

Masteroppgave i Risikostyring og Sikkerhetsledelse
Universitetet i Stavanger
20.10.2017

Er barnehagene i Stavanger forberedt på tilsiktede hendelser?

En studie av forberedthet ved alvorlige tilsiktede hendelser i barnehager i Stavanger Kommune

Av Ørjan Søvik

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Våren og høsten 2017

FORFATTER: Ørjan Søvik

VEILEDER: Eivind L. Rake

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Er barnehage i Stavanger forberedt på tilsiktede hendelser? En studie av forberedthet ved alvorlige tilsiktede hendelser i Stavanger Kommune

EMNEORD/STIKKORD:

Barnehage, alvorlige tilsiktede hendelser, beredskap, beredskapsplanlegging, sikkerhetskultur, høypålitelige organisasjoner

SIDETALL: 99 + Litteraturliste, ulike vedlegg som tiltakskort, spørreundersøkelsen og to informasjonsskriv

STAVANGER

DATO/ÅR

Forord

Først må forfatter rette en stor takk til bidragsyterne av denne oppgaven, uten dere ville ikke oppgaven vært mulig å gjennomføre. Takk til virksomhetslederne som tok seg tid til å besvare spørreundersøkelsen i en ellers travel barnehagehverdag. Takk også til beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune, som har tatt seg tid til intervju, oppfølgingsspørsmål over epost, og for å ha tilsendt relevant material til dette studiet.

Tusen takk også til min dyktige veileder Eivind L. Rake som har gitt meg gode og konstruktive tilbakemeldinger. Du har vært en viktig brikke for dette sluttproduktet.

Tilslutt må jeg takke mine nærmeste som har bidratt til denne oppgaven.

Resymé

I denne masteroppgaven har forfatter forsøkt å besvare følgende problemstilling «Hvor forberedt er barnehagene i Stavanger kommune på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser?»

I mai 2015 presiserte Kunnskapsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet i Forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, ved at den også omfatter tilsiktede hendelser som skoleskyting. Barnehager skal vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, og planlegge sin beredskap i forhold til dette. Formålet med oppgaven er å se hvor forberedt barnehagene i Stavanger er på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser.

Problemstillingen legger opp til en begrepsdefinisjon og begrepsmåling av ordet forberedt. Dette gjør forfatter ved å ta utgangspunkt i åtte retningslinjer for beredskapsplanlegging, og prosesser som kan medføre til en robust beredskap. Høy pålitelige organisasjoner og god sikkerhetskultur blir også begrep i teorien, for å forstå hvorfor barnehagene er forberedt på å håndtere tilsiktede hendelser. Forfatter har valgt en deduktiv tilnærming til datainnsamling. Metoden i oppgaven baserer seg derfor på en kvantitativ spørreundersøkelse, et kvalitativt intervju og dokumentanalyser. Studiet viser at barnehagene i Stavanger kommune er godt forberedt mot tilsiktede hendelser. Det er fordi hele 87 prosent av barnehagene, som besvarte spørreundersøkelsen, har beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser. Beredskapsplanene bygger på gode generelle prinsipp, som innebærer få detaljer og planer som kan håndtere ulike uønskede hendelser. Det er fremdeles forbedringspotensial blant barnehagene på å forberede seg, blant annet på å gjennomføre beredskapsøvelse siden kun 50 prosent har hatt beredskapsøvelser mot tilsiktede hendelser. De 11 prosentene av barnehagene, som ikke har gjort tiltak mot tilsiktede hendelser gjennom beredskapsplanlegging, vurderes som delvis forberedt mot tilsiktede hendelser. Det er fordi barnehagene har god sikkerhetskultur ved å arbeide systematisk med HMS på ulike arenaer, noe som gir de ansatte «mindfulness» knyttet til generell beredskap i sine arbeidsoppgaver. Dette kan også forklare de ansattes profesjonalitet under den gisselhendelsen i Hjelmeland barnehage i år 2000. Hendelsen endte godt. Myndighetsregulerende tiltak kan sette i gang den «gode» samtalen, og derfor danne et godt grunnlag i beredskapsplanleggingen mot alle uønskede hendelser i barnehagene, også der våpen og trusler er involvert. Det er usikkerhet knyttet til påliteligheten av funnene, siden svarprosenten er på 35 prosent (N=38) av utsendt spørreskjema (N=110). Det er en styrke at 38 barnehager har svart på spørreundersøkelsen.

Innhold

1.0 INNLEDNING	1
1.1 Oppgavens rasjonale	2
1.2 Oppgavens oppbygging.....	3
1.3 Hensikten med studien	3
1.4 Begrepsfesting og definisjoner	3
1.5 Den norske barnehage	4
1.5.1 Struktur i kommunen og barnehager.....	5
1.5.2 Risikobildet	6
2.0 TEORI.....	8
2.1 Samfunnsfaglige perspektiver på sikkerhet, organisasjon og teknologi	8
2.1.1 Utdfordringer med de samfunnsfaglige perspektivene	9
2.1.2. Samfunnsulykker	10
2.1.3 Holdning og kultur hos ledere.....	11
2.1.4 Er kultur en del av problemet eller løsningen?	12
2.1.5 Sikkerhetskultur i barnehagen.....	12
2.1.6 Høypålitelige organisasjoner.....	14
2.2 Beredskap	19
2.2.1 Retningslinjer for beredskapsplanlegging.....	19
2.2.2 Prosess for å etablere en robust beredskap	26
2.3 Fire samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsipper.....	33
2.4 Evaluering av teoribidragene.....	34
2.5 Hvite felter på teorikartet	35
3.0 DESIGN OG METODER	36
3.1 Forskningsdesign.....	36
3.1.1 Metodevalg	37
3.2 Utvalget	43
3.2.1 Begrensinger	43
3.3 Kvantitativ og kvalitativ datainnsamling	44
3.3.1 Den elektroniske spørreundersøkelsen.....	45
3.3.2 Det individuelle, åpne intervjuet.....	48
3.3.3 Dokumentundersøkelse	49
3.3.4 Dataanalysens utfordringer	49
3.4 Gyldighet, Generalisering og Pålitelighet.....	50
3.4.1 Oppgavens gyldighet	50

3.4.2	Generalisering	51
3.4.3	Oppgavens pålitelighet.....	53
4.0	EMPIRI	56
4.1	Risikoregulerende tiltak mot tilsiktede hendelser i skoler og barnehager.....	56
4.1.1	Rundskriv I-6/2015	56
4.1.1.1	Oppfølging av miljørettet helsevern i barnehager og skoler.....	57
4.2	Dokumentanalyse	58
4.2.1	Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren	58
4.2.2	Veiledning i beredskapsplanlegging «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner»	58
4.2.3	Utdanningsdirektoratet sin undersøkelse innen beredskap ved alvorlige hendelser i skolene.....	60
4.2.4	Risiko og sårbarhetsanalyse mal for barnehager	60
4.2.5	Beredskapsplanmal for barnehage	62
4.2.6	Tilsiktet hendelse mot Hjelmeland barnehage den 15 mai 2000	66
4.3	Resultat fra spørreundersøkelsen.....	67
4.3.1	Informasjonsflyt til barnehagene	67
4.3.2	Virksomhetsledernes kompetanse i å kartlegge egne risikosituasjoner	69
4.3.3	Hvilke tiltak har barnehagene i Stavanger kommune gjort på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser?.....	69
4.3.4	Kommunale og private barnehager	73
4.4	Intervju med Beredskapskoordinator i Stavanger kommune	73
4.4.1	Hvilke tiltak har Stavanger kommune gjort i henhold til ROS analyser og beredskapsplanlegging for tilsiktede hendelser mot barnehager?	74
4.4.2	Hadde det vært like aktuelt å gjennomføre tiltak dersom det ikke forelå en endring i §14 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager?	76
5.0	DRØFTING/ANALYSE.....	77
5.1	Barnehagene i Stavanger kommune sin forberedthet ved alvorlig tilsiktede hendelser	77
5.1.1	Barnehagene identifiserer beredskap mot tilsiktede hendelser	77
5.1.2	Barnehagene etablerer beredskap mot tilsiktede hendelser	81
5.1.3	Barnehagene sin evaluering av beredskapsplanene mot tilsiktede hendelser	87
5.2	God sikkerhetskultur i barnehagene?	88
5.2.1	Velinformert barnehage?.....	89

5.2.2 Høypålitelig barnehage?	90
5.3 Det myndighetsregulerende tiltaket.....	94
5.4 Hovedutfordringer	96
6.0 KONKLUSJON	98
7.0 REFERANSER	100
8.0 VEDLEGG	104
8.1 Instruks ved ulykker	104
8.2 Tiltakskort Kriseledelse.....	105
8.3 Tiltakskort Generell krise	107
8.4 Tiltakskort: Psykososial omsorg – død eller alvorlig skade.....	108
8.5 Tiltakskort: Etterarbeid/Tilbake til normalsituasjonen.....	110
8.6 Vedlegg: Spørreundersøkelsen.....	111
8.7 Vedlegg: Informasjonsskriv til barnehagene.....	116
8.8 Vedlegg: Informasjonsskriv til beredskapskoordinator i Stavanger kommune	118

1.0 Innledning

Samfunnet er i en konstant endring og må tilpasse seg utviklingen i henhold til den globaliserte verden. Samfunnets styring og kontroll av risiko skjer gjennom lovgivning, rettsprosesser og forvaltning. Stortinget vedtar lover, mens utformingen av rettslige bindende forskrifter gjerne skjer i departementene. For å forebygge og håndtere risiko må organisasjonene forholde seg til den lovgivningen som blir pålagt. En kan derfor si at kontroll av risiko omfatter et bredt spekter av mekanismer og virkemidler, fra virksomhetens egenkontroll, til lovregulering og bruk av rettslige virkemidler (Engen m.fl. 2016:51). Kontrollen av risikoen kan bli påvirket av internasjonale og nasjonale hendelser som gjør at man må tenke nytt, eller gjør endringer for å bedre håndtere nye eller allerede eksisterende trusler.

I 2014 avklarte Kunnskapsdepartementet at de har det overordnede ansvaret for beredskap i skoler og barnehager ved alvorlige tilsiktede hendelser (Rundskriv I-6/2015). I 2015 ble Kunnskapsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet enige om å presisere i §14 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager skal også omfatte tilsiktede hendelser som skoleskyting (Rundskriv I-6/2015). Bestemmelsene i forskriften er i stor grad utformet som funksjonskrav. Det vil si at bestemmelsene gir fleksibilitet slik at de kan følge samfunnets utvikling. Det ble lagt vekt på at det har vært flere alvorlige skyteepisoder ved utdanningsinstitusjoner som Norge sammenligner seg med. Tidligere har forskriften kun omhandlet normale, dagligdagse aktiviteter og ikke ekstraordinære hendelser som skoleskyting (DSB, Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015, side 36/66).

I Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps sin delrapport til nasjonalt risikobilde 2015 (2015:36), henviser de til en undersøkelse av 645 skoler som ble gjennomført av utdanningsdirektoratet høsten 2014. Her svarte 79 prosent av skolene at de har utarbeidet eller forbedret sine beredskapsplaner for å dekke alvorlige skolehendelser de siste tre årene. Langt flere videregående skoler (95 prosent) har beredskapsplaner mot skoleskyting enn grunnskoler (70 prosent). Av de 645 skolene som var med i undersøkelsen, var det kun 39 prosent som hadde gjennomført beredskapsøvelser. I undersøkelsen ble det ikke spesifisert om hvilke hendelser som var blitt øvd på. Tradisjonelt er brannøvelser det mest vanlige. Undersøkelsen

viser at mange skoler har gjennomført forebyggende tiltak, og har en beredskapsplan for skoleskyting, men mangler øvelser for å praktisere planene (DSB, Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015, side 36/66). Resultatet viser at nasjonalt at videregående skoler har gjort flere tiltak mot tilsiktede hendelser enn grunnskoler. Det blir derfor interessant å se hvilke tiltak barnehager i Stavanger kommune har gjort. Hensikten med denne oppgaven er å undersøke hvor forberedt barnehagene er på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser i Stavanger Kommune.

1.1 Oppgavens rasjonale

Barnehager har ofte en struktur hvor det er en virksomhetsleder som har ansvar for den daglige driften. Virksomhetsleder har flere ansvarsområder innenfor barnehagedriften, men blir også nå pålagt å etablere beredskap mot tilsiktede hendelser.

Problemstillingen er som følgende: Hvor forberedt er barnehagene i Stavanger Kommune på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser?

Følgende forskningsspørsmål:

Hvilke beredskapsplaner / tiltak har barnehagene for slike hendelser?

Blir barnehagene bedre forberedt av risikoregulerende tiltak fra myndighetene?

Kan barnehagens sikkerhetskultur påvirke forberedtheten mot tilsiktede hendelser i barnehager?

Problemstillingen legger opp til at en må ha en begrepsdefinisjon og begrepsmåling av ordet forberedt. For å gjøre en begrepsdefinisjon- og måling må en til relevant teori innenfor dette feltet. Forfatter har gjort valg i henhold til å måle forberedthet ved å ta utgangspunkt i åtte retningslinjer for beredskapsplanlegging, og hvilke prosesser som kan medføre til en robust beredskap. Basert på samfunnsfaglige perspektiver på sikkerhet, organisasjon og teknologi, kan en prøve å forstå hvordan faktorer som sikkerhetskultur kan spille inn for å unngå, men også håndtere uønskede hendelser. Ofte har tidligere forskning innenfor slike områder basert seg på høyteknologiske og kompliserte organisasjoner som luftfart, maritime og oljerelaterte organisasjoner. Derfor er det veldig interessant å se hvordan barnehager som organisasjon håndterer uønskede hendelser generelt, og hvilke tiltak de gjør mot tilsiktede hendelser. De

ulike forskningsspørsmålene skal gi en forståelse i hvilke tiltak myndighetene og barnehagene har gjort, som kan bidra til forberedthet mot tilsiktede hendelser.

1.2 Oppgavens oppbygging

Denne oppgaven vil gi leseren et innblikk i hvor forberedt barnehagene i Stavanger kommune er mot tilsiktede hendelser. Dette skal bli forsøkt besvart ved å bruke teori relatert til samfunnsfaglige perspektiv på sikkerhet, organisasjon og teknologi, og beredskap. For oppgavens datainnsamling har forfatter valgt å sende ut en spørreundersøkelse til barnehagene i Stavanger kommune. Det har blitt gjennomført et intervju med en beredskapskoordinator i Stavanger kommune. Diverse dokumentanalyser har også blitt brukt. Forfatter har vært bevisst i design og metodevalg, og hvilken innvirkning dette kan ha på resultatet. Med bakgrunn i teori og resultat, ønsker forfatter å få en god og reflekterende drøfting som skal lede til en konklusjon, og muligens skape nye veier for fremtidig forskning innenfor dette feltet.

1.3 Hensikten med studien

På bakgrunn av utdanningsdirektoratets sin undersøkelse av 645 skoler, har forfatter en hypotese at barnehagene har gjennomført færre tiltak mot tilsiktede hendelser, enn ungdoms- og videregående skoler. Hensikten med studiet er derfor å se hvor forberedt er barnehagene i Stavanger Kommune på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser. Ved datainnsamlingen håper forfatter å sette søkelys hos virksomhetslederne mot tilsiktede hendelser. Dette antar forfatter at kan oppnås best ved å snakke og drøfte slike hendelser. Etter deltakelse av spørreundersøkelsen, ble virksomhetslederne videresendt til Utdanningsdirektoratets sine sider om beredskap og krisehåndtering i barnehager og utdanningsinstitusjoner. Forfatter håper at leserens, barnehagens og kommunens kunnskapsstatus på forberedthet mot tilsiktede hendelser har økt etter å ha lest oppgaven.

1.4 Begrepsfesting og definisjoner

Alvorlig tilsiktede hendelse: Forfatter anser at en tilsiktet hendelse vil være alvorlig for dem som opplever dette. Det vil derfor ikke bli skilt mellom alvorlig tilsiktede hendelse, og tilsiktede hendelse. Det kan likevel stå tilsiktede hendelser enkelte plasser i oppgaven, og alvorlige tilsiktede hendelser andre steder. Tilsiktede hendelser kan bli definert som følgende

«En hendelse der våpen, eller en annen form for vold brukes eller trues med å ta i bruk»
(Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner, 2015:3).

DFU: Definert fare- og ulykkeshendelse.

IGP-Metoden: Individ, Gruppe, Plenum. Det er en måte å bearbeide forskjellige temaer i barnehager. Noen bruker denne metoden relatert til sine planleggingsdager mot ulike emner.

PBL: Private Barnehagers Landsforbund.

Skarpe situasjon: Skoleskyting, eller andre hendelser der det blir brukt diverse type våpen mot virksomhet. Forfatter anser skarpe situasjoner som en tilsiktet hendelse.

Uønskede hendelser: En hendelse som har eller kunnet medført skade på mennesker, miljø eller materielle verdier. Gjelder både tilsiktede hendelser og utilsiktede hendelser.

Virksomhetsleder: Styrer / daglig leder av barnehagen.

1.5 Den norske barnehage

Det finnes sikkerhetsmessige og for enkelte stillinger faglige krav for å jobbe i en barnehage. Faglig sett er det krav til utdanning for virksomhetsleder og pedagoger. Det er også ønskelig å øke det faglige nivået under pedagogene. Det har blitt flere barne- og ungdomsarbeidere i barnehagene, og det er et tegn på faglig utvikling (Barnehage magasinet for 2017). I Oslo blir det debattert om nye krav til assistenten. Kravet går på at de skal ha fullført videregående skole. Dette for å øke evnen til refleksjon og norskkunnskaper (Barnehage.no).

Sikkerhetsmessig sett må man ha fremlagt en politiattest for å jobbe i barnehagen (Lovdata: LOV-2017-06-21-98). Dette gjelder både som ringevikar, midlertidig ansatt eller fast ansatt.

Det finnes forskjellige typer lover og regler som skal regulere barnehagene. Barnehageloven regulerer alle barnehagene i Norge. Lovene gjelder for både private og offentlige (Lovdata: LOV-2017-06-21-98). I forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, skal bidra å fremme helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt å forebygge sykdom og skader i barnehager og skoler (Lovdata: LOV-2017-06-21-98). Gjennom rammeplanen for

Barnehagene blir det definert hvilket samfunnsansvar barnehagen har, og hvilke forventinger man har til barnehagens mandat for barna (Lovdata: FOR-2017-04-24-487).

Ifølge barnehagefakta er det nasjonalt i snitt 6 barn per ansatte. I Stavanger kommune er det i snitt 5,8 barn per ansatte. Tallene er fra dato 15.12.2016 (Barnehagefakta.no). Det er heller ingen norm for antall barn per voksen, men det er krav at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det skal være minimum 9 barn under tre år per pedagogisk leder, og minimum 18 barn per pedagogisk leder (Barnehagefakta.no). Dersom barna er under 3 år, vil de telle som to i utregningen. Derfor har pedagoger krav til færre barn dersom de er under 3 år (Barnehagefakta.no).

1.5.1 Struktur i kommunen og barnehager

Hensikten med dette kapitlet er å gi leseren et kort innblikk i hvordan Stavanger kommune er strukturert i forhold til barnehagene. Det blir også presentert et eksempel på hvordan en barnehage kan være strukturert. Alle barnehager skal en virksomhetsleder (Lovdata: LOV-2017-06-21-98). Hvordan barnehagene velger å organisere under denne lederen kan variere ut fra en rekke faktorer som for eksempel størrelse, eierform, økonomi og visjon.

1.5.1.1 Stavanger Kommune

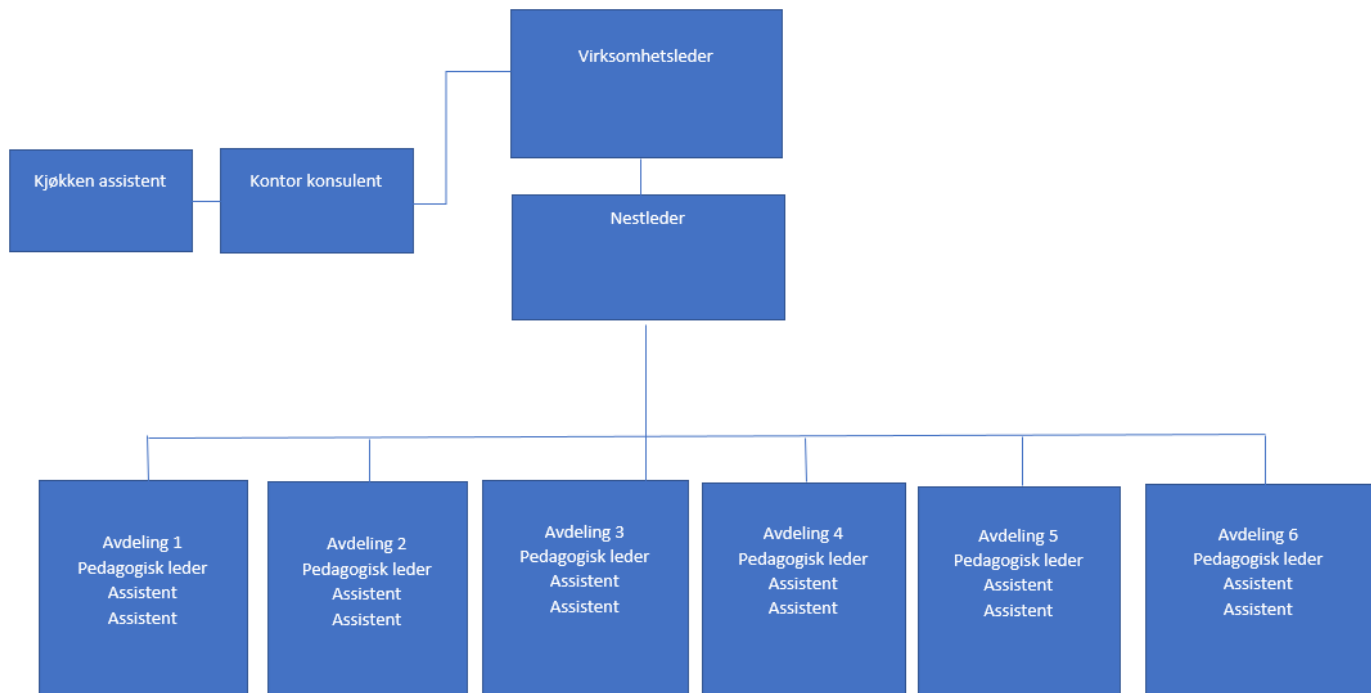
Stavanger kommune er strukturert på følgende måte i henhold til barnehagene.

- Rådmann (Rådmann)
 - Oppvekst og levekår (Direktør)
 - Barn og unge (Fagsjef)
 - Helsesjefen (Helsesjef)
 - Levekår (Levekårsjef)
 - Skole (Skolesjef)
 - Barnehage (Barnehagesjef)
 - De kommunale barnehagene (Virksomhetsleder)

De kommunale virksomhetslederne rapporterer til barnehagesjefen. Kommunen har tilsyn både på private og kommunale.

1.5.1.2 Barnehagene

Barnehagene er organisert forskjellig. Det kan være flere eller færre avdelinger, og antall barn og ansatte per avdeling kan variere. Sammensetningene på avdelingene kan også variere fra aldersbestemt, eller 0-3 år, og 3-6 år. Enkelte barnehager har ikke kjøkkenassistent eller kontorkonsulent. Slike forhold kan variere ut fra barnehagens størrelse i form av antall barn, eierform og organisering. Alle barnehager skal ha en virksomhetsleder.



Figur 1: Eksempel på organisasjonskart i en barnehage.

1.5.2 Risikobildet

Det finnes lite forskning om risikobildet relatert til barnehager mot tilsiktede hendelser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) sin delrapport til nasjonalt risikobilde 2015 (2015:46), setter opp ulike faktorer som kan bidra til en eventuell skyte episode mot skoler. Faktorer som motiv, voldsbruk, våpentilgang, sosiale og demografiske forhold, skolesystem, kunnskap om skoleskyting og smitteeffekt. DSB anser i delrapporten (2015:53) at det er sikkert at personer med motiv for skoleskyting kan finnes i Norge, men det er stor forskjell på å tenke, og faktisk utøve massevold. Det blir vanskelig å trekke en sammenligning mot barnehager, på grunn av at slike tilsiktede hendelser blir gjort av elever ved skolen, eller tidligere elever. Tar man utgangspunkt i den alvorlige hendelsen som rammet

en barnehage i 2000, var motivet bak hendelsen en tvist i foreldreansvaret. I Rundskriv I-6/2015 blir det presisert at endringen av forskriften er et resultat av samfunnsutvikling. Endringen er et resultat at det har vært flere alvorlige skyteepisoder ved utdanningsinstitusjoner som Norge sammenligner seg med.

Forfatter oppfatter at risikoen for at norske barnehager skal bli rammet av en tilsiktet hendelse som lite sannsynlig. Dette basert på tidligere historikk i henhold til slike hendelser i skoler og barnehager. Det at det har skjedd en tilsiktet hendelse mot en norsk barnehage, viser at slike hendelser likevel kan skje.

2.0 Teori

For å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene velger forfatter å legge vekt på to temaer, som kan deles inn i emner. Det første temaet tar for seg teorier om sårbarhet, ulykker og sikkerhet i organisasjoner. Disse teoriene kan hjelpe oss å forstå ulykker og katastrofer som organisatoriske og samfunnskapede, og belyser implikasjonene av disse problemene for arbeidet med samfunnssikkerhet (Engen m.fl. 2016:137). Basert på samfunnsfaglige perspektiver, kan en prøve å forstå hvordan faktorer som sikkerhetskultur kan spille inn for å unngå, men også håndtere uønskede hendelser.

I det andre temaet introduseres åtte retningslinjer for beredskapsplanlegging, en etableringsprosess for robust beredskap og de fire samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene beredskapsarbeidet i Norge er bygget på.

I første tema blir følgende teoretikere nevnt i ulik grad: Barry A. Turner, James Reason, Charles Perrow, Karl. E Weick, Kathleen M. Sutcliffe, Paul R. Schulman.

I andre temaet blir i ulik grad følgende teoretikere nevnt: David Alexander, Russel Dynes, Ronald W. Perry, Michael K. Lindell, Enrico Quarantelli, Ivar Konrad Lunde

Boken «Perspektiver på samfunnssikkerhet» utgitt i 2016 og skrevet av: Ole Andreas Engen, Bjørn Ivar Kruke, Preben Hempel Lindøe, Kjell Harald Olsen, Odd Einar Olsen, Kenneth Arne Pettersen blir også referert til, og en slags rød tråd gjennom hele teoridelen.

Andre teoretikere blir nevnt, men temaene baserer seg på de teoriene og litteraturen fra forfatterne som har blitt nevnt.

2.1 Samfunnsfaglige perspektiver på sikkerhet, organisasjon og teknologi

Behovet for teorier og metoder for å identifisere risikokilder, analysere kritiske samfunnsfunksjoner, forstå katastrofepotensialet og avdekke problemer for organisasjon og styring er viktig i arbeidet med samfunnssikkerhet (Engen m.fl. 2016:139).

Samfunnssikkerhet omhandler samfunnets sårbarhet og bekymringer rundt en uviss fremtid. I stortingsmelding Nr.17 (2001-2002) definerer samfunnssikkerhet som «*Den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgens liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*» (Kruke m.fl. 2005:5).

Definisjonen skal dekke både forebygging av kriser, forberedelser for å takle kriser, håndtering av kriser når de oppstår og evnen til å gjenvinne funksjonalitet i etterkant.

Definisjonen verken inkluderer eller ekskluderer ulike typer hendelser (Kruke m.fl. 2005:6).

Samfunnets oppmerksomhet har etter ulykker og katastrofer utviklet ny samfunnsvitenskapelig viten (Engen m.fl. 2016:140). Hvordan barnehagene arbeider med HMS og hvordan risikoregulerende tiltak påvirker disse virksomhetene i sitt arbeid kan bli forstått gjennom disse samfunnsfaglige teoriene. En del av disse teorier gir grunnlag for større forståelse av organisatoriske sårbarheter, og kunnskap som kan lede frem til bedre styring av pålitelighet og sikkerhet i organisasjoner (Engen m.fl. 2016:140). Derfor vil det være interessant å bruke enkelte forklaringsmodeller der ulykker og katastrofer kan forstås som organisatoriske og samfunnskapt, og belyser implikasjoner av disse problemene for arbeidet med samfunnssikkerhet (Engen m.fl. 2016:137).

I dette delkapittelet blir det fokusert på Barry A. Turners forskning på samfunnsulykker og James Reasons sikkerhetskultur. Dette er fordi begge teoretikerne ser på kultur som en forklaring at ulykker inntreffer. Kan det være slik at barnehager kan bli sett som høypålitelige organisasjoner (HRO – High Reliability Organizations), og har derfor større forutsetning til å håndtere ulykker og tilsiktede hendelser på grunn av deres sikkerhetskultur? Andre teoretikere som Charles Perrows «Normale ulykker», Jens Rasmussens sine ideer om «individuelle friheter og selvorganisering» og resiliens i organisasjoner vil bli nevnt.

2.1.1 utfordringer med de samfunnsfaglige perspektivene

Utfordringene med disse perspektivene i henhold til barnehager, er at de ofte tar utgangspunkt i *teknologiske systemer og høyrisikoteknologier*.

Teknologiske systemer er integrerte nettverk av mennesker, kunnskap og apparater, i organisasjoner eller sektorer som for eksempel den sivile luftfarten, petroleumsindustrien og kjernekraftindustrien (Bijker mfl. 2012) (Engen m.fl. 2016:138).

Høyrisikoteknologier er teknologiske systemer som kjernekraft, luftfart og petroleumsproduksjon, der fare for storulykker der konsekvensene er av en slik karakter at det kan ramme oss som samfunn i form av mange drepte, og store miljømessige, materielle og økonomiske tap (Engen m.fl. 2016:139).

Å sammenligne barnehager mot forskning som er basert på slike teknologiske og høyrisikoteknologiske systemer vil være vanskelig. Derfor er det viktig å få frem likheter og ulikheter i forhold til teoriene, og fra et slikt ståsted forklare om hvor forberedt barnehagene er på å håndtere tilsiktede hendelser.

2.1.2. Samfunnsulykker

Forskningen til Barry A. Turner (1978) baserer seg på analyser av ulykkesrapporter og forklarer hvordan og hvorfor ulykker og katastrofer skjer i organisasjoner og teknologiske systemer. Forskningen ble først publisert i 1978, og på nytt i 1997 (Turner og Pidgeon 1997). Konklusjonen var at ulykker og katastrofer er organisatoriske og samfunnsmessige i sin opprinnelse.

Samfunnsulykker er ikke hverdagslige uhell og andre ulykker ved at de defineres av en signifikant forstyrrelse, eller et sammenbrudd i kollektive forståelser og normer knyttet til sårbarhet, farer, trusler, forebygging og beredskap. Rutiner og prosedyrer er kulturelle antagelser og normer som blir styrt av den kollektive oppmerksomheten og atferd i møte med farer og trusler (Engen m.fl. 2016:141). Knyttet mot disse kulturene kan det utvikles et grunnleggende, kritisk og ofte langvarig avvik mellom antagelser om risiko, og det som faktisk foregår. Slike informasjonsgap forklarer Turner med flere årsaker. *Perseptuell rigiditet, flertydig informasjon, systematisk forbigåelse av regler og organisatorisk arroganse og selvsikkerhet* er årsaksfaktorer som går igjen å tvers av ulykkesanalysen (Turner 1997:66). Når først samfunnsulykken inntreffer, vil en i ettertid avdekke mangelfullt kunnskapsgrunnlag og begrensninger i den kollektive evnen til å forstå risiko, forebygge og håndtere uønskede hendelser (Engen m.fl. 2016:141).

Den 15. mai 2000 ble Hjelmeland Barnehage rammet av en alvorlig tilsiktet hendelse. En mann væpnet med hagle, kniv og bensinflasker truet 26 barn og 10 ansatte, og holdt dem som gisler i nesten et halvt døgn. Helga Hope som var pedagogisk leder i barnehagen under gisselsituasjonen, har gjort intervjuer og skrevet bok av hendelsen og tiden etter. I et intervju gjort med TV Aftenbladet kom det frem at det ikke fantes noen rutiner eller beredskapsplaner

mot tilsiktede hendelser i Hjelmeland Barnehage (Aftenbladet.no/tv). For politiet var hendelsen så utenkelig, at de måtte ringe tilbake for å få bekreftelse om det faktisk foregikk en gisselsituasjon (Hope og Ingvaldstad 2009:147). Det at det har tatt nesten femten år før det har blitt gjort endringer som pålegger barnehagene til å ha beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser kan forklare Turnes informasjonsgap, i form av organisatorisk arroganse og selvsikkerhet fra myndighetene og kommunene. Endringen av §14 i «forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager» i 2015, er en reaksjon fra myndighetene basert på hendelser i utdanningsinstitusjoner relatert til Norge (Rundskriv I-6/2015). Noe Turner legger vekt på utvikling av strukturer og prosesser for å best mulig håndtering av informasjon, og erkjennelse av de kulturelle forutsetningene for opplevelse av sårbarhet, farer og trusler, knyttet til samfunnssikkerhet og styring (Engen m.fl. 2016:142). Denne endringen fra myndighetene kan derfor bli sett som en motreaksjon i samfunnsutviklingen for å gjøre norske utdanningsinstitusjoner og barnehager bedre rustet mot tilsiktede hendelser. Det vil si at tiltak mot den alvorlige tilsiktede hendelsen mot Hjelmeland barnehage ikke ble tatt i betraktning før regelendringen kom. Forskningsfunnene impliserer en anerkjennelse av usikkerhet knyttet til risikoanalyse og håndtering av sikkerhet i organisasjoner og sektorer. Det at Hjelmeland Barnehage i 2000 ikke hadde noen planer for tilsiktede hendelser er forståelig. Dette kan forklares med at arbeidet med samfunnssikkerhet kan forstås av de implikasjonene av vår begrensede rasjonalitet; vår evne til å forutse framtidige farer (Engen m.fl. 2016:142).

2.1.3 Holdning og kultur hos ledere

Det å se sammenheng mellom kultur, sårbarhet og sikkerhet i organisasjoner har økt i de siste tiårene. I Norge har 22.juli-kommensjonens rapport bidratt til å knytte kultur og organisasjonen til samfunnssikkerhet. En av konklusjonene i rapporten er at grunnleggende holdninger og kultur hos ledere i norsk forvaltning var sentrale faktorer i forklaringen av hva som gikk galt den 22.juli 2011 (NOU 2012:14). Turner fremhever hvordan delte antagelser og normer styrer den kollektive oppmerksomheten og atferd knyttet til risiko og sikkerhet i organisasjoner. I følge Turner kan det eksistere et grunnleggende og ofte langvarig avvik mellom kulturelle antagelser og det som faktisk foregår. «Blindhet» for visse farer og trusler kan bli formet av kultur. Dette kan føre til at ulykker «inkuberer» og til slutt fører til katastrofer. 22. juli rapporten påpekte at kulturen bidro til at ledere i for liten grad erkjente risikoene man stod overfor, og dominerende holdninger og verdier begrenset deres og forvaltningens evne til å gjennomføre og samhandling knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap (Engen m.fl. 2016:157).

2.1.4 Er kultur en del av problemet eller løsningen?

Kultur er derfor et sentralt begrep i organisasjoners sårbarhet og problemer, men kultur blir også fremhevet som en av faktorene som bidrar til pålitelighet og sikkerhet. Er kulturen da en del av problemet eller løsningen, eller kan det være begge deler samtidig? Kultur er et komplekst begrep, som inneholder symboler og meninger, historier, myter, ritualer og andre verdimesse uttrykk som gjennomsyrrer sikkerheten i en organisasjon (Engen m.fl. 2016:158). Forvaltningskulturen som ble påpekt i 22.juli rapporten er interessant ettersom den i større grad beskriver kultur som noe som er, og at man må anerkjenne betydningen av kultur knyttet til det å ikke se farer og problemer, også blant ledere. Kultur uttrykker systemer av mening, der en bestemt gruppe forstår verden rundt seg (Engen m.fl. 2016:158). Kultur betrakter sikkerhet som delte tankemønstre og de administrative strukturene og ressursene, som er knyttet til og støtter utviklingen av organisasjoners og systemers intelligens og forestillingsevne knyttet til farer og trusler. Knytter vi dette kulturperspektivet på organisasjoner til samfunnssikkerhet, må vi se utover individuelle holdninger til sikkerhet (Engen m.fl. 2016:158).

2.1.5 Sikkerhetskultur i barnehagen

Barnehagene i Stavanger kommune bruker forskjellige HMS systemer til å følge opp avvik, beredskapsplaner og lignende. De offentlige barnehagene bruker et system kalt Synergi. De private bruker forskjellige systemer, som for eksempel PBL Mentor og Barn-nett. Forfatter har ikke data om hvilke systemer barnehagene i utvalget har, men at de blir brukt i form av HMS oppfølging, avviksbehandling og beredskapsplaner. Så hvorfor er det viktig å ha slike HMS systemer i en organisasjon og hvordan kan de bidra til en god sikkerhetskultur?

En god sikkerhetskultur i en organisasjon mener James Reason (1997:195) er at den er velinformert. For å oppnå en velinformert organisasjon mener Reason at flere forhold må være tilstede. Forhold som gode rapporteringssystemer, at organisasjonen fremmer rettferdighet, fleksibilitet og er omstillingsdyktig, og om organisasjonen og dens medlemmer lærer av sine erfaringer (Reason 1997:196). En organisasjon preget av en god HMS-kultur har evnen til å lære, og arbeider kontinuerlig ved egen praksis og egne samhandlingsmønstre. I velinformerte organisasjoner er det rom for dialog og kritisk refleksjon rundt egen praksis.

Folk har respekt for hverandres kompetanse, og vilje til å dele og videreutvikle kompetanse om HMS.

I en **rapporterende kultur** er det viktig å få kartlagt kritiske hendelser og nestenulykker (Reason 1997:196). Dersom organisasjoner har lav tillitt blant sine ansatte, vil enkelte unngå å registrere avvik og eventuelt avsløre egne feil. Er de ansatte skeptiske til nytteverdien av rapportering, som for eksempel at avviksregistrering eller annen oppfølging tar for mye tid, vil dette gjøre organisasjonen mer sårbar. For å motvirke rapporteringsvegving, er et nøkkelord tillitt. For å oppnå tillitt bør det ikke opereres med sanksjoner i et rapporteringssystem. Hensikten er å trekke lærdom fra rapporteringen, og bruke erfaringene for å unngå uheldige situasjoner. Derfor er det viktig å få de ansatte til å se nytten av rapportering, og at den oppleves som meningsfullt (Reason 1997:196-197).

I en **rettferdig kultur** er når organisasjonen fokuserer mer på læring av hendelser enn straff (Reason 1997:205). For å unngå skader og ulykker innen HMS, er det viktig at man blir korrigert, ved inngripen fra sine kollegaer. Det å ha evne og vilje til å bryte inn er et viktig aspekt i henhold til HMS-kulturen. Dersom noen har gjort feil, må reaksjonene stå i forhold til intensjonen bak og konsekvensen av handlingen. Dersom organisasjoner finner den rette balansegangen ved bruk av sanksjoner, vil dette understøtte tillitt og kreativitet. Er straffen urimelig i henhold til lovbruddet eller feilvurderingen, kan det medføre at de ansatte unngår å si ifra (Reason 1997:197).

En **lærende kultur** er evnen organisasjonen har til å dele kunnskap på tvers av organisasjoners grenser, og er et sentralt aspekt for god HMS-kultur. En slik lærende HMS-kultur vil ha evne til å oppdage og reagere rasjonelt på faresignaler, også de som er flertydige og diffuse (Ptil 2003:16). Reason (1997:218) mener at de viktigste komponenter i en lærende kultur er å observere (oppdage, være til stede, søke informasjon), reflektere (analysere og tenke), skape (forestillingsevne, uforme og planlegge) og handle (implementere, «gjøre det», og teste). Reason mener at det å handle er det vanskeligste å få til i en organisasjon. Det å ikke handle dersom man observerer og analyserer hendelsen ut fra de prosedyrene som er skapt, fordi man ikke har evnen til å dele kunnskap, er ifølge Ranveig Tinnmannsvik (2008:133), et stille avvik. Det vil si at man aksepterer en handling blir utført utenom prosedyren, og man ikke snakker høyt om det. Tinnmannsvik (2008:133) mener at faren med slike avvik er at man lærer å leve med dem, som medfører lavere sikkerhetsnivå enn planlagt.

En **fleksibel kultur** er organisasjoner som verdsetter muntlige erfaringsutvekslinger, kreativitet og fantasi når disse egenskapene blir brukt til å gjøre arbeidet tryggere (Ptil 2003:14). Da utvikler ifølge Reason (1997:213) organisasjoner en kultur som gjør dem kapable til å endre seg i forhold til nye krav. Reason viser da til studier mot High Reliability Organization (HRO). Studiet blir presentert i 2.1.5, men kort forklart er HRO ofte knyttet til høyteknologiske organisasjoner som flytårn, hangarskip, atomkraftverk, der de ansatte arbeider med komplekse teknologier, men at det sjeldent skjer ulykker. Dersom det skjer en hurtig endring, vil ansatte tilpasse seg fortløpende og reagere. Når faren er over, vil dem gå tilbake til normal praksis, men sitter igjen med erfaring (Reason (1997:214)).

2.1.6 Høypålitelige organisasjoner

Tidligere forskning av HRO, kalt høypålitelig organisasjoner på norsk, fra 1980 årene beskriver strukturer og praksiser til en gruppe organisasjoner som opererte høyrisikoteknologier med svær få alvorlige hendelser og ulykker. Forskningen baserer seg på studier av to amerikanske hangarskip, kjernekraftverket Diablo Canyon og luftkontrollen over San Fransisco (Engen m.fl. 2016:152). Studiene (LaPorte & Consolini 1991; Roberts 1993; Schulmann 1993), som Engen m.fl. (2016:152) referer til, har vist at høypålitelighet i systemene, er et resultat av strukturelle trekk, ledelse og kulturelle forhold. Dette gjør organisasjonene i stand til å håndtere utfordringer knyttet til kompleksitet og tette koplinger.

Charles Perrow (1984:11) mener at slike tette koplinger og kompleksitet i systemer vil føre til ulykker. Han kaller slike ulykker for «Normal Accident». Dette fordi ulykkene er uunngåelige uansett hvilke tiltak organisasjoner iverksetter. Det er normalt for mennesker å dø, selv om det skjer bare en gang. Det samme mener han med ulykker i organisasjoner, selv om det bare skjer en gang.

Dette forklarer Perrow med at dersom komponent x feiler, vil komponent y rette opp feilen. Hva skjer dersom y også feiler, som fører til en ulykke. Dersom en setter inn flere komponenter for å gjøre systemet mer sikkert, vil ikke designerne forutse alle mulige hendelser, og dermed er ulykken uunngåelig (Perrow 1984:11). Et eksempel på dette er Fukushima-ulykken. Ulykken inntraff atomkraftverket etter at sentrale elektriske rom ble oversvømt etter et jordskjelv og en påfølgende tsunami. Atomkraftverket var ikke dimensjonert å håndtere jordskjelv og tsunami (Lipsy m.fl. 2013:6082). Siden ulykker er

uunngåelige, mener Perrow (1984:242) at atomkraftverk og andre høyrisikoteknologier bør avskaffes. Dette er fordi ulykkene medfører fatale konsekvenser.

Målet til HRO-teorien er å forklare hvorfor disse organisasjonene, som ifølge Charles Perrows teori «Normal Accident», befinner seg i kritiske faresituasjoner, likevel unngår at ulykker inntreffer (SINTEF A7085:17). HRO tar utgangspunkt i at teknologien de opererer er godt forstått, og at rutinene er gjennomarbeidet. Organisasjonene utvikler et omfattende rammeverk av prosedyrer for å støtte opp om rutinene (Engen m.fl. 2016:152). Emery Roe og Paul R. Schulman (2008:149) mener at utfordringen i rammeverk fra myndighetene som er makro orientert, er at de kan øke påliteligheten i organisasjoner, men kun dersom organisasjonen klarer å implementere endringene. Derfor er et viktig at aktørene som skal implementere rammeverket, har kompetansen til å gjøre endringene. De som står bak regelendringene har ofte liten ide i hvordan aktørene vil implementere endringene i praksis (Roe & Schulman 2008:149). HRO organisasjoner bruker mye ressurser på å søke arbeide ut fra et bredt grunnlag av forventinger, gjennom variasjon i forhold som årvåkenhet, tillit, kollektiv meningsdannelse, kommunikasjon og samarbeid mellom medlem i organisasjonen (Engen m.fl. 2016:152). Godt samspill mellom aktørene i organisasjonen, god informasjonsflyt, konstruktive tilbakemeldinger, aktørene deltar aktivt i beslutningsprosesser og evner å intervensere ovenfor hverandre når feil oppstår (Rosness et al.,2000) (SINTEF A7085: 18). Noen av kjennetegnene til høypålitelige organisasjoner er høy teknisk kompetanse, ytelse og kontinuerlig kontroll, vedvarende søken etter forbedring, risikodreven tilpasning, pålitelighetskultur (Roe & Schulman 2008:55). En annen fremtredende karakteristikk av HRO er ifølge Karl. E Weick og Kathleen M. Sutcliffe (2007:32) «Mindfulness» (oppmerksomhet/forsiktighet/ «tett-på»).

2.1.6.1 Mindfulness

Weick & Sutcliffe (2007:32) definerer «Mindfulness» som å være «en rik oppmerksomhet om diskriminerende detaljer». Med dette mener de at hvordan personer oppfører seg og handler, er basert på konteksten av informasjonen de oppfatter. Det vil si at personer kan oppføre seg og handle annerledes ut fra de detaljene de oppfatter. Noe som betyr at man ifølge Weick og Sutcliffe diskriminerer detaljene og dermed avviker fra forventingene. Forfatter tolker diskriminerende detaljer som en forurensning av oppmerksomheten. Dersom en har en «rik oppmerksomhet», vil en greie å sile ut denne forurensningen, som for eksempel

forstyrrelser. Weick & Sutcliffe (2007:34) skriver om at «mindfulness» er når tankene eller vår årvåkenhet ikke forsvinner vekk i fra vårt fokus. De refererer til en Admiral i US Navy som sier følgende denne problematikken; «*Jeg ser hendelser og ulykker som et holdningsproblem, men holdningen er påvirket av forstyrrelser eller distraksjoner. I marinen insisterer jeg at alle som hadde vaktjenester måtte være grundig i sin tjeneste. Jeg tolererte ikke distraksjoner som telefonsamtaler, forstyrrelser i form av ubetydelige samtaler om været. Personer gjør ikke feil med vilje, det må ha vært en forstyrrelse*» (Weick & Sutcliffe 2007:34). Med andre ord, dersom man er oppmerksom og tett-på vil organisasjoner som er «mindfull», greie å sile ut slike forstyrrende elementer. Relatert til barnehager er det viktig at man fokuserer på at de ansatte skal være oppmerksom og tett-på i sitt arbeid, for å unngå forstyrrende elementer. De må lese situasjonen før, for å unngå å bli forstyrrende elementer. Ved å ha ansatte som er «mindfull» i henhold til prosedyrer, beredskapsplaner og tiltakskort, vil en ifølge Weick & Sutcliffe (2007:41) unngå at de ansattes forventinger av disse planene blir forutinntatt. Det vil si at man ikke klarer å tenke utover det som er i prosedyrene, og man da blir ensidig i sin oppmerksomhet. Med andre ord så må man ikke ha en prosedyre for alle mulige scenarioer, fordi en må tenke selv. Dersom en har forstyrrende elementer som påvirker de ansatte i å tenke selv, vil dette svekke oppmerksomheten ytterligere og derfor gjøre organisasjonen mer sårbar Weick & Sutcliffe (2007:41). For å forklare dette i praksis bruker Weick & Sutcliffe (2007:37) ansatte på et hangarskip som eksempel. De lister opp fem prinsipper om HRO og «mindfulness» som et forklaringsselement. De ansatte på hangarskip er *opptatt av feil (1)*. Store handlinger som å lande et fly får en karakter og filmet. Dette blir gjort slik at piloten kan utbedre eventuelle feil til neste landing. Andre feil av bakkepersonell blir også tatt opp, med mål om å forbedre (Weick & Sutcliffe 2007:37). De ansatte er *motvillige til å forenkle (2)*. De tar ingenting forgitt i sitt arbeid, og baserer ikke sine handlinger på antagelser. Skal et fly klargjøres, baserer inspeksjonen seg på redundans. Det vil si at dersom en overser en detalj, vil en av de neste inspektørene rette opp denne feilen (Weick & Sutcliffe 2007:37). De ansatte er *kontinuerlig årvåken ovenfor operasjoner (3)*. Gjennom operasjoner er alle ledd på skiper involvert gjennom kommunikasjon. Dette for å unngå farer på grunn av andre operasjoner (Weick & Sutcliffe 2007:38). De ansatte *forplikter seg til robusthet (4)* ved å gjøre seg kjent med alle prosedyrer og andre forventete situasjoner. De har som utgangspunkt at ingen har kunnskap om all teknologi, eller forutsett alle typer situasjoner. Dersom noe uforutsett skjer, må en improvisere for å imøtekomme situasjonen (Weick & Sutcliffe 2007:38). De ansatte på skipet *oppretholder respekt for hverandres kompetanse (5)*. Ansatte kan overstyre sin sjef basert på sin kompetanse og erfaring i kritiske

situasjoner. Dersom et problem oppstår, og personen i situasjonen er bedre egnet til å vurdere hvor flyet bør lande enn de i tårnet, på grunn av flyets tilstand, er dem berettiget til å gjøre dette (Weick & Sutcliffe 2007:39). Forfatter tolker at Weick & Sutcliffe (2007) mener at disse handlingene er et resultat av at organisasjonen har ansatte som er «mindfulness», og kan derfor klare å motstå uforventete situasjoner og handlinger. Dette er et resultat av at de ansatte har kompetanse og kunnskap om prosedyrene, men samtidig kan tenke selv i kritiske situasjoner. Situasjonene blir løst av de ansatte på hangarskipet fordi de er oppmerksomme og tett på situasjonene som oppstår.

2.1.6.2 Kan barnehager være HRO?

Barnehager vil nok ikke bli klassifisert som en organisasjon bestående av høyteknologi, eller integrert nettverk av teknologiske systemer. Barnehager er som organisert med en styrer på topp, fordelt over ulike pedagogiske ledere og pedagoger på ulike avdelinger, som har personalansvar for barne- og ungdomsarbeidere og assistenter. For barnehagene er det viktig å inkludere alle i HMS-prosessen i form av daglige HMS møter, oppfølging av tiltakskort og beredskapsplaner via HMS-systemer, tilstedeværelse, årvåkenhet og beskyttende ovenfor barna for å unngå skader og ulykker. Dette blir gjort gjennom å stadig «telle» barna når dem er i uteområdet eller på tur, gjøre risikoanalyser før dem går ut av barnehagen, gjennomføre HMS runder før slipper barna ut i barnehagen uteområdet osv. Barnehagene er pålagt gjennom forskrift «Miljø og helsevern i barnehager» til å ha oppfølging av internkontrollforskriften, gjennom å ha gode og pålitelige internkontrollsystemer. Derfor kan en si at begrepet «Mindfulness» er et viktig begrep for barnehagene, både når det kommer til det faglige, men også knyttet til HMS arbeidet. Sandseter m.fl. (2013:84) referer til tidligere internasjonal forskning at det skjer relativt få skader i barnehager. Skadene som oppstår er stort sett av typen småskader og mindre alvorlige skader. Undersøkelsen gjelder også norske barnehager hvor medianen for skadede barn per år er 0.1. Andre funn i undersøkelsen er at 97.7 prosent av skader er av en slik karakter at enkel hjelp av barnehagepersonell, eller enkel førstehjelp fra lege eller tannlege uten behov for videre oppfølging. Det finnes rundt 260 000 barnehagebarn (Styringsdokument 2011:5). Disse barna varierer i alder mellom ca. 10 måneder – 6 år, og derfor forventes å oppføre og handle ut fra alderen. Enkelte barrierer kan bli utfordret i barnas sine handlinger. Det at det skjer sjeldent uhell, betyr ikke nødvendigvis at barnehager kan klassifiseres som HRO. Likevel kan det være en indikasjon at arbeidet som gjøres reflekterer at barnehager kan ses som en organisasjon som arbeider ut fra et bredt

grunnlag av forventinger, gjennom variasjon i forhold som årvåkenhet, tillit, kollektiv meningsdannelse, kommunikasjon og samarbeid mellom medlem i organisasjonen (Engen m.fl. 2016:152).

Ofte knyttet til forskning av HRO er det snakk om høyteknologiske organisasjoner som hangarskip, flytårn og atomkraftverk. Ulykkene her kan få katastrofale utfall for et samfunn. LaPorte & Consolini (1991:21) mener at høypålitelighets organisasjoner sine operasjonelle utfordringer er todelte. Den ene er at de må håndtere kompleks teknologi, og fatale feil kan lede til organisasjonens undergang. Den andre utfordringen er å opprettholde organisasjonen på normal drift, selv om feil oppstår.

Dersom det skjer uhell i en barnehage i form av skader på personell, barn eller materialer, vil det ikke få store konsekvenser for samfunnet i form av miljømessige, materielle og økonomiske tap. Dersom et uhell i form av et dødsfall hos personell, og spesielt hos barna, vil konsekvensene av en slik karakter ramme lokalsamfunnet på grunn av omstendighetene med barn i bildet. Tar man utgangspunkt i en tilsiktet hendelse mot en barnehage, vil derimot dimensjonen av konsekvensen være en helt annen. DSB gjennomførte en fiktiv analysering av en fiktiv skoleskyting i Nordland. En av konsekvensene av den hendelsen, mener DSB at det er kun samfunnsverdiene «Liv, helse og samfunnsstabilitet» som vil bli påvirket av en slik skoleskyting scenario. DSB skriver som følgende «*Skoleskyting vil komme som et sjokk og være noe vi er lite forberedt på i Norge. Hendelsen vil skape sterke reaksjoner av sorg, sinne og bekymring i befolkningen. Både hendelsen og håndteringen vil medføre til et forventingsbrudd, da folk stoler på at barna er trygge på skolen, og at politiet er raskt på plass. Skoleskytingen vil være en stor og langvarig påkjenning for lokalsamfunnet. Det er også lett for resten av befolkningen å assosiere seg med de berørte. Smitteeffekten av skoleskyting vil skape bekymring for nye hendelser. En personlig hevnmotivert handling er imidlertid ikke like skremmende som en ideologisk motivert terrorhandling.*» (DSB, Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015, side 51/66). En kan derfor si at en alvorlig tilsiktet hendelse mot en barnehage, som for eksempel skoleskyting eller en annen skarp hendelse, vil få store konsekvenser for samfunnsverdiene. Med andre ord, kan alvorlige tilsiktede hendelser rettet mot barnehager være svært skadelig for samfunnet, som ulykker innen høyteknologiske organisasjoner, men mot andre samfunnsverdier.

2.2 Beredskap

Beredskap kan defineres som «tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser» (NOU 2000:24). Beredskap kan derfor bli sett på måter å forberede seg på å håndtere en ekstra ordinær, uforutsett, alvorlig hendelse. Formålet å drive med beredskap er å forutse mulige trusler og utfordringer slik at de kan håndteres på en effektiv måte, for så å etablere ressurser og utstyr for å håndtere disse (Engen m.fl. 2016:280).

I første del av dette kapitlet vil det bli presentert åtte retningslinjer for beredskapsplanlegging. Andre del tar for seg Ivar Konrad Lunde (2014:53) sin prosess for etablering av beredskap i virksomheter. Tredje del blir de fire samfunnsikkerhets- og beredskapsprinsippene som alle beredskapsplaner i Norge skal bli bygget på presentert. Fjerde del tar for seg utfordringer innen beredskapsplanleggingen. Til slutt oppsummere forfatter de viktigste punktene i kapitlet opp mot oppgavens problemstilling.

2.2.1 Retningslinjer for beredskapsplanlegging

Det finnes ulike forfattere som har forsket på beredskapsplanlegging. Forfattere som David Alexander (2002), Russel Dynes (1994), Ronald W. Perry og Michael K. Lindell (2003) og Enrico Quarantelli (1998).

Quarantelli (1998) har ti generelle prinsipp eller retningslinjer for god beredskapsplanlegging. Han mener at fokuset bør være på selve planleggingsprosessen, og ikke sluttproduktet (Quarantelli 1998:5). En bør være generell i planleggingen, å unngå å bli for spesifikk i detaljene (Quarantelli 1998:9). Dwight D. Eisenhower er kjent med sitatet «Plans are nothing; planning is everything». Barnehagene bør legge mye arbeid i planleggingsarbeidet, fordi ifølge Quarantelli (1998:5) er det ikke selve planen som gjør virksomheten forberedt, men kontinuerlige prosessen bak planen. Planen bør også være generell og ikke ha alt for mange spesifikke detaljer, siden det er ikke mulig å planlegge for alle mulige utfall (Quarantelli (1998:13).

Dynes (1994:156) mener en nøkkelfaktor i beredskapsplanleggingen er å utvikle mekanismer og koordineringsteknikker som vil tillate en effektiv respons fra de organisatoriske ressursene i samfunnet. For barnehager kan det være lurt å se på muligheten til å være enda mer integrert mot nødetatene i lokalsamfunnet. For å løse nye utfordringer som for eksempel tilsiktede hendelser, bør fokuset og målet med beredskapsplanleggingen være for å mobilisere effektive

løsningsforslag (Dynes 1994:156). Han peker på viktigheten i beredskapsplanlegging i lokalsamfunnet at riktig kunnskap om og riktige forventinger til befolkningens kapasiteter i krisesituasjoner (Engen m.fl. 2016:287).

Alexander (2002:96) lister opp fem ingredienser (Kontekst, Scenarioer, Nødbehov, Tilgjengelige ressurser, Ressursutnyttelse) en beredskapsplan må ha.

Perry og Lindell (2003:340) viser til ti prosessorienterte retningslinjer for god beredskapsplanlegging. Disse retningslinjene skal gi nyttig informasjon som virksomhetene bør forholde seg til i planleggingen.

De åtte retningslinjene som Engen m.fl. presenterer, er et resultat basert på diskusjoner og retningslinjer innenfor beredskapsplanlegging som forfatterne over mener er viktige. Retningslinjene vil vise til mange faktorer som påvirker påliteligheten til beredskapsplanleggingen, og dens bidrag til nødvendig beredskap. Det er derfor mulig å si noe om kvaliteten på en beredskapsplanlegging før beredskapen testes i en øvelse eller virkelig hendelse (Engen m.fl. 2016:287).

2.2.1.1 Korrekt kunnskap (1)

For å få en god beredskapsplanlegging er kunnskap viktig. Beredskapsplanleggingen bør basere seg på vurderinger av kvalifisert og kompetent fagpersonell som til enhver tid kjenner de gjeldende lover og regler, samt metodikken og verktøyene i planleggingsprosessen (Engen m.fl. 2016:287). Det er viktig for virksomhetsledere å kjenne til de verktøy som finnes for å kartlegge de farene og truslene barnehagene står ovenfor. Virksomhetsledere har som regel ingen bakgrunn i ROS analyser eller beredskapsplanlegging, men står som ansvarlig for å drive barnehagen forsvarlig og forebygge ulike skader og ulykker. Derfor er det viktig at virksomhetslederen og kommunen samarbeider med å øke kunnskapen innen dette området. Beredskapsplanleggingen bør baseres på så korrekt mulig kunnskap om trusselen, og på mulige løsninger for håndtering av trusselen etter den har manifestert seg. Kunnskapen og kompetansen om planleggingsprosessen, trusler og mulige løsninger medfører at beredskapsplanleggingen bør integrere alle tilgjengelige ressurser og kompetanser, offentlige, privat og frivillige (Engen m.fl. 2016:288). Engen m.fl. (2016:288) påpeker også viktigheten i at beredskapsplanleggingen tar innover seg risikoobjekter og kritisk infrastruktur i området.

Ved hjelp av sårbarhetsanalyser og risikovurderinger, supplert med faglig spisskompetanse der det er nødvendig vil en få kunnskap om trusselen. Likevel med slike verktøy er det vanskelig å få «korrekt» kunnskap om trusselen, siden risikovurderingen handler om fremtiden, og en kan ikke indentifisere alle trusler i forkant (2016:288). Dette er også noe av utfordringen nevnt tidligere med samfunnssikkerhet og vår evne til å forutse framtidige farer (Engen m.fl. 2016:142). Det er først når trusselen har manifestert seg i en uønsket hendelse at man får den korrekte kunnskapen. Dette kunne blitt avdekket etter hendelsen i Hjelmeland Barnehage allerede i 2000, og begynt arbeidet allerede da. Dette støttes også opp av Perry & Lindell sine 10 retningslinjer for beredskapsplanlegging. De påpeker viktigheten med at beredskapsplanleggingsarbeidet bør være basert på god og presis kunnskap om hendelser som kan skje i en virksomhet, og mulige menneskelige reaksjoner (Perry & Lindell 2003:340).

2.2.1.2 Kunnskap om menneskelige reaksjoner og kapasiteter (2)

Kunnskap om sannsynlige menneskelige reaksjoner bør bli tatt høyde for i beredskapsplanleggingen, selv om det kan være vanskelig å innhente «fakta» om reaksjonene. En kan lettere fastslå hvilke menneskelige reaksjoner som ikke er sannsynlige ved å avlive en del myter. Slike myter kan føre til feil ressursbruk og gale beslutninger (Engen m.fl. 2016:288). Folk ønsker informasjon, og vil handle rasjonelt ut fra den informasjonen de får. Det finnes mange eksempler der myndighetene holder igjen informasjon, fordi de tror befolkningen vil få panikk, noe som har medført til en ineffektiv evakuering, fordi folk har vært motvillige til å følge evakueringsanvisningene (Engen m.fl. 2016:288).

Kunnskap og kompetanse bør være lokalt forankret for å sikre beredskapsarbeidet. Det trenger ikke å være slik at offentlige aktører er sitter på all kunnskap og ressurser som trengs i en krisesituasjon. Derfor bør beredskapsplanleggingen inkludere refleksjoner og kartlegging av hva som finnes av kompetanse og ressurser i det området det planlegges for (Engen m.fl. 2016:288). Perry og Lindell (2003:341) viser til viktigheten av god situasjonsvurdering for håndtering. Det å innarbeide god kunnskap om hendelser og gjennomføring av tiltak og innsats. Derfor er det viktig å få frem hvordan en bør opptre i ulike situasjoner med tanke på tilsiktede hendelser. For barnehagene er det viktig å få kunnskap om menneskelige reaksjoner og kapasiteter i henhold til tilsiktede hendelser. Det å etablere en god kontakt med politiet før, under og etter hendelsen er viktig under krisen, men også i beredskapsplanleggingen. Derfor

er det viktig at tilsiktede hendelser er med i beredskapsplanene, slik at barnehagene kan trekke lærdom ut fra øvelsene.

2.2.1.3 Planlegge for hensiktsmessig respons (3)

Beredskapsplanen skal sikre prioritering av liv og helse, i tillegg til å møte prioriterte behov med relevante ressurser på den mest effektive og passende måten. Derfor er det viktig å oppmuntre til hensiktsmessige krisehåndtering. En kan ofte tro at god planlegging legger fundamentet for rask kriserespons. Det trenger nødvendigvis å være sikkert, siden kriser kan ramme uventet. Derfor påpeker Quarantelli (1977) at det i en krise er viktigere å bruke tid på å etablere et så korrekt bilde av den oppståtte situasjonen som mulig enn å starte umiddelbar handling. Planlegging kan bidra til å utsette impulsive handlinger (Engen m.fl. 2016:289).

Beredskapsplaner må til enhver tid være oppdaterte. Dersom planene er for detaljerte, kan planene fort bli utdaterte, og det må legges ned mye arbeid i å holde dem oppdaterte. Store og kompliserte beredskapsplaner som inneholder mange detaljer, blir mindre egnet som arbeidsverktøy og vanskeligere å implementere på en effektiv måte (Engen m.fl. 2016:289). For barnehager er det viktig at beredskapsplanene er av en slik karakter at alle kan forstå det. I planleggingsprosessen er det også viktig at de ulike arbeidsgruppene blir inkludert i utarbeidelsesprosessen, og ikke bare ledelsen. Dette for å avdekke eventuelle språk og utformingsproblemer i beredskapsplanene. Dette støttes av Perry & Lindell (2003:343) som referer til (Tierney,1980; Carter, 1991) at beredskapsplaner som er for spesifikke og er for detaljerte på hver enkel kartlagte hendelse, vil kun lede til uklarheter og forvirring.

2.2.1.4 Sikre samvirke (4)

Det er viktig å tydeliggjøre ansvarsforholdet for alle involverte aktører i beredskapsplanen, spesielt for offentlige og private aktører. Beredskapsplanen må være fullt kompatibel med planer i andre relevante organisasjoner på samme nivå, og organisasjoner lavere og høyere i responshierarkiet. Dette kan man få ved å ha både vertikal og horisontal koordinering, samt for koordinering på tvers av organisasjonene (Engen m.fl. 2016:289). Barnehagene i Stavanger kommune er både kommunalt og privat drevet. Likevel er det viktig at Stavanger Kommune sikrer et bredt samarbeid på tvers av eierform. Perry & Lindell (2003:343) mener

at ulike organisasjoner/aktører må kjenne til hverandres oppgaver, organisering og arbeidsmåter. På den måten vil de avdekke muligheter og begrensinger innen kommunikasjonssystemene, og hvor en bør fordele og best mulig utnytte begrensede ressurser.

Engen m.fl. (2016:289) mener en viktig suksessfaktor i håndtering av større kriser er effektiviteten i samarbeidet mellom ulike responsaktører. Samfunnets kompleksitet øker, noe som medfører at krise og katastrofer involverer stadig flere aktører. Samvirkeprinsippet er derfor et sentralt prinsipp i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (Engen m.fl. 2016:289). Organisasjonene må kjenne til hverandres mandater, strukturerer, kapasiteter og begrensinger, samt mekanismer for koordinerer for å best mulig utnytte de ofte begrensede ressurser i et kriseområde. Bred kunnskap om de forskjellige organisasjonene og deres avhengighet, må komme ut av en beredskapsplanleggingsprosess, som internaliseres i trening og testes ut i felles øvelser (Engen m.fl. 2016:290).

2.2.1.5 Helhetlig tilnærming og generelle prinsipper (5)

Beredskapsplanleggingsprosessen bør være generisk enn hendelsesspesifikk. Dette betyr at planene for hver enkelt samfunnstrussel bør være integrert i en helhetlig tilnærming for å håndtere mange typer trusler. Planene bør derfor baseres på noen generelle prinsipper og ikke resultere i veldige detaljerte paner (Engen m.fl. 2016:290).

Ulike kriser kan medføre lignende eller felles utfordringer og behov. Beredskapsstrukturer og strukturer for krisehåndtering kan derfor brukes i mange ulike typer hendelser. Ved å ha en mer overordnet og helhetlig tilnærming til beredskapsplanleggingen, kan en ta sikte på å håndtere mange typer trusler eller hendelser. Eksempel på dette er en evakueringsplan på en skole, i forbindelse med brann. Evakueringsplanen spesifiserer evakuering vekk fra farekilden. Den samme evakueringsplanen kan benyttes også i forbindelse med andre typer hendelser som for eksempel gisselsituasjoner, skyting, trusler og kollaps av bygninger. Planens overordnede mål er å evakuere vekk fra farekilden (Engen m.fl. 2016:290). Likevel bør det tas enkelte forbehold i enkelte situasjoner. Eksempelvis ved en brannevakuering ved en skole, så har en samlingsplass med parkeringsplassen utenfor. I en gisselsituasjon, bombetrussel eller skyting er det mer hensiktsmessig å få folk lenger vekk fra skolen (Engen m.fl. 2016:290). Derfor er det nødvendig med både en overordnet og en helhetlig

beredskapsplanlegging, i tillegg til mer spesifikke aksjonsplaner for å håndtere forhåndsdefinerte fare- og ulykkeshendelser (Engen m.fl. 2016:290).

For barnehagene er det derfor viktig å bruke eksisterende prosedyrer og beredskapsplaner og bruke dem der det er mest hensiktsmessig og naturlig. Perry og Lindell (2003:345) mener at det bør brukes samme personell, prosedyrer, utstyr og fasiliteter ved ulike typer hendelser som medfører vektlegging av generiske prinsipper i planlegging og håndtering. Derfor er det viktig for barnehagene i sin planleggingsprosess å ikke kun tenke på en type hendelse og lage tiltakskort mot dette, men ha et tiltakskort som kan øves mot ulike typer hendelser.

2.2.1.6 Trening og øving (6)

De ansvarlige i planleggingen må sørge for at alle både får og gir tilstrekkelig informasjon. Perry & Lindell (2003:345) mener at det er nødvendig for de som skal respondere på hendelsen, har fått kunnskapen om hva de skal gjøre under hendelsen, og hvordan de skal opptre. Dette kan effektiviseres gjennom øvelser.

Effektiv planlegging bør inneholde testing av planen og de forutsetningene som er lagt til grunn, for eksempel gjennom ulike typer øvelser. Disse vil ha som formål å sette et kritisk søkelys på og teste beredskapsplanen, teste prosedyrer, nivået på ansatte, fasiliteter, utstyr og ressurser. Øvelsene kan også ses som et viktig ledd i kontaktflaten for enheter og organisasjoner som ofte jobber hver for seg. Øvelsene vil også sette søkelys på beredskapsarbeidet generelt, og gi en mulighet til å informere befolkningen om beredskapsarbeidet og forventinger i en krisesituasjon (Engen m.fl. 2016:291).

Barnehagene bør derfor gi god informasjon og kunnskap om hvilke beredskapsplaner/tiltakskort som eksisterer, og effektivisere planene gjennom øvelser og testing.

2.2.1.7 Prosess versus Produkt (7)

Effektiv beredskapsplanlegging er en kontinuerlig prosess. En må forholde seg til omgivelser, trusler, utstyr og ansatte som forandrer seg over tid. Etableringen og oppdateringen av beredskapsplanene innebærer at man alltid er bevist på disse endringene, samt ha evne til å

omstille seg for å møte disse endringene (Engen m.fl. 2016:291). Ved regelendringen som kom ved rundskrivet på sommeren 2015, medførte dette at alle barnehagene var pålagte til å ha beredskapsplaner for tilsiktede hendelser (Rundskriv I-6/2015). Utfordringen er at enkelte ser beredskapsplanen som et sluttprodukt etter en mer eller mindre vel gjennomført planleggingsprosess (Quarantelli 1998:5). En oppdatert beredskapsplan er derfor et resultat av en fortløpende planleggingsprosess som tar inn over seg den dynamiske virkeligheten rundt oss, og sørger for at beredskapen reflekterer de faktiske truslene vi står overfor, at den bygger på de definerte fare- og ulykkessituasjonene, og at den er dimensjonert i henhold til kravene vi faktisk stiller (Engen m.fl. 2016:291). Ved å drive kontinuerlig arbeid med beredskapsplanene vil en unngå å skape en illusjon at man er forberedt på ulykker og kriser, fordi man ikke ser beredskapsplanene som et sluttprodukt (Perry & Lindell 2003:346).

Derfor kan beredskapsplanen ses som et levende dokument som må oppdateres fortløpende. På den måten vil organisasjoner kunne sikre et relevant beredskapsplanverk. Beredskapsplanverkets relevans må også sikres gjennom deltakelse i planleggingsprosessen og oppdatering som følge av læring etter trening, øvelser og hendelser/kriser. Planverket må ha et omfang som gjør det mulig å bruke (Engen m.fl. 2016:291).

2.2.1.8 Planlegge og krisehåndtering: to forskjellige aktiviteter (8)

Planlegging og krisehåndtering er to veldig forskjellige aktiviteter, likevel to aktiviteter som er gjensidig avhengig av hverandre (Engen m.fl. 2016:291).

Planlegging er den del av beredskapsarbeidet som handler om å forberede seg. Her identifiserer farer samfunnet er sårbar overfor, hvordan en eventuell krise vil fortone seg, hvilke områder rammes, og hva som kreves av samfunnet for å møte krisen (Engen m.fl. 2016:292).

Krisehåndtering involverer handling og iverksetting av de nødvendige tiltakene man har lagt gjennom planleggingsprosessen. Det innebærer også å respondere på krisen og eventuelt tilpasse responsen til krisen der det måtte være behov (Engen m.fl. 2016:292).

2.2.1.9 Beredskap på dagsorden

Et viktig poeng som ikke Engen m.fl. nevner i sine åtte retningslinjer er den konstante drakampen mellom tid, penger og ressurser i en organisasjon. Å drive med beredskapsarbeid medfører «hestehandler» mellom ledelse, mellomledere og ansatte. Siden barnehager ofte er små organisasjoner, er det viktig å få virksomhetslederen involvert. Dersom de ansatte ikke ser nytteverdien i beredskapsplanene, vil man møte motstand i implementeringen (Perry & Lindell 2003:347). Dersom virksomhetslederne i barnehagen synliggjør behovet for beredskap, og får i gang den «gode» samtalen i form av HMS møter, samlinger og øvelser, da vil man løfte beredskapsplanen/tiltakskortet opp på dagsplan, slik at ledelsen og ansatte er med å holde beredskapsplanleggingshjulet i gang.

2.2.2 Prosess for å etablere en robust beredskap

Lunde (2014:52) forklarer at etableringen av beredskap i virksomheter vil ha forskjellige beredskapsbehov. Høyrisikoindustri krever en helt annen beredskap enn et kontor felleskap, eller frivillig organisasjon. Likevel er prosessen for beredskapsetableringen for en robust beredskap uavhengig av kompleksiteten til virksomheten eller risikobilde. Derfor gjelder beredskapsplanleggingsprosessen den samme for en barnehage, som for eksempel en fabrikk. Det vil si at forberedtheten mot tilsiktede hendelser i barnehagene kommer i form av beredskapsplanlegging. For å se om barnehagene etablerer en robust beredskap, må man ta utgangspunkt i beredskapsplanetableringsprosessen. For å finne svare på dette, bør man se hvordan man etablerer robuste beredskap.

Lunde (2014:52) mener at for å kunne etablere en planlagt, effektiv beredskap til en akseptabel kostnad, bør beredskapsetableringen følge en prosess som sikrer en analytisk og praktisk tilnærming til tre overordnede aktiviteter: Identifisering, Etablering og Evaluering.

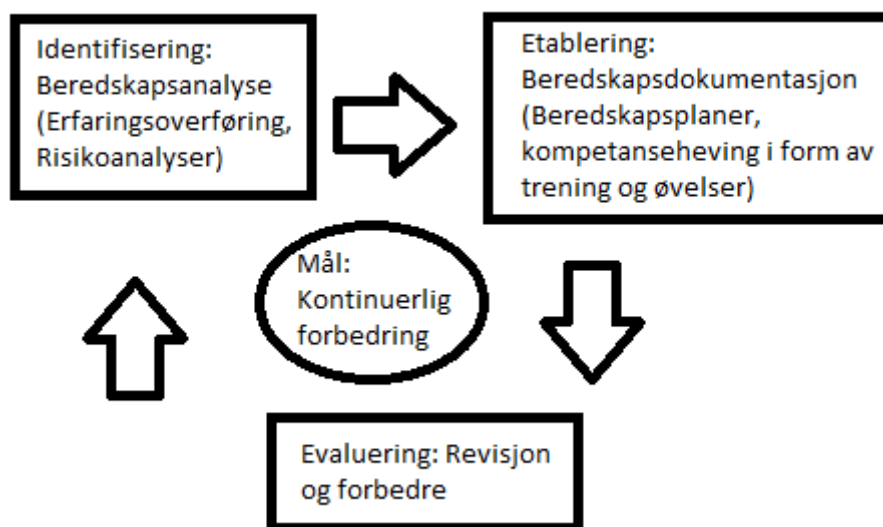
I identifiseringen er det viktig at barnehagene vet hva de etablerer beredskap for (Lunde 2014:52). Beredskapsetableringen bør ifølge Lunde (2014:52) forstås som en «systematisk prosess som går på å planlegge og implementere egnede beredskapstiltak for den aktuelle virksomheten, på basis av gjennomført risiko- og beredskapsanalyse».

Derfor bør beredskapen være basert på en risiko- og beredskapsanalyse for å finne ut hva beredskapen skal oppfylle og hvordan barnehagen kan oppfylle kravet

I etableringen bør beredskapsplanen være lett tilgjengelig for alle i barnehagen. Beredskapsplanen bør helst være elektronisk siden beredskapsarbeidet er en kontinuerlig prosess. Dersom en har beredskapsplanen i utskriftsformat, bør en sørge for at man har siste versjon, og eventuelle endringer blir varslet til hele virksomheten. En annen viktig fase i etableringen er å drive aktivt opplæring, trening og øving av barnehagepersonellet (Lunde 2014:52).

I evalueringen bør det komme frem om beredskapen som er etablert i barnehagen tilfredsstillende kravene som organisasjonen eller myndighetene har satt (Lunde 2014:52). Basert på eventuelle funn, vil evalueringen bidra til det videre arbeidet i neste omgang av indentifiseringen og etableringen. Slik fortsetter det kontinuerlige arbeidet i beredskapsprosessen.

Basert på Lunde (2014:53) sin «Prosess for etablering av beredskap», kan barnehagene ta utgangspunkt i følgende modell i beredskapsetableringsprosessen:



Figur 2: Beredskapsetableringsprosessen

2.2.2.1 Identifisering – ROS-analyse og beredskapsanalysen

Identifiseringsarbeidet har som mål å tydeliggjøre hvilken ambisjon virksomheten skal ha for sin beredskap, og hvilke tiltak og ressurser den skal benytte for å etterleve sine ambisjoner. Identifiseringsarbeidet blir utført ved hjelp av en «beredskapsanalyse» (Lunde, 2014:54).

Beredskapsanalysen har som formål om å identifisere (Lunde, 2014:54):

- «Virksomhetens ambisjoner for virksomhet
 - *Ytelsesrammer*: Hvilke beredskapssituasjoner skal virksomheten etablere beredskap for å kunne håndtere?
 - *Ytelseskrav*: Hvilke krav til respons på og håndtering av de beredskapssituasjonene virksomheten har valgt, skal beredskapen oppfylle?

- Hvilke ressurser virksomheten skal benytte for å kunne respondere på og håndtere ytelsesrammene innenfor ytelseskravene
 - Eksterne ressurser som er tilgjengelig og egnet til å inngå i beredskapen.
 - Interne ressurser som eksisterer og som er egnet til å inngå i beredskapen.
 - Interne ressurser som må etableres for å sikre tilfredsstillende beredskap.»

Eksempel: En barnehage ønsker å forebygge og håndtere drukningsulykker (ytelsesrammer). Ytelseskravene på forebygging kan være at man ikke skal gå ned til stranden uten tilsyn av voksne. Dersom barna oppholder seg ved brygge er det påbudt med redningsvest. Barnehagen kan sette som krav at alle ansatte skal gjennomføre førstehjelps kurs med fokus på livredning i vann. Her er det muligens ingen eksterne ressurser nødvendig. Interne ressurser er å ha redningsvester, nødvendig førstehjelpsutstyr på tur, og at det årlige kurset innen førstehjelp ved drukningsulykker er gjennomført.

Ved å kartlegge risikobildet, som for eksempel ved bruk av en Risiko og Sårbarhetsanalyse, kan barnehagene identifisere ulike uønskede hendelser. Beredskapsanalysen skal basere seg på de ytelsesrammene barnehagen ønsker å etablere beredskap for å håndtere, og hvilke ytelseskrav organisasjonen eller myndighetene setter.

Barnehagene er pålagt av myndighetene å etablere beredskapsplaner mot alvorlige tilsiktede hendelser, og bør derfor ha som utgangspunkt hvilke ytelsesrammer som blir påført dem. Deretter må barnehagene finne ut hvilke ytelseskrav som foreligger i henhold til de ytelsesrammene de skal håndtere. Ved bruk av en slik identifiseringsprosess vil barnehagene få oversikt hvilke tilgjengelige ressurser organisasjonen har til å etterfølge kravene.

Lunde (2014:55) forklarer at dersom virksomheten klarer å etablere en effektiv beredskap for de beredskapshendelse som inngår i ytelsesrammene, så er virksomheten godt forberedt på de identifiserte beredskapssituasjonene som kan oppstå. Ytelseskravene setter rammer på hva virksomheten kan håndtere med sin beredskap. Likevel vil organisasjonen selvsagt håndtere beredskapshendelser som ligger utenfor ytelsesrammene, men innsatsen vil da være etter beste evne, og ikke innenfor de kravene som er stilt. Flere kjente uønskede hendelser er så usannsynlige at de verken er hensiktsmessige å øve på å håndtere, eller kostnadseffektivt å etablere beredskap på dem (Lunde, 2014:55).

2.2.2.1.1 Myndighetspålagte og virksomhetsinterne ytelseskrav til barnehagene

For å finne ut hvilke krav myndighetene har til barnehagene etter rundskrivet I-6/2015, må en forstå hvilke føringer myndigheten pålegger ytelseskravene (Rundskriv I-6/2015).

Lunde (2014:56) mener at ytelsesrammene som bør inngås i virksomhetens beredskapshendelser blir styrt av to føringer:

1. Eventuelle myndighetsreguleringer som bestemmer at det skal etablere beredskap for bestemte beredskapshendelser.
 - a. Myndighetspålagte krav finnes i gjeldende regelverk for virksomheten, enten i form av krav som er fremsatt i regelverket, eller ved henvisning til nasjonale eller internasjonale bransjekrav eller standarder som er myndighetspålagte å etterleve
 - i. Eksempel: §15 Førstehjelp (Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler). Virksomheten skal ha førstehjelpsutstyr i tilstrekkelig mengde og av tilfredsstillende standard. Utstyret skal være forsvarlig plassert. Virksomhetens eier skal sørge for at alle ansatte er kjent med hvor utstyret oppbevares og hvordan førstehjelp ytes (Lovdata: 1995-12-01-928).

2. Virksomhetens egne vurderinger av hvilke beredskapshendelser det skal etableres for
 - a. Virksomhetsinterne krav finnes ofte i styrende dokumentasjon.
 - i. Det finnes ingen krav til å ha livredningskurs i vann, men barnehagen kan sette dette som interne krav. For eksempel en barnehage i et maritimt miljø kan se det som nødvendig at ansatte har kompetanse innen slik livredning.

Både myndighetspålagte og virksomhetsinterne krav kan være:

Kvantitative ytelseskrav stiller direkte målbare krav for eksempel utholdenhet til materiell eller effektiviteten til prosesser, dokumentasjon, øvingsaktivitet og respons. Respons kan også deles inn i ulike målbare krav som; Varslingstid, mobiliseringstid, utrykningstid, responstid og utholdenhetstid (Lunde, 2014:56).

Kvalitative ytelseskrav: Stiller ikke direkte målbare minimumskrav til beredskapen, men bruker formuleringer for å beskrive de overordnede forventinger til kvaliteten på beredskapen som blir etablert (Lunde, 2014:56).

Tar man utgangspunkt i myndighetsregulerende forskrift «Miljørettet helsevern i barnehager og skoler §14, Sikkerhet og helsemessig beredskap», står det følgende (Lovdata: FOR-1995-12-01-928)

- 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, herunder barn og elever

Denne forskriften kan ses som ytelsesrammer for barnehagene. Ytelsesrammene for barnehagene er da å etablere beredskap som kan forebygge eller håndtere de punktene nevnt i §14, sikkerhet og helsemessig beredskap.

Ulykkes- og faresituasjoner skal etter Rundskrivet I-6/2015 også omfatte alvorlig tilsiktet hendelser (Rundskrivet I-6/2015). Det vil da si at myndighetene ikke har direkte målbare minimumskrav til beredskapen, men overordnede forventinger til kvaliteten på beredskapen som blir etablert i barnehagene. Derfor kan en si at barnehagene har kvalitative ytelseskrav i form å etablere en beredskap for å forebygge og håndtere skader og ulykkes- og

faresituasjoner, samt gjøre disse rutinene og sikkerhetsutstyret kjent for alle, herunder barn og elever.

2.2.2.2 Etablering

Etableringen tar utgangspunkt i det identifiseringsarbeidet er gjort. Etableringselementet har to formål (Lunde, 2014:68):

- Virksomheten skal dokumentere hvilke beredskapsressurser planlegger å benytte, samt hvordan disse er organisert og planlagt å skulle respondere og agere i beredskapssituasjoner
- Beredskapsressursene skal læres opp, trenes og øves slik at de er kvalifisert og har kompetanse til å ivareta det ansvaret og de oppgavene tillagt i dokumentasjonen.

Beredskapsplanene bør beskrive de ulike ledelsesnivåene, enhetene og funksjonene i beredskapsorganisasjonen, hvilket ansvar og myndighet de er tillagt, og hvordan det er planlagt at de skal respondere, agere og kommunisere sammen internt og eksterne ressurser (Lunde 2014:68).

Beredskapsopplæringen kan starte når beredskapsdokumentasjonen er etablert. Da kan en gjennomføre nødvendig opplæring, trening og øving av de beredskapsressursene som beredskapsdokumentasjonen beskriver at virksomheten skal benytte (Lunde 2014:68).

Etter identifiseringsarbeidet er gjort i form av for eksempel ROS og beredskapsanalyse, er neste steg å få etablert beredskapsplanene i barnehagene. Beredskapsplanene er et resultat av hvilke ytelsesrammer barnehagene ønsker å dimensjonere mot. Når denne beredskapsdokumentasjonen er etablert i samsvar med ledelse og ansatte, er det viktig å starte beredskapsopplæringen.

Lunde (2014:64) påpeker at beredskapsdokumentasjonen er av liten verdi dersom en ikke etablerer reell beredskapsevne gjennom å gi personer som skal utøve den dokumenterte beredskapen, tilstrekkelig opplæring til å kunne ivareta sitt ansvar og sine oppgaver en

tilfredsstillende måte. For å tilfredsstillere ferdighetene over tider, er det avgjørende å gjennomføre jevnlig vedlikeholdstrening. Dette kan for eksempel skje via øvelser.

Det finnes i hovedsak tre former for øvelser som blir benyttet innen beredskapsopplæring: refleksjonsøvelser, simuleringsøvelser og verifikasjon (Lunde, 2014:70):

«*Refleksjonsøvelser* har som mål å samle relevante aktører for å diskutere ulike problemstillinger som er knyttet til utvalgte beredskapsutfordringer.

Simuleringsøvelser har som hensikt å trene deltakerne i sine funksjoner under så reelle forhold som mulig.

Verifikasjonsøvelser har som hensikt å verifisere hele eller delers av beredskapsorganisasjonen evner å respondere på en beredskapssituasjon innenfor eksisterende ytelseskrav og i henhold til beredskapsdokumentasjonen».

For barnehager er det mest reelt å ha refleksjonsøvelser planleggingsdager, samling, pedagog/leder møter eller på HMS møtene. Simuleringsøvelser bør bli holdt en gang i året for å se hvordan beredskapsplanene/tiltakskortene fungerer under reelle forhold. Dette for å hjelpe at evalueringen blir best mulig.

2.2.2.3 Evaluering

Evalueringsprosessen har som formål å kontrollere at virksomheten har etablert en tilfredsstillende beredskapsevne. Dette kan gjøres gjennom praktisk prøving av de etablerte beredskapsressursene (Lunde 2014:71). Barnehagene er anbefalt å gjøre årlige øvelser og revisjoner av de etablerte beredskapsplanene (Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner, 2015:9). Lunde (2014:71) mener at evalueringsprosessen har fire steg: Verifikasjon, Evaluering, revidering og dokumentering. Dersom barnehagene oppfølger anbefalingene fra veilederen, vil de avdekke eventuelle feil eller mangler i sine ytelseskrav i forhold til ytelsesrammene. Hvis evalueringen avdekker at den etablerte beredskapen ikke evner å respondere på ytelsesrammene innenfor ytelseskravene, eller avdekker andre forbedringsområder som ikke er beskrevet verifiserbare ytelseskrav til. Lunde (2014:71) lister

opp tre valg for videre oppfølging. Kompetansehevingsaktiviteter, endre beredskapsplanene eller anmode endringer av myndighetspålagte krav.

Hele prosessen for etablering av beredskap som vist i figur 2, kan forstås som en gjentakende prosess for å sikre kontinuerlig forbedring av virksomhetens beredskapsevne (Lunde, 2014:73).

2.3 Fire samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsipper

Beredskapsplanene i barnehagene skal bygges på de fire grunnleggende prinsipper i planleggingen. Ingen sektor i det norske samfunnet er tuktet til å håndtere store ulykker eller ondsinnede handlinger som et terrorangrep alene. Samfunnssikkerhet er derfor tuftet på et omfattende samvirke og samarbeid både i førkrisefasen, men også i selve krisehåndteringen. Beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune mener at man bør planlegge beredskapen fra tilstanden i fredstid, men beredskapsplanen skal greie håndtere kriser (krigstid). Samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet har fire sentrale prinsipper (Engen m.fl. 2016:282):

1. *Ansvarsprinsippet*: Den myndighet, virksomheten eller etaten som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for nødvendig beredskapsforberedelser og for den utøvende tjenesten ved kriser og katastrofer. Ansvaret omfatter også planlegging hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse (Engen m.fl. 2016:282).
 - a. Virksomhetslederen i barnehagen har det overordnede ansvaret i en normalsituasjon, og ansvaret i ekstraordinære hendelser. Det betyr at virksomhetslederen er pliktig til å vurdere og planlegge beredskap i henhold til de kravene som fastsettes av myndighetene (Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner, 2015:8).
2. *Likhetsprinsippet*: Organiseringen man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organiseringen man har til daglig. Likhetsprinsippet kan ses på en utdypning av ansvarsprinsippet. Dette grunnet en understrekning av at

ansvarsforholdene internt i og mellom virksomhetene/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering (Engen m.fl. 2016:282).

- a. Barnehagene sin organisering bør være lik i en normal situasjon, som under en krise. Ansvarsforholdet skal være det samme, og dette bør komme frem i beredskapsplanene.

3. *Nærhetsprinsippet*: Kriser skal håndteres organisatorisk på lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen, og dermed best til å håndtere den. Nærhetsprinsippet kan ses i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor kommunens eller virksomhetens ansvarsområde er i utgangspunktet kommunens eller virksomhetens ansvar til å håndtere (Engen m.fl. 2016:282).

- a. Barnehagene må ha beredskapsplaner for å håndtere ulike hendelser og kriser, dette er fordi virksomheten har best forutsetning til å forstå situasjonen, og håndtere situasjonen inntil eventuelle nødetatene tar over.

4. *Samvirkeprinsippet*: Myndighet, etat eller virksomhet har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Engen m.fl. 2016:282).

- a. Ansvar for å forebygge alvorlige tilsiktede hendelser og sørge for god beredskap i barnehager, er delt mellom kommunen, virksomhetsledelsen og nødetatene. Det kreves høy grad av samhandling i forebyggings- og beredskapsarbeidet for å få til gode løsninger (Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner, 2015:8).

2.4 Evaluering av teoribidragene

Det har blitt gjort mye forskning for å forstå samfunnsulykker som organisatoriske årsaker og hvordan en kan forhindre uønskede hendelser i organisasjoner. Forskning innen beredskapsplanlegging og sikkerhetskultur kan ses som tiltak på å forebygge og håndtere uønskede hendelser. Derfor vil denne oppgaven ha en faglig tyngde på grunn av den litteraturen som finnes på disse temaene. Det finnes også mange akademiske artikler og

tidligere undersøkelser som tar for seg tilsiktede hendelser ol. mot skoler, men ikke for barnehager. Med hjelp av teori og datainnsamling, kan muligens kunnskapsfronten bli flyttet innen forberedthet mot tilsiktede hendelser i barnehager.

2.5 Hvite felter på teorikartet

Kort oppsummert har dette kapittelet tatt for seg samfunnssikkerhets betydning, samfunnsulykker og betydningen for en god sikkerhetskultur. Videre har en sett på høypålitelige organisasjoner, og hvorfor de kan unngå alvorlige ulykker basert på deres strukturelle trekk, ledelse og kulturelle forhold. Gjennom åtte retningslinjer kan man gi en bedre forståelse om hvilken betydning en god beredskapsplanlegging kan ha, og hvilke prosesser en bør følge for å etablere en robust beredskap. Relatert til forberedthet mot tilsiktede hendelser hos barnehager vil det bli interessant å se hvilke tiltak barnehagene i Stavanger kommune har gjort. Forhåpentligvis vil valgene gjort i henhold til forskning design og metodevalg, bidra til en god og pålitelig datainnsamling, som kan generaliseres til å gjelde alle barnehager i Stavanger kommune. Målet er å flytte forskningsfronten for beredskapsplanleggingen til barnehagene mot tilsiktede hendelser, men også for den generelle beredskapsplanleggingen.

3.0 Design og metoder

Metode er en fremgangsmåte for å samle inn empiri. Metoden er da et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten. Problemet er at det finnes en grunnleggende uenighet om hva virkelighet, eller sannhet, egentlig er, og hvordan vi kan vite noe om denne virkeligheten, og hvordan vi bør samle inn informasjon for å få best mulig tilnærming av virkeligheten (Jacobsen 2005: 24).

Sosiologen Vilhelm Aubert forklarer metode på følgende måte «*En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener det formålet, hører med i arsenalet av metoder*». Med andre ord kan metoden fortelle oss noe om hvordan man bør gå til verks for å fremskaffe eller etterprøve kunnskap (Dalland 2012:111).

Forfatter sin hypotese at barnehagene er dårligere stilt i henhold til problemstilling, enn skoler. Utdanningsdirektoratet sin undersøkelse i 2014 kunne vise at nasjonalt er prosentandelen høyere blant videregående skoler som har gjort flere tiltak mot tilsiktede hendelser, enn grunnskoler. Forfatter antar at prosentandelen vil være lavere hos barnehager. Forfatter ønsker å finne ut hvorfor dette er tilfellet. Resultatet kan validere forfatterens hypotese, og uansett utfall vil problemstillingen og forskningsspørsmålene bli besvart.

3.1 Forskningsdesign

Innen metode finnes det ulike retninger for å kartlegge virkeligheten. Metode kan ses som et virkemiddel i ontologien. Ontologi betyr «slik ting faktisk er». Ontologien er med andre ord læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Utfordringen er uenigheten om hvordan verden ser ut, siden vi ser verden med forskjellige briller (Jacobsen 2004:24). Studier av mennesker, om hva de gjør og tenker, kan i liten grad bli fanget opp av universelle lover, slik som i naturvitenskapen (Jacobsen 2004:25). Jacobsen (2004:25) mener at det ontologiske utgangspunktet vil dermed få betydning for hva vi leter etter, når vi skal gjennomføre en undersøkelse: generelle lovmessigheter eller forståelse for det spesielle eller unike. Med bakgrunn at det finnes uenigheter innen ontologi, er det også uenighet om hvilken grad det er mulig å samle inn kunnskap om verdenen. Epistemologi betyr «læren om kunnskap», og baserer seg om det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten (Jacobsen 2004:26). Positivism er et sentralt begrep. Utgangspunktet for positivistene ifølge Jacobsen (2004:26)

er at alt, også sosiale systemer og mennesker, kan studeres empirisk ved hjelp av sansedata (Det vi kan se, høre og føle). Ulike påstander og spekulasjoner kan bli betraktet som hypoteser som kan testes gjennom sansedata.

3.1.1 Metodevalg

Med bakgrunn i de ulike ontologiske og epistemologiske utgangspunktene, er det stor uenighet om hvilke metoder som er best egnet til å studere virkeligheten. I dette kapittelet vil forfatter gå gjennom temaer som Jacobsen (2004:28) mener en må ta stilling til i metodedeibatten. Basert på de temaene, skal forfatter forsøke å besvare hvorfor og hvilke metodevalg som vil bli brukt i datainnsamling. Forfatter velger Jacobsen sine temaer innen metodevalg, fordi han belyser hvilke forutsetninger metoden gir forfatteren i sin datainnsamling.

3.1.1.1 Deduktiv versus Induktiv datainnsamling

Det finnes som nevnt ulike strategier som er best egnet til å få tak på virkeligheten. En strategi kalles deduktiv (fra teori til empiri). Strategien mener at man først skaper seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut. Empirien som blir samlet inn skal bekrefte om forventningene stemmer overens med virkeligheten. Forventningene dannes på bakgrunn av tidligere empiriske funn og teorier (Jacobsen 2004:28). Kritikken for en slik tilnærming er at forskeren bare vil lete etter funn som er relevant, og som støtter opp om de forventningene forskeren startet undersøkelsen med. Alternativt finnes det en induktiv tilnærming. Forskeren vil med en slik tilnærming gå motsatt vei, nemlig «fra empiri til teori». Målet er at forskeren skal ha et «åpent sinn», samler inn relevant informasjon og tilslutt systematiserer dataen (Jacobsen 2004:28).

Forfatter har valgt en deduktiv tilnærming til datainnsamling. Dette er basert på de forventningene som forfatter har dannet i sin hypotese, er at beredskapstiltak mot tilsiktede hendelser er dårligere stilt jo lenger ned i utdanningssystemet en kommer. Disse forventningene er basert på empiriske funn gjort av Utdanningsdirektoratet sin undersøkelse av 645 skoler på høsten 2014. Undersøkelsen viste at mange skoler har gjennomført forebyggende tiltak, og har en beredskapsplan for skoleskyting, men mangler øvelser for å praktisere planene (DSB, Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt

risikobilde 2015, side 36/66). Resultatet viser at nasjonalt, har en høyere prosentandel av videregående skoler gjort tiltak mot tilsiktede hendelser, enn grunnskoler. Endringen av §14 i forskrift om «miljørettet helsevern i skoler og barnehager», inkluderer også barnehager. Derfor er det interessant å se hvilke tiltak barnehager i Stavanger kommune har gjort, og hvor forberedt barnehagene er på å håndtere tilsiktede hendelser.

De ulike fortolkningsnivå ved en deduktiv tilnærming (Jacobsen 2005:36):

- Fortolkningsnivå 1: Forskeren har sin forståelse av virkeligheten og standardiserer denne f.eks. i et spørreskjema
 - Forfatter har en hypotese som leder til en problemstilling. For å svare problemstillingen må forfatter ta utgangspunkt i teori og empiri. Til datainnsamlingen til empiri bruker forfatter virksomhetslederne i Stavanger kommune.
- Fortolkningsnivå 2: Den undersøkte fortolker forskerens spørsmål og svaralternativer på sin måte.
 - Virksomhetslederne/beredskapskoordinator tolker forfatteren sine spørsmål/ og eller svaralternativer. Besvarelsesboksene gir virksomhetslederne mulighet til å utdype sine tilbakemeldinger.
- Fortolkningsnivå 3: Forskeren fortolker de informasjonen den undersøkte har gitt
 - Når datainnsamlingen er avsluttet tolker forfatter informasjonen som foreligger. Data blir presentert, reflektert og drøftet over av forfatter, som bruker teori som forklaringselement, og kan hjelpe forfatter med å sette dataen i kontekst.
- Fortolkningsnivå 4: Lesere av resultatene fortolker disse på sin måte.
 - Forfatter har forsøkt å besvare problemstillingen i oppgaven. Leserne tolker resultatene og oppgaven som helhet

Svakheten i en slik deduktiv tilnærming, er at vi får større grad svar på hvordan den undersøkte oppfatter forskerens tolkning av virkeligheten, ikke på hvordan den undersøkte

selv tolker virkeligheten (Jacobsen 2005:36). Derfor er det viktig å skape en relevans i undersøkelsen i forhold til respondentene.

Store deler av datainnsamlingen baserer seg på kvantitative metoder ved form av en elektronisk spørreundersøkelse sendt ut til barnehager i Stavanger kommune. Kvantitative metoder er i stor grad deduktive. Dette fordi de baserer seg på informasjonen, og er kategorisert av forskeren før undersøkelsen iverksettes. Spørsmålene er faste, og svaralternativene er gitt, vil dette legge sterke begrensninger på hvilken informasjon som samles inn, Det er en lukket tilnærming. (Jacobsen 2005:35). Spørsmålene skal også gi et svar på «forberedthet» basert på Lunde sin prosess for å etablere robust beredskap (kapittel 2.2.2), og de åtte retningslinjene for beredskapsplanlegging (2.2.1). Spørsmålene er farget av tidligere teori, og trenger ikke å være sannhet i å være forberedt mot tilsiktede hendelser. Resultatene om hvilke beredskapsplaner og tiltak som er gjort mot tilsiktede hendelser, trenger ikke være ontologisk, altså «slik ting faktisk er». Likevel mener forfatter at å bruke en deduktiv tilnærming, kan en begreps etablere og måle ordet «forberedt». Forfatter trenger tidligere empiriske funn og teori som utgangspunkt, for å forme spørsmålene. Dette blir gjort for å få begreps etablert og målt ordet «forberedt» mot tilsiktede hendelser. Forfatter anser dette som det beste utgangspunktet for å få svar på problemstillingen, og de forventningene som finnes i hypotesen.

Jacobsen (2005:29) viser til at kritikken av en slik tilnærming av datainnsamling, er at den kan føre til at forskeren bare leter etter den informasjonen en finner relevant. Dette kan da medføre å støtte opp om de forventinger forskeren startet undersøkelsen med. Det å danne seg konkrete forventinger kan begrense informasjonstilgangen, og som kan medføre at viktig informasjon blir oversett.

For å unngå at tilnærmingen til datainnsamlingen blir for begrenset, har forfatter lagt inn enkelte besvarelsesbokser i spørreundersøkelsen. Disse besvarelsesboksene skal gi virksomhetslederen av barnehagen mulighet til å utdype enkelte spørsmål, slik at fortolkningsnivået øker. Dette for å unngå svakheten i den deduktive metoden. Svakheten er at vi i større grad får svar på hvordan den undersøkte oppfatter forskerens fortolkning av virkeligheten, ikke på hvordan den undersøkte selv fortolker virkeligheten (Jacobsen 2005:37). Jacobsen (2005:38) påpeker viktigheten at forskningen må oppfattes relevant for den undersøkte. Relevanskravet må være sikret før en undersøkelse settes i gang. Dette er en

utfordring i henhold til problemstillingen. Basert på at beredskap mot tilsiktede hendelser i barnehager, er en veldig begrenset del av virksomhetslederens arbeidsoppgaver. Det er stor sannsynlighet at virksomhetslederen ikke tar seg tid å besvare undersøkelsen i en hektisk hverdag. Derfor har forfatter lagt mye vekt på utarbeidelsen av spørreundersøkelsen i form av forklaringer, og lenker til ulike lover som blir referert. Spørreundersøkelsen har blitt gjort elektronisk for å gjøre besvarelsesprosessen enklere. Andre punkter som kan tale for at virksomhetslederne svarer, er at det har vært et fokus på tilsiktede hendelser fra Stavanger kommune. Det er trolig at virksomhetslederne kjenner til dette fokuset, og kan derfor bli ansett som et dagsaktuelt tema for barnehagene.

3.1.1.2 Holisme eller individualisme

Et problem knyttet til ontologiske og epistemologiske forskningsmetoder, er hvordan man skal forstå sosiale fenomener. Individuer kan ses som den eneste fornuftige analyseenhet, fordi alle fenomener kan forstås ved å se på enkeltindividers motiver og atferd (Jacobsen 2005:29). Andre mener at slik tilnærming vil kun redusere vår egen evne til å forstå sosiale fenomener, og at man bør heller fokusere på hvordan mennesker fungerer og opptrer i ulike sammenhenger (Jacobsen 2005:29). Store utvalgsundersøkelser baserer seg ofte på at forskeren intervjuer eller sender spørreskjemaer til mange mennesker, for å finne ut hvilke fellestrekk de har. En mer holistisk tilnærming er at fenomener kan forstås som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår. Det vil si at ett og samme menneske kan opptre svært forskjellig i en organisasjon eller i familien (Jacobsen 2005:30).

Barnehagene i Stavanger kommune blir representert av individer, nemlig virksomhetslederen. Resultatet fra alle virksomhetslederne kan ses som et aggregat «en summering» av enkeltindividers mening og handlinger (Jacobsen 2005:29). Utfordringen er at en slik fremgang er at konteksten reduserer til et sett klart definerte forhold, og gir derfor ingen rik beskrivelse av situasjonen (Jacobsen 2005:38). En kan dermed diskutere at en holistisk tilnærming kunne vært bedre. Det vil si å observere en barnehage over lengre tid, for å se deres samhandling i normal drift, og hvordan de vil agere gjennom øvelser relatert mot tilsiktede hendelser. Forfatter anser at en slik metodikk ville vært den beste, dersom problemstillingen tok for seg en bestemt barnehage. De empiriske funnene fra en kvalitativ og åpen tilnærming ville gitt et mer nyansert bilde av kontekst og individ, enn en kvantitativ

tilnærming (Jacobsen 2005:39). Forfatter har likevel valgt å ha en kvantitativ tilnærming i spørreundersøkelsen, siden utvalget skal gjelde for alle barnehagene i Stavanger kommune. En holistisk tilnærming ville vært svært tidkrevende og vanskelig for å nå ut til et slikt utvalg.

Forfatter skal også bruke et kvantitativt intervju med en beredskapskoordinator i Stavanger kommune. Enkelte mener at intervjuer kan gi et nyansert bilde av kontekst og individ, vil forskeren ikke få meg seg alt som skjer i intervjuet (Jacobsen 2005:39). Alle undersøkelser ifølge Jacobsen (2005:38) har sine blindsoner, fordi vi ikke alltid vet hva vi skal lete etter, se etter, og mulighet til å samle inn all informasjon. Slike undersøkelser vil som ved en annen metodisk tilnærming gi en beskrivelse av en liten flik av virkeligheten (Jacobsen 2005:38). Intervjuet vil også være deduktivt, siden spørsmålene baserer seg på de empiriske funn fra spørreundersøkelsen. Faren med dette er at den undersøkte oppfatter forskerens fortolkning av virkeligheten, ikke på hvordan den undersøkte selv fortolker virkeligheten (Jacobsen 2005:36).

3.1.1.3 Nærhet eller distanse

Ved forskning bør man ha som utgangspunkt at det er en objektiv virkelighet som skal studeres, og denne virkeligheten må ikke forstyrres av forskeren. Det betyr at dersom en forsker kommer frem til et resultat, skal en annen forsker gjennomføre et identisk forskningsopplegg, og komme frem til samme resultat (Jacobsen 2005:30). Problemet er at forskeren vil påvirke resultatet, fordi forskerens personlige verdier vil alltid påvirke undersøkelsen. Det blir dermed en usannhet dersom det hevdes at forskningen er nøytral (Jacobsen 2005:31). Forfatteren er bevisst at sine valg av teori, metodevalg og personlige verdier kan reflektere oppgaven og dens resultater. Ved å ha en kvantitativ spørreundersøkelse, med besvarelsesbokser, kan en minimere sannsynligheten å se mennesker som objekter, og at det blir stor avstand mellom forsker og respondent. Dette er på grunn av at respondenten får en større besvarelsesfrihet, enn å krysse av på forhåndsbestemte bokser. Den kvalitative tilnærmingen med intervju av beredskapskoordinatoren, vil skape en nærhet, men på grunn av intervjuets rammer og tidsaspekt, vil forfatter ikke bli «fanget inn» av virkelighetsbildet til den undersøkte (Jacobsen 2005:40).

3.1.1.4 Ord eller tall

Jacobsen (2005:31) mener at kvalitative og kvantitative tilnæringer går ut på hvilken form for informasjon vi samler inn: tall (kvantitativt) eller ord (kvalitativt). Forfatter bruker et kvantitativt måleinstrument som spørreskjemaet med faste svaralternativer, og enkelte besvarelsesbokser. Spørreundersøkelsen kan ses som et hjelpemiddel for å måle «forberedthet» hos barnehagene mot tilsiktede hendelser. Den kvalitative delen i spørreundersøkelsen, og intervjuet skal forsøke å få den undersøkte å snakke i sine egne ord. Formålet her er å få frem hvordan mennesker selv konstruerer virkeligheten (Jacobsen 2005:31).

3.1.1.5 Oppgavens metodevalg kort oppsummert

Metoden i oppgaven baserer seg på en kvantitativ spørreundersøkelse, et kvalitativt intervju og flere dokumentanalyser. Forfatter har valgt en deduktiv tilnærming til datainnsamling. Spørreundersøkelsen har en del kvalitative aspekter som besvarelsesbokser, som kan gi mer dybde. Det er også blitt foretatt et kvalitativt individuelt åpent intervju og dokumentanalyser. Metoden består derfor ikke av en holistisk tilnærming. Undersøkelsene bærer preg av å ha distanse i form av spørreundersøkelsen, men nærhet i et personlig intervju. Datainnsamlingen som kommer inn vil både bestå av tall og ord. En kan derfor si at forsker har hatt en pragmatisk tilnærming som metode. Sigmund Grønmo (1996:75) forklarer følgende «(...) kvalitative og kvantitative tilnæringer, prinsipielt sett, ikke står i et konkurrerende, men et komplementært forhold til hverandre. Sjelden kan den ene av de tilnærmingene erstatte den andre. Svært ofte kan de gjensidige supplere hverandre».

Den epistemologiske tilnærmingen vil være at det finnes en virkelighet, som til en viss grad kan beskrives med hjelp av empiri, selv om ikke alle sider av virkeligheten er like enkle å beskrive og bli enige om (Jacobsen 2005:34). Forskeren sin oppgave ifølge Jacobsen (2005:34) er å godta at det bør samles inn informasjon fra virkeligheten. Uansett om den er mer eller mindre objektiv, eller konstruert. Alt for å undersøke ulike spekulasjoner, eller for å få svar på noen spørsmål. For å oppnå dette, må det bli definert et utvalg.

3.2 Utvalget

Ifølge Stavanger kommune sine hjemmesider (31.07.2017) er det 127 barnehager. Det er 52 private barnehager, 72 kommunale og 3 som er annet/foreldre eide. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 110 barnehager med tilhørighet til Stavanger Kommune, og besvarelestiden var fra den 01.august 2017, til og med 25.august 2017.

Utvalget består av private og kommunale barnehager. Dette er interessant i henhold til problemstillingen, siden da kan man få frem forskjeller og likheter i beredskapsarbeidet. De kommunale barnehager, og enkelte private er knyttet til større organisasjoner som kan dekke spesifikke arbeidsoppgaver. Disse spesifikke arbeidsoppgavene kan være beredskapsplanlegging, ansettelser, øvelser ol.

Det kvalitative åpne intervjuet med beredskapskoordinator i Stavanger Kommune er viktig for oppgaven. Dette er fordi koordinatoren har vært en sentral aktør i beredskapsprosessen for skoler og barnehager i kommunen. Derfor blir beredskapskoordinatoren ansett som en nøkkelinformant i henhold til oppgavens problemstilling.

Hvordan og hvor mange respondenter som bidro til datainnsamlingen vil bli omtalt i kapittel 3.3 «Kvantitativ og kvalitativ datainnsamling».

3.2.1 Begrensinger

Forfatter har valgt å kun bruke barnehager i Stavanger kommune for å begrense omfanget av utvalget. Dette ble gjort med bakgrunn i videre oppfølging av resultatet til kommunen. Det ville blitt vanskelig å få til intervjuer med relevant beredskapskoordinatorer, dersom utvalget hadde gått over flere kommuner. Barnehage populasjonen i Stavanger kommune er 127, men «kun» 110 fikk muligheten til å delta. Enkelte barnehager var samlet under en virksomhetsleder, eller ikke ble definert av forfatter som en «vanlig» barnehage. Med «vanlig», mener forfatter at barnehagen har åpent hver dag, og at barna kan være der uten tilsyn av sine foreldre.

Utvalget i spørreundersøkelsen er virksomhetsledere for barnehagene i Stavanger kommune. Oppgaven kunne blitt styrket ytterligere ved å inkludere de ansatte i barnehagene. Da ville oppgaven hatt en mer holistisk tilnærming, for å forstå samspillet mellom enkeltindivider og

den spesielle sammenhengen de inngår i (Jacobsen 2005:30). Forfatter har valgt å ikke inkludere de ansatte i barnehagene, på grunn av omfang. For hver barnehage burde minst to-tre ansatte blitt intervjuet, for å få en summering av enkeltindividers mening og handlinger. Tar man utgangspunkt at tre ansatte, fra hver av de 110 barnehagene i utvalget skal delta på spørreundersøkelsen, får man et totalt antall på 330 ansatte. Ikke alle ansatte har tilgang til datamaskin eller egen jobbmail, og en elektronisk spørreundersøkelse ville vært vanskelig å få utført. En løsning kunne vært å få sendt ut spørreundersøkelser i papirform, og hentet dem fysisk etter noen uker. Dette kunne vært gjennomførbart. Det kunne vært mulig å få generalisert svarene fra de ansatte, og ikke hatt en sammenheng med besvarelsene fra virksomhetslederne. Dette ville ha vært interessant for oppgaven, eller for senere forskning. Forfatter mener at virksomhetsledernes svar vil også reflektere hvilke tiltak barnehagene har gjort, og dermed kan måle forberedtheten til barnehagene.

Andre intervjuer kunne vært relevant for oppgaven som barnehagesjefen i Stavanger kommune, HMS ansvarlige i Stavanger kommune, PBL og politi. Slike tiltak kunne også ha styrket oppgaven. Jacobsen (2005:282) mener at ved begrensing skaper man et gyldighetsområde for undersøkelsen. Dette for å avgrense i tid og rom hvilke variabler som skal benyttes i populasjonen. De alternativene for flere intervju ble ekskludert fra oppgaven, fordi forfatter anser at populasjonen i det definerte utvalget, vil besvare problemstillingen og hypotesen. Forfatter har derfor definert at enhetene «virksomhetslederne i barnehagene i Stavanger kommune» og «beredskapskoordinator i Stavanger kommune» har en spesiell verdi som variabel i denne undersøkelsen.

3.3 Kvantitativ og kvalitativ datainnsamling

Av de 110 barnehagene som var med i utvalget i spørreundersøkelsen, var det 38 som gjennomførte undersøkelsen.

Datainnsamlingen i denne oppgaven baserer seg på svarene fra de 38 virksomhetslederne, intervjuet med beredskapskoordinatoren, og dokumentanalyser. Empirien kan bli sett som et resultat av de metodevalgene forfatter har valgt (3.1.1.5), og fremgangsmåten for å få inn dataen. Derfor er det viktig å få frem hvordan datainnsamling ble gjennomført, utfordringene, og hvilken innvirkning det fikk på empirien.

3.3.1 Den elektroniske spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen har tretten spørsmål (se kapittel 8.6 for vedlegg). Antall spørsmål er gjennomtenkt, fordi det er ønskelig at spørreundersøkelsen ikke skal ta for lang tid for virksomhetslederne i barnehagen. Forfatter anser at sjansen øker for at spørreundersøkelsen blir besvart, fordi Knut Halvorsen (2008:144) anbefaler å ikke ha for lange spørreundersøkelser. Han mener at man kun bør bruke spørsmål som belyser problemstillingen og forskningsspørsmålene. Videre anbefaler han å starte med lette spørsmål som «oppvarming», før de mer omfattende spørsmålene kommer.

Rekkefølgen av spørsmålene i spørreundersøkelsen har blitt lagt opp på en logisk måte, utformet og forklart, som gjør de selvinstruerende og lett å besvare (Halvorsen 2008:146).

Halvorsen (2008:142) lister opp fordeler og ulemper med åpne og lukkede spørsmål:

Åpne Spørsmål	Lukkede spørsmål
Fordeler	Fordeler
De gir mulighet for å avdekke uvitenhet, misforståelser og uventede forestillingsrammer	Det letter intervjueres arbeid og koding av svar
De suggerer ikke respondenten til å svare	Spørsmålene blir klarere presisert når svaralternativene foreligger
De ligner mer en vanlig samtale og påtvinger ikke respondenten formuleringer og ord som kanskje er fremmed	De hjelper respondenten til å huske
Ulemper	Ulemper
De krever større motivasjon fra respondentens side	De utelukker alternative svar, og svar som uttrykker ambivalens
De innebærer en større risiko for manglende svar	

Halvorsen (2008:142) påpeker at det er en fordel å kombinere åpne og lukkede spørsmål i et spørreskjema. Dette er fordi at svarene kan bli registrert systematisk og usystematisk. Åpne spørsmål kan få respondenten til å «huske» noe, mens lukkede spørsmål kan få respondenten til å gjenkjenne noe. Derfor vil forfatter bruke åpne og lukkede spørsmål i spørreskjemaet, i form av besvarelsesbokser og avkrysning.

3.3.1.1 Hensikten med spørreundersøkelsen

I dette kapittelet vil forfatter prøve å forklare hensikten med spørreundersøkelsen.

Problemstillingen er «Hvor forberedt er barnehagene i Stavanger Kommune på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser?» For å få en verdi i ordet «forberedt», velger forfatter å ta utgangspunkt i Lunde (2014:52) sin prosess for å etablere en robust beredskap, og de åtte retningslinjene for beredskapsplanlegging. Lunde mener at beredskapsetableringen bør følge en prosess som sikrer en analytisk og praktisk tilnærming til tre overordnede aktiviteter: Identifisering, Etablering og Evaluering. Derfor blir hovedmålet med spørreundersøkelsen å få inn data i henhold til de tre overordnede aktivitetene.

Identifisering:

Først må en finne ut om virksomhetslederne har fått informasjon og kunnskap til å starte identifiseringsarbeidet. Forfatter tar utgangspunkt i informasjon om endringen av §14 «Sikkerhet og helsemessig beredskap» (Rundskriv I-6/2015). Virksomhetslederne er pålagt å lage å kartlegge egne risikosituasjoner (fysiske og psykososiale forhold) der ansatte, barn, elever og studenter kan eksponeres for fare. Da er det viktig å få svar om det foreligger en kompetanse hos virksomhetslederne til å gjøre slike kartleggingsprosesser.

Etablering og evaluering:

Det er også viktig å få informasjon om hvor mange som har etablert beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser, hvilke planer har blitt etablert, og om de har hatt noen trening/øvelser relatert til planene.

Det blir også tatt med spørsmål som kategoriserer respondentene inn i barnehagens eierform. Dette på grunn av å se om det finnes forskjeller mellom beredskapsarbeidet og eierform. Barnehagene har ulike styringsformer. De fleste er kommunale eller private. De private kan også være delt inn i større landsdekkende kjeder. Dersom barnehagen er en del av en større

organisasjon, kan enkelte arbeidsoppgaver bli delegert til egne fagområder, og derfor påvirke beredskapsarbeidet i en annen grad.

Kommunen har et ansvar for å føre tilsyn om hvordan barnehagene driver miljørettet helsevern. Derfor kan det være interessant å få belyst om Stavanger kommune har ført noen tilsyn knyttet til §14 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager.

Det siste spørsmålet skal gi forfatter svar om virksomhetslederen kjenner til den tilsiktede hendelsen i Hjelmeland barnehage den 15.mai 2000.

Spørreundersøkelsen ligger i vedlegg 8.6.

3.3.1.2 Analyse verktøy - SurveyXact

Ved utsendelse, oppfølging og analysing av data fra barnehagene, brukte forfatter et program kalt SurveyXact. Dette programmet er tilgjengelig for studenter av Universitetet i Stavanger. Kort fortalt er SurveyXact et verktøy for produksjon, distribusjon og analyse av undersøkelser og påmeldinger.

3.3.1.3 Kontakt med barnehagene

For å få epostadressene til barnehagene brukte forfatter Stavanger kommune sine hjemmesider. Epostadressene ble dobbeltsjekket mot hjemmesidene til barnehagene, og barnehagefakta.no. Et informasjonsskriv ble sendt ut som epost til alle barnehagene registrert i SurveyXact. I informasjonsskrivet (se kapittel 8.7 for vedlegg), kom det frem detaljer om studiet, bakgrunn for studiet, besvarelsesfrister og at deltakelsen var frivillig. Respondentene fikk informasjon at studiet var godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Dette for å skape god relasjon og trygghet. Forfatter kunne ved hjelp av SurveyXact se hvilke barnehager som hadde svart, og kunne dermed sende ut en påminnelse til de som ikke hadde svart. Det ble sendt ut tre påminnelser i besvarelsesperioden. I påminnelsen ble det fremdeles påpekt at det var frivillig å delta.

3.3.2 Det individuelle, åpne intervjuet

Det individuelle åpne intervjuet baserer seg på en dialog mellom respondent og intervjuer, i form av en vanlig dialog. Det legges ingen eller svært få begrensninger på hva respondenten kan si. Resultatene undersøker sitter igjen med, er en mengde notater og lydopptak som kan analyseres.

Forfatter foretok intervjuet med beredskapskoordinatoren ved Stavanger kommune i etterkant av spørreundersøkelsen. Deler av intervjuet baserte seg på enkelte funn fra spørreundersøkelsen. Jacobsen (2005:143) uttrykker at et åpent individuelt intervju, egner seg når man er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen, og dersom man er interessert i respondentens holdninger og oppfatninger.

Beredskapskoordinatoren har vært svært involvert i arbeidet med beredskapsarbeidet til skoler og barnehager i Stavanger de siste årene, også mot tilsiktede hendelser. Det var viktig i forkant av intervjuet å skape en trygghet og seriøsitet med studiet til beredskapskoordinatoren. Derfor var det viktig at beredskapskoordinatoren fikk informasjonsskriv (Se vedlegg 8.8), spørsmålene og at studien var godkjent av Personvernombudet for forskning, i forkant av intervjuet. Dette ble gjort for å skape en god relasjon og rammer før intervjuet.

3.3.2.1 Intervjuet

Selve intervjuet ble gjort på kontoret til beredskapskoordinatoren. Det var i forkant avtalt at forfatter kunne bruke lydopptaker på passordbeskyttet mobil. Jacobsen (2005:148) påpeker at å bruke lydopptaker har en rekke fordeler som at en toner ned notatskrivingen, og dermed opprettholder en mer naturlig samtalekontakt med den vi intervjuer. Dette medfører at intervjuet flyter lettere.

Intervjuet var et åpent gradvis intervju, fordi det hadde en intervjuguide med tema, fast rekkefølge og kun åpne svar. Ved å bruke pre-strukturering mener Jacobsen (2005:144) at intervju ikke bør være helt ustrukturert. De bør heller ha en pre-strukturering i form av intervjuguide. Dette blir gjort for å få intervjuobjektet inn på de emnene som undersøker konsentrerer seg om.

3.3.3 Dokumentundersøkelse

Kvalitative metoder kan også være data som er samlet inn eller nedtegnet av andre, det gjelder også offentlige dokumenter (Jacobsen 2005:163). Denne oppgaven baserer seg på enkelte undersøkelser og funn fra offentlige etater og veiledere. Utfordringen å bruke slike kilder, er at dataen fra disse dokumentene er samlet inn med en annen hensikt enn det forfatter har. Det kan derfor oppstå et misforhold mellom den informasjon vi kan benytte, og det vi ønsker å benytte den til (Jacobsen 2005:164).

Opgaven baserer seg på følgende offentlige dokument, se tabellen under.

Forfatter/utgiver	Tittel	Dokumenttype
Utdanningsdirektoratet	Beredskap hos skoler mot tilsiktede hendelser	Rapport
Utdanningsdirektoratet	Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner	Veileder
Kunnskapsdepartementet	Styringsdokument	Styringsdokument
Helga S. Hope og Anne Tove G. Ingvaldstad	En dag i mai	Dokumentar/bok
Stavanger Kommune	Beredskapsplanmal for barnehager i Stavanger Kommune	Beredskapsplan
Stavanger Kommune	ROS-analyse eksempel	ROS-analyse

3.3.4 Dataanalysens utfordringer

En av utfordringene i analysen fra spørreundersøkelsen er besvarelsesboksene. Det er lett å sortere data med avkrysning, men med besvarelsesbokser er det ikke mulig å få eksakt antall. På bakgrunn av tilbakemeldingene kan forfatter se ulike begrunnelser eller tiltak som barnehagene har gjort. Det som ikke er mulig, er å sortere disse tilbakemeldingene mot de ulike barnehagene. For eksempel kan det stå fire punkter om diverse tiltak som har blitt gjort, men om disse punktene relateres til en barnehage, eller flere er ikke mulig å skille. Det er fordi alle tilbakemeldingene blir samlet i en besvarelse, og ikke knyttet til den enkelte. Dette blir gjort for å beskytte anonymiteten til barnehagen, men til gjengjeld blir det vanskeligere å sortere. Derfor blir det noen ganger brukt ord som «en barnehage», «enkelte barnehager», «noen barnehager», «en virksomhetsleder» «noen virksomhetsledere», «enkelte virksomhetsledere» etc.

3.4 Gyldighet, Generalisering og Pålitelighet

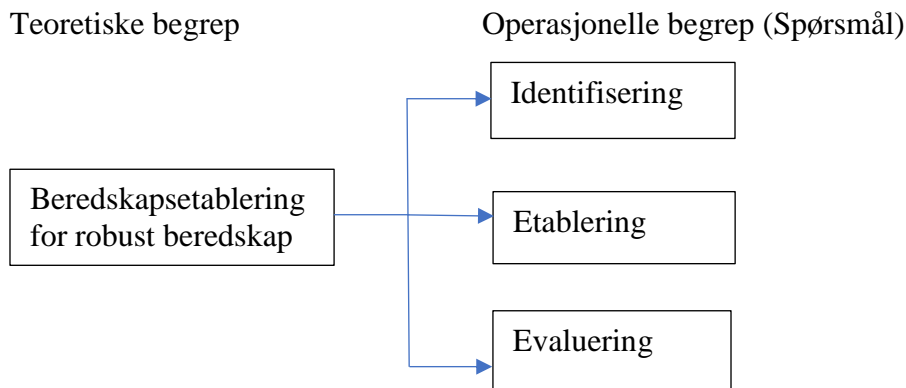
I vitenskapelig forstand kan innsamlende data bare si noen om de enhetene som har vært med i undersøkelsen (Halvorsen 2008:154). Derfor er det viktig å få frem pålitelighet, gyldighet og hvilke generaliseringer som har blitt foretatt i oppgaven.

3.4.1 Oppgavens gyldighet

En utfordring i problemstillingen er å få målt forberedthet hos barnehagene mot tilsiktede hendelser. Derfor må en ifølge Jacobsen (2005:345) se på undersøkelsens begrepsmessige gyldighet. Det å være forberedt mot tilsiktede hendelser er ikke noe vi kan måle direkte. Dette er fordi beredskapen er basert på kvalitative ytelseskrav. Som følger av dette vil barnehagens ytelsesrammer være vanskeligere å måle. Ved å ta utgangspunkt i relevant teori, kan en belyse tiltak som påvirker og gjør beredskapen mer robust. Dette kan gi en indikasjon om forberedthet mot tilsiktede hendelser. Jacobsen (2005:345) kaller dette en konkretiseringsprosess. Det vil si at gjennom spørsmålene som forfatter har stilt, kan indikatorene som blir målt, si noe om forberedthet mot tilsiktede hendelser i barnehagene.

For å måle gyldigheten av forberedthet, må forfatter bruke en indikator basert på Lunde (2014:52) sin beredskapsetableringsprosess, med de tre overordnede aktiviteter som identifisering, etablering og evaluering. Jacobsen (2005:349) forklarer at komplekse fenomener består av mange forskjellige delementer. Derfor var det viktig å få flere spørsmål inn i spørreskjemaet for å få belyst hvordan identifiserings, etablerings og evalueringsfasen i beredskapsarbeidet til barnehagene.

For at barnehagene skal etablere en robust beredskap mot tilsiktede hendelser må det bli etablert et teoretisk begrep, samt operasjonelle begreper. Basert på Jacobsen (2005:350) sin figur, skal man forklare hvordan beredskapsetablering for robust beredskap (teoretisk begrep), kan måles ved hjelp av tre operasjonelle begrep:



Figur 3: Basert på Jacobsen (2005:350) sin figur 15.3: «Eksempler på hvordan et teoretisk fenomen kan måles ved hjelp av operasjonelle definisjoner».

Har man identifisert og etablert beredskap, men ikke evaluert, kan man si at man har en viss beredskap. Beredskapsetableringen er en kontinuerligprosess, og det vil foregå en runddans i de operasjonelle begrepene. Jacobsen (2005:350) mener at en sterk og klar korrelasjon mellom de tre begrepene, kan med en viss grad måle det samme begrepet. Likevel vil den begrepsmessige gyldigheten alltid være usikker, og de statistiske analysene er bare en hjelp til en diskusjon og begrunnelse (Jacobsen 2005:351).

3.4.2 Generalisering

Ifølge Jacobsen (2005:352) finnes det to former for generalisering. En går fra empiri til teori, altså en teoretisk generalisering. Den andre formen for generalisering er dersom en anvender kvalitative metoder og intensive undersøkelsesopplegg.

Utvalget er tilnærmet alle barnehagene i Stavanger kommune. Siden det er 38 barnehager som har bidratt til datainnsamlingen fra spørreundersøkelsen, kan en generalisere til utvalget som ikke har blitt studert (Jacobsen 2005:352). Det betyr likevel ikke at utvalget vi analyserer, og trekker konklusjoner fra, er hundre prosent representativt for utvalget. To forhold ifølge Jacobsen (2005:353) peker seg ut som problematiske. Den største faren er om en har mistet spesielle grupper som er interessante. Dette problemet er knyttet til frafall av enheter. Det andre forholdet er at alle former av utvalg er tilknyttet tilfeldige feil (Jacobsen 2005:353).

3.4.2.1 Frafall av enheter

Det finnes ulike tiltak å forebygge frafall av enheter. Den mest ressurskrevende mener Jacobsen (2005:353) er å foreta en ny undersøkelse. Forfatter har ikke foretatt en ny undersøkelse, men har sendt ut tre påminnelser i løpe av besvarelsesperioden. Ved hver påminnelse, kunne forfatter se at antall besvarelser økte. Det ble en balanse å ikke virke masete ovenfor virksomhetslederne, men samtidig prøve å få flest mulig til å svare. Før en kan generalisere av det teoretiske utvalget, kan det være greit å se hva det faktiske utvalget representerer. Tabellen under viser en slik oversikt:

Fordeling i det teoretiske utvalg (N= 110)		Fordeling i det faktiske utvalget (N=38)			
Eierform	Antall	Eierform	Antall	Prosent svar i det faktiske utvalget	Svarprosent av det teoretiske utvalget
Kommunalt	63	Kommunalt	27	71	43
Privat	47	Privat	11	29	23
Totalt	110		38		
Antall ikke besvart	72				

Av de 110 barnehagene (teoretisk utvalg) som fikk spørreundersøkelsen, var det 38 (faktisk utvalg) som har svart. Det betyr at 65 prosent av utvalget har ikke svart på undersøkelsen. De 38 barnehagene representerer da 35 prosent av det teoretiske utvalget. Jacobsen (2005:355) mener at det er liten sannsynlig at et utvalg vil være et eksakt speilbilde av populasjonen. Den totale populasjonen (datert 31.07.2017) er 127 barnehager, vil de 38 barnehagene representere rundt 30 prosent av populasjonen. Forfatter mener at dette kan danne grunnlag for å tegne et bilde av populasjonen, men samtidig gir svarprosenten et uttrykk for hvor vellykket datainnsamlingsprosedyren har vært (Halvorsen 2008:161). Halvorsen (2008:162) mener at det ikke finnes noe standard for hvor høy svarprosenten bør være. Det blir derfor vanskelig å si om svarprosenten er forsvarlig å generalisere fra, i henhold til en standard.

I datainnsamlingen er de kommunale representert med 71 prosent, og de private med 29 prosent.

De kommunale som er med i det faktiske utvalget, representerer 43 prosent av de kommunale i det teoretiske utvalget. De private som er med i det faktiske utvalget, representerer 23 prosent av de private i det teoretiske utvalget. Prosenten representasjonen for begge eierformer i henhold til den totale populasjonen, er for kommunale 38 prosent, og private 21 prosent.

Jacobsen (2005:365) mener at man aldri kan generalisere til noe annet enn populasjonen utvalget er trukket fra, og til det tidspunktet undersøkelsen er foretatt på. Generaliseringen er derfor avgrenset i tid og rom. Knyttet til rom, kan generaliseringen gjelde kun for barnehager i Stavanger kommune. Det er vanskelig å si noe om funnene relatert til barnehager tilknyttet andre kommuner. Endringene i regelverket er nasjonalt, kan forholdene i Stavanger kommune si noe om tilstanden generelt i de norske barnehagene. Likevel er det viktig å tenke på svarprosent knyttet til populasjonen. Skal man inkludere alle barnehager i Norge, kan de 38 barnehagene i det faktiske utvalget, være lite representativt i henhold til den totale populasjonen. Knyttet til tid, kan generaliseringen kun fortelle oss noe om forberedthet mot tilsiktede hendelser hos barnehagene i Stavanger i besvarelsesperioden 01-25 august 2017. Barnehagene kan innføre en rekke tiltak etter den 25 august 2017 som ikke kommer med i datainnsamlingen.

Forfatter vil derfor understreke at det blir en svakhet i generaliseringen. Dette på grunn av representasjonen det faktiske utvalget har på det teoretiske utvalget, og på den totale populasjonen. Likevel kan en forsvare en slik generalisering, siden representasjonen er på 35 prosent av det teoretiske utvalget, og 30 prosent av den totale populasjonen. De kommunale er også sterkt representert i undersøkelsen med 71 prosent. Dette kan også gi et skjevt bilde av resultatet i forhold til de private.

3.4.3 Oppgavens pålitelighet

Jacobsen (2005:366) forklarer ulike årsaker som kan forklare årsaken til resultatene i datainnsamlingen. Han lister opp 6 punkter:

1. Samhandling mellom forsker og respondent
2. Utforming av spørreundersøkelsen
3. Trekk av respondenten
4. Trekk ved den konteksten respondenten befinner seg i når spørreskjemaet besvares
5. Koding og innlegging av data
6. Analysen av registrerte data

Ved å gå gjennom enkelte av disse punktene kan forfatter forklare påliteligheten i oppgaven.

Kontakten mellom beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune og forsker var mellom epost, og et personlig intervju. Det ble kun ble foretatt et personlig intervju. Derfor er det vanskelig å si om forfatterens væremåte har påvirket informanten til å opptre annerledes. Siden intervjuet ble foretatt etter spørreundersøkelsene, kan resultatet fra undersøkelsen påvirket informanten i sine uttalelser. Forfatter kan også ha blitt formet av resultatene, og kan derfor ha tonelaget seg annerledes i spørsmålene, i positiv eller negativ forstand. Dette kan ifølge Jacobsen (2005:366) legge press på respondenten. I etterkant har forfatter sendt eposter til informanten for avklaringer. Beredskapskoordinatoren fått anledning til å gå gjennom sine uttalelser og tolkninger i oppgaven, for å unngå feil siteringer og tolkninger. Dette kan styrke påliteligheten i datainnsamlingen fra intervjuet.

Ved utformingen av spørreundersøkelsen var det viktig å gjøre det så enkelt som mulig, og at det ikke skulle ta lang tid. Ved å ha få spørsmål og bruke SurveyXact forsøkte forfatter å oppnå dette. Forfatter kunne muligens hatt færre spørsmål, og færre besvarelsesbokser. I etterkant ser forfatter at enkelte spørsmål har ikke blitt brukt videre i oppgaven. Dette kunne ha økt besvarelsesprosenten, men samtidig svekket dybden i enkelte tilbakemeldinger fra besvarelsesboksene. Forfatter har forsøkt å bruke enkelt språk i spørreundersøkelsen. Enkelte spørsmål referer til lover og regler, og da har en ekstern lenke for nærmere informasjon vært tilgjengelig i spørsmålsboksen. Disse tiltakene har blitt gjort for å forhindre misforståelser og feil i avkrysningen.

Spørreundersøkelsen var frivillig og det kan påvirke hvem som faktisk svarer. Det kan være mulig at flertallet som har svart, har gjort tiltak mot tilsiktede hendelser. Virksomhetslederne som ikke har gjort tiltak, vil unngå å svare på spørreundersøkelsen. Besvarelsesperioden av spørreundersøkelsen var mot slutten av sommerferien, og ble holdt gjennom barnehagestart.

Dette ses som en svært travel periode for virksomhetslederne. Dette på grunn av forfallende arbeid etter sommerferien, og pågang fra foreldre, ansatte og andre administrerende oppgaver knyttet til barnehagestarten. Dersom spørreundersøkelsen hadde blitt sendt ut før sommerferien, kunne besvarelsesperioden vært lengere, og virksomhetslederne ville da hatt bedre tid på å svare.

Alle valg som har blitt gjort i henhold til metode for datainnsamling kan ses på et forsøk å styrke oppgavens pålitelighet. Jacobsen (2005:371) mener at det er liten hensikt å forsøke å generalisere, hvis ikke kravene til pålitelighet, begrepsmessige gyldighet og intern validitet er tilfredsstillt. Derfor er åpenhet og eksplisitt avklaringer av valg en forutsetning for oppgavens gyldighet og pålitelighet (Jacobsen 2005:371).

4.0 Empiri

I dette kapitlet presenteres empiri som er relevant for oppgavens problemsstilling. I første del vil det bli presentert de risikoreguleringene mot tilsiktede hendelser i skoler og barnehager, som har blitt iverksett av myndighetene. Del to tar for seg funn fra dokumentanalyser. I tredje del presenteres funnene fra den kvantitative spørreundersøkelsen, som ble sendt ut til alle barnehager med tilhørighet til Stavanger kommune. I siste delen presenteres intervjuet fra beredskapskoordinator i Stavanger kommune, og hvilke tiltak de har gjort mot tilsiktede hendelser i barnehager.

4.1 Risikoreguleringer mot tilsiktede hendelser i skoler og barnehager

Den 01. desember 1995 kom det en forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. som la vekt på at det skulle fremme helse og trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygge sykdom og skade (Rundskriv I-6/2015). Forskriften la et generelt krav at virksomhetene skal være helsemessige tilfredsstillende. Videre regulerte den «både inne- og utemiljø og stiller krav til fysisk utforming, sikkerhet, inneklima, psykososiale forhold, internkontroll mm». Verken barnehageloven eller opplæringsloven kapittel 9a regulerte sikkerhet og beredskap mot ulykker konkret. Utfordringen i etterkant var at forskriften bare omhandlet normale, dagligdags aktiviteter og ikke ekstraordinære hendelser som for eksempel skoleskyting (DSB, Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015, side 36/66).

4.1.1 Rundskriv I-6/2015

I mai 2015 kom Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet med et rundskriv om at barnehager og skoler «skal vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, som for eksempel skyteepisoder eller gisselsituasjoner, og eventuelle planlegge sin beredskap i forhold til dette» (Rundskriv I-6/2015). Dette rundskrivet var rettet mot forskrift «Miljørettet helsevern i barnehager og skoler».

Det kom en videre presisering i forskriftens §14 Sikkerhet og helsemessig beredskap:

- «Virksomheter skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges».
- «Virksomheter skal ha rutiner og utstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner».
- «Rutinene og sikkerhetsutstyr skal være kjent for alle, herunder barn og elever».

Bestemmelsene i forskriften er i stor grad utformet som funksjonskrav. Det vil si at bestemmelsene gir fleksibilitet slik at de kan følge samfunnets utvikling. Rundskrivet (I-6/2015) legger vekt på at det har vært flere alvorlige skyteepisoder ved utdanningsinstitusjoner som Norge sammenligner seg med. «Ulykkes- og faresituasjoner» etter forskriften skal også omfatte «alvorlige tilsiktede hendelser, som for eksempel skoleskyting eller annen hendelse der våpen eller annen form for vold brukes eller trues med å tas i bruk».

I rundskrivet (I-6/2015) blir det videre presisert at §14 også skal omfatte en plikt «for barnehage- og skoleeier ved leder av virksomheten til å vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, og planlegge beredskap ved virksomheten i henhold til risikobildet». Denne beredskapsplikten legger opp til at virksomhetene skal kartlegge egne risikosituasjoner ved en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Det legges også krav at «barnehager og skoler må vurdere behovet for grunnleggende beredskapstiltak, herunder ha en beredskap for skoleskyting, eller annen alvorlig tilsiktet hendelse i det omfang risiko- og sårbarhetsvurderingene gir grunnlag for» (Rundskriv I-6/2015).

4.1.1.1 Oppfølging av miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Rundskrivet (I-6/2015) legger vekt på at kommunen skal føre tilsyn i hvordan virksomhetene etterlever forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, med hjemmel i folkehelseloven §9. Kommunens tilsynsoppgave omfatter også «tilsyn med virksomhetens risikovurdering, og eventuelle beredskapsplaner. Tilsynsprioriteringen i kommunen skal ta utgangspunkt i det som har størst betydning for befolkningens liv og helse, og baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet skulle sammen med Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet utforme en veiledning til skolens og barnehagens risikovurdering og beredskapsplaner, og til kommunene som tilsynsmyndigheter. Denne var forventet å bli klar i 2015 (I-6/2015). Det har foreløpig ikke kommet noen veiledning. Under årskonferansen til NEMFO (Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid) mai 2017, ble det presentert fra helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet at en slik veiledning kunne muligens bli utgitt til enkelte pilotfylker i utgangen av 2017.

4.2 Dokumentanalyse

I dette kapitlet presenteres relevante styringsdokument, veiledere, beredskapsplan- og ROS analyse mal fra Stavanger kommune rettet til barnehager.

4.2.1 Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren. KD har utviklet et styringsdokument for å ha en systematisk og god oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren (Styringsdokument 2011:3).

Barnehageansatte, lærere, vitenskapelige personale og øvrige ansatte i sektoren utgjør mer enn 150 000 årsverk. Totalt omfatter kunnskapssektoren om lag 1,5 millioner barn og voksne. Det er rundt 260 000 barnehagebarn (Styringsdokument 2011:5).

KD uttrykker i styringsdokumentet at «den store ansamlingen av mennesker på avgrensede områder i kunnskapssektoren, utgjør en samfunnssikkerhets- og beredskapsmessig utfordring til ulike scenarioer, som smittefare, ulykker, vold og terror» (Styringsdokument 2011:5).

Styringslinjer fra KD på barnehageområdet er at «Barnehageeier har ansvaret for at virksomheten drives i samsvar med gjeldene lover og regelverk. Halvparten av barnehagene eies av kommunene, og har da således en rolle både som barnehageeier og barnehagemyndighet. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehager i kommunen, både kommunale og ikke-kommunale. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet. KD har det overordnede ansvaret for utvikling og for styring av barnehagesektoren» (Styringsdokument 2011:6).

4.2.2 Veiledning i beredskapsplanlegging «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner»

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i oktober 2013 en veileder i beredskapsplanlegging. En ny og revidert utgave kom ut desember 2015. Den største endringen etter revideringen var ett ord. Ordet ble endret på grunn av endringen av «§14 Sikkerhet og helsemessig beredskap».

Før stod det at virksomhetsledere og kommunen «bør» kartlegge egne risikosituasjoner osv., men nå er dette endret til «skal».

Veilederen er overordnet, og har lenker til maler, sjekklister, tips og annen informasjon som gir praktiske råd i sikkerhetsarbeidet. Veiledningen skal bidra å få til en effektiv forebygging (Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsituasjoner, 2015:3). I motsetning til en forskrift, er veilederen en ikke rettslig bindende bestemmelse (Engen m.fl. 2016:239).

Viktige punkter i veilederen i ansvarsfordelingen er følgende:

Veilederen (2015:9) sier at Virksomhetsledelsen (Styret, styrer/rektor/direktør) skal:

- Kartlegge egne risikosituasjoner (fysiske og psykososiale forhold) der ansatte, barn, elever og studenter kan eksponeres for fare.
- Sørge for at alle ansatte er sikkerhetsbevisste, har kunnskap om risikosituasjoner og har fått opplæring i interne sikkerhetsprosedyrer.
- Utarbeide beredskapsplaner i samarbeid med kommunen og nødetatene, som beskriver hvordan ledelsen og de ansatte skal håndtere ulike alvorlige hendelser i det omfanget som risiko- og sårbarhetsvurderingene gir grunnlag for
- Gjennomføre regelmessige øvelser av beredskapsplaner med ansatte i virksomheten. Planene skal gjennomgå og revideres årlig og eller ved behov. Det må være alderstilpasset tilnærming til hvordan barnehagebarn, elever og studenter blir gjort kjent med hvordan de skal forholde seg ved ulike trusselsituasjoner.

Veilederen (2015:10) sier at Kommunen skal:

- Har det overordnede ansvaret for beredskapsarbeidet i kommunen
- Skal bistå barnehager og utdanningsinstitusjoner i beredskapsarbeidet
- Skal gjennomføre tilsyn med virksomhetene i kommunen (offentlige og private utdanningsinstitusjoner og barnehager) for å sikre at beredskapsarbeidet er i tråd med forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager m.v.

- Skal 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.
- Har fagkompetanse og rutiner for å ivareta personer som trenger hjelp og oppfølging

Veiledningen gir også eksempler på innhold i en beredskapsplan, og hvilke vedlegg som bør være med. Som for eksempel tiltakskort, sjekklister og instruksjoner. En videre anbefaling i veiledningen er at virksomhetene etablerer varslingsystem og egne sikringsplaner (Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner, 2015:14).

4.2.3 Utdanningsdirektoratet sin undersøkelse innen beredskap ved alvorlige hendelser i skolene

Utdanningsdirektoratet gjennomførte høsten 2014 en undersøkelse av 645 skoler med bakgrunn om de har utarbeidet eller forbedret sine beredskapsplaner for å dekke alvorlige skolehendelser de siste tre årene. Tilbakemeldingene var at 79 prosent av skolene hadde utarbeidet eller forbedret sine beredskapsplaner. Undersøkelsen viste at langt flere videregående skoler har beredskapsplaner mot skoleskyting (95 prosent), enn grunnskoler (70 prosent) (DSB, Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015, side 36/66). Undersøkelsen tok ikke for seg barnehager.

Videre kom det frem i undersøkelsen at 39 prosent av skolene hadde gjennomført beredskapsøvelser. Dog, det var ikke spesifisert hvilke hendelser det hadde blitt øvet på. Tradisjonelt er brannøvelser det vanligste. 59 prosent av skolene kjente til veilederen for beredskapsplanlegging for alvorlige hendelser i skolen. Kort oppsummert fra undersøkelsen er at mange skoler har gjennomført forebyggende tiltak, og har en beredskapsplan for skoleskyting, men mangler øvelser for å praktisere planene (DSB, Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015, side 36/66).

4.2.4 Risiko og sårbarhetsanalyse mal for barnehager

Stavanger kommune har utarbeidet en mal som barnehagene kan bruke i ROS analysene sine. I følge beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune har de brukt mye ressurser på kursing i ROS-analyse til rektorer og virksomhetsledere i barnehager i Oppvekst og Levekår. Malen er

tenkt som en veileder til virksomhetsledere som ønsker retningslinjer og eksempler på hvordan man gjennomfører og dokumenterer ROS analyser.

4.2.4.1 Innhold i ROS-analysen

ROS-analyse malen inneholder en innledning som forklarer bakgrunn, formålet og eventuelle begrensninger og forutsetninger. Videre tar malen for seg hvilke gjennomføringer og metode som har blitt brukt i utvelgelsen. Deretter en beskrivelse av barnehagen. Tilslutt tar analysen for seg mulige uønskede hendelser, prioriteringer og oversikt over valgte uønskede hendelser og tiltak.

4.2.4.2 Metode og analyse i malen

ROS-analysen legger vekt på viktigheten å ha medvirkning fra ansatte i barnehagen.

Analysegruppen i malen er virksomhetsleder, Assisterende styrer, Verneombud og HMS-rådgiver. Denne gruppen blir kalt HMS-gruppen.

Analysen bruker en tradisjonell risikopresentasjon med en konsekvensdimensjon. Etter å ha kartlagt 26 uønskede hendelser, velger barnehagen å prioritere 19 av hendelsene. I denne ROS-analysen ble ikke «Alvorlige kriminelle handlinger (gisselsituasjon, bombetrussel, våpen e.l.) tatt med i videre analysearbeidet.

Konsekvens for helse og personsikkerhet

	1: Ikke alvorlig	2: Mindre alvorlig	3: Alvorlig	4: Meget alvorlig	5: Katastrofalt
5: Daglig - 1 gang per uke					
4: 1-2 ganger per måned.					
3: 1-4 ganger per år					
2: Fra en gang per år til hvert 10. år					
1: Sjeldnere enn hvert 10. år					

Risikomatriksen gir en presentasjon over hvilken risiko hver enkelt hendelse er vurdert å ha. Hendelser som etter en risikovurdering havner på rødt eller gult skal eller bør følges opp med tiltak.

Figur 4: Konsekvensdimensjon i barnehagen. Hentet fra ROS-analyse malen til Stavanger kommune.

Barnehagen identifiserer uønskede hendelser. Deretter skal de aktivt bearbeide og gjøre tiltak for å forebygge og redusere sannsynligheten av frekvens og konsekvens for de ulike hendelsene.

Basert på de ulike hendelsene og dens plassering i konsekvensdimensjonsmatrisen, har barnehagen lagt en oversikt over de uønskede hendelsene, årsak og tiltak.

Tilslutt i ROS-analysen er det et vedlegg som lister opp mulige uønskede hendelser knyttet til aktiviteter i barnehagen. Dette kan være alt fra levering, måltider, lek ute osv.

4.2.4.3 Oppsummering av ROS-analyse malen

ROS-analysen tar for seg de ulike uønskede hendelsene som barnehagen mener de bør prioritere. Denne malen er fra 2014, og er derfor forståelig at de ikke har prioritert videre tilsiktede hendelser. Malen legger opp til etablering av en HMS-gruppe, slik at ikke kun ledelsen er involvert i arbeidet. Malen er svært oversiktlig og bør gi andre virksomhetsledere gode tips og råd for gjennomføring og dokumentering av sin ROS-analyse.

4.2.5 Beredskapsplanmal for barnehage

Stavanger kommune bruker en beredskapsplanmal som barnehagene kan bruke som utgangspunkt i sin planlegging. Malene kan gi barnehagene en strukturell og innholdsmessig betydning. Beredskapsplanen kan derfor ses som et minimumskrav om hva Stavanger kommune forventer å se i beredskapsplanene til barnehagene.

Beredskapsplanen bygger på kommunens krisehåndtering fire prinsipper: Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirke. Det er de samme prinsippene som ble presentert i kapittel 2.3. Planen refererer at oftest er uønskede hendelser av en slik karakter at barnehagen skal selv håndtere disse, og refererer til ansvarsprinsippet.

Kort oppsummert inneholder beredskapsplanen en varslingsliste, ressursliste, tiltakskort og loggskjema. Av tiltakskortene er det et for:

- Brann i barnehage
- Instruks for ulykker
- Barn som forsvinner på tur
- Kriseledelse
- Generell krise
- Psykososiale omsorg – død eller alvorlig skade
- Kommunikasjon og mediekontakt
- Etterarbeid/tilbake til normalsituasjonen.

Alle tiltakskortet har en godkjent dato, og hvem som har godkjent tiltakskortet.

Forfatter velger å gå gjennom følgende tiltakskort på grunn av oppgavens problemstilling:

- Instruks for ulykker
- Kriseledelse
- Generell krise
- Psykososiale omsorg ved død eller alvorlig skade
- Etterarbeid/tilbake til normalsituasjonen

Alle tiltakskortene har blitt lagt som vedlegg i oppgaven. Forfatter kommer kun til å gi enkelte bemerkninger om tiltakskortet. Dette er fordi tiltakskortene kan ses som minimumsforventinger fra Stavanger kommune til barnehagene. Kommunen har ingen tiltakskort som kun gjelder mot tilsiktede hendelser, men de baserer seg på et generelt tiltakskort som kan dekke ulike kriser. Beredskapskoordinator påpeker at skarpe situasjoner vurderes å bli påført som et eget punkt i neste versjon av malen.

4.2.5.1 Instruks for ulykker

Utklipp av dette tiltakskortet ligger under kapittel 8.1

Tiltakskortet «Instruks for ulykker» er en generell instruks om hva du skal gjøre dersom du oppdager en ulykke. Tiltakskortet er nok myntet til kommunale virksomheter til Stavanger kommune.

4.2.5.2 Tiltakskort Kriseledelse

Utklipp av dette tiltakskortet ligger under kapittel 8.2. Tiltakskortet klassifiserer tiltakene i tre kategorier: Akutt, Haster, Kan Vente.

Tiltakskortet kriseledelse skal få barnehagene til å etablere en kriseledelse. Dette er fordi første akutte tiltaket er å få barnehagen til å opprette en formell kriseledelse i barnehagens møterom. Planen fokuserer på forklaring og avklaring av roller. For at dette tiltakskortet skal være fungerende, forutsetter det at barnehagene har klargjort hvem som sitter i kriseledelsen, og deres roller i forkant av en hendelse. Tiltakskortet kan derfor bli sett som en mal for etablering av en kriseledelse før en hendelse i barnehagen.

4.2.5.3 Tiltakskort: Generell krise

Utklipp av dette tiltakskortet ligger under kapittel 8.3. Tiltakskortet klassifiserer tiltakene i tre kategorier: Akutt, Haster, Kan Vente.

Generelle kriser gjelder alle typer kriser og er derfor ikke et spesifikk tiltakskort. Tiltakskortet legger opp til å vurdere den aktuelle situasjonen, og tilpasse tiltakene deretter.

Beredskapskoordinator i Stavanger kommune mener at tiltakskortet kan også brukes til skarpe situasjoner / tilsiktede hendelser. Det blir referert som et akutt tiltak å kontakte kommunens kriseledelse, men det kommer ikke klart frem kontaktinformasjon til kriseledelsen. Det er mulig at det overordnede nivået i barnehagen, altså representanter i kommunen som barnehagesjef, beredskapskoordinator og direktør for oppvekst og levekår er kriseledelsen.

4.2.5.4 Tiltakskort: Psykososial omsorg – død eller alvorlig skade

Utklipp av dette tiltakskortet ligger under kapittel 8.4. Tiltakskortet klassifiserer tiltakene i tre kategorier: Akutt, Haster, Kan Vente – oppfølging over de neste dagene, Kan vente – Langvarig oppfølging og Generelt.

Dette er det mest omfattende tiltakskortet og fokuserer lite på akutte tiltak. Dette er naturlig på grunn av karakteren av den uønskede hendelsen. De akutte tiltakene er førstehjelp og varsling av nødetatene.

Tiltakskortet fokuserer mer på tiltak som haster og kan vente. Under kategorien haster legges det mye vekt på informasjon om hendelsen, og ta vare på de pårørendes familie, ansatte og oppfølging dagen derpå. Under tiltak som kan vente, er det fortsatt fokus på oppfølging og informasjon, men også mer spesifikke detaljer som eventuelle sykehusbesøk og begravelse. De langvarige tiltakene er oppfølging av ansatte og eventuelle markeringer.

Generelle tiltak baserer seg på å gi tilleggsinformasjon i henhold til familie og ansattes reaksjoner, og beskytte seg for ytterlige stress fra publikum, inntrykk og media.

4.2.5.5 Tiltakskort: Etterarbeid/Tilbake til normalsituasjonen

Utklipp av dette tiltakskortet ligger under kapittel 8.5. Tiltakskortet klassifiserer tiltakene i to kategorier: Haster, Kan Vente.

Hovedmålet til dette tiltakskortet er å få barnehagen til å lære av hendelsen, og få driften tilbake på en hensiktsmessig måte. Her er det naturlig at det ikke eksisterer noen akutte behov, siden arbeidet foregår i etter krisen. Tiltakskortet legger mye vekt på læring av hendelsen, om hva som gikk bra/dårlig osv. Basert på denne læringen, kan arbeidet føre til nødvendig justeringer i beredskapsplanen.

4.2.5.6 Oppsummering av tiltakskortene

Alle tiltakskortene er veldig generelle og har ikke mange spesifikke detaljer i selve akutfasen. Inntrykket er at de tiltakskortene er mer tilrettelagt virksomhetslederen/styrer, og hvilke tiltak som må iverksettes dersom en hendelse oppstår. Dette kan forklares med at beredskapsplanen er en mal, og kan derfor bli sett mer som en veileder.

I denne beredskapsplanmalen vil det være mer naturlig for barnehagepersonellet å forholde seg til instruks ved ulykker. Dette er fordi sannsynligheten for at disse er først til ulykkesstedet og må gjøre eventuelle tiltak deretter. Virksomhetslederen står som

hovedansvar for alle tiltakskortene. Det eksisterer ingen hierarkisk liste av stedfortredere av virksomhetsleder, dersom lederen er for ulike grunner utilgjengelig.

4.2.6 Tilsiktet hendelse mot Hjelmeland barnehage den 15 mai 2000

Dette kapittelet vil ta for seg det ene kjente tilfellet av en alvorlig tilsiktete hendelsen som har rammet en norsk barnehage. Empirien baserer seg på intervjuet med Helga Hope gjort av «TV Aftenbladet» og en bok knyttet til hendelsen. Bokens tittel er «Ein dag i mai» og skrevet av Anne Tove Ingvaldsen, og basert på skriftlige fremstilling av Helga Hope sine tanker og opplevelser under og etter hendelsen. Helga Hope var pedagogisk leder under den tilsiktede hendelsen.

Det vil kun bli presentert en kort oppsummering. Mange av de detaljene som Helga Hope, og de andre ansatte opplevde under hendelsen blir ikke tatt med. Det viktigste er å få frem hva som skjedde og hvordan det endte. Dette er fordi forfatter referer til hendelsen i oppgaven, og noen av de erfaringene som Helga Hope sitter igjen med etter hendelsen. Enkelte utdrag fra boken, og TV Aftenbladet vil bli sitert i dette kapittelet.

4.2.6.1 Alvorlig tilsiktet hendelse i en norsk barnehage

Mellom klokken 10:30-11:00 den 15. mai 2000, gikk en væpnet mann inn i Hjelmeland barnehage. Med hagle, kniv og bensinflasker i bagasjen truet han 26 barn og 10 voksne inn på en småbarnsavdeling. Der holdt han dem fanget i nesten et halvt døgn. I løpet av denne hendelsen måtte Helga og de andre ansatte beholde roen selv og barna, mens de fulgte instruksene til gisseltakeren. Gjennom denne gisselsituasjonen måtte Helga og de ansatte gjøre mange vanskelige avgjørelser. Alt fra å ta imot samtaler fra pårørende og journalister, til å velge ut hvem som kunne bli frigitt etter tillatelse av gisseltakeren. Rundt klokken 16:00 ble en stor gruppe frigitt, på grunn av advokaten som gisseltakeren ønsket hadde landet på Sola flyplass. Utover kvelden måtte Helga og de ansatte lage middag og legge de gjenværende barna under gisseltakerens oppsyn. Sitasjonen ble bedre etter at advokaten fikk komme inn i barnehagen for å starte samtaler med gisseltakeren. Etter samtalene fikk gisseltakeren lov til å få snakke på direktesendt TV. Når intervjuet var over, gikk advokaten og gisseltakeren i nye samtaler, som tilslutt medførte at han overga seg.

En interessant bemerkning Helga Hope nevner i etterkant er hvordan hun og de andre ansatte beholdt roen under slike omstendigheter. «Trolig var de vettskremte, men profesjonaliteten i forhold til barna var enorm. Det så ut som de la egne reaksjoner og behov til sides og prioriterte de små» (Hope & Ingvaldstad 2000:21).

Tretten år etter hendelsen gjennom intervju med TV Aftenbladet forteller Helga Hope om alvoret med å ha ansvaret over andre sine barn. Det var først etter hendelsen hun faktisk forstod hvilke ansvar personalet har ovenfor barna i en slik ekstrem situasjon. Hjelmeland Barnehage hadde på den tiden rutiner på dagligdagse hendelser som tur, henting osv., men hadde ikke beredskapsplaner, eller drøftet slike ekstreme hendelser. I etterkant anbefaler Helga Hope at man bør tenke over og drøfte slike uønskete hendelser; *«Det å få snakket om hvordan det kan føles å oppleve en slik situasjon; følelsesmessig. Hvordan forholder jeg meg? Hvordan ville jeg reagert? Hvor avhengig vi var av hverandre den dagen. Det at ingen voksne tippet over, fikk angstanfall, men beholdt roen og var for ungene. Det tenker jeg at vi klarte, men det burde blitt satt fokus på at det kan skje slike uønskete hendelser, å tørre å snakke om det, å tørre å snakke om det enorme ansvaret vi har.»*

4.3 Resultat fra spørreundersøkelsen

I første del av dette kapittelet tar for seg hvordan informasjonsflyten angående regelendringen. Den andre delen viser virksomhetslederens kompetanse på kartlegging av risiko. I tredje del blir det presentert hvilke tiltak barnehagene har gjort mot tilsiktede hendelser.

4.3.1 Informasjonsflyt til barnehagene

Endringen av «§14 miljørettet helsevern i skoler og barnehager» ble gjort sommeren 2015 (Rundskriv I-6/2015). I dette kapittelet blir det presentert om virksomhetslederne var klar over denne endringen, samt hvilket ansvar dette innebar. Tilslutt fikk virksomhetslederne skrive hvordan de fikk denne informasjonen.

Resultat: 87 prosent svarer at de er kjent med endringen av §14 også skal omfatte tilsiktede hendelser.

Resultat: Samtlige virksomhetsledere er kjent med at de har ansvar å vurdere risiko, kartlegge og ha rutiner for håndtering av alvorlige tilsiktede hendelser.

4.3.1.1 Hvordan fikk virksomhetslederne informasjon om endring av §14 og sitt ansvar

Et stort antall av virksomhetslederne opplyser at de har vært på opplæring i «skarpe situasjoner» gjennom Stavanger kommune. Informasjonen ble gitt gjennom Stavanger kommune via eposter, møter og fra barnehagesjefen i kommunen. En virksomhetsleder utdyper følgende *«Fikk informasjon via mail fra Stavanger kommune, og skriv med forslag til ROS analyser som kunne arbeides videre med og tas i bruk hos oss, samt info om krav til øvelse på skarpe situasjoner».*

En annen virksomhetsleder skriver følgende *«Jeg har vært på kurs i risiko- og sårbarhetsanalyser. Jeg er kjent med forskriften. Kommunen har høyt fokus på risikovurdering i virksomhetene. Også med hensyn til skarpe hendelser. Alle virksomhetsledere i barnehagene har vært på øvelse i skarpe hendelser og er pålagt å lage, samt gjennomføre en skrivebordsøvelse og lage tiltaksplan i egen virksomhet».*

Utenom Stavanger kommune sitt påtrykk mot virksomhetslederne i henhold til tilsiktede hendelser, har også Private Barnehagers Landsforbund (PBL) vært involvert i henhold til de private barnehagene. En virksomhetsleder skriver at barnehagen har fått informasjon i fra Stavanger kommune og PBL i forhold til endringer i HMS krav. En annen virksomhetsleder skriver *«Gjennom PBL sitt HMS system Mentor, diskusjoner med andre ledere i andre barnehager, gjennom info fra kommunen. Etterlyst og fått kursing hos kommunen, samt invitert Politiet til møte med private styrere for å klarlegge vår rolle ved alvorlige hendelser».*

Andre interessante funn er at enkelte virksomhetsledere nevner at de følger med på samfunnets utvikling og henviser til reaksjoner etter 22.juli og at denne tematikk ble tatt opp av enkelte styrere i den bydelen de tilhørte. En respondent skriver at barnehagen mottok en trussel, og etter den hendelsen gikk virksomhetslederen gjennom all HMS relatert til tilsiktede hendelser.

4.3.2 Virksomhetsledernes kompetanse i å kartlegge egne risikosituasjoner

Virksomhetslederne i barnehagene har et stort ansvar for å tilfredsstille kravene i §14. Det forventes at leder av virksomheten, skal vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, planlegge beredskap ved virksomheten i henhold til risikobildet. For å møte denne forventingen bør virksomhetslederen ha noe kunnskap innen vurdering og kartlegging av risiko for alvorlige tilsiktede hendelser. Utdanningsdirektoratet utarbeidet også en veileder i beredskapsplanlegging for «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner» allerede i 2013. Formålet til veilederen er å informere, styrke kompetanse og bevissthet om betydningen av god og oppdaterte beredskapsplaner. Har virksomhetslederne fått den nødvendige kompetansen til å kartlegge egne risikosituasjoner, og er de kjent med veiledningen som kan styrke deres kompetanse innen dette området?

Resultat: 89 prosent av virksomhetslederne har fått kurs/trening/opplæring i å kartlegge egne risikosituasjoner (fysiske og psykososiale forhold).

Resultat: 87 prosent av virksomhetslederne er kjent med veilederen. Veilederen kom først ut i 2013, det vil si to år før rundskrivet

4.3.3 Hvilke tiltak har barnehagene i Stavanger kommune gjort på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser?

For å få kartlagt hvor forberedt barnehagene er i Stavanger kommune på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser, må en se hvilke tiltak som har blitt gjort. I dette kapittelet blir det presentert om barnehagene har beredskapsplaner/tiltakskort mot tilsiktede hendelser.

Virksomhetslederne har også fått muligheten til å beskrive kort hvilke beredskapsplaner/tiltakskort dem har, eller skal iverksette i fremtiden, samt utdype prosessen bak disse planene. Siste del i dette kapittelet tar for seg om barnehagene har gjennomført trening/øvelser relatert til beredskapsplanene mot tilsiktede hendelser.

Resultat: 89 prosent av barnehagene har beredskapsplaner/tiltakskort mot tilsiktede hendelser.

4.3.3.1 Hvilke beredskapsplaner/tiltakskort eksisterer i barnehagene?

34 av de 38 barnehagene har utarbeidet beredskapsplaner/tiltakskort mot tilsiktede hendelser. Innenfor kategorien tilsiktede hendelser er det enkelte som går igjen. Kidnapping,

gisseltaking, bombetrusler, gjerningsmannsmann med skyte-/stikkvåpen, truende/utagerende/ruset foreldre eller ukjente, skarpe hendelser i barnehagen, skarpe hendelser i nærområdet.

En barnehage har for eksempel følgende tiltakskort som er tilsvarende beredskapsplanmalen til Stavanger kommune:

«Vi har kriseplan, med tiltakskort for

Tiltakskort: Brann i barnehagen

Tiltakskort: Instruks ved ulykker

Tiltakskort: Barn som forsvinner på tur

Tiltakskort: Evakuering

Tiltakskort: Skarpe situasjoner

Tiltakskort: Kriseledelse

Tiltakskort: Generell krise

Tiltakskort: KOMMUNIKASJON OG MEDIEKONTAKT

Tiltakskort: Psykososial omsorg – død eller alvorlig skade

Tiltakskort: Etterarbeid»

En annen barnehage har mer detaljerte og spesifikke tiltakskort:

- *«Kidnapping/gisseltaking*
- *Bombetrussel*
- *Gjerningsmann med skyte-/ stikkvåpen*
- *Truende/utagerende/ruset foreldre*
- *Skarpe hendelser i barnehagen*
- *Skarpe hendelser i barnehagens uteområder*
- *Truende/uavklarte personer i/utenfor barnehagen»*

Mange barnehager påpeker at de har tiltakskortene lett tilgjengelige for de ansatte. *«Vi har utarbeidet 14 tiltakskort som vi stadig reviderer. Hver avdeling har med seg laminerte tiltakskort i egen sekk når de er på tur.*

En barnehage har også vurdert risikosituasjon på enkelte barn i henhold til kidnapping. «Vi har hatt barn i barnehagen der det har vært nødvendig å ha en tiltaksplan i tilfelle kidnapping. Alle ansatte er kjent med tiltakskortet og har det tilgjengelig i en perm på hver avdeling. Vi skal denne høsten ha en skrivebordsøvelse vedrørende truende hendelse i barnehagen. Alle ansatte skal gjennomgå den og det skal utarbeides tiltakskort basert på analyse av situasjonen».

Enkelte barnehager påpeker at de har beredskapsplaner/tiltakskort mot enkelte tilsiktede hendelser, men holder på å utarbeide flere. «Holder på med å utarbeide dette, er ikke ferdig. Dette skal utarbeides i fellesskap med resten av personalet på planleggingsdag.»

En annen virksomhetsleder skriver; «Vi har for "skarpe situasjoner" men skal spesifisere og lage for bortføring av barn og uønskede alvorlige situasjoner i tillegg.»

4.3.3.2 Hvordan ble risikoanalysene og beredskapsplanleggingen gjennomført?

De ulike beredskapsplanene/tiltakskortene har blitt etablert på grunn av risikoanalyser og beredskapsplanlegging. Virksomhetslederne ble spurt om hvordan dette arbeidet ble gjennomført.

Mange virksomhetsledere nevner at de har en egen HMS gruppe som gjennomfører risikoanalysene og beredskapsplanleggingen som legger til grunn for etableringen av beredskapsplaner/tiltakskort. En virksomhetsleder skriver følgende; «Barnehagen har en egen HMS gruppe, dette året har de ansatte jobbet med å kartlegge hvilke risikoer som vi kan møte på, og ut ifra svarene, har HMS gruppen utviklet en ny ROS analyse for virksomheten».

Organiseringen av HMS gruppen varierer for de ulike barnehagene. Noen virksomhetsledere legger opp til tett samarbeid med de ansatte i form av utarbeidelsen av beredskapsplanene. Her er to eksempler på dette;

Eksempel 1: «Vi har en HMS-gruppe med en ansatt fra hver avdeling, inkludert verneombud og tillitsvalgte for de ansatte. Vi har foretatt risikovurdering av uønskede hendelser og laget

tiltakskort med ansvarsfordeling. Alle ansatte må sette seg inn i dette. Kortene er lett tilgjengelig på avdelingen. Aktuelle kort blir tatt med på tur».

Eksempel 2: «Vi jobber med disse tingene på personalmøte, hvor alle ansatte deltar. Vi jobber oftest med utgangspunkt i CASE, og forestiller oss hva som kan skje, og drøfte hva vi bør gjøre. Og blir enige om hvilke tiltak vi skal sette i verk. Stavanger kommune har nå utarbeidet et forslag til en ROS analyse, som vi skal bruke nå i høst for å friske opp vår Krise- og beredskapsplan, og legge til hendelser som ikke er med i dag».

Andre virksomhetsledere legger mer opp til en planlegging på ledelse og kommunalt nivå før det blir tatt videre til personalgruppen;

Eksempel 1: «Vi har HMS møter hver 6. uke med verneombud og brannvernansvarlig».

Eksempel 2: «Styrer og ass. styrer i samarbeid med driftsleder i bygget har vurdert risiko og tiltak, arbeidet videre med planer som allerede var der».

Eksempel 3: «Styrer har hatt hovedansvaret, brukt mal fra kommunen. Lagt frem for verneombud, gått gjennom i hele personalgruppen».

Flere barnehager bruker IGP-metoden (Individ-Gruppe-Plenum) for å utarbeide risikoanalysen og beredskapsplanleggingen. Kort fortalt er IGP-metoden et verktøy for å fremme individuell refleksjon, samstemme i gruppe, presentere i plenum og prioritere og lage handlingsplan. Enkelte private har et HMS verktøy i regi av PBL kalt mentor. Her får de maler til beredskapsplanleggingen, og tilpasser dette til sin organisasjon

4.3.3.3 Har barnehagene gjennomført trening/øvelser mot tilsiktede hendelser?

Et av ansvarsområdet til virksomhetslederen er å gjennomføre regelmessige øvelser av beredskapsplanene med de ansatte i virksomhetene. Det kan være forskjellige type øvelser som brannevakuering til forsvunnet barn på tur. Spørreundersøkelsen spør spesifikk om de har gjennomført noe trening/øvelser for sine beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser.

Resultat: 50 prosent svarer at de har gjennomført trening/øvelser mot tilsiktede hendelser. 50 prosent svarer at de ikke har.

En del av barnehagene nevner at de har planlagt øvelser i løpet av 2017. Mange virksomhetsledere skriver at de har vært på øvelse sammen med politiet, men ikke med sin barnehage. Andre nevner at de skal ha table-topp øvelser og noe rollespill med personell for å gjøre øvelsen mer reell.

En skriver følgende; «*Vi planlegger en skrivebordøvelse i oktober. Øvelsen går ut på en truende/person som henter et barn som ikke er sitt eget. (Eventuelt kidnapper eller en som har besøksforbud). Lederen har hatt en øvelse med på en skarp situasjon med politiet i mai 2017*».

Kommentar fra beredskapskoordinator i Stavanger kommune: «*Mitt inntrykk at mange ønsket å vente til fellesøvelsen i juni 2017. Det ønsket ikke å starte alene før de fikk oppleve øvelsen. Etter fellesøvelsen kom ferie. Når normal drift kommer tilbake, vil nok flere sette i gang*».

4.3.4 Kommunale og private barnehager

Bak bakgrunn av resultat finnes det få forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Dette gjelder i informasjonsflyten, virksomhetsledernes kompetanse, tiltakene og øvelsene gjort av barnehagene.

4.4 Intervju med Beredskapskoordinator i Stavanger kommune

I dette kapittelet blir det presentert hvilke tiltak Stavanger Kommune har gjort i forhold til skarpe situasjoner mot barnehager. Empirien baserer seg på et intervjuet med en beredskapskoordinator i Stavanger kommune. Resultatene fra spørreundersøkelsen var en del av tematikken i intervjuet. I første del blir det presentert hvilke tiltak Stavanger kommune har gjort basert på intervjuet med beredskapskoordinatoren. I andre del blir det presentert hvilke ROS analyser som blir brukt i beredskapsarbeidet. Disse opplysningene ble sendt i etterkant av intervjuet. Tilslutt blir det forklart om det myndighetsregulerende tiltaket mot tilsiktede hendelser, hadde noen betydning for Stavanger kommune sine tiltak.

4.4.1 Hvilke tiltak har Stavanger kommune gjort i henhold til ROS analyser og beredskapsplanlegging for tilsiktede hendelser mot barnehager?

Beredskapskoordinatoren forklarte at beredskapsarbeidet mot tilsiktede hendelser mot barnehager startet rundt 2013. Da startet kommunen en grunnopplæring av alle barnehager som inkluderte ledelse og verneombud. Det ble holdt et stort kurs med samlinger for barnehagene. Det ble holdt en samling for å utarbeide ROS analyse, en samling for å lage beredskapsplan, og en samling om hvordan det var å ha en øvelse. I 2016 ble «skarpe situasjoner» som for eksempel skoleskyting tatt opp i diverse politiske forum, men også på grunn av en rekke bekymringsmeldinger fra ulike rektorer. Bekymringene baserte seg på at rektorene ikke visste hva de skulle gjøre i henhold til slike tilsiktede hendelser. Det ble holdt kurs i forhold til «skarpe situasjoner», med fokus på ROS analyser, beredskapsplanlegging og avsluttet med en større beredskapsøvelse med politiet. Den større beredskapsøvelsen med politiet var tilrettelagt på en slik måte at rektorene skulle ta og føle på å hvordan det var å være oppe i en slik situasjon. Etter skolene, tok Stavanger kommune for seg barnehagene. Det ble lagt opp til en litt forenklet versjon, men de hadde en samling med politiet, ROS analyse, og mulige «skarpe hendelser» i barnehagene, med bydelsrepresentantene for alle barnehagene. I etterkant ble det satt i gang et møte og øvelse med alle virksomhetsledere, verneombud og politiet. På øvelsen ble det tatt opp hvilke hendelser som kan skje, hvordan de burde reagere, og hvordan de skal forholde seg til politiet i en slik situasjon. Øvelsen ble holdt i en barnehage utenfor arbeidstid. Hendelsen i øvelsen var at et barn ble forsøkt hentet av noen som ikke skal hente det barnet. Personen som forsøkte å hente var også aggressiv. Tilbakemeldingene fra barnehagene var positive, og inntrykkene fra deltakerne var at øvelsen var virkelighetsnært mot normal drift. De fikk testet hvordan kommunikasjon mellom ansatte, evakuering, og det å ha politikontakt under en slik hendelse. Virksomhetslederne fikk «ta og føle på» hvordan det var å være alene, før politiet kom. Andre positive tilbakemeldinger fra barnehagene var at de fikk svar på alle typer spørsmål relatert til «tilsiktede hendelser».

Andre tiltak som skal bli iverksatt er basert på erfaringer fra øvelser med skolene. En av de tilbakemeldingene fra øvelsene var utfordring med kommunikasjon i hendelser. Hvordan en kunne gi beskjed ut til alle skolebygg, hvis det skulle oppstå en hendelse. Stavanger kommune har etablert en arbeidsgruppe for å gjøre skolene og barnehagene bedre rustet i henhold til kommunikasjon. Et av tiltakene er å ha et toveis callingssystem, og varslingsystem med direkte linje til nødetatene. Tiltak som dette kan minimere tiden skolene og barnehagene er alene, med at politiet får tidligere beskjed om at noe faretruende er på gang. Et slikt toveis

callingsystem og varslingsystem til nødetatene skal starte først som et prøvetiltak i grunnskolene. Barnehagene vurderes etter prøveprosjektperioden.

4.4.1.1 Beredskapskoordinatoren sine inntrykk etter beredskapsarbeidet med barnehagene

Beredskapskoordinatoren har hatt koordinering med ulike virksomheter i henhold til beredskapsarbeid mot tilsiktede hendelser, og mener at barnehagene er en av de beste innen dette området.

«Mitt inntrykk er at barnehagene er en av de beste innen dette området. De fleste hadde nok ordentlige beredskapsplaner og analyser på de normale virkeområder, men det kan være at mange ikke hadde planer mot tilsiktede hendelser.»

Grunnen for at barnehagene ligger så langt fremme i beredskapsarbeidet, tror beredskapskoordinatoren er fordi barnehagene er styrt av HMS relatert arbeid.

«Jeg tror at mange barnehager er flinke på dette arbeidet, er grunnet at barnehagedriften, og at de må holde orden i sysakene, og det ansvaret på å «passe på» ungene, samme hva som skjer. Når jeg kommer ut til barnehagene, så har de ofte ROS analyser til mange forskjellige aktiviteter, som for eksempel når de skal til byen, har de tiltakskort for bytur. Så alt i alt er dem ganske flinke.»

De inntrykkene beredskapskoordinatoren sitter igjen etter å ha holdt kurs for virksomhetslederne er at dem virker veldig interesserte. De setter pris på arbeidet som kan hjelpe å skape en tryggere hverdag. De vektlegger verdien i å få faglig input, ha øvelser, og skape forum der de kan snakke sammen med kommunen og politiet.

4.4.1.2 ROS analyse og beredskapskurs: Kjenn ditt publikum

Beredskapskoordinatoren mener at det var viktig at kursene ikke skulle være for avanserte teoretisk. Dette er fordi kursdeltakerne har lite eller ingen bakgrunn innenfor ROS analyser og beredskapsplanlegging på dette feltet. Mange virksomhetsledere hadde signalisert til beredskapskoordinatoren at de var nervøse før kursdagene. Dette var fordi de trodde at kurset inneholdt dype sannsynlighetsregninger og andre vanskelige utregninger relatert til risikoanalyser. Tilbakemeldingene etter kurset var gode. Virksomhetslederne mente at de kom

ut fra kurset med en bedre forståelse av hvordan de skal bruke ROS analysene. *«Det er viktig å kjenne sitt publikum. Gjør dette håndterbart, ikke vanskelig, ikke ta lang tid, gjør det forståelig, og få frem nytteverdien»* påpekte beredskapskoordinatoren.

4.4.2 Hadde det vært like aktuelt å gjennomføre tiltak dersom det ikke forelå en endring i §14 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager?

Beredskapskoordinatoren mener at regelendringen ikke hadde noe påvirkning i henhold til kommunen sitt arbeid med tilsiktede hendelser mot barnehager. Beredskapskoordinatoren viser til at arbeidet startet allerede i 2013, det vil si to år før regelendringen. *«Når vi jobbet med dette, så noterte vi denne endringen, men det var bare å jobbe videre. Det er muligens andre kommuner som trenger slike risikoregulerende tiltak. I forhold med ROS analyser og beredskapsplaner, stod det i handling og økonomiplan (kommunen sin budsjett plan 2014), innledningsvis som rådmannen har skrevet under på, at det skal eksistere beredskapsplaner for virksomhetene. Det blir forventet, det er vår standard».*

5.0 Drøfting/Analyse

Før en kan svare på problemstillingen om hvor forberedt barnehagene i Stavanger kommune er på tilsiktede alvorlige hendelser, må først foreta en begrepsetablering- og måling om hva som menes med «hvor forberedt».

For å få en begrepsetablering om «hvor forberedt» barnehagene er mot tilsiktede hendelser, velger forfatter å ta utgangspunkt i Lunde sin prosess for å etablere robust beredskap (kapittel 2.2.2), og de åtte retningslinjene for beredskapsplanlegging (2.2.1). Dette valget blir tatt for å få mer faglig tyngde, og en kan sammenligne om barnehagene følger denne måten å tenke beredskapsplanlegging. Det er likevel ikke en fasit, og vil derfor ikke ha to streker under svaret om dette er den beste måten å etablere beredskap. Det vil derimot, på bakgrunn av disse teoriene gi en pekepinn om kvaliteten i beredskapsplanleggingen.

For å få en begrepsmåling av «hvor forberedt» barnehagene i Stavanger kommune er på tilsiktede hendelser, vil forfatter ta utgangspunkt i de empiriske funnene fra spørreundersøkelsene av barnehagene i Stavanger, samt intervjuet med beredskapskoordinatoren.

Ut fra begrepsetableringen og målingen av «hvor forberedt», vil forfatter svare på problemstillingen: «Hvor forberedt er barnehagene i Stavanger Kommune på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser»

5.1 Barnehagene i Stavanger kommune sin forberedthet ved alvorlig tilsiktede hendelser

I dette kapittelet vil forfatter drøfte hvordan barnehagene har forberedt seg mot tilsiktede hendelser. Første del av kapittelet tar for seg hvordan barnehagene kan oppnå forberedthet mot tilsiktede hendelser gjennom identifisering, etablering og evakuering av beredskap.

5.1.1 Barnehagene **identifiserer** beredskap mot tilsiktede hendelser

For at barnehagene kan etablere god beredskap mot tilsiktede hendelser, bør

virksomhetslederne være kjent med at det skal etableres beredskapsplaner mot slike hendelser. Det er derfor nødvendig at virksomhetslederne har kunnskap og kompetanse til å etablere beredskapsplaner. Dette støttes opp av Engen m.fl. (2016:287) som mener at kunnskap er viktig i beredskapsplanleggingen. Vurderingene som blir gjort i beredskapsplanleggingen, bør blir gjort av kvalifisert og kompetent fagpersonell. Det er viktig at arbeidet baserer seg på de gjeldende lover og regler, samt metodikken og verktøyene i planleggingsprosessen. Siden kunnskap er viktig, er det nødvendig å få informasjonen ut til virksomhetslederne om hva som er forventet av dem.

5.1.1.1 Informasjon til virksomhetslederne

Rundskriv I-6/2015 som kom i mai 2015, gjorde at alle barnehagene ble pålagt å etablere beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser (Rundskriv I-6/2015). Dette var en stor endring i forhold til at det tidligere kun har vært en anbefaling. Myndighetene har satt kvalitative ytelseskrav i forskrift «Miljørettet helsevern i barnehager og skoler», §14, andre punkt; «Virksomheten skal ha rutiner og utstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner» (Lovdata: FOR-1995-12-01-928). Det gir barnehagene større handlingsrom når det kommer til sin etablering av beredskap i henhold til ytelseskravene. Det er fordi myndighetene ikke stiller direkte målbare krav til prosessen, dokumentasjonen, øvingsaktiviteten og respons. I veilederen «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner» (9:2015) står det at virksomhetslederen skal gjennomføre regelmessige øvelser av beredskapsplanene, og skal gjennomgå eller revidert årlig. I motsetning til en forskrift, er veilederen en ikke rettslig bindende bestemmelse (Engen m.fl. 2016:239). Å ha kvalitative ytelseskrav gjør det enklere for barnehagene å etablere beredskap. Dette basert på færre målbare krav fra myndighetene, men det kan også gi en større fallgrube i henhold til kvalitet i beredskapsplanene.

Gjennom ulike kanaler har 87 prosent av virksomhetslederne fått informasjon om denne regelendringen. Stavanger kommune og PBL har lyktes med å få informasjon ut til virksomhetslederne. Kommunen har hatt fokus med å få både offentlige og private virksomhetslederne på kurs, innen ROS-analyse og beredskapsplanlegging. Det at arbeidet startet allerede i 2013, tyder på at kommunen har vært i forkant i å iverksette tiltak. Det er tiltak som grunnopplæring av alle virksomhetsledere og verneombud.

Presis og god kunnskap om hendelser er viktig i beredskapsplanleggingsarbeidet (Perry & Lindell 2003:340). Virksomhetslederne kan derfor ha bedre muligheter til å få presis og god kunnskap, siden de har fått kurs i hvordan de skal gjennomføre ROS-analyser, og beredskapsplanlegging. I tillegg finnes det ROS-analyse og beredskapsplanmaler fra Stavanger kommune, og veilederen «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner» fra utdanningsdepartementet. Beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune har forsøkt å ufarliggjøre denne prosessen for virksomhetslederne; *«Det er viktig å kjenne sitt publikum. Gjør dette håndterbart, ikke vanskelig, ikke ta lang tid, gjør det forståelig, og få frem nytteverdien.* Bakgrunnen for denne ufarliggjøringen kommer av at enkelte virksomhetsledere var nervøse før kursdagene. Mange hadde antakelser at kurset ville bestå av dype sannsynlighetsregninger og vanskelige utregninger. Hensikten bak tiltaket var å forenkle, slik at «alle» kunne delta, og ikke bare fagpersoner knyttet til risikostyring.

5.1.1.2 Kunnskap om ROS-analyse og beredskapsplaner hos virksomhetslederne

Det at 89 prosent av virksomhetsledere har fått kurs/trening/opplæring i å kartlegge egne risikosituasjoner (fysiske og psykososiale forhold), viser at Stavanger kommune har jobbet målrettet i denne opplæringsprosessen. Det viser at kunnskapen er tilstede hos de fleste virksomhetslederne, og vil derfor ha bedre forutsetning i beredskapsarbeidet.

Selv om virksomhetslederne har grunnleggende kunnskaper om beredskapsplanleggingen, vil prosessen være vanskelig. Dette er fordi at det er vanskelig å forberede seg med å lage planer mot fremtiden. Dette er en av utfordringen med å jobbe med samfunnssikkerhet, fordi det utfordrer vår evne til å forutse fremtidige farer (Engen m.fl. 2016:142). Det er først når trusselen har oppstått at man har korrekt kunnskap om en uønsket hendelse.

Quarantelli (1998:13) mener at planleggingen må fokusere på fremtiden. Han mener at alt for mange baserer sine planer på hva som har skjedd i fortiden. Den «samme» hendelsen vil ikke skje i fremtiden. Det er forskjellige måter å se den uttalelsen på. Man kan ikke legge for mye vekt i detaljene, når det kommer til planleggingen basert på en tidligere hendelse. En kan dra en sammenligning i tiltakene etter 22.juli utenfor regjeringskvartalet. For å forhindre en ny bil med eksplosiver, så tiltaket å sette opp blomsterkasser. Tiltakene er basert på tidligere hendelser, og fokuserer ikke på andre nye fremtidige anslag mot bygget. Tiltakene baserer på ny trussel kunnskap om å la biler parkere nært opp til regjeringskvartalet, men planleggingen kan ikke kun fokusere på tidligere hendelser. Tar man den uønskede hendelsen i Hjelmeland

barnehage på 2000 tallet. Her ble barnehagen utsatt for en gisselsituasjon. Det viktigste i etterarbeidet er å lære av hendelsen, tenke forebyggende, og etablere, eller oppdatere beredskapsplanene om gisselsituasjoner. Forfatter mener at planleggingen kan basere seg på tidligere hendelser, men legge hovedvekt i ROS-analysen i sin fremtidige planlegging. Den nye kunnskapen som har oppstått på grunn av en uønsket hendelse kan bidra med å styrke beredskapsplanen. På samme måte som en bruker evaluering fra beredskapsøvelser til å kontinuerlig arbeide med beredskapsplanene, kan en også bruke tidligere relaterte hendelser i dette arbeidet.

5.1.1.3 Identifisering av tilsiktede hendelser

Stavanger kommune hadde et større kurs våren 2017 knyttet til tilsiktede hendelser for virksomhetslederne. Kurset var et resultat etter en samling med bydelsrepresentantene for alle barnehagene. På dette kurset fikk alle virksomhetsledere og verneombud delta, i samarbeid med politiet og representanter fra kommunen. Det ble holdt en øvelse i en barnehage utenfor arbeidstid, og tok for seg en hendelse om barn som ble forsøkt hentet, av noen som ikke skal hente barnet. Personen var også aggressiv. Perry & Lindell (2003:341) mener det å etablere en god kontakt med politiet før, under og etter hendelsen, er viktig under krisen, men også i beredskapsplanleggingen. Det at virksomhetslederne har fått deltatt i en øvelse med politiet, kan øke samarbeidet mellom barnehagene, kommunen og politiet. Beredskapskoordinatoren bekrefter dette med de tilbakemeldingene som kom i etterkant av øvelsen. Virksomhetslederne satt pris på øvelsen fordi den var reell, og at det ble skapt en åpen arena for å stille spørsmål knyttet til tilsiktede hendelser.

Beredskapsplanene i barnehagene skal bygges rundt de fire samfunnsikkerhets- og beredskapsprinsippene. Ved å ha et godt samarbeid med kommunen og politiet knyttet til tilsiktede hendelser, styrker dette samvirkeprinsippet. Perry & Lindell (2003:343) påpeker at en kan avdekke muligheter og begrensninger i kommunikasjonssystemene, ved at de ulike organisasjoner/aktører kjenner til hverandres oppgaver, organiseringer og arbeidsmåter. En god kontakt mellom virksomhetslederne og politiet, kan øke deres kunnskapsnivå om hvordan en bør opptre i ulike situasjoner. En slik bred kunnskap om organisasjoner og hvor avhengig de er av hverandre, må komme frem i identifiseringen, som internaliseres i trening og testes ut i felles øvelser (Engen m.fl. 2016:290).

Når kunnskapsnivået til virksomhetslederne øker, vil beredskapsanalysen identifisere de ytelsesrammene mot tilsiktede hendelser, og hvilke ytelseskrav som foreligger. Dette må foreligge i identifiseringsarbeidet. Beredskapsplanene bør derfor basere seg på ROS-analyser. Stavanger kommune har en egen mal for ROS-analyse som barnehagene kan bruke som utgangspunkt. Beredskapsplanmalen påpeker viktigheten å inkludere hele organisasjonen i beredskapsarbeidet, og ikke bare på ledelsesnivå. Enkelte barnehager løser dette med å etablere HMS grupper. En annen metode som går igjen i tilbakemeldingene fra barnehagene er IGP-metoden (Individ-Gruppe-Plenum). Her tar virksomhetslederen opp ulike temaer, som tenker på først individuelt, før en diskuterer det i grupper, og tilslutt går gjennom temaene i plenum. Dette kan være en god måte å fange opp ukjente detaljer i beredskapsplanleggingen.

5.1.2 Barnehagene **etablerer** beredskap mot tilsiktede hendelser

På spørsmål om barnehagene har etablert beredskap mot tilsiktede hendelser, svarer 89 prosent ja. Det forteller oss at det foreligger beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser i barnehagene. Likevel så viser det at 11 prosent ikke har en beredskapsplan mot slike hendelser. En kan ikke si at de barnehagene som har etablert beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser, er bedre forberedt. Beredskapsplanene kan være såkalt «hyllemat», altså de eksisterer, men er bortgjemt i en perm. Skal beredskapsplanene ha en nytteverdi må de være kjent av personalet, og det blir trent regelmessig. For å si noe om kvaliteten av beredskapsplanene, tar forfatter utgangspunkt i Lunde sine krav om hva beredskapsplanen bør inneholde. En kan også bedømme kvaliteten på beredskapen med tanke på beredskapsopplæringen. Forfatter vil ta utgangspunkt at barnehagene følger beredskapsplanmalen til Stavanger kommune, som kan bli sett som en standard. Tar man utgangspunkt i standarden, kan en si noe om kvaliteten basert på Lund sin prosess for å etablere en robust beredskap, og de åtte retningslinjene for beredskapsplanlegging.

Beredskapsplanmalen til Stavanger kommune inneholder ulike ledelsesnivå, enheter og funksjoner i beredskapsorganisasjonen. Dette er viktig ifølge Lunde. Beredskapsplanen må inneholde hvilket ansvar og myndighet virksomhetslederen og de ansatte er tillagt, og hvordan de skal respondere, agere og kommunisere sammen og eksterne ressurser (Lunde 2014:68).

5.1.2.1 Beredskapsplanen mot tilsiktede hendelser

Av de barnehagene som har etablert beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser, har enkelte barnehager den samme beredskapsplanen, og tiltakskortene som finnes i beredskapsplanmalen. Andre barnehager har bygget videre med flere tiltakskort mot spesifikke hendelser.

Beredskapsplanmalen mot tilsiktede hendelser går under tiltakskortet «Generell krise». Tiltakskortet er ment å dekke alle typer kriser som ikke blir nevnt i de andre tiltakskortene (4.2.4). Tiltakskortet legger opp til å vurdere hver enkelt situasjon, og gjør de nødvendige tiltak for akkurat den situasjonen. Engen m.fl. (2016:289) vil at organisasjonene skal unngå å ha for detaljerte planer for å unngå at de fort blir utdaterte. Gjennom en mer overordnet og helhetlig tilnærming til beredskapsplanleggingen, kan en ta sikte på å håndtere mange typer trusler eller hendelser (Engen m.fl. 2016:290).

Når man utformer slike generelle tiltakskort, må en ta høyde for mer impulsive handlinger. Dynes (1994:153) mener at improvisasjon er viktig, fordi det finnes mer enn en løsning på et problem eller hendelse. Derfor er det viktig at de ansatte har en «mindfulness» i sitt virke, og i henhold til prosedyrer, beredskapsplaner og tiltakskort. Ifølge Weick & Sutcliffe (2007:41) kan dette forebygge de ansattes sin forutinntatthet mot planene, og dermed ha egenskaper til å tenke utover det som står i planene. Ved en slik tankegang trenger ikke barnehagene å ha prosedyrer, beredskapsplaner og tiltakskort for alle mulige scenarioer, fordi de ansatte kan ta rasjonelle valg, basert på at de er oppmerksom og tett-på i sitt arbeid. Perry & Lindell (2003:345) mener at gjennom bruk av generelle prinsipper, kan en bruke samme prosedyrer på ulike hendelser. På bakgrunn av dette bør en vektlegge generiske prinsipper i planlegging og håndtering av beredskap. Fordelen med en slik planlegging er ifølge Engen m.fl. (2016:289) at beredskapsplanen blir da bedre arbeidsverktøy, og lettere å implementere på en effektiv måte. I barnehagene er det viktig at planene er lett tilgjengelige avdelingsvis, og er lettleste. Det finnes både faglærte og ufaglærte i barnehagen, og beredskapsplanen mot tilsiktede hendelser bør være forståelig for dem som møter krisen først. Det å få de ansatte til å se nytteverdien i beredskapsplanene er viktig, ellers vil man møte motstand i implementeringen (Perry & Lindell 2003:347). Derfor er det viktig for virksomhetslederne å få i gang den «gode» samtalen rettet mot tilsiktede hendelser, ved å synliggjøre behovet for beredskapsplanen. En slik tilnærming er også det Helga Hope anbefaler etter å ha vært tilstede

under den tilsiktede hendelsen mot Hjelmeland Barnehage den 15.mai 2000. Hun mener at det er viktig å drøfte og snakke om uønskede hendelser; *«Det å få snakket om hvordan det kan føles å oppleve en slik situasjon; følelsesmessig. Hvordan forholder jeg meg? Hvordan ville jeg reagert?»* Videre sier hun også *«(...) det burde blitt satt fokus på at det kan skje slike uønskete hendelser, å tørre å snakke om det, og tørre å snakke om det enorme ansvaret vi har»*.

5.1.2.1.1 Hvilke beredskapsplaner har barnehagene i Stavanger kommune etablert?

Det at 89 prosent av barnehagene har utarbeidet beredskapsplaner og tiltakskort mot tilsiktede hendelser, viser at den «gode» samtalen er i gang. Barnehagene har da løftet prosessen opp på dagsplan. Det at mange barnehager videreutvikler nye tiltakskort kan bety at de arbeider videre med tilsiktede hendelser.

En virksomhetsleder forteller at *«Vi jobber med disse tingene på personalmøte, hvor alle ansatte deltar. Vi jobber oftest med utgangspunkt i CASE, og forestiller oss hva som kan skje, og drøfte hva vi bør gjøre. Og blir enige om hvilke tiltak vi skal sette i verk. Stavanger kommune har nå utarbeidet et forslag til en ROS analyse, som vi skal bruke nå i høst for å friske opp vår Krise- og beredskapsplan, og legge til hendelser som ikke er med i dag»*.

En utfordring er at det ikke blir for mange spesifikke hendelser, og detaljrike beredskapsplaner. En barnehage har utarbeidet tiltakskort knyttet til eksplosjonsfarer ved nærliggende bensinstasjon, og farlige situasjoner nær E39. En annen barnehage har spesifikke tiltakskort mot kidnapping av enkelte barn i barnehagen. Dette er fordi barnehagen opplever at disse barna / barnet har en større sannsynlighet til å bli utsatt i forhold til den trusselen. Enkelte barnehager har i etterkant utviklet tiltakskort mot skarpe hendelser, på grunn av Stavanger kommune sitt fokus mot slike tilsiktede hendelser i 2017. Noen barnehager har utviklet svært spesifikke tiltakskort mot bombetrusler, skarpe hendelser i og utenfor barnehagen, truende personer ol. Engen m.fl. (2016:288) mener det er viktig i beredskapsplanleggingen å ta innover seg risikoobjekter og kritisk infrastruktur i området. Quarantelli (1998:13) mener at man ofte blir fristet i beredskapsplanleggingen å ta for seg svært spesifikke detaljer og forutse alle mulige utfall. Han mener dette ikke er den rette måten å planlegge på, da det er umulig å planlegge for alle mulige senario. Situasjoner er i stadig

endring, og spesifikasjoner blir fort udaterte. For mange detaljer gir inntrykk at alt er like viktig, og kompliserer planleggingen, som kan ende opp med at enkelte ignorerer planene. Perry & Lindell (2003:343) mener også at dersom planene er for spesifikke, og for detaljerte for hver enkel kartlagte hendelse, vil det kun lede til uklarheter og forvirring. Veilederen Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner (2015:5) mener at barnehagene må sette inn spesifikke tiltak for barn og unge som har vært utsatt for vold, overgrep, og/eller omsorgssvikt i hjemmet. Det er derfor viktig at barnehagene etablerer spesifikke tiltak dersom det er nødvendig, men kan unngå fra et generelt grunnlag å lage mange spesifikke tiltakskort. Det er vanskelig å definere hvor mye «mange» er. Barnehagene kan ta utgangspunkt i å lage generelle beredskapsplaner/tiltakskort. Dersom beredskapsanalysen tilsier at en bør lage et spesifikk tiltakskort for en definert DFU, bør det etableres. Dette støttes også av Engen m.fl. (2016:290) som understreker nødvendigheten med å ha en overordnet og helhetlig beredskapsplanlegging, i tillegg til mer spesifikke aksjonsplaner for å håndtere de forhåndsdefinerte fare- og ulykkeshendelsene. Det viktigste er at de har beredskapsplaner som dekker tilsiktede hendelser. Om det er gjennom tiltakskort som er «generelle kriser» eller ett eller flere spesifikke tiltakskort, vil det uansett være viktig å få trent på beredskapsplanene.

5.1.2.2 Beredskapsopplæring mot tilsiktede hendelser

Det er først etter at beredskapsdokumentasjonen er etablert at beredskapsopplæringen kan settes i gang. Da er det nødvendig å gjennomføre opplæring, trening og øving av de beredskapsressursene som beredskapsdokumentasjonen beskriver at virksomheten skal benytte (Lunde 2014:68). Basert på tiltakskortet «Generell krise», er det viktig at barnehagene legger opp øvelser tilknyttet tilsiktede hendelser.

Det at 50 prosent av barnehagene har gjennomført øvelser rettet mot tilsiktede hendelser viser at det gjenstår en del arbeid. Beredskapsdokumentet har liten verdi ifølge (Lunde 2014:64) dersom man ikke etablerer reell beredskapsevne. Det kan oppnås gjennom å gi personer som skal utøve den dokumenterte beredskapen, tilstrekkelig opplæring for å kunne ivareta ansvar og sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Hovedmålet til beredskapsøvelsene er å øke kunnskapen blant de ansatte om beredskapsplanen og hvordan de bør handle under gitt hendelse. Tar man utgangspunkt i det generelle tiltakskortet fra beredskapsplanmalen, er det viktig at barnehagene bruker forskjellige tilsiktede hendelser. Dette for å øke kunnskapsnivået blant de ansatte, samt å teste tiltakskortet mot ulike situasjoner. Perry & Lindell (2003:345)

poengterer at gjennom øvelser effektiviseres kunnskapen til de som skal respondere på hendelsen. De vil få en bedre forståelse om hva de skal gjøre under hendelsen, og hvordan de skal opptre.

Beredskapskoordinatoren i Stavanger tror grunnen for at det foreløpig er 50 prosent som har gjennomført øvelser, er at barnehagene har ventet til fellesøvelsen i 2017;

«Mitt inntrykk at mange ønsket å vente til fellesøvelsen i juni 2017. De ønsket ikke å starte alene før de fikk oppleve øvelsen. Etter fellesøvelsen kom ferie. Når normal drift kommer tilbake, vil nok flere sette i gang».

Siden spørreundersøkelsen ble foretatt i tidsrommet 01-25 august, kan dette påvirke oppslutningen på gjennomførelser av øvelser. Sommerferie og barnehagestart kan vært faktorer her, og de bemerkningene som beredskapskoordinatoren nevner. Øvelser kan ofte komme i konflikt med andre gode formål i barnehagen. Et dilemma i øvelser er kvalitet og omfang. Øvelser tar tid, og ønsket om å spare penger kan redusere øvingsopplegget, slik at deltakerne opplever mindre relevans og realisme (Engen m.fl. 2016:368). Likevel skriver enkelte barnehager at de planlegger øvelser etter sommerferien.

En virksomhetsleder skriver at *«Vi planlegger en skrivebordøvelse i oktober. Øvelsen går ut på en truende/person som henter et barn som ikke er sitt eget (Eventuelt kidnapper eller en som har besøksforbud)».*

Slike skrivebordøvelser mener Alexander (2002:289) er en god måte å teste ut planer og prosedyrer, og kan belyse svakheter i mangel av personell og utstyr. Timing, koordinasjon, kommunikasjon, roller og ansvar kan bli lært fra slike øvelser. Det er også lettere å avdekke og korrigere handlinger underveis i slike øvelser. Begrensningene i skrivebordsøvelser er at det er vanskelig å få til en realisme. Derfor bør skrivebordsøvelser ses i sammenheng med mer omfattende øvelser, som stimuleringsøvelser (Engen m.fl. 2016:364).

Fellesøvelsen som Stavanger kommune hadde for barnehagene i juni 2017 kan ses som en type stimuleringsøvelse. De brukte lokasjonen til en barnehage, inkluderte politi, skuespill og hadde virksomhetsledere som aktører, men baserer seg ikke på en reell beredskapsplan. Øvelsen kan gi virksomhetsledere et godt innblikk hva realisme kan bety i en øvelse, slik at de kan ta med denne erfaring til sin organisasjon. Barnehagene bør strebe etter å gjennomføre

stimluringsøvelser med flere aktører. Det finnes fallgruver med å ha få aktører i øvelsen. Ved å ha færre aktører, reduserer effekten og realismen til øvelsen, samt at det kan gi øvingsdeltakerne en følelse av kontroll og mestring som ikke er reell (Engen m.fl. 2016:368). Perry & Lindell (2004:344) mener at øvelser som ikke identifiserer noen utfordringer, kan tyde på at scenarioet som blitt satt i øvelsen vil gi liten betydning for organisasjonen i etterkant.

5.1.2.2.1 Hvordan kan barnehagene øve mot tilsiktede hendelser?

Beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune mener at en ikke bør inkludere barn direkte i øvelser tilknyttet tilsiktede hendelser. Dersom man vil øve med barna, bør det foregå i såkalte «stille øvelser». Det betyr at man øver på en hendelse, men gir en annen forklaring for barna. Det kan være å gå ut en annen vei enn ytterdøra, eller å øve på å være stille. En bør også ha en helhetlig tilnærming til beredskapsplanleggingen, fordi da kan en ifølge Perry & Lindell (2004:345) håndtere mange typer trusler eller hendelser. En kan bruke samme evakueringsplan for ulike typer hendelser. Dersom man ønsker å øve på å evakuere barnehagen raskt, kan man bruke samme prinsipper som ved en brannøvelse. Veilederen Alvorlige hendelser i barnehager og utdannings situasjoner (2015:13) anbefaler at man øver på tilsiktede hendelser årlig, og planen bør vedlikeholdes fortløpende. Øvelsene kan variere mellom å ha fullskalaøvelser eller diskusjonsøvelser. Det bør også være en alder tilpasset tilnærming til hvordan barnehagebarna blir gjort kjent med beredskapen mot alvorlige hendelser.

Siden man bør ha en alder tilpasset tilnærming i fullskalaøvelser, kan en løsning være å samarbeide med andre barnehager i nærområdet. Dersom to barnehager går sammen på en planleggingsdag, kan de dele personalet inn i ulike aktørgrupper. Roller til «skuespillerne» kan basere seg på hvilke aktører man normalt ville sett i en slik situasjon. Barn, ansatte, forbipasserende, politi, pårørende og eventuelt journalister er roller de ansatte kunne bekledd. Rollen som barn vil være vanskelig å forutse, men en kan anta ulike reaksjonsmønstre. Dette støttes også av Quarantelli (1998:10). Han er opptatt at planene bør basere seg på en forståelse av reaksjonsmønstrene av aktørene. Planene bør ta høyde for stress og oppførsel til de ansatte og barna under kriser. Planleggingen må være tilpasset menneskene i barnehagen, enn å tilpasse menneskene til planen. Ved å gi ansatte roller fra en annen barnehage kan øke realismen i øvelsen. Fordi at dette er personer de ikke arbeider med hver dag, og er derfor

mindre bekjent. Rollene kan byttes, slik at hele personalgruppen får være barnehageansatt i øvelsen. Øvelsen bør bli fordelt, slik at treningen skjer i begge barnehagene og deres beredskapsplaner blir testet. Verneombud, eller virksomhetslederne kan ta rollen som observatør. Observatørrollen kan ifølge Engen m.fl. (2016:365) ha spesifikke oppgaver som test av funksjoner, utstyr, direktiver instruksjoner, planer, samvirke, kommunikasjon, informasjonsprosessering også videre. Hovedformålet er å samle inn data og erfaringer i en evalueringsrapport. Barnehagene kan også lære fra hverandre med å trene sammen. Engen m.fl. (2016:368) mener at man lærer godt, dersom man både har gode og relevante øvelser, og en vilje og evne til å gripe fatt i læringspunktene etter øvelser.

5.1.3 Barnehagene sin **evaluering** av beredskapsplanene mot tilsiktede hendelser

Lunde (2014:71) sine fire steg i evalueringsprosessens: Verifikasjon, evaluering, revidering og dokumentering er viktige faktorer for barnehagene for å få et godt evalueringsarbeid. Barnehagene må se hele beredskapsetableringsprosessen som en kontinuerlig prosess. Dette gjelder ikke bare tilsiktede hendelser. Dersom barnehagene ser beredskapsplanene som ferdigprodukter, kan gjøre barnehagene mer sårbar (Quarantelli 1998:5). En kan unngå dette dersom man driver et kontinuerlig arbeid med beredskapsplanene. Da kan en unngå å skape en illusjon at man er forberedt på ulykker og kriser.

Lunde (2014:71) anbefaler også tre valg for videre oppfølging. Kompetansehevingsaktiviteter, endre beredskapsplanene eller anmode endringer av myndighetspålagte krav. Det å bruke realistiske og utfordrende øvelser for å danne et grunnlag om hvordan tilstanden er i organisasjonen i henhold til gitte hendelser, kan hjelpe videre i evalueringsarbeidet.

Gjennom øvelser har skoler og enkelte store barnehager avdekket utfordringer i kommunikasjon fra ledelse ut til de ansatte og elevene. Hvorvidt barnehagebarn er inkludert blir ikke nevnt. Det at Stavanger kommune har etablert en arbeidsgruppe for å gjøre skoler og barnehager bedre rustet i henhold til kommunikasjon, viser at de tar tilbakemeldinger fra skoler og barnehager på alvor. I første omgang er det grunnskolene som er påtenkt å være med i et prøveprosjekt i å innføre kommunikasjonssystem. Barnehagene vil bli vurdert i etterkant av prøveprosjektet.

Prøveprosjektet har som mål ifølge beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune å etablere et toveis callingssystem, og varslingsystem med direkte linje til nødetatene. Slike tiltak kan minimere tiden skolene og barnehagene er alene, med at politiet får tidligere beskjed om at noe faretruende er på gang. Dette samsvarer med det Dynes (1994:156) etterlyser i beredskapsarbeidet. Han ønsker å utvikle mekanismer og koordineringsteknikker som vil tillate en effektiv respons fra de organisatoriske ressursene i samfunnet. For å løse nye utfordringer som for eksempel tilsiktede hendelser, bør fokuset og målet med beredskapsplanleggingen å mobilisere effektive løsningsforslag. Siden dette ikke foreligger, kan en ikke si at dette øker forberedtheten til disse barnehagene enda. Når det er sagt, viser det at enkelte barnehager og Stavanger kommune gjør tiltak av evalueringene fra øvelsene.

Kompetansehevingaktiviteter kan være førstehjelpstrening, kurs innen tilsiktede hendelser, øke treningsnivået etc. På førstehjelpskurset kan det også være en idé å øve på å håndtere stikkskader, skuddskader ol. En bør selvsagt balansere slike tiltak, at det ikke går utover de mer dagligdagse skadene. Likevel bør slike usannsynlige tilsiktede hendelser bli tatt alvorlig. Trener man på akutt førstehjelp, får de ansatte en kompetanse og gode mestringsopplevelser. Dette vil gjøre de ansatte blir mer forberedt i å håndtere, dersom de må utføre livreddende førstehjelp (Engen m.fl. 2016:298).

5.2 God sikkerhetskultur i barnehagene?

I Norge har 22.juli-kommensjonens rapport bidratt til å knytte kultur og organisasjonen til samfunnssikkerhet. En av konklusjonene i rapporten er at grunnleggende holdninger og kultur hos ledere i norsk forvaltning var sentrale faktorer i forklaringen av hva som gikk galt den 22.juli 2011 (NOU 2012:14). Når det kommer til forberedthet mot tilsiktede hendelser for barnehager, kan faktorer som virksomhetsleder sitt overordnede ansvar for HMS, og samvirkeprinsippet i beredskapsarbeidet fra kommunen påvirke. Barnehagene er strukturert på den måten at virksomhetslederen har en svært sentral plass i HMS arbeidet, og beredskapsarbeidet. Sett i lys at beredskapsarbeidet skal basere seg på de fire samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippet, er det viktig at virksomhetslederen for barnehagen tar HMS og beredskapsarbeidet på alvor. Kommunen må også være aktivt på banen for å sette i gang beredskapsarbeidet mot tilsiktede hendelser. Mange virksomhetsledere har muligens ikke den nødvendige kunnskap som kreves i utarbeidelsen av beredskap mot tilsiktede hendelser. I dette kapittelet skal en gå inn på hvordan HMS arbeidet i

barnehagene kan påvirke deres forberedthet mot tilsktede hendelser, og om barnehagens sikkerhetskultur kan spille en viktig rolle i deres forberedthet mot tilsktede hendelser.

Barnehager må strebe etter å bli en velinformert organisasjon. Kan en nå ved å ha gode rapporteringssystemer, at organisasjonen fremmer rettferdighet, fleksibilitet og er omstillingsdyktig, og om organisasjonen og dens medlemmer lærer av sine erfaringer (Reason 1997:196).

5.2.1 Velinformert barnehage?

Gjennom §3 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, er barnehagene pliktet til å føre systematiske tiltak, som skal sikre og dokumentere at aktivitetene som utføres, utøves i samsvar med krav, fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. De systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer (Lovdata: FOR-1995-12-01-928). Både de private og kommunale barnehagene har etablerte rapporteringssystemer. Det finnes ulike systemer som barnehagene bruker som PBL mentor, Barn-nett, kommunale avvikssystemet Synergi etc. Utfordringen til virksomhetslederen er å få de ansatte til å se nytteverdien av rapportering, som for eksempel avviksregistrering. Hensikten er å trekke lærdom fra rapporteringen, og bruke erfaringene for å unngå uheldige situasjoner. Derfor er det viktig å få de ansatte til å se nytten av rapportering, og at den oppleves som meningsfullt (Reason 1997:197).

Virksomhetslederen må også skape gode arenaer for samtale og diskusjon. Det bør være lav terskel for å gi råd, eller irettesette dersom en mener noen bryter prosedyrene. Diskusjonsarenaer på HMS møter, avdelingsmøter og planleggingsdager er viktig for å få den «gode samtalen». Flere barnehager bruker IGP-metoden (Individ-Gruppe-Plenum) for å utarbeide risikoanalysen og beredskapsplanleggingen. IGP-metoden kan ses som et verktøy for å fremme individuell refleksjon, samstemme i gruppe, presentere i plenum og prioritere og lage handlingsplan. Ved å skape en lavterskel blant ledelsen og ansatte for å reflektere, gi råd eller irettesette ved ulike handlinger, kan bidra å unngå skader og ulykker på grunn av inngripen av sine kollegaer. Dersom man i tillegg unngår at straffen ikke samsvarer med lovbruddet, vil man øke rapporteringen, samtidig som man skaper en rettferdig kultur (Reason 1997:197). Barnehagene kan både få til gode arenaer for samtale og diskusjon, samtidig som de evner å dele kunnskap på tvers av organisasjoners grenser. En slik lærende HMS-kultur vil

ha evne til å oppdage og reagere rasjonelt på faresignaler, også de som er flertydige og diffuse (Ptil 2003:16). Ved å ha daglig HMS runder før barna kan gå ut i barnehagens uteområder, eller gjøre ROS-analyser før turer, eller andre aktiviteter er med på å skape en lærende kultur. Hvis de ansatte ikke følger de prosedyrene som er satt individuelt sett, eller at avdelinger / barnehagen ikke reagerer på bruddene av prosedyrene, blir det begått stille avvik i organisasjonen. Faren med slike avvik er at man lærer å leve med dem, som medfører lavere sikkerhetsnivå enn planlagt (Tinnmannsvik 2008:133). Det skjer få alvorlige ulykker i barnehagene (Sandseter m.fl. 2013:84). Med rundt 260 000 barnehagebarn (Styringsdokument 2011:5), kan tyde at barnehagene arbeider godt med HMS og har det i fokus. Dette synspunktet støttes også av beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune:

«Jeg tror at mange barnehager er flinke på dette arbeidet, er grunnet at barnehagedriften, og at de må holde orden i sysakene, og det ansvaret på å «passe på» ungene, samme hva som skjer. Når jeg kommer ut til barnehagene, så har de ofte ROS analyser til mange forskjellige aktiviteter, som for eksempel når de skal til byen, har de tiltakskort for bytur. Så alt i alt er dem ganske flinke.»

Barnehagene i Stavanger kommune er knyttet til ulike bydeler, og har bydelsutvalg med virksomhetslederne som representanter. Det å skape arenaer som muntlige erfaringsutvekslinger, kreativitet og fantasi, både i og på tvers av organisasjonene, kan skape tryggere arbeidsplasser og en mer fleksibel kultur (Ptil 2003:14). Da utvikler ifølge Reason (1997:213) en kultur som gjør organisasjoner kapable til å endre seg i forhold til nye krav.

Basert på at barnehagene kan ha etablert en god sikkerhetskultur basert på ulykkesstatistikk, og sitt kontinuerlige fokus på HMS, kan man da si at barnehagene er en høypålitelig organisasjon?

5.2.2 Høypålitelig barnehage?

Tar man utgangspunkt i kjennetegnene som Roe & Schulman (2008:55) nevner, er det vanskelig å plassere barnehager som høypålitelige organisasjoner. Kjennetegn som høy teknisk kompetanse, ofte preget av komplekse aktiviteter, redundans designet inn i systemet forsikrer balanser mellom input og output. Studiene om HRO ofte er basert rundt høyteknologiske organisasjoner. LaPorte og Consolini (1991:20) mener at «feilfrie»

organisasjoner fra et teoretisk perspektiv er svært ekstraordinært, og skal i utgangspunktet være uoppnåelig. Likevel finnes det i stor skala komplekse organisasjoner som har dette som mål, og faktisk er mer eller mindre feilfrie. Eksempler som de bruker er atomkraftverk, radioaktivitet avfallshåndtering, store kraftverk og telekommunikasjon systemer for å nevne noen. Barnehagene vil likevel ha samme mål som alle andre organisasjoner, også såkalte høyteknologiske organisasjoner, det å unngå uønskede hendelser. Andre kjennetegn om HRO som Roe & Schulman (2008:55) referer til er at høypålitelige organisasjoner har høy ytelse og kontinuerlig kontroll, vedvarende søken etter forbedring, risikodreven tilpasning, pålitelighetskultur, begrensninger i læring gjennom prøving og feiling, fleksibel ledelsesstruktur under kriser. Alle disse kjennetegnene er noe barnehagene kan relatere seg til, og kan utvikle i sin organisasjon. Barnehagene kan jobbe proaktivt med å få de ansatte til å en «mindfulness» i sitt virke. Dette gjelder ikke bare rent faglig og omsorgsmessig, men også i henhold til HMS. De ansatte må være tett-på i sitt arbeid. Dette for å unngå forstyrrende elementer, slik at tankene eller årvåkenheten ikke forsvinner vekk fra fokuset til de ansatte (Weick & Sutcliffe 2007:34).

«Personer gjør ikke feil med vilje, det må ha vært en forstyrrelse» som den amerikanske admiralen uttalte i henhold til «mindfulness» (Weick & Sutcliffe 2007:34). Weick & Sutcliffe (2007:37) lister opp fem prinsipper om HRO og «mindfulness» som et forklaringsselement om hvorfor høyteknologiske organisasjoner, som hangarskip er «feilfrie». Tar man utgangspunkt i de fem forklaringsselementene på barnehager, kan man etablere et bilde om hvorfor barnehager kan være høypålitelige.

1. Opptatt av feil

Barnehagene med sine HMS og avviksbehandlingssystemer er opptatt av feil. Dersom feil eller forbedringspunkt blir oppdaget, blir det tatt tak i. Et eksempel er tilbakemelding innen kommunikasjonsutfordringer i store barnehager, og deres forespørsel om toveis kommunikasjonssystem. En virksomhetsleder uttaler følgende om HMS oppfølging:

«HMS og risikoanalyser står fast på agendaen ved hvert månedlig personalmøte. Hver avdeling presenterer minst en risikovurdering for resten av personalet. Dette for å opplyse hverandre og gi hverandre tips, men ikke minst for å legge til rette for at personalet er oppdatert og risikovurderer ulike situasjoner jevnlig».

Flere barnehager uttrykker at de gjennomfører flere HMS gjennomganger i plenum. Dette samsvarer med tiltakene bakkepersonellet på hangarskipet og pilotene gjør for å forbedre seg som Weick & Sutcliffe (2007:37) nevner. Forskjellen er at hangarskipet bruker videoanalyser av prestasjon, mens barnehagene bruker HMS forum til å finne en «bestep praksis».

2. Motvillig til å forenkle

De ansatte på hangarskipet tar ingenting forgitt i sitt arbeid, og baserer ikke sine handlinger på antagelser (Weick & Sutcliffe 2007:37). Barnehager gjennomfører HMS runder i uteområdet, før området blir klargjort for barna. Enkelte barnehager gjennomfører to HMS runder i uteområdet, en på formiddagen, og en på ettermiddagen. Fokuset på HMS runden er å avdekke defekte utstyr, farlige gjenstander, forsøpling, ekskrementer, sjekk av gjerder og porter, vannivå i søledammer for å nevne noen. Barnehagene er pålagt å gjennomføre risikovurderingen av de forhold som kan ha betydning for barnas helse og miljø. Dette skal sikres gjennom systematiske tiltak som blir nevnt i §4 'Ansvar. Internkontroll', «Miljørettet helsevern i barnehager og skoler» (Lovdata: 1995-12-01-928). Med andre ord så gjelder også dette å kartlegge risiko i forbindelser med turer og aktiviteter (Veileder Miljø og helse i barnehage 2014:15). Innen beredskapsarbeid mener beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune at barnehagene er en av de beste i klassen;

«Mitt inntrykk er at barnehagene er en av de beste innen dette området. De fleste hadde nok ordentlige beredskapsplaner og analyser på de normale virkeområder, men det kan være at mange ikke hadde planer mot tilsiktede hendelser.»

3. Kontinuerlig årvåken ovenfor operasjoner

Barnehagene har HMS møter om morgenen for å avdekke eventuelle problemer i henhold til bemanning, turer, bruk av fellesarealer som kjøkken, brannvernsvakt, ansvar for HMS runder for uteområdet. Kommunikasjon er ifølge Weick & Sutcliffe (2007:37) viktig når det kommer til operasjoner på hangarskip. Enkelte operasjoner kan ikke skje samtidig, fordi det kan skape en faresituasjon.

4. Forplikter seg til robusthet

Weick & Sutcliffe (2007:38) påpeker viktigheten med at de ansatte gjør seg kjent med alle prosedyrer og andre forventete situasjoner. Selv om en ikke kan ha kunnskap om alle mulige scenarioer og hendelser, vil tiltakskort som for eksempel «generell krise» gi en forberedthet mot uventete situasjoner, og improvisasjon kan oppstå fra de ansatte for å imøtekomme situasjonen.

5. *Opprettholder respekt for hverandres kompetanse*

Som i mange andre organisasjoner er også barnehagene bygget på hierarkiske prinsipper. I barnehagen vil du finne en virksomhetsleder, pedagogisk leder, barnehagelærer, barne- og ungdomsarbeider og assistenter. Foruten om faglige vurderinger, skal i utgangspunktet de hierarkiske forskjellene ikke ha en betydning når det kommer til HMS. Det er mulig at å være faglært eller ufaglært kan ha en betydning i være «mindfull», men forfatter har ingen data for å støtte dette. Forfatter tolker at det Weick & Sutcliffe (2007) mener med «mindfulness» er med de tiltakene barnehagene gjør nevnt i punkt 1-4. Dette vil gjøre barnehagen mer forberedt på å motstå uforventete situasjoner og handlinger. Dette er et resultat av at de ansatte har kompetanse og kunnskap om prosedyrene, men samtidig kan tenke selv i kritiske situasjoner. Om de ansatte håndterer slike hendelser, skal ikke ha en betydning av hvilken akademisk bakgrunn de har, men at barnehagene har skapt en kultur der de ansatte er tett-på og oppmerksom i sitt virke.

Turner (1997:66) mener at informasjonsgap er en årsaksfaktor som går igjen i ulykkesanalyser. Når først samfunnsulykken inntreffer, vil en i ettertid avdekke mangelfullt kunnskapsgrunnlag og begrensninger i den kollektive evnen til å forstå risiko, forebygge og håndtere uønskede hendelser (Engen m.fl. 2016:141). Hendelsen i Hjelmeland barnehage var noe som kom helt uventet på organisasjonen og lokalsamfunnet, men også for politiet (Hope og Ingvaldstad 2009:147). Det ble en stor påkjenning for Helga Hope, og de andre ansatte under den tilsiktede hendelsen, og satte spor i mange år senere. Ser man kun på utfallet av den tilsiktede hendelsen, så gikk det bra. Forfatter antar at Hjelmeland barnehage også jobbet aktivt med HMS, på samme måte som barnehagene i Stavanger kommune gjør nå. Selvsagt har barnehagene nå bedre systemer for kontinuerlig HMS arbeid, men praksisen er den samme. Ved at barnehagene i Stavanger streber etter å få en god sikkerhetskultur, kan være en

av forklaringene på hvorfor de ansatte var profesjonelle i sitt arbeid, selv under en alvorlig hendelse. LaPorte & Consolini (1991:21) mener at høypålitelighets organisasjoner sine operasjonelle utfordringer er todelte. Den ene er at de må håndtere kompleks teknologi, og fatale feil kan lede til organisasjonens undergang. Den andre utfordringen er å opprettholde organisasjonen på normal drift, selv om feil oppstår. Under en alvorlig hendelse i Hjelmeland barnehage, klarte de ansatte å opprettholde en «normal» drift, selv under sterkt psykisk og fysisk stress. Hope skriver følgende om situasjonen (Hope og Ingvaldstad 2009:21):

«Jeg hadde ingen samtaler eller diskusjoner med de andre voksne om det som skjedde. Heller ingen program og «løp» som vi skulle prøve å få til den dagen, eller drøftinger av eventuelle ideer om å få oss ut av fangenskapet. Det var heller ikke nødvendig. Alle bare puslet og stelte med de «normale» tingene. Barn ble skiftet på, matet og lagt for å sove. De voksne småpratet med barna som var redde. Noen puslet litt her, andre spilte et helt spill eller leste en bok».

En annen faktor som kan forklare de ansattes profesjonalitet under den tilsiktede hendelsen, kan være ansvaret og omsorgen de har ovenfor barna. Høypålitelige organisasjoner må håndtere kompleks teknologi, og fatale feil kan lede til organisasjonens undergang, kan være en motivasjonsfaktor til å være «skrudd på» under hendelser. Det samme kan også gjelde for barnehager og deres ansvar ovenfor barn;

«Det så ut som de la egne reaksjoner og behov til sides, og prioriterte de små» (Hope & Ingvaldstad 2000:21).

5.3 Det myndighetsregulerende tiltaket

Mye har skjedd med verdensbildet, nasjonalt og lokalt, siden den tilsiktede hendelsen mot Hjelmeland barnehage den 15.mai 2000. Litt over et år senere kom 9/11, som endret mye vår måte å tenke sikkerhet. Elleve år senere kom 22.juli 2011 som endret Norges syn på hvilke hendelser som kan skje på norsk jord. Selv om endringen av §14 i «forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager» i 2015, er en reaksjon fra myndighetene basert på hendelser i utdanningsinstitusjoner relatert til Norge (Rundskriv I-6/2015). Så bidrar de større hendelsene vår måte å tenke HMS på. Beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune fortalte at beredskapsavdelingen ble i 2013 tilført lønnsmidler til en ny rådgiver som skulle blant annet jobbe spesielt opp mot Oppvekst og Levekår. Dette kan ses som et tiltakene etter 22.juli

2011. Disse ekstra ressursene blir brukt i kommunens beredskapsplanlegging for barnehagene mot tilsiktede hendelser, i form av kursing, øvelser ol. Dette blir gjort med bakgrunn for å gjøre barnehagene mer forberedt på tilsiktede hendelser.

Utfordringen med utarbeidelse med rammeverk fra myndighetene er at de er makro orientert. Det vil si at hensikten bak rammeverket er å øke påliteligheten i organisasjonen, men kun dersom organisasjonen klarer å implementere endringene. De som står bak regelendring har ofte liten ide hvordan aktørene vil implementere endringene i praksis (Roe & Schulman 2008:149). Enkelte barnehager er kommunale og har derfor store støtteapparat bak seg. Det samme gjelder enkelte private som er en del av en større kommersiell aktør. Likevel finnes det mindre private aktører som ikke er knyttet til en større kjeder, eller kommunale barnehager knyttet til små kommuner. Derfor er det viktig at virksomhetslederne får god støtte i henhold til beredskapsplaner, og ROS-analyse opplæring. Uten slike tiltak, vil det være vanskelig for barnehagene å utarbeide beredskapsplaner mot tilsiktede hendelser.

Beredskapskoordinatoren i Stavanger kommune mener at regelendringen ikke hadde noe påvirkning i henhold til kommunen sitt arbeid med tilsiktede hendelser mot barnehager. Siden de allerede startet arbeidet i 2013;

«Når vi jobbet med dette, så noterte vi denne endringen, men det var bare å jobbe videre».

Likevel tror beredskapskoordinatoren at muligens andre kommuner trenger slike risikoregulerende tiltak.

Uansett vil risikoregulerende tiltak bidra å sette slike uønskede hendelser i fokus. Basert på svarene fra spørreundersøkelsen, gir dette arbeidet ringvirkninger med tanke på tiltakene som har blitt gjort fra barnehagene. Et av ønskende fra Hope var å tørre å snakke om at slike hendelser kan skje, og ut fra tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen, er den gode samtalen allerede i gang. Et av punktene i 22. juli rapporten var at «blindhet» for visse farer og trusler kan bli formet av kultur. Denne kulturen bidro til at ledere i for liten grad erkjente risikoen man stod ovenfor, og dominerende holdninger og verdier begrenset deres og forvaltningens evne til å gjennomføre og samhandling knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap (Engen m.fl. 2016:157). Med andre ord kan en si at risikoregulerende tiltak trenger gode støttefunksjoner fra kommunen, private aktører som store barnehagekjeder og et godt

samarbeid med politi. Forfatter kan ikke se en nevneverdig sammenheng mellom kommunale og private barnehager, og om de har gjennomført tiltak mot tilsiktede hendelser. Det kan likevel tenkes at størrelsen på støtteapparatet til barnehagen, enten kommunalt eller privat kan gi en betydning for forberedtheten til barnehagen mot tilsiktede hendelser. Det kan spekuleres om at hvis Stavanger kommune ikke hadde vært så involvert i beredskapsopplæringen, kunne resultatet mellom kommunale og private vært annerledes. Uansett eierform, er virksomhetslederen en sentral person i implementering og den videre oppfølgingen av arbeidet. Tilslutt må tilsynsmyndighetene følge tett om barnehagene, og om kommunen følger sitt mandat. Uten en god oppfølging som kan medføre til ingen/ få tiltak mot tilsiktede hendelser, vil regelendringen kun bli noe myndighetene kan peke på, dersom det går galt.

5.4 Hovedutfordringer

Siden funnene i datainnsamlingen gjenspeiler 30 prosent av den totale populasjonen (alle barnehager i Stavanger), vil dette gi svakheter i generaliseringen. Det å ta utgangspunkt i Stavanger kommune sin beredskapsplanmal vil bare si noe om kvaliteten av standarden, men ikke hvordan kvaliteten i beredskapsplanene til barnehagene. En kan likevel si noe om kvaliteten, fordi virksomhetslederne i ulik grad bruker malen i sin beredskapsplanlegging. Det vil si at beredskapsmalen er et nødvendig utgangspunkt i generaliseringen. For å få en dypere forståelse i sikkerhetskultur, er det vanskelig med forfatterens metodikk å fange opp eksakt hvordan de ansatte opptrår. Derfor faller man også her tilbake på generalisering i hvordan barnehagene opptrer, basert på de empiriske funnene i datainnsamlingen. Forhåpentligvis har forfatter begrunnet godt i hvorfor en kan si at barnehager streber å være høypålitelige organisasjoner. Det må likevel tas i betraktning at begrunnelsene er basert på en «konsensus» av tilbakemeldingene fra barnehagene, og derfor ikke like pålitelig.

Opphavet for denne oppgaven startet med forfatteren sin hypotese om at barnehagene har gjennomført færre tiltak, enn ungdoms- og videregående skoler mot tilsiktede hendelser. Sett i etterkant er det vanskelig å sammenligne, siden studiet av ungdoms- og videregående skole ble gjort i 2014. Forfatterens datainnsamling ble gjort i august 2017. Mellom 2014 og 2017 har det skjedd en stor endring med tanke på regelendringen av §14 i «forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager» skjedde i 2015 (Rundskriv I-6/2015). Likevel kan en si at forfatter tok feil i sin hypotese. 89 prosent av barnehagene har gjort tiltak mot tilsiktede hendelser, mot de 79 prosentene av skolene i Utdanningsdirektoratet sin undersøkelse. Det

som kan sammenlignes i undersøkelsene, er at både skolene og barnehagene henger etter i å ha beredskapsøvelser. De skolene som var med i utdanningsdirektoratet sin undersøkelse viste at 39 prosent hadde gjennomført beredskapsøvelser, men det var ikke spesifisert hvilke typer beredskapsøvelser. Det kan både være brannøvelser, øvelser rettet mot tilsiktede hendelser, eller andre beredskapsøvelser. I datainnsamling til forfatter var det 50 prosent av barnehagene som hadde gjennomført øvelser mot tilsiktede hendelser. Det må tas med at mange virksomhetsledere påpeker at de har planlagt øvelser mot slutten av 2017.

Det var heller ikke forventet at det ikke skulle være en nevneverdig sammenheng mellom eierform og forberedthet mot tilsiktede hendelser. En mulig grunn kan være Stavanger kommune sitt kontinuerlige arbeid mot tilsiktede hendelser.

6.0 Konklusjon

I denne masteroppgaven har forfatter forsøkt å besvare følgende problemstilling «Hvor forberedt er barnehagene i Stavanger kommune på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser?»

Barnehagene i Stavanger kommune er godt forberedt på å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser. 89 prosent av barnehagene i Stavanger kommune har gjort tiltak i form av beredskapsplaner og tiltakskort mot tilsiktede hendelser. Dette gir de bedre forutsetninger til å håndtere alvorlige tilsiktede hendelser som våpentrusler og gisselsituasjoner. Et annet moment som bidrar til forberedthet mot tilsiktede hendelser er at beredskapsmalen bruker gode generelle beredskapsplanprinsipp. Tiltakskortet «generell krise», som mange barnehager bruker, er ment å dekke alle typer kriser som ikke blir dekket av de andre tiltakskortene. Da unngår barnehagene tiltakskort for konkrete enkeltstående hendelser med spesifikke detaljer, og slipper å forutse alle mulige utfall i tiltakskortet. Detaljering kan virke mot sin hensikt, og dermed lede til uklarheter og forvirring. Et annet forhold som gir økt forberedthet mot tilsiktede hendelser er beredskapsøvelser. Beredskapsdokumentet har liten verdi dersom de ansatte mangler tilstrekkelig opplæring for å kunne ivareta ansvar og sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det vil gi bedre øvingsvilkår, dersom barnehagene ikke har tiltakskort for alle mulige utfall. Bedre øvingsvilkår medfører til en mer reell beredskapsevne. Det at 50 prosent av barnehagene har gjennomført beredskapsøvelser mot tilsiktede hendelser viser likevel at det er et forbedringspotensial. Dersom man vil øve med barna, bør det foregå i såkalte «stille øvelser». Det betyr at man øver på en hendelse, men gir en annen forklaring til barna.

En faktor som gir barnehagene en bedre forutsetning for å håndtere tilsiktede hendelser er god sikkerhetskultur. Barnehagene jobber med HMS systematisk gjennom rapportering og avviksbehandling. Det er fokus på deling av kunnskap og læring ved å ha daglige HMS møter, ulike sikkerhetssjekker inne og ute, opptelling av barn, og risikovurdering før aktiviteter som tur. Det bidrar til at de ansatte får en «mindfulness» i arbeidet. Det betyr at de blir oppmerksom og tett-på i sitt arbeid, og medfører at organisasjonen blir høypålitelig. Ved å ha ansatte som er «mindfull» i henhold til prosedyrer, beredskapsplaner og tiltakskort, kan en unngå at de ansattes forventninger til disse planene blir forutinntatt. Det vil si at man ikke klarer å tenke utover det som er i prosedyrene, og man da blir ensidig i sin oppmerksomhet. Dette kan også forklare de ansattes profesjonalitet under den tilsiktede hendelsen

(gisselsituasjon) i barnehagen i Hjelmeland. Derfor kan en si at de 11 prosentene av barnehagene som ikke har beredskapsplaner, er delvis forberedt på å håndtere tilsiktede hendelser. De myndighetsregulerende tiltakene med forskrifter, veiledninger og sentral kommunal oppfølging, kan sette i gang den «gode» samtalen, og derfor danne et godt grunnlag i beredskapsplanleggingen. Å snakke om tilsiktede hendelser i barnehager kan være starten på en vellykket beredskapsprosess.

Det vil være usikkerhet knyttet til dette studiet basert på at svarprosenten er på 30 prosent av populasjonen. For fremtidig forskning ville det vært interessant å se grundigere på beredskapen til barnehagene. Ved å gjøre observasjoner, intervjuer ansatte og deltatt på øvelser, vil en få en mer pålitelig datainnsamling om forberedthet mot tilsiktede hendelser. Det å ikke bare fokusere på barnehagenes tiltak og beredskapsplaner, men hvordan de ansatte opplever tiltakene, og om de føler at disse gir økt forberedthet ville vært interessant å forske videre på.

7.0 Referanser

Litteraturliste:

Alexander, David., (2002): *Principles of emergency planning and management*, Terra Publishing

Aven, T, Boyesen, M, Njå, O, Olsen, K.E, Sandve, K, (2004): *Samfunnssikkerhet*, Universitetsforlaget

Dalland, Olav, (2012): *Metode og oppgaveskriving for studenter*, 5. utgave, 1 opplag, Gyldendal Norsk Forlag.

Engen, Ole Andreas., Kruke, Bjørn Ivar., Lindøe, Preben Hempel., Olsen, Kjell Harald., Olsen, Odd Einar., Pettersen, Kenneth Arne., *Perspektiver på Samfunnssikkerhet*, Cappelen Damm 2016

Grønmo, S, (1996): *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskning.*, i: Holter, H., og Kalleberg, R. (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlaget, Oslo.

Halvorsen, Knut, (2008): *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 5. utgave 2008, J.W. Cappelens forlag as, Oslo 2008.

Jacobsen, Dag Ingvar, (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 2. utgave, 3. opplag 2011, Høyskoleforlaget.

Kruke, B. I, Olsen O.E, Hovden, J, (2005): *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfestning*

LaPorte, Todd R., Consolini, Paula M, (1991): *Working in Practice but Not in Theory: Theoretical Challenges of "High-Reliability Organizations"*. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Oxford University Press.

Lipsy, Phillip Y., Kushida, Kenji E., Incerti, Trevor, (2013): *The Fukushima Disaster and Japan's Nuclear Plant Vulnerability in Comparative Perspective*, Stanford University

Lunde, Ivar Konrad, (2014): *Praktisk krise- og beredskapsledelse*, Universitetsforlaget

Perrow, Charles., (1984): *Normal Accidents*, Princeton University Press

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

Quarantelli, Enrico., (1998): Major criteria for judging disaster planning and managing their applicability in developing societies. Newark, Delaware: University of Delaware

Reason, James., (1997): *Managing the Risks of Organizational Accidents*, Ashgate Publishing Limited.

Roe, Emery., Schulman, Paul R., (2008): *High Reliability Management*, Stanford University Press

Røisland, A. og Vabo, S.I. (2012). *Styring og samstyring. Governance på norsk*, Oslo Fagbokforlaget.

Sandseter, Ellen Beate Hansen., Sando, Ole Johan., Pareliussen, Ingar., Egset, Camilla Kalvatn., (2013): *Kartlegging av hendelser og ulykker som medfører skade på barn i barnehage*. Trondheim: Dronning Mauds Minne Høgskole for Barnehagelærerutdanning (DMMH)

Tinmannsvik, Ranveig Kviseth (2008) «Robust arbeidspraksis» Tapir akademiske forlag

Turner, Barry A. (1978): *Man-Made Disasters*, Wykeham Publications

Turner, Barry A., Pidgeon, Nick F., (1997): *Man-Made Disasters*, Wykeham Publications

Weick, Karl E., Sutcliffe, Kathleen M., (2007): *Managing the Unexpected*, Second edition, Jossey-Bass A Wiley Imprint

Dokumenter og nettsider:

Barnehagefakta (15.12.2016):

<http://barnehagefakta.udir.no/om-nokkeltallene#antall-barn-per-ansatt>

Barnehage.no (07.08.2017):

<http://barnehage.no/politikk/2017/08/vil-nekte-folk-uten-videregaende-skole-jobb/>

Helsedirektoratet., Arbeidstilsynet., Utdanningsdirektoratet., Forum for miljø og helse, (2014): Miljø og helse i barnehage. Utgitt av Helsedirektoratet:

<https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/419/Miljo-og-helse-i-barnehagen-Veileder-til-forskrift-om-milj%C3%B8rettet-helsevern-i-barnehager-og-skoler-IS-2072.pdf>

Hope, Helga S., Ingvaldstad, Anne Tove G., (2009): *Ein dag i mai*, Commentum Forlag

Intervju med Helga S Hope, gjort av Aftenbladet TV (16.09.2013):

<http://www.aftenbladet.no/tv/#!/video/8680/ekstreme-ting-kan-skje>

Kommuneundersøkelsen 2016, «*Status for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen*»:

https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kommuneundersokelsen_2016pdf.pdf

Kunnskapsdepartementet sitt «*Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren*», 31. januar 2011:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KD/Vedlegg/StyringsdokumentHele.pdf>

Lovdata (FOR-1995-12-01-928): *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.*

Lovdata (FOR-2017-04-24-487): *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*

Lovdata (LOV-2017-06-21-98): *Lov om barnehager*

NEMFO, Presentasjoner fra Årskonferansen 2017, Nytt fra Helsedirektoratet og Helse- og

omsorgsdepartementet (08.05.2017):

<http://www.nemfo.no/images/docs/konferanser/nemfo17/2hodhdir.pdf>

NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli kommissjonen*. Oslo: Statsministerens kontor

NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Petroleumstilsynet, *HMS og kultur*, (2003):

<http://www.ptil.no/getfile.php/131517/z%20Konvertert/Produkter%20Og%20Tjenester/Publikasjoner/Dokumenter/hmskulturnorsk.pdf>

Regjeringen.no, Beredskap i skoler og barnehager (07.05.2015): *Rundskriv I-6/2015*:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d0021d8877274df4bf64871de82304b1/rundskriv---beredskap-i-skoler-og-barnehager.pdf>

Risikoanalyse av Skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015:

https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrb_2015_delrapport_risikoanalyse_av_skoleskyting_i_nordland.pdf,

SINTEF A7085, «Risikokartlegging og analyse av Integreerte Operasjoner (IO) med fokus på å synliggjøre kritiske MTO aspekter»

Stavanger Kommune sin hjemmeside for barnehager og skoler (31.07.2017):

<https://www.stavanger.kommune.no/barnehage-og-skole/barnehage/finn-barnehage/?q>

Utdanningsdirektoratets magasin (Barnehage magasinet for 2017):

<http://magasinet.udir.no/barnehage/teori-praksis-barnehagehverdagen/>

8.0 Vedlegg

8.1 Instruks ved ulykker

På grunn av dårlig trykk i beredskapsplanen velger forfatter å skrive inn tiltakskortet manuelt.

Tiltakskortet: Instruks ved ulykker

Når du oppdager en ulykke er det din plikt å varsle og å gi førstehjelp

Avhengig av forholdene kan du:

Varsle: Alle som befinner seg i området skal varsles. Ring Ambulanse 113, Politi 112, Brann 110 samt resepsjon

Sikkerhet: Vurder sikkerheten i situasjonen. Er det noen ytterligere farer for deg, pasienten eller andre?

Vurder å skru av strøm og maskiner.

Få oversikt: Hvor mange er skadet? Hvem må prioriteres først?

Førstehjelp: Iverksett førstehjelp:

- Vurder bevisstgraden (Snakk-Se på, Ta på)
- Sikre frie luftveier
- Stans store blødninger
- Stabilt sideleie for pasienter som puster normalt
- Iverksett HLR ved livløshet (30 brystkompresjoner – 2 innblåsing)
- Stans blødning

Mens du venter på hjelpen:

- Observer pasienten, lytt etter pust, sjekk puls
- Hold pasienten varm
- Behandle eventuelle andre skader
- Ikke gi pasienten mat eller drikke
- Send noen til poren for å møte ambulansen

Brann: 110 Politi: 112 Ambulanse: 113

8.2 Tiltakskort Kriseledelse

Stavanger kommune: barnehage	
Beskrivelse av uønsket hendelse	Alvorlig hendelse som har inntruffet i barnehagen
Konsekvenser ved at hendelsen skjer	
Hvilke forberedelser er gjort i barnehagen?	
Ansvarsfordeling	Styrer
Støtte/ressurser	Politi, OL stab, legevaktens kriseteam
Mål	Alle involverte samles for å løse krisen på best mulig måte.

TILTAK	
AKUTT	
1	Opprett formell kriseledelse i barnehagens møterom. Gi informasjon om dette internt og til eksterne samarbeidsparter. Viktig avklaring: <ul style="list-style-type: none"> • Hvem sitter i kriseledelsen? • Hvor er ledelse samlet? • Hvilke tlf.nr. kan ledelsen nås på?
2	Fordel og avklar roller i kriseledelsen: (Må tilpasses!!) <ul style="list-style-type: none"> • Kriseleder • Nestleder/innsatsleder • Kommunikasjon-/medieansvarlig • Loggfører
3	Oppdater alle i kriseledelsen om aktuell situasjon og hvilke konsekvenser dette kan få (mest sannsynlige og farligste). Hvilke tiltak er allerede iverksatt? Før logg!
4	Avklar ansvarsforhold ift eksterne samarbeidsparter som Politi, Brann og helse.
5	Iverksett informasjonstiltak. Utpøk kommunikasjons-/mediekontakt. Se tiltakskort KOMMUNIKASJON/MEDIEKONTAKT
6	Led, koordiner og prioriter barnehagen totale innsats og utnytt alle tilgjengelige ressurser.

HASTER	
7	Påse at det blir gitt omsorg til rammede og berørte/pårørende
8	Avgi jevnlige rapporter til: <ul style="list-style-type: none"> • Politiet • Direktør OL
9	Planlegg for døgndrift. Sett opp vaktlistene og et "døgnhjul" for kriseledelsen.
10	Iverksett oppfølging og evaluering av iverksatte tiltak.
11	Vurder behov for psykososial støtte. Se tiltakskort PSYKOSOSIAL OMSORG.
12	Sørg for mat&drikke til innsatsmannskaper og berørte.
13	Ved langvarig innsats planlegg med avløsningsmannskaper.
KAN VENTE	
14	Vurder markedssituasjonen og eventuelle behov for omlegginger og andre tiltak.
15	Kontakt forsikringsselskap.
16	Forbered overgang til normalsituasjon. Se tiltakskort ETTERARBEID.

8.3 Tiltakskort Generell krise

Stavanger kommune: barnehage	
Beskrivelse av uønsket hendelse	Ulike uønskede hendelser som kan inntreffe i barnehagen.
Konsekvenser ved at hendelsen skjer	
Hvilke forberedelser er gjort i barnehagen?	
Ansvarsfordeling	Styrer
Støtte/ressurser	OL stab, HMS/bedriftshelsetjeneste, beredskapsavdelingen
Mål	

Dette tiltakskortet er tenkt brukt på ulike hendelser som kan inntreffe. Tiltakskortet er derfor ikke absolutt, og ved bruk skal man alltid vurdere den aktuelle situasjonen og tilpasse tiltakene deretter.

TILTAK		UTFØRT
AKUTT		
1	Opprett kontakt med Politi/Brann/Helse med sikte på gjensidig informasjonsflyt. Klarlegg om nødetatene trenger ytterligere bistand. Iverksett nødvendige straktiltak, prioriter liv&helse.	
2	Varsle kommunens kriseledelse.	
3	Vurder selvstendig behovet for ressurser.	
4	Avklar hvem som skal lede og hvor aksjonen skal ledes fra. Meddel dette til politiets skadestedsleder.	
5	Vurder behovet for evakuering av ansatte fra bedriften. Evt. evakuering fra området utenfor bedriften, er politiets ansvar.	
6	Koordiner barnehagens bistand ifm redningsarbeidet.	
HASTER		
7	Begynn med loggføring	
8	Påse at nødvendig helsehjelp blir gitt	
9	Utpek kommunikasjons-/mediekontakt (Normalt virksomhetsleder) Se tiltakskort KOMMUNIKASJON/MEDIEKONTAKT	
10	Iverksett oppfølging og evaluering av iverksatte tiltak.	
11	Vurder behov for psykososial støtte. Se tiltakskort PSYKOSOSIAL OMSORG.	
12	Sørg for mat&drikke til innsatsmannskaper og berørte.	
13	Ved langvarig innsats planlegg med avløsningsmannskaper.	
KAN VENTE		
14	Vurder situasjonen og eventuelle behov for omlegginger og andre tiltak.	
15	Kontakt forsikringsselskap.	
16	Se tiltakskort ETTERARBEID.	

8.4 Tiltakskort: Psykososial omsorg – død eller alvorlig skade

Stavanger kommune: barnehage	
Beskrivelse av uønsket hendelse	Barn/ansatt er død eller hardt skadet
Konsekvenser ved at hendelsen skjer	Involverte/pårørende kan ha fått traumatiske opplevelser som trenger oppfølging
Hvilke forberedelser er gjort i barnehagen?	ROS analyser og kriseplan Opplæring av ansatte
Ansvarsfordeling	Styrer
Støtte/ressurser	HMS/bedriftshelsetjenesten, kriseteam/legevakten, OL stab
Mål	Ifm alle kriser og ulykker utsettes alle berørte av uvanlige sanseinntrykk. Vårt mål med psykososial omsorg må alltid være at de berørte ikke skal utsettes for belastninger de senere vil måtte slite med.

TILTAK	UTFØRT
AKUTT	
1 Medisinsk førstehjelp. Igangsettes av ansatte.	
2 Varsling av nødetatene og internt.	
HASTER - Umiddelbart	
Virksomhetsleder samler kriseledelse og annet nøkkelpersonale. Kriseledelsen samler informasjon og fakta om hendelsen	
Ledelsen informerer/kontakter: <ul style="list-style-type: none"> • Familie <ul style="list-style-type: none"> ○ Om ulykke (ved dødsfall må alltid tillatelse innhentes av politiet) ○ Om bedriftens videre aktiviteter • Ansatte <ul style="list-style-type: none"> ○ Om fakta fra hendelsen ○ Om igangsatte støttetiltak ○ Om planer for fortsatt aktivitet ○ Om tiltak ovenfor familie ○ Om tiltak ovenfor media 	
Ledelsen vurderer: <ul style="list-style-type: none"> • Hendelsens umiddelbare innvirkning på andre ansatte • Ansatte og andre med behov for særskilt oppfølging og hjelp • Behov for ekstern hjelp 	
Ledelsen vurderer hvordan resten av dagen skal gjennomføres og	
hvordan morgendagen skal møtes.	
Støtte til involverte ansatte (første gjennomsnakking av det som har hendt). Sørg for at noen i ledelsen følger opp ansatte som er direkte berørt også utenom arbeidstiden.	
Hvis pressen møter opp, skjerm ansatte og evt familie. La pressen snakke med en talsperson/representant for media.	
Avtal møte med ansatte for å diskutere planene for den påfølgende dagen. Alle berørte ansatte deltar.	

KAN VENIE – Oppfølging over de neste dagene	
	Begynn den påfølgende dagen med en evaluering av foregående dag og gjennomgå dagens planlagte aktiviteter.
	Organiser møte for alle ansatte for å snakke gjennom hendelsen. <ul style="list-style-type: none"> • Alle skal delta • Snakk om det som virkelig hendte • Snakk ut om egne opplevelser og følelser • Gi støtte og vis forståelse • Gi tilbud om profesjonell/formell debrief og videre oppfølging.
	Organiser gruppemøter for spesielt involverte ansatte
	Ved skade: La ansatte besøke sykehuset (hvis mulig)
	Hold personalmøte på slutten av første dagen for å: <ul style="list-style-type: none"> • Gi oppdaterte fakta og formidle videre planer • Hjelpe egne ansatte til å uttrykke egne tanker og reaksjoner
	Kontakt familie for å uttrykke bedriftens sympati og for å tilby støtte. <ul style="list-style-type: none"> • Daglig leder /styreleder eller nøkkelperson besøker familien
	Hjelp ansatte tilbake i de daglige rutine
	Kontakt den involverte presten eller familien for å snakke om bedriftens opptreden under begravelsen.
	La ansatte delta i begravelsen. Reserver stoler i kirken for nære kollegaer. La bedriften være åpen for ansatte etterpå.
KAN VENIE – Langvarig oppfølging	
	Vurder om noen av de ansatte trenger langvarig hjelp
	Marker spesielle dager slik som den dodes fødselsdag, årsdagen for dødsfallet og la den dodes navn bli nevnt ved første gangs passering av spesielle høytidsdager; jul, påske osv.
GENERELT	
	Tilrettelegge "klima" rundt hjelpen. <ul style="list-style-type: none"> • Omsorg • Forståelse, akseptering
	Oppdatert informasjon <ul style="list-style-type: none"> • Hva som har hendt, hva som skal skje • Om familie • Om sjokkreaksjoner
	La de rammede snakke om det som er skjedd <ul style="list-style-type: none"> • Unnvik tomme ord • Ikke love for mye – mer enn du kan holde • Varsom berøring roer ned
	Beskytt mot ytterligere stress <ul style="list-style-type: none"> • Sterke inntrykk • Journalister • Publikum
	<ul style="list-style-type: none"> • La de rammede etablere kontakt med familiemedlemmer • Gi hjelp til praktiske ting, men ta ikke over • Anvend gruppemøter for å nå mange • Mobiliser styrke, samhold og aktivitet

8.5 Tiltakskort: Etterarbeid/Tilbake til normalsituasjonen

Stavanger kommune: barnehage	
Beskrivelse	Tiden etter krisen, når akutfasen er over og virksomheten skal tilbake til drift.
Konsekvenser	Barnehagen kan etter en krise ha blitt satt ut av normal drift. Det kan være ulike utfordringer tilknyttet til å skulle komme tilbake til normalsituasjon igjen.
Hvilke forberedelser er gjort i barnehagen?	
Ansvarsfordeling	Styrer
Stotte/ressurser	OL stab, HMS/bedriftshelsetjeneste, beredskapsavdelingen, kriseteam/legevakten
Mål	Gjenopprette barnehagens drift på en smidig og hensiktsmessig måte. Lære av det som har skjedd og måten krisen ble håndtert på. Ivareta involverte etter at ordinær drift er gjenopprettet.

TILTAK		UTFØRT
HASTER		
1	Vurder behov for psykososial oppfølging av egne ansatte og andre berørte.	
2	Gjennomfør teknisk debrief (samarbeid, funksjon, utstyr, personell, ledelse etc.), med minimum følgende punkter: <ul style="list-style-type: none"> • FORBEREDELSE – PLANER <ul style="list-style-type: none"> ○ Hva var bra? Hvorfor? ○ Hva kan bli bedre? Hvordan? • GJENNOMFØRINGEN – INNSATSEN <ul style="list-style-type: none"> ○ Hva var bra? Hvorfor? ○ Hva kan bli bedre? Hvordan? • ETTERARBEID <ul style="list-style-type: none"> ○ Hva var bra? Hvorfor? ○ Hva kan bli bedre? Hvordan? 	
3	Vurder om det skal settes inn en "takkeannonse" i lokale aviser.	
KAN VENTE		
4	Sorg for evalueringsmøter med samarbeidende instanser.	
5	Foreta nødvendige justeringer i planverket.	
6	Utarbeid sluttrapport.	
7	Suppler egne lagre av forbrukt materiell mv.	

8.6 Vedlegg: Spørreundersøkelsen

1. Hvilken eierform er barnehagen?

- (2) Offentlig
- (3) Privat
- (4) Annet

2. Dersom eierformen er privat / annet, er barnehagen en del av en større kjede?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Offentlig

3. Var du kjent med at « § 14 i forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager skal også omfatte tilsiktede hendelser som for eksempel skoleskyting»?

Rundskriv I-6/2015 fra Helse og

omsorgsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d0021d8877274df4bf64871de82304b1/rundskriv---beredskap-i-skoler-og-barnehager.pdf>

§ 14: <https://lovdata.no/forskrift/1995-12-01-928/> § 14

- (1) Ja
- (2) Nei

4. Var du kjent med at du som leder har ansvar for at barnehagen skal vurdere risiko, kartlegge og ha rutiner for håndtering av alvorlige tilsiktede hendelser (f.eks. skoleskyting, gisselsituasjoner ol.)?

- (1) Ja
(2) Nei

5. Dersom du svarer JA på enten 3 eller 4, kan du utdype nærmere hvordan du fikk denne informasjonen?

6. Barnehagene skal ifølge « § 14 i forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager":

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

Har du fått kurs/trening/opplæring i å kartlegge egne risikosituasjoner (fysiske og psykososiale forhold) der ansatte, barn, elever og studenter kan eksponeres for fare?

- (1) Ja
(2) Nei

7. Kommunen skal føre tilsyn med hvordan barnehagen etterlever forskriften om miljørettet helsevern i barnehage og skoler, med hjemmel i folkehelseloven § 9. Har kommunen ført et slikt tilsyn hos dere de siste 2 årene?

Folkehelseloven § 9: <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-29/> § 9

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Ja, men ikke relatert til i § 14 i forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager

8. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veileder i beredskapsplanlegging «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningssituasjoner». Første versjon kom ut i oktober 2013, og ble revidert i desember 2015. Er du kjent med denne veiledningen?

Veiledningen:

<https://www.udir.no/globalassets/filer/laringsmiljo/veileder-i-beredskap-alvorlige-skolehendelser-bokmaal.pdf>

- (1) Ja
- (2) Nei

9. Har barnehagen beredskapsplaner/tiltakskort mot tilsiktede hendelser (for eksempel gisselsituasjon, bombetrusler, skoleskyting)?

- (1) Ja
- (2) Nei

10. Kan du beskrive kort hvilke beredskapsplaner/tiltakskort mot tilsiktede hendelser dere har utarbeidet / skal utarbeidet i fremtiden?

11. Relatert til spørsmål 9, hvordan har dere gjennomført risikoanalysene og beredskapsplanleggingen?

12. Har dere gjennomført noen trening/øvelser relatert til spørsmål 9?

- (1) Ja
- (2) Nei

13. Visste du at det har skjedd en alvorlig tilsiktete hendelse i en norsk barnehage?

Den 15. mai 2000 gikk en væpnet mann inn i Hjelmeland barnehage. Der tok han 26 barn og 10 voksne inn på en avdeling og holdt dem gisler i nesten et halvt døgn.

For mer informasjon se Aftenbladet sitt intervju av pedagogiske leder som var tilstede under hendelsen (Varighet på filmen er 3 minutt og 34 sekunder):

<http://www.aftenbladet.no/tv/#!/video/8680/ekstreme-ting-kan-skje>

(1) Ja

(2) Nei

8.7 Vedlegg: Informasjonsskriv til barnehagene

Hei,

Jeg er masterstudent i Risikostyring og Sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger, og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er beredskap i barnehage, og jeg skal undersøke om barnehagene er forberedt mot alvorlige tilsiktede hendelser. Jeg er interessert i å finne ut om barnehagene har beredskapsplaner eller tiltak mot slike hendelser.

For å få inn data til oppgaven ønsker jeg å bruke en elektronisk spørreundersøkelse til barnehager med tilhørighet til Stavanger kommune. Dataen vil gi meg en oversikt om hvor forberedt barnehagene er mot slike hendelser, og hvilke tiltak som har blitt gjort/ vil bli gjort i fremtiden. Lenken til spørreundersøkelsen finner du nederst i denne e-posten.

PS! Denne eposten blir sendt til alle offentlige og private barnehager med tilhørighet til Stavanger kommune. Dersom du ikke lenger er styrer/leder for barnehagen, vennligst gi meg en tilbakemelding. Alle epostadresser er hentet fra deres egne hjemmesider, eller barnehagefakta.no.

Masteroppgaven

Bakgrunnen for denne masteroppgaven baserer seg på at i 2014 avklarte Kunnskapsdepartementet at de har det overordnede ansvaret for beredskap i skoler og barnehager ved alvorlige tilsiktede hendelser. I 2015 ble Kunnskapsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet enige om å presisere i §14 i forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, også skal omfatte tilsiktede hendelser. Tidligere har forskriften kun omhandlet normale, dagligdagse aktiviteter og ikke ekstraordinære hendelser som for eksempel skoleskyting.

Det er frivillig å delta på spørreundersøkelsen. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt og datamaterialet blir anonymisert ved prosjektslutt. Ingen enkeltpersoner/barnehager vil kunne kjenne seg igjen i masteroppgaven. Masteroppgaven skal leveres inn 20.oktober 2017, og all data som ikke er inkludert i oppgaven vil bli slettet etter den datoen.

Hvis du har spørsmål kan du ringe meg på 47310880, eller orjansovik@gmail.no

Min veileder er Eivind L. Rake. Han kan nås på 91336270 eller eivind.rake@uis.no

Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database: <http://pvo.nsd.no/prosjekt/54648>

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen har 13 spørsmål, og vil i hovedsak dreie seg om beredskap mot alvorlige tilsiktede hendelser og tiltak som har blitt/skal bli satt i gang. Enkelte spørsmål er avkrysning, mens andre har tekstbokser som deltakeren kan gi mer detaljerte svar. Hele prosessen kan ta om lag 30 minutter å gjennomføre. Du kan starte og stoppe underveis. Besvarelsesfristen er fredag 25.august 2017. Etter den datoen kan du ikke lenger gjøre endringer. Ønsker du å trekke ditt svar etter fristen, vennligst send meg en epost. En påminnelse vil bli sendt ut til dem som ikke har svart rundt en uke før besvarelsesfristen går ut.

Når du avslutter spørreundersøkelsen blir du henvist til Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside for beredskap og krisehåndtering.

Vennligst trykk på linken under for å starte.

Spørreundersøkelsen:

Respondentnøkkel er til dersom du blir utlogget eller ønsker å endre dine svar innen besvarelsesfristen

Tusen takk!

Med vennlig hilsen

Ørjan Søvik
Student ved Risikostyring og Sikkerhetsledelse
Universitetet i Stavanger

8.8 Vedlegg: Informasjonsskriv til beredskapskoordinator i Stavanger kommune

Informasjon vedrørende Intervju i forbindelse med en masteroppgave

Jeg er masterstudent i Risikostyring og Sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger, og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er beredskap i barnehage, og jeg skal undersøke om barnehagene er forberedt mot alvorlige tilsiktede hendelser. Jeg er interessert i å finne ut om barnehagen har beredskapsplaner eller tiltak mot slike hendelser.

Bakgrunnen for denne masteroppgaven baserer seg på at i 2014 avklarte Kunnskapsdepartementet at de har det overordnede ansvaret for beredskap i skoler og barnehager ved alvorlige tilsiktede hendelser. I 2015 ble Kunnskapsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet enige om å presisere i §14 i forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager skal også omfatte tilsiktede hendelser som skoleskyting. Tidligere har forskriften kun omhandlet normale, dagligdagse aktiviteter og ikke ekstraordinære hendelser som for eksempel skoleskyting.

For å få inn data vedrørende beredskap i barnehagene mot alvorlige tilsiktende hendelser, ønsker jeg å bruke et kvalitativt åpent intervju med beredskapskoordinator i Oppvekst og Levekår i Stavanger kommune. Dataen vil gi forfatter et bilde om hvor forberedt barnehagene er mot slike hendelser og hvilke tiltak som har blitt gjort/ vil bli gjort i fremtiden.

Spørsmålene vil dreie seg om beredskap knyttet til alvorlige tilsiktede hendelser og eventuelle tiltak som har blitt i gang satt. Informant vil få intervjuguide før intervjuet. Intervjuet vil bli tatt opp på en passordbeskyttet mobil. Intervjuet vil bli slettet fra mobilen ved innleveringsdato for oppgaven den 20. oktober 2017.

Det er frivillig å delta på intervjuet. Opplysningene fra intervjuet vil omhandle hvilke tiltak Stavanger Kommune har gjort, og intervjuobjektet kommer til å bli referert som beredskapskoordinator ved Stavanger Kommune i oppgaven. Masteroppgaven skal leveres inn 20.oktober 2017, og all data som ikke er inkludert i oppgaven vil bli slettet etter den datoen.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 47 31 08 80, eller sende en e-post til orjansovik@gmail.no.

Hvis du har spørsmål til min veileder, Eivind L. Rake, kan han nås på 91336270 eller eivind.rake@uis.no

Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk Senter for forskningsdata.

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien «beredskap i barnehager mot alvorlige tilsiktede hendelser» og ønsker å stille på intervju.

Signatur Telefonnummer

Med vennlig hilsen
Ørjan Søvik
Lundsvågen 6
4083 Hundvåg