

*En studie om et utvalg skolars beredskap i forbindelse med implementering av den nye «Veileder for Alvorlige Hendelser»*

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet,  
Vår 2014



Universitetet  
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

## MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: Samfunnssikkerhet	Vår 2014, 4 semester  Åpen
Forfatter: Helene Tangvald	..... (signatur forfatter)
Fagansvarlig: Ole Andreas Engen  Veileder(e): Bjørn Ivar Kruke	
Tittel på masteroppgaven: <i>En studie om et utvalg skolars beredskap i forbindelse med implementering av den nye «Veileder for Alvorlige Hendelser»</i>	
Engelsk tittel: <i>A study on implementation at a selection of schools of the new "Guideline on Preparedness Against Serious Incidents".</i>	
Studiepoeng: 30	
Emneord:  «Veileder for Alvorlige hendelser», barne- og ungdomskoler, videregående skoler, beredskapsplanlegging, risikopersepsjon, kompetanse	Sidetall: 94  Vedlegg: 6  Stavanger 11.06.2014

## TAKK TIL

Min tid på masterstudiet i Samfunnssikkerhet avsluttes så alt for fort etter to kjekke, lærerike og spennende år, med denne oppgaven.

En stor takk gis til alle som har vært med på å gjøre denne oppgaven mulig. Tusen takk til *alle* som har stilt opp på intervju, vært imøtekommende og entusiastiske med å dele av sine erfaringer og synspunkter med meg. Dette har gjort arbeidet ekstra givende.

Tusen takk til min veileder Bjørn Ivar Kruke for gode samtaler.

Og, sist men ikke minst, en helt spesiell takk rettes til familien min, som har vist engasjement for temaet og som har vært så sporty og hevet seg med i diskusjoner når jeg har trengt det.

## **SAMMENDRAG**

Høsten 2013 ble det innført et tiltak for å styrke den nasjonale skoleberedskapen mot alvorlige hendelser. Tiltaket var en «*Veileder for beredskapsplanlegging for alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner*». Tiltaket kom som en reaksjon på terrorhandlingen på Utøya 22/07/2011 og tilsvarende ondsinnede hendelser mot skoler i utlandet. «Veilederen» støtter opp om beredskapskrav gitt i «Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren». Dette studiet har konsentrert seg om «veilederens» implementeringsprosess og har undersøkt skoleberedskapen hos et utvalg skoler med Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune som skoleeier. Oppgavens problemstilling er: Bidrar «veilederen» til bedre beredskapsplanlegging hos skolene? Fokus i oppgaven har vært på skoleansattes kompetanse om «alvorlige hendelser» og hvordan kompetanse påvirker implementering av «veilederen», sammenhengen mellom risikopersepsjon og prioritering av arbeidet med beredskap for «alvorlige hendelser» og hvordan skoleansatte og elever inkluderes i beredskapsarbeidet. Siden «veilederen» og styringsdokumentet gir indikasjoner på at myndighetene anser skoleansatte som en ressurs i beredskapssammenheng, har dette gitt føringer for valg av teori. Hovedteoribidragene for denne studien har vært fra Dynes (1991, 1994) og Helsloot og Ruitenbergs (2004) om at lekfolk må inkorporeres i beredskapsarbeidet, samt Reasons (1997) og Slovic (1987), som fremhever risikopersepsjon som avgjørende for våre prioriteringer. Perry og Lindell (2003) har utarbeidet generelle «retningslinjer» for å hjelpe mennesker med beredskapsarbeid. Disse prinsippene har blitt benyttet for å vurdere skolers tidligere beredskapsarbeid. Oppgaven har vært en eksplorerende og kvalitativ studie. Innhenting av data har vært gjennom semi-strukturerte intervjuer. Tilsammen 20 personer fra barne- og ungdomskoler, videregående skoler, Stavanger kommune, Rogaland fylkeskommune og politiet i Stavanger og Sandes har blitt intervjuet. I tillegg har datainnsamlingen omhandlet dokumentstudier og deltagelse som observatør på et risiko og sårbarhets-analyse (ros) kurs i regi av Stavanger kommune. Funnene fra denne studien tyder på at skoleansattes behov for tilgang til spisskompetanse om alvorlige hendelser er undervurdert. «Veilederen» er overordnet og kan stå i fare for å åpne for mye opp for lokal tilpasning og dette kan svekke dens gjennomslagskraft. Funn tyder også på at den risikopersepsjon som nøkkelpersoner har, påvirker skolens beredskap og sårbarhet. Hos skolene synes funnene å gå mot at beredskapsaktiviteter begrenses til ledelsen. Det er derfor fare for at skoleberedskap for «alvorlige hendelser» ender opp som forberedelser «for og til» ledelsen. Dette øker skolens sårbarhet. Til tross for disse svakhetene bidrar «veilederen» til

bedre beredskapsplanlegging i skolene fordi den setter fokus på beredskap på alvorlige hendelser og pålegger viktige aktører å gjennomføre ulike beredskapsoppgaver.

## SUMMARY

In the autumn of 2013 a measure was introduced to strengthen the national school emergency preparedness for serious incidents. The measure was a "Guideline for emergency planning for serious incidents in kinder gardens and educational institutions" and came as a reaction to the terror 07.22.2011 and intended, malicious incidents to schools abroad. The "guideline" supports the requirements given in the governing document for work on *Social Security and Emergency preparedness in the Educational Sector* («Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren»). This study has concentrated on this implementation process and has studied schools emergency planning at a few selected schools with Stavanger Municipality and Rogaland County as school owners. This master theses has been whether the "guideline" contributes to better emergency planning for the schools, where the focus has been on school staffs competence of 'serious incident' and the framework for capacity building, risk perception and participation of school staff and students in the emergency planning. Since the "guideline" indicates that the government considers school staff as a resource in the emergency planning, this has influenced the choice of theory. The main theoretical contributions for this study has been from Dynes (1991, 1994), Helsloot and Ruitenbergs (2004) stating that laypersons must be incorporated into emergency response efforts and Reason (1997) and Slovic (1987) highlighting that our risk perception is essential to our priorities. Perry and Lindell (2003) have drawn some general "guidelines" to help people with their emergency planning work. These principles have been used to assess the school's former emergency work. This thesis has been an exploratory and qualitative study. Data has been obtained through semi-structured interviews which have included 20 people from primary and secondary schools, high schools, Stavanger Municipality, Rogaland County and police from Stavanger and Sandnes. In addition, data collection has contained a document study, as well as being an observing participant of a risk and vulnerability analysis course organized by the municipality of Stavanger. The findings from this master study indicate that the school staff's needs for access to expertise regarding serious incidents may have been under evaluated. The "guideline" is general and may allow too much local adaptation; this may undermine its intended effect. Findings also indicate that key person's risk perception affects the schools emergency preparedness and vulnerability. At the schools the findings indicate that the emergency preparedness activities are restrained with the management. It is therefore a danger that the emergency preparedness for serious incidents will develop into an exercise limited to the management. This will increase the vulnerability

of the schools. In spite of these weaknesses, the guideline contributes to improved emergency preparedness at the schools because it generates increased focus and instructs key actors to execute emergency preparedness tasks.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 1: INNLEDNING .....	1
1.1 Begrunnelse for valg av tema .....	2
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	3
1.3 Tidligere forskning.....	3
1.4 Avgrensning.....	4
1.5 Innhold og struktur.....	4
KAPITTEL 2: TEORETISK RAMMEVERK.....	5
2.1 Definisjoner .....	6
2.1.1 <i>Kriser</i> .....	6
2.1.2 <i>Beredskap</i> .....	7
2.1.3 <i>Valgte definisjoner</i> .....	8
2.2 Lekfolk som en ressurs .....	9
2.2.1 <i>Basisen for kriseplanleggingen og kriseresponsen</i> .....	9
2.2.2 <i>Vestlige borgers responsmønster i møte med kriser</i> .....	9
2.2.3 <i>Den Militære modellen vs. Problem-løsermodellen</i> .....	11
2.2.3.1 <i>Den militære modellen</i> .....	12
2.2.3.2 <i>Problemøsermodellen</i> .....	12
2.3 Oppfattelse av risiko påvirker handlinger .....	14
2.3.1 Risikopersepsjon.....	14
2.3.2 Sikkerhet vs. Profitt og Produksjon .....	15
2.4 Planleggingsprosess.....	16
2.4.1 «Retningslinjer» for planlegging av krise- og beredskap .....	16
2.4.2 Gap mellom «beslutningstakere» og «felten».....	19
2.4.3 Det Kommunikative idealet.....	20
Oppsummering av teoribidrag .....	21
KAPITTEL 3: METODE.....	22
3.1 Metodevalg.....	22
3.1.1 <i>Kvalitativ metode</i> .....	22
3.1.2 <i>Semi-strukturert intervjuguide</i> .....	22
3.1.3 <i>Dokumentanalyse</i> .....	22
3.1.4 <i>Observerende feltarbeid</i> .....	23
3.2 Forskningsdesign .....	23
3.3 Utvalgsriterier .....	25



3.3.1 Politiet.....	25
3.3.2 Skoleeierne .....	25
3.3.3 Rogaland fylkesmannråd.....	25
3.3.4 Skolene.....	26
3.4 Utvalg.....	26
Tabell 2. oversikt over informantene.....	27
3.5 Intervjuprosessen.....	28
3.6 Gruppeintervjuer .....	29
3.7 Validitet .....	29
3.7.1 Intern gyldighet .....	29
3.7.2 Ekstern gyldighet .....	30
3.8 Styrker og svakheter.....	31
3.9 Relabilitet .....	32
3.10 Etisk forskning .....	33
KAPITTEL 4: EMPIRI .....	35
PRESENTASJON AV DOKUMENTSTUDIET .....	35
4.1 «Skyting-pågår».....	35
4.2 Styringsdokument .....	35
4.3 Veilederen for «alvorlige hendelser».....	37
PRESENTASJON AV INTERVJUENE .....	39
<b>4.4 INTERVJU MED POLITIET .....</b>	<b>39</b>
4.4.1 Trusselbildet .....	39
4.4.2 Prosessen og planen.....	40
4.4.3 Forventinger til skoleansatte i en krisesituasjon og beredskapsplanlegging.....	41
4.5 INTERVJU MED SKOLEEIERNE .....	43
<b>4.5.1 Plan og prosessen .....</b>	<b>43</b>
4.5.1.1 Stavanger kommune.....	43
4.5.1.2 Rogaland fylkeskommune.....	44
4.5.1.3 Rogaland fylkesmannsråd .....	44
<b>4.5.2 Risikopersepsjon .....</b>	<b>45</b>
4.5.2.1 Stavanger kommune.....	45
4.5.2.2 Rogaland fylkeskommune.....	45
4.5.2.3 Rogaland fylkesmannsråd .....	46
<b>4.5.3 Øvelser .....</b>	<b>46</b>

4.5.3.1 Stavanger kommune .....	46
4.5.3.2 Rogaland fylkeskommune.....	46
4.5.3.3 Rogaland fylkesmannsråd .....	46
<b>4.5.4 Involvering av elever og ansatte.....</b>	<b>47</b>
4.5.4.1 Stavanger kommune .....	47
4.5.4.2 Rogalands fylkeskommune .....	47
4.5.4.3 Rogaland fylkesmannsråd.....	47
<b>4.5.5 Forventninger til de ulike aktørene.....</b>	<b>48</b>
4.5.5.1 Stavanger kommune.....	48
4.5.5.2 Rogalands fylkeskommune .....	48
4.6 INTERVJU MED SKOLENE .....	49
4.6.1 Plan og prosessen.....	49
4.6.1.1 Barne- og ungdomskolene.....	49
4.6.1.2 De videregående skolene.....	49
4.6.2 Risikopersepsjon.....	50
4.6.2.1 Barne- og ungdomsskole .....	50
4.6.2.2 De videregående skolene.....	51
4.6.3 Varslingssystem .....	52
4.6.3.1 Barne- og ungdomskolene.....	52
4.6.3.2 De videregående skolene.....	53
4.6.4 Øvelser og opplæring mot «alvorlige» hendelser .....	53
4.6.4.1. Barne- og ungdomskoler .....	53
4.6.4.2 De videregående skolene.....	54
4.6.5 Involvering av kollegiet.....	54
4.6.5.1 Barne- og ungdomskoler .....	54
4.6.5.2 De videregående skolene.....	55
4.6.6 Involvering av elever .....	56
4.6.6.1 Barne- og ungdomsskole .....	56
4.6.6.2 De videregående skolene.....	56
4.6.7 Forventninger .....	56
4.6.7.1 Barne- og ungdomskoler .....	56
4.6.7.2 De videregående skolene.....	57
KAPITTEL 5: ANALYSE .....	58

5.1 Hvordan påvirker skoleansattes kompetanse om beredskap og «alvorlige hendelser» implementeringen av «veilederen»? .....	58
5.1.1 Mangel på kompetanse? .....	58
5.1.1.2 «Lys og skyggesituasjon» .....	60
5.1.1.3 Forskjellig kompetansenivå .....	61
5.1.2 Rammer for kompetanseutvikling.....	62
5.1.3 Hvordan tolke funn opp mot «veilederen»? .....	64
5.2 Hvordan er sammenhengen mellom risikopersepsjon og prioritering av arbeidet med beredskap for «alvorlige hendelser»? .....	67
5.2.1 Trussel-oppfattelse spiller inn på forberedende handling .....	67
5.2.1.1 Risikopersepsjon hos skolene .....	67
5.2.1.2 Risikopersepsjon hos skoleeierne .....	71
5.2.2 Nytteverdi.....	72
5.2.4 Hvordan tolke funn opp mot «veilederen»? .....	74
5.3 Hvordan er inkludering og involvering av skoleansatte og elever i beredskapsarbeidet? .....	76
5.3.1 Inkludering.....	76
5.3.1.1 Beredskap «for og til» ledelsen? .....	78
5.3.1.2 Har skoleansatte en kriseresponsrolle?.....	82
5.3.2 Hvorfor øve? .....	84
5.3.3 Gap mellom beslutningstakere og «felten» .....	87
5.3.4 Hvordan tolke funn opp mot «veilederen»? .....	89
KAPITTEL 6: KONKLUSJON .....	92
Litteraturliste.....	a
Vedlegg 1.....	e
Vedlegg 2: Samtykkeerklæring .....	g
<b>Vedlegg 3 Intervjuguide - Skoleeiere/Rogaland fylkesmannsråd</b> .....	h
<b>Vedlegg 4 Intervjuguide - Rektor/beredskapspersonell</b> .....	i
<b>Vedlegg 5 Intervjuguide - Politiet</b> .....	j
<b>Vedlegg 6</b> .....	k

## KAPITTEL 1: INNLEDNING

USA, Russland, Finland og Tyskland, har alle blitt hjemsøkt av hendelser som har ført til omfattende skolemord. Selv om det aldri har forekommet denne type alvorlige hendelser på en norsk skole, har likevel alvoret og utfallet av de grusomme konsekvensene fra blant annet Sandy Hook barneskole (2012) og Kauhajoki i Finland (2008) sammen med Utøya tragedien, skjerpet vår bevissthet rundt sikkerhet ved norske skoler.

En 1. aprilspøk som skremte mange, var trusselen mot Glemmen videregående skole i 2009. En elev skrev: *«Jeg kommer til å drepe så mange som mulig innen de neste 48 timene. Det kommer til å være en massakre og et blodbad på Glemmen videregående skole i Fredrikstad»* (Brenna mfl, 2009). Glemmen skole ble omringet av politi med automatvåpen, skuddsikre vester og hjelmer. På grunn av manglende varslingsystem måtte lærerne løpe rundt i gangene for å advare elevene. Mange elever ble sjokkerte, redde, gråt og spurte hva som skjedde. De forstod ikke hvorfor de ble jaget bort (Hammerstad og Haram, 2009). Verre var det at andre aldri ble varslet. En hel skoleklasse med 11 elever fortsatte sin vanlige undervisning uten noen anelse om dramatikken som utspant seg på resten av Glemmen skole. Disse elevene fikk først beskjed da de i et friminutt gikk ut av klasserommet og møtte politiet samt en ellers tom skolegård (Skogheim, 2009).

I kjølvannet av denne episoden kom det frem at kriseresponsen fra skolens side var tidskrevende og potensielt farlig (Høydal og Møller, 2012). Det ble en vekker for mange, både lærere og politikere. Selv om man i ettertid vet at det aldri var noen reell fare for menneskene på Glemmen skole, var mange preget av hendelsen. Østfold investerte i ettertid flere millioner kroner i varslingsystemanlegg på alle de videregående skolene i fylket.

Ifølge Romerikets Blad har det siden 1970-tallet vært rundt 50 forskjellige alvorlige skyte-episoder og massedrap på skoler rundt om i verden. Av disse vil Columbine-massakren, Virginia Tech-massakren, skoleskytingene i Finland 2007 og 2008, Sandy Hook og terroraksjonen i Beslan Russland, være kjente hendelser for mange (Bernhus, 2013). Det har også forekommet alvorlige og potensielt farlige episoder i Norge. Gisseltakingen i Hjelmeland barnehage den 15. mai 2000, da en 39 år gammel mann holdt 26 barn og 10 ansatte som gisler (Jupskås, 2000), er en av disse. En annen hendelse fant sted på en barneskole i Harstad 2009, da en 9 år gammel gutt avfyrte 2 skutt i en skolegård med et

haglegevær (Andersen og Hammerstad, 2009). I tillegg har en rekke skoler fått trusler rettet mot seg (Furberg, 2011).

### 1.1 Begrunnelse for valg av tema

Høsten 2013 ble det innført et tiltak for å styrke den nasjonale skoleberedskapen mot alvorlige hendelser. Tiltaket er en «*Veileder for beredskapsplanlegging for alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner*» (heretter «veilederen»). Politi- og Utdanningsdirektoratet (heretter POD og Udir) definerer en **alvorlig hendelse** som: **En tilsiktet hendelse der våpen eller annen form for vold brukes eller trues med å tas i bruk** («Veilederen» 2013:3).

I forhold til mange andre land har politiet i Norge generelt god tillit hos folket. Samtidig må det nevnes at da Gjørsv-kommisjonens rapport om Utøya massakren ble utgitt og forholdene rundt 22/07/2011 kom frem, stilte mange seg spørrende til om den norske beredskapen var så god som en hadde trodd. I tillegg viser virkelige hendelser og simulerte øvelser gang på gang at det tar lengre tid enn en tror før profesjonell hjelp kommer til unnsetning. Dette betyr at lærere og skoleansatte befinner seg alene med elever og gjerningspersonen(-e) i en kortere eller lengre tid i den første delen av hendelsen. Som eksemplet med Glemmen videregående skole viste, er det av betydning hva som er gjort på forhånd av forberedende arbeid. Høyst trolig vil dette ha innvirkning på hvordan lærere, andre skoleansatte og dermed også elever reagerer og responderer i en krisesituasjon.

På grunn av at skoleansatte befinner seg i det ytterste leddet nærmest krisen, trenger deres rolle *før* og *under* krisen, oppmerksomhet. Utøyamassakren viste hvor sårbare unge er i en krisesituasjon, og at det utenkelige kan skje hvor som helst. At en «alvorlig hendelse» noen gang skal oppstå på en skole er en skremmende og ubehagelig tanke for alle. Forhåpentligvis vil hendelser med død og skadede personer i norske skoler aldri skje. Samtidig, skulle det verste skje, gjelder det å redusere omfanget ved å ha tenkt igjennom hvordan hendelsen skal håndteres. Da må vi tørre å tenke det verste og forberede oss for å håndtere slike hendelser.

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Min problemstilling lyder som følgende:

*Bidrar «veilederen» til bedre beredskapsplanlegging hos skolene?*

For å kunne løse denne problemstillingen har jeg formulert følgende forskningsspørsmål:

1. *Hvordan påvirker skoleansattes kompetanse om beredskap og «alvorlige hendelser» implementeringen av «veilederen»?*
2. *Hvordan er sammenhengen mellom risikopersepsjon og prioritering av arbeidet med beredskap for «alvorlige hendelser»?*
3. *Hvordan inkluderes og involveres skoleansatte og elever i beredskapsarbeidet?*

## 1.3 Tidligere forskning

En tidligere masteroppgaveskribent (Voster, 2013) pekte på at det var lite forskning om skoleberedskap som kunne knyttes til norsk kontekst. Følgende arbeid er imidlertid relevant for denne oppgaven.

- ”*Hvis ulven kommer i morgen*” (Haugbro, 2012). Denne oppgaven tar for seg alvorlige skolehendelser i forhold til å fremme forebygging, og fokuserer på psykologiske mekanismer hos selve gjerningspersonene, samt læreres rolle i forhold til å se tidlige varseltegn.
- «*Våg å tenke det verste!*» (Vik Voster, 2013). Denne oppgaven fokuserer på den «gjennomsnittlige» lærers rolle i en beredskapssituasjon, og hva som blir gjort for at lærere skal føle seg i stand til å håndtere en «skyting pågår» hendelse.

Begge disse to masteroppgavene er sett fra et *skoleperspektiv*. Vosters (2013) oppgave gav meg større og bredere innsikt i problematikken for temaet med skoleskyting, og har vært med å danne grunnlag for utforming av min problemstilling. Denne oppgaven bygger på flere av de samme teoriene som Vosters (2013) oppgave, eksempelvis Dynes (1994), Innes (1998) og Perry og Lindell (2003). Men der Voster sin oppgave har sett på hva som gjøres for at lærere kan håndtere en skyting pågår situasjon, tar denne oppgave for seg «veilederen» hvor *intensjonen* er at hele skolepersonellet skal stå bedre rustet i en krisesituasjon. Min oppgave har ikke bygget videre på Vosters funn eller konklusjoner, da problemstillingen er annerledes.

- «*Når det uvirkelige blir virkelig!*» (Brodhal og Sæther, 2013). Denne oppgaven undersøker om politiets innsatspersonell besitter den kompetansen som skal til for å håndtere hendelser som "skyting pågår". Denne er fra et *politiperspektiv*.
- 22. juli rapporten (NOU 2012:14).

### 1.4 Avgrensning

Selv om den nye «veilederen» har som intensjon å ta for seg situasjoner som innebærer at vold eller våpen tas eller trues med å tas i bruk, har hendelser som kan føre til massedød og skader, eksempelvis *skyting* og ulike *terroranslag* (anslag for å promotere en politisk sak), fått hovedfokuset. Videre vil oppgaven være dreid rundt det forebyggende arbeidet i førkrisefasen og beredskapsplanene som skal trå i kraft ved en krisesituasjon. Siden den nye «veilederen» er i implementeringsfasen, vil hovedfokuset være på nåtid.

Studien har kun tatt utgangspunkt i barne- og ungdomskoler og videregående skoler. Skoleeierne Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune har blitt intervjuet, sammen med aktører fra Stavanger politi, Sandes politi og informanter fra Rogaland fylkesmannråd. Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet som har utarbeidet «veilederen» vil ikke ha noen rolle i denne oppgaven. Skoleansatte vil ha hovedfokus. Elevperspektivet fra det *videregående* trinnet vil også ha en plass, men tones ned.

### 1.5 Innhold og struktur

Denne oppgaven er delt inn i seks hovedkapitler. Kapittel én tar for seg introduksjon av tema. Det teoretiske rammeverket blir presentert i kapittel to. I kapittel tre presenteres metodikken, der jeg forklarer hvordan jeg har arbeidet for å løse problemstillingen i denne oppgaven. Empirien presenteres i kapittel fire. Første delen er et dokumentstudium, mens funnene fra intervjuene blir presentert i del to. Drøftingen utgjør hele kapittel fem og følger strukturen til forskningsspørsmålene. Oppgaven rundes av med konklusjon i kapittel seks.

## KAPITTEL 2: TEORETISK RAMMEVERK

Teorikapittelet er delt inn i fire deler. I **del en** vil jeg starte med å presentere noen definisjoner, hvorav jeg vil begynne med å definere begrepet *krise*. Dette er fordi en «alvorlig hendelse» på en skole som «veilederen» refererer til (jf pkt. 1.1), vil være en krise. Begrepet *beredskap* vil også bli definert. Dette, fordi det forberedende beredskapsarbeidet som har blitt utført på en skole, vil få en avgjørende rolle for hvordan skoleansatte handler under selve krisen.

Oppgaven fokuserer på skoleansattes *rolle* i beredskapsarbeidet og «veilederen» gir indikasjoner på at myndighetene anser skoleansatte som en ressurs i beredskaps-sammenheng. Dette har gitt føringer for valg av teori. Selv om denne oppgaven dreier seg om planleggingsprosessen, vil teoribidrag fra førkrisefasen, akutfasen og etterkrisefasen belyses. Dette fordi disse fasene må forstås som overlappende og kontinuerlige. De både påvirker hverandre og henger sammen. Teoribidrag fra alle disse fasene vil derfor være med i denne oppgaven.



(Figur 1. Krisefaser som en sirkulær prosess (Kruke, 2012))

I **del 2** vil Dynes (1991, 1994) oppfatning om hvilken respons og hvilke antagelser planleggingsprosessen bør ta høyde for, samt Helsloot og Ruitenbergs (2004) betraktninger om at lekfolk (sivile personer) er en ressurs, bli tatt med. Dette er for å belyse hvordan holdninger og oppfatninger hos de som utarbeider og tilrettelegger beredskapsplaner påvirker hvordan skoleansatte inkluderes som bidragsyttere.

I **del tre** presenteres teoribidrag fra blant annet Slovic (1987, 2000) og Reason (1997) om risikopersepsjon. Dette bidraget er tatt med fordi risikopersepsjon har en direkte påvirkning på hvordan ulike aktører forbereder seg på kriser, og prioriterer dette arbeidet.

**Avslutningsvis** vil jeg fokusere på implementeringsprosessen av den nye «veilederen», og det tidligere beredskapsarbeidet som har blitt gjort ute i skolene. Dette vil bli sett opp mot



teoribidrag fra Innes (1998) om *kommunikativ planlegging*. Her vil det bli sett på i hvilken grad skolepersonalet inkluderes i beredskapsarbeidet. Perry og Lindells (2003) *retningslinjer for beredskapsplanlegging* tas med, men, på grunn av at «alvorlige hendelser» representerer såpass utfordrende situasjoner, vil også bidrag fra Klein (2009) belyses.

## 2.1 Definisjoner

### 2.1.1 Kriser

Krisebegrepet har mange ulike definisjoner, og en kjent definisjon er det såkalte *Thomas-teoremet* (Thomas and Thomas, 1928, sitert i Helsloot og Ruitenberg, 2004:99):

«If men define a situation as a crisis, it will be a crisis in its consequences».

En kontrast til denne definisjonen, er Rosenthal mfl. (1989) sin definisjon av begrepet krise, hvor de karakteriserer en krise som:

«En alvorlig trussel mot et systems grunnleggende strukturer og/eller normer og verdier, som under tidspress og høy grad av usikkerhet gjør det nødvendig å fatte vitale beslutninger».

Mens Thomas-teoremet peker på at kriser er personlig og individuelt fra person til person, viser Rosenthal mfl. (1989) til at kriser bringer med seg trussel, tidspress, usikkerhet og stress, for flere enn en person.

Ifølge *Sårbarhetsutvalget* definisjoner er en krise (NOU 2000:24:19):

«En hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner».

Siden «veilederen» definerer en «alvorlig hendelse» som «en tilsiktet hendelse der våpen eller annen form for vold brukes eller trues med å tas i bruk», medfører dette at krisen i denne sammenhengen vil være en hendelse som er ondsinnet og ønsker å påføre frykt, smerte og eventuelt død hos andre. Dette favner både definisjonene fra Rosenthal mfl. og Sårbarhetsutvalget, som peker på at kriser *truer* samfunns normer og/eller verdier. Alle «alvorlige hendelser» vil gå mot selve grunnlaget av hva som oppfattes som moralsk rett og hva som aksepteres. Særlig vil barn og ungdom ha en høy beskyttelsesprioritet. Samfunnet både forventer og krever beskyttelse av barn- og unge fra styringsmaktene.

Kun Rosenthals definisjon peker på at kriser er *akutt* og skjer *plutselig*. Imidlertid sier «Et Sårbart Samfunn» (NOU 2000:24:19) at krisen har mange karakteristikk. Tre av disse er:

- Hvor raskt situasjonen inntreffer
- Hvor fort den utvikler seg, og
- Hvor forberedt et samfunn er på å møte en nødsituasjon

Rosenthal mfl. og Sårbarhetsutvalget har altså likheter.

I henhold til Dynes (1991, 1994) vet vi at kriser i stor grad kan og *må* forebygges. Satt på spissen er alle kriser menneskeskapt, fordi krisens konsekvens kun er et produkt av menneskers og samfunns handlinger. Fasen *før* krisen utgjør av den grunn et helt avgjørende fundament for selve krisehåndteringen.

Dette peker også den avsluttende delen av Rosenthal mfl. (1989) sin definisjon på, som understreker nødvendigheten av å ta *vitale beslutninger*. Rosenthal mfl. (1989) sin definisjon peker altså på at i løpet av en kort tidsperiode må aktører bestemme seg for hva de skal gjøre for å minske krisens konsekvens.

### 2.1.2 Beredskap

Ifølge «Et Sårbart Samfunn» (NOU 2000:24:19) må **beredskap** forstås som:

«tiltak som skal forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser».

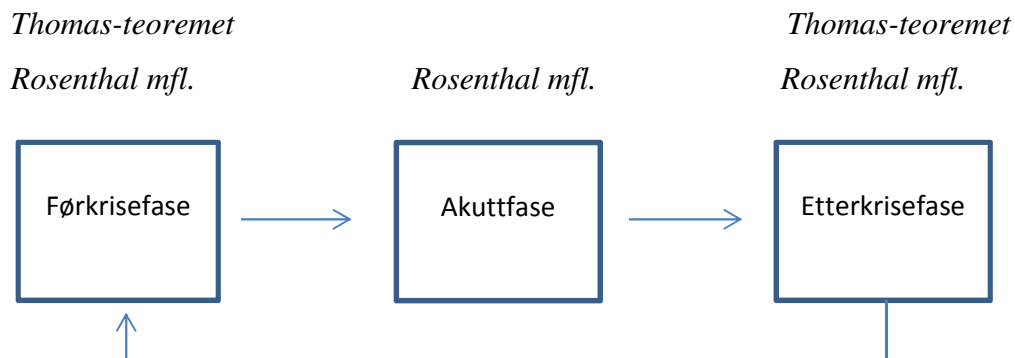
I henhold til Perry og Lindell (2003:228) er beredskap forberedtheten et samfunn har for å svare på trusler fra omgivelsene. De definerer beredskap som:

«The readiness of a political jurisdiction to react constructively to threats from the environment in a way that minimises the negative consequences of impact for the health and safety of individuals and the integrity and functioning of physical structures and systems».

I likhet med mange andre forskere på feltet sammenfaller dette med Dynes (1991, 1994) syn på at kriser må tas høyde for. For eksempel ved blant annet å kartlegge trusler og ressurser (både menneskelige og materielle), planlegge for respons og tiltak som kan svare på trusler, utvikle kompetanse til personell, oppgradere utstyr, og sist men ikke minst, ha jevnlig øvelser og revisjoner.

### 2.1.3 Valgte definisjoner

Da denne oppgaven ser på kriser i skoler og dem som er nærmest til å håndtere det, vil denne oppgaven ta utgangspunkt i **Rosenthals mfl.** (1989) sin definisjon av begrepet krise, som peker på *trussel, tidspress* og *stress*, som tvinger frem *hurtige beslutninger*. Siden oppgaven også omhandler *risikopersepsjon*, er **Thomas-teoremet** (1928) som omhandler personlig oppfattet risiko også aktuelt. I førkrisefasen (og etterkrisefasen) vil både Thomas-teoremet og Rosenthal mfl. ligge til grunn, mens i selve akutfasen vil kun Rosenthal mfl. sin definisjon være gjeldende. Definisjonen av beredskap vil ta utgangspunkt i rapporten til **Et Sårbart Samfunn** hvor beredskap defineres som: «tiltak som skal forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser» (NOU 2000:24:19).



(Figur 2. Inndeling av definisjoner i denne oppgaven i sammenheng med de ulike krisefasene. Modifisert figur, Kruke, 2012.)

## 2.2 Lekfolk som en ressurs

Forskning bygger opp under antagelsen av at lekfolk er en ressurs i krisehåndtering. I dette delkapittelet vil det fokuseres på planleggerens antagelser og oppfatninger i førkrisefasen, og hvordan dette påvirker inkludering av lekfolk som en ressurs. Bidrag fra Dynes (1991, 1994) og Helsloot og Ruitenbergs (2004) vil være det teoretiske utgangspunkt.

### 2.2.1 Basisen for kriseplanleggingen og kriseresponsen

Det er viktig å forstå den sosiale dimensjonen i en krise, sier forskeren Dynes (1991). Han hevder at et samfunn må ha gode antagelser om hvilke hendelser som kan inntreffe og bruke denne kunnskapen proaktivt. Mennesker som er *lokalkjente* eller har lokal kunnskap er viktige medspillere i denne prosessen, da de kjenner området best og vet om dens farer og utfordringer, men kanskje også ser gode løsningsmuligheter. Samarbeid for å få tak i deres ekspertise og råd anses derfor som vesentlig (Dynes, 1991).

I tidligere tider trodde man at kriser og katastrofer var «Guds vrede» og utenfor menneskers kontroll. Selv om dette synet enda består i visse steder i verden, er dette synet utgått på dato i den vestlige verden. Dynes (1991) hevder at de fysiske «agentene» (det som gjør at en krise skapes) *kun* fungerer som en utløser. Med de rette forberedelsene og responsene kan konsekvensene av utløsende hendelser reduseres vesentlig. Krisetrening basert på beredskapsplaner må derfor være inkorporert forskjellige steder i samfunnet, og trening og planer må være forankret i lokal kunnskap og generell kunnskap om krisens mønster, utfoldelse og utfordringer (Dynes, 1991).

### 2.2.2 Vestlige borgers responsmønster i møte med kriser

Det er avgjørende at et samfunn har riktige forutsetninger om *sosial atferd* når myndighetene skal planlegge for håndteringen av en krise (Dynes, 1991). Helsloot og Ruitenberg (2004) har undersøkt hvordan vestlige borgere reagerer på kriser og katastrofer. I dag er det i den vestlige verden forventet at regjeringen og styresmakter skal håndtere en krise, men flest liv reddes av den «gjennomsnittlige borger» (Helsloot og Ruitenberg, 2004). Videre gjelder borgeres respons *alle* handlinger foretatt av innbyggere, og deles opp i ulike faser. Den første fasen er de forberedende handlingene borgerne gjør i *førkrisefasen*. Den andre fasen er handlinger de gjør *under selve* kriser, hvor hensikten er å hjelpe seg selv eller andre for å *begrense* virkningene av krisen (i akutfasen). Tredje fase vil være handlingene som borgere gjør i etterkrisefasen (Helsloot og Ruitenberg, 2004).

Når mennesker blir konfrontert med en krise bruker de to forskjellige systemer når de bestemmer seg for hvordan de skal opptre (Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Disse er *intuitiv* og *analytisk* handlingsrespons. Intuitiv handlingsmønster kjennetegnes av å være rask, assosiativ, automatisk, emosjonelle og ubevisst. Denne måten å respondere på vil bli utslagsgivende når mennesker står oppi en akutt situasjon hvor det hersker tidspress, som for eksempel terrorangrep og jordskjelv. Motstykket er analytisk handlingsmønster basert på resonering og formell logikk. Dette handlingsmønsteret vil være tregere og krever mer innsats og bevissthet, og kan brukes når det er gitt tidlig varsel på at en krise nærmer seg (Helsloot og Ruitenbergh, 2004).

Helsloot og Ruitenbergh (2004) har også undersøkt tre kjente myter om borgeres respons på kriser. Disse er:

- Myte 1. Borgere får panikk i en krisesituasjon
- Myte 2: Borgere blir hjelpeløse og avhengige i en krisesituasjon
- Myte 3: Det oppstår plyndring under en krise

De tre mytene har blitt avvist av forskere. Likevel viser disse mytene seg (i varierende grad) å påvirke forberedelse og planverk for kriser (Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Borgeres oppførsel kan fortsatt ikke sies å være fullstendig avklart (Helsloot og Ruitenbergh, 2004, Dynes, 1994). I min oppgave ser jeg kun på de to første mytene, da det er disse som er relevante for skoleansatte i en krisesituasjon.

#### *Myte 1: Borgere får panikk i en krisesituasjon*

Mennesker får sjeldent panikk i en krisesituasjon. Forskning viser at sivile reagerer raskt i en nødsituasjon og at de gjør det de kan for å sikre egen og andres sikkerhet (Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Videre så er det de som tilfeldigvis befinner seg på ulykkesstedet som står for den akutte førstehjelpen og evakueringen. At myten om panikk fortsatt lever kommer blant annet av at ofre ofte beskriver sin egen respons på krisen som en «panikkreaksjon». For eksempel uttalelsen: «Da jeg så røyk i rommet fikk jeg panikk». Denne panikkbeskrivelsen har forskning imidlertid avdekket som en reaksjon på *skrekk*. Videre legges det lite vekt på de rasjonelle og ofte gode handlingene som følger etterpå, som fortsettelsen på eksemplet viser: «Jeg grep barnet og løp ut, like før huset raste sammen» (Helsloot og Ruitenbergh, 2004).

En annen årsak til at myten om panikk fortsatt holdes i livet er at forskere, journalister og tilskuere tolker handlinger til ofre som *mislykket*. Et eksempel er en hotellbrann der omkomne

mennesker blir funnet på et bad. Handlingene til disse individene blir tolket som «feilaktige». En bedre forklaring ifølge Helsloot og Ruitenbergh (2004) er at menneskene prøvde å komme seg vekk fra brannen, men på grunn av all røyken kunne de ikke orientere seg. De gikk inn i den første døren i hallen og trodde at dette var en utgang ut av det brennende hotellet. Da de oppdaget at det var et toalett var det for sent å snu. Poenget er altså at handlinger som fører til død, ikke betyr at handlingene skyldes panikk (Helsloot og Ruitenbergh, 2004).

### *Myte 2: Borgere er hjelpeløse og avhengige*

Myten om at borgere er hjelpeløse og avhengige av hjelp i en krise har blitt svekket. Paralysering eller passivitet hos sivile eller berørte er nærmest ikke-eksisterende. I initialfasen vil naturligvis sjokk og forvirring oppstå, fordi det er uklart hva som skjer og personers hverdag blir «snudd på hodet». Når årsaken til kaos blir klarere derimot, bidrar lekfolk i redningsarbeidet (Dynes, 1993, sitert i Olsen mfl., 2008:151). Derfor er det feil at borgere blir hjelpeløse i en krise: Gitt den forståelsen borgere har av situasjonen, handler de ut i fra det de mener er til det beste for dem og de rundt seg (Dynes, 1994; Helsloot og Ruitenbergh, 2004).

Siden «mytene» enda i en viss grad består, har Dynes (1991, 1994) satt opp to ulike responsmodeller for å understreke at bruken av frivillige og deres effektivitet avhenger av hvilket *ståsted* myndighetene/kriseplanleggerne tar utgangspunkt i. Altså, hvordan bruk av lekfolk tas med i planene og hvordan de, gis mulighet til å utvikle sine ferdigheter og forberede seg på kriser. Dette forklares nærmere nedenfor.

### *2.2.3 Den Militære modellen vs. Problem-løsermodellen*

Dynes (1991, 1994) argumenterer at det i hovedtrekk finnes to forskjellige responsmodeller som tas i bruk for å håndtere en krise. Navngivningene av de to modellene skal reflektere deres bruk og karakteristikk. Den første responsmodellen kaller Dynes (1991, 1994) den «**militære modellen**» som vektlegger *kaos*, *kommando* og *kontroll*. En grunn til at deler av denne modellen består er fordi det er vanskelig å prøve å forutse og planlegge for respons og hindring av spesielle type kriser, for eksempel terrorkriser. Ofte har de som skal planlegge lite eller ingen erfaring på området. Da må de ta i bruk generell kunnskap om det aktuelle feltet, selv om kunnskapen ofte føles fjern og lite relevant (Dynes, 1994). Dynes (1991, 1994) er derfor mer positiv til en annen modell, nemlig «**problemløsermodellen**». Her foreslår han at fokuset må skiftes til *kontinuitet*, *koordinasjon* og *kooperasjon* (Dynes, 1994). Nedenfor gis en nærmere forklaring på begge modellene og deres bruk.

### 2.2.3.1 Den militære modellen

Den fundamentale forståelsen i den militære modellen er at det antas å oppstå kaos i en krise, og at kaoset kun kan håndteres ved å sette inn kommando og kontroll styrt av organisasjoner eller mennesker med militær eller para-militær bakgrunn (Dynes, 1991). Et viktig aspekt er at den militære modellen har et skarpt skille mellom fasen *før* krisen og *selve* krisen. Førfasen beskrives som en «normaltilstand». Dette står i sterk kontrast til akutfasen i en krise: Da opptrer mennesker ifølge denne modellen på en «antisosial» måte og det hersker sosialt kaos. Resultatet av disse antagelsene blir derfor en oppfatning at en krise vil bringe med seg panikk, og at ofre ikke kan ta vare på seg selv. Ekstraordinære tiltak må derfor settes inn. Kontrollen må gjenvinnes, og den best responsen er å sette inn kommando over kaoset ved bruk av autoritet. Kun da kan samfunnet returnere til «normalen» (Dynes 1994).

Dynes (1994) påpeker at det er viktig å forstå *konsekvensene* av den militære modellens tankemåte. I den militære modellen vil ikke planleggerne stole på «utrente» personer, fordi lekfolk står i fare for å ta egoistiske valg. Mye oppmerksomhet må derfor vies til å lage nødplaner, der det planlegges for hvordan en best håndterer irrasjonell og antisosial oppførsel. Videre må ressurser og oppgaver *kun* tildeles militære eller para-militære organisasjoner, siden det kun er disse som er i stand til å håndtere den kaotiske situasjonen med panikk. Samtidig er individuell desorganisering forventet. Derfor må *pre-nødhjelpsplanlegging* ha *fastsatte* regler. Understrekingen av dette er uhyre viktig. Også militært eller para-militært personell vil handle feil, med mindre de vet akkurat hva de skal gjøre (Dynes, 1994).

### 2.2.3.2 Problemløsermodellen

Rett etter en krise vil ofre og tilfeldige personer på et skadested være overlatt til seg selv, fordi beredskapspersonell kan være et stykke unna skadestedet, og det tar tid å handle på en strukturert måte i håndtering av storskalakriser (Dynes 1991, 1994; Helsloot og Ruitenberg, 2004). Da må de som befinner seg på skadestedet handle spontant og hjelpe hverandre. Men, for de skadde ofrene i kriseområdet kan hjelpen i løpet av den første timen (og første minuttene) utgjør forskjellen mellom liv av død (Helsloot og Ruitenberg, 2004). Den første timen har derfor blitt kjent som *den gylne time* (Dynes, 1991, 1994).

Som et motsvar til den militære modellen, kom Dynes (1991) opp med problemløsermodellen, som ivaretar denne gylne timen. I denne modellen erstattes kaos

erstattes med *kontinuitet*, kommando med *koordinering* og kontroll med *kooperasjon* (Dynes, 1991, 1994).

**Kontinuitet** bygger på at den beste målestokken på et samfunn eller organisasjons atferd er å se på den eksisterende oppførselen *forut* for krisen eller nødsituasjonen. Ifølge Dynes (1994) bør det være så liten forskjell som mulig mellom førkrisefasen og krisesituasjonen. Mennesker har visse rutiner før krisen, og det bør i størst mulig grad bygges på disse rutinene i utarbeidelsen av en beredskapsplan. Bruk at kunstige, ukjente og utestede planer og responsmønstre bør unngås. Ved å anta kontinuitet i oppførselen, antar problemløsermodellen at den berørte befolkningen ikke blir passive og/eller irrasjonell, men tvert om klarer å ta egne gode, selvstendige valg (Dynes 1994).

I likhet med kontinuitet mener Dynes (1994) at den beste målestokken for **koordinasjon** vil være å se på koordinasjonsmønsteret før krisen, heller enn å skape kunstige autoritetsforhold. Ideelt sett må koordinasjonen følge strukturene som allerede eksisterer og som er kjent og innøvd. Dette gjør koordinasjonen fleksibel. Ifølge Dynes (1994) vil problemløsermodellen tilpasse seg krisens behov. Improvisasjon basert på tidligere erfaringer og trening, er nødvendig. Dynes (1994) refererer til Kreps (1990) argumentasjon om at beredskapsstyring må inkludere både improvisasjon og beredskapsaktiviteter. Uten improvisasjon, vil beredskapsledelsen miste sin fleksibilitet under skiftende og uklare forhold. Og samtidig, uten forberedende rutiner og prosedyrer som sørger for effektiv samhandling og kommunikasjon, vil beredskapsledelsen miste oversikt og nøyaktighet.

I sterk kontrast til den militære modellen anses ikke mennesker uten militært eller paramilitær bakgrunn som en byrde i problemløsermodellen, og fraviker derfor fra dette pessimistiske synet. Faktisk, **kooperasjon** må vektlegges i mye større grad. Her er skillet mellom militærmodellen og problemløsermodellen stor (Dynes 1994).



## 2.3 Oppfattelse av risiko påvirker handlinger

### 2.3.1 Risikopersepsjon

Helsloot og Ruitenberg (2004) mener at borgere bare forbereder seg for de typer trussel de oppfatter som *nært forestående* og som de oppfatter utgjør en *direkte trussel* mot dem. På samme tid må det være verdt å forberede seg på denne type risiko, slik at man opplever å gjenvinne kontroll. Akkurat som risiko er en sosial konstruksjon som ikke kan bli objektiv, vil forberedelse på kriser avhenge av hvordan trusselen oppfattes. Dette betyr at innsikt i befolkningens oppfatning rundt sikkerhetsrisikoer er nødvendig for å forstå borgeres forberedelse på kriser (Helsloot og Ruitenberg, 2004).

Den samfunnsvitenskapelige tilnærmingen til risiko er en motsetning til den tekniske forståelsen av risiko. I den tekniske forståelsen av risiko finnes en «objektiv» risiko. Basert på tidligere hendelser utledes analyser for å estimere sannsynligheten for nye anslag. Dette produktet gir tallfestede sannsynligheter og konsekvenser, men tilhørende usikkerhet er ofte lite reflektert og kommunisert (Aven mfl., 2004). Den samfunnsvitenskapelige tilnærmingen sier at risikoer også må forstås fra et *subjektivt* perspektiv og må i større grad anerkjenne folks risikopersepsjon. Dette omhandler hvordan mennesker oppfatter og vurderer risiko (Olsen mfl., 2008).

Olsen mfl. (2008) trekker frem Rundmos (1993) betraktninger rundt «Mismatch». Mistilpasning går på flere forhold: Risikoopplevelse og atferd, atferd og situasjon, samt situasjon og risikoopplevelse. Første årsak til mistilpasning er at personer kan ha et feilaktig informasjonsbilde knyttet til faren/aktiviteten. En annen årsak kan være at en persons aktivitet eller organisasjons mål kan påvirke hva deltagerne eller medlemmene er opptatt av, og føre til «feil» risikopersepsjon. En tredje mistilpasningen er at farens eller ulykkens konsekvens eller sannsynligheten vektlegges feil i forhold til hverandre (Olsen mfl., 2008:80-81). For eksempel kan risikopersepsjon blir påvirket av tekniske risikovurderinger, ens egen individuelle risikovurdering og faktorer som *frykt* (Aven og Renn, 2010). Olsen mfl. (2008:83-84) har listet opp forhold som regnes som viktige risikopersepsjon-påvirkere (jf. Slovic 1987, 2000; Brun 1991, 1995; Simmons og Walker 1999, Mayo og Hollander 1991 og Loweance, 1976):

- Risikopersepsjonen vil justere seg avhengig av om risikoeksponeringen skjer *frivillig* eller *ufrivillig*.

- Hvis personer føler at de har *personlig kontroll* over risikoen, minskes opplevd risikooppfattelse, og den er lettere å akseptere. Derimot kan overdreven tro på egen kompetanse føre til at egen atferd er i misforhold.
- Er *konsekvensene* «gamle og kjente» eller om de er «nye og ukjente». Kjenner vi konsekvensene er vi mer tilbøyelige til å akseptere risikoen, enn om utfallet har stor usikkerhet.
- Avhengig av hvor *alvorlige konsekvensene* av en aktivitet kan bli, vil vår risikopersepsjon justere seg.
- Relatert til det overnevnte, vil en risikokilde som har mulighet til å få *katastrofepotensial* (et høyt antall mennesker blir drept) føles mer utrygt.
- En risiko vil også oppleves som høyere og mer uakseptabel hvis *nytteverdien* går til noen andre.
- Hvis *utfallet* av en ulykke er *synlig* og med *umiddelbare* konsekvenser, vil risikoen oppleves som større og gjøre sterkere inntrykk.

### 2.3.2 Sikkerhet vs. Profitt og Produksjon

Som alle andre organisasjoner har skoler mange forskjellige krav rettet mot seg, hvor beredskap kun er en liten del av arbeidet. Reason (1997) forklarer at det ligger et dilemma i dette og viser til en organisasjons livsløp, hvor organisasjonen må balansere hensynet til sikkerhet opp mot hensynet til profitt og produksjon. Organisasjoner starter med en fornuftig sikkerhetsmargin, men etter en lengre og rolig periode uten hendelser endrer sikkerhetsmarginen seg. Dette er fordi fravær av hendelser øker følelsen av opplevd trygghet. Prioriteringen dreies derfor over på presserende saker. Dette fortsetter helt til en hendelse inntreffer. Da endrer fokuset seg, fordi aktørers forhold til risiko øker.

Organisasjoner flest er heller ikke «designet» for å oppdage farer og trusler. Dette gjør at organisasjoner i seg selv lider under organisatoriske begrensninger (Boin mfl., 2005). De har helt andre mål, og det forventes at de skal være effektive og nå sine daglige krav. Dermed forsøker organisasjonen i «sitt» miljø å få den tilbakemeldingen som er relevant for dem. Boin mfl. (2005) hevder dermed at det er ikke rom for intuitive eller tilfeldige gjennomløp av miljøet for å se om «det er noe der ute». Resultatet blir dermed at det er vanskelig å oppdage farer og trusler før de blir kritiske (Boin mfl., 2005).

## 2.4 Planleggingsprosess

Jeg vil også ta for meg teori knyttet til planlegging for å kunne se på hvordan skolene faktisk utfører sitt forberedende beredskapsarbeid. Første del vil inneholde teoribidrag fra Perry og Lindell (2003). Retningslinjene er basert på tidligere forskningslitteratur, hvor blant annet Quarantellis (1982) bidrag har en helt sentral plass. Bidrag fra Klein (2009) vil også nevnes, fordi Klein (2009) belyser at noen situasjoner innebærer mer kompleksitet enn andre situasjoner. Dette ses som aktuelt i denne oppgaven da «alvorlige hendelser» tar for seg tilsiktede, ondsinnede anslag, hvor det ikke er et «klart» fasitsvar. Begrepet «skyggesituasjon» brukes som et bilde på usikkerhet rundt selve situasjonen og mangel på kompetanse hos skoleansatte. Det kan diskuteres om det er slik Klein (2009) har ment det, og vil være min personlige tolkning.

Kapittelet avsluttes med det «kommunikative ideal», for å se på skolers involvering og inkludering av personalet (og videregående elever) i beredskapsarbeidet. Habermas er en av de store gründerne av kommunikativ planlegging. I denne oppgaven vil derimot teoribidrag fra Innes (1998) som blant annet bygger på Habermas (1984) forskning om «The Theory og Communicative Action», få fokus.

### 2.4.1 «Retningslinjer» for planlegging av krise- og beredskap

- *Beredskapsplanlegging skal være basert på så nøyaktig informasjon som mulig om trusler og sannsynlige menneskelige reaksjoner.* Nøyaktig kunnskap om trusler skal stamme fra grundige risikovurderinger og sårbarhetsanalyser. Når farer er identifisert, kan planleggere og offentlige tjenestepersonell lettere gjenkjenne hvor grensen for sin egen kompetanse befinner seg, og planlegge ut fra dette. I tilfeller der det ikke er gode målbare parametere, kan dette føre til mangel på kunnskap som igjen kan resultere i ulike oppfatninger av trusselbildet.
- *Beredskap er en kontinuerlig prosess.* Det er en negativ tendens mot å sette likhetstegn mellom det å «ha» en skriftlig plan og tro at dette tilsvarer god beredskap (Perry og Lindell, 2003). Selve planen, er kun et øyeblikksbilde av planleggingsprosessen på et bestemt tidspunkt.
- *Beredskapsplanlegging skal stimulere til nødvendige tiltak.* Det er lagt vekt på at nøye planlegging fremmer raskere respons. Perry og Lindell (2003) snur på dette og

understreker at selv om rask respons er viktig, vil karakteren og godheten av responsen være mer avgjørende enn hastigheten.

*«Det er langt viktigere i en katastrofe å innhente gyldig informasjon om hva som skjer enn det er å ta umiddelbar handling ... planlegging bør faktisk bidra til å forsinke impulsive reaksjoner til preferanse for passende tiltak som er nødvendige i situasjonen» (Quarantelli 1977:106, oversatt av student).*

Perry og Lindell (2003) trekker frem to viktige poeng i forhold til dette. For det første er trusselvurdering kritisk og må utføres kontinuerlig, selv i de verste nødsituasjonene. For det andre kan raske reaksjoner basert på uriktige forutsetninger eller ufullstendige opplysninger føre til utilstrekkelige beskyttelsestiltak. Poenget er at det er viktig å gjenkjenne når den beste handling er å aktivere beredskapspersonell og når man skal overvåke situasjonen for innhenting ytterligere informasjon.

- *Beredskapsplanlegging og håndtering av en akutsituasjon i en krise krever tverrfaglig kompetanse og samhandling på tvers av organisasjoner strukturer.* Et bredt spekter av trusselrelevant kompetanse er nødvendig (Perry og Lindell, 2003). Planlegging innebærer involvering og samhandling av en rekke ulike organisasjoner. Videre vil suksessen til en kriseoperasjon være avhengig av effektiv inter-organisatorisk samhandling mellom gruppene som skal håndtere krisen.
- *Beredskap bør ha en opplæringsdel.* Planleggingsprosesser har mange målgrupper, blant annet fordi mange forskjellige individer og organisasjoner vil bli involvert i beredskapsplanene. For eksempel vil effektiv planlegging også innebære at det gis gode forklaringer og informasjon om bakgrunn for avgjørelsene og prioriteringene. Folkevalgte og innbyggere må bli informert om samfunnets kriseplaner, beredskap og respons, og mennesker som befinner seg i faresoner må bli involvert i planprosessene. Dette er ekstra viktig hvis det forventes at menneskene i faresonen *selv* skal foreta visse beskyttelseshandlinger om en beredskapssituasjon skulle oppstå (Perry og Lindell, 2003).
- *Beredskapsplanlegging skal tilby testing av foreslåtte responsoperasjoner.* Beredskapsøvelser og driller er en mulighet for å verifisere operasjonelle detaljer. Øvelser vil også avdekke kvalitet og mangler i beredskapsplaner, bemanning, opplæring av personell, prosedyrer, anlegg og utstyr (Perry og Lindell, 2003).
- *Beredskapsarbeid blir nesten alltid møtt med motvilje fra de som skal gjennomføre den.* Hemmende holdninger kan også finnes hos offentlige tjenestemenn og folkevalgte personer, som argumenterer med at beredskapsarbeid tar ressurser og tid fra presserende

oppgaver. En annen årsak til motstand er at beredskapsplanlegging kan skape konflikt, fordi det innebærer fordeling av makt og ressurser (Perry og Lindell, 2003).

- *Beredskapsplanlegging er å erkjenne at alle kriser vil være preget av et dynamiske skiftende miljø.* På grunn av krisens kjennetegn og mønster er det umulig å dekke alle eventualiteter som kan oppstå i forbindelse med en fremtidig krisehendelse. Fra dette perspektivet bør planleggere fokusere på de grunnleggende prinsippene for respons, tydelig spesifisere prioriteringer, og minimere mengden av operasjonelle detaljer som begrenser fleksibiliteten (Perry og Lindell, 2003).

Å kunne utvikle et godt beredskapsplanverk avhenger også av de *menneskene* som står bak planverket og deres kompetanse (Perry og Lindell, 2003). Innenfor den gitte målrammen, vil det framkomme betydelig variasjon av beredskapsplanlegging mellom lokalsamfunn og nasjoner, fordi planlegging og implementering avhenger av mennesker; kompetanse og motivasjon, ressurser og tid til å gjennomføre og vedlikeholde planene og ferdighetene til menneskene som er inkludert i planene. Dette nivået på kompetanse og ressurser og muligheter og vilje til å planlegge vil ofte avhenge av det *nasjonale* nivået (Perry og Lindell, 2003). Dette er fordi det er de nasjonale statsmaktene som formidler informasjon og mulighet for kompetanse utvikling, ved å sette *rammeverk* og *krav* og utdeler *ressurser*. Dreyfus og Dreyfus (1986, sitert i Aven mfl., 2004) har undersøkt hva som kjennetegner en ekspert, og skille mellom grad av ekspertise.

Ferdighetsnivå	Bestanddel i situasjonsvurdering	Perspektiv	Beslutning	Forpliktelse
1. Novise	Kontekstfri	Ingen	Analytisk	Frittstående
2. Avansert begynner	Kontekstfri	Ingen	Analytisk	Frittstående
3. Kompetent utøver	Kontekstfri og situasjonsbestemt	Valgt	Analytisk	Frittstående i forståelse og beslutning. Involvert i utfallet
4. Profesjonell utøver	Kontekstfri og situasjonsbestemt	Erfaring	Analytisk	Involvert i forståelsen. Frittstående beslutning
5. Ekspert	Kontekstfri og situasjonsbestemt	Erfaring	Intuitiv	Involvert

Tabell 1: Fem trinn for å utvikle ferdigheter; Dreyfus og Dreyfus 1986

«Veilederen» omhandler tilsiktede, ondsinnede handlinger, og det er rimelig å anta at slike situasjoner vil være ekstra komplekse å planlegge for. Denne antagelsen er basert på forholdet at en ikke kan vite *hvem* som angriper, *hvor* angrepet skjer eller med hvilken *fremgangsmåte*. Perry og Lindells (2003) siste punkt belyses derfor i tillegg med bidrag fra Klein (2009). Som nevnt vil bidraget være en egen tolkning av Kleins (2009) skyggeteori.

Klein (2009) skiller mellom «*streetlight* og *shadow*»-situasjoner. Streetlight-situasjoner er situasjoner hvor forholdene er relativt stabile og klare. Man kan altså si at variablene som inngår i slike hendelser har kjent usikkerhetsnivå (Njå mfl., 1998). Dette gjør at aktører kan tenke systematisk og «se for seg» hvilke beslutninger som bør tas, noe som medfører at de kan fastslå konsekvensene og utkommet på *forhånd* med relativt god sikkerhet (inkludert i planleggingsfasen).

Motsetningen til dette «lyset» er *skyggesituasjoner* som preges av svært uklare forhold, tvetydighet, vage mål, samt dynamiske og skiftende situasjoner. Dette er hendelser som har en rekke *usikre* variabler knyttet til seg, noe som gjør det *vanskelig* å få frem et klart bilde i planleggingsfasen (Njå mfl., 1998). Dette medfører samtidig at den situasjonen som aktørene møter i en krise er uventet og uforutsigbar. Aktørene vet ikke hva som «venter dem rundt neste sving», og kan ikke forutsi resultatet av sine handlinger (Klein, 2009).

#### **2.4.2 Gap mellom «beslutningstakere» og «felten»**

Dekker og Suparamaniam (2005) hevder at det ligger et dilemma i at aktører som har førstehåndskjennskap til situasjonen i «felten», mangler myndighet til å ta avgjørelser som påvirker «felten». De refererer til Turners Man-made disaster teori (Turner, 1978), som hevder at et «gap» mellom «beslutningsmyndighetene» (i dette tilfellet skoleeierne) og «felten» (i dette tilfellet skolene) vil føre til at de som skal ta beslutninger har et feil bilde av den *egentlige* situasjonen i «felten». Desto større avstanden mellom partene er, desto større blir «gapet» og feil bildet «how people believe work goes on» versus «how it really goes on» (Dekker og Suparamaniam, 2005:3). *Hva* som gjør at en organisasjon fungerer, *hvordan* den fungerer, samt organisasjonens egentlige *behov* opp imot risiko, utfordringer og problemer vil dermed sprike. Ifølge Dekker og Suparamaniam (2005) er konsekvensen av dette «gapet» økt sårbarhet for organisasjonen.

### 2.4.3 Det Kommunikative idealet

Det kommunikative idealet bygger på 5 prinsipper:

1. Individuer som representerer de viktigste interessene må være tilstede
2. Alle interesser må være fullt og likt informert, og ha mulighet til å representere sine interesser.
3. Alle må ha lik bemyndighet i diskusjonen: Maktrelasjoner fra andre kontekster må ikke påvirke hvem som får taletid og hvem som blir hørt.
4. Diskusjonen må være slik at alle krav og antakelser, også motsigelser, blir testet.
5. Man må være ærlig, må ha legitimitet til å si det man sier (erfaring eller utdanning), snakke på en måte som alle forstår (unngå fagspråk), og det som sies må være riktig i teknisk/faglig forstand.

Innes (1998) mener at planlegging må ses på som en kommunikativ handling, fordi informasjon påvirker planleggingen og blir en del av aktørenes tanker og praksiser. Innes (1998) hevder at i det kommunikative idealet skal læringen skje i selve prosessen. Opparbeidelsen av informasjon er essensiell i forhold til at den blir «grunnlaget» i felles forståelse og institusjonene. Å få informasjon fra «nøytrale eksperter» i form av en papirbunke eller beskjeder, fører ofte til at informasjonen ikke blir en del av institusjonene eller aktørenes forståelse. De får ikke eierforhold til det. Ifølge Innes (1998) blir informasjonen kun «delt kunnskap» hvis mottakeren prater om meningen med informasjon, hvor nøyaktig den er og hvilke implikasjoner den medfører. Hvis for eksempel den vitenskapelige informasjonen ikke relateres til praktisk handling, mister den sin betydning.

## Oppsummering av teoribidrag

Per dags dato finnes det en rekke ukorrekte antagelser som kan hindre effektiv kriserespons (Dynes, 1994; Helsloot og Ruitenberg, 2004) og Dynes (1991) mener at planleggingen og kriseresponsen ikke vil være bedre enn godheten i antakelsene som ligger til grunn og kunnskapen som samfunnet har planlagt ut ifra. Dynes (1994) mener videre at lekfolk er en ressurs i en krise som må inkorporeres i planleggingsprosessen og treningen. Problemløsermodellen fremmes med kontinuitet, kooperasjon og koordinasjon.

Hva mennesker føler og hvordan de oppfatter en fare eller trussel, har innvirkning på det forberedende arbeidet før kriser viser tydelig tegn på å oppstå (Helsloot og Ruitenberg, 2004). Oppfattet trygghetsfølelse påvirker hvordan en organisasjon prioriterer sine ressurser. Reason (1997) synliggjør den konflikten som opptrer når organisasjoner har flere og motstridende hensyn å ivareta. Boin mfl. (2005) forklarer dette med at de fleste organisasjoner ikke er designet for å oppdage farer og trusler.

Perry og Lindell (2003) «retningslinjer» hjelper beredskapsplanleggere og andre involvert i planleggingsarbeidet med deres beredskapsarbeid. Kleins (2009) bidrag synliggjør forskjellen mellom ulike risikofaktorer og hvordan dette skillet gjør at håndtering av ulike risikoer (og trusler) krever forskjellig tilnærming på grunn av deres usikkerhet. Dreyfus og Dreyfus (1986) synliggjør viktigheten av kompetansen hos menneskene bak analysene. Dekker og Suparamaniam (2005) påpeker faren hvis avstanden mellom beslutningstakere og felten blir for stor. Innes (1998) beskriver hvordan en kommunikativ planleggingsprosess bidrar medvirkning av ulike aktører, tilrettelegge for kommunikasjon og skape en prosess, heller enn et produkt.



## KAPITTEL 3: METODE

I dette kapittelet vil jeg gå gjennom hvordan informantene er valgt ut og hvordan innsamling av data har foregått. I tillegg vil jeg diskutere datamaterialets kvalitet ved hjelp av begrepene validitet og reliabilitet.

### 3.1 Metodevalg

#### 3.1.1 Kvalitativ metode

For å finne best mulig svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene, har jeg valgt å anvende kvalitativ metode. Ifølge Jacobsen (2005) bør kvalitativ metode velges når hensikten er å få frem hvordan mennesker *fortolker* og *forstår* en gitt situasjon. Thagaard (2009) sier at kvalitativ metode egner seg når forskeren ønsker å gå i dybden av et tema.

Temaet i denne oppgaven, skoleberedskap, er kompleks og sammensatt og må belyses i dybden. For eksempel krever skoleberedskap samarbeid fra flere aktører og organisasjoner. Disse relasjonene kan ikke fanges gjennom å studere tallserier og statistikk. Samtidig er risiko og trusler eksempler på begreper eller fenomener som er subjektivt definerte og som derfor er vanskelige å måle ved hjelp av standardiserte spørreskjema. Å ha muligheten for samtaler, og kunne få utdypende svar, ser jeg som avgjørende for å få god innsikt i min problemstilling og forskningsspørsmål.

#### 3.1.2 Semi-strukturert intervjuguide

Intervjuene har blitt gjennomført på en semi-strukturert måte. En årsak til dette var at jeg ikke hadde full innsikt i temaet da studiet startet (se pkt. 3.2). Hadde jeg anvendt en rigid intervjuguide, kunne viktig informasjon blitt utelatt. Det var visse spørsmål som måtte besvares, men det var vesentlig at informantene også kunne uttale seg fritt og prate om tema de synes er viktige og relevante for studiet (Thagaard, 2009). Intervjuene varte fra en til to timer, avhengig av hvor mye informanten hadde å fortelle og hvor mye tid som var til rådighet.

#### 3.1.3 Dokumentanalyse

En annen benyttet metode har vært dokumentanalyse. Et «bakgrunnsteppe» av flere forskjellige type dokumenter ble gjennomgått helt i starten av oppgaven. Dette var først og

fremst for å få et inntrykk av hvilke type «alvorlige hendelser», som har forekommet i Norge og i utlandet. 22. juli rapporten, nasjonale trusselvurderinger, tidligere avisutklipp, støttmateriell tilknyttet «veilederen», samt tiltakskortene<sup>1</sup> utarbeidet av Stavanger kommune og Stavanger politi er dokumenter som har utgjort en viktig del av forståelsesgrunnlaget for oppgaven.

Flere av skolene sendte over sine beredskapsplanverk, som jeg fikk studere før intervjuet. Hovedgrunnen til at jeg ønsket å se skolenes planverk var for å sjekke om det var samsvar mellom det informantene sa, og i det som stod i planverket.

I tillegg ble ulike dokumenter tilknyttet «veilederen» (2013) gjennomgått. Her har *styringsdokumentet* (2011) fra Kunnskapssektoren (Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren) spilt en sentral rolle. Dette er fordi styringsdokumentet gir «veilederens» overordnede krav og rammer. Å sjekke at disse to dokumentene samstemmer, har utgjort en viktig del av analysen i denne oppgaven. Med andre ord var dette informasjon som informantene *ikke* kunne gi meg. Informasjonen i disse dokumentene tatt ble tatt med i betraktning når jeg gjennomførte intervjuene, for å undersøke samsvaret mellom dokumentenes krav og føringer mot aktørenes arbeid.

### 3.1.4 Observerende feltarbeid

Jeg har også deltatt på observerende feltarbeid i forbindelse med et risiko- og sårbarhetsanalysekurs i regi av Stavanger kommune. Jeg deltok på dette kurset fordi det ga innblikk i hvordan Stavanger kommune arbeidet med skolers beredskap, og hvordan det samstemte med de kravene som «veilederen» påla kommunene og skolene. Samtidig var det mulig å observere hvordan skolelederne responderte på opplæringen og brukte den i arbeidet med ros-analyser og beredskapsplaner. Siden alle barne- og ungdomsskolene var meldt opp på dette kurset, var det viktig å ha kunnskap om hva kurset foretok seg. På denne måten kunne også intervjuet inkludere ros-kurset.

## **3.2 Forskningsdesign**

Blaikie (2010) skiller mellom 4 forskjellige forskningsstrategier: *Deduktiv, induktiv, retroduktiv og abduktiv*.

---

<sup>1</sup> Tiltakskortene gir råd om hvordan rektor og lærere skal opptre i en akutt krisefase. Tiltakskortene som ble presentert 29. august er kun et utgangspunkt for skolene, som må tilpasse det til «sitt hus». Tiltakskortene er laget av Stavanger kommune sammen med politiet i Stavanger.

Induktiv tilnærming er ofte brukt, fordi forskeren har en problemstilling som ikke har en strengt definert hypotese. I stedetfor er problemstillingen mer åpent formulert. Observasjonene som gjøres i datainnsamlingen er dermed med på å forme problemstillingen, samtidig som problemstillingen legger rammene for hvilke observasjoner som gjøres. Det vil si hvilke data som innhentes i datainnsamlingen.

Studier er som regel verken helt induktive («blanke ark») eller helt deduktive (klare hypoteser). Dette har vært gjeldende for denne studien. Det at «veilederen» er i implementeringsfasen gjorde at det var begrenset informasjon som kunne innhentes på forhånd, for å gi en klar forestilling av hva teori, problemstilling og forskningsspørsmål burde være. Samtidig har ikke studien startet med «blanke ark». Lærdommen fra et masterstudie på ett og et halvt år, har ført til identifisering av aktuelle teorier som kan anvendes i denne studien. Tidligere masteroppgaver har også undersøkt skoleberedskap og bidratt til innsyn i tematikken (se pkt. 1.3). Fra starten av hadde jeg en problemstilling, teorikapittel og forskningsspørsmål. Dette var derimot et *utgangspunkt*, som ble spisset og konkretisert gjennom prosessen.

På grunn av manglende forkunnskaper har gjennomføringen av denne oppgaven har vært preget av «åpen gjennomføring» (jf Thagaard, 2009), hvor det har vært et samspill mellom datainnsamling, fortolkning og reformuleringer av utgangspunktet underveis i prosessen. Denne studien har altså vært *eksplorerende*. Det betyr at forskeren utforsker et fenomen innen et område der forskeren har begrenset forhåndskunnskaper (Thagaard, 2009).

«Veilederen» er samtidig i seg selv ikke tilstrekkelig for å finne frem til hva som er blitt gjort og ikke. I tillegg trenger man å belyse dette fra aktørenes eget ståsted, for å finne ut *hvorfor* de har handlet som de har handlet. Denne oppgaven har derfor også hatt elementer fra den *abduktive* forskningsstrategien. Ifølge Blaikie (2010) omhandler abduktiv forskningsstrategi om å fokusere på *andre* sine forståelser og oppfatninger om temaet. Forskeren må prøve å forstå aktørenes tolkninger og hva som gir mening i deres verden (Blaikie 2010:19). Tanken er at de bakenforliggende motivene og intensjonene som aktørene innehar, er bestemmende for måten de «ser verden på», og dermed også deres oppførsel. Dette stemmer godt med hva denne oppgaven har prøvd å oppnå.

Den abduktive strategien i denne oppgaven har tatt utgangspunkt i Danemark (1997) sin versjon. Danemark (1997) sin forståelse av den abduktive forskningsstrategi er at fenomenet

må ses i sammenheng med den konteksten som er valgt, altså *tolkningsrammene* som ligger til grunn. Dette kan føre til en ny fortolkning av dataene, noe som også betyr at funnene kan skifte betydning. I denne oppgaven er det fokusert på å forstå dataene fra informantene, ved å tolke disse i lys av situasjonen de forteller ut i fra, og de teoretiske perspektivene som ligger til grunn for studien (rammene presentert i kapittel 2).

### 3.3 Utvalgskriterier

Intervjuobjektene (se pkt. 3.4) skal gjenspeile de aktørene som er relevante i skoleberedskapsplanlegging og i en kriseberedskapssituasjon. Samtidig er informantene i denne oppgaven valgt ut fordi de har en *sentral* rolle i det konkrete som skal belyses i denne oppgaven; nemlig skoleberedskap og implementeringen av den nye «veilederen». I enhver oppgave som skal ta for seg kvalitativ studie er det å være tydelig på *hvem* som skal intervjues essensielt. Dette er fordi aktørene må være relevante for problemstillingen, noe som tilsier at de må ha kunnskap og erfaring om temaet (Blaikie, 2010).

#### 3.3.1 Politiet

Politiet ble kontaktet av flere grunner. For det første vil de ha en helt sentral rolle hvis en krise oppstår på en skole. For det andre har politiet en rolle i å *implementere* «veilederen». For det tredje har politiet *spisskompetanse* om både forebyggende arbeid og beredskapsarbeid rundt «alvorlige hendelser».

#### 3.3.2 Skoleeierne

Stavanger kommune ble valgt ut fordi de eier barne- og ungdomskolene, og dermed har et medansvar for å sørge for skolers sikkerhet, men også fordi de ifølge «veilederen» har et *overordnet ansvar* for beredskapen i Stavanger kommune («Veilederen» 2013:9). Mye av de samme grunnene gjorde at Rogaland fylkeskommunen ble kontaktet. Da det er de som er eiere av de videregående skolene.

#### 3.3.3 Rogaland fylkesmannråd

Rogaland fylkesmann var personen som *først* ble kontaktet. Dette er fordi Fylkesmannens rolle er beskrevet i styringsdokumentet. Her har Fylkesmannen som oppgave å bidra til å styrke samfunnssikkerheten og krisehåndteringsevnen på regionalt og lokalt nivå. Det var derfor ønskelig å undersøke om Fylkesmannen også hadde en rolle i forbindelse med

implementeringen av «veilederen», samt å avklare om synspunkter, eksempelvis angående involvering av personalet, samstemte med skoleeierne, politiet og skoleinformantene.

Rogaland fylkesmann sendte meg videre til Rogaland fylkesmannsråd. Det ble antatt at disse også kunne være behjelpelig med å belyse spørsmålene.

### 3.3.4 Skolene

Hos skolene var det ønskelig å intervju rektor eller noen som hadde ansvar for skolens beredskap, gjerne hms-ansvarlig. Dette, fordi det er *rektor* som har det øverste ansvaret for at skolen har gode og oppdaterte hms- og beredskapsplaner. Samtidig er det rektor og ledelsen som bestemmer hvor høyt beredskapsarbeidet skal prioriteres, og hvem som skal inkluderes i arbeidet.

Da jeg kontaktet skolene ba jeg først om å få en samtale med rektor, eventuelt den som var delegert arbeidet med beredskap på skolen. Da alle intervjuene var avtalt var det en omtrentlig lik fordeling mellom rektorer og personell med delegert beredskapsansvar. For å få et helhetsbilde av inkludering og medvirkningen på skolene, spurte jeg rektorene og beredskapsansvarlige om hva de mente om personalet som en ressurs i beredskapsarbeidet. Dette, for å finne ut om personalet hadde kjennskap til og var med i «førkrisefasen».

## **3.4 Utvalg**

Utvalg av informanter har skjedd på to måter. Deler av utvelgelsen skjedde ved at visse skoler/organisasjoner ble kontaktet på grunn av deres stilling og relevans for skoleberedskapen og implementering av «veilederen». De fleste av informantene har likevel blitt valgt ut ved hjelp av «snøballutvelgelsesmetoden» (Grønmo, 2010). «Snøballutvelgelsesmetoden» betyr at forskeren hører på hvem andre aktører anser er relevant å prate med. Ofte startet jeg med å ringe til et sentralbord og presentere oppgaven, med ønske om at disse kunne sende meg videre til de personene som de mente var aktuelle. Da jeg hadde fått kontakt med de som jeg først hadde i tankene, tipset også disse informantene om andre personer som ville være aktuelle for oppgaven. I noen tilfeller ba informanter også om å ta med tilleggs personer til intervjuet. Bruk av snøballutvelgelsesmetoden var et bevisst valg, men det medførte usikkerhet med tanke til hvem som ble valgt ut som informant.

Metode

<b>Oversikt over utvalg</b>					
Fylkesmann- rådet	<i>1. informant</i>	<i>2. informant</i>	<i>3. informant</i>	<i>4. informant</i>	
<i>(gruppe- samtale – 2 stk.)</i>	Jobber med samfunnssikkerhet. Planlegger og gjennomfører øvelser og utarbeider overordnede beredskapsplaner	Jobber i Utdannings-avdelingen. Jobber med videregående skoler, fører bl.a. tilsyn og veileder skoler og sektorer			
Stavanger kommune  <i>(gruppe- samtale – 3 stk.)</i>	Jobber innen Oppvekst og Levekår avdelingen. Har en rolle i ros-kurset som gis til skolene.	Beredskapsråd-giver m/tyngde på ros-analyser, beredskapsplaner og øvelser ut mot virksomheter. Har en rolle i beredskaps-avdelingen via ros-kurset som gis til skolene.	Jobber med beredskap i Stavanger kommune		
Fylkes- kommunen	Jobber i Opplæringsavdeling en og er rådgiver innen IKT. Hadde en aktiv rolle i å utforme varslingsystemet de videregående skolene.	Jobber med beredskap og hms-arbeid i fylket. Jobber med beredskap ut mot skolene.			
Politiet	Jobber innenfor beredskaps-avdelingen. Har hatt kontakt med Stavanger kommunes beredskapsavdeling ang. «skarpe hendelser».	Jobber innen forebyggende arbeid. Deltok på fagdag angående «alvorlige hendelser», hvor representant fra POD gjennomgikk veilederen og politiets interne undervisning-materiell.			
Videregående Skoler	<u>VGS 1</u> Rektor	<u>VGS 2</u> <i>(Gruppesamtale: 2 stk.)</i> • HMS-ansvarlig • Verne-ombud	<u>VGS 3</u> HMS-ansvarlig		
Barneskoler	<u>Skole 1</u> Rektor	<u>Skole 2</u> Rektor	<u>Skole 3</u> Avd. leder med hms-ansvar	<u>Skole 4</u> <i>(Gruppesamtale 3 stk.)</i> • Rektor, • SFO- leder • Avdelings- s-leder	<u>Skole 5</u> Avdelings- leder med hms-ansvar

Tabell 2. oversikt over informantene

### 3.5 Intervjuprosessen

I denne studien har 20 personer blitt intervjuet, hvorav fire av intervjuene foregikk som gruppesamtale. Før selve intervjuprosessen startet ble to bekjente kontaktet for en uformell samtale. De kontaktede var en lærer med 33 års erfaring og en nylig pensjonert politibetjent. Samtalen med disse to ble ikke tatt med i selve oppgaven, men fikk påvirkning i form av at de fungerte som en «test» på relevansen av spørsmålene for undersøkelsen.

Det som hadde størst påvirkning på intervjuene var hvor mye den enkelte var kjent med temaet «alvorlige hendelser», «veilederen», og om informantene hadde gjort seg opp tanker rundt dette. Guldvik (2012) trekker fram at en god gruppesamtale avhenger av at *temaet* oppleves som relevant for deltagerne. Dette fant jeg også gjeldende for de individuelle intervjuene. Noen av deltagerne var kjent med og opptatt av temaet «alvorlige hendelser» og hadde klare meninger. Andre hadde et fjernere forhold til dette. Det resulterte ofte i at de begynte å snakke om andre ting eller dreie samtalen over på at en skolehverdag bestod av mange andre farer og trusler enn de ondsinnede. Selv om dette var mer krevende i form av å spore samtalen tilbake til det opprinnelige temaet, er min oppfatning i etterkant at avsporingene ga viktigere informasjon enn først antatt. Det gav en god peke-pinne på risikopersepsjon og den enkeltes bevissthet.

Et intervju skilte seg derimot ut ved at informanten tok kontroll over intervjusituasjonen. Dette var trolig en kombinasjon av flere årsaker, hovedsakelig fordi det var i starten av prosessen hvor informanten satt med mye mer kunnskap enn meg. Deler av tematikken ble derfor ikke diskutert. Men, siden jeg måtte spørre så mange oppfølgings spørsmål for å få en forståelse av hva personen mente, anses likevel svarene og refleksjonene fra dette møtet som gode. De spørsmålene som personen ikke ønsket å gå innpå, gjorde at en tilleggs-person ble kontaktet og intervjuet.

Et samarbeid med en skole ble også avsluttet. Jeg ønsket kontakt med en utenlandsk skole fordi jeg forventet at de hadde et annet «verdenssyn». Jeg fikk godkjenning fra rektoren på denne skolen, som videresendte meg til et medlem i skolens beredskapsgruppe. Da denne personen ikke kunne svare på alle spørsmålene ble jeg satt i kontakt med skolens assisterende direktør. Det tok flere uker før jeg kunne møte denne personen, og da møtet startet mente denne personen at jeg måtte søke formelt til rektor. En formell søknad ble sendt, men svaret uteble. Siden det hadde oppstått misforståelser og de ikke ga tilbakemelding på om de ville være med i oppgaven, endte jeg opp med å avslutte samarbeidet. En mulighet til å tilføre

ekstra innsikt mellom sterk risikopersepsjon opp mot sterk beredskapstilnærming, gikk dermed tapt og kan ha vært med på å svekke oppgaven.

### 3.6 Gruppeintervjuer

Det var to årsaker til at flere av intervjuene endte opp som gruppeintervjuer. For det første uttrykket flere at tilleggs-personer ville kunne være med å utdype svarene. For det andre hadde flere personer jobbet tett sammen med hverandre, og ønsket derfor å bli intervjuet sammen. Først var jeg usikker på om jeg ønsket gruppeintervjuer. Eksempelvis belyser Guldvik (2012) hvordan flere deltakere kan få innflytelse og betydning for intervjusituasjonen. Gruppeintervjuer kan gi deltagere større mulighet for å ta over styringen. I tillegg er det fare for at informanter ikke er trygge nok til å svare ærlig, hvis det er ulike maktforhold i gruppen (Brandth, 1995, sitert i Guldvik 2012).

Guldvik (2012) trekker på den annen side frem at gruppeintervjuer har fortrinn, som for eksempel *synergieffekt*. Forskeren bringer opp tema og spørsmål som intervjuobjektene får drøfte seg i mellom.

Inntrykkene fra de gjennomførte gruppeintervjuene oppleves i etterkant som mange og gode. Informantene bidro til å utfylle hverandres svar, samtidig som det alltid oppstod små diskusjoner og korrigeringer som bidro til at flere sider av saken kom fram. Gode og reflekterte diskusjoner belyste problemstillingen og forskningsspørsmålene med synspunkter, som kanskje ellers ikke ville kommet fram hvis hver enkelt skulle intervjues alene. Med andre ord oppleves gruppesamtalene som en *styrke*, ikke en svakhet.

### 3.7 Validitet

#### 3.7.1 Intern gyldighet

Intern gyldighet går på om resultatene oppfattes som riktig, hvorvidt forskningen har dekning i dataene for de konklusjonene som trekkes (Jacobsen, 2005). Jeg har, slik Jacobsen (2005) foreslår, *konfrontert* informantene mine med funn som har pekt seg ut. Dette har gitt indikasjon på om, og i hvilken grad, informantene kjenner seg igjen i de resultatene som presenteres. I forhold til barne- og ungdomsskolene opplevde jeg også å få et «metningspunkt» (Guldvik, 2012). Et metningspunkt er når intervjueren opplever at det ikke er behov for mer informasjon for å trekke slutninger. Det siste intervjuet med barne- og



ungdomsskolene følte jeg ikke gav meg noe ny informasjon ut over det de andre informantene allerede hadde pekt på.

I forhold til skoleeierne ble 2 personer kontaktet med *oppfølgingsspørsmål*, da jeg manglet nok informasjon til å trekke en klar slutning.

Jacobsen (2005) påpeker videre at hvis forskningsfunn fra andre undersøkelser peker på lignende svar, vil gyldigheten bli ytterligere styrket. Da denne oppgaven studerer fenomenet skoleberedskap og tar utgangspunkt i «veilederen» som nettopp har kommet, vil det være vanskelig å sammenligne dette resultatet med annen forskning, fordi det er en pågående prosess. Likevel er det likhetstrekk med funnene fra Vosters (2013) forskning, som munner ut i at beredskap ofte blir «for og til ledelsen», samt at skoleansatte ikke føler seg sikre på håndteringen av «alvorlige hendelser»<sup>2</sup>. Funnene i denne oppgaven peker også mot dette. Likevel vil det være opp til andre å bedømme hvorvidt funnene i denne oppgaven er gjenkjennbare med funn i andre studier. For eksempel kan det være at andre ser på dette med andre øyne enn meg.

Når dette er sagt er det også mulig at informantene i denne oppgaven kan komme til å skifte standpunkt etter at det har gått en stund, for eksempel fordi de har fått tid til å reflektere bedre over spørsmål og svar i denne oppgaven. Det er derfor vanskelig å si at den utførte «konfrontasjonen» med informantene kan isoleres til et «engangstilfelle», fordi prosessen heller mot en kontinuerlig konfrontasjon. Samtidig har det vært utfordrende å tolke funn som går på risikopersepsjon. Her har egne subjektive tolkninger blitt fremtredende. Hvordan jeg oppfatter informantenes utsagn har blitt farget av meg som forsker og person. Andre ville kanskje ha tolket svarene på en annen måte (se pkt. 3.8). Hvorvidt intern validitet er oppnådd, holdes derfor åpent.

### 03.7.2 Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet sier noe om overførbarhet: I hvilken grad et funn kan generaliseres til å gjelde også i andre sammenhenger. Kvalitativ forskning er ikke godt egnet til å generalisere funn og slutninger. Isteden for statistisk representativitet, mener Grimen (2000) at uttrykket «sosiologisk representativitet» bør tas i bruk. Poenget er at viktige faktorer er gjenkjennbare for andre som befinner seg i en lignende situasjon, eller i situasjoner som ligner på den som er beskrevet.

---

<sup>2</sup> Voster (2013) oppgave har kun sett på skyteepisoder.

I denne oppgaven legges det vekt på å prøve å oppnå det som av Grimen (2000) beskrives som «sosiologisk representativitet». Intensjonen med denne oppgaven er at sentrale elementer skal være gjenkjennbare og forståelige for andre aktører. For de skolene som deler samme type opplæring, krav og føringer, i dette tilfellet Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune, er det rimelig å tro at funnene i denne oppgaven kan være gjenkjennelige eller «sosiologisk representative». På denne måten kan læring skje også i disse skolene, selv om de ikke har vært direkte studert (siden de trolig vil kjenne seg igjen).

I forhold til de videregående skolene burde flere skoler vært intervjuet. Dette er fordi funnene fra de tre skolene er svært sprikende. For å styrke den eksterne validiteten burde derfor flere videregående skoler blitt intervjuet, da kunne tydeligere mønstre og likhetstrekk kommet frem. Dette ble ikke gjort, fordi det på et tidspunkt rett og slett ble et spørsmål om tid og mulighet for å innhente og behandle mer informasjon.

### **3.8 Styrker og svakheter**

Denne oppgaven har brukt abduktiv forskningsstrategi. Dette betyr at informantenes synspunkter, opplevelser og erfaringer i stor grad har vært med på å forme svarene og slutningene i oppgaven (Blaikie, 2010). Hvis informantene i denne oppgaven har meninger og oppfatninger som ikke er representative for sin gruppe, er det fare for at slutninger i oppgaven gir et feilaktig bilde. Hvordan jeg har oppfattet og vektlagt hva informantene har fortalt, har igjen blitt påvirket av min personlige tolkning av informantenes utsagn, og hvordan jeg har tolket dem i lys av de teoriene jeg kjenner til og har valgt. Her vil det altså kunne være fare for *bias* (fordommer/feiltolkninger), fordi intuitiv, subjektiv tolkning blir fremtredende. Det er for eksempel ikke mulig å «måle» risikopersepsjon som en måler temperaturen. Denne delen av oppgaven har vært vanskelig og utfordrende. Samtidig har det vært nødvendig å gjøre subjektive tolkninger for å kunne klare å trekke slutninger. Å gjøre dette synlig for leseren har derfor blitt tilstrebet.

En styrke i innhenting av dataen i denne studien kan være at innhenting av datamaterialet har vært intervjuer, dokumentstudiet, samt deltagende observasjon. Å se fenomenet skoleberedskap fra forskjellige vinkler har vært en styrke, og vært med å gi utfyllende informasjon.

### 3.9 Relabilitet

Relabilitet handler om pålitelighet og troverdig, altså om undersøkelsen kan stoles på. Et viktig spørsmål er derfor om en ville kommet frem til tilnærmet samme resultat dersom den samme undersøkelsen hadde blitt gjennomført to ganger (Jacobsen, 2005). I forhold til *denne* oppgaven er det diskutabelt. Beredskapen hos mange av skolene (særlig barne- og ungdomskolene) er i en hurtig forandrende prosess våren 2014. Skolene går blant annet på kurs hos Stavanger kommune. Samtidig arbeides det med å implementere «veilederen», fra politiets side. Arbeidet som skal stå ferdig implementert til 2015<sup>3</sup>. Dette gjør at funnene vil kaste lys over den *daværende* situasjonen da informasjonen ble innhentet. Samtidig vil funnene kunne være geografisk betinget, både i form av populasjon, samt at skolene i denne oppgaven har Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune som sine skoleeiere. Om noen andre derfor kunne fått akkurat samme resultat dersom de gjorde undersøkelsen på et annet tidspunkt er derfor usikkert. Denne oppgave har i tillegg blitt preget av de menneskene som har deltatt, og deres personlige erfaringer. Med andre informanter, er det fare for at svarene eller fordelingen mellom svarene blir annerledes. For å motvirke svakheter ved den abduktive tilnærmingen har flere personer blitt intervjuet, for eksempel to politibetjenter, to personer fra Rogaland fylkeskommunen og tre personer fra Stavanger kommune. Dette var for å fremstille et nyansert bilde.

Oppgaven har også tatt for seg mange forskjellige aktørers synspunkter, for å øke troverdigheten til forskningen. Skoleberedskap er nemlig avhengig av mange ulike aktører fra ulike organisasjoner. Samtidig gir «veilederen» ansvarsområder til både skoler, skoleeier og politi. For å få frem et helhetsbilde har det vært viktig at berørte av «veilederen» får delt sine synspunkter. Dette, for å unngå et ensidig og dermed «feil» bilde.

Denne oppgaven har hatt fire gruppesamtaler (se avsnitt 3.6). Alle disse gruppesamtalene oppfattes som vellykkete, fordi de var preget av åpenhet. Informantenes korrigeringer av hverandre anses å ha vært med på å øke troverdigheten til datamaterialet (jf Guldvik, 2012). Kun en person (ikke gruppe-intervju) ble påvirket av intervjusituasjonen. Denne personen gav et inntrykk av at skolens beredskap var svært god, men hadde i praksis nedprioritert skolens beredskap over lengre tid. På den andre siden justerte denne personen seg etter en stund og gav et mer troverdig bilde av skolens beredskapssituasjon. En kritisk refleksjon ble gjort i etterkant, og hva informanten sa i slutten av intervjuet ble vektlagt.

---

<sup>3</sup> Bekreftet av politiinformantene i oppgaven

En fare med forskning er også at forskeren er med på å fortolke informasjonen fra sine informanter (Thagaard, 2009). For å motvirke dette ble båndopptaker brukt i alle intervjuene. Etter hvert intervju ble samtalen transkribert, ord for ord. Dette tok tid, men det var viktig arbeid av flere grunner. Først og fremst var det for å kvalitetssikre at det informantene faktisk sa samstemte med mitt inntrykk fra intervjuet. I tillegg var det viktig å avdekke om mine spørsmål hadde blitt presentert på en ledende måte. Etter å ha transkribert det første båndopptaket med en skoleinformant, ble dette faktisk avslørt. Noen av spørsmål hadde blitt presentert på en ledende måte. Dette skjedde da jeg ikke klarte å forstå hva informanten prøvde å si, eller når informantens uttalelser stod i sterk strid med min egen oppfatning. Heldigvis lot ikke informanten seg påvirke av dette, og jeg tok til meg at jeg måtte vært mye mer oppmerksom på hvordan jeg formulerte meg i de kommende intervjuene. Dette ble lettere da funn begynte å utpeke seg. Alle informantene ble også tilbudt å se sitt transkriberte intervju, slik at de kunne sjekke hva de hadde sagt og si om de fortsatt stod inne for det. Dette var for å skape en mest mulig gjennomiktig forskning.

### **3.10 Etisk forskning**

Alle intervjuobjektene har deltatt frivillig, og har hatt mulighet for å trekke seg. Under hvert intervju ble informantene muntlig (re-informert) om at personvern ville bli ivaretatt og at skoler ville bli anonymisert, samt at de hadde rett til å avslutte samarbeidet. Imidlertid tror jeg at jeg var mer bevisst på å si dette klart til skoleinformantene, fordi jeg forventet at skoleeiere og politiet hadde erfaring med å gi ut informasjon til forskning. Her burde jeg vært mer påpasselig og opplyst alle på samme måte. I etterkant ser jeg at jeg også burde vært flinkere til å sende samtykkeskjema til alle aktørene før intervjuet startet. I noen tilfeller glemte jeg å gi ut samtykkeskjema, og disse måtte bli sent i etterkant på mail. Ingen reaksjoner kom på dette og alle informantene signerte samtykkeskjema.

Selv om alle informanter i denne oppgaven har blitt anonymisert, har noen av skoleinformantene vært vanskeligere å anonymisere fordi de har gitt informasjon hvor skolen deres kan bli gjenkjent, og dermed også dem som person. To skoler ble derfor re-kontaktet fordi jeg ville ha deres bekreftelse på at jeg hadde klart å anonymisere dem godt nok. En skoleinformant var også i fare for å bli gjenkjent på grunn av en tidligere rolle som denne personen hadde spilt. Denne personen gav imidlertid klarsignal om at all informasjon kunne brukes, fordi vedkommende sin mening var kjent. Personen var ikke bekymret for at

## Metode

uttalelsene skulle få konsekvenser, og synes det var viktig at det som hadde blitt sagt ble brukt i oppgaven. Å anonymisere personer og skoler så godt som mulig har likevel blitt tilstrebet.

En politibetjent ble også kontaktet med et avklarings spørsmål. Dette var fordi jeg var i tvil om noe av informasjon kunne være av sensitiv karakter.

## KAPITTEL 4: EMPIRI

I denne delen av oppgaven er hensikten å presentere empirien. I første del vil et kort *dokumentstudie* bli gitt for å oppsummere informasjon fra relevante dokumenter. Deretter presenteres *intervjuene* med politiet, skoleeierne, fylkesmannrådet og skolene. Til sammen vil dette gi leseren et bedre innblikk i forskningsspørsmålene som vil bli drøftet i neste kapittel.

### PRESENTASJON AV DOKUMENTSTUDIET

#### 4.1 «Skyting-pågår»

Anslagene mot Columbine High School i Colorado (1999) medvirket til omfattende endringer i planverket for flere land. Den første ankommende innsatsstyrken sikret området i 45 minutter i påvente av at den spesialtrente innsatsstyrken (SWAT) skulle ankomme (NOU 2012:14:62). I 2008 utarbeidet POD egne retningslinjer for oppdrag hvor skyting var involvert. Her ble erfaringene fra USA, Danmark, Tyskland, Canada og Finland trukket inn, og særlig vekt ble lagt på erfaringene fra Columbine High School massakren. I motsetning til politiets normal-taktikk som går ut på å etablere kontroll via å «fryse» farlige situasjoner, og deretter iverksette forhandlinger eller andre tiltak som kan få vedkommende til å gi opp, er skyting pågår-situasjoner *proaktive*. Da må tjenestepersonell aksjonere umiddelbart for å stoppe vold og redde liv (NOU 2012:14:327). Fra Politiets beredskapssystem del II står det (Andersen og Torgersen, 2011):

*«Ved melding om at skyting pågår i tett beferdet område (innendørs eller utendørs) skal politiet gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(-e) så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende. Politiet må derfor så raskt som mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen»*

Kampen for å redde liv starter derimot *før* den første politipatruljen ankommer skadestedet. Amerikanske erfaringer med aktiv skyting tilsier at nesten alle dødsfall skjer innen de første ti minuttene (NOU 2012:14:327).

#### 4.2 Styringsdokument

Kunnskapsdepartementet har utviklet et overordnet styringsdokument for å bidra til en systematisk og god oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i

kunnskapssektoren («Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren, 2011»). Dette styringsdokumentet gjelder «alle nivåer og aktører i kunnskapssektoren» (Styringsdokument 2011:3), men gir ingen videre konkret beskrivelse om *hvem* dette gjelder for den enkelte skole.

### Grunnleggende tiltak

I styringsdokumentet (2011:7) presiseres det at virksomheter skal forebygge uønskede hendelser og minske konsekvensene dersom de oppstår. De påpeker at det er viktig at det:

- Utarbeides helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser, samt delanalyser knyttet til særskilte utfordringer i den enkelte virksomhet.
- Utarbeides krise- og beredskapsplaner som sikrer en god krisehåndtering og som styrker organisasjonens krisehåndteringsevne.
- Gjennomføres øvelser for å teste egen beredskap, og for å sette ansatte i stand til å takle utfordringer ved kriser.

### Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser)

Styringsdokumentet sier at målet med risiko- og sårbarhetsanalyser er å identifisere uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere risikoen knyttet til hendelsene og utarbeide forebyggende og skadereduserende tiltak. Det brukes en risikomatrix som ser på sannsynlighet og konsekvens. Hendelser som vurderer å inneha middels og høy risiko skal følges opp med konkrete tiltak, og skal ha egen oppfølgingsplan. Her skal det beskrives hva som er gjort, og hva som planlegges gjort for å redusere risikoen. Ros-analyser skal revideres jevnlig, minst annet hvert år (styringsdokument 2011:7).

### Kriseplanverk

Styringsdokumentet sier at en «krise kan oppstå som en *plutselig* hendelse, en *eskalerende* hendelse som gradvis går fra normal håndtering til krisehåndtering eller som en *varslet* krise». Krisesituasjoner vil ofte krever at det fattes raske beslutninger og iverksettelses hurtige tiltak. Dette nødvendiggjør viktigheten å ha utarbeidet planverk som raskt kan tas i bruk, og må være lett tilgjengelig og kjent for de ansatte. Det bør beskrive ansvarsforhold, organisering og rutiner for varsling, informasjon og håndtering av ulike hendelser. Planverket må jevnlig gjennomgås med tanke på revisjon, og evaluering etter hendelser og øvelser (styringsdokument 2011:7).

### Øvelser

Styringsdokumentet presiserer at en forutsetning for å lykkes i håndtering av kriser er at «involverte medarbeidere i organisasjonen kjenner kriseplanverket og sin rolle og sine oppgaver i en krisesituasjon». Øvelser skal være en test på om planverket fungerer. Øvelsesscenario bør ta utgangspunkt i ros-analyser, og kan gjennomføres enten som en table-top-øvelse eller som en spilløvelse. Mål og hensikt med øvelsen må defineres i forkant. I etterkant bør gjennomføringen evalueres, for å avdekke eventuelle forbedringspunkter. Styringsdokumentet peker videre på at en øvelse årlig er et minimumskrav. Det bør være flere øvelser, slik at hele organisasjonen kan bli inkludert (styringsdokument 2011:7-8).

Styringsdokumentet påpeker videre at øvelser er en «helt sentral del av beredskapsarbeidet», og herunder er det særlig aktuelt å gjennomføre «øvelser for evakuering av elevene». Det legges imidlertid til at slike øvelser med barn og elever må gjennomføres skjønnstomt (styringsdokumentet 2011:12-13).

### **4.3 Veilederen for «alvorlige hendelser»**

«Veilederen» beskriver blant annet oppgave og ansvarfordeling mellom de ulike aktørene (skoleeiere, politi og skolene). «Veilederen» referer blant annet til Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Der står det at, ref. vedlegg 6 (s.4):

- Virksomheten skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges.
- Virksomheten skal ha rutiner og utstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner.
- Rutinene og sikkerhetsutstyret skal være kjent for alle, også for barn og elever.

Arbeidet med første versjon av «veilederen» for alvorlige hendelser (jf pkt. 1.1) startet i 2008. Bakgrunnen var to skoleskyte hendelser i Finland, ved Jokela videregående skole i 2007 og ved Seinäjoki høyskole i Kauhajoki i 2008. Ifølge politiinspektøren i Politidirektoratet ble dette programmet godt mottatt, men ikke implementert godt nok. Selv om hendelsene på Utøya 22/07/2011 var en terrorhandling som var politisk motivert, viste den hvor grusomme konsekvenser slike skytehendelser kan gi. Da det i 2012 ble kjent at en ny tragedie hadde funnet sted på en barneskole i Sandy Hook, med 26 ofre, 20 av dem skolebarn, gikk det kun



fire dager før det ble besluttet at det måtte utarbeides en oppdatert veileder for alvorlige hendelser (Foss, 2013).

Det er Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet som har utarbeidet den nye «veilederen». Formålet med veilederen er å legge til rette for en robust beredskap, samt styrke forståelsen av roller og ansvar i det forebyggende arbeidet for å hindre alvorlige hendelser. Ifølge Utdanningsdirektoratet skal den være et hjelpemiddel for å styrke kunnskapen og bevisstheten om gode og oppdaterte beredskapsplaner. De gamle beredskapsplanene skal forbedres ved at de nå også skal *inkludere* «alvorlige hendelser». Det vil si kriser hvor det er snakk om tilsiktede, ondsinnede handlinger.

I tillegg til skolens viktige rolle med det *forebyggende* arbeidet, synliggjør «veilederen» at skoleansatte har en *kriseresponsrolle*. At skoleinstitusjoner og barnehager skal ha beredskap for «alvorlige hendelser» og forberede skoleansatte på dette, er en ny utvikling i det norske samfunnet som har vokst fram de siste årene. Fra trusselvurdering fra «Trusler og Sårbarheter (2013:14-15)» kan vi for eksempel lese at:

*«Utviklingen de senere årene viser at vi står overfor et mer skjerpet, fragmentert og uoversiktlig trusselbilde ... ( ) ... Tilsyn etter sikkerhetsloven viser at virksomheter, deres ledere og medarbeidere mangler risikoforståelse og -erkjennelse. Dette er en grunnleggende årsak til svak håndtering av sikkerhetsutfordringer og sårbarheter ... ( ) ... For å bedre sikkerhetstilstanden, er det nødvendig å foreta grundige risikoanalyser, ha et bevisst forhold til hva som er akseptabel grad av risiko, og på dette grunnlag bestemme hva som er tilstrekkelig og akseptabel grunnsikring».*

PSTs trusselvurdering for 2014 påpeker videre at terrortrusselen mot Norge har blitt skjerpet. Disse trusselvurderingene er på ingen måte rettet eksklusivt mot norske skoler, og kommer fra generelle oppsummeringsvurderinger. Likevel har beskrivelsene av trusselbildet elementer som vil være gjeldende for skoleansatte.

## PRESENTASJON AV INTERVJUENE

I dette kapitlet vil presentasjonen av *intervjuene* av politiet, skoleeierne, fylkesmannsrådet og skolene, bli presentert. Det gis en kort introduksjon til hver gruppe.

### 4.4 INTERVJU MED POLITIET

Politiet har en helt sentral plass i implementeringen av den nye «veilederen» blant annet fordi de besitter *spisskompetanse* om slike hendelser. Med andre ord inngår de som en del av *rammeverket* som vil påvirke skoleansattes evne til å implementere «veilederen».

Presentasjonen av funnene hos politiet vil starte med et generelt trusselbilde av hvilken situasjon norske skoler står ovenfor. Videre presenteres rollen som politi spiller for å styrke skoleberedskapen mot «alvorlige hendelser». På grunn av at «veilederen» synliggjør skoleansattes som en ressurs i beredskapssammenheng vil det også undersøkes hvorvidt politiinformantene er enige i dette.

#### 4.4.1 Trusselbildet

Politibetjenten i Stavanger (heretter PS1) forholder seg til en generell trusselvurdering som beskriver trusselbildet i Norge opp i mot «alvorlige hendelser». Han forteller at «alvorlige hendelser» ut i fra den generelle trusselvurderingen ikke kan utelukkes. Dette er fordi det er relativt lett tilgang til våpen i Norge. Det finnes personer som er motivert til å begå alvorlige handlinger, og det er lav beredskap og liten risikoerkjennelse i norske utdanningsystemer. Han tror at årsaken til at «veilederen» er utgitt er behovet for økt fokus. Han opplever likevel at det har blitt fokusert vel mye på skoleskyting, og tror at dagens trusselbilde i Norge medfører større sjanse for at en 9. klasse kommer ut for et trafikkuhell, enn at det skal komme en person å skyte dem inne på en skole. «Veilederen» mener han likevel er bra fordi det er en vekker for folk, men samtidig synes han at dagligdagse trusler og uhell ikke må miste fokus.

Politibetjenten i Sandes (heretter PS2) mener også at det er lav sannsynlighet for at en «alvorlig hendelse» skal skje på en skole i Norge. Derfor sier betjenten at politiet ikke skal fremlegge det for skoleledelsen og skoleeierne som om det er noe som kommer til å skje i morgen, og mener at det er å hause situasjonen opp. Allikevel er det viktig å være realistisk, sier PS2. Slike hendelser kan aldri utelukkes. Derfor er det viktig at skoler har en beredskapsplan slik at de vet hva de skal gjøre dersom en «alvorlig hendelse» oppstår. PS2 føler ikke at «veilederen» er medieskapt, og mener den stammer fra et velbegrunnet syn.

#### 4.4.2 Prosessen og planen

Informanten PS1 beskriver «veilederen» som ambisiøs og mener den omhandlet 80 % forebygging og 20 % beredskap. Han er spent på det videre arbeidet og tror at det kommer til å bli bra etter en stund. Samtidig er han spørrende til den praktiske utførelsen. Slik han ser det per dags dato vil politiet ha store problemer med å forholde seg til hver enkelt barnehage, barneskole, ungdomsskole, videregående skole, folkehøgskole og universitet. Dette synet deler PS2, som sier at det er vanskelig for politiet å gå ut til den enkelte virksomhet, selv om dette selvfølgelig hadde vært ideelt. Begge informantene uttaler at de tror POD opprinnelig har tenkt at politiet skal gå ut til den enkelte virksomhet, men at de ikke har ressurser til å gjennomføre det. PS2 bekrefter at de ser for seg at hver driftsenhet i Rogaland Politidistrikt kaller inn skoleledelsen (rektor, direktør, hms-ansavelig osv.) til en samling<sup>4</sup>.

PS2 forteller at når de skal informere om tiltakskortene som Stavanger kommune har utarbeidet sammen med politiets beredskapsavdeling i Stavanger, samt at de skoleansatte skal få en klar oppfatning av hva slags støtte de kan forvente å få fra politiet. Betjenten forteller at mange i en krise opplever at det tar en «evighet» før politiet kommer, mens loggen i etterkant ofte viser at det kan være snakk om 6 minutter. På den andre siden trekker betjenten frem Utøya-responsen, hvor tidssituasjonen var en helt annen. På samlingene skal det også informeres om roller: Hvem skal ha ledelsen før politiet kommer; hva skjer etter at politiet kommer. Caser utarbeidet av POD skal også tas opp i fellesskap. Disse casene er «bortføringssak i barnehage», «en person som skal skyte alle i en gymsal», samt at «rektor får en varseltelefon fra en elev som hadde hørt at 'Ola Nordmann' skal hevne seg på alle som har ødelagt livet hans». PS2 synes at disse casene er bra, men det er problematisk at det ikke foreligger *fasitsvar* som politiet kan gi til skolene knyttet til *hva* og *hvordan* skolene bør opptre i slike situasjoner. Betjenten forteller at det er vanskelig å gi råd til skolene uten å kjenne på ansvaret som dette medfører. Av denne grunn har de etterlyst generelle retningslinjer fra POD, for å hjelpe dem hva de bør si til skolene.

PS2 forteller at det er forventet at politiet starter arbeidet med «veilederen» som en prioritert oppgave i 2014. Målgruppene sier de er Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Kommunene og skoleledelsen av offentlig og private skoler. Arbeidet skal forankres hos politiet og Kommunene. «Problemeierne» og Fylkeskommunene skal ansvarlig gjøres, og det er

---

<sup>4</sup> Bestemmelsen om å samle ledelsen kontra å besøke en og en virksomhet ble tatt på bakgrunn av et møte 6. mars 2014 hvor POD var invitert for å gå gjennom veilederen og undervisningsmaterialet. Tilstede var visepolitimester, stabssjef og andre representanter fra FOE samt de geografiske driftsenhetene i Rogaland politidistrikt.

forventet at politidistrikters enheter for forebygging og beredskap skal samarbeide om å gjennomføre programmet. Disse skal ta kontakt med beredskapsavdelingene i de ulike kommunene. Det er videre et ønske fra politiets side om å gi et mest mulig enhetlig tilbud ut til kommunene. PS2 forteller at POD også peker på spesifikke kvalitetskrav for gjennomføringen av programmet og at det skal være et innhold av beredskapselement som inkluderer table-top-øvelse, men at dette kommer senere i løpet. PS2 legger til at det ikke vil bli benyttet autentisk filmopptak fra skyte episoder i møte med ansatte i utdanningssektoren, og at barn aldri skal være aktører i øvelser der alvorlige hendelser som skoleskyting er tema for øvelsen.

PS2 opplever at det er greit å ta inn «veilederen» som fremhevet det gode samarbeidet som pågår, samtidig som beredskap får fokus. Betjenten forteller at politiet allerede har et godt samarbeid med kommunene, skolene og barnevernspedagoger. Politiet følger for eksempel godt opp dem som er på ungdomskontrakt og førstegangskriminelle. Særlig viktig er et SLT (samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak) samarbeid hvor det er gruppemøter i bydelene med representanter fra skole, politi og helse. Her kan temaene være spesielle miljøer eller ting som rører seg i bydelen. I tillegg er det SLT møter ukentlig hvor enkeltpersoner blir tatt opp.

### **4.4.3 Forventinger til skoleansatte i en krisesituasjon og beredskapsplanlegging**

Politibetjentene mener at det er viktig å inkludere lærere i skoleberedskapsarbeidet. Dersom en hendelse skjer på en skole er det personellet på skolen som må håndtere krisen i første omgang. De mener at flere personer utenfor ledelsen og beredskapsgruppen på skolene bør være med i beredskapsarbeidet, få et eierforhold til planverket og være med å teste ut om planverket fungerer. Begge presiserer at det er viktig at skoleledelsen faktisk prioriterer dette.

Imidlertid setter betjenten PS1 spørsmålstegn ved skoleansattes *kompetanse* når det kommer til å lage beredskapsplaner i selve akutfasen. Han tror det «skorter på kompetanse» og at det er enorm variasjon mellom skolene. Politibetjent PS1 mener videre at det ligger en ekstra utfordring for skoleansatte i det å lage beredskapsplaner for «alvorlige hendelser». Dette fordi det i motsetning til andre type hendelse, ikke foreligger et klart fasitsvar for håndtering av tilsiktede, ondsinnede situasjoner.

I en reell krisesituasjon har han ingen forventninger til de skoleansatte. «*Panisk, om vi kan bruke et slikt fellesbegrep, i en slik hendelse som kan medføre død og fordervelse. Om det da*

*er brann, eksplosjon, skyting – hva som helst, panisk*». Han mener at det er helt individuelt og at ingen kan vite hvordan man oppfører seg før man står i det selv. Derimot tror han at lærernes involvering og kompetanse er viktig i det *forebyggende* arbeidet. Han sier at lærerne har god kunnskap om elevene sine og hva elevene er kapable til å gjøre. Hvis det dukket opp elever som er i «kategori farlig» er det lærerne som fanger dem opp først.

PS2 tror også det er helt umulig å si hvordan skoleansatte kommer til å reagere i en krise, og sier at det derfor er viktig at de er forberedt og at det ligger et «grunnlag» før en eventuell krise. For eksempel at de har tenkt igjennom hva som kan skje og at det eksisterer bestemte rutiner som kan hjelpe dem å handle rasjonelt i en krise. I tillegg mener PS2 det er viktig at skoleansatte tenker igjennom skolens utforming, fordi bygg og rom påvirker håndtering av en hendelse. Er det åpent eller glassvegger må elever evakueres, mens er det en tykk vegg med solid dør kan det beste være å låse seg inne. Slik bevissthet måtte alle på huset ha. Da er inkludering viktig. Til forskjell fra PS1 tror ikke PS2 at lærerne vil opptre med panikk og miste hodet i tilsiktede, ondsinnede hendelser. Det vil i så fall kun være svært få. Betjenten opplever lærere som veldig oppegående og med en enorm omsorg for sine elever, og har stor tiltro til skoleansatte i en krisesituasjon.

## 4.5 INTERVJU MED SKOLEEIERNE

Både Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune inngår i «veilederen» som skoleeiere. Jeg ønsket å se på om det var noen forskjeller/likhetstrekk på beredskapsarbeid mot skolene, ved å finne ut hva skoleeierne synes om den nye «veilederen» og om dette var styrende for hvordan de sørger for beredskap ned til den enkelte skole. I tillegg ønsket jeg å intervju Fylkesmannen eller noen med tilknytning til denne rollen, for å få svar på om de opplever å ha en rolle i implementeringen av «veilederen». På denne måten kunne jeg undersøke hvordan ansvar og roller til disse aktørene stod i forhold til hverandre.

### 4.5.1 Plan og prosessen

#### 4.5.1.1 Stavanger kommune

Etter at «veilederen» ble varslet startet Stavanger kommune arbeidet med skoleberedskap på eget initiativ, fordi de følte at de ikke kunne vente til «veilederen» kom. De startet prosessen med å undersøke tidligere arbeid og erfaringer som var gjort på området med «alvorlige hendelser». De har gått igjennom planer og planverk fra andre land, men det er såpass omfattende kulturelle forskjeller at de ikke vil bruke samme tilnærming.

29. august 2013 innkalte beredskapsavdelingen i Stavanger kommune alle skolerektorene til møte sammen med representanter fra politiet og skolesjefen i Stavanger for å diskutere «skarpe hendelser». Under møte ble tiltakskort presentert. Det ble videre informert om at alle skoler ble pålagt å utarbeide ros-analyser og beredskapsplaner (hvor «alvorlige hendelser» skulle inngå), samt at Stavanger kommune skulle bistå med kursing (2 timers kurs x 3). Første del av kurset omhandler risikobegrepet, og det tas opp hvordan skolene forholder seg til hverdagsrisikoen. En mal og veileder gjennomgås for å vise skolene hvordan de skal lage ros-analysene. Andre del av kurset omhandler beredskapsplanlegging hvor noen caser tas opp. Siste del består av en praktisk table-top-øvelse. I korte trekk omhandlet denne øvelsen en felttur for 37 elever fra 4. klasse til «Steinkjerringa». Etter ankomsten på destinasjonsstedet slår det fine været raskt om, og det blir tykk tåke. På veien tilbake til bussen må en elev på do, og ender opp med å «forsvinne» i tåken. Poenget med øvelse er å drøfte hva de skoleansatt foretok av forberedende arbeid før klassen dro: Ble det for eksempel tatt en risikovurdering? Var alle kjent med hva de skulle gjøre i en eventuell krisesituasjon? Etter at eleven «forsvinne» i tåken dreies videre øvelsen til å diskutere handlingsmønsteret til de de

skoleansatte i historien. Aktuelt her er varsling til ledelse, til andre kollegaer på turen og til politiet osv.

Stavanger kommune har ikke tatt stilling til sms-utstyr eller annet varslingsutstyr. Informantene har likevel merket seg at noen skoler har vært opptatt av calling-anlegg eller varslingsanlegg, men sier at dette får gå normal tjenestevei.

#### 4.5.1.2 Rogaland fylkeskommune

Ondsinnede hendelser som skoleskyting, har hatt et langvarig fokus hos Rogaland fylkeskommune. Arbeidet med å styrke skoleberedskapen begynte for alvor i 2011, da tidligere fylkesrådmann laget en overordnet beredskapsplan for Rogaland fylkeskommune. Første steget i dette arbeidet var å utarbeide en ROS-analyse, hvor skoler og skoleledere sitt ansvarsområde inngikk. Dette dannet grunnlaget for de definerte fare og ulykkescenarioene (heretter DFU). Deretter ble en egen mal/veileder<sup>5</sup> utarbeidet, og gitt til skolene. Et tilleggssystem, Quality Management Pluss<sup>6</sup>, har blitt utarbeidet med den hensikt at alle skolers planverk skal ligge der. Skolenes superbrukere har mulighet for å gå inn å se på andres skolers planverk, slik at de kan lære av hverandre. I tillegg er det årlige samlinger med rektorer og beredskapsansvarlige arrangert av Rogaland fylkeskommune, som fungerer som en arena for opplæring og erfaringsoverføring.

Alle videregående skoler i Rogaland har implementert sms-varslingsystem i regi av Fylkeskommunen. Begge informantene RFK1 og RFK2 problematiserer at det ikke er en enkelt åpenbar strategi for hvordan en skal handle i en «alvorlig hendelse», siden en ikke vet innfallsvinkelen til de som angriper. Derfor blir det sett på som viktigst å ha et system som kan nå flest mulig personer så tidlig som mulig i akutfasen.

Informanten RFK1 opplever at det er lite nytt i den nye «veilederen», og mener det er likhetstrekk mellom «veilederen» og malen som Rogaland fylkeskommune har utarbeidet til de videregående skolene.

#### 4.5.1.3 Rogaland fylkesmannsråd

I forhold til den nye «veilederen» sier informantene fra Rogaland fylkesmannsråd at de ikke kan se at de har et spesielt ansvar i implementeringsfasen av «veilederen», men forteller at de

---

<sup>5</sup> Malen/veilederen skal hjelpe skolene med å lage sitt planverk (ros-analyse og beredskapsplan, samt å skape likhetstenkning mellom skolene).

<sup>6</sup> QM Pluss hadde revisjon høst 2013.

arbeider med beredskap på overordnet nivå. Viktige oppgaver er blant annet å arrangere øvelser og føre tilsyn.

## 4.5.2 Risikopersepsjon

### 4.5.2.1 Stavanger kommune

Stavanger kommune har et bredt syn på scenarier som bør være med i skolers planverk og mener at det er en verdi i å se på de dagligdagse utfordringene. De opplever at det er blitt alt for mye fokus på 22/07/2011. «Veilederen» ser informantene som et bilde på dette. Det er andre ting som er betydelig mer alvorlig som fortjener et større fokus, eksempelvis drukningsfare, skoleturer, unger som forsvinner fra skolegården og medisinerer. Slike hendelser ser Stavanger kommune som viktig fordi det er utfordringer som skolene møter hver eneste dag. De mener det forebyggende arbeidet er det viktigste. Det øyeblikket en skole har kommet under et «angrep» satt på spissen, er det for sent.

### 4.5.2.2 Rogaland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune startet arbeidet med skoleberedskap for ondsinnede hendelser på eget initiativ. Selv om det har vært noe fokuset før 22/07/2011 beskriver informantene terroren denne dagen som «nullpunktet» deres. De mener «alvorlige hendelser» *kan* skje på en skole i Norge. Å tro noe annet, sier de, er å være naiv. Selv om sannsynligheten er lav, har de tatt dette standpunktet. Anslag mot skoler, som skoleskyting og terror vil alltid være «rød» på risikomatriksen; på grunn av at sannsynligheten er der, sammen med omfattende konsekvenser. Rogaland fylkeskommune jobber med å utvikle en egen krisekommunikasjonsplan for å være best mulig rustet hvis en krisesituasjon skal oppstå.

Risikoforståelsen og deling av bevisstheten er det overordnede målet, men begge informantene opplever likevel at det er et stykke igjen for skolene er der de bør være. Skoler har en travel hverdag og må møte mange forskjellige krav. RFK1 sier at han forstår at det også kan være ubehagelig for skoleledelsen å prate om «alvorlige hendelser» ned til personalet. Det er følelsesmessig og sterkt, men samtidig mener han at skoleansatte er betalt for (i den grad det er mulig), å holde hodet kaldt og styre situasjonen. Derfor er skolene nødt til å ha en dialog og innse at «alvorlige hendelser» kan skje.



#### 4.5.2.3 Rogaland fylkesmannsråd

De to informantene mener at sannsynligheten for at skoleskyting og «alvorlige hendelser» skal inntreffe på norske skoler er svært liten, men samtidig kan det ikke utelukkes. Det er derfor et behov for å styrke skoleberedskapen og øke bevisstheten hos skoleansatte. Samtidig må en være forsiktig med å gjøre ting større enn det det trenger å være. Fokus på det forebyggende arbeidet blant barn og ungdom sier de er det viktigste. Informantene synes at 22/07/2011 har gjort at det har blitt satt mye fokus på de store og voldssomme hendelsene, og opplever at det er annet som trenger mer fokus. Her trekker de frem folk med psykiske lidelser.

### **4.5.3 Øvelser**

#### 4.5.3.1 Stavanger kommune

Siste del av kurset til Stavanger kommune er lagt opp som en table-top-øvelse. Informantene mener at det er viktig at skolene øver. De opplyser imidlertid at øvelse direkte mot «alvorlige hendelser» er politiets ansvarsområde.

#### 4.5.3.2 Rogaland fylkeskommune

Informanten RFK1 forteller om et vellykket samarbeid med selskapene Akona og Proactima, to selskaper som blant annet har spesialisert seg på øvelser. Problemet er at bruk av eksterne firma er kostbart. Videre bidrar ikke bruk av eksterne firma til oppbygging av kompetansen innad hos Rogaland fylkeskommune. De ønsker derfor å lage en intern ressursgruppe bestående av skoleansatte. Etter opplæring er tanken at disse personene skal få ansvar for å holde et visst antall øvelser pr. skole pr år. Rogaland fylkeskommune sier at realistiske table-top-øvelser er viktig, og at skoler bør øve årlig.

RFK2 mener at det er viktig å øve med sms-varslingssystemet. Tre grunner utpeker seg. For det første er det viktig med kjennskap til systemet for de som skal operere det. For det andre må effektiviteten testes. For det tredje er det viktig å kartlegge tekniske begrensninger. Eksempelvis kan master og verksted gi dårlig signal lokalt.

#### 4.5.3.3 Rogaland fylkesmannsråd

Rogaland fylkesmannsråd forteller at Fylkesmannen har deltatt på øvelser sammen med Rogaland fylkeskommune og ledelsen hos de videregående skolene. Dette skjedde ved at

Fylkeskommunen ba Fylkesmannen arrangere øvelser for videregående rektorer. De to informantene mener at øvelser er en viktig del av skolers beredskap.

#### **4.5.4 Involvering av elever og ansatte**

##### 4.5.4.1 Stavanger kommune

Når det kommer til involvering av elever mener Stavanger kommune at det er opp til hver enkelt skole å bestemme dette, men de anbefaler aldri at elever skal bli brukt i øvelser. Derimot sier SK3 at involvering av elevrådet på andre måter kanskje kan være en aktuell mulighet.

Stavanger kommune mener at involvering av skolens personell er viktig. Hvis planverket er «levende», det vil si at det er kjent for hele personalet, oppdatert og revidert, vil det ha en stor verdi om en krisesituasjon oppstår.

##### 4.5.4.2 Rogalands fylkeskommune

Informantene fra Rogaland fylkeskommune mener at det er en mellomting mellom å ikke involvere elever i det hele tatt og å overdrive deltagelsen. Begge informantene forteller om en vellykket beredskapsøvelse på en videregående skole, hvor skolens sms-systemet ble testet. Sms- øvelsen var effektiv og med rolige elever. RFK1 tror at elevene synes at sms-systemet er et greit system, og mener det er en styrke at elevene til en viss grad har bevissthet rundt hvordan skolen vil reagere i en krisesituasjon. Sms-øvelser bør derfor skje en gang i året. Da det ble spurt om elevrådet bør bli inkludert i skolens beredskapsarbeid svarte informant RFK1 at han ikke ser vekk fra at det er fornuftig.

Begge informantene legger vekt på at inkludering og medvirkning av personalet er viktig. Bredt engasjement er en styrke. På den andre siden opplyser de at praksis vil variere, fordi skolene selv har ansvar for involvering og videreformidling av informasjon ned til personalet. Allesom jobber på skolen skal likevel vite hva de skal gjøre i en krisesituasjon. Det er et minstekrav.

##### 4.5.4.3 Rogaland fylkesmannsråd

Selv om informantene FM1 og FM2 er for involvering og medvirkning av personal, er deres inntrykk at de fleste lærere ikke er særlig opptatt av beredskapsplanleggingen. Begge mener at

lærere har mye kompetanse og mye «sunn fornuft». Imidlertid tror de at virkeligheten ofte er at lærere ikke er interessert i beredskap og føler at de ikke har tid eller kompetanse.

Begge informantene er positive til å involvere elever i beredskapsarbeidet. FM2 har selv positiv erfaring med egne barn som har deltatt på øvelse, hvor det var «*blod og slikt*». Han forteller at dette var i 8 klasse. Øvelsen hadde vært ute i skolegården og hadde vært initiert av en kommune. FM2 er også positiv til involvering av barn, men legger til at aldersgruppen må vurderes og elevgruppen med modenhetsnivå må tilpasses. FM2 tror ikke barn blir paniske, og sier at erfaringene er at barn og ungdom tåler ganske mye hvis de får en god forklaring som presenteres på en riktig måte.

### **4.5.5 Forventninger til de ulike aktørene**

#### 4.5.5.1 Stavanger kommune

Stavanger kommune forventer at skolene gjør de oppgavene de blir gitt under kurset. De legger til at de ser at noen skoler har jobbet mye med ros-analyser og beredskapsplaner fra før av, og har et planverk på plass allerede.

#### 4.5.5.2 Rogalands fylkeskommune

Informanten RFK1 forventer at rektorene og beredskapsgruppene jobber bevisst med beredskap, at planen er aktiv, kjent og oppdatert for personalet. På rektorsamlingene blir det understreket at skolene har et ansvar for beredskap.

Informant RFK2 har et litt annet syn og mener at det er viktig at alle er klar over rollen sin, hvis ikke kan en situasjon ble enda mer kaotisk. Hans forventninger er derfor at alle kjenner sin rolle.

## 4.6 INTERVJU MED SKOLENE

I dette kapitlet presenteres funnene fra alle skolene. I studien har det deltatt fem barne- og ungdomskoler og tre videregående skoler. Valg av ulike trinn er for å undersøke likheter og forskjeller. Funnene vil bli presentert trinnvis innenfor hvert tema, hvor barne- og ungdomskolene presenteres først, deretter de videregående skolene.

### 4.6.1 Plan og prosessen

#### 4.6.1.1 Barne- og ungdomskolene

Både informantene fra **skole 4** (bestående av rektor, SFO-leder og avdelingsleder) og informant fra **skole 5** (avdelingsleder med hms-ansvar) forteller at de ikke har et fullt utarbeidet beredskapsplanverk. Det tidligere arbeid er for generelt. De har som mål å konkretisere og spisse hendelsene etter kurset med Stavanger kommune.

Informantene fra **skole 1, 2 og 3** har sine ros-analyser og beredskapsplaner ferdig utarbeidet. Imidlertid har de bekymringer knyttet til det å ha «alvorlige hendelser» i planverket. De mener at «veilederen» tildeler skoler store arbeidsområder, som de ikke har kompetanse til å betjene. I motsetning til «vanlige» ulykker, har skoleansatte ingen kunnskap og kompetanse om skarpe hendelse og terror. De er redde for at det kommer til å bli en plan for planens skyld, og håper at skoler får en grundig opplæring i skarpe hendelser, og at Stavanger kommune tar kvalitetskontroll av planverket, slik at rektorer ikke står som ansvarlig.

#### 4.6.1.2 De videregående skolene

Informanten fra **VGS1** rektoren forteller at skolen planlegger for «alvorlige hendelser», hvor det ultimate er skyting eller bruk av våpen på skolens område, og gjør det tydelig at han som rektor skal stå i forgrunnen for håndteringen.

Informantene fra **VGS 2** (hms-ansvarlig og verneombud) forteller de har et eget punkt som heter «*trussel eller angrep mot skolen*», og har definert hva ulike trusler kan være; alt fra muntlig, skriftlig, til voldelig handlinger. Informantene forteller at det alltid henger et laminert ark ved resepsjonen, som skal hjelpe personellet til å formidle hva de skal si til politiet og ut til menneskene på skolen om en krisesituasjon oppstår. Funnene viser likevel at informanten har mindre bevissthet knyttet til «alvorlige hendelser» (beskrevet pkt. 5.3.7).

Hos **VGS3** forteller avdelings-leder (med hms-ansvar) at de har et eget punkt i beredskapsplanen som heter *terror*. Dette punktet er det eneste i hele beredskapsplanen som er uthevet med rødt og signaliserer at en *spesiell handling* må foretas. Poenget her er at det generelle handlingsmønsteret som vil forekomme i de fleste typer kriser ikke er gjeldende under en tilsiktet, ondsinnet krise. I beredskapsplanen står det derfor under terrorpunktet at **‘Alle må ta selvstendig ansvar og handle omgående’** i store uthevede bokstaver. Beredskapsgruppa har brukt mye tid på å tenke gjennom hva som skal være handlingsmønsteret.

*«Du varsler folk i bygget - og da tenker jeg ikke på nødetatene. Først så må du varsle dem som det gjelder, slik at alle får beskjed. Så skal du sikre, så skal du skaffe deg oversikt. Også kan du varsle politi og ambulanse».*

Rektoren på skolen, som ellers har en veldig tydelig rolle i en krisesituasjon kommer som en sen prioritet. Forklaring på dette er at tilfeller som terror og skarpe hendelser nødvendiggjør at varslingen går *direkte* til de berørte for å begrense skadene.

## 4.6.2 Risikopersepsjon

### 4.6.2.1 Barne- og ungdomsskole

Informanten som gir uttrykk for å bekymre seg mest for «alvorlige hendelser» er avdelingslederen fra **skole 3**. Han forteller at den svake skoleberedskapen i Norge har spøkt i bakhodet hans i årevis, helt siden gisseltakingen i Beslan Russland. Han forteller at i 2006 ble det leid inn en konsulent for å lage skolens ros-analyse og beredskapsplan. Konsulentfirmaet hadde imidlertid ikke tatt med ondsinnede hendelser. Da han fikk sin nåværende stilling som avdelingsleder med hms-ansvar, var anslag mot skolen, mentalt ustabile personer og lignende hendelser det første han skrev inn i skolens planverk. Samtidig opplever han det som vanskelig å forestille seg tiltak mot slike hendelser, fordi det ligger utenfor hans makt, myndighet og muligheter. Etter hans mening har ingen virkelig tatt inn over seg konsekvensene hvis lignende hendelser som det som har skjedd i utlandet skulle skje i Norge. Ifølge han er skoleansatte svært dårlig rustet til å håndtere ondsinnede krisesituasjoner, og han mener at skoleansatte er dårligere rustet enn de trenger å være. Han har ventet på at myndighetene skal ta tak i den manglende skoleberedskapen og er glad for at det endelig får fokus. Informanten forteller videre at den konkrete problemstillingen med ondsinnede hendelser har han som hms-ansvarlig faktisk tatt opp blant personalet før «veilederen» kom,

men han innså at det var et for komplekst tema til at beredskapsgruppen kunne klare å ta det videre, fordi de manglet kompetansen.

Rektorene fra **skole 1 og 2** følte ikke sterk bekymring før «veilederen» kom, og forteller at rektormøte 29. august 2013 kom overraskende. Imidlertid ser de behovet for «veilederen» og begge er positive til å styrke skoleberedskapen. Politisk terror sier de er fjernt for dem, men begge tar opp at sinte, aggressive elever i psykisk ubalanse er en større potensiell fare.

*«Det en ser på de tidligere hendelsene fra utlandet er at det er tidligere elever. Sinte på skolen. Sinte på alle. Nå skal de ta hevn. Og det hører vi jo litt blant elevene. 'Hater skolen' og 'skal ta dere'. Jeg har jobbet i skolen over 20 år, men plutselig en dag så er den der. Forrige skole jeg jobbet på så var det en elev med et balltre i skapet sitt. Da hadde han hentet det balltreet med seg og tok det inn i klasserommet og skulle slå ihjel både elver og læreren», sier rektor på skole 2.*

De som synes å oppleve størst avstand til «alvorlige hendelser» er informantene fra skolene 4 og 5. De forteller at slike hendelser er for vage og vanskelige å forholde seg til. Informantene fra disse skolene uttaler at en skolehverdag består av mange andre utfordringer enn de tilsiktede ondsinnede. «Alvorlige hendelser» vil ikke være deres første prioritet fremover. Informantene fra **skole 4** opplever at det pågående ros-analysearbeidet som de nylig har startet på, delvis føles som pliktoppfølgning. Nyten kommer kun fram med hendelser som de føler angår dem, som medisinerer eller skoleturer – ikke at skolen deres skal bli utsatt for en skolemassakre. Avdelingsleder på **skole 5** sitt inntrykk er at ansatte kjenner dårlig til ros-analysene og beredskapsplanen, og at «alvorlige hendelser» er en ny problemstilling. Det som blir ansett som det viktigste og mest relevant er det som får høyest prioritet, for eksempel drift av skole og det pedagogiske arbeidet.

#### 4.6.2.2 De videregående skolene

Rektor på **VGS1** forteller at han tror det er relativt usannsynlig at episoder tilsvarende det som har vært i USA og Finland skjer i Norge, og tror det henger sammen med de landene disse episodene har skjedd i. Likevel kan det skje, legger han til. Rektoren opplever det som en vanskelig balansegang å ha beredskap og samtidig ikke overdrive risikoen.

Informantene fra **VGS2**, hms-ansvarlig og verneombud, opplever at «alvorlige hendelser» er fjernt og usannsynlig. «Å bruke mye tid på det som det er veldig liten sannsynlighet for, det kan vi nesten ikke prioritere. Men å ikke prioritere det betyr ikke at vi aldri tenker over det,

*men en må sette det litt i perspektiv. Hvor ofte skal en tenke på det?»* utaler hms-ansvarlig. Brann er mer aktuelt og nyttig å trene på. Her har skolen et høyt fokus.

I motsetning til dette mener avdelingsleder på **VGS3** at det er viktig at alle har bevissthet rundt «alvorlige hendelser», fordi alle må ta et 'selvstendig handlingsvalg' om skolen skal komme oppi en slik situasjon. Skolen skal ha en table-top-terrorøvelse til høsten, og beslutningen henger sammen med terroren 22/07/2011 og tidligere ondsinnede hendelser i utlandet. Selv om disse episodene fra utlandet ofte har vært elever med tilknytning til skolene, påpeker informanten at hun ikke klarer å se for seg at noen tidligere elever gjøre noe slikt mot deres skole. Hun opplever terror og skarpe hendelser som vanskelig å forholde seg til, likevel sier hun at skolen må ta sitt ansvar. Dessuten ligger skolen litt strategisk til i forhold til dens plassering. Det er mange folk som kan være rundt skolens område og ikke alle disse er tilregnelige. Hun forteller at skolepersonalet ikke alltid har muligheten til å ha kontroll på menneskene i og rundt skolegården.

### 4.6.3 Varslingssystem

#### 4.6.3.1 Barne- og ungdomskolene

Informantene fra **skole 1, 2 og 3** dreier fort intervjuet over til hvor sårbare skoler er uten fungerende varslingssystem. De forteller at de ikke har et effektivt varslingssystem på deres skole, og at de per dags dato ikke har en spesifikk plan for hvordan de skal varsle ansatte og elever i akutfasen. Alle mener at å ringe rundt til hvert enkelt klasserom eller sende enkelt sms'er, vil medføre tap av tid. Avdelingsleder på **skole 2** forteller at han har selv tatt kontakt med beredskapssjefen i Stavanger kommune for å diskutere behov for varslingssystem, men opplevde å ikke få et konkret svar. Bakgrunnen for at han tok kontakt var at skolen hans ble rehabilitert for 4 år siden og da mistet skolen sitt eneste varsling-anlegg<sup>7</sup>.

De tre informantene fra **skole 4** (rektor, SFO-leder og avdelingsleder) trekker også frem at skolen mangler varslingssystem og at de ikke vet hva de skal gjøre i en krise situasjon. I motsetning til skole 1, 2 og 3 har de derimot ingen forventninger om at skoler bør ha dette. Avdelingsleder på **skole 5** problematiserer også varsling, men ikke i forhold til akutfasen. Han synes det mest vanskelig er varsling ut mot *foresatte*. Her etterlyser han retningslinjene fra Stavanger kommune.

---

<sup>7</sup> Rektor hadde mulighet til å sende ut tale- melding fra kontoret sitt ut til alle klasserom via et høyttaleranlegg.

#### 4.6.3.2 De videregående skolene

Rektor fra **VGS1** er kjent med sms-systemet og anser det som en forlengelse av sin daglige drift. De har ikke testet<sup>8</sup> ut sms-systemet. Det har han ikke tenkt på før. «*Men kanskje det hadde vært noe som vi burde gjort ja. Slik at vi var sikre på at vi visste at det virket*» legger han til.

**VGS2** har både calling-anlegg og sms-system. Calling-anlegget blir ansett som skolens hoved varslingssystem. Hms-ansvarlig har derfor kun sendt ut enkeltmeldinger og mener selv at de ikke har øvd nok på sms-systemet. Forklaringen på hvorfor de ikke har tatt systemet i bruk eller investert mer tid i å bli kjent med det, er fordi beredskapsgruppen føler seg usikker på selve bruken, (ikke det rent tekniske)<sup>9</sup>. Dessuten mener de at calling-anlegget er dekkende nok.

Avdelingsleder fra **VGS3** forteller at de har hatt sms-varslingssystem før Rogaland fylkeskommune investert i det. Grunnen til dette er at skolens bygningsmasse er delt og skolens eneste eksisterende calling-anlegg kun er på en del av skolen. Dette aktualiserte behovet for et tilleggssystem, slik at hele elevmassen kunne nås. Sms-system er ikke blitt testet. Hun forteller at det er ønskelig å gjøre det til høsten, og refererer positivt til en annen videregående skole som har hatt sms-beredskapsøvelse.

### **4.6.4 Øvelser og opplæring mot «alvorlige» hendelser**

#### 4.6.4.1. Barne- og ungdomskoler

Informantene fra **skole 1, 2 og 3** mener at det er helt sentralt med øvelser og opplæring rettet mot «alvorlige hendelser», særlig skarpe hendelser. Skal skolene få et forhold til «alvorlige hendelser» må de øve på det. For de tre informantene er det også viktig å få konkret tilbakemelding til forslag på hvordan de bør opptre i en krise. De ønsker at refleksjon og drøfting kan bli satt på agendaen. Forskjellen mellom disse aktørene er i *hvilken grad personalet* skal være delaktig (se pkt. 5.3.5).

Funnene fra skole 4 og 5 viser at ingen av informantene har klare meninger rundt informasjon, opplæring og øvelser rettet konkret mot «alvorlige hendelser». De forventer ikke

---

<sup>8</sup> Varslingsmelding sendt ut til *alle* elevene samtidig for å se at systemet kan klare maksimal kapasitet.

<sup>9</sup> Siden skolen ikke har tatt i bruk sms-systemet eller anser det som særlig viktig, blir det ikke spurt om de kan tenkt seg en uttesting av systemet.



noe fra politiet. **Skole 4** svarer at *hvis* det skal øves på «alvorlige hendelser» er det *kun* forbehold ledelsen i table-top-form. Avdelingsleder på **skole 5** har ikke tenkt over øvelser eller hvordan dette skal foregå, men svarer at føre-var holdning alltid er bra. På samme tid er han tvilende til hvor mye øvelser vil være utslagsgivende for den enkelte når det kommer til «alvorlige hendelser», og føler seg usikker på dette punktet.

#### 4.6.4.2 De videregående skolene

Rektor på **VGS1** forteller at deres sist øvelse var en table-top-øvelse for over to år siden. Han kan i tillegg fortelle at skolen har hatt en øvelse om «skoleskyting», men vil ikke gå inn på detaljene rundt dette. Selv om øvelsene blir beskrevet som nyttige, føler informanten at det er en utfordringen med å sette av tid til slike oppgaver.

På **VGS2** forteller hms-ansvarlig og verneombud at deres beredskapsgruppe har problemer med å øve. Denne videregående skolen øver kun på brannøvelsene og har ingen andre erfaringer med øvelser. De føler seg usikre på hvordan en top-table-øvelse skal foregå og ønsker drahjelp for å få det til.

Avdelingsleder på **VGS3** forteller at de har hatt øvelse for en uke siden. Valget av DFU hadde stått mellom «bortkommen elev på skoletur» eller «terror» i form av skoleskyting. Da det nærmet seg reise for eleverturer til utlandet, hadde førstnevnte blitt valgt. Samtidig ble det bestemt at terror skulle være neste øvelse og skulle gjennomføres til høsten. Den gjennomførte øvelsen ble oppfattet som nyttig. Beredskapsplanen ble revidert etter øvelsen basert på læring. Informanten sier at hun ser for seg et samarbeid med skole X. under neste table-top-øvelse. Hun har allerede avtalt et møte for å utveksle erfaringer med denne skolens hms-ansvarlig. Hun forteller også at *rektorskifte* har hatt betydning for beredskapsarbeidet, i form av at det har åpnet positivt opp for beredskapsprioritering.

### **4.6.5 Involvering av kollegiet**

#### 4.6.5.1 Barne- og ungdomskoler

**Skole 4** mener at «alvorlige hendelser» er en lederoppgave, og forteller at noen av personalet er følsomme for temaet «alvorlige hendelser». De skal derfor ikke involvere personalet.

Alle de andre informantene mener at personalet (i varierende grad) bør involveres i «alvorlige hendelser», men forteller at dette kan være vanskelig å *faktisk* få til av ulike grunner:

Rektorinformanten fra **skole 1** opplever at det er vanskelig å klare å få ut all informasjonen til personalet, fordi det er mye *annet* som også må tas opp. **Skole 2** er usikker på *grad av involveringen av personalet*, og sier hun er usikre på skillet mellom *opplæring og informasjon*. Skoleansatte må informeres, men beredskap er et ledelsesansvar. Avdelingslederen fra **skole 3** forteller at rektoren på skolen hans skole enda ikke har gått ut med informasjon til de ansatte angående «alvorlig hendelser». Han er derimot av den formening at inkludering er essensielt. Han begrunner dette med at en krise kan ramme alle, og derfor må alle være i stand til å bruke eget skjønn for å håndtere situasjonen og berge elevene og seg selv. Informanten fra **skole 5** uttaler også at alle på huset må ha lik opplæring og tilgang på informasjon.

#### 4.6.5.2 De videregående skolene

Rektor på **VGS1** forteller at ROS-analysene og beredskapsplanene ikke er kjent for personalet. Dette er synlig i de «små» krisene som skjer fra tid til annen hvor *ledelsen* tar kontroll. Hans oppfattelse er at Rogaland fylkeskommune anbefaler at beredskap er et «ledelsesansvar». Å involvere kan «skremme mer enn det gavner».

Hms-ansvarlig og verneombud på **VGS2** forteller at beredskapsarbeidet har vært fraværende de siste årene. Da skolens (nåværende) hms-ansvarlig startet, ble den nye beredskapsplanen for første gang framlagt i plenum for hele kollegiet ved skolestart høsten 2013. En felles presentasjon blir sett på som helt nødvendig om personalet skal få et eierforhold og forstå at det også angår dem. Begge informantene tror at de fremover kommer til å gå igjennom beredskapsplanen årlig ved semesterstart, men forteller at de ikke har et fokus på «alvorlig hendelse».

Informant ved **VGS3** forteller om en lignende tilnærming på deres skole. Det er et mål at alle skal kjenne beredskapsplanen. Ved skolestart er det viktig at beredskapsplanen tas opp. Slik kan en også sikre at nyansatte blir informert. Alle skal ha et bevisst forhold til «alvorlige hendelser». Derfor er det uthevet i rødt i beredskapsplanen.

## 4.6.6 Involvering av elever

### 4.6.6.1 Barne- og ungdomsskole

Alle informantene mener at barn ikke skal tas med i beredskapsarbeidet.

### 4.6.6.2 De videregående skolene

Rektor fra **VGS1** forteller at skolen praktiserer minst mulig involvering av elever, og oppfatter at dette samstemte med Rogaland fylkesmann og Rogaland fylkeskommune sine anbefalinger.

Samme praksis finnes hos **VGS2**. De to informantene er redd for å inkludere elever, eller snakke med dem om generell beredskap og «alvorlige hendelser» fordi det kan skape en unødig redsel. Fokuset ligger på å ivareta elevene i *etterkant* av en krise. For eksempel, hvis en medelev dør vil det være minnestund og begravelse og helsesøster brukes som en ressurs for ivaretagelse.

Informanten fra **VGS3** er positiv til å inkludere elever. Hun har allerede erfart et velfungerende samarbeid med elevrådet i beredskapsarbeidet, og opplever elevene som oppegående og modne. Imidlertid er skolen forsiktig med å inkludere elever i beredskapsarbeidet etter Utøya hendelsen. Samtidig har nye kull kommet inn siden 2011. Informanten ser for seg en forhåndsvarslet sms-øvelse høsten 2014.

## 4.6.7 Forventninger

### 4.6.7.1 Barne- og ungdomskoler

Rektorene og avdelingslederen fra **skolene 1, 2 og 3** føler et for stort ansvar å utarbeide planverk for «alvorlige hendelser». De synes at skolene får for høye forventninger rettet mot seg. Forventningene til disse tre informantene er at politiet (og lignende instanser) sammen med Stavanger kommune må gi dem konkret opplæring og informasjon rettet mot «skarpe hendelser». De føler seg ikke komfortable med å stå for kvaliteten for planverket for «alvorlige hendelser».

Informantene fra **skole 4 og 5** har ingen andre forventninger ut over ros-kurset fra Stavanger kommune.

#### 4.6.7.2 De videregående skolene

De videregående skolene har ingen forventninger til Rogaland fylkeskommune i beredskapsarbeidet, eller til politiet med implementeringen av den nye «veilederen». Politiet blir kun ansett som en aktør som skolen enten har et uformelt samarbeid med, eller knyttet til enkelt hendelser dersom en krise oppstår.

## KAPITTEL 5: ANALYSE

I dette kapitlet skal funnene i denne oppgaven bli analysert. Teoriene fra kapittel 2 vil bli drøftet opp mot de tre forskningsspørsmålene. Oppbyggingen av kapitlet kommer til å følge forskningsspørsmålene.

### 5.1 Hvordan påvirker skoleansattes kompetanse om beredskap og «alvorlige hendelser» implementeringen av «veilederen»?

#### 5.1.1 Mangel på kompetanse?

Dynes (1991) påpeker at lokal kompetanse er viktig og må benyttes i kriseplanlegging. Krisetrening og planer må være forankret i lokal kunnskap og generell kunnskap om krisens mønster, utfoldelse og utfordringer. Dette er fordi de som kjenner området godt gjerne har kunnskap om områdets svakheter og utfordringer, men kanskje også om gode løsningsmuligheter relatert til stedet eller virksomheten. Skoleansatte og lærerne vil i denne settingen være de med lokal kompetanse. Dette er fordi det er rimelig å anta at de har kunnskap om nærområdet, elevmassen, skolens ressurser, skolebygget, svakheter i bygget, evakueringsområder osv. Slik lokal kunnskap gjør at det er en selvfølge at skoleansatte selv må være med å utarbeide planverket. Det kommer heller ingen negative reaksjoner fra informantene om at skolepersonell må utarbeide *generelle* ros-analyser. Men, hvor langt forventes det at skoleansatte selv skal opparbeide seg kompetanse rundt «alvorlige hendelser»? Lærere vil fra tid til annen møte 'små kriser'. De har derfor kompetanse til å innarbeide denne type hendelser i et planverk, men hvilken kompetanse har de for de tilsiktede, ondsinnede hendelsene?

Ifølge Perry og Lindell (2003) skal beredskapsplanlegging være basert på så nøyaktig informasjon om farer og trusler og sannsynlige menneskelige reaksjoner som mulig. Videre skal truslene og farene komme fra grundig risikovurderinger og sårbarhetsanalyser. En betraktning som noen av informantene fra barne- og ungdomsskolene påpekte, var hvordan skolene skulle klare å utarbeide *grundige* analyser når de ikke besitter kjennskap eller kunnskap om «alvorlige hendelser». Selv om de anser «veilederen» som et positivt tiltak, er de altså spørrende til den praktiske utførelsen fra deres egen side. Lokal kunnskap og lokal involvering i førkriseplanen (Dynes, 1991), synes derfor ikke å være tilstrekkelig. Flere av

skoleinformantene er redde for at skolepersonellets inkompetanse på området fører til at «veilederen» ender opp som en «plan for planens skyld». Med dette mener de at *kun* å skrive opp slike «alvorlige hendelser» i planverket har en begrenset virkning. For eksempel forteller en:

*«Så kom den veilederen i høst, og samtidig ser jeg at vi får tildelt ganske store arbeidsområder, men vi har ikke kompetansen til å betjene det arbeidsområdet. ... ( )... Er vi virkelig i stand til dette? Har vi kvalifikasjoner. Har vi nok kunnskap til å gjøre det som er riktig?»*

Mens en annen sier: «*Greit at vi kan ha en plan osv. At det ligger noe her, men dette er ikke noe for amatører. Dette er vi ikke utdannet til. Vi har ikke greie på det. Vi har ingen erfaring på det*». Informantene problematiserer at det ligger et dilemma i at de skriver opp «alvorlige hendelser» i skolens ros-analyser og beredskapsplanverk, fordi det er uklart for dem om hva det egentlig betyr for skolers sikkerhet. Med dette sier de implisitt at skolens beredskap ikke blir noe bedre, dersom det som står i planverket ikke har en praktisk betydning for dem selv eller for skolens personale. Dette argumentet får de god støtte fra hos Perry og Lindell (2003), som sier at å ha likhetstegn mellom planverk og god beredskap, ikke er noe annet enn en falsk illusjon.

Politibetjent PS1 tar også opp denne tematikken, og synes det er ambisiøst at skoleansatte skal lage beredskapsplaner for «alvorlige hendelser». Han har erfart at personell fra skoler har ringte inn for å spørre politiet om råd i beredskapsarbeidet. Blant annet ringt det inne en hms-ansvarlig som ønsket å lage en generell plan mot trusler, men personen visste ikke hvilke type trusler hun skulle se for seg i denne sammenhengen. PS1 trekker dette frem som en typisk hendelse, og mener at skoleansatte mangler begreper om hvilke hendelser de skal planlegge for. Det er vanskelig for dem å sette seg inn i «slik type tenkning» som tiltenkte, ondsinnede hendelser har behov for.

PS1s synspunkt er at det «skorter» på lærerens beredskapskompetanse. For eksempel uttaler han:

*«Han har fått oppgaven med å lage planen, men hvilken kompetanse har han? Jo, han er lærerutdannet. Han har gjerne grunnfag i norsk og engelsk. Han vet ingenting om beredskap. Han vet ikke hva det er engang».*

Det kan derfor by på utfordringer at noen med lærerutdannelse skal stå for utarbeidelse av skolens beredskapsplaner, fordi skolepersonell har dårlig forståelse og få erfaringer som de

kan planlegge ut i fra. Dette vil særlig komme frem når det kommer til spesielle og ekstreme situasjoner som for eksempel skyting og terroranslag tror han, fordi slike situasjoner ikke har klare fasitsvar, og innebærer stor usikkerhet (jf figur 3). «... *Du [de skoleansatte] skal lage en plan for det. Det forventes! Men du [de skoleansatte] aner ikke hva som skjer, hvor det skjer og hvem som er hva*» sier han.

To eksempler som underbygger PS1 sin påstand, er skoleansattes egen usikkerhet og erfaringer som to forskjellige informanter forteller om. For eksempel forteller en at hans beredskapsgruppe hadde prøvd å ta opp tilsiktede, ondsinnede hendelser til diskusjon med personalet før «veilederen» kom, med håp om å være mer forberedt. Til tross for at de hadde systemtenkningen og planverket på plass, innså beredskapsgruppen at temaet var for ukjent og komplisert for dem, og de ga den gang opp videre arbeid med tematikken. En annen informant forteller om en lignende hendelse. Dette er en rektor som nylig har startet arbeidet med tilsiktede, ondsinnede hendelser som de har blitt pålagt å utarbeide av skolesjefen i Stavanger. Denne rektoren ønsket tilbakemelding på arbeidet, og gav hele planverket til en bekjent som er profesjonell i fagområdet. Tilbakemeldingen rektoren fikk på arbeidet var at beredskapsplanene manglet viktige elementer.

#### 5.1.1.2 «Lys og skyggesituasjon»

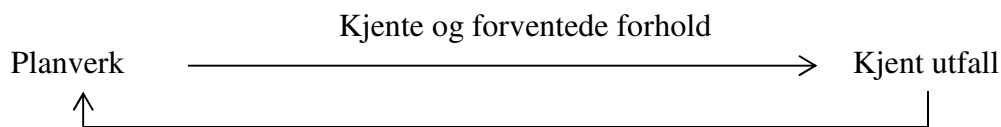
Kompetansespørsmålet rundt «alvorlige hendelser» og den tilhørende usikkerheten som ligger rundt slike hendelser, kan også ses i lys av det Klein (2009) kaller «skyggesituasjoner» (se pkt. 2.4.1). Klein (2009) skiller mellom «*streetlight* og «*shadow*»-situasjoner. Streetlight-situasjoner er situasjoner hvor forholdene er relativt stabile og klare. Man kan altså si at variablene som inngår i slike hendelser har kjent usikkerhetsnivå (Njå mfl., 1998). Dette gjør at aktører kan tenke systematisk og «se for seg» hvilken beslutning som bør tas, noe som medfører at de med stor sannsynlighet kan forutsi forventede utfall og konsekvenser.

Motsetningen til dette «lyset» er *skyggesituasjoner* som preges av svært uklare forhold, tvetydighet, samt dynamiske og skiftende situasjoner. Dette er altså hendelser som har en rekke *usikre* variabler knyttet til seg. På grunn av dette er det vanskelig å få frem et klart bilde på forhånd (Njå mfl., 1998).

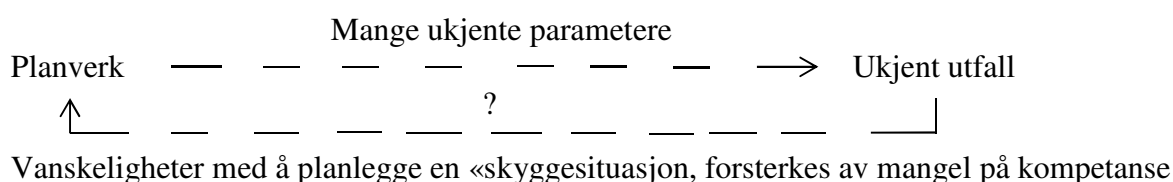
Nedenfor viser figur 3. forskjell mellom «lys» og «skyggesituasjoner». «Alvorlig hendelser» kan sies å være en skyggesitasjon, på grunn av alle de ukjente parameterne. Når skoleansatte skal lage beredskapsplaner for mulige trusler, vold og angrep vet de ikke *hvem* som angriper,

hvor eller med hvilken *fremgangsmåte* angrepet skjer. Dette medfører høy grad av usikkerhet. Oppstår en reell krise kan dette innebære at aktørene vil «møte» en uventet og uoversiktlig situasjon (Klein, 2009) der planer og prosedyrer faller sammen.

**Streetlight-situasjoner:**



**Skyggesituasjoner:**



Figur 3. Forskjell på lys og skyggesituasjoner. Min figur.

Hendelser i skyggene trenger likevel aldri å være «helt nye og uventede» som kanskje kan ha blitt fremstilt i figur 3<sup>10</sup>. En skyggesituasjon kan ha elementer av «lys», fordi aktøren forstår sammenhengen mellom variabelen og den fysiske observasjon (Klein, 2009; Njå mfl., 1998). Poenget er at når en har dårlig kjennskap til utfallet, er det tilsvarende vanskelig å planlegge for slike hendelser i førkrisefasen. For skoleansatte betyr dette at beredskapsgruppen i *førkrisefasen*, må tenke og planlegge med en annen tilnærming for «alvorlige hendelser» enn for andre type hendelser som de er vant til å ha i planverket sitt. Et eksempel på dette kan være brann: Ved brann kan målet være å evakuere alle til en *forhåndsbestemt* mønstringsplass. Et så klart mål kan en ikke planlegge for ved tiltenkte, ondsinnede anslag.

**5.1.1.3 Forskjellig kompetansenivå**

Dreyfus og Dreyfus (1986) skiller mellom eksperter og novise i utarbeidelse av analyser, og mener det er fem ulike ferdighetsnivåer: Novise, avansert nybegynner, kompetent utøver, profesjonell utøver og til slutt, ekspert (Aven mfl., 2004). Kun de 3 siste nivåene er interessante (Aven mfl., 2004), fordi disse er dem som sannsynligvis vil ha nok kunnskap og

<sup>10</sup> I noen tilfeller vil sammenhengen mellom variabelen og den fysiske observasjonen være svak, noe som gjør at det ikke er en direkte synlig kobling som aktørene kan forholde seg til (Njå mfl., 1998).



erfaring til å utarbeide en pålitelig analyse (se tabell 1, pkt 2.4.1). Det er vanskelig å si hvor skoleansatte vil være på denne skalaen, men funn i denne oppgaven tyder på at for noen informanter er generell kunnskap om utarbeidelse av ros-analyser og arbeid med «alvorlige hendelser» en helt ny problemstilling. Skoleansatte er videre ikke utdannet til å arbeide med beredskapsplanverk og ros-analyser, og det er tvilsomt om skoleansattes kompetanse er høyere enn nivå to: Avansert nybegynner (jf Dreyfus og Dreyfus, 1986).

Det ligger dermed et dilemma i at skoleansatte med minst erfaring på området med «alvorlige hendelser» skal utarbeide planverk og respons for slike hendelser. Til tross for at det er en kompleks oppgave peker likevel «veilederen» på at skoleansatte har en kriseresponsrolle både i førkrisefasen og under selve krisen. De fleste informantene i denne oppgaven er også enige i dette, og uttaler at skoleansatte ikke har annet valg enn å ta denne rollen. Her nevner de sikring, varsling og evakuering som kritiske aktiviteter som de må håndtere før profesjonell hjelp kommer (jf Dynes, 1994; Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Informantene fra barne- og ungdomskolene som allerede har det generelle beredskapsplanverket på plass, er likevel sterkt tvilende til om deres skoler vil være i stand til å utarbeide et godt planverk som inkluderer ondsinnede, tilsiktede hendelser, siden de mangler denne spisskompetanse. De påpeker at den type kompetanse, er det profesjonelle beredskapsaktører som har.

De barne- og ungdomskolene som ikke er kommet godt i gang med det *generelle* beredskapsplanverket, trekker ikke frem spisskompetanse som et problem, trolig fordi de ikke er modne nok på tematikken (se pkt. 5.2.1.1). Derimot never ingen av informantene fra de videregående skolene manglende spisskompetanse som et problem til tross for at de har jobbet med «alvorlige hendelser» som en del av planverket. Den viktigste grunnen til denne forskjellen, synes å være at skoleeier begynte arbeidet med «alvorlige hendelser» for flere år tilbake, og har gitt skolene ekstra opplæring på temaet, samt beskrevet hvilke farer og ulykkessituasjoner som skal inn i planverket. Dermed blir utgangspunktet for jobben som skal gjøres på den enkelte skole, lettere. Synligheten og støtten til skolene i forhold til kompetanse om «alvorlige hendelser» fra Rogaland fylkeskommunen og Stavanger kommune som skoleeiere, har med andre ord vært forskjellig (jf. Dynes, 1991). Det er trolig årsaken til spredningen i svarene fra skoleinformantene.

### **5.1.2 Rammer for kompetanseutvikling**

Skolene har altså behov for kunnskap om planverket som skal utarbeides, og ikke minst spisskompetansen om «alvorlige hendelser», samt kjennskap til de erfaringene som er gjort i

utlandet. Dynes (1991) og Perry og Lindell (2003) trekker frem viktigheten av det nasjonale nivået og nasjonale retningslinjer, for å få vellykket beredskap. De hevder at en forutsetning for vellykket beredskap og implementering av nye beredskapsaktiviteter, er klare rammebetingelser og tilstrekkelige ressurser (Dynes, 1991; Perry og Lindell, 2003). POD har sendt ut et opplæringsopplegg til politiet som skal brukes ut mot skolene i forbindelse med implementering av «veilederen». Dette er for å hjelpe skoleansatte med å lage beredskapsplaner for tilsiktede, ondsinnede hendelser ved å gi dem nyttige begreper og «rett» tankesett. Implisitt ligger det her en forståelse fra myndighetene om at skolepersonell behøver politiets spisskompetanse, for å klare å utføre de oppgavene som POD og Udir pålegger dem. Selv om skoleansatte har lavt ferdighetsnivå i rammeverket til Dreyfus og Dreyfus (1986), vil denne samhandlingen og tverrfaglige tilnærmingen mellom ekspertene (i dette tilfellet, politiet) og analytikerne (i dette tilfellet, representanter fra skolens beredskapsgruppe) bøte på skoleansattes utgangspunkt: Politiet kan bistå med spisskompetansen som skoleansatte mangler, og skoleansatte kan sette informasjonen inn i deres «skolekontekst». Det er denne interaksjonen mellom ekspert og analytiker som kan utgjøre hele forskjellen mellom suksess og en «plan for planens skyld» (jf Njå mfl., 1998; Aven mfl., 2004).

Imidlertid opplyser informantene fra politiet at utdanningsopplegget fra POD er *generelt* og noe *mangelfullt*. Dette utdanningsopplegget hadde kanskje vært tilstrekkelig dersom det hadde eksistert et krav om at politiet skulle ut til den enkelte skole, og samtidig ble gitt ressurser som muliggjorde dette (jf Dynes, 1991). Da ville for eksempel politiet hatt mulighet til å samhandle med hele personalet, gitt konkrete råd til skolens planverk, samt råd om for eksempel evakuering/dekning/varsling for den enkeltes skole opp mot de DFU'ene politiet skal drøfte med skolene (se avsnitt 4.4.2). Et generelt utdanningsopplegg kunne dermed ha blitt *lokalt* tilpasset (jf Dynes, 1991), og bøte på skoleansattes mangelfulle kompetanse (jf Njå mfl., 1998). På samme tid ville hele personalet vært delaktig og fått kompetanse innad i organisasjonen.

Imidlertid eksisterer det ikke et krav om å dra ut til den enkelte virksomhet. Politiinformantene PS1 og PS2 er usikre på om politiet er ment å skulle dra ut til den enkelte skole. Uklare føringer kan derfor medføre forskjellig grad av samhandling mellom politi og skoler, i de ulike distriktene.

Dynes (1991) hevder at tildeling av ressurser og kompetanse nedover til de ytterste leddene *må* skje, fordi det er lokalsamfunnet – og i dette tilfellet skolene selv – som står som første

person på stedet. Politiinformantene i denne oppgaven forteller at de heller *ikke* har fått ekstra ressurser til å dra ut til den enkelte virksomhet. «*Det er en enorm oppgave for politiet hvis vi skal ut i alle barnehager, barneskoler, ungdomskoler, videregående og alle universitet å gi råd i disse situasjonene. En liten bygd kan en gjerne få det til!*» sier PS2, som her indikerer at det utslagsgivende for dem er mangler på ressurser til å utføre oppdraget (jf Dynes, 1991). Basert på informasjon fra politiinformantene i Stavanger og Sandes, kan det derfor se ut som om politiet i praksis blir tvunget til å gjennomføre et generelt utdanningsopplegg, uten mulighet for lokal tilpasning til den enkelte skole.

Ifølge Perry og Lindell (2003) vil det framkomme betydelig variasjon av beredskapsplanlegging mellom lokalsamfunn. Dette er fordi *menneskene* som står bak arbeidet og gjennomføringen spiller en stor rolle. For å minske på personlig (negativ) innflytelse må myndighetene formidle like ressurser, tydelige hjelpemidler og krav til menneskene involvert i prosessen. Derved kan myndighetene stimulere til likere kompetanse og beskyttelsesnivå. Et generelt utdanningsopplegg kan føre til personlige tolkning, hvor egne erfaringer og oppfattelse kan påvirke svarene de gir, tidsbruken ut til skolene/skoleledelsen, samt hva de mener er nødvendig at skolene behøver av innsikt i spisskompetanse for «alvorlige hendelser».

PS2 forteller at det generelle og mangelfulle utdanningsopplegget fra POD gjør at det er vanskelig for politiet å gi gode konkrete *råd* og *sva*r til skolene. Det kan altså virke som politiet opplever et stort ansvar med å fortelle skoleansatte hvordan de skal opptre i en krisesituasjon. De er også redd for å få kritikk i etterkant av en eventuell hendelse. PS2 sier at denne problemstillingen har gjort at de har bedt POD om klarere retningslinjer for hva de skal si. Det er viktig at tilbakemeldingen fra POD blir klar nok, slik at politibetjentene som skal møte skolene, blir i stand til å svare på en god måte og ikke prøver å unngå spørsmål fra skolene eller visse tema, i frykt for å si noe «feil». Dette kan nemlig gi negative konsekvenser, fordi forskning peker på at mennesker er mer tilbakeholdne med å ta i bruk foreslåtte krisetiltak når de er gitt på en vag eller ufullstendige måte (Perry og Lindell, 2003). Dette betyr at dersom politiet er uklare i sine råd eller anbefalinger, er det fare for at skoleansatte i en krisesituasjon velger å *ikke* følge rådene fra politiet.

### **5.1.3 Hvordan tolke funn opp mot «veilederen»?**

Funn i denne oppgaven tyder på at det er et sprik mellom det mange personer opplever at «veilederen» krever av dem, og de midlene de har til rådighet. «Veilederen» støtter opp om

krav i styringsdokumentet for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren.

«Veilederen» skal blant annet bidra til å styrke kunnskapen om betydningen av gode og oppdaterte beredskapsplaner, samt legge til rette for en robust beredskap («veilederen» s.3). Styringsdokumentet sier imidlertid lite om *kompetanse* ut over at det er viktig at involverte medarbeidere kjenner kriseplanverket, sin rolle og sine oppgaver i en krisesituasjon. «Veilederen» gir støtte ved implementering av kravene i styringsdokumentet ved å beskrive ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene. På den andre siden svekkes tydeligheten ved at veilederen tar i bruk ordet *bør* for oppgaver som styringsdokumentet sier at skolene har ansvar for å gjennomføre (se pkt. 5.3.4). Videre «pålegger» veilederen skolene viktige oppgaver som det kreves *kompetanse* for å gjennomføre, men det følger lite beskrivelse av hvordan oppgavene anbefales gjennomført. Derimot inneholder slutten av «veilederen» en rekke linker til andre mer eller mindre relevante dokumenter. Dette vanskeliggjør bruken av dokumentet og nyttig informasjon blir mer utilgjengelig. For eksempel påpeker en rektor at hun synes det er alt for mye generell teori og alt for lite praktiske råd rundt arbeidet med «alvorlige hendelser». Hun opplever informasjonen som de har fått som utilgjengelig og lite relevant, og viser samtidig til en stabel dokumenter på pulten som er tilknyttet «veilederen». Disse hadde heller ikke gitt henne de praktiske verktøyene eller den kunnskapen hun trenger for å implementere «veilederens» krav og anbefalinger (jf Innes, 1998).

«Veilederen» kan også synes å være uklar rundt hvordan «problem-eierne» (altså skoleeierne) skal gå frem i implementering av «veilederen». For eksempel utaler en informant fra Rogaland fylkeskommune at det ikke er mye «nytt» i veilederen. Også Stavanger kommune peker på dette.

*«Den [«veilederen»] beskriver det overordnede, veldig lite konkret og gir oss veldig lite som vi ikke viste før ... ( )... Når vi så et tidlig utkast av hvordan den kom til å bli forstod vi at det ikke var vits i å vente. Dette må vi sette i gang selv, fordi den vil ikke gi oss det som vi føler at vi trenger»* sier en informant.

Politibetjenten PS1 understreker også dette ved å påpeke at kommunene trolig kommer til å gå frem forskjellig. Ressurssituasjonen og beredskapspersonellet som de ulike kommunene har til rådighet varierer. Implisitt kan (og trolig vil) kvaliteten variere fra sted til sted. Fordi «veilederen» ikke gir klare føringer, kan det synes som at skolenes nytte av «veilederen» (at

skoler skal få spisskompetanse og mulighet for å øve), avhenger av de *personene* som skal stå for implementeringen, samt deres synspunkter og prioriteringer (jf. Perry og Lindell, 2003).

Skolene har et tydelig behov for spisskompetanse rundt «alvorlige hendelser» og «veilederen» peker på politiets rolle i å bistå den enkelte skole med råd og spisskompetanse innen forebygging av «alvorlige hendelser» og akutte situasjoner. Den oppgaven som politiet oppfatter at «veilederen» pålegger dem har politiet på den annen side ikke fått midler til å gjennomføre. Det kan derfor se ut til at Udir og POD har undervurdert viktigheten av kompetanse, både med hensyn til tildeling av midler og detaljeringsgrad i de læringstiltakene som er utarbeidet.

Selv om lokal tilpasning er bra, er kompetanse et suksesskriterium for vellykket implementering. Både «veilederen» og styringsdokumentet oppleves som mangelfullt rundt kompetanse, og de er heller ikke alltid samstemmende med hverandre. I tillegg følger ikke «veilederen» godt nok opp de kravene de innledningsvis refererer til. Rammene for kompetanse og tilgjengelige ressurser for implementering av «veilederen» kan dermed synes undervurdert (jf. Perry og Lindell, 2003); Dynes 1991).

## 5.2 Hvordan er sammenhengen mellom risikopersepsjon og prioritering av arbeidet med beredskap for «alvorlige hendelser»?

### 5.2.1 Trussel-oppfattelse spiller inn på forberedende handling

Den risikopersepsjonen som nøkkelpersoner har (for eksempel skoleeier, rektor og beredskapsgruppe), påvirker skolens sikkerhet og sårbarhet. Selv om skolene ikke står som uavhengige aktører i beredskapsarbeidet påvirker deres personlige opplevelse av risikoer likevel skolens beredskap. Samtidig må det presiseres at denne delen av oppgaven har vært vanskelig å analysere (se pkt. 3.8).

#### 5.2.1.1 Risikopersepsjon hos skolene

##### Risikopersepsjon hos barne- og ungdomsskolene

Helsloot og Ruitenbergh (2004) mener at borgere bare forbereder seg for de typer trussel de oppfatter som *nært forestående* og som de oppfatter å utgjøre en *direkte trussel* mot dem. Informantene fra barne- og ungdomsskolene 4 og 5 har vansker med å forholde seg til ondsinnede hendelser. For eksempel uttaler en informant: «*Det er enda fremmed for meg. Det er veldig fjernt. Lille Stavanger, og lille skolen vår, skal den bli utsatt for noe slikt?*». Denne gruppen av informanter problematiserer ikke skolepersonalets rolle i beredskapsarbeidet med «alvorlige hendelser». De gir heller ikke uttrykk for forventinger om hjelp fra andre aktører i implementeringsarbeidet (både i førkrisefasen med kompetanse til å utarbeide planverk for «alvorlige hendelser», og eventuelle øvelser, handlingsmønster og råd for akutfasen), i tilsvarende grad som de andre informantene. Alle informantene fra disse to skolene forteller at de ser for seg å fokusere på hverdagstruslene.

Ifølge Olsen mfl. (2008) kan en *mistilpasning* relateres til et feilaktig informasjonsbilde, som for eksempel for mye eller for lite kunnskap knyttet til faren eller trusselen. Skolene 4 og 5 hadde ikke planverket sitt ferdig utarbeidet før de startet kursingen med Stavanger kommune. De beskriver sitt eget planverk som «generelt og mangelfullt». Det er grunn til å tro at lite forkunnskaper (altså «mistilpasningen» jf Olsen mfl., 2008) og at problemstilling oppleves som ny, er med på å styre hvordan de planlegger å prioritere ulike hendelser i deres videre arbeid med planverket (jf Helsloot og Ruitenbergh, 2004). ). I tillegg kan det se ut til at fokus på hverdagsrisikoer i Stavanger kommunes kurs (se pkt. 4.5.2.1) heller *ikke* forandrer disse skoleansattes forhold til «alvorlige hendelser».

Dette er likevel *kun* en mulig forklaring, og det må nevnes at informantene fra skole 4 har en spesiell erfaringsbakgrunn som kan vise en annen vei. Informantene forteller at de har hatt en alvorlig kidnappingstrussel mot en elev. Dette medførte at personalet måtte skjerpe vaktholdet rundt eleven og være på vakt om ukjente personer nærmet seg skolens område. Informantene forteller at selv om de ikke hadde hatt ros-analysen eller beredskapsplanen på plass, følte de seg trygge på den beredskapen de utarbeidet og gjennomførte i forbindelse med kidnappingstrusselen. På tross av at hendelsen var ubehagelig, ville ingen av dem vært uten erfaringen. Det kan synes som om denne episoden har fått betydning for deres risikopersepsjon, og påvirket deres forhold til «alvorlige hendelser». Olsen mfl. (2008) og Aven og Renn (2008) hevder at hvis personer føler at de har *personlig kontroll* over risikoen minskes opplevd risikofølelse. Med andre ord blir risikoen lettere å akseptere, og medfører mindre belastning (forslag hvis det var det du mente). At erfaringen med å håndtere kidnappingstrusselen har gitt utslag i en «mestringsfølelse» og en (overdreven) opplevd følelse av å kontrollere/håndtere situasjonen, er likevel *kun* en mulig forklaring. Informantene verken bekreftet eller avkreftet denne påstanden. På den andre siden uttrykker de at de føler seg trygge, sammensveiste og styrket i hverandres selskap etter hendelsen.

Informantene fra skole 1, 2 og 3 har høye forventninger til skoleeierne, politiet og til seg selv i arbeidet med «alvorlige hendelser». Disse skolene har planverket ferdig og det antas at de har god innsikt i beredskapsarbeidet. I likhet med skole 4 og 5, føler de seg ikke bekymret for at en tilsiktet, ondsinnet hendelse skal skje dem. Likevel skiller de seg ut, fordi selv om de ikke opplever at deres skole (eller skoler i hele Norge) står som særlig utsatt, tyder funn på at de er sterk bevisste på skolers sårbarheter for tilsiktede, ondsinnede hendelser, samt skoleansattes (foreløpige) mangelfulle kompetanse som kriserespondent. Disse informantene tydeliggjør for eksempel at dersom en «alvorlige hendelse» skjer, vil skoleansatte være overlatt til seg selv. Alle informantene uttaler dette, og en sier for eksempel:

*«Når er det politiet trer inn og tar over ansvaret i en slik situasjon? De første minuttene? Ti minutter ... eller en halvtime? Så er det vi – det står og faller på oss. Vi står alene helt til politiet står utenfor».*

Alle disse informantene problematiserer videre denne akuttfasen hvor de er alene med et fraværende varslingsystem, hvor de ikke har mulighet til å advare innenfor skolens område. De er redd for at mye tid og at ansatte på skolen ikke vil få mulighet til å sike seg selv og

elevene. De håper derfor at politiet vil være utenfor skolens område i løpet av få minutter, men alle nevner at det ikke nødvendigvis vil være slik og de kan ikke ta det for gitt.

I tillegg kan risikopersepsjonen hos skole 1 og 2 ses opp imot Helsloot og Ruitenberg (2004) påstand. Ifølge dem vil oppfattet *nærhet* til fare/trussel påvirke risikopersepsjon og prioriteringer. Helsloot og Ruitenberg (2004) mener at borgere forbereder seg for de typer trussel de oppfatter som «nært forestående» og som de oppfatter å utgjør en *direkte trussel* mot dem. På tross av at rektorene fra skole 1 og 2 ikke tror at de kommer til å komme utfor en «alvorlig hendelse» på grunn av svært lav sannsynlighet, pålegger «veilederen» dem et stort og personlig ansvar. «*Tenk på de forventningene de har til meg som rektor om noe skulle skje.*» sier informant fra skole 2, mens informant fra skole 1 uttaler: «*Jeg klarer å lage ros-analyser, men på dette som er så alvorlig som kan føre til massedød ... Det blir for meg et veldig stort ansvar. Det er alt for alvorlig hendelser til at en kan delegere det nedover til den enkelte virksomhet*». Dette kan tyde på at informantene er redd for at hvis en tilsiktet, ondsinnet hendelse skulle skje på deres skole, oppstår det urealistiske forventninger til skolens beredskap og håndtering av hendelsen. Som øverste leder på skolen, vil de stå i fare for å bli holdt personlig ansvarlig i etterkant (jf. Helsloot og Ruitenberg, 2004). Deres risikopersepsjon kan altså synes å være trigget av et stort personlig ansvar, kombinert med alvorlige konsekvenser dersom noe skjer. Når de samtidig føler at de ikke besitter nødvendig kompetansen til å utarbeide planverk for «alvorlige hendelser», er det rimelig å anta at de føler at de mister personlig kontroll over situasjonen (Olsen mfl. 2008; Aven og Renn, 2008).

Tilfellet synes å være noe annerledes hos informant fra skole 3. Han presiserer også at han frykter at rektoren hans vil sitte igjen med ansvaret og skylden etter en eventuell hendelse. «*... du kan tenke deg at det skjedde noe her; advokat, rettsaler, pressen ... de ville jo rivet oss i filler. Da vil jeg håpe at ingen rektor blir holdt ansvarlig*». Denne personen har også høye forventninger til både Stavanger kommune og lokalt politi i forhold til implementeringen av «veilederen». Han har tenkt grundig gjennom hvor skolens sårbarheter ligger, og hva skolepersonell har behov for av opplæring. Tidligere har han har aktivt prøvd å ta opp temaet med hele skolens personale, og har selv ringt inn til beredskapsavdelingen i Stavanger kommune for å diskutere behovet for felles varslingsystem. I motsetning til de andre to informantene, er denne personen likevel mest opptatt av konsekvensene. Ifølge Olsen mfl. (2008) er en mistilpasning at faren eller hendelsens konsekvens eller sannsynlighet, vektlegges feil i forhold til hverandre. I dette tilfellet kan det synes som om konsekvensene



vektlegges over sannsynligheten for at hendelsen faktisk inntreffer. Aven og Renn (2010) forklarer at *frykt* utgjør en stor rolle for menneskers forhold til risiko.

Ifølge Reason (1997) må en organisasjon balansere hensynet til sikkerhet opp mot hensynet til profitt og produksjon. Opplever organisasjoner en lang og rolig periode uten hendelser opplever de ansatte en økt følelse av trygghet. Dette snur derimot etter at en hendelse inntreffer. Da skiftes fokuset og prioriteringene, fordi de ansattes forhold til risiko øker.

«Vendepunktet» for denne personen var, slik som Reason (1997) hevder, utløst etter en fatal hendelse. *Konsekvensene* av gisseltakingen av barneskolen i Beslan Russland medførte at mer enn trehundre menneskeliv gikk tapt, hvorav nesten halvparten var barn. Dette gikk dypt innpå denne informanten som endret holdning til tilsiktede, ondsinnede hendelser etter denne gisseltakingen (jf Olsen mfl., 2008). «*Det har vært et spøkelse i bakhodet. Det jeg tenker, at hvis noe sånt skulle skje på vår skole så har vi ikke tenkt igjennom konsekvensene av det ... ( )... Vær så god kom – vi er ikke forberedt i det hele tatt!*» uttaler han. Informantens beredskapsprioritering synes dermed å være utløst (og videre påvirket) av hendelser fra utlandet (jf Reason, 1997). Hvorfor denne personen har blitt mer påvirket av disse hendelsene enn resten av informantene i denne oppgaven, gir derimot funnene ingen god forklaring på. Kanskje er det på grunn av god evne til å projisere erfaringer fra eksterne hendelser inn på egen virksomhet, men dette er utenfor mine valgte teoribidrag.

### Risikopersepsjon hos de videregående skolene

På det videregående nivået, hersket det også sprik. Informant fra skole 1 sier at de tar «alvorlige hendelser» seriøst. På den andre siden har ikke skolen hatt beredskapsøvelse på over to år. Dette svekker troverdigheten til denne informanten, i forhold til at skolen tar beredskap på alvor. VGS2 derimot har en klar sterk bevissthet rundt brann, men sier tilsiktede, ondsinnede hendelser har såpass lav sannsynlighet at det ikke prioriteres hos dem. Oppfattelsen «det skjer aldri» vinner over at sannsynligheten, uansett hvor liten den synes, «kan skje». De har heller ikke tatt i bruk sms-systemet, og selv om de føler seg såpass usikre på table-top-øvelser at det hindrer dem i å øve, har de ikke tatt initiativ for å få hjelp til å øve eller få en bedre opplæring av sms-systemet. Dette kan være tegn som tyder på at de opplever høy trygghetsfølelse for «alvorlige hendelser» (jf. Aven mlf. 2008; Olsen mfl. 2008).

Til forskjell, sier VGS3 at hele personalet må ha bevissthet til «alvorlige hendelser», og at ledelsen prioriterer dette arbeidet. Denne personens uttalelser samstemmer med Reason

(1997) som hevder at en organisasjon vil prioritere sikkerhet etter en inntruffet hendelse, fordi aktørers forhold til risiko øker. Det er grunn til å tro at skolens ansatte ble preget av Utøya-massakren, selv om dette aldri ble direkte sagt av informanten. Referanser til Utøya, ble derimot nevnt som en bidragende faktor til hvorfor de for eksempel velger å ha tabel-top-terrorøvelse som sin neste øvelse. I tillegg uttaler hun at skolen ligger strategisk til, med utilregnelige mennesker som hun opplever at skolen ikke har mulighet til å kontrollere. Funn fra VGS3 informant tolkes dithen at informanten føler seg utsatt i forhold til dens plassering, noe som kan utgjøre en direkte trussel mot dem (jf. Helsloot og Ruitenbergh, 2004). I tillegg er skolen preget av en hendelse som har gjort at sikkerhet har fått ekstra fokus blant ansatte (jf. Reason 1997).

Det ser ut til å være en klar sammenheng mellom hva beredskapsgruppen anser som en trussel og hva de prioriterer (jf. Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Dessverre eksisterer det ikke noe gode måleparametere for «alvorlige hendelser», som kunne ført til lik og «korrekt» oppfatning av trusselbildet (jf. Perry og Lindell, 2003). Til tross for at det aldri har skjedd «alvorlige hendelser» på norske skoler av den typen som vi har sett fra utlandet, er det likevel viktig at skoleledelsene og beredskapsgruppene anerkjenner at slike hendelser *kan* skje, og vet hvor svakhetene i skolene og skolesystemet ligger. For eksempel var erfaringen som skole 4 gjorde seg under kidnappingstrusselen åpenbart ikke ønskelig, men den viser kanskje viktigheten av å øve på å håndtere eventuelle alvorlige hendelser av ulikt slag i fremtiden, for å skape en bevissthet rundt slike risikoer og trusler.

Funn i denne oppgaven tyder imidlertid på at beredskapen generelt, og især «alvorlige hendelser», har hatt et manglende fokus hos mange. For de informantene som *tidligere* har hatt mest fokus på «alvorlige hendelser», synes det som at konsekvenser av hendelser, og skoleansattes opplevelse av *nærhet* til disse hendelsene, har gitt størst utslag for skolens beredskapsarbeid (jf. Olsen mfl, 2008; Reason, 1997). Informantene synes videre ikke å ha et tydelig skille mellom «objektiv» og «subjektiv» risikopersepsjon (jf. Aven og Renn, 2008). Fra funnene i denne oppgaven kan det virke som om enkeltpersoner risikopersepsjon (rektorer eller personell i beredskapsgrupper) spiller en rolle for hvordan beredskapsarbeidet legges opp, og hvor høyt det prioriteres i skolene (jf. Aven og Renn, 2008; Olsen mfl. 2008).

### 5.2.1.2 Risikopersepsjon hos skoleeierne

Skoleeierne Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune har ulikt utgangspunkt for hvordan de anser «alvorlige hendelser». Dette gjenspeiles i hvordan de som eiere tilrettelegger

for beredskapsarbeidet for skolene, og hvilke type scenarier de velger å ta opp med skolene. Satt på spissen kan begge to sies å basere sin vurdering ut i fra en risikomatrise, som tar utgangspunkt i sannsynlighet og konsekvens. Konsekvensene av en «alvorlig hendelse» er begge to enige om vil være fatale. Skoleeierne mener om *sannsynligheten*, altså sjansen for at en slik hendelse faktisk inntreffer, er imidlertid forskjellige. Informantene fra Rogaland fylkeskommune understreker at «alvorlige hendelser» som skoleskyting og terroranslag *kan* skje. Å ta høyde for noe annet, sier de er naivt. Dette utgangspunktet medfører dermed at tilsiktede, ondsinnede hendelser på skoler alltid er rød på deres risikomatrise, noe som nødvendigvis gjør et konstant fokus på området (jf Aven og Renn, 2008; Olsen mfl. 2008).

Stavanger kommune på den annen side forteller at de opplever «veilederen» som overfokuset. De gir uttrykk for at de mest omfattende hendelsene i «veilederen» har svært liten sjanse for å inntreffe, og skiller seg dermed fra Rogaland fylkeskommune som har tatt et mer bastant standpunkt. Det kan altså se ut til at (u)sannsynligheten dreier Stavanger kommunes fokus over på «skolehverdagen», med hendelser som har høyere sannsynlighet for å inntreffe. De vektlegger altså *ikke* de ondsinnede hendelsene i sin kursing (jf. Aven og Renn, 2008; Olsen mfl. 2008). En årsak til dette er at hendelser som for eksempel medisiner og utflukter er *regelmessige* utfordringer som skolene møter «hver dag». Også disse hendelsene kan i verste fall medføre død. Videre mener de at hovedfokuset (fortsatt) bør ligge på det forebyggende arbeidet, for eksempel å øke midler til PPT og fokusere på å bekjempe mobbing. Stavanger kommune mener at skoleansatte og lokale støtteapparater må *hindre* personer i å bli potensielle gjerningsmenn. Den dagen en «alvorlig hendelse» skjer på en skole er det for sent, og liv vil gå tapt uansett.

Funnene tyder på at i likhet med skolene, er det en klar sammenheng mellom hvordan skoleeierne oppfatter visse type farer/trusler, og hvordan de prioriterer ulike scenarier ut til skolene sine. For skoleeierne spiller aktørenes oppfatning av *sannsynligheten* for om hendelsene vil inntreffe, en avgjørende rolle (jf Aven og Renn, 2008; Olsen mfl., 2008).

### 5.2.2 Nytteverdi

Ifølge Olsen mfl. (2008:80) er en årsak til mistilpasning at en persons aktivitet eller organisasjons mål kan påvirke hva deltagerne eller medlemmene er opptatt av. Dette kan igjen føre til «feil» risikopersepsjon. Alle informantene presiserer at nedprioriteringer av beredskapsarbeidet først og fremst henger sammen med at de er i utdanningssektoren. Dette gjør at det er vanskelig å prioritere beredskapsarbeidet, fordi det går på bekostning av skolers

daglige gjøremål og andre hastesaker som må løses (Perry og Lindell, 2003). Dette kan også ses i lys av Reason (1997) som forklarer en organisasjons livsløp. Dilemmaet her ligger i at organisasjonen må balansere hensynet til sikkerhet opp mot hensynet til profitt og produksjon. I relasjon til denne oppgaven vil organisasjonen være skolene. Profitt og produksjon kan for eksempel være gode resultater, fornøyde elever og ansatte, etterlevelse av budsjetterammer, samt et godt omdømme i nærområdet. Men, et høyt fokus på utdanning kan derimot, som Reason (1997) hevder, gå på bekostning av organisasjonens (skolens) sikkerhet.

I denne oppgaven har funnene vist at skoler får mange forskjellige krav rettet mot seg, der beredskap kun er liten del. At skoler stadig opplever konflikt mellom å prioritere beredskap opp mot andre presserende saker, synes å være en vanskelig utfordring for dem (jf. Perry og Lindell, 2003; Reason, 1997). For eksempel uttaler en rektor en typisk problemstilling: Utenom undervisning, er mobbesaker krevende og tar mye tid å løse. Å deretter sette av tid til beredskap, på toppen av interne strider og andre krav som er i kjernevirksomheten deres, oppleves som vanskelig å få til.

PS2 forteller også at implementeringen av «veilederen» er et spørsmål om *nytteverdi* som kan bli utfordrende for politiet. Hennes opplevelse er at politiet stadig opplever at de blir pålagt nye arbeidsområder uten å bli tildelt ressurser. Dette er «veilederen» et eksempel på, og hun forteller at det derfor kan være vanskelig å prioritere «veilederen» opp mot andre saker som politiet tydelig ser må prioriteres. Ifølge Perry og Lindell (2003) vil beredskapsarbeid nesten alltid bli møtt med motvilje fra de som skal gjennomføre det. Dette begrunner forfatterne med at hemmende holdninger stammer fra at arbeid med beredskap tar ressurser og tid fra presserende saker. Det vil framkomme betydelig variasjon i beredskapsplanlegging hos ulike aktører som har samme målramme. Dette, fordi planlegging og beredskap avhenger av *menneskene* som står bak (Perry og Lindell, 2003). Kompetanse, motivasjon, ressurser og tid til å gjennomføre og vedlikeholde planene og ferdighetene til menneskene som er involvert, spiller mer inn enn de fleste tror (Perry og Lindell, 2003). At politiet, som allerede har en trang ressursituasjon, føler at det de skal bidra med oppleves som nyttig og at de får en god samhandling med skolene, vil kunne spille en stor rolle i implementeringen og den videre prosessen. Det samme synes også å være gjeldende for skolene: Det er også viktig for dem å føle at de får den informasjonen og kompetansen de trenger for å utarbeidet planverket for «alvorlige hendelser» og vedlikeholde kunnskapen ved å øve.

Oppfattet nytteverdi er dermed en utfordring gjennom hele linjen; fra politiet, skoleeierne til skoleledelsen, og kan prege implementeringen. Hvor mye aktørene ser nytten av arbeidet, må også ses tett opp mot deres forhold til «alvorlige hendelser». For eksempel om de anser hendelsenes sannsynlighet så lav at det foreligger tvil om at arbeidet er berettiget (jf. Aven og Renn, 2008; Helsloot og Ruitenbergh, 2004; Olsen mfl. 2008). Dette kan kanskje være representativt for ståstedet til Stavanger kommune, som først og fremst gir uttrykk for at «skolehverdagen» og det forebyggende arbeidet, bør få fokus.

#### **5.2.4 Hvordan tolke funn opp mot «veilederen»?**

«Veilederen» pålegger ikke rektorene noe nye oppgaver, fordi det står at rektor/ledelsen *bør* sørge for at visse hensyn blir ivaretatt (se pkt. 5.3.4). Det kan synes som om tilsiktede, ondsinnede hendelser er en såpass ny problemstilling for norske skoleansatte, at tydelig krav er nødvendig hvis alle skolene skal med. At rektor eller ledelse kun *bør*, medfører trolig at *skoleeierne* i enda større grad må ta ansvar for å pålegge skolene beredskapsarbeid og følge opp arbeidet, istedenfor at skolene starter/viderefører arbeidet på eget initiativ. Som beskrevet tidligere kan det derimot virke som om kommunene har for åpne og uklare krav i sin rolle i implementeringen av «veilederen» (se pkt. 5.1.3).

Det er all grunn til å tro at skoleledelsen vil ha problemer med å bestemme hvor sikkerhetsnivået bør være. Forskjellig type organisasjoner har varierende alvorlighetsgrad knyttet til hendelser relatert til sin produksjon (Reason, 1997). Skolens beredskap, altså, «tiltak som skal forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser» (NOU 2000:24:19) vil henge sammen med farene ved produksjonen (Reason, 1997) og evnen og muligheten til å sette inn risikoreducerende tiltak. Den produksjonen som skolene i seg selv utøver, nemlig utdanning, må sies å være en lavrisikoproduksjon. «Veilederen» skal hjelpe til å håndtere *eksterne*<sup>11</sup> trusler og farer, som ligger utenfor skolens kjerneproduksjon. Det kan imidlertid synes som om «veilederen» ikke er tydelig nok på hvordan dette skal gjennomføres i praksis. «Veilederen» gir heller ikke god støtte til hvordan skolene skal få en god sikkerhetskultur. Sett ut i fra at skolers første prioritet er å møte de daglige og månedlige kravene og få god kvalitet på undervisningen og elevens resultater, vil de eksterne truslene skape utfordringer. Organisasjoner som skoler er ikke «designet» for å oppdage farer og trusler (jf Boin mfl., 2005). Skolepersonell kan være gode til å oppdage elever som sliter eller som er i starten av sin kriminelle løpebane, men skolene har først og fremst mål om å

---

<sup>11</sup> For eksempel en psykisk ubalansert elev, truende foreldre eller en politisk motivert handling.

## Analyse

undervise og løse interne strider, for eksempel mobbesaker. Det er derfor naturlig at skolene søker tilbakemelding på disse målene, og de daglige risikoene som de kjenner til. Resultatet er dermed at organisasjoner som skoler, sjelden oppdager faren/trusselen før de blir kritiske (jf Boin mfl., 2005). Sett i lys av at en krise «alltid» kommer overraskende (Boin mfl, 2005), er det grunn til å tro at uten risikopersepsjon og bevissthet, eller press fra skoleeiere og politiet – vil skoleledelsen/skoleansatte ikke forberede seg (i tilstrekkelig grad)på eksterne trusler og farer (jf. Helsloot og Ruitenberg, 2004). Dette er fordi borgere forbereder seg på det de opplever er nært forestående og utgjør en direkte trussel mot dem. Uten indikasjon på at det faktisk eksisterer en trussel vil kanskje mange skoleansatte unnlate å forberede seg på «alvorlige hendelser», som *kanskje* er der ute.

## 5.3 Hvordan er inkludering og involvering av skoleansatte og elever i beredskapsarbeidet?

### 5.3.1 Inkludering

Styringsdokumentet stiller klare krav til gjennomføring av øvelser med personalet for å sette ansatte i stand til å håndtere en eventuell krise. For eksempel står det at «*Øvelser skal bidra til at planverket og roller er kjent i organisasjonen og være en test på om planverket fungerer*» (s.7). Styringsdokumentet gir også føringer på at evakueringsøvelser skal gjennomføres for elever, men legger til at dette må gjennomføres på en *skjønnssom* måte (s.13).

Skoleeierne, politiet og Fylkesmannrådet i denne oppgaven understreker alle viktighetene av å inkludere skoleansatte og elever i implementering av beredskapsplanene (informasjon om arbeidet med å utarbeide planverket, opplæring og øvelser). Rogaland fylkeskommune og Fylkesmannsrådet er imidlertid de som klarest gir uttrykk for viktigheten av dette.

Blant informantene fra skolene (barne- og ungdomskolene og de videregående skolene) hersker det ulike oppfatninger om hvor langt en skal gå med hensyn til inkludering av personalet (og de videregående elevene). Flere skoleinformanter mener at beredskap først og fremst er et *ledelsesansvar*, særlig tilsiktede, ondsinnede hendelser. Forklaringer på dette er at «alvorlige hendelser» kan «*skremme mer enn det gavner*». Noen sier at de er redde for hvilke følger det vil ha å inkludere, involvere og prate med personalet, da alle ikke er «like sterke». Utrivelig stemning, blir også nevnt. Samtidig forteller skoleinformantene at det er vanskelig å gi informasjon og drive med inkludering ned til den enkelte ansatte på grunn av *tidsmangel*. De er også usikre på hvor mye tid skolen skal bruke på arbeidet med «alvorlige hendelser». I tillegg er det et «nytt» tema som bare «aldri kom opp», samt at ledelsen føler seg *usikker* på selve temaet.

Sistnevnte er ekstra verdt å merke seg. For barne- og ungdomskolene som har «alvorlige hendelser», som en helt ny problemstilling, kan det virke som om beredskapsgruppens usikkerhet på temaet hindrer dem i å ta opp «alvorlige hendelser» med personalet. Kun *en* av skoleinformantene har gått ut og informert personalet om at skolen jobber med «alvorlige hendelser», og presentert tiltakskortene for personalet. Da de andre informantene blir spurt om hvorfor de ikke har informert personalet, gir de uttrykk for at de trenger mer informasjon og støttemateriell. Den ene informanten som faktisk hadde presentert arbeidet med «alvorlige hendelser», erfarte at hun ikke kunne svare på spørsmål fra personalet. Dette opplevde hun

som en vanskelig og belastende situasjon. Hun erfarte med andre ord den situasjonen som gjorde at de andre informantene foreløpig brukte som argument for ikke å informere om arbeidet med «alvorlige hendelser» til personalet.

En av informantene fra politiet, PS1, tviler på kvaliteten i prosesser for utarbeidelse av skolers beredskapsplanverk dersom det sitter en eller to personer alene og utarbeider planverket. Han påpeker også at kvaliteten på beredskapen blir dårlig dersom beredskapsplanverket ikke er godt kjent for personalet (jf Innes, 1998; Perry og Lindell, 2003). Ut i fra funnene i denne oppgaven er dette en aktuell problemstilling, fordi funn tyder på at det ikke er, eller tidligere har vært, en klar prioritering å inkludere resten av personalet i utarbeidelse av planverket, implementeringen av «veilederen» og den videre vedlikeholdsprosessen.

Når det kommer til prosessen med å implementere «veilederen» forteller politiet at de høyst trolig vil samle skoleledelsene og beredskapsgruppene, istedenfor å gå ut til den enkelte virksomhet, grunnet ressursituasjon. Riktignok er dette forståelig, men det svekker implementeringen. Dette medfører at skoleledelsene selv må ta ut informasjonen til personalet, men hvordan skal dette foregå og hvem skal kvalitetssikre arbeidet? Sett i lys av Innes (1998) skal læringen skje i *selve* planleggingsprosessen med bred involvering. Men, hva skjer når kun ledelsene eller beredskapsgruppene samhandler med politiet? Hvor rustet står en skole hvis informasjonen fra politiet til skoleledelsene ikke blir forstått eller ikke får betydning for det resterende personalet?

Stavanger kommune henviser spørsmål om opplæring og øvelser av skolepersonalet rundt «skarpe situasjoner» videre til politiet. Fra politiets side har PS2 stor tiltro til skoleansatte, men PS1 forventer lav kompetanse på beredskapstenkning og at skoleansatte har panisk oppførsel i en reell krisesituasjon. Dette kan tyde på en skepsis til at skoleansatte vil klare å utføre sine oppgaver i førkrisefasen og akuttsituasjonen. Til tross for dette mener PS1 det er viktig å inkludere skoleansatte fordi de står i første linje, og *må* håndtere de situasjonene som oppstår.

Funnene viser altså at *skoleledelsene* (se tredje avsnitt) er de mest reserverte med hensyn til involvering av personalet og videregående elever i beredskapsarbeidet med «alvorlige hendelser».



### 5.3.1.1 Beredskap «for og til» ledelsen?

Ifølge Helsloot og Ruitenberg (2004) hersker det fortsatt antagelser om at borgere er lite robuste og hjelpeløse i kriser. Dette mener de hemmer beredskap, fordi borgere og lekfolk sjelden får panikk eller blir passive. Det er faktisk tilfeldige lekfolk på krisestedet som redder flest menneskeliv ved å sikre og evakuere og holde skadede i livet. Ofre og tilfeldige personer vil stå alene i oppstartsfasen, fordi nødetatene først må varsles, mobilisere og komme seg til skadestedet. Å planlegge *uten* lekfolk står dermed i sterk strid for det behovet som oppstår i en krise (Helsloot og Ruitenberg, 2004). Perry og Lindell (2003) og Innes (1998) bygger opp under dette og mener bred inkludering og medvirkning må skje helt fra starten av. Implisitt forteller dette at folk anses som robuste og klarer å forberede seg på kriser, uten at det skader den psykiske helsen.

Den første innsatsen rett etter en hendelse, sammen med lokale nødetater, spiller altså en viktig rolle for utfallet av hendelsen. Dynes (1994) skiller derfor mellom to responsmodeller for å synliggjøre at antagelsen om panikk og hjelpeløshet kan avgjøre om lekfolk tas med som en ressurs. Den «militære modellen» bygger på antagelsen om at folk reagerer med panikk når det oppstår en krise. Kommando og kontroll må settes, og situasjonen må håndteres med makt og militært mønster av profesjonelle aktører. Erfaring viser imidlertid at folk ikke får panikk og flukter, men hjelper til i en krisesituasjon. Dynes (1994) belyser dette i «problemløsermodellen», ved å vise til at mennesker utenfor den offisielle beredskapen er en resurs som bør inkorporeres i førkriseplanen.

At beredskap ender opp med å bli «for og til» ledelsen (uansett årsak), særlig «alvorlige hendelser», kan gi negative følger. Funn fra intervjuene viser at verken rektorer, skoleledelsen eller står spesielt utsatt. Tvert om! Informant PS2 forteller at statistisk sett har skyte episodene fra utlandet ofte vært personer som vil ta hevn på en lærer eller elever som har gjort personen vondt. Holdningen om at personalet ikke klarer å håndtere informasjonen og table-top-øvelser rundt «alvorlige hendelser», eller at det ikke er personalets ansvar, kan få negative virkninger. Denne type tenkning har større likhetstrekk med den militære modellen enn problemløsermodellen, fordi den undervurderer folks kapasitet, robusthet og er ekskluderende (jf Dynes, 1994). Funn i denne oppgaven tyder på at skoleledelsenes sin usikkerhet og reservasjon mot å inkludere personalet og elever, er med på å øke skolenes sårbarhet.

Ifølge Perry og Lindell (2003) og Innes (1998) må planleggingsprosessen, implementeringsprosessen og vedlikeholdet inkludere mange målgrupper. Det må gis

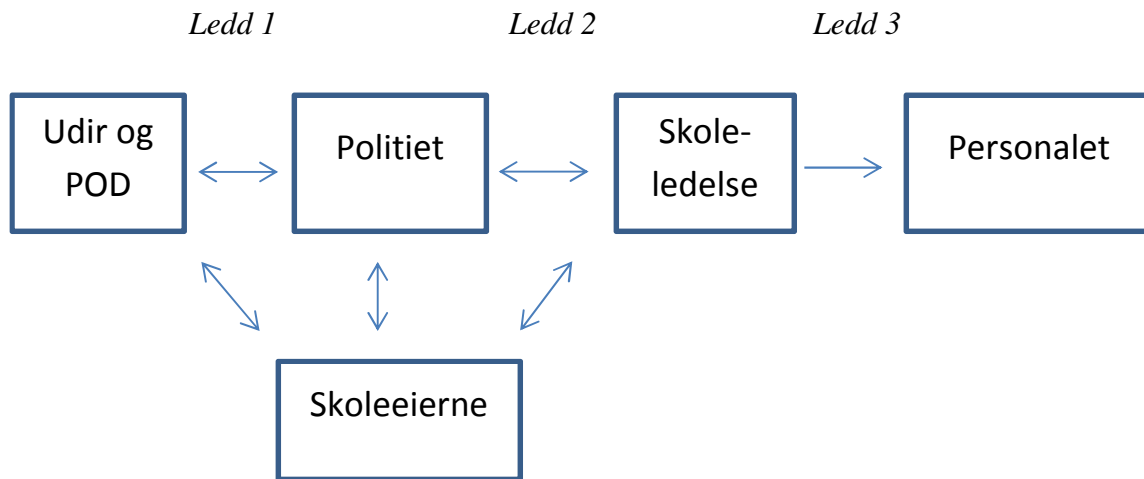
informasjon og gode forklaringer rundt avgjørelser og prioriteter. Dette er fordi mye av beredskapsarbeidet avhenger av at folk forstår budskapet og alvoret. Ekstra viktig er det at informasjon er tydelig rundt kriseplaner og respons, slik at reaksjonsmønsteret blir *proaktivt*. Helt essensielt er dette for folk som befinner seg i en mulig faresone (Perry og Lindell, 2003). Da lærerpersonalet kan sies å kunne stå midt oppi en situasjon der det forventes at de skal foreta visse beskyttelseshandlinger, står behovet for inkludering i skarp motsetning til den ekskluderingen som flere av informantene forteller foregår på deres skoler. Et viktig poeng som Dynes (1994) påpeker ved problemløsermodellen, er at den beste planleggingen (som kontinuitet og koordinasjon) tar utgangspunkt i mønsteret *før* krisen, heller enn å skape kunstige autoritetsforhold. Dette skaper fleksibilitet og mulighet for improvisasjon, som sårt er nødvendig i en krise. For hvilken mulighet for improvisasjon har skoleansatte anledning til å utøve om de verken får informasjon eller opplæring i skolens beredskapsplanverk? Hvis de også kun får informasjon i form av beskjeder, uten å drøfte og reflektere høyt, kan dette medføre at informasjonen ikke bli en del av tankesettet og forståelsen deres (jf Innes, 1998). I praktisk utslag kan dette gi et *reaktivt* handlingsmønster i stedet for proaktiv.

Hvorfor skal ledelsen være dem som primært skal få opplæringen og bli «rustet» når en «alvorlig hendelse» kan ramme dem som mest uforberedt på å takle en slik situasjon? Uttaler en informant.

*«Det handler om mental beredskap, men en hms-gruppe er kanskje 5 personer, mens det kan være 40 ansatte. Og det er de som det vil røyne på. Det er de som får det rett i fanget, så det er de som må øve, ikke hms-gruppa. Du kan ikke bestille et anslag. Det kommer når du minst aner det, og det kan ramme den som er minst involvert».*

Et viktig poeng i en krise er at håndteringen ikke blir personavhengig (jf Dynes, 1994). Det samme vil gjelde i en krise på en skole. I initialfasen hvor det er akutt tidspress, stress og overhengende fare for liv, vil skoleansatte handle med intuitiv handlingsmønster, som er ubevisst, raskt og emosjonelt (Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Forventes det mer av ledelsen enn lærere (som mest sannsynlig står i et klasserom fullt av elever) i den *akutte oppstartsfasen*, hvor det primært gjelder å søke dekning, varsle og evakuere? Hvis svaret på dette er nei, kan inkludering kun av ledelse og beredskapsgruppen fort skape kunstige autoritetsforhold. Hvis beredskapsgruppen på skolen alene er dem som har bevissthet og kunnskap rundt «alvorlige hendelser» og de velger å ikke videreføre dette til personalet

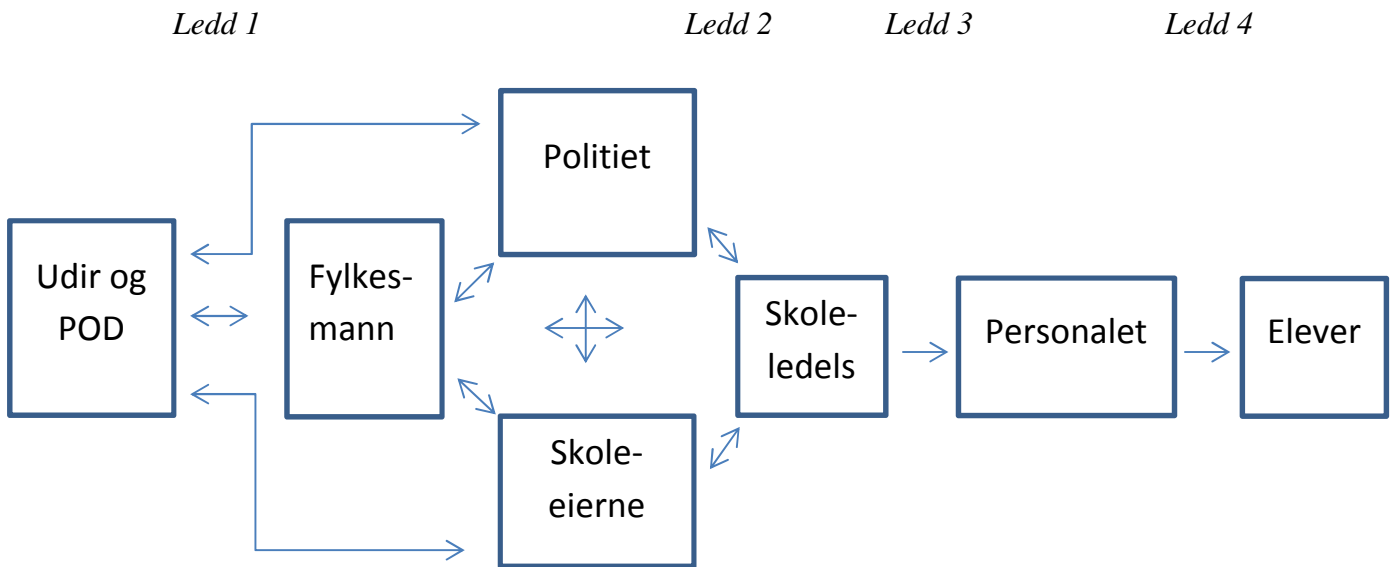
(uansett årsak), fratar dette resten av personalet anledningen til å stå bedre rustet om noe skjer. Da man vet at mennesker handler intuitivt og ubevisst i overhengende fare (Helsloot og Ruitenbergh, 2004), og at det er en klar sammenheng mellom tidligere forberedelser og handlingsmønster i en krise (Kruke, 2012), bør involvering av personalet (og elever) i førkrisefasen tas på alvor.



Figur 4: Informasjon og opplæringsflyt og kommunikasjon, fra ytterste til nederste ledd knyttet til implementering av «veilederen». Min figur.

Basert på informasjon fra «veilederen» har figur 4. blitt laget. Den viser de ulike aktørene som har en rolle i implementeringen av «veilederen», og leddene som informasjonen må gå igjennom. Funnene i denne oppgaven, tyder på at ledd 3, fra skoleledelsen ut til personalet, er et svakt ledd. For det første er det fare for at denne gruppen *ikke* blir inkludert på grunn av ledelsens syn. I motsetning til ledd 1 og 2 som har doble piler (som indikerer en toveis kommunikasjon), har ledd 3 kun enveiskommunikasjon. Selv om det skal sies at noen informanter ønsker innspill på beredskapsplanen fra personalet, tyder funn i denne oppgaven på at beredskapsarbeidet hos skolene går fra ledelsen og ned til personal, i den grad dette skjer. På den annen side refererer «veilederen» helt i starten til **Forskrift om miljørettet helsevern** i barnehager og skoler, og skriver: «Rutinene og sikkerhetsutstyret skal være kjent for alle, også for barn og elever (s.4)». Men, dette følges senere ikke opp når «veilederen» henvender seg direkte til rektors oppgaver/ansvarsområdet. Da nevner den ikke barn eller elevens rolle, ei ordet *skal* og støtter dermed ikke tydelig opp om de overordnede kravene. Elever er derfor ikke ført opp i figur 4.

Lages tilsvarende figur (fig. 5.) basert på både «veilederen» og *styringsdokumentet*, vil derimot elever sammen med Fylkesmannen<sup>12</sup> komme frem.



Figur 5: Informasjon og opplæringsflyt og kommunikasjon, fra ytterste til nederste ledd knyttet til implementering av «veilederen», basert på «veilederen» og styringsdokumentet. Min figur.

Styringsdokumentet (2011:12-13), er tydelig på at evakueringsøvelser for elever er «særlig aktuelt» å gjennomføre. At elever har en rolle i beredskapsarbeidet kommer altså godt frem. Men, funnene i denne oppgaven basert på informasjon fra informantene tyder imidlertid på at inkludering av *elever*, har vært mer eller mindre fraværende. Fra det videregående trinnet uttaler kun *en* skole at de ønsker å inkludere elever mer i beredskapsarbeidet, for eksempel via sms-øvelse. Det synes dermed som at *skoleledelsene* kan i (for) stor grad hemme eller fremme skolens beredskap ved implementeringen av «veilederen», på grunn av «veilederens» utydelighet rundt inkludering. At elever blir tatt med i beredskapsarbeidet, synes dermed å være enda mer usikkert enn om personalet tas med.

<sup>12</sup> Fylkesmannens og hans embete (i dette tilfellet Rogaland fylkesmannsråd) rolle er ikke nevnt i «veilederen». Fylkesmannens rolle er likevel tatt med i figur 5. Dette er på grunn av at i styringsdokumentet (2011:9) har fylkesmannen en klar uthevet rolle. Selv om Fylkesmannen altså ikke har en definert rolle i «veilederen» eller implementeringen av «veilederen», peker det derimot dithen (som også informantene fra Fylkesmannrådet i denne oppgaven påpekte), at de har en overordnet rolle med beredskap. Aktørene politiet, skoleeierne, og Fylkesmannen (med sitt råd), vil ikke jobbe uavhengig av hverandre.

### 5.3.1.2 Har skoleansatte en kriseresponsrolle?

Da denne oppgaven i stor del fokuserer på *akuttfasen* i en krise på en skole, må *politiets* rolle også nevnes, for å belyse viktigheten av å inkludere flest mulig i de forberedende handlingene i førkrisefasen. «Veilederen» henviser at politiet skal «*respondere raskt og ta ansvar for å håndtere trusler og hendelser*» (s.10). Dette er i tråd med skyting-pågårsinstruksen (se avsnitt 4.1), hvor politiet skal gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(-e) så raskt som mulig.

Sett derimot i lys av Utøya-angrepet, var dette ifølge daværende politidirektør Mæland, *ikke* en normal «skyting pågårs» hendelse (Andersen og Torgersen, 2011). Utøya-terroren ble vurdert til å være for komplisert og uoversiktlig. Det hersket usikkerhet om antall gjerningsmenn og mulige eksplosiver. I tillegg ble det antatt at kompetansen og kapasiteten til de(-n) mulige gjerningsmennene var stor<sup>13</sup>.

Hendelsene 22/07/2011 kan sies å være i det som Klein (2009) beskriver som å operere i *skyggene* (Nilsen og Tangvald, 2013:12). En skyggesituasjon beskriver Klein (2009) som en uforutsett, tvetydig og kompleks situasjon hvor forholdene skifter raskt og uten varsel. Å se politiets respons ut ifra dette er viktig, fordi de enkelte beslutningene og handlingene som ble gjort må ses i sammenheng med den voldsomme kraften terroren ble utrettet på, samt sammenbruddet i instruksjoner, kommunikasjon og ansvarsområder, hos og mellom politiet (Nilsen og Tangvald, 2013:12).

Beredskapsplanlegging skal stimulere til nødvendige tiltak for beredskapsledere, og mye vekt har blitt gitt til ideen om at nøye planlegging skal fremme raskere respons. Men, selv om rask respons er viktig, vil karakteren og godheten av responsen være mer avgjørende enn hastigheten (Perry og Lindell, 2003).

*«Det er langt viktigere i en katastrofe å innhente gyldig informasjon om hva som skjer enn det er å ta umiddelbar handling ... planlegging bør faktisk bidra til å forsinke impulsive reaksjoner i preferanse til passende tiltak som er nødvendige i situasjonen» (Quarantelli 1977: 106, oversatt av student)»*

Perry og Lindell (2003) trekker frem to viktige poeng i forhold til dette. For det første er trusselvurdering kritisk og må utføres kontinuerlig, selv i de verste nødsituasjonene. For det

---

<sup>13</sup>Besøk av politi i faget «Beslutninger i kriser MSA 280», hvor aksjonen til Utøya ble gjennomgått. Forelesning 09.10.2013.

andre kan raske reaksjoner basert på uriktige forutsetninger eller ufullstendige opplysninger føre til utilstrekkelige beskyttelsestiltak.

Sammenlignes disse betraktningene med hva som skjedde på Utøya, skulle den første ankommende politi patruljen fungere som en «observasjonspatrulje». De skulle vurdere situasjonen og gi informasjon til kommende patruljer om hva de så og hørte, for å fremme best mulig aksjon (jf Perry og Lindell, 2003). Med andre ord fulgte denne patruljen ikke «skyting-pågå» instruksjonen.

Terror og skarpe hendelser som «veilederen» blant annet tar for seg, vil være vanskelig for politiet å håndtere fordi det vil herske stor usikkerhet. Hva skal for eksempel første ankommende politipatrulje gjøre om de oppfatter at de står overfor en stor og kapabel trussel, hvor «skyting-pågå» instruksjonen ikke nødvendigvis er gjennomførbar, eller til det beste? Som for Utøyamassakren, er det ikke sikkert at et skoleangrep, eventuelt angrep på skoleelever utenfor skolens område, vil bli oppfattet som en «skyting-pågå» hendelse, fordi en kanskje ikke vet hvor det skjer, hvem som gjør det, med hvilken innfallsvinkel, styrke og kapasitet og hva mulighet for mot-respons er. Avstand vil også spille inn på politiets muligheter. Selv om mange skoler ligger slik at de kan nås innen minutter, gjelder dette ikke alle. Noen skoleinformanter er bevisst om at de vil stå alene frem til politiet kommer, og at dette kan dreie seg om et kort eller en lengre periode. Andre forventer at politiet vil ta over situasjonen *svært* raskt (maks 5 minutter).

Intensjonen er selvfølgelig ikke å nedgradere politiets evne, men å belyse at når det er snakk om såpass alvorlige situasjoner som inkluderer skyting og terroranslag, kan – og vil - trolig mye uforutsett skje. Det vil aldri være rett frem. Det har tidligere kriser vist. Skoleansatte vil i en ukjent tidsperiode være alene uten politiets hjelp, og det er umulig å si hvor lenge dette er snakk om, fordi ulike faktorer og tilfeldigheter vil spille inn. At noen skoleansatte antar eller tror at politiet vil ta hånd om situasjonen svært fort, gjør dermed at de står i fare for *ikke* å innse sin egen rolle som kriserespondent. Det er bra at informantene uttrykker høy tillit til politiet, men det må ikke føre til at skoleansatte blir *reaktive* i beredskapsarbeidet med «alvorlige hendelser». Erfaringer med for eksempel aktiv skyting tilsier at nesten alle dødsfall skjer innen de første ti minuttene. Kampen for å redde liv starter med andre ord *før* den første politipatruljen ankommer skadestedet. (NOU 2012:14:327).

### 5.3.2 Hvorfor øve?

Funnene i denne oppgaven tyder på en tendens til å overbeskytte ikke bare elever, men også personalet. Når det hersker tvil om ledelsen kan – og bør – ta opp temaet «alvorlig hendelser» med personalet, og om videregående elever klarer å håndtere en forhåndsvarslet sms-øvelse, kan det tyde på at personalets og elevenes kapasitet undervurderes. En viktig del av beredskapen er *faktisk* å teste ut planverk, for å verifisere og teste operasjonelle detaljer (Perry og Lindell, 2003).

Felles for intervjuene når det kommer til øving, er at alle informantene gir forskjellige svar. Informantene fra skolene har i tillegg *svært* forskjellig syn innbyrdes, fra ønske om å gjennomføre reelle rollespilløvelser med alle, kun øvelser med ledelsen, til at det er et lite behov for øving på «alvorlige hendelser». Det vil dessuten bare skremme.

Øving er helt sentral for å sjekke kvalitet og avdekke mangler i beredskapsplaner, inklusivt avsløre eventuelle svakheter med hensyn til bemanning, kompetanse, prosedyrer og utstyr (Perry og Lindell, 2003). Eksempelvis kan teknisk utstyr reagere annerledes i normal drift, enn når de settes under maksimalt press. Alle informantene fra de videregående skolene uttaler i forbindelse med sms-systemet, at de har sendt ut enkeltmeldinger eller meldinger til grupper. Selv om dette har fungert greit, kan situasjonen bli annerledes når for eksempel 700 elever skal nås på en og samme gang. Informant FK2 er klar på at master og verksted kan forstyrre sms-systemets signal lokalt. Når slik uttesting stoppes på grunn av fare for å skremme, ødelegger dette ikke bare sjansen til å sjekke utstyret: Personalet og elevene får heller ikke et forhold til eller forståelse for systemet. Skal elevene i en krise motta en sms-varsling de kanskje ikke forstår betydningen av? Er det klart for personalet hvem som har rollen med å sende varsel ut til elevene? Har videre beredskapsgruppen tenkt gjennom hvem som skal overta rollen hvis ansvarlige personer ikke er på skolen, eller av en eller annen grunn ikke sender ut varsel?

Noen skoleinformanter har tenkt igjennom hva de bør gjøre hvis en angriper kommer inn på skolens område med våpen. En person lurer på om det beste er at elevene springer rundt, fordi dette vil skape forvirring hos gjerningspersonen(-e), heller enn at lærerne stiller de opp på rekke og rad slik som i en brannevakueringsøvelse. En annen tror elevene bør løpe ut av skolens områder i alle retninger. En tredje foreslår at en bør be elevene om å springe hjem, mens en fjerde sier at de bør låse dørene og be elevene holde seg nede på gulvet, men legger til at glassvegger og vinduer er et problem. Når skoleledelsene tenker så ulikt om hva som er

best å gjøre i en krise, vil trolig lærere og skoleansatte også ha forskjellige tanker om hvordan de bør handle.

De videregående skolene har alle felles varslingssystem, men teknologien som er valgt og planlagt praksis varierer mellom skolene: Skole 1 sier at rektor umiddelbart skal varsles og at rektor skal stå i forgrunnen og håndtere situasjonen; informantene fra skole 2 sier de bare vil ta i bruk callingssystemet og ikke sms-systemet; mens informant fra skole 3 sier at alle må ta selvstendig handlingsvalg og at varsling av rektor kommer i senere rekke. Barne- og ungdomsskolene har ikke felles varslingssystem, og informanter fra 3 forskjellige skoler forteller at de ikke vet hvordan de skal varsle uten et fellessystem.

Når det er snakk om «alvorlige hendelser» som i verste fall kan medføre massedød og skadede, må målet være å ta i bruk varslingsteknologi som man har erfart er effektiv og robust. Her er det viktig å ta i bruk erfaringer fra «alvorlige hendelser» på skoler fra utlandet. Basert på dette synet kan det derfor argumenteres for at det er svakheter knyttet til varsling både i barne- og ungdomsskolene og de videregående skolene, med henholdsvis Kommunen og Fylkeskommunen som eiere. Funnene i denne oppgaven tyder videre på at det i liten grad eksisterer en felles plattform for håndtering av en akutt situasjon forårsaket av en «alvorlig hendelse». Øvelser kan bøte på dette, og gi ulike aktører felles erfaringer, og best mulig utgangspunkt for å håndtere en slik situasjon (jf. Perry og Lindell, 2003).

Ifølge Dynes som refererer til Kreps (1990), må beredskapsstyring inkludere improvisasjon. Uten improvisasjon, vil beredskapsledelsen miste sin fleksibilitet under skiftende og uklare forhold. Informant RFK1 påpeker at et viktig poeng med å øve er at en «tvinges» inn i situasjoner hvor en må omstille seg. «*Alle tenker ikke like klart i en krise, og det er derfor øving er nødvendig*» sier han. I stressende situasjoner faller mange aktører tilbake på erfaring og intuisjon (Klein, 2009). Hvis skoleansatte blir avhengige av prosedyrer og rigide handlingsmønstre, kan de dermed stå i fare for å se dette som den «eneste» rette i en krise. Men, i «alvorlige hendelser» vil en høyst trolig ikke ha mulighet til å «dra opp en perm» og gjøre akkurat slik som en har tenkt på forhånd. «Alvorlige hendelser» inneholder mange usikkerhetsfaktorer som trolig ikke har blitt tatt høyde for i kriseplanverket (Klein, 2009; Njå mfl., 1998). Skoleansatte trenger derfor å øve, og utfordre seg selv på nye situasjoner. Kommer en skole under et ondsinnet anslag eller får en trussel rettet mot seg, må skoleansatte være såpass mentalt forberedt at de klarer å omstille seg etter situasjonen, og dens utvikling. Sannsynligvis kommer krisen i en form en aldri har sett for seg, og når det «passer» aller



verst. Dette nødvendiggjør at de som *først* blir berørte på skolen må klare å improvisere basert på tidligere erfaringer (Klein, 2009).

For at de som jobber på skolene skal klare dette må de blant annet prate om ulike hendelser, gå igjennom hvordan varslingsidealt sett bør foregå og tilhørende svakheter med kommunikasjonssystemene, samt gjøre seg kjent med alle evakueringsruter som finnes på bygget. Den beste måten å lære på er ved å øve. Øving vil også gi felles erfaringer som ansatte kan reflektere over sammen i etterkant. Som sagt vil en aldri kunne planlegge kriseresponsen fullt og helt, men ved å prate om ulike hendelser, og øve, kan det legges et grunnlag som gjør at de skoleansatte lettere kan klare å ta gode beslutninger i akutsituasjonen, samt finne alternative løsninger hvis de forhåndstenkte planene viser seg å ikke gjelde for situasjonen som de står ovenfor. Øvelser, driller og uttesting vil gjøre skoleansatte tryggere på sine forskjellige muligheter, samt holde ferdighetene oppe ved jevnlig øvelser (jf. Perry og Lindell, 2003).

Imidlertid viser funnene i denne oppgaven at skoler øver lite på andre scenarioer enn ved evakuering ved brann, at de øver variabelt, samt at de har ulike meninger om hva som bør være normen. Med unntak av 2 skoleinformanter, nevner alle at å øve på «alvorlige hendelser» og forberede skolepersonalet på slike scenarioer (noen også i form av table-top-øvelse og til og med dialog), kan være skremmende og ubehagelig. Det er alltid noen som er «svakere enn andre» og som kan ha med seg tidligere «bagasje». 2 skoler går så langt, at de ekskluderer alle andre enn beredskapsgruppen i alt beredskapsarbeid om «alvorlige hendelser» på grunn av denne faren.

Selv om øving er helt sentralt i beredskapsarbeidet og noen informanter er sterkt for å øve, er det imidlertid grunn til å tro at beredskapsarbeid hos skolene kan bli møtt med motgang (jf. Perry og Lindell, 2003). Det er også grunn til å tro at skoleleders vilje til å forberede hele skolens personale godt på slike hendelser, vil variere. For eksempel uttaler en barne- og skoleinformant: *«Hvis det skjer noe litt dramatisk, så kommer de og spør hvordan gjør vi dette. Og det er vi som skal ta ansvar for det»*. Denne skolen er ikke alene om å ha slike utsagn: Flere skoleinformanter påpeker også at beredskap er et ledelsesansvar, mens andre er usikre på hvor stor *grad* de ansatte skal være med. Politinformant PS2 opplyser at i forbindelse med implementering av «veilederen», skal politiet øve med skoleledelsene i form av table-top-øvelser. Det springende punktet er om skoleledelsene i neste omgang arrangerer tilsvarende table-top-øvelser for sine ansatte. Funn kan tyde på at det er behov for tydeligere

krav til skoleledelsene fra skoleeierne og politiet med hensyn til opplæring og øving av skolens personal (og elever i evakueringsøvelse, eksempelvis sms-øvelse). Myten om at beredskap og mental forberedelse «skremmer mer enn det gavner», er det første som må avlives hvis skolene skal øve og inkludere personalet i den grad at de har mulighet til å improvisere i en «alvorlig hendelse» (jf Dynes, 1994).

### 5.3.3 Gap mellom beslutningstakere og «felten»

Funnene viser at det er sprik mellom hva informantene fra skoleeierne og skolene uttaler. For eksempel uttaler Stavanger kommune at «skarpe hendelser» er politiets område, mens tre av informantene fra barne- og ungdomsskolene er av den oppfatning at beredskapsavdelingen i Stavanger kommune er skolenes beredskapsekspertise. Denne ekspertisen mener de også omfatter «alvorlige hendelser» som skarpe hendelser og terror. Under siste del av ros-analyse kurset som ble arrangert i regi av Stavanger kommune gir flere informanter på slutten av kurset (informanter som ikke har blitt direkte intervjuet i denne oppgaven) uttrykk for at de ønsker at Stavanger kommune skal fortsette det gode arbeidet som de har startet på, ved å gå mer konkret inn på «skarpe hendelser». I likhet med de 3 informantene fra barne- og ungdomsskolene føler de at «alvorlig hendelser» enda «*henger over dem*»<sup>14</sup>.

Stavanger kommune på sin side opplyser at «hverdagslige» hendelsene fortsatt er deres prioritet. Det kan dermed synes som om at det er et *forventningsgap* mellom informanter fra barne- og ungdomsskolene og beredskapsavdelingen i Stavanger kommune. At politiet faktisk har et undervisningsopplegg fra POD som de skal ta ut til skolene på et senere tidspunkt, er det ingen av skoleinformantene som har oppfattet. Dette tyder på at Stavanger kommune ikke har opplyst om dette til skolene. Beredskapsplanlegging krever tverrfaglig kompetanse og samhandling på tvers av organisasjonsstrukturer, effekten og godheten vil avhenge av samhandlingen og kommunikasjonen mellom disse (Perry og Lindell, 2003). Det at informasjon om politiets rolle enda ikke har blitt gitt til skolene, kan tyde på at det ikke foreligger en helhetlig plan som viser alle aktivitetene/støtten som Stavanger kommune og politiet til sammen vil/kan tilby skolene.

Det er også gap mellom Rogaland fylkeskommunes uttalelser og det de videregående skolene forteller. Rektor på VGS1 er overbevist om at personalet og elever i mest mulig grad skal holdes utenfor beredskapsarbeidet og tror dette samsvarer med Rogaland fylkeskommune sine

---

<sup>14</sup> Dette var bare en gruppe av mange skoler på tar kursing hos Stavanger kommune. Derfor kan det ikke slås fast at dette var et representativt syn for flere barne- og ungdomsskoler.

anbefalinger. Rogaland fylkeskommune derimot mener at en høy grad av involvering er viktig. De mener at hele personalet må ha en bevissthet om «alvorlige hendelser», samt at elevene til en viss grad bør involveres, for eksempel gjennom sms-øvelse. Rogaland fylkeskommune presiserer at det er den enkeltes rektor ansvar at kunnskapen spres ut til personalet og (elevene til en viss grad).

Dekker og Suparamaniam (2005) hevder at det ligger en risiko i at aktører som har kjennskap til felten, mangler myndighet til å ta avgjørelser som påvirker felten. Konsekvensen, hevder de, blir at organisasjonens sårbarhet øker. De refererer til Turners Man-made disaster teori (Turner, 1978), som forklarer hvordan et «gap» mellom «beslutningsmyndighetene» (i dette tilfellet skoleeierne) og «felten» (i dette tilfellet skolene) fører til et feil bilde av den *egentlige* situasjonen i «felten». Dette fører til at det er en risiko for at beslutningstakerne ikke oppnår ønsket hensikt med sine beslutninger og tiltak. Feilbildet og øker i takt med avstanden mellom partene.

Det er grunn til å tro at det også er avstanden mellom Rogaland fylkeskommune og de andre to videregående skolene. Dette er fordi informantene på disse skolene forteller at *rektorskifte* og *rektorenes prioriteringer*<sup>15</sup> de to siste årene har hatt stor betydning for skolenes hms- og beredskapsarbeid. Eksempelvis føler informantene fra VGS2 lite behov for å prioritere «alvorlige hendelser». De fokuserer derfor lite på dette og ønsket ikke å involvere elever på noe som helst måte. Informanten fra VGS3 derimot legger vekt på sterk bevissthet hos alle på huset rundt ondsinnede situasjoner, og mener at det også er en verdi å inkludere elever til en viss grad, for eksempel gjennom sms-øvelse. De tre videregående skolene har altså ulike svar innbyrdes, samtidig som de avviker fra Rogaland fylkeskommune sine svar. Dette underbygger at et gap mellom beslutningstakerne og «felten» kan ha oppstått (Dekker og Suparmaiam 2005), og videre til Perry og Lindell (2005) som refererer til at beredskap kan bli personavhengig<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> VGS2 fortalte at rektor på skolen for to år siden hadde sett behov for noen med hms-kvalifikasjoner og etterlyst dette i ny utstilling. Skolen hadde før dette hatt et fraværende fokus på beredskap.

<sup>16</sup> Den personlige meningen eller oppfatningen til f.eks. rektor eller beredskapsansvarlig blir gjeldene praksis.

### 5.3.4 Hvordan tolke funn opp mot «veilederen»?

Forskerne Dynes (1991, 1994) og Helsloot og Ruitenberg (2004) legger til grunn at god kriseplanlegging og kriserespons betinger at basisen som ligger til grunn er korrekt og virkelighetsnær. Selve «veilederen» inkluderer mange av parameterne som de tre forskerne trekker frem som viktige grunnantagelser: I hvilken grad skal det legges til rette for inkludering av førstehåndsberørte i en krise? Skal planlegging inkludere eller ekskludere samfunnsgrupper uten para-militær trening? Hvordan bør vi anta at mennesker reagerer rundt kriser og planlegge ut fra det? «Veilederen» går i kjernen på disse viktige sidene som Dynes (1991, 1994) og Helsloot og Ruitenberg (2004) argumenterer for, først og fremst fordi den er tiltenkt dem som blir direkte berørt og har forhåndsdefinerte roller i en krise på en skole – nemlig de skoleansatte, skoleeierne og politiet. Faktum er at skoleansatte i oppstartsfasen vil havne i en rolle der de må ta valg for å trygge sin egen og andres sikkerhet, og der tidspress og stress hersker (jf Rosenthal mfl., 1989). Da er det viktig at det åpnes opp for at skoleansatte får *mulighet* til å bli inkludert i dette arbeidet. «Veilederen» anerkjenner skoleansattes rolle og fremhever dette med å beskrive at skoler bør ha kompetanse, kriseplanverk og gjennomføre ulike beredskapsaktiviteter, inklusiv øvelse. «Veilederen» åpner for at skoleansatte bør inkluderes og høres, og den velger robusthet hos skoleansatte, fremfor avhengighet, panikk og hjelpeløshet (Dynes, 1994).

Funnene i denne oppgaven tyder likevel på at det *fortsatt* hersker ulike tolkninger hos de enkelte skolene, og at det eksisterer et *gap* mellom skolene og skoleeierne med hensyn til inkludering og involvering. Samtidig er det sprik mellom styringsdokumentet og «veilederen» når det kommer til krav til skolene. Styringsdokumentet inneholder klare krav til hva som skal gjøres, og har også spesifikke krav til *frekvens* for oppdateringer. «Veilederen» gir en ekstra støtte ved å beskrive ansvarsfordeling mellom ulike aktører for enkeltoppgaver, men spriker ved at den tar i bruk ordet «*bør*» for oppgaver som styringsdokumentet påpeker at skoler har ansvaret for å gjennomføre. «Veilederens» ordlyd er dermed med å svekke gjennomslagskraften for kravene til angitt i styringsdokumenter, for eksempel:

*«styrrer/ректор/direktør bør sørge for at alle ansatte er sikkerhetsbevisste, har kunnskap om risikosituasjoner og har fått opplæring i interne sikkerhetsprosedyrer» («veilederen» s.8).*

Dette kan føre til at inkludering av ansatte på skolene blir avhengig av hva ledelsen oppfatter (altså personavhengig), og hva ledelsen selv mener de har råd til å avsette av tid og ressurser (jf Perry og Lindell, 2003), samt hva de tror at personalet «tåler» (jf Dynes, 1994).

På den andre siden er det linker til støttedokumenter i slutten av «veilederen», for eksempel er dette et lite utdrag av en link som gir noen konkrete råd:

*På hver skole bør det gjennomføres en «skrivebordsøvelse» med skolens personell hvor en gjennomgår hvordan lærere skal opptre om det oppstår en reell voldssituasjon. Skolens personell må gjennomgå eventuelle rømningsveier som kan benyttes ... ( )... Alle skolens ansatte må vite hvordan de sikrer, blokkerer og låser av elevers og personells oppholdsrom for å holde ute eller redusere fremkommelighet for eventuelle gjerningsmenn (Dyregrov mfl. 2012:2-3).*

At mottakeren av «veilederen» får med seg disse rådene, betinger derimot at de faktisk tar seg tid til å gå igjennom alle disse dokumentene. Som nevnt tidligere (se pkt. 5.1.3), er «veilederens» utforming dermed med på å gjøre nyttig informasjon tungt tilgjengelig. «Veilederen» skal støtte skolene i å leve opp til krav beskrevet i styringsdokumentet, men henvisning tilbake til styringsdokumentet er gjort ved hjelp av en link under avsnittet «relevante dokumenter». Alle som skal jobbe med beredskap og bruke «veilederen» som støttedokument, bør også lese kravene som de skal møte. Henvisningen til styringsdokumentet burde fått en mye mer sentral plass, fordi «veilederen» ikke skiller tydelig på krav og anbefalinger (skal/bør).

Det har tidligere blitt pekt på at det kritiske punktet for involvering er fra skoleledelse og ut til personalet (jf. figur 4 og 5). Funn i denne oppgaven tyder på at for skoleledelsen vil skoleeierens og lokal politiets mening og anbefalinger, spille sterkere inn enn «veilederen». Dette er fordi «veilederen» synes å åpne (for mye) opp for tilpasning. Hvis skoleledelsene er usikre vil de enten søke råd hos lokalt politi og deres skoleeiere og høre på deres råd, forenkle tilpasningen eller velge bort enkelte råd eller krav.

«Veilederen» har inkludering av personalet som intensjon, men det hjelper ikke når skoleledelsene tror at skoleeierne *ikke* ønsker dette. Selv om «veilederen» har inkludering som hensikt, gir den lite støtte i forhold til informasjonen som skal gis ut til personalet, hva man bør eller ikke bør si. Det kan se ut til at usikkerhet fra skoleledelsenes side på dette punktet, er en hindring for involvering. Skal «veilederens» hensikt bli implementert, peker funnene på at

skoleledelsen trenger tydeligere retningslinjer fra skoleeiere og politiet, om *hvordan* inkluderingen av personalet skal foregå, og at det faktisk *skal* foregå – ikke *bør* foregå, som «veilederen» skriver. Rektor, ledelsen og beredskapsgruppen vil naturligvis være mer involvert i beredskapsarbeidet, men i en «alvorlige hendelse» må menneskene som tilfeldig befinner seg i krisen ta selvstendig handlingsvalg. Dette nødvendiggjør inkludering.

Samtidig er det vanskelig å ta stilling til hva som er rett balansegang når det kommer til å involvere personalet. Svinger pendelen for langt, kan det som flere informanter påpeker, skape en «utrivelig tilværelse» hos skolene. I tillegg eksisterer det en fare for at skoleansatte kan komme til å gjøre «feil» valg i en krise, basert på opplæringen og informasjonen fra politiet og skoleeierne. For eksempel kan det synes som at både informanter fra skoleledelsene og PS2 opplever at det er et *for stort* ansvar å fortelle andre hva de bør gjøre i en krise. Dette begrunnes med at begge disse informantgruppene føler at de ikke har fått nok informasjon å støtte seg på, i tillegg til at det er en overhengende fare for at lekfolk blir skadet eller drept i en krisesituasjon, fordi de ikke har de samme forutsetningene eller kunnskapene som profesjonelle aktører. Men, at skoleansatte kan fungere som en ressurs i en krise, er det ingen tvil om. Meningen med «veilederen» er først og fremst å øke bevissthet og kriserespons i form av varsling, dekking og evakuering. At den enkelte ansatte på skolen har en slik bevissthet og slik kunnskap, kan etter all sannsynlighet kun anses som en større mulighet til å redde liv.

Å bruke skoleansatte til dette formålet kan det legges til rette for, og det har allerede via «veilederen» blitt anerkjent at *bør* skje. For at «veilederen» derfor skal bli implementert som tiltenkt, er det viktig – og betinger – at rett holdning til *handling* og *inkludering* sprer seg nedover linjene – helt til de ytterste aktørene (ledd 3 og ledd 4), med sterke og klare retningslinjer fra skoleeiere og politiet, om å fremme medvirkning, øving og opplæring av personalet (og elever). Hvis inkludering og involvering spres i alle leddene, helt til personalet (og elever i form av for eksempel sms-øvelser) på skolene, vil det i praksis bety at myndighetene (sentralt og lokalt) og skoleledelsen velger å respondere med «problemløsermodellen». *Kun* da vil den gyldne time bli ivaretatt (jf. Dynes, 1994, Helsloot og Ruitenbergs, 2004; Nilsen og Tangvald, 2013:10).

## KAPITTEL 6: KONKLUSJON

Nedenfor følger de viktigste konklusjonene fra studien, samt besvarelsen på min problemstilling.

### **Veilederen er overordnet, generell og åpner (for mye) opp for lokal tilpasning**

- Funn i denne oppgaven peker på at «Veilederen» er overordnet og generell. Den gir støtte ved implementering av krav i styringsdokumentet ved å beskrive ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene (skoleeiere, politi og skoler) for ulike beredskapsoppgaver. «Veilederen» synes imidlertid ikke å skille godt nok på ordene skal og bør, verken innad i «veilederen» eller opp mot styringsdokumentet. Funn i denne oppgaven tyder på at dette åpner (for mye) opp for lokal tilpasning og at skoleledelsene dermed vil kunne velge vekk enkelte elementer/oppgaver som styringsdokumentet sier at de skal gjennomføre (jf Perry og Lindell, 2003). Siden «veilederen» er såpass overordnet og generell vil skoleledelsen søke råd hos skoleeierne eller lokalt politi når de er usikre. Dermed vil enkeltpersoners meninger og anbefalinger kunne spille sterkere inn enn «veilederen» med hensyn til måten «alvorlige hendelser» implementeres i beredskapsplanene (jf Perry og Lindell, 2003).
- Det kan se ut til at mangel på informasjon og veiledning fra POD og Udir fører til at både politiet og skoleledelsene vegrer seg for å informere om alvorlige hendelser fordi de er usikre på hva de skal si og hvor langt de skal rettlede de skoleansatte. Bekymring for mulig fremtidig ansvarliggjøring dersom de skulle gi feil råd er også en hemmende faktor.

### **Kompetanse er en forutsetning for å lykkes med implementering av «veilederen». Det er et sprik mellom det mange personer opplever at «veilederen» pålegger dem, og de midlene de har til rådighet**

- For å lykkes med implementering av «veilederen» trenger skolene støtte fra politiet (jf Perry og Lindell, 2003; Njå, 1998; Dynes, 1991). Det eksisterende opplæringsopplegget som politiet skal bruke overfor skolene for å støtte dem med spisskompetanse på «alvorlige hendelser», er generelt og noe mangelfullt. Dersom det ble brukt i en sammenheng der det var krav om at politiet skulle ut til den enkelte skole, og politiet ble tilført ressurser som muliggjorde dette, ville skolen fått den støtten de trenger og beredskapsplanene fått tilstrekkelig grad av lokal tilpasning. Imidlertid eksisterer det ikke et krav om at de skal ut til den enkelte virksomhet, og politiet er heller ikke tilført ekstra

ressurser som muliggjør denne tilnærmingen. Det kan derfor se ut som om politiet i praksis blir tvunget til å gjennomføre et generelt utdanningsopplegg, uten mulighet for lokal tilpasning for den enkelte skole. Kun skoleledelsen får mulighet til å samhandle med politiet. Ressurssituasjonen og uklare føringer kan derfor gi forskjellig grad av samhandling mellom politi og skolene i de ulike distrikter (jf Dynes, 1991, Perry og Lindell, 2003).

**Det er fare for at skoleberedskap for «alvorlige hendelser» ender opp som forberedelser «for og til ledelsen». Dette øker skolens sårbarhet for «alvorlige hendelser»**

- Funnene støtter opp om teori som viser sammenheng mellom lav risikopersepsjon og nedprioritering av oppgaver (jf Helsloot og Ruitenbergh, 2004; Reason, 1997). De fleste informantene i denne oppgaven har jevnt over et «nedtonet» syn og lav risikopersepsjon til «alvorlig hendelser».
- To modeller har blitt satt opp mot hverandre i denne oppgaven. Den «militære modellen» der lekfolk får panikk i en krisesituasjon og «problemløsermodellen» som ser på lekfolk som en viktig ressurs (Dynes, 1994). Funnene tyder på at nøkkelpersoners oppfatning om folks egnethet til å delta i arbeid med beredskap for «alvorlige hendelser» påvirker planleggernes holdning til inkludering av skoleansatte (og VGS elever) (jf Dynes, 1994). Antagelser om at personalet (og VGS-elever) er «svake og redde» hemmer beredskap i stor grad på den enkelte skole. Funn i denne oppgaven viser at få skoler hittil har inkludert skoleansatte i beredskapsarbeidet for alvorlige hendelser (jf Innes, 1998), og at det fortsatt av ulike årsaker er motforestillinger mot å endre praksis. Dersom beredskapsgruppen på en skole er de eneste som har bevissthet og kunnskap rundt «alvorlige hendelser», fratar dette resten av personalet anledningen til å stå bedre rustet om noe skulle skje.

**Problemstillingen i denne oppgaven er: «Bidrar «veilederen» til bedre beredskapsplanlegging hos skolene?»**

- Til tross for svakhetene beskrevet ovenfor er svaret *ja*. «Veilederen bidrar til bedre beredskapsplanlegging hos skolene for «alvorlige hendelser», først og fremst fordi den setter fokus på beredskap for «alvorlige hendelser» og pålegger viktige aktører å gjennomføre ulike oppgaver. Som veileder derimot bidrar den i liten grad til bedre beredskapsplanlegging fordi den synes å være mangelfull på beskrivelse av *hvordan*



## Analyse

oppgavene skal løses. Rogaland fylkeskommune har i flere år arbeidet med «alvorlige hendelser» overfor de videregående skolene. «Veilederen» synes ikke å gi dem noe mer enn en videre påminnelse om fokus. Opplæringen gitt av Stavanger kommune derimot, startet med utgangspunkt i «veilederen», da denne var foranledningen for dette initiativet.

- Siden «veilederen» er såpass overordnet og åpner (for mye) opp for lokal tilpasninger kan sluttproduktene i for stor grad bli preget av alle aktørenes persepsjon, kompetanse, ressurser, prioriteringer, beslutninger og innsats. Kvaliteten på den enkelte skoles beredskap vil derfor kunne variere fra distrikt til distrikt, men også mellom ulike skoler i samme distrikt.

### **Forslag til videre forskning**

- Det kan være av interesse å avdekke dypere betydning av *vegring* og *usikkerhet* som en hemmer for beredskapsarbeid om «alvorlige hendelser». Dette er gjeldene gjennom alle ledd, men særlig fra skoleledelse og ned til personalet.
- Det bør også forskers mer på *viljen* og *evnen* hos menneskene som arbeider med beredskapsarbeid for å se om det er utslagsgivende for deres beredskapsarbeid. Hva det er som gjør at noen mennesker jevnlig reviderer egne forventinger og tar lærdom fra tidligere hendelser og projiserer dem til egen virksomhet? Her vil for eksempel begrepet «mindfulness» av Weick og Sutcliff (2001) være aktuell.

## Litteraturliste

### *Bøker og artikler*

Aven, Terje, Boyesen, Marit, Njå, Ove, Olsen, Kjell H., og Sandve, Kjell. (2008). *Samfunnssikkerhet* (4 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, Terje, Renn, Ortwin (2010): *Risk Management and Governance*. (Vol. 16). Risk, Governance and Society.

Blaikie, Norman. (2010): *Designing social research Cambridge Polity Press*.

Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric og Sundelius, Bengt. (2005): *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.

Danemark, mfl.: "Generalisering, vetenskapliga slutledningar och modeller for forklarende samhällsvetenskap", fra Danemark mfl. (1997), *Att forklara samhället*, Lund: Studentlitteratur,

Dynes, Russell R (1991): *Disaster reduction: The importance of adequate assumptions about social organizations*. University of Delwre: Preliminary paper # 172

Dynes, Russell.R. (1993): "Disaster reduction – the importance of adequate assumptions about social-organization". In *Sociological Spectrum*, Vol. 13, No. 1, pp.175–192.

Dynes Russell R (August 1994): *Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies\**. (Vol 12). No 2, pp. 141-158

Dekker og Suparamaniam (2005): *Divergent Images of Decision-making in International Disaster Relief Work*. Lund University Shoo log Aviation. Technical report 2005-1. Lastet ned 12.05.2014

Grimen, H. (2000): *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grønmo, S. (2010): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke A/S.

Guldvik, Ingrid : *Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser*, Tidsskrift for samfunnsforskning, Nr. 1, 2002

Helsloot, Ira og Ruitenbergh, Arnout. (2004): *Citizen response to disasters: a survey of literature and some practical implications*. In *Journal of Contingencies and Crisis Management*, (Vol. 12), No. 3, pp. 98–111.

Innes, Judith E. (1998). *Information in Communicative Planning*. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 64 (No. 1), 52-61.

Jacobsen, Dag Ingvar. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (2. utg.). Innføring i

samfunnsvitenskapelig metode.

Klein, G (2009): *Streetlights and shadows. Searching for the keys to adaptive decision making*. Kapittel 1, 18, 19. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Njå, Ove, Aven, Terje og Rettedal, W. K (1998). "Subjective Probability Assignment in QRAs for Offshore Construction and Cessation Projects", Sørco Stavanger

Olsen, Odd Einar, Mathiesen, Espen R., Boyesen, Marit, (2008): *Media og Krisehåndtering*, Kristiansand: Høyskoleforlaget

Perry, Ronald W. og Lindell, Michael K. (2003): *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*. Disasters, 2003, 27 (4): 336-350

Reason, James (1997). *Managing Risks of Organizational Accidents*. Aldershot, USA: Ashgate.

Ragnar Rosness, Geir Guttormsen, Trygve Steiro, Ranveig K. Tinmannsvik, Ivonne A. Herrera (2004): *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Five Perspectives* Revision . SINTEF REPORT

Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen R. og Comfort, Louise K. (2001). *Managing Crisis Threats, Dilemmas, Opportunities*. Charles C Thomas Publisher LTD, Springfield, Illinois, USA

Thagaard, Tove (2009): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 3 utgave. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørcke AS, Bergen

#### **Andre kilder:**

Brodhal og Sæther, (2013) «*Når det uvirkelige blir virkelig!*», Universitetet i Stavanger, [file:///C:/Users/Helene%20Tangvald/Downloads/Saether Krister og Brodahl Stig%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Helene%20Tangvald/Downloads/Saether%20Krister%20og%20Brodahl%20Stig%20(2).pdf)

Haugbro, Laila: «*Hvis ulven kommer i morgen*», Universitetet i Oslo, <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/35954/Master-Laila-Haugbro.pdf?sequence=2>

Dyregrov, A, Raundalen, M, Scultz, J (2012): *Hvordan skal skolen møte situasjonen etter skolemassakren i USA*. Senter for Krisepsykologi, Bergen og Universitetet i Oslo. Hentet fra <http://www.nkvt.no/tema/Documents/Skoler-og-vold-etter-skolemassakren-i-USA-17-12-12.pdf>

Kruke, 2012: Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011: Et paper presentert for 22. juli kommisjonen 13. mars 2012

Kunnskapsdepartementet (2011). *Styringsdokument for arbeid med Samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/StyringsdokumentHele.pdf>

Nilsen og Tangvald, 2013: «Prosjektoppgave, MSA 280 Beslutninger i kriser». Universitetet i Stavanger

NOU 2000:24 (2000). *Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo, Justis- og politidepartementet.

NOU 2012:14 (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

Politiets sikkerhetstjeneste (2014). Åpen trusselvurdering 2014. Hentet fra [http://www.pst.no/media/67044/PSTs\\_tv2014.pdf](http://www.pst.no/media/67044/PSTs_tv2014.pdf)

Trusler og Sårbarheter (2013). *Samordnet vurdering fra E-tjenesten, NSM og PST*. Hentet fra [http://www.pst.no/media/59018/Trusler\\_og\\_sarbarheter\\_2013.pdf](http://www.pst.no/media/59018/Trusler_og_sarbarheter_2013.pdf)

Voster, Hanne V., (2013) Videregående skolars beredskap for skoleskyting, Universitetet i Stavanger, [http://brage.bibsys.no/uis/bitstream/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_43046/1/Voster.pdf](http://brage.bibsys.no/uis/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_43046/1/Voster.pdf)

## Nettsider

Brenna mfl. (2009, 02.04). Dette er internettrusselen mot Glemmen videregående. VG. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/dette-er-internettrusselen-mot-glemmen-videregaaende/a/571370/>

Publisert 02.04.09 - 14:54, endret 02.04.09 - 17:58 (VG NETT)

Lastet ned: 13. november 2013

Hammerstad og Haram (2009, 02.04). Kom dere ut fra skolen, og ikke kom tilbake. VG. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/kom-dere-ut-fra-skolen-og-ikke-kom-tilbake/a/571390/>

Publisert 02.04.09 - 17:29, endret 02.04.09 - 18:10 (VG NETT)

Lastet ned: 13. november 2013

Skogheim (2009, 02.04). Glemte å evakuere skoleklasse. VG. Hentet fra.

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/glemte-aa-evakuere-skoleklasse/a/571378/>

Publisert 02.04.09 - 16:28, endret 02.04.09 - 21:04 (VG NETT)

Lastet ned: 13. november 2013

Høydal og Møller (2012, 04.11). Ingen felles plan mot skoleskyting. VG. Hentet fra

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrorismen/ingen-felles-plan-mot-skoleskyting/a/10047613/>

Publisert 04.11.12 - 09:54, endret 04.11.12 - 10:06 (VG-nett)

Lastet ned: 13. november 2013

Bernhus (2013, 20.11). Politiet trener på skolemassakre. *Romerikes Blad*. Hentet fra [http://www.rb.no/lokale\\_nyheter/article6989239.ece](http://www.rb.no/lokale_nyheter/article6989239.ece)

Publisert 20.11.2013, endret 21.11.2013 (rb.no)

Lastet ned 20.01.2014

Jupskås (2002, 08.11). Fryktens dag i barnehagen. *Aftenbladet lokalt*. Hentet fra

[http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/Fryktens-dag-i-barnehagen-2673053.html#.U3B3mPl\\_trO](http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/Fryktens-dag-i-barnehagen-2673053.html#.U3B3mPl_trO)

Lastet ned 20.01.2014

Andersen og Hammerstad (2009, 28.04). Gutt (9) skjøt med hagle i barneskole i Harstad. *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/gutt-9-skjoet-med-hagle-paa-barneskole-i-harstad/a/542669/>

Lastet ned 20.01.2014

Furberg (2011, 16.10). 18-åring siktet for trusler mot skole i Meldal. *Aftenposten*. Hentet fra

[http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/18-aring-siktet-for-trusler-mot-skole-i-Meldal-5595214.html#.U3B7B\\_1\\_trO](http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/18-aring-siktet-for-trusler-mot-skole-i-Meldal-5595214.html#.U3B7B_1_trO)

Lastet ned 20.01.2014

Andersen og Torgersen (2011, 21.10). «Skyting-pågår»: Slik skal politiet handle. *VG*. Hentet fra

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrorangrepet-22-juli-etterforskningen/skyting-paagaar-slik-skal-politiet-handle/a/10022807/>

Lastet ned 08.04.2014.

Foss (2013, 08.03). Nye strakstiltak mot skyteepisoder. *Aftenposten*. Hentet fra

[http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Nye-strakstiltak-mot-skyteepisoder-7141291.html#.U3CzA\\_1\\_trN](http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Nye-strakstiltak-mot-skyteepisoder-7141291.html#.U3CzA_1_trN)

Lastet ned 23.01.2014

## Vedlegg 1

### Oppsummeringstabell over skolene

Skole	Planverk	Risikopersepsjon	Varslings-system	Øvelse og opplæring	Involvering av personal
Skole 1	Utarbeidet planverk Skoler amatører i beredskapsplanlegging	Positiv til styrking av «alvorlige hendelser». Fokus på ondsinnede hendelser. Føler at rektor får høye forventninger rettet til seg. Presiserer viktigheten av akuttfasen.	Etterspør varslings-system	Sterk etterspørsel etter spisskompetansen om «alvorlige hendelser». Ønsker å øve, nevner rollespill.	Utfordring å få ut informasjon til alle, og at alle skal føle det er nyttig. Mener personal må med.
Skole 2	Utarbeidet planverk Skoler amatører i beredskapsplanlegging	Positiv til styrking av «alvorlige hendelser». Fokus på ondsinnede hendelser. Føler at rektor får høye forventninger til seg. Presiserer viktigheten av akuttfasen.	Etterspør varslings-system	Sterk etterspørsel etter spisskompetansen om «alvorlige hendelser». Ønsker å øve.	Personalet må med, men synes det er vanskelig å vite balansegang mellom opplæring og informasjon.
Skole 3	Utarbeidet planverk Tatt med «alvorlige hendelser» Skoler amatører i beredskapsplanlegging	Høy risikopersepsjon på «alvorlige hendelser». Vektlegger konsekvens. Fokus på ondsinnede hendelser. Presiserer viktigheten av akuttfasen.	Etterspør Varslings-system	Sterk etterspørsel etter spisskompetansen om «alvorlige hendelser». Ønsker å øve, også rollespill.	Sterk inkludering.
Skole 4	Uferdig planverk	Føles for fjernt Prioritere hverdags hendelser	Etterspør ikke varslings-system	Ingen forventninger om spisskompetanse. Mindre positiv til øvelse.	Personal ikke inkludert i «alvorlige hendelser»
Skole 5	Uferdig planverk	Føles for fjernt Prioritere hverdags hendelser	Varsling av foreldre	Ingen forventninger. Usikker på øving.	Inkludering av personal.
VGS 1	Ferdig planverk Sterk rektorrolle	Synes det er vanskelig å prioritere «alvorlige hendelser» pga. dens sannsynlighet	Sms-utstyr	Ingen forventninger. Sis øvelse over 2 år siden.	Personal og elev ikke inkludert i «alvorlige hendelser».
VGS 2	Ferdig planverk	Høy bevissthet på brann og hverdagsutfordringer, liten bevissthet knyttet til «alvorlige hendelser». Vektlegger sannsynlighet.	Usikker på sms-utstyr. Calling anlegg primær-system	Ingen forventninger. Usikker på hvordan øvelse skal foregå.	Elev ekskludert. Personal med i «hverdagsutfordringer».
VGS 3	Ferdig planverk Selvstendig handlingsvalg	Bevissthet til «alvorlige hendelser». Påvirket av en hendelse som	Både callinganlegg og sms-utstyr	Ingen forventninger. Nettopp hatt øvelse. Planlagt	Inkludering av personal, og også elev til en viss grad.

		har gitt beredskap økt fokus. Utsatt ift. skolens plassering. Presiserer viktigheten av akuttfasen.		ny terror-øvelse om 6 mnd.	
--	--	---	--	----------------------------	--

## Vedlegg 2: Samtykkeerklæring

*Du har blitt bedt om å delta på et intervju til min masteroppgave i Samfunnssikkerhet. Så lenge studien pågår kan du trekke ditt samtykke.*

Jeg bekrefter herved at jeg:

- Har fått tilstrekkelig informasjon om forskningsprosjektet
- Deltar på frivillig grunnlag
- Har deltatt i forskningsprosjektet

I dette skjemaet samtykker jeg til at:

- Svarene jeg gir kan bli brukt som datagrunnlag i masteroppgaven
- Navnet på min institusjon kan bli brukt i oppgaven (**skoler** vil bli anonymisert)
- Transkribert data kan bli lagret på PC frem til sensurfrist (16 juni 2014)
- Data kan bli lagret på opptaker frem til sensurfrist (16 juni 2014)

Ved uenighet av noen av punktene listet ovenfor stryker du om den/de.

---

Signatur av intervjuperson (navn, sted og dato)

---

Signatur av masteroppgave student (navn, sted og dato)



### **Vedlegg 3 Intervjuguide - Skoleeiere/Rogaland fylkesmannsråd**

1. Kan du beskrive oppgaver og ansvar i forbindelse med implementering av den nye «veilederen»?
2. Hvordan er ansvars og oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og kommunen?
3. Den nye veilederen har bl.a. som formål å skape en standardisering. Har fylkeskommunen/Fylkesmannrådet en rolle i å bidra til standardisering innen Rogaland fylke eller på tvers av fylkene?
4. Har dere startet arbeidet med implementering av den nye «veilederen»? Har dere laget en plan for implementering?
  - a) Hvem er de involverte partene?
  - b) Hvem fra skolene er det dere møter?
  - c) Når tror du at veilederen er ferdig implementert?
5. Gir veilederen gode nok føringer?
6. Hvordan sørger dere for at de som jobber med dette innen deres ansvarsområde har tilstrekkelig kunnskap?
  - a. Hvordan tilrettelegger dere for at skolene og de ansatte skal få nok kunnskap til å tilfredsstille veilederens intensjoner?
7. Hvilke ulike forventninger har du til deltagerne i denne prosessen?
8. I hvilken grad vil du si at skolene er avhengig av at politiet og kommunen (eventuelt fylkeskommunen) går i bresjen for implementeringen?
9. Hvilke ressurser (penger/folk/opplæring) har dere fått fra sentralt hold knyttet til implementering av veilederen?
10. Hva mener du skolen og skoleansatte får ut av å drive med beredskapsplanlegging og trening?
11. I hvilken grad mener du at lærernes involvering og kompetanse (i beredskapsarbeidet) bidrar til å øke sikkerheten?
12. Hva mener dere nytten av beredskapsplanene er for skolen og elever, hvis det skulle oppstå en «alvorlig situasjon»?
13. Hvordan tenker dere å involvere elevene i beredskapsarbeidet:
14. Er det behov for styrking av skoleberedskapen?
15. Hvordan opplever dere at prioriteten på dette arbeidet har vært?( hos dere i fylkeskommunen, kommunen, politi og skolene)
16. Hvordan responderer skolene på den prosessen som nå er i gang?
17. Hva blir de største utfordringene framover for å klare å oppnå de tiltenkte intensjonene til veilederen?
16. I hvilken grad vil du si at eierskapsfølelse og deltagelse er viktig i dette arbeidet?
17. Har dere de ressursene som trengs?

## Vedlegg 4 Intervjuguide - Rektor/beredskapspersonell

1. Hva er rektors/HMS ansvar i skolens beredskapsarbeid?
2. I de siste årene, hvor ofte har skolen oppdatert, revidert og gjennomgått beredskapsplanene?
3. Planlegger dere for «alvorlige hendelser» i de interne beredskapsplanene?
4. Har dere dere hørt om den nye «veilederen for alvorlige hendelser»?
5. Har skolen noen erfaring med fylkeskommunen, Stavanger kommune, Fylkesmannen eller politiet?
6. Har skolen noen samarbeidspartnere i å lage ROS-analyser eller hjelpe til med skoleberedskap?
7. Hvilke forventinger har du til skoleeier, politiet eller (fylkesmannen)? (I implementeringsfasen av veilederen?)
  
8. Hvilke erfaringer har skolen med å lage beredskapsplaner og ROS-analyser? Hvem gjør dette arbeidet?
9. Hvor godt mener du at lærerne og andre skoleansatte er kjent med de interne beredskapsplanverket?
10. Hva mener du skolen og ansatte får ut av å planlegge for «alvorlige hendelser»?
11. Mener du at lærernes involvering og kompetanse bidrar til å øke skolens beredskap?
12. Hva mener du nytten av beredskapsplanene er, hvis det skulle oppstå en alvorlig situasjon?
13. Hvor ofte øver skolen på scenarioene i beredskapsplanene? Hva øves på?
14. Deltagelse av elever: (Eleven som kilde til informasjon, elev i dialog, elev i øvelse f.eks. sms-varsel)
15. I hvilken grad mener du det er behov for styrking av skoleberedskapen?
16. Hvor stort synes du behovet er for den nye «veilederen for alvorlige hendelser»?
17. Hvordan opplever dere at prioriteten på dette arbeidet har vært/er? (hos dere i skolen, kommunen, fylkeskommunen og politi).
18. Er det engasjement hos de skoleansatte for å drive med beredskap?
19. Er ditt inntrykk at noen lærere er mer opptatt av skoleberedskap enn andre?
20. I hvilken grad vil du si at skolene er avhengig av at politiet og kommunene går i bresjen hvis beredskap skal bli prioritert? (*Generelt*)
21. I hvor stor grad avhenger rektor/ledelsens engasjement for beredskap hvis det skal bli prioritert? (planlegging, øving, skrivebordøvelse, revidering, gjennomgang osv.) (*Generelt*)
22. Hvordan og hvem bestemmer hvor mye tid og ressurser som skal bli brukt på beredskapsarbeidet? (*rektor, ledelser, ønske fra lærere, krav fra myndighetene ol.*)
23. Har dere skolene ressursene (tid, kompetanse, økonomi) som trengs?
24. Hva mener du må til for skolene skal klare dette ekstra administrative arbeidet og oppnå de tiltenkte intensjonene til «veilederen»?

## Vedlegg 5 Intervjuguide - Politiet

1. Kan du beskrive politiets oppgaver og ansvar i forbindelse med implementering av den nye «veilederen»?
2. Hvordan er ansvars og oppgavefordelingen mellom politiet, kommunen og skolene og fylkeskommunen?
3. Den nye veilederen har bl.a. som formål å skape en standardisering. Har politiet en rolle i å bidra til standardisering innen Rogaland fylke eller på tvers av fylkene?
4. Har dere laget en plan for implementering? Dvs. hvordan har dere tenkt å drive prosessen.
  - d) Hvem er viktige samarbeidsaktører for dere? (Hvem er de involverte partene? )
  - e) Hvilke forventninger har dere til de ulike samarbeidspartnere?
  - f) Veilederen snakker om to ulike retninger, forebyggende og beredskap – er det å drive med beredskap med skoleansatte en utfordring?
  - g) Hvilke forventninger tror du at skoler har til dere?
5. Hvordan opplever du «veilederen»?
6. Hvordan tilrettelegger dere for at skolene og de ansatte skal få nok kunnskap til å tilfredsstille veilederens intensjoner? (F.eks. Dialog med skolene, hjelper dem med planverket, øvelser osv.)
7. I hvilken grad vil du si at skolene er avhengig av at politiet, kommunen og fylkeskommunen, går i bresjen for implementeringen?
8. Hvilke ressurser (penger/folk/opplæring) har dere fått fra sentralt hold knyttet til implementering av veilederen?
9. Hva mener du skolen og skoleansatte får ut av å drive med beredskapsplanlegging og trening?
10. I hvilken grad mener du at lærernes og skoleansatte involvering og kompetanse (i beredskapsarbeidet) bidrar til å øke sikkerheten?
11. Hvordan tror dere skoleansatte opptrer i en krisesituasjon?
12. Hva mener dere nytten av beredskapsplanene og trening er for skolen og elever, hvis det skulle oppstå en «alvorlig situasjon»?
13. Hvordan tenker dere om skolene involverer elevene i beredskapsarbeidet: (Eleven som kilde til informasjon? Eleven i øvelse? Samtale med elevene)?
14. Hvordan vurderer du trusselbildet i Norge i forhold til «alvorlige hendelser» på Norske skoler? Har det vært episoder som har påvirket skolenes trusselbilde?
15. Er det behov for styrking av skoleberedskapen?
16. Hvordan opplever dere at prioriteten på dette arbeidet har vært tidligere? (hos dere i politiet, fylkeskommunen, kommunen og skolene)
17. Hvordan responderer skolene på den prosessen som nå er i gang?
18. Hva blir de største utfordringene framover for å klare å oppnå de tiltenkte intensjonene til veilederen?

## Vedlegg 6



# Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner

Veiledning i beredskapsplanlegging



## Veiledning i beredskapsplanlegging for barnehager og utdanningsinstitusjoner

Veilederen er overordnet, men har lenker til maler, sjekklister, tips og annen informasjon som gir praktiske råd i beredskapsarbeidet. Dette vil også gi veiledning i effektiv forebygging.

### Formål

Formålet med veiledningen er å styrke kunnskapen og bevisstheten om betydningen av gode og oppdaterte beredskapsplaner og å legge til rette for en robust beredskap. Den er et hjelpemiddel for kommuner, barnehager, skoler, fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner som trenger å forbedre sine beredskapsplaner og sørge for at planene omfatter alvorlige hendelser. I veiledningen defineres en alvorlig hendelse som en tilsiktet hendelse der våpen eller annen form for vold brukes eller trues med å tas i bruk. Alvorlige hendelser vil være ulike for barnehager og utdanningsinstitusjoner, og institusjonene må derfor selv kartlegge egne risikosituasjoner. Veiledningen skal også styrke forståelsen for roller og ansvar i det forebyggende arbeidet for å hindre alvorlige hendelser.

### Målgrupper:

Alle ledere i offentlige og private barnehager, skoler, fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner.

- Kommunene som ansvarlige for det overordnede lokale beredskapsarbeidet.
- Fylkeskommunene og politiet.

## Forebygging

Forebygging er tiltak for å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser skal inntreffe, og tiltak som reduserer konsekvensene av de uønskede hendelsene.

Barnehager og utdanningsinstitusjoner har en rekke krav som viser til det ansvaret sektoren har for å forebygge uønskede hendelser og for å sikre at alle er trygge. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler omhandler bl.a. «sikkerhet og helsemessig beredskap»:

- Virksomheten skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges.
- Virksomheten skal ha rutiner og utstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner.
- Rutinene og sikkerhetsutstyret skal være kjent for alle, også for barn og elever.

Politiets oppgave er å forebygge og bekjempe kriminalitet og beskytte personer, eiendom og all lovlig virksomhet. Trusler om eller bruk av skytevåpen mot barn, unge og ansatte i en barnehage eller utdanningsinstitusjon er alvorlig kriminalitet, og det er derfor en oppgave for politiet å forebygge og bekjempe slik kriminalitet.

Målgruppen barn og unge har førsteprioritet i kriminalitetsforebyggende arbeid. Tidlig involvering er et sentralt grunnprinsipp i all forebygging. Det er viktig å finne gode løsninger som kan stanse en kriminell løpebane på et tidlig stadium.

Ved akutt mistanke, funn av mistenkelige gjenstander eller trusler om ekstraordinære hendelser som skoleskyting og annen pågående vold, må politiet varsles umiddelbart på telefonnummer **112**.

Lokalt politi kan nås på telefonnummer 02800.

Ledere i alle barnehager, skoler, fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner har en viktig rolle i planlegging og koordinering for å forebygge alvorlige hendelser. Veiledninger for barnehager og utdanningsinstitusjoner gir råd i forebyggingsarbeidet. Viktige momenter er omsorg og årvåkenhet overfor personer som er opptatt av vold, terrorisme og drap. *Se lenker til informasjon om forebygging og krisehåndtering på nettsidene [www.udir.no](http://www.udir.no) og [www.politiet.no](http://www.politiet.no).*

Alvorlighetsgraden i trusler og vold gir ulike behov for tiltak. Det er viktig at alle trusler, også vage trusler og rykter, tidlig tas på alvor. Tiltak må ikke preges av panikk, men institusjonen bør raskt ta kontakt med politiet, som har kunnskap og er rustet til å vurdere trusselsituasjonen.

## Beredskap

Beredskapsplanlegging er å være forberedt på kritiske situasjoner og fremme et trygt miljø. Beredskapsarbeid er å ivareta forebygging, begrensning og håndtering.

Kommunen har et grunnleggende ansvar for å ivareta sikkerhet og trygghet for befolkningen. Kommunene er det lokale fundamentet i vår nasjonale beredskap, og derfor bærebjelker i det norske beredskapsarbeidet, med en særlig rolle i forebygging, beredskaps- og krisehåndtering. Kommunen har plikt til – i samarbeid med barnehager, skoler, fagskoler, høyere utdanningsinstitusjoner og andre aktuelle instanser – å vurdere risiko og sørge for god beredskap. Kommunen må være forberedt på hendelser og minske risikoen for at de inntreffer. Kommunen må ha planer for og øvelser på håndtering av kritiske situasjoner.

Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt legger til rette for at kommunen skal se beredskapsarbeidet i sammenheng og planlegge ut fra det. Dette erstatter ikke, men kompletterer beredskapsplikter som følger av andre sektorregelverk for institusjoner som er geografisk plassert i kommunen.

Et vesentlig tiltak i kommunal beredskapsplikt er gjennomføring av helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS).

En alvorlig hendelse, for eksempel skoleskyting, brann, gisselsituasjon eller annen pågående vold, vil definitivt være en hendelse som bør inngå i en helhetlig ROS-analyse. Slike hendelser kan få store og alvorlige konsekvenser for kommunen og befolkningen, og det er viktig på forhånd å ha forberedt tiltak for å kunne håndtere slike hendelser.



Med hjemmel i Sivilbeskyttelsesloven plikter kommunene å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynligheten for at dette kan skje, og hvordan det kan påvirke kommunen og innbyggerne. Kommunen bør derfor sørge for at ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelser omfatter barnehager og alle utdanningsinstitusjoner som er lokalisert i kommunen.

Beredskapsplanene skal bygge på fire grunnleggende prinsipper i planleggingen:

**Ansvarsprinsippet:** Den personen som har et ansvar i en normalsituasjon, har også dette ansvaret i tilfelle ekstraordinære hendelser.

**Likhetsprinsippet:** Den organisasjonen som skal håndtere en krise, er mest mulig lik den daglige organisasjonen.

**Nærhetsprinsippet:** Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.

**Samvirkeprinsippet:** Beredskapsplanene skal lages i samarbeid med alle relevante etater i kommunen og lokalt politi.

Sammenhengen i sikkerhetsarbeidet kan illustreres slik:



## Ansvarsfordeling

### Virksomhetsleder (styrer/rektor/direktør) bør:

- sørge for at alle ansatte er sikkerhetsbevisste, har kunnskap om risikosituasjoner og har fått opplæring i interne sikkerhetsprosedyrer.
- sørge for at virksomheten har kompetent personell som ivaretar, følger opp og melder fra om bekymringer.
- etablere rutiner for samarbeid på tvers av fagmiljøer og etater når det gjelder forebyggende tiltak.
- kartlegge egne risikosituasjoner (fysiske og psykososiale forhold) der ansatte, barn, elever og studenter kan eksponeres for fare.
- gjennomgå og analysere funn fra kartlegginger og vurdere behov for sikkerhetstiltak.
- utarbeide beredskapsplaner i samarbeid med kommunen og nødetatene, som beskriver hvordan ledelsen og de ansatte skal håndtere ulike situasjoner.
- gjennomføre regelmessige øvelser (f.eks. "skrivebordsøvelser") av beredskapsplanene med ansatte i sin virksomhet. Planene bør gjennomgås og revideres årlig og ellers ved behov.
- ha innøvede rutiner for alvorlige hendelser.
- sørge for at det er utarbeidet en plan for krisekommunikasjon med pårørende, ansatte og media.

**Kommunen skal:**

- ha det overordnede ansvaret for beredskapsarbeidet i kommunen. Dette gjelder alle institusjoner, på alle nivåer, uavhengig av eierforhold.
- bistå barnehager og utdanningsinstitusjoner i beredskapsarbeidet.
- koordinere og samkjøre felles øvelser internt i kommunen og mot nødetatene.
- samarbeide med lokalt politi for å styrke beredskapen og sikkerheten ved den enkelte barnehage, skole og utdanningsinstitusjon. Kommunen skal ved behov søke bistand og råd fra lokalt politi.
- ha fagkompetanse og rutiner for å ivareta personer som trenger hjelp og oppfølging.
- ha et etablert kriseteam som trår i kraft ved alvorlige hendelser.
- ha en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

## **Nødetatene**

### ***Politiet***

- responderer raskt og tar ansvar for å håndtere trusler og hendelser.
- beskytter og sikrer personer og objekter.
- etterforsker trusler og hendelser.
- bistår den enkelte institusjon med råd og forslag til hvordan beredskapsplanene for akutte situasjoner skal utformes med hensyn til varsling, evakuering osv.
- gir råd om forebygging av kriminalitet og tiltak for å forebygge alvorlige, uønskede hendelser.
- har et forebyggingsprogram om alvorlige hendelser tilpasset barnehager og utdannings-institusjoner.

### ***Brannetaten***

- responderer raskt ved hendelser.
- er kjent med barnehagene og utdanningsinstitusjonene i kommunen, kjenner lokaliteter og beliggenhet.
- gir råd og er tilgjengelig ved øvelser.

### ***Lokale helsemyndigheter***

- responderer raskt på hendelser.
- er en del av kommunens støtte- og beredskapsteam.
- har kompetent personell og rutiner for å ivareta sårbare personer.
- deltar i kommunens beredskapsplanlegging og i arbeidet med å forebygge uønskede hendelser.

## Oppfølging av beredskapsarbeidet

Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har gitt Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet i oppdrag å lage denne veiledningen. Målet er å forsterke innsatsen for å forebygge alvorlige hendelser ved landets barnehager, skoler, fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner. Videre er målet å legge til rette for at det utvikles gode samarbeidsrutiner for beredskap mot alvorlige hendelser og forebyggende tiltak mellom institusjonene, kommunen og det lokale politiet.

Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet leder arbeidet med å implementere målene. Politidirektoratet følger opp i politidistriktene og har gitt dem i oppdrag å gjennomføre arbeidet lokalt ved at det forankres i de lokale politirådene som består av den lokale politisjefen og ordføreren/rådmannen. Det skal gjennomføres et eget forebyggingsprogram, og politiet skal bistå med råd og veiledning i det generelle beredskapsarbeidet.

Utdanningsdirektoratet følger opp utdanningssektoren ved oppdatering og utvikling av veiledningsmateriellet på hjemmesidene.

## Et eksempel på innhold i en beredskapsplan

- Beskrivelse av aktuelle scenarioer der planen kommer til anvendelse.
- Oversikt over beredskapsledelsen med ansvars- og rolleavklaringer for kriseledelse, krise- og kommunikasjonsstab og koordinering mellom disse.
- Beskrivelse av etablering av krisestab, etablering av eventuelt beredskapssted, alternative beredskapssteder og nivåer for etablering.
- Varslingsliste med telefonnummer for beredskapsgruppen og andre viktige aktører.
- Beskrivelse av kriseledelsens og enkeltmedlemmenes oppgaver.
- Beskrivelse av støttefunksjoner, som for eksempel personal, IKT, sikkerhet, forpleining, økonomi.
- Beskrivelse av rutiner for informasjons- og mediehandtering, samt rutiner for håndtering av berørte.

Planen må tilpasses virksomheten, bør øves årlig og vedlikeholdes fortløpende. Det kan være fullskalaøvelser, skrivebordsøvelser, øvelse for krisestab og øvelse for andre ansatte.

## Vedlegg til beredskapsplanen

Tiltakskort, sjekklister, instruksjer:

En samling av mindre beredskapsplaner som beskriver hvordan virksomheten skal håndtere ulike enkeltsituasjoner. Det anbefales at virksomheten beskriver den umiddelbare håndteringen, tiltak for de etterfølgende dagene og tiltak for mer langsiktig oppfølging.

Se mer informasjon om beredskapsplaner på [www.udir.no](http://www.udir.no)

## Relevante dokumenter:

- Utdanningsdirektoratets veiledninger for beredskap og krisehåndtering: [www.udir.no/beredskap](http://www.udir.no/beredskap)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sine beskrivelser av ROS-analyser og beredskapssystemer: [www.dsb.no](http://www.dsb.no)
- Det kriminalitetsforebyggende råd gir råd om kriminalitetsforebygging: [www.krad.no](http://www.krad.no)
- Justis- og beredskapsdepartementets "Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering"  
<http://www.lovdatabank.no/cgi-wift/ldles?ltdoc=/for/ff-20120615-0535.html>
- Kunnskapsdepartementets "Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren"  
<http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/StyringsdokumentHele.pdf>
- Veileder fra Helsedirektoratet til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler:  
<http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/veileder-til-forskrift-om-miljorettet-helsevern-i-barnehager-og-skoler-mv/Sider/default.aspx>

## Lovhenvisninger

### Lov om Politiet

- § 1 annet ledd. Om politiets plikter:  
[www.lovdata.no/all/hl-19950804-053.html#1](http://www.lovdata.no/all/hl-19950804-053.html#1)
- § 2 punkt 2. Om forebyggelse:  
[www.lovdata.no/all/hl-19950804-053.html#2](http://www.lovdata.no/all/hl-19950804-053.html#2)
- § 2 punkt 5. Om å yte andre offentlige myndigheter:
- § 2 punkt 6. Om forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet.

### Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

- § 1 Formål:  
<http://www.lovdata.no/all/hl-20100625-045.html#1>
- § 14 Om kommunal beredskapsplikt:  
<http://www.lovdata.no/all/hl-20100625-045.html#14>
- § 15 Om kommunal beredskapsplan:  
<http://www.lovdata.no/all/hl-20100625-045.html#15>

### Forskrift om kommunal beredskapsplikt

### Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

- § 3-1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven. Se a), f) og h): <http://www.lovdata.no/all/tl-20080627-071-006.html#3-1>

### Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

- § 9a-4 Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll):  
<http://www.lovdata.no/all/hl-19980717-061.html#9a-4>



**Lov om barnehager (barnehageloven)**

- § 7 Barnehageeierens ansvar

**Lov om folkehelsearbeid (Folkehelseloven)**

- Kapittel 3 Miljørettet helsevern

**Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler**

- § 4 Ansvar. Internkontroll
- § 14 Sikkerhet og miljømessig beredskap



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

**Denne veilederen er i hovedsak et elektronisk dokument og vil, i likhet med støttemateriell, videreutvikles og revideres på nettsidene [www.udir.no](http://www.udir.no) og [www.politiet.no](http://www.politiet.no).**

**Denne trykte utgaven av veilederen kan ikke bestilles, men lastes ned på [www.udir.no/beredskap](http://www.udir.no/beredskap)**

Oktober 2013