



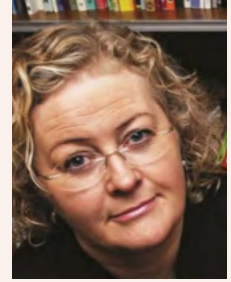
Viðbrögð félagsþjónustu í kjölfar ólíkra samfélagslegra áfalla

Suðurlandsskjálfti og bankahrun 2008

Ragnheiður Hergeirsdóttir, félagsráðgjafi MA, forstöðumaður Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings
Guðný Björk Eydal, félagsráðgjafi MA, PhD, prófessor við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands



Ragnheiður
Hergeirsdóttir



Guðný Björk
Eydal

Útdráttur

Markmið rannsóknarinnar var að greina viðbrögð félagsþjónustu Árborgar í kjölfar tveggja samfélagslegra áfalla árið 2008, Suðurlandsskjálftans og bankahrunsins. Rannsóknin var tilviksrannsókn og gagna var aflað með greiningu á skjölum og skráðum heimildum um áföllin og með níu upplýsingaviðtölum við starfsmenn félagsþjónustunnar í Árborg árið 2008, fulltrúa annarra viðbragðsaðila almanna og fræðafólk á þessu sviði. Nýnæmi rannsóknarinnar felst í samanburði á viðbrögðum félagsþjónustu við tveimur ólíkum áföllum og niðurstöðurnar geta haft hagnýtt gildi fyrir félagsþjónustu sveitarfélaga hér á landi og erlendis. Niðurstöður sýna að viðbrögð voru um margt mjög ólík vegna áfallanna; eftir jarðskjálftana var lögð mikil áhersla á að veita upplýsingar og að tryggja fólki öruggt húsnæði en eftir bankahrunið var aðaláherslan á að tryggja fjárhagsaðstoð og stuðning við börn og fjölskyldur þeirra en ekki var lögð sérstök áhersla á stuðning vegna húsnæðismála. Niðurstöðurnar gefa tilefni til frekari rannsókna á hlutverki félagsþjónustu sveitarfélaga á tímum samfélagslegra áfalla. Þá staðfesta niðurstöðurnar mikilvægi sérstakra viðbragðsáætlana fyrir félagsþjónustuna.

Lykilorð: félagsþjónusta sveitarfélaga, samfélagsleg áföll, viðbragðsáætlanir, jarðskjálfti, bankahrun.

Abstract

The aim of the study was to investigate the crisis response of the social services in the municipality Árborg to two different crisis in 2008, earthquakes and the collapse of the major banks in Iceland. The study was a case study and the data was collected from documents and by conducting nine interviews with experts from

the social services in Árborg 2008, emergency management and scholars. The novelty of the study is to compare the response of the local social service to two very different crisis and the results can have important implications both in Iceland and internationally. The results show that the responses were quite different, after the earthquake main emphasis was placed on providing information and ensuring safe housing for all, but after the banks fell the first response was to ensure financial aid and support to children and their families, but housing was not prioritized. The results call for further investigation on the role of social services in times of crisis. The results also confirm the importance of contingency plans for the social services.

Keywords: social services, crisis, contingency plans, earthquakes, bank-collapse.

Inngangur

Markmið rannsóknarinnar sem greinin fjallar um var að greina atburðarás og viðbrögð félagsþjónustu Árborgar í kjölfar tveggja samfélagslegra áfalla árið 2008, Suðurlandsskjálftans og bankahrunsins. Leitað var svara við eftirfarandi spurningum: Hvernig brást félagsþjónustan í Árborg við þessum tveimur ólíku samfélagsáföllum sem urðu á árinu 2008? Hvað var líkt og ólíkt í viðbrögðum og verkefnum félagsþjónustunnar vegna þessara tveggja áfalla?

Félagsþjónusta sveitarfélaga gegnir mikilvægu hlutverki á tímum samfélagslegra áfalla. Hún vinnur daglega með tjónnæmum hópum, þekkir aðstæður þeirra og þarfir og býr því yfir mikilvægri þekkingu á viðnámsþrótti og tjónnæmi samfélagsins (Cuadra, 2015; Eydal, Ómarsdóttir, Cuadra, Dahlberg, Hvinden, Rapeli og Salonen, 2016). Í íslenskum lögum um félagsþjónustu



sveitarfélaga (nr. 40/1991) eru skilgreind ákveðin verkefni sem henni ber að sinna en sveitarfélög hafa mikið sjálfræði varðandi útfærslu þjónustunnar (Anna Guðrún Björnsdóttir, e.d.; Guðný Björk Eydal og Halldór S. Guðmundsson, 2012; Ragnheiður Thorlacius, 2009).

Í neyðarástandi sem skapast við hamfarir á borð við Suðurlandsskjálfta eru almannavarnir virkjaðar og unnið samkvæmt ákveðnu almannavarnarskipulagi (Lög um almannavarnir nr. 82/2008). Höfundar hafa í fyrri verkum fjallað nánar um skipulag almanna- varna og áfallahjálpar en ekki er fjallað sérstaklega um það í þessari grein (Eydal og Árnadóttir, 2004; Eydal o.fl., 2016; Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2019). Félagsþjónusta sveitarfélaga er ekki sérstaklega til umfjöllunar í almannavarnalögum en engu að síður hefur hún skyldum að gegna í samræmi við svonefnda sviðs- ábyrgðarreglu sem felur í sér að hún sinnir áfram sínum daglegu og lögboðnu verkefnum (Eydal o.fl., 2016). Samkvæmt almannavarnalögum eiga stofnanir að gera viðbragðsáætlanir og árið 2008 kom út hér á landi rit með almennum leiðbeiningum fyrir sveitarfélög um langtímaviðbrögð við náttúruhamförum (Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir, 2008).

Samfélagsleg áföll og viðbrögð félagsþjónustu við þeim

Ýmsar skilgreiningar eru til á samfélagslegum áföllum og í þessari rannsókn er byggt á skilgreiningu Sundelius, Stern og Bynander (1997). Samkvæmt henni er upplifun þeirra sem fyrir áfallinu verða skoðuð í ljósi þriggja þátta og er horft bæði til þolenda og viðbragðsaðila. Þættirnir þrjú eru: að mikilvægum verðmætum eða gildum sé ógnað, að tími til ákvarðanatöku sé takmarkaður og að þolendur upplifi óvissu í kringumstæðum sínum (Boin, Hart, Stern og Sundelius, 2017).

Samhljómur er um það meðal fræðafólks og viðbragðsaðila á vettvangi að undirbúningur, viðbúnaður og forvarnir hafi mikið að segja um áhrif og afleiðingar áfalla fyrir einstaklinga og samfélag (Gillespie og Danso, 2010; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008; Tesh, 2015; Tierney, 2014; Zakour, 2010). Þá sýna rannsóknir fram á að mikilvægt sé að félagsþjónustan sé undirbúin og hafi gert sér viðbragðsáætlanir vegna samfélagslegra áfalla (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2012; Cuadra, 2016; Eydal o.fl., 2016; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008) og það kom í ljós þegar Covid-19 faraldurinn skall á í mars 2020.

Í stefnu Sameinuðu þjóðanna um hvernig draga megi úr tjóni í kjölfar hamfara (e. strategy for disaster reduction) er tjónnæmi (e. vulnerability) skilgreint sem einkenni eða aðstæður sem gera fólk viðkvæmara fyrir skaðlegum áhrifum áfalla. Í stefnunni er viðnámsþróttur (e. resilience) skilgreindur sem geta eða hæfni þess sem fyrir samfélagslegu áfalli verður til að takast á við skaðleg áhrif á árangursríkan hátt (Sameinuðu þjóðirnar, 2009).

Rannsóknir á sviði hamfarafélagsráðgjafar (e. disaster social work) sýna að ákveðnir samfélags hópar, svo sem börn, aldrafólk og fatlað fólk, útlendingar og fátækt fólk, eru tjónnæmari en aðrir hópar. Þessir hópar hafa oft takmarkaða möguleika á að undirbúa sig og bregðast við áföllum, til dæmis vegna fátæktar eða skertrar færni (Bolin og Stanford, 1998; Gillespie, 2010; Newburn, 1993; Pyles, 2007; Rapeli, Cuadra, Dahlberg, Eydal, Hvinden, Ómarsdóttir og Salonen 2018; Tierney, 2014; Zakour, 2010). Viðnámsþróttur er nátengdur félagslegri stöðu fólks á sambærilegan hátt og tjónnæmi og fræðafólk víða um heim hefur í auknum mæli farið að líta á samverkandi þætti í samfélaginu í þessu samhengi. Bent hefur verið á að vegna þess hve innviðir nútímasamfélaga séu háðir hverjir öðrum og hversu háðir íbúar séu þeim þá sé tjónnæmi viðkvæmra hópa enn meira en áður fyrr (Dahlberg, Rubin og Vendelo, 2016; Dominelli, 2012; Gillespie og Danso, 2010; Pyles, 2007; Zakour og Gillespie, 2013). Félagsauður (e. social capital) er mikilvægur til að auka viðnámsþrótt og með því að byggja upp félagsauð er talið að styrkja megi öryggisnet einstaklinga og samfélags, öryggisnet sem grípi fólk þegar samfélagsleg áföll verða (Mathbor, 2007 og 2010; Rapeli, 2017; Tierney, 2014). Þá hefur fræðafólk bent á að náttúruhamfarir og slys eru líkleg til að þjappa fólki saman en hamfarir af mannvöldum sundra oft samfélögum (Gibson og Iwaniec, 2003).

Rannsóknir á viðbrögðum og verkefnum í kjölfar samfélagslegra áfalla hér á landi benda sterklega til þess að hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga sé afar mikilvægt á öllum stigum hamfara og viðbragða (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2012; Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002; Eydal og Árnadóttir, 2004; Eydal o.fl., 2016; Herdís Sigurjónsdóttir, 2009; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008) og nýlegar norrænar rannsóknir benda til þess að þekking félagsráðgjafa og félagsþjónustu sé verulega vannýtt á þessu sviði (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2012; Cuadra, 2016; Rapeli, 2017). Þá sýna rannsóknir að samstarf og samhæfing er nauðsynleg milli

allra aðila sem koma að viðbrögðum og úrvinnslu áfalla þegar tekist er á við samfélagsleg áföll (Danielson, 2016; Gillespie og Danso, 2010).

Rannsóknir Bolin og Stanford (1998), Eydal o.fl. (2016) og Pyles (2007) benda til þess að aðstoð vegna húsnæðismála sé einn af grundvallarþáttum í störfum félagsráðgjafa í kjölfar áfalla. Reynslan frá Suðurlands-skjálftum árið 2000 sýndi að mikilvægt væri að sveitarfélögin kæmu strax í upphafi að málefnum þeirra sem yrðu fyrir tjóni á heimilum og húsum (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2002).

Áhrif samfélagslegra áfalla á líðan og stöðu fólks hafa nokkuð verið rannsökuð hér á landi og sýna niðurstöður að áföllin geta verið langvarandi, haft viðtæk áhrif á heilsufar þolenda og að fyrri áföll geti ýtt undir alvarlegri afleiðingar við áföll síðar á ævinni. Því hefur verið lögð áhersla á að veita sálræna skyndihjálp og eftir atvikum áfallahjálp (Eydal og Árnadóttir, 2004; Böðvarsdóttir, Elkit og Guðmundsdóttir, 2006; Íris Böðvarsdóttir og Ask Elkit, 2003; Margrét Blöndal, 2007; Þórðardóttir, Valdimarsdóttir, Hansdóttir, Resnick, Shipherd og Guðmundsdóttir, 2015). Rannsóknir Newburn (1983) og Alston, Hazeleger og Hargreaves (2019) sýna að mikilvægt sé að yfirvöld og viðbragðsaðilar hafi frumkvæði að því að kanna aðstæður fólks í kjölfar áfalla og niðurstöður rannsóknar Jóns Barkar Ákasonar o.fl. (2005) benda til þess að þær aðgerðir yfirvalda í kjölfar Suðurlands-skjálftanna árið 2000 að skipuleggja heim-sóknir til þolenda hafi reynst mikilvægar.

Rannsóknir sem gerðar voru á áhrifum Suðurlands-skjálftans 2008 á líðan þolenda sýndu að hægar dró úr sálrænum einkennum í kjölfar skjálftans en sam-bærilegar rannsóknir höfðu sýnt, og telja rannsakendur að sálrænt álag eftir bankahrunið sem varð stuttu eftir skjálftann gæti mögulega hafa seinkað bata þeirra sem fundu fyrir einkennum áfallastreitu og þunglyndis í kjölfar jarðskjálftans (Þórðardóttir, Guðmundsdóttir, Guðmundsdóttir, Hrólfisdóttir, Aspelund og Hauksdóttir, 2019). Sálræn streita jókst hér á landi milli árána 2007 og 2009 (Hauksdóttir, McClure, Jónsson, Ólafsson og Valdimarsdóttir, 2013), nýir hópar fólks leituðu aðstoðar félagsþjónustu sveitarfélaga og þeir sem stóðu höllum fæti fyrir bankahrun stóðu enn verr, meðal annars vegna hækunar lána og neysluvéruverðs (Félags- og tryggingamálaráðuneytið, 2009).

Tierney og Oliver-Smith (2012) hafa fjallað um áhrif viðtæks niðurskurðar í kjölfar efnahagskreppunnar á möguleika samfélaga til að takast á við áföll. Þau fullyrða að það hafi áhrif á endurreisn og geti gert afleiðingar áfalla verri þegar samfélög þurfi að takast á við fleiri en

eitt áfall, ekki síst þegar stuttur tími líði á milli þeirra. Þá benda rannsóknir á líðan fólks sem starfar í áfalla-umhverfi til þess að það sé sérstaklega útsett fyrir andlegri vanlíðan og svokallaðri hluttekningarþreytu. Hluttekningarþreyta lýsir sér í örmögnun og van-virkni einstaklings, líkamlegri, sálrænni og félagslegri, og er rakin til langvarandi nálægðar við alvarleg áföll og afleiðingar þeirra fyrir þolendur (Naturale, 2007; Alston, Hazeleger og Hargreaves, 2019).

Aðferð

Þegar leitað er eftir nákvæmum upplýsingum um reynslu og upplifun fólks af tilteknum viðburðum og viðbrögð og starfshættir í kjölfar þeirra skoðuð er tilviksathugun talin henta viðfangsefninu vel. Sú aðferð er talin hentug þegar greina þarf flóknar aðstæður þar sem mikil óvissa ríkir, margt er að gerast á sama tíma og þegar setja þarf atburði upp á tímaás (Neuman, 2011; Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2013).

Í rannsókninni sem greinin er byggð á var gagna aflað með greiningu á skjölum og skráðum heimildum um Suðurlands-skjálftann 2008 og bankahrunið sama ár og á níu upplýsingaviðtölum við jafnmarga viðmælendur. Stuðst var við greiningaraðferð Crisemart (The Center for Crisis Management Research and Training) við greiningu gagnanna. Aðferðin var þróuð til að greina ákvarðanatöku á tímum samfélagslegra áfalla og beinist að sjónarhorni þeirra sem taka ákvarðanirnar og upp-lifun þeirra af aðstæðunum (Boin, Hart, Stern og Sundelius, 2017; Bernharðsdóttir og Svedin, 2004).

Crisemart-aðferðin byggist á fjórum meginþrepum. Sögulegt samhengi atburða er greint, atburðarás rakin, ákvarðanir sem rannsakandi telur að skipti höfuðmáli fyrir starfshætti í kjölfar áfallsins eru skilgreindar og loks gerð þemagreining samkvæmt ákveðnum skilgreiningum (Bernharðsdóttir og Svedin, 2004). Í rann-sókninni voru eftirtalin þemu greind: viðbúnaður/for-varnir, ákvarðanir, túlkun og skilgreining á vanda og loks lærdómur sem draga má af atburðum en hér er fjallað sérstaklega um hann.

Þátttakendur

Viðmælendur komu allir fram undir nafni og greindu frá störfum sínum og reynslu í kjölfar áfallanna. Fjórir þátttakenda voru starfsmenn félagsþjónustunnar í Árborg árið 2008, þrír félagsráðgjafar og einn framkvæmdastjóri þjónustunnar. Aðrir viðmælendur voru deildarstjóri almannavarnardeildar ríkislögreglu-stjóra, verkefnisstjóri þjónustumiðstöðvar almanna-varna vegna jarðskjálftans, verkefnisstjóri Rauða

krossins á svæðinu og tveir fulltrúar fræðasamfélagsins með viðtæka reynslu og þekkingu á hamfaramálefnum. Stuðst var við viðtalsvísa en viðtölin voru hálfopin upplýsingaviðtöl.

Framkvæmd

Viðtöl fóru fram á tímabilinu frá apríl til desember 2018, voru hljóðrituð og afrituð frá orði til orðs og loks greind með hliðsjón af rannsóknarspurningum og greiningaraðferðum Crisemart.

Takmarkanir og siðferðilegir þættir

Þegar rannsóknin var gerð var um áratugur liðinn frá því að atburðirnir gerðust og mögulega hafði það áhrif á upplýsingar frá viðmælendum en einnig lágu til grundvallar skráðar upplýsingar sem ekki hafa breyst. Annar höfundur greinarinnar var bæjarstjóri sveitarfélagsins þegar áföllin urðu og lagði sig því sérstaklega fram um að gæta hlutleysis og láta eigin reynslu og hugmyndir ekki verða ráðandi í viðtölum og við meðferð og úrvinnslu upplýsinga. Ekki er þó hægt að fullyrða að þessi staðreynd hafi ekki haft áhrif, en þekking og reynsla höfundar af atburðunum getur þó einnig hafa skapað betra innsæi og dýpri athugun á viðfangsefninu. Hinn höfundur greinarinnar var þátttakandi í sjö af níu viðtölum til að veita upp á móti nálægð við viðfangsefnið og einnig til að auka dýpt og breidd í viðtölunum hvað fræðilega þekkingu og reynslu varðar. Annað tveggja viðtala sem einungis annar höfundurinn tók var við fulltrúa frjálsra félagasamtaka og hitt viðtalið við félagsráðgjafa, en það var fyrsta viðtalið í rannsókninni.

Niðurstöður

Hér verða atburðarás og ákvarðanir raktar og að því búnu gerð grein fyrir lærdómum sem af þeim má draga, en þeir voru eitt af meginþemunum sem greind voru.

Suðurlandsskjálfti

Jarðskjálftinn, sem var af stærðinni 6,3 á Richter, reið yfir 29. maí 2008. Áhrifa hans gætti mest í sveitarfélögunum Árborg, Hveragerði og Ölfusi. Hæsta viðbúnaðarstigi almannavarna var þegar lýst yfir, rýmingar hófust, fjöldahjálparstöðvar voru opnaðar samdægurs og í kjölfarið þjónustumiðstöðvar almannavarna. Ekki urðu alvarleg slys á fólki en eignatjón varð gríðarlegt og skjálftinn hafði mikil áhrif á íbúa og samfélagið allt (Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, 2008; Ríkislögreglustjórinn almannavarnadeild og Lögreglustjórinn á Selfossi, 2009). Ríkissjóður bætti, með sérstökum framlögum, töluverðan hluta tjóna eftir skjálftann 2008 hjá einstaklingum sem ekki áttu rétt á tryggingabótum frá annars vegar Viðlagatryggingu Íslands (nú Náttúruhamfaratrygging Íslands) og hins vegar váttryggingafélögum, en einnig vegna húsaleigukostnaðar meðan endurbætur á húsnæði stóðu yfir (Ólafur Örn Haraldsson, 2010). Í Árborg var sett á fót sérstakt húsnæðisteymi undir forystu félagsþjónustunnar og starfaði það þvert á málavíð sveitarfélagsins. Meginhlutverk þess var að aðstoða og útvega leiguhúsnæði fyrir þá sem þurftu að flytja úr húsnæði sínu vegna skemmda af völdum jarðskjálftans (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2008).

Bankahrún

Samfélagið hafði nokkurn veginn náð fyrri styrk þegar næsta áfall reið yfir í fyrstu viku októbermánaðar árið 2008, en þá urðu þrjár stærstu bankarnir á Íslandi gjaldþrota og íslensku fjármálakerfi stóð veruleg ógn af stöðunni (Jón Gunnar Bernburg, 2016). Í kjölfarið varð stærsta efnahagskreppa sem orðið hefur á Íslandi á lýðveldistímanum, fjöldi fólks missti atvinnu sína, þúsundir fjölskyldna misstu húsnæði sitt og margir bjuggu við mikið öryggisleysi um lengri eða

Áfall af náttúrulegum orsökum	Áfall af mannavöldum
<p>Suðurlandsskjálftinn</p> <ul style="list-style-type: none"> Röskun á verkefnum daglegs lífs þolenda Engin alvarleg meiðsl á fólki en gríðarlegt eignatjón Sálræn og sálfélagsleg áhrif Mikil áhrif á verkefni sveitarfélagsins Endurreisn í kjölfar áfallsins verður langtíma-verkefni fyrir íbúa og samfélag í heild sinni 	<p>Bankahrúnið</p> <ul style="list-style-type: none"> Röskun á verkefnum daglegs lífs þolenda Margar fjölskyldur lentu í skuldavanda og urðu fyrir miklu fjárhagslegu tjóni Sálræn og sálfélagsleg áhrif Mikil áhrif á verkefni sveitarfélagsins Endurreisn í kjölfar áfallsins verður langtíma-verkefni fyrir íbúa og samfélag í heild sinni

Mynd 1. Áfall af náttúrulegum orsökum – áfall af mannavöldum



skemmri tíma. Verðbólga snarjókst, skuldabyrði heimila þyngdist, kaupmáttur minnkaði stórlega og atvinnuleysi rauk upp (Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2012), í Árborg varð það mest 10% (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2019). Þrátt fyrir umfang hrunsins og afleiðingar var almannavarnaástandi ekki lýst yfir og því stjórnúðu almannavarnir ekki aðgerðum sem gripið var til. Í kjölfar bankahrunsins leitaði nýr hópur til félagsþjónustu sveitarfélaga en hann reyndist ekki eiga rétt til húsnæðis- eða fjárhagsaðstoðar samkvæmt reglum um fjárhagsaðstoð. Viðmælendur í rannsókninni minntust þess ekki að gerðar hefðu verið sérstakar breytingar eða veittar undanþágur frá viðmiðunarreglum í Árborg vegna ástandsins og skýrslur Velferðarvaktarinnar um velferðarmál í kjölfar hrunsins benda til þess að sama staða hafi verið uppi hjá flestum sveitarfélögum í landinu (Félags- og tryggingamálaráðuneytið, 2009). Húsnæðisteymi Árborgar sem enn var að störfum vegna jarðskjálftatjóna voru ekki falin verkefni í tengslum við afleiðingar hrunsins (Ragnheiður Hergeirsdóttir, 2019). Þegar á leið kom ríkisvaldið inn með ýmsar aðgerðir en ljóst var allan tímann að þær myndu aldrei bæta allt það fjárhagslega tjón sem fólk varð fyrir, eins og áhersla var á að gera í kjölfar jarðskjálftans.

Suðurlandsskjálfti: Lærdómur

Aðkoma félagsþjónustu

Fyrstu viðbrögð starfsfólks félagsþjónustunnar í kjölfar jarðskjálftans voru þau að kanna aðstæður hjá samstarfsfólki sínu og fjölskyldum. Sumir vitjuðu eða hringdu í þjónustunotendur eða fóru til aðstoðar öldruðum sem bjuggu einir en enginn var í rauninni viss um til hvers væri ætlast af félagsþjónustunni á fyrstu stigum áfallsins. Þegar Rauði krossinn hafði opnað fjöldahjálparstöð síðar sama dag stóðu félagsráðgjafar vaktina þar ásamt fulltrúum annarra aðila og fljótlega eftir að þjónustumiðstöð almannavarna tók til starfa var ákveðið að félagsþjónustan hefði starfsmenn þar fólk til aðstoðar. Eitt stærsta hlutverk félagsþjónustunnar varð að sinna málum íbúa sem urðu fyrir tjóni á húsnæði sínu auk þess að sinna fjölbættri upplýsingagjöf og sálrænum stuðningi.

Viðbragðsáætlanir

Félagsráðgjafarnir sögðust hafa upplifað ákveðna óvissu um hlutverk sitt og aðkomu, það hafi eitt og sér skapað streitu og hugsanlega komið í veg fyrir að fyrirbyggjandi þekking og hjargir nýttust sem skyldi. Viðmælendur voru allir sammála um mikilvægi þess að félagsþjónusta sveitarfélaga hefði tiltæka viðbragðsáætlun ásamt leið-

beiningum þegar áföll yrðu og að starfsfólk félagsþjónustu fengi tækifæri til að æfa viðbrögð samkvæmt henni.

Bæjaryfirvöld í Árborg fengu daginn eftir jarðskjálftann í hendur handrit að leiðbeiningum um viðbrögð við náttúruhamförum. Vinna við að laga þær að stjórnkerfi Árborgar hófst strax, og í viðtölum við starfsfólk félagsþjónustunnar kom fram að þessar leiðbeiningar hefðu skipt miklu máli fyrir skipulag og úrvinnslu þeirra umfangsmiklu verkefna sem við blöstu.

Frumkvæði og sýnileiki

Allir viðmælendur töluðu um hve mikilvægt frumkvæði viðbragðsaðila og yfirvalda hefði verið þegar kom að því að upplýsa íbúa með skipulegum íbúafundum, bæði almennum og fyrir sérstaka hópa, og þar hefðu fulltrúar félagsþjónustunnar gegnt mikilvægu hlutverki. Einnig hafi verið jákvætt að haft var samband að fyrra bragði við fólk í tjónnæmum hópum og þá sem bjuggu í húsnæði sem varð óíbúðarhæft. Þá töldu viðmælendur það hafa virkað traustvekjandi hversu vel hinir ólíku viðbragðsaðilar hefðu starfað saman, til dæmis í þjónustumiðstöð almannavarna.

Þjónustumiðstöð

Þjónustumiðstöð almannavarna var starfrækt í kjölfar jarðskjálftans í samræmi við nýsamþykkt almannavarnalög. Hún var kostuð af ríkinu og starfaði fram undir árslok 2009. Þar var veitt sálræn áfallahjálp, fólk gat sótt þar leiðbeiningar og stuðning, til dæmis frá félagsþjónustunni, og fengið upplýsingar og aðstoð við að reka sín erindi (Ólafur Örn Haraldsson, 2010). Ákveðið var að félagsþjónustan ætti alltaf fulltrúa í þjónustumiðstöðinni og var það ekki síst vegna húsnæðismála íbúanna. Það var mat viðmælenda sem fóru með daglega stjórn þjónustumiðstöðvar og aðgerða á svæðinu að þátttaka félagsþjónustunnar hefði reynst veigamikil ákvörðun á þessum tíma.

Bankahrun: Lærdómur

Aðkoma félagsþjónustu

Fjölgun varð í hópi þeirra sem fengu húsaleigubætur, sérstakar húsaleigubætur og fjárhagsaðstoð í Árborg á þessum tíma og ljóst var að margir voru í verulegum vanda (Sigríður Rósa Laufeyjardóttir, 2012). Í þessum hópi var margt ungt fólk og barnafjölskyldur sem áttu erfitt með að ná endum saman en voru samt yfir tekju- og eignamörkum fyrir fjárhagsaðstoð. Leiguhúsnæði í eigu sveitarfélagsins var fullsetið og biðlistar eftir að komast í það.

Þrátt fyrir að húsnæðisteymið sem sett var á fót eftir jarðskjálftann hefði enn verið að störfum þá kom, að sögn starfsfólks félagsþjónustunnar, ekki til tals að vísa húsnæðisvanda fólks vegna hrunsins þangað. Upplifði starfsfólk sterkt þann mun sem þarna var á aðgengi að fjármagni til að hjálpa fólki og hversu erfitt var að geta ekki brugðist við vanda fólks. Í kjölfarið hafi svo komið þessi mikli niðurskurður í öllu samfélaginu og töldu viðmælendur að æskilegt hefði verið að huga með markvissari hætti að líðan starfsfólks, sem þarna var undir gríðarlegu álagi.

Viðbragðsáætlanir

Bæjaryfirvöld í Árborg ákváðu að leiðbeiningar um viðbrögð við náttúruhamförum skyldu áfram liggja til grundvallar þeim verkefnum sem hrúnið leiddi af sér, enda höfðu þær reynst mjög gagnlegar í kjölfar jarðskjálftans fjórum mánuðum áður. Framkvæmdastjóri félagsþjónustunnar telur að gátlistar um mikilvæg verkefni félagsþjónustu hafi reynst vel og eins hafi regluleg skráning á ástandi og aðstæðum í samfélaginu orðið mikilvæg undirstaða fyrir ýmsar ákvarðanir um áherslur og uppbyggingu velferðarmála.

Frumkvæði og sýnileiki

Félagsþjónustan leitaði nýrra leiða í þessum fordæmalausum aðstæðum, m.a. voru auglýst opin stuðnings- og ráðgjafarviðtöl á fyrstu dögum eftir hrúnið í samstarfi við fagfólk frá öðrum þjónustustofnunum á svæðinu. Í desember 2008 tóku félagsþjónustan, kirkjan, Rauði krossinn og ýmis félagasamtök saman höndum um að koma á skipulegum fjárstuðningi við efnaminna fólk. Sett var á fót opið hús, eins konar virknimiðstöð, fyrir fólk sem hafði misst atvinnu og í byrjun árs 2009 var opnuð þjónustu- og nýsköpunarmiðja í samstarfi ýmissa aðila á svæðinu. Ekkert af þessu byggðist þó á samræmdum aðgerðum á vegum hins opinbera eða sérstöku fjármagni frá ríkinu en viðmælendur töldu að almenningi hefði þótt jákvætt að finna að stofnanir sveitarfélagsins vildu reyna að bregðast við aðstæðunum.

Þjónustumiðstöð

Viðmælendur voru spurdir hvort þeir teldu að opna hefði átt þjónustumiðstöð í hrúninu, sambærilega og eftir jarðskjálftann. Einn sagðist líta svo á að opin hús og smiðjur af ýmsu tagi hefðu verið eins konar þjónustumiðstöðvar þó til þeirra hefði ekki verið stofnað á grunni almannavarnalaga eins og gert var í kjölfar Suðurlandskjálftans. Flestir töldu að þar sem svo mikil óvissa og ólga hefði ríkt þá hefðu formlegar þjónustumiðstöðvar

Viðbrögð og aðstoð ríkis og sveitarfélaga við íbúa í Árborg 2008	Jarðskjálfti	Bankahrún
Athuga líðan og þarfir	x	
Fjöldahjálparstöð	x	
Þjónustumiðstöð	x	
Sálræn áfallahjálp	x	
Ráðgjafar- og stuðningsviðtöl	x	x (afmarkað)
Húsnæðisaðstoð umfram reglur félagsþjónustu	x	
Fjárhagsaðstoð umfram reglur félagsþjónustu	x	
Fjölgun þeirra sem leita aðstoðar vegna húsnæðisvanda	x	x
Fjölgun þeirra sem leita aðstoðar vegna fjárhagsvanda		x
Íbúafundir í heimabyggð	x	
Skipuleg fræðsla fyrir markhópa	x	
Húsnæðisteymi Árborgar virkjað	x	
Áfallahjálparteymi svæðisins virkjað	x	
Tjónabætur vegna húsnæðis	x	
Tjónabætur vegna innbús	x	

Mynd 2. Viðbrögð og aðstoð ríkis og sveitarfélaga við íbúa í Árborg 2008

getað orðið mjög flókið verkefni þó vissulega hefði fólk þurft á upplýsingum og stuðningi að halda, og ástæða væri til að skoða þetta með tilliti til áfalla í framtíðinni.

Umraða

Eins og sjá má af niðurstöðum reyndist mikill munur vera á viðbrögðum félagsþjónustunnar við Suðurlandskjálfta annars vegar og bankahrúni hins vegar. Upplýsingagjöf, sálrænn stuðningur og aðstoð við fólk vegna húsnæðismála urðu meginverkefni félagsþjónustunnar eftir skjálftann en eftir hrúnið urðu aðstoð vegna fjárhags- og skuldavanda og stuðningur við barnafjölskyldur umfangsmestu verkefni. Augljós munur kemur fram á möguleikum félagsþjónustunnar til að vinna að lausnum í húsnæðismálum fólks sem varð fyrir áfalli, í fyrri áfallinu lagði ríkið til fjármagn en í hinu síðara ekki.

Út frá niðurstöðum þessarar rannsóknar er tilefni til nánari skoðunar á túlkun á félagsþjónustulögum, ekki síst með tilliti til mikilvægra þátta eins og húsnæðis- og afkomumála íbúa og viðmiðunarreglna fjárhags- og húsnæðisstuðnings (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2012; Eydal o.fl., 2016; Herdís Sigurjónsdóttir, 2009; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008).

Niðurstöðurnar undirstrika mikilvægi þess að hlut-



verk og ábyrgð félagsþjónustu á tímum samfélagslegra áfalla sé skýrt og verkfæri á borð við leiðbeiningar og gátlista séu tiltæk (Anna Sigrún Ingimarsdóttir, 2012; Cuadra, 2016; Eydal o.fl., 2016; Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl., 2008). Rannsóknir á hlutverki félagsþjónustu og félagsráðgjafa hafa sýnt að félagsþjónustan búi yfir viðtækri þekkingu á viðnámsþrótti og tjónnæmi í samfélaginu sem hún starfar í (Bolin og Stanford, 1998; Gillespie, 2010; Newburn, 1993; Pyles, 2007; Rapeli o.fl., 2018; Tierney, 2014; Zakour, 2010) og sé því vel í stakk búin til að móta viðbragðsáætlanir sínar (Cuadra, 2015; Eydal o.fl. 2016). Reynslan úr Árborg bendir til þess að í grunninn megi byggja á sömu viðbragðsáætlun í ólíkum áföllum og gætu niðurstöðurnar því verið mikilvægt innlegg í umræðu og þróun félagsþjónustu sveitarfélaga nú á tímum heimsfaraldurs Covid-19.

Heimildaskrá

- Almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra. (2008). Ríkislögreglustjórn almennavarnadeild. Sótt af <https://www.almannavarnir.is/utgefing-fni/frettabref-avd-2-tbl-2-arg-2008/>
- Alston, M., Hazeleger, T. og Hargreaves, D. (2019). *Social work and disasters. A handbook for practice*. London: Routledge.
- Anna Guðrún Björnsdóttir. (e.d.). *Grunnþjónusta á sviði félagsþjónustu sveitarfélaga*. Sótt af https://www.samband.is/media/felagsthjonusta/grunnthjonusta.pdf?fbclid=IwAR2T5pAbcvD4RH22N_eDsHLWsHGHsVSWgoL-AdQjz-pxTPZrydIF5DJo2e8
- Anna Sigrún Ingimarsdóttir. (2012). *Samfélagsleg áföll. Viðbrögð félagsráðgjafa* (óútgefin meistararitgerð). Háskóli Íslands. Sótt af <https://skemman.is/bitstream/1946/10427/1/Anna%20Sigr%c3%ban%20Ritger%c3%b0.pdf>
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir. (2002). *Suðurlandsskjálftar árið 2000*. Reykjavík: Almennavarnir ríkisins.
- Bernharðsdóttir, Á. E. og Svedin, L. (2004). Introduction. Í Á. E. Bernharðsdóttir og L. Svedin. (ritstjórar), *Small-state crisis management: The Icelandic way* (bls. 13–32). Stokkhólmur: Crisis Management Europe Research Program.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolin, R. og Stanford, L. (1998). The Northridge earthquake: Community-based approaches to unmet recovery needs. *Disasters* 22(1), 21–38.
- Bödvarsdóttir, Í., Elkit, A. og Gudmundsdóttir, D. B. (2006). Post-traumatic stress reactions in children after two large earthquakes in Iceland. *Nordic Psychology*, 58(2), 91–107.
- Cuadra, C. B. (2015). *Disaster social work in Sweden: Context, practice and challenges in an international perspective. The Nordic Welfare Watch – in Response to Crisis. Working Paper No 1:2015*. Sótt af <https://www.government.is/media/velferdarraduneyti-media/media/velferdarvakt09/Disaster-social-work-in-Sweden.pdf>
- Cuadra, C. B. (2016). Socialtjänstens roll i samhällets krisberedskap – en studie ur personalens perspektiv. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 129–149.
- Dahlberg, R., Rubin, O. og Vendelø, M. T. (ritstjórar). (2016). *Disaster research: Multidisciplinary and international perspectives*. London & New York: Routledge.
- Danielson, E. (2016). Following routines: A challenge in cross-sectorial collaboration. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 24(1), 36–45.
- Dominelli, L. (2012). *Green social work*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Eydal, G. B. og Árnadóttir, G. (2004). Earthquakes in the southern Iceland: Crisis management and crisis help. Í Á. E. Bernharðsdóttir og L. Svedin (ritstjórar), *Small states crisis management: The Icelandic way* (bls. 43–89). Stokkhólmur: CRISMART.
- Eydal, G. B., Ómarsdóttir, I. L., Cuadra, C. B., Dahlberg, R., Hvinden, B., Rapeli, M. og Salonen, T. (2016). *Local social services in Nordic countries in times of disaster*. Reykjavík: Norræna ráðherraráðið. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/velferdarvakt09/Local-Services-in-Times-of-Disaster.pdf>
- Félags- og tryggingamálaráðuneytið. (2009). Greinargerð um grunnþjónustu og aðferðir við hagræðingu í efnahagsþrengingum. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/utgafa2010/GreinargerðUmGrunnthonustuVelferdarvakt100109.pdf?fbclid=IwAR10Mp27Fh2zPmv6_Pc2nOos23PRoEA8zSfqSu8wMA-c-aLs-M17QnFMITE
- Gibson, M. og Iwaniec, D. (2003). An empirical study into the psychosocial reactions of staff working as helpers to those affected in the aftermath of two traumatic incidents. *British Journal of Social Work*, 33(7), 851–870. doi:10.1093/bjsw/33.7.851
- Gillespie, D. F. (2010). Vulnerability: The central concept of disaster curriculum. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ritstjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. 3–14). Alexandria: Council on Social Work Education.
- Gillespie, D. F. og Danso, K. (2010). Introduction to major themes of disaster and social work. Í D. F. Gillespie og K. Danso (ritstjórar), *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice* (bls. xi–xxii). Alexandria: Council on Social Work Education.
- Guðný Björk Eydal og Halldór S. Guðmundsson. (2012). *Félags- og velferðarþjónusta sveitarfélaga. Í Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson (ritstjórar), Þróun velferðarinnar 1988–2008* (bls. 165–184). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Hauksdóttir, A., McClure, C., Jonsson, S. H., Ólafsson, Ó. og Valdimarsdóttir, U. A. (2013). Increased stress among women following an economic collapse – A prospective cohort study. *American Journal of Epidemiology*, 177(9), 979–988. doi:10.1093/aje/kws347
- Herdís Sigurjónsdóttir. (2009). *Hlutverk sveitarstjórna eftir náttúruhamfarir og önnur samfélagsleg áföll. Greining á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í skipulagi almennavarna* (óútgefin meistararitgerð). Reykjavík: Háskóli Íslands.

