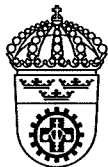




Rapport 2014:6

Hot och våld vid myndighets-
utövning 2011-2013

Slutrapport



Distriktet i Härnösand
Berndt Jonsson, 010-730 9250

Projektrapport

Projektnamn: Hot och våld vid myndighetsutövning 2011-2013
Projektägare: Ywonne Strempl, Ac IN
Projektledare: Berndt Jonsson, Ec INH

1. Sammanfattning

Arbetsmiljöverket har under 2011-2013 genomfört över 1500 besök i landet i verksamheter inom stat och kommun som arbetar med myndighetsutövning. Av dessa är ca 900 inspektioner och 600 uppföljningsbesök. Med myndighetsutövning menas arbetstagare som i sin yrkesutövning fattar och/eller verkställer beslut utifrån samhällets lagar och författningar som påverkar människors liv, ekonomi eller som kan uppfattas som ingrepp i den personliga friheten. Karakteristiskt för myndighetsutövning är att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande.

Arbetstagare som arbetar med myndighetsutövning drabbas allt för ofta av hot eller hot om våld i sitt arbete. Eftersom detta kan medföra stora risker för fysiska och psykiska skador eller ohälsa är detta ett allvarligt arbetsmiljöproblem. Förutom arbetsmiljöriskerna, så kan våld eller hot om att utöva våld mot en myndighetsutövare påverka dennes beslut, och det kan i sämsta fall skada en fungerande rättstat.

Inspektionsinsatsen har riktat sig mot hur risker för hot eller våld förebyggs och hur efterhjälpande åtgärder för drabbade är ordnat på de besökta arbetsplatserna. Inspektionerna ledde till att drygt 600 inspektionsskrivelser med nästan 2 600 krav om åtgärder ställts till besökta arbetsgivare. Detta innebär att 67 % av de inspekterade arbetsplatserna fick krav om åtgärder.



2. Mål, syfte och avgränsningar för projektet

Insatsen har varit ett nationellt projekt för Arbetsmiljöverket i hela landet och har skett genom inspektioner i kommunala och statliga verksamheter. Under de senaste åren har Arbetsmiljöverket fått signaler om en växande problematik kring hot och våld i verksamheter med myndighetsutövning. Samtidigt kan mörkertalen antas vara stora. Syftet med vår insats var att få arbetsgivarna att ta hot- och våldsriskerna på större allvar, så att ingen ska behöva känna sig rädd och otrygg på jobbet. En stor del av inspektionerna har handlat om arbetsgivarnas rutiner för att undersöka och förebygga risker, när vi ställer krav på att rutiner ska finnas så är det inte tillräckligt att arbetsgivaren har ett styrdokument. För att det ska betraktas som en rutin, så ska rutinen bestå av ett i förväg bestämt tillvägagångssätt som ska vara känd hos berörda arbetstagare.

Projektets effektmål

har varit

- att arbetsgivare och arbetstagare har ökad kunskap om riskerna för hot och våld
- att arbetsgivare i högre grad arbetar aktivt med att undersöka, bedöma och åtgärda risker för hot och våld
- att fler arbetsställen har fungerande rutiner för efterhjälpande stöd

Projektmål

har varit

- att genomföra tillsyn av hot och våld vid myndighetsutövning.
- att i tillsynen särskilt uppmärksamma och sprida kunskaper om skillnader mellan mäns och kvinnors utsatthet för hot och våld i arbetslivet.
- att Arbetsmiljöverket får en ökad samsyn och enhetlighet i tillsynen av hot och våld.
- att utforma stödmaterial i form av checklista och exempelsamling, och upprätta krav/frasbibliotek som även efter projektet kan användas vid inspektioner av risker för hot och våld.
- att stödja inspektionsverksamhetens inriktning mot att öka andelen tid ute på arbetsplatserna.



Förutsättningar och avgränsningar

Projektet avgränsas till att gälla tillsyn inom statlig och kommunal myndighetsutövning inom näringsgrenarna 781*, 841* och 842*

Projektet omfattade risker för hot och våld. Andra arbetsmiljöbrister som upptäcktes vid inspektionerna hanterades för sig, utanför projektet. Inspektionerna genomfördes under maj 2011-februari 2013. De uppföljningar som gjordes efter projektiden ingår inte i projekt.

Arbetsställen inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inspekterades i särskild ordning med utgångspunkt från tidigare ställda krav riktat mot Försäkringskassan (IMÖ 2009/12653) och mot Arbetsförmedlingen (IMS 2011/1114). Dessa ärenden följs även upp utanför detta projekt. För Statens institutionsstyrelse ställdes Sverigekrav från Malmödistriktet (ISM 2011/21483) som senare har följts upp på enheter ute i landet. Kriminalvårdens huvudkontor har inspekterats och uppföljningar i ärendet (IML 2012/6548) har gjorts genom inspektioner på häkten, anstalter och frivård.

I samband med inspektionerna på Migrationsverket gjordes även uppföljningar i ett annat ärende (IML 2009/20007) på Sverigenivå. Dessa uppföljningar gjordes av lokala inspektörer på de olika distrikten, men upplägget - i form av en checklista - och sammanställningen handlades av distriktet i Linköping. De ärendena hölls separata från projektet.

Genomförande

Varje distrikt inom Arbetsmiljöverket planerade själva vilka arbetsställen som skulle besökas, inom ramen för de näringsgrenar som ingick i projektet. Faktorer som beaktades vid val av tillsynsobjekt var urvalsindex, anmälningar om tillbud och olyckor inom området liksom lokal kännedom om branscher och arbetsställen. Arbetsställen som inte besökts sedan 2007-12-31 och bedömdes ha hög risk prioriterades i första hand.

Möte med parterna

Vid uppstarten av projektet skedde ett möte där bland annat Arbetsgivarverket och Sveriges Kommuner och Landsting var representerade. Arbetsmiljöverket presenterade sitt syfte och mål med projektet och en diskussion om enhetlighet i kravställande följde. När Arbetsmiljöverket riktar krav som inte uppfattas som enhetliga mot stora aktörer kan det bero på att det faktiskt är stora skillnader i reella brister inom den aktuella organisationen. Detta kan till exempel bero på att organisationen har övergripande dokumentation och rutiner, men att de inte tillämpas fullt ut på de enskilda enheterna.



Metod

Inspektionerna genomfördes med stöd av den checklista som tagits fram. Inspektionsmeddelandena skrevs på plats med hjälp av kravbilaga eller i efterhand från kontoret. Kopia av inspektionsskrivelserna skickades till arbetsgivarens officiella adress.

Utifrån respektive inspektörs/distrikts kunskaper om respektive arbetsställe beslutades hur inspektionen skulle läggas upp (till exempel gruppsamtal eller traditionell inspektion). Det väsentliga vid val av upplägg av inspektionerna var att fånga in vilken erfarenhet och kännedom arbetstagarna har av de risker som finns för hot och våld, vilken värdegrund som råder samt hur det förebyggande och efterhjälpande arbetet bedrivs.

Arbetsmiljöverket begärde endast i undantagsfall skriftliga svar. Åtgärderna med anledning av våra krav redovisades istället vid ett uppföljningsbesök, som bokades i samband med inspektionen.

3. Uppnått resultat för projektet

Utfallet av antal förrättningar blev lägre än planerat. Planen var att 2 000 besök skulle genomföras under projekttiden, men utfallet blev 1 524 besök. Vid den interna uppföljningen har det framgått att man haft svårt att hitta tillräckligt många arbetsställen inom näringsgrenarna. Inom vissa kommuner eller myndigheter har arbetet hos de arbetsgivare man besökt varit organiserat så att färre antal besök behövts för att nå samma målgrupper.

Vid projektplaneringen ingick även tillsyn inom Arbetsförmedling och Försäkringskassa men dessa utgick senare på grund av att annan tillsyn genomförts i dessa myndigheter i nära tidsrymd och att det därför inte bedömdes vara lämpligt att besöka dem så nära inpå. Beträffande Kriminalvården så skedde en centralt inriktad inspektion som senare följdes upp vid inspektioner på ca 30 av landets 112 enheter (häkten, anstalter och frivård).

En del av förklaringen till att kvantitetsmålet 2000 besök inte uppnåddes bedöms bero på att ovan nämnda myndigheter inte besöktes i projektet, eller besöktes i begränsad omfattning.



Ställda krav

Inspektionerna har fokuserat på följande områden;

- ✓ Riskbedömning och handlingsplan
- ✓ Säkerhetsrutiner
- ✓ Kunskaper i säkerhetsfrågor
- ✓ Lokalernas utformning och utrustning
- ✓ Möjlighet att kalla på snabb hjälp
- ✓ Hantering av pengar
- ✓ Uppföljande åtgärder

Vid inspektionerna har vi kunnat konstatera att de flesta arbetsgivarna har rutiner för att förebygga hot och våld och för ett efterhjälpande arbete. Rutinerna är ofta inte tillräckligt aktuella eller inarbetade i verksamheten och riskbedömningarna omfattar inte vissa områden eller har inte tillräckligt djup.

Det innebär att rutinerna behöver revideras och aktualiseras mer frekvent samt anpassas till de aktuella förhållanden som råder vid arbetsplatsen. Riskbedömningarna behöver fördjupas och omfatta fler perspektiv. Fördelningen av uppgifter i arbetsmiljöarbetet behöver uppdateras mer frekvent, så att inte arbetsuppgifter glöms bort eller faller mellan stolarna. Vilken "nivå som kan accepteras" inom verksamheten behöver ofta förtydligas, för att man inte ska vänja sig vid, och tillåta, inslag av hot eller våld i arbetet.

De vanligaste kraven

Inriktning	Föreskrift	Antal krav
Psykosociala faktorer	Hot o Våld	1300
Policy och rutiner	SAM	500
Undersöka, riskbedöma	SAM	500
Uppgiftsfördelning	SAM	100
Lokalutformning	Arbetsplatsens utformning	150

Arbetsmiljöverket har gått vidare med underrättelse i 48 ärenden, det vill säga att arbetsgivaren inte vidtagit tillräckliga åtgärder för de krav som ställts i inspektionsskrivelsen. I 11 fall gick ärenden vidare till föreläggande eller förbud.



Temadag

Vid särskild temadag om hot och våld som arrangerades av Regeringskansliet och Arbetsgivarverket den 25 januari 2013 fick projektledaren tillfälle att rapportera utfallet av projektet. Arbetsmiljöverket fick också positiv återkoppling på inspektionsinsatsen. Flera arbetsgivare påtalade att Arbetsmiljöverket påverkat många till att lyfta och aktualisera viktiga områden i arbetet med att motverka hot och våld.

4. Utvärdering av planering och genomförande

En intern utvärdering har gjorts där de inspektörer som deltagit i projektet fått svara på en enkät med tio frågor, i en femgradig skala. Totalt har 36 inspektörer svarat på enkäten. Frågorna har varit inriktade på Arbetsmiljöverkets värdegrund om att vara offensiv, trovärdig och kommunikativ. Enkäten med svar biläggs rapporten (Bil.1)

Den sista frågan var en öppen fråga där man fick lämna sina synpunkter och förbättringsförslag inför kommande inspektionsinsatser. Synpunkter som framkommer är bland annat att man hade velat ha mer styrning ifråga om val av arbetsställen och kravställande. Man poängterar också vikten av att samla in gemensamma erfarenheter av insatsen, som särskilda risker som förekommer hos vissa arbetsgivare/grupper, även sådant som vi inte kan ställa krav på, till exempel att rättegångar mot tjänstemän inte leder till fällande domar eller ens till åtal. Likaså synpunkter kring våra föreskrifter- som begreppet "snabb hjälp" - vad menas med det? Hur ställer man ett sådant krav där det inte finns någon att larma på i närområdet? Det framkommer också att inspektionerna tagit mer tid än vad man beräknat ifrån början eftersom samordning och kommunikation tar längre tid i stora organisationer än vid inspektioner hos mindre arbetsgivare. Det finns också synpunkter om att projektet varit mycket givande och att man haft bra samtal med arbetstagare och arbetsgivare, som bidragit till att få dem att tänka bredare och djupare och ger nya perspektiv på risker och som lett till konkreta åtgärder på arbetsplatserna. Man har också kunnat ge information om viss teknik, larmsystem mm som andra använder och vilka de kan kontakta för att få tips.

5. Diskussion och slutsatser

Både i utvärderingen och vid diskussioner under projekttiden har det framförts synpunkter på att det är mindre bra att enheterna själva väljer inspektionsobjekt



ur ett så stort urvalsunderlag. Detta för att det är svårare att vara enhetliga i tillsynen, det vill säga att myndigheter blir olika besökta över landet och för att det är svårare att dra slutsatser och jämförelser av resultatet. Skälet till att vi valde denna modell var att det fanns stora skillnader i tidigare tillsyn över landet, distriktet hade gjort olika mycket på olika myndigheter. Om urvalet hade begränsats hade inte tillsynen kunnat ske i den omfattning som planerades. Att tillsyn nyligen varit aktuell i andra ärenden begränsade möjligheterna att genomföra inspektioner på framför allt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Kriminalvården.

Inom projektet fanns inledningsvis önskemål och diskussioner om att utvidga projektet till att omfatta andra näringsgrenar där hot- och våldsrisker också förekommer, till exempel parkeringsvakter, väktare, hemtjänst och personlig assistans. Det är naturligtvis angeläget att uppmärksamma riskerna för hot- och våld även i dessa branscher, även om de inte föll inom ramen för detta projekt. Eventuellt kan det framtagna projektmaterial modifieras för att passa även i dessa branscher.

En fråga som kommit upp vid inspektionerna, men som inte faller inom arbetsmiljölagen, är samhällets syn på hot eller våld mot tjänstemän. Det finns en uppfattning om att det inte är någon idé att anmäla hot eller våldshändelser eftersom man har erfarenheter, egna eller andras, som säger att rättsväsendet bedömer gärningar mildare om de riktats mot en tjänsteman. Synsättet är att man ska tåla mer om man är polis/tjänsteman. Detta även om våldshändelser begåtts i ett klart syfte att skada.

Vad detta synsätt innebär i fråga om mörkertal i fråga om anmälningar, eller toleranshöjning för om hot eller våld hos personer eller organisationer kan vi inte ha en uppfattning om i detta projekt. Inte heller kan vi spekulera om vad det kan innebära för samhällsutvecklingen.

I projektbeskrivningen ingick att särskilt uppmärksamma och sprida kunskaper om skillnader mellan mäns och kvinnors utsatthet för hot och våld i arbetslivet. I det syftet togs statistik fram i form av Korta arbetsskadefakta Nr 3/2011. Detta statistikblad togs med och delades ut vid inspektionerna. Genom de valda näringsgrenarna blev det också ett naturligt urval, eftersom många kvinnor arbetar på de arbetsplatser som ingår i näringsgrenarna.

Att nå målsättningen att få en större enhetlighet i tillsynen skedde främst genom att ett stort antal inspektioner gjordes inom en begränsad tid, över hela landet och att ha samma fokus genom att använda ett enhetligt inspektionsmaterial med gemensam inriktning på kraven. Frågorna är dock



komplexa och bedömningar måste alltid göras när man inspekterar inom de "mjuka" arbetsmiljöfrågorna.

Den senaste statistiken (se nedanstående tabell) över anmälda arbetsskador genom hot och våld inom myndighetsutövning visar att både arbetsolyckor med frånvaro och arbetssjukdomar har sjunkit under 2012 och 2013. Någon heltäckande förklaring till detta kan inte ges. Förhoppningsvis har projektet och arbetsgivarnas fokus på frågorna i någon mån bidragit till resultatet.

Anmälda arbetsskador som uppgivits vara orsakade genom våld eller hot om våld

Myndighetsutövning. Arbetsolyckor med frånvaro och arbetssjukdomar 2007-2012,(2013)

År	Arbetsolycka m. frånvaro	Arbetssjukdom	Totalt
2009	92	14	106
2010	95	24	119
2011	113	41	154
2012	73	26	99
2013*)	59	4	63

*) OBS! Ej komplett för 2013

6. Plan för effektutvärdering

Externkonsult är under upphandling och kommer att genomföra en utvärderingsinsats under 2014. Avsikten är utvärdera mot de framtagna effektmålen (se punkt 2.)

2014-01-29

Datum


Berndt Jonsson


Ywonne Strempl



ARBETSMILJÖ
VERKET

Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm
Besöksadress Lindhagensgatan 133
Telefon 010-730 90 00
Fax 08-730 19 67
E-post: arbetsmiljoverket@av.se
www.av.se

This publication can be download from
www.av.se/publikationer/rapporter/

Vår vision: *Alla vill och kan skapa en bra arbetsmiljö*