamál eins og fátækt þá ætti hlutverk félagsráðgjafans í endurreisn samfélagsins að leggja áherslu á að vinna úr því vandamáli. Samfélagsvinna er í því skyni mikilvæg aðferð. Pyles bendir á að samt sem áður hafi áhersla verið sett á aðra þætti. Hún bendir á að vissulega sé nauðsynlegt að huga andlegri líðan þolenda hamfara og sjá til þess að aðgengi að úrræðum sé fullnægjandi. Slíkar aðgerðir séu þó ekki nægilegar til að ná fram þeim samfélagsbreytingum sem nauðsynlegar eru til að hindra framtíðaráföll. Mikilvægi þeirrar þjónustu sem félagsráðgjafar hafa veitt í kjölfar samfélagslegra áfalla er óumdeilt. Prátt fyrir það er ljóst að sérþekking og kunnáttu félagsráðgjafa myndi einnig reynast til góða á öðrum stigum viðlagahringrásarinnar. Sérstaklega hvað varðar foraðgerðir sem ætlað er að draga úr neikvæðum afleiðingum samfélagslegra áfalla (Elliott, 2010; Gillespie og Danso, 2010).

2.1.1 Undirbúningur fyrir samfélagsleg áföll

Forvarnir og undirbúningur fyrir samfélagsleg áföll hafa það markmið að gera samfélögin og einstaklinga innan þess reiðubúna til að takast á við afleiðingar samfélagslegra áfalla (Gillespie, 2010). Sérþekking félagsráðgjafa á velferðarkerfinu og viðbrögðum einstaklinga og samfélaga við áföllum er nauðsynleg í forvarnar og undirbúningsvinnu fyrir samfélagsleg áföll. Samfélagsvinna félagsráðgjafa er vel til fallin í slíkri forvarnarvinnu (Gillespie, 2010; Farley, Smith og Boyle, 2009). Þekking á því samfélagi sem félagsráðgjafinn vinnur með er mikilvæg til að undirbúningsvinnan sé skilvirk og líkleg til árangurs. Leitað er í þekkingarbrunn samfélagsins sjálfs um samfélagsleg áföll og fyrri reynslu af þeim. Einnig eru skoðaðar fyrirliggjandi bjargir

og sú geta sem samfélagið býr yfir. Upplýsingar þessar eru nýttar til að hanna viðbragðsáætlanir sem grípa skal til komi til samfélagsleg áfalls. Minnihlutahópum líkt og á öllum stigum áfallastjórnunar er mikilvægt að gefa gaum. Fræðsla og þjálfun í réttum viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla er mikilvæg í því skyni (Gillespie, 2010).

Góður undirbúningur og forvarnir til að fyrirbyggja samfélagsleg áföll hafa mikið að gera með það hvernig samfélögum reiðir af í kjölfar samfélagslegra áfalla. Ljóst er að þörf er á aukinni þekkingu á minnihlutahópum sem sögulega hafa farið verst út úr samfélagslegum áföllum. Gagnsemi slíkrar þekkingar er mikil enda gefur hún upplýsingar sem nota má til að skapa nýjar leiðir og hugmyndir um hvernig megi bæta undirbúning og viðbrögð við samfélagslegum áföllum. Meðlimir samfélaga þekkja sjálfir sínar heimaslöðir og þá styrkleika og veikleika sem þar er að finna og því er þeirra framlag mikilvægt í undirbúningsfasanum (Zakour, 2010; Karanci og Aksit, 2000).

Lög um almannavarnir nr. 82/2008 gera ráð fyrir því að sveitarfélög geri viðbragðsáætlanir sem byggja á áhættumati fyrir það umdæmi sem því tilheyrir. Ekkert er í lögunum sem gefur það til kynna að sveitarfélögin ættu að hafa samráð um gerð þessara áætlana við íbúa sína. Þrátt fyrir það er ljóst að þess konar samráð yrði ómetanlegt fyrir slíka vinnu sé litið til þeirrar reynslu og þekkingar sem finna má þeirra á meðal. Auk þess sem líklegra er að þeir færu eftir áætluninni og undirbyggju sig persónulega (Bird, Gísladóttir og Dominey-Howes, 2011).

2.2 Áfallahjálp-Hlutverk félagsráðgjafa

Áfallahjálp er mikilvægur þjónustuliður í kjölfar samfélagslegra áfalla og er hún oft veitt af félagsráðgjöfum á fyrstu stigum eftir samfélagsleg áföll (Ersing, 2010; Padgett, 2006; Soliman og Rogge, 2002). Tilgangur áfallahjálpar er að draga úr andlegu uppnámi sem getur skapast í kjölfar áfalla. Markmið hennar er því að stuðla að skilvirkari aðlögun eftir áfallið bæði til skamms tíma og langtíma litið. Áfallahjálp er afar fjölbætt og hún felur í sér margskonar stuðning til þolenda, bæði sálrvænan og félagslegan stuðning. Einnig getur hún falist í upplýsingagjöf, fræðslu, mati á hættuþáttum og eflingu bjarga þolenda (Brymer o.fl., 2006).

Áfallahjálp hefur verið skipt í sex stig (Margréti Blöndal, 2007).

1. Sálræn skyndihjálp.
2. Upplýsingar og fræðsla.
3. Viðrun.
4. Úrvinnsla: tilfinningaleg úrvinnsla einstaklinga eða hópa, undir stjórn fagaðila.
5. Virkjun stuðningskerfis, þolenda.
6. Mat á áhættuþáttum og eftirfylgd.

Verður nú fjallað nánar um hvert stig fyrir sig.

Sálræn skyndihjálp er fyrsta stig áfallahjálparinnar. Hugað er að ýmsum hagnýtum atriðum. Markmið hennar er að sjá til þess að grundvallarþörfum þolenda samfélagslegra áfalla sé mætt. Þetta getur falið í sér að sjá til þess að þolendur hafi húsaskjól, fái eitthvað að borða, fái aðstoð þá við að hringja og láta vita af sér og þess háttar (Margrét Blöndal, 2007; Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004).

Upplýsingar og fræðsla fela í sér að veittar eru upplýsingar um það sem gerst hefur og um aðra þætti er snerta atburðinn. Markmiðið er að tryggja að þolendur fái réttar upplýsingar. Mikilvægt er að þolendur fái fræðslu um það við hverju megi búast andlega, líkamlega og félagslega eftir að hafa upplifað áfall. Einnig er mikilvægt að þeir séu fræddir um það hvert þeir geti leitað ef líðanin er með þeim hætti að stuðningur fagmanns sé nauðsynlegur (Margrét Blöndal, 2007).

Viðrun (defusing) felur í sér hópáfallahjálp sem stýrt er af fagmönnum sem hafa fengið sérþjálfun. Viðrun fer fram á óformlegum hópfundum sem oftast eru haldnir innan sólarhrings frá atburði. Markmið fundanna er að ýta undir jafningjastuðning meðal þolenda. Þátttakendur ræða í sameiningu um leiðir til að takast á við vandann og vanlíðan og með þeim hætti veita hver öðrum stuðning (Margrét Blöndal, 2007).

Tilfinningaleg úrvinnsla (debriefing) felur í sér sérhæfðan stuðning sem veittur er af fagfólk. Kerfisbundið er unnið með tilfinningar og reynslu þolenda af áfallinu. Um getur verið að ræða vinnu með einstaklingum, fjölskyldum og hópum (Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004; Margrét Blöndal, 2007). Margrét Blöndal (2007) bendir þó á að oftast sé um hópastarf að ræða. Ef fara á þá leiðina þarf að hafa í huga að hóparnir þurfa að vera einsleitir og hafa svipaða reynslu. Tilfinningaleg úrvinnsla kemur ekki til fyrr en eftir að atburði er lokið. Markmið tilfinningalegrar úrvinnslu er að veita tækifæri fyrir úrvinnslu tilfinninga með því að þolendur deili tilfinningum sínum og hugsunum og fái fræðslu um eðlileg viðbrögð við áföllum.

Virkjun stuðningskerfis felur í sér að tengslanet þolenda, félagsauður og samfélagslegar bjargir umhverfisins eru virkjaðar. Stuðningur nánustu aðstandenda, ástvina og vinnufélaga er afar mikilvægur fyrir þolendur áfalls. Einnig er mikilvægt að virkja og nýta þau samfélagslegu úrræði sem viðkomandi hefur nýtt sér fyrir atburðinn. Má þar nefna félagsráðgjafa, lækna, AA-samtökin, heilsugæslu og fleira (Margrét Blöndal, 2007).

Mat á áhættubáttum og eftirfylgd eru einn mikilvægasti liður áfallahjálpar. Markmið áfallahjálpar eru að finna þá sem eiga erfitt uppdráttar og eiga í hættu á að þróa með sér langvinna erfiðleika. Mikilvægt er að fylgst sé með einstaklingum í kjölfar samfélagslegra áfalla með tilliti til áhættubátta. Þessi þáttur áfallahjálpar er í höndum fagfólks og oft í höndum heilbrigðisstarfsmanna. Ef nokkrir mánuðir hafa liðið frá áfalli og ennþá eru sterk streitviðbrögð til staðar þá er það vísbending um að nauðsynlegt sé að vísa einstaklingi í viðtalsmeðferð til fagaðila. Ef út í slíkar aðgerðir þarf að fara er ekki lengur um áfallahjálp að ræða heldur meðferð sem byggð er á persónulegum þörfum hvers og eins (Margrét Blöndal, 2007; Ríkislöggreglustjóri o.fl., 2010). Eins og sjá má af ofangreindu þá er áfallahjálp fremur víðtækt hugtak. Hún felur í sér margþætta þjónustu og stuðning til þolenda hamfara.

Áfallahjálp (crisis help) hefur fengið aukna athygli á síðastliðnum árum. Raphael 1986/2000 benti á að reynslan af því að lenda í áföllum geti haft miklar sálrænar afleiðingar í för með sér fyrir þolendur og viðbragðsaðila. Raphael bendir jafnframt á að þeir sem lenda í aðstæðum sem ógna lífi eða limum, eigum og samfélagi geta lent í djúpri andlegri kreppu (Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004). Cullberg (1985) hefur skilgreint andlega kreppu sem þær aðstæður í lífi einstaklings þegar að öll fyrri reynsla hans og viðbrögð sem hann hefur hingað til lært og getað notfært sér við hinum ýmsu kringumstæður duga ekki lengur til. Þetta leiðir til þess að aðstæðurnar verða einstaklingum óskiljanlegar og honum finnst sem hann ráði ekki við þær.

Cronin, Ryan og Brier (2007) benda á mikilvægi þess að huga að viðbragðsaðilum sem koma til aðstoðar í kjölfar samfélagslegra áfalla. Margir þeirra upplifa mikla streitu og eiga á hættu að þróa með sér hluttekningarþreytu (secondary traumatization). Einkenni hluttekningarþreytu felast í að fagmaðurinn, sá sem

þjónustu veitir, upplifir sjálfur streitueinkenni vegna samlíðunar með skjólstæðingunum sem hafa upplifað þungt áfall (Figley, 1995). Cronin, Ryan og Brier (2007) benda á að félagsráðgjafar sem leggja áherslu á heildarsýn og horfa á einstaklinginn með tilliti til aðstæðna í hans eigin umhverfi (person in environment) séu sérstaklega hæfir til að styðja aðra viðbragðsaðila og þolendur. Í New York borg hefur Rauði krossinn í Bandaríkjunum þróað sérstakt verkefni sem kallast *Disaster mental health program in the greater New York*. Markmið verkefnisins er að veita stuðning til þolenda áfalla. Starfið byggir að mestu leyti á sjálfboðaliðastarfi og hafa félagsráðgjafar á vegum *National Association of Social Workers*, verið meðal sjálfboðaliða. Rík áhersla er í starfinu á stuðning til hjálparaðila vegna áfalla (Cronin, Ryan og Brier, 2007).

Áfallahjálp er mjög mikilvæg í kjölfar samfélagslegra áfalla og mikið í húfi að hún sé skipulögð. Á Íslandi hefur verið gerð viðbragðsáætlun vegna áfallahjálpar og er nágildandi viðbragðsáætlun frá 2010 (Ríkislögrelustjóri, Landlæknisembættið, Landspítali-áfallateymi, Rauði kross Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðkirkjan, 2010).

2.3 Félagsráðgjöf, kennsla og samfélagsleg áföll

Þrátt fyrir að félagsráðgjafar hafi á alþjóðavettvangi haft mikilvægu hlutverki að gegna í viðbrögðum við samfélagslegum áföllum þá hefur skort á sérhæfða kennslu um málaflokkinn. Fæstir félagsráðgjafar hafa fengið fullnægjandi undirbúning til að takast á við flóknar aðstæður samfélagslegra áfalla (Gillespie og Danso, 2010; Thomas og Healy, 2010). Chou (2003) benti á að félagsráðgjafar hefðu tekið þátt í viðbrögðum og endurreisnarfasa í kjölfar stórs jarðskjálfta í Taiwan árið 1999. Afleiðingar þessa skjálfta voru gífurlegar en hann olli því að 2300 manns týndu lífinu og 600.000 manns misstu heimili sín. Flestir félagsráðgjafar sem brugðust við skjálftanum sinntu því starfi án fullnægjandi þjálfunar í áfallahjálp. Rannsókn Chou leiddi í ljós að einungis 6,4% félagsráðgjafa höfðu fengið einhverja þjálfun í viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla.

Í félagsráðgjafarnáminu hérlendis var byrjað að kenna námskeiðið Áföll og sálræn skyndihjálp árið 2005. Um það leyti var verið að lengja námið um eitt ár og við það tilefni bættust við námið ýmiss námskeið sem ekki höfðu verið kennd áður og var

áfallanámskeiðið meðal þeirra. Í kennsluskrá Háskóla Íslands 2011-2012 segir um námskeiðið

Markmið námskeiðs er að nemendur öðlist grunnþekkingu á áföllum og áhrifum þeirra á samfélög og einstaklinga. Nemendur fá þjálfun í að veita sálræna skyndihjálp (sbr. skilgreiningu RKÍ) og öðlast hæfni til að veita hana. Fjallað verður um skipulag almannavarna og áfallastjórnun. Sérstök áhersla er lögð á að kynna hlutverk félagsráðgjafa á þeim vettvangi. Þá er rætt um gildi sálræns stuðnings við þolendur áfalla, helstu þætti sálrænnar skyndihjálpar og áfallahjálpar. Einnig verður rætt um skilgreiningar á áföllum, líkamleg og sálræn einkenni þeirra og áfallastreituvíðbrögð.

Á stjórnarfundinum *Nordisk socialhøgskolekomité* (NSHK) þann 13.-15. apríl 2011 var rætt um hvernig kennslu um kreppur og áföll hefði verið háttað í félagsráðgjöf á Norðurlöndum. Vegna aukinnar áherslu *International association of schools of social work* (IAWSSW) á þátttöku félagsráðgjafa í viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla, bæði á alþjóðavettvangi og í heimahögum, hefur verið hvatt sérstaklega til þess að framboð sé aukið á námskeiðum innan þessa sviðs. NSHK hefur kannað stöðu mála hjá samstarfsaðilum sínum á Norðurlöndunum og hefur borist svar frá 11 skólum, flestum í Noregi. Könnunin leiddi í ljós að flestar námsleiðir byðu upp á námskeið sem fjölluðu um áföll og áfallahjálp. Einnig leiddi könnunin í ljós að innan grunnnáms námsleiðanna rúmaðist ekki meiri kennsla í. Því var tekin sú ákvörðun að NSHK stefndi að því að vera með sérstakt námskeið í tengslum við efnið á ráðstefnu sem stefnt er á að haldin verði árið 2013 (Norræn skólasamtök félagsráðgjafa [NSHK], 2011).

Rannsóknir á samfélagslegum áföllum hafa aukist bæði í félagsráðgjöf og í öðrum félagsvísindum. Þá hefur kennsla einnig aukist. Kostir þessarar þróunar eru ótvíraðir enda kemur hún til með að auka fagmennsku félagsráðgjafa á sviði samfélagslegra áfalla (Gillespie og Danso, 2010; Streeter og Murty, 1996).

2.4 Vinnulíkan félagsráðgjafa-samfélagsleg áföll

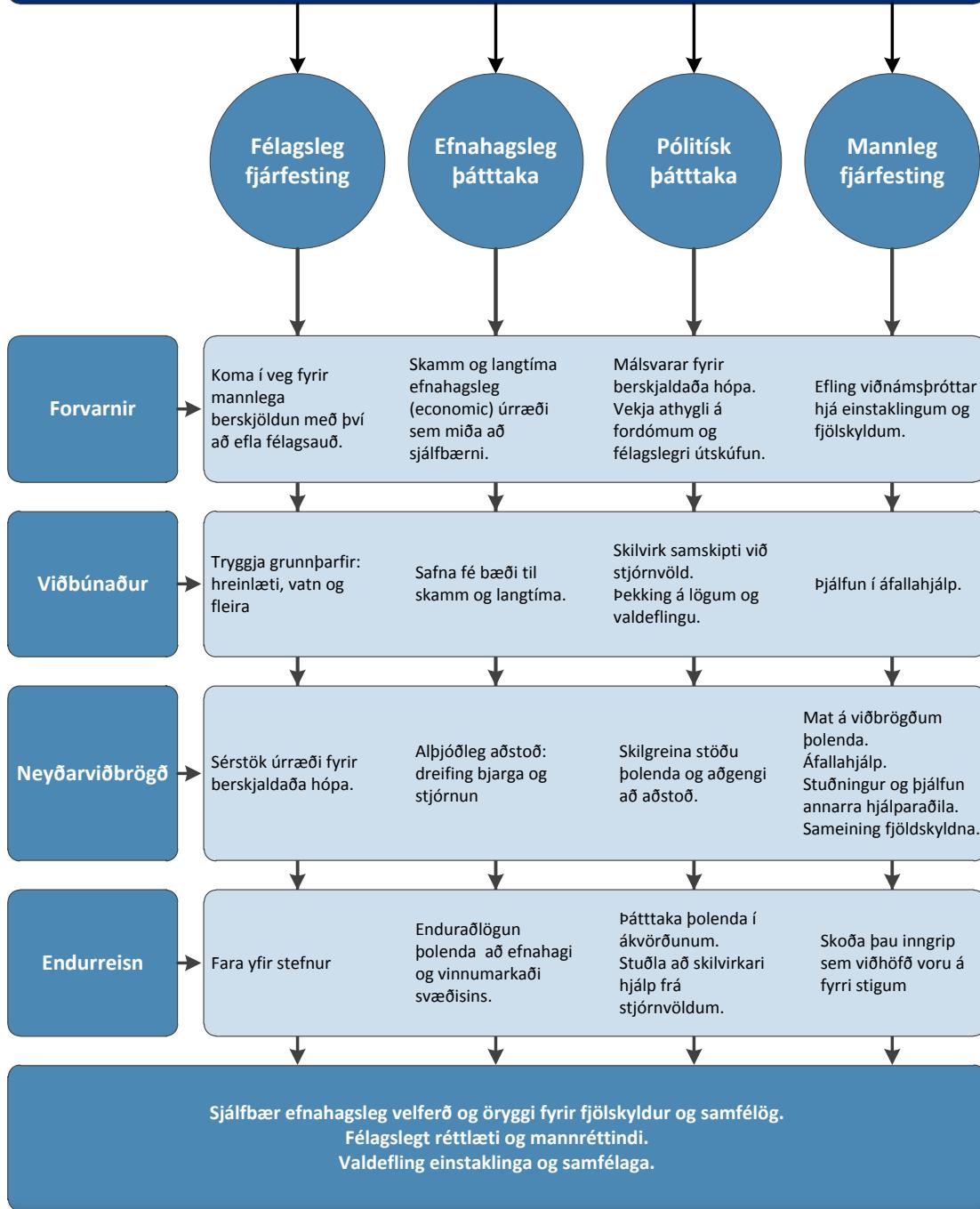
Elliott (2010) hefur sett fram sérstakt vinnulíkan fyrir félagsráðgjafa sem felur í sér viðbrögð félagsráðgjafa á öllum stigum viðlagahringrásarinnar, bæði með einstaklingum og samfélögum. Markmið þróunar líkansins var að vekja athygli á vinnuaðferðum félagsráðgjafa sem nýtast mættu í viðbrögðum við samfélagslegum áföllum. Auk þess var markmið líkansins að vekja athygli félagsráðgjafa á öðrum

vinnuaðferðum enn hinni einstaklingsmiðuðu nálgun sem hefur verið ráðandi. Kenninguna byggir Elliott á sjónarhorni félagslegrar þróunar (social development). Í líkaninu er gert ráð fyrir öllum helstu vinnuaðferðum og kenningum félagsráðgjafans með einstaklingum, fjölskyldum, hópum og samfélögum en lögð er sérstök áhersla á valdeflingarsjónarhornið, vinnu með styrkleika til að byggja upp getu og á mann- og félagsauð.

Samkvæmt sjónarhorni félagslegrar þróunar er mikilvægt að efla bæði efnahagslega og félagslega velferð. Jafnvægi milli þessara tveggja þátta er afar mikilvægt. Ójafnvægi er til staðar ef skapast hefur stórt bil milli ríkra og fátækra í samfélaginu. Markmið félagslegrar þróunar er að draga úr þessum mun með ýmsum aðferðum (Elliott, 2010; Midgley, 1995).

Líkan Elliott er sett upp í kringum fjögur þjónustukerfi/hugtök sem hvert um sig hefur sín viðbrögð á hverju stigi viðlagahringsins. Kerfin eru félagsleg fjárfesting, efnahagsleg þátttaka, stjórnmálagleg valdefling og mannleg fjárfesting. Hlutverk félagsráðgjafa samkvæmt kenningunni eru fjölbreytt og teljast sum þeirra til hefðbundinnar félagsráðgjafar en einnig eru ný hlutverk kynnt (Elliott, 2010). Myndin hér fyrir neðan er myndræn samantekt af kenningu Elliott.

Hamfarafélagsráðgjöf: Inngrip



Mynd 3. Líkan Doreen Elliott

(eigin þýðing).

Öll hafa kerfin mismunandi áherslur. Til nánari skýringar má draga saman markmið hvers og eins.

Félagsleg fjárfesting leggur áherslu á innri uppbyggingu samfélaga þar sem efling félagsauðs er sett í brennidepil. Markmiðið er að skapa leiðir til að allir samfélagsþegnar hafi sömu tækifæri til þátttöku. Litið er á fátækt og félagslega einangrun sem sem vandamál samfélagsins alls (Elliott, 2010).

Efnahagsleg þátttaka felur í sér að gera öllum samfélagsþegnum kleift að taka þátt samfélagini og efnahagslífi þess. Virk þátttaka í efnahagslífi gerir samfélagið sterkara og hæfara til að takast á við samfélagsleg áföll (Sama heimild).

Pólitísk þátttaka leggur áherslu á mannréttindi og félagslegt réttlæti. Hér er áherslan á vinnu félagsráðgjafans með jaðarhópum og með skjólstæðingum sem búa við félagslega einangrun. Valdefling, málsvarahlutverk og almenn hvatning til skjólstæðinga eru hér mikilvæg. Markmiðið er að styðja þannig að hver og einn geti fundið sína styrkleika og geti vaknað til meðvitundar um réttindi sín (Elliott, 2010). Siðareglur félagsráðgjafa leggja sérstaka áherslu á þetta hlutverk félagsráðgjafans.

Hvað pólitíska þátttöku varðar þá hefur Midgley (1996) bent á þetta sé vettvangur þar sem félagsráðgjafar hafa ekki í nægum mæli látið að sér kveða. Efling félagslegrar þróunar felur í sér slíka vinnu þar sem unnið er að hagsmunum samfélagsins í heild en ekki að persónulegum vandamálum (Midgley, 1995).

Mannleg fjárfesting á fyrri stigum viðlagahringsarinnar er markmiðið að efla viðnámsþrótt og skapa félagsauð. Markmið mannlegrar fjárfestingar er að byggja upp bjargir og viðnám gagnvart hamförum og nýta til þess áfallahjálp. Lögð er áhersla á valdeflingu og á vinnu með styrkleika. Mannleg fjárfesting felur í sér þann þátt í viðbrögðum félagsráðgjafa sem þeir hafa sögulega mest sinnt vegna samfélagslegra áfalla er þar félagslegur stuðningur mikilvægur (Elliott, 2010).

Kostir líkans Elliott eru margir. Það leggur áherslu á valdeflingu, þátttöku og styrkleika bæði samfélaga og einstaklinga. Auk þess er það mjög í samræmi við nútíma kröfur um viðbrögð vegna samfélagslegra áfalla. Það byggir á helstu kenningum og aðferðum félagsráðgjafa og gerir tillögur að viðbrögðum fyrir hvern fasa viðlagahringsins (Sama heimild).

Takmarkanir líkansins eru einnig nokkrar. Líkanið hefur ekki verið gagnreynt og er því enn ómótað og því ekki víst að það sé raunhæft í framkvæmd. Auk þess sem það tekur ekki nægjanlegt tillit til áhrifa menningar og þjóðernis (Sama heimild).

3 Rannsóknir á samfélagslegum áföllum

Til eru ritaðar heimildir um hamfarir sem ná aftur til þess tíma í mannkynssögunni er menn fyrst byrjuðu að skrifa. Rannsóknir á hamförum sem félagslegu fyrirbæri eru þrátt fyrir þessa löngu samfylgd með manninum nútímafyrirbæri. Kerfisbundnar rannsóknir á félagslegum þætti samfélagslegra áfalla hófust ekki fyrr en upp úr aldamótunum 1900 (Quarantelli, 2000).

Dynes (2003) rekur upphaf rannsókna á samfélagslegum áföllum til Lissabon jarðskjálftans sem var árið 1755. Hann hefur skilgreint jarðskjálftann sem fyrsta nútíma samfélagslega áfallið. Allar náttúruhamfarir fram að skjálftanum höfðu verið útskýrðar með skírskotun til guðlegs verknaðar og til reiði guðs gagnvart syndugum mönnum. Upplýsingaöldin með allri þeirri framþróun og auknu þekkingu sem henni fylgdu gerði það að verkum að hugmyndir um guðlegan verknað viku fyrir vísindalegum skýringum. Annað sem gerði skjálftann svo sérstakan voru viðbrögð stjórvalda en í kjölfar hans var í fyrsta skipti svo að vitað sé til, gripið til samhæfðra neyðarviðbragða vegna hamfara. Einnig var þetta í fyrsta skipti þar sem beitt var forvörnum á eftir til að koma í veg fyrir samfélagsleg áföll í framtíðinni (Dynes, 2003).

Rannsóknir sem beina sjónum að félagslegum þætti samfélagslegra áfalla eiga rætur að rekja til félagsfræði en félagsfræðingar voru allsráðandi á þeim rannsóknarvettvangi fram að 1960. Fyrsta stóra rannsóknin á hamförum var doktorsritgerð Prince árið 1920 þar sem hann skoðaði félagsleg áhrif Halifax sprengjunnar. Fleiri fylgdu á eftir má þar nefna Carr árið 1920 og Sorokin árið 1942 (Perry, 2006; Quarantelli, 2000).

Rannsóknum á samfélagslegum áföllum fjölgaði hægt fram eftir öldinni. Um 1950 varð mikil vakning meðal fræðimanna um þennan málaflokk. Á þessum tíma var seinni heimsstyrjöldinni nýlokið og kalda stríðið var um það bil að hefjast. Kalda stríðinu sem háð var milli austurs og vesturs fylgdi kjarnorku- og efnavopnaógn og vildi bandaríski herinn undirbúa sig sem mest fyrir mögulegt kjarnorkustríð. Áhersla hersins á þennan málaflokk ýtti mjög undir frekari rannsóknir á samfélagslegum áföllum (Quarantelli, 2000).

Það sem ennfrekar ýtti undir rannsóknir á áhrifum samfélagslegra áfall hefur verið rakið til tveggja þátta. Annars vegar verkefni sem unnið var af *National opinion*

research center á árunum 1950-1954 með stuðningi frá hernum. Verkefnið fól í sér skoðun á náttúruhamförum og iðnaðarhamförum (industrial disaster). Tilgangur að baki verkefninu var að öðlast þekkingu á hamförum á friðartíma og þannig skapa færni til að ná betri tökum á samfélagslegum áföllum (Tierney, Lindell og Perry, 2001; Quarantelli, 1988, 2000).

Hinn áhrifaþátturinn var stofnun Miðstöðvar rannsókna í hamfarafræðum (Disaster research center) árið 1963. Miðstöðin var sú fyrsta sinnar tegundar í heiminum (Tierney, Lindell og Perry, 2001; Quarantelli, 2000).

Félagsráðgjafar höfðu allt frá upphafi greinarinnar tekið þátt í viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla og veitt ráðgjöf og stuðning til þolenda (Gillespie og Danso, 2010; Zakour, 1996). Þrátt fyrir það hófust rannsóknir félagsráðgjafa á samfélagslegum áföllum ekki fyrr en um 1975. Á þeim tíma varð mjög ör vöxtur í rannsóknum á samfélagslegum áföllum (Zakour, 1996; Quarantelli, 2000).

Félagsráðgjafar hafa rannsakað samfélagsleg áföll frá mörgum hliðum. Klínískir félagsráðgjafar hafa beint rannsóknum sínum að sálfélagslegum áhrifum samfélagslegra áfalla á þolendur og viðbragðsaðila. Einnig hafa þeir rannsakað áfallastreitu. Einnig hafa félagsráðgjafar rannsakað úrræði vegna samfélaglegra áfalla, viðbrögð stofnana og samhæfingu þeirra í milli. Þessar rannsóknir beina sjónum sérstaklega að því að skoða undirbúningsaðgerðir vegna samfélagslegra áfalla, forvarnir, viðbrögð og endurreisn. Rannsóknir á stofnunum og samhæfingu þeirra voru meðal fyrstu rannsókna sem félagsráðgjafar stóðu fyrir á samfélagslegum áföllum. Rannsóknir félagsráðgjafa sem skoða samfélagsleg áföll út frá samfélagsgerðinni hafa kerfissjónarhorn í bakgrunni, það er áherslan er lögð á að skoða tengsl í samfélaginu milli mismunandi kerfa (Zakour, 1996).

Einnig hafa félagsráðgjafar rannsakað sjálfböðaliða og minnihlutahópa og hvernig samfélagsleg áföll hafa áhrif á þá (Zakour, 1996). Þessar rannsóknir hafa meðal annars beinst að tjónnæmi og viðnámsþrótti og hafa veitt svör við því hvernig samfélagsleg áföll hafa áhrif á minnihlutahópa (Zakour og Gillespie, 2010).

Zakour (1996) hefur bent á nokkra þætti sem félagsráðgjafar ættu að leggja meiri áherslu á í rannsóknum. Má þar nefna aukna áherslu á ólíkar gerðir samfélagslegra áfalla og hvernig áhrif þau hafa á þolendur. Einnig þarf að skoða betur samhæfingu

og finna leiðir til að auðvelda hana. Hlutverk sjálfboðaliða í viðbrögðum við samfélagslegum áföllum þarf að rannsaka og skilgreina nánar. Síðast en ekki síst þurfa félagsráðgjafar að skoða nánar minnihlutahópa (Zakour, 1996). Siporin (1987) og Weichselgartner (2001) hafa bent á mikilvægi þess sem hægt er að koma í framkvæmd áður en hamfarir verða.

3.1 Íslenskar rannsóknir í félagsví sindum

Ýmsar rannsóknir hafa verið gerðar á félagslegum þætti samfélagslegra áfalla í íslensku samhengi og hafa margar fagstéttir komið að þeirri rannsóknarinnu. Til þess að geta svarað fyrri rannsóknarsprungu rannsóknarinnar er nauðsynlegt að gera yfirlit yfir stöðu þekkingar á Íslandi um áhrif samfélagslegra áfalla og um það hvernig viðbrögðum við samfélagslegum áföllum hefur verið háttað. Kaflanum hefur verið skipt í undirkafla með tilliti til þess hvaða þáttar samfélagslegra áfalla þeir taka á. Rannsóknunum er raðað í tímaröð.

3.1.1 Áhrif á þolendur

Markvissar rannsóknir á sálfélagslegum áhrifum samfélagslegra áfalla á Íslandi hófust árið 2000 þegar Gylfi Ásmundsson og Ágúst Oddsson rannsökuðu sálrænar, félagslegar og heilsufarslegar afleiðingar vegna snjóflóðanna á Flateyri og Súðavík árið 1995 á íbúana. Rannsókn þeirra var sú fyrsta sinnar tegundar á Íslandi. Tilgangur rannsóknarinnar var að kanna hversu margir þolendur snjóflóðanna hefðu upplifað andlegt áfall og greinst með áfallaröskun. Einnig var rannsókninni beint að áhættuþáttum, þeim þáttum sem einkenndu þá sem voru í mestri hættu á að þróa með sér áfallaröskun. Til samanburðar voru einnig skoðaðir íbúar á Raufarhöfn. Niðurstöður rannsóknarinnar voru að 48% Flateyringa voru haldnir áfallaröskun þremur til fjórum mánuðum eftir snjóflóðið og 35% Súðvíkinga voru haldnir áfallaröskun 12-14 mánuðum eftir snjóflóðið. Í samanburðarhópnum á Raufarhöfn reyndust 9% hafa áfallaröskun. Það er fremur hátt hlutfall en vanlíðan í samanburðarhópnum á Raufarhöfn var skýrð með því að fólk víðsvegar um landið hafi í kjölfar snjóflóðanna fundið mikið til með þolendum snjóflóðanna og hafi því sjálfst upplifað djúp tilfinningaleg viðbrögð. Hvað varðar áhættuþætti þá leiddi rannsóknin í ljós að konur voru mun líklegri en karlar til þess að vera haldnar áfallaröskun. Sú niðurstaða kom heim og saman við erlendar rannsóknir á

áhættuþáttum. Einnig sýndi rannsóknin að þeir sem urðu fyrir mestum missi, væru í mestri hættu á að fá áfallaröskun. Í lokaorðum rannsóknarinnar bentu Gylfi og Ágúst á mikilvægi rannsóknarinnar vegna framtíðarnáttúruhamfara.

Böðvarsdóttir og Elklit (2004) rannsökuðu sálræn áhrif á þolendur Suðurlandsskjálftanna árið 2000. Úrtak rannsóknarinnar samanstóð af 52 fullorðnum einstaklingum sem hver um sig upplifði jarðskjálftana. Þremur mánuðum eftir skjálftana voru lagðir spurningalistar fyrir þátttakendurna sem mældu ýmsa sálræna þætti. Niðurstaða rannsóknarinnar leiddi í ljós að 24% þátttakendanna höfðu einkenni áfallastreituröskunar.

Edda Björk Þórðardóttir (2008) skoðaði tíðni áfallastreituröskunar í kjölfar Súðavíkurflóðsins árið 1995 rúmum áratug eftir að flóðið féll. Niðurstöður þeirrar rannsóknar leiddu í ljós að svipað hlutfall íbúa hafði einkenni áfallastreituröskunar þegar rannsóknin var framkvæmd árið 2007 og árið 1996 þegar Gylfi Ásmundsson og Ágúst Oddsson gerðu sína rannsókn. Um 36% þátttakenda höfðu einkenni áfallastreituröskunar árið 2007 en 35% árið 1996. Niðurstöðurnar benda til þess samkvæmt Eddu að þolendur hafi ekki fengið viðunandi meðferð vegna áfallastreituröskunar á þeim tíma sem leið á milli rannsóknanna tveggja.

Í kjölfar jarðskjálftanna á Suðurlandi 2008 hófst rannsókn á félagslegum og tilfinningalegum afleiðingum skjálftanna á þolendur. Verkefnið er kallað *Áhrif jarðskjálftans 29. maí 2008 á íbúa á Suðurlandi*. Um er að ræða viðamikið verkefni sem unnið er undir stjórn Berglindar Guðmundsdóttur sálfræðings hjá áfallahjálparmiðstöð Landspítala með þátttöku allra aðila sem koma að skipulagi áfallahjálpar í landinu. Í úrtaki rannsóknarinnar eru 1514 einstaklingar 18 ára og eldri en þeir fá senda spurningalista sem spryja um áhrif jarðskjálftans á mismunandi tímabilum, sex vikum, þremur mánuðum og einu ári eftir skjálftann. Spurningarnar snúa að upplifun þátttakenda á skjálftanum, heilsu þeirra, þjónustunýtingu, áfallastreitueinkennum, geðlægð, kvíða, áfengisneyslu og að bjargráðum þeirra. Fyrstu niðurstöður (frá 2009) sýndu að 75% þátttakenda upplifðu jarðskjálftann sem alvarlegt áfall. Þeir urðu mjög óttaslegnir, upplifðu hjálparleysi eða óttuðust um líf sitt eða annarra fjölskyldumeðlima þegar skjálftinn reið yfir. Alls uppfylltu 7% þátttakenda viðmið um áfallastreituröskun, 7% greindu frá miðlungs

þunglyndiseinkennum til alvarlegra og 8% upplifðu miðlungs eða meiri kvíðaeinkenni tveimur til þremur mánuðum eftir jarðskjálftann. Fjöldi þeirra sem féllu undir viðmið áfallastreituröskunar var meiri en búist var við samkvæmt erlendum rannsóknum. Frekari niðurstöður rannsóknarinnar benda þó til þess að meirihlutin þeirra sem upplifa skjálftann ná sér fljótt og er það í samræmi við niðurstöður erlendra rannsókna. Af ofansögðu er ljóst að jarðskjálftinn á Suðurlandi 2008 hafði veruleg áhrif á líðan íbúa jarðskjálftasvæðisins. Rannsóknin varpar því ljósi á mikilvægi þess að kanna hvað hefur áhrif á bataferli einstaklinga eftir samfélagsleg áföll á Íslandi og þá sérstaklega á þá þætti sem sem stuðla að bata og hindra hann. Berglind hefur bent á því skyni að mikilvægt sé að skoða áhrif bankahrunsins haustið 2008 á þá sem upplifa áfallastreitueinkenni en hugsanlegt er að það hafi neikvæð áhrif á bataferli (Herdís Sigurjónsdóttir, 2009; Hávar Sigurjónsson, 2010).

Berglind hefur bent á að á Íslandi séu til fáar rannsóknir á áhrifum samfélagslegra áfalla á þolendur og því sé mörgum grunnsprungum ósvarað. Nefnir hún í því skyni að því hafi ekki verið svarað hvort afleiðingar áfalla séu þær sömu hérlendis og annars staðar? Er tíðnin með svipuðum hætti eða er hún ólík því sem gerist erlendis? (Hávar Sigurjónsson, 2010).

Einnig hafa verið rannsökuð áhrif Suðurlandsskjálfta árið 2000 á leikskólastarf í Rangárvallasýslu. Um var að ræða eigindlega viðtalsrannsókn þar sem tekin voru viðtöl við við starfsmenn leikskóla á jarðskjálftasvæðinu og við sérfræðinga í áfallahjálp. Rannsóknin var liður í B.ed ritgerð Önnu Hrundar Helgadóttur (2008) við Kennaraháskóla Íslands. Niðurstaðan var sú að jarðskjálftarnir höfðu áhrif á börn og fullorðna en þó minni en búist var við í byrjun rannsóknar. Áhrifin mátti sjá í þykjustuleik þeirra þar sem þau léku atburðina aftur. Einnig spruttu oft upp umræður um atburðina meðal barnanna. Rannsóknin leiddi einnig í ljós að því meira sem foreldrar barnanna upplifðu sterkt viðbrögð vegna skjálftanna því meiri viðbrögð sáust hjá börnunum (Anna Hrund Helgadóttir, 2008).

Edda Björk Þórðardóttir er nú að gera framhaldsrannsókn á rannsókn Gylfa Ásmundssonar og Ágúst Oddssonar frá árinu 2000. Rannsóknin er liður í doktorsnámi hennar í lýðheilsuvísindum. Í rannsókninni er leitað svara við því hver langtímaáhrif snjóflóðanna séu á heilsufar íbúa á Súðavík og Flateyri. Rannsóknin er ekki fullunnin

en samkvæmt fyrstu niðurstöðum upplifa 15% þolenda einkenni áfallastreitu nú 16 árum eftir snjóflóðin. Edda bendir á að miðað við erlendar sambærilegar rannsóknir sé þetta há tala og því gríðarlegar mikilvægt að skoða frekar (Edda Björk Þórðardóttir munnleg heimild, 29. september 2011).

Arna Hauksdóttir (munnleg heimild, 29. september 2011) lektor við læknadeild Háskóla Íslands er að rannsaka heilsufarsleg áhrif eldgossins í Eyjafjallajökli. Í kynningu á fyrstu niðurstöðum rannsóknarinnar komu meðal annars fram vísbendingar um að hálfu ári eftir að gosi lauk voru enn til staðar neikvæð heilsufarsleg áhrif og einkenni andlegrar vanlíðunar hjá um fjórðungi íbúa á gossvæðinu. Arna benti einnig á að lítið væri til í heiminum af rannsóknum sem skoðuðu andleg áhrif eldgosa. Því má segja að rannsóknin sé tímamótaverk.

Íslenskar rannsóknir á áhrifum samfélagslegra áfalla sýna að áhrif þeirra á líðan fólks geta verið mikil og er það í samræmi við erlendar rannsóknir. Margir virðast þó ekki átta sig á því. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sóloveig Þorvaldsdóttir (2008) hafa bent á að mörgum þolendum Suðurlandsskjálfta árið 2000 hafi fundist þeir mæta skilningsleysi þjóðarinnar vegna þess að ekki varð manntjón í skjálftunum.

3.1.2 Undirbúningur og viðbrögð

Harpa Grímsdóttir (1998) rannsakaði hvaða áhrif ofanflóðahætta og snjóflóð hafa haft á samfélagið í Neskaupstað. Kannað var hvernig viðhorf til snjóflóða höfðu breyst í gegnum tíðina og skoðað hversu lengi sögnin um snjóflóð lifir manna í milli. Snjóflóð eru þekkt í Neskaupstað má þar nefna að árið 1974 félru mannskæð snjóflóð á bæinn sem höfðu afdrifaríkar afleiðingar í för með sér. Niðurstöður Hörpu leiddu í ljós að viðhorf Norðfirðinga væru mjög misjöfn. Fæstir virtust óttast snjóflóð en fólk vissi af hættunni. Rannsóknin sýndi að ótti við snjóflóð dofnaði þegar að frá leið snjóflóðunum 1974. Margir upplifðu ótta á ný þegar snjóflóðin féllu á Vestfjörðum 1995. Ljóst er samkvæmt rannsókninni að snjóflóðin 1974 höfðu í för með sér djúpt samfélagslegt áfall. Eftir snjóflóðið risu atvinnuvegirnir fljótt upp aftur en margir sátu samt eftir með sár á salinni. Ekki var veitt áfallahjálp eða nein slík þjónusta í boði. Rannsóknin sýndi einnig að byggðarþróun í Neskaupstað virtist hafa lítið tekið tillit snjóflóðahættu. Þrátt fyrir það er það skylda yfirvalda að gera hættumat og aðrar mótvægisaðgerðir til að sporna gegn afleiðingum snjóflóða. Harpa bendir á að

bæjaryfirvöld megi ekki skorast undan þeirri ábyrgð. Í þeim efnum þarf að fara milliveginn. Það á að forðast það að vekja upp óþarfa hræðslu. Bæjarbúar þurfa líka að getað byggt upp góða ímynd fyrir bæinn sinn en á sama tíma afneita ekki hættunni.

Rannsókn Hörpu staðfesti rannsóknarniðurstöður erlendra rannsókna um mat einstaklinga á hættu vegna náttúruhamfara. Þær hafa sýnt að þrátt fyrir vitnesku um miklar líkur á hamfórum og aðgang að björgum til að haga undirbúningsaðgerðum, þá er það algengt að einstaklingar virði að vettugi mögulegar hamfarir og fresti af þeim sökum undirbúningsaðgerðum (Kim og Kang, 2010). Samkvæmt Tierney 1989 þá viðurkennir almenningur sem býr á hættusvæðum nauðsyn undirbúnings fyrir samfélagsleg áföll. Þrátt fyrir það fær hann ekki háan forgang. Tierney telur að almenningur meti hættuna svo lítilvæga að það taki því ekki að undibúa sig. Raphael 1986 telur að vanmat á hættunni og undirbúningi megi rekja til almennar afneitunar í samfélögum sem búa við vá. Einstaklingum innan slíkra samfélaga finnst þeir oft vera ósnertanlegir og að hamfarir gætu ekki mögulega snert þá (Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004).

Reynslan af Suðurlandsskjálftunum árið 2000 sýndi að einstaklingar í samfélagini voru misvel undirbúnir fyrir skjálftana. Þrátt fyrir það að árin fyrir skjálftana höfðu stjórnvöld lagt mikið upp úr að einstaklingar á hættusvæðum gerðu undirbúningsráðstafanir. Meðal annars var fengið á svæðið sérstakt teymi til að aðstoða einstaklinga við undirbúning (Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004).

Jón Börkur Ákason, Stefán Ólafsson og Ragnar Sigurbjörnsson (2005) stóðu fyrir viðamikilli rannsókn á samfélagslegum áhrifum Suðurlandsskjálftanna í júní árið 2000. Rannsóknin var fjölfagleg og fól í sér aðkomu margra faga má þar nefna félagsvíindi og verkfræði. Aðferð rannsóknarinnar var blönduð og notast við aðferðir bæði eigindlegra og megindlegra rannsókna. Meginniðurstöður þeirra voru að fjöldi þolenda skjálftanna varð fyrir djúpu áfalli sem lýsti sér meðal annars í mikilli almennri skelfingu þegar jarðskjálftarnir dundu yfir. Þrálátum og viðvarandi ótta margra þolenda tveimur til fjórum mánuðum eftir skjálftana, varanlegum skemmdum á á byggingum og jarðvegsundirstöðum þeirra ásamt skemmdum á

búslóð og persónulegum eignum þolenda. Litið til ofangreindra niðurstaðna má sjá að þær staðfesta niðurstöður annarra íslenskra rannsókna og erlendra um tilfinningaleg áhrif á þolendur. Rannsóknin sýndi einnig fram á mikilvægi forvarna vegna jarðskjálfta. Íbúar sem bjuggu á jarðskjálftasvæðinu höfðu fyrir skjálfta verið hvattir til að ganga rétt frá húsmunum. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar er ljóst að þessar fyrirbyggjandi aðgerðir íbúa forðuðu mörgum frá slysum og jafnvel dauða. Auk þess sem efnislegt tjón varð minna en það hefði getað orðið. Í lokaorðum rannsóknarinnar er mælt með forvarnarstarfi þar sem yfirvöld almannavarna hvetji íbúa á svæðum, sem búa við jarðskjálftaógn, enn frekar til að ganga rétt frá húsmunum með tilliti til jarðskjálfta.

Rannsókn Guðrúnar Jóhannesdóttur og Guðrúnar Gísladóttur (2010) sem beindist að viðhorfum íbúa á Vík og í Álftaveri á Suðurlandi vegna Kötlugoss. Katla hefur gosið um tvisvar á öld og síðast árið 1918. Nýlega hafa fundist vísbendingar um að Katla gæti gosið innan tíðar. Markmið rannsóknarinnar var að skoða viðbrögð íbúa með tilliti til mannlegrar berskjöldunar (vulnerability) og rannsaka hvernig hættumati, forvörnum og undirbúningi hefði verið háttað vegna Kötlugoss. Í þriðja lagi að skoða þekkingu almennings, sveitarstjórna og almannavarnarfulltrúa á opinberri rýmingaráætlun. Notast var við djúpviðtöl til að ná fram rannsóknarmarkmiðunum. Niðurstaðan leiddi í ljós að þrátt fyrir vitnesku um fyrri gos og hættu á gosum þá voru margir efins um spár vísindamanna um yfirvofandi gos. Margir stóðu í þeirri trú að eldfjallið væri kulnað. Þátttakendur í rannsókninni höfðu góða þekkingu á rýmingaráætlunum og sumir höfðu tekið þátt í æfingum á þeim. Samt sem áður höfðu þeir ekki gert sínar persónulegu ráðstafanir hvað varðar eldgos. Öfugt við íbúa á Vík þá var íbúum í Álftaveri umhugað um rýmingaráætlunina. Þeim fannst hún oft á tíðum óskýr og fannst hún ekki eiga við sig og sitt landbúnaðarsamfélag. Rannsóknin leiddi í ljós að mat íbúa sérstaklega í Álftaveri var ekki í samræmi við mat þeirra sem að rýmingaráætluninni stóðu. Rannsóknarniðurstaðan sýnir ótvíraett fram á mikilvægi þess að þörf er á aukinni samhæfingu, auknum skilningi og auknum samskiptum milli vísindamanna og samfélaganna sem í hlut eiga.

Paqneux, Gísladóttir og Jónsdóttir (2011) stóðu fyrir rannsókn á mati íbúa á Selfossi á flóðahættu. Jökulsáin Ölfusá liggur við hlið bæjarins og hefur oft flætt yfir

bakka sína. Þrisvar sinnum á síðustu öld hafa flóðin orðið það mikil að um stórfloð hefur verið að ræða, nú síðast árið 1968. Því er ljóst að íbúar Selfoss búa við viðvarandi flóðahættu. Í úrtaki rannsóknarinnar voru 112 íbúar á svæðinu. Þeir voru beðnir um að fylla út spurningalista sem samanstóð af opnum og lokaðum spurningum. Rannsóknin leiddi í ljós ófullnægjandi vitund almennings um flóðahættu. Þátttakendur höfðu litlar áhyggjur af flóðahættu og virtust ekki hugsa mikið til hennar. Rannsóknin sýndi að einungis um 5% svarenda höfðu nokkuð miklar eða miklar áhyggjur vegna flóðahættu aftur á móti höfðu 37% svarenda engar áhyggjur. Upplifun af fyrri flóðum hafði áhrif á það hvort fólk hafði vitneskju um flóðahættuna. Síðastliðin ár hefur vitneskja um fyrri flóð minnkað til samræmis við að nú býr fólk skemmri tíma í bænum. Íbúar sem eru nýfluttir í bæinn, þar á meðal útlendingar, hafa litla vitneskju um fyrri stórfloð í bænum. Þessi þróun gefur til kynna að þekking kynslóðanna á flóðahættu hafi ekki náð að yfirfærast til hinna yngri kynslóða. Rannsóknin sýndi einnig fram á að sveitarfélagið hefði ekki með fullnægjandi hætti unnið að forvörnum vegna flóðahættunar. Fræðsla um hana hafi verið lítil. Mikilvægt er að sveitarfélagið leggi meiri áherslu á að auka vitneskju bæjarbúa um hættuna og vinni að alhliða forvörnum. Slík vinna er mikilvæg til þess að stuðla að þróun og sjálfbærni samfélags sem býr við flóðahættu.

Bird, Gísladóttir og Dominey-Howes (2011) stóðu fyrir rannsókn á íbúum í Álfaveri, Meðallandi, Vík og Sólheimum en íbúar þessara svæða búa við viðvarandi eldgosahættu vegna nálægðar við eldfjallið Kötlu. Markmið rannsóknarinnar var að skoða og bera saman einkenni, mat og þá þekkingu sem íbúarnir hafa vegna eldgosahættunnar með tilliti til þess hvernig íbúarnir myndu bregðast við eldgosum fyrir, á meðan á þeim stæði og í framtíðinni. Í rannsókninni var notast við spurningalista þar sem spurt var um þekkingu á hættu, mat þeirra á hættu (risk assessment), hvernig þeir teldu að þeir brygðust við eldgosi frá Kötlu og um ýmsar hliðar trausts og undirbúningsaðgerða. Helstu niðurstöður rannsóknarinnar leiddu í ljós að flestir íbúarnir hvort sem þeir bjuggu í þéttbýli eða í dreifbýli reyndust hafa góða þekkingu á Kötlu, viðvaranakerfinu og neyðarviðbrögðum. Nýbúar á svæðinu reyndust aftur móti hafa takmarkaða þekkingu á þessum þáttum. Íbúar í dreifbýli höfðu minna traust til núverandi skipulags neyðarviðbragða og fannst það ekki passa

við sínar aðstæður. Ef til eldgoss kæmi og aðstæður yrðu tvísýnar mætu þeir fyrst sjálfir ástandið áður en þeir tækju ákvörðun um eigin aðgerðir. Með öðrum orðum þá væru þeirra fyrstu viðbrögð ekki í samræmi við neyðaráætlanir. Íbúar í þéttbýli treystu frekar þeim upplýsingum sem almannavarnir og aðrir viðbragðsaðilar veita. Af þeim sökum eru þeir líklegri til að lúta ákvörðun þeirra í neyðarástandi. Íbúar í dreifbýli leggja traust sitt fremur á vísindamenn heldur en almannavarnir. Hvorki íbúar í þéttbýli né í dreifbýli reyndust hafa gert persónulegar ráðstafanir vegna yfirvofandi eldgosa. Rannsóknin sýnir fram á nauðsyn þess að samfélögin og yfirvöld vinni saman að undirbúningsaðgerðum. Í stað þess að haga undirbúningsaðgerðum þannig að þær komi ofan frá (top down) ættu þær að vera unnar í samráði við íbúa enda sýnir rannsóknin að íbúarnir vilja vera hafðir með í ráðum. Þannig myndi traust til almannavarna aukast og íbúarnir myndu valdeflast og yrðu þá einnig líklegri til að gera persónulegar ráðstafanir. Einnig er mikilvægt að nýbúum á svæðinu séu kynntar neyðaráætlanir og viðbrögð vegna eldgoss í Kötlu.

3.1.3 Áfallastjórnun

Ísland hefur tekið þátt í rannsóknarstarfi í tengslum við *The center for crisis management and research and training* eða CRISMART. Markmið CRISMART er að rannsaka hvernig ýmis lönd bregðast við áföllum, sinna áfallastjórnun og skrá þekkingu og geta með þeim hætti lært hvert af öðru. Grundvöllur CRISMART er miðlun þekkingar milli fræðimanna og leikmanna með það að marki að auka getu landa á alþjóðavísu til að takast á við áföll (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001; Stern, e.d.).

Á vegum CRISMART kom út rannsókn á snjóflóðunum í Súðavík og á Flateyri árið 1995. Markmið rannsóknarinnar var að rannsaka áfallastjórnun í samhengi við snjóflóðin. Rannsóknin var unnin af Ásthildi Elvu Bernharðsdóttur og var hún liður í meistaraverkefni hennar (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001).

Rannsóknin leiddi í ljós að helstu hindranir í vegi almannvarna eftir snjóflóðin var skortur á björgum og skipulagi. Stjórnvöld höfðu ekki hugsað fyrir kostnaði né fyrir forvörnum og undirbúningi. Þrátt fyrir að ljóst væri að það ætti að vera í höndum stjórnvalda að sinna almannavörnum meðal annars með því að tryggja bjargir í formi mannskaps og tækjabúnaðar. Rannsóknin sýndi því fram á mikilvægi þess að efla

þessar bjargir. Auk þess höfðu stjórnvöld ekki með fullnægjandi hætti stutt við Almannavarnir þannig að þær gætu tekið reynsluna af snjóflóðunum, lært af henni og gert endurbætur og miðlað henni áfram til annarra almannavarnanefnda. Vegna þess að viðbrögð viðbragðsaðila við snjóflóðinu á Súðavík voru þeim enn í fersku minni þá gátu þeir nýtt reynsluna til að koma í veg fyrir mistök þegar koma að því að bregðast við snjóflóðunum á Flateyri um haustið. Ef flóðin hefðu aftur á móti orðið á öðru landsvæði þá hefði reynslan ekki færst á milli vegna þess að almannavarnir höfðu ekki gert formlega grein fyrir viðbrögðum sínum í Súðavík. Stjórnvöld á Súðavík voru einnig gagnrýnd fyrir að setja ekki á stofn nefnd til að skoða orsakir snjóflóða. Þekking sem slík nefnd hefði lagt á borð hefði verið ómetanleg sem liður í endurreisninni og sem lærðómur.

Ásthildur bendir á að eftir Súðavíkursnjóflóðið hafi í fyrsta skipti í sögu almannavarna á Íslandi verið boðið upp á áfallahjálp. Skipulag áfallahjálparinnar var ófullnægjandi í Súðavík og reynslan sem þar fékkst var ekki nýtt til að gera betur á Flateyri.

Í lokaorðum bendir Ásthildur á að reynsla manna í Súðavík og á Flateyri af snjóflóðum bendi sterkelega til mikilvægis þess að sveitarstjórnir séu í aðalhlutverki í viðbrögðum við hamförum hver á sínu svæði (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001).

Á vegum CRISMART kom út bókin *Small-state crisis management: The Icelandic way* þar sem fjallað var um áfallastjórnun á Íslandi. Í bókinni er yfirlit yfir allar stofnanir sem koma að áfallastjórnun á Íslandi ásamt þremur tilviksat hugunum sem skoða samfélagsleg áföll hérlandis. Við rannsóknirnar var notast við samræmda aðferðafræði sem beitt er í öllum rannsóknum CRISMART. Markmið verkefnisins var að greina einkenni áfallastjórnunar á Íslandi. Þau samfélagslegu áföll sem til verkefnisins völdust voru jarðskjálftarnir á Suðurlandi árið 2000, strand Víkurtindar og fiskimjölskreppan. Einnig var gerður samanburður við fyrri rannsókn á vegum CRISMART sem skoðaði snjóflóðin á Vestfjörðum árið 1995. Niðurstaðan leiddi í ljós að einkenni áfallastjórnunar í íslensku samhengi væru að mörgu leyti frábrugðin áfallastjórnun í öðrum smárikjum. Niðurstaðan var skýrð í samhengi við kúltúrkennningar (cultural theory). Rannsóknir með kúltúrkennningar í forgrunni hafa sýnt að menning Íslendinga einkennist af jafnaðarhyggju (egalitarianism).

Jafnaðarhyggjan leggur áherslu á mikilvægi þess að tilheyra hóp en hún hefur ekki einhverja sérstaka forskrift að því hvernig aðilum beri að hegða sér. Ákvarðanatökur og aðrar aðgerðir einkennast af mikilli þáttöku þar sem hver ákvörðun er tekin af hópnum (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2003). Einkenni áfallstjórnunar á Íslandi eru mjög í takt við menningu sem hefur jafnaðarhyggjuna í forgrunni. Ef uppbygging almannavarnakerfisins er skoðuð má sjá að hún byggist á valddreifingu en ekki miðstýringu. Margir aðilar koma að almannavörnum og þurfa að finna samhljóm til þess að geta unnið saman með skilmerkilegum hætti. Fyrirkomulag þetta setur þá kröfu að viðbrögð allra séu samhæfð. Undirbúningsaðgerðir fyrir samfélagsleg áföll í samfélögum þar sem jafnaðarhyggjan er sterk einkennast af ríkri áherslu á þáttöku. Þetta er einkennandi fyrir almannavarnir á Íslandi en hérlendis er mikil áhersla á þáttöku sjálfboðaliða í viðbúnaði (preparedness) og hefur það mikilvægi verið staðfest af löggjafanum. Ákvarðanataka á neyðartímum er valddreifð og einkennist oft af skorti á skipulögðum viðbrögðum þar sem ekki liggur alltaf ljóst fyrir hvar ábyrgðin liggur og ekki er vitað hver á að gera hvað. Áherslan er á sjálfstæði sveitarstjórna, ábyrgð einstaklingsins og sjálfboðaliðasamtaka. Erlendar rannsóknir hafa sýnt að krafa samfélaga sem einkennast af jafnaðarhyggju á samhljóma ákvörðun getur lamað viðbrögð á ögurstundu þegar þeir sem eiga að taka ákvörðun verða ekki sammála. Á Íslandi virðist það aftur á móti vera þannig að þegar nauðsyn krefur og mannlíf eru í hættu þá er horft framhjá kröfunni um samhljóma ákvörðun. Upplýsingamiðlun hefur verið fremur óformleg og óskýr. Kostir upplýsingamiðlunar sem er fremur óformleg er að hún getur verið sveigjanleg. Hún gefur tækifæri til þess að vera skapandi í aðgerðum en það getur skipt sköpum í ákveðnum tilvikum. Lærdómsferlið í kjölfar samfélagslegra áfalla hefur einkennst af takmarkaðri kerfisbundinni skoðun á reynslunni af áfallinu. Áhersla er fremur lögð á það að efla þáttöku almennings sem sést í því að lærdómsferlið helst opið á meðan athygli fjöldi og stjórnmalamanna er náð. Einstaklingum í jafnaðarhyggjusamfélagi er ekki vel við það að láta fámennan hóp segja sér fyrir verkum. Því er áherslan á að sjálfboðaliðasamtökin sjálf stjórni því hvernig þau haða sínu lærdómsferli og mati án þess að vera sagt fyrir verkum hvað það varðar. Þau eiga sjálf að læra af sínum mistökum (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2003; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Svedin, 2004).

Rannsóknin sýnir að styrkleikar áfallastjórnunar á Íslandi og samfélagsins eru fólgir mikilli samstöðu sem sést best í áherslum almannavarna á sjálfboðaliða og vilja almennings til að taka þátt í viðbrögðum. Viðbrögð eru ekki mótuð í Stein og geta því verið sveigjanleg og gefa rými fyrir skapandi lausnir sem geta skipt miklu máli í ákveðnum áfallaaðstæðum. Einnig þegar nauðsyn krefur vegna mikillar hættu býður kerfið upp á að tekna séu ákvarðanir með hraði og er þá hoppað yfir flækjustig sem oft einkennir formlega ákvarðanatöku. Gallar eru einnig til staðar í fyrirkomulaginu. Ofuráhersla kerfisins á þátttöku almennings og sjálfboðaliða dregur úr getu stjórnvalda til að haga undirbúningi fyrir samfélagsleg áföll til dæmis með því að gera viðbragðsáætlanir. Skortur á skipulagi einkennir einnig kerfið. Það má sjá í því að verkaskipting milli mismunandi aðila er óskýr auk þess sem ekki liggur alltaf ljóst fyrir hvar ábyrgðin liggur. Þá er upplýsingamiðlun einnig óljós og ófullnægjandi sem getur leitt til þess að ákvarðanir séu teknar á grundvelli of fárra upplýsinga. Einnig hefur skort á það að kerfið skoði fyrri reynslu sína og dragi lærðóm af henni (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Svedin, 2004).

Sjö ár eru liðin frá því að þessi greining á áfallastjórnun á Íslandi leit dagsins ljós. Á þeim tíma hafa ýmsar breytingar verið unnar og ber þar fyrst að nefna setningu nýrra laga um almannavarnir nr. 82/2008. Með setningu þeirra var gerð uppstokkun á almannavarna fyrirkomulaginu meðal annars til að bregðast við göllum (Þingskjal 204, 2007-2008).

Rannsókn Guðnýjar Bjarkar Eydal og Guðrúnar Árnadóttur (2004) á áfallastjórnun og áfallahjálp í samhengi við jarðskjálftana á Suðurlandi árið 2000 var liður í verkefninu *Small-state crisis management: The Icelandic way* sem lýst hefur verið hér að ofan. Rauði þráðurinn var að rannsaka hvernig áfallahjálp og félagslegum stuðningi í kjölfar jarðskjálftanna hefði verið hagað og stjórnað. Meginniðurstaðan var sú að formlegu skipulagi um tilhögun áfallahjálpar var ekki fylgt. Þrátt fyrir það þá virtist það ekki hafa háð þeirri þjónustu sem boðið var upp. Samkvæmt rannsókn Elínar Jónasdóttur (2001) sem rannsakaði viðhorf þolenda til áfallahjálpar sem Rauði krossinn veitti í kjölfar skjálftanna, kom í ljós mikil almenn ánægja með þjónustuna. 88% svarenda voru ánægðir með aðkomu Rauða krossins og 97% þeirra svarenda sem nýttu sér þjónustu hans töldu hana hafa gert sér gott.

Rannsókn Guðnýjar Bjarkar Eydal og Guðrúnar Árnadóttur (2004) sýndi samt sem áður að viðbragðsaðilum fannst vanta heildarskipulag til þess að hafa verkaskiptinguna skýrari. Ef um viðameira samfélagslegt áfall hefði verið að ræða þar sem manntjón hefði verið mikið, hefði samstarfið milli hinna ólíku viðbragðsaðila ekki endilega þurft að ganga svona snuðrulaust eins og það gerði. Niðurstaða rannsóknarinnar sýndi einnig fram á mikilvægi hlutverks sveitarstjórna í kjölfar hamfara en oft hefur verið litið framhjá því mikilvægi. Sveitarfélögini höfðu mikilvæg hlutverk meðan á jarðskjálftunum stóð og í endurreisninni á eftir. Rannsóknir á áfallastjórnum hafa sýnt fram á mikilvægi hlutverks sveitarfélaga í viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla. Guðný og Guðrún komust að þeirri niðurstöðu að mikilvægt sé að sveitarfélög miðli áfram reynslu sinni af jarðskjálftunum til annarra sveitarfélaga. Því er mikilvægt að þeirra mati að sveitarfélög sem voru á skjálftasvæðinu fái stuðning til að skrá niður reynslu sína. Þær leggja einnig áherslu á mikilvægi undirbúningsaðgerða vegna yfirvofandi samfélagslegra áfalla og í því skyni þarf að fræða sveitarstjórnir um allar hliðar áfallastjórnunar. Rannsóknin leiddi einnig í ljós mikilvægi þess að sveitarfélög hefðu á sínum snærum félagsráðgjafa og sálfræðinga. Stéttirnar báðar eru mikilvægar þegar veita á áfallahjálp eða félagslegan stuðning.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2002) unnu á vegum Almannavarna að skýrslu sem fól í sér samantekt á helstu aðgerðum, viðbrögðum og lærdóm í kjölfar Suðurlandsskjálftanna árið 2000. Skýrslan leiddi í ljós að bæta þarf meðferð upplýsinga bæði til almennings og milli viðbragðsaðila. Reynslan af jarðskjálftunum sýndi að brýnt er að bæta kennslu hjá þeim aðilum sem stjórna og samhæfa aðgerðir á vegum almannavarna hvað varðar meðferð upplýsinga. Þekking er til staðar innan almannavarna um skilvirkja aðgerðastjórnun hún aftur á móti er ekki jöfn yfir landið.

Einnig þarf að gera viðbrögð almannavarna skilvirkari. Hver aðili innan almannavarna hefur sitt hlutverk en öll þurfa kerfin að vinna saman. Nauðsynlegt er að búa til samhæft stjórnunar- og samhæfingarkerfi sem er þannig uppbyggt að allir viti hvert þeirra hlutverk og ábyrgð er (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002).

Í kjölfar skjálftanna kom fljótt í ljós að á skaðasvæðinu vantaði tengingu milli fulltrúa sveitarfélaga inn í skipulag almannavarna. Þolendur jarðskjálftana leituðu til sveitarfélagsins til að fá aðstoð en mismunandi var hvernig því var tekið og hverja þau töldu skyldu sína vera. Sveitarfélöginn og almannavarnanefndir voru ósammála um hvar verkaskiptingin lægi. Í lok skýrslunnar er kveðið á um aðgerðir til úrbóta vegna viðbragða sem hefðu mátt vera betri. Þar er lögð áhersla á að sveitarstjórar hafi á reiðum höndum viðbragðsáætlanir sem lýsa hlutverki þeirra með almannavörnum, hvernig þeir tengjast almannavörnum og hvert þeirra hlutwerk sé þegar almannavarnir hætta störfum (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002).

Í meistarariterð Herdísar Sigurjónsdóttur (2008) rannsakaði hún stjórnsýslu sveitarfélaga og viðbrögð þeirra vegna náttúruhamfara og annarra samfélagsáfalla. Niðurstaða Herdísar var meðal annars sú að sveitarfélög hefðu ekki unnið með nógu markvissum hætti að skipulagningu neyðarviðbragða. Á þeim tíma er rannsóknin var gerð voru tvö sveitarfélög komin með formlegt neyðarskipulag vegna neyðarviðbragða og endurreisnar. Það voru sveitarfélöginn Árborg og Hveragerði en kostir þess að hafa viðbragðsáætlun höfðu þá þegar sýnt gildi sitt að mati bæjarstjóra og starfsmanna bæjarins. Viðbragðsáætlanir höfðu verið notaðar og höfðu skilað markvissara starfi vegna jarðskjálftans á Suðurlandi árið 2008.

Rannsókn Herdísar sýndi fram á líkt og fleiri rannsóknir hafa gert að sveitarfélög gegna mikilvægu hlutverki á neyðartínum og í áfallastjórnun almennt (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2003; Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004; Pagneux, Gísladóttir og Jónsdóttir, 2011). Þrátt fyrir það er hlutverkið fremur ómótað. Daglega veita þau íbúum ýmsa nærbjónustu og líka á neyðartínum en í neyðarástandi aukast enn þessi verkefni. Fyrst á eftir hamfarir veita þau húsnæðisaðstoð, fjárhagsaðstoð, sinna viðgerðum og fleira. Áhersla sveitarfélaga og annarra viðbragðsaðila almannavarnakerfisins í kjölfar áfalla hefur verið á fyrstu viðbrögð. Ný Lög um almannavarnir nr. 82/2008 kveða á um endurreisin. Þegar rannsókn Herdísar var birt voru viðbrögð vegna endurreisnar ekki skipulögð. Herdís bendir á mikilvægi þátttöku sveitarfélaga ásamt ríkisvaldi og einkaaðilum í endurreisin samfélagsins.

Íslenskar rannsóknir sýna að áfallstjórnun hérlandis hefur bæði kosti og galla. Kostir hennar eru fólgir í samstöðu samfélagsins og viðbragðsaðila þegar á reynir og sveigjanleika þegar þess er þörf. Skipulagsskortur og skortur á samhæfingu hefur aftur á móti dregið úr skilvirkni áfallastjórnunar.

Rannsóknirnar sýna einnig að einstaklingar innan samfélagsins sjálfs eru misvel í stakk búnir til að takast á við hamfarir. Áfallaminnið virðist vera stutt og sumar rannsóknirnar sýna fram á afneitun gagnvart hættunni sem dregur úr því að almenningur undirbúi sig (Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004; Guðrún Jóhannesdóttir og Guðrún Gísladóttir, 2010; Harpa Grímsdóttir, 1998). Rannsóknirnar styðja einnig við erlendar rannsóknir sem hafa sýnt fram á gildi forvarna komi til samfélagslegra áfalla (Jón Börkur Ákason, Stefán Ólafsson og Ragnar Sigurbjörnsson, 2005). Forvarnir og aðrar undirbúningsaðgerðir sem hér hefur verið staðið að hafa þó reynst íbúum misvel og þeir virðast bera mismikið traust til þeirra. Rannsóknirnar sýna mikilvægi þess að unnið sé að undirbúningi í samráði við íbúa. Bæði til að tryggja að þær skiljist og til að auka líkur á því að farið sé eftir þeim (Bird, Gísladóttir og Dominey-Howes, 2011; Guðrún Jóhannesdóttir og Guðrún Gísladóttir, 2010).

4 Viðbrögð við samfélagslegum áföllum: Almannavarnir

Samfélagsleg áföll geta skapað aðstæður sem kalla á víðtæk viðbrögð samfélagsins alls (McEntire, 2007). Verkefni sem þarf að vinna vegna þeirra bæði hvað varðar undirbúning og viðbrögð á eftir eru fjöldamörg og þau eru unnin af mörgum aðilum innan samfélagsins. Hér verður gerð grein fyrir þeim helstu.

4.1 Almannavarnir

Fyrstu lög um Almannavarnir eru frá árinu 1962. Setning laganna á rætur að rekja til kalda stríðsins og kjarnorkuógnarinnar sem stríðið hafði í för með sér. Menn óttuðust mjög afleiðingar kjarnorkustríðs og því eru fyrstu lögum um almannavarnir mjög miðuð við þá ógn sem mögulegu kjarnorkustríði fylgdi (Þingskjal 370, 1961-1962; Lög um almannavarnir nr. 94/1962). Meginstoð þessara fyrstu laga stóð óbreytt að mestu leyti fram að setningu nýjustu útgáfunnar árið 2008. Á þessum tæpu 50 árum höfðu þó orðið áherslubreytingar í takt við breyttar þjóðfélagslegar aðstæður. Þar

sem mjög hafði dregið úr kjarnorkuógninni var farið að huga meira að náttúruhamförum og annarri hættu (Þingskjal 204, 2007-2008).

Nýmæli laga um almannavarnir nr. 82/2008 eru fjölmörg. Í framsöguræðu dómsmálráðherra árið 2007 kom fram að markmið og gildissvið laganna hefði rýmkað frá því sem áður var. Nú væri lögð frekari áhersla á fyrirbyggjandi ráðstafanir þar með taldar viðbragðsáætlanir og hættumat (Björn Bjarnason, 2007-2008). Björn Bjarnason (2007-2008) tók svo til orða „ ... Lög um almannavarnir eru í eðli sínu rammalöggjöf sem er ætlað að tryggja virkar forvarnir gegn vá og rétt viðbrögð allra á hættustundu ... Frumvarpið skapar á hinn bóginn skýran ramma og afmarkar skyldur og ábyrgð“

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2008) benda á að hugtakið endurreisn komi í fyrsta skipti fram í nýjustu lögunum í 3. grein þeirra þar sem fjallað er um stefnumörkun stjórnavalda í almannavörnum þrátt fyrir að það hafi ekki komið fram neinar skýringar á hugtakinu í lögskýringargögnum.

Samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 eru almannavarnir samnefnari viðbragða og úrræða þegar neyðarástand myndast í samfélagini. Almannavarnir vinna á sex sviðum ; hættumati, forvörnum, samhæfingu, aðgerðum, alþjóðlegu samstarfi, endurreisn og við stjórnun (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2004; Ríkislöggreglustjóri o.fl., 2010). Markmið almannavarna er að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna samfélagini. Almannavarnir undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem ætlaðar eru til að stuðla að því að almenningur verði ekki fyrir tjóni eða líkamlegum skaða af völdum hamfara. Auk þess veita Almannavarnir líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns (Lög um almannavarnir nr. 82/2008).

Lög um almannavarnir segja fyrir um skipulag almannavarna á Íslandi. Þau kveða því á um hlutverk hinna ýmsu aðila í almannavarnarkerfinu. Við útfærslu á almannavarnarkerfinu voru lagðar til grundvallar fjórar reglur (Þingskjal 204, 2007-2008).

1. **Sviðsábyrgðarreglan:** Sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði

2. **Grenndarreglan:** Staðbundin stjórnvöld undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir.
3. **Samkvæmnisreglan:** Yfirvald eða stofnun sér á hættustundu um björgunarstörf á verksviði sínu.
4. **Samræmingarreglan:** Allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða vegna hættuástands þannig að búnaður og mannaflí sé nýttur á skilvirkan hátt.

Reglur þessar hafa almannavarnir víða um heim tileinkað sér (Ríkislöggreglustjórinn og Landlæknisembættið, 2007).

Í annari grein Laga um almannavarnir er kveðið á um að ríkið fari með almannavarnir á landinu öllu en að sveitarfélög fara með almannavarnir í héraði í samvinnu við ríkið. Lög um almannavarnir gera þó ráð fyrir ríku samstarfi milli þessara aðila. Verður nú fjallað um hina ýmsu aðila sem koma að almannavarnaskipulaginu bæði á vegum ríkisins, sveitarfélaganna og annarra aðila.

4.1.1 Viðbragðsaðilar: ríkið

Innanríkisráðherra er æðsti maður almannavarna en ríkislöggreglustjóri fer með stjórntaumana í umboði hans. Hlutverk ríkislöggreglustjóra í almannavarnakerfinu er fjölbætt. Embættið hefur eftirlit með almannavörnum og fylgir því eftir að ráðstafanir séu framkvæmdar í samræmi við stefnu stjórnválda. Auk þess hefur hann eftirlit með samhæfingu viðbragðsaðila og stjórn aðgerða. Einnig aðstoðar hann aðila við gerð hættumats. Forvarnir til almennings og annarra eru einnig liður í starfi ríkislöggreglustjóra (Lög um Almannavarnir).

Við embætti ríkislöggreglustjóra starfar samhæfingarstöð. Verkefni stöðvarinnar eru að fara með stjórn viðbragða á hættustundu. Á vegum stjórnstöðvarinnar starfa fulltrúar viðbragðsaðila og vinna þeir saman að stjórn og samhæfingu aðgerða. Stjórnstöðin hefur verið til húsa að Skógarhlíð 14 (Lög um almannavarnir; Ríkislöggreglustjórinn o.fl., 2010).

Á vegum ríkisins starfar almannavarna- og öryggismálaráð. Hlutverk þess er að marka stefnu stjórnválda í almannavarna og öryggismálum. Stefnan skal innihalda greiningu á ástandi og horfum í almannavarna og öryggismálum í landinu. Hún skoðar skipulag almannavarna á landsvísu, forvarnir, samhæfingu á efni

viðbragðsáætlana og starfsemi opinberra stofnana á því sviði (Lög um almannavarnir).

Einnig er starfrækt Rannsóknarnefnd almannavarna. Hlutverk hennar er að skoða að loknu hættuástandi viðbrögð viðbragðsaðila og þær viðbragðsáætlanir sem stuðst var við. Rannsóknarnefndin starfar sjálfstætt og er hún því óháð stjórnvöldum og öðrum æðri stofnunum (Sama heimild).

4.1.2 Viðbragðsaðilar: í héraði

Hlutverk löggreglustjóra er að fara með stjórn almannavarna hver í sínu umdæmi og starfa þeir að auki í almannavarnanefndum. Löggreglustjórar eru tengiliðir við samhæfingarstöð og þeir vinna með henni á hættutínum (Lög um almannavarnir; Ríkislöggreglustjórinn o.fl., 2010).

Í hverju sveitarfélagi starfar almannavarnanefnd sem skipuð er af sveitarstjórnum. Hlutverk almannavarnanefnda er að móta stefnu og skipuleggja almannavarnastarf hver á sínu svæði. Almannavarnanefndir vinna að gerð hættumats og viðbragðsáætlana í samvinnu við ríkislöggreglustjóra (Lög um almannavarnir; Ríkislöggreglustjórinn o.fl., 2010).

Aðgerðastjórn er virkuð þegar kemur til neyðarástands. Hlutverk hennar er að sinna sameiginlegri aðgerðastjórn viðbragðsaðila. Það er á ábyrgð aðgerðarstjórnar að stjórnna aðgerðum hver í sínu umdæmi og starfar hún á fyrirfram skilgreindri aðgerðastjórnstöð. Dæmi um aðgerðastjórn er skipulag björgunar eða hjálparstarfa (Lög um almannavarnir; Ríkislöggreglustjóri Almannavarnadeild, 2010-a); Ríkislöggreglustjórinn o.fl., 2010)

Vettvangsstjórn felur í sér heildarstjórn framkvæmda á vettvangi, það felur í sér stjórnun og samhæfingu aðgerða allra viðbragðsaðila sem koma á vettvang (Lög um almannavarnir; Ríkislöggreglustjóri Almannavarnadeild, 2010-a; Ríkislöggreglustjórinn o.fl., 2010)

4.1.3 Viðbragðsaðilar, atvinnumenn og sjálfboðaliðar

Atvinnumönnum á vettvangi hamfara hefur verið skipt í fjóra megin flokka. Um er að ræða heilbrigðisstarfsmenn, löggreglumenn, sjúkraflutningamenn og slökkviliðsmenn. Starfsgreinar þessar sinna allar opinberum störfum ýmist fyrir ríki eða sveitarfélög.

Störf þeirra felast í gæslu, umönnun sjúkra, flutningum, stjórnun, björgunarstörfum og ýmsum fleiri störfum á vettvangi (Ríkislöggreglustjóri Almannavarnadeild, 2010-a).

Einnig starfa ýmsir sjálfboðaliðar á vettvangi en þeir hafa verið órjúfanlegur hluti almannavarna á Íslandi í gegnum tíðina. Flestir þeirra hafa komið úr röðum Rauða krossins og Slysavarnarfélagsins Landsbjargar (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2004). Samkvæmt 10. grein Reglugerðar um skipun hjálparliðs almannavarna nr. 107/1969 er almannavarnanefndum heimilt að gera samning við björgunarsveitir áhugamanna um að annast ákveðin verkefni á sviði almannavarna. Einnig segir í Lögum um almannavarnir að ríkislöggreglustjóra sé heimilt að semja við sjálfseignarstofnanir, félagasamtök og aðra aðila um að þeir skuli sjá um framkvæmd almannavarna á ákveðnu sviði.

Frá árinu 1974 hefur Rauði kross Íslands formlega séð um það hlutverk að sinna fjöldahjálp og félagslegu hjálparstarfi á hættu og neyðartímum með samningi við Almannavarnir. Nú er í gildi samningur sem undirritaður var árið 2002 sem felur í sér heildarsamkomulag milli almannavarna, Rauða kross Íslands og Slysavarnarfélagsins Landsbjargar (Ríkislöggreglustjórinn Almannavarnardeild, e.d.-d).

Samkvæmt samningnum eru helstu verkefni Rauða krossins að starfrækja fjöldahjálparstöðvar fyrir þolendur hamfara sem hafa þurft að yfirgefa heimili sín. Einnig sinnir Rauði krossinn félagslegu hjálparstarfi. Hann safnar upplýsingum um þolendur og miðlar þeim áfram til almannavarna og til aðstandenda. Þá hefur Rauði krossinn forystu um fræðslu í almennri og sálrænni skyndihjálp (Samkomulag um skipan hjálparliðs almannavarna, 2002).

Helstu verkefni Slysavarnarfélagsins Landsbjargar hafa verið á vettvangi en samkvæmt samningnum hafa þau falist í leit og björgun, sjúkra- og fjöldahjálp, gæslustörfum og flutningum (Sama heimild). Mikilvægi starfs Landsbjargar er óumdeilt enda er Ísland ekki með her sem annars myndi sinna störfum björgunarsveitanna (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2004)

4.1.4 Samband íslenskra sveitarfélaga

Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari allra sveitarfélaga í landinu. Sambandið vinnur að eflingu samstarfs milli sveitarfélaga og vinnur að

fræðslu um sveitarstjórnarmál. Þá vinnur það að stefnumótun fyrir sveitarfélögin í einstökum málum (Herdís Sigurjónsdóttir, 2008). Kveðið er á um Samstarf ríkisins og Sambandsins í sérstökum samstarfssamningi. Núgildandi samningur er frá öðrum apríl 2008. Markmið samningsins er að efla formlegt samstarf ríkis og sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.).

Hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga samkvæmt Lögum um almannavarnir nr. 82/2008 er tvíþætt. Þar kemur fram að sambandið tilnefni two aðila í almannavarna- og öryggismálaráð og einn aðila í stjórn samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna (Herdís Sigurjónsdóttir, 2009).

Samkvæmt Halldóri Halldórssyni (munnleg heimild, 22. október 2011) formanni Sambands íslenskra sveitarfélaga þá hefur sambandið ekki mótaða stefnu vegna samfélagslegra áfalla. Sambandið vinnur sjaldnast beint með samfélögum sem hafa upplifað á föll. Þrátt fyrir það hefur það komið að verkefnum í tengslum við samfélagsleg á föll til dæmis með skýrslugerð. Má þar nefna að sambandið lagði sitt af mörkum til verkefnisins *Langtíðaviðbrögð við náttúruhamförum*¹. Framlag sambandsins fólst meðal annars í upplýsingagjöf. Sambandið hefur einnig veitt ráðgjöf og stuðning til sveitarfélaga sem orðið hafa fyrir samfélagslegum áföllum. Til dæmis í kjölfar Suðurlandsskjálfta 2008 og í kjölfar eldgosanna í Eyjafjallajökli. Markmið ráðgjafararinnar var að miðla reynslu frá fyrri áföllum.

4.1.5 Áfallahjálp

Áfalllahjálp samkvæmt viðbragðsáætlun almannavarna er tvíþætt. Annars vegar felur hún í sér sálræna skyndihjálp og hins vegar sérhæfðan stuðning².

Áfallahjálp eftir samfélagsleg á föll fellur undir skipulag almannavarna. Rík áhersla er lögð á að heilbrigðisstofnanir geri neyðaráætlanir vegna áfallahjálpar eftir samfélagsleg á föll. Neyðaráætlanirnar eru unnar af áfallahjálparteymi viðkomandi stofnunar og Rauða kross Íslands. Þær skulu svo sendar til Landlæknisembættisins og til Almannavarna sem svo staðfestir þær (Ríkislöggreglustjórin Almannavarnadeild, e.d.-a).

¹ Sjá kaflann *Langtíðaviðbrögð við náttúruhamförum*.

² Sjá kaflann *Áfallahjálp-hlutverk félagsráðgjafa*.

Neyðaráætlun áfallahjálpar á meðal annars að kveða á um eftirfarandi atriði. Hlutverk heilbrigðisþjónustu, kirkjunnar, annarra trúfélaga, Rauða kross Íslands fyrir viðkomandi svæði, skipulag á hverju svæði fyrir sig, skráning og varðveislu persónuupplýsinga, tiltæk úrræði heilbrigðisþjónustu, áfallahjálparteyma og Rauða kross Íslands, skipulag og samskiptaleiðir við samhæfingarstöð almannavarna, skipulag eftirfylgdar við einstaklinga, fjölskyldur og stofnanir (Ríkislöggreglustjórinn Almannavarnadeild, e.d.-a).

Áfallahjálp fellur undir heilbrigðisráðuneytið, félagsmálráðuneytið og dómsmálaráðuneytið (velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti). Ábyrgð hennar er því á margra höndum. Þar á meðal á höndum Landlæknisembættisins vegna ráðstafana sem ætlaðar eru til að draga úr heilsutjóni, Rauða kross Íslands vegna sálfélagslegs stuðnings, ríkislöggreglustjóra vegna skipulags áfallahjálpar í almannavarnaástandi, Þjóðkirkjunnar vegna hlutverks hennar í sálgæslu, Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna tengingar við félagsþjónustu sveitarfélaga sem hefur þekkingu á þörfum ákveðinna samfélagshópa. Síðast en ekki síst fellur ábyrgð á áfallahjálp undir áfallateymi Landspítala vegna ráðgjafar við heilbrigðisþjónustu í landinu og vegna meðferða og stuðnings við þolendur (Ríkislöggreglustjóri o.fl., 2010).

Skipulagi áfallahjálpar er þannig háttar að samráðshópur áfallahjálpar innan samhæfingarstöðvar sér um samhæfingu og ráðgjöf á landsvísu. Hlutverk samráðshópsins er að móta stefnu í áfallahjálparmálum, samhæfa áfallahjálparúrræði, fá mannafla og búnað fyrir áfallahjálpinu. Helsta hlutverk samráðshóps í samhæfingarstöð er þó að veita samráðshópum í umdænum stuðning og fræðslu (Íris Marelsdóttir, munnleg heimild 9. nóvember 2011; Ríkislöggreglustjóri o.fl., 2010).

Samráðshópur áfallahjálpar í umdæmi samhæfir verkefni hver í sínu löggregluumdæmi. Í kjölfar samfélagslegra áfalla starfar hópurinn náið með aðgerðastjórn umdæmisins og í samstarfi við samráðshóp áfallahjálpar í samhæfingarstöð sem veitir stuðning. Hlutverk samráðshóps áfallahjálpar í umdæmi er að afla bjarga vegna hennar innan umdæmisins. Hann kortleggur andlegt ástand samfélagsins og metur þannig hvar þörfin er fyrir áfallahjálp (Íris Marelsdóttir, munnleg heimild 9. nóvember 2011; Ríkislöggreglustjóri o.fl., 2010).

Undir samráðshóp áfallahjálparteymis í umdæmi falla þeir aðilar sem sinna hinni eiginlegu áfallahjálp. Þeir koma úr ýmsum áttum hvort sem þeir eru að sinna þeim þætti áfallahjálpar sem fellur undir sálræna skyndihjálp eða sérhæfðan stuðning. Aðilar sem sinna áfallahjálp með beinum hætti eru meðal annars félagsþjónustan, fjöldahjálp Rauða krossins, Þjóðkirkjan og áfallateymi (Ríkislöggreglustjóri o.fl., 2010).

5 Sveitarfélög

Sveitarfélög hafa frá upphafi Íslandsbyggðar verið grundvöllur í stjórnskipan landsins. Fyrstu rituðu heimildirnar um löghreppina, sem teljast mættu vera fyrstu sveitarfélögin er að finna í Grágás lögbók Íslendinga frá 12. öld. Upphaflegt hlutverk fyrstu sveitarfélaganna grundvallaðist af samhjálp og er það enn mikilvægur liður í starfi sveitarfélaga (Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson, 2007).

Sérstaða sveitarfélaga felst í þeim sjálfstjórnarrétti sem þeim er trygður í 78. grein Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þar segir að „sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Í því felst að sjálfsstjórn þeirra er bundin af þeim lagaramma sem Alþingi setur þeim á hverjum tíma. Sjálfsstjórnarrétturinn er því ekki takmarkalaus og er hann bundinn af þeim skyldum sem honum eru settar í lögum (Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson, 2007; Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998).

Sveitarfélög eru mikilvægur liður í framkvæmd hins staðbundna lýðræðis enda eru þau það stjórnvald sem stendur almenningi næst. Sveitarfélögin hafa öll sömu stöðu og skyldum að gegna gagnvart íbúum. Þau bera ábyrgð á mörgum lykilþáttum opinberrar þjónustu, má þar nefna hin ýmsu velferðarmál eins og félagsþjónustu. Sveitarfélögin gegna því mikilvægu samfélagslegu hlutverki (Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson, 2007).

Í Sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 kemur fram að sveitarfélög vinni að sameiginlegum velferðarmálum íbúa eftir því sem tækt er á hverjum tíma. Sum verkefnin eru bundin í lög en önnur verkefni geta sveitarfélögin tekið upp á sitt eindæmi til hagsbóta fyrir íbúa sína. Þegar að verða samfélagsleg áföll breytist áherslan og dagleg verkefni verða meiri að umfangi jafnframt því sem að ný bætast við. Helstu málaflokkar sem sveitarfélög hafa sinnt í kjölfar hamfara eru

húsnæðissaðstoð, fjárhagsaðstoð, hreinsun, viðgerðir og fleira (Herdís Sigurjónsdóttir, 2009; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008).

Íslenskar rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi þess að sveitarfélög séu virk í viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla. Mikilvægt er að skilgreina þessi hlutverk sveitarfélaga frá hlutverkum annarra viðbragðsaðila og þannig skýra þau betur. Rannsóknir hafa einnig sýnt fram á mikilvægi þess að sveitarfélög hafi á reiðum höndum viðbragðsáætlanir sem kveði á um hlutverk sveitarfélaga í kjölfar hamfara. Viðbrögð vegna samfélagslegra áfalla á Íslandi hafa samkvæmt niðurstöðum rannsókna einnkennst af skorti á skipulagi og skorti á samhæfingu. Viðbragðsáætlanir eru mikilvæg hjálpartæki til að draga úr þeim skorti og efla skipulagsmál (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Svedin, 2004; Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004; Herdís Sigurjónsdóttir, 2009; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008).

Samkvæmt niðurstöðum Herdísar Sigurjónsdóttur (2009) sem skoðaði viðbrögð sveitarfélaga við náttúruhamförum hefur hlutverk sveitarfélaga verið fjölbreytt. Frá upphafi setningar laga um almannavarnir árið 1962 hafa sveitarfélög skipulagt almannavarnir í héraði, samhæft viðbrögð og gert viðbragðsáætlanir. Í nýjustu útgáfu Laga um almannavarnir nr. 82/2008 er almannavarnanefndum, sem skipaðar eru af sveitarstjórnum, fengið aukið hlutverk. Lögin kveða á um að almannavarnanefndum beri að gera hættumat í umdæmi sínu. Einnig ber sveitarfélögum að gera viðbragðsáætlanir fyrir stofnanir sínar sem þarf svo að staðfesta í sveitarstjórn. Þá hafa sveitarfélög tekið þátt í stefnumótun almannavarnamála. Í Lögum um almannavarnir er kveðið á um endurreisn en samkvæmt Herdísí er þetta liður sem ekki enn hefur verið sinnt enda hefur áherslan hérlandis í almannavörnum verið á fyrstu viðbrögð í kjölfar hamfara.

5.1 Félagsþjónusta

Félagsþjónusta sveitarfélaga er veitt samkvæmt Lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Markmið félagsþjónustunnar samkvæmt Lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga „... er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpar... .“ Til að ná markmiðunum á félagsþjónustan

1. að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti,
2. að tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna,
3. að veita aðstoð til þess að íbúar geti búið sem lengst í heimahúsum, stundað atvinnu og lifað sem eðliegustu lífi,
4. að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál (Lög nr. 41/1991, 1. grein).

Félagsþjónustan veitir þjónustu til einstaklinga á öllum aldri en málaflokkar félagsþjónustunnar samkvæmt lögnum eru tíu talsins. Þeir eru: félagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagsleg heimaþjónusta, málefni barna og ungmenna, þjónusta við unglings, þjónusta við aldraða, þjónusta við fatlaða, húsnaðismál, aðstoð við áfengissjúka og vímuvarnir auk atvinnuleysisskráningar og vinnumiðlunar (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga). Verkefni félagsþjónustunnar eru umsvifamikill málaflokkur hjá sveitarfélögum. Um 80% tekna sveitarfélaganna fara í félagsþjónustu þar með talið í félagsráðgjöf, húsnaðismál, menntamál, íþróttamál og menningarmál (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir (2008) hafa bent á að eftir samfélagsleg áföll geti allir málaflokkar félagsþjónustunnar orðið flóknari í framkvæmd og orðið að langtíma verkefnum. Félagsþjónustan veitir þjónustu til ákveðinna einstaklinga dagsdaglega. Þegar samfélög verði fyrir þungu áfalli fjölgar skyndilega í hópi þeirra sem þurfa þjónustu. Til dæmis eftir Suðurlandsskjálftana árið 2000 þurftu nokkrir tugir fjölskyldna að leita sér húsnaðisaðstoðar (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Félagsþjónustan hefur yfirsýn yfir samfélagið vegna þeirrar þjónustu sem hún veitir daglega. Hún er því vel hæf til að kortleggja þarfir samfélagsins og hvar neyðin er mest. Því er ljóst að framlag félagsþjónustunnar til áfallastjórnunar er mikilvægt (Newburn, 1993).

5.2 Viðbragðsáætlanir vegna samfélagslegra áfalla

Í þessum kafla verður fjallað um viðbragðsáætlanir. Þær verða skilgreindar, farið stuttlega í sögu þeirra og fjallað um þær í samhengi við lög um almannavarnir.

Viðbragðsáætlanir hafa verið skilgreindar með eftirfarandi hætti „Viðbragðsáætlun er skjal sem útskýrir nákvæmlega á hvaða hátt verði brugðist við sérstakri staðbundinni vá sem talin er ógna viðkomandi byggð eða landssvæði.“

(Rögnvaldur Ólafsson, 2010).

Viðbragðsáætlunin er byggð á þekkingu heimamanna á staðháttum og þeim aðstæðum sem fyrir eru á hverju svæði fyrir sig. Markmið þeirra er að tryggja samhæfingu hinna fjölmörgu viðbragðsaðila sem koma að björgun mannslífa og að neyðaraðstoð. Áhættumat er grundvöllur viðbragðsáætlana (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Í fimmta kafla Laga um almannavarnir nr. 82/2008 er kveðið á um skyldu ríkisvaldsins og sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir vegna samfélagslegra áfalla. Hvað varðar ríkisvaldið felur það í sér að einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra skulu í samstarfi við ríkislöggreglustjóra kanna áfallaþol þess hluta samfélagsins sem fellur undir þeirra svið. Þau skulu að sama skapi skipuleggja fyrirhuguð viðbrögð og aðgerðir samkvæmt viðbragðsáætlun. Að sama skapi ber sveitarfélögum og stofnunum sem undir þau falla, að gera áhættumat hver í sínu umdæmi. Það fellur svo í hlut almannavarnanefnda í samvinnu við ríkislöggreglustjóra að gera viðbragðsáætlun í samræmi við niðurstöðu áhættumatsins.

Samkvæmt 15. grein Laga um almannavarnir eiga viðbragðsáætlanir að fjalla um eftirfarandi atriði:

1. Skipulagningu aðgerða.
2. Viðbúnað viðbragðsaðila, m.a. liðsafla, þjálfun liðsafla og útbúnað og stjórnsýsluviðbúnað.
3. Samgöngur og fjarskipti.
4. Framkvæmd ráðstafana á hættustundu.
5. Samhæfingu og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila.
6. Áfallahjálp og aðstoð við þolendur.
7. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.

Sveitarfélögum og ríki ber svo að staðfesta viðbragðsáætlanir sínar og senda til ríkislöggreglustjóra. Mikilvægt er að síðan séu viðbrögð samkvæmt áætluninni æfð eftir því sem hægt er.

Auk þeirra þátta sem greinir á um í 15. grein Laga um almannavarnir skulu samkvæmt Reglugerð um efni og gerð viðbragðsáætlana nr. 323/2010 að minnsta kosti eftirfarandi þættir koma fram í viðbragðsáætlun.

- Inngangur þar sem m.a. er gerð grein fyrir viðeigandi lögum og þeim forsendum sem viðbragðsáætlun byggir á.

- Skilgreiningar á hugtökum.
- Upplýsingar um staðhætti. Stigskipting viðbragðsáætlunar í óvissu-, hættu- og -neyðarstig.
- Hverjir teljist til viðbragðsaðila, hlutverk þeirra, viðbrögð og starfssvæði.
- Hvernig staðið skuli að boðun viðbragðsaðila.
- Hver taki ákvöðrun um virkjun viðbragðsáætlunar.
- Breytingarsaga viðbragðsáætlunar.

Almannavarnir hafa hannað sérstakt líkan að uppbyggingu viðbragðsáætlana sem nota má um allt land. Líkanið er byggt á þeim atriðum sem lögin kveða á um að skuli horfa til í viðbragðsáætlun. Einnig hefur verið bætt inn fleiri þáttum og því er það líkan nákvæmara heldur en lög gera ráð fyrir (Ágúst Gunnar Gylfason, munnleg heimild 1. nóvember 2011).

Um eftirfarandi atriði er að ræða

1. Inngangur.
2. Saga, staðhættir og hættur.
3. Skilgreiningar.
4. Boðun.
5. Stjórnkerfi.
6. Starfssvæði.
7. Sértaekur kafli.
8. Verkefni viðbragðsaðila.
9. Fjarskipti.
10. Kort.
11. Dreifingarlisti.
12. Breytingarsaga.
13. Viðaukar (þessi kafli er ekki alltaf hafður með)

(Ríkislögreglustjórinn Almannavarnadeild, e.d.-e; Rögnvaldur Ólafsson, 2010).

Viðbragðsáætlun almannavarna á landsvísu vegna heimsfaraldurs inflúensu frá 2008 byggir á ofangreindri uppbyggingu viðbragðsáætlana (Sóttvarnalæknir og Ríkislögreglustjórinn, 2008).

Viðbragðsáætlanir snúast um að allir viðbragðsaðilar þekki sitt hlutverk á neyðarstundu. Þær eiga því að stuðla að samhæfingu allra sem að málum koma. Þó er ljóst að viðbragðsáætlanir geta aldrei verið algerlega tæmandi, ómögulegt er að sjá allt fyrir. Þær gefa þó alltaf ákveðinn grunn sem skiptir máli til að ákvarða hvaða leið sé réttast að fara. Áhersla er lögð á það að allar viðbragðsáætlanir í landinu séu eins líkar og hægt er. Þetta er mikilvægt til að tryggja samræmi (Rögnvaldur

Ólafsson, 2010).

Allt frá því að lög um almannavarnir voru fyrst sett árið 1962 hefur það fallið í verkahring almannavarmanefnda sveitarfélaganna að huga að viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla. Eins og segir í 9. grein Laga um almannavarnir nr. 94/1962 þá er það hlutverk almannavarmanefnda að skipuleggja og annast björgunar- og hjálparstörf vegna hættu sem hefur skapast vegna hamfara. Þær skulu í því skyni gera áætlanir um skipulag almannavarna í samvinnu við ríkislöggreglustjóra og almannavarnaráð. Sveitarfélögum hefur því allt frá því að fyrstu lögin um almannavarnir voru sett, verið falið stórt hlutverk í almannavörnum. Nýjasta útgáfa laga um almannavarnir leggur enn meiri áherslu á þetta hlutverk (Þingskjal 204, 2007-2008).

Neyðaráætlanir hafa um langt skeið verið hluti af viðbrögðum almannavarna í áfallastjórnun. Fyrsta neyðaráætlunin var afhent árið 1972 og var hún unnin fyrir Húsavíkurkaupstað. Hún var samstarfsverkefni almannavarna og almannavarnefndar í Húsavík. Á sama ári voru einnig unnar áætlanir fyrir Ísafjörð og viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Köllu (Björn Friðfinnsson, 2005).

Fyrstu neyðaráætlunirnar innihéldu starfskipulag og viðbragðsáætlun sem kvað á um uppbyggingu og skipulag almannavarna ásamt verkaskiptingu á milli viðbragðsaðila. Fjallað var um alla helstu hættubætti sem gætu ógnað öryggi almennings á viðkomandi svæði og settar fram skilmerkilegar leiðbeiningar um virkjun viðbragða með tilheyrandi minnislistum (Sama heimild).

Þessar neyðaráætlanir voru svo endurnýjaðar á fimm ára fresti fram að árinu 1995. Á þeim tíma var farið í að endurskoða grundvallaruppbyggingu almannavarna sem leiddi til þess að innleitt var svokallað SÁBF (stjórnun-áætlun-bjargir-framkvæmd) kerfi sem nú er notað við stjórnun aðgerða almannavarna. Vinna samkvæmt nýja skipulaginu hófst upp úr 2000 og um það leyti var farið að gera séráætlanir (Ágúst Gunnar Gylfason, 1. nóvember 2011).

Í nýjustu útgáfu Laga um almannavarnir nr. 82/2008 er sett enn meiri áhersla á að hugað sé að fyrirbyggjandi ráðstöfunum og gerð viðbragðsáætlana heldur en verið hefur. Ríkari skyldur hafa verið lagðar á ríkisstofnanir, sveitarfélög og í einstaka tilvikum á einkaaðila um gerð viðbragðsáætlana. Markmiðið er að stuðla að því að

almannavarnarkerfið sé reiðubúið á hættustundu og að viðbrögð séu betur skilgreind þegar grípa þarf til aðgerða (Þingskjal 204, 2007-2008).

Viðbragðsáætlanir eru mikilvægur liður almannavarna til að ákvarða hvernig eigi að bregðast við verði almannavarnir virkjaðar. Neyðarskipulag almannavarna skiptist í það sem kallað er almenna neyðarskipulagið og hinsvegar í séráætlanir (Ríkislöggreglustjórinn Almannavarnadeild, e.d.-f).

Almenna neyðarskipulagið felur í sér samræmdar neyðaráætlanir fyrir byggðir landsins. Þessar áætlanir eru unnar í samstarfi milli ríkislöggreglustjóra og almannavarnanefnda hver í sínu umdæmi. Allar byggðir landsins hafa í dag aðgang að stöðluðum áætlunum sem hefur verið skipt í A og B hluta (Ríkislöggreglustjórinn Almannavarnadeild, e.d.-c).

Í A-hluta er gerð grein fyrir skipulagi uppbyggingu, stjórnun, rekstri og búnaði stjórnstöðva, boðleiðum, fjarskiptum og verkaskiptingu þegar starfað er að almannavörnum. Í B-hluta eru gefnar einfaldar leiðbeiningar um viðbrögð. Þar er fjallað um viðbrögð og virkjun neyðarþjónustu ef til áfalla kemur af völdum náttúrváar, tækniváar eða váverks af mannavöldum sem ógna öryggi íbúa eða byggðar. Í því skyni má nefna hættu af völdum eldgosa, jarðskjálfta, fárviðris, snjóflóðs, skriðufalls, stórbruna, sprengingar eða meiriháttar veitibilunar hluta (Ríkislöggreglustjórinn Almannavarnadeild, e.d.-c).

Einnig er hægt að gera séráætlanir en þær eru mun ítarlegri heldur en almennu neyðaráætlanirnar. Þær fjalla um atburði og viðbrögð við ákveðinni staðbundinni vá sem er fyrir hendi á vissum stöðum en ekki alstaðar (Ríkislöggreglustjórinn Almannavarnadeild, e.d.-e).

Almannavarnir hafa einnig gefið út gátlista fyrir fyrirtæki að nota til að gera sína eigin viðbragðsáætlun sem kallaðar eru einkavarnaráætlanir. Fyrirtæki og stofnanir sem hafa undirbúið sig með því að gera viðbragðsáætlun standa betur að vígi þegar kemur að því að takast á við samfélagsleg áföll. Vinna að baki viðbragðsáætlun hefst á því að fyrirtæki gera hættumat þar sem skilgreint er og metið er um hvers konar áföll getur verið að ræða og hvaða utanaðkomandi áhrif geta verið skaðleg fyrir starfsemina og valdið tjóni (Ríkislöggreglustjórinn Almannavarnadeild, e.d.-b).

Viðbragðsáætlanir eru mikilvægar þegar bregðast þarf við hættu. Að gera

viðbragðsáætlun getur þó verið afar flókið í framkvæmd. Tierney, Lindell og Perry (2001) hafa bent á að samfélögin hafi oft takmarkaðan áhuga á að skipuleggja sig vegna samfélagslegra áfalla. Rannsókn Guðrúnar Jóhannesdóttur og Guðrúnar Gísladóttur (2010) sem skoðuðu meðal annars viðhorf íbúa á hættusvæði vegna Kötlugoss, leiddu í ljós afneitun íbúa á hættunni. Ekki allar rannsóknir hafa sýnt fram áhugaleysi almennings hvað varðar þáttöku í undirbúningsaðgerðum vegna samfélagslegra áfalla. Rannsókn Bird, Gísladóttur og Dominey-Howes (2011) sýndi að íbúar sem bjuggu á hættusvæði vegna Kötlugoss höfðu áhuga á að leggja sitt af mörkum til skipulagningar neyðarviðbragða.

Margar rannsóknir hafa bent á mikilvægi undirbúingsaðgerða vegna samfélagslegra áfalla (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008; Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004). Þrátt fyrir það hafa verið gerðar fáar rannsóknir sem meta skilvirkni þeirra og áhrif á uppbyggingu í kjölfar samfélagslegra áfalla. Rannsókn sem bar saman uppbyggingarferli í Taichung héraði í Taiwan og í stórborginni Los Angeles eftir stóra jarðskjálfta leiddi í ljós að það að hafa viðbragðsáætlun flýtti fyrir uppbyggingarferlinu. Sérstaklega hvað varðar endurreisn húsa. Einnig gerðu viðbragðsáætlanirnar embættismönnum í héraði fært að ráðast strax í að huga að forvörnum til að hindra frekari framtíðarhamfarir auk þess sem að ferlið að gera viðbragðsáætlun veitti tækifæri til sjálfskoðunar (Wu og Lindell, 2004).

6 *Langtímaþrógð við náttúruhamförum*

Sveitarfélögum er gert stórt hlutverkí Lögum um almannavarnir nr. 82/2008. Þrátt fyrir þetta mikilvægi hafa íslenskar rannsóknir sýnt að þekking og reynsla sveitarfélaga hefur með takmörkuðum hætti færst milli sveitarfélaga í landinu (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2003).

Til þess að bregðast við þessum skorti á reynslu- og þekkingarmiðlun var farið af stað með verkefnið *Langtímaþrógð við náttúruhamförum* og birtust niðurstöður þess árið 2008. Tilgangur verkefnisins var að setja fram almennar leiðbeiningar fyrir sveitarfélög vegna neyðaraðstoðar og endurreisnar í kjölfar samfélagslegra áfalla til að auðvelda þeim að gera viðbragðsáætlanir. Markmiðið var að stuðla að því að áfallastjórnun sveitarfélaga í landinu yrði markvissari og betur undir það búin að

takast á við þær flóknu aðstæður sem geta myndast (Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008).

Tillögur handbókarinnar um innihald viðbragðsáætlana vegna neyðaraðstoðar og endurreisnar í kjölfar samfélagslegra áfalla byggja á eftirfarandi viðmiðum.

- Leiðbeiningar nái yfir alla málaflokka sveitarfélaga.
- Leiðbeiningar taki mið af reglubundnu starfi, sértækum störfum vegna náttúruhamfara og samvinnu þeirra sem að aðgerðum koma.
- Leiðbeiningar lýsi starfsskipulagi sveitarfélags vegna óvæntra og óvenjulegra verkefna og vegna aukins álags, hvenær skipulaginu er beitt og hvenær það er lagt af.
- Tímabilið nái yfir frá því að áfall skellur á og í a.m.k. 5 ár þar á eftir.
- Leiðbeiningar taki mið af vanda þolenda frá sjónarmiði þeirra og áhersla lögð á samfellda aðstoð.
- Leiðbeiningar segi hvert sveitarfélög geta leitað til að fá fjárhagsaðstoð til að mæta áföllum og endurreisa samfélagið.
- Leiðbeiningar nái til allra samfélagshópa.
- Leiðbeiningar lýsi hvernig staðið verði að innleiðingu skipulags, þjálfun starfsmanna og úrvinnslu aðgerða (Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðrún Pétursdóttir og Herdís Sigurjónsdóttir, 2008, bls. 160).

Leiðbeiningarnar sem verkefnið skilaði af sér fela í sér tillögur að tímubundnu starfsskipulagi sveitarfélaga eftir áföll ásamt gátlistum fyrir sveitarstjórnarmenn og starfsfólk. Þær fela í sér tillögur að því hvernig sveitarfélög geta hagað vinnu sinni í framhaldinu. Leiðbeiningarnar voru hugsaðar sem almennur leiðarvísir sem hvert sveitarfélag í landinu gæti nýtt sér til að móta sínar eigin sérstöku leiðbeiningar eða viðbragðsáætlun vegna samfélagslegra áfalla (Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008).

Til skilgreiningar á þeim atriðum sem leiðbeiningarnar áttu að miðast við var gerð greining á reynslu sveitarfélaga af samfélagslegum áföllum hér á landi. Fjórir atburðir voru valdir og greindir. Um var að ræða snjóflóðin á Vestfjörðum 16. janúar og 26. október árið 1995. Hins vegar jarðskjálftana á Suðurlandi 17. og 21. júní 2000. Reynsla erlendis frá var einnig skoðuð. Greiningin var viðamikil og fóli í sér að skoðuð voru dagleg verkefni sveitarfélaganna og viðbrögð þeirra vegna áfallanna. Þá voru skoðuð viðbrögð samstarfsaðila sveitarfélaganna. Skoðað var hvernig verkefni þróuðust með tímanum bæði frá sjónarhlíði þolenda og viðbragðsaðila. Einng var greint hvernig sveitarfélögin sjálf, ráðuneytin og samfélagið komu að stjórnun og

skipulagi. Að síðustu var einnig greint hvernig reynslan af hamförunum var nýtt með kerfisbundnum hætti (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008).

Greiningin leiddi margt í ljós og hún staðfestir nauðsyn þess að sveitarfélög geri langtímaáætlun er stuðlar að skilvirku ferli sem dregur úr skaða af völdum samfélagslegra áfalla og eflir neyðaraðstoð og endurreisn. Greiningin sýndi að misjafnt er hvað hefur reynst sveitarfélögunum vel og hvað illa voru atburðirnir sem greiningin byggði á ólíkir og þarfirnar þar af leiðandi mismunandi. Það er því bundið við aðstæður og afleiðingar hvers áfalls fyrir sig hvað áfallastjórnun þarf að leggja áherslu á hverju sinni (Sama heimild).

Þarfir sem fylgja áföllum eru ólíkar, hvort sem þær eru af huglægum eða efnislegum meiði. Mikilvægt er að leitað sé heildstæðra lausna í endurreisnarfasanum. Verkfræðilegar úttektir eru mikilvægar ásamt kostnaðargreiningu. Þættir er snúa að hinu félagslega og heilsufarslega í samfélagini og hjá einstaklingum eru einnig mikilvægir (Sama heimild).

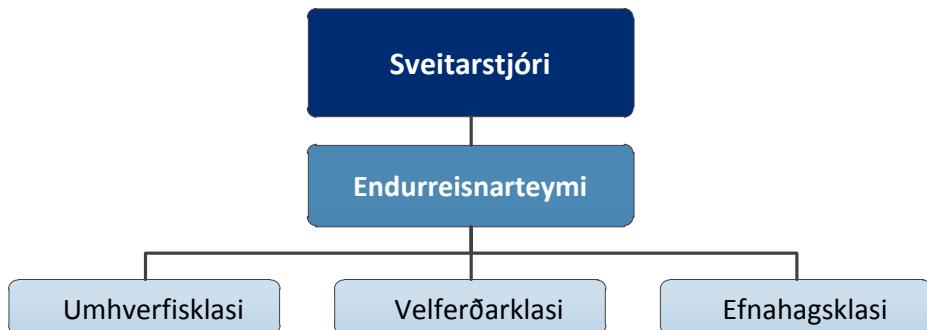
Einfaldleiki og skilvirkni var höfð í forgrunni þegar unnið var að leiðbeiningunum. Útgangspunktur þeirra var að skerpa á markmiðum viðbragða, að þær stuðluðu að auðveldum og hröðum samskiptum milli viðbragðsaðila og að þær leggðu áherslu á símat þarfa (Sama heimild).

Skipulag viðbragða sveitarfélags vegna neyðar- og endurreisnar samkvæmt leiðbeiningunum er með eftirfarandi hætti.

Sveitarstjóri leiðir starfið. Hann metur getu síns sveitarfélags til að mæta ástandinu og kemur með tillögur um stjórnsýsluaðstoð til sveitarstjórnar. Þá skipar sveitarstjórinn endurreisnarteymi, það fellur einnig í verkahring hans að samhæfa aðgerðir á vegum þess.

Endurreisnarteymið gegnir því hlutverki að hafa umsjá með aðgerðum sveitarfélagsins vegna náttúruhamfara. Verkefni þess eru fimmþætt. Í fyrsta lagi gerir það ástandskannanir og stöðuyfirlit. Einnig gerir það aðgerðaráætlun, samhæfir framkvæmdir og vinnur að úrvinnslu. Endurreisnarteymið setur á fót þrjá starfshópa **velferðarklasa, umhverfisklasa og efnahagsklasa**. Sveitarstjóri skipar stjórnanda í hvern klasa sem að sama skapi situr í endurreisnarteyminu. Klasarnir ná yfir öll

verkefni sveitarfélagsins og þeim er skipt upp eftir málaflokkum. Félagsþjónustan sinnir velferðarmálum og fellur því undir velferðarklasa. Innan hvers klasa starfa þeir starfsmenn sveitarfélagsins sem daglega sinna verkefnum á viðkomandi sviði. Tilgangur þessa fyrirkomulags er að auðvelda aðkomu utanaðkomandi stuðnings inn í klasana. Heilbrigðisstofnanir og Rauði krossinn gætu starfað með velferðarklasa, orkuveitur og björgunarsveitir með umhverfisklasa og atvinnulífið með efnahagsklasa (Sama heimild).



Mynd 4. Tillaga að skipulagi sveitarfélaga í kjölfar samfélagslegra
(Eigin mynd).

Mikilvægt er að skipa starfsmenn í endurreisnarteymið og þjálfa þá fyrirfram, áður en til áfalla kemur (Sama heimild).

Komi til áfalls byrjar endurreisnarteymið á því að kanna ástand mála. Eftir stöðumatið gerir teymið tillögur um heildstæðar aðgerðir fyrir sveitarfélagið til að stuðla að neyðaraðstoð og endurreisin. Tillögurnar eru byggðar á niðurstöðu ástandskönnunar sem upphaflega var gerð. Klasastjórnirnar starfa eins lengi og þörf er á. Þegar frá dregur falla verkefni þeirra smám saman að daglegum starfsháttum starfsmanna í samhljómi við það að þörf fyrir sérstakar áfallaaðgerðir minnkar. Þegar samfélagið er komið á réttan kjöl er tekin ákvörðun um aðgerðalok endurreisnarteymisins. Starfi teymisins er þá lokið með formlegum hætti (Sama heimild).

6.1.1 Staða verkefnisins

Þrjú ár hafa liðið frá því að verkefnið *Langtíma viðbrögð við náttúruhamförum* kom

út. Leiðbeiningarnar sem verkefnið gaf af sér hafa verið notaðar til stuðnings við gerð viðbragðsáætlana í ýmsum sveitarfélögum. Má þar nefna nokkur á Suðurlandi til dæmis í Árborg og Ölfusi (Guðrún Pétursdóttir, 2010).

Verkefnið var á lokastigum þegar Suðurlandsskjálftinn 2008 reið yfir. Aðstandendur þess komu á Selfoss daginn eftir jarðskjálftann og afhentu bæjarstjórum Árborgar, Ölfus og Hveragerðis drög að leiðbeiningum ef það mætti verða til að hjálpa til við úrvinnslu mála. Við vorum mjög þakklát fyrir og þær reyndust góður stuðningur í þeirri vinnu sem við tók (Ragnheiður Hergeirsdóttir, munnleg heimild 2. nóvember 2011).

Undir forstu Herdísar Sigurjónsdóttur er nú unnið að öðru verkefni *Byggjum öruggara samfélag*. Markmið þess er að búa til nýja handbók sem sveitarfélögin og almannavarnarnefndir gætu nýtt sér við gerð viðbragðsáætlana. Ástæða þess að farið var út í verkefnið var sú að þær leiðbeiningar sem *Langtímaþrógð við náttúruhamförum* komu með reyndust ekki vera nógu skýrar og virtust ekki vera að skila sér fyllilega til sveitarfélaga í landinu. Við vinnslu verkefnisins var leitað til sveitarfélaganna sjálfra í landinu og reynsla þeirra nýtt við gerð handbókarinnar. Upphaflega var fimm sveitarfélögum boðin þátttaka í verkefninu en að endingu urðu þau mun fleiri. Handbókinni er skipt í A og B hluta. Í A-hluta er fjallað um það hvernig eigi að vinna viðbragðsáætlun en það var meðal þess sem ekki þótti nógu skýrt í *Langtímaþrógð við náttúruhamförum*. Í B-hluta handbókarinnar eru tekin saman öll úrræði og verkefni á landsvísu sem lúta að samfélagslegum áföllum. Stefnan er að gefa út handbókina snemma árs 2012 (Herdís Sigurjónsdóttir, munnleg heimild 21. október 2011).

7 Niðurstaða-Félagsráðgjöf og samfélagsleg áföll

Í þessum kafla verður fjallað um hlutverk félagsráðgjafans út frá niðurstöðum á greiningu þekkingar.

Félagsráðgjöf er fagstétt sem hefur allt frá upphafi sinnt einstaklingum í áfallaðstæðum svo sem vegna samfélagslegra áfalla (Farley, Smith og Boyle, 2009; Zakour, 1996). Hlutverkin hafa verið fjölbætt en mest áhersla hefur verið á einstaklingsvinnu eftir samfélagsleg áföll (Elliott, 2010; Zakour, 1996).

Einstaklingsvinna félagsráðgjafa í kjölfar samfélagslegra áfalla hefur meðal annars verið falin í að veita áfallahjálp (Chou, 2010; Cronin og Ryan, 2010; Elliott, 2010; Zakour, 1996). Hún er fólgin í stuðningi til þolenda þar sem þeir fá ráðgjöf vegna sálrænnar líðan sinnar og félagslegra aðstæðna. Einnig getur vinna félagsráðgjafans í kjölfar áfalla verið falin í upplýsingagjöf, fræðslu, mati á hættuþáttum og eflingu bjarga (Brymer o.fl., 2006).

Viðbrögð félagsráðgjafans hvað varðar áfallahjálp hafa verið ráðgjöf og fræðsla þar sem hann beitir kerfisþekkingu sinni og leiðbeinir þolendum áfram um hvar viðeigandi úrræði er að finna. Stuðningur félagsráðgjafa á fyrstu stigum hefur einnig verið fólgin í aðstoð við að finna ástvini, sameina þá og efla tengslanetið (Chou, 2010; Ersing, 2010; Padgett, 2006; Soliman og Rogge, 2002; Zakour, 1996).

Félagsráðgjafar hafa einnig veitt stuðning til annarra viðbragðsaðila samfélagslegra áfalla (Cronin, Ryan og Brier, 2007).

Rannsóknir hafa sýnt að ákveðnir hópar innan samfélagsins séu berskjálðaðri fyrir afleiðingum samfélagslegra áfalla en aðrir. Þetta eru þeir hópar sem af einhverjum ástæðum standa höllum fæti í samfélagini, til dæmis vegna fátæktar eða félagslegrar einangrunar (Gillespie, 2010; Hufschmidt, 2011; Walker, 2009; Rogge, 1996). Þessir hópar hafa sögulega verið skjólstæðingar félagsráðgjafa (Zakour, 1996) Félagsráðgjafar leggja áherslu á mannréttindi og félagslegt réttlæti. Því er rík skylda félagsráðgjafa gagnvart hópum sem oftar eru berskjálðaðir fyrir afleiðingum samfélagslegra áfalla (Elliott, 2010). Valdefling og málsvarahlutverk þessara hópa er liður í viðbrögðum félagsráðgjafa vegna samfélagslegra áfalla (Elliott, 2010; Zakour, 2010). Pyles (2007) hefur bent á að vegna þess að samfélagsleg áföll séu í eðli sínu félagsleg vandamál sé það ekki nóg að vinna með einstaklingum til að sporna við samfélagslegum áföllum. Því sé mikilvægt að félagsráðgjafar sinni einnig samfélagsvinnu.

Samfélagsvinna sem er ein af höfðuðaðferðum félagsráðgjafa, felur í sér vinnu félagsráðgjafans þar sem markvisst er unnið gegn félagslegum vanda samfélaga. Hlutverk félagsráðgjafans er að styðja samfélagið við að finna fyrilliggjandi styrkleika og bjargin og nýta þær til uppbyggingar samfélagsins (Farley, Smith, Boyle, 2009).

Samfélagsvinna félagsráðgjafa vegna viðbragða við samfélagslegum áföllum hefur verið falin í ýmsu, til dæmis í samhæfingu úrræða og viðbragðsaðila. Stofnanavinna, sem er ein tegund samfélagsvinnu, hefur samhæfingu að markmiði. Með samhæfingu er stuðlað að samvinnu aðila og skilvirkni viðbragða (Farley, Smith og Boyle, 2009; Popple, 2005). Samhæfing viðbragða er samkvæmt Danso og Gillespie (2010) lykilatriði þegar brugðist er við samfélagslegum áföllum.

Félagsráðgjafar hafa einnig tekið þátt í undirbúningi vegna samfélagslegra áfalla meðal annars með aðkomu að viðbragðsáætlanagerð (Chou, 2003). Félagsráðgjafar hafa yfirsýn yfir samfélagið, sérþekkingu á velferðarkerfinu og viðbrögðum einstaklinga við samfélagslegum áföllum (Chou, 2010; Gillespie, 2010; Farley, Smith og Boyle, 2009). Viðbragðsáætlanagerð félagsráðgjafa með samfélagi miðar að því að vinna með styrkleika. Leitað er í þekkingarbrunn samfélagsins sjálfs og nýtt sú geta sem samfélagið býr yfir (Gillespie, 2010). Undirbúningsaðgerðir eins og gerð viðbragðsáætlana eru mikilvægur liður í eflingu viðnámsþróttar samfélaga (Gillespie, 2010). Viðnámsþróttur er sú geta sem gerir samfélögum auðveldara að endurreisa sig í kjölfar samfélagslegra áfalla og veitir vernd gagnvart tjónnæmi (Zakour og Gillespie, 2010).

8 Tilviksathugun: Viðbragðsáætlanir sveitarfélaga

Í þessum kafla verða kynntar þær rannsóknaraðferðir og þau gögn sem stuðst verður við ásamt þátttakendum. Einnig verða skoðaðir styrkleikar og veikleikar aðferðarinnar ásamt siðferðislegum álitamálum.

Rannsóknir í félagsvísendum byggja á gömlum merg. Upphaf þeirra má rekja til grísku heimspekinganna Platós og Aristótelesar sem á fjórðu öld fyrir Krist þróuðu aðferðir til að hugsmíðabinda og flokka þekkingu um mannlega reynslu. Rannsóknir félagsvísenda hafa farið um langan veg og nú eru ýmsar leiðir færar til þess að skoða hinn félagslega þátt mannlegs lífs. Sagan kennir þó að ekki sé endilega víst að komið sé að leiðarenda í leitinni að bestu leiðunum (Sigurlína Davíðsdóttir, 2003; Somekh o.fl., 2005).

Rannsóknaraðferðum félagsvísenda hefur verið skipt í megindlegar og eigindlegar rannsóknaraðferðir. Munurinn á þessum tveimur aðferðum ákvarðast bæði af því

hvernig rannsakendur nálgast viðfangsefni sitt, eftir ólíkum markmiðum rannsókna og áherslum (Jón Gunnar Bernburg, 2005; Neuman, 2011). Grundvallarmunur aðferðanna er að meginlegar aðferðir byggja á tölfræðilegum gögnum, á því sem hægt er að mæla og telja. Markmiðið er að finna dreifingu, meðaltöl þess hóps sem verið er að skoða og hvernig hópar tengjast sín í milli og þannig finna ákveðin alheimslögmál (nomothetic). Eigindlegar aðferðir aftur á móti byggja á upplifun einstaklinga. Markmiðið er að öðlast dýpri skilning á reynslu einstaklinga og geta gert greinargóðar lýsingar á henni (idiographic). Gögn eigindlegra rannsókna geta verið ýmiss konar má þar nefna myndir, opinber skjöl, orð, setningar og tákni (Neuman, 2011; Rubin og Babbie, 2011; Sigurlína Davíðsdóttir, 2003).

8.1 Tilviksathugun

Tilviksathugun (case study) er rannsóknaraðferð sem byggir á því að eitt tilvik eða nokkur eru skoðuð í þaula og til þess notaðar þær aðferðir (methods) sem á hverjum tíma þykja viðeigandi. Tilgangur þeirra og rannsóknarsprungar geta verið af ýmsu tagi en markmið tilviksrannsókna er að gefa ítarlega lýsingu og skapa skilning á því tilvik sem skoðað er (Rubin og Babbie, 2008; Silverman, 2005; Yin, 2009). Tilvik sem skoðuð eru geta verið margs konar bæði flókin og einföld en öll fela þau í sér að skoðað er einhverskonar félagslegt fyrribæri (social phenomenon). Um getur verið að ræða fjölskyldu, einhvern hóp, samfélag, samtök, hverfi og fleira (Yin, 2009; Rubin og Babbie, 2011).

Mikilvægt er í byrjun rannsóknar að skilgreina vel það tilvik sem unnið er með og afmarka tilfellið við þá þætti sem rannsakandi hefur áhuga á að skoða og að sama skapi þær rannsóknarsprungar sem rannsakandi vill fá svör við. Tilviksathuganir hafa það markmið að lýsa félagslegum fyrribærum í smáatriðum. Þess vegna er mikilvægt að afmarka skilmerkilega það tilvik sem unnið er með. Þessi liður tilviksathugana er krefjandi fyrir rannsakendur vegna þess að það getur verið flókið að takmarka sig sérstakega þegar um margþætt félagsleg fyrribæri er að ræða (Punch, 1998; Yin, 2009).

Tilgangur rannsókna getur verið þrenns konar. Í aðferðafræði er talað um könnunarsnið (exploratory), lýsandi (descriptive) og skýrandi (explanatory). Hvaða snið maður velur fer eftir þeirri rannsókn sem unnið er að í það skiptið. Í þessari

rannsókn er um að ræða skoðun á nýju efni sem lítið hefur verið skoðað áður (Neuman, 2011; Rubin og Babbie, 2011). Við setningu Laga um almannavarnir nr. 82/2008 var lögð aukin krafa á sveitarfélögin í landinu um að þau gerðu viðbragðsáætlanir byggðar á hættumati vegna samfélagslegra áfalla. Auk þess sem lögin fólu í sér viðamiklar breytingar á skipulagi almannavarna (Þingskjal 204, 2007-2008). Nýnæmi rannsóknarinnar er mikið og könnunarsnið af þeim sökum hentugasta rannsóknarsniðið. Könnunarsnið er það snið sem oft er notað þegar rannsökuð eru lítt þekkt fyrirbæri eða ef um er að ræða rannsóknir á grunnhugmyndum og staðreyndum. Markmið þeirra er ekki að gefa nákvæm svör. Það er fremur að gefa skýrari mynd þannig að hægt sé að framkvæma aðra stórtækari rannsókn síðar (Neuman, 2011; Rubin og Babbie, 2011).

Tilviksathuganir hafa yfirleitt verið settar undir hatt eigindlegra rannsóknaraðferða enda fela þær í sér að skoðað er eitt einangrað tilvik eða nokkur og reynt að fá sem gleggsta mynd af þeim (Rubin og Babbie, 2008). Í tilviksrannsóknum er notast við ýmiskonar gögn og gagnasöfnunaraðferðir. Sex helstu sem hafa verið notuð eru fyrirliggjandi skrifleg gögn (documentation), gögn í skjalageymslum (archival records), viðtöl, bein athugun, þátttökuathugun og áþreifanlegir hlutir (physical artifacts) (Yin, 2009). Þrátt fyrir að tilviksathuganir hafi verið taldar meðal eigindlegra aðferða má benda á að það eru ekki rannsóknaraðferðirnar sem skilgreina tilviksathugn heldur áhersla hennar á ákveðin tilvik. Til þess að ná markmiðum tilviksathugana, að gefa greinargóða lýsingu, eru notuð margs konar gögn þar á meðal gögn sem safnað hefur verið með megindlegum aðferðum. Því geta tilviksathuganir verið megindlegar (Rubin og Babbie, 2011).

8.2 Rökstuðningur fyrir vali á aðferð

Tilviksathun má nota í rannsóknum á fjölbreyttum félagslegum aðstæðum. Hún hefur verið vinsæl meðal margra faggreina má þar nefna félagsráðgjöf, hjúkrun, mannfræði, sálfræði og stjórnsmálafræði. Markmið þeirra er iðulega að fá skilning á flóknum félagslegum fyrirbærum. Rannsóknarsniðið gefur heildstæða og skilmerkilega mynd af raunverulegum aðstæðum í samféluginu (Yin, 2009). Þegar tekin er ákvörðun um hvaða rannsóknarsnið skuli nota þarf að líta til þriggja þátta. Í

fyrsta lagi hvers konar rannsóknarspurningar rannsókninni er ætlað að svara. Í öðru lagi hversu mikillar stjórnar rannsakandi þarf að hafa yfir aðstæðum og í þriðja lagi hversu mikinn fókus rannsakandi leggur á samtímann gagnstætt við fortíðaratburði (Sama heimild). Hvað tilviksathuganir varðar þá henta þær vel þegar rannsóknarspurningarnar leita svara við hvernig eitthvað er og af hverju það sé með þeim hætti. Spurningum sem þessum er afar erfitt að svara með tölfræðilegum aðferðum. Til dæmis ef rannsakandi vildi skoða hvernig samfélag komst yfir það að stærsti atvinnurekandi samfélagsins fór í gjaldþrot, þá myndi hann ekki beita tölfræðilegum aðferðum líkt og skoðanakönnun til þess. Tilviksathugun væri betri kostur (Sama heimild).

Tilviksathuganir eru gjarnan notaðar þegar skoða á samtímaatburði og ekki er hægt að stjórna fyrir þeim aðstæðum sem skoðaðar eru (Sama heimild).

Rannsókninni í þessu tilviki er beint að samtímaaðstæðum hvað varðar viðbrögð sveitarfélaga og félagsþjónustunnar vegna samfélagslegra áfalla. Hlutverk rannsakanda er ekki að stjórna fyrir aðstæðum heldur að skoða fyrirliggjandi félagslegt fyrirbæri. Hér er um að ræða rannsókn á núverandi stöðu mála hvað varðar áfallastjórnun ofangreindra aðila. Til þess að ná rannsóknarmarkmiðunum eru skoðuð fyrirliggjandi gögn ásamt því að tekin eru viðtöl við mikilvæga aðila. Því má sjá að tilviksathugun samræmist mjög rannsóknarmarkmiðum. Auk þess sem rannsóknarspurningarnar sem lagt hefur verið upp með leita svara við því hvernig viðbragðsáætlanirnar eða viðbrögð vegna samfélagslegra áfalla er núna. Það krefst ítarlegrar lýsingar á þeim og innihaldi þeirra.

8.3 Rannsóknargögn

Öll rannsóknargögn hafa sína styrkleika og veikleika. Þess vegna er best ef tilviksathugun byggir á sem flestum tegundum af gögnum. Sé það gert bæta gögnin hvert annað upp og auka þannig réttmæti rannsóknarinnar (Yin, 2009).

Í þessari tilviksathugun verður einkum notast við tvenns konar gögn. Fyrirliggjandi skrifleg gögn og viðtöl. Fyrirliggjandi gögn eru ýmiss konar heimildir sem eiga það sammerkt að vera nú þegar aðgengilegar. Þær eru nauðsynlegar tilviksathugunum vegna þeirra miklu upplýsinga sem þær gefa. Um getur verið að ræða margi konar gögn, skýrslur, bækur, skrár og margt fleira. Kostir þess að notast við fyrirliggjandi

gögn er að það veldur litlu ónæði fyrir þann hóp sem er verið að skoða. Auk þess felur það ekki í sér mikinn kostnað og mögulegt er að skoða fortíðina. Ókostur þeirra aftur á móti er fólginn í því að gögnin voru gerð í öðrum tilgangi heldur en rannsóknin og henta því kannski ekki alveg (Yin, 2009; Silverman, 2005). Meðal fyrirliggjandi gagna í þessari rannsókn eru lög, þingskjöl, viðbragðsáætlanir sveitarfélaganna, ýmsar fræðilegar heimildir og bókin *LangtímaViðbrögð við náttúruhamförum*.

Við öflun munnlegra heimilda verða tekin viðtöl en þau eru gagnasöfnunaraðferð sem tilheyrir eigindlegum rannsóknaraðferðum. Viðtöl eru ein af mikilvægastu gagnasöfnunaraðferðum tilviksathugana enda eiga þau vel við þegar skoða á reynslu og þekkingu fólks (Helga Jónsdóttir, 2003; Yin, 2009). Ekki er um að ræða eigindleg djúpviðtöl enda verða viðmælendur ekki spurðir um persónulega reynslu eða hagi. Markmið viðtalanna er að fræðast um faglega þekkingu og reynslu þeirra í starfi í sambandi við samfélagsleg áföll og viðbragðsáætlanir. Því er raunar verið að sækja í munnlega geymd sveitarfélaga og almannavarna. Viðmælendur verða beðnir um að koma fram undir nafni og verður allt sem haft er eftir þeim borið undir þá áður en það er skráð. Tekin voru sex viðtöl við sjö einstaklinga sem allir eiga það sameiginlegt að hafa þekkingu og reynslu almannavörnum og samfélagslegum áföllum. Þeir starfa ýmist hjá sveitarfélögunum tveimur eða hjá Almannavarnardeild ríkislöggreglustjóra.

Viðmælendur voru:

Freydís Jóna Freysteinsdóttir fyrrverandi félagsmálastjóri og félagsráðgjafi í Norðurþingi.

Herdís Sigurjónsdóttir sem hefur víðtæka reynslu á sviði áfallastjórnunar og hefur veitt sveitarfélögum ráðgjöf við gerð viðbragðsáætlana.

Halldór Halldórsson formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga og fyrrverandi bæjarstjóri á Ísafirði.

Sigríður Jónsdóttir hjúkrunarfræðingur á Heilbrigðisstofnun Þingeyinga og hópstjóri áfallahjálparteymis í Norðurþingi.

Ingibjörg Sigurjónsdóttir sálfræðingur og meðlimur í áfallahjálparteymi í Norðurþingi fyrir hönd félagsþjónustunnar.

Ágúst Gunnar Gylfason sérfræðingur hjá almannavörnum.

Íris Marelsdóttir verkefnastjóri heilbrigðismála hjá almannavörnum.

Einnig var haft samband við marga aðila með tölvupósti. Þeir aðilar ýmist aðstoðuðu við heimildaöflun eða voru til leiðsagnar með öðrum hætti til dæmis með fræðslu

um almannavarnir. Má þar nefna starfsmenn almannavarna, starfsmenn sveitarfélagsins Árborgar, aðra rannsakendur og starfsmenn í sveitarféluginu Norðurþingi sem veittu upplýsingar um stöðu viðbragðsáætlana í sveitarféluginu.

Greiningu gagna í tilviksathugunum fylgir áskorun sem margir rannsakendur hafa vanmetið í gegnum tíðina. Þessi þáttur rannsóknaraðferðarinnar er nokkuð ómótaður aðferðafræðilega séð. Ólíkt tölfræðilegum aðferðum þá eru fáar beinar leiðbeiningar um hvernig eigi að haga greiningu gagna í tilviksathugunum. Rannsakandi þarf að treysta á eigin röksem darfærslu og gagnrýni í þeim eftir enda er hann raunar sjálfur mælitækið (Rúnar Helgi Andrason, 2003; Yin, 2009).

Yin (2009) hefur komið með ýmsar tillögur til að gera greiningu gagna skilvirkari. Samkvæmt honum er gott á fyrstu stigum rannsóknarinnar að „leika sér með gögnin“ (play with the data). Það felur í sér að rannsakandi raunar kynnist þeim betur og hendir reiður á þeim. Þá eru gögn flokkuð eftir eiginleikum, raðað upp í tímaröð og fleira. Undirbúningur sem þessi getur stutt rannsakanda við að ákvarða hvaða greiningaraðferð hann ætlar að beita (Yin, 2009).

Í þessari rannsókn verður notast við formgerðargreiningu (structural analysis). Þegar henni er beitt eru fundin mynstur í þeim gögnum sem hefur verið aflað. Í þessari rannsókn í viðtalsgögnum og fyrirliggjandi gögnum. Þessi nálgun gengur ekki út á að rannsakandi túlki niðurstöður, fremur gengur hún út á að hann komi auga á mynstur sem eru fyrirfram í gögnunum (Rúnar Helgi Andrason, 2003).

8.4 Styrkleikar og veikleikar

Tilviksathuganir hafa marga styrkleika. Meðal annars þann að þær geta náð fram mismunandi sjónarhornum á viðfangsefnið sem rannsakað er. Auk þess veita þær rannsakendum tækifæri á að skoða viðfangsefnið út frá þeim félagslega veruleika sem viðfangsefnið tilheyrir hverju sinni (Neuman, 2011). Rúnar Helgi Andrason (2003) víesar til Isaac og Michael 1995 en þeir hafa dregið saman nokkra styrkleika og veikleika aðferðarinnar. Helstu styrkleikar eru áhersla aðferðarinnar á söfnun bakgrunnsupplýsinga. Með þær í forgrunni er hægt að framkvæma yfirgripsmeiri rannsóknir í félagsvísdum. Aðferðin ryður því vegin fyrir frekari rannsóknir með því að leggja á borðið upplýsingar sem nota má til að byggja tilgátur. Tilviksathuganir veita upplýsingar sem geta gefið tölfræðilegum rannsóknum aukið gildi. Veikleikar

aðferðarinnar eru fólgir í þröngrí áherslu hennar á fá tilvik. Alhæfingargildi rannsóknanna er því takmarkað. Tilviksathuganir eru sérstaklega viðkvæmar fyrir hlutdrægni. Tilvik sem veljast til rannsókna eru oft valin vegna þess að þau eru sérstök en ekki vegna þess að þau eru almenn. Oft eru þau líka valin vegna hentugleika. Val á gögnum sem rannsakandi notar eru alfarið byggð á hans vali því er ljóst að persónuleg túlkun rannsakandans kemur iðulega til með að hafa áhrif á niðurstöður (Rúnar Helgi Andrason, 2003).

9 Framkvæmd

Við upphaf rannsóknarvinnunnar í lok ágúst 2011 var haft samband við sveitarfélögin Árborg og Norðurþing og kannað hvort sveitarfélögin hefðu heildstæða viðbragðsáætlun vegna samfélagslegra áfalla. Kveðið er á um viðbragðsáætlanir sveitarfélaga í 16. grein Laga um almannavarnir. Einnig var þess óskað að ef viðbragðsáætlun væri fyrir hendi, að hún yrði send með vefpósti þannig að greina mætti hana fyrir rannsóknina.

Viðbragðsáætlun Árborgar var samþykkt árið 2009 og var unnin samkvæmt leiðbeiningum handbókarinnar *Langtíma viðbrögðum við náttúruhamförum*.

Eftir umleitan og fyrirspurnir hjá Norðurþingi leiddi rannsóknin í ljós að ekki væri til staðar viðbragðsáætlun fyrir sveitarfélagið. Friðrik Jónsson (munnleg heimild, 13. nóvember 2011) framkvæmdarstjóri almannavarnanefndar Þingeyinga¹ hefur bent á að nú sé á döfinni að gera þrjár viðbragðsáætlanir fyrir Þingeyjarsýslur. Eina vegna hópslysa á sjó vegna hvalaskoðunar á Húsavík, áætlun vegna hamfarahlaups og eldgoss í Bárðabungu og áætlun vegna jarðskjálfta á Húsavík. Upphaflega var markmið nefndarinnar að klára viðbragðsáætlun vegna jarðskjálfta um þessar mundir. Vinna að viðbragðsáætluninni sem unnin er í nánu samstarfi við almannavarnadeild ríkislöggreglustjóra hefur að sögn Friðriks freast vegna anna hjá almannavarnadeild vegna eldgosa síðastliðina ára. Því er vinnan um ári á eftir áætlun. Áætlun vegna hópslysa á sjó er á lokastigi en hana stendur til að prófa næsta vor. Það er von Friðriks að gerð áætlunar vegna jarðskjálfta fari fljótlega af stað, núna í veturn eða næsta haust.

¹ Almannavarnanefnd er sameiginleg í Þingeyjarsýslum, þar fellur Norðurþing undir.

Við greiningu á hlutverkum félagsráðgjafa samkvæmt viðbragðsáætluninni var sérstaklega horft til hlutverka félagsþjónustu Árborgar. Félagsráðgjafar eru mikilvægir starfsmenn félagsþjónustunnar. Því má leiða líkur að því að félagsráðgjafar sinni mörgum af hlutverkum félagsþjónustunnar þrátt fyrir að þeir séu sjaldnast nefndir berum orðum í viðbragðsáætluninni. Hlutverk félagsþjónustunnar samkvæmt viðbragðsáætluninni verða því skoðuð út frá þeim niðurstöðum sem greining á stöðu þekkingar í þessari rannsókn leiddi í ljós um viðbrögð félagsráðgjafa við samfélagslegum áföllum.

Greining viðbragðsáætlunar Árborgar fólst í að hún var lesin yfir og markvisst leitað að þáttum er snertu vettvang félagsráðgjafar. Í leitinni var höfð til hliðsjónar niðurstaða á greiningu þekkingar um hlutverk félagsráðgjafa við samfélagslegum áföllum. Þeir þættir innan viðbragðsáætlunarinnar sem höfðu skírskotun til félagsráðgjafar samkvæmt greiningu þekkingar voru teknir og greindir í þemu og unninn úr þeim texti.

Viðtölin voru tekin á tímabilinu frá október og fram í byrjun nóvember 2011. Fyrir viðtölin voru unnir viðtalsví sar sem spurðu um þekkingu og reynslu viðmælenda af viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla. Markmið viðtalanna var að fá upplýsingar og fræðslu um samfélagsleg áföll og viðbrögð við þeim á Íslandi. Vegna ólíkrar reynslu viðmælenda var gerður nýr viðtalsví sir fyrir hvert viðtal. Viðtölin fóru í öllum tilvikum fram á vinnustað viðmælanda að tveimur viðtolum undanskildum. Eitt viðtalið var símvíðtal. Viðtölin voru öll tekin upp og afrituð, að tveimur undanskildum en þau voru skráð jafn óðum. Greining viðtala fólst í að þau voru lesin yfir og tekin út helstu atriði.

9.1 Þáttakendur/tilvikin

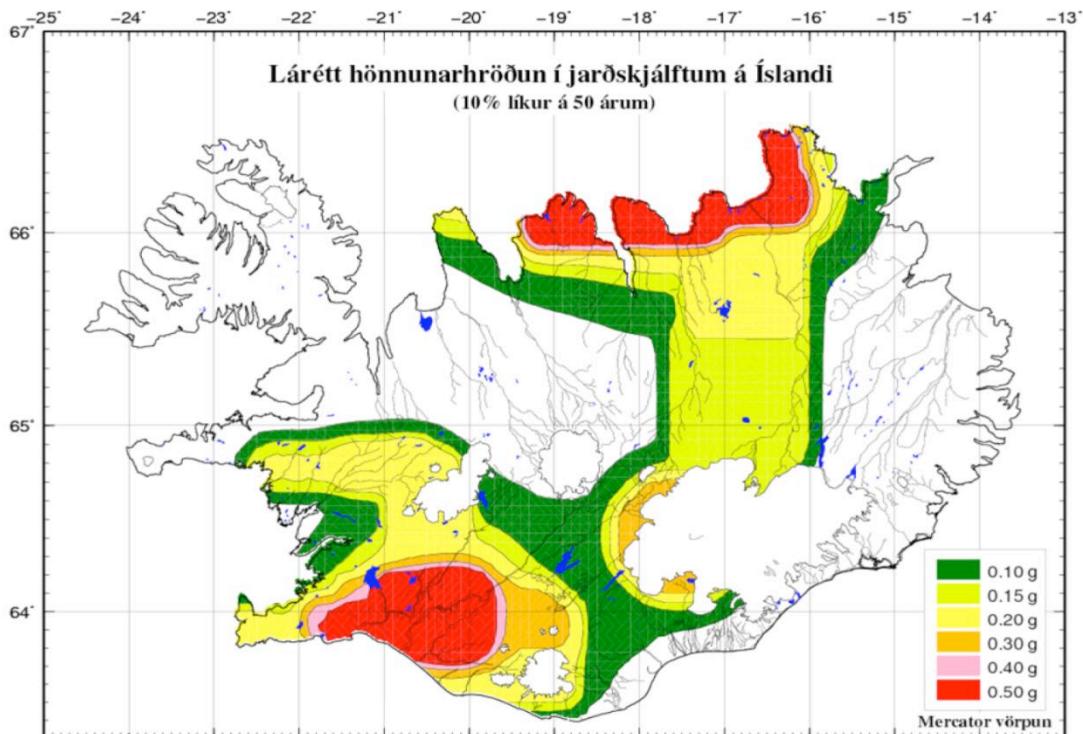
Þegar tekin var ákvörðun um hvaða sveitarfélög ætti að rannsaka var notast við svokallað markmiðsúrtak (purposive sample). Úrtaksaðferðinni er beitt í þeim aðstæðum þar sem rannsakandi þarf að velja úrtak sitt með tilliti til markmiðs rannsóknarinnar og með tilliti til þess sem rannsóknin beinist að (Rubin og Babbie, 2011; Þórólfur Þórlindarson og Þorlákur Karlsson, 2003). Markmið rannsóknarinnar er að skoða og bera saman viðbragðsáætlánir sveitarfélaganna Árborgar og Norðurbings vegna mögulegra hamfara í framtíðinni.

Sveitarfélögin tvö voru í úrtakinu af ýmsum ástæðum. Þau liggja bæði á gosbeltum en eldvirkni á Íslandi er í megindráttum bundin við þau. Skjálftavirkni á Íslandi rekur orsakir sínar til legu landsins á Mið-Atlantshafshryggnum en landið liggar á slóðum þar sem mætast Norður-Ameríkuplatan og Evrasíuplatan með öllum sínum gliðnunar- og brotabeltum. Eldvirknin tengist gliðnunarbelteum en stærstu jarðskjálftarnir tengjast brotabeltum á svæðunum á Suðurlandi og Reykjanesskaga og hins vegar á Norðurlandi (Páll Halldórsson, 2005; Jóhann Ísak Pétursson og Jón Gauti Jónsson, 2003; Trausti Valsson og Ragnar Sigurbjörnsson, 1996).

Jarðskjálftahættumat felur í sér lýsingu á einkennum ákveðins svæðis þar sem búast má við jarðskjálftum. Því er ætlað að gefa líkur á því hversu líklegt er að jarðskjálftar verði á ákveðnum svæðum og hversu mikil áhrif og afleiðingar (hröðun og ákefð) þeir kunna að hafa (Ragnar Stefánsson, 2011).

Hröðun yfirborðs í jarðskjálfta segir til um hversu snarpur jarðskjálfti er. Hröðunin hefur verið mæld í gegnum tíðina með það að marki að meta þá eðlislægu áraun sem mannvirki verða fyrir í jarðskjálftum. Áherslan er lögð á að mæla áhrif svæsinna jarðskjálfta sem valda það mikilli hreyfingu að hún geti orsakað skemmdir á undirstöðum og burðarvirki bygginga svo og á búnaði þeirra og innanstokksmunum (Rannsóknarmiðstöð í jarðskjálftafræði, e.d.).

Reiknaðar hafa verið hröðunarlíkur fyrir landið allt samanber myndina hér fyrir neðan.



Mynd 5. Hröðunarlíkur á Íslandi (Ragnar Stefánsson, 2011).

Myndin sýnir mestu líklegu hröðun á 500 ára tímabili sem jafngildir 10% líkum á jarðskjálfta af ákveðinni stærðargráðu á 50 árum. Á rauðum svæðum eru um 50% líkur á jarðskjálftum en Árborg og Norðurþing liggja bæði rauðum svæðum (Páll Halldórsson, 2005; Ragnar Stefánsson, 2011). Af þessu má sjá að hættan á jarðskjálftum bæði í Norðurþingi og í Árborg er mikil og því eru jarðskjálftar náttúruvá sem bæði sveitarfélögin ættu að huga að.

Þrátt fyrir að sveitarfélögin bæði liggi á jarðskjálftasvæði þá er reynsla þeirra ólík. Árborg hefur nýlega reynslu samanber Suðurlandsskjálftana 2000 og 2008. Norðurþing hefur eldri reynslu samanber til dæmis stóra Kópaskers jarðskjálftann 13. janúar 1976 (Ágúst Gunnar Gylfason, 2008; Norðurþing, e.d.).

Hugmyndin var að áhugavert væri að bera saman tvö sveitarfélög á hættusvæði með mismikla reynslu af samfélagslegum áföllum.

9.2 Siðferðisleg álitamál

Þar sem um er að ræða rannsókn sem byggir að mestu leyti á opinberum gögnum eru siðferðisleg álitamál óveruleg.

Hvað varðar þáttöku viðmælenda í viðtölum sem ég hyggst taka er mikilvægt að virða ákveðnar reglur þrátt fyrir að um upplýsingaviðtöl sé að ræða. Viðmælendur þurfa að vita í hverju þátttaka þeirra felst og hvernig upplýsingar um þá verða birtar. Þá er einnig mikilvægt að þáttakendur gefi upplýst samþykki sitt og hafi rétt á að hætta hvenær sem er í rannsókninni (Sigurður Kristinsson, 2003).

Til að mæta þessum kröfum verður allt sem haft er eftir viðmælendum þeim sent til yfirlestrar og samþykkis.

10 Niðurstaða

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir niðurstöðu tilviksathugunarinnar.

10.1 Viðbragðsáætlun Árborgar

Í þessum kafla verður greint frá hlutverki félagsþjónustunnar samkvæmt viðbragðsáætlun Árborgar.

Viðbragðsáætlun Árborgar er byggð á almennum leiðbeiningum fyrir starfsmenn sveitarfélaga sem koma fram í handbókinni *Langtímaþrógð við náttúruhamförum*. Vinna viðbragðsáætlunarinnar fór fram eftir Suðurlandsskjálfta árið 2008. Úrvinnsla og endurreisnarfasi sveitarfélagsins og samfélagsins vegna þess atburðar fór því fram samhliða því að unnið var að viðbragðsáætlun sveitarfélagsins. Sveitarfélagið hafði strax í kjölfar skjálftans fengið í hendurnar leiðbeiningar *Langtímaþrógða við náttúruhamförum* og höfðu haft þær til hliðsjónar með góðum árangri. Vegna þess góða árangurs sem leiðbeiningarnar höfðu fyrir störf og skipulag neyðarstarfa og endurreisnar var ráðist í að gera viðbragðsáætlun vegna mögulegra framtíðaráfalla (Sveitarfélagið Árborg, 2009).

Því er fyrirkomulag verkefna og aðgerða sveitarfélagsins Árborgar samkvæmt viðbragðsáætluninni skipulögð með svipuðuðum hætti og lagt er upp með í *Langtímaþrógðum við náttúruhamförum*. Í því skyni hefur starfsemi sveitarfélagsins verið skipað í klasa og sett hefur verið á fót endurreisnarteymi (Sveitarfélagið Árborg, 2009).

Líkt og í *Langtíma viðbrögðunum* er um þrjá klasa að ræða sem falla undir endurreisnarteymið. Áætlun Árborgar skilgreinir teymin með eftirfarandi hætti.

Velferðarklasi: Undir velferðarklasa falla þættir er lúta að líkamlegum og andlegum þörfum fólks á öllum aldri. Hér er slegið saman þáttum er varða félagsþjónustu, heilbrigðismál, fræðslu- og uppeldismál, menningarmál, æskulýðs- og íþróttamál. Reynt er með samstarfi hagsmunaaðila að fá þá til að horfa á vandann og fá fram nauðsynleg viðbrögð út frá sjónarhóli þolenda og þörfum þeirra, í stað þess að líta eingöngu á það hvernig verkefnin eru leyst í daglegu skipulagi sveitarfélagsins. Skipulagið veitir þannig sveitarfélaginu sveigjanleika og styrk sem við óvenjuleg verkefni í kjölfar áfalla getur skipt sköpum við að finna bestu lausnir fyrir þolendur á erfiðum tínum.

Efnahagsklasi: Undir efnahagsklasa falla ráðstafanir sem tengjast efnahag og verðmætum í samfélaginu. Mat á getu einstaklinga til að afla sér lífsviðurværис og á möguleikum fyrirtækja til að mæta áfallinu og halda áfram rekstri, skiptir miklu máli þegar meta skal framtíðarhorfur varðandi endurreisn samfélagsins.

Umhverfisklasi: Undir umhverfisklasa falla hreinlætismál, byggingar- og skipulagsmál, úrgangsmál, umhverfismál, umferðar- og samgöngumál. Einnig falla þar undir vatnsveita, hitaveita, fráveita og svokallaðar B-stofnanir þ.e. stofnanir sem eiga að standa undir sér.

Verkefnin sem tengjast náttúruvá s.s. jarðskjálftum, flóðum, skriðuföllum, eldgosum og sjávargangi, sem og þau sem tengjast vörnum gegn náttúruhamförum s.s. snjóflóða- og sjóvarnagörðum, falla einnig hér undir (Sveitarfélagið Árborg, 2009, bls. 9).

Klasarnir þrír fela í sér þrískiptingu verkefna sveitarfélaganna og er starfsfólk sveitarfélagana skipað í klasana eftir þeim störfum sem það almennt sinnir fyrir sveitarfélagið (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008; Sveitarfélagið Árborg, 2009).

Verkefnin sem klasarnir vinna eru misjöfn og afar fjölbreytt og fela í sér ólíka þætti daglegra starfa sveitarfélaga. Þrátt fyrir að verkefni klasanna séu fjölbreytt og aðkoma þeirra ólík, er hinn mannlega nálgun undirliggjandi. Lögð er á það áhersla að þolendum áfalla sé sýnd nærgætni og skilningur en á sama tíma séu þeir studdir til sjálfshjálpar. Í áætluninni segir

Í vinnu allra teyma skulu starfsmenn sveitarfélagsins hafa að leiðarljósi að sýna fólkí nærgætni og skilning en um leið hvatningu til að takast á við það verkefni að koma lífi sínu í eðlilegt horf. Sérstaklega þarf að vanda framkomu gagnvart þeim sem hafa orðið fyrir tjóni og/eða áfalli, t.d. missi ástvina.

Sumir þolendur geta upplifað margfalt áfall. Þetta á jafnt við um framsetningu upplýsinga sem afgreiðslu mála. Dauðsföll og/eða alvarleg meiðsl skapa aukið álag á einstaklinga og samfélagið í heild. Vonleysi getur orðið almennt – en það getur líka

leitt af sér náungakærleika (Sveitarfélagið Árborg, 2009, bls. 13).

Viðbragðsáætlunin sjálf byggir á virðingu fyrir manngildum og tekur tillit til sérstakra félagslegra og sálrænna aðstæðna í lífi einstaklinga í kjölfar áfalla.

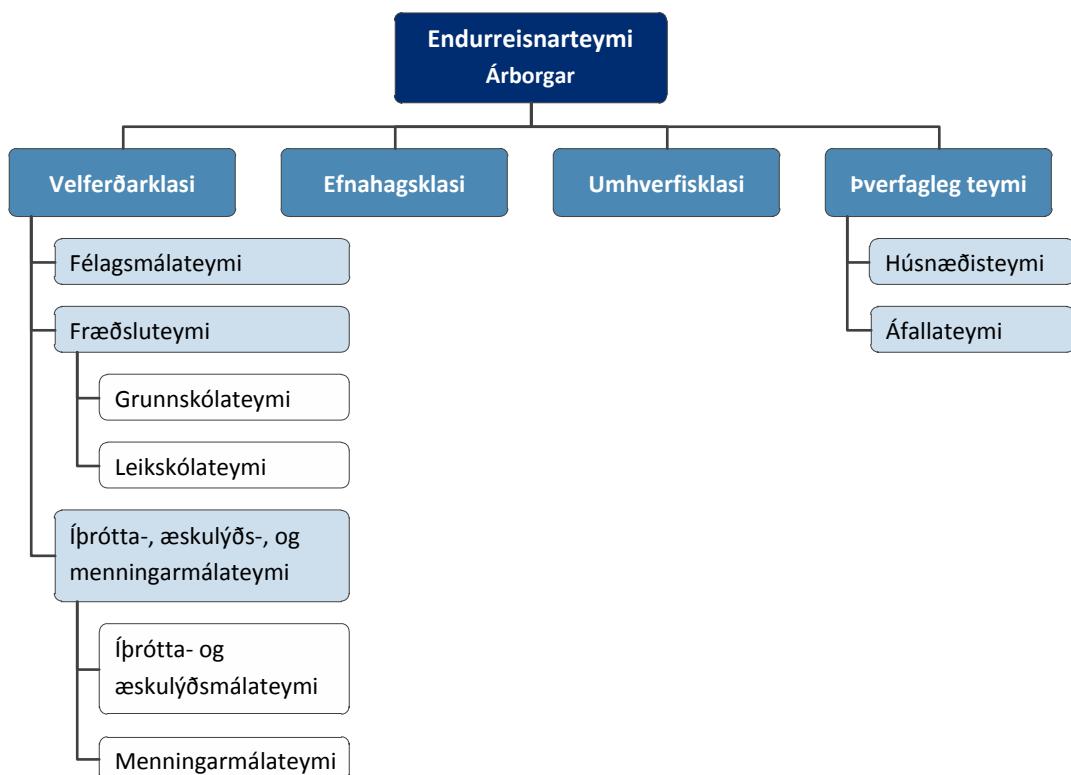
10.2 Velferðarklasi

Samkvæmt skilgreiningum á klösunum er ljóst að hlutverk félagsráðgjafa fellur undir velferðarklasann.

Starfsemi velferðarklasans beinist að þeim þáttum sem snúa að andlegum, líkamlegum og félagslegum þörfum þolenda samfélagslegra áfalla á öllum aldrí. Málaflokkar velferðarklasa spanna breitt þjónustusvið undir hann fellur félagsþjónusta, heilbrigðismál, áfallahjálp, fræðsla og uppeldismál, menningarmál ásamt æskulýðs og íþróttamálum (Sveitarfélagið Árborg, 2009).

Markmið velferðarklasans sem heildar eru að stuðla að samhæfingu innan velferðarklasans og stuðla að því að starfsemi sveitarfélagsins komist sem fyrst í eðlilegt horf eftir áföll (Sama heimild).

Í velferðarklasa Árborgar starfa sjö teymi. Einnig falla undir velferðarklasann tvö þverfagleg teymi sem eru húsnæðisteymi og áfallahjálparteymi.



Mynd 6. Velferðarklasi Árborgar.

Hlutverk teymanna eru fjölbætt og verður nú greint frá þeim sem snerta vettvang félagsráðgjafar.

10.3 Áfallahjálparteymi

Margir aðilar koma að áfallahjálp og því er hún þverfagleg í eðli sínu.¹ Hlutverk og markmið áfallahjálparteymisins í heild er að sjá um skipulagningu áfallahjálpar. Aðkoma fulltrúa sveitarfélagsins felst fyrst og fremst í tengingu við félagsþjónustuna. Teymið stuðlar að því að íbúum sveitarfélagsins sé tryggður aðgangur og aðgengi að áfallahjálp sem veitt er af fagaðilum eins fljótt og mögulegt er eftir áföll. Einnig ber teyminu að ganga úr skugga um það að íbúar hafi vitnesku um þjónustuna. Teymið viðhefur símat á þörfum samfélagsins og sér til þess að áfallahjálp sé aðlöguð að þeim þörfum. Hlutverk teymissins er einnig að huga að starfsmönnum og meta hvort að þeir hafi þörf fyrir áfallahjálp (Sveitarfélagið Árborg, 2009).

10.4 Húsnaðisteymi

Meðal daglegra verkefna félagsþjónustunnar er að fara með aðstoð, ráðgjöf og þjónustu vegna húsnaðismála. Aðkoma félagsþjónustunnar að málaflokknum er liður í að uppfylla markmið laga um félagslegra þjónustu nr. 40/1991. Í kjölfar samfélagslegra áfalla getur þetta hlutverk félagsþjónustunnar orðið enn brýnna og stærra (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008)

Húsnaðisteymið heldur utan um húsnaðismál komi til samfélagslegra áfalla. Það er á ábyrgð teymisins að útvega húsnaði fyrir þá íbúa sem ekki geta búið á eigin heimili í eftir náttúruhamfarir (Sveitarfélagið Árborg, 2009).

10.5 Félagsþjónustuteymi

Undir félagsþjónustuteymi falla margskonar verkefni sveitarfélagsins sem hafa með beinum hætti með velferð íbúa að gera og eru bundin í Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991¹. Félagsþjónustan samkvæmt viðbragðsáætlun Árborgar hefur umsjón með félagslegri ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, barnavernd, húsaleigubótum,

¹ Sjá kaflann *Áfallahjálp*.

¹ Sjá kaflann *Félagsþjónusta*.

þjónustu við fatlaða, áfallahjálp, húsnæðismálum, stuðningi við félagsstarf aldraðra, samvinnu við leigubústaði Árborgar, rekstri dagdvalar, heimaþjónustu og þjónustumíðstöðvum.

Viðbrögð félagsþjónustuteymisins vegna samfélagslegra áfalla eru víðfeðm. Hvort sem um er að ræða viðbrögð í undirbúningsfasa eða í kjölfar áfalla.

Forvarnir félagsþjónustuteymisins felast meðal annars í eftirfarandi

Fjalla um viðbrögð í kjölfar áfalla sem starfsfólk félagsþjónustu verður fyrir af völdum náttúruhamfara og annarra áfalla sem kunna að koma upp í samfélaginu.

Fylgja eftir að stofnanir innan félagsþjónustu geri forvarnaáætlanir, viðbragðsáætlanir og æfingaráætlanir til að minnka líkur á slysum á fólk, tjóni á eignum t.d. í jarðskjálfta, eldsvoða eða fárviðri.

Sjá til þess að æfingaráætlunum stofnana sé framfylgt. Félagsþjónustuteymi skilar skýrslu einu sinni á ári til yfirmanns félagsþjónustu um stöðu forvarnarmála innan félagsþjónustunnar.

Veita félagslega ráðgjöf m.a. upplýsingar um réttindi íbúa og hvert þeir eigi að leita varðandi húsnæði, tryggingarmál o.fl. ...

... Vera fulltrúar félagsþjónustu í áfallahjálpar- og húsnæðisteymi til ráðgjafar og aðstoðar. ... (Sveitarfélagið Árborg, 2009, bls. 45-46).

Í kjölfar samfélagslegra áfalla hefur félagsþjónustuteymið hlutverki að gegna gagnvart hinum ýmsu aðilum. Þau helstu eru hér tekin saman.

Starfsfólk stofnana

Félagsþjónustuteymi ber ábyrgð á að:

- Fylgja eftir að stjórnendur fylgist með líðan starfsfólks ...
- Kanna hvort og þá hve mikið brottfall er úr röðum stjórnenda og starfsmanna ...
- Aðstoða stjórnendur við útvegun starfsfólks til bráðabirgða og/eða langframa í kjölfar áfalla ...

Notendur

Félagsþjónustuteymi ber ábyrgð á að:

... Fylgjast með stöðu mála hvaða varðar líðan og hagi notenda. Hafa milligöngu um aðstoð til einstakra deilda frá áfallahjálparteymi sveitarfélagsins og/eða utanaðkomandi sérfræðingum (Sveitarfélagið Árborg, 2009, bls. 46).

Í viðbragðsáætluninni er kveðið sérstaklega á um viðbrögð félagsþjónustuteymisins gagnvart berskjölduðum hópum eftir samfélagsleg áföll. Samkvæmt áætluninni ber

félagsþjónustuteyminu strax í kjölfar samfélagslegra áfalla að kanna ástandið hjá þeim. Hópar sem ber að athuga sérstaklega með eru til dæmis þeir sem hafa misst heimili sitt, slasaðir, aldraðir, fatalaðir, nýbúar, og einstaklingar með veika félagslega stöðu (Sveitarfélagið Árborg, 2009).

Aðstoð félagsþjónustuteymisins til þolenda er með ýmsu móti og er hún meðal annars fólgin í því að veita grundvallarbjargir til dæmis með fjárhagsaðstoð, útvega fæði og klæði, vinnu í fjöldahjálparstöð, huga að íbúum svæðisins í heild og veita ráðgjöf.

Viðbragðsáætlunin kveður einnig á um hlutverk félagsþjónustuteymisins í endurreisin samfélagsins. Samkvæmt áætluninni á félagsþjónustuteymið að meta andlega og félagslega stöðu samfélagsins til að fylgjast með hvernig samféluginu og endurreisin þess miðar. Markmið þess er að nota þær upplýsingar til að ákvarða hvenær samfélagið sé tilbúið fyrir aðgerðarlok.

11 Umræður og lokaorð

Félagsráðgjafar hafa allt frá tínum frumkvöðla greinarinnar lagt áherslu á vinnu með einstaklingum og samfélögum í áfallaaðstæðum. Afleiðingar samfélagslegra áfalla geta verið gríðarlegar en rannsóknir hafa sýnt að þeir sem verst standa félagslega í samféluginu eru líklegastir til þess að verða fyrir tjóni af völdum þeirra. Í sögulegu samhengi hafa þessir einstaklingar verið skjólstæðingar félagsráðgjafa. Þróunin virðist vera sú að samfélagslegum áföllum og afleiðingum af þeirra völdum virðast vera að færast í aukana og hefur það verið skýrt með því að fleiri séu nú berskjálðir fyrir afleiðingum þeirra heldur en áður. Rök hafa verið færð fyrir því að samfélagsleg áföll séu félagsleg vandamál. Grunnur félagsráðgjafar byggir á virðingu fyrir mannréttindum og fyrir félagslegu réttlæti og er hann áréttáður í Siðareglum félagsráðgjafa. Það liggur því beint við að þeir taki virkan þátt í viðbrögðum vegna samfélagslegra áfalla.

Viðbrögð félagsráðgjafa við samfélagslegum áföllum eru afar víðfeðm. Hingað til hafa þau mest verið fólgin í einstaklingsvinnu og áfallahjálp í kjölfar samfélagslegra áfalla. Stuðningurinn hefur verið fólginn í ráðgjöf, upplýsingagjöf, fræðslu, aðstoð við

að fá grundvallarbjargir eins og fæði, klæði, fjárhagsaðstoð, húsaskjól að ógleymdum sálrænum stuðningi.

Sérfræðiþekking félagsráðgjafa á kerfum samfélagsins og úrræðum þess hefur reynst vel í þeim flóknu aðstæðum sem samfélagsleg áföll eru. Félagsráðgjafar hafa einnig veitt stuðning til annarra viðbragðsaðila vegna samfélagslegra áfalla. Samfélagsleg áföll eru í eðli sínu stórviðburðir og vegna þeirra getur stór hópur einstaklinga orðið stuðningsþurfi. Því hefur verið bent á mikilvægi samfélagsvinnunnar. Hún er ein af höfuðaðferðum félagsráðgjafa og hefur það markmið að sporna gegn félagslegum vandamálum innan samfélaganna. Þegar félagsráðgjafinn beitir henni setur hann áhersluna á samfélagið sjálft en ekki á einstaklinginn. Valdefling samfélaga og málsvarahlutverk félagsráðgjafa er mikilvægt í samfélagsvinnunni til að byggja upp viðnámsþrótt samfélaga sem gerir þeim betur kleift að mæta afleiðingum samfélagslegra áfalla. Samfélagsvinnan er einnig mikilvæg til að stuðla að samhæfingu úrræða, viðbragðsaðila og þolenda. Með samhæfingu er stuðlað að samvinnu milli þessara aðila og stuðlað að skilvirkni úrræða. Stofnanavinna sem er ein tegund af samfélagsvinnu leggur áherslu á að stuðla að samhæfingu innan samfélaga. Íslenskar rannsóknir hafa sýnt að viðbrögð vegna samfélagslegra áfalla hérlandis hafa einkennst af skorti á skipulögðum viðbrögðum og að því skipulagi sem fyrir hendi er, sé fylgt (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson, 2004; Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir, 2004). Því er ljóst að gildi aukinnar samhæfingar og samvinnu milli aðila er mikilvægt í íslensku samhengi. Samfélagsvinna félagsráðgjafa er aðferð sem nýta mætti þar.

Hlutverk félagsráðgjafa í undirbúningi vegna samfélagslegra áfalla hefur einnig verið mikið og hafa þeir meðal annars komið að gerð viðbragðsáætlana. Félagsráðgjafar leggja áherslu á heildarsýn, þeir hafa yfirsýn yfir samfélagið, velferðarkerfið auk þess sem þeir hafa þekkingu á sálrænum viðbrögðum einstaklinga í kreppuaðstæðum. Félagsráðgjafar sem vinna að undirbúningsaðgerðum leggja áherslu á samvinnu með samfélagini sem þeir vinna með í það skiptið. Mikilvægt er að leita í þekkingarbrunn samfélagsins sjálfs og nýta þær fyrirliggjandi bjargir sem þar er að finna.

Þrátt fyrir að farið sé fáum orðum um félagsráðgjafa sem slíka í viðbragðsáætlun Árborgar er ljóst að hlutverk þeirra samkvæmt áætluninni er mikið. Félagsráðgjafar eru og hafa verið mikilvægir starfskraftar félagsþjónustna sveitarfélaga. Hlutverk félagsþjónustunnar samkvæmt viðbragðsáætlun Árborgar voru mjög í samræmi við hlutverk félagsráðgjafa eins og greining á þekkingu leiddi í ljós. Félagsþjónustan leggur áherslu á hina berskjölduðu hópa, áfallahjálp, kortlagningu á þörfum samfélagsins og aðstoð við að fullnægja grundvallarbjörgum. Einnig hugar hún að eigin starfsfólk. Erlendar rannsóknir hafa sérstaklega bent á mikilvægi hlutverks félagsráðgjafa sem handleiðara fyrir aðra viðbragðsaðila. Þá tekur félagsþjónustan þátt í undirbúningsaðgerðum ýmiss konar til dæmis með aðkomu að viðbragðsáætlunargerð.

Samanburður á viðbrögðum félagsþjónustunnar samkvæmt viðbragðsáætlun Árborgar og viðbrögðum félagsráðgjafa samkvæmt niðurstöðum á greiningu þekkingar sýnir að það er margt sem er sameiginlegt. Áhersla á vinnu með berskjaldaða hópa, áfallahjálp, kerfisþekkingu og samhæfingu. Í áætluninni er aftur á móti ekki sett áhersla á málsvarahlutverk né heldur á notendasamráð. Þessi hlutverk félagsráðgjafa eru mjög tengd rótum félagsráðgjafa sem liggja í baráttu fyrir réttlæti og spornun gegn ranglæti og eflingu hinna ósýnilegu tenginga innan samfélagsins með félagsauði. Hlutverk félagsþjónustunnar og félagsráðgjafa gæti í því skyni verið meira heldur en viðbragðsáætlunin kveður á um.

Litið til vinnulíkans félagsráðgjafa (Elliott, 2010) sem sett var fram með það að markmiði að vekja athygli félagsráðgjafa á öðrum vinnuaðferðum en hinum hefðbundnu, er ljóst að hlutverk félagsráðgjafans gætu verið meiri. Líkanið gerir ráð fyrir að félagsráðgjafar gangi lengra en þeir hafa áður gert.

Í líkani Elliott (2010) er fjallað bæði um hlutverk félagsráðgjafa með einstaklingum og hlutverk hans í vinnu með samfélögum. Samkvæmt Zakour árið 2000 í Solimann og Rogge (2000) ættu hlutverk félagsráðgjafa að felast í því að draga úr hættu. Efling viðnámsþróttar er þar mikilvæg en samkvæmt Elliott (2010) má stuðla að auknum viðnámsþrótti með ýmsum hætti bæði með einstaklingum og samfélögum. Félagsauðurinn, sá auður sem liggur í mannlegum tengslum er þar mikilvægur og efling hans því lykilatriði. Undirbúningur fyrir samfélagsleg áföll er grundvöllur

eflingar viðnámsþróttar. Hlutverk félagsráðgjafa í undirbúningsferlinu gæti falist í ráðgjöf og hvatningu til einstaklinga og í samfélagsvinnu þar sem félagsráðgjafinn vinnur með samfélagi að undirbúningi. Elliott (2010) leggur áherslu á mikilvægi samskipta samfélagsins við stjórnvöld, í því skyni og getur félagsráðgjafinn þar verið tengiliður og sáttamiðlari. Notendasamráð, það að hafa samfélög og einstaklinga með í ráðum þegar teknar eru ákvarðanir er einnig áhersluþáttur í líkani Elliott. Samráð við notendur er mikilvægt á öllum stigum samkvæmt líkaninu en það leggur þó áherslu á mikilvægi þess þegar teknar eru ákvarðanir um hvernig skuli haga endurreisn eftir samfélagsleg áföll (Elliott, 2010).

Fátækt er einn helsti áhættuþáttur mannlegrar berskjöldunar (Fothergill og Peek, 2004). Líkan Elliott (2010) leggur áherslu á úrræði sem ætluð eru til að draga úr fátækt. Meðal annars með því að auka tengsl félagsráðgjafa við efnahagslífið og við vinnumarkaðinn til hagsbóta fyrir skjólstæðinga. Þátttaka einstaklinga á vinnumarkaði er mikilvægur þáttur í eflingu viðnámsþróttar og til að draga úr þeim félagslega vanda sem fátæktin er.

Félagsráðgjafar eru málsvarar þeirra sem minna mega sín í þjóðféluginu, þetta hlutverk þeirra er mikilvægt í ljósi félagslegrar skírskotunar samfélagslegra áfalla (Elliott, 2010; Gillespie, 2010; Solimann og Rogge, 2002; Zakour, 1996). Líkan Elliott (2010) leggur áherslu á mikilvægi þess að vinna gegn fordómum og félagslegri útskúfun minnihlutahópa. Líkan Elliott fjallar einnig um hlutverk félagsráðgjafa á vettvangi stjórnmála og stjórnunar. Hlutverk félagsráðgjafa á því sviði geta falist í stefnumótun, skipulagningu hagvarna og fleiri slíkum þáttum.

Ljóst er að öll sú vinna og allt starf sem miðar að því að draga úr félagslegum vanda getur haft jákvæðar afleiðingar í för með sér fyrir viðnámsþróttinn og getur dregið úr mannlegri berskjöldun. Þrátt fyrir að vinnunni sé ekki beinlínis ætlað að koma í veg fyrir tjón af völdum samfélagslegra áfalla. Þannig geta störf félagsráðgjafa á ýmsum sviðum verið mikilvægt framlag.

Innan félagsþjónustunnar starfa ýmsar fagstéttir sem koma að hinum mannlega þætti. Allar hafa þær mismunandi þekkingargrunn. Það er mitt mat að félagsþjónustan, til að nýta þessa krafta sem best í viðbrögðum við samfélagslegum áföllum, geri sína eigin viðbragðsáætlun þar sem hún skilgreinir nánar hver gerir

hvað. Mætti í því skyni til dæmis horfa til líkans Elliott (2010) um hvað hægt væri að gera.

Tilviksathugunin fóll í sér greiningu á viðbragðsáætlun sveitarfélags þar sem greind voru hlutverk félagsþjónustunnar. Ljóst er að félagsráðgjafar hvar svo sem þeir starfa geta þurft að takast á við afleiðingar samfélagslegra áfalla. Stóraföll eins og samfélagsleg áföll láta ekkert svið samfélagsins ósnert. Því er mikilvægt að allir félagsráðgjafar þekki til kenninga um samfélagsleg áföll og hvernig best sé að bregðast við þeim.

Við upphaf rannsóknarinnar stóð til að gera samanburð á viðbragðsáætlunum sveitarfélaganna Norðurþings og Árborgar. Fljótlega kom í ljós að Norðurþing hafði ekki viðbragðsáætlun en það væri á dagskránni að gera hana.

Það geta margar ástæður legið að baki því að viðbragðsáætlanagerð og öðrum forvarnaraðgerðum er ekki sinnt. Hvort sem það eru einstaklingar eða opinberir aðilar. Rannsóknir hafa sýnt að hætta á hamförum gleymist smám saman eftir því sem lengra líður frá síðasta áfalli. Hættan er þá oft vanmetin og undirbúningsaðgerðum frestað (Guðrún Jóhannesdóttir og Guðrún Gísladóttir, 2010; Harpa Grímsdóttir, 1998; Pagneux, Gísladóttir og Jónsdóttir, 2011).

Norðurþing og Árborg eru sveitarfélög sem bæði búa við hættu vegna jarðskjálfta (Páll Halldórsson, 2005). Reynsla sveitarfélaganna er samt ólík. Í Norðurþingi hefur ekki fundist stór skjálfti um árabil en Árborg hefur nýlega reynslu, samanber skjálfta 2008. Sennilega má rekja skort á viðbragðsáætlun að einhverju leyti til þessa.

Mikilvægi viðbragðsáætlana og annarra undirbúningsaðgerða er almennt viðurkennt eins og verkefnið hefur sýnt. Þrátt fyrir það er ljóst að það skiptir máli hvernig staðið er að málum. Svo að viðbragðsáætlun virki er nauðsynlegt að farið sé eftir henni. Mikilvægt er að einstaklingar og samfélög samþykki neyðaraðgerðirnar og séu reiðubúnr að fara eftir þeim á neyðarstundu. Rannsókn Bird, Gísladóttur og Dominey-Howes (2011) sýndi að þrátt fyrir að flestir íbúar á hættusvæði vegna Kötlugoss hefðu góða þekkingu á viðvaranakerfinu og neyðarviðbrögðum, höfðu þeir sem bjuggu í dreifbýli ekki fullt traust á þeim. Rannsóknin sýnir fram á mikilvægi þess að haft sé samráð við þá aðila sem þurfa þegar á hólminn er komið að fara eftir áætlunum og auka þannig líkur á því að farið sé eftir því skipulagi sem lagt er upp

með. Í þessum tilvikum gæti samfélagsvinna félagsráðgjafans með notendasamráðið að leiðarljósi komið að góðu.

Einnig er mikilvægt að viðbragðsáætlun sé lifandi í því skyni að hún sé uppfærð reglulega (Zakour, 2010). Viðbragðsáætlun sem er úreld virkar ekki. Í þessari rannsókn var ekki lagt mat á það hvort að viðbragðsáætlun Árborgar uppfyllti þessi skilyrði.

Takmarkanir rannsóknanna sem framkvæmdar voru í þessu verkefni eru nokkrar. Tilviksathugunin fól í sér skoðun á einni viðbragðsáætlun. Því er ekki hægt að alhæfa niðurstöður hennar yfir á þýði. Hvað varðar greiningu á stöðu þekkingar þá getur það veikt rannsóknina að þau gögn og þær rannsóknir sem valdar voru til greiningar byggðust alfarið á mínu vali og voru því ekki valdar af handahófi. Kostir rannsóknanna eru falmir í þeirri þekkingu sem niðurstöður hennar hafa gefið af sér. Þrátt fyrir að ekki sé hægt að alhæfa niðurstöður rannsóknarinnar er ljóst að þær gefa ákveðnar upplýsingar sem ég vonast til að nýtist við frekari rannsóknir og eins í störfum félagsráðgjafa hérlendis.

Tíðni samfélagslegra áfalla eykst í heiminum í dag og hafa félagsráðgjafasamtök eins og IAWSSW lagt aukna áherslu á kennslu og rannsóknir vegna þessarar þróunar. Rannsóknir félagsráðgjafa á samfélagslegum áföllum á Íslandi eru að mörgu leyti óplægður akur og það er margt ógert. Það er því mikilvægt að félagsráðgjafar hérlendis sem og erlendis séu vakandi fyrir málaflokknum. Mikilvægt er að hugað sé að endurmenntun þeirra sem ekki hafa átt kost á námskeiði um viðbrögð við samfélagslegum áföllum. Efla þarf rannsóknir á sviðinu, þjálfun félagsráðgjafa og vekja þarf umræður um samfélagsleg áföll.

Heimildaskrá

Anna Hrund Helgadóttir. (2008). *Leikskólastarf í skjóli skjálfta*. Óbirt B.ED-ritgerð: Kennaraháskóli Íslands, Kennarabraut.

Ágúst Gunnar Gylfason. (2008). Náttúruhamfarir á Íslandi 1900-2008. Í Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstjórar) *Langtímaþbrögð við náttúruhamförum* (bls. 121-126). Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson. (2003). Kultúrkennung um áfallastjórnun. Í Friðrik H. Jónsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum IV* (bls. 559-579). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson. (2004). Crisis management and the icelandic context. Í Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og L. Svedin (ritstjórar), *Small state crisis management: The Icelandic way* (bls. 33-40). Stokkhólmur: CRISMART.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir. (2002). *Suðurlandsskjálftar árið 2000*. Reykjavík: Almannavarnir ríkisins.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir. (2008). Langtímaþbrögð við náttúruhamförum Greiningarskýrsla. Í Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstjórar) *Langtímaþbrögð við náttúruhamförum* (bls. 11-73). Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir. (2001). *Learning from past experiences: The 1995 avalanches in Iceland*. Stokkhólmur: Försvarshögskolan.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Svedin, L. (2004). *Small-state crisis management: The Icelandic way*. Stokkhólmur: A publication of the crisis management Europe research program.

Bird, D. K., Guðrún Gísladóttir 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 af <http://www.springerlink.com/content/a6510w36888186j8/fulltext.pdf>.

Björn Bjarnason. (2007-2008). Almannavarnir. *Alþingistíðindi B-deild*, 135. Sótt 16. september 2011 af <http://www.althingi.is/altext/raeda/135/rad20071113T140650.html>.

Björn Friðfinnsson. (2005, 12. janúar). *Almannavarnir og áfallabol íslensks samfélags*. Sótt 29. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/upload/files/Almannavarnir_og_afallatol_islensks_samfelags.pdf.

- Bourassa, J. (2009). Psychosocial intervention and mass populations: A social work perspective. *International social work*, 52(6), 743-755.
- Brymer, M., Layne, C., Jacobs, A., Pynoos, R., Ruzek, J., Steinberg, A. o.fl. (2006). *Sálræn skyndihjálp: Leiðbeiningar um viðurkennt verklag á vettvangi* (Dr. Berglind Guðmundsdóttir og Þórunn Finnsdóttir þýddu). Sótt 20. september 2011 af http://redcross.lausn.is/Apps/WebObjects/RedCross.woa/swdocument/1040331/salraen_skyndihjalp250209.pdf?wosid=false.
- Böðvarsdóttir, Í. og Elklit, A. (2004). Psychological reactions in icelandic earthquake survivors. *Scandinavian journal of psychology*, 45, 3-13.
- 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 af <http://www.socwork.net/2003/1/articles/395>.
- 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.
- Cronin, M. og Ryan, D. (2010). Practice perspectives of disaster work. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ritstjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 113-132). Alexandria: Council on Social Work.
- Cullberg, J. (1985). *Kreppa og broski* (3. útgáfa). Akureyri: Bókaforlag Odds Björnssonar.
- Danso, K. og Gillespie, D. F. (2010). Coordination: A key community resource in disasters. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ritstjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 113-132). Alexandria: Council on Social Work.
- Dynes, R. R. (2003). The Lisbon earthquake in 1755: The first modern disaster. *Disaster research center* (Preliminary paper 333). Sótt 14. september 2011 af <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/bitstream/handle/19716/294/PP%20333.pdf;jsessionid=2E3583399EB8FAD914E029D2653B1E54?sequence=1>.
- Edda Björk Þórðardóttir. (2008, apríl). *Eftirfylgd á tíðni einkenna áfallastreituröskunar hjá þolendum snjóflóðsins í Súðavík 1995*. Óbirt BA-ritgerð: Háskóli Íslands: Félagsvísindadeild.
- 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 (ritstjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 89-110). Alexandria: Council on Social Work.
- Elín Jónasdóttir. (2001). *Icelandic Red Cross: Psychological first aid and psychological support. Psychological Support: Best Practices from Red Cross and Red Crescent Programs*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

- Ersing, R. L. (2010). Building disaster-resilient communities: advancing social work knowledge and skills. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ristjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 133-144). Alexandria: Council on Social Work.
- Farley, O. W., Smith, L. L. og Boyle, S. W. (2009). *Introduction to social work* (11.útgáfa). Boston: Pearson Allyn & Bacon.
- Figley, C. R. (ritstjóri). (1995). *Compassion fatigue: Coping with secondary traumatic stress disorder in those who treat traumatized*. London: Brunner-Routledge.
- Forsætisráðuneytið. (2011, 10. júní). *Ríkisstjórnin samþykkir fjárveitingar vegna fyrstu aðgerða í kjölfar eldgossins í Grímsvötnum*. Sótt 21. október 2011 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/6806>.
- Fothergill, A. og Peek, L. A. (2004). Poverty and disaster in the United states: a review of recent sociological findings. *Natural hazards*, 32, 89-110.
- Gillespie, D. F. Og Danso, K. (2010). Introduction to major themes of disaster and social work. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ristjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. xi-xxii). Alexandria: Council on Social Work.
- Gillespie, D. F. (2010). Vulnerability: The central concept of disaster curriculum. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ristjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 3-14). Alexandria: Council on Social Work.
- Godschalk, D. R., Beatly, T., Berke, P., Brower, D. J. og Kaiser, E. J. (1999). *Natural hazard mitigation: Recasting disaster policy and planning*. Washington DC: Island Press.
- Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir. (2004). Earthquakes in the south of Iceland: Crisis management and crisis help. Í Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og L. Svedin (ritstjórar), *Small states crisis management: The icelandic way* (bls. 43-89). Stokkhólmur: CRISMART.
- Guðrún Jóhannesdóttir og Guðrún Gísladóttir. (2010). People living under threat of volcanic hazard in southern Iceland: vulnerability and risk perception. *Natural hazard and earth system sciences*, 10, 407-420.
- Guðrún Pétursdóttir (fyrirlesari). (2010). *Áhætta eftir landssvæðum og greining á áhættu [Björgun 2010]*. Reykjavík: Slysavarnarfélagið Landsbjörg. Sótt 15. október 2011 af <http://www.landsbjorg.is/category.aspx?catID=596>.
- Gylfi Ásmundsson og Águst Oddsson. (2000). Áfallaröskun eftir snjóflóðin á Vestfjörðum. *Sálfræðiritið*, 6, 9-26.
- Harding, S. (2007). Man-made disaster and development: The case of Iraq. *International social work* 50(3), 295-306.

- Harpa Grímsdóttir. (1998). *Viðhorf og viðbrögð við ofanflóðahættu í Neskaupstað*. Óbirt BS-ritgerð: Háskóli Íslands, Raunvísindadeild.
- Háskóli Íslands. (2011-2012). Á föll, sorg og sálræn skyndihjálp. Í *Kennsluskrá Háskóla Íslands*. Sótt 17. september 2011 af <https://ugla.hi.is/kennsluskra/index.php?tab=nam&chapter=namskeid&id=10063420120>.
- Hávar Sigurjónsson. (2010). Rannsakar afleiðingar áfalla. Viðtal við Berglindi Guðmundsdóttur. *Læknablaðið*, 96(6), 436-437.
- Helga Jónsdóttir. (2003). Viðtöl sem gagnasöfnunaraðferð. Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísvindum* (bls. 67-84). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- 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 náttúrvísvindasvið.
- Hufschmidt, G. (2011). A comparative analysis of several vulnerability concepts. *Natural hazards*, 58(2), 621-643.
- International federation of red cross and red crescent societies. (2010). *World disasters report 2010: Focus on urban risk*. Sótt 16. desember 2011 <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/WDR/WDR2010-full.pdf>.
- Jane Addams Hull house Association. (2011). *History*. Sótt 10. september 2011 af <http://www.hullhouse.org/aboutus/history.html>.
- Jóhann Ísak Pétursson og Jón Gauti Jónsson. (2003). *Jarðargæði: jarðfræði nát 113*. Reykjavík: Iðnú.
- Jón Börkur Ákason, Stefán Ólafsson og Ragnar Sigbjörnsson. (2005). „Þá varð landskjálpti mikill“ Samfélagsleg áhrif Suðurlandsskjálftanna í júní árið 2000. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jón Gunnar Bernburg. (2005, nóvember). *Hvernig útskýrir maður aðferðafræði félagsvíinda?* Sótt 1. október 2011 af <http://visindavefur.hi.is/svar.php?id=5420>.
- Karanci, N. A. og Aksit, B. (2000). Building disaster-resistant communities: Lessons learned from past earthquakes in Turkey and suggestions for the future. *International journal of mass emergencies and disasters*, 18(3), 403-416.
- Kim, Y. C. og Kang, J. (2010). Communication, neighbourhood belonging and household hurricane preparedness. *Disasters*, 34(2), 470-488.
- Klinenberg, E. (2001, desember). Dying alone: the social production of urban isolation. *Ethnography*, 2(4), 501-531.

- Klinenberg, E. (2002). *Heat wave: A social autopsy of disaster in chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- Landlæknisembættið. (2008, 4. nóvember). *Siðareglur félagsráðgjafa*. Sótt 20. apríl 2010 af <http://www.landlaeknir.is/Pages/435>.
- Lög um almannavarnir nr. 94/1962.*
- Lög um almannavarnir nr. 82/2008.*
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.*
- McEntire, D. A. (2007). *Disaster response and recovery: strategies and tactics for resilience*. Hoboken: Wiley & Sons.
- Manyena, S. B. (2006, nóvember). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 433-450.
- Margrét Blöndal. (2007, mars). *Áföll, áfallastreita og áfallahjálp. Sorg og sorgarstuðningur*. Sótt 17. október 2011 af <http://www.almannavarnir.is/upload/files/fagfolk%20afallastreita%20-%20salraenn%20studningur%20mars%2007.pdf>.
- Mathbor, G. M. (2007, maí). Enhancement of community preparedness for natural disasters. The role of social work in building social capital for sustainable disaster relief and management. *International social work*, 50(3), 357-369.
- Mathbor, G. M. (2010). Surviving disaster: the role of invisible assets of communities. In D. F. Gillespie og K. Danso (ristjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 145-161). Alexandria: Council on Social Work.
- Midgley, J. (1995). *Social development: the development perspective in social welfare*. London: Sage Publication.
- Midgley, J. (1996). Involving social work in economic development. *International social work*, 39(1), 13-25.
- Mileti, D. S. (1999). *Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the united states*. Washington: Joseph Henry Press.
- Neuman, W. L. (2011). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches* (7. útgáfa). Boston: Pearson.
- Newburn, T. (1993). *Disaster and after: Social work in the aftermath of disaster*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Norðurþing. (e.d.). *Kópasker*. Sótt 2. október 2011 af <http://www.nordurthing.is/is/um-nordurthing/byggdarlogin/kopasker/>.

Norræn skólasamtök félagsráðgjafa. (2011, apríl). *Referat från styrelsemöte i NSHK, Stockholm 13-15 april*. Sótt 31. nóvember 2011 af <http://www.hibo.no/index.php?ID=13737>.

O'Keefe, P., Westgate, K. og Wisner, B. (1976). Taking the naturalness out of natural disasters. *Nature*, 260(5552), 566-567.

Oliver-Smith, A. (2004). Theorizing vulnerability in a globalized world: A political ecological perspective. Í G. Bankoff, G. Frerks, og D. Hilhorst (ritstjórar), *Mapping vulnerability: Disasters, development and people* (bls. 10-24). London: Earthscan.

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.

Paqneux, E., Gísladóttir, G. og Jónsdóttir, S. (2011). Public perception of flood hazard and flood risk in Iceland: A casestudy in a watershed prone to ice-jam floods. *Natural hazards*, 58(1), 269-287.

Páll Halldórsson. (2005). *Jarðskjálftavirkni á Norðurlandi: Unnið fyrir Iðnaðarráðuneytið*. Reykjavík: Veðurstofa Íslands.

Perry, R. W. (2006). What is a disaster? Í H. Rodríguez, E. L. Quarantelli og R. R. Dynes (ritstjórar), *Handbook of disaster research* (bls. 1-15). New York: Springer.

Popple, K. (2005). *Analysing community work: Its theory and practice*. Berkshire: Open University Press.

Pyles, L. (2007, maí). Community organizing for post-disaster social development: Locating social work. *International social work*, 50(3), 321-333.

Punch, K. (1998). *Introduction to social research: Quantitative and qualitative approaches*. London: Sage.

Quarantelli, E. L. (1988). Disaster studies: an analysis of the social historical factors affecting the development of research in the area. *Disaster research center* (Preliminary paper 128). Sótt 14. september 2011 af <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/bitstream/handle/19716/500/PP128.pdf?sequence=3>.

Quarantelli, E. L. (2000). Disaster research. Í *Encyclopedia of sociology* (2. útgáfa) (Vol. 1, bls. 681-688). New York: Macmillan Reference.

Ragnar Stefánsson. (2011). *Advances in earthquake prediction: Research and risk mitigation*. Berlin: Springer.

Rannsóknarmiðstöð í jarðskjálftafræði. (e.d.). *Landsnet hröðunarmæla*. Sótt 2. október 2011 af http://www.jardskjalftamidstod.hi.is/landsnet_hroðunarmaela.

Rauði kross Íslands. (2010). *Hvar þengir að? Skýrsla Rauða kross Íslands 2010*. Sótt 14. Desember 2011 af

http://redcross.lausn.is/Apps/WebObjects/RedCross.woa/swdocument/1041141/hvar_threngir_ad_skyrsla.pdf?wosid=false.

Reglugerð um efni og gerð viðbragðsáætlana nr. 323/2010.

Reglugerð um skipun hjálparliðs almannavarna nr. 107/1969.

Ríkislögreglustjóri Almannavarnadeild. (2010-a). *Kennslurit í vettvangsstjórn:*

Skipulag, uppsetning og framkvæmd aðgerða vegna slysa. Sótt 12. september 2011 af http://www.almannavarnir.is/upload/files/VST_Hefti_15032010.pdf.

Ríkislögreglustjóri Almannavarnadeild. (2010-b). *Samantekt um stöðu verkefna og tillögur um aðgerðir vegna eldgosa á Fimmvörðuhálsi og í Eyjafjallajökli vorið 2010.* Sótt 12. september 2011 af http://www.almannavarnir.is/upload/files/Uppbygging_Eyjafjallasv_28%202010%202010_endanlegt.pdf.

Ríkislögreglustjóri Almannavarnadeild. (2011). *Eldgos í Grímsvötnum:*

Vettvangskönnun 24.-27. maí 2011. Sótt 13. september 2011 af [http://www.almannavarnir.is/upload/files/stöðumat%20eftir%20vettvangskönnun\(1\).pdf](http://www.almannavarnir.is/upload/files/stöðumat%20eftir%20vettvangskönnun(1).pdf).

Ríkislögreglustjóri, Landlæknisembættið, Landspítali-áfallateymi, Rauði kross Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðkirkjan. (2010, október). *Viðbragðsáætlun Almannavarna: Skipulag áfallahjálpar á Íslandi.* Sótt 23. september 2011 af http://www.almannavarnir.is/upload/files/skipulag_áfallahjálp_okt_2010.pdf.

Ríkislögreglustjórinn Almannavarnadeild. (e.d.-a). *Áfallahjálp og almannavarnir.* Sótt 31. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=386.

Ríkislögreglustjórinn Almannavarnadeild. (e.d.-b). *Einkavarnir.* Sótt 31. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=301.

Ríkislögreglustjórinn Almannavarnadeild. (e.d.-c). *Neyðarskipulag.* Sótt 31. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/default.asp?cat_id=88.

Ríkislögreglustjórinn Almannavarnadeild. (e.d.-d). *Samningur við hjálparlið.* Sótt 26. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=241.

Ríkislögreglustjórinn Almannavarnadeild. (e.d.-e). *Séráætlanir.* Sótt 31. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=89.

Ríkislögreglustjórinn Almannavarnadeild. (e.d.-f). *Viðbragðsáætlanir.* Sótt 31. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=4.

Ríkislögreglustjórinn og Landlæknisembættið. (2007). *Stöðuskýrsla-júní 2007 áætlanagerð vegna heimsfaraldurs inflúensu.* Sótt 26. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/upload/files/stoduskyrsla_25052007%20hb.pdf.

Rogge, M. E. (1996). Social vulnerability to toxic risk. Í C. L. Streeter og S. A. Murty (ritstjórar), *Research on social work and disasters* (bls. 109-129). New York: Haworth Press.

Rubin, A. og Babbie, E. R. (2011). *Research methods for social work* (7. útgáfa). Australia: Brooks/Cole.

Rúnar Helgi Andrason. (2003). *Tilfellaránnsnsóknir*. Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísvindum* (bls. 281-293). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Rögnvaldur Ólafsson. (fyrirlesari). (2010). *Viðbragðsáætlanir* [Björgun 2010]. Reykjavík: Slysavarnarfélagið Landsbjörg. Sótt 9. október 2011 af <http://www.landsbjorg.is/category.aspx?catID=596>.

Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.). *Samskipti ríkis og sveitarfélaga*. Sótt 30. nóvember 2011 af <http://www.samband.is/um-okkur/samskipti-rikis-og-sveitarfelaga/>.

Samkomulag um skipan hjálparliðs almannavarna. (2002). Sótt 27. október 2011 af http://www.almannavarnir.is/upload/files/samkomulag_heild.pdf.

Sigurður Kristinsson. (2003). Siðfræði rannsókna og siðanefndir. Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísvindum* (bls. 161-179). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Sigurður Sverrisson og Magnús Karel Hannesson. (2007). *Sveitarstjórnir á Íslandi*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 16. september 2011 af <http://www.samband.is/media/skjol-um-sveitarfelog/Sveitarfelogin-a-Islandi.pdf>.

Sigurlína Davíðsdóttir. (2003). Eigindlegar og meginlegar rannsóknaraðferðir? Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísvindum* (bls. 219-235). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Silverman, D. (2005). *Doing qualitative research* (2. útgáfa). Los Angeles: Sage Publications.

Siporin, M. (1987). Disasters and disaster aid. Í *Encyclopedia of social work* (18. útgáfa) (Vol. 1, bls. 438-448). Silver spring: National Association of Social Workers.

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 af http://www.centerforurbanstudies.com/documents/electronic_library/disaster_planning/ethics_in_disasterplanning.pdf.

Somekh, B., Burman, E., Delamont, S. Meyer, J., Payne, M. og Thorpe, R. (2005). *Research methods in the social sciences*. London: Sage Publication.

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 (ritstjórar) *Langtímaðbrögð við náttúruhamförum* (bls. 155-190). Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.

Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir. (2008). *Langtímaðbrögð við náttúruhamförum.* Reykjavík: Stofnun Sæmundar fróða.

Sóttvarnalæknir og Ríkislöggreglustjórnin. (2008). *Viðbragðsáætlun almannavarna: Heimsfaraldur inflúensu Landsáætlun.* Sótt 9. nóvember 2011 af http://www.almannavarnir.is/upload/files/31032008_influensa_áætlun_utgafa_1.pdf.

Stern, E. K. (e.d.). *Welcome to Crismart: Science and practical experience.* Sótt 5. nóvember 2011 af http://www.crismart.org/templates/Page_____85.aspx.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Streeter, C. L. og Murty, S. A. (1996). Introduction. Í C. L. Streeter og S. A. Murty (ritstjórar), *Research on social work and disasters* (bls. 1-6). New York: Haworth Press.

Sundelius, B., Stern, E. og Bynander, F. (1997). *Krishantering på svenska-teori och praktik.* Gautaborg: Nerenius & Santérius förlag.

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.

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 (ritstjórar), *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.

Tómas Jóhannesson. (2001). *Náttúruhamfarir á Íslandi.* Sótt 20. október 2011 af <http://andvari.vedur.is/snjoflod/haettumat/orkuthing-2001.pdf>.

Trausti Jónsson. (2002, ágúst). *Hættumat og hlutverk veðurstofunnar í ljósi hættumatsramma Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar.* (Greinagerð 02021). Reykjavík: Veðurstofa Íslands.

Trausti Valsson og Ragnar Sigurbjörnsson. (1996). Náttúrvá á Íslandi. *AVS, 17(1),* 15-40.

Walker, G. (2009, janúar). Environmental justice and normative thinking. *Antipode, 41(1),* 203-205.

- Weichselgartner, J. (2001). Disaster mitigation: The concept of vulnerability revisited. *Disaster prevention and management*, 10(2), 85-94.
- Wu, J. Y. og Lindell, M. K. (2004). Housing reconstruction after two major earthquakes: The 1994 Northridge earthquake in the United states and the 1999 Chi-Chi earthquake in Taiwan. *Disaster*, 28(1), 63-81.
- Veðurstofa Íslands. (e.d.). *Gos í Grímsvötnum: Fylgst með stöðu mála*. Sótt 13. september 2011 af <http://www.vedur.is/skjalftar-og-eldgos/frodleikur/greinar/nr/2179>.
- Yanay, U. og Benjamin, S. (2005). The role of social workers in disasters: The Jerusalem experience. *International social work*, 48(3), 263-276.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4. útgáfa). Los Angeles: Sage publications.
- Zakour, M. J. (1996). Disaster research in social work. Í C. L. Streeter og S. A. Murty (ritstjórar), *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 (ritstjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 35-60). Alexandria: Council on Social Work Education.
- Þingskjal 370. (1961-1962). Frumvarp til laga um almannavarnir. *Alþingistíðindi A-deild*, 82. Sótt 19. september 2011 af <http://www.althingi.is/altext/82/s/pdf/0370.pdf>.
- Þingskjal 204. (2007-2008). Frumvarp til laga um almannavarnir. *Alþingistíðindi A-deild*, 135. Sótt 19. september 2011 af <http://www.althingi.is/altext/135/s/0204.html>.
- Þórólfur Þórlindarson og Stefán Hrafn Jónsson. (2009). Economic instability, social regulation and anomie. Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstjórar), *Rannsóknir í félagvísindum X: Félags- og Mannvísindadeild* (bls. 407-416), Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.