

Krisehåndtering i videregående skoler

Lovverk, planer og regional implementering



Bacheloroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

Andreas Nansve

Studentnummer: 219430

Veileder: Professor Ann-Karin Tennås Holmen

Lvert dato: 15.05.2024

Antall ord: 8636

Sammendrag

Denne oppgaven undersøker i hvilken grad videregående skolars krise- og beredskapsplaner gjenspeiler nasjonale og regionale føringer, samt hva som kan forklare variasjoner i samsvaret mellom nasjonale føringer og lokal praksis. Problemstillingen belyses gjennom tre forskningsspørsmål. Teoretisk bygger oppgaven på styringsteori, spesielt skillet mellom harde og myke styringsinstrument. Metodisk ble en komparativ dokument- og innholdsanalyse brukt for å sammenligne krise- og beredskapsplaner til tre videregående skoler i Rogaland mot nasjonale og regionale føringer.

Oppgaven konkluderer med at videregående skolars krise- og beredskapsplaner i varierende grad gjenspeiler nasjonale og regionale føringer. For å redusere variasjonene og sikre bedre samsvar mellom nasjonale føringer og lokal praksis, er det nødvendig med tydeligere veiledning, oppfølging og implementering av både myke- og harde styringsinstrument fra Statsforvalterens kontor (nevnt som Statsforvalteren i resten av oppgaven) og fylkeskommunen.

Forord

Jeg ønsker å rett en stor takk til ansatte ved Universitetet i Stavanger for tre lærerike og faglig utfordrende år. Takk til min veileder, professor Ann-Karin Tennås Holmen. Hennes faglige dyktighet, tilgjengelighet og positivitet har vært avgjørende for min faglige og personlige utvikling gjennom dette prosjektet.

Jeg ønsker også å takke venner og familie for deres støtte under disse tre årene. Spesielt vil jeg rette en stor takk til venner, medstudenter, mamma og spesielt pappa som har investert betydelig tid i å gjennomlese og gi tilbakemeldinger på mine utkast til oppgaven. Til slutt vil jeg takke mine medstudenter for tre uforglemmelige år.

Det er med stolthet og et par gledesårer at jeg lever inn min bacheloroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Stavanger.

Andreas Nansve, 14. mai 2024

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn for tema og problemstilling	3
1.1.1 Beredskapsplanlegging.....	4
1.1.2 Ansvar for krise og beredskapsplaner i videregående opplæring	4
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	4
1.3 Avgrensning og struktur	5
2. Teori	6
2.1 Tidligere forskning	6
2.2 Kriser følger ingen sektorgrenser – Viktigheten av beredskapsplan i skoler.....	7
2.3 Harde og myke styringsinstrumenter.....	8
3. Metode	12
3.1 Metodevalg.....	12
3.1.1 Komparativ dokument -og innholdsanalyse	13
3.2 Datakilder og datainnsamling.....	13
3.3 Tilnærming og utvalg.	13
3.4 Validitet og reliabilitet(datainnsamling)	14
3.5 utfordringer og svakheter i designet	15
3.6 Tabell over empiri.....	16
4. Analyse og empiri	18
4.1 F1: Hvilke nasjonale- og regionale lovverk, reguleringer og føringer ligger til grunn for videregående skolars beredskapsarbeid ved kriser.....	18
4.1.1 Helseberedskapsloven	18
4.1.2 Opplæringslova	19
4.1.3 Statsforvalterens retningslinjer/føringer	19
4.1.4 Helsedirektoratets retningslinjer/føringer.....	20
4.1.5 Nasjonal helseberedskapsplan - Helse -og omsorgsdepartementet	21
4.1.6 Rogaland fylkeskommune	21
4.1.7 Utdanningsdirektoratets retningslinjer/føringer	21
4.2 F2: Hvordan forekommer veiledning og oppfølging av skolene i sitt arbeid med beredskap? ...	22
4.3 F3: Hva omfattes i skolens beredskapsplaner og hvordan utformes og følges disse opp.....	22
4.3.1 Tabell over funn i analysen av beredskapsplaner	27
4.4 Myke eller harde styringsinstrument – vurdering av statlig regulering.....	27
4.5 Svar på oppgavens problemstilling	27

4.5.1 Variasjoner mellom skolenes beredskapsplaner, nasjonale føringer og lokal praksis	28
5.Konklusjon	30
5.1 Veien videre for ny forskning	30
Litteraturliste	32

1. Innledning

I denne delen av oppgaven redegjør jeg først for temaet og gir en bakgrunn for dette. Jeg beskriver kort hva beredskapsplanlegging innebærer og gir en oversikt over ansvaret for krise- og beredskapsplaner i videregående skoler. For å underbygge viktigheten og omfanget av temaet bruker jeg noen eksempler fra nyhetssaker. Oppgavens hovedtema er beredskapsplaner, men nyhetssakene viser at planene bør dekke flere områder innenfor uforutsette hendelser. Deretter presenterer jeg problemstillingen, forskningsspørsmålene og oppgavens avgrensninger.

1.1 Bakgrunn for tema og problemstilling

I de siste årene har det vært flere alvorlige hendelser som skolene har måttet håndtere. Uventede og uønskede situasjoner, som skolevold, terror og konsekvensene av ekstremvær, er temaer som skolene må være forberedt på å håndtere. Det er derfor viktig å undersøke og belyse hvordan skolene er forberedt på kriser og uforutsette hendelser. Den 18. januar publiserer aftenbladet.no, artikkelen «Oppførselen til de yngste elevene skaper bekymringer i hele fylket – nå tar elever ved Sola vgs. Grep». Aftenbladet skriver at elever og ansatte er lei av uønskede episoder og fremhever manglende mestring i skolefag som en mulig årsak til utagerende oppførsel. Videre rapporterer avisen om et møte med Statsforvalteren, der økende vold blant unge i Rogaland var tema. Her ble det oppsummert at det viktigste tiltaket er å være tett på situasjonen (Paulsen, 2024).

Lørdag 20. januar skriver VG «Fylkeskommuner stenger videregående skoler: – Må ikke bli en trend». Mye regn og glatte veier førte til at Akershus, Buskerud og Østfold stengte videregående skoler (Sviggum et al., 2024).

Senere i oppgaven vil jeg presentere føringer og retningslinjer for hva skolene skal være forberedt på. Videregående skoler må også forholde seg til ulike lover og regler på området. For å skape trygghet for både elever og ansatte, er det viktig at personalet får opplæring og har klare retningslinjer for hvor og når de skal handle i en krisesituasjon. Det er også viktig for elevens trygghet at de vet at de ansatte ved de videregående skolene er opplært i beredskap og krisehåndtering.

1.1.1 Beredskapsplanlegging

Beredskapsplanlegging kan gjennomføres på forskjellige måter. For at planleggingsprosessen skal være relevant må den resultere i behovsavklaring, deltakelse, strategier for beredskapsprosessen, justeringer og oppdateringer, samt læringsmoment fra øvelser eller relevante hendelser (H. Engen et al., 2021, s. 328). Beredskap vil i grove trekk si å være forberedt. Formålet er å kunne forutse uønskede hender for så å håndtere dem på best mulig måte. Beredskap er ikke bare en plan, men det er øvelser, læring og revisjoner – en evigvarende prosess. Det er fire punkter som bør ligge til grunn for god beredskapsplanlegging. (1) Det må avklares og avgrenses hvilke trusler som er aktuelle (2) dimensjonering av disse truslene (3) dokumentere den beredskapen som etableres (4) relevant trening og øving slik at når situasjoner oppstår, er det også innøvd hvem som gjør hva og ikke bare en plan i en perm (H. Engen et al., 2021, s. 320–321).

1.1.2 Ansvar for krise og beredskapsplaner i videregående opplæring

Staten er ansvarlig for videregående opplæring, og dette er en fylkeskommunal plikt. Fylkeskommunen er skoleeier. Det er stor variasjon i geografisk struktur i de forskjellige fylkeskommunene, og forskjellene kan påvirke hvilke studieretninger som er mest populære. Enten studieforberevende eller yrkesfaglige studieretninger. Det kommer også frem av (NOU 2019: 25, 2019), at det kan være forskjeller på hvordan fylkeskommuner løser andre oppgaver knyttet til videregående opplæring. Med dette felles ansvaret er det interessant å se på hvordan dette gjenspeiles i krise -og beredskapsplaner.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Denne oppgaven skal undersøke beredskapsplaner ved tre videregående skoler, sammenligne hvordan planene er like eller ulike, hva de inneholder, og hvordan de forholder seg til nasjonale og regionale føringer. De utvalgte skolene omtales senere i oppgaven som «skole1», «skole2» og «skole3». Hensikten med oppgaven er å undersøke om de nasjonale føringene og reglene er tilstrekkelig for å sikre at videregående skoler utvikler beredskapsplaner på en god og enhetlig måte. Oppgaven vil avdekke om innholdet i planene varierer fra skole til skole, og om de avviker fra eller samsvarer med nasjonale og regionale føringer. Først presenterer jeg problemstillingen dernest oppgavens tre forskningsspørsmål.

Problemstillingen lyder som følger;

I hvilken grad gjenspeiler videregående skolars krise -og beredskapsplaner nasjonale og regionale føringer, og hva kan forklare variasjoner i samsvar mellom nasjonale føringer og lokal praksis?

Forskningsspørsmål

Oppgaven har tre forskningsspørsmål som skal hjelpe å belyse problemstillingen. Her presenterer jeg de tre forskningsspørsmålene med en forklaring under hvert spørsmål. Dette er for å forklare forskningsspørsmålet relevans. De tre forskningsspørsmålene omtales som F1, F2 og F3.

F1: Hvilke nasjonale- og regionale lovverk, reguleringer og føringer ligger til grunn for videregående skolars beredskapsarbeid ved kriser?

Dette forskningsspørsmålet vil undersøke de nasjonale og regionale lovverkene og føringene som kan danne grunnlaget for videregående skolars krise- og beredskapsplaner.

F2: Hva omfattes i skolens krise -og beredskapsplaner og hvordan utformes og følges disse opp?

Dette forskningsspørsmålet vil undersøke innholdet i beredskapsplanene, utformingen og oppfølgingen. Det vil også undersøke om det finnes et system, en mal eller en plan for hva som bør inngå i videregående skolars krise- og beredskapsplaner.

F3: Hvordan forekommer veiledning og oppfølging av skolene i sitt arbeid med beredskap?

Dette forskningsspørsmålet vil undersøke om, og i hvilket omfang, videregående skoler veiledes eller følges opp i arbeidet sitt med å utvikle beredskapsplaner.

1.3 Avgrensning og struktur

Oppgaven avgrenses til å undersøke beredskapsplaner ved tre videregående skoler. Disse skal sees opp mot regionale og nasjonale føringer, regler og lover. Bakgrunnen for at det er valgt tre videregående skoler og én fylkeskommune, er oppgavens begrensninger i omfang.

2. Teori

Teori kan sies å være sammenhengende forklaringer på mønstre. Man kan si at teori er en forestilling av virkeligheten (Andersen et al., 2010, s. 52).

I dette kapittelet presenterer jeg tidligere relevant forskning på området. Dernest diskuterer jeg kriser og sektorgrenser for å etablere et teoretisk grunnlag som understøtter viktigheten av krise- og beredskapsplaner i videregående skoler. Videre introduserer jeg det teoretiske rammeverket for ansvarsfordeling knyttet til krise- og beredskapsplaner i videregående skole. Avslutningsvis redegjør jeg for harde og myke styringsinstrument, som vil være de analytiske verktøyene i denne oppgaven.

2.1 Tidligere forskning

Det er begrenset forskning på problemstillingen som adresseres i denne oppgaven. I dette avsnittet vil jeg presentere en risikoanalyse utført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), en relevant masteroppgave, samt teori om statlig styring. Disse vil utdypes senere i teoridelen og anvendt i analysen.

Skoleskytingen i Nordland

I 2015 presenterte DSB en risikoanalyse av det hypotetiske scenarioet «skoleskytingen i Nordland». Funnene fra analysen indikerer at forebyggende tiltak er avgjørende, og at et inkluderende og trygt læringsmiljø for alle er av stor betydning. Analysen understreker at det kun kreves én person med de «rette» egenskapene som faller utenfor skolemiljøet, for å utløse et scenario som skoleskyting. Derfor må alle tiltakene omfatte alle elever. Eksisterende tiltak mot mobbing trekkes også frem som viktige. Det mest interessante aspektet ved risikoanalysen er imidlertid oppfordringen til fylkesmannen (nå statsforvalteren) om å inkludere skoleskyting i fylkets ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse) og beredskapsplan. Videre anbefales det at skolene engasjeres i arbeidet, og at det gjennomføres felles øvelser for å håndtere skoleskyting (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2015).

(Astad, 2016) Har skrevet en relevant masteroppgave: *Beredskapsplanlegging for tilsiktede livstruende hendelser ved et utvalg videregående skole.*

Oppgaven undersøker beredskapsplanlegging i Akershus fylkeskommune. Det er en annen fylkeskommune enn den som undersøkes i denne oppgaven, men funnene er relevant da begge undersøker beredskapsplaner på administrativt nivå. Astads oppgave begrenser seg til tilsiktede hendelser, mens denne oppgaven også omfatter beredskapsplaner som tar høyde for utilsiktede hendelser. Hun konkluderer med at beredskapsøvelser, kunnskap og involvering av lærere og elever i stor grad begrenses til skolens ledelse. Manglende involvering av lærere og elever øker skolens sårbarhet og gjør den mindre robust mot tilsiktede hendelser. Hun påpeker også at funnene viser manglende deltakelse i beredskapsøvelser, noe som fører til at enkeltpersoner ikke finner sin rolle i beredskapsorganisasjonen. Astad avslutter med å understreke at beredskapsplaner alene ikke er tilstrekkelig. For at alle ansatte ved skolen skal få en grundig forståelse av beredskapsarbeidet, kreves aktivitet, kunnskap og motivasjon som kan føre til økt deltakelse i beredskapsøvelser. Det er også stor variasjon i hvorvidt skoleledelsen involverer lærere og andre ansatte i beredskapsarbeidet. Når noen bli involvert, men ikke andre, skaper det ulike tolkninger av kravene til de ansatte (Astad, 2016, s. 92).

Myke og harde styringsinstrumenter

Teorien om myke og harde styringsverktøy er relevant for å undersøke om det er føringer og retningslinjer eller lover og regler som ligger til grunn for videregående skolars beredskapsarbeid. Myke styringsverktøy er ofte normativt og anbefalinger som kan få ingen, eller indirekte konsekvens å ikke følge, eller en tydelig fordel av å følge. Harde styringsinstrumenter er ofte en konkret lov eller sanksjoner om man bryter loven eller «rammen» man opererer innenfor (Blomqvist, 2022). Jeg kommer tilbake til dette senere i teoridelen.

2.2 Kriser følger ingen sektorgrenser – Viktigheten av beredskapsplan i skoler

Kriser følger ingen sektorgrenser, noe som betyr at kriser i samfunnet heller ikke overholder institusjonelle skiller. Videregående skoler opplever derfor de samme krisene som resten av samfunnet. Terror, pandemier som Covid-19, fugleinfluenza eller SARS, og naturkatastrofer er kriser som ikke kjenner landegrenser, institusjonelle grenser eller i samfunnet ellers. (Fimreife et al., 2014) argumenterer for at det er svak samordning mellom de forskjellige forvaltningsnivåene. De hevder at mektige fagdepartement og relativt selvstendige offentlige

institusjoner preges av selvstendighet, noe som resulterer i svak samordning mellom de ulike forvaltningsnivåene. De trekker en forventning om at «alle skal gjøre noe», men hva som skal gjøres og hvem som skal involveres og hvordan dette skal gjøres gjennomføres, er langt mindre klart (Fimreife et al., 2014).

Tradisjonelt sett har organiseringen av samfunnssikkerhet vært reaktiv. Vi kan ikke være forberedt på alt, og det er derfor nødvendig å prioritere hva vi skal forberede oss på. Dette perspektivet har også en økonomisk dimensjon; det er ikke økonomisk forsvarlig å være forberedt på alle mulige scenarier. Kriser og katastrofer kjennetegnes ved at de er vanskelig å forberede seg på. For at noe skal være en krise eller katastrofe, må det nettopp være noe vi ikke er helt forberedt på eller klarer å håndtere perfekt. Ofte overgår kriser vår evne til å forestille oss hendelsen, og de kommer dermed som en overraskelse på myndigheter og enkeltmennesker som blir rammet.

2.3 Harde og myke styringsinstrumenter

I dette delkapitlet presenterer jeg to styringsinstrumenter for å belyse forskjeller og samsvar mellom nasjonale føringer og skolens beredskapsarbeid. Jeg vil anvende denne teorien i analysen for å undersøke siste del av problemstillingen.

Hvordan utøver regjeringer sin styringsmakt? En måte å besvare dette spørsmålet på er å dele styringsinstrumenter inn i harde og myke kategorier. Forskningen på disse verktøyene utviklet seg fra 1970-tallet som et forsøk på å klassifisere styringsinstrumentene brukt av regjeringer. Den største forskjellen mellom harde og myke styringsinstrumenter ligger i hvor bindene de er, og hvor mye rom det er for tolkning. Harde styringsinstrumenter inkluderer lover og regler som er straffbare å bryte, mens myke styringsinstrument ofte omfatter frivillige avtaler der brudd ikke medfører direkte straff. Å skille mellom harde og myke styringsinstrumenter gir et analytisk rammeverk for å forstå hvordan regjeringer utøver styringsmakt og når de ønskede målene. Man kan argumentere for at begge typene styringsinstrumenter tjener som verktøy for å oppnå politiske mål (Blomqvist, 2022, s. 285–286).

Forskningslitteraturen fra de siste tiårene viser en økende vektlegging av myke styringsinstrumenter sammenlignet med den tradisjonelle, hierarkiske kontrollen som preger «ovenfra og ned»-styring. Myke styringsinstrument anses som en mer moderne styringsform sammenlignet med harde, som sees på som mer tradisjonelle. Fordeler og ulemper ved harde og myke styringsinstrumenter debatteres (Blomqvist, 2022, s. 285–286).

Harde styringsinstrument gir mulighet for å sanksjonere brudd ved å prøve dem for dømmende organer, enten nasjonalt eller gjennom overnasjonale organisasjoner som EU. Myke styringsinstrumenter avgjøres ikke i rettssystemet, men heller mellom styrende og styrte gjennom føringer og retningslinjer. Dersom disse føringene eller retningslinjene ikke følges, kan det lede til spørsmål om hvorfor de ikke ble fulgt. Hvis avviket er godt begrunnet, kan det bli akseptert av den instansen som har gitt føringene. Dette kan føre til mer effektive prosesser (Blomqvist, 2022, s. 286).

Et godt eksempel på myke styringsinstrument i praksis er retningslinjene i sosialtjenesten. De åpner for faglig vurdering, noe som gir ansatte muligheten til å raskt ta nødvendige beslutninger. Myke styringsinstrumenter gir rammer som er noe vage og dermed åpne for tolkning. I kontrast er harde styringsinstrumenter rigide, uniforme og sjelden åpne for tolkning. Myke styringsinstrumenter gir også en viss grad av autonomi, noe som gjør at regulerende organer raskt kan revidere og endre føringer uten å måtte gå gjennom Stortinget. Dette muliggjør en mer «nedenfra og opp»-prosess, som er mindre autoritære enn den hierarkiske «ovenfra og ned»-strukturen. Tradisjonelt har man omtalt myke og harde styringsinstrumenter som dikotomier. Det argumenteres imidlertid stadig hyppigere for at de i praksis utgjør et spektrum av «harde» og «myke» egenskaper. Få styringsinstrumenter er helt «harde» og uten rom for tolkning. I praksis er mange lover formulert noe vagt for å tillate tolkning. Det foreslås at lover bør ses på som en kombinasjon av harde og myke styringsinstrumenter under tilsyn av en tredjepart. Dette gjør det mulig å håndheve spesielt bindende avtaler. Et eksempel er Verdens handelsorganisasjon (WTO), som har sanksjonsmyndighet (Blomqvist, 2022, s. 286–287).

Samfunnet endrer seg raskt. Kunstig intelligens utvikler seg i et høyt tempo, og det samme gjør kunnskapen om klima og menneskers påvirkning på kloden. Dette har ført til økt bruk av myke styringsinstrumenter. Styringsmaktene må reagere raskere enn før, noe som krever at man kan endre måter å arbeide på uten å måtte gå gjennom byråkratiske og tidkrevende prosesser. Den myke tilnærmingen gir større fleksibilitet til å justere politikk og politiske mål i tråd med ny kunnskap. (Blomqvist, 2022, s. 289) trekker frem eksempelet med miljøvennlige produkter. Ny informasjon om menneskers påvirkning på miljøet krever raske normative justeringer. Hun peker også på medisinfeltet og retningslinjer innenfor dette området. Ved bruk av myke styringsinstrumenter kan retningslinjene raskt oppdateres i tråd med den nyeste forskningen på feltet (Blomqvist, 2022, s. 289).

(Blomqvist, 2022, s. 291) viser til litteratur som antyder at myke styringsinstrumenter oftest forekommer i land der den lokale styremakten har en høy grad av autonomi. Styringsmakten delegerer mye ansvar nedover i administrasjonen, og det finnes en svak tradisjon for lover og regler. Blomqvist refererer også til forfattere som mener at samtykke rundt utviklingen av politikk gjør at myke styringsinstrumenter har en fordel. På den andre siden, i politiske miljøer preget av betydelig konflikt, er det mer sannsynlig at valget faller på «hard lov» som styringsinstrument. Det er også forsket på en hybridmodell av harde og myke styringsinstrumenter. En hybridmodell innebærer bruk av både harde og myke tilnærminger. Et eksempel er rammeverk, som er harde fordi de er bindene, men innholdet er ofte vagt med motstridende mål og verdier, noe som gjør dem myke. Slike rammeverk starter ofte som myke verktøy, men blir hardere over tid, spesielt når domstoler må tolke innholdet og presisere reglene. Et eksempel på et hybrid styringsinstrument er EU-lovgivning. Mange formelt bindende direktiver er formulert åpent, og medlemslandene står fritt til å velge hvordan de vil implementere dem (Blomqvist, 2022, s. 291–292).

Det finnes også hybridmodeller som starter som ikke-bindende instrumenter, men som gradvis utvikler seg til å innebære en stor forventning om forpliktelse. (Blomqvist, 2022, s. 292) viser til en studie av ikke-bindende retningslinjer for katastrofeledelse for den lokale styresmakten i Nederland. Studien viser at etterlevelsen av retningslinjene ble nøye overvåket av den nederlandske regjeringen. Ikke bare ble retningslinjene overvåket, men det lå også en trussel om økonomiske sanksjoner dersom den lokale styresmakten ikke fulgte dem. Som et resultat av denne systematiske overvåkingen og trusselen om økonomiske sanksjoner, ble retningslinjene til slutt ansett som et hardt styringsinstrument. Dette er fordi forpliktelse til å følge dem i stor grad ble forventet. Dette kan beskrives som en forventning under trussel. Styresmakter velger å implementere hybridmodeller fordi at de har innsett at verden endrer seg raskt. For å få til nødvendige endringer innenfor sine politiske ansvarsområder, må det utformes en kombinasjon av harde og myke styringsinstrument for å oppnå ønskede resultater. Noen ganger foretrekkes myke styringsinstrument fordi de åpner for innspill fra andre interessenter, som for eksempel interesseorganisasjoner. Hybridmodellen mellom harde og myke styringsinstrument blir også omtalt som «shadow of hierarchy» (Blomqvist, 2022, s. 292). Dette innebærer at styresmaktene bruker trussel om bindende lovverk for å få aktører til å følge ikke-bindende politiske direktiver. Dette tjener styresmaktene på, da de sparer tid og ressurser ved å unngå en omfattende lovgivningsprosess. Samtidig som de aktuelle aktørene

får en viss «kunstnerisk frihet» til å tolke direktivene slik de selv ønsker, ettersom de ikke er formulert som fast lov (Blomqvist, 2022, s. 292).

Vaksine er et godt eksempel på en anbefaling fra styresmaktene. Her er styringen direkte rettet mot enkeltpersoner, og sosiale normer spiller en viktig rolle ved å få de fleste til å vaksinere seg. Dette blir ansett som det normative, spesielt i land som Norge hvor tilliten til styresmaktene antas å være høy. Når vi beveger oss bort fra enkeltindivider og over til organisasjoner, spiller frykten for sanksjoner en større rolle. Dette gjelder spesielt i situasjoner der styresmaktene har mulighet til å overvåke og kontrollere det aktuelle området og sanksjonere om nødvendig. Studier utført av jurister viser at motivasjonen til dem som blir utsatt for styringsinstrumentene, frykter for sanksjoner. Hva som oppfattes som normativt og moralske forpliktelser, ligger til grunn for hvordan myke og harde styringsinstrument fungerer. I en internasjonal sammenheng er det å «tape ansikt» eller få et dårlig rykte som en ikke-samarbeids aktør, en av de viktigste faktorene for samarbeid under myk styring. Det som anses som normativt riktig, er ofte tilstrekkelig for å motivere. Myke styringsinstrumenter viser seg å være spesielt viktig der politikken er «frivillig» å gjennomføre. Dette ser vi ofte i internasjonal sammenheng. Press fra andre land og risikoen for skam har vist seg å være verdifulle myke styringsinstrumenter (Blomqvist, 2022, s. 293).

3. Metode

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for metoden jeg har anvendt, og hvordan den bidrar til å belyse oppgavens problemstilling. Jeg begynner med å forklare metodevalget, før jeg beskriver hvilke datakilder jeg har brukt og hvordan de ble samlet inn. Videre vil jeg diskutere hvorfor og hvordan jeg valgte ut dataene, samt hvilken tilnærming jeg hadde til datainnsamlingen. Deretter vil jeg ta for meg gyldighet og pålitelighet, før jeg redegjør for utfordringer og svakheter med forskningsdesignet. Til slutt presenterer jeg en tabell som viser hvilken empiri jeg har samlet inn og brukt, for å gi leseren en ryddig fremstilling av materialet oppgaven er basert på.

3.1 Metodevalg

For å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene, har jeg vurdert det som mest hensiktsmessig å anvende et kvalitativt forskningsdesign. Oppgavens empiriske materiale består av dokumenter, veiledninger eller informasjon via e-post, som utgjør ord og ikke kvantitative data som tall. (Bryman, 2012) sier dette om kvalitativ forskning: «Qualitative research is a research strategy that usually emphasizes words rather than quantification in the collection and analysis of data» (Bryman, 2012, s. 380). Jeg har valgt å gjøre en dokument- og innholdsanalyse, som er en metode innenfor kvalitativ forskningsmetode. Metoden ga meg en strukturert og ryddig måte å analysere dokumentene på. For å besvare første del av problemstillingen (*I hvilken grad gjenspeiler videregående skolars krise- og beredskapsplaner nasjonale og regionale føringer*) var det nødvendig å gjøre en dokumentanalyse av skolens beredskapsplaner. Dette har jeg gjort opp mot Utdanningsdirektoratets (Udir) veileder for skoleledere i arbeidet med beredskap. Jeg vil gå nærmere inn på dette i empiridelen. For å svare på neste del av problemstillingen (*hva kan forklare variasjoner i samsvar mellom nasjonale føringer og lokal praksis*), har jeg også brukt dokumentanalyse. Her analyserte jeg informasjon jeg fikk i e-post fra Statsforvalteren, dokumenter fra fylkeskommunen og nasjonale veiledere opp mot skolens beredskapsplaner. I det neste underkapitlet vil jeg redegjøre for dokumentanalysen og dens relevans for problemstillingen. Jeg har vurdert at en deduktiv tilnærming best tjener problemstillingen. En deduktiv tilnærming innebærer at jeg bruker teori for å analysere empirien i oppgaven (Bryman, 2012, s. 26).

3.1.1 Komparativ dokument -og innholdsanalyse

I denne delen vil jeg redegjøre for hva en dokument -og innholdsanalyse er, og hvordan den hjelper meg å svare på problemstillingen.

(Bryman, 2012, s. 543) omtaler dokumentanalyse som en metode som kan omfatte dokumenter som ikke er produsert utelukkende for forskningsmål, men som er åpne og tilgjengelig dokumenter som kan analyseres etter behov. Dokumentene jeg analyserer er ferdig utarbeidet, og ikke laget spesielt for denne oppgaven. De omfatter dokumenter fra videregående skoler, fylkeskommune, samt e-post fra Statsforvalteren og veiledere fra UDIR. (Grønmo, 2004, s. 120) skriver at det er tre type kilder: aktører, respondenter og dokumenter. Når det gjelder dokumenter, forklarer han at de kan brukes som empiri for å belyse de samfunnsmessige forholdene vi ønsker å undersøke. En del av dokumentanalyse er innholdsanalyse, som innebærer en systematisk undersøkelse av innholdet i dokumentene. Dette inkluderer blant annet å kategorisere og analysere dokumentenes innhold. Han påpeker også at innholdsanalyse er mest velegnet som metode når dokumentet inneholder skriftlig tekst. Dette skiller seg fra en kvantitativ metode der innholdet i stor grad ville basert seg på tall (Grønmo, 2004, s. 121).

3.2 Datakilder og datainnsamling

For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført en komparativ dokumentanalyse. Jeg har samlet inn krise -og beredskapsplaner fra videregående skoler, som jeg deretter har analysert og sammenlignet opp mot regionale og nasjonale føringer. For å finne relevant litteratur har jeg benyttet biblioteket ved Universitetet i Stavanger, samt søkt i digitale databaser som Google Scholar, Idunn og Oria. Her har jeg brukt relevante søkeord og/eller en kombinasjon av disse. Totalt har dette resultert i en kombinasjon av nettbasert litteratur og fysiske bøker.

3.3 Tilnærming og utvalg.

I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for hvordan jeg har valgt å samle inn dokumentene, og hvorfor jeg gjorde det på denne måten.

For å kunne besvare oppgavens problemstilling, trengte jeg å samle inn en rekke dokumenter. For å samle inn krise -og beredskapsplanene til videregående skoler valgte jeg å sende e-post til alle rektorene ved de videregående skolene i Rogaland. I e-postene introduserte jeg meg selv, hvor jeg studerer, hvilken grad jeg studere til, samt beskrev prosjektet mitt. Jeg avsluttet

e-postene med en forespørsel om å få tilgang til skolens beredskapsplaner. De ulike skolene fant jeg på nettsiden til Rogaland fylkeskommune, hvor jeg også fant kontaktinformasjon til relevante personer. Jeg vurderte det til å være mest hensikt å kontakte rektorene ved skolene, da jeg forventet at de ville ha planene lett tilgjengelig. Skulle jeg gå via en felles e-postadresse til skolens resepsjon, fryktet jeg at forespørselen kunne stoppe i byråkratiet, eller at den vil bli behandlet av ansatte uten myndighet eller kjennskap til hva de kan dele eller ikke dele. Jeg sendte e-poster til alle rektorene, med unntak av noen skoler der det bare var oppgitt felles e-postadresse. Skolene jeg valgte ut er basert på hvor enkelt det var å få tilgang til planene deres. Samtidig oppfylte de flere kriterier: Alle er offentlig videregående skoler i Rogaland fylke, og de har noenlunde like studieretninger, med unntak av én skole som også tilbyr diverse yrkesfaglig retninger.

Jeg kom frem til at tre skoler vil være tilstrekkelig for å kunne sammenligne krise -og beredskapsplaner for videregående skoler i Rogaland. Det skyldes at prosjektet, med sine tids- og omfangsbegrensninger, ikke vil kunne undersøke flere skoler innenfor oppgavens ordgrense.

Jeg har valgt å referere til de forskjellige skolene kun med nummer, i tråd med et premiss fra skolene for å gi meg tilgang til planene deres. Derfor omtales skolene som skole1, skole2 og skole3. Alle tre skolene har studieforbereende linjer med ulike tilnærminger og én av skolen har i tillegg yrkesfaglige retninger. De valgte videregående skolene ligger i Rogaland og er offentlige. Statsforvalteren ga meg informasjon jeg etterspurte via e-post og fritekst og fylkeskommunen delte dokumenter som omhandlet mine spørsmål. Jeg har også brukt nasjonale veiledere og funnet informasjon om lover på internett, hvor jeg ikke hadde behov for å kontakte noen for tilgang.

3.4 Validitet og reliabilitet(datainnsamling)

I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for hva validitet og reliabilitet er, og hvordan oppgaven vurderes i lys av disse to begrepene.

(Halvorsen, 2008, s. 72–73) omtaler begrepene som mer tilpasset kvantitativ enn kvalitativ forskning. Likevel er det mulig å kontrollere validiteten i dataen som samles inn ved å benytte flere innsamlingsteknikker, som for eksempel triangulering eller flermetodedesign. Videre understreker Halvorsen viktigheten av å være nøyaktig når man samler inn dataen for å sikre god validitet (Halvorsen, 2008, s. 72). Jeg vurderer dataene mine

til å ha høy validitet da andre metoder ville gitt samme data. Dataen jeg har samlet inn er konkret. En beredskapsplan og en lov er lik uavhengig av hvordan den salmes inn. Reliabilitet i kvalitativ forskningsmetode refererer til hvorvidt resultatene konsistente og reproducerbare. Det kan gjøres ved for eksempel å la andre forskere fra andre fagfelt gjøre de samme undersøkelsene. God reliabilitet vil si at resultatene er verifiserbare, troverdige og overførbare til andre situasjoner eller steder (Halvorsen, 2008, s. 72). Jeg argumenter for at resultatene er troverdige, men har lav reliabilitet. Jeg mener at andre forskere ville kommet frem til de samme resultatene så lenge de gjør analysen på samme måte med samme data. Men ettersom beredskapsplanene er anonymisert vil det være vanskelig for andre å gjenskape resultatet. Jeg mener også at jeg har gjort en troverdig analyse. Men jeg argumenter for at resultatene ikke er overførbare. Resultatene mine baserer seg på beredskapsplaner fra tre relativt like videregående skoler. Det er sannsynlig at beredskapsplanene vil være litt annerledes på fagskoler som kan ha annen sårbarhet. Jeg argumenter også for at det er sannsynlig at andre fylkeskommuner har utarbeidet andre maler for beredskapsplaner. Autonomi står høyt i Norge, og derfor antar jeg at andre fylkeskommuner har løst det annerledes. Jeg kan trekke inn masteroppgaven til (Astad, 2016) som jeg redegjorde for under «tidligere forskning». Hennes oppgave har undersøkt Akershus fylkeskommune, der det presenteres et annet system rundt beredskap i videregående skoler.

3.5 utfordringer og svakheter i designet

I en dokument -og innholdsanalyse foregår datainnsamlingen og analysen parallelt. Etter hvert som tekster og dokumenter samles inn, blir problemstillingen bedre belyst, og det blir tydeligere hvilke dokumenter som er relevant for å ytterligere belyse problemstillingen. utfordringen med et slikt design er at det er vanskelig å vite helt sikkert på forhånd hvilke dokumenter man trenger. Man må hele tiden ha problemstillingen som rettesnor når man samler inn dokumenter der et dokument kan føre til at man får behov for enda ett. Denne tilnærmingen medfører stor fleksibilitet i datainnsamlingen, særlig når man er usikker på innholdet. Det er desto viktigere å holde fokus på problemstillingen gjennom hele prosessen. En annen utfordring med dette designet er at det kan være vanskelig å få tak i enkelte dokumenter. Det er utfordrende å forutsi på forhånd hvilke dokumenter som vil være tilgjengelige, og hvilke som vil være vanskelig eller umulig å få tak i (Grønmo, 2004, s. 187–189).

Det har vært utfordrende å få tak i dokumenter. Offentlige institusjoner oppfordres til å være transparente, men under datainnsamling har det vært mye ventetid. De videregående skolene har vært usikre på om de hadde lov del til å dele sine beredskapsplaner, og har derfor måtte sjekket med fylkeskommunen. Fylkeskommunen var svært hjelpsom, men var også opptatt av å gi et grundig svar på forespørselen min og det var derfor også usikker når jeg ville få svar og hva svaret ville inneholde. At relevante dokumenter har vært vanskelig å få tak i, er en klar svakhet ved forskningsdesignet. Jeg kan ha blitt påvirket av at jeg brukte beredskapsplaner fra de skolene som raskt svarte meg, og dermed ikke brukte nok tid på å vurdere hvilke planer fra hvilke skoler som ville vært best å sammenligne. En annen svakhet ved designet er at jeg kun forholdt meg til dokumenter og litt skriftlig informasjon via e-post. Det ville også vært mulig å gjennomføre intervju for å undersøke beredskapsplanene og de ansattes forhold til dem. I analysen ser jeg blant annet på øving. Her har jeg kun benyttet dokumentene for å finne svar, mens intervjuer kunne ha avdekket mer informasjon om hvordan skolene faktisk øver og forbereder seg på krisesituasjoner. Ved å kombinere dokumentanalyse med intervjuer kunne jeg ha fått en mer helhetlig forståelse av hvordan beredskapsplanene blir implementert og oppfattet av de ansatte ved skolene. Oppgavens begrensninger i omfang ligger til grunn for at jeg ikke valgte å også gjennomføre intervju.

3.6 Tabell over empiri

I denne delen har jeg laget en oversikt over det empiriske materialet jeg har brukt i analysen. Oversikten er delt inn i de dokumentene jeg har undersøkt, samt hvilke format jeg fått dokumentet i. Med dokument mener jeg skriftlig tekst, som inkluderer e-poster, veiledninger på nettside og dokumenter i Word- og PDF-format. Tabellen vises på neste side.

Dokumenter	Format
Beredskapsplan skole1	Dokument tilsendt på e-post
Beredskapsplan skole2	Dokument tilsendt på e-post
Beredskapsplan skole3	Dokument tilsendt på e-post
Dokument fra Statsforvalterens kontor	Skriftlig informasjon via korrespondanse på e-post
Anbefalt mal for beredskapstrening fra fylkeskommunen	Dokument tilsendt på e-post
Mal for erfaringsdeling fra fylkeskommunen	Dokument tilsendt på e-post
Handlingsplan for beredskap i videregående skoler fra fylkeskommunen	Dokument tilsendt på e-post
Mal for beredskapsplan for videregående skole fra fylkeskommunen	Dokument tilsendt på e-post

4. Analyse og empiri

Oppgaven undersøker problemstillingen: *I hvilken grad gjenspeiler videregående skolars krise -og beredskapsplaner nasjonale og regionale føringer, og hva kan forklare variasjoner i samsvar mellom nasjonale føringer og lokal praksis?*

I denne delen vil jeg presentere det empiriske materialet jeg har samlet inn i form av primærdata samt sekundærdata. Det empiriske materialet består av tre videregående skolars krise -og beredskapsplaner, e-post med rådgiver hos Statsforvalter og dokumenter fra Rogaland fylkeskommune. Jeg vil også presentere relevante lover, retningslinjer og nasjonal helseberedskapsplan.

Oppgaven har tre forskningsspørsmål som skal bidra til analysen og samtidig bidra til å belyse problemstillingen, Jeg har brukt en komparativ dokument- og innholdsanalyse som metode. Jeg vil til slutt i hvert empirisk materiale som presenteres, avslutte med å analysere om det er brukt harde og myke styringsinstrumenter. Jeg har valgt å dele kapittelet opp i de tre forskningsspørsmålene som overskrifter før jeg avslutter med å svare på problemstillingen. Bakgrunnen for dette valget er at jeg ved å kategorisere empirien under forskningsspørsmål, vil få frem empiriens relevans og samtidig presentere den på en ryddig måte. Materialet analyseres og presenteres samtidig.

4.1 F1: Hvilke nasjonale- og regionale lovverk, reguleringer og føringer ligger til grunn for videregående skolars beredskapsarbeid ved kriser

I dette delkapittelet vil jeg presentere lovverk og retningslinjer som er relevant for forskningsspørsmålet. Jeg analyserer materialet opp mot harde og myke styringsinstrumenter, samtidig som det presenteres.

4.1.1 Helseberedskapsloven

Lovfestet ansvar: I følge (Helseberedskapsloven, 2000, § 2–4) skal fylkeskommuner utarbeide en beredskapsplan for de sosialtjenestene de er ansvarlig for. Det står også at den som har ansvar for en tjeneste har ansvar for nødvendig beredskapsforberedelse. Helse -og omsorgsdepartementet kan gi forskrift om krav til beredskapsarbeidet og forberedelser. Det kan også sette krav til øvelser og opplæring av personell. Dette er for å kvalitetssikre arbeidet med beredskap. Her brukes det harde styringsinstrumenter i form av lov.

4.1.2 Opplæringslova

I følge (Opplæringslova, 1998, § 9 A-1–16) som gjelder for grunn -og videregående elever, har alle rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal ha nulltoleranse for mobbing og trakassering. Dette leder oss videre over på risikoanalyse. Et trygt og godt skolemiljø er nettopp det som omtales som en av de viktigste tiltakene for å forebygge ekstreme hendelser som skoleskyting. Her brukes det harde styringsinstrumenter i form av lov.

4.1.3 Statsforvalterens retningslinjer/føringer

Det er Statsforvalteren som skal føre tilsyn med videregående skoler. Tilsynet retter seg mot skoleeier som i videregående skoler er fylkeskommunen eller private aktører. Tilsyn kan gå ut på at de videregående skolene må stille til intervjuer eller levere inn skriftlig informasjon. Statsforvalteren melder tilbake til Udir (utdanningsdirektoratet) om hvilke tilsynsaktiviteter de har gjennomført. Statsforvalteren skal også melde tilbake om hvilke resultater de har avdekket (udir.no, 2023).

Ifølge (Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, 2015) skal Statsforvalteren ha en forberedt og øvet kriseorganisasjon. Den skal støtte de forskjellige aktørenes håndtering av kriser og uønskede hendelser. Det er konkretisert under «V111. Statsforvalterens ansvar for egenberedskap» at Statsforvalteren skal delta i planlegging, gjennomføring og drive med kompetansehevende tiltak for å ivareta egenberedskap og utøve regional samordning. Statsforvalteren skal «1. etablere gjensidig informasjonsutveksling med regionale statlige etater, infrastruktureiere, fylkeskommune, berørte kommuner og eventuelt andre aktører.» Og «3. Skaffe oversikt over situasjonen i fylket, kartlegge kommunens og andre berørte aktørers behov og gi en situasjonsrapport til sentrale myndigheter .(*Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*, 2015, § IX). Statsforvalterens ansvar er klart, og det kommer frem som et hardt styringsinstrument.

Etter å ha henvendt meg til en av Statsforvalterens rådgivere på e-post har jeg fått innsyn i hvordan Statsforvalteren i Rogaland opererer overfor videregående skoler. Jeg sendte tre spørsmål i e-postene til rådgiveren hos Statsforvalteren. Disse spørsmålene er (1) Er det ført tilsyn med videregående skoler ang krise -og beredskapsplaner i videregående skoler i Rogaland? (2) Er det en veileder fra Statsforvalteren ang krise -og beredskapsplaner? (3) Vil

det på en eller annen måte avdekkes om en skole ikke har planer for krise og beredskap? Jeg fikk svar på alle spørsmålene.

Det er ikke per mars 2024, ført tilsyn med beredskapsplaner for videregående skoler i Rogaland Fylkeskommune. Statsforvalteren har videreført informasjon fra Udir som omhandler krise -og beredskapsarbeid i videregående skole. Dette er veilederne som kommer fra Udir sin nettside. Statsforvalteren opplyser på siste spørsmål at Statsforvalteren ikke på egenhånd vil avdekke om videregående skoler har beredskapsplaner. De er avhengig av varsling eller medieoppslag. På barnehage og grunnskole rapporteres det årlig, og blant annet på bakgrunn av dette er det vurdert at tilsyn på området ikke prioriteres.

Med dette kan vi lese at Statsforvalteren normativt skal være oppdatert på videregående skolars beredskapsplaner. For at Statsforvalteren skal kunne gi effektiv støtte til videregående skoler i håndteringen av kriser og uønskede hendelser må den være kjent med hva som ligger til grunn for skolenes forståelse av kriser og beredskap. Jeg argumenterer for at det er en hybridversjon av harde og myke styringsinstrument. Rammen for ansvaret er klar og det fungerer, men hvis måten Statsforvalteren løser ansvaret på ikke er godt nok vil det kunne føre til strengere krav om oppfølging av krise- og beredskapsplanene til videregående skoler. Det er ikke gjennomført øvinger slik som anbefalt. Dette er et urovekkende funn som kan føre til harde styringsinstrument den dagen det kommer frem at det burde vært øvinger i forbindelse med en oppstått krise.

4.1.4 Helsedirektoratets retningslinjer/føringer

«Helsedirektoratet skal i all beredskapsvirksomhet overfor helse-, omsorgs- og sosialtjeneste og – forvaltning, bidra til at samhandling blir ivaretatt i beredskapsplanlegging og ved kriser. Direktoratet gir blant annet retningslinjer, råd og veiledning til kommunen som folkehelsemyndighet og til helsetjenesten, gjennom Statsforvalteren, samt tilrettelegger for øvelser og kompetansetiltak» (Helsedirektoratet, 2023). Her er det også myke styringsinstrument som er gjeldene.

Ifølge nettsiden til Helsedirektoratet har de ansvar for barnehager og grunnskole når det gjelder helseberedskap i Norge. De oppgir det samme som Statsforvalteren, at de skal gi retningslinjer, råd og veiledning til kommunene gjennom Statsforvalteren. Her er det usikker om det med «kommunene» også menes fylkeskommunene. I følge (Christensen et al., 2014, s. 177) er fylkeskommuner og kommuner det samme i juridisk forstand. Det vi si at både

kommuner og fylkeskommuner er underlagt kommuneloven. Det gjør også at opplæringsloven gjelder grunn -og videregående skole.

4.1.5 Nasjonal helseberedskapsplan - Helse -og omsorgsdepartementet

«Nasjonal helseberedskapsplan er det overordnede rammeverket for helse -og omsorgssektorens forebygging og håndtering av alle typer kriser og katastrofer»(Helse -og omsorgsdepartementet, 2018, s. 4). Ifølge denne planen skal statsforvalteren (omtalt som fylkesmannen) «gjennom tilrettelegging og veiledning medvirke til at regionale og lokale etater etablerer planer som del av samordnet planverk» (Helse -og omsorgsdepartementet, 2018, s. 16).

4.1.6 Rogaland fylkeskommune

For å få informasjon fra fylkeskommunen sendte jeg e-post der jeg presenterte oppgaven min samt problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg stilte dem tre spørsmål. (1) Har dere en mal/retningslinjer/føringer som dere gir videregående skoler i utarbeidelsen av krise- og beredskapsplaner? (2) Gjennomfører dere noen kontroll, opplæring eller oppfølging i forbindelse med dette? (3) Er det noen grunn for at det skal være eventuelle likheter eller ulikheter i beredskapsplanene til forskjellige offentlige videregående skoler i Rogaland? Jeg fikk ikke direkte svar på noen av spørsmålene. Det jeg fikk var fire dokumenter oversendt. Disse har tittel (1) Anbefalt mal for beredskapstrening. (2) Erfaringsdeling fra alvorlige hendelser. (3) Handlingsplan beredskap-ferdig. (4) Mal – beredskapsplan for videregående skoler. Her kan vi også se bruken av myke styringsinstrumenter i form av anbefalinger og oppfordringer.

4.1.7 Utdanningsdirektoratets retningslinjer/føringer

Udir har på sine nettsider publisert tre veiledere som er relevant for oppgaven. (1) Råd til skoleleder i arbeid med beredskapsplaner, (2) Sikkerhet og beredskap og (3) Hvordan forebygge og håndtere alvorlige hendelser i barnehage og skole. Dette er veiledere som er ment for å hjelpe skolene. Disse veilederne går under kategorien «myke styringsinstrument». Her ser vi klart at ønsket er at skoleledere skal få hjelp og rettleiding istedenfor krav som er rettet mot dem.

4.2 F2: Hvordan forekommer veiledning og oppfølging av skolene i sitt arbeid med beredskap?

Veiledning kommer fra Statsforvalteren via henvisninger til Udir sine anbefalinger. Det er også maler og anbefalinger fra fylkeskommunen som er skoleeier. Statsforvalteren opplyser at de ikke fører noen kontroll mot videregående skoler og fylkeskommunen svarte ikke på det spørsmålet. Derfor er det vanskelig å anta annet enn at veiledning og oppfølging går via maler fra fylkeskommunen og veiledning og føringer fra Udir. Veiledere er en av de presentert ovenfor og omtales som «råd til skoleleder i arbeid med beredskapsplaner». Veiledningen er kort og konkret. Det trekkes frem at skoleleder har hovedansvaret for å revidere skolens beredskapsplaner. Dette skal skje i samråd med de ansatte. De ansatte skal også kjenne til beredskapsplanene slik at det ikke, for eksempel, kun er ledergruppen som kjenner til planene. Udir trekker frem noen refleksjonsspørsmål som skal er ment for å hjelpe til skoleleder i arbeider med beredskapsplanene. Under vil jeg liste opp rådene slik de er formulert. Dette er for at det tydelig skal komme frem hva jeg har undersøkt i beredskapsplanene. Listen er spesifisert som «hjelp» og ikke krav. (Utdanningsdirektoratet, 2018) (1) Er det forebyggende arbeidet prioritert ved skolen? (2) Er det utarbeidet en ansvars -og oppgaveplan for skoleledelsen? (3) Er skolens tverrfaglige team involvert i beredskapsarbeidet? (4) Har skolen en oppdatert ringe -og kontaktliste? (5) Hvordan øver skolen på beredskapsplanen? (6) Er planen forankret i fylkeskommunen? (7) Er alle skolens ansatte og elever informert om planen (Utdanningsdirektoratet, 2018)?

4.3 F3: Hva omfattes i skolens beredskapsplaner og hvordan utformes og følges disse opp.

Her vil jeg presentere de empiriske funnene i krise -og beredskapsplanene til de tre valgte videregående skolene. For å kunne presentere empirien på en ryddig måte er planene delt opp i skole1, skole2 og skole3. Jeg har brukt veilederen fra Udir som er presentert ovenfor, som parametere for å vurdere beredskapsplanene i analysen. Ettersom analysen tyder på at det er denne veilederen som ligger til grunn, falt valget naturligvis på denne som analyseverktøy. Jeg vil avslutte med å presentere funnene i en tabell for å gi et mer oversiktlig bilde.

Skole1:

Skole 1 har en beredskapsplan bestående av 11 vedlegg, totalt 25 sider. Planen starter med en innholdsfortegnelse som beskriver tema i alle vedleggene.

Forebygging

Skolen har tatt med forebygging som et av de tidlige vedleggene i planen. Forebyggingen trekkes frem som noe som må være et systematisk arbeid for å forebygge uønskede hendelser. Skolen har flere fokus på ROS-analyser (risiko -og sårbarhetsanalyse) for å få et oppdatert risikobilde. De skriver i planen at de skal ha en høy standard på nødvendig opplæring og trening for ansatte. Planen inneholder også en del som forklarer hva dette arbeidet skal bidra med. I dokumentet om arbeidsprosess er det trukket frem viktigheten av godt etterarbeid som et forebyggende tiltak for å kunne håndtere fremtidige hendelser. Det er en god organisering her av hvem som har ansvar for denne prosessen. Det er også beskrevet en god bakgrunn for planen som er et forebyggende tiltak i seg selv.

Ansvars og oppgaveplan

Det kommer frem i del om varsling og mobilisering, at rektor er ansvarlig for å mobilisere beredskapsteam.

I varslingslisten til kriseledelsen er det en tydelig plan på hvem som inngår i kriseledelsen og hvem som er stedfortreder. Det er ikke nevnt hvem som har de forskjellige rollene i kriseledelsen. Det er en varslingsliste som omtales som varslingsliste for kriseledelse, men under «organisering og roller» er det ikke nevnt hvem som er operativ leder eller øvrige medlemmer. Det kommer frem at beredskap -og kommunikasjonsansvarlig er Rektor og ifølge varslingslisten kan man se hvem som er loggfører. Det er godt forklart hva som er ansvaret til operativ leder, øvrige medlemmer og eksterne, men ikke hvem som går under dette ansvaret eller hvordan de eventuelt utpekes eller velges.

Tverrfaglig team

Planen trekker frem at en av rollene i kriseledelsen skal være «øvrige medlemmer» som er ansvarlig for fagområder og er faglige rådgivere. Dette skrives at er viktig for å opprettholde en felles situasjonsforståelse, koordinere aktivitet, ta beslutninger og gjennomføre tiltak innen eget ansvarsområde. Rollen som «eksterne» har også samme rolle med unntak av å ta beslutninger og gjennomføre tiltak innen eget ansvarsområde.

Oppdatert ringe -og kontaktliste

Det kommer ikke frem av planen når planen skal revideres og/eller når ringe -og kontaktlisten oppdateres. Det nevnes dog under vedlegg 6 «Krav til beredskapskompetanse hos skolens ansatte» at informasjon til ansatte skal oppdateres etter årlig revisjon.

Øving på beredskapsplanen

I vedlegg 5 «opplæring og trening», står det at opplæring og trening er behovsrettet og nivå delt. Videre beskrives hva som er bakgrunnen for hvorfor man driver opplæring og trening. Det vises til en treningsplan som skal omhandle ambisjonsnivå, opplæringsaktiviteter, øvelser hos kritiske leverandører og samarbeidspartnere, revisjoner og tilsyn og statusoppdatering. Denne planen ligger ikke som en del av den totale beredskapsplanen for denne skolen.

Under vedlegg 6 står det at ansatte som har en funksjon i en krise -eller ulykkessituasjon skal delta i øvelser og evaluering vår og høst. Videre står det at ansatte med en spesiell rolle i beredskapsarbeidet skal øve spesielt på egen rolle, trene på varsling, organisering og håndtering, gjennomføre skrivebordsøvelse, planspill og stabsøvelse – scenario med intern hendelse en gang per år.

Forankring

Planen viser i vedlegg 01 - Beskrivelse for bakgrunn av beredskapsplan at Rogaland fylkeskommune arbeider systematisk med å forebygge, håndtere og lære av uønskede hendelser og at alle de tre fasene er omtalt i skolens beredskapsplan.

Er skolens ansatte og elever informert om planen

Planen beskriver i vedlegg 06 at alle nytilsatte skal få en gjennomgang av beredskapsplanen samt at alle ansatte får informasjon etter årlig revisjon. Det står ikke nevnt noe om at skolens elever er informert om planen.

Skole2:

Skole2 har en beredskapsplan bestående av en operativ del og en administrativ del. Det ligger også med 5 vedlegg i planen, totalt 25 sider. Planen starter med en innholdsfortegnelse som beskriver tema i alle vedleggene.

Forebygging

Skolens beredskapsplan inneholder ikke en egen del som er dedikert til forebygging.

Ansvar og oppgaveplan

Skolen har en tydelig ansvars -og oppgaveplan på hvilke funksjoner som inngår i skolen beredskapsorganisasjon. Dette står under punkt 10 i den administrative delen. Senere i

varslingsplanen kommer det frem hvem som innehar de forskjellige rollene og hvem som er stedfortreder.

Det står også under den operative delen hva som vil være ansvaret til den første personen som oppdager hendelsen. Her står det godt beskrevet hva den aktuelle personen skal foreta seg.

Tverrfaglig team

I varslingsplanen til skolen er det lagt inn forskjellige ressurser slik som for eksempel en menighet. Dette har ikke en høyeste prioritering. Det er også trukket frem i «hovedoppgave for beredskapsteam» at det trekkes inn aktuelle ressurspersoner. Med unntak av det ikke trukket frem noe konkret om tverrfaglig team.

Oppdatert ringe -og kontaktliste

Det kommer ikke frem av beredskapsplanen når, hvordan eller hvem som skal oppdatere ringe -og kontaktlisten. Under punkt 11 «Opplæring og kompetansekrav» står det at alle ansatte skal gjennom årlig gjennomgang og informasjon om beredskapsplan på fellesmøter.

Øving på beredskapsplanen

I den administrative delen under punkt 12 – øvelser står det at Beredskapsteamet skal minimum øve en gang pr. år. Hvert 3. år skal det gjennomføres en større øvelse med markører og ressursinnsats. Gjennomførte øvelser evalueres og dokumenteres i en evalueringsrapport.

Forankring

Det vises til fylkesrådmann (nå kommunaldirektør) som overordnet administrativt ansvarlig for beredskapsarbeidet.

Er skolens ansatte og elever informert om planen

Under punkt 11 «opplæring og kompetansekrav» i den administrative delen står det at det skal være en årlig gjennomgang og informasjon om beredskapsplan på fellesmøter.

Avdelingsleder/adm-Drift ansvarlig er ansvarlig for det. Nyansatte får opplæring sammen med annen HMS-opplæring. Det står ikke nevnt noe om at skolens elever er informert om planen.

Skole 3:

Skole3 har en beredskapsplan bestående av seks sider. Planen starter etter fremsiden uten innholdsfortegnelse.

Forebygging

Det står ikke noe om forebyggende tiltak i beredskapsplanen.

Ansvar og oppgaveplan

Beredskapsplanen inneholder er klar plan for hvilke roller som gjelder. Beredskapsansvarlig, Operativ leder, planer og informasjon er roller som er dekket av navngitte personer og stedfortredere.

Tverrfaglig team

Under overskriften «organisering og roller» er det nevnt Øvrige medlemmer og eksterne. Øvrige medlemmer er ansvarlig for fagområder og faglige rådgivere. Disse skal bidra til å bygge og opprettholde felles situasjonsforståelse. Koordinere aktivitet, ta beslutning og gjennomføre tiltak innen eget ansvarsområde. Eksterne er omtalt som rådgivere og/eller andre ressurspersoner. Disse skal også bidra til å bygge og opprettholde felles situasjonsforståelse og koordinere aktivitet på vegne av egen virksomhet. Rektor eller stedfortreder for rektor er beredskapsansvarlig og ifølge plan ansvarlig for å vurdere om det skal hentes inn øvrige medlemmer eller eksterne.

Oppdatert ringe -og kontaktliste

Det står ingenting om når eller hvordan ringe -og kontaktlisten oppdateres.

Øving på beredskapsplanen

Det kommer ikke frem av planen om det gjennomføres øvinger.

Forankring

Delvis, man kan argumentere for at planen er forankret i fylkeskommunen, men inneholder ikke anbefalingene fra fylkeskommunen som omhandlet viktigheten av øving.

Er skolens ansatte og elever informert om planen

Det kommer ikke frem i planen hvem som er informert om planen eller rutiner for å informere nyansatte og holde eksisterende ansatte oppdatert.

4.3.1 Tabell over funn i analysen av beredskapsplaner

Kriterium	Skole1	Skole2	Skole3
Forebygging	Omfattende fokus på forebygging	Ikke dedikert del for forebygging	Ingen forebyggende tiltak nevnt
Ansvars- og oppgaveplan	Rektor ansvarlig for mobilisering	Tydlig ansvars- og oppgaveplan	Klare roller, navngitte personer
Tverrfaglig team	Rolle som «øvrigt medlemmer»	Ressurser inkludert (f.eks. menighet)	«øvrigt medlemmer» og «eksterne» inkludert
Oppdatert ringe- og kontaktliste	Ikke spesifisert når listen oppdateres	Ikke spesifisert når og hvordan oppdatering skjer	Ikke nevnt i planen
Øving på beredskapsplan	Vises til treningsplan - ikke inkludert	Beredskapsteamet øver årlig	Ingen øving nevnt
Forankring	Plan forankret i fylkeskommunen	Plan forankret i fylkeskommunen	Delvis forankret, ikke alle anbefalinger
Informasjon til ansatte og elever	Ansatte informert, elever ikke nevnt	Ansatte informert, elever ikke nevnt	Ingen informasjon om ansatte og elever

4.4 Myke eller harde styringsinstrument – vurdering av statlig regulering

I arbeidet med videregående skoler krise- og beredskapsplaner er det myke styringsinstrument som brukes. De videregående skolene forholder seg til føringer fra Statsforvalteren som har hentet føringer direkte fra Udir sine nettsider. Fylkeskommunen bidrar med maler for diverse planer. Det virker ikke som lovverkene som er presentert har forplantet seg videre ned i arbeidet med beredskapsplanene. De harde styringsinstrumentene starter i lover og stopper samtidig der. Øving på krise og beredskap trekkes frem som en av Statsforvalterens ansvar. Her er det ikke foretatt noen handling. Det er også variasjon i innholdet til skolenes planer. De myke styringsinstrumentene virker til en viss grad. Men som nevnt er ulempen med myke styringsinstrument at det kan være variasjon i kvalitet. Dette ser vi i planene til skolene, samt oppfølging fra Statsforvalteren. Dette kan også gjelde fylkeskommunen som ikke svarte på spørsmålet omhandlet dette.

4.5 Svar på oppgavens problemstilling

I hvilken grad gjenspeiler videregående skolars krise -og beredskapsplaner nasjonale og regionale føringer, og hva kan forklare variasjoner i samsvar mellom nasjonale føringer og lokal praksis?

4.5.1 Variasjoner mellom skolenes beredskapsplaner, nasjonale føringer og lokal praksis

I denne delen vil jeg presentere de empiriske funnene fra analysen av skolenes

beredskapsplaner opp mot nasjonale føringer og lokal praksis. Jeg vil presentere funnene i en tabell for å gi en oversiktlig fremstilling. Her har jeg delt inn i kategoriene kriterium, nasjonale lover, føringer og lokal praksis. Som vi kan se av tabellen viser analysen at det er nødvendig med tydelig veiledning oppfølging og implementering av både harde og myke styringsinstrument for å sikre at beredskapsplanene i videregående skoler bedre gjenspeiler nasjonale og regionale føringer. Tabellen kommer på neste side.

Kriterium	Nasjonale føringer	Lokal praksis (skole1)	Lokal praksis (skole2)	Lokal praksis (skole3)
Forebygging	Forebygging bør prioriteres i skolene (Udir-veileder)	Omfattende fokus på forebygging	Ikke dedikert del for forebygging	Ingen forebyggende tiltak nevnt
Ansvars- og oppgaveplan	Klare roller og ansvar bør defineres (Udir-veileder)	Rektor ansvarlig for mobilisering	Tydelig ansvars- og oppgaveplan	Klare roller, navngitte personer
Tverrfaglig team	Tverrfaglig team skal involveres (Udir-veileder)	Rolle som «øvrige medlemmer»	Ressurser inkludert (f.eks. menighet)	«øvrige medlemmer» og «eksterne» inkludert
Oppdatert ringe- og kontaktliste	Skolene bør ha oppdatert ringe- og kontaktliste (Udir-veileder)	Ikke spesifisert når listen oppdateres	Ikke spesifisert når og hvordan oppdatering skjer	Ikke nevnt i planen
Øving på beredskapsplanen	Øvelser bør gjennomføres regelmessig (Udir-veileder, Helseberedskapsloven)	Viser til treningsplan- ikke inkludert	Beredskapsteam øver årlig	Ingen øving nevnt
Forankring	Beredskapsplaner skal være forankret i fylkeskommunen (Udir-veileder)	Plan forankret i fylkeskommunen	Plan forankret i fylkeskommunen	Delvis forankret, ikke alle anbefalinger
Informasjon til Ansatte og Elever	Alle ansatte og elever bør informeres (Udir-veileder)	Ansatte informert, elever ikke nevnt	Ansatte informert, elever ikke nevnt	Ingen informasjon om ansatte og elever.

5. Konklusjon

Oppgaven ønsket å undersøke i hvilken grad videregående skolars krise- og beredskapsplaner gjenspeiler nasjonale og regionale føringer, samt hva som kan forklare variasjoner i samsvaret mellom nasjonale føringer og lokal praksis. Problemstillingen ble besvart gjennom tre forskningsspørsmål. Teoretisk bygger oppgaven på styringsteori, med fokus på skillet mellom harde og myke styringsinstrument. Harde styringsinstrumenter referer til lovgivning og forskrifter, mens myke styringsinstrumenter inkluderer veiledere, retningslinjer og anbefalinger. Relevante lovverk, som helseberedskapsloven og opplæringsloven, samt nasjonale og regionale føringer fra Udir, helsedirektoratet og Statsforvalteren, ble undersøkt. Komparativ dokumentanalyse ble brukt som metode for å analysere krise- og beredskapsplanene til tre videregående skoler i Rogaland, i tillegg til e-postkorrespondanse med Statsforvalteren og dokumenter fra fylkeskommunen.

Variasjon mellom skolene og nasjonale føringer kan forklares gjennom flere faktorer. Mangelfull veiledning og oppfølging fra Statsforvalteren og fylkeskommunen har bidratt til manglende samsvar med nasjonale føringer. Statsforvalteren har ikke ført tilsyn med videregående skolars beredskapsplaner i Rogaland, og fylkeskommunen svarte ikke på spørsmål om oppfølging. Nasjonale føringer, som Udir-veilederen, fungerer som myke styringsinstrumenter, noe som fører til ulik praktisering og kvalitet på beredskapsplanene. Harde styringsinstrumenter, som lover og forskrifter, har ikke blitt implementert fullt ut i planene. Skolene har også ulike prioriteringer, noe som fører til variasjoner i hvordan planene utformes og følges opp. Skolene prioriterer ulike aspekter av beredskap, med fokus på forebygging, ansvarsområder og tverrfaglig team. I tillegg varierer graden av forankring hos fylkeskommunen og Statsforvalteren, noe som påvirker samsvaret mellom nasjonale føringer og lokal praksis. Samlet sett viser analysen at videregående skolars krise- og beredskapsplaner i varierende grad gjenspeiler nasjonale og regionale føringer. For å redusere variasjonene og sikre bedre samsvar mellom nasjonale føringer og lokal praksis, er det nødvendig med tydeligere veiledning, oppfølging og implementering av både myke og harde styringsinstrument fra Statsforvalteren og fylkeskommunen. Funnene i oppgaven gjenspeiler funnene som ble presentert i avsnittet Tidligere forskning.

5.1 Veien videre for ny forskning

Denne oppgaven har identifisert flere områder hvor videre forskning kan være nødvendig. Det kan være nødvendig å forske på hvordan effektiviteten til både harde og myke

styringsinstrument og balansen mellom dem, kan forbedres for å gjenspeile nasjonale føringer i lokal praksis. Det vil også være interessant å utforske effekten av statlig tilsyn og oppfølging på samsvar mellom nasjonale føringer og lokal praksis og hvordan dette påvirker kvaliteten på beredskapsplanene. Det er naturlig å bygge på min oppgave hvis en skal forske på disse områdene.

Litteraturliste

- Andersen, L. B., Hansen, K. M., & Klemmensen, R. (2010). *Metoder i statskundskab*. Rosinante&Co.
- Astad, K. W. (2016). *Beredskapsplanlegging for tilsiktede livstruende hendelser ved et utvalg videregående skoler* [Masteroppgave, Unviersitetet i Stavanger]. Universitetet i stavanger. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2425104>
- Blomqvist, P. (2022). Soft and hard governing tools. I A. Christopher & T. Jacob (Red.), *Handbook on Theories of Governance* (2. utg., s. 285–296). Edward Elgar Publishing.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th edition). Oxford university press.
- Christensen, Egeberg, M., & Læg Reid, P. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). *Risikoanalyse av skole-skyting i Nordland* (1). https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrb_2015_delrapport_risikoanalyse_av_skoleskyting_i_nordland.pdf
- Fimreife, A. L., Laegreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg, s. 11–34). Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforl. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020092407534
- H. Engen, O. A., Pettersen Gould, K. A., Kruke, B. I., Hempel Lindøe, P., Olsen, K. H., & Olsen, O. E. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (2. utg.). CAPPELEN Damm AS.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Cappelen akademisk forl. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014071106061
- Helse -og omsorgsdepartementet. (2018). *Å verne om liv og helse*. Helse -og omsorgdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/hod/fellesdok/planer/helseberedskapsplan_010118.pdf
- Helseberedskapsloven. (2000). *Lov om helsemessig og sosial beredskap* (LOV-2024-01-12-3). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-06-23-56/KAPITTEL_2#%C2%A72-1

- Helsedirektoratet. (2023, desember 20). *Ansvar og oppgaver helseberedskap i Norge*. helsedirektoratet.no. <https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/ansvar-og-oppgaver-helseberedskapen-i-norge>
- Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. (2015). *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (FOR-2021-12-10-3466 fra 01.01.2022). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5
- NOU 2019: 25. (2019). *Med rett til å mestre – struktur og innhold i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-25/id2682947/>
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa* (LOV-2022-06-17-68). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_15#KAPITTEL_15
- Paulsen, H. C. (2024, januar 18). Oppførselen til de yngste elevene skaper bekymring i hele fylket – nå tar elever ved Sola vgs. Grep. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/pQw3qW/oppfoerselen-til-de-yngste-elevene-skaper-bekymring-i-hele-fylket-naa-tar-elever-ved-sola-vgs-grep>
- Sviggum, S. K., Lien Sveen, S., Løkkevik, O., & Medby, M. (2024, januar 20). Fylkeskommuner stenger videregående skoler: – Må ikke bli en trend. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/i/JQz64P/akershus-stenger-alle-videregaaende-skoler-mandag-melder-utdanningsnytt>
- udir.no. (2023). *Tilsyn med offentlige skoler*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-offentlige-barnehager-og-skoler/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018, november 28). *Råd til skoleleder i arbeid med beredskapsplaner*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/skolens-selvmondsforebyggende-arbeid/rad-til-skoleleder-i-arbeid-med-beredskapsplaner/>