

Sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen

– en gjennomgang og forslag til tiltak

Denne rapporten er utarbeidet av Oslo Kommune, KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet

Januar 2014



Datert 29.1.2014

SAMMENDRAG

I etterkant av drapet på en medarbeider ved NAV Grorud i august 2013 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Oslo kommune, KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, arbeidstakerorganisasjonene og vernetjenesten.

Arbeidsgruppa har hatt som mandat å gjennomgå sikkerhetssituasjonen i NAV. Arbeidet har bestått i å kartlegge følgende områder:

- Omfang av vold og trusler om vold rettet mot ansatte i NAV-kontorene.
- En gjennomgang av eksisterende rutiner, policy og regelverk.
- Kartlegging om og i hvilken grad NAV-kontorene har rutiner, gjennomført opplæring og iverksatt fysiske tiltak for å forebygge og håndtere vold og trusler om vold.

Sikkerhetssituasjonen i NAV-kontorene – et overordnet bilde

Et hovedfunn i denne gjennomgangen er at i NAV-kontorene har 2,3¹ prosent av medarbeidere vært utsatt for fysisk vold på arbeidsplassen i løpet av de siste 12 måneder. Langt flere oppgir å ha vært utsatt for trusler om vold. 39 prosent oppgir at de har mottatt direkte trusler mot seg selv i løpet av de siste 12 måneder, og 50 prosent oppgir å ha opplevd trusler rettet mot kontoret de jobber på. Samlet sett oppgir 63 prosent å ha opplevd trusler enten direkte rettet mot dem selv eller kontoret i løpet av de siste 12 måneder.

Kartleggingen viser videre at volds- og trusselbildet varierer mellom kontorer av ulik størrelse, og mellom medarbeidere og hvilke arbeidsområder de ivaretar. Her skilles det mellom ansatte som jobber i publikumsmottakene (NAV-kontorenes 1. linje), merkantilt ansatte og ansatte som jobber med oppfølging og veiledning av brukere,

enten statlig ansatte eller kommunalt ansatte.

Ansatte ved de største kontorene er mer utsatt for vold og trusler om vold enn ansatte ved de mindre kontorene. Medarbeidere som jobber i publikumsmottakene oppgir i større grad å være utsatt for vold og trusler om vold enn kollegaer som har andre arbeidsoppgaver og funksjoner. Blant medarbeidere som jobber med oppfølging og veiledning viser funnene at det er de kommunalt ansatte som er mest utsatt for vold og trusler om vold. Disse tendensene forsterkes med kontorstørrelse².

De største kontorene er altså jevnt over mest utsatt for vold og trusler om vold. Bak dette bildet, skjuler det seg også en betydelig variasjon i omfang av trusler mellom de større kontorene, det vil si med 40 ansatte eller mer. Gjennomsnittlig antall trusler per ansatt i løpet av de siste tolv måneder varierer fra 0,3 trusler på de minst utsatte kontorene, til 4,5 trusler på det mest utsatte kontoret.

Sammenligner vi omfang av vold rettet mot ansatte med tidligere undersøkelser³, er omfanget stabilt sammenlignet med 2009.

Gjennom kartleggingen oppgir 90 prosent av de ansatte at de stort sett føler seg trygge på jobb. Samtidig oppgir 17 prosent at de er redde for å bli utsatt for vold på jobben, og 10 prosent oppgir at de har hatt ønske om å slutte i jobben på grunn av vold eller trusler på arbeidsplassen. Av de som har vært utsatt for mange trusler eller fysisk vold, er det en høy andel som svarer at de er redd for å bli utsatt for fysisk vold. Dette tyder på at vold og trusler er en alvorlig stressfaktor og arbeidsmiljøbelastning.

Nedenfor følger et kort sammendrag av øvrige hovedfunnene fra kartleggingen:

1 Spørreundersøkelse rettet mot et representativt utvalg av medarbeidere i NAV-kontor.

2 Ved NAV-kontor med flere enn 40 ansatte er det et klart mønster. Kommunalt ansatte som jobber med oppfølging, samt ansatte i publikumsmottaket, er klart mer utsatt for vold og trusler om vold.

3 AFI/Grimsø 2009

HMS-arbeidet i NAV-kontorene

84 prosent av ledere og 78 prosent av verneombudene oppgir at deres kontor har rutiner for håndtering og forebygging av vold og trusler. 72 prosent av medarbeiderne oppgir det samme. Kartleggingen viser at NAV-kontorene i ulik grad har operasjonalisert rutiner for håndtering og forebygging av vold og trusler. Hvor godt kjent den enkelte medarbeider er med rutinene i sitt kontor varierer.

Samtidig viser kartleggingen at det varierer i hvilken grad kontorene har rutiner for deling av informasjon med andre offentlige etater om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko. Gjennom intervju oppgir flere medarbeidere å være opptatt av å ivareta brukers personvern, og er noe usikre på hva slags informasjon som kan deles og hvordan.

Forebyggende arbeid i NAV-kontorene

De fleste kontorene har gjennomført teoretisk opplæring i å forebygge og håndtere vold og trusler om vold. Svært få medarbeidere oppgir å ha gjennomført praktisk trening i å håndtere vold eller trusler om vold. Funnene peker i retning av at de kontorer som er mest utsatt for vold og trusler om vold i større grad har gjennomført opplæring og iverksatt rutiner, enn de kontorer som er mindre utsatt.

Hvorvidt det er rømningsvei i samtalerom og publikumsmottak, tilgang til alarm i møte med bruker og bruken av alarm varierer mellom kontorene. Omtrent en femtedel av kontorene benytter seg av vektertjenester, og dette gjelder primært de store kontorene.

Reaksjoner overfor brukere som utøver vold eller kommer med trusler om vold

Over halvparten av NAV-kontorene oppgir å ha benyttet utestengelse som tiltak, og det er mest utbredt ved de største kontorene. Kartleggingen viser at det mangler et felles system for å informere medarbeiderne om at bruker er utestengt. Flere

informanter forteller at informasjon om utestengelse ikke når dem, eller at informasjonen ikke er tilgjengelig til å identifisere brukeren. Det kan se ut som disse problemene er størst ved de større kontorene.

Rapportering av HMS-avvik

Rutiner både i statlig og kommunal styringslinje tilsier at vold og trusler om vold skal avviksrapporteres. Kartleggingen viser at det eksisterer ulike rapporteringsrutiner i kontorene, og at det ikke er entydig hva som skal rapporteres i det statlige og/eller det kommunale avvikssystemet. Omfang og innhold i rapporteringene varierer. Konsekvensen av ovennevnte er at det ikke finnes en pålitelig oversikt over det samlede omfang av vold og trusler om vold rettet mot ansatte i NAV (både statlige og kommunalt ansatt).

Samlet vurdering av sikkerhets-situasjonen i NAV

Arbeidsgruppa vurderer at omfanget av trusler rettet mot NAV-kontorene er uakseptabelt og at dette, inklusivt omfanget av vold, utgjør en betydelig arbeidsmiljøbelastning. Ut fra dette vil vi hevde at noen store kontor har betydelige sikkerhetsutfordringer, særlig når det gjelder antall trusler de ansatte utsettes for i sin arbeidshverdag.

Funnene viser at det er store variasjoner mellom kontorene i hvordan disse utfordringene blir møtt, og hva som gjøres for å sikre at alle medarbeidere skal kunne bidra til å forebygge og bedre håndtere vold og trusler om vold.

Arbeidsgruppen vil peke på betydningen av at det enkelte kontor gjør en lokal vurdering av sikkerhetsutfordringene og den arbeidsmiljøutfordringen som vold og trusler utgjør. På bakgrunn av dette må kontorene iverksette tiltak som bidrar til å forebygge vold, og gjøre medarbeiderne bedre rustet til å håndtere vold og trusler om vold. Nedenfor redegjøres det kort for de anbefalinger og forslag til tiltak som arbeidsgruppa vurderer som viktige i det videre arbeidet.

Forslag og anbefalinger

Etter arbeidsgruppens vurdering er flere kontorer godt i gang med å etablere rutiner, få kunnskap og iverksette opplæring for å forebygge og håndtere vold og trusler om vold.

Samtidig må det gjøres risikovurderinger fortløpende, og nødvendige sikkerhetstiltak må iverksettes. Sikkerhetssituasjonen, og ikke minst medarbeidernes opplevelse av trygghet og sikkerhet på jobb, er en avgjørende faktor for at NAV skal levere gode tjenester til brukerne.

Trusler og vold på arbeidsplassen kan ha negative konsekvenser for arbeidsmiljøet og er krevende for medarbeiderne som rammes. Arbeidsgruppen mener de foreslåtte tiltakene er viktige for å bygge en god sikkerhetskultur i NAV. Arbeidsgruppen vil likevel understreke at de foreslåtte

tiltakene ikke alene vil løse sikkerhetsutfordringene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Derfor må begge styringslinjene for NAV-kontorene, både stat og kommune, fortsette det systematiske sikkerhetsarbeidet. Det er viktig at det gjennomføres lokale risikovurderinger og at problemer som blir avdekket danner grunnlag for å sette i gang lokale tiltak.

Samtidig må Arbeids- og velferdsdirektoratet ha en aktiv pådriverrolle i sikkerhetsarbeidet i arbeids- og velferdsetaten, og sikre både kapasitet og gjennomføringsevne til å sette i gang sentrale tiltak.

Arbeidsgruppen har valgt å dele tiltakene etter om de skal gjennomføres på kort, mellomlang og lengre sikt.

Tiltak som skal gjennomføres på kort sikt, innen utgangen av 2014

Tiltak som kan gjennomføres på kort sikt	Innhold
Ny standard for minimumskrav til fysisk sikring	Standard som stiller krav til: • Rømningsveier • Bruk av alarm • Utforming av publikumsmottak • Samtalerom
Felles kriterier for hva som ligger i begrepene i begrepene trusler, sjikane og vold	Felles forståelse og utarbeidelse av kriterier for begrepene. Utarbeide støttmateriell som refleksjonsverktøy
Avklaring av hvem som anmelder	Riksadvokaten vil presisere enkelte forhold knyttet til praksis for anmeldelse fra NAV
Tydeliggjøre krav til gjennomført sikkerhetsarbeid	Årlige resultatkrav innenfor: • Gjennomførte risikovurderinger • Gjennomførte forebyggende sikkerhetstiltak, herunder fysiske tiltak • Gjennomførte og evaluerte praktiske øvelser • Gjennomført opplæring

Tiltak som skal gjennomføres på mellomlang sikt, innen utgangen av 2015

Tiltak som kan gjennomføres på mellomlang sikt	Innhold
Utrede om en felles vernetjeneste er hensiktsmessig	Utredning
Jevnlig dialog med politi om sikkerhet i NAV	Dialog med politi på alle nivå
Dialog og informasjonsdeling med andre samarbeidspartnere	Etablere lokale rutiner for deling av informasjon Helsedirektoratet, KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet skal utrede mulighetsrom og samhandlingsformer med sikte på å bedre informasjonsdeling Arbeids- og velferdsdirektoratet bør vurdere behovet for dialog med andre samarbeidspartnere
Felles rutiner for deling av informasjon i NAV	Arbeids- og velferdsdirektoratet bør tydeliggjøre retningslinjene for når informasjonsdeling er nødvendig av hensyn til liv eller helse Det bør etableres rutiner i det enkelte NAV-kontor om hvordan man skal dele informasjon om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko
Sikkerhetsportal for enheter i NAV	Sikkerhetsportalen bør dekke områdene forebygging, håndtering, oppfølging og rapportering. Den bør inneholde: • Lover, regler og forskrifter • Viktige rutiner • Gode eksempler og støttmateriell

Tiltak som skal gjennomføres på lengre sikt, innen utgangen av 2016

Tiltak som kan gjennomføres på lengre sikt	Innhold
Bedre rapporterings- og oppfølgingssystem	• Det utarbeides tydelig beskrivelse av hvordan hendelser skal registreres • Alle hendelser i NAV bør bli registrert i ett system tilgjengelig for alle, og som gir pålitelig data som kan følges opp
Styrket fagkompetanse og opplæring	• Fag- og kommunikasjonskompetanse • Opplæring i sikkerhet, inklusive opplæring for ledere • Det bør lages en struktur på sikkerhetsopplæringen som gjelder NAV i sin helhet, både statlig og kommunalt ansatte og ledere
Bedre forventningsavklaring og god service	NAV bør: • Gi nøktern og konkret informasjon om sine tjenester og ytelser • Forbedre sine vedtaksbrev • Sikre godt samarbeid mellom sine enheter, spesielt samhandling mellom NAV-kontor og forvaltning
Øvrige forslag som bør vurderes nærmere	• Om det er sammenheng mellom ressurs situasjonen og forekomst av trusler, sjikane og vold • Regler og rutiner for alenearbeid • Oppfølging av medarbeidere • Like rettigheter til yrkesskadeforsikring for kommunalt og statlig ansatte • Lik tilgang til bedriftshelsetjeneste for kommunalt og statlig ansatte

Tiltak som arbeidsgruppen ikke anbefaler som obligatoriske

- Vektertjenester.
- Metalldetektor
- Kameraovervåkning

INNHold

Sammendrag

iii

Sikkerhetssituasjonen i NAV-kontorene – et overordnet bilde

iii

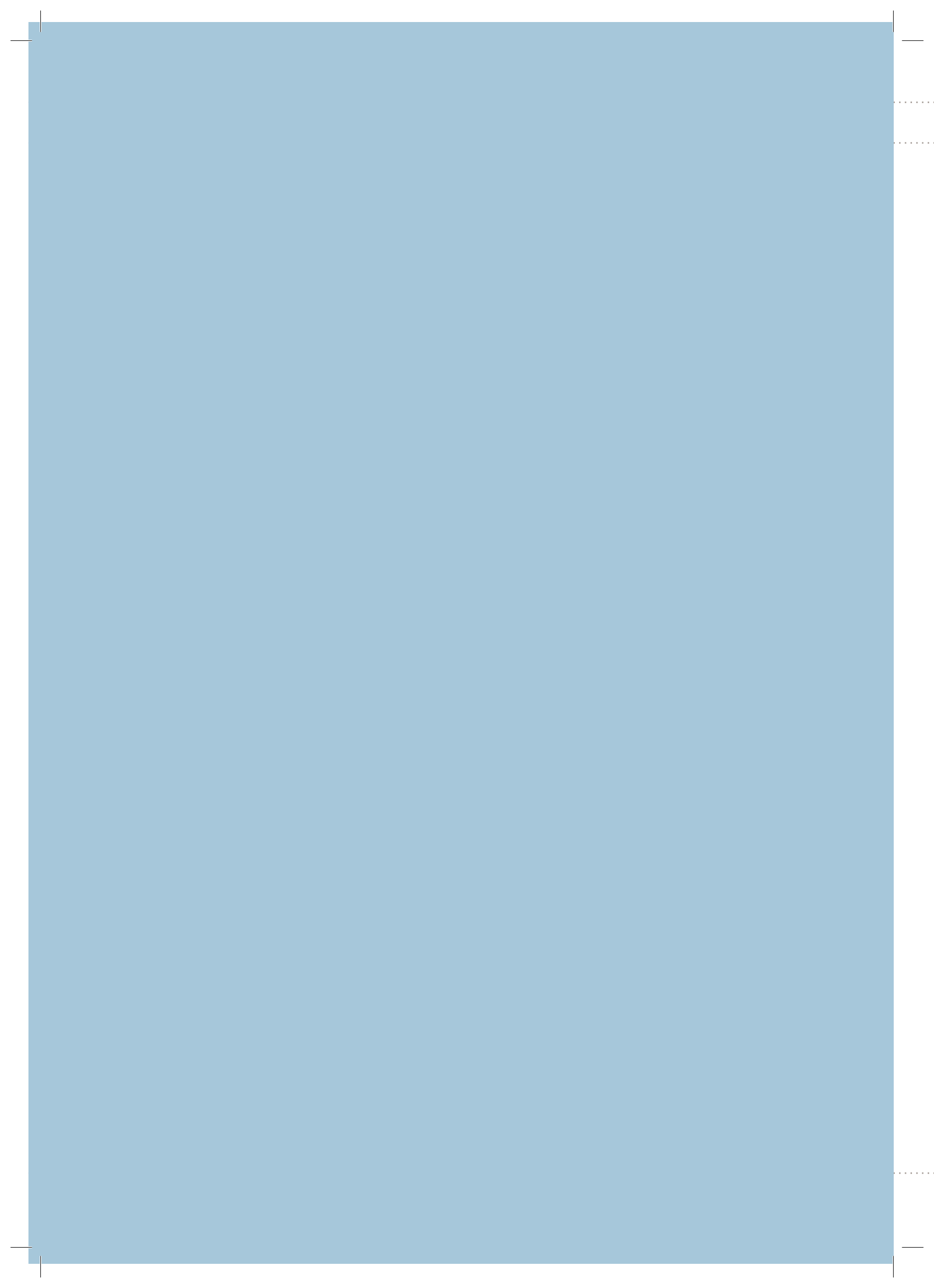
Forslag og anbefalinger

v

1	Innledning	3
1.1	Mandat	3
1.2	Avgrensning av mandatet	5
1.3	Gjennomføring og metode	6
2	Tidligere forskning om vold og trusler	13
2.1	Hvem og hvor mange utsettes for vold eller trusler om vold?	13
2.2	Hva er årsaken til vold og trusler om vold?	14
2.3	Hvordan forebygge vold og trusler om vold?	14
3	HMS-arbeidet i NAV-kontorene	17
3.1	Arbeidsgivers ansvar etter arbeidsmiljøloven	17
3.2	Overordnede rutiner i den statlige og kommunale styringslinjen	18
3.3	Sikkerhetsrutiner i NAV-kontorene	23
3.4	Informasjonsdeling om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko	26
3.5	Oppsummering	32
4	Forebyggende tiltak i NAV-kontorene	35
4.1	Opplæring i å håndtere vold- og trusselsituasjoner	35
4.2	Fysisk utforming av lokalene	37
4.3	Bruk av vekter	40
4.4	Oppsummering	41
5	Omfang av vold og trusler på NAV-kontor	45
5.1	Samlet vurdering av sikkerhetssituasjonen	45
5.2	Omfang av vold og trusler	47
5.3	Kjennetegn ved volds- og trusselepisodene i NAV-kontor	50
5.4	Hvilke ansatte er mest utsatt for vold og trusler om vold?	55
5.5	Forskjellene øker med kontorstørrelse	59
5.6	Noen store kontor er langt mer utsatt enn andre	60
5.7	Hvilke situasjoner utløser trusler eller vold?	62
5.8	Har det blitt mer vold over tid?	62
5.9	Er NAV-ansatte mer utsatt for vold og trusler enn andre arbeidstakere?	64
6	Konsekvenser av vold og trusler	67
6.1	Det store flertallet føler seg trygge på jobb	67
6.2	Høy andel utrygge blant de som har vært utsatt for vold eller mange trusler	63
6.3	Oppsummering	71
7	Bruk av reaksjoner mot brukere som utøver vold eller kommer med trusler om vold	75
7.1	Det rettslige grunnlaget for utestengelse	75
7.2	Utfordringer ved bruk av utestengelse	77
7.3	Besøksforbud	78
7.4	Oppsummering	78

8	Rapportering om vold og trusler om vold i NAV	81
8.1	I hvilke system rapporterer NAV-kontorene hendelser?	81
8.2	Ulik praksis og forståelse av hva som skal rapporteres	82
8.3	Oppsummering	83
9	Forslag og anbefalinger til tiltak	87
9.1	Tiltak som gjennomføres på kort sikt	88
9.2	Tiltak som gjennomføres på mellomlang sikt - 2015	90
9.3	Tiltak som gjennomføres på lengre sikt - 2016	92
9.4	Øvrige forslag som bør vurderes nærmere	95
9.5	Tiltak som arbeidsgruppen ikke anbefaler som obligatoriske	96
Litteraturliste		98
Vedlegg		103
	Vedlegg 1. Innledning	104
	Vedlegg 2. Metode	104
	Vedlegg 3. Omfang vold og trusler	104
	Vedlegg 4. Konsekvenser av vold og trusler	107

Innledning



1 INNLEDNING

I august 2013 ble en av NAVs medarbeidere drept på jobb. I den forbindelse ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo kommune, KS, de kommunalt ansattes organisasjoner og hovedverneombudet på statlig side. Arbeidsgruppen har totalt hatt fem medlemmer. Arbeidsgruppen fikk i mandat å gjennomgå sikkerhetssituasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter kalt NAV), samt utarbeide forslag til tiltak som kan forebygge vold og trusler om vold.

Antall registrerte hendelser om trusler, trakassering og vold rettet mot arbeids- og velferdsforvaltningens medarbeidere har økt det siste året. Hverken Arbeids- og velferdsdirektoratet eller andre har, basert på statistikk fra ordinære datakilder, kunnet gi et (entydig) svar på om dette skyldes en faktisk økning i vold og trusler om vold, eller om ledere og medarbeidere er blitt mer oppmerksomme på å rapportere slike hendelser.

Arbeidet med forebygging, håndtering og etterarbeid knyttet til vold og trusler er en del av HMS-rutinene for både statlige og kommunale medarbeidere i NAV-kontoret. Det er imidlertid i stor grad varierende praksis når det gjelder avviksrapportering.

Det er ikke tilfredsstillende for arbeidsgiver, både kommune og stat, at en ikke har oversikt over hvilken sikkerhetsrisiko de NAV-ansatte står overfor. Denne rapporten har derfor til hensikt å beskrive omfang av vold og trusler om vold rettet mot ansatte i NAV, og da primært ansatte i NAV-kontor. For å kunne gi en dekkende beskrivelse av situasjonen er det innhentet nye data som ikke har vært tilgjengelig gjennom eksisterende rapporteringssystem og registerdata.

Gjennomgangen av sikkerhetssituasjonen i NAV er gjennomført i regi av arbeidsgruppen, av KS, Oslo kommune, Arbeids- og velferdsdirektoratet, tillitsmannsapparatet i kommunene og vernetjenesten i NAV.

1.1 Mandat

I det følgende vil arbeidsgruppens mandat gjengis i sin helhet:

“Som følge av drapet på en medarbeider ved NAV Grorud ble det 19. august holdt møte mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo kommune KS og representanter for de tilsattes organisasjoner i NAV. I møtet ble en enig om å nedsette en arbeidsgruppe som skulle gå gjennom sikkerheten i NAV. Det ble besluttet at arbeidsgruppen skal legge frem sine forslag til tiltak før jul. En ble videre enig om at arbeidsgruppen skal bestå av fem personer som skal representere Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo kommune, KS, de kommunalt ansattes organisasjoner og hovedverne-

ombudet på statlig side. I tillegg var en enig om at organisasjonene som deltok på møtet 19. august skal delta i referansegruppe som møtes to ganger før jul.

I etterkant av møtet ble det, etter en høringsrunde, fastsatt følgende mandat for arbeidsgruppen:

Arbeids- og velferdsforvaltningen har nulltoleranse for vold og trusler. Det har i den senere tid vært flere alvorlige hendelser med vold og trusler rettet mot medarbeidere og brukere i arbeids- og velferdsforvaltningen. En av hendelsene endte med dødsfall.

Med bakgrunn i mandatet nedsettes det en arbeidsgruppe, med et eget sekretariat, og en referansegruppe som skal gjennomgå sikkerhetssituasjonen knyttet til trusler og vold rettet mot medarbeidere

og brukere i arbeids- og velferdsforvaltningen. Gjennomgangen skal dermed omfatte både den kommunale og statlige delen av NAV-kontorene.

Arbeidsgruppen skal:

1. Gi en beskrivelse av gjeldende regelverk, policyer og rutiner for å forebygge og hindre hendelser knyttet til trusler og vold i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette omfatter bl.a. fysisk sikkerhet, kompetanse, informasjonsdeling, utestengelse av brukere og samarbeid mellom offentlige instanser. Informasjonsdeling har flere dimensjoner: Internt i NAV-kontoret, på tvers av enheter i arbeids- og velferdsforvaltningen og mellom NAV-kontoret og andre offentlige instanser. Videre må det redegjøres for rutiner og retningslinjer mm for håndtering av enkelthendelser knyttet til trusler og vold.
2. Sammenfatte erfaringer med gjeldende regelverk, policy og rutiner samt foreliggende planer og forbedringstiltak på området.
3. Kartlegge sikkerhetssituasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, og særlig i NAV-kontorene.
4. Beskrive utfordringer i lys av gjeldende bemanning, kompetanse, regelverk, policyer, rutiner og den faktiske sikkerhetssituasjonen slik denne fremstår i arbeids- og velferdsforvaltningen.
5. Foreslå konkrete tiltak som vil styrke sikkerhetssituasjonen, herunder konflikthåndtering, i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det legges til grunn at arbeidsgruppen innhenter erfaringer og synspunkter fra NAV-kontorer samt øvrige relevante enheter i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samtidig må arbeidsgruppen vurdere grenseflatene mot andre offentlige instanser, bl.a. helsevesenet. I tillegg må arbeidsgruppen vurdere innhenting av erfaringer fra sikkerhetsarbeid utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen.

Kommunene har ulike tjenester i NAV-kontorene og har enheter med grenseflater mot kontorene. Disse enhetene har også tilsvarende sikkerhetsutfordringer som NAV-kontorene. Arbeidsgruppen må derfor vurdere i hvilken grad de foreslåtte

tiltakene har overføringsverdi for øvrige områder i kommunene.

Deltakelse i og ledelse av arbeidsgruppen:

- Inger-Johanne Stokke, Arbeids- og velferdsdirektoratet (leder av arbeidsgruppen)
- Stein Bjarne Larsen, Hovedverneombud
- Tove Rydning, Fellesorganisasjonen
- Ellen Oldereid, Oslo kommune
- Tone Marie Nybø Solheim, KS

Arbeidsgruppen skal forelegge sine beskrivelser, kartlegginger og vurderinger og forslag til tiltak til en referansegruppe bestående av de ansattes organisasjoner i Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale del av NAV-kontorene, leder av arbeidsmiljøutvalget i Arbeids- og velferdsetaten, hovedverneombud, KS, Oslo Kommune og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Leder av arbeidsgruppen skal i tillegg legge frem forslag til møteplan for møtene i referansegruppen og sørge for nødvendig involvering av brukerutvalg/brukerrepresentanter. Arbeidsgruppen leverer sluttrapport innen 18. desember. Rapporten leveres til KS, Oslo Kommune og Arbeids- og velferdsdirektoratet samt deltakerne i referansegruppen. Forslag til tiltak som skal styrke sikkerheten for medarbeiderne og brukere i arbeids- og velferdsforvaltningen skal deretter behandles i den enkelte linjeorganisasjon og KS”.

For å støtte arbeidsgruppens arbeid og gjennomføring av kartleggingen ble det utnevnt et sekretariat ledet av KS. Tone Skjelbostad fra KS ledet sekretariatets arbeid. Sekretariatet bestod ellers av: Marit Løken, Ivar A. Lima, Catrine Stadheim og Ole Morten Pünther fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ane Heggelund fra NAV Oslo. Siri Klevstrand, Nina Hjertø Ingebrigtsen og Kari Hesselberg fra KS, samt Kåre Ellingsen, Marit Hestad og Mari Nysæther fra Oslo kommune.

1.2 Avgrensning av mandatet

Mandatet er bredt og berører mange temaer. Arbeidsgruppa har valgt å avgrense gjennomgangen til å:

- Omfatte NAV-kontor, men med innhenting av erfaringer fra andre NAV-enheter med brukerkontakt
- Vise et reelt bilde av omfanget av vold og trusler om vold rettet mot ansatte i Nav-kontor. Hvor er det mest vold og trusler om vold og hvilke ansattgrupper utsettes i størst grad for dette?
- Hvilke rutiner, policyer og regelverk eksisterer på området og hvordan arbeides det med dette i NAV-kontorene? Herunder bruk av rutiner, opplæring og fysiske sikringstiltak.

Gjennomgangen omhandler i hovedsak sikkerheten til de ansatte i NAV, og ikke brukernes sikkerhet. Gjennomgangen av sikkerhetssituasjonen skal også, som en del av mandatet, ha overføringsverdi til andre sammenlignbare tjenester. Dette gjelder både kunnskap og erfaringer som er kommet frem i kartleggingen, så vel som forslag og anbefalinger til tiltak.

Mandatet, slik arbeidsgruppa har tolket det, innebærer ikke å systematisk kartlegge beste praksis og presentere dette særskilt. Hva kontorene gjør for å forebygge og håndtere vold og trusler om vold blir omtalt i de ulike kapitlene, primært i kapittel tre og fire.

Brukerne av NAV kan være i en vanskelig livssituasjon. Møtet med NAV-kontoret kan oppleves frustrerende og det kan være sterke følelser involvert, ikke minst fordi resultatet av møtet kan ha stor betydning for bruker. En god dialog mellom bruker og ansatte krever gjensidig tillit, og kan ta sin tid å bygge opp. Ansatte må ha nødvendig sosial kompetanse, kunnskaper og holdninger, for å utvikle gode relasjoner og mestre ulike sosiale og kulturelle miljøer. Dette er tema som arbeidsgruppen er vel kjent med. Arbeidsgruppen er også bevisst betydningen god kommunikasjon har for konflikter og aggressiv adferd. Hvordan NAV-

ansatte møter bruker og bistår dem anses som et svært viktig tema, men gitt mandatets omfang har det ikke vært anledning til å gå grundig inn på dette i arbeidsgruppens kartlegging. Arbeidsgruppen har imidlertid i de anbefalte tiltakene foreslått at kommunikasjon og konflikthåndtering blir et prioritert område for opplæring av ansatte i NAV.

Vold og trusler om vold i lys av bemannings-situasjonen i NAV-kontorene

I mandatet ble arbeidsgruppen bedt om å vurdere sikkerhetsutfordringer i lys av gjeldende bemanning. I høringsuttalelsene til denne rapporten ble det også stilt spørsmål ved om det er en sammenheng mellom ressursituasjonen i NAV-kontorene og omfang av vold og trusler. Arbeids- og velferdsdirektoratet har nylig gjennomført en ressurskartlegging som belyser sammenheng mellom ressursituasjonen på statlig side i NAV-kontorene og tid til oppfølging⁴. Resultatene fra undersøkelsen bekrefter at den statlige delen av NAV-kontorene har en svært krevende ressursituasjon på oppfølgingsområdet. Selv kontorer som har iverksatt mange interne tiltak for å effektivisere og frigjøre tid både til brukeroppfølgning og arbeidsgiverkontakt, gir uttrykk for at kapasiteten ikke er tilstrekkelig for at brukeroppfølgningen skal ha den kvalitet, omfang og hyppighet som tidligere har vært forutsatt og forventet. Denne type analyse faller ikke innenfor rammene av denne kartleggingen, men de kvalitative intervjuene viser at enkelte medarbeidere viser til ressursituasjonen når de omtaler frustrasjon blant brukerne. Dette gjelder spesielt de største kontorene. Arbeidsgruppa anser dette som en aktuell problemstilling og anbefaler at det jobbes videre med dette.

Andre problemstillinger knyttet til vold og trusler om vold er blitt reist gjennom kartleggingen og det øvrige arbeidet til arbeidsgruppen. Dette gjelder blant annet organisering av arbeidsoppgaver, organisering av NAVs tjenester, kompetanse blant medarbeidere og demografiske ulikheter. Dette er temaer som er relevante, men av hensyn til tid og omfang av kartleggingen er ikke dette undersøkt nærmere.

⁴ NAV (2013), Ressursundersøkelse ved NAV-kontorene. Rapport fra arbeidsgruppe. November 2013.

1.2.1 Begrepsdefinisjoner

Begrepene vold og trusler rommer mye. Hva som tolkes som trusler, sjikane eller trakassering er individuelt betinget og avhengig av hvilken kontekst disse situasjonene oppstår i. Følgende definisjoner er lagt til grunn i rapporten:

- **Vold:** Fysisk vold som slag, spark, dytting, lugging, knuffing, eller andre fysiske angrep på personer
- **Trusler om vold:** Ytringer eller handlinger som åpenlyst eller indirekte innebærer å påføre den enkelte, enheten eller andre skade
- **Trakassering og sjikane:** Omtales her som samlebegrep for kjefting, nedsettende kommentarer, og negativ omtale

NAV består av ulike enheter. Denne kartleggingen omfatter kun deler av organisasjonen. Det er ledere, ansatte og verneombudene ved NAV-kontorene som er intervjuet og som har besvart spørreundersøkelsen. I tillegg er det gjennomført møter med NAV Kontaktsenter, en forvaltningsenhet, en sikkerhetskoordinator på fylkesnivå, og det har vært møter med ulike ledergrupper i NAV. I rapporten benyttes følgende definisjoner:

NAV-enhet: Et samlebegrep for alle enheter i NAV, blant annet NAV Forvaltning, NAV Kontaktsenter, NAV Pensjon og NAV-kontor.

NAV-kontor: Førstelinjetjenesten i NAV, de enheter i NAV som ivaretar oppfølging av brukere når det gjelder arbeid og aktivitet og oppfølging av brukere etter lov om sosiale tjenester i NAV.

1.3 Gjennomføring og metode

Gjennomgang av sikkerhetssituasjonen i NAV er foretatt ved hjelp av følgende undersøkelser:

1. Spørreundersøkelse blant alle ledere og verneombud i NAV-kontorene, og en spørreundersøkelse rettet mot et representativt utvalg ansatte
2. Kvalitative intervjuer med ledere og ansatte (herunder ansatte i publikumsmottak og ansatte som jobber med oppfølging) i utvalgte NAV-kontorer
3. Dokumentanalyse av aktuelt lovverk, retningslinjer og eksisterende statistikk over omfang av vold og trusler.

1.3.1 Spørreundersøkelse rettet mot ledere, verneombud og et representativt utvalg medarbeidere

Det er gjennomført to separate undersøkelser, en blant medarbeidere, og en blant enhetsledere, avdelingsledere og verneombud. Respondentlister er hentet ut fra Arbeids- og velferdsdirektoratets database med informasjon om samtlige ansatte. Oslo kommune fremskaffet oversikt over e-postadressene til ledere i Oslo. Liste over alle verneombud er innhentet ved hjelp av hovedverneombudet i Arbeids- og velferdsetaten.

Det ble utviklet spørreskjema av medlemmene i sekretariatet. Vi brukte det web-baserte spørreverktøyet Questback til å gjennomføre spørreundersøkelsen. Det ble sendt en epost med invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen til begge utvalgene.

Fakta om NAV:

- 456 NAV kontor
- Hvert NAV-kontor har to eiere, stat og kommune
- Hvert NAV-kontor har både statlige og kommunale tjenester
- I NAV-kontorene er det cirka 10.000 ansatte
- Det er variasjon i organisering og oppgaveløsning i NAV-kontorene

E-posten bestod av brev som forklarte hensikten med undersøkelsen, og inneholdt en lenke til selve spørreundersøkelsen. Datainnsamlingen i medarbeiderutvalget ble gjennomført i perioden 15. okt. – 25. okt. 2013. For utvalget bestående av ledere og verneombud ble datainnsamlingen gjennomført i perioden 14. okt. – 29. okt. 2013.

Leder- og verneombudutvalget: Utvalget bestod av alle som stod registrert som ledere i NAVs ansattdatabase, samt alle verneombud. Det manglet to fylker i listen over verneombud.

Medarbeiderutvalget: Det ble først trukket et enkelt tilfeldig⁵ utvalg på cirka 3700 medarbeidere ved NAV-kontor. En undersøkelse fra 2009 viser at ansatte i Oslo og Finnmark var mest utsatt for trusler av alle fylker i landet. Vi ønsket derfor å

sikre oss et tilstrekkelig antall medarbeidere fra disse to fylkene, og supplerte utvalget med komplett utvalg fra Finnmark og et ekstraintvalg fra Oslo⁶. Bruttoutvalget ble til slutt på 3920 personer.

Tabell 1 viser antall svar fordelt på fylke og etter ansettelse enten i stat eller kommune.

Som det fremgår av tabellen er alle fylker i landet representert. NAVs ansattdatabase viser at det er flere kommunalt enn statlig ansatte ved NAV-kontor. I nettoutvalget er det omtrent like mange statlig og kommunalt ansatte, noe som skyldes at det er en noe lavere svarprosent i det kommunale utvalget. For å veie opp for skjevheter i svar etter fylke og etter om en er ansatt i stat eller kommune, er utvalget vektet. Vektingen er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

Tabell 1. Svar på spørreundersøkelsen blant medarbeidere etter ansettelsesforhold og etter fylke.

<i>Fylke</i>	<i>Stat</i>	<i>Kommune</i>	<i>Total</i>
Østfold	84	92	176
Akershus	111	141	252
Oslo	221	164	385
Hedmark	53	73	126
Oppland	60	60	120
Buskerud	56	84	140
Vestfold	72	82	154
Telemark	61	57	118
Aust-Agder	44	33	77
Vest-Agder	34	29	63
Rogaland	122	87	209
Hordaland	95	144	239
Sogn- og Fjordane	36	41	77
Møre- og Romsdal	56	59	115
Sør-Trøndelag	88	77	165
Nord-Trøndelag	37	38	75
Nordland	91	70	161
Troms	65	42	107
Finnmark	68	60	128
	1454	1433	2887

⁵ Se Vedø og Solheim (2006) for en nærmere beskrivelse av et enkelt tilfeldig utvalg.

⁶ Ekstraintvalg innebærer at flere medarbeidere i Oslo mottok undersøkelsen i tillegg til de fra Oslo som først ble trukket ut. Komplette utvalg innebærer at alle medarbeidere i Finnmark mottok undersøkelsen.

Tabell 2. Bruttoutvalg, nettoutvalg og svarprosent for de to spørreundersøkelsene

Medarbeidere i nav kontor		Enhetsledere/avdelingsledere/verneombud	
Utvalg	3920	Utvalg	1316
I permisjon/sluttet/ferie	50	I permisjon/sluttet/ferie	9
Bruttoutvalg	3870	Bruttoutvalg	1307
Svar	2893	Svar	1068
Fjernet pga. mange ubesvarte spørsmål	6	Fjernet pga. feil	13
Nettoutvalg	2887	Nettoutvalg	1055
Svarprosent	74,6	Svarprosent	80,7

Tabell 2 viser svarprosenten i de to spørreundersøkelsene.

Svarprosenten er på 74,6 prosent for medarbeidere og 80,7 prosent for enhetsledere, avdelingsledere og verneombud. Dette er en høy svarprosent, noe som styrker undersøkelsens pålitelighet. Nærmere analyser viser at ansatte og ledere som har valgt å svare på undersøkelsen, i stor grad også har svart på de fleste av spørsmålene som ble stilt i spørreskjemaet. Det er en tendens til at verneombud oftere har latt være å svare på flere av spørsmålene. Det skyldes sannsynligvis at spørreskjemaet var dårligere tilpasset verneombudene, og at de lot være å svare på de spørsmålene som de opplevde at ikke var rettet mot dem.

1.3.2 Kvalitativ undersøkelse

Arbeidsgruppen har besøkt 22 NAV-kontor. For å sikre et så bredt utvalg som mulig ble NAV-kontorene valgt ut etter størrelse; under 10 ansatte, mellom 10 og 40 ansatte og over 40 ansatte. Vi tok også hensyn til geografisk plassering. Det ble gjennomført ca. 90 intervjuer gjennom besøkene på NAV-kontorene. Ved hvert kontor ble det bedt om informanter fra publikumsmottak og oppfølging, samt vernetjenesten og ledelse.

Det ble gjennomført semistrukturerte intervjuer med informantene i de fleste av NAV-kontorene. En intervjuguide ble benyttet.

De fleste av arbeidsgruppas og sekretariatets medlemmer har gjennomført intervjuene. Dette har vært viktig både for å kunne gjennomføre alle intervjuene innenfor den tidsrammen som ble satt og fordi det bidrar til å sikre en felles forståelse og referanseramme for det videre arbeidet. Intervjuerne hadde ulik bakgrunn og kunnskap om NAV-kontorene, og det medførte at intervjuene ble ulikt gjennomført og dokumentert. Dette innebærer at sitater og funn som gjengis i teksten må tolkes med varsomhet.

Det ble både gjennomført intervju i grupper på to eller flere, og intervju med enkeltpersoner. Gjennomføring av kvalitative intervju med flere sammen gir informantene anledning til å reflektere og diskutere ut fra gitte temaer og spørsmål. Dette kan gi et nyansert bilde av området som kartlegges, og diskusjon blant informantene kan få frem forskjeller og likheter mellom informantene. Gjennom intervjuer med enkeltpersoner får man enklere tilgang til detaljer og informantenes erfaringer. I denne rapporten har vi forsøkt å presentere dataene i tråd med informantenes beskrivelser.

Funn og analyser i denne rapporten baserer seg i størst grad på den kvantitative spørreundersøkelsen. Funn fra de kvalitative intervjuene blir primært benyttet til å illustrere funn fra spørreundersøkelsen.

1.3.3 Dokumentstudier og registerdata

Som en del av arbeidet har vi gått gjennom sentralt lovverk, annen forskning og eksisterende statistikk om vold og trusler i NAV.

Når det gjelder statistikk om vold og trusler i NAV har rapporteringssystemet ASYS blitt gjennomgått.

For å få en bredere forståelse av tema er tidligere forskning om vold og trusler gjennomgått, blant annet Levekårsundersøkelsen utarbeidet av SSB (2009) og utredning om vold og trusler i offentlig sektor av FAFO. Dette beskrives nærmere i kapittel tre.

1.3.4 Øvrig kartlegging og datainnsamling

Det er blitt gjennomført møter med representanter fra Helsedirektoratet, Politidirektoratet, Riksadvokaten, UDI og Arbeidstilsynet. Representanter fra sekretariatet har også deltatt i møter i Rådmannsutvalget og Storbynettverket i regi av KS. I tillegg ble det gjennomført møter med andre enheter i NAV som NAV Forvaltning, NAV Kontaktsenter, NAV Hjelpemidler. Det ble gjennomført et eget møte med NAV Grorud.

Innhold i disse møtene har primært omhandlet de samme temaene som ligger i mandatet; omfang av vold og trusler, praksis og regelverk knyttet til informasjonsdeling og utestengelse, bruk av rutiner og erfaringer med å håndtere vold og trusler. I tillegg ble det med de eksterne aktørene delt kunnskap og erfaring knyttet til vold og trusler om vold, samt diskutert hvordan man kan samarbeide for å forebygge dette i best mulig grad. Funn fra disse møtene danner grunnlag for utarbeidelse av anbefalinger og forslag til tiltak.

Arbeidsgruppen har i løpet av sitt arbeid mottatt en rekke forbedringsforslag, både som ledd i kvalitative intervjuer, tilbakemeldinger i forbindelse med spørreundersøkelsene og i form av enkelthenvendelser fra personer og organisasjoner. I forbindelse med spørreundersøkelsene ble det fremmet flere forbedringsforslag som arbeidsgruppen har systematisert og gjennomgått. Arbeidsgruppen

har også hatt møter med og mottatt bidrag fra en rekke enkeltpersoner i og utenfor NAV. Arbeidsgruppens leder har også deltatt i flere ledermøter i Arbeids- og velferdsetaten, og i møter med verneombud og representanter for de tilsattes organisasjoner. Dette utgjør også en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for anbefalinger og tiltak.

1.3.5 Referansegruppen og ekstern kvalitetssikring

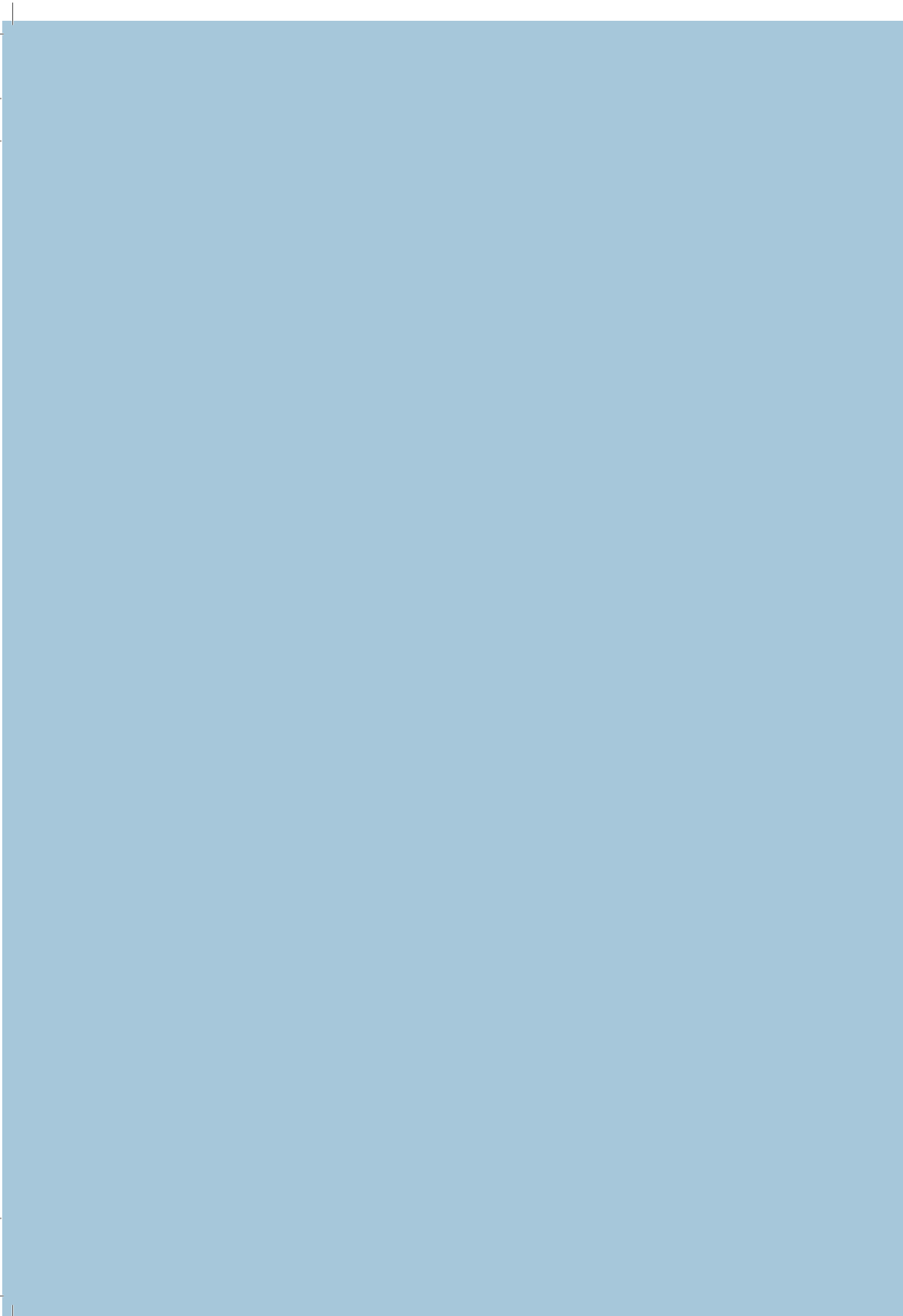
Det er gjennomført tre møter i referansegruppen med representanter fra blant annet KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo kommune og tillitsvalgte fra både stat og kommune.

På det første møtet i referansegruppen ble det lagt frem status for sikkerhetssituasjonen ut fra foreløpige funn fra kartleggingen. Videre ble det lagt frem forslag til inndeling av tiltakene i tre kategorier. Referansegruppen ga i hovedsak sin tilslutning til forslag til videre arbeid med rapporten.

På det andre møtet i referansegruppen ble det lagt frem hovedfunn fra de kvantitative undersøkelsene, og konkrete forslag til tiltak. Også på dette møtet ble det gitt en tilslutning til videre arbeid med rapporten. Samtidig kom det forslag til konkrete områder som arbeidsgruppen skulle jobbe videre med. Det ble videre besluttet at arbeidsgruppen skulle fortsette sitt arbeid ut januar 2014, blant annet for å videreutvikle tiltakene.

For å kvalitetssikre gjennomgangen har arbeidsgruppen engasjert en ekstern konsulent fra Rambøll Management Consulting. Konsulenten har bistått med gjennomgang av undersøkelsesdesign, spørreundersøkelse og intervjuguide samt analyse av data.

2 Tidligere forskning om vold og trusler



2 TIDLIGERE FORSKNING OM VOLD OG TRUSLER

Utbredelsen av vold og trusler om vold blant arbeidstakerne generelt er relativt godt kartlagt gjennom levekårsundersøkelsene til SSB og flere rapporter fra Fafo. Det finnes også spredt kunnskap om utbredelsen innen enkelte bransjer, spesielt kriminalomsorgen. I politiet er det gjennomført en kort gjennomgang av vold og trusler og betydningen for arbeidsmiljøet (Benterud 2007). Det eksisterer derimot begrenset forskningsbasert kunnskap om forebyggende arbeid for å redusere risikoen for vold og trusler. Hva som kan gjøres når slike hendelser skjer, og hvilke konsekvenser de har (Svalund 2009).

2.1 Hvem og hvor mange utsettes for vold eller trusler om vold?

Flere yrkesgrupper, spesielt i kommunal sektor, oppgir å ha opplevd å bli utsatt for trusler eller vold. Sosionomer, vernepleiere, barneverns-pedagoger, pleie- og omsorgsmedarbeidere og sykepleiere er de yrkene som oftest opplever trusler eller vold i tjenesten (STAMI 2011).

Levekårsundersøkelsen (SSB) fra 2009 viser at andelen ansatte generelt som er utsatte for vold eller trusler om vold en gang i måneden eller oftere, har holdt seg på omtrent fem prosent fra 1989 til 2006. Undersøkelsen viser at kvinner er mer utsatt enn menn, åtte prosent kvinner mot fire prosent menn. At en større andel kvinner er utsatt for vold eller trusler om vold kan ha sammenheng med at kvinner oftere jobber i spesielt utsatte yrker. Normann og Rønning (2007) viser til at det er sykepleiere og vernepleiere som er mest utsatt. Andre yrkesgrupper som skiller seg ut, er personlig tjenesteyting og sikkerhetsarbeid, der fengselsbetjenter, barne- og omsorgsarbeidere og annet pleie- og omsorgspersonale er yrkene der flest oppgir å bli utsatt for vold eller trusler om vold. Fafo-rapporten «HMS-tilstanden i Norge 2007» (Bråten, Andersen og Svalund 2008) tar for seg ulike sider ved helse, miljø-, og sikkerhetsforholdene blant norske arbeidstakere og arbeidsplasser i 2007. Undersøkelsen viser at en stor andel av arbeidstakerne som jobber med kunder og brukere, opplever å bli trakassert (tolv prosent) og utsatt for vold eller trusler om vold (seks prosent) fra disse.

Det er en noe høyere andel kvinner enn menn, og en noe høyere andel i offentlig enn i privat sektor som opplever å bli trakassert og utsatt for vold eller trusler om vold fra kunder eller brukere.

I «Arbeidsmiljøundersøkelsen i NAV» (Grimsmo 2009) presenteres resultatene fra en undersøkelse blant alle NAV-ansatte. Integritetskrenkelse er et av mange temaer det spørres om. På spørsmålet om en har blitt utsatt for trusler fra bruker/arbeidsgivere det siste året, svarer 22,6 prosent at de har opplevd dette en eller flere ganger. 1,4 prosent oppgir å ha blitt utsatt for vold «fra brukere/arbeidsgivere det siste året». Går vi nærmere inn på disse tallene og bryter de ned på hvor i NAV-systemet en arbeidet, er bildet noe annerledes. I tråd med tidligere forskning som viser at de som jobber med kunder og brukere er mer utsatt enn andre yrkesgrupper, er andelen som blir utsatt for vold og trusler om vold, større på NAV-kontorene enn i de andre enhetene i NAV. Det er også forskjeller på om en arbeidstaker er kommunalt eller statlig ansatt. Arbeidsmiljøkartleggingen viser at andelen som er utsatt for vold fra bruker er 2 prosent for statlig ansatte og 3,4 prosent for kommunalt ansatte. Kartleggingen viser videre at andelen som er utsatt for trusler fra bruker det siste året er 32 prosent blant statlige ansatte og 41,9 prosent blant kommunalt ansatte⁷.

I rapporten «Arbeidsmiljø og helse – slik norske yrkesaktive opplever det» beskrives viktige sider av arbeidsforhold og helseplager etter yrker, alder

⁷ Tallene er fra arbeidsmiljøundersøkelsen i NAV i 2009, men hentet fra en upublisert intern tabellrapport utarbeidet av Fredrik Kvamme.

og kjønn (STAMI 2008). Utviklingen fra 1989 til 2006 tyder på at de fleste arbeidsmiljøforhold har endret seg nokså lite de siste 15 år. Verdt å nevne i denne sammenhengen er at blant annet andelen yrkesaktive som føler seg ille til mote eller nedfor månedlig, er høyest blant kunstnere og i gruppen sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger - hvor over en av fire opplever dette. Forekomsten av søvnvansker er også relativt høy innenfor de samme yrkesgruppene.

2.2 Hva er årsaken til vold og trusler om vold?

Forekomsten av vold og trusler om vold mot arbeidstakere som arbeider i offentlig virksomheter innenfor tjenester for psykisk utviklingshemmede, barnevernkontor og i barnevernsinstitusjoner beskrives i «Vold og trusler om vold i offentlig sektor» (Svalund 2009). Her fremhever arbeidstakerne utagerende adferd og sykdom eller lidelse hos brukerne som de viktigste årsakene til vold eller trusler om vold på arbeidsplassen. En stor andel peker også på brukernes opplevelser av arbeidstakerne som grensesettere og relasjonen mellom ansatt og bruker som viktige årsaker. Lav bemanning og mangel på kompetanse blant de ansatte trekkes også fram. Videre vises det til at alenearbeid (alene med bruker) kan medføre større risiko for vold og trusler om vold. Også faktorer som hvor man hovedsakelig arbeider, ser ut til å ha betydning.

2.3 Hvordan forebygge vold og trusler om vold?

Når det gjelder forebyggende tiltak, trekker arbeidstakerne i Fafo-rapporten (Svalund 2009) frem tre tiltak som i seg selv vil kunne være forebyggende:

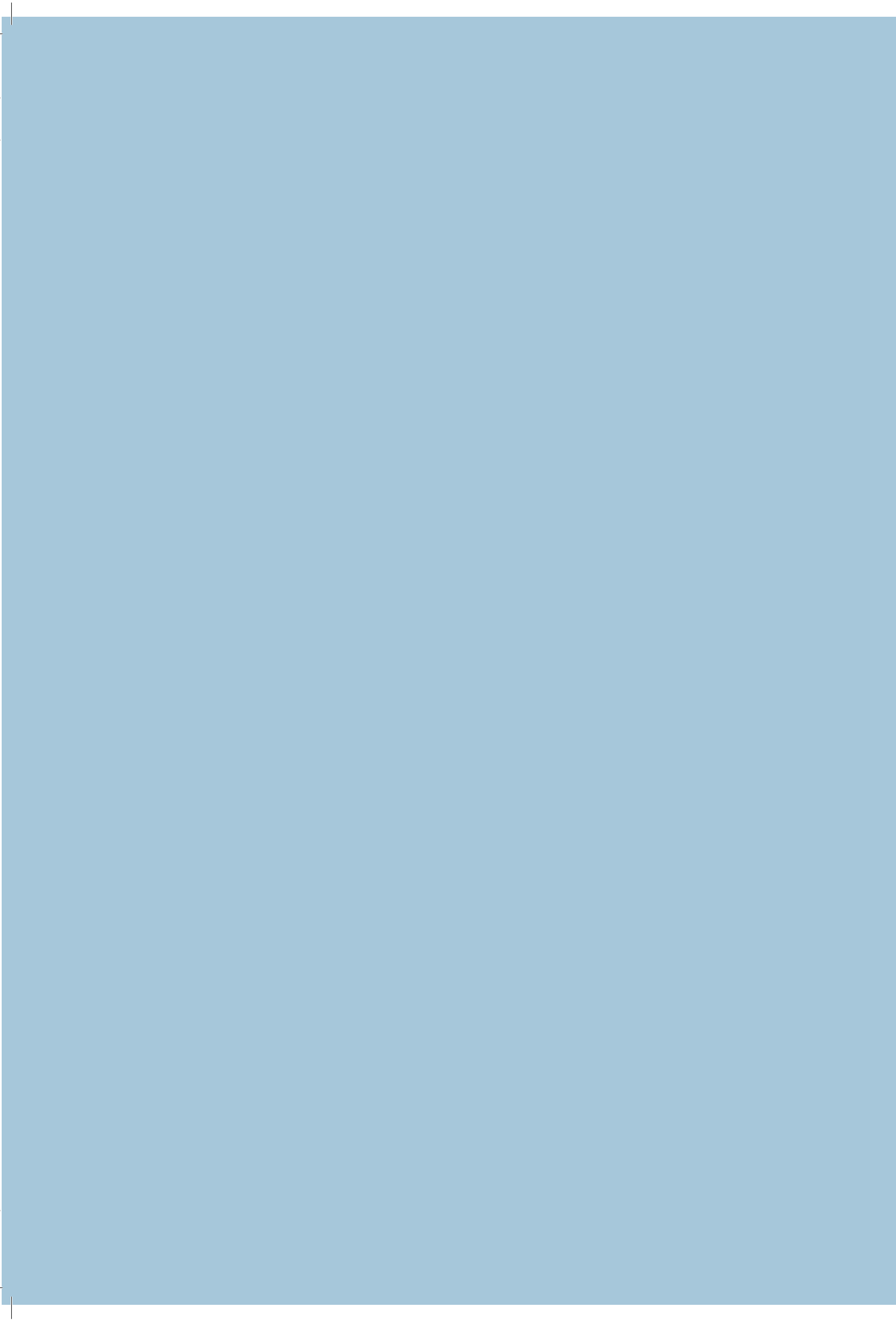
- Trening på samhandling med bruker.
- Kommunikasjon på den enkelte arbeidsplass.
- Å være bevisst og forberedt på situasjoner som kan komme.

Konkret opplæring når det gjelder å møte denne typen utfordringer, vil også etter de ansattes oppfatning kunne redusere risikoen for slike episoder og eventuelt redusere konsekvensen av dem. En stor andel er enig i at den relasjonelle håndteringen av brukere er noe som kan fremme eller hemme vold og trusler. Mange peker også på organisering og rammebetingelser rundt den enkeltes arbeid som forhold som kan virke forebyggende.

Rapporten «Vold og trusler om vold i offentlig sektor II» (Hagen 2010) går dypere til verks og spør hvordan volds- og trusleepisoder oppstår, hvordan dette håndteres og hvilke tiltak og virkemidler som kan redusere forekomsten. Her har man intervjuet ansatte på kommunale barnevernkontor, statlige barnevernsinstitusjoner og kommunale boliger for psykisk utviklingshemmede. I jakten på gode virkemidler for å redusere problemet peker de ansatte på kompetanse og kompetanseutvikling som det viktigste virkemiddelet for å redusere vold og trusler om vold. Økt kunnskap om hvordan brukerne skal håndteres, trekkes spesielt fram. Videre fremheves det at ressurser er avgjørende, men løser ikke problemet i seg selv, man kan ikke bemanne seg ut av risikoen. Andre virkemidler som rapporten trekker fram er:

- Behovet for å sette sikkerhet på dagsorden i den konkrete produksjonsprosessen er stort.
- Behovet for oppmerksomhet innen forskningen og ikke minst i utdanningsinstitusjonene.
- Behovet for økt oppmerksomhet om voldsproblematikken i grunnutdanningen.

3 HMS-arbeidet i NAV- kontorene



3 HMS-ARBEIDET I NAV- KONTORENE

Trusler og vold er en del av NAV-kontorenes risikobilde. I dette kapitlet gjør vi rede for lovverk, policy, rutiner og retningslinjer som regulerer HMS-arbeidet i NAV-kontorene, samt funn fra spørreundersøkelsene og de kvalitative intervjuene.

Kapitlet omhandler tre hovedtemaer:

- Regelverk, policy og rutiner i kommunal og statlig styringslinje.
- Hvordan rutinene fungerer i praksis, og i hvilken grad medarbeidere har kjennskap til disse.
- Rutiner og regelverk for utveksling av informasjon mellom aktører/instanser som samarbeider om og yter tjenester til de samme brukerne.

Hovedfunn:

- Både i den kommunale og statlige styringslinjen foreligger det rutiner og veiledere for å forebygge og håndtere vold og trusler om vold. Arbeidsmiljøloven danner utgangspunkt for rutinene.
- 72 prosent av alle medarbeidere oppgir at NAV-kontoret de arbeider ved har rutiner for håndtering av vold- og trusselsituasjoner. De kvalitative intervjuene viser at kjennskap til, og praktisering av rutiner, varierer internt i kontorene.
- Det foreligger i varierende grad rutiner for informasjonsdeling om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko.
- Saksbehandlingssystemer oppleves å komplisere informasjonsutvekslingen.

3.1 Arbeidsgivers ansvar etter arbeidsmiljøloven

NAV-kontorene har to eiere, stat og kommune, og arbeidsgiveransvaret ligger hos begge parter. Både den statlige og kommunale styringslinjen reguleres av arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljøloven regulerer arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for et godt arbeidsmiljø, herunder også sikkerhet. Arbeidsmiljølovens formål er blant annet å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, jf. § 1-1 a.

Arbeidsmiljøloven § 4-3 stiller krav til det psyko-

sosiale arbeidsmiljøet. Arbeidsgiver har ansvaret for at arbeidstakerne, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

Loven regulerer også særskilt aktsomhet knyttet til alenearbeid. I følge § 4-13 tredje ledd skal det vurderes om det er særlig risiko knyttet til alenearbeid i virksomheten. Tiltak som er nødvendige for å forebygge og redusere eventuell risiko ved alenearbeid skal iverksettes.

Gjennom et kontinuerlig og systematisk HMS-arbeid har arbeidsgiver hovedansvar for å forebygge, håndtere og følge opp vold og trusler om vold, jf. § 3-1. I henhold til arbeidsmiljøloven skal

arbeidsgiver, ansatte og tillitsvalgte i samarbeid bidra til et aktivt, trygt og sikkert arbeidsmiljø. Det er et felles ansvar å skape gode arbeidsbetingelser. Ansatte i NAV skal medvirke i utformingen og gjennomføringen av sikkerhets tiltak. Ansatte skal rapportere hendelser om vold og trusler til ledelsen ved kontoret.

- Arbeidsgiver har et hovedansvar for HMS-arbeidet i virksomheten
- Verneombudet har en sentral rolle i arbeidet med et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak mot vold og trusler, samt bidra til at ansatte får nødvendig opplæring.
- Tillitsvalgte ivaretar medlemmenes interesser i henhold til lov og avtaleverk. Tillitsvalgte er viktige samarbeidspartnere for arbeidsgiverne i det systematiske arbeidet med å forebygge vold og trusler.
- Arbeidsmiljøutvalget (AMU) skal delta i det forebyggende arbeidet som omhandler arbeidstakernes helse, miljø og velferd. Utvalget kan også vedta at arbeidsgiver skal gjennomføre konkrete tiltak til utbedring av arbeidsmiljøet.

Bedriftshelsetjenesten er fri og uavhengig i faglige spørsmål, og skal bistå arbeidsgiver, arbeidstakere, verneombud og arbeidsmiljøutvalg i det forebyggende og systematiske arbeidsmiljøarbeidet. Det er opp til den enkelte NAV-enhet å vurdere medlemskap i bedriftshelsetjeneste.

Krav til HMS-arbeidet er ytterligere beskrevet i «Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomhetene» (internkontrollforskriften).

3.2 Overordnede rutiner i den statlige og kommunale styringslinjen

Driften av NAV-kontoret er regulert gjennom lokale partnerskapsavtaler som skal inneholde bestemmelser om hvordan kommune og stat skal drive kontoret sammen. Partnerskapsavtalen skal blant annet avklare ivaretagelse av ledelse, sikkerhet og beredskap. Arbeidsmiljøloven § 2-2 pålegger én av virksomhetene å ta det overordnede ansvaret for et felles og samordnet HMS-arbeid. I den forbindelse har KS og Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet en veileder til samarbeidsavtalen. Veilederens kapittel 13 som omhandler personvern, informasjonssikkerhet og beredskap sier:

Det anbefales at sikkerhetsarbeidet følger en fastsatt norm ved at man legger et sett av felles sikkerhetsnormer til grunn. Disse bør gjelde for alle medarbeidere i kontoret, uavhengig av om vedkommende er ansatt i stat eller kommune. Leder ved felles lokalt kontor pålegges dermed å dokumentere de valgene som gjøres ut fra den delegerte styringen som er gitt. Det er viktig at man ser på gjeldende kommunale rutiner samtidig som man lager nye felles rutiner for å sikre at alle behov for kontrollrutiner blir ivare tatt innenfor personvern, sikkerhet og beredskap ⁸.

Det er utarbeidet HMS-rutiner både for den statlige og den kommunale styringslinjen. Nedenfor vil vi gjøre rede for hovedpunktene i disse.

3.2.1 Rutiner i den statlige styringslinjen

I Arbeids- og velferdsetaten er det to dokumenter som særlig omhandler forebygging og håndtering av vold og trusler. Dette er «Overordnede sikkerhetskrav i Arbeids- og velferdsetaten» (Sikkerhetsstandarden) og HMS-rutine 2: Forebygging av vold og trusler.

⁸ Sikkerhetsnormdokumentet "Felles sikkerhetsnormer for Arbeids- og velferdsforvaltningen".»

3.2.1.1 Overordnede sikkerhetskrav i Arbeids- og velferdsetaten

Sikkerhetsstandarder beskriver de overordnede sikkerhetskravene innen områdene personvern, informasjonssikkerhet og beredskap og er underordnet «Styringsdokument for personvern, informasjonssikkerhet og beredskap i NAV». Kravene er delt inn i tolv fokusområder. Følgende områder har relevans for sikkerhet i den konteksten vi omtaler her:

- Personellsikkerhet har som mål å ha tiltak og aktiviteter som støtter opp under en god sikkerhetskultur. Alle medarbeidere skal forstå sitt ansvar. Plikter og rettigheter skal være klart beskrevet og fastsatt.
- Fysisk og miljømessig sikkerhet har som mål å sikre autorisert adgang til etatens lokaler og informasjon slik at tyveri, misbruk, skade og forstyrrelse hindres.
- Håndtering av sikkerhetshendelser og avvik har som mål å identifisere sårbarhet og avvik innen informasjonssikkerhet, og benytte dette til preventive tiltak for å hindre sikkerhetsavvik og begrense eventuelle skadevirkninger.
- Kontinuitets- og beredskapsplanlegging har som mål å utarbeide planer for å være forberedt på å kunne takle uforutsette alvorlige hendelser og katastrofer.

De mest relevante er retningslinjer til fysisk sikring, og retningslinje for rapportering og håndtering av sikkerhetsavvik. Kravene som retter seg mot å sikre ansatte mot vold og trusler om vold omfatter blant annet utforming av samtalerom med retrettmulighet, og anbefaling om å montere alarmknapp i mottak og samtalerom. Retningslinje for rapportering og håndtering av sikkerhetsavvik skal ivareta at det fastsettes ansvar og prosedyrer for å sikre at det reageres raskt, effektivt og ryddig

på sikkerhetshendelser og sikkerhetsavvik. Alle medarbeidere er ansvarlige for å rapportere dette slik at hendelser og avvik lukkes, og at rapporteringen danner grunnlag for kontinuerlig forbedring. Retningslinjen inneholder blant annet rutiner for melding av vold og trussel om vold.

Basert på arbeidsmiljøloven har Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet en egen HMS-visjon og strategi. HMS-visjonen er at Arbeids- og velferdsetaten skal ha et arbeidsmiljø som fremmer mestring, helse og trivsel.

HMS-rutinene skal ivaretas med tydelige roller og ansvar, forebygging og systematisk arbeid. I dette ligger blant annet HMS-hjulet, som er Arbeids- og velferdsetatens kvalitetshjul for HMS-arbeidet. I HMS-hjulet ligger følgende elementer: Visjon og mål, risikovurdering, planlegging, gjennomføre, dokumentere, rapportere og følge opp årlig. Som en del av HMS-hjulet er det utarbeidet fem HMS-rutiner, hvorav HMS-rutine 2: Forebygging og oppfølging av vold og trusler, samt HMS-rutine 5: Avvikshåndtering, er aktuelle i denne sammenheng.

Nærmere om HMS-rutine 2:

Av HMS-rutine 2 fremgår det at Arbeids- og velferdsetaten har nulltoleranse for vold og trusler. Med nulltoleranse menes at:

«Dette betyr at det ikke skal aksepteres at medarbeidere utsettes for vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.»

Med vold og trussel om vold definerer HMS-rutine 2 det slik:

«Medarbeidere blir trakassert, truet, utskjelt eller angrepet i eller som følge av sin arbeidssituasjon, og som innebærer en åpenlys eller antydningstrussel mot deres sikkerhet.»⁹

⁹ Veileder til HMS-rutine 2. Forebygging og oppfølging av vold og trusler (Navet)

Det følger av rutinen at medarbeiderne så langt det er mulig skal beskyttes mot vold, trusler og belastninger som følge av kontakt med andre. Her understrekes at alle medarbeidere skal være kjent med enhetens interne rutiner for å håndtere slike situasjoner. Arbeids- og velferdsdirektøren har overordnet ansvar for rutinen. Enhetsleder er ansvarlig for at rutinen etterleves, og alle ansatte har ansvar for å følge den.

Rutinen er tredelt og skiller mellom forebygging, håndtering av hendelser og oppfølging i etterkant. For å forebygge og dempe risiko for uønskede hendelser, skal det foretas risikoanalyser for å identifisere forhold som skal gi grunnlag for forebyggende tiltak. Forebyggende tiltak kan være fysisk utforming av kontoret, og kommunikasjons- trening til å møte vanskelige situasjoner.

Medarbeiderne skal gjennomføre regelmessige øvelser slik at de er i stand til å håndtere en vold- og trusselsituasjon. Det anbefales en praktisk gjennomgang av rutiner og prosedyrer en gang i året for enheter med brukerkontakt.

Enheten skal ha en lokal plan for håndtering av volds- og trusselsituasjoner. Planen skal utarbeides sammen med medarbeiderne, slik at de blir kjent med trusselbildet, og trenes i å mestre trusselsituasjoner. Enheten må diskutere hva som er uakseptabel atferd fra brukere og ansatte.

Nærmere om HMS-rutine 5:

Dersom en hendelse inntreffer, skal medarbeideren melde fra til leder ved å fylle ut skjema for avviksregistrering og registrere saken i ASYS¹⁰.

Ved rapportering i avvikssystemet sendes avvikene direkte til fylkets HR-koordinatorer¹¹. HR-koordinatorene holder oversikt over innmeldte avvik og følger opp om avviket lukkes lokalt i NAV-enheten. Anmeldelse til politiet skal alltid vurderes. Leder av enheten har ansvaret for å varsle politiet og levere politianmeldelse.

Enhetsleder er ansvarlig for at det utarbeides et opplegg for å redusere virkningen av opplevelsen. Det skal vurderes om den ansatte har behov for oppfølging med bistand fra for eksempel bedriftshelsetjenesten. Enhetsleder har ansvar for å dokumentere oppfølgingen av den ansatte og melde dette inn til HR-koordinator.

Det enkelte fylke og resultatområde, samt Arbeids- og velferdsdirektoratet, skal ha løpende oversikt over antall tilfeller av vold og trussel om vold og sørge for at nødvendige tiltak igangsettes. Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeider statistikk fra ASYS-systemet for hele etaten og rapporterer denne til både ledelsen og sentralt arbeidsmiljøutvalg (AMU). I tillegg inngår slike statistikker i den faste rapporteringen til Arbeids- og sosialdepartementet.

3.2.1.3 Krav til sikkerhetsarbeidet i mål- og disponeringsbrev

Arbeids- og velferdsetatens budsjetttildelinger, og formidling av resultat- og rapporteringskrav til underliggende enheter, skjer via årlige mål- og disponeringsbrev. I mål- og disponeringsbrevene for 2013 til fylkeskontorene, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, NAV Kontaktsenter og Ytelseslinjens tjenesteområder, er det lagt inn krav om

¹⁰ ASYS er et statistikk- og rapporteringssystem. Her skal hendelser om trusler og vold registreres. ASYS er et statlig system, men åpent for registrering for både kommunalt og statlig tilsatte.

¹¹ Arbeids- og velferdsetaten har HR-koordinatorer på tre nivåer; for hvert fylke og for hvert resultatområde, for styringsenhet for fylkeslinjen, styringsenhet for spesialenhetene og for direktoratet og for hele etaten.

HR-koordinator fungerer som et mottak for rapportering om voldshendelser eller trussel om vold meldinger i ASYS innenfor egen linje. HR-koordinatorene skal lukke avviket i ASYS når de får tilbakemelding om at saken er håndtert, og skal etter kontakt med enhetsleder fylle inn (i ASYS) hvilke tiltak som har blitt iverksatt etter hendelsen.

HR-koordinator tar ut månedlige rapporter om vold og trusler om vold til ledelsen og arbeidsmiljøutvalget i sin linje. Dette skal gjøre linjen i stand til å følge opp dette området, og sørge for at det igangsettes tiltak for å styrke enhetenes forebygging, håndtering og oppfølging av volds- og trusselhendelser.

at enhetene har oppdaterte og fungerende beredskapsplaner. På sikkerhetsområdet ble det stilt følgende krav:

- Enheten må ha en oppdatert beredskapsplan.
- Enheten skal i løpet av 2013 gjennomføre beredskapsøvelse.
- Alvorlige hendelser/beredskapssituasjoner evalueres i ledermøte så snart som mulig etter at man har hatt en beredskapssituasjon.
- Enheten skal ha sikkerhetsansvarlig.
- Enhetene skal ha en sikkerhetsplan, enten som et eget dokument eller som en del av virksomhetsplanen. Sikkerhetsplan tar utgangspunkt i avvik og risikoer i egen enhet og beskriver risikoreducerende tiltak.
- Alle ansatte skal årlig gjennomgå e-læring på sikkerhet for å bli kjent med sikkerhetskravene som gjelder.
- Enhetsleder skal forvisse seg om at medarbeidere har undertegnet taushetserklæring og sikkerhetsinstruks.

I mål- og disponeringsbrevene er det i tillegg tatt inn at HMS-arbeidet skal styrkes med vekt på nærværarbeid og systematisk sykefraværsoppfølging, samt økt fokus på utfordringer knyttet til vold og trusler om vold. Kontorene skal ha rutiner for å kunne håndtere en volds- og trusselsituasjon, og disse skal være kjent blant de ansatte.

3.2.2 Rutiner i den kommunale styringslinje

I likhet med staten er kommunene pålagt å ha et HMS-system og rutiner for håndtering av vold og trusler om vold. Det benyttes ulike systemer¹², prosedyrer og rutiner i de ulike kommunene og også i de ulike kommunale enhetene for å ivareta lokale tilpasninger. I det følgende gis en beskrivelse av hvilke felleskomponenter kommunenes HMS-arbeid består av.

Alle virksomheter skal gjøre risikovurderinger av sitt arbeidsmiljø, følge opp med handlingsplan,

tiltak og rutiner, og ha systemer for å melde fra om hendelser og avvik. Det er rådmannen som har det øverste HMS-ansvaret, som er delegert i linjen. HMS-systemene i kommunene inneholder ofte følgende:

- Rutiner for informasjon og opplæring.
- Rutiner for oppfølging, implementering, rapportering.
- Rutiner for avviksbehandling, skaderegistrering.
- Klargjøring av ansvar (rådmann, virksomhetsleder, mellomleder, medarbeider, verneombud, AMU, BHT, HR).
- Gjennomgang av rutiner, risikovurdering, handlingsplan og tiltak i henhold til overordnet HMS-plan og kvalitetssikringssystemer.

Ofte består rutinene av en generell del som gjelder alle ansatte, og rutiner som pålegger hvert tjenestested å gjøre risikovurderinger og utarbeide tiltak i henhold til disse. På denne måten er alle ansatte omfattet av et overordnet system, men lokale forhold kan bli tatt hensyn til og innarbeidet i rutinene.

Noen kommuner har etablert særskilte metoder å jobbe på for å forebygge episoder med trusler og vold. Vi viser her spesielt til det arbeidet som er gjort i Oslo kommune gjennom Beredskapetsetaten. Oslo har utarbeidet opplæringsmateriell, felles rutiner for bydelene, og et system for oppfølging i etterkant av episoder med vold og trusler om vold.

Bedriftshelsetjeneste i kommunen

Mange kommunale tjenester er omfattet av kravet til bedriftshelsetjeneste i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 13-1, deriblant helse-tjenester, pleie- og omsorgstjenester i institusjon og sosiale omsorgstjenester uten botilbud. Det står ikke noe om sosiale tjenester, men § 13-1 sier samtidig at «Arbeidsgiver plikter å knytte godkjent bedriftshelsetjeneste til virksomheten dersom risikoforholdene i virksomheten tilsier det.»

¹² 76 kommuner bruker for eksempel Kommuneforlagets HMS-system. De fleste bydelene i Oslo og flere andre kommuner benytter Kvalitetsloven.

Det er mulig å ha bedriftshelsetjeneste for noen ansatte mens andre ikke er omfattet av ordningen, men dette skal vurderes ut fra en risikovurdering. Noen av de største kommunene har egne bedriftshelsetjenester, men de fleste kjøper inn denne tjenesten.

3.2.3 Veiledere og støttemateriale på området

Det er utarbeidet en rekke veiledere og støttemateriell til hjelp i arbeidet med HMS. Vi nevner et utvalg.

Arbeidstilsynet har utarbeidet veilederen «Vold og trusler på arbeidsplassen – forebygging, håndtering og oppfølging». Veilederen skal være et bidrag i arbeidet med å forebygge og håndtere vold og trusler på arbeidsplassen.

«Trusler og vold på arbeidsplassen» (2001), er et felles veiledningsmateriale utarbeidet av KS, Spekter, HSH (Virke), Fagforbundet, FO og NSFs veiledningsmateriale for håndtering av trusler og vold på arbeidsplassen. I 2006 kom «Europeisk rammeavtale om trakassering og vold på arbeidsplassen». Avtalens mål var å øke bevisstheten og forståelsen, samt å gi arbeidsgivere og arbeidstakere et verktøy for å identifisere, forebygge og håndtere problemer knyttet til trakassering og vold på arbeidsplassen. Som en del av oppfølgingen av denne rammeavtalen, videreutviklet partene i 2009 veiledningsmaterialet «Trusler og vold på arbeidsplassen». Verktøyet beskriver en prosess for kartlegging av situasjonen på den enkelte arbeidsplass. Det legges til rette for samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakere for å forebygge trusler og vold, og for å følge opp personer som er utsatt for trusler eller vold.

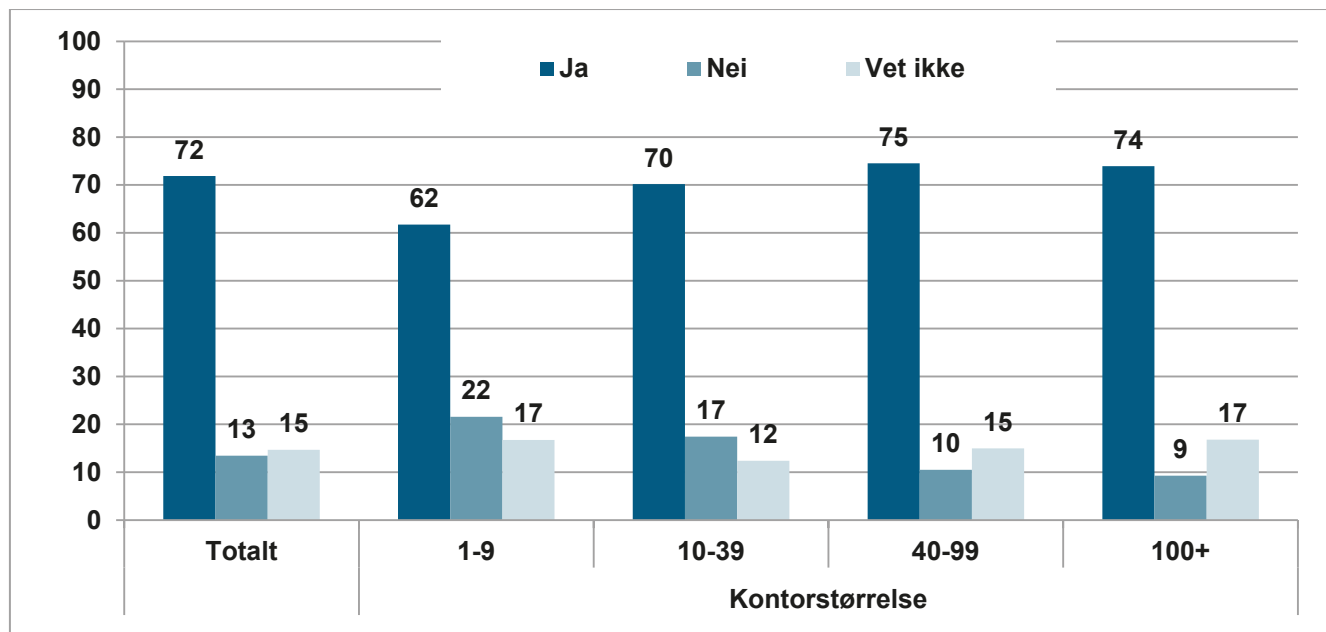
I hovedtariffoppgjøret 2010 ble partene i kommunal sektor enige om følgende: «Den partssammensatte IA-arbeidsgruppa bes utarbeide forslag til hvordan verktøyet «trusler og vold på arbeidsplassen – arbeids-

bok og veileder» kan benyttes til systematisk HMS-arbeid og hvordan partenes felles verktøy bedre kan spres og tas i bruk», (HTA i KS-området 2010-2012). IA-arbeidsgruppen nedsatt av partene sentralt sendte en oppfordring til landets kommuner om å sette temaet på dagsorden i AMU. Med oppfordringen fulgte en ferdig utformet sak som virksomhetene kunne benytte:

FORSLAG TIL TILTAK:

Hvert arbeidssted i kommunen skal foreta en risikovurdering av trusler og vold i sin enhet. Dette er et lederansvar. Der det er lokale partssammensatte IA/HMS-grupper vil disse ha ansvar for å utarbeide tilpassede HMS-systemer og rutiner. Arbeidet skal rapporteres til sentralt AMU innen x dato. Veiledningsmateriale utviklet av hhv partene eller Arbeidstilsynet er hensiktsmessige verktøy i arbeidet.

Figur 1. Finnes det rutiner for håndtering av samtaler med brukere som kan ha truende eller voldelig atferd. Medarbeidere etter kontorstørrelse og total. Prosent. N=2861



3.3 Sikkerhetsrutiner i NAV-kontorene

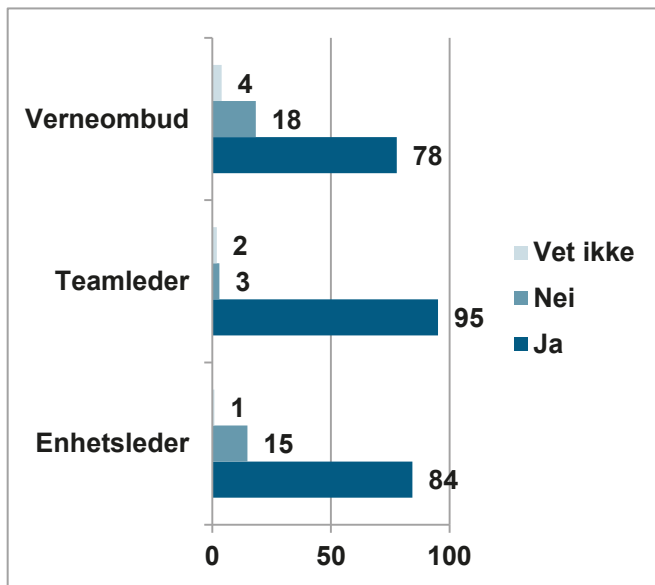
I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvordan kontorene har operasjonalisert de overordnede føringene lokalt, med andre ord om det er utarbeidet egne rutiner for å forebygge og håndtere vold og trusler om vold.

3.3.1 Rutiner for håndtering av vold og trusler

I spørreundersøkelsen ble medarbeidere spurt om de har rutiner for hvordan de håndterer samtaler med brukere som kan ha truende eller voldelig atferd. Figur 1 viser medarbeidernes svar på dette spørsmålet totalt, og etter kontorstørrelse. Figur 1 viser at totalt 72 prosent av medarbeiderne oppgir at de har slike rutiner. Det betyr at omtrent en av fire ansatte jobber på kontor som enten ikke har slike rutiner, eller at kontoret har rutiner, men at disse ikke er kjent blant de ansatte. Her er det liten forskjell på de små og store kontorene.

I HMS-rutinene oppgis det at alle enheter skal ha en plan for håndtering av volds- og trusselsituasjoner. Vi stilte ledere og verneombud et spørsmål om enheten har en slik plan: «Har din enhet utarbeidet en lokal plan/rutiner for håndtering av vold og trusselsituasjoner?». Figur 2 viser hva henholdsvis enhetsledere, avdelingsledere/teamledere og verneombud har svart på dette spørsmålet. (Se neste side.)

Figur 2. Har din enhet utarbeidet en lokal plan/rutiner for håndtering av vold og trusselsituasjoner. Ledere og verneombud. N=1036.



Figur 2 viser at det blant enhetsledere er 84 prosent som oppgir at kontoret har utarbeidet rutiner for håndtering og forebygging av vold og trusler om vold. Svarene til verneombudene sammenfaller i hovedsak med enhetsledernes svar. 15 prosent av enhetslederne oppgir å ikke ha rutiner. Analyser viser at det i hovedsak er på små kontor at det ikke er utarbeidet en lokal plan¹³.

Som vi har sett ovenfor oppgir cirka 85 prosent av alle ledere at kontorene har en lokal plan og rutiner for forebygging og håndtering av vold og trusler om vold. Vi har ikke data fra spørreundersøkelsen som sier noe om det konkrete innholdet i disse rutinene. Imidlertid viser funn fra de kvalitative intervjuene at enkelte av de største kontorene har brukt tid på å utarbeide tydelige rutiner for håndtering og forebygging av vold og trusler om vold. Flere steder var disse gjort tilgjengelige i kontoret på enkle og synlige måter. Rutinene inneholder for eksempel tydelige beskrivelser av hvem som gjør hva dersom en bruker opptrer voldelig eller fremsetter trusler om vold. For eksempel gis det beskrivelser av hvordan de ansatte skal forholde

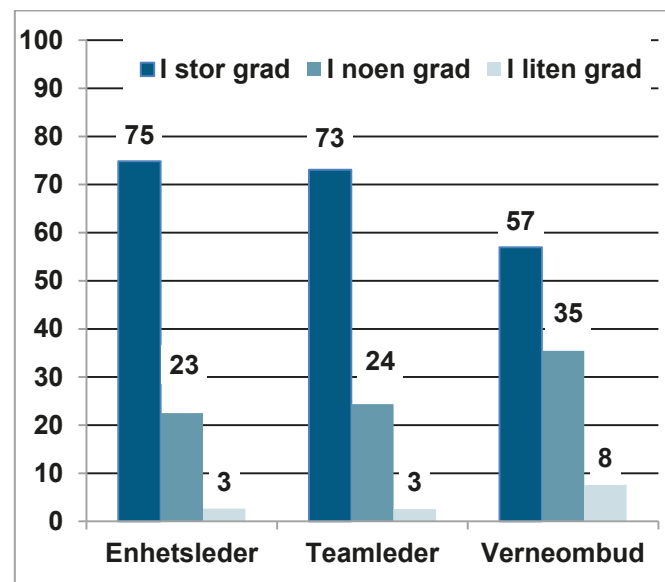
seg, og hvilken rolle de har i å håndtere situasjonen. I intervju oppga ledere i flere kontor at de hadde planer om å gjennomgå og oppdatere rutiner, eller allerede hadde satt i gang et slikt arbeid.

3.3.2 Ulik kjennskap til rutiner blant ledere og medarbeidere

Som en del av HMS-rutinene er lederen ved enheten ansvarlig for å ha en plan og rutiner for hvordan vold og trusselsituasjoner skal håndteres. Som vi har sett ovenfor oppgir de fleste ledere å ha rutiner for håndtering og forebygging av vold og trusler om vold. Det er usikkert hvor godt disse er kjent blant medarbeiderne. Vi ba ledere og verneombud vurdere i hvilken grad planen er kjent blant ansatte i kontoret. Figur 3 viser svarene blant de som har oppgitt at de har rutiner.

Figur 3 viser at rundt 75 prosent av ledere, både enhetsledere og team- og avdelingsledere, oppgir

Figur 3. I hvilken grad er «lokal plan/rutiner for håndtering av vold og trusselsituasjoner kjent blant de ansatte», etter rolle. Prosent. N=892



at rutine i stor grad er kjent blant medarbeidere, mens omtrent en fjerdedel oppgir at rutine i

¹³ Dette er hentet fra analyser fra spørreundersøkelsen.

noen grad eller liten grad er kjent. Blant verneombudene er det færre som mener at den lokale planen er kjent blant de ansatte. Her er det grunn til å vektlegge svarene fra verneombudene, som jo ofte selv er vanlige ansatte.

I de kvalitative intervjuene fikk vi også inntrykk av at det varierer i hvilken grad de ansatte er kjent med den lokale planen for håndtering av vold- og trusselsituasjoner. Blant annet fremkommer det i flere intervjuer at det er ulik oppfattelse blant ledere og medarbeidere om det eksisterer rutiner eller ikke. For eksempel oppga lederen i et kontor at de hadde et eget A4 ark med rutiner for «Hvem – gjør – hva» i en vold- og trusselsituasjon. Medarbeider ved samme kontor oppga å ha lest og kjente til rutinene, men vedkommende uttrykte samtidig usikkerhet på om hun ville vært klar over hva hun skulle gjøre dersom en vold- eller trusselsituasjon skulle inntreffe. Vi fikk også inntrykk av at rutiner for håndtering av vold- og trusselsituasjoner er mer utbredt blant medarbeidere som jobber i publikumsmottaket, enn blant de veilederne som primært jobber med oppfølging. For eksempel oppga en informant som jobbet i publikumsmottaket:

«Vi har klare rutiner. Det er ryddig og oversiktlig. Det er den enkeltes vurdering om han eller hun skal trykke på alarmen. Har alarm som går direkte til vaktelskap. Den det gjelder (medarbeider) blir stående på post. En kollega tar i mot vakta.»

Informanten oppga videre at kontoret har en «kultur for sikkerhet» og at de har dette fordi de jevnlig opplever uønsket adferd i publikumsmottaket. Ved samme kontor ga en informant som jobbet med oppfølging uttrykk for mindre kjennskap til rutiner:

«...snakket lite om sikkerhet. Vi skulle nok snakket om dette hos oss. Vi vet hvor alarmen er og har fått tips om hvordan vi skal sitte i forhold til bruker»

Det er ulik oppfatning av rutinene blant medar-

beidere innen ett og samme kontor. Årsaken kan være at ansatte med hyppig brukerkontakt er mer bevisst behovet for sikkerhetsrutiner.

Flere av de som ble intervjuet oppga at det eksisterer klare rutiner for å håndtere brukere man kjenner og vet kan utgjøre en sikkerhetsrisiko:

«Da er vi to på samtaler. Det er enkelte brukere som vi må ha med oss vokter. Den enkelte veileder vurderer om det skal være to på samtale.»

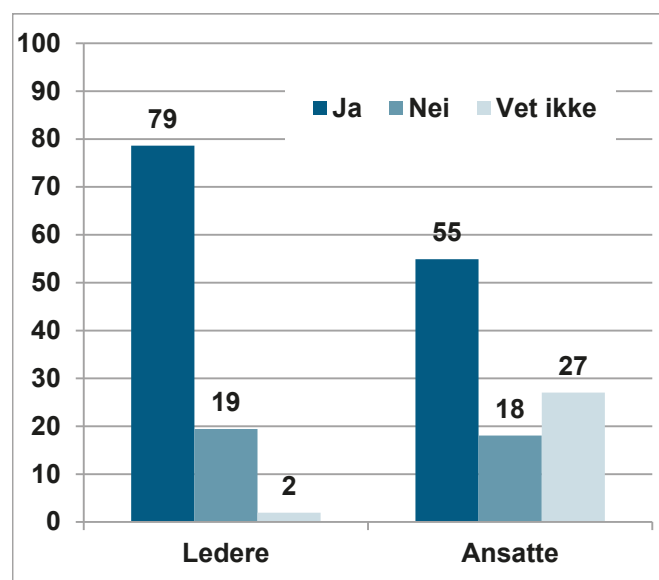
3.3.3 Risikovurdering

Arbeidsmiljøloven § 3-1 forplikter arbeidsgiver å kartlegge farer og problemer, og på bakgrunn av dette vurdere risikoforholdene i virksomheten. Arbeidsgiver skal utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risiko. I henhold til HMS-rutine 2 skal kontorene i samarbeid med de ansatte gjennomføre en årlig risikokartlegging.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om det var gjennomført en kartlegging av risiko for vold- og trusselsituasjoner. Figur 4 viser om det ifølge ledere og ansatte er gjort en slik kartlegging.

Figur 4 viser at 79 prosent av enhetslederne oppgir å ha foretatt en slik kartlegging. Det er dermed 19

Figur 4. Gjennomført en kartlegging av risikoen for vold- og trusselsituasjoner i din enhet. N enhetsledere=360. N medarbeidere=2845



prosent av enhetslederne som ikke har gjort dette til tross for at det er lovpålagt.

Figuren viser også at mange av de ansatte ikke vet om det er utført en slik kartlegging. Dette kan tyde på at mange ansatte ikke blir informert eller involvert i denne type kartlegging.

Flere informanter i intervjuene oppga at de ikke hadde vært involvert i risikovurderingen. Dette var utarbeidet av ledelsen eller andre på kontoret. En informant sa for eksempel:

«Tror det er foretatt en risikovurdering....i PM, jeg vet ikke om det er gjort».

3.4 Informasjonsdeling om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko

I det følgende skal vi redegjøre for lovverk og praksis om informasjonsutveksling om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko. Vi vil gi en beskrivelse av det rettslige grunnlaget for deling av informasjon i lys av taushetsplikten både internt på NAV-kontoret, og mellom NAV-kontor og andre offentlige instanser. Deretter vil vi presentere funn fra spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene om informasjonsdeling.

3.4.1 Om behovet for å kunne dele informasjon

NAVs tjenester, både i antall og utforming, gjør at NAV i mange tilfeller har mange sensitive personopplysninger om brukerne. NAV-kontoret må sikre at personvernet til den enkelte bruker blir ivaretatt. Dette innebærer blant annet å sikre at bruken av personopplysninger har rettsgrunnlag, og at personopplysningene ikke blir tilgjengelig for flere enn nødvendig. Det er ofte en utfordring for NAV-kontorene, i arbeidet med å forebygge trusler og vold, å finne rett balanse mellom ivaretagelsen av de ansatte og hensynet til brukernes personvern.

NAV-kontoret vil ofte kunne ha kunnskap om brukeres adferd som er av betydning for sikkerheten til de ansatte ved kontoret. Dette kan være tilfeller der hvor bruker tidligere har hatt en oppførsel ved NAV-kontoret som ikke er akseptabel. Informasjonen som er lagret kan for eksempel være at det bør være tilstede to personer i møter med bruker. Reglene om taushetsplikt er i hovedsak ikke ment å regulere disse tilfellene, men å regulere tilgangen til opplysninger om bruker i forbindelse med saksbehandling av brukers sak. Reglene om utveksling av opplysninger i NAV-kontoret vil derfor bli drøftet i lys av sikkerhetsforebyggende arbeid.

3.4.2 Rettslig adgang til deling av informasjon i NAV-kontorene

Partnerskapet mellom kommune og stat i NAV-kontoret består i utgangspunktet av to adskilte forvaltningsorgan. Bestemmelser om taushetsplikt for arbeids- og velferdsforvaltningen er i hovedsak er regulert i:

- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 7 for de statlige tjenestene.
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 44 for de kommunale tjenestene ¹⁴.

I utgangspunktet er opplysninger om brukerne av NAV sine tjenester underlagt taushetsplikt. Deling av opplysninger om brukere krever derfor hjemmel i lov. Hjemmel for deling av opplysninger i denne sammenheng finnes i de overnevnte bestemmelser når det er «nødvendig for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse» og ved en analogisk anvendelse av NAV-loven § 16 for deling av opplysninger internt i NAV-kontoret.

3.4.2.1 Om NAV-loven § 16

For å underbygge at NAV-kontoret skal framstå som en samlet enhet, åpner NAV-loven § 16 opp for at opplysninger om brukerne mellom kommune og stat kan videreformidles internt i kontoret. Bestemmelsen setter likevel en begrensning i informasjonsflyten ved at det presiseres at opplysningene «er tilgjengelige (..) i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning». Dette er et utslag av nødvendighetsprinsippet som uttrykker at den enkelte ansatte kun skal ha tilgang til de opplysninger om brukerne som er nødvendige for at vedkommende kan utføre sine arbeidsoppgaver. Det må gjøres en konkret vurdering av det faglige behovet for opplysninger.

Bestemmelsen setter tydelige rammer for hvem som skal vite hva, og skal hindre at opplysninger om brukerne blir fritt tilgjengelig i NAV-kontoret. Den enkelte leder og medarbeider må foreta en

vurdering av hvilke opplysninger som vedkommende skal gi videre til andre medarbeidere på kontoret. Det ligger mye ansvar på den enkelte medarbeider i å sikre brukernes personvern.

Mange kommuner har valgt å inkludere andre kommunale tjenester inn i NAV-kontoret. Taushetsplikten knyttet til disse tjenestene vil i hovedsak være regulert i tjenestenes særlovgivning. NAV-loven § 16 omfatter ikke disse tjenestene.

3.4.3 Ledelse og oppgavefordeling i partnerskapet

Partnerskapet kan etter avtale beslutte at NAV-kontoret skal ha en leder som har felles administrativt ansvar for både det statlige og kommunale ansvarsområdet, eller delt ledelse ved at det er egne ledere for henholdsvis det kommunale og det statlige ansvarsområdet. Det er gjennom forskrift gitt adgang til at partnerskapsavtalene kan inneholde bestemmelser om at kommunale medarbeidere og statlige medarbeidere ved kontoret kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. En organisering der medarbeideren utfører både statlige og kommunale oppgaver vil medføre at medarbeideren vil ha tilgang til opplysninger om bruker fra både statlig og kommunalt ansvarsområde. Tilgang til fagsystemer både på kommunal og statlig side vil også gjøre flere opplysninger om bruker tilgjengelig for den enkelte medarbeider.

NAV-kontor med en felles leder, har delegert myndighet til å utføre oppgaver på både kommunalt og statlig område. NAV-leder er ansvarlig for driften av NAV-kontoret og vil ha tilgang til opplysninger om bruker uavhengig om dette faller inn under statlig eller kommunalt ansvarsområde, jf. den delegerte myndigheten.

Lederen kan fastsette sikkerhetstiltak knyttet til konkrete brukere, for eksempel at bruker er ute-stengt fra NAV-kontoret, eller at det skal være to medarbeidere i møte med bruker. Nødvendighetsprinsippet knyttet til deling av

¹⁴ Dette er hentet fra analyser fra spørreundersøkelsen.

informasjon vil også være styrende når leder fattet beslutninger om sikkerhetstiltak knyttet til bruker. Leder må vurdere hvilke medarbeidere det er nødvendig får informasjon om brukeren, og hvor mye informasjon medarbeiderne trenger om brukeren for å ivareta sikkerheten ved kontoret. Normalt vil det ikke være nødvendig å gi ut sensitiv informasjon om brukeren, for eksempel sensitive personopplysninger som diagnose.

I kontor med todelt ledelse vil lederne for henholdsvis de kommunale tjenestene og de statlige tjenestene kun ha mulighet til å beslutte sikkerhetstiltak innenfor sine ansvarsområder, og dele informasjonen om iverksatte sikkerhetstiltak med sine medarbeidere etter nødvendighetsprinsippet. Utveksling av informasjon om brukere i et sikkerhetsøyemed vil i utgangspunktet bare kunne utveksles mellom kommunal leder og statlig leder i NAV-kontor med delt ledelse der det foreligger særskilt lovhjemmel for slik utveksling. Dette foreligger når det er «nødvendig for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse», jf. NAV-loven § 7 tredje ledd og lov om sosiale tjenester i NAV § 44 tredje ledd.

Det er imidlertid ulike synspunkter vedrørende praksis og regelverk når det gjelder informasjonsdeling, ref. teksten ovenfor. Uavhengig av organiseringen av lederfunksjonen ved NAV-kontoret, vil det være nødvendighetsprinsippet som er styrende for adgangen til å dele informasjon om iverksatte sikkerhetstiltak knyttet til en bruker.

3.4.4 NAV-kontoret er en sammensatt organisasjon

Bestemmelsene om taushetsplikt pålegger medarbeiderne et stort ansvar for ivaretagelse av personvernet. Valgfrihet med hensyn til tjenesteinnhold i NAV-kontoret, oppgavedeling på tvers, flere fagsystem, ulik lederstruktur og krav til god samhandling gjør det enkelte NAV-kontor til en sammensatt organisasjon. Ledere og medarbeiderne må

være bevisste på hvilke lover som regulerer arbeidsoppgavene til den enkelte, og at den enkelte medarbeider ikke skal ha større tilgang til opplysninger om brukeren enn det som følger av nødvendighetsprinsippet.

3.4.5 Forholdet mellom NAV-kontoret og andre enheter

Bestemmelsene om taushetsplikt i NAV-kontoret medfører at opplysninger om brukere i utgangspunktet kun kan deles med andre instanser dersom det er nødvendig for å forebygge fare for liv eller alvorlig skade på noens helse, for eksempel politi, helsevesen og personer som eventuelt måtte være i fare.

En rekke andre offentlige instanser har i sin særlovgivning en tilsvarende bestemmelse om adgang til å gi ut opplysninger underlagt taushetsplikt når det er nødvendig for å forebygge fare for liv eller alvorlig skade på noens helse. Som eksempler kan vi nevne lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 12-1 tredje ledd, lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 6-1 tredje ledd, lov om barnevernstjenester § 6-7 tredje ledd og lov om helsepersonell mv. § 23 første ledd nr.4. Politiets taushetsplikt er i hovedsak regulert i lov om politiet § 24. Det vil være opp til det organet som sitter på opplysningene å vurdere om vilkårene i særlovgivningen for å gi disse til NAV er tilstede.

3.4.6 Samtykke

Dersom bruker gir samtykke, kan opplysninger om bruker deles med andre uten hinder av taushetsplikten. NAV-kontoret må ved utveksling av opplysninger sikre at opplysningene som gis, og hvem opplysningene gis til, faller inn under rammen av den samtykkeerklæringen som bruker har gitt. Vi antar at å innhente samtykke i de situasjonene det i hovedsak her er snakk om, er vanskelig i praksis.

3.4.7 Usikkerhet blant medarbeidere om hva som kan deles innenfor rammene av taushetsplikten

I spørreundersøkelsen har vi ikke stilt spørsmål om hvordan bestemmelsene om taushetsplikt praktiseres, men vi har spurt om hvordan informasjon deles, og om informantene ser utfordringer knyttet til informasjonsdeling. Inntrykket fra intervjuene er at medarbeiderne i stor grad er bevisst på å overholde taushetsplikten, men at det er utfordrende å vite hvor grensene for deling av informasjon går både internt i NAV-kontoret, og mot andre enheter. Dette gjelder spesielt deling av informasjon med andre deler av kommunen utenfor NAV-kontoret, og med psykiatriske institusjoner. Dette samsvarer med funnene i rapport «Personvern i NAV» fra Universitetet i Stavanger (Endresen et al. 2010)

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om rutiner knyttet til informasjonsdeling. Ansatte, ledere og verneombud ble bedt om å ta stilling til

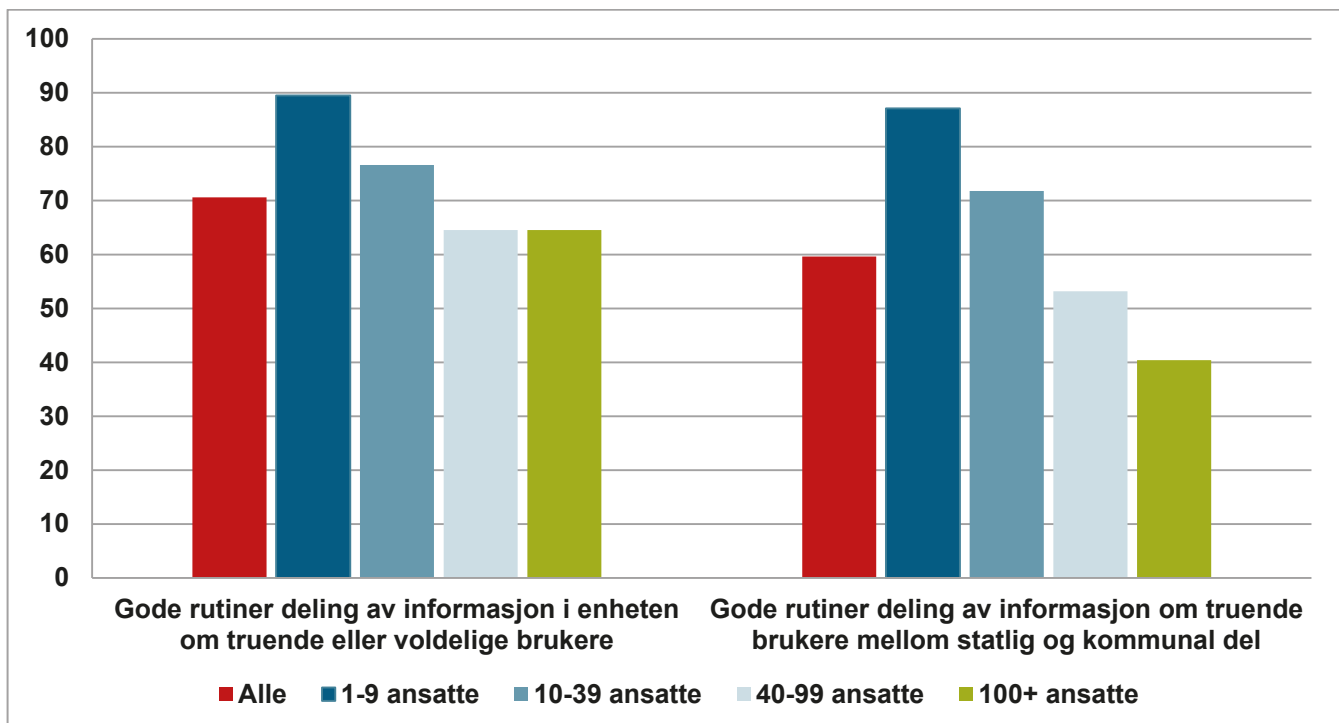
følgende påstander:

- I min enhet er det gode rutiner for deling av informasjon om brukere som er truende eller voldelige
- I min enhet er det gode rutiner for deling av informasjon mellom statlig og kommunal del om brukere som er truende eller voldelige

Figur 5 viser hvor mange medarbeidere som sier seg enig i de to påstandene om deling av informasjon.

Flertallet av de ansatte er enige i at det er gode rutiner for informasjonsdelingen om truende eller voldelige brukere i NAV-kontoret. Informasjonsdelingen ser ut til å være betydelig dårligere desto større kontorene er. Det gjelder særlig informasjon på tvers av statlig og kommunal del. Ved de største kontorene er det bare 40 prosent som er enige i at informasjonsflyten mellom statlig og kommunal del er god. I de kvalitative intervjuene viser en del informanter særlig til at informasjons-

Figur 5. Andelen medarbeidere som er 'svært enige' eller 'nokså enige' i to påstander om rutiner for deling av informasjon etter kontorstørrelse. Minste N=2854. Prosent



flyten mellom publikumsmottaket og oppfølging-savdelingen er for dårlig.

Enkelte medarbeidere viser til at det er opp til dem selv å vurdere om informasjonen kan deles og at dette oppleves som utfordrende:

«Taushetsplikten står øverst. Men det er et diskusjonstema – det er opp til den enkelte om man vil bryte taushetsplikten. Det er vanskelig – det er et dilemma for oss.»

«Taushetsplikten er ikke til hinder for informasjonsutveksling, men det trengs bedre rutiner.»

Mange informanter sier de skulle ønske de hadde mer informasjon om brukerne i forkant av møter slik at de kunne forberede seg bedre og ta forhåndsregler:

«Sånn det er i dag har brukerne et større vern enn vi som ansatte.»

Andre informanter, særlig ved de mindre kontorene, gir uttrykk for at de kjenner brukerne godt og at de har oversikt over hvordan de skal håndtere disse. Utfordringen oppstår først når det kommer brukere de ikke kjenner til.

3.4.8 Hvordan deles informasjon i NAV-kontoret?

NAV-kontorene håndterer deling av informasjon om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko ulikt, blant annet utfra situasjon og størrelse på kontoret. Ved små og mellomstore kontorer skjer informasjonsdelingen først og fremst muntlig, for eksempel i kontormøter.

I større kontorer viser intervjuene at det deles informasjon i større grad på e-post, enten til alle eller utvalgte medarbeidere, i teammøter, muntlig mellom medarbeidere i publikumsmottak, i notat. i fagsystemene og gjennom lister som enten leder har oversikt over, eller som ligger i publikumsmottaket:

«Opplever også at informasjonsmeldingen internt i kontoret er god. Dette skjer muntlig.»

«Vi blir varslet om ting som skjer på e-post, men det blir ikke nevnt navn.»

Mange informanter svarer at de videreformidler informasjon om ubehagelige opplevelser. Det kan for eksempel være at det anbefales at det skal være to i møte med bruker framover. For veiledere som skal forberede seg til samtale med bruker er det imidlertid ofte vanskelig å finne den nødvendige informasjonen om bruker, da informasjonen forsvinner i mengden av dokumenter og i de ulike fagsystemene.

Flere informanter opplyser at informasjon de mottar om brukere har en begrenset verdi. Spesielt gjelder det for medarbeidere i publikumsmottaket. I tilfeller der de ansatte ikke vet hvem bruker er, eller hvordan vedkommende ser ut, er det vanskelig å gjøre seg nytte av informasjonen før bruker allerede er i kontakt med medarbeiderne i publikumsmottaket.

«Det er ikke et godt nok system for å formidle informasjon om enkelte brukere og minske risiko.»

Mange informanter ønsker at det ved oppslag i systemene skal være enkelt å se at bruker kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, og at de bør ta forhåndsregler, omtalt som «merking». Det blir likevel påpekt fra enkelte informanter at de ser at dette er problematisk ut fra personvern hensyn. Hvilke opplysninger skal være tilgjengelig, og hvor lenge skal de være tilgjengelige i systemene?

«Jeg er i en ressursgruppe for informasjonsflyt. Det er vanskelig å finne et felles system når bruker er truende. Vanskelig juridisk. Hvem skal ivareta vedlikehold av slike opplysninger?»

Tilgang til sensitiv informasjon om brukere som har opptrådt uakseptabelt er både etisk utfordrende, og har sterke personvern sider. Samtidig er det et dilemma at medarbeidere i noen situasjoner bør informeres for å forebygge alvorlige hendelser.

«Vi deler navn internt om personer som har opptrådt truende. Vi har jo folk her som ikke kommer inn på de kommunale systemene om brukeren.»

3.4.9 Opplysninger om brukere fra andre offentlige instanser

De kvalitative intervjuene viser at NAV-kontorene i varierende grad får opplysninger om brukerne fra andre offentlige instanser. Særlig er det andre deler av kommunen, psykiatriske institusjoner, kriminalomsorg og politi som nevnes som instanser som kan ha informasjon om brukerne av interesse for NAV-kontorene. Enkelte informanter melder om et godt samarbeid med disse instansene, mens andre melder at de ikke har noe samarbeid.

Generelt samarbeid med andre instanser

Ansvarsgruppemøter o.l. nevnes av flere som en viktig arena for samarbeid om bruker, og for å få informasjon om hvilke utfordringer bruker har, og hvordan NAV bør forholde seg til bruker. Bruker deltar på disse møtene, og det gir bruker anledning til å kommentere og korrigere opplysninger som utveksles om seg selv. En informant uttalte at hun hadde tatt opp brukers oppførsel på ansvarsgruppemøte og at dette var en god ordning.

«Denne typen informasjon bør deles i ansvarsgruppemøte. Du reduserer muligheten for å bli manipulert. Reduserer muligheten for konflikt og demper konfliktnivået.»

Flere forteller at sykehus og institusjoner skriver ut brukere som de ikke klarer å behandle, eller som de «gir opp», og så sender de dem til NAV som må ta i mot dem.

«Vi føler noen ganger at vi blir Svarteper. Han som skulle «nikke» ned meg, var utestengt fra Distriktpsikiatrisk senter – og var for sinna til å gå på sinnemestringskurs. Det er litt spesielt. Og de dukker jo opp her på NAV-kontoret.»

I slike tilfeller oppleves det som viktig at NAV-

kontorene får informasjon om brukernes situasjon, og at NAV-kontoret blir fortalt at brukeren trenger tjenester fra NAV. Spesielt nevner flere informanter at de ønsker å få beskjed fra psykiatriske institusjoner når pasienter skrives ut, slik at de får mulighet til å forberede seg. Enkelte viser til at de får meldinger, men at meldingene gjerne kommer for sent. Ifølge informantene får NAV i noen grad meldinger fra for eksempel psykiatriske institusjoner, rusinstitusjon, kriminalomsorgen o.l. om at brukere er utskrevet, og at bruker trenger bistand fra NAV.

Kontorer som melder om et godt samarbeid med andre instanser ser ut til i større grad å få meldinger om brukere som trenger NAVs tjenester.

Noen NAV-kontor melder tilbake at de har generelle samarbeidsmøter med politi og andre deler av kommunen, der det opplyses om mer generelle trekk ved nærmiljøet, for eksempel om det er mye rus og våpen i omløp. Dette oppleves som nyttig, og flere NAV-kontor har tatt opp at de skulle ønske de i større grad ble informert om hva som rører seg i nærmiljøet.

Melding fra andre instanser ved fare

Flere informanter melder at de etter hendelsen på NAV Grorud har mottatt meldinger fra psykiatriske institusjoner når brukeren har uttrykt sinne ovenfor NAV og er på vei for å oppsøke NAV. Av de som ikke har opplevd å få meldinger sier flere at de tror de ville ha fått beskjed fra andre instanser om det var reell fare. Ingen av enhetene i den kvalitative undersøkelsen har gitt tilbakemelding om at de har rutiner for utveksling av informasjon med samarbeidspartnere.

3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for overordnede rammer for HMS-arbeidet, samt hvordan kontorene har operasjonalisert dette. Gjennomgangen viser at de fleste kontor har rutiner eller er i ferd med å oppdatere disse. Imidlertid er det varierende kjennskap blant medarbeidere til rutinene og det

er interne forskjeller i kontorene. Kontorene ser i hovedsak ut til å benytte HMS-rutine 2. Det ser ut til at kontorer der det har vært en del episoder med vold og trusler om vold, i større grad har rutiner og praktiserer disse.

Når det gjelder informasjonsdeling viser gjennomgangen at bestemmelsene om taushetsplikt i varierende grad oppleves som utfordrende i NAV-kontoret. Variasjonene ser ut til å ha nær sammenheng med størrelsen på kontoret. Informasjonsdeling er mindre utfordrende på små kontorer enn på de større kontorene. Informanter i mindre og mellomstore kontorer rapporterer at de i stor grad har god oversikt over brukerne og derfor vet hvem de må være oppmerksomme på. Informasjonen ser i stor grad ut til å gå muntlig mellom medarbeiderne. Utfordringen oppstår når det kommer nye brukere til kontorene som de ikke har kjennskap til.

I større kontor er delingen av informasjon mer krevende enn i mindre kontor. Mange informanter sier det kan være tilfeldig om en får informasjon om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko eller ikke. De fleste av informantene ønsker at informasjon om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko skal være lettere tilgjengelig.

Informasjonsdeling mellom NAV-kontoret og andre instanser

Samhandlingen med andre instanser varierer. De fleste informantene ønsker et bedre samarbeid med eksterne instanser, særlig med tjenester knyttet til psykisk helse. Det ser ikke ut til å foreligge etablerte rutiner for deling av informasjon om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko med andre offentlige instanser. Undersøkelsene viser at kontorene kan forebygge vold og trusler om vold bedre ved å oppdatere, gjøre kjent og trene på sikkerhetsrutinene på kontoret. NAV-kontorene synes i varierende grad å være forberedt på å håndtere vold- og trusselsituasjoner. Det er behov for

bedre rutiner for informasjonsdeling mellom NAV og eksterne aktører om brukere som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko. Deling av informasjon er et komplekst felt, der taushetsplikt og personvern må ivaretas.

4 Forebyggende tiltak



4 FOREBYGGENDE TILTAK I NAV-KONTORENE

I mandatet fremgår det at arbeidsgruppa skal gi en beskrivelse av hva som gjøres i NAV-kontorene for å forebygge vold og trusler om vold. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke tiltak kontorene har iverksatt for å forebygge vold og trusler om vold.

Kapitlet omhandler følgende temaer:

- Opplæring
- Fysiske sikringstiltak
- Bruk av vekter

Med fysiske tiltak siktes det her til bruk av alarmknapper, rømningsveier og hvordan lokalene er innredet for å ta i mot brukere. Rutiner for håndtering, forebygging av vold og trusler om vold og rapportering av hendelser, anses også som forebyggende tiltak. Førstnevnte ble beskrevet i kapittel tre, mens rapportering av hendelser vil bli presentert i kapittel syv.

Funnene er basert på gjennomgang av veiledere for fysisk sikring, HMS-rutine 2 og Sikkerhetsstandarden, samt data fra spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene.

Hovedfunn

- I intervju oppga flere medarbeidere og ledere at det har vært gjort endringer i lokalene for å ivareta sikkerheten til medarbeidere og brukere.
- 80 prosent av respondentene oppgir å ha tilgang til alarmknapp i møte med bruker. Rutiner for bruk av alarm varierer.
- I halvparten av NAV-kontorene har alle samtalerommene rømningsvei.
- 18 prosent av NAV-kontorene benytter vekter. Hvor mye vekterne er tilstede i kontorene varierer.

4.1 Opplæring i å håndtere vold- og trusselsituasjoner

Ifølge HMS-rutine 2 skal: «Medarbeiderne ha regelmessige øvelser og være trent i hvordan de skal forholde seg i en aktuell situasjon. Det anbefales en praktisk gjennomgang av rutiner og prosedyrer en gang i året for enheter med brukerkontakt».

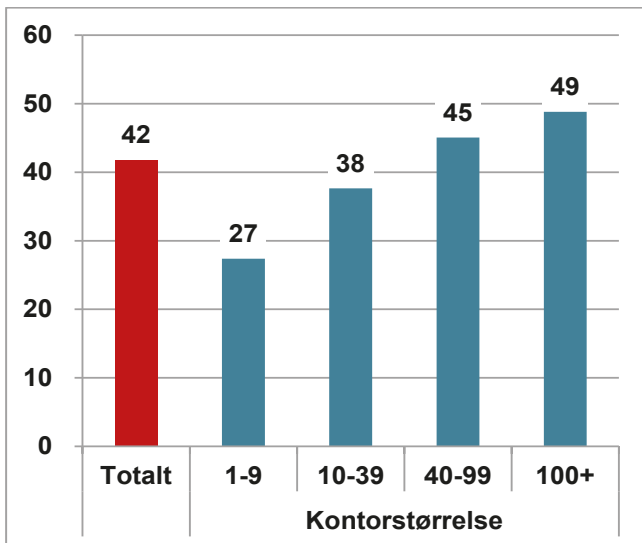
Mål og disponeringsbrevet for 2013 stiller krav til opplæring og øvelser for å forebygge vold og trusler om vold, samt å redusere sikkerhetsrisikoen.

Det presiseres at enhetene i løpet av 2013 skal gjennomføre en beredskapsøvelse. Videre skal alle ansatte årlig gjennomgå e-læring om temaet sikkerhet for å bli kjent med hvilke sikkerhetskrav som gjelder. Også i den kommunale styringslinjen ligger det krav i HMS-systemene om rutiner for informasjon og opplæring. Imidlertid kan disse rutinene være ulikt fra kommune til kommune.

Både i spørreundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene, har vi spurt medarbeiderne om de har fått opplæring i å forebygge og håndtere vold- og trusselsituasjoner.

Figur 6 viser andel medarbeidere som oppgir å ha fått opplæring i hvordan de skal forebygge voldelige eller truende situasjoner med brukere.

Figur 6. «Deltatt på opplæring i å forebygge at det oppstår voldelige eller truende situasjoner med brukere». Prosent. N=2800

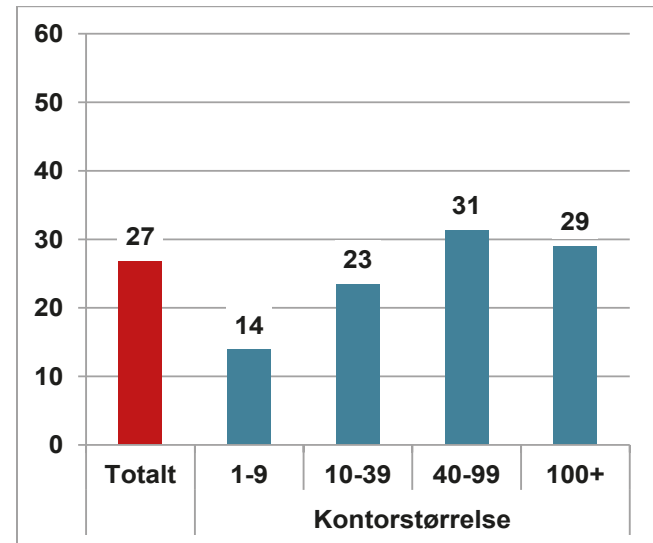


Figur 6 viser at det totalt er 42 prosent av ansatte oppgir at de har deltatt på opplæring i å forebygge trusler og vold. Det er langt flere som har deltatt på opplæring på store kontor enn på små. Dette kan ha sammenheng med at det er større behov for slik opplæring på store kontor som har flere brukere og oftere blir utsatt for trusler. På de største kontorene har halvparten av de ansatte fått opplæring.

Medarbeidere ble også spurt om de har fått praktisk opplæring i å håndtere truende eller voldelige situasjoner, for eksempel i form av en beredskapsøvelse.

Figur 7 viser andelen som svarer at de har fått praktisk opplæring i å håndtere truende situasjoner.

Figur 7. «Har du mottatt praktisk opplæring i å håndtere truende situasjoner etter at de har oppstått, eks. beredskapsøvelse». Totalt og etter kontorstørrelse. Prosent. N=2782.



Figur 7 viser at det totalt er 27 prosent som har deltatt på slik praktisk opplæring. Ved de minste kontorene er det kun 14 prosent som har mottatt slik opplæring, mens ved de større kontorene med 40 ansatte eller mer er det omtrent 30 prosent. Videre analyser viser at det er 15 prosent som har fått praktisk opplæring mer enn én gang siste 5 år ¹⁵. Praktiske øvelser i å håndtere truende situasjoner er dermed langt mindre utbredt enn opplæring i forebygging, og det er få som deltar jevnlig på slik praktiske øvelser.

I de kvalitative intervjuene oppgir flere medarbeidere at de har fått en generell teoretisk gjennomgang av hvordan de skal håndtere vold og trusselsituasjoner. Enkelte forteller at de ikke har vært med på opplæring i det hele tatt eller er usikre på om de har fått opplæring. Få informanter oppgir å ha gjennomført praktisk opplæring og øvelser i å håndtere vold- og trusselsituasjoner. De som har gjennomført beredskapsøvelse oppgir at dette er nyttig og lærerikt:

¹⁵ Dette gjelder for de som faktisk har jobbet på kontoret i fem år eller mer.

«To verneombud har vernerunder en gang i året der sikkerhet er et tema. Hver sjettede uke er det øvelser, alle må ha det minst en gang i året. Startet med praktiske øvelser og roller, nå har vi gått over til samtaler før og etter. Dette er godt mottatt av de ansatte. Vi har holdt på med dette i ca. ett og ett halvt år».

I de tilfeller der kontorene har gjennomført praktiske øvelser, kan det se ut til at det er stor variasjon i hvem som står for dette. Både ledere, verneombud, medarbeidere internt på kontoret og eksterne aktører nevnes som arrangører. Eksempler som oppgis på eksterne aktører er: Politi, tidligere politibetjenter eller private firmaer. Det ser ut som det er opp til hvert enkelt kontor å bestemme hvordan opplæringen skal gjennomføres, og hvem som skal stå for den.

At det i de overordnede HMS-rutinene på statlig og kommunal side ligger krav til opplæring og at dette presiseres i Mål og disponeringsbrevet for 2013, ble i liten grad omtalt blant medarbeidere eller ledere.

4.2 Fysisk utforming av lokalene

I forbindelse med etableringen av NAV ble det laget egne veiledere for hvordan de fysiske lokalene skulle utformes¹⁶. Flere prinsipper ble lagt til grunn for den fysiske utformingen; blant annet universell utforming, mulighet for rask kontakt (ansikt til ansikt) med veiledere, og at samtaler ble anbefalt gjennomført i lydtette rom slik at personvernet ble ivaretatt. Veilederen anbefalte videre at det skulle skilles mellom ventesone, møterom og selvbetjeningssone. Musikk på svak styrke, og bruk av lyddempende materialer ble anbefalt for å hindre at personsensitive opplysninger tilfalt uvedkommende. Videre ble det lagt føringer om at brukere ikke skulle ha tilgang til ansattarealene, og at alle samtaler med brukere skulle foregå i egne samtalerom tilknyttet mottaket. For å ivareta de ansattes sikkerhet ble det anbefalt å ha møterom og samtalerom som ikke inneholdt løse gjenstander. Samtalerommene ble anbefalt å ha to dører, slik at den ene kunne benyttes om rømningsvei. Dørene skal ikke være av glass, men være «fylte». Flere av de anbefalingene som ble gjort i veilederen for fysisk utforming av NAV-kontorene finner vi igjen i Sikkerhetsstandarden og i HMS-rutinene. Dette gjelder blant annet anbefalinger om hvordan samtalerommene bør være innredet.

I den kvalitative delen av kartleggingen peker funnene på at kontorene i stor grad har fulgt veilederen da kontorene skulle etableres. Enkelte kontorer ble bygget i forbindelse med etableringen av NAV, og disse har hatt bedre mulighet til å forme publikumsmottaket i tråd med retningslinjene. Andre har hatt flere bygningsmessige begrensninger å forholde seg til da kontoret skulle etableres.

Funnene peker i retning av at medarbeidere og ledere stort sett vurderer lokalene som tilfredsstillende når det gjelder krav til sikkerhet. Enkelte utfordringer ved de fysiske lokalene ble fremhevet. I veilederen for fysisk utforming av NAV-kontoret anbefales det at samtalerom skal være

¹⁶ <http://navet.adeo.no/ansatt/Etatstjenester/St%C3%B8ttefunksjoner/Kommunikasjon/Design+og+profil/Aktuelt/Fysisk+utforming+av+publikumsareal/Veileder/Fysisk+utforming+-+veileder.805356608.cms?kapittel=25>

lydtette for å sikre brukers personvern. I de kvalitative intervjuene var det flere som reflekterte over ivaretagelse av brukers personvern kontra veilederes sikkerhet. Flere påpekte at samtalerommene ikke burde være mer lydtette enn at det skulle være mulig å høre om en samtale ble høyrøstet.

Det skal være rømningsvei i alle samtalerom.

I halvparten av alle kontor har alle samtalerom rømningsveier, mens 13 prosent rapporterer at de fleste samtalerom har rømningsvei. Ved hele 33 prosent av kontorene har bare noen eller ingen av samtalerommene rømningsvei. Det er særlig blant de mindre kontorene med færre enn 40 ansatte at vi finner mange kontorer som ikke har rømningsveier i samtalerommene. I de kvalitative intervjuene kom det i tillegg frem at ikke alle rømningsveier

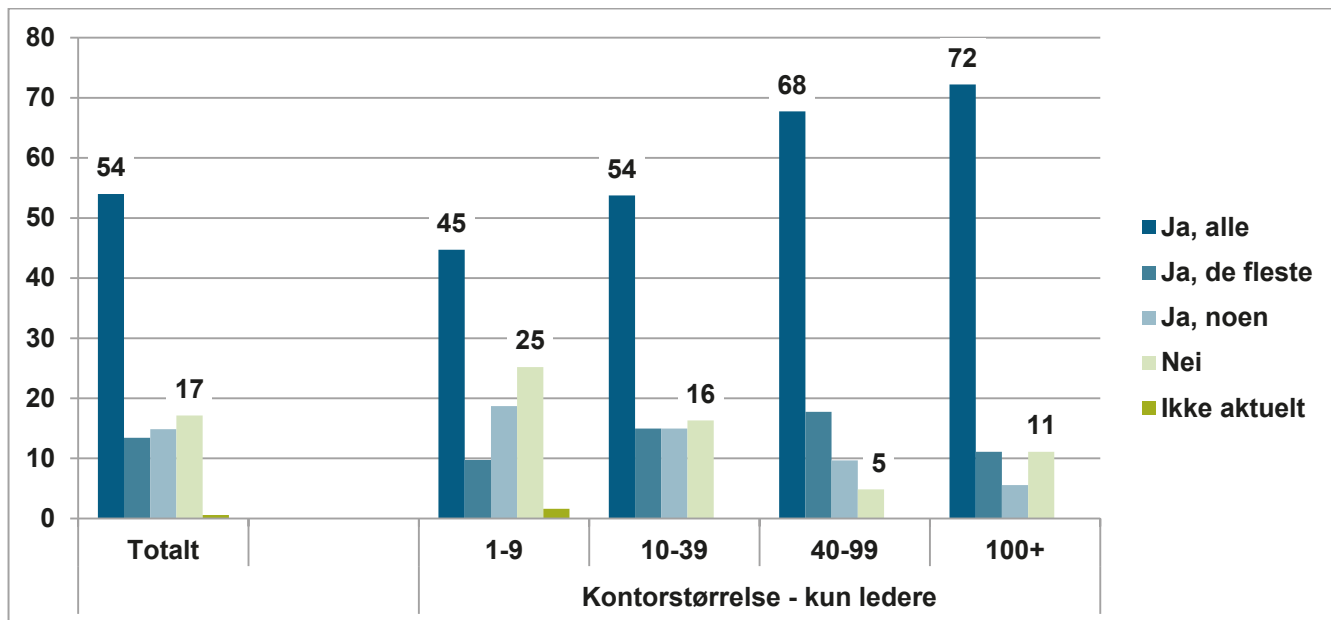
ble vurdert som trygge. I et kontor så vi for eksempel at rømningsveien ledet inn til en gang med en ny låst dør. Vi finner også eksempler på at samtalerommene ikke oppleves som trygge dersom de er skjermet for innsyn. Figuren nedenfor viser hvor mange kontorer som har samtalerom med rømningsvei.

Figur 8 viser at ved halvparten av kontorene har alle samtalerom rømningsvei.

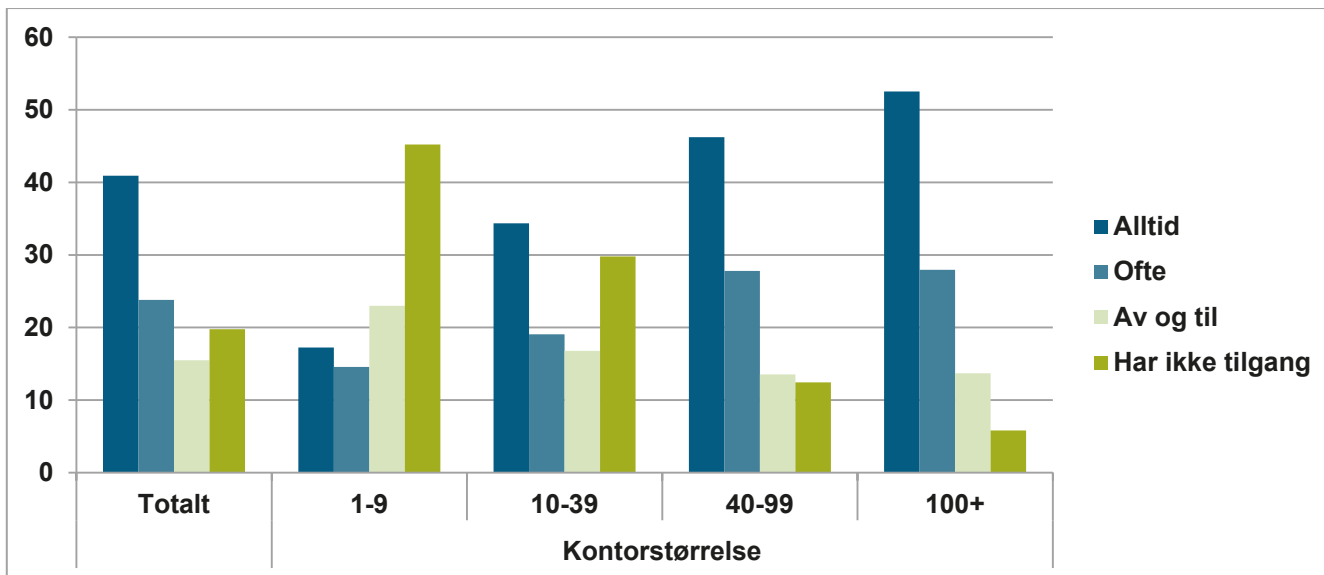
I spørreundersøkelsen ble medarbeidere spurt om de har tilgang til alarmknapp når de er i møte med bruker. Figur 9 viser medarbeideres tilgang til alarmknapp fordelt etter kontorstørrelse.

Figur 9 viser at det totalt er 80 prosent som alltid,

Figur 8. Har samtalerommene rømningsvei. Etter kontorstørrelse. Enhetsledere. N=350



Figur 9. «Har du tilgang til alarmknapp når du er i møte med brukerne», etter kontorstørrelse. Medarbeidere. Prosent



ofte, eller av og til, har tilgang til alarm i møte med bruker. Det er ikke alltid at den ansatte har tilgang på alarmknapp på kontor der alarmknapp er tatt i bruk. 15 prosent svarer at de har tilgang til alarm, men bare av og til. Alarmknapp er mer utbredt jo større kontoret er.

I den kvalitative undersøkelsen fremkommer det at bruk av alarmer, hvem alarmer varsler, og kjennskap til hvor alarmer var plassert, varierte. I flere kontor varslet alarmer et vaktelskap, mens i andre kontor gikk alarmer hos ledere og/eller medarbeidere. Kartleggingen viser også at alarmene enkelte steder ikke var kjent for de ansatte og at veilederne brukte tid på å lete etter dem. På et kontor var alarmer plassert i et skap. I spørreundersøkelsen finner vi også at enkelte medarbeidere ønsker tydelige rutiner for hvordan alarmer skal brukes.

Gjennom de kvalitative intervjuene så vi variasjon blant medarbeidere når det gjelder hva som oppleves som trygt. Dette kom tydelig frem i to kontor som kan sammenlignes ut fra størrelse, brukergrunnlag og hyppighet i hendelser. I det ene kontoret ble alarm tilknyttet vaktelskap omtalt som trygghetsskapende. I det andre tilfellet ble en slik løsning beskrevet som «falsk trygghet» og på

dette kontoret var medarbeidere mer tilfreds med at alarmer gikk til ledere og medarbeidere. En mulig forklaring kan være at dette kontoret hadde egen beredskapsgruppe og tydelige rutiner for å håndtere denne type hendelser. Andre på sin side omtalte alarm som gikk hos leder og medarbeidere som sårbart ved fravær.

Flere kontorer var bevisste på hvilke sikkerhetsmessige utfordringer som lå i lokalene og de fleste hadde gjort endringer i publikumsmottakene for å imøtekomme både brukers rett til personvern og de ansattes sikkerhet. Dette kunne være tiltak som å flytte samtalerom slik at det var lett synlige fra skranken, eller å forbedre alarmsystemet slik at det ble lettere tilgjengelig for medarbeidere. Noen kontor hadde installert videoovervåkingskamera eller vurderte å installere dette.

I kontorene der medarbeidere omtalte den fysiske sikkerheten som tilfredsstillende, fremheves nettopp at mottaket var åpent og ryddig og at dette var konfliktdempende i seg selv. Informantene så i den forbindelse lite behov for å iverksette fysiske forbedringstiltak.

4.3 Bruk av vektertjenester

Det ligger ikke føringer eller krav til bruk av vektertjenester verken i de statlige eller de kommunale styringslinjene. Det er opp til det enkelte kontor å bestemme om de vil leie vektertjenester. Det er også det enkelte kontor som må betale for vektertjenesten.

I spørreundersøkelsen ble ledere stilt spørsmål om de har vakter i publikumsmottaket. Figur 10 viser bruk av vektertjenester totalt, og etter kontorstørrelse.

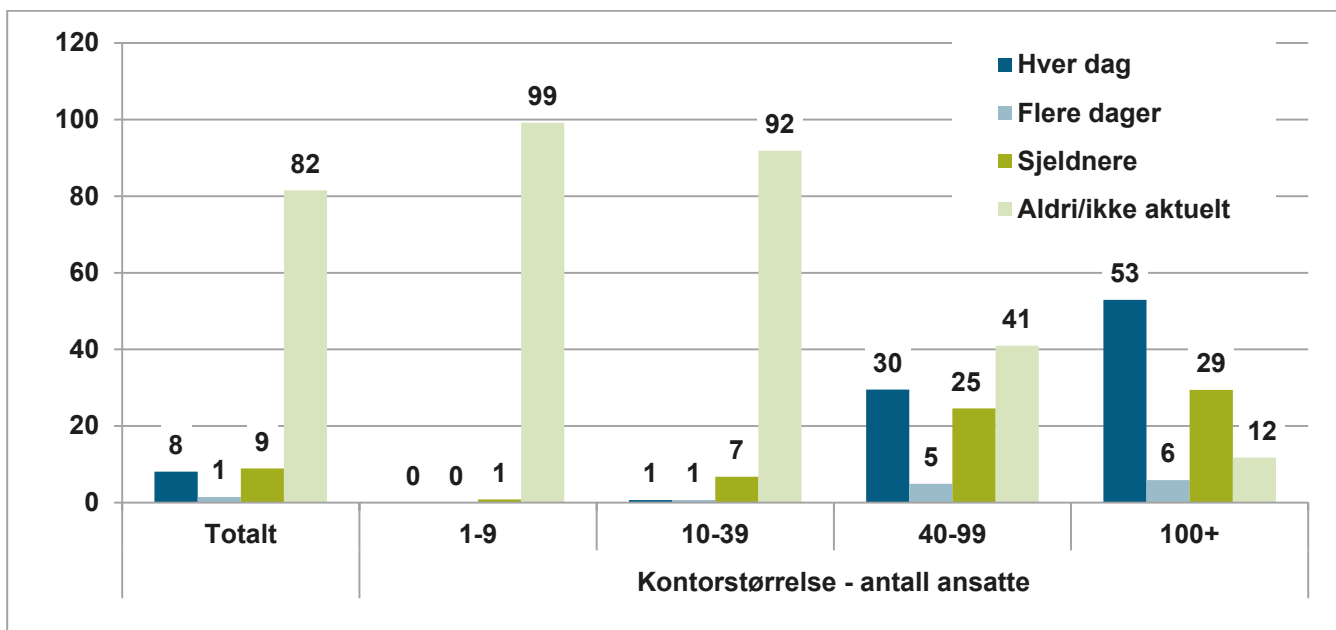
Figur 10 viser at 18 prosent av landets 456 NAV-kontor bruker vakter i publikumsmottaket. Blant disse har halvparten vakter hver dag eller flere dager i uken. Figuren viser videre at de minste kontorene ikke bruker vektertjenester, mens flertallet av kontor med 40 ansatte eller flere bruker vakter. Blant de største kontorene i landet, med 100 ansatte eller flere, har 88 prosent vakter. Halvparten av de største kontorene har vakter hver dag.

Blant kontorene vi intervjuet var det flere som brukte vakter i publikumsmottaket. Enkelte kontor hadde fast vakter i publikumsmottaket hele dagen, andre ved åpnings- og stengtids. I andre kontor kom vakter innom på faste besøksrunder, samt at de rykket ut hvis kontorets alarm gikk. Flere kontor var svært positive til bruk av vakter, og fremhevet dette som trygghetsfremmende og konfliktdempende:

«Vi har god erfaring med bruk av vakter. Dette er preventivt. Mange står utenfor og sier at jeg skal gå inn og lage et helvete...Da er det ok at de ser at det er en vakter der. Jeg har tro på at uniformert sikkerhetstjeneste må være på plass hver dag».

I enkelte andre kontor ble det motsatte fremhevet. For eksempel hadde et stort kontor avvirket vektavtalen da de opplevde at vekterne ikke bidro til å dempe konfliktnivået. Snarere ble det hevdet at vekterne hadde mangelfull evne til å kommunisere

Figur 10. Bruk av vakter i publikumsmottaket totalt og etter kontorstørrelse. Rapportert av enhetsledere. Prosent. N=356.



med brukere, og at de ikke klarte å roe dem ned. *«Vekteren kan ha en preventiv virkning, men kan ikke avhjelpe alt. Vekteren overtar styringen når det inntreffer en situasjon».*

Et kontor påpekte at bruk av vekter ikke nødvendigvis minsket andelen voldelige og truende situasjoner, men at køen fløt bedre og at brukerne ikke snakket så høyt når vekter var til stede. Kontoret anser således at vekter har en viss preventiv virkning på uønsket oppførsel blant brukerne. Enkelte kontor framhevet også at en viktig forutsetning for at vektertjenesten skulle fungere, var felles forståelse blant vekter og ansatte om hva som er vektens rolle og myndighetsrom.

Selv om flertallet av de største kontorene benytter seg av vektertjenester, er det også noen av disse som har valgt å ikke ha det. Flere kontor oppga at dette også var et spørsmål om økonomi og fordeling av ressurser. Enkelte av kontorene som inngikk i den kvalitative undersøkelsen hadde valgt å opprette egne beredskapsteam i stedet for å bruke vekter. Teamene skulle være pådrivere for sikkerhetsarbeidet og ha ansvar for rutiner og opplæring av ansatte. Dersom noen trykket på alarmen, gikk denne til beredskapsteamet og ledere. Ved uttrykning hadde alle klart beskrevne roller. De kontorene som hadde opprettet et slikt team var ikke tilknyttet vaktelskap.

4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi vist at opplæring og trening i varierende grad gjennomføres i kontorene. Få har gjennomført praktiske øvelser. Konsekvensen er at det er stor variasjon i hvor godt forberedt medarbeiderne er i å håndtere vold- og trusselsituasjoner.

Lokalenes fysiske utforming vurderes i hovedsak som tilfredsstillende av medarbeidere og ledere. Flere har gjort tilpasninger underveis, samtidig oppgir en del kontorer å ha et forbedringspotensial når det gjelder å sikre alle samtalerom med hensiktsmessige rømningsveier. Det kan se ut til at overordnede føringer i stor grad etterleves, eller at disse benyttes mer aktivt for å vurdere den fysiske sikkerheten i kontoret. Når det gjelder bruk av alarm, synes det imidlertid å være variasjon i rutiner, bruk og opplevelse av alarmens betydning for opplevd trygghet blant medarbeiderne.

Det er få kontorer som benytter vektertjenester. Kun 18 prosent har vekter og det er primært de største kontorene som benytter seg av dette. I hovedtrekk synes medarbeiderne å være tilfredse med å ha vekter i kontoret, men det er likevel variasjon i opplevelsen av hvorvidt dette forebygger vold og trusler om vold.

5 Omfang av vold og trusler på NAV-kontor



5 OMFANG AV VOLD OG TRUSLER PÅ NAV-KONTOR

I punkt 3 i mandatet heter det at gjennomgangen skal: «Kartlegge sikkerhetssituasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, og særlig i NAV-kontorene». I dette ligger det at vi skal undersøke omfanget av vold og trusler som NAV-ansatte utsettes for.

Dette kapitlet handler om de ansattes erfaringer med vold og trusler, i hvilken grad de er utsatt for vold og trusler og hvor denne type hendelser finner sted. Vi beskriver også om de ansatte vurderer hendelsene som alvorlige.

Med vold menes her fysisk vold som slag, spark, dytting, lugging, knuffing eller andre fysiske angrep på person i løpet av de siste 12 måneder. Trusler defineres som ytringer eller handlinger som direkte eller indirekte innebærer en trussel om å påføre den enkelte, enheten eller andre (kolleger, familie mv.) skade i løpet av de siste 12 måneder. Spørsmålsformuleringene er gjengitt i vedlegg 3.

Kapitlet er basert på resultater fra spørreundersøkelsen. I tillegg brukes funn fra den kvalitative undersøkelsen til å illustrere og utdype funnene.

Hovedfunn

- 2,3 prosent av ansatte ved NAV-kontor oppgir å ha vært utsatt for vold siste 12 måneder.
- 39 prosent oppgir at de har vært utsatt for trusler rettet mot seg selv i løpet av de siste 12 måneder.
- 50 prosent oppgir at de har opplevd trusler rettet mot NAV-kontoret de arbeider ved.
- Totalt har 63 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene vært utsatt for trusler enten rettet mot dem selv personlig eller mot kontoret de jobber på i løpet av de siste 12 måneder.
- Ansatte i publikumsmottak ved store kontor er mest utsatt for vold og trusler.
- Kommunalt ansatte oppgir i større grad at de har vært utsatt for vold og trusler enn statlig ansatte.

5.1 Samlet vurdering av sikkerhetssituasjonen

2,3 prosent av ansatte ved NAV-kontor oppgir å ha vært utsatt for et fysisk angrep de siste tolv månedene. Vi finner ikke en økning i voldstilfeller i 2013 sammenlignet med 2009. 39 prosent har vært utsatt for trusler eller truende situasjoner mot seg selv i løpet av de siste 12 måneder. I tillegg jobber mange ansatte på kontor som har vært utsatt for trusler

mot hele kontoret. Samlet sett har 63 prosent av de ansatte opplevd en trussel rettet mot seg selv eller mot kontoret de jobber på de siste tolv månedene. Tre prosent av de ansatte har vært utsatt for ti trusler eller mer i løpet av de siste tolv måneder. Vi vil ut fra dette hevde at det er et betydelig omfang av trusler rettet mot ansatte ved NAV-kontor.

Videre analyser viser at volds- og trusselbildet i betydelig grad varierer mellom kontorer, og etter hvilke oppgaver en jobber med. Vi skiller mellom ansatte i publikumsmottaket, merkantilt ansatte, kommunalt ansatte og statlig ansatte. Det er ulik praksis og organisering ved NAV-kontorene, men våre analyser viser at kommunalt ansatte i hovedsak jobber med kommunale tjenester, mens statlige ansatte i hovedsak jobber med statlige tjenester. Det er med andre ord lite arbeid på tvers av de definerte styringslinjene. Ansatte ved de største kontorene er noe mer utsatt for vold og trusler enn ansatte ved mindre kontor. De som jobber med kommunale tjenester, og ansatte i publikumsmottak, er generelt sett mest utsatt for vold og trusler.

Forskjellene i utsatthet mellom disse kategoriene ansatte øker med kontorstørrelse. Ved kontor med flere enn 40 ansatte er det et klart mønster. Kommunalt ansatte som jobber med oppfølging, samt ansatte i publikumsmottaket, er klart mer utsatt for trusler enn de to andre kategoriene. Vi finner samme tendens når det gjelder utsatthet for vold. Dette kan illustreres ved å se på forskjellene i antall trusler ved kontorene med 100 ansatte eller mer. Ved de største kontorene oppgir 63 prosent av de ansatte i publikumsmottaket at de har blitt utsatt for en trussel mot seg selv, mens det blant statlig ansatte som jobber med veiledning er 28 prosent som har blitt utsatt for en slik trussel. Blant de kommunalt ansatte som jobber med veiledning av brukere er det 50 prosent som har vært utsatt for en trussel de siste 12 måneder. Som nevnt er ansatte på de store kontorene noe mer utsatt for vold og trusler om vold enn ansatte på de mindre kontorene. Men bak dette generelle bildet skjuler det seg en betydelig variasjon i omfang av trusler mellom de større kontorene, det vil si kontorer med 40 ansatte eller fler. Gjennomsnittlig antall trusler per kontor i løpet av de siste 12 måneder varierer fra 0,3 trusler på de minst utsatte kontorene, til 4,5 trusler på det mest utsatte kontoret. Ut fra dette vil vi hevde at noen store kontor har betydelige sikkerhetsutfordringer, særlig

når det gjelder antall trusler de ansatte utsettes for. Ved andre store kontor er utfordringene av et klart mindre omfang. Det er grunn til å tro at det også er betydelig variasjon mellom store kontor i risikoen for å bli utsatt for vold, men her er tallene for små til at vi kan si noe sikkert om dette.

Ut fra dette vil vi peke på betydningen av at det enkelte kontor gjør en lokal vurdering av sikkerhetsutfordringene og den arbeidsmiljøutfordringen som vold og trusler utgjør. De mest utsatte kontorene bør vurdere mer omfattende tiltak enn de minst utsatte kontorene. Ved kontorene med høy forekomst av trusler må fokus særlig rettes mot de ansatte i publikumsmottaket, og de ansatte som i hovedsak jobber med det kommunale tjenesteområdet.

5.2 Omfang av vold og trusler

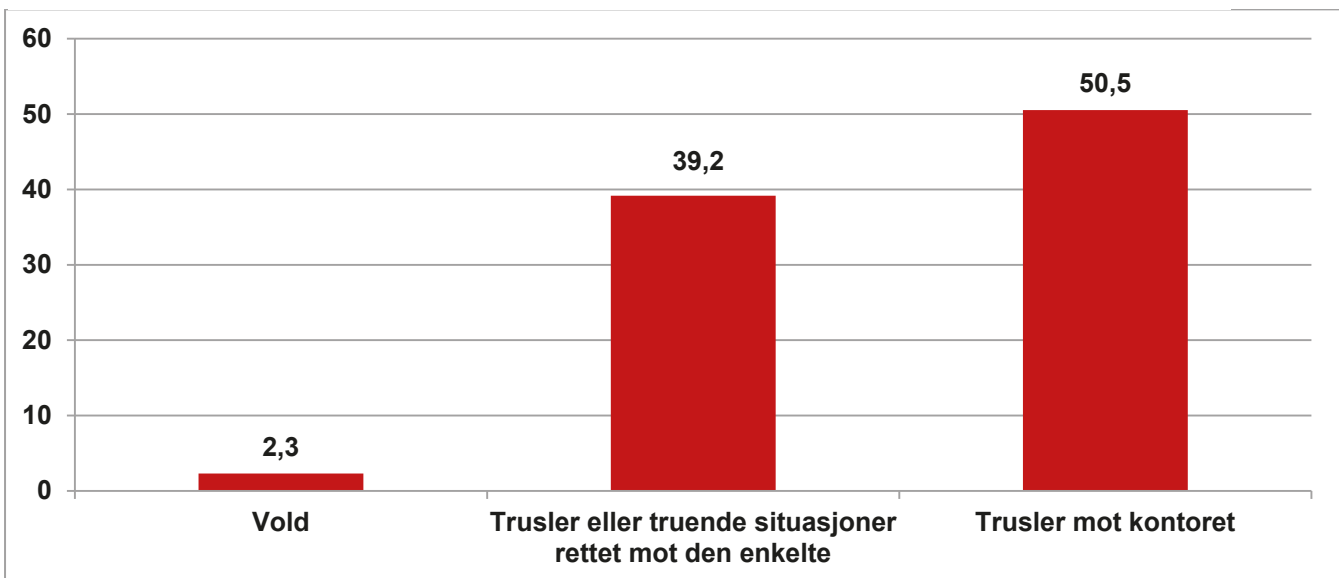
Respondentene ble spurt om de hadde blitt utsatt for vold eller trusler i møte med bruker i løpet av de siste tolv måneder. De ble også spurt om de hadde mottatt trusler over telefon, epost, brev eller annet. Vi spurte i tillegg om kontoret i sin helhet har blitt truet: «Har det i løpet av de siste tolv måneder skjedd vold- eller trusselepisoder som involverte større deler av kontoret eller hele kontoret». I tillegg spurte vi om de ansatte har vært utsatt for trakassering eller utskjelling i løpet av de siste tolv måneder. Spørsmålsformuleringer med svaralternativ er gjengitt i vedlegg 3.

Figur 11 viser andelen ansatte ved NAV-kontor som oppgir å ha vært utsatt for vold eller trusler de siste tolv måneder. Figur 11 viser at 2,3 prosent av medarbeiderne i NAV-kontorene oppgir å ha vært utsatt for vold. Vi vet at det totalt er cirka 9700 ansatte i NAV-kontor. 2,3 prosent av dette utgjør 230 personer av alle ansatte ved NAV-kontor ¹⁷. 39 prosent oppgir

å ha vært utsatt for trusler direkte mot seg selv. Det utgjør omtrent 3800 ansatte. Søylen helt til høyre i figuren viser at halvparten av alle ansatte jobber på et kontor som har vært utsatt for en eller flere trusler rettet mot kontoret i sin helhet. Videre analyser viser at det totalt er 63 prosent som enten vært utsatt for trusler rettet mot seg selv, eller jobbet på et kontor som har vært utsatt for trusler.

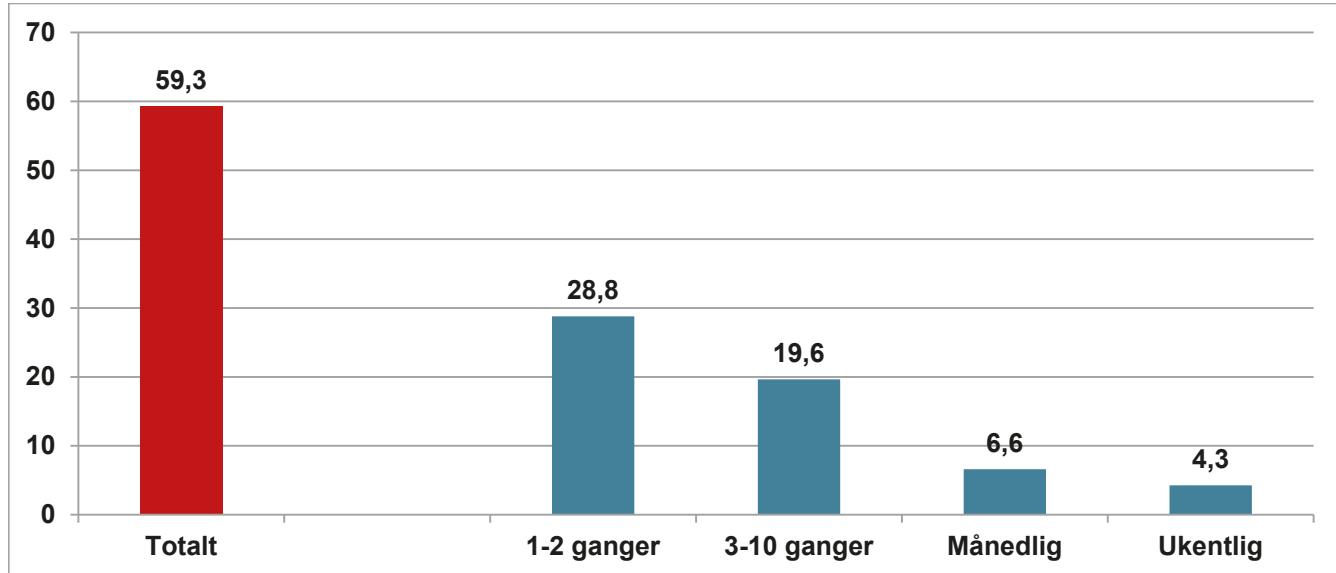
Vi spurte også de ansatte om de har opplevd utskjelling eller trakassering fra brukere i løpet av de siste tolv måneder. Hva trakassering og utskjelling består i ble ikke nærmere definert i spørreundersøkelsen. Det er derfor grunn til å anta at respondentene kan ha en noe ulik forståelse av hva trakassering og utskjelling er når de svarer på spørsmålet. Figur 12 viser andelen ansatte som oppgir å ha vært utsatt for trakassering og utskjelling de siste tolv måneder.

Figur 11. Utsatt for vold eller trusler de siste 12 måneder. Medarbeidere på NAV-kontor. Prosent. Minste N=2869



¹⁷ Det er omtrent til sammen 9700 statlig og kommunalt ansatte i NAV-kontorene. Antallet som er oppgitt her er 2,3 prosent av 9700.

Figur 12. «Har du i løpet av de siste 12 måneder blitt utsatt for trakassering/utskjelling fra brukere». Prosent. N=2838



Trakassering og utskjelling forekommer oftere enn direkte trusler. Figur 12 viser at 59 prosent av de ansatte oppgir å ha vært utsatt for trakassering eller utskjelling minst en gang i løpet av de siste tolv måneder. Syv prosent rapporterer å ha vært utsatt for trakassering eller utskjelling månedlig, og fire prosent ukentlig. Selv om trakassering eller utskjelling ikke er en trussel om fysisk skade, vil det kunne utgjøre en arbeidsmiljøbelastning for de ansatte. Nærmere analyser viser at de som ofte er utsatt for trakassering eller utskjelling i stor grad også rapporterer å være utsatt for trusler. Den totale belastningen vil derfor kunne bli stor for den enkelte som i løpet av et år både blir skjelt ut mange ganger, og truet noen ganger. Vi har ikke analysert sammenhengen mellom sykefravær og trusler om vold eller utskjelling og trakassering. Dette kan det være aktuelt å utrede som en del av oppfølgingen av kartleggingen.

Vi har definert trusler som både direkte og indirekte trusler om vold¹⁸. At vi også inkluderer indirekte trusler i definisjonen kan medføre at det i noen grad blir et uklart skille mellom hva som

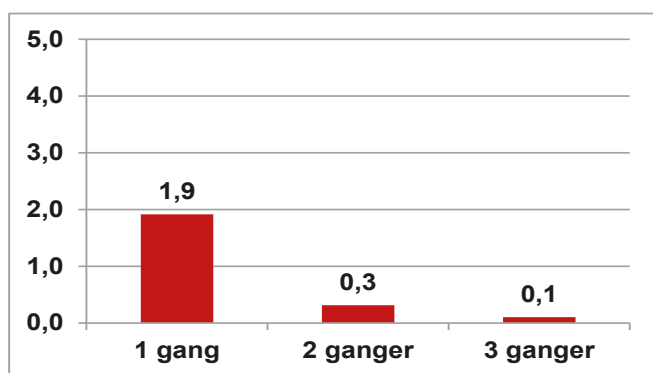
er trusler, og hva som er utskjelling. Det noen oppfatter som en indirekte trussel eller en truende situasjon, kan andre oppfatte som en utskjelling. I resten av dette kapitlet skal vi avgrense analysene til å se på vold og trusler.

¹⁸ I spørsmålet i spørreskjemaet bruker vi termene 'åpenlyst' eller 'antydte'.

5.2.1 Hyppighet av voldsepisoder

Vi så ovenfor at 2,3 prosent av de ansatte oppgir å ha blitt utsatt for vold minst en gang i løpet av de siste 12 måneder. Noen kan imidlertid ha blitt utsatt for vold flere ganger. Figur 13 viser hvor ofte medarbeidere er blitt utsatt for vold de siste tolv måneder.

Figur 13. Hvor ofte utsatt for fysisk vold fra brukere de siste 12 måneder. Prosent. N=2869



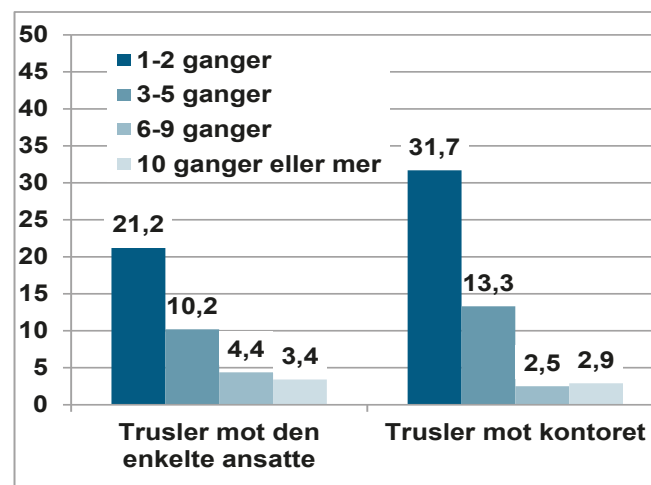
Figur 13 viser at blant dem som har vært utsatt for vold, er det få som svarer at de har vært utsatt for dette mer enn én gang. Totalt oppgir 0,4 prosent av de ansatte som oppgir at de har vært utsatt for to voldsepisoder eller mer i løpet av de siste tolv måneder.

5.2.2 Hyppighet av trusler

Figur 14 viser hvor ofte ansatte har blitt utsatt for trusler. Vi skiller mellom trusler rettet mot den enkelte ansatte, og trusler som er rettet mot kontoret som den ansatte jobber på.

Figur 14. Hyppighet av trusler fra brukere rettet mot den enkelte ansatte eller mot kontoret i løpet av de siste 12 måneder. Prosent. Minste N=2771

Figur 14. Hyppighet av trusler fra brukere rettet mot den enkelte ansatte eller mot kontoret i løpet av de siste 12 måneder. Prosent. Minste N=2771



Figur 14 viser at de fleste har blitt utsatt for trusler en til to ganger. Men noen er også blitt utsatt for mange trusler, dvs. flere enn seks trusler. Videre oppgir 3,4 prosent å ha blitt utsatt for 10 trusler eller mer rettet mot seg selv. Dette utgjør omtrent 330 ansatte. Omtrent like mange har opplevd ti trusler eller flere rettet mot kontoret.

5.3 Kjennetegn ved volds- og trusleepisodene i NAV-kontor

I det følgende vil vi vise hvor medarbeidere blir utsatt for vold og trusler om vold. Vi beskriver hvor episoden oppsto, og om episoden ble oppfattet som alvorlig. Når det gjelder trusselbildet beskriver vi i tillegg hva slags type trusler som ble fremmet.

vedlegg 3). Blant episodene som skjedde inne på kontoret, foregikk flertallet i publikumsmottaket. Respondentene oppgir dobbelt så mange hendelser i mottaket som på samtalerom.

5.3.1 Kjennetegn ved voldsepisodene i NAV-kontor

Her skal vi se nærmere på voldsepisodene som ansatte har opplevd i løpet av de siste tolv måneder. Tabell 3 viser svar på to spørsmål om hvor hendelsen skjedde blant de som var utsatt for vold. Tabell 3 viser at 46 av de 61 rapporterte volds-episodene skjedde inne på NAV-kontoret, mens fem av episodene skjedde rett utenfor NAV-kontoret. I tillegg blir det rapportert om 4 episoder som skjedde på hjemmebesøk, og seks episoder som skjedde et annet sted. Nærmere analyser viser at kommunalt ansatte i noe større grad opplever voldsepisoder blant annet under hjemmebesøk (se

Tabell 3. Hvor skjedde voldsepisoden? Prosent og antall. Ikke vektet.

		Prosent	Antall
Skjedde voldsepisoden på NAV-kontoret eller et annet sted (hjemmebesøk o.l.)? *	På NAV-kontoret	75	46
	Rett utenfor NAV-kontoret	8	5
	På hjemmebesøk	7	4
	Annet	10	6
	Totalt	100	61
Hvis den skjedde på kontoret: Hvor på kontoret? *	Publikumsmottak	64	29
	Samtalerom	31	14
	Annet	4	2
	Totalt	100	45

* signifikant på 0,05 nivå

Tabell 4. Spørsmål om voldssituasjonen blant de som svarte at de var utsatt for minst ett angrep siste 12 måneder. Prosent og antall. Ikke vektet

		Prosent	Antall
Medførte angrepet at du ble utsatt for synlige merker eller kroppsskade?		5	3
	Totalt		58
I hvilken grad opplevde du denne voldsepisoden som alvorlig?	I svært stor grad	20	12
	I stor grad	30	18
	I noen grad	39	24
	I liten grad	12	7
	Totalt	100	61

Vold kan omfatte alt fra farlige og grove tilfeller av vold, til aggressiv atferd med knuffing eller skubbing. De ansatte som ble utsatt for vold de siste tolv månedene, ble spurt om i hvilken grad de regner voldsepisoden som alvorlig, og om de fikk skader eller synlige merker. Tabell 4 viser hvorvidt respondentene oppfattet episoden som alvorlig og hvorvidt den etterlot synlig skade.

Tabell 4 viser at halvparten av respondentene har svart at voldsepisoden var alvorlig i svært stor grad eller i stor grad. Den andre halvparten svarte i noen grad eller liten grad. Med andre ord er det stor variasjon blant respondentene når det gjelder hvor alvorlig de opplevde episoden. Dette gjenspeiler både at enkelte har opplevd et langt mer alvorlig angrep enn andre, men kan også skyldes at noen kan bli redde og engstelige etter et fysisk angrep som andre i mindre grad vil bli merket av. Videre er det fem prosent (tre respondenter) som svarte bekreftende på at det fysiske angrepet medførte synlige merker eller skader. Vi vurderer at det muligens er en viss underrepresentasjon i dette utvalget. Det er grunn til å anta at enkelte som er blitt utsatt for arbeidsrelatert grov vold enten er sykemeldt eller har sluttet i jobben og følgelig ikke inngår i utvalget. Vi tror derfor at andelen voldshendelser som resulterte i synlige merker eller skader er noe høyere enn det som framkommer i kartleggingen.

I de kvalitative intervjuene begrenset vi ikke spørsmålene om vold til episoder som hadde skjedd de siste tolv månedene, men ba de tenke på de siste par årene. På de fleste kontor kunne de ansatte fortelle om en eller flere voldsepisoder som hadde skjedd i løpet av tiden de hadde jobbet på kontoret. Gjennom de kvalitative intervjuene forteller informantene at voldelig adferd både rammer inventar og andre brukere, så vel som medarbeiderne i NAV-kontor og vektere. Historiene under gir et innblikk i hva fysiske angrep kan handle om:

«I mars i år, opplevde jeg en frustrert bruker. Bruker fikk avslag på søknad om sosial ytelse, måtte vente på penger. Hun slengte ned telefonene bak skranken. Trengte seg bak skranken, en kollega snublet over henne, hun sparket og dyttet på oss da hun lå på gulvet. Vi var to som holdt henne nede».

Ansatte på enkelte kontor hadde også opplevd svært alvorlige fysiske angrep med kniv eller andre våpen:

«ja...en bruker lagde bråk, var truende og gikk til angrep. Alarmen ble brukt og vektere kom. Publikum ble geleidet ut og to vektere geleidet brukeren ut. Det viste seg at han hadde kniv og begge vektere fikk kuttskader. Andre brukere ble engstelige...»

Eksempelet ovenfor viser at både medarbeidere, vektere og andre brukere rammes når en person opptrer voldelig. Flere informanter fortalte også om hendelser der brukere sloss og kranget med hverandre, men ikke opptrådte direkte truende overfor de ansatte.

5.3.2 Kjennetegn ved trusselsituasjonene

I det følgende ser vi nærmere på trusselsituasjonene som medarbeiderne har opplevd rettet mot seg selv, enten i et møte med bruker, eller på telefon eller epost.

De som hadde blitt utsatt for mer enn en trussel ble bedt om å tenke på den mest alvorlige hendelsen. Respondenter som svarte at de var utsatt for en trussel eller en truende situasjon direkte i møte med bruker, ble stilt spørsmål om hvor det skjedde.

Tabell 5 viser hvor de ansatte ble utsatt for trusselen i møte med bruker.

Tabell 5 viser at de fleste trusler i møte med bruker blir fremsatt i NAV-kontoret. Det er sjelden at det oppstår truende situasjoner utenfor NAV-kontoret. Nærmere analyse viser at dette gjelder både for kommunalt og statlig ansatte. Samtidig ser vi at de kommunalt ansatte i noen tilfeller har blitt utsatt for trusler ved hjemmebesøk. Blant de truslene som fremsettes i NAV-kontoret, ble de fleste fremsatt i publikumsmottaket eller på samtalerom. Dette samsvarer med funnene om voldshendelser. De kommunalt ansatte oppgir i størst grad at truslene fremsettes i veiledningssamtaler på samtalerom. De statlig ansatte oppgir at truslene som oftest fremsettes i publikumsmottak (se tabell i vedlegg 3).

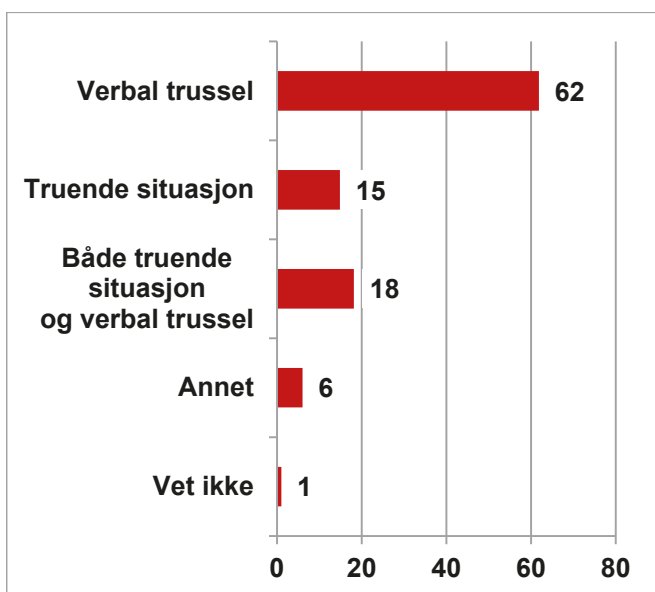
De som hadde opplevd en trussel i møte med

Tabell 5. Spørsmål om hvor trusselen eller den truende situasjonen i møte med bruker skjedde. Prosent. Uvektet

		Totalt
Skjedde trusselepisoden på NAV-kontoret eller et annet sted (hjemmebesøk o.l.)? (n=931)	På NAV-kontoret	90
	Rett utenfor NAV-kontoret	2
	På hjemmebesøk	2
	Annet	6
	Totalt	100 (931)
Hvis den skjedde på kontoret: Hvor på kontoret? (n=830)	Publikumsmottak	49
	Samtalerom	43
	Møterom	3
	Annet	6
	Totalt	100 (830)

bruker ble spurt om det dreide seg om en verbal trussel eller en truende situasjon. En truende situasjon kan for eksempel være aggressiv atferd eller kroppsspråk som signaliserer en trussel mot den ansatte. Figur 15 viser andelen medarbeidere som svarte at situasjonen var en verbal trussel og hvor

Figur 15. Spørsmål til de som ble utsatt for en trussel i møte med bruker. «Var det en truende situasjon eller en verbal trussel? Flere svar mulig.» Prosent, N=942

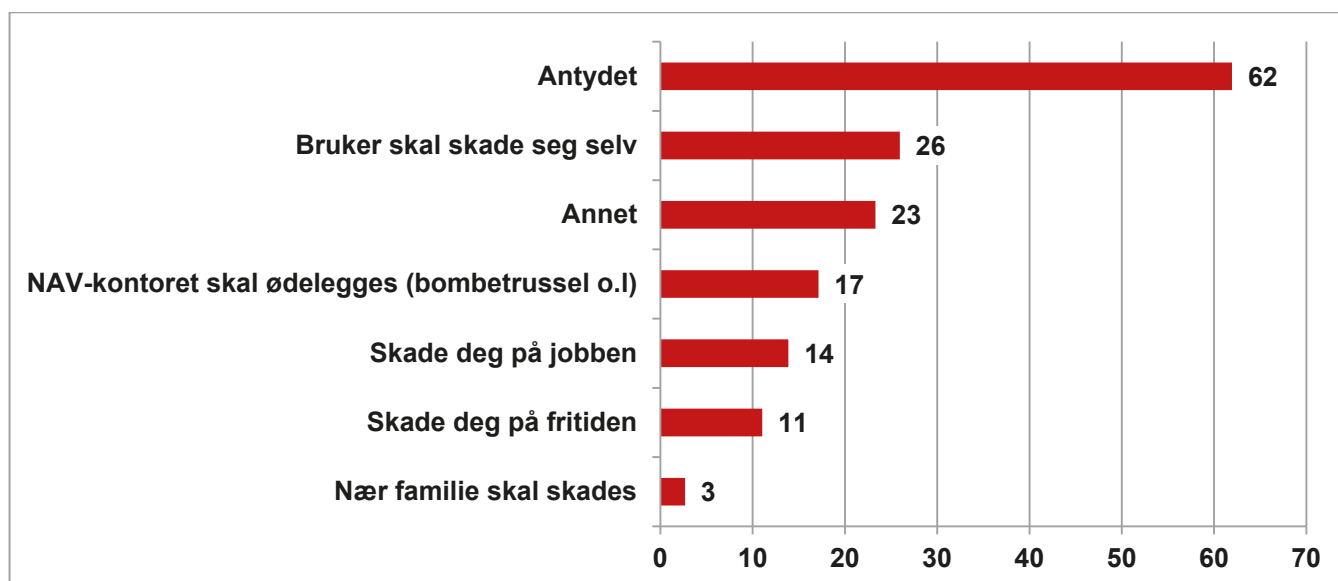


mange som svarte at det var en truende situasjon. 62 prosent har opplevd verbale trusler, mens 18 prosent har opplevd både truende situasjoner og verbale trusler. 15 prosent oppgir å ha opplevd en truende situasjon. Det store flertallet av trusselepisodene i fysisk møte med bruker innebærer dermed en verbal trussel.

De som ble utsatt for trusler ble også bedt om å oppgi hva slags type trussel det var. Figur 16 viser hvilke typer trusler de ansatte oppgir å ha vært utsatt for. Respondentene kunne krysse av for flere svaralternativer. I tillegg har vi her kombinert svarene på de to spørsmålene om trusler rettet mot den enkelte ansatte. Totalsummen i figuren blir derfor over 100 prosent. Mange har blitt utsatt for begge typer trusler, og rapporterer derfor om to separate episoder.

Figur 16 viser at trusler kan innebære flere ting. En stor andel av respondentene oppgir at de har blitt utsatt for antydete eller indirekte trusler. Dette kan være trusler som «jeg vet hvor du bor» eller lignende. Med andre ord er det flere som opplever brukerens ytringer eller fremtreden som truende,

Figur 16. Til respondenter som oppgir å ha blitt utsatt for trusler: «Hva ble du truet med? Flere svar mulig. Hvis flere trusler tenk på den mest alvorlige». Prosent, N=1110



uten at det er fremsatt en direkte trussel om at brukeren skal skade medarbeideren eller andre. Av de direkte truslene er brukerens trusler om å skade seg selv blant de mest utbredte. Hvis vi summerer «skade deg på jobben» og «skade deg på fritiden», ser vi at trusler om at brukeren skal skade den enkelte ansatte er omtrent like utbredt. 17 prosent rapporterer at trusselen de var utsatt for var rettet mot rettet mot hele kontoret.

23 prosent har også svart «annet» på spørsmålet om hva de ble truet med. Noen har da beskrevet hva trusselen gikk ut på med egne ord, og flesteparten beskriver trusler som handler om at brukeren skal skade kolleger eller andre involverte aktører. Dette er en type trussel som ikke blir fanget opp av svaralternativene i spørreskjemaet. En respondent skriver for eksempel: «Bruker navnga kollegaer på NAV samt alle på NAV som trusselmål.» Mange beskriver også antydende trusler, som for eksempel denne: «At han visste hvor jeg bodde, og at Gud hjelpe meg dersom kjæresten ikke fikk det hun ville.» Noen beskriver hendelser som også kunne vært klassifisert som utskjelling eller trakassering. En informant forteller at hun ble bedt om å «dra tilbake til Pakistan». En annen svarer at:

«Man opplever ofte å bli skjelt ut eller det blir indirekte truet med at de skal komme til kontoret å bråke når de er misfornøyd med vedtak som er gjort».

Vi spurte også om i hvilken grad trusselen ble opplevd som alvorlig. Nærmere analyser viser at omtrent halvparten svarte at trusselen var alvorlig i stor grad eller svært stor grad. Det er de direkte truslene om å skade den ansatte eller den ansattes familie som flest vurderes som alvorlige. Blant de som ble utsatt for trusler om skade på seg selv eller nær familie, regner 64 prosent den som alvorlig. Blant de som ble utsatt for de andre typene trusler regner 33 prosent trusselen som alvorlig. Dette gir samlet sett et sammensatt bilde av hva trusler mot ansatte kan handle om. Det kan være alt fra trusler mot nær familie som den ansatte ofte

opplever som alvorlig, til indirekte trusler eller generelle trusler mot kontoret, som i mindre grad blir oppfattet som alvorlige. Noen av de indirekte truslene kunne også bli betegnet som utskjelling eller trakassering.

I intervjuene spurte vi informantene om de hadde vært utsatt for trusler uten at vi begrenset det til de siste tolv måneder. Flertallet av informantene forteller i de kvalitative intervjuene at de har opplevd en eller annen form for verbal trussel, enten rettet mot kontoret og NAV, dem selv eller nærmeste familie. Flere fortalte om brukere som truet med å skade seg selv. Historiene til NAV-ansatte illustrerer hva trusler om skade rettet mot den ansatte kan handle om. En informant fortalte om en alvorlig drapstrussel:

«Hvis du ikke sørger for at dette vilkåret er i orden så kommer jeg ned og skyter deg i huet i morgen.»

En annen informant som jobber i publikumsmottaket, skulle fortelle brukeren om innholdet i et vedtak som en kollega hadde fattet. Brukeren truet da informanten med at: *«Jeg skal knuse brillene dine.»*

En andel på tre prosent av de som har blitt truet oppgir å ha blitt truet med at nær familie skal skades. Blant informantene som hadde blitt utsatt for slike trusler, fikk vi inntrykk av at de vurderes som svært alvorlige. En informant fortalte at vedkommende fikk en drapstrussel rettet mot nære familiemedlemmer. Saken endte med anmeldelse og rettsak.

I et annet tilfelle forteller en informant som jobber med oppfølging av rusmisbrukere om en situasjon hun opplevde som svært truende. Hun hadde opplevd flere verbale trusler, men trakk likevel frem denne truende situasjonen som en av de mest ubehagelige episodene:

«Jeg skulle følge en stor mann – rusmisbruker – som skulle legges inn på institusjon. Han instruerte

hvor jeg skulle sitte i bilen – han ville sitte bak meg og ville ha meg foran. Det var en ubehagelig situasjon.»

Eksempelen illustrerer at truende situasjoner kommer til uttrykk på forskjellige måter. Truende situasjoner kan oppleves som like alvorlige eller farlige som verbale trusler. Denne hendelsen er også et eksempel på at NAV-ansatte kan utsettes for truende situasjoner på andre steder enn NAV-kontoret.

5.4 Hvilke ansatte er mest utsatt for vold og trusler om vold?

I det følgende vil vi beskrive variasjon i omfanget av vold og trusler om vold internt på kontorene og etter kontorstørrelse ¹⁹.

Tall fra arbeidsmiljøundersøkelsen som ble gjennomført i 2009 viser at kommunalt ansatte i NAV-kontorene er mer utsatt for vold og trusler enn statlig ansatte ²⁰. Fra de kvalitative intervjuene har vi funn som peker i retning av at ansatte i publikumsmottaket er mer utsatt for vold og trusler enn øvrige medarbeidere. Vi valgte derfor å analysere dataene etter:

- Kontorstørrelse: Antall ansatte på kontoret.
- Hovedoppgave: Ansatte i publikumsmottaket, ansatte som arbeider med oppfølging og merkantilt ansatte. Merk at mange av de ansatte i publikumsmottaket også jobber med oppfølging. Her har vi klassifisert denne gruppen som ansatt i publikumsmottaket.
- Tjenestelinje: ansatte som jobber med oppfølging inndelt etter kommunal og statlig tjenestelinje.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å spesifisere i hvilken grad de fulgte opp brukere i henhold til statlig og kommunal tjenestelinje eller begge deler. Tabell 6 viser svaret på om en jobber med statlig eller kommunal veiledning, fordelt etter tjenestelinje.

Tabell 6 viser at de ansatte i stor grad jobber med veiledning av brukere enten langs den kommunale eller den statlige styringslinjen. De kommunalt ansatte jobber i noe større grad enn statlig ansatte på tvers av disse styringslinjene. Når vi i det følgende skiller mellom kommunalt og statlig ansatte, beskriver vi i stor grad forskjeller etter hvilket tjenesteområde en jobber med.

Tabell 6. «Hva jobber du hovedsakelig med?». Svar fordelt etter tjenestelinje. Prosent.

	Kun veiledning stat	Kun veiledning kommune	Begge deler
Kommunalt ansatte	6	74	20
Statlig ansatte	87	2	11

¹⁹ Se for øvrig Veileder for organisering av NAV-kontor: <http://navet.adeo.no/ansatt/Forsiden/S%C3%B8k?offset=0&queryparameter=veileder+for+organisering+av+NAV-kontor>

²⁰ Dette er tall fra en upublisert tabellrapport som er laget av Fredrik Kvamme i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tall om vold og trusler fra arbeidsmiljøundersøkelsen er også beskrevet i Grimsø (2010), men der skiller det ikke mellom NAV-kontor og andre deler av NAV

Tabell 7. «Hvor ofte møter du brukere ansikt-til-ansikt», fordelt på fire kategorier ansatte. Prosent.

	Statlig ansatte veiledning	Kommunalt ansatte veiledning	Publikumsmottak	Merkantile/ Controllere
Daglig	68	69	94	30
Ukentlig	25	25	6	13
Månedlig	2	2	0	7
Sjelden	3	3	0	33
Aldri	2	1	0	17

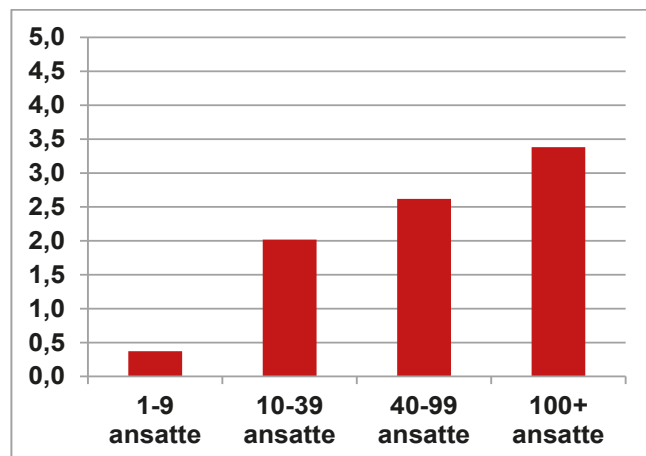
Tabell 7 viser hvor ofte hver enkelt kategori ansatte møter brukere ansikt-til-ansikt. Tabellen angir ikke omfang og innhold i brukermøtene.

Tabell 7 viser at det er ansatte i publikumsmottaket som oftest møter brukere ansikt-til-ansikt. Statlig og kommunalt ansatte som hovedsakelig jobber med oppfølging treffer også brukere ofte, enten daglig eller ukentlig. Merkantile/controllere er den kategorien med minst brukerkontakt, men også i denne gruppen er det 30 prosent som treffer brukere daglig. Videre analyser viser at det er på de større kontorene en har spesialiserte merkantile/controllere som sjelden eller aldri treffer brukerne.

5.4.1 Vold og trusler om vold etter kontorstørrelse

I det følgende vil det bli redegjort for hvor ofte medarbeidere i blir utsatt for vold og trusler i lys av antall ansatte i kontoret. Vi skiller mellom kontor som har 1-9 ansatte, 10-39 ansatte, 40-99 ansatte og over 100 ansatte.

Figur 17 viser andelen ansatte som har vært utsatt for vold, fordelt på kontorstørrelse.

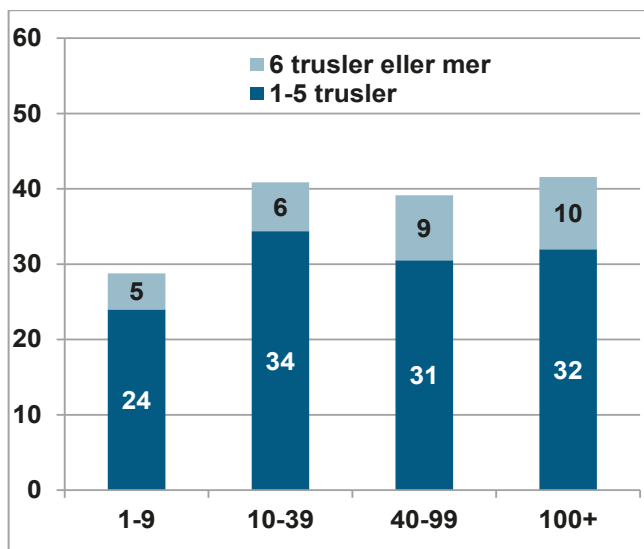
Figur 17. Andelen ansatte som oppgir å ha vært utsatt for vold siste 12 måneder etter kontorstørrelse. $p=0,015$. Prosent. $N=2869$ 

Figur 17 viser at det er lavest forekomst av vold på de minste NAV-kontorene, det vil si kontorer med færre enn ti ansatte. Motsatt finner vi at ansatte i de største kontorene, det vil si 100 ansatte eller fler, er mest eksponert for vold. Ved de største kontorene oppgir 3,4 prosent av de ansatte oppgir at de har blitt utsatt for vold i løpet av de siste tolv måneder. Vold mot ansatte ikke begrenser seg til

de største kontorene. Også ansatte på de mellomstore kontorene oppgir å ha vært utsatt for vold i løpet av det siste året.

Når det gjelder sammenhengen mellom kontorstørrelse og trusler, tegner det seg et lignende bilde. Figur 18 viser antall trusler rettet mot ansatte, fordelt på kontorstørrelse.

Figur 18. Antall trusler rettet mot ansatte siste 12 måneder etter kontorstørrelse. Prosent. N=2869



Tidligere har vi vist at 39,2 prosent har opplevd trusler mot seg selv. Det er kun de minste kontorene, de med 1-9 ansatte, der ansatte oppgir færre trusler enn dette. Andelen ansatte som er utsatt for minst 1-5 trusler er like høy blant de mellomstore kontorene som de store. Det er samtidig en tendens til at en noe høyere andel ansatte ved de større kontorene har blitt utsatt for seks trusler eller flere.

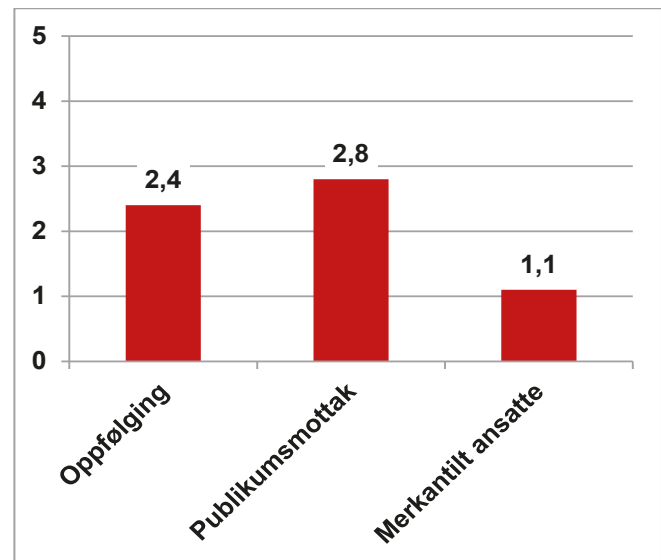
5.4.2 Vold og trusler om vold etter arbeidsoppgaver

I det følgende skal vi redegjøre for hvordan vold og trusler om vold varierer med hvilke arbeidsoppgaver de ansatte har. Det skiller her mellom ansatte som hovedsakelig jobber med oppfølging av brukere. Her skiller vi mellom kommunalt og statlige ansatte, siden disse ofte jobber med ulike tjenesteområder. Vi skiller dessuten mellom ansatte i publikumsmottak og merkantilt

ansatte, ref. tabell 6. Blant disse skiller vi ikke mellom tjenesteområde.

Figur 19 viser andel ansatte som er blitt utsatt for vold de siste tolv måneder fordelt etter arbeidsoppgaver.

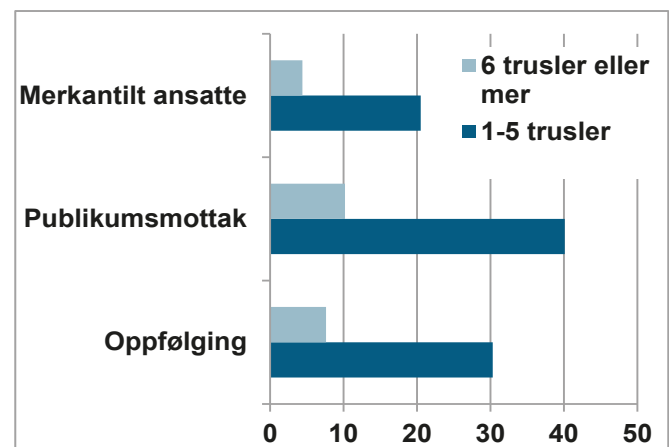
Figur 19. Utsatt for vold de siste 12 måneder. Etter arbeidsoppgaver. Prosent. N=2869



De som jobber med veiledning og i publikumsmottaket er mer utsatt for vold enn merkantilt, inkludert kontrollere. Forskjellen kan forklares med at merkantilt ansatte har lite brukerkontakt (se tabell 7). Det kan se ut som ansatte i publikumsmottaket er noe mer utsatt enn de som jobber med veiledning, men forskjellen er ikke statistisk signifikant.

Figur 20 nedenfor viser andel ansatte som er blitt utsatt for trusler om vold de siste tolv måneder

Figur 20. Omfang av trusler etter arbeidsoppgaver. Prosent. N=2875



fordelt etter arbeidsoppgaver.

Figuren viser et tilsvarende mønster som for vold, og her er forskjellene statistisk signifikante. Figuren viser at halvparten av ansatte i publikumsmottaket har vært utsatt for trusler, og at denne kategorien ansatte er mest utsatt. Merkantilt ansatte er minst utsatt, mens de som jobber med veiledning er like utsatt som gjennomsnittet av utvalget. Ansatte i publikumsmottak ser dermed generelt ut til å være noe mer utsatt for trusler enn de andre kategoriene.

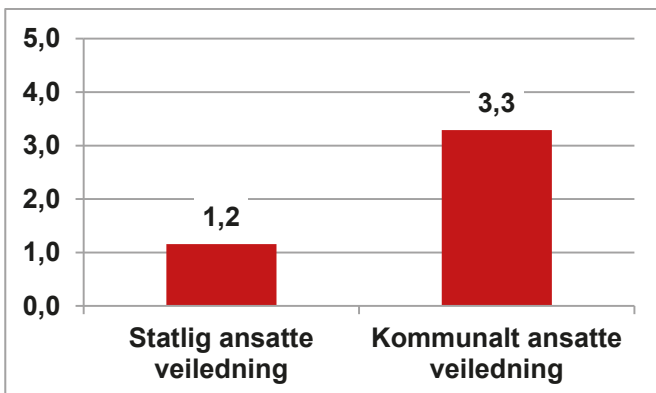
5.4.3 Kommunalt ansatte er mer utsatt for vold og trusler enn statlig ansatte

En tidligere undersøkelse viser at kommunalt ansatte i NAV er mer utsatt for vold og trusler om vold enn statlig ansatte ²¹. Også i denne kartleggingen fremkommer det at de kommunalt ansatte jevnt over er mer utsatt for vold og trusler om vold enn statlig ansatte.

Figur 21 viser at det er kommunalt ansatte som jobber med veiledning og oppfølging som oftest rapporterer at de har vært utsatt for vold. Det er omtrent tre prosent av de kommunalt ansatte som har vært utsatt for vold, mens det blant andre

statlige ansatte som jobber med veiledning er omtrent en prosent. Det overordnede bildet viser dermed at det er kommunalt ansatte som jobber med veiledning, samt ansatte i publikumsmottaket, som er mest utsatt for vold og trusler.

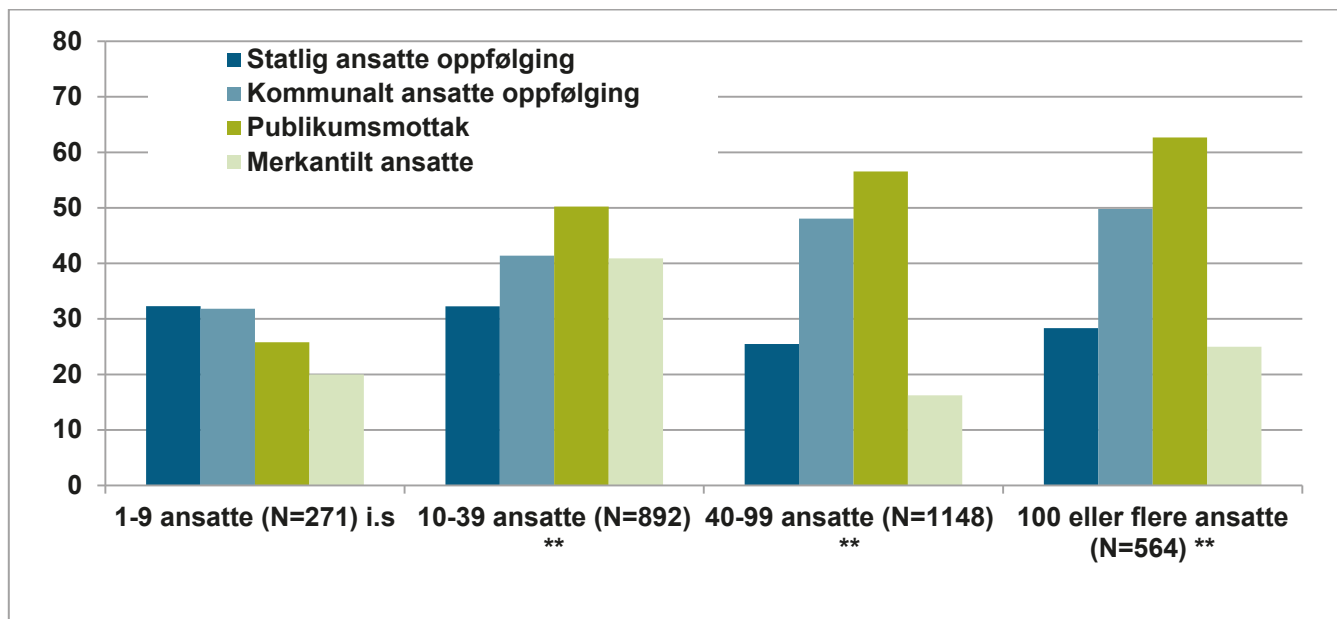
Figur 21. Andelen ansatte som oppgir å ha vært utsatt for vold siste 12 måneder blant ansatte som jobber med oppfølging og veiledning etter tjenestelinje. P=0,002. Prosent. N=1988



²¹ Tallene i rapporten er hentet fra arbeidsmiljøundersøkelsen som ble gjennomført i 2009 (Grimsmo, 2010).

5.5 Forskjellene øker med kontorstørrelse

Figur 22. Utsatt for minst en trussel etter arbeidsområde og etter kontorstørrelse. Prosent. Total N=2875



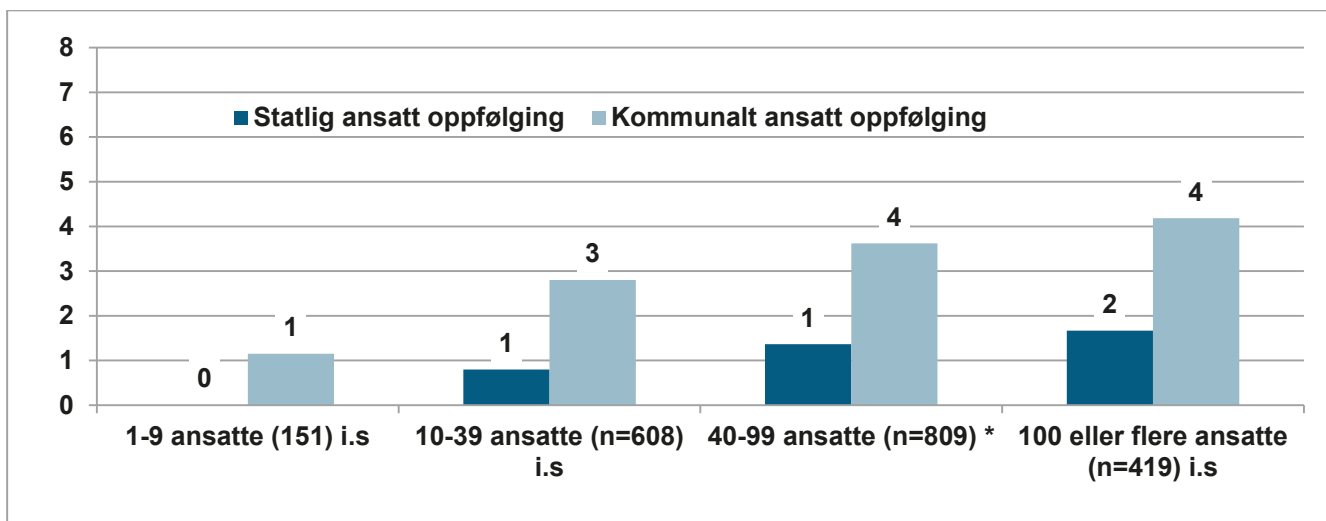
*Forskjell signifikant på 0,05 nivå, ** forskjell signifikant på et 0,01 nivå

I figur 22 har vi samlet de fire kategoriene ansatte for å gi et samlet bilde av forskjellene i utsatthet for trusler. Den viser omfang av trusler etter arbeidsområde og kontorstørrelse. Statistisk signifikante forskjeller er markert med stjerner. Figur 22 viser at det ved de minste kontorene er ikke er noen statistisk signifikant forskjell mellom de fire kategoriene. Jo større kontorene er, desto større er

forskjellene mellom kategoriene. Ved kontor med flere enn 40 ansatte er det et klart mønster: Kommunalt ansatte som jobber med oppfølging, samt ansatte i publikumsmottaket, er klart mer utsatt for trusler enn de to andre kategoriene ansatte. Finner vi samme tendens når det gjelder utsatthet for vold?

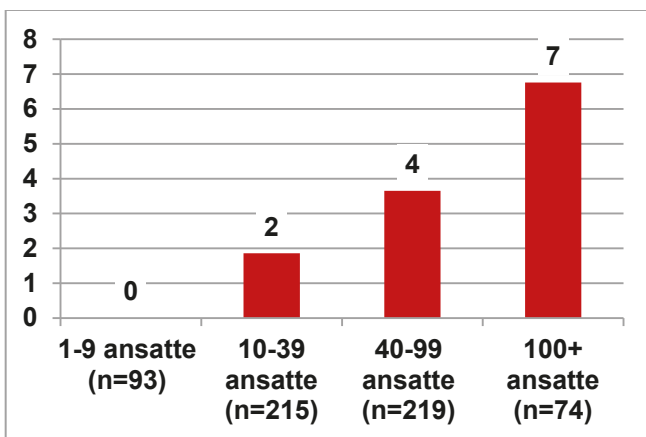
Figur 23 viser korrelasjonen mellom kontor-

Figur 23. Andelen statlig og kommunalt ansatte som er utsatt for vold siste 12 måneder, etter kontorstørrelse. Prosent. Korrelasjonen mellom kontorstørrelse og de to enkeltkategoriene ansatte er ikke statistisk signifikant



størrelse og andelen som er utsatt for vold blant henholdsvis statlig og kommunalt ansatte som jobber med veiledning. Figur 24 viser andelen ansatte i publikumsmottak som er utsatt for vold, etter kontorstørrelse.

Figur 24. Andelen ansatte i publikumsmottak som oppgir å ha vært utsatt for vold siste 12 måneder etter kontorstørrelse. Prosent. $p=0,007$. Total $N=601$



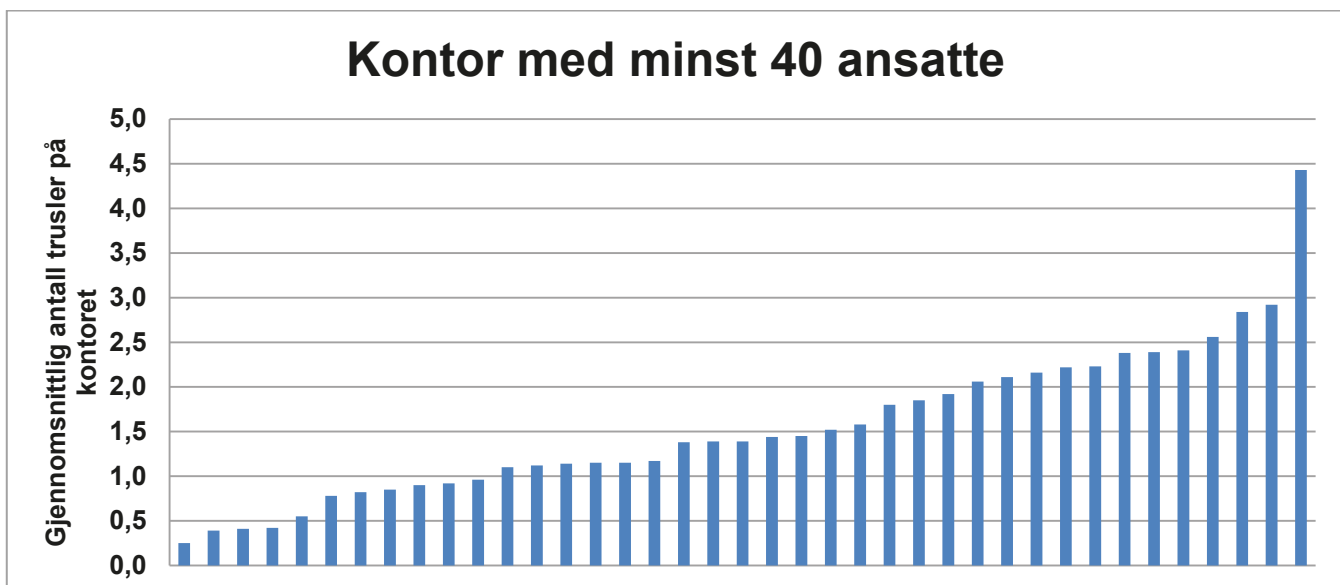
Sammenhengen mellom kontorstørrelse og andelen som er utsatt for vold i figur 23, er ikke signifikant verken blant statlig eller kommunalt ansatte. Imidlertid får vi bekreftet det generelle bildet av at kommunalt ansatte som jobber med veiledning oftere er utsatt for vold enn statlig ansatte som jobber med veiledning. Sammenhengen i figur 24 er imidlertid klar og signifikant. Ansatte i publikumsmottaket er mer utsatt for vold desto større kontoret er. Andelen ansatte i publikumsmottaket som er utsatt for vold øker gradvis fra null prosent på de minste kontorene til syv prosent ved de største kontorene. Ved de største kontorene er det dermed en klar tendens til at ansatte i publikumsmottakene oftere blir utsatt for vold.

5.6 Noen store kontor er langt mer utsatt enn andre

Vi har vist at ansatte ved større kontorer er noe mer utsatt for vold og trusler enn ansatte ved mindre kontor. Bak dette gjennomsnittet skjuler det seg en betydelig variasjon mellom kontorene ²².

Figur 25 på neste side viser variasjonen i antall trusler i et utvalg kontor med 40 ansatte eller flere.

Figur 25. Gjennomsnittlig antall trusler på 39 kontor med minst 46 ansatte og minimum 20 svar. $N=1166$. $p=0,002$



²² Vi testet om det er signifikant variasjon på kontornivå blant kontor med minst 40 ansatte og der minst 20 ansatte har svart på spørreundersøkelsen. Vi brukte en 'One-way ANOVA' test i statistikkprogrammet SPSS. Testen viser at det er en signifikant variasjon med $p=0,002$

For å begrense den tilfeldige variasjonen har vi kun tatt med de 39 kontorene der minst 20 ansatte har svart ²³. Hver søyle i figuren viser gjennomsnittlig antall trusler på et gitt kontor med flere enn 40 ansatte.

Figuren viser at det er stor variasjon i antall trusler mellom de større kontorene. På noen av de store kontorene er de ansatte i gjennomsnitt utsatt for mer enn to trusler i året, mens det ved andre store kontor i gjennomsnitt 0,5 trusler. Ett av de store kontorene skiller seg ut med et spesielt høyt antall trusler på omtrent 4,5 trusler per ansatt i løpet av de siste tolv måneder. Vi har ikke sett nærmere på hva som kan være årsaken til de betydelige forskjellene mellom kontor med flere enn 40 ansatte.

I intervjuene fremkommer også stor variasjon mellom medarbeidere når det gjelder opplevelser av vold og trusler. På noen av kontorene vi besøkte fikk vi inntrykk av at de ansatte hadde ulike opplevelser av hvor mange trusler det var. På et storbykontor fortalte de ansatte i publikumsmottaket at de i større grad enn andre medarbeidere hadde opplevd truende situasjoner. Lederen for publikumsmottaket sa at de jevnlig har situasjoner som de ansatte opplever som truende, og at de ofte trykker på alarmen. En medarbeider i mottaket bekreftet dette bildet. Begge opplevde sikkerhet som noe det var fokus på og som ble håndtert. En medarbeider som jobbet med oppfølging og veiledning av brukere på samme kontor, omtalte derimot sikkerhetssituasjonen annerledes. Denne medarbeideren fortalte:

«En trussel er en trussel. Jeg snakker mye med brukere som er misfornøyde, men jeg opplever ikke dette som truende. Har bare hatt ett møte med en bruker som jeg opplevde som veldig ubehagelig.»

Medarbeideren omtaler en situasjon som kan tolkes svært alvorlig. Samtidig gir informanten uttrykk for

i liten grad å ha opplevd truende situasjoner, og at dette ikke er noe vedkommende frykter i det daglige. På et kontor omtalte en medarbeider som jobbet med oppfølging og veiledning dette som følger:

«Det er mottaket som er mest eksponert for trusler; men de alvorligste hendelsene skjer hos veilederne i samtale.»

Gjennom kvalitative intervjuer sitter vi igjen med inntrykk av at medarbeidere som jobber med oppfølging og veiledning av brukere med behov for oppfølging av NAV over tid, (for eksempel langtids sosialhjelpsmottakere og brukere som mottar arbeidsavklaringspenger) brukte mer tid på å «hente frem» ubehagelige episoder enn medarbeidere som jobber i mottak. Mange omtalte vold og trusler som noe de i liten grad ble utsatt for, men flere fortalte likevel om episoder som kan tolkes som truende av utenforstående. Dette ble ikke nødvendigvis omtalt som en truende situasjon av veilederen selv. At dette ikke ble oppfattet som alvorlig kan både ha sammenheng med at veilederne kjenner brukere godt og har erfaring med å takle slike situasjoner. Flere oppga også at de enkelte ganger lot være å rapportere hendelser, nettopp fordi de kjente brukerne og ønsket å ha en god relasjon til dem i etterkant.

Samtidig kom det i enkelte intervju frem at medarbeidere har blitt overrasket over kjente brukeres reaksjonsmønstre, og at hendelser har kommet «brått på».

Intervjuene fra besøkene på kontorene ga også inntrykk av at enkelte kontorer er langt mer utsatt for trusler og vold enn andre. Noen av de store bykontorene vi besøkte omtaler vold/ truselsituasjoner som noe som inntreffer hyppig. På flere små kontorer med under ti ansatte, oppga imidlertid informantene at det skjedde noe «for et år siden» eller at voldelige og truende situasjoner

²³ Størrelsen på kontorene varierer fra 46 ansatte til 170 ansatte. Alle kontor med mer enn 100 ansatte er med i figuren.

forekommer sjelden. På små kontorer hadde medarbeiderne færre historier å fortelle. Imidlertid kunne det synes som at dersom en vold- og trusselsituasjon hadde inntruffet var dette godt kjent blant alle medarbeidere.

5.7 Hvilke situasjoner utløser trusler eller vold?

I de kvalitative intervjuene ble medarbeiderne spurt om hvilke situasjoner de mener utløser vold og trusler. De oppgir hovedsakelig kjennetegn ved brukers livssituasjon, spørsmål knyttet til utbetaling og vedtak om stønader samt brukeres forventninger til NAV som årsak. Når det gjelder kjennetegn ved brukerne, ble ofte kombinasjonen rus og psykiatri trukket frem.

Flere medarbeidere fortalte at vedtaksbrev fra NAV Forvaltning utløser mange negative reaksjoner. I brevet blir brukerne henvist til NAV-kontoret dersom de har spørsmål og mange pekte på at denne teksten skapte forventninger hos bruker som NAV-kontoret ikke kan innfri. Flere oppga at de ikke kunne forklare vedtaksbrevene eller bistå på annen måte og at dette økte risikoen for konflikt og sinne. På liknende vis oppga flere veiledere at frustrasjon knyttet til manglende utbetaling og avslag på søknad om stønader kunne skape frustrasjon og sinne hos enkelte.

Flere medarbeidere oppgir at situasjoner hvor brukere opplever at NAV ikke er tilgjengelig ikke nødvendigvis fører til vold, men kan føre til truende situasjoner og utskjelling og trakassering. I intervju pekte enkelte medarbeidere her på måten NAV er organisert på, og at flere brukere opplevde NAV-ansatte som lite tilgjengelige og at det er vanskelig å få svar på sine spørsmål.

Flere medarbeidere oppga at det er blitt skapt store forventninger til hva NAV-kontorene skal levere blant brukere, samarbeidspartnere og samfunnet for øvrig. Flere medarbeidere oppga at store forvent-

ninger bidrar til både vold og trusselsituasjoner, samt utskjelling og trakasserende omtale av NAV generelt og i møte med NAV. En medarbeider kom med følgende observasjon:

«NAV sin rolle er blitt for stor, får ansvar for mye og ansvar for det andre deler av samfunnet ikke håndterer. NAV er en legitim hoggestabbe. Samarbeidspartner har også klare forventninger om hva NAV skal gjøre»

Flere mente også at det den siste tids fokus på NAV i mediene bidro til økt konfliktnivå. På sosiale medier og i avisenes kommentarfelt pågår det mange diskusjoner der brukere forteller om sine stort sett negative møter med NAV. Flere medarbeidere mener dette bidrar til at folk blir sinte, at det medfører kjefting eller utskjelling, og noen ganger flere trusler.

5.8 Har det blitt mer vold over tid?

I løpet av høsten 2013 har det vært flere medieoppslag om vold og trusler rettet mot NAV-ansatte. I flere av disse artiklene har det blitt påpekt at det har vært en tredobling av registrerte volds- og trusselhendelser i det interne statlige rapporteringssystemet ASYS siden 2010. På dette grunnlag har flere også hevdet at det har vært en betydelig og reell økning av vold og trusler rettet mot NAV-ansatte, i løpet av de siste tre årene.

I 2009 gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet en omfattende arbeidsmiljøundersøkelse der alle ansatte i NAV ble invitert til å svare (Grimsmo 2009). Her ble det blant annet stilt spørsmål om vold og trusler: «Har du blitt utsatt for trusler fra brukere siste året?» og «Har du blitt utsatt for vold fra brukere siste året?». Spørsmålet om vold er ikke identisk med spørsmålet om vold i denne undersøkelsen, men vi vil hevde at meningsinnholdet er likt nok til at det er forsvarlig å sammenligne tallene. Tabell 8 viser andelen som oppgir å ha vært utsatt for vold etter om en statlig eller kommunalt ansatt²⁴.

²⁴ Tallene fra arbeidsmiljøundersøkelsen i 2009 er fra en intern og upublisert tabellrapport. Den interne rapporten er utarbeidet av Fredrik Kvamme..

Tabell 8. Utsatt for vold fra brukere det siste året. Tall fra arbeidsmiljøundersøkelsen i 2009 sammenlignet med spørreundersøkelse fra 2013. Ansatte ved NAV-lokalkontor

	Kommunal		Statlig	
	Prosent	N	Prosent	N
2009	3,4	2843	2,0	4323
2013	2,8	1173	1,7	1246

Av tabell 8 fremgår det at det omtrent var like mange voldstilfeller i 2009 som i 2013. Vi finner dermed ikke støtte for at NAV-ansatte generelt er blitt mer utsatt for vold på jobb de tre siste årene. Den sterke økningen i antall tilfeller som rapporteres i ASYS skyldes dermed sannsynligvis en endring i rapporteringspraksis. Det skal samtidig bemerkes at vi her ser på det samlede bilde for alle NAV-kontor i landet. Det generelle bildet kan skjule negativ utvikling på enkeltkontor.

I arbeidsmiljøundersøkelsen fra 2009 ble det bare stilt et spørsmål om trusler, og det ble ikke definert hva en trussel er. Vi stilte to spørsmål om trusler rettet mot den ansatte, og vi spesifiserte også at trusler både kan være åpenlyse eller antydte. Siden vi har stilt to spørsmål om trusler, og spesifiserte at en også skal ta med trusler som er antydte, skulle vi i utgangspunktet forvente at vi fanger opp flere episoder enn dette ene spørsmålet i 2009. Spørreundersøkelsen i 2013 ble dessuten gjennomført på et tidspunkt da det var mye oppmerksomhet om vold og trusler i NAV, både i medier og internt i NAV. Dette kan bidra til at flere ansatte husker trusler de ble utsatt for de siste tolv måneder.

Tabell 9. Utsatt for trusler i 2009 og 2013 etter om en er statlig eller kommunalt ansatt. Tall fra arbeidsmiljøundersøkelsene i 2009 og fra spørreundersøkelse i 2013. Uvektet

	Kommunal		Statlig	
	Prosent	N	Prosent	N
2009	41,9	2849	32,0	4247
2013	44,3	1451	33,1	1425

Tabell 9 viser andelen ansatte som ble utsatt for trusler i 2009 sammenlignet med 2013, etter tjenestelinje.

Andelen som har vært utsatt for trusler har vært nokså stabil. Det er rett nok tre prosentpoeng flere kommunalt ansatte som rapporterer om trusler i 2013, men denne økningen kan være et resultat av endret spørsmålsformulering. Det har dermed sannsynligvis ikke har vært noe klare endringer i andelen som har vært utsatt for trusler i 2009 sammenlignet med i 2013. Det kan imidlertid være at truslene har blitt mer grove eller alvorlige i dag, og at det slik sett er et grunnlag for å hevde at det er blitt 'mer' trusler. Det kan også være at andelen som blir utsatt for mange trusler i løpet av de siste tolv måneder har økt. Vi har ikke data som kan svare på dette. Det kan derfor ikke utelukkes at trusselbildet er mer alvorlig i dag enn for 3 år siden.

Spørreundersøkelsen blant medarbeidere og ledere gir ikke grunnlag for å hevde at det er reell økning i vold eller trusler rettet mot NAV-ansatte de siste 4 årene. Hovedbildet er likevel, etter vår vurdering, at en høy andel medarbeidere på NAV-kontor ble utsatt for trusler både i 2009 og 2013. Det gjelder spesielt de kommunalt ansatte. Vi vil ut fra dette hevde at det har vært et betydelig omfang av trusler mot NAV-ansatte over lengre tid, noe arbeidsgruppen vurderer som et alvorlig problem. Her skal det også bemerkes at 2009 var et spesielt år i NAVs historie. Bakgrunnen for at det ble gjennomført en slik omfattende arbeidsmiljøundersøkelse nettopp dette året, var at tilsyn fra Arbeidstilsynet avdekket «store og helseskadelige arbeidsbelastninger og manglende medvirkning» (Grimsø 2009, s. 3).

5.9 Er NAV-ansatte mer utsatt for vold og trusler enn andre arbeidstakere?

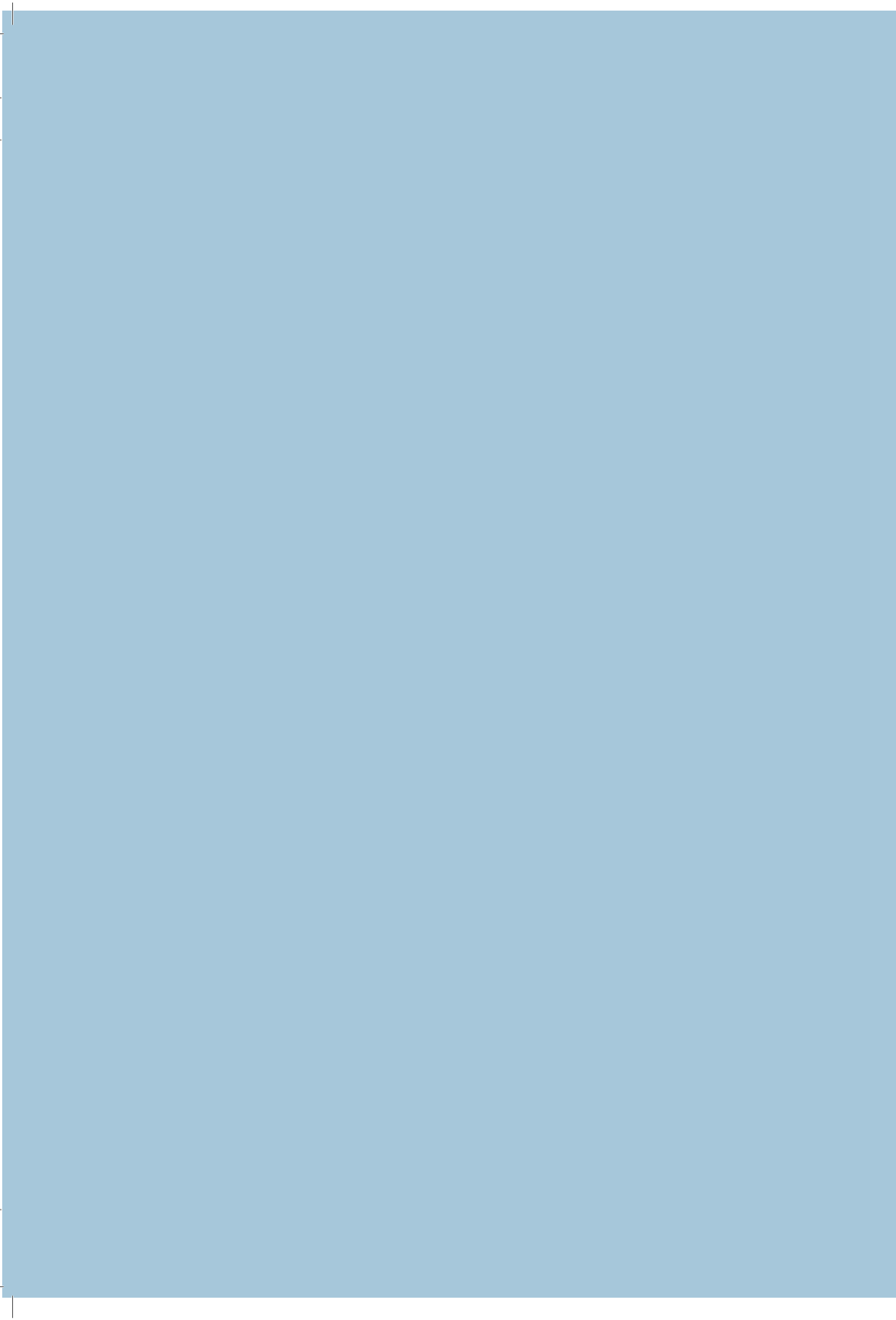
Vi har vist at 2,3 prosent av de ansatte på NAV-kontor ble utsatt for vold de siste tolv måneder. Til sammenligning viser tall fra Levekårsundersøkelsen i 2009 at fire prosent av alle arbeidstakere ble utsatt for vold på jobben de siste tolv måneder. Blant de som jobber innen salgs- og serviceyrker oppgir 9 prosent at de ble utsatt for vold, mens blant pedagogisk ansatte og sykepleiere er tallene henholdsvis 7 prosent og 19 prosent.

I Levekårsundersøkelsen spør en etter vold på arbeidsplassen generelt, og ikke bare om vold fra «brukere» eller «kunder». Levekårsundersøkelsen vil dermed fange opp flere typer voldsepisoder enn vi gjør med vårt spørsmål. Det er derfor problematisk å sammenligne disse tallene direkte med tallene om vold blant NAV-ansatte. Hvis vi kan anta at mesteparten av volden som sykepleiere, ansatte i serviceyrker og ansatte innen pedagogisk arbeid utsettes for, er fra kunder eller brukere, har vi likevel et grunnlag for å hevde at ansatte i NAV ikke er utsatt for mer vold enn andre arbeidstakere innen tjenesteyting. Vi bruker samme spørsmålsformulering om vold som Svalund (2009) i en spørreundersøkelse om vold og trusler blant kommunalt ansatte. Utvalget bestod av personer som jobber med psykisk utviklingshemmede, på barnevernkontor og i barneverninstitusjoner. Svalund (2009) rapporterer at 46 prosent av de ansatte i dette utvalget ble utsatt for vold de siste tolv måneder. Ut fra dette vil vi hevde at andre grupper kommunalt ansatte er betydelig mer utsatt for vold enn de kommunalt ansatte som jobber i NAV.

Vi har vist at 39 prosent av de ansatte i NAV-kontor har vært utsatt for en eller flere trusler de siste tolv måneder. Det finnes ingen direkte sammenlignbare undersøkelser av omfanget av trusler blant andre grupper arbeidstakere. I Levekårsundersøkelsen fra 2009 blir et representativt utvalg av befolkningen stilt følgende spørsmål om

trusler på arbeidsplassen de siste tolv måneder: «Har du siste 12 måneder opplevd trussel om vold på arbeidsplassen som var så alvorlig at du ble redd». Dette spørsmålet er ikke direkte sammenlignbart med spørsmålet om trusler i våre undersøkelser, siden det krever at respondenten skal ha vært redd. Det er likevel verdt å merke seg at fem prosent av alle arbeidstakere innen salgs- og serviceyrker svarte at de ble utsatt for den type trusler i 2009, mens 14 prosent innen sykepleie ble utsatt for denne type trusler. Til sammenligning var det omtrent 20 prosent NAV-ansatte som ble utsatt for en trussel som de selv regner som alvorlig. Ut fra dette vil vi hevde at NAV-ansatte er betydelig mer utsatt for trusler og truende situasjoner enn det som er vanlig blant arbeidstakere innen tjenestesektoren.

6 Konsekvenser av vold og trusler



6 KONSEKVENSER AV VOLD OG TRUSLER

I punkt 4 i mandatet står det at arbeidsgruppen skal: «Beskrive utfordringer i lys av gjeldende beman- ning, kompetanse, regelverk, policyer, rutiner og den faktiske sikkerhetssituasjonen slik denne fremstår i arbeids- og velferdsforvaltningen».

En viktig del utfordringsbildet er etter vår mening konsekvensene volden og truslene har for de ansattes trygghet og trivsel på jobb. I dette kapitlet skal vi derfor gjøre rede hvilke konsekvenser vold og trusler har hatt for ansatte ved NAV-kontor. Vi skal også se på hvordan dette varierer mellom kontorer av ulik størrelse. Funn i analysene nedenfor baserer seg på spørreundersøkelsen og intervju med de ansatte.

Vi stilte et spørsmål om «Har hendelser som involverer vold eller trusler mot deg eller dine kolleger hatt noen konsekvenser for deg?». Vi ba videre respondentene vurdere om vedkommende, på grunn av vold og trusler om vold, mistrivdes, følte seg utrygge på fritiden eller ønsket å slutte i jobben. Videre ble respondenten spurt om han eller hun følte seg trygg i jobben eller var redd for å bli utsatt for vold.

Hovedfunn

- 90 prosent av de ansatte føler seg stort sett trygge når de er på jobb.
- Omtrent 16 prosent av de ansatte rapporterer at de månedlig eller oftere mis- trives i jobben på grunn av vold og/eller trusler. De som har vært utsatt for mye trusler eller vold er langt oftere redd for å bli utsatt for vold enn ansatte som ikke har vært utsatt for dette.
- På kontorer med høy forekomst av trusler er det også en høy andel ansatte som er redd for å bli utsatt for vold.

6.1 Det store flertallet føler seg trygge på jobb

Vi har vist at mange har vært utsatt for en eller flere trusler de siste tolv måneder, mens relativt få har vært utsatt for vold. I hvilken grad medfører dette at de ansatte er utrygge på jobb? Vi bruker flere spørsmål for å fange opp konsekvensene som vold og trusler har for de ansattes trivsel og følelse av trygghet. Flere av disse spørsmålene er hentet fra Svalund (2009). Tabell 10 viser hva de ansatte svarte på påstanden om at «Jeg føler meg trygg når jeg er på jobb».

Vi tolker «svært enig» og «nokså enig» som et uttrykk for at en føler seg trygg på jobb. De som har sagt seg uenige anser vi at føler seg utrygge på jobb. Et flertall på 90 prosent føler seg stort sett trygge på jobb, mens 10 prosent føler seg utrygge.

Tabell 10. Svar på påstanden «Jeg føler meg trygg på jobb». Prosent. N=2821

Jeg føler meg trygg når jeg er på jobb	Svært enig	39,5
	Nokså enig	50,2
	Nokså uenig	8,2
	Svært uenig	2,1

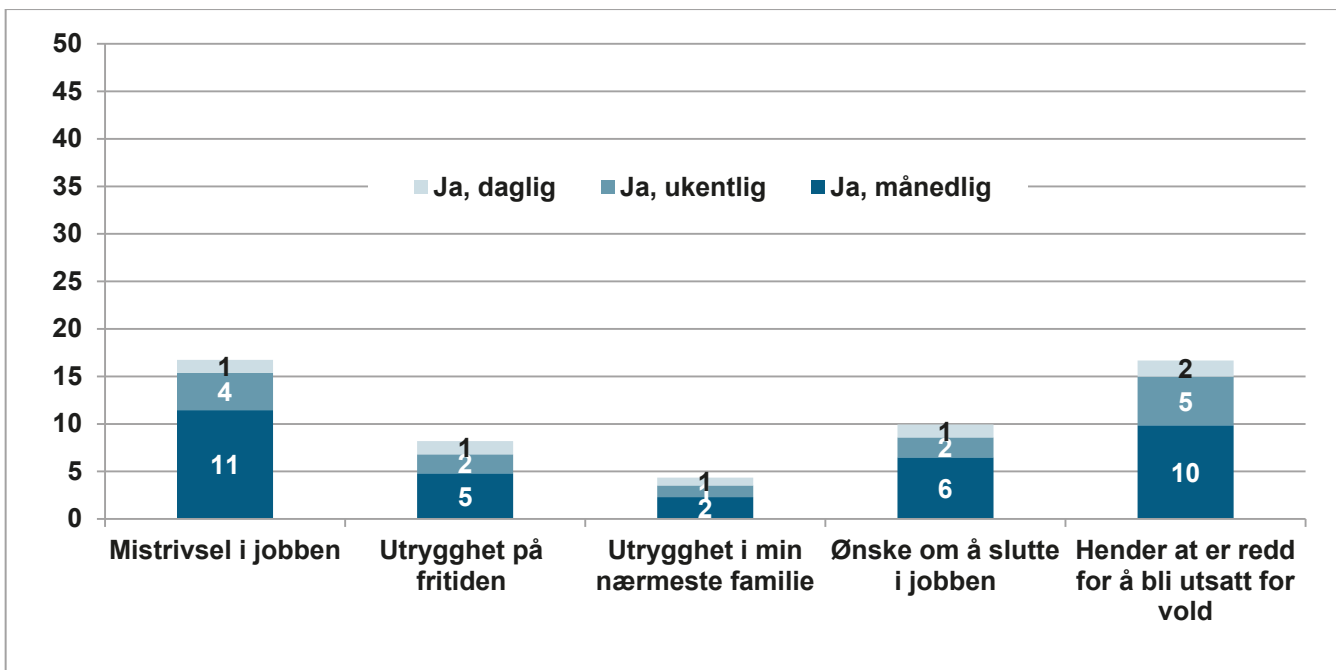
Figur 26 viser hvor mange ansatte som har svart at de opplever ulike følelsesmessige konsekvenser av vold og trusler. Her var svaralternativene «ikke aktuelt», «nei, aldri», «ja, sjelden», «ja, månedlig», «ja, ukentlig» og «ja, daglig». Vi viser kun de som har svart at de opplever det daglig, ukentlig eller månedlig.

Figur 26 viser at omtrent 16 prosent oppgir at de månedlig eller oftere mistrives på jobb på grunn vold eller trusler. Omtrent like mange er redd for å bli utsatt for vold på jobben. Det er dermed flere som noen ganger mistrives i jobben eller er redde for å bli utsatt for vold, enn som generelt sett føler seg utrygge. 10 prosent har hatt ønske om å slutte

i jobben på grunn av vold og trusler. Det utgjør omtrent 970 ansatte. Det er også fem prosent som har svart at de mistrives på jobb ukentlig, mens syv prosent er redd for å bli utsatt for vold ukentlig. Selv om dette er et mindretall av ansatte på NAV-kontorene, betyr dette at det er omtrent 680 ansatte som ukentlig eller oftere er redde for å bli utsatt for vold på sin arbeidsplass. Omtrent 7 prosent tar med seg frykten eller utryggheten hjem etter jobb, ved at de opplever “utrygghet på fritiden”.

Nærmere analyser viser at alle disse utsagnene om konsekvenser henger sammen. De som er redd for å bli utsatt for vold på jobben oppgir også ofte at de mistrives i jobben, og at de har et ønske om å slutte i jobben.

Figur 26. Egenrapporterte konsekvenser av vold eller trusler i prosent. Alle ansatte. Minste N=2528



6.2 Høy andel utrygge blant de som har vært utsatt for vold eller mange trusler

Figur 27 viser følelse av trygghet blant de som har vært utsatt for vold eller trusler sammenlignet med de som ikke har vært utsatt for noen av delene siste tolv måneder. Vi viser her de som har sagt seg «svært uenige» eller «uenige» i påstanden om at «jeg føler meg trygg når jeg er på jobb».

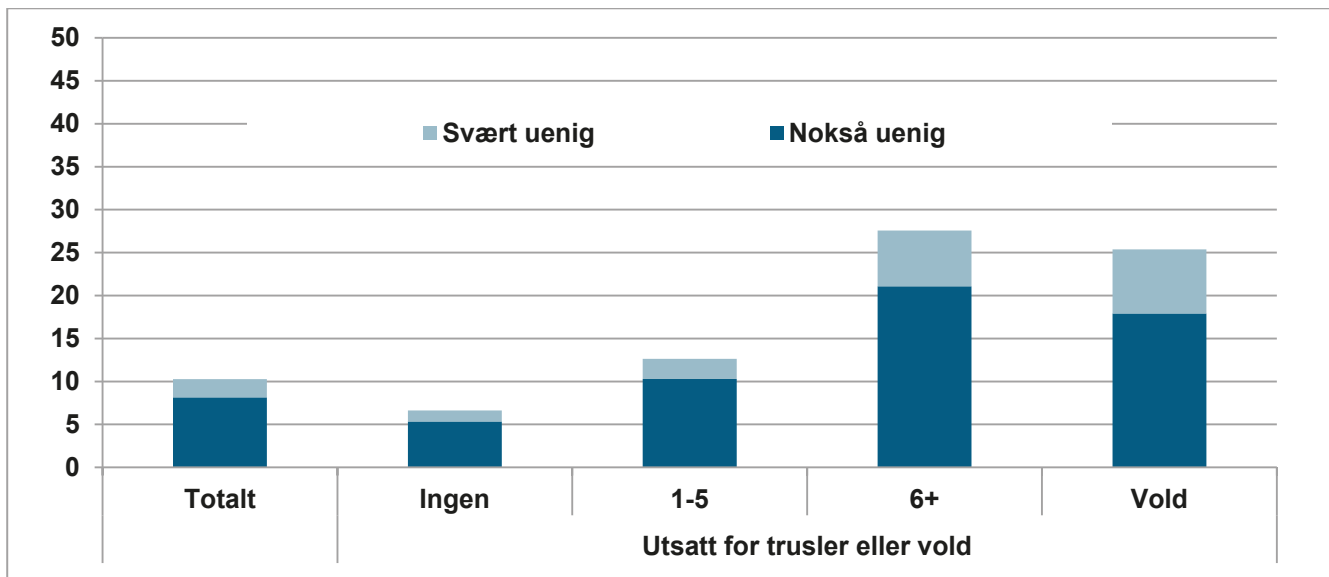
Figur 27 viser at omtrent 25 prosent føler seg utrygge på jobbe blant de som har vært utsatt for mange trusler eller vold. Det er langt høyere andel enn blant de som ikke har vært utsatt for trusler eller vold, der 6 prosent føler seg utrygge. Det er likevel slik at selv blant de som har vært utsatt for flere trusler eller vold, føler flertallet seg stort sett trygge på jobb.

Videre analyser viser at de som er utsatt for trusler og vold opplever konsekvenser i form av mistrivsel eller redsel. (se figur 34 i vedlegg 4).

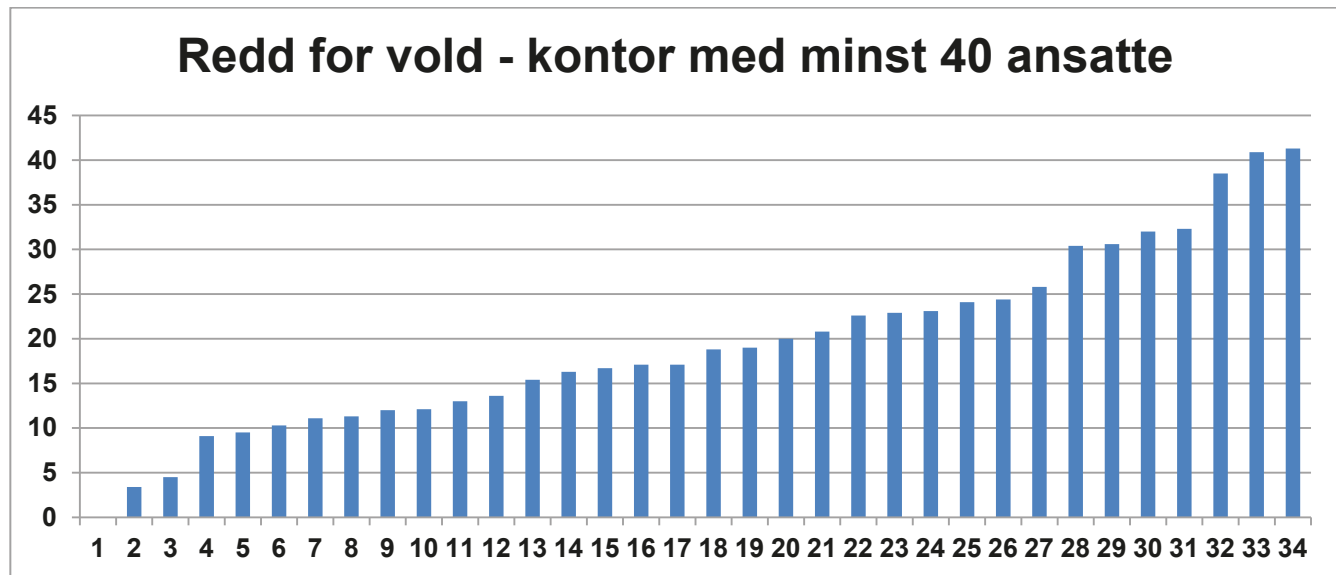
Gruppen som har opplevd seks eller flere trusler utgjør åtte prosent av utvalget, eller omtrent 750 ansatte på NAV-kontor. Denne gruppen rapporterer like ofte om mistrivsel, utrygghet og redsel som dem som har vært utsatt for et fysisk angrep. Blant dem som har vært utsatt for vold eller mange trusler, er det to av fem som månedlig eller oftere mistrives i jobben eller er redd for å bli utsatt for vold på jobben. I samme gruppe er det en av fire som månedlig eller oftere har hatt ønske om å slutte i jobben, og en av fem rapporterer om en følelse av utrygghet på fritiden. Samtidig vil vi påpeke at selv blant medarbeidere som har opplevd vold eller mange trusler, er det over halvparten som ikke rapporterer om noen konsekvenser. Mange av dem som rapporterer om konsekvenser oppgir at de opplever dette månedlig, og ikke ukentlig eller daglig.

Psykiske konsekvenser i form av mistrivsel eller frykt er langt mer utbredt enn fysiske skader. Som vi har sett, er det betydelig mer trusler og vold på de større kontorene og blant noen grupper ansatte.

Figur 27. Uenige i påstanden «Jeg føler meg trygg når jeg er på jobb», etter om en har vært utsatt for trusler eller vold. Prosent. N=2821



Figur 28. Andel ansatte på kontor med minst 40 ansatte som månedlig eller oftere er redd for å bli utsatt for vold. Prosent.
Signifikanstest kontornivå: $p < 0,0005$. $N = 1166$



I tillegg er noen av de store kontorene klart mer utsatt for trusler enn andre kontorer. Dette betyr at ved noen av kontorene med høy forekomst av trusler vil det være mange ansatte som ganske ofte mistrives eller er redd for å bli utsatt for vold på jobben. Det hører også med til bildet at mange av dem som er utsatt for trusler også er utsatt for trakassering eller utskjelling.

I kapittelet om omfanget av vold og trusler viste vi at noen kontorer er langt mer utsatt for trusler enn andre. Det er derfor også grunn til å tro at andelen som er redd for vold varierer betydelig mellom store kontorer. Figur 28 viser andelen som er redd for å bli utsatt for vold på kontornivå blant kontor med minst 40 ansatte. Andelen som til tider er redd for å bli utsatt for vold, i stor grad varierer mellom ulike kontorer. På tre kontorer er det opp mot 40 prosent av de ansatte som månedlig eller oftere redd for å bli utsatt for vold, mens på noen kontorer er det færre enn ti prosent av de ansatte som er redd for vold i jobben. Ved to av kontorene i figur 28 har ingen ansatte svart at de månedlig eller oftere er redd for å bli utsatt for vold.

Forskjellene mellom ulike kontorer i andelen som er redd for vold kan forklares med hvor utsatt de ansatte på kontoret er for trusler (se vedlegg 4). Det er en klar sammenheng mellom andelen som er utsatt for trusler på et kontor, og andelen som er redd for å bli utsatt for vold på kontoret. Figur 33 i vedlegg 4 gir en samlet illustrasjon på at utfordringsbildet varierer mellom store kontor. Ved noen av dem er det få trusler, og ved disse kontorene er det i hovedsak få ansatte som er redd for å bli utsatt for vold. Ved andre store kontor er det betydelig høyere forekomst av trusler, og ved disse kontorene er det langt flere ansatte som er redd for å bli utsatt for vold. Figuren viser også at andelen trusler på kontoret forklarer under 37 prosent av variansen i redsel for vold på kontornivå. Det er med andre ord andre faktorer enn antallet trusler som påvirker hvor redd de ansatte er for å bli utsatt for vold. En faktor som kan tenkes å forklare deler av variansen, er om kontoret har vært utsatt for et alvorlig tilfelle av fysisk vold den senere tid.

I de kvalitative intervjuene forteller de fleste medarbeiderne at de stort sett føler seg trygge på jobb.

Som vi har sett er det stor variasjon i hvor utsatt det enkelte kontor er for trusler. Ved noen av storbykontorene vi besøkte var det mye trusler rettet mot de ansatte. Her skal vi beskrive hva informanter ved to av kontorene med høy forekomst av trusler forteller om hvilke konsekvenser dette har for de ansatte.

I det ene intervjuet stilte vi et spørsmål om hvilke personlige egenskaper ansatte i publikumsmottaket må ha. En leder forteller da at det å bli utsatt for trusler i noen grad er en del av jobben, og at for en skal kunne takle jobben må en kunne tåle en betydelig belastning. I tillegg er det viktig at den ansatte lærer hvordan en skal unngå at en situasjon eskalerer:

«Vi har sett at noen er mer utrygge enn andre, ulike personligheter, andre er veldig robuste og det skal mye til før det er ubehagelig å gå på jobb».

«Personlig egnethet og kompetanse: man må være egnet til å jobbe her. Brukerne vil ikke forsvinne. Deres vilje til å true, og andre alvorlige ting, forsvinner ikke. Man må tåle mye, vi kan ikke kurse oss vekk fra dette».

«Opplevelse av mye uoversiktighet (i publikumsmottaket), hendelser som plutselig skjer blant annet. Folk søker seg tidvis vekk fra publikumsmottak og jobber med oppfølging på en annen måte.»

Vi besøkte også et annet stort kontor der informantene rapporterer om et betydelig omfang av trusler og sjikane mot de ansatte. På dette kontoret opplever en avdelingsleder at de må være tøffere enn de selv ønsker. «Var det en jobb innen sikkerhetsarbeid jeg søkte på?». En annen informant ved samme kontor forteller at: «Kan ikke gå og være utrygg, men hverdagen er ikke som ønsket. Har ofte ikke lyst til å ha vakt i PM». Samme informant forteller også at hun er redd for å oppgi eget navn i publikumsmottaket: «Lett for brukere å finne ut alt om deg, eller legge ut negative ting på nettet».

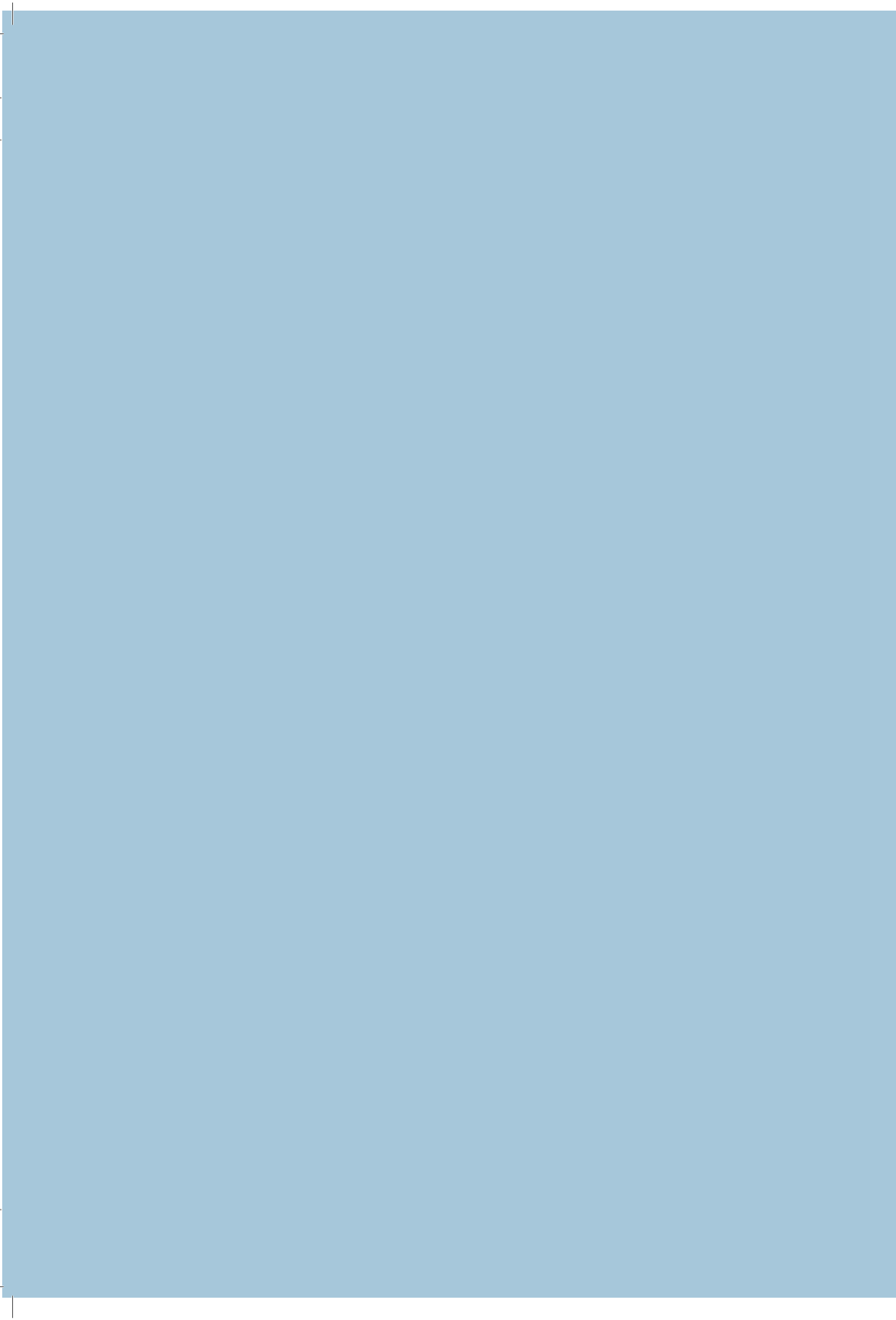
6.3 Oppsummering

Flertallet av ansatte i NAV svarer at de føler seg trygge på jobb. Men samtidig er det 10 prosent av medarbeiderne som ikke føler seg trygge, og 16-17 prosent som rapporterer at de er redd for å bli utsatt for vold, eller at de ganske ofte misstrives på jobb på grunn av trusler. Blant de som har vært utsatt for vold eller mange trusler har omtrent 23 prosent ønsket å slutte i jobben. Dette er alvorlig både for det enkelte mennesket og for NAV-kontoret som sådan. Vold og trusler om vold kan få konsekvenser for medarbeidernes trivsel og mestringsfølelse i jobben.

Blant de som har vært utsatt for mange trusler eller et fysisk angrep er det en høy andel som svarer at de er redd for å bli utsatt for vold. Men selv i denne gruppen er det et flertall som stort sett føler seg trygge på jobb. Vi ser det samme i de kvalitative intervjuene. Selv på storbykontor med en høy forekomst av trusler sier informantene våre at de stort sett føler seg trygge på jobb. Ved disse kontorene forteller informantene at de må lære seg å håndtere trusler og ubehagelige situasjoner. Det gjelder særlig de ansatte i publikumsmottaket. Støtte fra kolleger og ledere er viktig for å takle vanskelige situasjoner.

Det betyr ikke at situasjonen blir sett på som akseptabel, tvert i mot. Selv de som forteller at de føler seg trygge, mener at de utsettes for uholdbart mye trusler.

7 Bruk av reaksjoner mot brukere som utøver vold eller kommer med trusler om vold



7 BRUK AV REAKSJONER MOT BRUKERE SOM UTØVER VOLD ELLER KOMMER MED TRUSLER OM VOLD

I dette kapitlet gjør vi rede for hvilke reaksjonsmuligheter NAV-kontorene kan benytte overfor brukere som utøver vold eller kommer med trusler om vold. Kontorene kan selv utestenge brukeren fra kontoret, anmelde vedkommende til politiet eller be politiet om at det innføres besøksforbud. Først beskriver vi det rettslige grunnlaget for utestengelse. Deretter gjør vi rede for funn knyttet til omfanget og bruken av utestengelse.

Hovedfunn

- 57 prosent av NAV-kontorene har brukt utestengelse som tiltak.
- Det oppleves ofte som utfordrende å sikre at bruker får sine lovpålagte tjenester fra NAV i utestengelsesperioden.
- Det mangler et felles system som effektivt kan brukes til å informere medarbeiderne om at bruker er utestengt.

7.1 Det rettslige grunnlaget for utestengelse

Nødrettslige betraktninger og arbeidsmiljøloven § 4-3 ligger til grunn for adgangen til utestenging. Etter denne bestemmelsen skal det blant annet legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas, jf. § 4-3 (1). Etter nr. 3 og 4 skal arbeidstaker ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden, og skal så langt det er mulig beskyttes mot vold, trusler og uheldig belastninger som følge av kontakt med andre. Denne lovbestemmelsen angir en sikkerhets- og trygghetsstandard for arbeidslivet, og det er den enkelte arbeidsgiver som ut fra risikovurderinger må vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes for å beskytte de ansatte. Bruken av fysisk utestengning fra NAV-kontoret er hjemlet med henvisning til denne bestemmelsen.

Utestengelse betyr ikke at brukeren er utestengt fra NAVs lovpålagte tjenester. Det innebærer at

brukeren er ilagt restriksjoner på hvordan han eller hun skal forholde seg til NAV for en tidsbegrenset periode. Brukeren får for eksempel ikke møte opp fysisk på NAV-kontoret eller kontakte NAV Kontaktsenter, men må forholde seg til en bestemt saksbehandler. Avgjørelsen om å utestenge en bruker er en administrativ avgjørelse som brukeren ikke har rett til å klage på.

Utgangspunktet for en beslutning om utestengelse er at brukeren har en opptreden som vil kunne rammes av straffebestemmelser. NAV kan etter dette beslutte utestenging av brukere som for eksempel går til fysisk angrep på medarbeidere eller publikum, eller som på annen måte utsetter medarbeidere eller publikum for svært ubehagelige situasjoner. Eksempler på adferd som kan føre til utestengelse er at brukeren volder skadeverk av en viss betydning i NAVs lokaler, eller truer eller sjikanerer ansatte eller andre brukere.

Arbeidsmarkedsloven § 28 gir hjemmel for at arbeidsgivere og arbeidstakere som ikke oppfyller rimelige krav som Arbeids- og velferdsetaten stiller i forbindelse med sine tjenester, for en tidsavgrenset periode kan utestenges fra hele eller deler av Arbeids- og velferdsetatens tilbud. Etter etableringen av NAV-kontor vil bestemmelsen ha mindre betydning som hjemmel for utestenging. For den statlige delen av NAV vil arbeidsmarkedsloven § 28 fortsatt kunne brukes som hjemmel for utestenging av arbeidssøkere, for eksempel hvis de misbruker PC til annet enn jobbsøk. Arbeidsgivere kan utestenges hvis de for eksempel bidrar til sosial dumping.

Før det fattes beslutning om utestenging, bør alternative reaksjoner vurderes. Det kan for eksempel dreie seg om bortvisning fra NAV-kontoret der og da.

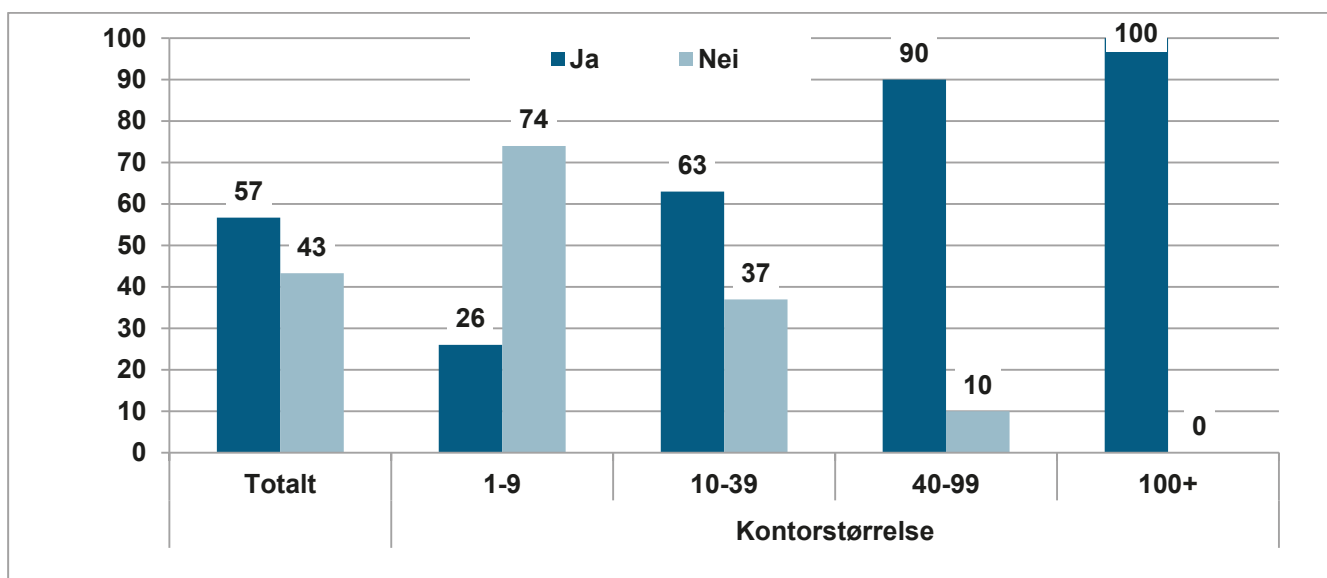
I særlig alvorlige tilfeller kan politiet treffe beslutning om besøksforbud i medhold av straffeprosesslovens § 222 a. En slik beslutning må stadfestes av retten. NAV-kontoret kan anmode politiet om å treffe beslutning om besøksforbud.

Bruk av utestengelse

Figur 29 viser andelen kontor som noensinne har benyttet utestengelsebeslutning, totalt og etter kontorstørrelse. Figur 29 viser at 57 prosent av lederne svarte at enheten hadde fattet beslutning om utestengelse i den tiden de har vært ledere. Figuren viser at utestengelse brukes i varierende grad. Utestengelse ser ut til å være et tiltak som alle de større NAV-kontorene har benyttet seg av på et eller annet tidspunkt, mens de mindre NAV-kontorene bruker utestengelse sjeldnere. Det er vanskelig å si om forskjellene mellom små og store kontor skyldes ulik praksis, eller bare at de større kontorene har langt flere brukere.

Fra de kvalitative intervjuene gis det et inntrykk av NAV-kontorene som bruker utestengelse som et tiltak har relativt gode erfaringer med det. Flere informanter forteller at brukerne som har blitt utestengt ofte oppfører seg bedre i ettertid. Informantene forklarte dette med at de aller fleste brukerne ikke ønsker å bli utestengt og oppfører seg bedre når de vet at konsekvensen kan bli utestengelse for en periode. Noen informanter op-

Figur 29. Andelen kontor som noensinne har benyttet utestengelsebeslutning, etter kontorstørrelse. Enhetsledere. Prosent. N=356



plyser også at de opplever at utestengelsene har en viss preventiv effekt ovenfor andre brukere og at signaleffekten er viktig.

Enkelte informanter ga imidlertid også uttrykk for at de trodde effekten av utestengelsen var liten, for eksempel når det gjelder brukere med rus – og eller psykiatriproblemer.

«Hvis noen har en adferd som ikke er akseptabel, så kaller leder vedkommende inn til samtale. Da er det avhengig av responsen til bruker, de får en mulighet til å forbedre seg, hvis ikke blir de utestengt.»

Tabell 11 viser at det vanlige er å utestenge brukeren i tre måneder. Noen NAV-kontor rapporterer om utestengelse på en måned, og 15 prosent i opptil seks måneder. Informantene som ble spurt om dette opplyser at dette avhenger av alvorlighetsgraden av hendelsen.

Tabell 11. Normal varighet på utestengelsesvedtak rapportert av enhetsledere som har gjort ett eller flere vedtak siste 12 måneder. N=165

Antall måneder	Prosent
1 måned	7
2 måneder	7
3 måneder	72
4-5 måneder	1
6 måneder eller mer	15

7.2 utfordringer ved bruk av utestengelse

Flere informanter melder i intervjuene at en av utfordringene ved bruk av utestengelse ofte er å finne gode løsninger for hvordan brukeren skal få kontakt med NAV i utestengelsesperioden. Enkelte brukere får kun anledning til å kontakte NAV-kontoret på telefon, per brev eller e-post i utestengelsesperioden. Andre holder møter med brukerne utenfor NAV-kontoret. Enkelte informanter hevdet at utestengte brukere faktisk oppnår bedre service i perioden de er utestengt fordi de blant annet slipper å vente i kø og får direkte nummeret til sin veileder.

7.2.1 Manglende felles registreringssystem for beslutninger om utestengelser

Ikke alle brukere forholder seg til at de er utestengt, men møter likevel opp på NAV-kontoret. I de tilfellene medarbeideren i publikumsmottaket ikke vet hvem de utestengte brukerne er, kan det med dagens system være en utfordring å finne ut at de faktisk er utestengt.

Veiledere risikerer også å kalle brukere inn til samtale i perioden de er utestengt fordi de ikke har fått informasjon om utestengelsen. Det å enkelt få kunnskap om at bruker er utestengt er også viktig for NAV Kontaktsenter. Dette vil gi kontaktsenteret grunnlag for å gi riktig informasjon om for eksempel hvor brukeren skal henvende seg for å få sine tjenester, og dermed forhindre at brukeren møter opp på NAV-kontoret.

Dagens statlige fagsystem har ikke funksjonalitet for enkelt å kunne registrere sikkerhetstiltak knyttet til brukerne, men i noen system er det er mulighet for å legge inn et notat. Flere av de kommunale fagsystemene har funksjonalitet for å merke at bruker er utestengt. Ved søk på bruker kommer det da umiddelbart opp at bruker er utestengt.

«Legges inn i Oscar, her kan man legge inn dette og det kommer opp en gul lapp. Noen legger inn notat i Arena.»

Flere informanter har meldt tilbake at de registrerer beslutninger om utestengelse av brukere av kommunale tjenester i det kommunale saksbehandlingssystemet som har støtte for dette. Utfordringen er at de ansatte ikke nødvendigvis umiddelbart slår opp i systemet i møte med bruker. Det er heller ikke alle medarbeidere som har tilgang til det kommunale systemet, eller de har en tilgang som de ikke benytter.

Gjennom de kvalitative intervjuene fikk vi klart inntrykk av at det er en utfordring å finne gode og praktiske løsninger for informasjonsdeling i kontoret, samtidig som brukers personvern og hensyn til taushetsplikt ivaretas. Flere kontor oppga å ha egne, lokale løsninger til formålet, og at dette medførte at «taushetsplikten brytes». En del kontor ser ut til å operere med lister i mottaket med navn på brukere som er utestengt.

«Vi har «røde lister» - de som ikke skal bak til sosialvakt. Noen er utestengt, ikke alle er politi-anmeldt av disse».

Disse listene ligger enten i publikumsmottaket eller hos enhetsleder. Noen informanter melder at de har rutiner for at det også skal legges ved bilder av brukerne til listene. I intervjuene oppgis det flere steder at informasjon om utestengelser også spres på e-post. Noen informanter opplyser at informasjonen spres til alle på kontoret, mens andre melder at den spres til bare et utvalg som leder bestemmer har mest behov for informasjonen, for eksempel medarbeiderne i publikumsmottaket og brukers veileder.

Flere informanter melder tilbake at informasjonen de får ikke er tilstrekkelig til å kunne identifisere den utestengte dersom brukerne skulle komme til NAV-kontoret i utestengelsesperioden. Dersom de ikke vet hvem brukeren er fra før, vil ofte ikke et navn være nok for å identifisere den utestengte brukeren. Det er også et behov for å ha bilde av den utestengte.

7.3 Besøksforbud

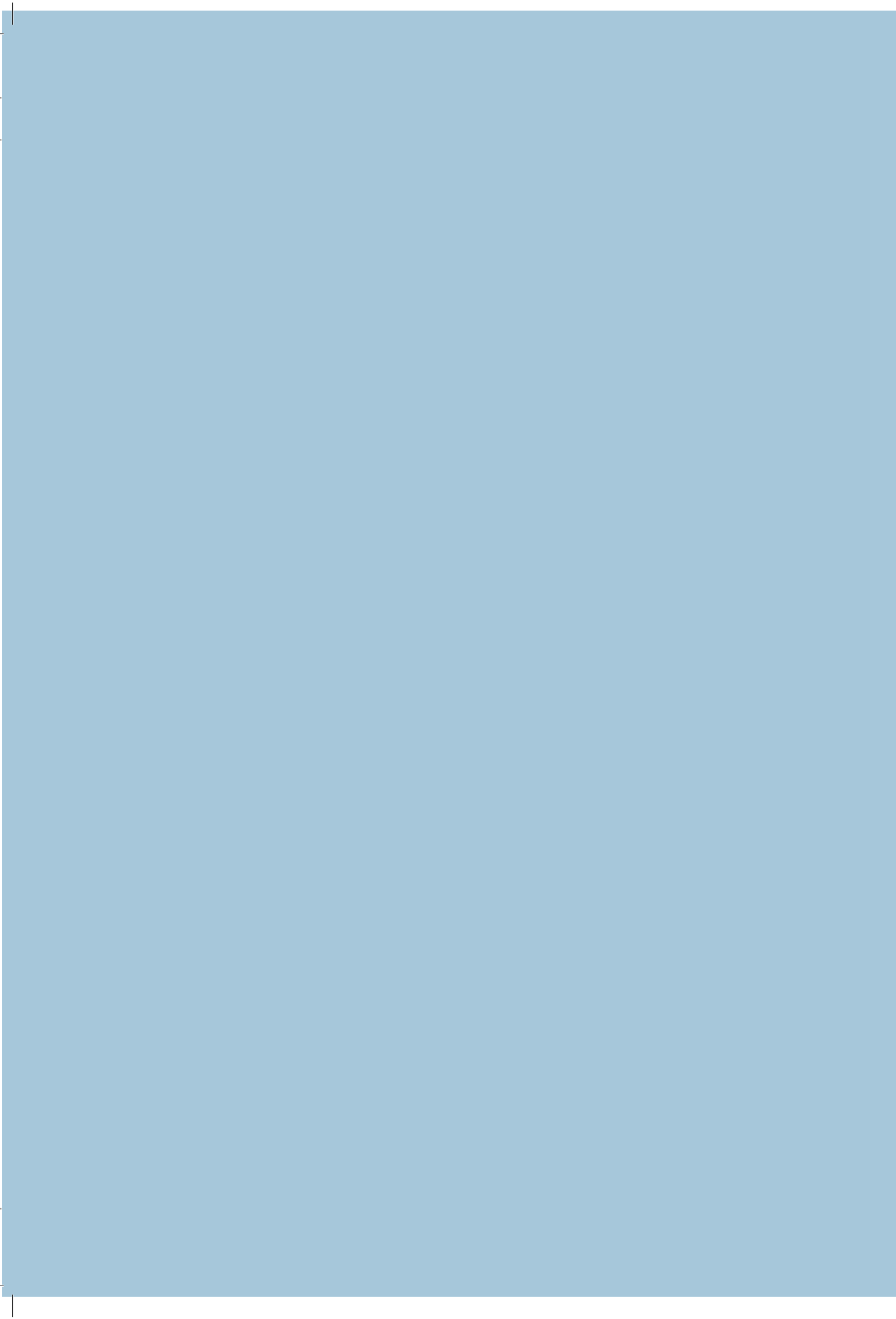
Det foreligger ingen samlet oversikt over antall besøksforbud som NAV-kontorene har bedt politiet om å iverksette, og om brukeren er blitt ilagt besøksforbud. I ASYS er det imidlertid registrert 183 anmeldelser så langt i 2013²⁶. Siden dette ikke er noe som det er obligatorisk å rapportere på kan det være flere anmeldelser. Det kan også være anmeldelser gjort av kommunene som ikke er registrert i ASYS. Det foreligger heller ikke noen samlet oversikt over resultatet av anmeldelsene.

7.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at det i hovedsak er de største NAV-kontorene som benytter eller har benyttet beslutning om utestengelse. Det er flere utfordringer knyttet til bruk av utestengelse. Kontorene ser ut til å ha benyttet ulike løsninger for å tilby brukere de tjenester vedkommende har krav på. Videre fremstår informasjonsdeling om brukere som er utestengt å være en utfordring. Funn fra de kvalitative intervjuene peker i retning av at kontorene har valgt egne lokale løsninger for å informere hverandre. Her fremkommer det å være en utfordring å finne gode løsninger for informasjonsdeling og likevel kunne ivareta brukes personvern.

²⁶ Per 10. desember 2013

8 Rapportering om vold og trusler om vold i NAV



8 RAPPORTERING OM VOLD OG TRUSLER OM VOLD I NAV

Dersom en medarbeider utsettes for vold eller trusler om vold skal dette registreres og rapporteres. Dette ligger som en del av HMS- rutinene både i den statlige og kommunale styringslinjen. Som nevnt i foregående kapitler benyttes ASYS som rapporteringssystem i den statlige styringslinjen. ASYS er åpent for både kommunalt og statlig ansatte. Kommunene benytter ulike systemer for avviksrapportering. Det er leders ansvar å påse at hendelsen blir rapportert.

I dette kapitlet beskrives praksis for rapportering av vold og trusler om vold i NAV-kontorene. Kapitlet belyser problemstillinger knyttet til rutiner for rapportering og videre oppfølging. Funnene og beskrivelser er basert på den kvantitative spørreundersøkelsen og intervjuer med medarbeidere og ledere i NAV-kontorene.

Hovedfunn

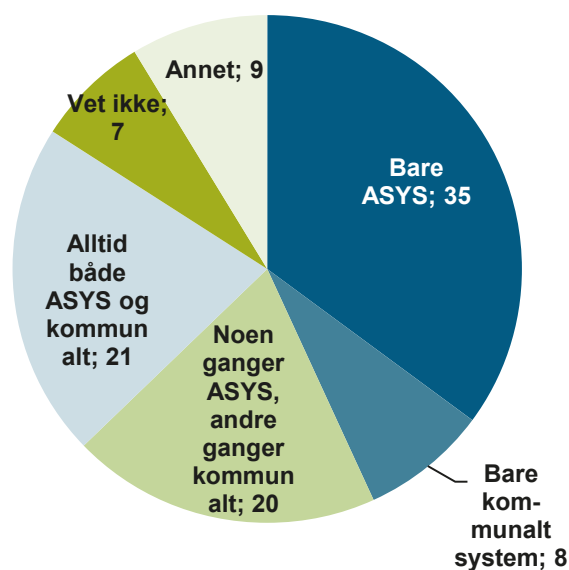
- Variasjon i om det rapporteres i statlig system, kommunalt system eller begge deler.
- Variasjon i hvordan og når hendelser rapporteres.
- Dagens rapporteringssystem gir ikke oversikt over det totale omfang av vold og trusler.

8.1 I hvilke system rapporterer NAV-kontorene hendelser?

I de kvalitative intervjuene og i spørreundersøkelsen ble informantene spurt om rapporteringsrutiner ved hendelser om vold eller trussel om vold. Informantene ble blant annet spurt om hvilke system hendelser rapporteres i. Figur 30 viser i hvilke system ledere rapporterer vold- og trusselhendelser.

Figur 30 viser at det er stor variasjon i hvor ledere rapporterer hendelser. 56 prosent oppgir at de alltid benytter ASYS, 20 prosent har svart at de noen ganger bruker ASYS og andre ganger kommunalt rapporteringssystem. 8 prosent rapporterer kun i kommunalt system. Dette betyr at vi per i dag ikke kan bruke ASYS til å gi en samlet oversikt over rapporterte hendelser ved NAV-kontorene.

Figur 30. Spørsmål til enhetsledere og avdelingsledere om i hvilket system vold- og trusselhendelser blir rapportert. Prosent. N=734



De fleste informantene opplyser at hendelser rapporteres i det statlige systemet ASYS. En del kontorer rapporterer både i statlig og kommunal linje. Det benyttes da to rapporteringsverktøy, og noen har i tillegg også en manuell rapportering internt.

«Hvordan rapportere avvik? Et statlig, et kommunalt og et papir»

For de kontorene som kun bruker ASYS kan dette medføre at en kommune ikke har kjennskap til vold og trusler om vold rettet mot kommunalt ansatte i NAV-kontor. En medarbeider kommenterte at kommunen ikke får informasjon når det rapporteres kun i det statlige systemet:

”Vet kommunen hva som skjer, hva ansatte opplever? Det er kommunen som er min formelle arbeidsgiver og som har arbeidsgiveransvaret»

8.2 Ulik praksis og forståelse av hva som skal rapporteres

I de kvalitative intervjuene ble det stilt spørsmål om hvordan og når hendelser rapporteres. Funnene fra intervjuene peker i retning av at det er variasjon i oppfattelsen av hva slags hendelser som skal og ikke skal rapporteres, samt at rapporteringsrutinene i varierende grad er kjent blant medarbeiderne. I det følgende vil dette beskrives nærmere.

Alvorlige hendelser synes gjennomgående å bli rapportert. Når informantene fortalte om opplevelser knyttet til vold og trusler om vold, kom det frem at hendelser som innebar vold mot ansatte, eller skade på inventar ble rapportert. Konkrete trusler om vold mot den enkelte ansatte eller andre synes også å bli rapportert. Selv om flere oppga at de alvorligste hendelser ble rapportert, mente de at dette trolig ikke dekket det samlede bildet:

«Vi rapporterer nok bare toppen av isfjellet – gjerne der hvor vi har tilkalt Securitas»

På bakgrunn av hvordan flere medarbeidere forteller om trusler om vold eller ubehagelige hendelser som kjefting, negative ytringer med videre, synes det å være et stort spenn når det gjelder hva som tolkes som en trussel og hva som av den enkelte vurderes som aktuelt å rapportere.

Blant annet oppga enkelte medarbeidere at de hadde blitt utsatt for skjulte eller indirekte trusler som *«Jeg kan lett finne ut hvor du bor»* som de ikke hadde rapportert inn. Med andre ord synes det å være et rom for individuell tolkning og at egenopplevelsen har betydning for om det rapporteres eller ikke. Dette synes å være gjennomgående også når det gjelder å tilkalle hjelp eller å trykke på alarmknappen.

Flere medarbeidere oppga at de trodde det var en underrapportering. Årsaken kan være uklarheter om hva som skal rapporteres, slik at enkelte hendelser ikke blir rapportert. Samtidig oppga flere medarbeidere at dagens rapporteringssystem oppfattes som tungvint og tidkrevende. En medarbeider understreket dette ved å oppgi at *«det er lettere å trykke på alarmen enn å rapportere»*.

”Vi tror små hendelser ikke rapporteres fordi det tar så mye tid, tre rapporteringer. Hadde vi hatt ett system å forholde oss til hadde vi fått et mer reelt tall”

I HMS-rutine 2 fremkommer det at NAV-kontoret skal diskutere hva som er uakseptabel adferd fra brukere og ansatte. Vi har ikke funn i intervjuene som tilsier at dette er gjort i kontorene, snarere peker funnene i retning av at det mangler en felles oppfatning om hvilke hendelser som skal rapporteres og hva som kjennetegner de hendelsene som skal rapporteres. Dette innebærer at de oversiktene vi i dag har ikke nødvendigvis dekker det samlede bildet av vold og trusler om vold i NAV-kontorene.

8.2.1 Internrevisjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering av ASYS

I 2010 vurderte internrevisjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet ASYS som avvikssystem i HMS-arbeidet. Her påpekes det at ASYS ikke ivaretar krav i HMS-lovgivningen om å ha en samlet oversikt over antall hendelser/avvik på HMS-området, type avvik/hendelser, hvor og når de oppstår og hvordan de håndteres og følges opp.

I 2013 gikk Arbeids- og velferdsdirektoratet igjennom rapportene i ASYS og fant stor variasjon i kvalitet og innhold. Gjennomgangen underbygger funn fra både spørreundersøkelsen og fra de kvalitative intervjuene. Gjennomgangen konkluderer blant annet med at det er behov for en kartlegging av omfang av vold og trusler om vold, og hvordan medarbeidere følges opp. Videre konkluderte den med at dagens rapporteringssystem inklusive antatt underrapportering og feilkilder, ikke gir god nok oversikt.

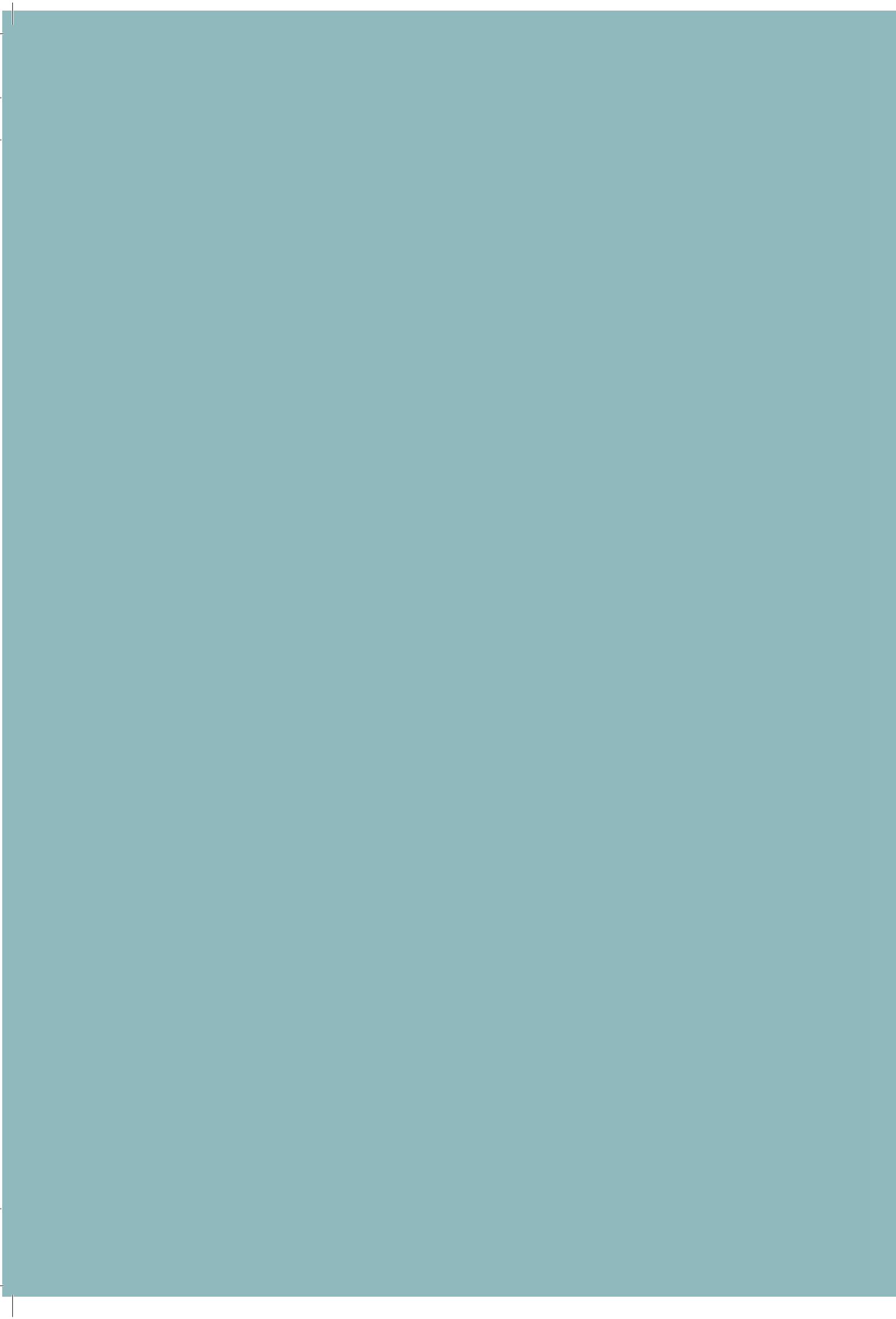
8.3 Oppsummering

Funnene viser at det eksisterer ulike løsninger for rapportering av hendelser. Vi ser at dagens rapporteringspraksis- og systemer ikke gir et fullstendig bilde av omfanget av vold og trusler om vold i NAV-kontorene.

Ulike systemer og ulik praksis for rapportering fører til at det mangler en samlet oversikt over volds- og trusselhendelser i statlig og kommunal styringslinje. NAV-kontorene synes i liten grad å forholde seg til en felles retningslinjer for hva som skal rapporteres og hvordan det skal rapporteres. Flere medarbeidere og ledere mener det muligens er underrapportering av hendelser.

Gjennomgang av rapporteringene i ASYS for november 2013 viser at kvalitet og innhold varierer sterkt, noe som forsterker inntrykket av at ASYS-rapporteringene kun viser deler av det totale bildet. Videre har det blitt påpekt at ASYS kun er et verktøy for oversikt, ikke et verktøy for oppfølging i et HMS-perspektiv.

9 Forslag og anbefalinger til tiltak



9 FORSLAG OG ANBEFALINGER TIL TILTAK

I dette kapitlet beskriver arbeidsgruppen anbefalinger og forslag til forbedringer. Anbefalingene bygger på kartleggingen av nå- situasjonen og er konsentrert om områder der arbeidsgruppen mener det foreligger vesentlige forbedringsbehov.

Både medarbeidere og brukere skal kjenne seg trygge på NAV-kontoret. NAV skal kjennetegnes av godt sikkerhetsarbeid på alle nivå. Godt sikkerhetsarbeid dreier seg om forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler om vold. Arbeidsgruppen mener funnene viser at sikkerhetsarbeidet som utføres i NAV-kontorene flere steder fungerer bra, men at variasjonene er store. Arbeidsgruppen mener at variasjonen er for stor og frykter at bevisstheten om sikkerhet ikke er like god i alle NAV-kontor. Arbeidsgruppen vurderer at ledelsen både i den kommunale og statlige styringslinje ikke i stor nok grad bidrar til en gjennomgående sikkerhetskultur. Det er, etter arbeidsgruppens vurdering, behov for en systematisk tilnærming til sikkerhetsarbeidet både når det gjelder rutiner, opplæring, øvelser og rapportering.

Alle NAVs enheter må, uavhengig av trusselbildet, ha en grunnleggende sikring bestående av teknologiske, fysiske, organisatoriske og menneskelige tiltak.

Arbeidsgruppen mener dette betyr at:

- Ledelsen på alle nivå i NAV tar sikkerhetsarbeidet på alvor
- Det trenes jevnlig på å håndtere vold og trusler om vold
- Nyansatte får opplæring i sikkerhetsrutinene på kontoret
- Det gjennomføres jevnlig risikovurderinger, minimum hvert år
- Det legges vekt på kompetanse i kommunikasjon og konflikthåndtering

- Ansatte som har blitt utsatt for vold og trusler om vold blir fulgt opp
- Enhetene har lokale sikkerhetsrutiner som alle ansatte kjenner
- Enhetene har en velfungerende vernetjeneste
- Kontorene er tilrettelagt og utstyrt for å ivareta sikkerhet
- Trusler og vold blir rapportert rutinemessig i et hensiktsmessig system
- Ledere, ansatte, tillitsvalgte og verneombud samarbeider om sikkerhetsarbeidet

Sikkerhetsarbeidet i NAV henger sammen med NAVs generelle virkemåte og oppgaveutøvelse.

I den sammenheng vil arbeidsgruppen spesielt påpeke viktigheten av at publikumsmottaket er bemannet av medarbeidere med riktig kompetanse på:

- Kompetanse om tjenesteinnhold
- Kompetanse i å møte mennesker i en vanskelig livssituasjon
- Kompetanse i konflikthåndtering.

Arbeidsgruppen har ved besøk merket seg at NAV-kontorenes publikumsmottak er utformet med vekt på at de skal være åpne og konfliktdempende og anbefaler at denne tilnærmingen videreføres.

Arbeidsgruppen har videre merket seg at mange større kontor har positive erfaringer med bruk av ansatte som har som oppgave å ta i mot brukere idet de kommer inn i publikumsmottaket og hjelpe dem videre. Arbeidsgruppen finner det også positivt at mange kontor har etablerte rutiner for å være to i samtale med brukere som anses for å være spesielt krevende.

NAV har nulltoleranse mot vold og trusler.

Nulltoleranse kan ikke fjerne vold og trusler om vold i NAV. Snarere handler dette om en forståelse for at vold og trusler om vold kan forekomme og viktigheten av systematiske tiltak for å forebygge og håndtere slike hendelser.

Arbeidsgruppen har delt inn forbedringsforslagene i tre kategorier.

- Tiltak på kort sikt (2014)
- Tiltak som gjennomføres på mellomlang sikt (2015)
- Tiltak som gjennomføres på lengre sikt (2016)

9.1 Tiltak som gjennomføres på kort sikt

9.1.1 Minimumskrav til fysisk sikring av NAV-kontor

Funnene viser at medarbeidere og ledere stort sett vurderer lokalene som tilfredsstillende når det gjelder krav til sikkerhet. Likevel hadde 33 prosent av kontorene ingen eller bare noen samtalerom med rømningsvei. Dessuten blir ikke alle rømningsveiene vurdert som trygge. 76 prosent av de ansatte oppgir å ha tilgang til alarm, men det foreligger ulik praksis for bruk av dette.

På denne bakgrunn anbefaler arbeidsgruppen at det utarbeides nye minimumskrav til fysisk utforming og sikring av NAV-kontor. Disse bør blant annet inneholde krav til

- Rømningsveier i kontoret i sin helhet
- Utforming av publikumsmottak
- Samtalerom, herunder rømningsveier og møblering
- Rutiner for bruk av alarm og grundig vurdering av behov for alarmutstyr

Minimumskrav til fysisk sikring av NAV-kontor utarbeides i samarbeid med fagfolk på sikkerhetsområdet.

Det er ikke nødvendig å stille krav om at alle NAV-kontor skal installere alarm, heller ikke å fastsette hvem den skal varsle. Men det er viktig at det gjøres en risikovurdering av hvor det er behov for alarmer. Det er imidlertid også viktig at det eksisterer en hensiktsmessig rutine for bruk av

alarm der hvor de har det. Der det ikke anses som hensiktsmessig med alarm skal det finnes rutiner for å påkalle oppmerksomhet eller hjelp.

Arbeidsgruppen anbefaler at fysisk sikring av NAV-kontorene drøftes og at tiltak besluttet i partnerskapet. For tiltak som ikke kan dekkes innenfor ordinært budsjett eller er av en bygningsmessig karakter som må godkjennes av huseier, bør det lages en langsiktig plan. Det er viktig å involvere de ansatte og vernetjenesten i dette arbeidet.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Det utarbeides minimumskrav til fysisk sikring av NAV-kontorene innen 1. juni 2014.
- NAV-kontorene rapporterer og har utbedret feil og mangler, som kan gjøres innenfor budsjett, innen 1. september 2014.
- Forbedringer av større karakter drøftes i partnerskapet og det lages en omforent plan for gjennomføring innen 1. november 2014.

9.1.2 Felles forståelse av hva som ligger i begrepene trusler, sjikane og vold

Vold og trusler om vold skal ikke aksepteres og skal alltid utløse en reaksjon. Arbeidsgruppen mener at volds- og trusselhendelser skal politianmeldes. Det er arbeidsgivers ansvar å anmelde hendelser til politiet.

«Veileder til HMS-rutine 2» gir en definisjon av vold og trusler om vold, men det kommer ikke tydelig frem hva som er uakseptabel adferd. Det er derfor behov for å etablere en større grad av felles forståelse for hva NAV mener er uakseptabel adferd. Det vil være forskjellig hva den enkelte arbeidstaker opplever som belastende. Derfor anbefaler arbeidsgruppen at den enkelte enhet jevnlig diskuterer sin forståelse av begrepene.

FORSLAG TIL TILTAK:

- NAV- enheter med brukerkontakt reflekterer over kommunikasjonen med brukerne og drøfter hva de legger i uakseptabel adferd.
- Det utarbeides et verktøy med beskrivelser, eksempler og spørsmål til refleksjon til hjelp for vurdering og tolkning av situasjoner med vold, trusler om vold og trakassering innen 1. oktober 2014.

9.1.3 Tydeliggjøre krav til gjennomført sikkerhetsarbeid

Arbeidsmiljøloven slår fast at arbeidsgiver har ansvar for at arbeidstakerne så langt det er mulig beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av trakassering og sjikane. Arbeidsgiver har ansvar for å forebygge, håndtere og følge opp vold og trusler gjennom et kontinuerlig og systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid. Arbeidsgruppen understreker at det er viktig med god sikkerhetskultur i NAV. I den forbindelse er det viktig at lederne har sikkerhet høyt på dagsordenen. Det er derfor av stor betydning at sikkerhet er løftet frem som et sentralt punkt i styrende dokumenter.

Arbeidsgruppen konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten i sine styrende dokumenter for 2013 har hatt oppmerksomhet rettet mot sikkerhet. Kommunene har tilsvarende krav til sikkerhet i sine HMS dokumenter. Å trygge de ansattes arbeidsmiljø og brukernes sikkerhet er en sentral lederoppgave. Det er viktig at lederne blir fulgt opp på dette i den løpende styringsdialogen. For at dette skal kunne gjøres på en god måte, må det foreligge klare resultatkrav til sikkerhet i styrende dokumenter, både på statlig og kommunal side. Aktuelle årlige generelle resultatkrav kan være:

- Gjennomførte risikovurderinger i enhetene
- Gjennomførte forebyggende sikkerhetstiltak,

herunder fysiske tiltak

- Gjennomført nødvendig sikkerhetsopplæring i enhetene
- Gjennomførte og evaluerte øvelser i enhetene

FORSLAG TIL TILTAK:

- Partnerskapsmøtene som minimum, med deltakelse fra vernetjenesten, behandler sikkerhet én gang per år. Gjennomføres innen 1. september 2014.
- Resultatkrav til gjennomført sikkerhetsarbeid tas inn i statlige og kommunale styrende dokumenter fra og med 2014.
- Det utarbeides opplærings- og støtte-materiell.

9.1.4 Arbeidsgiver i NAV skal kunne anmelde

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått tilbakemeldinger om at enkelte politidistrikt ikke aksepterer at arbeidsgiver i NAV leverer anmeldelse av brukere som utøver vold eller trusler om vold mot medarbeidere i NAV. Dette kom også frem i arbeidsgruppens undersøkelse.

I møte med Riksadvokaten kom det fram at Riksadvokaten ville ta til orde for at anmeldelse kan inngis av fornærmedes leder, og at det ikke er nødvendig å belaste den enkelte ansatte med å ta stilling til påtalebegjæring. Allmenne hensyn vil normalt foreligge i disse sakene. Riksadvokaten ba Arbeids- og velferdsdirektoratet om et brev som redegjør for de problemstillingene som har kommet fram i arbeidsgruppens undersøkelser om anmeldelser og informasjonsdeling.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet følger opp dialogen med Riksadvokaten

9.2 Tiltak som gjennomføres på mellomlang sikt - 2015

9.2.1 Felles vernetjeneste i NAV-kontorene

I NAV-kontorene finner vi to ulike måter å organisere vernetjenesten på. Enten som to verneområder ut fra statlig og kommunal styringslinje, eller med ett verneombud for begge styringslinjene.

Organisering av vernetjenesten reguleres av arbeidsmiljøloven. Der det finnes flere arbeidsgivere gjelder arbeidsmiljøloven kapittel 2, «Arbeidsgivers og arbeidstakers plikter». Her fremkommer at «hovedbedriften» har hovedansvaret for samordning av HMS-arbeidet. I virksomheter med mer enn ti arbeidstakere, og hvor ingen er den opplagte hovedbedriften, skal det skriftlig avtales hvem som skal ha hovedansvaret.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Én vernetjeneste i hvert NAV-kontor.
- Hvordan dette skal gjennomføres må utredes. Arbeids- og velferdsdirektoratet utreder spørsmålet i samarbeid med KS innen 1. november 2014.

9.2.2 Jevnlig dialog med politiet om sikkerheten i NAV

Kartleggingen tyder på at NAV-kontor som har dialog med politi om sikkerheten ved NAV-kontoret og om brukere som utgjør en sikkerhetsrisiko har nytte av dette.

I møte med Politidirektoratet og Riksadvokaten 27. november 2013 var det enighet om at det var viktig å etablere et godt samarbeid lokalt mellom politi og NAV-kontor knyttet til sikkerheten for ansatte i NAV, gjerne gjennom en lokal samarbeidsavtale.

Arbeidsgruppa mener at det er viktig med jevnlig

dialog med politiet på alle nivå, både sentralt, på fylkesnivå og ved NAV-kontoret. Jevnlig dialog vil bidra til få gode rutiner for hvordan politiet og NAV bør samarbeide.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Det gjennomføres jevnlig dialog med politiet på alle nivåer i NAV.

9.2.3 Dialog og informasjonsdeling med andre samarbeidspartnere

Kartleggingen viser at mange informanter mener at andre offentlige instanser i større grad burde ha varslet NAV-kontoret om brukere som utgjør en sikkerhetsrisiko for ansatte i NAV. Bakgrunnen for at slik varsling ikke skjer kan blant annet være at de andre instansene ikke har tenkt på at bruker kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for NAVs medarbeiderne. I andre tilfeller vurderer den ansatte at taushetsplikten er til hindrer for å gi informasjon.

Anbefalinger om sentrale tiltak

Arbeidsgruppen hadde møte med Helsedirektoratet 21. november 2013. I møtet ble det enighet om at det skal settes i gang et arbeid for å vurdere mulighetene for informasjonsdeling innenfor gjeldende regelverk. I den forbindelse skal en også beskrive gode samhandlingsformer med sikte på bedre informasjonsdeling. Arbeidsgruppen og Helsedirektoratet ble enige om at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal utarbeide et forslag til mandat for dette arbeidet. Helsedirektoratet, KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet starter dette arbeidet i januar 2014.

Arbeidsgruppen tok også opp temaet i møte med Riksadvokaten og Politidirektoratet 27. november 2013. Politidirektoratet gjorde rede for taushetsplikten for polititjenestemenn og når det foreligger adgang til å varsle. Riksadvokaten åpnet for at det kunne utarbeides retningslinjer på området på begynnelsen av 2014 og ba Arbeids- og velferds-

direktoratet om et brev med en redegjørelse for de problemstillingene som kartleggingen har avdekket.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet tar initiativ til dialog med relevante samarbeidspartnere, som blant annet Helsedirektoratet, med tanke på å bedre rutiner og retningslinjer for samhandling og deling av informasjon.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet følger opp dialogen med Riksadvokaten

Anbefalinger om lokale tiltak

Kartleggingen viser at det foreligger få rutiner for informasjonsdeling mellom det enkelte NAV-kontor og lokale samarbeidspartnere. Dette kan føre til at det er svært tilfeldig hva NAV-kontorene får av informasjon fra andre samarbeidspartnere.

I møte med Politidirektoratet og Riksadvokaten var det enighet om at det var viktig å få på plass et samarbeid mellom hvert NAV-kontor og politimesteren på stedet. Andre relevante instanser kan være sykehus, distriktpsykiatrisk senter, kommunale tjenester utenfor NAV og kriminalomsorgen. Dette vil variere fra NAV-kontor til NAV-kontor.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Det etableres lokale rutiner mellom NAV-kontor og relevante instanser for når og hvordan samarbeid og informasjonsdelingen skal skje.

9.2.4 Felles rutiner for deling av informasjon i NAV

Funnene tyder på at det er usikkerhet om når og hvordan informasjon om brukere kan deles internt

i NAV, og at det i liten grad foreligger gode rutiner for slik informasjonsdeling. Dette gjelder både til hvem og hvordan informasjonen formidles, om det for eksempel er et notat i de ulike fagsystemene eller muntlig. Arbeidsgruppens inntrykk er at informasjonsdelingen internt i NAV-kontoret fremstår som noe tilfeldig, og at dette kan gå utover sikkerheten til medarbeiderne.

Arbeidsgruppen er kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i gang et arbeid med å utarbeide rundskriv til NAV-loven § 16 for å klargjøre regelverket knyttet til informasjonsflyt internt i NAV-kontoret. Arbeidsgruppen foreslår at Arbeids- og velferdsdirektoratet sikrer at dette arbeidet fullføres og at informasjonsdeling i et sikkerhetsøyemed tas inn i rundskrivet.

Arbeidsgruppen mener videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet bør utarbeide rundskriv til bestemmelsene i lov om sosiale tjenester i NAV § 44 tredje ledd og lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 7 tredje ledd om at opplysninger kan gis til andre forvaltningsorganer når det er «*nødvendig for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse*». Dette for å sikre lik forståelse av når informasjon kan deles etter disse bestemmelsene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i gang et arbeid med å utrede mulighetene for en IKT-løsning på statlig side som skal gjøre det lettere for de ansatte å se når det er fattet en beslutning om utestengelse av bruker. Arbeidsgruppen støtter dette arbeidet.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Hvert NAV-kontor utarbeider egne rutiner for hvordan informasjon om bruker som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko skal deles i NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør tydeliggjøre retningslinjene for når informasjonsdeling er nødvendig av hensyn til liv og helse

9.2.5 Sikkerhetsportal for enheter i NAV

Både på statlig og kommunal side foreligger det et omfattende sett av sikkerhetsrutiner, maler, krav til øvinger og krav til sikkerhetsrapporteringer. Det er behov for å samle, spisse og supplere dette materialet. Det er også behov for å sørge for en bedre forståelse av sikkerhet og sikkerhetsarbeid i NAV. Dette gjelder alt fra fysisk sikring av NAV-kontoret, felles forståelse av personvern og deling av informasjon om potensielt farlige brukere til bruk av sanksjoner mot bruker, øvelser og opplæring.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at det utarbeides en sikkerhetsportal som støtte til sikkerhetsarbeidet i NAVs enheter. Den bør være lett tilgjengelig for både statlig og kommunalt ansatte.

Portalen bør være en verktøykasse for sikkerhetsarbeid i NAV, og må utformes slik at den er enkel å bruke. For at den skal fungere som en helhetlig inngangsport til sikkerhetsarbeidet, bør den dekke områdene forebygging, håndtering, oppfølging og rapportering. Sikkerhetsportalen bør blant annet inneholde

- Lover, regler og forskrifter
- Sentrale rutiner
- Støttmateriell og verktøy
- Gode eksempler

FORSLAG TIL TILTAK:

- Det lages en sikkerhetsportal i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og vernetjenesten. Portalen inneholder relevante dokumenter og verktøy. Første versjon innen utgangen av 2014.

9.3 Tiltak som gjennomføres på lengre sikt - 2016

9.3.1 Bedre rapporterings- og oppfølgingssystem

Hensikten med å rapportere en hendelse er å dokumentere hva som har skjedd og hva som er gjort. I tillegg skal rapporteringen gi hver enkelt driftsenhet i NAV en løpende oversikt over antall tilfeller av trusler og vold, slik at man kan iverksette relevante sentrale og/eller lokale forbedringstiltak.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides en kort, konkret og tydelig beskrivelse av hvordan hendelser skal registreres og beskrives, og at alle hendelser i NAV blir registrert i ett IKT-system.
- Systemet bør både ivareta kravet til tilfredsstillende oppfølging av og statistikk fra den enkelte hendelse. Systemet bør gjøre det mulig å ta ut statistikk slik at en har et samlet bilde av antall hendelser og typer hendelser i NAV.
- Arbeidsgruppen anbefaler at Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med KS, gjennomfører jevnlig undersøkelse av opplevd sikkerhet blant ansatte i NAV-kontorene. Arbeidet påbegynnes i 2014.

9.3.2 Styrket fagkompetanse og opplæring

Gjennom intervju med medarbeidere og ledere fremkommer det at flere etterlyser mer opplæring og trening i å håndtere vold og trusler om vold. Arbeidsgruppen anbefales at det iverksettes systematisk opplæring. Å styrke kompetansen til de ansatte kan påbegynnes i 2014, men at lengde og varighet kan sees i et mer langsiktig perspektiv.

9.3.2.1 Fag- og kommunikasjonskompetanse

Det er arbeidsgivers ansvar å påse at ansatte har tilstrekkelig fagkompetanse innenfor sitt arbeidsområde. Ansatte i publikumsmottaket bør ha fagkompetanse til å kunne avklare brukers behov og besvare henvendelser innenfor kontorets tjenesteområde. I tillegg bør medarbeidere i publikumsmottaket ha gode kommunikasjonsevner og være i stand til å møte mennesker i en vanskelig livssituasjon på en god måte. Som et ledd i arbeidet med en risiko- og sårbarhetsanalyse, må også fagkompetansen i enheten vurderes og eventuelt styrkes.

Funnene viser også at det er behov for forbedret kompetanse innen konfliktdepende samtaleteknikker og økt kunnskap om personer med problemer relatert til psykisk helse og rus. Arbeidsgruppen anbefaler at NAV-ansatte må trene på samhandling med bruker og på håndtering av situasjoner som kan oppstå.

Brukere av NAV kan være i en vanskelig livssituasjon. Møte med NAV-kontoret kan oppleves som frustrerende og det kan være sterke følelser involvert, ikke minst fordi resultatet av møtet kan ha stor betydning for bruker. En god dialog med bruker krever gode relasjoner og tillit. Ansatte må ha nødvendig sosial kompetanse, kunnskaper og holdninger, for å mestre ulike sosiale og kulturelle miljøer.

Sosial kompetanse og relasjonelle ferdigheter må læres, trenes på og utvikles. Møte med brukere krever både bevissthet om egen væremåte og sensitivitet for andres signaler. Kommunikasjon er både verbal- og nonverbal. Den non-verbale kommunikasjonen kan spille en avgjørende rolle. I en konfliktsituasjon er det viktig å ha høy bevissthet omkring dette. Økt kompetanse innebærer å reflektere over egen væremåte og hvordan man virker på andre mennesker.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Arbeidsgruppen anbefaler at det legges til rette for at NAV-ansatte må trene på samhandling med bruker og på håndtering av situasjoner som kan oppstå.
- Det bør utarbeides opplæringsmateriell, som for eksempel videoer og trenings/ og refleksjonsøvelser, rollespill mv.
- Opplæring og trening skal foregå fortløpende. Struktur for opplæringen skal være på plass i alle enheter innen 2016.

9.3.2.2 Opplæring i sikkerhet

Godt sikkerhetsarbeid må forankres og eies lokalt av partnerskapet. HMS-koordinatorene i fylkeskontorene i NAV må sammen med ledelsen i sitt fylke koordinere sikkerhetsarbeidet med partnerskapet slik at kontoret har én risikovurdering, én sikkerhetsrutine og felles øvelser. Det bør lages en struktur på opplæringen som gjelder NAV, både statlig og kommunalt ansatte.

For eksempel kan det etableres en opplæringsstruktur etter Oslo-modellen, «Training the trainers». Etter en slik struktur kan en lokal ressursgruppe få opplæring fra personer med fagkompetanse innen sikkerhet, og deretter lære opp og trene øvrige ansatte i enheten. HMS-koordinatorene i NAVs fylkeskontor bør delta i et sentralt koordinert nettverk.

I en slik struktur må ressursgruppene i NAV-kontorene bestå av både statlig og kommunalt ansatte. Ressursgruppen bør få opplæring i å foreta en risiko- og sikkerhetsvurdering av NAV-kontoret, vurdere fysisk sikring og gjennomføre enkle styrte øvelser på forskjellige trusselnivå. Eksempelvis kan ressursgruppen få faglig opplæring og påfyll to ganger årlig, og for øvrig delta i en sentral kompetanse- og ressurspool i fylkene. Alle ansatte bør delta på øvelser og trening minimum to ganger i året. Målet er å gi alle ansatte et

bevisst og balansert bilde på sikkerheten i kontoret. I tillegg bør det legges til rette for lederopplæring for å ivareta medarbeidere etter hendelser.

Det er imidlertid viktig at det legges til rette for en fleksibel struktur som kan tilpasses behov og muligheter i partnerskapet. Dette kan være knyttet til kontorets geografiske plassering og størrelse, eller det kan være avhengig av tilgang på aktuelle samarbeidspartnere. I noen fylker som for eksempel Oslo, er det et tett samarbeid med den kommunale beredskapssetaten, og det vil således være lite hensiktsmessig å pålegge fylket å trekke inn ressurser utenfra og gjennomføre opplæring som dekker det samme behovet som alt er dekket. Andre fylker har ikke liknende støttespillere, og det kan være hensiktsmessig at det er inngått en sentral rammeavtale som fylkene kan dra veksler på ved behov.

FORSLAG TIL TILTAK:

Fagkompetanse på sikkerhetsområdet må trekkes inn som viktige støttespillere for NAV-enhetene. Denne fagkompetansen bør kvalitetssikres og man bør vurdere om det skal gjøres en anskaffelse gjennom en sentral rammeavtale. I tillegg kan det være hensiktsmessig at det foretas en anskaffelse av opplæring i konfliktdempende kommunikasjon som enhetene kan benytte seg av ved behov.

- Arbeidsgruppen anbefaler en opplæringsstruktur i sikkerhet.
- Det anbefales at det lages opplæringsmateriell som egne DVD-er i sikkerhet for å gjøre fagkompetanse på sikkerhetsområdet lett tilgjengelig.

9.3.3 Bedre forventningsavklaring og god service

Arbeidsgruppen konstaterer at mange brukere og samarbeidspartnere har store forventninger til

NAV-kontoret. Det er i mange tilfeller gap mellom brukernes forventninger og hva som faktisk er kontorenes ansvarsområder.

Informasjon til brukerne kommer gjennom brev, i fysiske møter og per telefon. Brukeren henter også informasjon via andre kanaler som NAVs nettsider og informasjonsmateriell som brosjyrer og plakater. I tillegg kommer andrehåndsinformasjon fra venner, kolleger, pårørende og media.

Det er viktig at NAV gir nøktern og konkret informasjon om sine tjenester og ytelser. For eksempel bør NAV opplyse om forventet saksbehandlingstid både i enkeltsaker og i generell informasjon, slik at brukerne får realistiske forventninger. Det er også viktig at NAV kommuniserer tydelig hva som er NAVs ansvar og hvordan NAV kan yte bistand.

Brev til brukere er en vesentlig informasjonskanal. Imidlertid er mange av NAVs brev vanskelig å forstå. Ved å bedre språket og tydeliggjøre teksten slik at brukeren vet hva NAV forventer og hva brukeren kan forvente av NAV, vil vi kunne redusere brukernes frustrasjon og gi et bedre inntrykk av NAV. Arbeidsgruppen er kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratets Klarspråkprosjekt har utviklet en ny brevstandard i NAV. NAV har mange tusen standardbrev og dette er en begynnelse på en svært stor oppgave. I følge Klarspråkprosjektet vil det ta flere år å få omskrevet alle dagens brev slik at de følger den nye brevstandarden. I dag kreves det også store ressurser å få lagt dem inn i IKT-systemene. Arbeidsgruppen foreslår derfor at dette arbeidet tilføres tilstrekkelig med ressurser til at arbeidet kan gjennomføres på kortere tid enn planlagt.

I mange av NAVs vedtaksbrev henvises brukerne til å ta kontakt med NAV-kontoret, mens det i de aller fleste tilfeller er riktig å henvise dem til NAV Kontaktsenter. I andre tilfeller er brevet formulert på en slik måte at bruker tar kontakt med NAV-kontoret for å få hjelp til å fortolke innholdet. Arbeidsgruppen er kjent med at det arbeides med å rette opp slik feilinformasjon, men at dette er et ressurs- og tidkrevende arbeid. Arbeidsgruppen

anbefaler at dette arbeidet gis høy prioritet.

Det er viktig at det er godt samarbeid mellom enhetene i NAV. Dette gjelder særlig samarbeidet mellom NAV-kontor og NAV Forvaltning. Arbeidsgruppen har registrert at mange NAV-kontor melder at det er vanskelig å komme i kontakt med NAV Forvaltning i en konkret sak. Vi er kjent med at det er etablert en telefoniløsning (kompetansekøer) med fagkompetanse på forvaltningsenhetens områder. Arbeidsgruppen understreker viktigheten av at ventetidene her holdes på et akseptabelt nivå.

FORSLAG TIL TILTAK:

- Det etableres et fast kontaktpunkt/ en fast rutine mellom det enkelte NAV-kontor og forvaltningsenhetene.
- Videre anbefaler arbeidsgruppen at Klarspråkprosjektet tilføres ressurser slik at vedtaksbrevene er forståelig for bruker og viser hvor bruker kan henvende seg for nærmere informasjon.
- Sikre et godt samarbeid mellom enhetene i NAV, spesielt samhandlingen mellom NAV-kontor og NAV Forvaltning.

9.4 Øvrige forslag som bør vurderes nærmere

9.4.1 Bemanningssituasjonen i NAV

Som nevnt innledningsvis har ikke arbeidsgruppen hatt tid til å undersøke om det er sammenheng mellom forekomst av vold og trusler og bemanningssituasjonen. Intervjuene viser imidlertid at enkelte medarbeider knytter arbeidsmengde til vold og trusler om vold.

Arbeidsgruppa anbefaler at bemanningssituasjonen i NAV-kontorene og konsekvenser for vold og trusler om vold utredes.

9.4.2 Alenearbeid

Mange medarbeidere i NAV vil i ulike arbeids-situasjoner møte bruker alene. Det er fremmet forslag om at alenearbeid ikke skal utføres når det er kjent risiko for vold. I dagens arbeidsmiljølov § 4-1 (3) står det: "Det skal vurderes om det er særlig risiko knyttet til alenearbeid i virksomheten. Tiltak som er nødvendig for å forebygge og redusere eventuell risiko ved alenearbeid skal iverksettes, slik at lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ivaretas". Arbeidstakerorganisasjonene har påpekt at denne bestemmelsen ikke følges godt nok opp og blant annet har Fellesorganisasjonen fremmet krav om at det bør komme en forskrift til arbeidsmiljøloven etter modell fra Sverige (Arbetsmiljöverkets forskrift om våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1993:2). En arbeidsgruppe "Regelverkforumet" som består av Direktoratet for Arbeidstilsynet, arbeidstakersammenslutningene og arbeidsgiverorganisasjonene skal utrede dette spørsmålet i 2014. I påvente av dette arbeidet anbefales det at NAV vurderer sine rutiner ved alenearbeid.

Forslaget oversendes til partene og referansegruppen for videre vurdering.

9.4.3 Oppfølging av medarbeidere

Det er fremmet forslag til arbeidsgruppen og referansegruppen om at arbeidsgiver skal vurdere behov for krisehjelp og oppfølging etter hendelser med trusler om vold og vold. Kostnadene til dette bør finansieres av arbeidsgiver. I dag er det ikke et system for at alle arbeidstakere gis bistand til å bearbeide sterke og skremmende hendelser. Forslagsstillerne mener at mer systematisk oppfølging etter hendelser vil bidra til å forebygge sykefravær og framtidig uførhet, i tillegg til å være et viktig tiltak for å avhjelpe de negative arbeidsmiljøbelastningene som følger av det å bli utsatt for trusler om vold og vold.

Forslaget oversendes til partene og referansegruppen for videre vurdering.

9.4.4 Tariffavtalte yrkesskaderettigheter

Det er fremmet forslag om at partene i arbeidslivet i forbindelse med framtidige tariffoppgjør søker om å få mer like tariffavtalte yrkesskadebestemmelser. De tariffavtalte rettighetene i staten, KS og Oslo kommune er ulike. Ansatte i Oslo kommune og KS er yrkesskadeforsikret på reise til/fra arbeid, i motsetning til ansatte i staten. I tillegg er ansatte i Oslo også dekket for skader som følger av vold/trusler fra bruker på fritid.

Medarbeidere i NAV kan utsettes for alvorlige trusler utenfor NAV-kontoret og på fritiden. Det kan oppleves som urimelig at ansatte har ulike erstatningsrettigheter ved ulykker som følge av at vold/trusler skjer. Forslaget oversendes til partene og referansegruppen for videre vurdering.

9.4.5 Bedriftshelsetjeneste

Det er også fremmet forslag om at NAV skal ha bedriftshelsetjeneste for alle sine ansatte der det er risiko for at trusler om vold og vold forekommer. I arbeidsmiljøloven § 3-3 (1) står det; «Arbeidsgiver plikter å knytte virksomheten til en bedriftshelsetjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det. Vurderingen av om slik plikt foreligger skal foretas som ledd i gjennomføringen av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.»

Det ansees som viktig å ha en god bedriftshelsetjeneste for alle NAV-ansatte som arbeider i virksomheter der det er stor risiko for trusler om vold og vold.

Forslaget oversendes til partene og referansegruppen for videre vurdering.

9.5 Tiltak som arbeidsgruppen ikke anbefaler som obligatoriske

I det følgende gis en oversikt over hvilke forslag til tiltak som har blitt omtalt, men som arbeidsgruppen vurderer som lite hensiktsmessige. Vurderingene er gjort på bakgrunn av praktisk gjennomførbarhet, hensyn til brukeropplevelsen ved å komme til NAV-kontoret og økonomi.

9.5.1 Vektertjenester

En vekter har i utgangspunktet samme rett til å benytte tvang eller virkemidler i henhold til bruk av nødverge og nødrett som alle andre borgere. Det som skiller en vekter fra en "vanlig ansatt" er at vekteren har utdannelse i konflikt-håndtering og vaktjeneste, samt at vekter skal være uniformert i henhold til krav i lov og forskrift.

Bruk av vektertjeneste bør sees opp mot risiko-vurderingen ved hvert enkelt NAV-kontor. Kartleggingen viste at det er få kontor som i dag benytter seg av vektere, og at det i hovedsak er de største kontorene som benytter seg av en slik tjeneste. Det er risiko- og sikkerhetsvurderingen som skal ligge til grunn for om kontoret velger å anskaffe en vektertjeneste.

Selv om vektertjeneste kan gi et godt sikkerhetsinntrykk, må vektertjeneste sees i sammenheng med andre typer sikringstiltak, som organisering, rutiner, opplæring og trening. Vektertjeneste kan være et godt supplement til øvrige sikkerhetstiltak, men behovet for vektertjenester er svært avhengig av lokale forhold. Arbeidsgruppen vil derfor ikke anbefale et obligatorisk krav til vektere i alle NAV-kontor.

9.5.2 Metalldetektor

For å bruke metalldetektorer trengs både opplæring i bruk og opplæring med tanke på respons på deteksjon.

Fordelen med metalldetektor er at den indikerer

at personer bærer med seg gjenstander av metall som kan være våpen. Dette kan hindre adgang til personer som bærer kniver eller skytevåpen. Utfordringene med metalldetektor vil imidlertid være responsen på deteksjon. Hverken ansatte eller vektere kan kroppsvisitere personer med unntak av når dette er frivillig. Detekteres det metallgjenstander i bager, vesker mv. kan ikke kontrollpersonell se ned i vesker/undersøke disse uten samtykke fra eier. Alternativet må derfor være oppbevaringsbokser for vesker og bager.

Hvis metalldetektor er i bruk bør det være dedikerte personer som responderer på deteksjon. Skal metalldetektor tas i bruk, må dette være gjort kjent for bruker, slik at brukeren kan ta hensyn til hva han eller hun bringer med seg. Det er også uklart om en bruker kan avvises fra rettmessig adgang til NAV-kontor dersom vedkommende bærer med seg metallgjenstander.

Bruk av metalldetektor er et tiltak med betydelige kostnader, både knyttet til brukerservice/tilgjengelighet og ressursbruk. Arbeidsgruppen vurderer dette også som et lite tjenlig tiltak med tanke på relasjon til brukerne og NAVs omdømme. Arbeidsgruppen finner at trusselbildet i NAV ikke er av en slik karakter at den vil foreslå at det skal være obligatorisk med metalldetektor i NAV-kontorene.

9.5.3 Kameraovervåking

Kameraovervåking er først og fremst egnet til å oppdage og å oppklare hendelser.

Kameraovervåking er meldepliktig via et elektronisk skjema til Datatilsynet. Det skilles ikke mellom kameraovervåking uten og med opptak. Opptak skal ikke under noen omstendighet (uten utvidet søknad) lagres mer enn sju dager.

Skal kameraovervåking brukes, bør det sees på hvorfor det skal brukes, hva det skal ta opp og hvor opptakene skal skje. Denne vurderingen bør bygge på en risikovurdering, og det bør være en proporsjonalitet mellom tiltakene og den effekten man ønsker.

Erfaringene tilsier at kameraovervåking har liten effekt for å hindre uønskede hendelser. Med andre ord vil kamera eller opplysningsskilt om kameraovervåking ha liten effekt på personer som ønsker å begå en uønsket handling. Imidlertid vil kameraovervåking ha betydning for å kunne oppdage at en hendelse har funnet sted og ha betydning for identifisering og oppklaring.

LITTERATURLISTE

Benterud, T (2007), *Virkning av vold og trusler på arbeidsmiljøet i politi- og lensmannsetaten*. Politidirektoratet.

Bråten, Mona, Rolf K. Andersen og Jørgen Svalund (2008), *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20

Endresen, Arne, Torbjørg Ristesund, Birgit Molland, Elin Djup, Kristoffer Tran og Ingrid Elin Dahlberg (2010), *Personvern i NAV*. Rapporter fra Universitetet i Stavanger, nr. 25

”Europeisk rammeavtale om trakassering og vold på arbeidsplassen”. Undertegnet av forhandlingspartene i arbeidslivet; **KS, NHO, LO, Unio, Spekter, Virke (HSH), YS, Akademikerne, Forbruker og administrasjonsdepartementet**, i 2006.

«Felles sikkerhetsnormer for Arbeids- og velferdsforvaltningen» Sikkerhetsnormdokumentet, **NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet**

Grimsmo, Asbjørn (2009), *Arbeidsmiljøundersøkelsen i NAV*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Hagen, Inger Marie (2010), *Vold og trusler om vold i offentlig sektor II. Mellom kallsetikk i HMS – en intervjuundersøkelse*. Fafo-rapport 2010:32.

Normann, Tor Morten og Elisabeth Rønning (2007), *«Få utsatt, noen yrker mer utsatt enn andre»*. Samfunnsspeilet 4/2007.

Svalund, Jørgen (2009): *Vold og trusler om vold i offentlig sektor*. Fafo-rapport 2009:30.

SSB (2009): *Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen, 2009*.

STAMI (2008). *Arbeidsmiljø og helse – slik norske yrkesaktive opplever det*. STAMI-rapport nr.16, årg. 9.

STAMI (2011). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2011*. STAMI-rapport nr. 7, årg. 12.

«Trusler og vold på arbeidsplassen», et veiledningsmateriale for håndtering av trusler og vold på arbeidsplassen utarbeidet av; **KS, Spekter, Virke, Fagforbundet, FO og NSF** i 2001 og oppdatert i 2009.

Veileder til HMS-rutine 2. Forebygging og oppfølging av vold og trusler (Navet). **NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet**

Vedø, Anne og Leiv Solheim (2006), *En praktisk innføring i utvalgsplanlegging*. SSB Notater 2006/38

Vrålstad, Signe (2011), *«Utfordrende jobbhverdag i mange yrker»*. Samfunnsspeilet nr. 5-6,

NETTSIDER:

Veiledningsmaterialet finnes her:

[http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/
Arbeidsmiljo-og-inkluderende-arbeidsliv/
Verktoy-praksis-og-forskning/Trusler-og-vold/
TRUSLER-OG-VOLD-pa-arbeidsplassen/](http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Arbeidsmiljo-og-inkluderende-arbeidsliv/Verktoy-praksis-og-forskning/Trusler-og-vold/TRUSLER-OG-VOLD-pa-arbeidsplassen/)

[http://navet.adeo.no/ansatt/Etatstjenester/
St%C3%B8ttefunksjoner/Kommunikasjon/
Design+og+profil/Aktuelt/Fysisk+utforming+a
v+publikumsareal/Veileder/Fysisk+utforming+
+veileder.805356608.cms?kapittel=25](http://navet.adeo.no/ansatt/Etatstjenester/St%C3%B8ttefunksjoner/Kommunikasjon/Design+og+profil/Aktuelt/Fysisk+utforming+av+publikumsareal/Veileder/Fysisk+utforming+veileder.805356608.cms?kapittel=25)

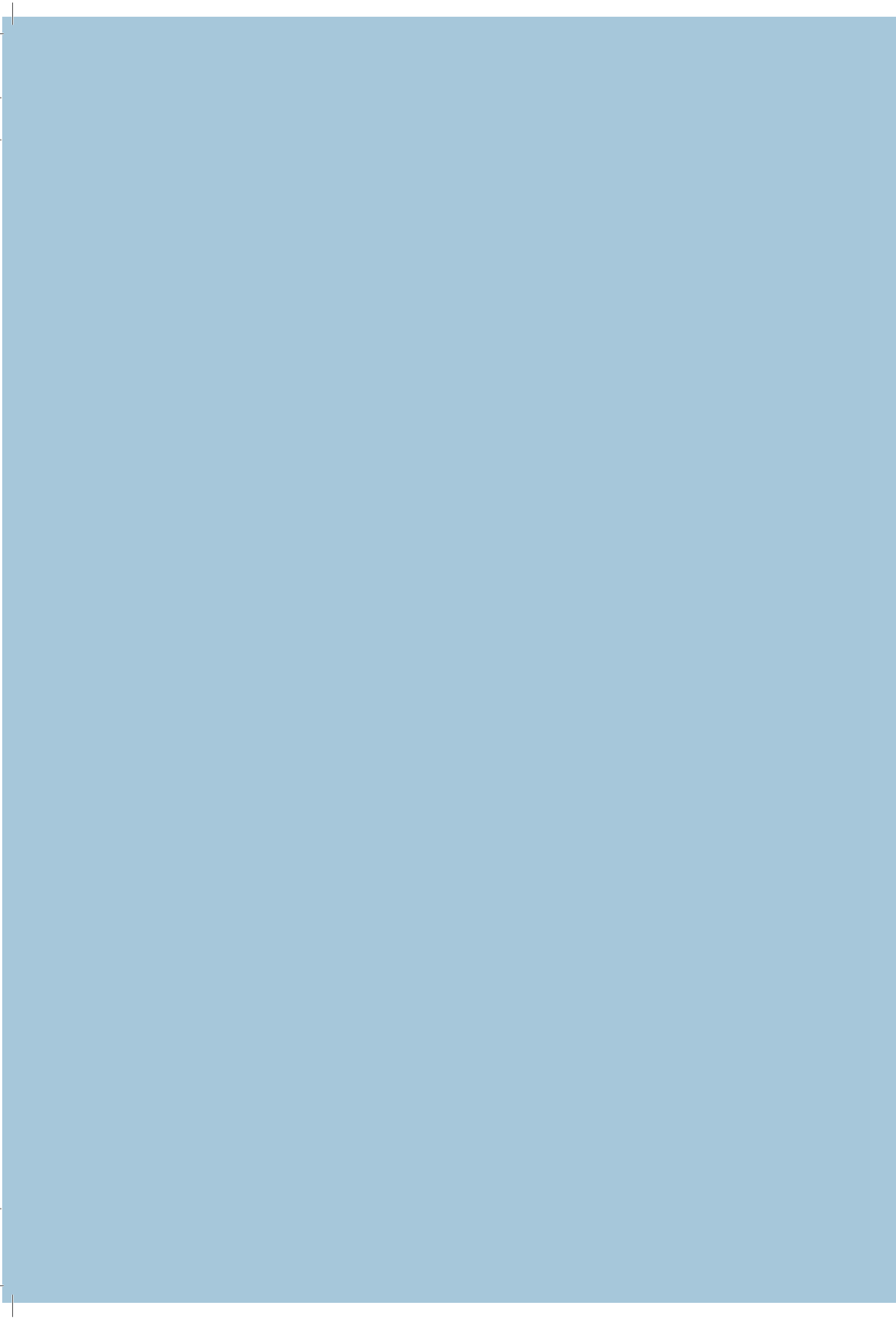
LOVHENVISNINGER:

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2006 nr. 62 www.lovdata.no

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20 www.lovdata.no

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131 www.lovdata.no

Vedlegg

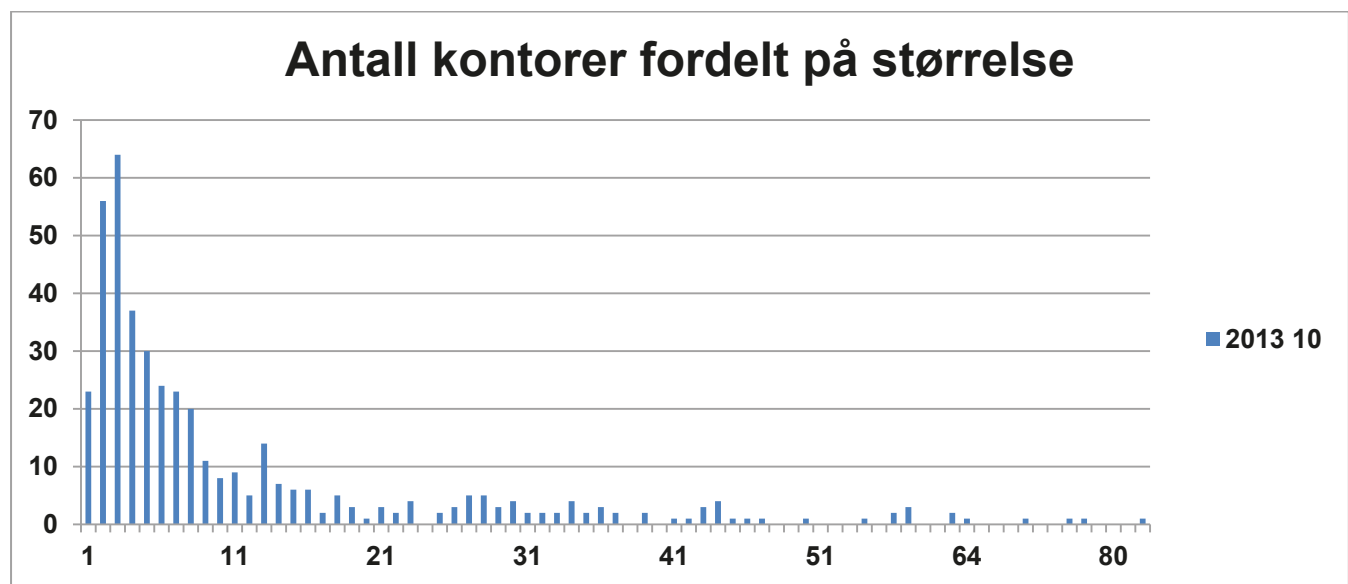


VEDLEGG

Vedlegg 1. Innledning

Vedlegg 1 fordeling av kontorer etter størrelse.

Figur 33: Antall kontorer fordelt på størrelse beregnet etter antall statlig ansatte



Vedlegg 2. Metode

Merknad om vekting

Vi beregnet vekten ved å bruke en tabell som viser andelen svar fra statlig og kommunalt ansatte innenfor hvert fylke. Vekten er laget slik at andelen ansatte innenfor hver etat i hvert fylke blir lik andelen ansatte i disse kategoriene i universet. Det er ikke tatt hensyn til for eksempel respondentenes kjønn eller alder ved beregning av vekten. De vektete resultatene er omtrent identiske med de uvektede, men gir en noe høyere forekomst av vold og trusler. Dette skyldes at de kommunalt ansatte i gjennomsnitt er noe mer utsatt for vold og trusler enn statlig ansatte, og at de kommunalt ansatte blir vektet opp for å kompensere for den lavere andelen som har svart i denne gruppen. Ansatte fra Finnmark blir sterkt vektet ned siden vi trakk et komplett utvalg fra dette fylket. Alle figurer med tall fra medarbeiderundersøkelsen i rapporten er vektet.

Vedlegg 3. Omfang vold og trusler

Spørsmål i spørreundersøkelse rettet til medarbeidere i NAV-kontor.

Spørsmål i om vold og trusler blant medarbeidere på NAV-kontor:

Vold: «Har du i løpet av de siste 12 måneder blitt utsatt for fysisk vold i møte med brukere? Med fysisk vold mener vi slag, spark, dytting, lugging, knuffing eller andre fysiske angrep på din person»

Trusler mot den enkelte ansatte:

- a. «Har du i løpet av de siste 12 måneder blitt utsatt for verbale trusler eller truende situasjoner direkte i møte med bruker. Med trusler mener vi en ytring eller handling som åpenlyst eller antydning innebærer en trussel om å påføre deg, enheten eller andre skade.»
- b. «Har du mottatt trusler via telefon, epost e.l i arbeidstiden i løpet av de siste 12 måneder? Med trussel mener vi her en skriftlig eller verbal ytring som direkte eller antydning innebærer en trussel om å påføre deg eller andre skade.»

Trusler mot kontoret:

- c. «Har det i løpet av de siste 12 måneder skjedd vold- eller trusselepisoder som involverte større deler av kontoret eller hele kontoret. Her tenker vi for eksempel på vold mot flere, bombetrusler, og andre trusler om å skade flere ansatte»

Svaralternativ trusler:

- Nei
- Ja, 1 gang
- 2 ganger
- 3 ganger
- 4-5 ganger
- 6-9 ganger
- 10-14 ganger
- 15-19 ganger
- 20-29 ganger
- 30 ganger eller mer

Spørsmålet om vold er tilnærmet likt det som ble stilt i en tidligere undersøkelse om vold blant offentlige ansatte (se Svalund 2009). Spørsmålene om trusler er hentet fra en spørreundersøkelse om vold og trusler som NAV Oslo gjennomførte tidligere i 2013. Trusler mot den enkelte ansatte er her de som har svart at de har vært utsatt for en eller flere trusler på spørsmål 'a' eller 'b'. 'Trusler samlet' er de som enten har vært utsatt for trusler mot seg selv (a eller b), eller trusler mot kontoret. Når vi beskriver trusler i dette kapittelet viser vi til trusler rettet mot den enkelte ansatte dersom ikke annet er oppgitt. Antall trusler er summen av 'a' og 'b'.

Nedenfor følger utdyping av noen forhold vedrørende vold og trusler om vold.

Vold

Tabell 12. Hvor skjedde voldsepisoden? Etter tjenestelinje. Antall. Ikke vektet.

		Stat	Kommune
Skjedde voldsepisoden på NAV-kontoret eller et annet sted (hjemmebesøk o.l.)? *	På NAV-kontoret	24	22
	Rett utenfor NAV-kontoret	3	2
	På hjemmebesøk	0	4
	Annet	0	6
	Totalt	27	34
Hvis den skjedde på kontoret: Hvor på kontoret? *	Publikumsmottak	19	10
	Samtalerom	4	10
	Annet	1	1
	Totalt	24	21

* signifikant på 0,05 nivå

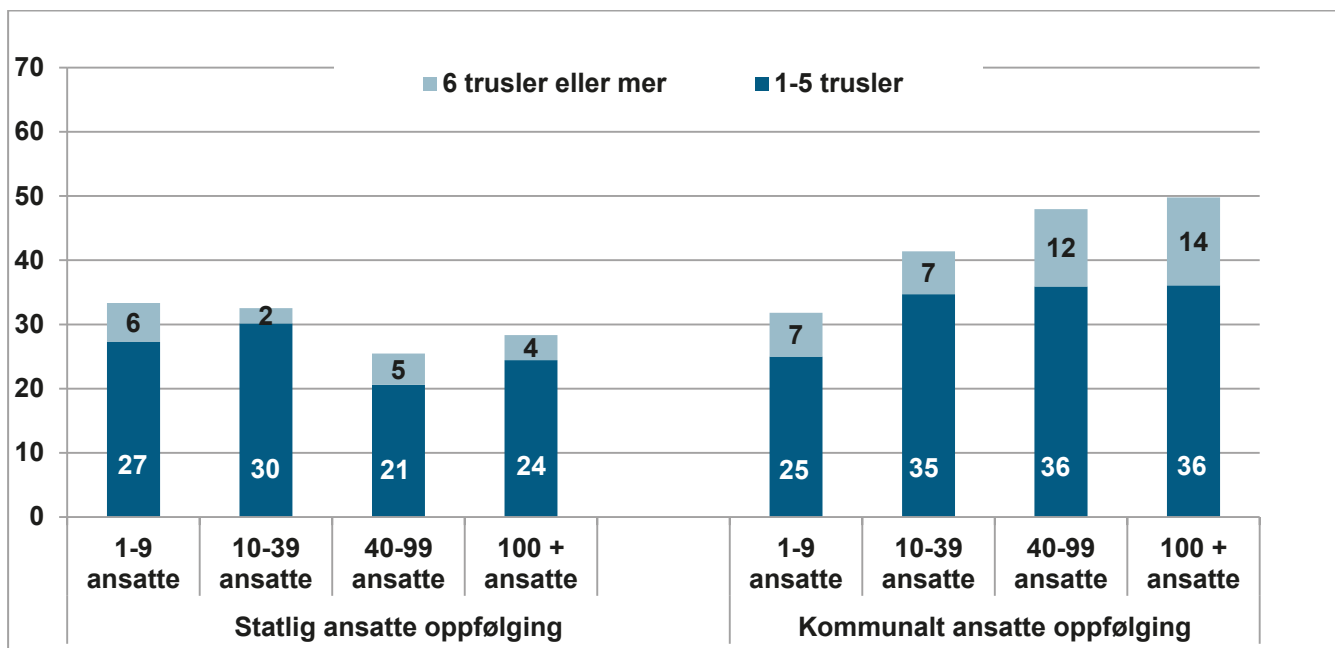
Trusler

Tabell 13. Spørsmål om hvor trusselen eller den truende situasjonen i møte med bruker skjedde., skilt mellom kommunalt og statlig tilsatte. Prosent. Uvektet

		Stat	Kommune	Totalt
Skjedde trusselepisoden på NAV-kontoret eller et annet sted (hjemmebesøk o.l.)? (n=931) *	På NAV-kontoret	93	87	90
	Rett utenfor NAV-kontoret	2	2	2
	På hjemmebesøk	0	4	2
	Annet	5	8	6
	Totalt	100 (417)	100 (514)	100 (931)
Hvis den skjedde på kontoret: Hvor på kontoret? (n=830) *	Publikumsmottak	57	41	49
	Samtalerom	35	50	43
	Møterom	3	3	3
	Annet	5	6	6
	Totalt	100 (388)	100 (442)	100 (830)

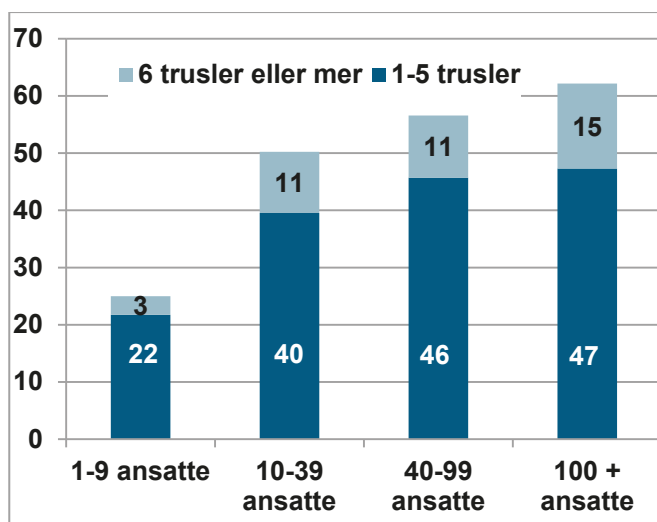
Opplevd trusler, tjenestelinje og kontorstørrelse

Figur 31. Andel som oppgir å ha vært utsatt for en trussel blant ansatte som jobber med oppfølging inndelt etter tjenestelinje og etter kontorstørrelse. Prosent. Total N=1996



Trusler rettet mot ansatte i PM, kontorstørrelse:

Figur 32. Antall trusler blant ansatte som jobber i publikumsmottaket etter kontorstørrelse. Prosent. p=0,001. N=602

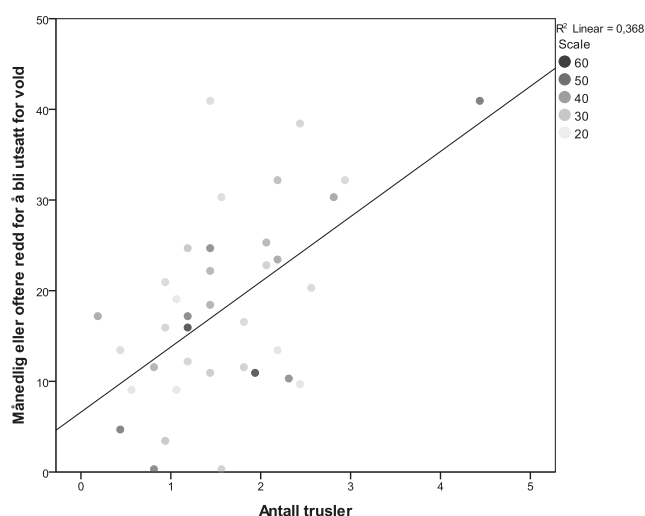


Vedlegg 4. Konsekvenser av vold og trusler

Figur 33 viser forholdet mellom andelen som er utsatt for trusler på kontoret og andelen som er redd for å bli utsatt for vold på kontoret.

andre faktorer enn antallet trusler på kontoret som påvirker hvor redd de ansatte er for å bli utsatt for vold. En faktor som kan tenkes å forklare deler av variansen er om kontoret har vært utsatt for et mer alvorlig fysisk angrep den senere tid.

Figur 33. Spredningsdiagram for sammenhengen mellom trusler og redsel for vold på kontornivå. 39 kontor, 1166 ansatte.

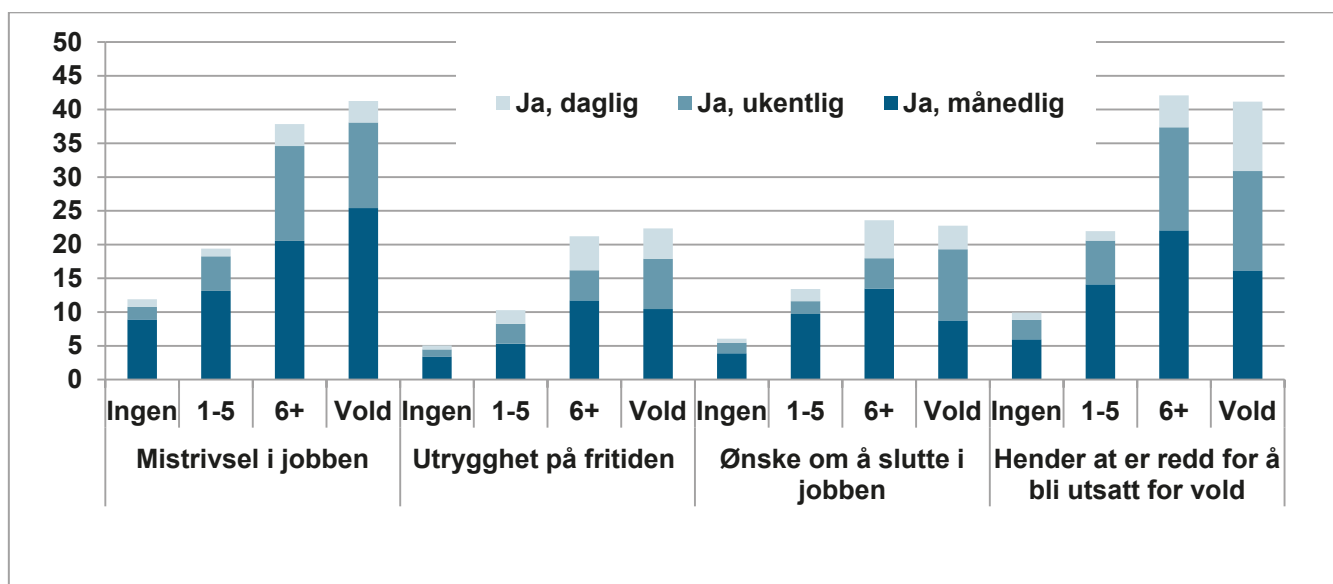


Figur 33. Spredningsdiagram for sammenhengen mellom trusler og redsel for vold på kontornivå. 39 kontor, 1166 ansatte.

Hver prikk er et kontor. Det er en klar lineær sammenheng mellom andelen som er utsatt for trusler på kontoret på den ene siden, og andelen som er redd for å bli utsatt for vold på den andre ²⁷. Denne figuren gir en samlet illustrasjon på at utfordringsbildet i betydelig grad varierer mellom store kontor. Ved noen store kontor er få trusler, og ved disse kontorene er det som oftest få ansatte som er redd for å bli utsatt for vold. Ved noen andre store kontor er det betydelig høyere forekomst av trusler, og ved disse kontorene er det langt flere ansatte som er redd for å bli utsatt for vold. Figuren viser også at andelen trusler på kontoret forklarer under 37 prosent av variansen i redsel for vold på kontornivå. Det er med andre ord

²⁷ Det kan også være at andelen trusler på kontornivå har en selvstendig effekt på den enkelte ansattes redsel for vold eller følelse av trygghet, uavhengig av hva den enkelte ansatte selv opplever av trusler. Vi har imidlertid ikke rukket å foreta en nærmere analyse av slike spørsmål.

Figur 34. Konsekvenser av vold og trusler etter om en har vært utsatt for vold eller trusler siste 12 måneder. Prosent.
Minste N=2585.



Utgitt av:
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St.Olavs plass
0130 OSLO

