

Kurt Elvegård og Gudveig Gjørund

Arbeidet mot vold og trusler i NAV i perioden 2014–2018. En gjennomgang



Kurt Elvegård og Gudveig Gjørund

Arbeidet mot vold og trusler i NAV i perioden 2014-2018. En gjennomgang

NTNU Samfunnsforskning



NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-563-9 (trykk)
ISBN 978-82-7570-564-6 (web)

Omslagsfoto: Colourbox
Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

Forord

Denne rapporten oppsummerer funnene fra prosjektet *Håndtering av vold og trusler i NAV. En gjennomgang av tiltak og implementering av kunnskap*. Vi har undersøkt sikkerheten og hvordan man håndterer vold og trusler i NAV. Bakgrunnen for prosjektet har vært det arbeidet som Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV gjorde for å øke sikkerheten for sine ansatte i etterkant av drapet på en ansatt ved NAV Grorud i 2013. Prosjektet er finansiert med FOU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Rapporten er skrevet av Gudveig Gjøsund og Kurt Elvegård. I tillegg har Vegard Haukland gjennomført telefonintervjuene. Prosjektleder har vært Kurt Elvegård.

Takk til alle som stilte til intervju og casekontorene som lot oss få komme på besøk. En spesiell takk går til ansatte ved NAV-kontoret som delte sine erfaringer rundt drapet av en kollega.

Vi takker også Arbeids- og velferdsdirektoratet for et godt og konstruktivt samarbeid. Vi ønsker NAV lykke til videre i arbeidet med sikkerhet og tiltak mot vold og trusler, samt øvrige omorganiseringsprosesser som nå pågår.

Trondheim, september 2018.

Kurt Elvegård og Gudveig Gjøsund

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	9
1 Innledning og bakgrunn.....	13
1.1 Mål med prosjektet.....	14
1.2 Forskningsspørsmål.....	15
1.3 Definisjoner	16
1.4 Sikkerhetsarbeid i organisasjoner.....	17
1.5 Innhold i rapporten	20
2 Metode og gjennomføring	21
2.1 Intervju.....	21
2.2 Casestudier.....	22
2.3 Dokumentgjennomgang.....	23
2.4 Vurdering av datamateriale og gjennomføring.....	23
3 Data fra telefonintervju.....	25
3.1 Kunnskap om NAV sin satsing mot vold og trusler	25
3.2 Tiltak og rutiner ved vold og trusler	26
3.3 Tilbakemeldinger om tiltak og rutiner.....	35
4 Casepresentasjon.....	49
4.1 Case 1: Et lite kontor i nord.....	49
4.2 Case 2: Et lite kontor i Midt-Norge	53
4.3 Case 3: Et kontor med samarbeidserfaringer.....	55
4.4 Case 4: Et kontor med implementert kanalstrategi.....	59
4.5 Case 5: 2 kontorer med likheter og ulikheter	62
4.6 Case 6: Et stort kontor med voldserfaring	67
4.7 Case 7: Et kontaktsenter	72
4.8 Case 8: NAV Kontroll.....	74
5 Direktorat, fylke og samarbeidspartnere.....	79
5.1 Direktorat.....	79
5.2 Fylkesnivået.....	80
5.3 Samarbeidspartnere	82

6	Hovedfunn	85
6.1	Gode tilbakemeldinger på satsingen mot vold og trusler	85
6.2	Tiltakene er i stor grad gjennomført	85
6.3	Stor variasjon på sikkerhetsfokus ved kontorene	86
6.4	Noe variasjon internt ved kontorene.....	86
6.5	Ansatte mener satsingen ikke har gått ut over brukerne.....	87
6.6	Gode tjenester gir mindre vold og trusler.....	88
6.7	Sikkerhetsarbeidet har fått mindre fokus de siste par årene	88
6.8	Sikkerhet er noe fraværende i nyere organisering av NAV	89
6.9	Fragmentert organisering av sikkerhetsarbeidet.....	90
6.10	Innføring av sikker sone var et viktig grep.....	90
6.11	Fokuserte på rutiner, ikke individuell tåleevne.....	91
6.12	Blanding av standardiserte og differensierte tiltak	91
6.13	Dedikerte ansatte og god prosjektledelse i direktoratet.....	92
6.14	Anerkjennelse av ansattes behov	92
6.15	Forholdet til ansattes sikkerhet er løftet til et nytt nivå	93
6.16	Oppsummering av hovedfunn	93
7	Diskusjon	95
7.1	Opplæring i kommunikasjon og motiverende intervju.....	95
7.2	Bruk av vekter	96
7.3	Bruk av utløseralarm på kroppen.....	96
7.4	Bruk av øvelser og trening.....	97
7.5	Håndtering av utløst alarm	98
7.6	Å trekke seg ut versus å gå inn i situasjonene	101
7.7	Hvor absolutte er kravene til arbeid med sikkerhet?	101
7.8	NAV og ny organisering	102
7.9	Oppsummering: Sammensetning av og kvalitet på tiltakene	104
7.10	Avsluttende betraktninger	105
8	Anbefalinger til direktorat	107
8.1	Viderefør det gode arbeidet innen sikkerhet, vold og trusler.....	107
8.2	Håndtering av akutte situasjoner bør avklares.....	107

8.3 Nødrett- og nødvergebestemmelsene bør gjennomgås.....	108
8.4 Spre erfaringer med tiltak internt i NAV	108
8.5 Vurder intern organisering av arbeidet	108
8.6 Sikkerhet, vold og trusler i ny organisering bør tydeliggjøres	109
8.7 Utred mulighetene for eget ressursteam i NAV	109
8.8 Utred mulighetene for mer systematisert opplæring i NAV	110
8.9 Vær bevissthet på at full implementering kan ta tid.....	110
8.10 Tenk helhetlig kvalitet på tjenester	111
8.11 Oppsummering av anbefalinger.....	111
9 Anbefalinger til NAV-kontorene	113
9.1 Sats på god opplæring i sikkerhet ved behov	113
9.2 Erkjenn at sikkerhet krever en viss bruk av ressurser	113
9.3 Ha et bevisst forhold til bruk av vekter	114
9.4 Et godt alternativ til vekter er utløseralarm hos ansatte	114
9.5 Etabler sikkerhetssamarbeid med andre etater	115
9.6 Beskriv alle roller ved utløst alarm grundig	115
9.7 Sørg for god kunnskap om brukergruppen	115
9.8 Kursing i kommunikasjon og konfliktdemping	116
9.9 Oppsummering av anbefalinger til NAV-kontorene	116
Referanser	119

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over intervju	22
--	----

Figurer

Figur 1: Forsvarsbarrierer og konsekvensbarrierer. Bow-tie-modellen.	19
Figur 2: Hvor mye eller lite kjenner du til tiltakene mot vold og trusler i NAV? Antall personer. N=42.....	25
Figur 3: I hvilken grad gir undersøkelsene i NAV svar på situasjonen knyttet til vold og trusler? Antall personer. N=40.....	26
Figur 4: Har dere gjennomført tiltak mot vold og trusler siden 2014? Antall kontor. N=24	27
Figur 5: Har dere sikker sone? Antall kontor. N=22.....	28
Figur 6: Følger dere minimumsstandarden? Antall kontor. N=22	29
Figur 7: Har dere gjennomført praktiske øvelser eller kurs i krisehåndtering? Antall kontor. N=24.....	31
Figur 8: Hvem er ansvarlig for kursene eller øvelsene? Antall kontor. N=24	31
Figur 9: I hvilken grad opplever du forskjell mellom praksis og policy? Antall personer. N=41	33
Figur 10: Hvilke andre faktorer har hatt betydning for sikkerhetsarbeidet? Antall personer. N=42	34
Figur 11: Hvor viktig eller uviktig mener du det er å fokusere på vold og trusler i dag? Antall personer. N=31	36
Figur 12: Varierer det internt hvor viktig man mener det er å fokusere på vold og trusler? Antall personer. N=42.....	38
Figur 13: Hva synes du om tiltakene mot vold og trusler samlet sett? Antall personer. N=42	39
Figur 14: I hvilken grad forstår direktoratet din arbeidshverdag? Antall personer. N=41	41
Figur 15: I hvilken grad forstår fylkesleddet din arbeidshverdag? Antall personer. N=39.....	43
Figur 16: Har fokus på sikkerhet gått ut over brukerne? Antall personer. N= 42.....	44
Figur 17: Hvilken betydning har ny organisering hatt å si for sikkerhetsarbeidet? Antall personer. N=42	47
Figur 18: Forholdet mellom bruker, ansatt og system	105

Sammendrag

Denne rapporten presenterer funn fra forskningsprosjektet *Håndtering av vold og trusler i NAV. En gjennomgang av tiltak og implementering av kunnskap*. Forskningen er finansiert med FOU-midler fra NAV. Prosjektperioden har vart fra juli 2017 til august 2018. Andre fase av prosjektet fortsetter høsten 2018 hvor vi sammen med NAV sørger for læring internt basert på prosjektet.

Vi har i prosjektet undersøkt sikkerheten og hvordan man håndterer vold og trusler i NAV. Bakgrunnen har vært det arbeidet som Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV for øvrig gjorde for å øke sikkerheten for sine ansatte i etterkant av drapet på en ansatt ved NAV Grorud i 2013. Prosjektet har vurdert tiltakene knyttet til håndtering av vold og trusler som organisasjonen har satt i verk sentralt, regionalt og lokalt etter denne hendelsen. I prosjektet har vi ikke unnlatt å komme med kritiske bemerkninger, men blikket har like mye vært på læring av det som er gjort og eksempler på god praksis.

Mål og problemstillinger

Hovedmålet med prosjektet har vært en tryggere arbeidshverdag for de ansatte og bedre tjenester for brukerne av NAV. Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- Hvilke erfaringer har man med tiltakene mot vold og trusler i NAV?
- Hvordan arbeides det med sikkerhet i NAV?
- Hva er gode tiltak i håndtering av vold og trusler?
- Hvilke faktorer spiller inn i arbeid mot vold og trusler?

Metoder

Vi har brukt tre metoder i prosjektet. For det første valgte vi ut åtte casekontor der vi intervjuet ansatte og ledere, fikk omvisning i lokalene og gikk gjennom de skriftlige rutinene. For det andre gjennomførte vi strukturerte telefonintervju med ansatte spredt på 22 NAV-kontor og snakket med et utvalg ansatte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV fylke, samt representanter fra Fellesorganisasjonen (FO), Kommunenes Sentralforbund (KS) og Oslo kommune. I prosjektet har vi til sammen intervjuet i overkant av 100 personer, og gjennomført over 70 intervju. Vi snakket i tillegg med flere personer i direktoratet uten at disse er blitt definert som intervju. For det tredje utgjør gjennomgang av en stor mengde skriftlige dokumenter en viktig del av datamaterialet.

Hovedfunn

Konklusjonen er at satsingen mot vold og trusler mot ansatte i NAV har vært vellykket. Samtidig er det en del forbedringspotensial. Hovedfunnene beskrives i det følgende.

- Tilbakemeldingene fra de ansatte vedrørende satsingen på vold og trusler er positive.
- Igangsatte tiltak er i stor grad gjennomført.
- Det er stor variasjon på sikkerhetsfokuset ved de ulike kontorene
- Det varierer noe internt ved kontorene hvor stort fokus man mener sikkerhet skal ha.
- De ansatte mener at satsingen ikke har gått ut over brukerne.
- Sikkerhetsarbeidet har fått mindre oppmerksomhet de siste par årene.
- Gode tjenester gir mindre vold og trusler.
- Sikkerhet er noe fraværende i nyere organisering av NAV.
- Sikkerhetsarbeidet i direktoratet er fragmentert.
- Sikker sone vurderes som ett av de viktigste tiltakene som er gjort i satsingen.
- Et sentralt grep og suksessfaktor var å fokusere på rutiner i stedet for individuell tåleevne.
- Blandingen av både standardiserte og differensierte tiltak har vært riktig.
- En annen viktig suksessfaktor har vært dedikerte ansatte og god prosjektledelse i direktoratet.
- At ansattes behov ble anerkjent var en grunnleggende faktor av betydning.
- Oppmerksomhet på ansattes sikkerhet er løftet til et nytt nivå.

Anbefalinger til direktorat

Vi har følgende anbefalinger til direktoratet:

- Viderefør det gode arbeidet innen sikkerhet, vold og trusler.
- Håndtering av akutte situasjoner bør avklares.
- Nødrett- og nødvergebestemmelsene bør gjennomgås.
- Sørg for bedre spredning internt av erfaringer med tiltak mot vold og trusler.
- Den interne organiseringen i direktoratet bør vurderes.
- Sikkerhet, vold og trusler i ny organisering bør tydeliggjøres.
- Utred mulighetene for eget ressursteam i NAV.
- Utred mulighetene for mer systematisert opplæring i NAV.
- Vær bevisst på at full implementering kan ta tid.
- Tenk helhetlig kvalitet på tjenester som virkemiddel for å unngå vold og trusler.

Anbefalinger til NAV-kontorene

Vi har i prosjektet sett en rekke eksempler på god praksis og har med det som utgangspunkt noen anbefalinger til kontorene. I tillegg til punktene under har vi listet opp hva man kan lære fra casene. Det henvises her til presentasjoner av enkeltcase i rapporten.

- Sats på god opplæring i sikkerhet ved behov.
- Erkjenn at sikkerhet krever en viss bruk av ressurser.
- Ha et bevisst forhold til bruk av vekter.
- Et godt alternativ til vekter er utløseralarm hos ansatte.
- Etabler sikkerhetssamarbeid med andre etater.
- Beskriv alle roller ved utløst alarm grundig.
- Sørg for god kunnskap om brukergruppen.
- Kursing i kommunikasjon og konfliktdemping.

Avsluttende betraktninger

NAV er en stor organisasjon i kontinuerlig utvikling, og i de siste årene har det vært arbeidet med omlegging av både tjenestene og organisasjonen. Dette er et pågående arbeid der man på ulike nivå i organisasjonen ofte er på forskjellige stadier. Det er også stor variasjon fra kontor til kontor hvor langt man er kommet i dette arbeidet. Vi har ikke hatt fokus på organisering og tjenesteyting i seg selv, men sett på situasjonen knyttet til vold og trusler. Disse tingene henger likevel sammen. Vi ser i den forbindelse at oppmerksomheten i NAV nå vektlegger på kanalstrategi, tjenestepakker, regionalisering og sammenslåing av kontorer. Regionalisering og sammenslåing ser ut til å være det siste direktoratet arbeider med og har fullt trykk på, mens kanalstrategi og tjenestepakker får mest fokus ved en del kontorer. Dette kan gjøre det utfordrende å nyttiggjøre seg erfaringsbasert kunnskap fra nivåene nedover i organisasjonen, fordi direktoratet allerede er godt i gang med neste store prosjekt. For eksempel så vi en viss tendens til at direktoratet er opptatt av å sikre de ansatte ved NAV-kontorene, mens de ansatte selv er mer opptatt av å bedre sikkerheten gjennom å tilby gode tjenester til sine brukere.

Det er mange behov som skal dekkes i NAV og ulike perspektiver som tas i betraktning. I prosjektet har vi ikke minst vært opptatt av balansen mellom brukerne og ansatte. Det ser ut til at NAV er opptatt av det samme. Vi vil imidlertid avslutningsvis også minne om viktigheten av at det rigges tiltak, regler og forordninger som handler om menneskene i systemet og ikke systemet i seg selv. Dette impliserer blant annet en bevissthet om sikkerhet, vold og trusler i ny organisering av NAV. Disse avsluttende betraktningene ser vi også kan ha overføringsverdi for annet arbeid i NAV hvor de ulike nivåene er involvert. Slik vi ser det handler det om å ta inn over seg hvordan det som skjer av interne prosesser oppfattes på de ulike nivåene i organisasjonen.

1 Innledning og bakgrunn

I 2014 kom rapporten om sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen i samarbeid mellom Oslo kommune, KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV 2014). Den ble skrevet som et resultat av sikkerhetsarbeidet i NAV i etterkant av drapet på en ansatt ved NAV-kontoret på Grorud august 2013. Rapporten inneholdt en nøye gjennomgang av situasjonen knyttet til sikkerhet, vold og trusler i NAV. Den listet også opp en rekke forslag til tiltak. I tiden etter drapet gjorde mange NAV-kontor endringer, som eksempelvis å endre utforming av lokaler og rutiner for håndtering av utagerende atferd. NAV sine egne undersøkelser tyder på at situasjonen totalt sett har forbedret seg (NAV 2017). NAV-organisasjonen er imidlertid stor, både hva gjelder arbeidsområder, brukergrupper og organisasjon forøvrig. Det er mange NAV-kontor, en rekke fylkesavdelinger og et direktorat med flere oppgaver. Det er derfor vanskelig å vite hvordan hele organisasjonen har forholdt seg til satsingen mot vold og trusler i praksis. Videre er det mange tiltak som er initiert fra lokalt, regionalt og sentralt hold, og alle de gode grepene for et bra arbeidsmiljø og gode tjenester bør løftes frem. For det første for at andre internt og eksternt kan lære av det. For det andre for å gi et positivt bidrag inn i utviklingen av NAV - som har fått en del negativ oppmerksomhet gjennom årene.

NAV har stått - og står fortsatt - ovenfor store endringer. Det siste året har mye av oppmerksomheten til ansatte på alle nivå i NAV-systemet vært rettet mot implementering av kanalstrategien¹. Hvordan arbeidet med vold og trusler kan ses i sammenheng med innføring av denne strategien og ny organisering forøvrig, er av den grunn nyttig.

1. januar 2017 trådte en ny forskrift i kraft som skjerper kravene til arbeidsmiljø i voldsutsatte yrker spesielt (Forskrift om utførelse av arbeid 2016). Forskriften illustrerer den oppmerksomheten vold og trusler i arbeidslivet har fått. Forskriften viser også en trend de siste 10-15 årene hva gjelder håndtering av vold, trusler og utagerende atferd. Dette gjelder ikke bare innen jussen, men også innen ulike fagfelt der man er i direkte kontakt med mennesker som trenger oppfølging og bistand (Elvegård og Strømmen 2017; Elvegård 2013). Trenden innebærer blant annet økt fokus på kvalitetssikring og brukeres rettigheter. På enkelte områder kan det hevdes at

¹ Kanalstrategien går ut på å kanalisere brukerne over på selvhjelpsløsninger, nettbaserte tjenester og lignende.

Norge ligger noe etter sammenliknet med andre land. På samme tid har vi forholdsvis få tilfeller av drap og alvorlige tilfeller av vold enn hva man ser i mange andre land. Uansett har det vært gjort undersøkelser de siste årene som slår fast at vold og trusler i både miljøterapeutisk arbeid og kontorsettinger er en alvorlig arbeidsmiljøutfordring (Wedervang-Resell 2017; Hagen 2010). Også NAVs egne undersøkelser bekrefter dette. En tidligere undersøkelse utført av Sentio for FO viste for eksempel at unge, nyutdannede ansatte er mer utsatt for vold og trusler enn andre ansatte (FO 2006). Samtidig viser forskning at også sosialarbeidere kan begå overgrep mot sine brukere (Ringstad 2005) og spørreundersøkelsene som NAV gjennomfører viser at de fleste ansatte er trygge på jobb.

Ved utvikling og implementering av sikkerhetstiltak er det gjerne risikoen for at noe skal skje som ligger til grunn. Risiko kan sees på som en kombinasjon av sannsynligheten for at en hendelse skal skje og de mulige konsekvensene hendelsen kan få (Kongsvik 2013). Mildere former for vold og trusler i vid forstand skjer forholdsvis ofte, mens alvorlige hendelser som grov vold og drap skjer sjeldnere. Ikke desto mindre er vold i embetets medfør ikke bare tragisk, men noe som det reageres sterkt på i samfunnet. I Norge har vi hatt to drap på kort tid, først ved NAV Grorud i 2013 og så på en barnevernsinstitusjon i Asker i 2014. Dette har trigget en rekke prosesser som vi i Norge har hatt i mindre grad tidligere. Et spørsmål som nå eksempelvis kommer med full tyngde, er spørsmålet om trygghet i forbindelse med alenearbeid. I NAV-sammenheng betyr alenearbeid at det kun er en medarbeider som er til stede i brukermøter. Det kan hevdes at alenearbeid i seg selv er problematisk. Mesteparten av litteratur angående håndtering av vold og trusler har nemlig som første råd at man samler personalet (Lillevik og Øien 2014; Dahl m.fl. 2006). Å samle personalet rundt hendelsen roer ofte ned både ansatte og bruker (op. cit). Jobber man alene, kan ikke dette rådet følges. På samme tid kan man vel vanskelig påstå at den eneste løsningen er å innføre en generell regel om at alle samtaler i NAV skal gjøres med to ansatte til stede. Så hvordan arbeides det med sikkerhet og trygghet i NAV? Hvilke erfaringer har man gjort seg med alle tiltakene mot vold og trusler?

Disse spørsmålene var en del av tankene bak dette forskningsprosjektet som NTNU Samfunnsforskning tidlig i 2017 søkte finansiering til fra NAV sine frie FOU-midler. Prosjektet fikk innvilget midler og startet våren 2017 opp prosjektet i tett dialog med direktoratet.

1.1 Mål med prosjektet

Hovedmålet har vært tryggere arbeidshverdag for de ansatte og bedre tjenester for brukerne av NAV. Målet er at forskningsprosjektet bedrer situasjonen både for de som arbeider med tjenestene og de som mottar de. Det er mindre krevende å lage tiltak som enten favoriserer ansatte eller brukerne. For eksempel kan man stenge muligheten for direkte møter mellom NAV-ansatt og bruker helt, og kun tillate kontakt pr telefon. Eller man kan minimere kontakten med brukerne og henvise dem til små luker som

man kan formidle sitt ærend gjennom. Det vil være trygt for de ansatte, men er det en god måte å møte brukerne på? Man kan også legge opp til at verbale utskielser og utilbørlig atferd bør tolereres fordi man arbeider med frustrerte mennesker i krise, men gir det et godt arbeidsmiljø for de ansatte? Dersom vi skal få til løsninger som holder over tid må alles behov ivaretas. Hvis ikke kan man risikere forhold som utbrenthet og høy turn-over blant ansatte, lite tilfredsstillende tilbakemeldinger på medarbeiderundersøkelser og uønskede og uheldige hendelser. Ingen er tjent med noen av disse scenarioene. Dessuten er sannsynligheten høy for at for omfattende fysiske tiltak, som stengsler og begrenset tilgjengelighet, fører til enda mer uønsket og utagerende atferd. Til sammenlikning er det en faglig oppfatning hos flere som jobber innen omsorg for psykisk utviklingshemmede, at for stort fokus på risiko øker risikoen i seg selv (Elvegård og Strømmen 2017). Selv om det kan være utfordrende, mener vi målet om både fornøyde ansatte og brukere er oppnåelig. Det handler om å ha et balansert perspektiv på et alvorlig tema.

1.2 Forsknings spørsmål

Prosjektet har hatt følgende forsknings spørsmål:

- Hvilke erfaringer har man med tiltakene mot vold og trusler i NAV?
- Hvordan arbeides det med sikkerhet i NAV?
- Hva er gode tiltak i håndtering av vold og trusler?
- Hvilke faktorer spiller inn i arbeid mot vold og trusler?

Det vi ønsket å undersøke var ansattes erfaringer med tiltakene, spesielt siden hele satsingen har vært et sentralt initiert initiativ. Vi ville se hvordan det har virket i praksis, og hvordan det har blitt arbeidet med sikkerhet i hele NAV. Det innebærer at også direktoratets arbeid har blitt satt under lupen. Videre har vi sett etter gode tiltak i håndtering av vold og trusler. Her har vi lagt oss på en *beste praksis*-tilnærming (Green 2001). Det impliserer at dette ikke er utelukkende kritisk revisjon av alt som ikke fungerer i NAV, men et konstruktivt innslag i diskusjonen om hvordan organisasjonen driftes og fungerer. Det betyr ikke at vi har utelatt kritikk, bare at vi mener NAV - og alle andre organisasjoner - trenger at det som faktisk fungerer og er bra nevnes sammen med det som har forbedringspotensial. Vi minner om at dette ikke er en evaluering av NAV sin virksomhet som sådan, men et forskningsprosjekt om sikkerhet, vold og trusler i NAV.

Som vi nevnte innledningsvis har vi sett på situasjonen knyttet til vold og trusler frem til i dag. Noen av stedene vi har besøkt har kommet langt med kanalstrategi, tjenestepakke og ny organisering. Andre steder har det ikke. Vårt perspektiv har vært utviklingen fra 2013 til i dag. Hvilket betyr at vi ikke har gått i dybden på hvordan vold og trusler håndteres under nyere organisering. Dette er berørt, men var ikke målet fra starten. Det er spesielt forholdene knyttet til regionalisering og sammenslåing av

kontorer som er omhandlet i mindre grad. Hvordan tilstanden er rundt omkring hva gjelder omstillinger for øvrig, har vi heller ikke sett på. Vi er kjent med at enkelte kontor arbeider hardt med å få en god overgang til ny organisering. Vi vet at ansatte har vært frustrerte og slitne på grunn av omorganisering - og vi vet at andre igjen har taklet dette bra. Vårt fokus har likevel vært på sikkerhet, vold og trusler, ikke omstilling og arbeidsmiljø for øvrig.

1.3 Definisjoner

I rapporten brukes begrepet *satsingen* om de tiltakene og arbeidet som er gjort innenfor sikkerhet og tiltak mot vold og trusler siden 2013. Det innebærer at vi ikke har sett på alle enkelttiltakene for seg, men hatt fokus på helheten. Dette betyr ikke at enkelte tiltak har blitt fokusert mer på enn andre, men at vi ikke har skilt mellom eksempelvis de tiltakene som er nevnt i sikkerhetsrapporten fra 2014 (NAV 2014) og tiltak som kom i ettertid. Når vi snakker om satsing i rapporten, er det altså i betydningen alt som NAV har gjort for å bedre sikkerheten og minske vold og trusler.

Hva man benevner som ny organisering varierer i NAV. I rapporten er ny organisering ensbetydende med prosessene med implementering av kanalstrategi og tjenestepakke i NAV. Det er denne betydningen mange av kontorene legger i ny organisering, mens ny organisering for direktoratet i dag nok mer handler om regionalisering og sammenslåing av kontorer.

Hva man definerer som vold og trusler er en stor diskusjon. Vi velger å bruke Arbeidstilsynets definisjoner:

Vold og trusler er hendelser hvor arbeidstakere blir fysisk eller verbalt angrepet i situasjoner som har forbindelse med deres arbeid, og som innebærer en åpenlys eller antydnet trussel mot deres sikkerhet, helse eller velvære.

Trusler er verbale angrep eller handlinger som tar sikte på å skade eller skremme en person.

Vold er enhver handling som har til hensikt å føre til fysisk eller psykisk skade på person. Det kan også defineres som vold når arbeidstakere opplever utagerende handlinger hvor det utøves stort skadeverk på inventar og utstyr. (Arbeidstilsynet)

Selv om hovedfokus er på vold og trusler, bruker vi også flere begreper for å benevne atferd som enten er uønsket og/eller medfører ubehag. Dette er atferd som selv om den ikke er direkte voldelig eller truende, fører til en opplevelse av ubehag. Uønsket atferd er atferd som man på grunn av nulltoleranse for vold og trusler og generelle regler for atferd ved et kontor, definerer som uønsket selv man personlig ikke opplever

den som problematisk. En mye brukt definisjon av vold i den forbindelse er bredere enn Arbeidstilsynets:

Vold er enhver handling rettet mot en annen person som gjennom at denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker, får denne personen til å gjøre noe mot sin vilje eller slutte å gjøre noe den vil. (Isdal 2000)

Første delen av definisjonen passer bra på situasjoner som ansatte kan oppleve i NAV. Selv om man ikke skader noen gjennom en voldelig atferd eller påfører smerte i en eller annen form, kan man blir skremt eller krenket. Spesielt krenkelse mener vi er viktig å inkludere fordi krenkelse ikke alltid trenger å fremstå som veldig alvorlig der og da, men over tid kan det å stå i hyppige krenkelser få personlige konsekvenser.

Den andre delen av definisjonen derimot, kan være noe problematisk ved at svært mange forhold da vil kunne defineres som vold. Det er eksempelvis forholdsvis ofte at man må gjøre noe mot sin egen vilje uten at dette er vold. Definisjonen legger stor vekt på den subjektive opplevelsen og understreker dermed at spørsmålet like mye handler om ens egne grenser og personlig opplevelse som hva vi i felleskap velger å definere som vold og trusler. Den subjektive opplevelsen er viktig å inkludere, men når det gjelder vold og trusler i NAV er det ikke bare opp til den enkelte å definere vold og trusler, men om hvilken atferd som godtas i kontorene uavhengig av hvem som opplever den. Derfor kan man med fordel se til ulike måter å definere og forstå vold og trusler på.

I rapporten bruker vi begrepene *hendelser* eller *episoder*, og det vises da til situasjoner hvor man opplever den atferden som er beskrevet i definisjonene her. For definisjon av sikkerhet henviser til underkapitlet om sikkerhetsarbeid i organisasjoner.

Ansatte som møter brukerne ute på gulvet i mottaket og veileder dem der i stedet for å vente på brukerne bak skranker, er ofte benevnt i rapporten som *svevere*. Andre benevningsmåter er blant annet publikumsverter og mottaksverter. Felles er at de ansatte møter brukerne ute på gulvet og at det til enhver tid skal være ansatte som har sitt tilholdssted ute i mottaksområdet.

NAV har flere ulike standarder. På sikkerhetsområdet har man noe som kalles *minimumsstandard*. Dette refererer til minstekrav for fysisk utforming av NAV-kontorene for å ivareta sikkerhet.

1.4 Sikkerhetsarbeid i organisasjoner

Sikkerhet kan sees på som fravær av risiko. Når man utvikler tiltak for å øke sikkerheten vurderes sikkerheten ut fra risikoen for at noe kan komme til å skje. Risiko består av kombinasjonen av sannsynligheten for at en bestemt type hendelse skal oppstå kombinert med konsekvensene en hendelse har (Kongsvik 2013).

Hendelsene som det er mest opplagt å arbeide for å unngå, er de hendelsene som forekommer hyppig og som har store konsekvenser. Men hva med de hendelsene som har store konsekvenser, men som er usannsynlig at kommer til å skje? Eller hva med de hendelsene som skjer hyppig, men som har små konsekvenser? Det er gjerne i disse to kategoriene vi kan finne uenigheter blant ulike aktører om hvilke type hendelser det skal prioriteres å utvikle tiltak for å unngå.

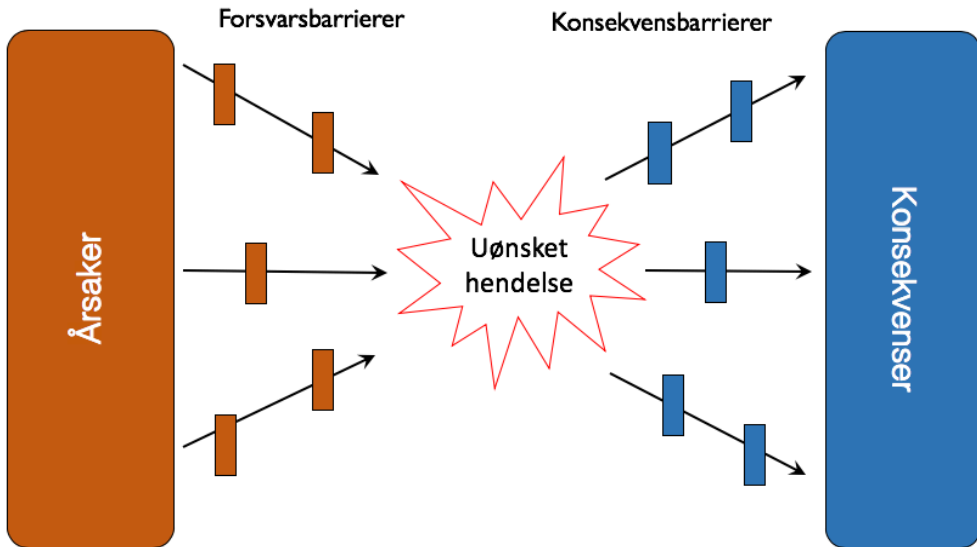
God forankring på alle nivå i en organisasjon er en forutsetning for å få implementert tiltak. Ikke minst gjelder dette sikkerhetstiltak. De øverste forvaltningsorganene kan for eksempel se strukturelle forhold eller fraværet av fysiske barrierer som en årsak til at deres ansatte blir utsatt for vold og trusler. Lenger ned i organisasjonen, hos de som faktisk arbeider i situasjoner der vold og trusler kan forekomme, kan oppfatningen av hva som skal til for å øke sikkerheten være en helt annen. De ansatte ved kontorene er tett på sine brukere og opplever daglig situasjoner der deres brukere blir frustrerte på grunn av for eksempel lange behandlingstider, stengte dører og personlige forhold som gjør det vanskelig for dem å forholde seg til NAV. Ved utforming av tiltak for å forhindre vold og trusler i NAV, bør alle forvaltningsnivå medvirke. Dette for å finne tiltak som er relevante for alle involverte, men også for at alle skal ha god forståelse av situasjon og de pågående endringsprosessene (Gjøsund 2009). Dette øker sjansene for organisasjonsendring og vellykket implementering av tiltak (Amundsen og Kongsvik 2008).

En annen utfordring for organisasjoner med flere forvaltningsnivåer, samt ulik organisering av etaten/kontorer på nivået nærmest innbyggerne, er graden av spesifisering av tiltakene. Norge er et land med svært varierende demografi, lokal organisering og geografi, noe som gjør at for eksempel NAV-kontorer kan være ulikt organisert fra kommune til kommune. Noen kontorer er store og noen er små, noen har statlig ledelse og andre kommunal, noen har hendelser i historien som har vært med å prege dem, og noen er kanskje lokalisert sammen med andre offentlige tjenester. Tydelige tiltak med instruksjoner for gjennomføring kan vise seg vanskelig å operasjonalisere overalt ettersom kontorene ser så forskjellige ut. Myndigheter pålegger derfor kontorene å gjennomføre tiltak som er på et overordnet nivå, men der operasjonaliseringen av tiltaket er opp til den enkelte enhet. Dette kan føre til veldig ulik praksis fra sted til sted (Almklov m. fl. 2017). En annen utfordring ved implementering av det samme tiltaket ved ulike kontorer kan være at det ikke treffer godt nok overalt (Storesund m. fl. 2015). Selv om det kan være et nyttig tiltak å engasjere vaktsselskap ved store kontorer med mange og ukjente brukere, vil et slikt tiltak kunne være overdimensjonert ved små kontorer der brukergruppen er kjent og oversiktlig.

Noen tiltak kan være av organisatorisk art, mens andre er mer fysiske. Eksempler på organisatoriske kan være nedskrevne sjekklister og rutiner for sikkerhetsøvelser, mens fysiske barrierer kan være å ha rømningsveier på alle kontorer eller det å låse dører. I sikkerhetslitteraturen er det vanlig å bruke begrepet barrierer om tiltak, og dele dem inn i de som er forebyggende og de som er skadereduserende. Mens de

forebyggende barrierene er proaktive, er de skadereduserende barrierene reaktive (Kongsvik 2013). Disse blir gjerne illustrert ved hjelp av bow-tie-modellen:

Figur 1: Forsvarsbarrierer og konsekvensbarrierer. Bow-tie-modellen.



Begge typer barrierer eller tiltak kan være av både organisatorisk og fysisk art. Dette perspektivet sier at en hendelse eller ulykke oppstår på grunn av mangler ved de forebyggende barrierene (Hopkins 2005).

I en del av forskningen på sårbare grupper og tiltak for å øke sikkerheten for disse, har det imidlertid også kommet inn et perspektiv som utfyller bow-tie-modellen (Gjøsund et al. 2017). Det er ikke alltid tilstrekkelig kun å tenke på forebyggende tiltak som fysiske og organisatoriske tiltak som skal beskytte noen eller noe. Det viktigste forebyggende tiltaket i arbeid med sårbare grupper er å gjøre individene det er snakk om, mindre sårbare. Det vil si å tilrettelegge for disse individene, både tiltak av organisatorisk art og fysisk art, som gjør at disse individene ikke er mer sårbare enn resten av befolkningen.

Overfører vi denne tankegangen til vold og trusler i NAV, vil det si å innføre tiltak som reduserer de type situasjoner som kan fremprovosere vold og trusler. I NAV og i alle andre organisasjoner med forskjellige sikkerhetsutfordringer, er det derfor av stor betydning at en har kjennskap til det som foregår i andre deler av organisasjonen, at de øverste forvaltningsnivåene kjenner situasjonen i nivåene under, og at avdelinger kjenner hverandre og samhandler med hverandre. I tillegg til å utvikle hensiktsmessige og gjennomførbare sikkerhetstiltak, vil dette også føre til forbedring av den helhetlige kvaliteten av tjenestene organisasjonen tilbyr.

I NAV vil dette si å arbeide med møtet mellom bruker og NAV, både gjennom samtaleteknikk, kunnskap og kompetanse om ulike brukergrupper og brukergrensesnitt til systemene. For brukeren medfører dette økt kvalitet på tjenesten. Med andre ord, dersom målet er å redusere årsakene til at det oppstår vold og trusler kan en ikke se på sikkerhet isolert, som en «silo» i NAV, men heller som en del av den helhetlige kvaliteten i organisasjonen.

1.5 Innhold i rapporten

Første kapittel er innledningskapitlet. Andre kapittel viser hvilke metoder vi har brukt og hvordan vi har gått frem. I tredje kapittel presenterer vi funn fra telefonintervjuene. Disse har vi valgt å skille fra presentasjonen av case, som kommer i kapittel 4. Kapittel 5 presenterer funn fra direktoratet, fylket og samarbeidspartnerne til NAV. Så lister vi opp hovedfunn i kapittel 6. Etter det kommer et diskusjonskapittel (kapittel 7) hvor vi tar opp ulike momenter som har vært gjennomgripende i datamaterialet og/eller tema som vi har valgt å gå i dybden på. Anbefalingene til direktoratet har vi skilt ut i kapittel 8. Anbefalinger til NAV-kontorene har vi samlet i kapittel 9.

2 Metode og gjennomføring

Prosjektets perspektiv på vold og trusler i NAV-kontorene har vært at man hverken bør overdrive eller underdrive fenomenet. Prosjektet har ikke søkt å bekrefte eller avkrefte noen forestillinger om situasjonen, men søkt å bringe objektiv kunnskap. For noen ansatte vil vold og trusler være et svært alvorlig og viktig tema, især blant dem som har opplevd alvorlige episoder. For andre igjen er temaet mer fjernt i forhold til andre utfordringer. Alle perspektivene har blitt anerkjent i prosjektet. Et annet anliggende for forskningsprosjektet har vært å likestille behovene hos ansatte og brukere. Vår innstilling er at man bare gjennom en slik holdning vil kunne balansere alle hensyn i en vurdering av tiltakenes effekt.

Prosjektet har lagt opp til en utforming som for det meste har vært kvalitativ. Dette mener vi utfyller de kvantitative undersøkelsene som NAV selv gjennomfører. Vi har intervjuet et stort antall personer internt og eksternt, vi har vært ute på en rekke NAV-kontorer, hatt flere planleggingssamtaler med ansatte i direktoratet og gått gjennom ulike dokumenter tilhørende både lokale kontorer og direktoratet. Til sammen gir metodene et godt grunnlag for å besvare forskningsspørsmålene. Vi går nå gjennom de metodene vi har benyttet.

2.1 Intervju

Intervjuene ble gjennomført som både semi-strukturerte intervju på stedet og strukturerte telefonintervju. De semi-strukturerte intervjuene ble for det meste gjennomført i starten av prosjektet. Semi-strukturert betyr at vi i intervjuene hadde en liste over spørsmål eller tema vi ønsket å belyse, men at dialogen ikke var mer låst enn at informantene kunne snakke fritt og at vi gikk nærmere inn på det de trakk frem. Her snakket vi med et utvalg personer sentralt i NAV som har arbeidet med vold og trusler. Disse kom fra både direktorat og fylkesnivå. Startfasen besto også av møter med ansatte i NAV hvor vi planla prosjektet uten at disse møtene er definert som intervjuer. Vi intervjuet i tillegg representanter fra Oslo kommune, KS og FO som var NAV sine nærmeste samarbeidspartnere i 2013/2014 og som skrev sluttrapporten om vold og trusler i NAV (NAV 2014). Hensikten med disse intervjuene var for det første å snakke med de som hadde erfaring med arbeidet som ble gjort i 2013/2014. For det andre gjorde vi intervjuene for å få en oversikt over satsingen mot vold og trusler og

hvordan vi skulle utforme prosjektet videre. Antall semi-strukturerte intervju totalt var 12 og antall personer totalt var 13 (tabell 1).

De strukturerte intervjuene ble gjort i løpet av senhøsten 2017. Mens de semi-strukturerte intervjuene ble gjort med et utvalg eksterne og ansatte i direktoratet, ble de strukturerte intervjuene gjort med ansatte ved NAV-kontorene. Vi tok utgangspunkt i de samme kontorene som ble intervjuet av arbeidsgruppen som utarbeidet sikkerhetsrapporten i 2013/2014. Kontorene ligger spredt over hele landet og intervjuene ble derfor utført pr telefon. Intervjuene ble utført ved å følge en intervjuguide med nummerte spørsmål som uten unntak ble stilt til alle informantene, og hvor alle spørsmålene ble besvart. Til sammen 42 ansatte og ledere ble intervjuet (tabell 1).

Tabell 1: Oversikt over intervju

	Antall intervju	Antall personer	Type intervju
Direktoratet	4	3	Semi-strukturerte intervju
Fylkesnivået	4	4	Semi-strukturerte intervju
Samarbeidspartnere/eksterne	4	6	Semi-strukturerte intervju
Ansatte og ledere ved NAV-kontor	42	42	Strukturerte telefonintervju
Totalt	54	55	

Før intervjuene hadde informantene fått en henvendelse fra direktoratet pr e-post med et kort informasjonsskriv fra oss. Dette gjaldt både de semi-strukturerte og de strukturerte intervjuene. Av de 44 ansatte vi søkte å intervju pr telefon fikk vi gjennomført intervju med 42. Som tabellen viser intervjuet vi til sammen 55 personer og gjennomførte 54 intervju.

2.2 Casestudier

Vi brukte også case som metode. Denne metoden var viktig fordi vi ønsket å studere eksempler på utfordringer og løsninger ute i organisasjonen. Dette var 8 NAV-kontor som ble valgt ut i samarbeid med direktoratet. Casene ble valgt ut fra et ønske om å få kontorer med ulik størrelse, brukergupper, geografisk spredning, intern organisering, grad av samarbeid med andre instanser, erfaringer med vold og trusler, samt nærhet til øvrige fasiliteter og ressurser, slik som politi. Forskerteamet oppsøkte alle casekontorene, bortsett fra ett hvor de ansatte ble intervjuet pr telefon. Tiden vi brukte på kontorene varierte fra en halv dag til to dager. På de ulike stedene

intervjuet vi ansatte og ledere, fikk omvisning i lokalene og gått igjennom de skriftlige rutinebeskrivelsene. Ved casekontorene snakket vi til sammen med 46 personer spredt på 28 intervju.

2.3 Dokumentgjennomgang

Den tredje metoden var dokumentgjennomgang. NAV har en rekke dokumenter, slik som rutinebeskrivelser, kursmateriale, rapporter og liknende. Vi har gått gjennom disse. I tillegg til slike dokumenter har vi også sett på NAV sin egen statistikk på vold og trusler. Statistikken har vært et viktig bakgrunnsmateriale i forskningsarbeidet. I gjennomgangen av dokumentene fant vi dessuten forhold som vi tok opp i intervjuene. Disse forholdene diskuterer vi også i rapporten.

2.4 Vurdering av datamateriale og gjennomføring

Vi anser datagrunnlaget som godt nok til å besvare forskningsspørsmålene. Totalt har vi intervjuet over hundre personer og gjennomført over 70 intervjuer. Hva gjelder casene skulle vi gjerne sett at de inneholdt flere hendelser knyttet til vold og trusler slik at vi kunne trukket ekstra læring fra disse. Noen av case-kontorene hadde imidlertid hatt enkelte uønskede hendelser, og det samme gjaldt de kontorene som ble telefonintervjuet. Casene ble valgt ut av oss i samarbeid med direktoratet. Dette var kontor som ble besøkt og intervjuet av direktoratet i 2013. Om man kan si at de har blitt påvirket av at de har fått oppmerksomhet tidligere - og at disse kontorene dermed skiller seg fra øvrige kontor, vet vi ikke. Slik vi ser det er det lite som tyder på at de er annerledes. Utvalget av kontor representerer mangfoldet av alle ulike NAV-kontorer. Selv om vi kan anta at en del av det vi har kommet frem til også gjelder for mange andre NAV-kontor, kan vi ikke slå fast at funnene i prosjektet er generaliserbare. Vi kan ikke si at funnene gjelder for alle kontorene i NAV.

Vi presiserer også at vi ikke har snakket med brukerne. Det betyr at vi ikke har grunnlag for å si eller mene noe om hvordan satsingen mot vold og trusler har påvirket brukernes opplevelse av NAV.

Til slutt vil vi si noe om datainnsamlingen ved kontoret som opplevde drapet på en kollega og vurderingene vi har gjort vedrørende bruk av kontoret som case. Det er spesielt to forhold som har blitt drøftet. Det ene går på gjenkjenning av kontoret. Vi bruker ikke navn på kontoret i rapporten. Likevel er kontoret gjenkjennelig. All den tid hendelsen er offentlig kjent med en offentlig tilgjengelig dom, mener vi caset kan presenteres slik det her er gjort. Den andre vurderingen går på sensitivitet. Drapet preget naturlig nok de ansatte i stor grad. De ansatte ga uttrykk for at intervjuene brakte frem minner som til dels er tunge å snakke om også i dag. Hendelsen er likevel bearbeidet og ikke lenger sensitiv for dem. I tillegg til egne vurderinger ble den delen

av rapporten som omhandler dette caset også sendt til kontoret for gjennomlesning og godkjenning.

3 Data fra telefonintervju

Dette kapitlet presenterer funn fra telefonintervjuet og er delt inn i tre underkapitler. Det første viser tilbakemeldinger om kunnskapen informantene har vedrørende NAV sin satsing mot vold og trusler. Det andre handler om de ulike tiltakene og rutinene kontorene svarer at de har. Det tredje viser informantenes tilbakemeldinger på satsingen mot vold og trusler. I tillegg til å presentere de strukturerte spørsmålene gjennom figurer, vil det også presenteres sitater fra de mer åpne spørsmålene i telefonintervjuene.

3.1 Kunnskap om NAV sin satsing mot vold og trusler

Som redegjort for i metodekapitlet, snakket vi med 42 personer spredt på 22 kontorer pr telefon. Disse ble i starten av intervjuene spurt om hvor godt de kjente til tiltakene mot vold og trusler som ble satt i gang av NAV sentralt i 2014 og tiden etter det. Figur 2 viser svarene.

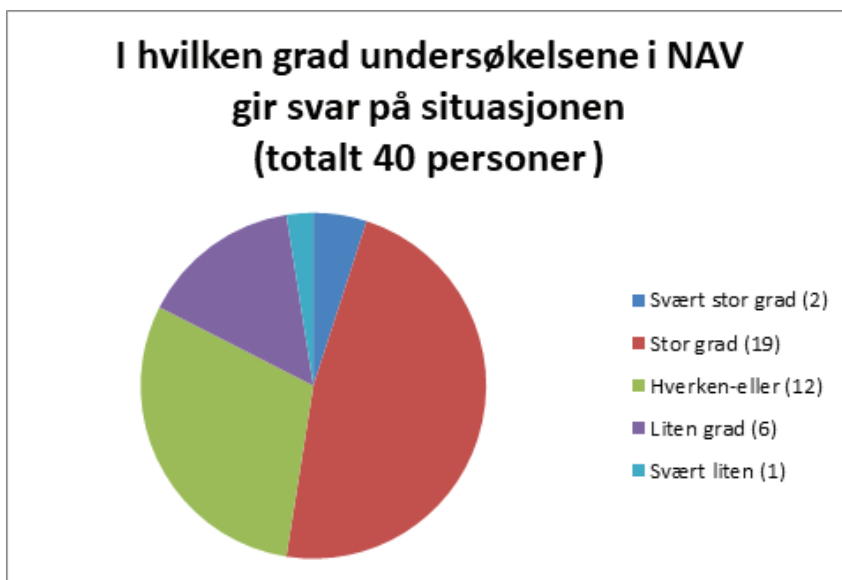
*Figur 2: Hvor mye eller lite kjenner du til tiltakene mot vold og trusler i NAV?
Antall personer. N=42*



Som vi ser er det en nokså jevn spredning hva gjelder hvor godt man kjenner til tiltakene. Naturlig nok var kjennskapen til tiltakene høyere blant lederne enn blant de ansatte. Denne spredningen i kunnskapsnivået er viktig å være klar over når satsingen mot vold og trusler behandles. For en del ansatte er det ikke alltid klart hvorvidt et konkret tiltak er initiert og utviklet lokalt, regionalt eller sentralt i NAV. Det samme gjelder hvorvidt et tiltak i realiteten er et tiltak eller om det er en del av det man sentralt i NAV har definert som tiltak. Når vi har undersøkt tiltakene i NAV har vi forsøkt å fokusere på satsingen i sin helhet. Vi skiller ikke mellom tiltak som nevnt i sikkerhetsrapporten fra 2014 (NAV 2014) og det som er kommet i etterkant.

Før vi spurte de ansatte ved kontorene om satsingen ønsket vi å vite om de mente at undersøkelsene som har vært gjennomført internt i NAV gir gode nok svar og oversikt over situasjonen knyttet til vold og trusler (figur 3).

Figur 3: I hvilken grad gir undersøkelsene i NAV svar på situasjonen knyttet til vold og trusler? Antall personer. N=40

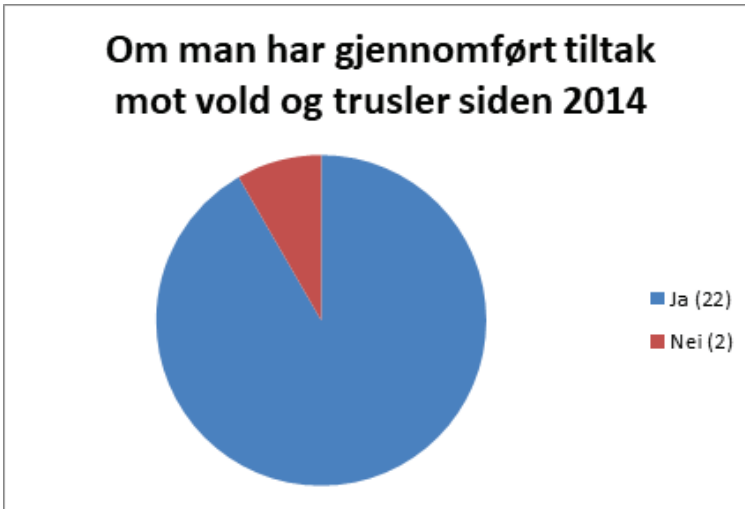


Som figuren illustrerer mente et stort flertall av dem vi snakket med at undersøkelsene gir gode nok svar. Vi skal i det følgende se på svarene fra de ansatte på spørsmål om tiltak ved kontorene.

3.2 Tiltak og rutiner ved vold og trusler

De aller fleste av kontorene har gjennomført ulike tiltak siden 2014 (figur 4). Noen steder har man gjort mindre tilpasninger, mens det andre steder er gjort omfattende endringer, og lagt til flere sikkerhetstiltak.

Figur 4: Har dere gjennomført tiltak mot vold og trusler siden 2014? Antall kontor. N=24



Det samme så vi i casene og intervjuene med fylkeskontorene; de tiltakene som er initiert fra sentralt hold i NAV, er i all hovedsak satt i verk nedover i organisasjonen. I hvilken grad vi kan si at tiltakene er implementert varierer imidlertid. Dette er noe vi vil kommentere lengre ut i rapporten.

To kontorer svarte at de ikke hadde gjennomført noen tiltak siden 2014. Det ene kontoret henviste til manglende behov:

Vi har ikke hatt behov for det. Vi har bra miljø, tilnærmet null sykefravær og veldig spesialisert arbeid.

Det andre kontoret sa at de hadde gjort endringer, men ikke som følge av situasjonen knyttet til vold og trusler:

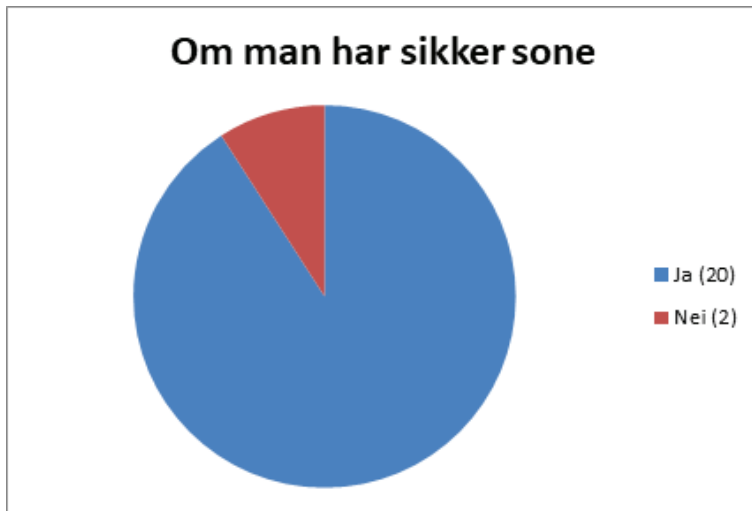
Vi har bygget om, men det har vært på grunn av kanalstrategien. Sikkerhetsrutiner har ikke vært med på denne strategien. Vi har heller ikke hatt øvelse. Vi venter på øvelsen for å kunne gjøre en storvask av rutiner. Ombyggingen skjedde på grunn av sentralt initiert kanalstrategi. Da trenger vi nytt alarmsystem som vi kjøper for egne penger. Vi har organisert den praktiske øvelsen som kommer på egen hånd lokalt.

De fleste kontorene følger de standardiserte tiltakene som er bestemt sentralt. Dette fører til at problemstillingene knyttet til tiltak og tilrettelegging for å ivareta ansattes sikkerhet var nokså like blant kontorene. Vi skal nå gå gjennom dette, og skiller da mellom fysiske tiltak og organisatoriske tiltak.

Fysiske tiltak

Fysiske tiltak innebærer alt som er gjort med og i lokalene av konkrete håndfaste tiltak. Vi spurte blant annet om de hadde sikker sone og fulgte minimumsstandarden (figur 5 og 6).

Figur 5: Har dere sikker sone? Antall kontor. N=22



Som vi ser har de de aller fleste sikker sone. Internt i NAV kaller man gjerne et kontorområde som er skjermet fra publikumsmottaket og utilgjengelig for publikum uten avtaler for *sikker sone*.

Av de 22 kontorene som oppgir at de har sikker sone hadde to av kontorene likevel følgende å si om det:

Tja... alt av bakland er sikker sone, men vi inviterer brukere inn i bakland på timeavtaler. Det er kontroversiell praksis som vi skulle ønske vi slapp, men vi mangler samtalerom.

Ja... men nei, fordi vi har døra åpen til bakland.

Om dette er noe som gjelder andre kontor vet vi ikke, men disse to kontorene melder altså om manglende samtalerom og en avvikende praksis. Om man har sikker sone vil med andre ord ikke bare være et ja/nei-spørsmål, men handle om hvordan man praktiserer dette. Også et av casekontorene vi besøkte, pleide ofte å ha døren mellom kontorområdet i bakland og publikumsmottaket åpen. Begrunnelsen var at den ansatte i front satt alene og at det ikke var mulig å ha oversikt over mottaket uten å ha døren åpen. To av kontorene har for øvrig ikke brukere i lokalene, men oppgir likevel at de har sikker sone. Et annet sentralt tiltak er den såkalte *minimumsstandard*. Dette

refererer til minimumskrav til fysisk utforming og sikring av NAV-kontorene for å ivareta sikkerhet for de ansatte. Her ville vi vite hvor mange som følger den.

Figur 6: Følger dere minimumsstandarden? Antall kontor. N=22



Nesten alle kontorene vi var i kontakt med følger minimumsstandarden. De som utdypet hvorfor de gjorde det, henviste både til at det var et krav og at det var viktig på grunn av trygghet. Det eneste kontoret som sa at de ikke gjør det, ga følgende utfyllende kommentar:

Nei... ikke utformingen. Det er et veldig gammelt bygg, det er ikke rømningsvei på alle kontor og så videre. Vi kompenserer med gode rutiner. Hadde vi fått tilbud om å bytte kontor ville vi gjort det på dagen. Det er ikke gøy å mangle mulighet for å rømme fra en samtale.

Svarene fra informantene om hvilke andre fysiske tiltak som er gjort kan oppsummeres i fire punkter:

- Oversiktlig mottak.
- Fjernet løse gjenstander og satt fast stoler og andre møbler.
- Alarmer.
- Egen personalinngang og sikker sone.

Det første punktet går på at mottaket er ombygd slik at det fremstår som oversiktlig, altså slik at man kan se hele mottaksområdet, og at det ikke finnes lukkede områder uten rømningsveier. Spesielt gjelder dette samtalerom. Det andre punktet henger sammen med det første ved at et oversiktlig mottak også innebærer at man har fjernet alt av løse gjenstander. Man har også satt fast stoler og andre møbler slik at de ikke

kan kastes rundt. Punkt tre betyr at man har montert alarmer ved pultene hvor de ansatte sitter i mottak. Ved ett par kontor benyttet ansatte alarm på kroppen. Bruk av alarm - og også vekter i mottaket - er noe vi diskuterer nærmere i diskusjonsdelen i denne rapporten.

Det siste punktet som er nevnt av de fleste, er betydningen av å ha egen personalinngang og en sone hvor kun ansatte med nøkkel/nøkkelkort slipper inn. Et slikt område kaller man gjerne for *sikker sone*. Man har altså laget et kontorområde som kun de ansatte har tilgang til. Blant de kontorene vi var innom - og dette inkluderer casekontorene - var det som vist kun to kontor som ikke hadde sikker sone og et kontor som ikke fulgte minimumsstandarden. Innføring av sikker sone og minimumsstandard vurderer vi å være noe av de viktigste tiltakene som er gjort.

Kontorene hadde også gjort andre tiltak og tilpasninger utenom de fire hovedpunktene vi har nevnt her. For eksempel nevnte en ansatt at de hadde møblert samtalerommene slik at det var mulig å trekke seg raskt unna ved behov, og en annen trakk frem at skrankene var gjort litt høyere med tanke på sikkerhet. Vi går ikke nærmere inn på all disse andre enkelttiltakene i dette kapitlet. Eksempler på måter kontorer har arbeidet på og hvordan virkeligheten fortøner seg ute i NAV-organisasjonen, presenteres i neste kapittel. Der går vi i dybden på casekontorene vi har sett på.

Organisatoriske tiltak

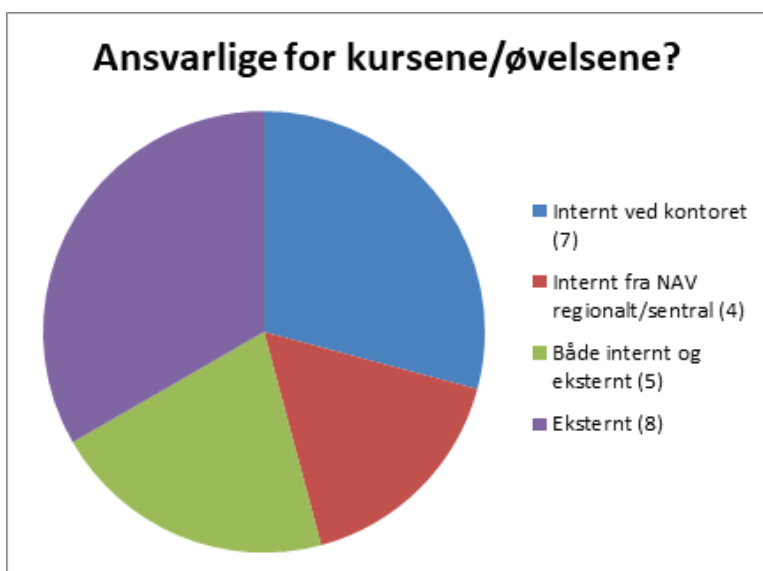
Organisatoriske tiltak er øvrige tiltak, slik som rutiner for mottak av brukere og sikkerhetsopplæring av ansatte (NAV 2014). Vi spurte direkte angående kurs, øvelser og annen type opplæring. Alle bortsett fra to kontor hadde gjennomført kurs og praktiske øvelser i krisehåndtering (figur 7).

Figur 7: Har dere gjennomført praktiske øvelser eller kurs i krisehåndtering? Antall kontor. N=24



Hvor ofte, hva innholdet er og hvor omfattende øvelsene og kursene er varierer. For noens del gjøres det to ganger i året, mens for andre har det gått tre år siden sist. De fleste har kurs eller øvelser årlig. Hvem som er ansvarlige for kurs og øvelser er nokså ulikt, som figur 8 viser.

Figur 8: Hvem er ansvarlig for kursene eller øvelsene? Antall kontor. N=24



Blant de kontorene som svarer at både interne og eksterne har vært ansvarlige er det fire kontor hvor fylke og/eller NAV har vært med. De eksterne aktørene er i hovedsak politimenn eller tidligere politimenn. Noen få har benyttet vakselskaper. Under kursene eller øvelsene øves det for det meste ved hjelp av rollespill eller gjennomgang av tenkte eller opplevde scenarioer/caser. En del har også andre elementer som er lagt til, slik som generell oppfrisking av rutiner og test av alarmer. Noen få melder at de har andre former for opplæring utenom dette. Dette kan dreie seg om at nyansatte får opplæring i sikkerhet, vold og trusler og at det sendes ut relevant informasjon på felles-e-poster. Hvorvidt dette er godt nok til å si at opplæringen er satt i system i NAV er vanskelig å si. Flere kontor melder for eksempel at de selv har måttet ta initiativ eller finne noen som kunne lære dem opp. På spørsmål om kontorene har fått noen form for opplæring - uansett hva - svarer samtlige kontor bekreftende. Bildet blir annerledes når man ser på konkretiseringen av innholdet i opplæringen. Setter man dette sammen med det faktum at enkelte av de ansatte mente at de ikke hadde fått god nok opplæring, kan det settes et spørsmålstegn ved den overordnede opplæringen for håndtering av vold og trusler. Enkelte ansatte kom med utsagn som disse:

Alle nyansatte blir bedt om å gå gjennom dem. Vi som har jobbet her en stund har skrevet de ut og har de på en tavle.

Får ikke opplæring når man er fast ansatt. Nyansatte får generell opplæring. På møter med ansatte i mottak snakker man om hva man gjør, men det er ingen spesifikk opplæring.

Andre igjen oppgir at fokuset på opplæring (fortsatt) er høyt og at det er noe som aktivt holdes ved like:

Vi implementerer opplæring av sikkerhet i allmøter og i kontormøter. Sist uke var politiet her og gjennomgikk symptomer på narkotikabruk. Det er ikke faste møter, men en organisert praksis. Etter hendelser går vi gjennom hva som skjedde, hva vi kan lære av det, hva som skal endres og så videre. Jeg går sikkerhetsrunde hver mandag, og jeg tar opp funn i møter.

For å undersøke om det man gjør i praksis er annerledes enn det som er bestemt at man skal gjøre, spurte vi om opplevd forskjell mellom praksis og policy/retningslinjer (figur 9).

Figur 9: I hvilken grad opplever du forskjell mellom praksis og policy? Antall personer. N=41



Det klart store flertallet mener at det er lite forskjell på praksis og policy/retningslinjer. Typiske uttalelser var slik som disse:

Med terskelen for å trykke på alarmen er det liten forskjell. Folk tolererer like lite og trykker som regel ved like situasjoner. Jeg tror dette var mye mer varierende før. Holdningsmøter har hjulpet på dette.

Når det kommer fire nye ansatte må de sette seg inn i praksisen, og så viser vi dem hvor policydokumentene ligger. Folk leser sjeldent disse, så vi har derfor felles gjennomganger, om for eksempel når man trekker alarmen. Skjeller noen den ansatte ut, så skal han trekke i alarmen.

Eventuelle forskjeller mellom praksis og policy kunne indikert disharmoni mellom tiltak og det faktiske behovet ved kontorene, men vi fant altså forholdsvis lite av det. Videre kunne ulikheter her fortalt oss noe om tiltakene som man bestemte sentralt ikke passet for kontorene. Informantene opplevde ikke dette som noe stort problem:

Man finner det som fungerer best for sitt kontor ut i fra rutineverket som finnes. Vi følger som regel retningslinjene helt ut. Der hvor lederen er lite tilgjengelig kan det kanskje oppstå større forskjeller.

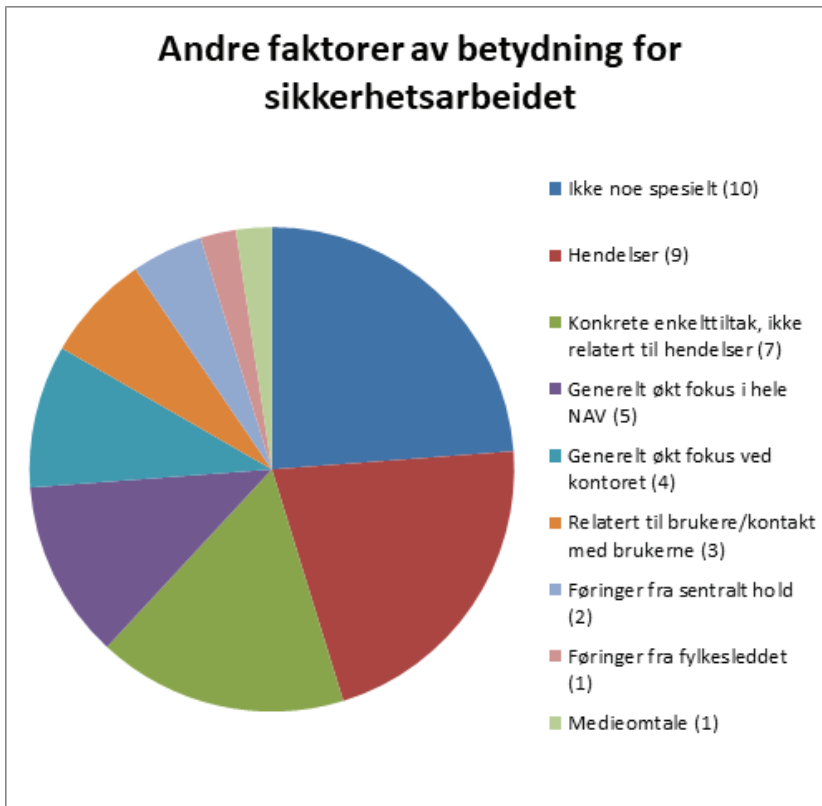
De sentrale retningslinjene har vært gjennomtenkt, og vi er ganske omforent. Det vi har gjort er å ta mye av disse tiltakene på alvor. Vårt kontor har hatt flest avvik i hele fylket, det betyr at vi er flinke til å bruke avvikssystemet.

Dette gjør også at vi får midler til kurs, midler til alarmsystemer. Det er en god kultur.

Det kan med andre ord se ut som at tiltakene har truffet behovene ved NAV-kontorene godt. Spørsmålet er i hvilken grad man kan si at noe er blitt implementert fullt ut og hva dette vil si i praksis. Informantenes tilbakemelding tyder på at det er enkelte deler i satsingen mot vold og trusler som kontorene har lagt større vekt på enn andre. Hva disse elementene er varierer fra kontor til kontor. Som det vil komme frem senere i rapporten er det enkelte personer blant dem vi har snakket med - både internt i NAV og blant de eksterne - som er kritiske til en implementeringsmodell som er basert på at man høyt oppe i NAV lager et sett krav og punkter i et dokument som så blir sendt nedover i organisasjonen med forventninger om at de blir forstått og gjennomført uten videre.

Til slutt viser vi ansattes tilbakemelding på eventuelt andre faktorer ved det enkelte kontor som har hatt betydning for sikkerhetsarbeidet (figur 10).

Figur 10: Hvilke andre faktorer har hatt betydning for sikkerhetsarbeidet? Antall personer. N=42



De fleste ansatte oppgir at det ikke har vært noen spesielle faktorer av betydning. Ni personer refererer til hendelser ved kontoret som årsak til ekstra fokus på sikkerhetsarbeid. Flere mener at konkrete enkelttiltak har vært utslagsgivende. Om disse enkelttiltakene fra starten av skyldes hendelser, økt oppmerksomhet eller annet vet vi ikke. Mange oppgir at det generelt økte fokuset har virket inn. Ut over dette ser vi at det er ulike, andre faktorer som også er nevnt. Vi kan legge merke til at medieomtale bare er nevnt av én person. Dette er eneste gang media som påvirkningsfaktor i sikkerhetsarbeidet var nevnt under datainnsamlingen i prosjektet.

3.3 Tilbakemeldinger om tiltak og rutiner

Holdninger til vold og trusler

De aller fleste kontorene rapporterer om en nedgang i antall vold og trusler. Om det vises til NAV sine tall for hele landet eller nedgang ved eget kontor er noe usikkert. Erfaringene med satsingen mot vold og trusler viser seg å variere i stor grad mellom kontorene. I det ene ytterpunktet er kontoret som har opplevde alvorlige hendelser og hvor det derfor er i fokus:

Hos oss er det ikke noe mulig ikke å tenke på sikkerhet. Vi har hatt avfyring inne i lokalet med pistol og gisselsituasjon. Vi har 90.000 besøkende i året. Vi har forsøkt å endre måten vi møter brukere på. Vi har endret sånn at den kommunale biten av kontoret har en avtale med et senter i byen som mottar samtaler på lik linje som kontaktsentrene. Det vi si et eget lokalt kontaktsenter. Det vi så var at når vi ikke var tilgjengelige, hisset folk seg opp. Nå har folk ikke noe grunn til å hisse seg opp lengre.

Slike kontor ser ut til å arbeide med temaet fordi det er aktuelt. I det andre ytterpunktet finner vi et kontor som ser ut til å fokusere mindre og mindre på sikkerhet:

Både gode og vonde erfaringer... Arbeidet mot vold og trusler har fort med å koke bort i kålen. Vi har tidligere hatt årlige praktiske øvelser. Vi skulle sikkert hatt mer, men tiden strekker ikke til. Det er vanskelig å få til med et stort kontor. Vi har et «årshjul» med ulike tema, som viser hva man skal gå gjennom i løpet av året.

Mange av kontorene ligger et sted mellom disse to, hvor de alle fleste mener det er viktig og samtidig gjerne skulle arbeidet enda mer med teamet:

Vi er jo litt presset på tid. Det er en stressfaktor. En skulle ønske at en hadde mer tid til å prate om sikkerhet, og ikke minst øve på øvelser i mottak. Vi har et sted vi skriver alle rutinene våre på PC-en. Et område. Vi kan ikke slå opp dette når vi står i en situasjon, så jeg ønsker flere øvelser. Vi har hatt tre øvelser på fem år, det er kanskje for lite. På intranettet og i rutinene står det hvordan man skal opptre i situasjonen. Vi tar opp dette noen ganger på

kontormøter. Men når situasjonen oppstår vet du kanskje hva du skal gjøre, men du handler på impuls. Jeg føler ikke at det blir prioritert i ledelsen. Det skjer jo ingenting fra ledelsens side. Vi fikk nytt alarmsystem, takket være verneombudet. Det var godt å få inn en ny person der som tok tak i ting. Ledelsen bare prater om sikkerhet.

Gode erfaringer er at sikkerheten er ivaretatt, at de ansatte føler seg trygge på jobb, og at de føler at sikkerhet er høyt prioritert. Men sikkerhet kan være falsk... en falsk trygghet... fordi man ikke vet hvordan situasjoner utspiller seg. Sikkerhet er også tids- og ressurskrevende. Vekter er dyrt og koster penger som vi kunne brukt på opplæring og så videre. Det er også tidskrevende fordi det tar fire ledere når man trekker alarm. Vi kunne tjent på å ha en egen sikkerhetsansvarlig,

Det er altså en viss variasjon i hvilken grad man fokuserer på sikkerhet, vold og trusler. På spørsmål om hvor viktig eller uviktig det er å fokusere på vold og trusler i dag derimot, var svarene svært entydige (figur 11).

Figur 11: Hvor viktig eller uviktig mener du det er å fokusere på vold og trusler i dag? Antall personer: N=31



At så mange i dag anså dette som et viktig tema, var flere enn forventet sett i sammenheng med at det virker som at tilfeller av vold og trusler har gått ned de siste par årene. Vold og trusler var oppgitt som viktig å fokusere på av flere årsaker. Noen henviste til brukergruppen:

Det handler om den forebyggingsbiten, vi møter mennesker som er sårbare og vet ikke «hvor de er», hvis vi er forberedt på å snakke med en bruker som

har det vondt kan man forebygge potensielle utageringer. Vi møter brukerne der de er.

De brukerne som kommer nå er mye mer problematisk. Rusa, psykotisk, mye ymse. Det er på en annen måte enn før. Du vet ikke noe om dem.

Andre viser til at det handler om at ansatte skal ha det bra det på jobb:

For meg handler det om at medarbeidere i NAV er svært utsatt, og holdninger i samfunnet sier at NAV-ansatte er ubrukelige. Dette bygger opp under at folk kan spytte, banne og være negativ mot ansatte. Som leder mener jeg at det er viktig at man ivaretar verdighet og sikkerhet hos ansatte.

Flere koblet også arbeidsmiljø og tjenesteproduksjon sammen, nemlig at trygghet fører til at man gjør en bedre jobb:

Sikkerhet handler ikke bare om vold og trusler, men også arbeidsmiljø. Gamle NAV-ansatte kan være hardhuda og tåle mye, mens unge nyansatte kanskje trenger litt mer å bli ivaretatt. Derfor er det viktig med fokus på sikkerhet.

Når vi har fokus på det så vil det bidra til at vi får en tryggere arbeidsplass. Når vi blir tryggere i rollen vår gjør vi en bedre jobb som veiledere. Det er arbeidsplassen vår, så vi må forvente at arbeidsgiver gir oss trygge rammebetingelser.

Implikasjonen er at selve produksjonen av tjenesten blir bedre dersom man føler seg tryggere. På samme tid var mange opptatt av ikke å overdrive eller overdramatisere situasjonen:

Det er en balansegang... ikke fokusere alt for mye og ikke for lite. Tilbakemeldingene fra ansatte her er jo at vi har jobba mye med det. Samtidig er det greit som leder at jeg føler meg trygg på at vi har det fysiske på plass, så jobber vi en del med holdningene.

Jeg er litt redd for å blåse det opp og ut av kontekst, men det er viktig å ta det på alvor. Jeg liker ikke at vi ikke enda har fått til å få rømningsveier nede, slik at vi kan minimaliserer risikoen.

For mange er vurderinger av sikkerhet, vold og trusler blitt en naturlig del av arbeidshverdagen:

Vi fokuserer på så mye, så det må være et av fokusområdene det også. Samtaleteknikk er jo det viktigste vi har lært for å de-eskalere situasjoner

og forebygge at folk blir rasende i andre enden. Det er en del av pakka som alt det andre.

Det var ingen som mente det ikke var viktig å fokusere på vold og trusler. Et oppfølgingsspørsmål var om alle ansatte ved kontoret mente det var like viktig eller om det varierte. Her viser figur 12 at svarene var delt nesten på midten.

Figur 12: Varierer det internt hvor viktig man mener det er å fokusere på vold og trusler? Antall personer. N=42



Halvparten mener det varierer og den andre halvparten mener man er samstemt og enig. Blant de som mener det varierer går det både på variasjon i hvor mye man mener det skal fokuseres på og hvor mye man bør tåle. Dette henger ofte sammen. Variasjon varierer videre fra person til person, mellom de som arbeider i mottak og de som sitter i baklandet, samt mellom statlige og kommunalt ansatte:

Forskjellige ansatte har ulik terskel. Vi må godta noe. Vi må la brukerne få blåse ut litt, men når det går på person og trusler så må man si ifra. Noen tåler mer enn andre, og det gjør at noen underrapporterer hendelser. Vi har ikke fått opplæring om nulltoleranse, men vi har tatt det opp internt mange ganger og skrevet ned når det skal være utestengelse, eller når vi skal legge ned røret. Det finnes retningslinjer på det, men det går litt i glemmeboka.

Det er et skille mellom kommunalt ansatte og statlige ansatte, hvor de kommunalt ansatte sosionomene tåler mer og er hardere enn de statlige, men vi må lære oss ikke å akseptere utskjelling og trusler. De som jobber daglig i publikummottaket kan ha en høyere terskel enn de som bare kommer på

kontoret til avtalte samtaletimer. Men ellers er synet nokså likt. De fleste synes det er viktig.

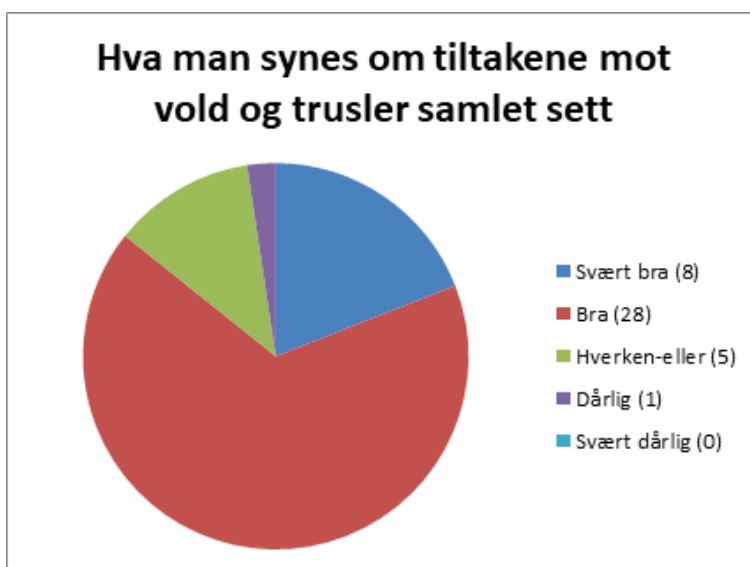
De som jobber i mottak vil oppfatte sikkerhet som en akutt sak. De som jobber som veiledere vil tenke på sikkerhet på en annen måte, i forkant av møtet. Ansatte har ulik toleranse. Men vi har for eksempel implementert at ansatte skal ikke godta atferd på grunn av fremtidige situasjoner med kolleger. Hvis du er to meter høy mann og opplever en liten dame som skriker skal du ikke godta det, fordi neste kollega kan oppleve det som truende.

En av de ansatte som mente at de ansatte var enige om hvor mye kan skal fokusere på vold og trusler, sa dette:

På grunn av hendelser og kollegaer som har grått etter hendelser har det blitt en forståelse på kontoret at fokuset er noe man må ta på alvor. Ansatte har ulike terskel, men vi har klare definisjoner på når vi skal skrive avvik. Vi har en god nulltoleranse i forhold til politianmeldelse.

Hva som er årsakene til at man tilsynelatende noen steder er samstemte, mens man andre steder er mindre samstemte, kan ikke sies sikkert. Vedkommende som er sitert her, viser noe vi antar er en tendens; nemlig at stedene hvor man har opplevd hendelser har ansatte som i større grad er enige om hvilket fokus man skal ha. Dette må kunne anses som forståelig og naturlig. Når det kommer til hva man samlet sett mener om tiltakene mot og trusler, er det mer likt (figur 13).

Figur 13: Hva synes du om tiltakene mot vold og trusler samlet sett? Antall personer. N=42



Et overveldende flertall mener tiltakene samlet sett er bra eller svært bra. Vi presiserer at tiltakene det er snakk om er både de som står i sikkerhetsrapporten og de tiltakene som kom i etterkant. Vi har ikke gjort noe skille på disse. Den eneste som mener det har vært dårlig viser til at NAV-kontoret har én kommunal leder og én statlig leder. Vedkommende mener at så lenge kommunen selv kan bestemme hvilke tiltak de skal ha, så vil dette gå ut over sikkerheten. Det er verdt å notere at dette ikke er en direkte kritikk av NAV sine tiltak mot vold og trusler. De fem som svarer *hverken-eller* refererer til rømningsveier som er dårlig beskrevet, treghet i det kommunale systemet, manglende bruk av innførte alarmsystemer, samt generelt dårlig sikkerhetsarbeid og kultur.

Av det som er vurdert som bra tiltak er det kravene for fysisk utforming av lokalene som nevnes flest ganger - nesten av alle vi snakket med. Spesielt sikker sone og rydding av lokalene blir vektlagt. En del trekker også frem alarmer. Mange nevner også forhold knyttet til såkalt organisatoriske tiltak, nærmere bestemt opplæring i samtaleteknikk og generell beredskap/sikkerhet, samt alle former for sikkerhetsrutiner. Samtidig er det vanskelig å skille disse fra fysiske tiltak da de går over i hverandre. En del nevner også bruk av vekter, selv om dette er et tiltak som arbeidsgruppen fra 2013 mente det ikke burde satses på (NAV 2014).

Angående det som er mindre bra går det nesten utelukkende på at man unnlater å følge rutineene, for det meste de lokale rutineene man har laget eller at det er deler av minimumsstandarden man ikke har fulgt eller fått til å gjennomføre. Vi finner lite kritikk av tiltakene som kom fra sentralt hold. I den grad informantene er kritiske så går det på manglende bistand til lokale tilpasninger. Mye av det som kommer fra direktoratet sier *at* ting skal gjennomføres og mindre om *hvordan* man skal gjøre det, er tilbakemeldinger flere har kommet med. Tiltakene i seg selv mener altså de fleste er bra. Utfordringen er å omsette disse til lokal sikkerhetspraksis.

Om fylke og direktorat forstår arbeidshverdagen

I en så stor organisasjon med flere nivåer som NAV, vil et sentralt element være hvordan en topptung satsing klarer å finne tiltak som passer hverdagen til de som leverer tjenestene i front og som møter brukerne. De som utvikler tiltakene sitter både fysisk og organisatorisk langt fra de som har kontakt med brukerne. Spørsmålet knyttet til NAV-ansattes opplevelse av hvorvidt fylke og direktorat forstår deres arbeidshverdag ble derfor stilt.

Figur 14: I hvilken grad forstår direktoratet din arbeidshverdag? Antall personer.
N=41



Som det kommer frem av figur 14 er det en del spredning i svarene. De fleste er mer eller mindre positivt innstilt på dette området. Like fullt er det en del nyanser i tilbakemeldingene. Enkelte er positive:

Hva gjelder øvelser med direktoratet så forstår representanten oss i stor grad. Han ser ting som ikke vi ser. Samtidig er det ikke så lett å sitte i direktoratet og se ned på de lokale NAV-kontorene.

Topplederen vår er nedpå, får med seg vår hverdag, og formidler det videre. Det er også til stadighet folk på «medlytt» her, som får med seg hvordan vi jobber. Det kan være folk fra andre fagområder som skal få med seg hvordan ting fungerer i praksis.

Enkelte mener å se en viss endring til det positive over tid:

Det har skjedd en positiv forandring. De er mer treffsikre nå enn før når det kommer til arbeidshverdagen til den enkelte på kontoret. De er mer på hugget nå i forhold til de endringene som skjedde med tanke på kanalstrategi og tjenestepakken.

Det fleste har svart hverken-eller og i en viss grad på dette spørsmålet. En ansatt forklarte hvordan han mente det hang sammen:

Jeg tenker nok at de skjønner problemet, ikke sant. De vet at vi er utsatt, men de har ikke noe konkret kunnskap om det. De som jobber på fylket som aldri er innom vårt kontor. De legger seg masse opp i hvordan vi skal gjøre ting, men de har ikke noe innsikt i vår arbeidshverdag. På direktoratet er det det

samme; de har aldri vært på et lokalkontor. De har en teoretisk innsikt og de bryr seg, men de forstår ikke konkret hva det dreier seg om. Det er veldig opp til det enkelte NAV-kontor hvordan man gjør det, så kan direktoratet lage overordnede rutiner og lignende.

Andre igjen trakk frem at direktoratet forholder seg mer til store kontor enn små kontor og hvordan tiltakene dermed ikke alltid passer de små kontorenes virkelighet:

Det handler om de store forskjellene på NAV-kontorene. Det er vanskelig å lage regler som skal passe alle. Det er store forskjeller. Vanskelig at det skal gjelde for alle, men de blir nok laga for de store kontorene. Det er ofte at vi som små kontorer ikke kjenner oss igjen i rutinene.

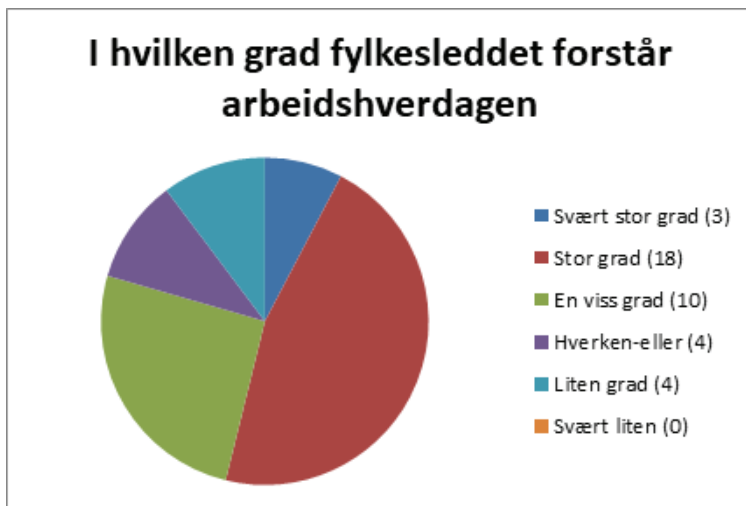
Jeg tror veldig ofte at de store NAV-kontorene er direktoratenes indre bilde av NAV. At de skyter spurv med kanoner i forhold til vår hverdag. Jeg skjønner at de må fokusere på vold og trusler, men de passer ikke helt på små NAV-kontor. Det virker litt overdimensjonert. Jeg tror ikke de forstår hvor fint vi har det.

Dette handler da gjerne om forskjellen mellom by og land, i og med at de største kontorene som regel er i byene. Det siste sitatet bringer opp et nytt moment som går på at de små kontorene ikke alltid lider under manglende oppfølging, men at de ikke alltid trenger alle tiltakene. Når det gjelder avstand mellom direktoratet og et NAV-kontor ble det poengtert at dette ikke alltid handlet om geografisk avstand, men om hvor i organisasjonen man er og hvilke arbeidsoppgaver man har:

Jeg tenker at de er så langt borte fra brukerne. Det er en del de kan sikre mot, men ikke alt. Det er en lang vei fra direktoratet og ut til et lokalt NAV-kontor

En ansatt fra et Oslo-kontor uttalte at selv om direktoratet er lokalisert like i nærheten av dem, så har han fortsatt ikke sett dem ved deres kontor noen gang. Da samme spørsmål ble stilt om fylkesleddet var svaret noe annerledes (figur 15).

Figur 15: I hvilken grad forstår fylkesleddet din arbeidshverdag? Antall personer.
N=39



Som vi ser svarer flere bekreftende på at fylkesleddet forstår deres hverdag enn de som svarer avkrefteende. Det er noe spredning i svarene, men flere opplever at fylkesleddet forstår deres hverdag bedre enn det direktoratet gjør. Dette anser vi som naturlig og lite oppsiktsvekkende all den tid fylkesleddet er nærmere kontorene enn det direktoratet er. De fleste uttaler seg positivt:

Vi får mailer om sikkerhet og HMS, og de følger opp og passer på at vi gjør det vi skal. De kommer inn og kikker inn i mottaket noen ganger... men har ikke stått her selv, men de hører på oss og tar oss på alvor.

Vi har hatt en del kontakt med fylket. De har vært ute her og sett. De har bistått og har en forståelse for de sikkerhetsmessige utfordringene. Det er sånn jeg opplever det.

Det er – kanskje naturlig nok – sikkerhetsansvarlig de fleste oppgir har tettest kontakt med dem. Videre varierer det internt på kontorene hvem som har kontakt med fylkesleddet og det ser ut til at ansatte generelt har mindre kontakt oppover i NAV:

Jeg har direkte samarbeid med sikkerhetsansvarlig i fylket, også i forbindelse med opplæring i sikkerhet. Jeg har en veldig god relasjon med fylket fordi jeg jobber direkte med dem, men den gjennomsnittlig ansatte vil ha en mindre kontakt med fylket.

Dette er helt vanlig i store organisasjoner med ulike nivåer. Enkelte av de som svarer «i en viss grad» eller «hverken eller» opplever også organisasjonen som byråkratisk:

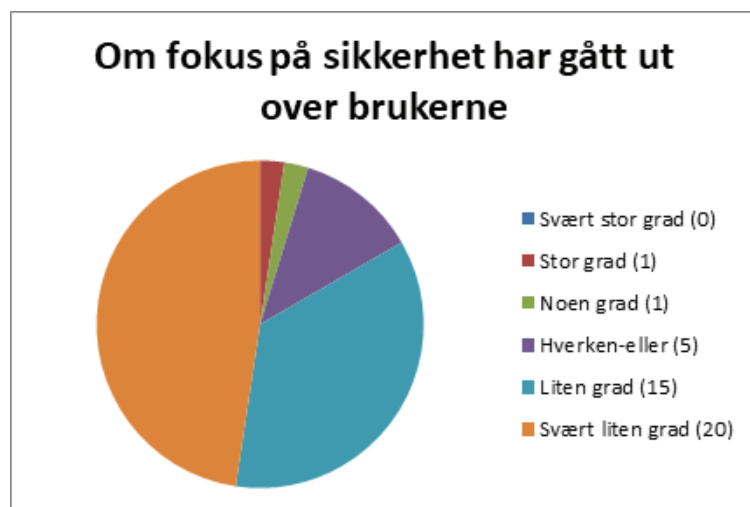
De gjør det samme som direktoratet. De følger det som blir sagt i direktoratet, og det blir litt overkill for oss. Det er jo et vanvittig byråkrati. Det bevarer jo rettssikkerheten, men det må jo gå en grense et sted. For eksempel i ansettelsesfasen; der skal alt skrives ned og rapporteres. I kommunal sektor er ting fortere gjort. Jeg må bare gjøre det jeg får beskjed om, men av og til føles det som om jeg gjør en meningsløs oppgave.

Sitatet viser utfordringen i store organisasjoner hvor man opplever folkene høyt oppe i systemet som fjerne fra egen hverdag. Dette var noe vi hørte flere andre nevne. Likevel ser det ikke ut til at avstandene i organisasjonen har hatt utslagsgivende negativ effekt på den totale opplevelsen av tiltakene mot vold og trusler.

Om brukernes behov er ivaretatt

NAV er laget for å bistå mennesker med ulike bistandsbehov. Noen har større og flere behov enn andre. Sikkerhet for ansatte kan av den grunn ikke gå ut over brukerne og tjenesteproduksjonen. I følge figur 16 opplever ikke de ansatte at det gjør det.

Figur 16: Har fokus på sikkerhet gått ut over brukerne? Antall personer. N= 42



Eksempler på svar fra de ansatte er disse:

Ved at vi har fokus på sikkerhet forhindrer vi at de kommer i en situasjon hvor de trenger å true oss. Det er enkelt å få brukerne til å kaste noe etter deg. Det er ikke vanskelig. Gi de andre verktøy enn bare vold.

Det har ikke gått på bekostning av brukerne. Tvert imot. Gjennom opplæringen i kommunikasjon har vi blitt bedre.

Som det kommer frem mener flere ansatte at fokus på sikkerhet ikke bare fører til en tryggere arbeidshverdag, men også til at brukerne får et bedre møte med NAV. Andre igjen erkjente at servicen var bedre før. For å få utdypet forholdet mellom ansattes behov for trygghet og brukernes behov for gode tjenester, spurte vi om hvordan de synes NAV har lyktes med å ivareta bruker og dens behov. De fleste mener man har lyktes bra:

Jeg tenker at vi har lyktes med å ivareta brukernes behov. Men du har jo alltid muligheten for at situasjoner skal oppstå. Med økt fokus på sikkerhet blir vi for eksempel bedre på å tenke at vi må eskortere andre brukere ut når det skjer en situasjon. Og vi har bygget lokalet etter anbefalingene som ble gitt. Derfor vil det også underbygge en serviceinnstilling.

En del ansatte mener at man til og med har blitt bedre på å ivareta bruker de siste årene:

Jeg svarer for meg selv, og jeg mener vi tar bedre vare på brukere nå enn tidligere fordi vi har økt kompetansen betraktelig hos de ansatte. Det som kunne bli en konflikt før blir ikke det nå lenger fordi kompetansen hos de ansatte er bedre nå enn før.

Jeg tenker at vi klarer det bedre. Vi har blitt flinkere til å spille på samarbeidspartnerne også, møte brukerne og ikke sette hardt mot hardt... Det er klart at vi stiller krav og har forventinger, men den sårbare gruppen er de som trenger innsats, og der har vi blitt flinkere til å identifisere behov og hjelpe dem.

Det var også ansatte som mente at forbedringen ikke bare skyldtes det konkrete arbeidet med vold og trusler, men at kanalstrategi og ny organisering hadde mye å si:

Vi er i ferd med å lykkes bedre gjennom kanalstrategien. Vi styrer servicen vår til brukerne mer spesifikt. Når vi får inndelingen på plass mellom digitale og ikke-digitale brukere. Å innføre noe nytt medbringer alltid litt støy,

så det er også brukere som mener at de ikke får den gode servicen som før. Vi må klare internt å identifisere brukerne slik at vi ikke bommer.

Noen mener med andre ord at man klarer å utøve god service *på tross* av ny organisering, mens andre mener man får bedre service *på grunn* av ny organisering.

To-tre personer uttalte seg i negativ retning:

Ivaretakelse av brukernes behov gjenstår å se. NAV har svikta som kommunikator ut til massene før de innførte den digitale forandringen. Der er det en sikkerhetsrisiko. NAV burde gitt økt informasjon i forkant av endringene internt i NAV. Det eskalerer sinte brukere. Vi hadde økt oppsving av trusler. Hver gang NAV digitaliserer er det et økt oppsving av trusler.

Vi ivaretar ikke brukeren godt nok med tanke på personvern slik ting er nå. Alle må frem med ærendet sitt ute på gulvet. Men vi er bevisste på det, men vi kan bli bedre på å tilby en samtale etter avtale.

Merk at de få som svarer negativt ikke refererer til innsatsen mot vold og trusler, men i forhold til ny organisering i NAV. Vi skal nå gå nærmere inn på det.

Om ny organisering

Vår undersøkelse har primært sett på tiden fra 2014 til 2018. Selv om tiltakene rundt sikkerhets-satsningen startet opp før arbeidet med nye organisering og kanalstrategi, har dette arbeidet hos flere gått parallelt. Noen kommuner har kommet lengre enn andre, og det varierer hva man har satset på eller startet på. For eksempel har noen kontor allerede gjennomført store deler av kanalstrategien, mens andre knapt har startet. Noen forsøker eksempelvis seg med mobile løsninger, men uten å innskrenke åpningstiden. Enkelte fylker er også i gang med store endringer i organisasjonsstruktur som igjen påvirker oppfølging av kontorene, mens det andre steder merkes mindre. Enda har vi ikke nevnt alt nytt som skjer i NAV. For å forsøke og favne alle endringer totalt, ba vi dem svare om ny organisering har hatt noen innvirkning på sikkerhetsarbeidet (figur 17). Slik vi har brukt begrepet ny organisering innebærer det alle nyere omorganiseringsprosesser i NAV, med hovedvekt på realisering av kanalstrategi. Vi henviser også til diskusjonskapitlet hvor vi drøfter dette temaet.

Figur 17: Hvilken betydning har ny organisering hatt å si for sikkerhetsarbeidet?
Antall personer. N=42



Et stort flertall mente ny organisering virker positivt inn på sikkerhetsarbeidet (figur 17):

Tjenestepakken har hatt en del å si for sikkerhetsarbeidet. Vi har PC-er ute i mottaket, men vi har lagt ned skrankene. Det vil si at vi to ute på gulvet, deler på en PC. Nå møter vi brukerne midt ute på gulvet. Vi har – uten unntak – hatt positive tilbakemeldinger med å møte folk ute på gulvet ansikt til ansikt. Veldig positivt med tanke på frustrasjonen og effektiviteten.

Mindre folk... De som kommer inn er det litt større risiko knyttet til. Det at vi møter personer ute på gulvet uten skiller gjør jo at du ikke veit alltid hvem du prater med, og hva vedkommende er kapabelt til å gjøre. Noen kolleger kan synes det er ubehagelig, men de fleste synes det går greit. Avhenger av at du har de rette personene i mottak.

Selv om de fleste er positive, var det flere som meldte om usikkerhet i starten:

Vi gruet oss til at det kom til å bli veldig ille, at brukerne ble sinte for at de ikke fikk samtaler. Men det har gått bra. Vi har fått økt fokus på brukerne som faktisk trenger hjelp. Det har gått bra.

Flere enn forventet var positive, og mange krediterte ny organisering som årsaken til forbedring av situasjonen. Dette var et av de tydeligste funnene. Åtte av dem vi snakket med mente tjenestepakken og ny organisering av tjenestene hadde negativ

betydning. I hovedsak var innvendingene knyttet til ikke-digitale brukere, spesielt rusavhengige og at de ansatte i front blir mer utsatt ved at de nå skal ut i lokalet:

Det har gitt oss noen utfordringer med de mest krevende ikke-digitale brukerne. Og at medarbeiderne må forstå at kanalstrategien ikke gjelder for ikke-digitale brukere. Det gjelder å gjenkjenne ikke-digitale brukere, og det kan være krevende. Hvis man ikke gjør det kan det skape risikosituasjoner. Tydelighet ovenfor brukere har vært et tema for de ansatte i front. Ikke å bli møtt eller ikke få svar kan øke frustrasjonen.

Tjenestepakken gjør at vi ansatte i mottak skal ut på gulvet. Det kan være skummelt. Vi har redusert bemanninga før brukerne er forberedt på forandringen. Sveverne står helt åpent for angrep. Taushetsplikt og personvern og sikkerhet blir utfordret av den nye organiseringen. Men det har gått greit. Det går greit helt til det skjer noe. Hele nye oppbygningen av NAV gjør at brukerne blir mer frustrert.

Åtte personer mente endringene ved ny organisering ikke har noen betydning i det hele tatt, hverken i positiv eller negativ retning.

Noen ansatte nevner at endringen i organisering virker forvirrende og ulogisk for en del ansatte. Ikke minst gjelder dette motsigelsen i hvordan man før skulle sikre seg bak skranker og hvor de nå skal ut på gulvet uten sikring:

En tilbakemelding fra ansatte er at vi har holdt på med å sikre oss og sikre oss, og nå skal vi ut på gulvet igjen uten å sikre oss... fritt vilt. Ansatte ser ikke helt logikken i det. Vi lagde først skranke og «bur», for å så gå ut på gulvet. Noen føler seg mer utrygge og ønsker ikke å være der. Vi har derfor tilrettelagt for at de ikke trenger å jobbe i mottak.

Den samme ansatte nevner også hvordan brukergruppen har endret seg. De er blitt færre og samtidig har brukergruppen blitt tyngre:

Stor nedgang i antall besøk... Veldig tydelig endring i besøk. De som kommer i mottak har ofte store behov. Det er tunge brukergrupper slik som kommunale brukere, flyktninger og så videre. Flere ansatte som føler seg utrygge handler om at vi har hatt statlige ansatte i mottak. Nå som brukergruppa endrer seg må vi ha flere kommunalt ansatte i mottak som tåler mer og er mer vant med å jobbe med tunge brukere.

Denne ansatte nevner her at det er enkelte ansatte som tåler mer enn andre. Skillene internt ved kontorene var noe som gikk igjen. Dette gikk både på holdninger til vold og trusler, hvor mye man bør og skal tåle, samt hva man skal gjøre med brukere som viser avvikende eller ubehagelig atferd.

4 Casepresentasjon

I dette kapitlet presenterer vi en rekke eksempler på ulike NAV-kontor. Vi går gjennom hvordan de er organisert, tilfeller av vold og trusler, hva de har gjort av tiltak, hvordan tiltakene har fungert og hvordan situasjonen er i dag. Til slutt lister vi opp en rekke punkter som andre kontor kan dra læring av. Casene er anonymisert.

4.1 Case 1: Et lite kontor i nord

Hvem og hvordan organisert?

Case 1 er et lite kontor i en utkantkommune i Nord-Norge. Kommunen har 3000 innbyggere og kontoret har 10 ansatte med én leder. De ansatte har alt fra tretti års erfaring med offentlige tjenester for personer i vanskelige livssituasjoner til en ansatt med to års fartstid. Nærmeste by ligger omtrent to timer unna med bil. Kontoret er åpent mandag, onsdag og fredag mellom kl. 1000-1400 og åpent for timeavtaler hele uken fra kl. 0800-1500. Kontoret holder til i et lite bygg midt i kommunesenteret sammen med et par butikker, og med andre offentlige tjenester like i nærheten. Kontoret er i en prosess hvor det diskuteres sammenslåing med et større bykontor. En arbeidsgruppe har også kommet med forslag om samarbeid med andre kommuner uten at det er klart hva det eventuelt skal bestå i, men felles ungdomsteam og jobbspesialist har blitt nevnt. De ansatte er tverrfaglig organisert, såkalt generalister, hvor både statlige og kommunalt ansatte arbeider med samme typer saker.

Mottakslokalet er på et lite område hvor døren inn til de ansattes kontorlokale ofte står åpen på tross av muligheten for å lukke og låse av døren, og at man må bruke adgangskort for å komme inn dit. Årsaken til praksisen med den åpne døren som strider mot sikker sone-prinsippet, er situasjonen for ansatt i mottaket. Mottaket er bemannet med én fast ansatt som sitter alene i mottaket hele dagen. Døren inn til sikker sone har ikke vindu. Det er heller ikke mulig for andre ansatte å ha oversikt over mottaket uten at døren er åpen. Kontoret mangler det man kan kalle et oversiktlig lokale. Leder har med jevne mellomrom tatt opp situasjonen i mottaksområdet og mener at det burde være to arbeidsplasser og to ansatte der. Slik det er i dag har denne ene ansatte i front sitt arbeidssted ute i mottakslokalet i sin helhet. Den ansatte har motsatt seg endringer i organiseringen. I intervju med vedkommende bekreftes det at ingen spesielle tiltak i mottaket anses som nødvendig.

Har det vært tilfeller av vold og trusler?

Samtlige av de ansatte som vi snakket med, forteller om null tilfeller av vold og trusler på lang tid. Den eneste hendelsen som nevnes er en ustabil mann som lusket utenfor kontoret for to-tre år tilbake. Politiet ble ringt, og de ansatte ble bedt om å holde kontoret stengt. Personen forsvant etter en stund og situasjonen roet seg. Ansatt med ansvar for mottak ga en treffende beskrivelse:

Vi er samstemte om at vi nesten ikke har trusler og hvert fall ikke vold. Vi var mer utsatt tidligere, men den ene er død og den andre er innlagt. Nå er det rolig. Har ikke opplevd noe av ubehagelige hendelser heller.

Tidligere var det altså to personer som kunne lage uro. Det sier noe om potensiale for hendelser ved kontoret. De ansatte opplever seg trygge på arbeidsplassen og sier selv at måten de unngår ubehagelige hendelser på er ved å ha gode tjenester og god kunnskap om brukerne. Dette får de til gjennom å være et lite kontor i ei bygd hvor alle kjenner alle. En av de ansatte sa for eksempel at de ikke har rusoppfølgingstjenester ved kontoret, men at det like fullt er potensielle situasjoner ved at de forvalter penger, og at de forebygger med å møte folk på en respektfull måte og ved å ha kort saksbehandlingstid.

Hva har de gjort?

Kontoret hadde i 2014 en fagdag hvor de gikk gjennom situasjonen ved kontoret. De hadde i tillegg opplæring fra psykolog. De fikk dessuten lås på dørene, ikke minst mellom mottak og kontorlokalene lengre inn. En ansatt oppgir at det har vært mange runder på forbedringer av sikkerhetstiltak, men kontoret har i følge både leder og ansatte gjort altfor få tiltak. Utenom det generelle sikkerhetsfokus som ble sterkere i 2014, har det ikke vært iverksatt noen spesifikke tiltak. De har en mottakssituasjon som er utfordrende, ingen ordening med hvem som reagerer ved alarm eller rutiner knyttet til hendelser overhodet. Eventuelle rutiner er lite kjent blant de ansatte. De ansatte bemerker også at det ikke er noen rømningsvei fra kontorene utenom å gå gjennom mottaksområdet. Da vi var til stede var imidlertid ikke dette noe vi la stor vekt på. Da er den manglende kommunikasjonen mellom ansatt i mottaket og øvrige ansatte ved kontoret mer alvorlig, selv om man altså har svært få tilfeller av vold og trusler.

Under intervjuene kommer det frem at de har en pakke med strips liggende, som er tenkt brukt i en nødsituasjon. Politiet dekker en stor kommune med lange avstander og kan derfor være inntil to timer unna. Kontoret har ingen avtaler med andre offentlige tjenester eller avtale med sikkerhetsselskap. Man prøver å unngå situasjoner ved å ha gode tjenester og brukerrelasjoner. Metoden det legges opp til dersom det oppstår en situasjon er at man låser seg ute fra eventuelle voldelige personer. Pakken med strips innebærer likevel en forståelse av at man er nødt til å løse volds- og trusselsituasjoner på egen hånd - også med fysisk inngripen om nødvendig. I følge de ansatte måtte man da kontakte også andre ansatte, primært fra de andre offentlige tjenestene, og i verste fall løse situasjonen *eventuelt med muskelkraft* som det ble sagt.

Hvordan har det fungert?

Selv om kontoret skårer lavt på sikkerhet, var det for noen år tilbake på landstoppen i rangeringen av tjenester ved NAV-kontor. Dette indikerer at kontoret har jobbet med forbedringer og at de har gjort en del ting riktig. Som nevnt har det ikke vært noen hendelser ved kontoret. De ansatte mener derfor at de ikke har noen annen mulig arbeidssituasjon å sammenlikne med i betydningen hvordan ting kunne eller burde vært. En av de ansatte sa at “vi har så lite vold og trusler, slik at det blir fjernt for oss”. Fylket har heller ikke påpekt den manglende etterfølgelse av minimumsstandarder og fravær av rutiner. Leder og ansatte er åpne på manglene ved kontorene og at det burde vært et høyere fokus rundt disse. Spørsmålet for dette kontorets del er hvilke tiltak som bare *må* gjennomføres ut fra gjeldende krav, som for eksempel situasjonen med ansatt som sitter alene i front - og ikke hva som er behovet ut fra en totalvurdering basert på klientell og antall tilfeller. Det er et rolig kontor med minimalt av hendelser. Likevel er det tvilsomt at situasjonen i front kan vedvare. Den ansatte i front går snart av med pensjon og spørsmålet er om noen andre ansatte ville akseptert å sitte alene.

Kontoret er lite og kan ikke alltid følge alle de anbefalinger som er utarbeidet. Det ville være lite hensiktsmessig å ha rolleinndeling når alarmen går siden det likevel er få ansatte og man kjenner hverandre godt. Rollene vil i større grad fordele seg selv ut fra fysisk styrke, kjønn, erfaring og lignende. Ved alarm skal alle ut i mottak, sier leder, men dette virker ikke å være en aktiv, kjent rutine ved kontoret. En ansatt satte fingeren på en utfordring ved beredskapsarbeidet:

I en situasjon hvor vi ikke har fått testet ut ting, så er det vanskelig å se for seg hvordan ting skal være.

Kontoret kunne ha løst noe av dette ved å ha øvelser, men dette er ikke gjennomført på flere år.

Hvordan er situasjonen i dag?

Kontoret har som sagt få tilfeller av vold og trusler. Det mangler likevel en del tiltak som er mer eller mindre obligatoriske. Leder sa følgende om situasjonen pr i dag:

Det er en endring i forhold til hvilke brukere vi har her og en del av disse har vi ikke lengre. Jeg tror [samtidig] ikke vi skal føle oss for trygge. Vi skal helst sitte to i mottak, men mange mener at det vil bli tap av produksjonstid. Det er personavhengig hvor trygg man føler seg. Det er nok noen formelle krav til alenearbeid og risikovurdering, men vi må stikke fingeren i jorda og se hvor vi er; vi har lite bråk. Dessuten har vi færre inne enn tidligere.

Kort produksjonstid har blitt løftet frem som et forebyggende tiltak i seg selv, så noen fasitsvar på riktig valg finnes ikke. Ut over det som er beskrevet har det blitt diskutert ved kontoret om hvordan arbeidssituasjonen blir dersom de blir nødt til å dra ut til brukerne i større grad enn nå - uten at vi kom nærmere inn på det under besøket vårt.

Noe som ellers kom tydelig frem var oppfatningen av at bestemmelser om hva som skal skje i NAV og som har betydning for deres kontor, avgjøres langt unna dem:

For 5 år siden ble vi femte best kontor. Vi hadde det så bra. Vi kjente at vi kunne ta beslutninger og nå har vi ikke myndighet lengre. Vi må ha spesialisterklæring. Det må være dokumentert i en legeerklæring. Og alle tjenestene... digitale løsningene... Det fungerer, men mange blir provosert av det. Følelsen av ikke å bli hørt. Jeg synes at de digitale løsningene har gått for langt. De kan ikke erstatte det å møte en person. Jeg tror folk føler det er bra at folk kan komme til oss. Hva gjelder vold og trusler så tror jeg det er viktig at vi er her og kan møte folk ansikt til ansikt.

For det første er det en rekke sikkerhetskrav som utvikles fra sentralt hold og som ikke passer dem fullt ut. For det andre er en rekke tjenester og myndighet flyttet fra dem til egne forvaltningsenheter for statlige ytelser. Dette gjelder både avklaring av statlige ytelser og støtteordninger, samt informasjon pr telefon om saksgang og vedtak. I det hele tatt opplever de ansatte at de er fjernt unna all bestemmelse om veien videre for NAV. Kollegaen uttalte følgende:

Vi merket ikke noe spesielt til satsingen fra NAV. [...] NAV-tanken har fokus på de statlige. Det er det statlige toget som går. En viss prosent faller gjennom og det er denne gruppen vi snakker om. Disse klarer seg ikke selv likevel. Dersom NAV skal bli stor og likevel har små kommuner, så er spørsmålet hvor vi er. Hvert år skjer det nye endringer.

Flere av de ansatte kommenterte dessuten at NAV sentralt går for fort frem med alle utviklingstiltak på alle områder, ikke bare på sikkerhetsområdet.

Hva har caset vist oss? Hva kan vi lære av caset?

- Caset viser oss virkeligheten og situasjonen ved små kontor langt unna ressurser og fokus fra både fylke og direktorat.
- Situasjonen ved kontoret er avvikende i forhold til krav og forventninger i NAV om hvordan et kontor skal organiseres og utformes. Samtidig kan det hevdes å være urimelig å bygge helt nye lokaler eller gjøre andre store endringer all den tid man ikke har tilfeller av vold og trusler.
- Et lite kontor uten mulighet til å hente umiddelbar hjelp fra hverken politi eller vaktelskap blir nødt til å utvikle seg på forebyggingsområdet og gjennom gode relasjoner til brukere.
- Leder ved kontoret trekker spesielt frem tverrfagligheten som nøkkelen til å få til gode tjenester og hindre hendelser med vold og trusler

4.2 Case 2: Et lite kontor i Midt-Norge

Hvem og hvordan organisert?

Dette er et forholdsvis lite kontor tilknyttet et lite tettsted midt i landet. Til å være et kontor som betjener forholdsvis få innbyggere har de mange saker, og de fleste av disse blir sjelden avsluttet innen kort tid. Dette kontoret gjennomgikk en sammenslåing for kort tid tilbake. Det er lederen for det største av de opprinnelige to kontorene som nå er leder for det nye. Selv om kontoret har tilhold på det største av de kontorene som ble sammenslått, har de fremdeles tilstedeværelse to-tre ganger i uken på det som tidligere var det minste kontoret. Den siste tiden har det vært stor oppmerksomhet rundt denne sammenslåingen og en planlagt utbygging av lokalene. Lederen mener det tverrsektorielle samarbeidet i kommunen ikke er tilfredsstillende, og at dette kan gå ut over det samlede tjenestetilbudet til brukerne. Grunnen til at samarbeidet mellom sektorene ikke fungerer optimalt mener han kommer av at dette er en liten kommune, noe som medfører at samarbeidet derfor blir mindre formalisert og mer personavhengig.

Har det vært tilfeller av vold og trusler?

For noen år siden var det en ansatt som ble slått ned av en bruker uten forvarsel. Etter dette ble det stort fokus på sikkerhet ved kontoret. Ellers har det ikke vært voldsepisoder her, men det har vært tilfeller av trusler og utagering. For kort tid tilbake var det blant annet en bruker som skapte uro ved å kaste en gjenstand i gulvet. Disse episodene skal ikke ha ført til psykiske eller synlige skader.

Det har vært noen utestengelsesvedtak, og det er da lederen av kontoret som skal ha all kommunikasjon med de utestengte brukerne. Ved utestengelse gjelder egne rutiner både ved kontoret og dersom de ringer kontaktsenteret.

Hva har de gjort?

Lederen er opptatt av sikkerhet og spesielt sine ansattes sikkerhet. Det er en alarmstasjon som er plassert på leders kontor, og til den er det knyttet fem «smykker» som de ansatte skal ha med seg på samtalekontorene. Alarmsystemet er kjøpt på anbefaling av sikkerhetsansvarlig i NAV fylke. Ved hjelp av smykkene utløses alarm om nødvendig. Akkurat nå er systemet ute av funksjon fordi flere av smykkene har sluttet å fungere. De har forsøkt å bestille nye, men leverandøren de kjøpte fra har gått konkurs, og det er umulig å få reparert disse hos andre leverandører. Det at leverandøren av sikkerhetsutstyret går konkurs er andre gang de opplever, noe som gjør at de ikke får vedlikeholdt utstyret.

Det minste lokalet der de kun har tilstedeværelse to-tre dager i uken ligger innerst i en lang, trang gang, og av sikkerhetshensyn umulig å benytte dersom det kun er én person på jobb. De har derfor tatt en beslutning om å flytte lokalet, og ønsker nå samlokalisering med det lokale servicetorget. Dette står i kontrast til det forrige caset hvor man opprettholder en situasjon med å ha en ansatt som arbeider skjermet fra de andre. Hver tirsdag har de kontormøte. Hvis de har opplevd en situasjon som har vært

ubehagelig, skal den deles med alle andre. Det kommer før alt annet som skal tas opp på møtet, og da må alle andre saker settes på hold.

Det er en intensjon om at de skal ha sikkerhetsøvelser hvert år, men det er lenger enn et år siden de hadde siste øvelse. Rutinene som er utarbeidet på kontoret innebærer blant annet at de ansatte ikke skal springe mot en situasjon eller der det er bråk, men at alle skal samles i en annen del av lokalet. Der er det en tavle der det står hvem som skal gjøre hva. Det er én person som skal åpne døra, tolke situasjonen og vurdere hva som skal gjøres. Årsaken er at de ønsker å redusere personskader, og at det er bedre at en person står alene enn at fire personer kommer stormende til og alle blir skadet. En annen årsak er at det kan virke provoserende på en person som er i ubalanse dersom det kommer fire personer springende mot ham eller henne. Selv om det ikke gjøres øvelser så ofte er disse rutinene diskutert to-tre ganger i året på møter.

Ansatte kan reagere forskjellig på ulike situasjoner. En ansatt kan få store reaksjoner på en situasjon som en annen ansatt ikke en gang tenker over. Ved dette kontoret tenker de at de mest erfarne også er de mest robuste. De mest erfarne personene er derfor plassert i front, ute i mottaket. Dette er også gjort fordi de erfarne ofte har mer trening i å håndtere utagerende personer.

Lederen for kontoret sier at hun skulle ønske det var klarere retningslinjer fra direktoratet. De retningslinjene som finnes sier stort sett hva som må være på plass, men ikke hvordan det skal utformes. NAV-kontorene er dimensjonert ut fra hvor mange brukere de har og innbyggere som sogner til deres kontor. Selv om brukerantallet tilknyttet små kontorer er lavere, er allikevel sikkerhetsrutinene ofte like omfattende som på de store kontorene. Det at rutinene skal utformes lokalt er positivt i og med at de ofte krever lokal tilpasning, men for små kontorer er det utfordrende å skulle utforme like mange og omfattende rutiner som større kontorer ettersom de er færre ansatte.

Hvordan har det fungert?

De rutinene som ble laget etter voldstilfellet for noen år siden, gjelder fremdeles. Noen av de ansatte mener at de ikke fungerer godt nok, og at det er for sjeldne og for lite reelle øvelser. Leder selv sier at dette temaet i det siste har fått for lite oppmerksomhet på grunn av stort fokus på samlokalisering og ombygging. Kontoret har opplevd en episode der manglende gjennomgang av sikkerhetsrutiner kunne fått fatale konsekvenser. Noen måneder etter en nyansettelse var det en episode med utagering i mottaket. Kontorets sikkerhetsrutiner sier at de ansatte da skal trekke seg unna. Personen som var forholdsvis nyansatt hadde ikke fått opplæring i disse sikkerhetsrutinene, men hadde fra sin forrige arbeidsplass lært at man som ansatt skulle gå inn i situasjonen for å roe den ned og skjerme andre brukere i mottaket. Dersom denne episoden hadde eskalert til en voldsepisode, kunne den fått fatale konsekvenser for den nyansatte som ble stående alene med bruker og uten back-up fra andre.

Hva kan vi lære av caset?

- Gjennomgang av hendelser må prioriteres. Hvis det har vært tilfeller der en ansatt har følt utrygghet som følge av vold, trusler eller utagering, blir dette første - og ofte eneste - tema på møter. Alle andre saker blir da utsatt.
- Kontoret er et typisk eksempel på oppmerksomhetsforskyvning: Fordi det er andre oppgaver som haster (i dette tilfellet samlokalisering og ombygging) og fordi det er lenge siden de har opplevd tilfeller av vold og trusler, er fokuset på sikkerhetsrutiner, oppgradering av alarmstasjon og organisering av øvelser blitt fortrent til fordel for andre hasteoppgaver.
- Gjennomgang av sikkerhetsrutiner må være noe av det første nyansatte gjennomgår. Selv om kontorene sjeldent har episoder, kan vold og trusler skje rett etter nyansettelser.
- Sikkerhetsleverandører som velges av må være i stand til å ivareta fremtidige behov for oppgraderinger og vedlikehold av sikkerhets- og alarmutstyr.
- Kontoret viser oss ulikhetene ved utarbeidelse av sikkerhetsrutiner ved små versus store kontor: Selv om bemanningen er mindre og arbeidsbelastning pr ansatt er den samme på små og store kontorer, er likevel kravene til utarbeidelse av sikkerhetsrutiner de samme. Det vil si at små kontorer har mindre ressurser til sikkerhetsarbeid.

4.3 Case 3: Et kontor med samarbeidserfaringer

Hvem og hvordan organisert?

Dette er et middels stort kontor i en småby. De var med på pilotprosjekter hvor man prøvde ut integrerte kontor mellom statlige og kommunale tjenester for mange år tilbake, og kom derfor tidlig langt i integreringsarbeidet mellom stat og kommune. Det som skiller dette kontoret fra en del andre er altså den lange erfaringen de har med å integrere kommunale og statlige tjenester. Nå mener de selv at skillet mellom statlige og kommunalt ansatte er visket ut, men de har fremdeles to forskjellige rapporteringssystem. Dette kontoret har tidligere slitt en del med arbeidsmiljø og høyt sykefravær, men har tatt tak i dette og snudd den negative spiralen. Dette kontoret har hatt en god del hendelser opp gjennom årene og har hatt sterkt fokus på arbeidet med forebygging av vold og trusler. Kontoret har som mange andre steder, én leder for hele kontoret.

Hva har de gjort?

Alle ansatte skal ha satt seg inn i fordypningsmodulen i forebygging av vold og trusler i NAV. Det er også laget retningslinjer for kontoret som alle skal følge, for eksempel at de alltid skal være to som reiser på hjemmebesøk. Dersom en bruker blir høylytt under samtale med en veileder skal en annen gå inn på kontoret, og sakser eller stearinlys skal ikke være tilgjengelig. Ettersom kontoret ligger på et ganske lite sted, vet de ansatte om de fleste som kan bli voldsomme, noe som hjelper dem med å vite når de må være ekstra på vakt.

Et annet tiltak som ble innført var faste makkerpar som arbeider tett sammen. Man kan da spørre den andre om bistand i saker man synes er vanskelige, og man holder et ekstra godt øye med makkeren sin:

Det var uroligheter også i brukermøtene. Dette ble langt bedre da vi ble tryggere. Ble trygge på at vi hadde en kollega i bakhånd. Før var det tilfeldig, nå er det profesjonelt. Leder setter opp en statlig og en kommunal som arbeidspaar.

Etablering av makkere eller arbeidspaar var også en del av et større arbeid kontoret gjorde for å bedre arbeidsmiljøet og arbeidshverdagen. Gjennom dette fikk de bedret kommunikasjonen og kontakten mellom de ansatte.

Refleksjonskortene som er utviklet i forbindelse med arbeidet med forebygging av vold og trusler har de prøvd, men de synes det tar for mye tid og at det de skal reflektere over ikke bestandig er like relevant for dem. Retningslinjer fra direktoratet blir viderefremidlet gjennom fylkesleddet. Fylket arbeider ikke med tilpasning til de enkelte kontorene, men foretar kun viderefremidlingen. De prøver å oversette retningslinjene som kommer fra direktoratet til lokale praksiser.

Kommer det overordnede ting fra direktoratet, så må vi «tygge det» ned litt slik at det passer hos oss.

Etter anbefalinger fra direktoratsnivå har de en tredelt sikkerhetsmodul som de arbeider etter. En del handler om å gå gjennom egne avvik og reflektere over både dem og måten de rapporterer på. Den andre delen handler om at de skal bli bedre på kommunikasjon med brukere. Her går de gjennom anerkjennende brukersamtaler og snakker om hvordan de kan kommunisere for å unngå vold og trusler, ofte ved å ta frem tidligere saker der det har vært vanskeligheter med brukere. De går tilbake og prøver å finne ut hvor feilen skjedde, og om situasjonen kunne vært unngått hvis de hadde kommunisert annerledes. Den siste modulen handler om caser. Dette kan sees på som øvelser, og de har to av dem hvert år. Disse foregår gjennom at de setter av en hel dag der de gjennomgår fiktive caser. Den siste øvelsen de hadde for kort tid tilbake omhandlet for eksempel alarmplanen og hvem som hadde hvilken funksjon når alarmen gikk. Dette kaller de *risikoanalyse*. De savner kompetanse som kan brukes, enten fra fylket eller andre eksterne som kunne bidratt som kursholdere. Et par ganger har det lokale politiet vært til stede og hjulpet dem, blant annet med kursing i konflikthåndtering. Fra fylket blir de pålagt å gjøre risiko- og sårbarhetsanalyser, men dette er noe de ansatte opplever blir for overordnet, ettersom de mener at den omhandler tematikk som ikke berører de ansatte direkte.

Av utfordringer når det gjelder fysisk utforming nevnes det at de har felles foajé med en rekke av kommunens andre tilbud, slik som bibliotek og kino. Det positive med det er at det virker mer hverdagslig å oppsøke NAV, men negativt fordi det blir mindre oversiktlig for de som arbeider ved kontoret, og at det blir mindre diskret for

brukere av NAV. Ved eventuelle utageringssituasjoner er det uheldig at også folk utenfor NAV blir påvirket. De har et godt samarbeid med politiet, men er frustrerte over taushetsplikten som gjør at de ikke direkte kan informeres dersom det er noen de burde være på vakt overfor.

For noen år tilbake var arbeidsmiljøet på kontoret nokså dårlig, og det var et meget høyt sykefravær. De ansatte var frustrerte, noe som blant annet kom av at de hadde alt for stor arbeidsmengde og følte at de aldri strakk til. I tillegg var det en del baksnakking og dårlig stemning. Kontoret har de siste årene arbeidet iherdig med å omorganisere arbeidsoppgaver og bedre det psykososiale arbeidsmiljøet blant de ansatte.

Hvordan har det fungert?

Gjennom arbeidet med forebygging av vold og trusler, er det iverksatt flere tiltak for å bedre sikkerheten ved kontoret. Ledelsen opplever større fokus på sikkerhetsarbeidet fra både fylke og direktorat, og de ansatte føler at ledelsen stiller strengere krav til dem. Gjennom arbeidet med å implementere sikkerhetstiltak har de blitt mer bevisste på hva de er gode på og hva de må styrke. Under den ene sikkerhetsmodulen ved kontoret fant de for eksempel ut at de er flinke til å rapportere fysiske utbrudd, men ikke de verbale utbruddene. Dette er noe de har fått bevissthet rundt og arbeider med å forbedre. Ved hjelp av kommunikasjonsmodulen har de arbeidet med kommunikasjon og veiledning, og dette har ført til bedre brukermøter. De ser at det er noen saksbehandlere som har færre frustrerte brukere enn andre. Det mener de kommer av den kompetansen og erfaringen saksbehandlerne har innenfor kommunikasjon og veiledning.

Det å ha felles foajé med en rekke av kommunens andre tilbud mener de har fungert godt med tanke på at det er færre brukere som blir aggressive. Likevel kan det være en fare for at en uskyldig tredjepart blir innblandet om en bruker utøver vold eller trusler i lokalene..

Hva gjelder integrering av de kommunale og statlige tjenestene var kontoret blant de første som gjennomførte dette. Erfaringen er at slike prosesser tar tid og må gjennomføres grundig. Ikke bare må en finne nye måter å organisere seg på, men samarbeidet i det daglige må fungere. Arbeidet med det psykososiale arbeidsmiljøet har gått veldig bra. De ansatte sier nå at det er mye bedre å gå på jobb. Samtidig er de bevisste på at dette er *ferskvare*, og noe de kontinuerlig kommer til å arbeide med. De sier også at arbeidet innenfor de ulike sikkerhetsmodulene ikke ville fungert like godt dersom det var blitt innført i løpet av årene de slet med arbeidsmiljøet. Effekten av arbeidet med arbeidsmiljøet gjorde at man kommuniserte og arbeidet bedre internt. Dette opplevde de i sin tur gjorde at tjenestene ble bedre, og gode tjenester virker forebyggende på vold og trusler.

Hva har casene vist oss?

Dette caset har vist oss at det sterke fokuset direktoratet har hatt på forebygging av vold og trusler hjelper med å styrke sikkerheten ved kontorene. En av lederne sier det på denne måten:

Hadde ikke direktoratet hatt dette sterke fokuset ville sikkerhetsarbeidet svinnet litt bort i hverdagen.

Samtidig ser det ut til at de ansatte mener at det er deres egen ledelse mer enn direktoratet som har betydning for sikkerhetsarbeidet ved kontoret, og at både fylket og direktoratet har for lite brukerfokus i sine bestillinger. Det sies at det bestandig er stort engasjement ved kontoret når temaet er vold og trusler. I tillegg har dette arbeidet ført til at de har en felles forståelse og felles kjøreregler. Hvis det for eksempel kommer inn en ruset person vet alle de ansatte hva de skal gjøre. De ansatte vi snakket med presiserte at for at kontorene skal kunne implementere dette på en slik måte at de får utbytte av det, må forholdene ligge til rette for det. Dersom det hadde vært dårlig arbeidsmiljø på det tidspunktet de ulike tiltakene ble iverksatt, ville ikke de ansatte vært like mottakelige. Det kan dessuten se ut som om arbeidet med å bedre arbeidsmiljøet i seg selv har vært med på å styrke kontoret i sikkerhetsarbeidet. De mener selv at de har bedre brukermøter når de selv trives på jobb.

Hva kan vi lære av caset?

- Arbeid med bedring av arbeidsmiljø og intern kommunikasjon gjør at tjenestene blir bedre. Effekten av gode tjenester er at brukerne føler seg møtt og får hjelp. Fornøyde brukere gir mindre vold og trusler. Implikasjonen er at det er flere typer tiltak enn kun de som er direkte rettet mot vold og trusler som kan styrke sikkerheten ved et kontor.
- Opplæring i kommunikasjon og veiledning gir gode brukermøter som igjen senker risikoen for at brukere blir utagerende.
- Caset er også et eksempel på at stat og kommune kan integreres så tett at de fleste skillene viskes ut i det daglige. Dette fordrer imidlertid at man arbeidet målrettet over tid og gjør reelle endringer.
- Direktoratets sterke fokus gjør at kontorene arbeider mer og grundigere med forebygging av vold og trusler.
- «Alle er sin egen leder nærmest»: Ledelsen opplever at det er direktoratet som bestiller sikkerhetsarbeid, mens de ansatte opplever at sikkerhetsarbeidet eies av ledelsen ved kontoret.
- «Alle er sin egen bruker nærmest»: De ansatte opplever at bestillingene fra direktoratsnivå dreier seg for mye om dem som ansatte, men for lite om brukerne.

4.4 Case 4: Et kontor med implementert kanalstrategi

Hvem og hvordan organisert?

Case 4 er et mellomstort kontor i en småby i den sørlige delen av Norge. Kontoret har åpent mandag til fredag to timer midt på dagen, samt åpent for timeavtaler alle dager fra kl. 0900-1500. Unntaket er onsdager hvor avtaler kan bookes mellom kl. 1200-1500. Kontoret har en felles leder og seks avdelinger med hver sin avdelingsleder. På hovedtjenesteområdene er de ansatte generalister, mens de andre tjenestene er mer spesialisert. Kontoret har ikke rustjenester. Kontoret startet med kanalstrategien allerede i 2015, og er dermed et av de kontorene som var først ute med å fjerne skranker og innføre svevere eller verter i mottak. I 2018 reduserte kontoret størrelsen på veiledningssenteret og reduserte åpningstiden.

Hva har de gjort?

Hele veiledningssenteret ble i sin tid bygget rundt sikkerhet. De fikk sikker sone, samtalerom med rømningsmulighet, alarmknapper, oversiktlig lokale og så videre. Kontoret virker å ha et generelt høyt fokus på sikkerhet:

Det å fjerne skranken er bare en liten del av strategien. Må drille folk som skal møte folk i krise, med spesialfunksjon på egne områder. Du må drille bakland. Vertene må være drillet på hvordan du spør folk. Du må ha kompetanse på hvilke løsninger NAV har på nett. Man må drille folk på hvordan man møter folk. Dette gjorde vi ved hjelp av kurs, opplæring og så videre. Hver morgen i starten da vi gjennomførte kanalstrategien hadde vi drilling og pep-talk.

De ansatte vi snakket med meldte om en holdningsendring hvor det å bli truet eller trakassert i langt mindre grad tolereres i dag sammenliknet med tidligere. Ledelsen oppgir å ha god kontakt med fylket, men har initiert det meste av tiltak selv. De har ansatte og folk i ledelsen med erfaring fra sikkerhetsarbeid fra blant annet forsvaret. I forhold til noen andre kontor i prosjektet utmerker kontoret seg med å ha ekstra gode, gjennomtenkte tiltak og holdninger til sikkerhet. Samtidig fremstår det tydelig at kontakten med brukerne er god. Sikkerhet handler også om relasjon med brukergruppen og kontinuerlig forebygging som blant annet gjøres gjennom å utvikle tjenestene. Blant annet har de satset på å være oppdatert på de digitale portalene som finnes, og sørge for god kvalitet på vedtakene. De oppgir å ha hatt kun to serviceklager etter at skrankene ble stengt. Leder uttalte blant annet følgende:

Ingen synes at det har vært for mye fokus på sikkerhet, og det har ikke gått ut over fokus på brukeren. Vi fokuserer på at ting kan skje. Dersom vi skulle sikret oss fullstendig så måtte man bygd sluser, og det ville fremprovosert mer vold og trusler. Det handler om å trygge ansatte i stedet for å fokusere

på sikkerhetsdører og så videre. Sikker sone fungerer bra. Alle ansatte må gå med ID-kort slik at vi vet at de har lovlig tilgang til lokalet.

Kunnskap, opplæring og kompetanse oppgis å være i høysetet. Leder for mottak har lang erfaring med rusavhengige og kjenner den brukergruppen godt. De har også gjennomført opplæring i sikkerhet, noe ansatte har etterspurt mer av. Fokuset på sikkerhet er i tillegg tatt med inn i arbeidet med kanalstrategi. Mottaksvertene skal være drillet på å møte folk og defineres som en spesialfunksjon. Ansatte i front skal alltid være to sammen. Nå i starten etter at skrankene ble fjernet og man sørger for å veilede brukere mer over på selvbetjeningsløsninger og digitale portaler, har de vært tre ansatte i mottaket.

De ansatte går alltid med alarm synlig på kroppen, i tillegg til at de har alarmer i samtalerom. De har ikke opplevd noen reaksjoner på alarmbruk hverken fra brukere eller andre ansatte. Selv mener de dette er et signal utad om at de tar sikkerhet for ansatte og publikum på alvor. Ledelsen ser på bruk av alarm som en billig sikkerhetsløsning som fungerer svært bra. De har valgt ikke å ha vekter. Bak mottaket skal det alltid være tre stykker som sitter igjen i tilfelle alarmen går. I og med kontorets skarpe fokus på sikkerhet spurte vi dem om hvilke forventninger de har til de ansatte når ubehagelige episoder oppstår. Leder var da tydelig på at “det er ingen forventning til fysisk inngripen selv om jeg nok kunne gjort det selv”. Forventningene oppsummerte han til å være (1) at de skal melde fra om ting de opplever som ubehagelig og ha nulltoleranse for vold og trusler og (2) at man forholder seg til de rutinene som gjelder. Leder for mottak sa videre at:

Man skal ivareta seg selv først. Så ivareta bruker. Det er ikke forventninger om fysisk håndtering. Er vanskelig å skulle pålegge ansatte å være ned på nedlegging. Vi kan ikke en ha gjeng med ansatte med kurs i Krav Maga.

Ansatte forventes altså ikke å gå inn i situasjoner selv. For øvrig har politiet kontorer i samme bygg som NAV-kontoret, slik at sikkerheten ved kontoret ser ut til å være godt ivaretatt.

Hvordan har det fungert?

Både leder og ansatte mener at tiltakene og endringene som de gjorde ved kontoret har fungert bra. Dialogen med brukerne har vært god og sikkerhetsfokuset oppleves ikke å ha gått ut over brukerne. I starten var det ulike meninger om sikkerhet:

Da vi startet med å snakke om sikkerhet så ble det litt gjort narr av blant de ansatte. Mange tenkte at dette var i overkant «worst case». De ansatte humret litt av det. Blant annet ble det lagt et elektronisk kikkhull i en dør hvor det ikke kunne settes inn glass. Jeg opplever nå en holdningsendring blant de ansatte, selv om vi ikke har hatt noen alvorlige hendelser ved vårt kontor. [...] Jeg opplever at det er et ønske fra ansatte om flere øvelser, og slik var det ikke før. Holdningen om at det er greit at brukere truer og

trakasserer er blitt langt mindre. Jeg vet at det er slik blant lederne og jeg tror det er slik blant de ansatte.

Denne avdelingslederen mener altså at det har vært en holdningsendring angående sikkerhet. Dette bekreftes av ansatte i intervjuene. Over tid har det blitt mer legitimt å snakke om sikkerhet for ansatte. Da vi snakket med dem var de midt i ny organisering med redusert åpningstid, skrankefri mottak og opplæring av brukerne på digitale løsninger. Som nevnt har kontoret kun hatt to serviceklager. Fordi de har så positive erfaringer med ny organisering spurte vi dem om noen kriterier for å få dette til ut fra deres erfaring. De mener at suksesskriterier er å gi god informasjon til brukerne og planlegge omleggingsprosessen i forkant:

Veilederne får et ekstra ansvar for de tyngste brukerne. Faste møter med disse brukerne. Det som vi gjorde var at vi i starten møttes hver morgen for å snakke om hvordan dagen kom til å bli og så møttes vi hver dag på slutten og snakket om hvordan det hadde vært. Her fikk vi diskutert ulike aspekter. Her fikk vi gitt hverandre støtte og back-up. Hadde åpen dialog med hverandre om arbeidet. Vi laget også vaktlister.

Kontoret mener til og med nedgangen i vold og trusler for en stor del kan tilskrives ny organisering og endringene av tjenestene. De opplever ikke at det er misforhold mellom arbeidet med ny organisering og sikkerhetsarbeidet i NAV. De henviser eksempelvis til at færre brukere gjør at det er blitt oversiktlig i mottaket, og lettere å oppdage og løse eventuelle situasjoner som kan oppstå. Likevel ville leder kommentere utviklingen slik:

Det er ikke alle medarbeiderne som er like gode. Servicen er variabel. Det er en utfordring med NAV sin satsing på et kontaktsenter. Problemet er at brukerne opplever det som vanskelig å få tak i sin veileder. Dessuten er ressursene knyttet til kontaktsenter. Dagens opplegg fungerer for systemet, men ikke for bruker.

Selv om man altså opplever endringene i det store og hele som positive, så er det en del utfordringer med alle endringene. Den samme bekymringen kom også til uttrykk i andre case og hos andre ansatte vi snakket med.

Hvordan er situasjonen i dag?

Situasjonen knyttet til sikkerhet, vold og trusler oppleves som bra, med unntak av de momentene som er nevnt i forrige avsnitt. Kontoret har få hendelser. Ellers snakket de ansatte mye om de nye arbeidsmåtene. Dette henger sammen med at NAV er i endring. Kanalstrategi og tjenestepakke gjør at de ansatte fremover forventes å dra oftere ut til brukerne, og være mer utenfor kontoret enn de har vært til nå. En ansatt vi intervjuet mente at ny organisering var til det bedre for brukerne, og at det heller ikke var noe misforhold mellom disse endringene og sikkerhetstenkningen. På et

punkt var det imidlertid noe usikkerhet, og det gjaldt nettopp det som går på arbeid utenfor kontoret:

Hva gjelder arbeid utenfor kontoret, så ville ikke jeg følt meg trygg. Jeg har ikke hørt noe fra ledelse hvordan vi skal tenke rundt vold og trusler når vi skal arbeide utenfor kontoret. Det er blitt sagt at vi ikke skal dra på hjemmebesøk, eller ta dialogmøter hos arbeidsgiver. Vi må få flere ressurser dersom vi skal begynne å gå ut.

Denne usikkerheten knyttet til arbeidssituasjon er også nevnt av flere andre i dette forskningsprosjektet. Flere ansatte mener at hjemmebesøk og annet arbeid utenfor kontoret ikke er godt nok planlagt fra sentralt hold, og heller ikke gitt god nok informasjon om.

Hva har caset vist oss? Hva kan vi lære av caset?

- Kontoret var tidlig ute med kanalstrategi og ny organisering, og har hatt positive erfaringer med det.
- Kontoret er et godt eksempel på at ny organisering kan være positivt også for sikkerhetsarbeidet.
- God planlegging, opplæring og informasjon om endringene er nødvendig. Man må bruke ressurser på å gjøre dette så godt som mulig fra i starten av. Man kan ikke kjøre i gang med ny organisering og forvente at det skal gå bra av seg selv.
- Kontoret har tatt sikkerhetsarbeid på alvor og lagt ned ressurser i det.
- Sikkerhet handler om tjenestene som helhet og ikke bare om de enkelte tiltakene. Man må integrere sikkerhet i hele tjenesteleveransen ved kontoret.
- Ansatte bruker synlig alarm på kroppen i mottak og har ikke hatt nevneverdige negative erfaringer med det.

4.5 Case 5: 2 kontorer med likheter og ulikheter

Hvem og hvordan organisert?

Et av casene i prosjektet var ikke et, men to kontorer. Grunnen til at disse skulle sees under ett var at de var cirka like store og lå nært hverandre. Demografi og befolkningsgrunnlag var noenlunde likt, men allikevel ble oppfattet som ulike. Det ene kontoret (kontor A) hadde flere tyngre saker/brukere og inntrykket var at det her var flere episoder med utagering. Det ble antydnet at dette kontoret hadde større fokus på fysiske og instrumentelle barrierer mot vold og trusler, slik som fysisk utforming av kontorer, innskrenkning av åpningstid og vakthold. Det andre kontoret (kontor B) ble sagt å ha en mer brukerorientert tilnærming, noe som vil si at de la større vekt på å avverge situasjoner ved å fokusere på hvordan de møtte brukeren, og mindre på fysiske barrierer. Begge kontorene har kommet langt med innføring av kanalstrategien, og bruk av svevere/verter er godt innarbeidet.

Har det vært tilfeller av vold og trusler?

Kontor A har meldt fra om flere saker enn kontor B. Dette tror de ikke kan forklares med at de har lavere terskel for å melde fra eller på grunn av struktur eller kultur ved kontoret. Ved kontor A tror de dette kommer av at brukergruppene til de to kontorene er ulike. Til tross for geografisk nærhet og lik størrelse, er det forskjeller i utdanningsnivå og antall rusmisbrukere i kommunene. Ansatte ved kontor B er opptatte av at brukerne skal være i fokus og føle seg ivaretatt, og at når brukerne blir frustrerte så er det systemet det er noe galt med. De sier at de har opplevd at folk er blitt frustrerte og sinte, men at dette ikke kan kategoriseres som vold eller trusler.

Hva har de gjort?

Kontor A

Leder ved kontor A forteller om at det tidligere var mange såkalte *halvkriminelle* og rusavhengige som pleide å oppholde seg ved inngangspartiet til NAV-kontoret. Det første hun gjorde da hun startet i stillingen var å ta en runde og håndhilde på alle. Brukerne opplevde med dette å bli møtt på en respektfull måte.

Kontor A og rusomsorgen var tidligere samlokalisert. Et tiltak som ble gjort for en tid tilbake, og som ikke opprinnelig hadde noe med vold og trusler i NAV å gjøre, var å flytte rusomsorgen til andre lokaler. I starten var de ansatte på NAV-kontoret skeptiske til dette ettersom mange av brukerne til de to tjenestene var de samme. Dersom rusomsorgen flyttet ville lokalet miste ressurser som hadde kompetanse på rus, og som kunne gripe inn dersom det oppsto situasjoner med disse brukerne. Dette viste seg å være ubegrunnet frykt ettersom brukerne ikke utagerte på samme måte når de hadde ærend til NAV-kontoret som når de oppsøkte tjenestene til rusomsorgen. NAV-kontoret sluttet også å være en møteplass for disse brukerne.

Det har vært gjort en del fysiske tiltak de siste årene. Blant annet er sofaer flyttet fra fellesområder slik at kontoret ikke skal bli en møteplass. Det er også bygd flere samtalerom med to utganger. Kontoret har redusert åpningstiden, fra sju til to timer hver dag. Det er også en uniformert sikkerhetsvakt til stede hele tiden. Han eller hun er der under åpningstiden, og er den som slipper inn folk som har avtale utenom åpningstid. Dette kontoret har satt seg inn i rapporten med anbefalte tiltak fra direktoratet, og også gjennomført mange av dem.

Kontor B

Det er leder ved kontoret som har ansvar for å følge opp direktoratets forslag rundt sikkerhet, og så er det opp til kontoret å utforme tiltakene selv. De ansatte vet derfor ikke hvilke av tiltakene rundt sikkerhet på kontoret som er direkte pålegg fra direktoratet og hva som er utformet av lederen på kontoret. Bortsett fra at det er installert alarmknapper og to utganger i alle møterom har det ikke blitt bygd noen fysiske barrierer på kontoret. De har gjort avtale med et vaktsselskap, og her legges det vekt på at den innleide vekteren må være hyggelig og behjelpelig mot alle som

er innom kontoret. Av organisatoriske tiltak nevnes sikkerhetsvurdering, noe som vil si at det alltid gjøres en vurdering av brukerne som ansatte skal møte, og selve møtet planlegges på bakgrunn av denne vurderingen. Det er også laget en beredskapsplan mot vold og trusler. Denne ligger på fellesområdet. Alle nyansatte skal ha gått gjennom den kort tid etter at de starter i stillingen sin. Øvelser gjennomføres jevnlig av eksterne kursholdere og består gjerne av rollespill og egenevaluering i etterkant. De har gode rutiner på hva man skal gjøre hvis noe oppstår; hvordan en skal få tømt lokalet, hvordan en skal reagere, og hvem som skal følge opp hva.

Dette kontoret har nylig innført mobile løsninger. Mobile løsninger innebærer at noen av brukermøtene kan gjøres hjemme hos brukeren eller på kafé hvis brukeren ønsker det. I forbindelse med møter utenfor kontoret er det egne rutiner, blant annet at de ikke skal være alene på hjemmebesøk. I de tilfellene det har skjedd er det strenge krav om at veileder melder fra både når møtet starter og når det er ferdig. En ny bruker skal bestandig ha sitt første møte med veileder på kontoret. Det faktum at fokuset på sikkerhet går ned, ble også nevnt:

Sikkerhetsfokuset ligger der, men det ligger ikke fremst lenger. Og det er naturlig. Du vil aldri holde allerten hele tiden. Det er naturlig at det dabber av. Frem til det smeller på nytt. Da kommer fokuset til å bli sterkere igjen.

Selv om det har vært litt forskjellige sikkerhetsrutiner på de to kontorene, har det vært en merkbar økning i sikkerhetsfokus de siste årene. Men her som på de fleste andre kontor, har dette fokuset altså avtatt noe i det siste.

Hvordan har tiltak fungert?

Kontor A

Det at leder tok kontakt og hilste på noen av de tyngste brukerne på eget initiativ førte i følge leder selv til at brukerne ble tryggere på ham. Dette mente han kunne være noe av grunnen til at det hadde vært få tilfeller av vold og trusler ved kontoret de siste årene.

Opplevelsen av de fysiske tiltakene som er gjennomført er at arbeidssituasjonen er blitt tryggere for de ansatte. De er veldig godt fornøyde med den innleide vekten som i perioder også kan fungere avlastende ved å henvise brukeren til ledig datamaskin og svare på praktiske spørsmål. Selv om de i starten var spent på hvordan brukerne kom til å reagere på at vaktholdet var uniformert, er det nå mest snakk om at det viktigste er hvem som er *inni* uniformen. Det er viktig at denne personen opptrer rolig og ikke truende overfor brukere som kan være utagerende på grunn av en vanskelig situasjon.

E-læringsmoduler er et av tiltakene som blir utviklet sentralt og som ansatte ved lokale NAV-kontorer skal gjennomføre. Disse tiltakene blir imidlertid ikke sett på som nyttige ettersom de for de fleste ansatte ikke er relevante og fordi de kommer på toppen av alle gjøremål i en travel arbeidshverdag. Selv om kontor A har konsentrert

seg mer om strukturelle og fysiske tiltak, sier de at det viktigste er å møte brukeren med respekt og omsorg. De mener at de fysiske tiltakene de har innført ikke har ført til at de har blitt mindre brukerorienterte.

Kontor B

Dette kontoret arbeider med sikkerhet ved å fokusere på brukermedvirkning og møtet med brukeren, heller enn på fysiske sikkerhetstiltak. De mener at brukerfokus og det å vise at de virkelig bryr seg om hvordan brukeren har det, har gjort at de har unngått hendelser. De er veldig opptatt av hvordan de formidler budskapet til brukerne og tror andre kan lære av dem på dette området. Selv om kanalstrategien har som hensikt å få brukerne til å bli mest mulig digitale, ønsker de å formidle dette på en måte som gjør at brukerne føler seg like mye ivaretatt som før innføringen av kanalstrategien. Samtidig har de erfaring med at noen brukere føler seg mer avslappet når de kan gjøre det meste på nettet hjemmefra. Hvis NAVs nettsider er enkle og logiske å bruke, og fungerer slik de skal, minsker frustrasjonen hos brukerne og situasjoner på kontorene kan unngås.

De opplever direktoratet som fjern fra deres hverdag. De synes selv de har bedre kompetanse enn direktoratet på hva som skal til for å unngå vold- og trusselsituasjoner. Dette får de til gjennom gode brukermøter, men opplever at direktoratet undergraver dette ved å fokusere på mer instrumentelle tiltak. En av saksbehandlerne uttrykker det på denne måten:

Det sitter folk i direktoratet og forteller hvordan jeg skal jobbe. De ser på brukerne som en grå masse. De vet ikke hva de snakker om. Kanskje synes de hjemmebesøk er kjempeskummelt. De ser bare de verste tingene. Det er mye lettere å saksbehandle riktig når du har vært hjemme hos en person. Og så sitter direktoratet der og kaller meg for en idiot fordi jeg ikke vet om risikoen. Men det gjør jeg bedre enn dem. Jeg vet jo hvordan jeg skal sitte i rommet for å komme meg ut, hvor jeg skal ha bilen for å komme meg unna. Jeg vet hva som skal til for at en bruker skal bli voldelig, og jeg vet hvordan jeg skal unngå det.

På dette kontoret ønsker man at direktoratet skal fokusere mer på hvilke grep som skal gjøres for å forhindre situasjoner, og få redskaper for å gjøre gode vurderinger. Ved kun å ha et sikkerhetsfokus som går ut på at brukeren kan bli voldelig vil kvaliteten på tjenestene NAV tilbyr sine brukere kunne bli dårligere, mente flere her.

Som et ledd i innføringen av nye kanalstrategien har begge kontorene innført sveveverter. På det ene kontoret mente de at dette styrket sikkerheten ved kontoret. I og med at sveveverten tar kontakt med en gang en ny person kom inn i lokalet, har de til enhver tid oversikt over brukere og mulige trusselsituasjoner. Ved det andre kontoret derimot ble innføringen av sveveverter sett på som et tiltak som svekket sikkerheten. Etter å ha hatt et sikkerhetsfokus gjennom flere år som innebar fysiske

barrierer og hvor man ikke trengte å snu ryggen til brukeren, skal nå de ansatte ut på gulvet og gå mellom brukere. Dette mener de fører til at de ansatte blir mer sårbare.

Hva kan vi lære av caset?

- Det er ikke nødvendigvis motsetning mellom fysiske barrierer og brukerorientert fokus dersom disse sees i sammenheng. Noen opplever at direktoratet ønsker å innføre fysiske barrierer, mens saksbehandlerne er mer opptatt av gode brukermøter for å unngå ubehagelige situasjoner med brukerne.
- Vold og trusler ved NAV-kontorene kan avta ved ikke å samlokalisere med andre tjenester, for eksempel rusomsorgen.
- Enkelte fysiske tiltak kan gjøre noe med samhandling og hvordan brukere møter hverandre og ansatte, og kan påvirke sosial dynamikk på en måte som reduserer faren for utagering, for eksempel ved å fjerne sofaer slike at kontoret ikke blir en sosial møteplass.
- Dersom ansatte opplever gjennomførte tiltak som lite relevante for egen arbeidshverdag, og dermed noe som kommer på toppen i en allerede presset arbeidssituasjon, vil den generelle holdningen til lignende tiltak senere kunne bli negativ.
- Gjennomgang av kontorene viser hvordan kanalstrategiens betydning for sikkerhet har flere dimensjoner: 1) Ulike tiltak som er innført på bakgrunn av kanalstrategien kan både styrke og svekke sikkerhet, og et og samme tiltak kan oppleves ulikt med tanke på sikkerheten på de forskjellige kontorene. 2) Viktig at brukerne føler seg ivaretatt selv om de i større grad enn tidligere skal over på digitale plattformer. 3) Det vil oppstå færre situasjoner på kontorene i og med at brukerne benytter digitale løsninger hjemmefra. 4) Brukerne kan bli mer avslappet ved at de kan søke informasjon og tjenester hjemmefra, og frustrasjonsnivået vil avta dersom de digitale tjenestene fungerer godt.
- Det må utvikles nye rutiner med tanke på sikkerhet ved innføring av mobile løsninger.
- Mobile løsninger, det vil blant annet si å ha møter hjemme hos brukerne, kan gjøre at brukerne blir mer komfortable i situasjonen, noe som igjen kan avverge frustrasjon hos brukerne.
- Kontorene viser hvordan man over tid får en oppmerksomhetsforskyvning: Ved innføring av nye strategier eller retningslinjer svekkes oppmerksomheten mot de tiltak eller områder det tidligere har vært satset på. I dette tilfellet ser det ut til at arbeidet med vold og trusler det siste året har kommet i bakgrunnen i forhold til arbeidet med blant annet kanalstrategien.

4.6 Case 6: Et stort kontor med voldserfaring

Hvem og hvordan organisert?

Case 5 er et stort kontor i Oslo med ca. 120 ansatte. Kontoret har mange ulike nasjonaliteter blant brukerne og har gjennom årene hatt et stort trykk av brukere i mottaket hver dag. Selv om brukermassen gjennom ny organisering har blitt mindre, er det fortsatt et av kontorene i landet med mest brukere innom. Kommunen har valgt å ha lengre åpningstider ved kontorene sine enn de fleste andre kontorene i landet. Hver dag er det åpent fra kl. 0900-1500, på torsdager åpner kontoret en time senere.

Hva har de gjort?

Dette caset var det kontoret som opplevde drapet på en NAV-ansatt som i sin tur utløste satsingen på sikkerheten i NAV. En hovedgrunn til å inkludere dette caset var å få tilbakemeldinger på forholdet mellom drapet og de tiltakene som kom i etterkant av det. Vi ønsket å undersøke om de opplever at tiltakene har svart på det reelle behovet. For en del ansatte er alvorlige voldshendelser fjernt fra hverdagen og noe man forholder seg til som en beredskapsøvelse. Dette kontoret har opplevd det som vi heldigvis svært sjelden opplever i Norge; at en arbeidskollega blir drept på en brutal måte. Naturlig nok er de ansatte selv etter noen år preget av det som skjedde i 2013. I det daglige opplever ikke de ansatte at hendelsen preger arbeidet i negativ forstand. En av lederne sa blant annet at hendelsen ikke lengre er sensitiv for kontoret, men at det "helt klart er noe man refererer til".

Hendelsen var kaotisk. Det var snakk en kjent mannsperson som ikke hadde vist aggressiv atferd tidligere. Det var i august 2013, om morgenen at han kom til en samtale i publikumsmottaket. Som vanlig møtte saksbehandleren bruker inne på et møterom alene. Under samtalen trakk så brukeren en kniv og stakk den ansatte flere ganger i hode og overkropp. Den ansatte døde et par dager senere på sykehus. Hva som nøyaktig skjedde mellom den ansatte og brukeren, vil vi neppe få vite fullt ut. Brukeren var psykisk syk og ble dømt til tvungen psykisk helsevern etter hendelsen (Oslo Tingretts dom av 25. august 2014). Han hadde blant annet klare vrangforestillinger og mente at saksbehandleren truet han, og ville stikke han om han ikke hadde reagert først (op cit.). Som ellers i NAV var det på den tiden få rutiner på plass for å håndtere slike uforutsette hendelser. Ettersom dette skjedde i forbindelse med ferieavvikling var det fungerende ledere som skulle håndtere situasjonen, og som ikke visste hva som var forventet av dem. Spesielt et par av de fungerende lederne opplevde det som belastende at deres roller ikke var tydelige nok. Hendelsen belyste et stort behov for klar styring og involvering av ledelse, og at disse vet hva de skal gjøre.

For de ansatte var dette selvsagt traumatisk. Noen reagerte sterkere enn andre. De fleste ansatte fortsatte å arbeide ved kontoret, men for én ansatt ble hendelsen for mye og vedkommende sluttet kort tid etterpå. Flere sluttet etter hvert. Det er vanlig med gjennomtrekk av ansatte i NAV, men bevisstheten rundt at det kan være farlig å

arbeide i NAV, ble ifølge en ansatt kraftig forsterket etter drapet. Etter hendelsen var kollegaene mye sammen og tok vare på hverandre:

Det var mye sårbarhet for stress. Det var mye latter også, men det betydde ikke at man ikke var lei seg. Det var veldig godt samhold. Og mange hadde behov for å være samlet her etterpå.

De ansatte var kort tid etter drapet innstilt på at tjenestene måtte åpne og at arbeidshverdagen måtte fortsette:

Vi hadde stengt dagen og dagen etter, men dag tre åpnet vi igjen. «Business as usual» fordi brukerne ikke skulle måtte lide. Da fikk vi bistand fra andre NAV-kontorer slik at de sendte sine ansatte opp hit. De ansatte i publikumsmottaket ble da skjermet en liten periode. Men det var mye styr med å fortelle de ”nye” hjelperne om hvordan de gjorde det her på Grorud. Beredskapsetaten i kommunen var flink. En ansatt derfra tok oss gjennom prosesser så vi visste hva som kunne skje. NAV var støttende, men spør du om handlingsplan, så var det ikke noe fra NAV. Vi tok det ut fra feelingen at menneskene hadde behov for å bearbeide, snakke, muligheter. NAV på den tiden hadde ikke noe mer enn at «dere får si fra når dere trenger noe”. Så hadde man en bedriftshelsetjeneste som var en privat aktør med avtale med NAV.

Parallelt med *business as usual* måtte de ansatte bearbeide det som hadde skjedd. Som vi ser opplevdes støtten de fikk som bra og nyttig. Kommunen opplevdes som ekstra aktiv. En annen sa for eksempel at “bydelsdirektøren var fantastisk og kriseteamene flotte”. Videre sa denne personen også at det i starten var mye intern kontakt før bedriftshelsetjenesten ble koblet inn. To psykologer satt en tid etter hendelsen med åpen dør på kontoret. Ansatte kunne når som helst komme til dem.

Hendelsen utløste en stor satsing i NAV, ikke minst fordi man oppdaget og erkjente at man ikke hadde rutiner på plass for å håndtere vold og trusler. En ansatt erfarte det slik:

Da hverdagen kom i gang igjen satte sikkerhetsarbeidet i NAV i gang igjen sammen med beredskapsetaten i Oslo kommune. Sikkerhetsperspektivet var nødvendig, og kanskje var det drapet som måtte til for å utløse sikkerhetsperspektivet. Og etter det har det egentlig bare rullet og gått.

Kontoret gjennomførte alle tiltak som kom fra sentralt hold parallelt med at de arbeidet seg gjennom de mentale og følelsesmessige delene av etterarbeidet. Måten kontorene håndterer utløst alarm er noe forskjellig. Dette caset har en ordning som går ut på at utvalgte ledere eller deres vara går med mottaker og hvor det på mottaker - som bæres på kroppen til enhver tid - står hvilken rolle man har ved utløst alarm. En

av lederne sa at uforutsette hendelser ikke er en del av jobben, men at det kan skje. Slike hendelser er likevel kun satt til å håndteres av de som bærer alarm.

Dette kontoret har av åpenbare grunner satt i gang alle tiltak som kom fra sentralt hold, i tillegg til at de har initiert noe lokalt, det vil si fra fylket og regionalt, det vil si gjennom kommunen. Som et ekstra tiltak har de vekter i publikumsmottaket til enhver tid. I starten prøvde de ut diverse måter å gjøre dette på gjennom ulike firma. De siste årene har de hatt en fast avtale med et firma hvor det er samme vekter i mottaket hver dag. Det er også fast vikar for denne vekteren. Vekteren er diskre uniformert og oppholder seg i mottaket. Tilbakemeldingene har vært positive og det har ikke vært noen signaler på at noen opplever dette som ubehagelig. Tvert imot har vedkommende etter hvert blitt kjent med en del brukere, og de forholder seg ofte til han når de kommer dit. Denne vekteren håndterer alle tilløp til uro og har en forebyggende effekt, mener de ansatte. Hans oppgave dersom noe skjer er sammen med leder for publikumsmottaket å skjerme brukere. Vi vil senere i rapporten komme nærmere inn på håndtering av utløst alarm og drøfte hva det vil si å *skjerme* brukere.

Hvordan har det fungert?

Etter drapet opplevde de ansatte å bli tatt på alvor. De opplevde anerkjennelse for den jobben de gjorde. Mens det før hendelsen hadde vært utelukkende fokus på tjenester for brukere, ble det etter hendelsen også legitimt å snakke om arbeidsmiljø og hvordan de ansatte hadde det på jobb. Hva gjelder tiltakene ble også disse opplevd som gode. Bruk av vekter var det delte meninger om til å begynne med. Det var primært kommunalt ansatte som var negative, men dette er ikke noe tema i dag.

Et av intervjuene ved dette caset skilte seg noe ut fra de andre. Det var intervjuet med en ansatt som arbeider mye utenfor kontoret med brukere som trengte ekstra oppfølging. Vedkommende uttalte følgende:

Alarm på kontoret er litt tull, da burde jeg også hatt det på t-banen. Det er mye farligere for meg enn når jeg møter mine brukere. Jeg tenker ikke at det er for mye fokus på ansatte. Det skal være økt fokus på tilgjengeligheten.

Vedkommende uttalte seg skeptisk til bruk av alarm, men også til store deler av sikkerhetstenkningen i NAV. Denne personen opplevde å få kritikk for måten hun gjennomførte samtaler og forholdt seg til brukerne. De andre ansatte mente i følge henne at hun brøt med sikkerhetsrutinene de forsøkte å få på plass i og med at hun hadde gjennomført samtaler alene uten å melde fra til kolleger om hvor hun var og hvem hun var sammen med. Selv mente i imidlertid vedkommende at sikkerhetsrutinene på den tiden hun startet å jobbe ved kontoret ikke var gode nok fordi fokuset mest var på etterarbeid med de ansatte som var berørt av drapet.

Kontoret har siden 2013 hatt forholdsvis få hendelser. Det har vært noen hendelser, men disse har vært av mindre alvorlig art. Under et av intervjuene fikk vi demonstrert beredskapen og rutinene da alarmen plutselig gikk. Begge intervjupersonene løp da ut

av kontoret etter først å ha sjekket hvor alarmen var utløst. Da de kom tilbake en stund senere kunne de fortelle at alarmen var en øvelse på barnevernskontoret rett ved siden av. De ansatte fortalte at både alarmordningen, beredskapen og det forebyggende arbeidet fungerer bra på kontoret. Etter hendelsen valgte de å gjennomføre det de kalte for *myke* øvelser for å unngå at de ansatte ble re-traumatisert ved å ha øvelser som er for lik det de selv har opplevd. Myke øvelser betydde at de ikke brukte stikkvåpen og ikke gjennomførte øvelsene med altfor høy realisme.

Hvordan er situasjonen i dag?

Flere opplevde at ansattes behov ble tatt på alvor etter hendelsen, men at det fokuset gradvis har forsvunnet. Det samme gjelder sikkerhetsfokus generelt. Vi velger å gjengi et lengre utdrag fra et intervju hvor dette blir utdypet:

Intervjuer: Det var jo veldig trykk etter hendelsen og tiden etterpå. Var fokus et resultat av ytre og interne forventinger eller hvordan opplevde du det når du kom hit?

Ansatt: Jeg klarer ikke å lese i de styringsdokumentene vi får i år at sikkerheten til de ansatte skal ivaretas. De første årene i NAV var det veldig interesse hos direktoratet. Nå er det mer opp til deg å holde det varmt. Jeg ser jo i de dokumentene som vi arbeider etter at når det står at vi skal ut til brukers hjem, så følger det ikke noen verktøy med. Jeg føler kanskje at det blir glemt. Jeg har jo spurt hva som er grunnen til at vi skal oppsøke folk ute når disse har en fysisk mulighet til å oppsøke oss selv; hva er merverdien og risikoen? Men det ligger jo i tiden at man skal utforme ting etter bruker. Det har det nok alltid vært, men etter drapet fikk vi litt oppmerksomhet på at vi arbeider i et utsatt yrke. Men det er litt glemt. Da må det nok enda en hendelse til. Jeg synes det er litt uheldig at det er vi selv som må gjøre risikovurdering. Vi kan gjøre det, men vi har ikke verktøy til å gjøre det. Før var det mer strømlinjeformet. Nå endrer tjenestene seg slik at man blir vant til det. Men det er jo farligere å være hos bruker enn på NAV-kontorene.

Intervjuer: Opplever du at det er noe erfaringsutveksling rundt hva man kan og man er god på?

Ansatt: Nei, det er overlatt til det enkelte kontor. Ingenting av det som andre kan internt, er spredd til andre. Det vi har gjort, finner vi opp selv. De eneste andre vi har jobbet med er et annet kontor i kommunen som vi sammenligner oss med. Vi trodde at vi måtte lage alt selv. Det er jo veldig politisk at alt skal være brukerstyrt... jeg synes det er viktig å si at den ivaretakelsen av ansatte som jeg så før, den er ikke der lengre. Det var mer legitimt og fokus på det etter 2013, en anerkjennelse av det vi gjorde. Vi følte oss ivaretatt av våre

eiere. Det fokuset er litt borte nå. Jeg kan ikke huske sist vi snakket om det. Det er brukers opplevelse som er i fokus.

Intervjuer: Hva tenker du om det nye som kommer nå i NAV?

Ansatt: For sikkerheten er ikke noe bedre enn at brukerne kan bruke tjenester digitalt og så kan de komme hit til samtaler. Det er helt supert. Opphopning av mennesker som mangler penger eller er irritert over noe på samme sted, er uheldig. Men i juni 2017 så brukte vi kr 400.000-, på å bygge om mottaket, og da var det slik at de ikke kunne hoppe over, og det ble laget sikker sone. Ni måneder etterpå fikk vi vite at man ikke skulle stå bak disken, men stå ute på gulvet – uten at det fulgte med noen verktøy. Bare noen måneder før så var akkurat dét så farlig at vi fikk masse penger for å sperre oss inne. Så ting blir innført uten noen diskusjoner. Nå et år etter dette igjen så skal vi hjem til bruker uten noe verktøy.

Utdraget fra intervjuet belyser også en annen diskusjon som vi mener er viktig i dagens NAV: Flere ansatte bemerket nemlig at de opplever et misforhold mellom sikkerhetstiltak og de nye endringene som skjer i NAV for tiden. En annen ansatt sa det slik:

Etter drapet satte vi i gang mange sikkerhetstiltak. Bygde mange vegger for å få sikker sone for de som er verter også. Så kom det inn det at man skal avklare og møte folk ute på gulvet. Tjenestepakka snakker ikke med de som lager tiltak i direktoratet. Så nå virker det som om alt det vi har jobbet med tanke på sikkerhet er tilbake til null. Sveveren har ikke noe sikkerhet ved seg. Vi er ikke fornøyde. Noen skal veilede brukere hjemme, men hvor er sikkerheten da. Veldig bra med bedre tjenester, men de tiltakene der er helt motstridene til de sikkerhetstiltakene vi har jobbet med de siste årene.

Tilbakemeldingen om at sikkerhet og ansattes behov er blitt langt mindre synlig i de interne prosessene og dialogen i forhold til før, er tydelig. Mens de tidligere opplevde en stor ivaretagelse gjennom å få anerkjent sine behov og ved at dette ble satset på, finner de ikke sikkerhet som et tema i den nye organiseringen av NAV. Videre utrykte de at de ikke forstår hva direktoratet har tenkt; hvorfor er ikke sikkerhet mer opp på dagsordenen nå? De opplever at det ikke er kommunisert hva man tenker, og at det er vanskelig å se hvordan sikkerheten er ivaretatt og implementert i de nye omorganiseringsprosessene. De ansatte i dette caset var ikke de eneste som trakk frem disse momentene, også andre vi har snakket med har vært opptatt av dette opplevde misforholdet. Ikke alle kontor og enkeltansatte er imidlertid enige i denne problemstillingen. Enkelte mener at situasjonen knyttet til vold og trusler er blitt bedre på grunn av ny organisering. I utdraget fra intervjuet blir det like fullt påpekt at endringene er til det bedre for bruker. Flere av de ansatte var enige om at reduksjonen av mengden brukere i lokalet fører til mindre potensial for uro.

Hva har caset vist oss? Hva kan vi lære av caset?

- Det er behov for klare roller og tydelige ansvarsområder ved håndtering av vold og trusler, også for ledere.
- Behovet for ivaretagelse av ledere og fungerende ledere i etterkant av hendelser.
- Kontoret har lagt ekstra stor vekt på lettfattelige rutiner og hyppige øvelser for å terpe på hva man skal gjøre om noe skjer.
- Kontoret opplevde i etterkant av drapet en anerkjennelse av arbeidet som ansatte gjør i NAV. Det markerer et skifte i tenkningen rundt hva man skal tåle som ansatt i møter med mennesker i vanskelige livssituasjoner.
- Selv om kontoret er innstilt på at endringene i NAV for en stor del er positive, så belyser de ansatte hvordan det i prosessen rundt ny organisering mangler et sikkerhetsfokus.
- Viktigheten av å ta med sikkerhetstenkningen inn i ny organisering.

4.7 Case 7: Et kontaktsenter

Hvem og hvordan organisert?

De som arbeider på kontaktsentrene har ulik bakgrunn. De kan ha erfaring med alt fra markedsføring, reiseliv, utdanning og mer sosialfaglige områder. For å få jobb på kontaktsenteret skal en kunne det faglige. Det vil si lover og regler. Man skal kjenne godt til de systemene som benyttes, og i tillegg ha en god serviceinnstilling. Det har vært en dreining de siste årene fra at veilederne skulle kunne alt på alle områder til at de skal kunne gi informasjon og veilede bruker til riktig sted. Nå skal alle kunne svare på områdene arbeid og helse, i tillegg til å kunne minst et område til. Kontaktsentrene i Norge dekket tidligere hvert sitt fylke, mens nå er alle blitt landsdekkende. Alle kontaktsentrene blir styrt fra det som kalles Trafikk-avdelingen. Der koordinerer de alle ansatte på alle kontaktsentre, og styrer alle samtaler på alle fagområdene til veiledere med riktig kompetanse uavhengig av hvor i landet de sitter. Arbeidshverdagen til de ansatte er veldig styrt. Alle har timeplaner som sier nøyaktig når de skal være pålogget telefon, når de har pauser og når det er møter.

Har det vært tilfeller av vold og trusler?

Det er få tilfeller av vold og trusler ved dette kontaktsenteret, men det er en del tilfeller av uakseptabel språkbruk fra brukerne. Det er ikke uvanlig at de blir trakassert muntlig, noe som berører nyansatte veiledere mer enn de med lang erfaring. Oftest er det systemet brukeren er irritert på, ikke de som er veiledere. De erfarne veilederne synes det er en større påkjenning hvis brukerne er sarkastiske og kommer med skjulte trusler ettersom det da er vanskeligere å begrunne overfor brukerne hvorfor de ønsker å avslutte samtaler. Som nyansatt ved kontaktsentrene er samtaler der de som veileder blir kjeftet opp og må ta imot ukvemsord, veldig krevende. De som er mer erfarne forteller at disse samtaler gjerne preller av dem, og at de mest krevende samtaler er de hvor brukerne er fortvilte. Det har gjennom årene vært tilfeller der innringende brukere har truet med å sprengte det lokale NAV-kontoret. Da har saksbehandler rapportert til leder som igjen har tatt kontakt med brukerens

lokale NAV-kontor. Kontoret har så selv tatt kontakt med politiet. De samme rutinene gjelder hvis brukeren truer med å ta sitt eget liv eller skade seg selv.

Hva har de gjort?

Det har blitt mer oppmerksomhet rundt vold og trusler også på kontaktsentrene de siste årene. For noen år siden var det slik at man skulle akseptere alt som ble sagt over telefon. Nå er det uttalt at veilederne skal avslutte telefonsamtalen hvis det blir ubehagelig. Selv om alle veiledere har ulike terskler for hva de kan tolerere, skal de allikevel følge de samme retningslinjene for hva som er akseptabel språkbruk fra brukerne. Mens man tidligere fikk beskjed om å tenke på hvilken språkbruk du selv kunne tåle, skal man nå ta utgangspunkt i om man synes det er akseptabelt dersom bruker har slik språkbruk til et annet offentlig kontor, for eksempel helse eller politi. Denne endringen i retningslinjer skjedde samtidig som de gikk fra kun å svare på henvendelser fra eget fylke til å bli et nasjonalt kontaktsenter.

Veilederne ved kontaktsenteret mener selv at de har det lettere enn veiledere som møter brukere ansikt til ansikt ettersom de er ferdige med situasjonen når samtalen er over, men at dersom det en grov trussel så skal man rapportere brukeren og ha en samtale med leder. I det siste er det også signalisert at veilederne ved kontaktsenteret skal kunne ta fem minutters pause (logge seg av) dersom de har hatt en ubehagelig samtale.

De ansatte ved kontaktsenteret har hatt en del kurs som går på hvordan de skal kommunisere med brukere, først og fremst innen samtaleteknikk. De har flere teknikker de kan bruke når brukerne blir sinte, for eksempel spørre om hvem de er irriterte på og om de selv synes dette er en grei måte å snakke på. Ofte er det samtaler som starter med at brukeren er sint og frustrert, men som løser seg underveis ved hjelp av måten veileder håndterer samtalen på. Veilederne har nå mulighet til å ta opptak av samtaler hvis de opplyser brukeren om det, noe som ofte fører til at de fleste brukerne roer seg ned.

Hvordan har det fungert?

Hvis innringende bruker har kommet med trusler om å ta sitt eget liv eller trusler mot eget lokalt NAV-kontor, har rutinene med å rapportere videre og få lokale aktører til å ta tak i saken, fungert godt. De er blitt flinkere til å sette grenser i samtalen; til å si fra om de tåler denne språkbruken eller ikke. Noen veiledere blir derimot ikke vant til det og slutter fort. I følge de ansatte er de ikke flinke nok til å rapportere ubehagelige samtaler. Det å ta fem minutters pause etter en slik samtale er heller ikke bestandig så lett å få til på kontaktsentrene. Man må logge seg av, noe som går ut over antall samtaler man skal ta i løpet av en dag. Da blir det registrert at man er *på* mindre enn 100 prosent av tiden, noe som ikke ser bra ut for statistikken til den enkelte.

De ansatte på kontaktsentrene er ikke så veldig opptatte av vold og trusler i arbeidshverdagen. Noe av grunnen er at det ikke forekommer i stor grad, og at etterhvert som de får lengre erfaring opplever en viss distanse til disse truslene

ettersom de ikke sitter med brukerne ansikt til ansikt. Det er også sannsynlig at oppmerksomheten mot vold og trusler blir fortrent på grunn av at det er en annen side ved arbeidshverdagen veilederne er mer frustrert over. Tiden veilederne er på jobb er styrt ned til minuttnivå, når og hvor mange minutter de skal være på telefon, hvor mange minutter de har pause, og når de skal ha møter. Det er mulig å sende forespørsel til *trafikk* hvis de trenger å endre timeplanen sin, men dette tar tid og fører til papirarbeid. *Trafikk* er de som administrerer timeplanene til alle veiledere ved alle kontaktsentre. De skulle ønske at de hadde mer selvbestemmelse og kunne legge opp arbeidsdagen sin i større grad selv. Dette tas opp med ledelsen med jevne mellomrom, men de får til svar at det er umulig å få gjort noe med det dersom de skal opprettholde servicenivået og svarprosenten.

Hva kan vi lære av caset?

- Veilederne på kontaktsenteret tar i mindre grad ukvemsord fra brukerne personlig enn de som møter brukerne ansikt til ansikt.
- Annen tilnærming til sikkerhet ved kontaktsentrene: Her er ikke de ansatte redde for egen sikkerhet, men er i større grad opptatt av brukernes sikkerhet, det vil si trusler om selvsykdom og selvmord.
- På kontaktsentrene ønsker de å følge de samme retningslinjene for hvilken type verbal oppførsel de aksepterer fra brukerne, uavhengig av hver enkelt veileders terskel for hva han eller hun synes er ubehagelig.
- Oppmerksomheten rundt vold og trusler blir fortrent av den oppmerksomheten de ansatte har rundt egne arbeidsforhold som består av en strengt styrt arbeidshverdag og lite autonomi.

4.8 Case 8: NAV Kontroll

Hvem og hvordan organisert?

Case 7 er en av avdelingene i NAV Kontroll. PÅ NAV sine hjemmesider, står det følgende om NAV Kontroll sine oppgaver:

NAV Kontroll har som hovedoppgave å avdekke, anmelde og forebygge misbruk av ytelser fra NAV, samt har et nasjonalt ansvar for saker som angår medlemskap i folketrygden og trygdeavgift. De har også store oppgaver knyttet til registerforvaltning.

Som navnet innebærer driver de med kontrollvirksomhet og undersøker saker hvor man mistenker at NAV har blitt svindlet. NAV Kontroll både undersøker mulige svindelsaker og anmelder personer dersom noe ulovlig har foregått. I NAV Kontroll sin egen plan for vold og trusler sies det at “for brukerne dette gjelder kan det stå mye på spill” (NAV Kontroll 2014). Dette kan føre til konflikter og vold. Oppgavene deres innebærer både arbeid i kontorene hvor de også har møter med personer eller virksomheter som er under kontroll, og utenfor kontoret ved at de oppsøker steder for å føre kontroll og undersøke.

Hva har de gjort?

Det er spesielt den utadrettede delen av arbeidet til NAV Kontroll, kalt for *stedlig kontroll*, som er årsaken til at de er valgt ut som case. Forskjellen mellom NAV Kontroll og de ordinære NAV-kontorene er i særdeleshet to ting; Den første er at NAV Kontroll har langt færre brukermøter. Det andre er at brukermøtet på grunn av enhetens grunnvirksomhet pr definisjon ofte er forbundet med risiko. Dette gjør at de på tross av færre brukermøter er nødt til å tenke risiko i større grad. Ikke minst det faktum at de i en del tilfeller har å gjøre med kriminelle og kriminell virksomhet, viktiggjør ordentlige beskrivelser og rutiner på hva man skal gjøre og hva man ikke skal gjøre.

Som alle andre i NAV har NAV Kontroll oppdatert og utviklet rutinene sine etter 2014. I følge de selv arbeidet de imidlertid målrettet med sikkerhetsarbeidet og drev med risikovurderinger også noen år før det. En av de ansatte hadde tidligere arbeidet ved et NAV-kontor før hun begynte i NAV Kontroll og sammenliknet sikkerhetstenkningen på denne måten:

Fokuset på sikkerhet er bedre i NAV Kontroll enn på NAV-kontoret jeg jobbet ved i 2012. Men jeg følte meg ikke truet der heller. Jeg hadde høyere terskel, av og til fordi jeg kjente brukeren.

Skriftlige rutiner er imidlertid kommet på plass i løpet av de siste årene. De har også kjørt samtalekurs for ansatte og fått opplæring i faresignaler og lignende. Også for deres del har det til dels vært personavhengig hvor mye fokus man har på sikkerhet, men nå som det er lovpålagt vil det bli annerledes, sier de. I følge de ansatte var det tidligere forventet at de skulle tåle mer. På lokalkontorene hadde man for eksempel ikke opplæring. Selv om NAV kontroll kanskje har vært noe på siden av arbeidet mot vold og trusler i organisasjonen, så har de samtidig merket endringene som har skjedd siste årene:

Det har vært en bevisstgjøring fra NAV sentralt på at man skal melde fra... innrapportering... at man skal ha en lav terskel fra å melde fra. Det er bedre nå. Det er få hendelser her. Terskelen nå er likevel lavere for å rapportere.

Når de er ute på oppdrag er disse forberedt grundig. Både personer, sted og den konkrete situasjonen er risikovurdert. Alle sakene er undersøkt nøye og man sitter på mye informasjon før man drar ut. En del av denne informasjonen har de rett til å innhente fra andre offentlig organer og virksomheter. Ofte er politi og andre samarbeidspartnere med. De ansatte bærer stikksikker vest som standard utstyr. Instruksen er at man trekker seg ut umiddelbart når det blir ubehagelige situasjoner. I saker med voldshistorikk drar de ikke ut i det hele tatt.

Har det vært tilfeller av vold og trusler?

Selv om de arbeider med svindel, potensiell misbruk av offentlige midler, samt uredlige eller kriminelle personer og aktiviteter med lavere terskel for bruk av vold

og trusler, så formidler de under intervjuene at de har vært forskånet for de verste hendelsene. En av de ansatte hadde opplevd en *truende episode* som han kalte det, men ingen direkte trusler mot han selv. En annen igjen sier at trusler mot han selv har forekommet, men ikke tilfeller med vold.

Hvordan har det fungert?

De bruker NAV sine generelle retningslinjer for samtaler ved kontoret, men for de stedlige kontrollene må de følge egne planer. Personene vi snakket med var klare på at rutinene i NAV er for generelle og ikke grundige nok for deres virksomhet, og at de derfor har laget egne. Det ble presisert at tiltakene som er laget sentralt er gode for sitt bruk, men at de for eksempel ikke sier noe om hvordan man skal arbeide med kriminelle. En annen forklaring som ble gitt under intervjuene var at siden de sjelden har brukersamtaler så måtte de ha noe skriftlig å forholde seg til slik at de husket på å tenke sikkerhet.

Leder ved den avdelingen vi intervjuet opplyser om at de ikke kjenner mye til arbeidet mot vold og trusler i NAV. Mens for de fleste andre ansatte vi har snakket med i dette prosjektet har det vært et skille etter drapet på Grorud, mener ikke disse å ha opplevd det samme. Selv om de mer enn gjerne er villige til å dele sine erfaringer og rutiner med direktoratet og resten av NAV, har de aldri blitt inkludert i deres tiltaksutforming. Leder sa følgende:

Vi opplever at NAV-kontroll er litt på sida av disse satsningene. Vi venter ikke på at direktoratet skal gjøre noe før vi gjør noe selv. [...] Sikkerhetstiltakene vi har satt i gang har vi gjort sjøl. Har i hvert fall vært fokus på det siden 2011. Kanskje et par år siden vi fikk det skriftlig. Men var ikke så mye ute tidligere. For oss er det ikke før og etter Grorud. Vi vil også inkludere direktoratet i de rutinene, men vi har aldri blitt inkludert i deres tiltaksutforming. Tror ikke direktoratet vet hva vi driver med.

De har som det kommer frem, heller ikke blitt forespurt om deres erfaringer med stedlig kontroll og deres generelle utadrettete virksomhet. Dette til tross for at man innad i NAV kan ha mye å lære av hverandre. Angående det å være ansatt i NAV - uavhengig av hvor man er i organisasjonen - ble det i et intervju uttrykt at selv om enkelte brukere skulle mene at det er legitimt å kjeft på en NAV-ansatt, så skal ikke NAV-ansatte tåle mer enn andre.

Hva har caset vist oss? Hva kan vi lære av caset?

- De ansatte ved NAV Kontroll har arbeidet utenfor kontor over flere år og har dermed erfaringer å dele med resten av NAV.
- NAV Kontroll har rutinebeskrivelser ved oppdrag utenfor kontor som NAV kan dra nytte av i forbindelse med ny organisering.
- NAV Kontroll har blant annet utarbeidet et standardskjema for sjekk om risiko ved oppdrag, slik som risikovurdering av person, miljø, bransje eller sted, samt hvorvidt politi skal bistå.

- De ansatte ved NAV Kontroll skriver rapport/notat og evaluerer hvert uteoppdrag.
- Annet man kan lære fra caset er å gjøre grundige forberedelser i vanskelige saker, hjemmebesøk og øvrige oppdrag utenfor kontoret.
- Generelt kan vi si at nå når NAV skal være mer utadrettet og bruke mobile løsninger kan NAV Kontroll sine erfaringer med oppsøkende virksomhet over mange år nyttiggjøres for kontorer og ansatte som mangler denne erfaringen.

5 Direktorat, fylke og samarbeidspartnere

5.1 Direktorat

Det er direktoratet som har gitt ut den omtalte rapporten *Sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen - en gjennomgang av forslag til tiltak* i 2014 (NAV 2014). På spørsmål om hvordan rapporten er blitt tatt i bruk, svarte representanter fra direktoratet at den var implementert. Da de ble spurt om hva det innebar at rapporten og tiltaksforslagene var implementert svarte de at det var ferdig implementert fra deres side når det var sendt til fylkene. Da rapporten ble sendt videre til fylkene var på et vis direktoratets arbeid ferdig, og det var opp til fylkesnivået å føre dette arbeidet videre nedover i organisasjonen.

Et gjennomgående svar vi har fått når vi har undersøkt dagens sikkerhetsarbeid i NAV er at det er langt mindre fokus på det i dag. Dette bekreftes også av ansatte i direktoratet. Årsakene ser ikke ut til å være mer kompliserte enn at det skyldes en opplevelse av at man har fått stabilisert situasjonen knyttet til vold og trusler, og at man samtidig har en rekke andre saker som har høyeste prioritet i NAV. En ansatt i en sentral posisjon i NAV sa at man etter Grorud gjorde et godt stykke arbeid. Den ansatte poengterte risikoen for at sikkerhetsarbeid havner lengre ned på prioriteringslista så lenge det ikke skjer flere alvorlige hendelser. En ansatt fra sikkerhetsavdelingen beskrev hvordan man blant annet har fått på plass en god del materiell for intern opplæring, og at det hele tiden er en balansegang mellom “for konkret og for fluffy”. Det arbeides med andre ord kontinuerlig med å lage informasjonsmateriell, øvingspakker og lignende mest mulig aktuell for de ansatte ute i NAV-kontorene. Vedkommende sa videre at man forsøker å tilpasse tiltak mot vold og trusler til den nye organisering av NAV:

For eksempel er minimumsstandardene oppe for revisjon for å tilpasse disse til kanalstrategi og tjenestepakker. Når jeg har sett på prosjektplanene så henger ikke disse sammen med risikovurderingene. Kontorene har ikke noe skriftlig på at de har gjort risikovurderinger. Senest forrige uke så var det spørsmål om rutiner ved hjemmebesøk. Vi må lage et bra forslag til hvordan

vi skal gjøre det. Sikker jobbanalyse; det er dreiningen vi skal få. Det går an å få til sikkerhet også selv om skrankene og alarmknappene er borte.

Da vi snakket med HR-direktøren i NAV viste hun til delene av sikkerhetsarbeidet hun var mest fornøyd med. Hun nevnte den grundige tilnærmingen man la opp til, det differensierte bildet man fikk opp av situasjonen og den generelle bevisstgjøringsprosessen rundt vold og trusler på arbeidsplassen. Hun trakk videre frem samarbeidet med instanser på ulike nivåer og med ulike aktører, rundskrivet om at NAV-kontorene kunne anmelde som enhet, bedret intern rapportering i NAV og at det var enighet om hvilke tiltak som skulle settes i gang. Oppsummert mente hun at man har kommet langt i arbeidet:

Forebygging og håndtering er blitt bedre. Utfordringer i dag er likevel sikkerhet i de nye kontorløsningene og generelle omstillinger i organisasjonen.

Selv om man mener at man har oppnådd mye er det med andre ord en bevissthet om sikkerhetsutfordringer ved det som skjer i NAV i dag. Vedkommende fra sikkerhetsseksjonen trakk frem at det er et skille mellom direktorat og NAV-kontorene, og at det trenges et bindeledd mellom disse. Dette har man lite av i dag. Han mente også at arbeidet med sikkerhet, vold og trusler er for fragmentert. Organisering av sikkerhetsarbeidet har dukket opp flere steder i prosjektet og vil tas opp igjen senere i rapporten. Videre ble det pekt på at gode tjenester gir mindre vold og trusler. Også dette behandles nærmere senere.

5.2 Fylkesnivået

Om arbeidet med vold og trusler i NAV

Den overordnede oppfatningen til de vi har snakket med ved fylkeskontorene er at tiltakene mot vold og trusler og satsingen på sikkerhet har vært solid. En ansatt sa at kompetansen ved kontorene har økt de siste årene. Et annet eksempel som ble trukket frem som bra, var at fylkene fikk en pott med midler til dette arbeidet og at man har hatt fokus på felles systemer.

Samtidig som at sikkerhet fikk ekstra oppmerksomhet i årene etter drapet på Grorud, ga de også klart uttrykk for at sikkerhetsfokuset gradvis har dabbet av de siste par årene. En forklaring var at man i NAV har vurdert at man er i mål med arbeidet. Videre at det er vanskelig å kontrollere om man har måloppnåelse på det punktet siden det ikke er et kvantitativt mål. Tilbakemeldingen som går igjen er at så lenge man ikke måles eller rapporterer på sikkerhet, så vil ikke sikkerhetsarbeid prioriteres tilstrekkelig. Videre stilte intervjupersonene spørsmål om sikkerhetsarbeidet er riktig organisert, både på fylkesnivået og i direktoratet:

Jeg hører i dag til under økonomiavdelingen. Det er ingen fylker som har dekning for denne stillingen. Det trenger ikke bli noe vanskeligere i HR enn

økonomi. Det kunne være lettere å ha samme leder som HR-avdelingen fordi da ville leder ha oversikt over både HR og sikkerhet.

Det blir mangelfulle eller utydelige signaler. Det skyldes kanskje ansvarspulverisering, men det vet jeg ikke. De burde slått sammen HR og sikkerhet for å gi riktigere signaler. Disse sitt arbeid glir i hverandre, men det blir uklart når det ikke helt henger sammen.

En av tilbakemeldingene fra fylkesnivået var at de som arbeidet med sikkerhet tidvis kunne føle seg på siden av det øvrige arbeidet mot vold og trusler, som handler om oversikt over hendelser, HMS-spørsmål og lignende. De har heller ikke alltid nok tid til å arbeide med sikkerhet da dette ofte bare er en del av deres arbeidsoppgaver. På et av fylkeskontorene vi besøkte var det sikkerhetsansvarlig som også var ansvarlig for alt som hadde med datateknologien ved kontoret å gjøre. De hadde nettopp flyttet og det var oppstått en rekke utfordringer med tilganger og nett. Dette var problemer det hastet å finne en løsning på, og resulterte derfor i at han ikke hadde fått arbeidet noe med sikkerhet de siste månedene. Spørsmålet om organisering i direktoratet går i særdeleshet på at arbeid med sikkerhet, vold og trusler er spredt på ulike avdelinger. Sikkerhetsarbeidet er fragmentert. Det vil for eksempel si at den personen som er dedikert til å arbeide med sikkerhet ut mot kontorene ikke er den som mottar rapporteringene om tilfeller av vold og trusler fra kontorene. Det er det en person innenfor HR som gjør. Arbeidet blir dermed lite helhetlig og man kjenner ikke andre ansattes arbeidsoppgaver med relevans for eget arbeid. Hva gjelder utsagnet om fragmentert arbeid snakket vi med en fylkesdirektør som ikke opplevde at det var slik:

Jeg vil også si at vi har nok kompetanse og ressurser i forhold til behovet. Vi opplever heller ikke arbeidet med vold og trusler i NAV som fragmentert, heller ikke det arbeidet vi gjør selv her på fylket.

På samme tid hadde han savnet mer ressurser og kompetanse i organisasjonen som kan bidra til utvikling i NAV-kontorene. All nødvendig kompetanse har de hentet inn selv. Denne direktøren vektla noe som også er sagt av andre. Det går på betydningen som utvikling av gode tjenester har for nedgangen i tilfeller av vold og trusler. Han beskriver hvordan man i hans fylke har blitt flinkere til å gi gode tjenester. Tidligere var det store restanser og flere ubehagelig hendelser når brukere ikke fikk gjennom vedtak som de hadde krav på. Venting på penger førte til frustrasjon som igjen førte til vold og trusler. Han mente at de var blitt langt flinkere til å organisere tjenestene og møte brukerne på en god måte.

Det er ikke alltid helt klart for sikkerhetsansvarlige på fylkesnivå hva som er deres oppgaver og hva de kan delegere. De ser på seg selv som både kontrollører og rådgivere. På spørsmål om de har en kontrollfunksjon ble svaret at de kontrollerte at "alt var på plass" når de besøkte kontorer, men at det var vanskelig å ha en systematisk gjennomgang av alle kontorene med jevne mellomrom. På spørsmål om

de hadde sikkerhetskurs/øvelser for NAV-kontorene i sitt fylke, var svaret at de av og til gjennomførte kurs selv og av og til skaffet eksterne til å holde kurs. Noen ganger organiserte kontorene selv kursene med eksterne de selv leide inn. Dette vil si at det ikke er strømlinjeformet hvilke kurs/øvelser ansatte i NAV har deltatt på. Avgjørelser på om man skal ha kurs og hvordan disse skal utformes er opp til det enkelte kontor. Ettersom det er så stor variasjon mellom NAV-kontor kan det være en fordel at kontorene selv kan utforme sikkerhetsarbeidet sitt. På den ene siden er dette positivt ettersom de da kan utforme tiltak som er skreddersydd for dem selv. På den andre siden gjør dette at det er umulig å vite nivået på sikkerhetskompetanse på de ulike kontorene. Det er rimelig å anta at den er varierende fra kontor til kontor.

Om dagens situasjon/sikkerhetsarbeid

Blant dem vi har snakket med var det stor usikkerhet på hva NAV vil med sikkerhetsarbeidet nå som både tjenestene og organisering internt i NAV er i endring:

Direktoratet må bli enige med seg selv. [...] Man må unngå at man nå må starte fra null igjen og bygge opp kompetanse. Midler til fylkene datt vekk etter to år og siden da har det ikke vært brukt nevneverdig midler på vold og trusler og sikkerhet. Jeg har måttet stå på selv for å holde fokus på det. Etterlyser ikke nødvendigvis midler, men signaler om hva man vil, med mindre det kommer krav om at en viss grad av stillingen skal settes av til arbeidet.

Noe annet som kom frem, og som vi også så i noen av casene våre, var en opplevelse av misforhold mellom sikkerhetsarbeid og ny organisering:

Nei, det passer ikke så godt sammen. Jeg sliter med å få tak i hvordan den fysiske sikkerheten skal ivaretas med å ha færre timeavtaler. Vi har jo fortsatt akuthjelp. Vi har ingen steder folk kan være mens de venter. Skal vi ha venterom og hvordan blir sikkerheten der? For eksempel et kontor som ligger i et kjøpesenter og der brukerne må vente ute.

Slik vi oppfatter informantene er det ingen uvilje til endringer. Det handler mer om at man ikke forstår prioriteringene og signalene som kommer, eller rettene sagt mangel på signaler. Vold og trusler har hatt et svært høyt fokus. Nå som mye nytt skal inn i forbindelse med ny organisering hører man lite og ingenting angående sikkerhet for ansatte. Dette fallet i oppmerksomhet er noe som går igjen i mange av våre intervjuer, ikke bare blant de ansatte i fylkene. Hvordan kan noe som har vært gjenstand for så mye oppmerksomhet og ressurstildeling, plutselig snakkes så lite om?

5.3 Samarbeidspartnere

Vi intervjuet også samarbeidspartnerne som var med i arbeidsgruppen som arbeidet med sikkerhetssituasjonen i NAV. Disse var FO, KS og Oslo kommune. Disse beskrev

både selve arbeidet og samarbeidet med NAV i positive termer. Vi velger å sitere alle sammen siden tilbakemeldingene var så tydelig positive:

Hvis vi går tilbake til 2013 så møtte vi en etat som tok situasjon på ramme alvor med stor R. Også direktøren skjønnte at her man må ta et grep. Dette er et alvorlig arbeidsmiljøproblem. De satte også i gang et trepartssamarbeid med KS, Oslo kommune, seg selv og partene i arbeidslivet i form av organisasjonene som organiserer i NAV. [...] Prosjektet var veldig bra og spesielt prosjektledelsen med rapportering... Det er et av de mest systematiske arbeidene jeg har sett, hvert fall som har vært treparts-orientert.

Arbeidet har aldri vært så bra som med denne rapporten. Veldig ryddig prosjektledelse. Kom mange bra ting ut av den. Gode sider på nettet, og med materiale. Superflink og beinhard på leveranser og frister. Summen av dette. For vår del som aktør har vi mye mer kjennskap til hvordan direktoratet arbeider med dette og at vi kan lettere få samarbeidsprosjekter.

Man har fått vold og trusler inn som tema, for eksempel sikkerhetsinstruks for ansatte, og man har lyktes med å få på plass rutiner og krav om praktiske øvelser ved kontorene. Det vi har lyktes mest var bevisstgjøring, spesielt det at vi anmelder og ikke bare sier at det skal vi tåle, at vi fikk forankring i toppen, samt vi vi fikk på plass et avvikssystem.

Som det tydelig kommer frem ser det ut til at både prosess og resultat vurderes som bra. På spørsmål om hva man lyktes mindre med eller som man er mindre fornøyd med, var tilbakemeldingene stort sett knyttet til ønsker om ytterligere samarbeid på høyere nivåer for å få til mer eierskap og avtaler.

På spørsmål om hvordan de vurderer dagens sikkerhetssituasjon ble det kommentert at vold og trusler har vært lite oppe som tema den siste tiden. Årsakene til det knyttes til at situasjonen kanskje har blitt bedre etter innførte tiltak, og at det er mange andre ting som må løses fortløpende og som krever oppmerksomheten. Det var generelt flere kommentarer til dagens situasjon og mindre til hvordan arbeidet med vold og trusler forløp helt i starten av samarbeidet. For eksempel ble det trukket frem hvordan dagens måleregimer bare sjekker om noe er gjort, men ikke hvordan det fungerer. Det ble spurt om hva det skal brukes til og hvordan kvaliteten er på det. En ansatt som ofte er ute blant NAV-ansatte kommenterte hvordan han oppfattet dagens situasjon:

Jeg er en del ute og snakker med folk. Jeg spør alltid ansatte i NAV om hvordan det går. Halvparten sier at det går bra og at man får opplæring i det. Andre halvparten sier at det er som før. Men mange kontor tar dette på alvor. Det er jeg overbevist om. Det var så massivt på toppen, men NAV er en stor organisasjon hvor ingen vet hvem som gjør noe. Det tror jeg blir

litt problematisk når man kommer ned på det nivået. Og så har man den kommunale biten...

Sitatet sier noe om virkeligheten ved det enkelte kontor og om hvordan denne ikke alltid er lett å holde oversikt over i en så stor organisasjon som NAV. Den illustrerer også et bilde av et byråkratisk system hvor den interne kommunikasjonen burde vært bedre.

6 Hovedfunn

Kapitlet går gjennom de viktigste funnene i prosjektet. Funnene er basert på hovedmønstre i datamaterialet og punkter vi har ment burde belyses nærmere. På slutten av kapitlet er en oppsummering av alle punktene.

6.1 Gode tilbakemeldinger på satsingen mot vold og trusler

Et av de mest markante funnene i prosjektet er de overveiende positive tilbakemeldingene i organisasjonen på satsingen mot vold og trusler. Selv om en del ansatte var uenige i enkeltdeler og at noen ansatte var langt mer kritiske enn andre, så er den samlede tilbakemeldingen at arbeidet som har blitt gjort, er bra. Sett ut fra det faktum at satsingen i stor grad er initiert og utviklet høyt oppe i en stor og bred organisasjon mener vi det ikke ville vært oppsiktsvekkende om meningene sprikte mer enn de gjorde, eller at det hadde vært flere ansatte som var mer negative. Slik var det ikke. De ansatte ser for det første ut til å mene at satsingen totalt sett har vært nødvendig og godt utført. For det andre mener de at de enkelte tiltakene som er satt i gang har truffet behovene og hatt riktig utforming. Sammensetningen av tiltak har vært hensiktsmessig. Det samme gjelder innholdet i tiltakene. Mesteparten av dem vi snakket med hadde riktignok ulike momenter i satsingen og tiltak som de var mindre begeistret for. Når vi analyserte dataene fant vi likevel ikke noe tydelig mønster i disse tilbakemeldingene. På tross av delte meninger om enkelttiltak, grad av implementering, tiltakenes evne til å tilpasses lokalt og lignende, oppsummerer vi med at tilbakemeldingene jevnt over er gode. At satsingen og tiltakene samlet sett oppleves å ha vært «riktig og viktig» som det ble sagt av flere og med et kvalitativt godt innhold, er som sagt altså et hovedfunn.

6.2 Tiltakene er i stor grad gjennomført

Direktoratet hadde liten kunnskap om graden av gjennomførelse av tiltakene mot vold og trusler, samt hvilke tiltak som var tatt i bruk. Et av spørsmålene vi søkte å besvare var om tiltakene var blitt gjennomført ute og nedover i organisasjonen. Svaret er at de fleste kontorene har gjennomført noen eller flere tiltak. Det er et fåtall kontorer som ikke har fulgt satsingen. Et par kontorer fulgte for eksempel ikke minimumsstandarden. En rekke andre kontorer hadde gjennomført mange

tiltak, men ikke alle. Slik vi vurderer det, hadde kontorene satt i verk de viktigste tiltakene og tilstrekkelig mange til at vi kan si at satsingen i stor grad er blitt fulgt ute i organisasjonen. Vi har ikke gjort noen kvantitativ undersøkelse og kan ikke konkludere for samtlige kontorer. Slik vi kjenner NAV og ut fra de tilbakemeldingene vi har fått, tyder mye for at funnene våre også gjelder for de kontorene vi ikke har undersøkt, men vi har ingen grunnlag for å fastslå at det er slik.

6.3 Stor variasjon på sikkerhetsfokus ved kontorene

Det var store variasjoner mellom kontorene når det gjaldt situasjonen knyttet til sikkerhet, vold og trusler. Enkelte kontor hadde svært velutviklede rutiner, ordninger og diskusjoner rundt sikkerhet. Andre kontorer vedgikk at de hverken hadde snakket mye om temaet eller gjennomført mange tiltak. Mellom disse ytterpunktene befant flere seg. Spesielt de små kontorene langt fra de store byene skilte seg ut. Det var i hovedsak her vi fant de største avvikene. Imidlertid hadde ikke disse kontorene noen flere innmeldte hendelser med vold og trusler enn andre kontor.

Den store variasjonen kan vi se ut fra minst to ulike perspektiver, hvor de små kontorene enten kommer negativt eller positivt ut. Vi kan se på forhold som de ikke har fulgt opp, manglende rutiner og tiltak, i tillegg til ansatte med generelt lite oppmerksomhet på sikkerhet, vold og trusler. I et slikt perspektiv ser ikke tilstanden bra ut. Eller vi kan legge merke til hvor få hendelser de har, hvor god oversikt de har over sine brukere og hvor gode de er til å få til gode tjenester ut fra de ressursene de har tilgjengelig. Da fremstår kontorene langt bedre. Spesielt et kontor vi besøkte hadde flere avvik. Blant annet gjaldt dette minimumsstandard og rutiner. På samme tid hadde kontoret så å si ingen hendelser av alvorlig art. Hvordan skal man da karakterisere et slikt kontor? Dette spørsmålet tar vi opp senere i diskusjonskapitlet. I vårt materiale hadde vi ingen kontor som både hadde få gjennomførte tiltak mot vold og trusler og høy forekomst av eller høy risiko for vold og trusler generelt.

Videre var det blant alle kontorene vi var innom eller snakket med, stor variasjon i antall ansatte, geografisk plassering, nærhet til samarbeidspartnere og politi og så videre. Dette var også en type spredning vi søkte ved utvelgelse av case for å belyse mangfoldet i organisasjonen.

6.4 Noe variasjon internt ved kontorene

I tillegg var det ved en del kontor noe variasjon internt hvordan man vektla sikkerhet. Forskjellene gikk ikke på om man mente ansattes sikkerhet var viktig, men om hvor stor man anså risikoen å være og i hvor stor grad man burde fokusere på sikkerhet. De aller fleste mente at det er legitimt å fokusere på ansattes sikkerhet, men at arbeidshverdagen ved et NAV-kontor stort sett er nokså trygt. Dermed er det mindre grunn til å fokusere mye på sikkerhet, mente noen.

En sentral dimensjon når det gjelder variasjon, både i hvor mye man mener det skal fokuseres på sikkerhet og hvilken grad det kan være utrygt på et NAV-kontor, har å gjøre med betydningen av hvilken bakgrunn man har. En del av våre informanter mente at de kommunalt ansatte eller ansatte med sosialfaglig bakgrunn tålte mer av ubehagelig atferd, og at de dermed var mindre opptatt av sikkerhet. Dette kan tenkes å ha å gjøre med faktorer slik som robusthet, erfaring og en oppfatning av at man må tolerere mer fra mennesker i vanskelige livssituasjoner. Det siste gjelder også om det skulle gå ut over ansatte. Denne problemstillingen var nevnt av flere. Men det var også denne gruppen som mente at de var mest opptatt av hvordan en kunne unngå situasjoner med vold og trusler ved å sette brukeren i fokus. Det vil si at de ønsket å bli bedre på veiledning, kommunikasjon og det å gi bedre tjenester - heller enn å bygge fysiske barrierer. De mente at de gjennom det unngår frustrerte brukere som tydde til vold og trusler. Andre igjen gav uttrykk for at oppfatningene var like mellom de ansatte, uavhengig av bakgrunn. Mange kontor oppga at det i det daglige nesten ikke var skille mellom kommunalt ansatte og statlige ansatte. Ansatte sa for eksempel at de ikke visste hvor kollegaene var ansatt.

Ved et kontor som har opplevd en alvorlig hendelse, møtte vi en ansatt som hadde holdninger og meninger som skilte seg fra resten av kontoret. Vedkommende uttalte blant annet at det ville være umulig for vedkommende å gjøre jobben sin om de ordinære sikkerhetsreglene og rutinene skulle følges. Vedkommende hadde ikke vært til stede ved hendelsen og mente heller ikke å ha fått tilstrekkelig opplæring, på tross av den alvorlige hendelsen ved kontoret. Dette intervjuet var det mest avvikende i hele prosjektet. Årsaken til at vi nevner det er den store forskjellen det var mellom denne personen og de øvrige ansattes opplevelse. Det er en påminnelse om at til tross for at satsingen mot vold og trusler i NAV har vært vellykket, så er det ansatte i NAV som er uenige i dette. Hvorvidt det er mange som mener det samme som denne ene ansatte vet vi ikke sikkert, men det er få andre indikatorer i vårt materiale som tilsier at det finnes et betydelig antall ansatte som mener at satsingen med dets rutiner og tiltak er u hensiktsmessig eller unødvendig.

6.5 Ansatte mener satsingen ikke har gått ut over brukerne

Et forhold vi ville vurdere var hvorvidt satsingen på noen måte har gått ut over brukerne. Vi ville for det første undersøke om man hatt et fokus hvor brukernes behov har blitt oversett. For det andre ville vi undersøke om tiltakene har forringet eller hindret kontakten med NAV. Tilbakemeldingen er at dette ikke er tilfelle. Satsingen har i følge de ansatte ikke gått ut over brukerne. Flere ansatte mener også at det å innføre nye rutiner og stramme inn reglene for atferd i mottak har ført til at brukerne beskyttes, og at deres behov tas mer på alvor. Et trygt NAV er til det beste for brukerne, sa flere. Også på dette punktet hadde vi forventet å se et noe blandet resultat, men antakelsen ble avkreftet. Vi vet fra NAV sine interne registreringer at antall serviceklager har økt betraktelig de siste årene. En del av disse klagene mener NAV kan tilskrives andre forhold enn omlegging av tjenestene, utforming av

lokaler og lignende. Noen få ansatte blant dem vi intervjuet var nokså uenige i at satsingen ikke har gått ut over brukerne. Disse var som sagt få og rokker ikke ved det overordnede inntrykket om at satsingen i følge de ansatte ikke har gått ut over brukerne. Vi presiserer for ordens skyld at vi ikke har grunnlag for å si at satsingen *ikke* har gått ut over brukerne. At ansatte ikke opplever at satsingen har påvirket brukerne negativt gir oss en viss forståelse og oppfatning. Kanskje kan det brukes som en kvalitetsindikator på satsingen - og vi mener at det til en viss grad gjør det, men vi kan ikke konkludere bastant siden vi vet at serviceklagene har gått opp og at vi ikke har spurt brukerne selv.

6.6 Gode tjenester gir mindre vold og trusler

Et annet funn vi vil trekke frem var forholdet mellom tjenesteleveranse og omfang av vold og trusler. Flere ansatte viste til at gode tjenester gir mer fornøyde brukere - som igjen gir mindre vold og trusler. Det ble for det første sagt at man i NAV ikke bare har arbeidet med tiltak mot vold og trusler isolert sett. Man har også hatt stort fokus på å bedre tjenestene og opplevelsen av NAV som helhet. Dette har gjort at tjenestene har blitt langt bedre, ikke minst ved at man har fått til et bra internt samarbeid mellom kommune og stat. Flere sa at dette er bra for hele arbeidsmiljøet og man får ansatte som har det bedre på jobb. Resultatet er fornøyde brukere som utøver mindre vold og trusler. Enkelte ansatte fra både direktorat, fylkene og kommunene mente til og med at sikkerheten var blitt bedre nettopp på grunn av ny organisering av NAV. Mange av informantene våre mente at sikkerhetsspørsmålet er mindre synlig nå under innføring av nye organisasjons- og arbeidsformer, men flere ansatte mente altså at sikkerheten er blitt bedre *på grunn av* og ikke på tross av ny organisering. En ansatt i direktoratet sa for eksempel at en utilsiktet konsekvens av innføring av sveveverter i mottakene var den positive innvirkningen dette hadde på sikkerheten. Svevevertene har god oversikt over hva som skjer i lokalet og kan være i alarmberedskap. Samarbeidspartnere til NAV fra 2014 var også enige i sammenhengen mellom gode tjenester og forekomsten av vold og trusler. Én formulerte det slik at sikring av arbeidsmiljø krever at brukerne føler seg møtt. Hun mente at det nå hadde vært nok fokus på ansatte, men at arbeid med tydelig kommunikasjon og gode møter med brukerne i sin tur sikrer de ansatte.

6.7 Sikkerhetsarbeidet har fått mindre fokus de siste par årene

Like tydelig som at satsingen har vært vellykket og i følge de ansatte ikke skjedd på brukernes bekostning, er at sikkerhet har fått mindre fokus de siste par årene. Dette er det enighet om i store deler av organisasjonen, fra kontorene via fylkesnivået og til direktoratet. Spørsmålet er hva dette viser. På den ene siden kan man si at sikkerheten nå er kommet på et slikt nivå at den er tilfredsstillende. Interne data i NAV viser at antall uønskede hendelser har stabilisert seg, og de ansatte mener situasjonen knyttet til vold og trusler er tilfredsstillende. På den andre siden kan man si at sikkerheten nå

har mindre fokus fordi man har lagt den verste hendelsen bak seg, og at man ikke ser nødvendigheten av å bruke mer ressurser på sikkerhet. Noen ansatte gir uttrykk for at hendelsen ved Grorud kunne skjedd i dag fordi man ikke kan gardere seg hundre prosent. Hendelsen ved Grorud var av en slik art at direktoratets ledelse, ansvarlig departement og politisk ledelse ikke kunne la være å vise handlekraft. Men var det slik at man begrenset satsingen så snart den allmenne oppmerksomheten ble borte og en slags normaltilstand trådte inn? En annen vinkling som også er nevnt av dem vi snakket med, er at det i NAV til enhver tid er mange saker som har topp prioritet. Tjenestene skal for eksempel være effektive og brukerne skal få de tjenestene de har krav på. Derfor vil sikkerhet og arbeid med vold og trusler etter hvert nedprioriteres. Dette kan kalles oppmerksomhetsforskyvning. Tatt i betraktning hvor få tilfeller av vold og trusler som har vært totalt sett, er det kanskje ikke annet å vente. Det er muligens heller ikke kritikkverdig. De ansatte bemerker imidlertid at det er uklart hvilken plass sikkerhetsarbeid har i NAV i dag.

Kanskje ville det ikke vært bekymringsverdig at sikkerhet var mindre i fokus så lenge tjenestene og organisasjonen var den samme som før. I dag er det imidlertid store endringer i NAV. I disse endringene ser ikke sikkerhet og spørsmål rundt vold og trusler ut til å være et område man har tatt med i diskusjonen. Flere ansatte spør nå om hvordan det skal bli når ansatte i større grad skal møte brukere utenfor kontoret: Er ikke sikkerhet like viktig nå? Er ikke risikoen fremdeles like høy? Er ansattes sikkerhet blitt mindre viktig? Det at sikkerhet har vært i høysete for plutselig nesten ikke å være nevnt, er for mange vanskelig å forstå. Det ser ikke ut til at sikkerhet, vold og trusler er tilstrekkelig drøftet i arbeidet med ny organisering i NAV. Videre synes det ikke som at avdelingen som arbeider med utviklingen av tjenestene og avdelingen med ansvar for byggene og lokalene, koordinerer seg med eller samarbeider med de som arbeider med sikkerhet, vold og trusler. Det fremstår som uforståelig at ny organisering kan vedtas og rulles ut tilsynelatende uten tanke på sikkerhet. Vi tar forbehold om at NAV har dette under kontroll, men det fremstår ikke slik for oss og flere av dem vi snakket med.

6.8 Sikkerhet er noe fraværende i nyere organisering av NAV

Starten på presentasjonen av hovedfunn var at satsingen på sikkerhet og arbeidet mot vold og trusler oppleves som vellykket. Samtidig er konklusjonen at de samme tema fremstår som fraværende i den nye planleggingen og organiseringen av NAV. Mens resultatet av satsingen mot vold og trusler er oppløftende, er fravær av fokus på sikkerhet, vold og trusler i dagens NAV heller nedslående og uforståelig. Nedslående fordi det til nå er lagt ned en betydelig mengde arbeid i å få tjenestene gode uten risiko for vold og trusler mot ansatte - uten at det er synlig i organisasjon at dette fokuset skal fortsette videre. Lenger ut i dette kapitlet konkluderer vi med at forholdet til ansattes sikkerhet er løftet opp til et høyere nivå, et nivå man ikke hadde i NAV før drapet på Grorud. Hvordan kan det da fremstå så utydelig hva som gjelder i den

nye organiseringen? Nettopp på grunn av at dette spørsmålet kan stilles, er det også uforståelig. Flere ansatte spør seg nå hva som skjedde med alle risikovurderingene. De lurer på om det ikke lengre er viktig med tiltak for et trygt og godt arbeidsmiljø. Et kontor meldte for eksempel om at det kort tid etter at siste sikkerhetstiltak var på plass, kom direktiver fra sentralt hold om ny organisering av tjenestene. Kontoret hadde brukt 400.000,- kroner på å lage skranker for mottakspersonalet i tråd med direktivene fra direktoratet. Nå skulle personalet ut i lokalet og møte brukerne der, og ikke lengre bruke skranker. Dette kan fremstå som motsigende for de ansatte. Vi snakket likevel med kontorer som ikke så denne motsetningen og tvert imot mente at situasjonen var blitt bedre *på grunn av* ny organisering. Spesielt ett kontor var svært positiv. Dette var et kontor som hadde gjennomført omorganisering for en tid tilbake.

6.9 Fragmentert organisering av sikkerhetsarbeidet

Som vi har vist tidligere har ansatte nevnt at sikkerhetsarbeidet og tiltaksarbeidet mot vold og trusler er fragmentert. Dette gjelder både forhold på fylkesnivå og i direktoratet. En ansatt fra sikkerhetsavdelingen forklarte organiseringen slik:

Et annet problem er at arbeid med sikkerhet, vold og trusler er for fragmentert. Vi har kontor for etatseiendom med ansvar for bygg, det vil si innredning, utforming og så videre. Så har vi HMS-IA som arbeider med vold og trusler etter Arbeidsmiljøloven. Så er det min seksjon som er Sikkerhetsseksjonen som arbeider med informasjonssikkerhet og beredskap. Så er det Arbeids- og tjenesteavdelingen.

Også andre vi var i kontakt med var enige i at arbeidet var noe fragmentert. For andre igjen virket det bare uforståelig hvorfor sikkerhet fikk så lite oppmerksomhet i forbindelse med den nye organiseringen av NAV. Gitt at det er et begrenset antall personer i direktoratet som arbeider med temaene og at disse vet av hverandre og er fysisk tilgjengelige for hverandre, burde et mer integrert arbeid være mulig å få til. Vi har forstått det slik at direktoratet har begynt å se på disse tingene. Ansatte på fylkesnivået meldte også at de opplevde organiseringen som fragmentert eller at de ikke forsto helt hva direktoratet ville med sikkerhetsarbeidet. Det oppleves vanskelig å forstå hvorfor ikke avdelingene som arbeider med relatert virksomhet ikke skal kunne samarbeide i større grad. Dette handler nok like mye om manglende styringssignaler som om fragmentert arbeid.

6.10 Innføring av sikker sone var et viktig grep

Et av de viktigste tiltakene som ble gjort slik vi ser det, var innføring av skille mellom kontorlandskapet hvor de ansatte sitter og området som publikum har tilgang til, såkalt *sikker sone*. Ved å innføre sikker sone og kontroll med hvem som slippes inn og ut til samtaler, skapte man mer systematikk og oversikt i lokalene. Spesielt viktig

var det fordi det mange steder er store mengder folk som er innom i løpet av dagen. Ulempen er at tilgjengeligheten til kontorene og enkeltansatte blir langt dårligere. Det er i dag vanskeligere ikke bare for brukere, men også andre etater og offentlige instanser å komme i kontakt med NAV. Det kan være gode grunner til ikke å være for firkantet hva gjelder sikre soner, men at man innførte en viss kontroll på hvem som var hvor i byggene, var overveiende positivt og - vil mange mene - på sin plass. Sikre soner har ikke i seg selv løst utfordringen med all utagerende atferd i mottak, men illustrer tydelig at man tar ansattes behov på alvor.

6.11 Fokuserte på rutiner, ikke individuell tåleevne

Vi mener at det å innføre et felles sett med regler og rutiner for atferd ved kontorene var et viktig grep; ansatte skulle ikke bare skånes for vold og trusler, men også slippe ubehagelig atferd, sjikane og lignende. En ting er alvorlige voldsepisoder og trusselsituasjoner. Noe annet er stadig å bli utsatt for ufin atferd over tid. Begge delene ble det slått ned på. At NAV flyttet fokuset fra individuell vurdering av hvilken atferd som er greit og ikke, til å bli generelle krav til oppførsel ved et NAV-kontor, fremstår som viktig. Samtidig har vi sett at det er en del å hente hva gjelder felles grenser for hva man skal tåle og ikke. Dette varierer fra sted til sted. Hvorvidt man kan eller bør ha enda tydeligere grenser som skal gjelde alle, kan diskuteres. Ut fra hva vi har sett er hovedsaken at man har diskutert dette, og at det oppleves legitimt for ansatte å sette ned foten dersom man føler seg forulempet, trakassert eller utsatt for annen type ubehagelig atferd. Sikkerhet for ansatte er tydelig skjerpet gjennom innføring av rutiner. Selv om man arbeider med mennesker i vanskelig livssituasjoner, skal man behandles med respekt og man har krav på ordentlige arbeidsforhold. I diskusjonen rundt rutiner versus individuell tåleevne og skjønnsvurderinger, var det for øvrig også ansatte som påpekte at vi heller ikke må glemme brukerne.

6.12 Blanding av standardiserte og differensierte tiltak

En blanding av standardiserte tiltak som gjaldt overalt, kombinert med differensierte tiltak hvor man tilpasset etter lokale forhold, vurderes å ha vært en annen viktig faktor. Med standardisering mener vi spesielt minimumsstandarden som sikrer at kontorene skal ha et visst nivå på sikkerheten og gjøre risikovurderinger. Selv om man enkelte steder opplevde standardkrav som unødvendig fordi man eksempelvis hadde situasjonen under kontroll eller ikke opplevde vold og trusler, så bidro standardiseringen til at alle kontor hadde noe å rette seg etter. Det er ingen tvil om at standardisering har ført til at kontorene gjorde en del hensiktsmessige endringer - og at en god del av disse endringene skjedde ved de fleste kontor. Blant de kontorene vi har vært i kontakt med var det for eksempel kun et fåtall som ikke hadde fulgt minimumsstandarden. De standardiserte tiltakene sammen med felles rutiner i organisasjonen gjorde at man fikk økt det generelle sikkerhetsnivået i organisasjonen, noe man vanskelig ville oppnådd ved utelukkende å ha enkelttiltak eller generelle

føringer. På mange steder ville man kunne fått ulike diskusjoner rundt behov og hva som er riktig å gjøre. Standardiserte tiltak bidro til at det ble færre slike diskusjoner, og dermed lettere å få gjennomført sentrale deler av satsingen.

At satsingen også inneholdt differensierte tiltak eller tiltak som kunne tilpasses lokalt, var like viktig. Organisasjonen er stor og de ulike kontorene forholder seg til ulike scenario og virkelighetsbilder rundt om i landet. At en del tiltak måtte tilpasses lokalt var derfor helt nødvendig. I hvilken grad satsingen i realiteten har inneholdt differensierte tiltak var det ulike meninger om. Noen mente enkelte tiltak har vært preget av altfor få muligheter til lokale tilpasninger. Andre mener satsingen har vært for mye preget av differensiering gjennom at det er tillagt krav og forventninger, men ingen hjelp til å utforme dem etter de behov kontorene har. Nettopp blandingen av standard og differensiering ser like fullt ut til å ha vært riktig og viktig. NAV er som sagt stor og kompleks, og det er en vanskelig oppgave å finne tiltak som skal gjelde alle overalt. Spesielt det at man brukte standardiserte tiltak gjorde at man satte et nytt nivå for den generelle sikkerheten og en slags nedre grense for dette nivået.

6.13 Dedikerte ansatte og god prosjektledelse i direktoratet

Vi kommer ikke utenom at satsingen på sikkerhet i NAV har vært vellykket på grunn av dedikerte ansatte og en dyktig prosjektledelse. Blant de som trakk disse tingene ekstra godt frem, var samarbeidspartnerne fra 2013/2014. Ut fra vår vurdering har satsingen latt seg gjennomføre på grunn av ansatte i direktoratet som har gjort en god jobb og ved at prosjektet og satsingen som helhet har vært styrt bra. Satsingen har vært preget av systematisk arbeid. Det ble meldt om klare arbeidsoppgaver, at tidsfrister og leveranser ble overholdt og at man kommuniserte bra med øvrige prosjektdeltakere. Det vil alltid være forhold ved et slikt arbeid som kunne vært gjort bedre og man kunne hatt flere, bedre og andre tiltak enn det man hadde. I sum har nok uansett styringen av satsingen vært en viktig faktor for at den har blitt mottatt såpass positivt i organisasjonen som den har blitt. Det var imidlertid også flere som nevnte at direktoratet ble usynlige i dette arbeidet etter at den rapporten med anbefalinger var ferdigstilt og oversendt til fylkesnivået. Dette henger sammen med at det generelle sikkerhetsfokuset ble mindre etter hvert.

6.14 Anerkjennelse av ansattes behov

Anerkjennelse av ansattes behov kom for alvor på dagsordenen i NAV etter Grorud-drapet. Frem til da ser NAV ut til å ha hatt full fokus på brukerne og tjenestene. NAV kan selvsagt ikke kritiseres for å ha fokusert på disse tingene. Imidlertid kan de kanskje kritiseres for å ha fokusert for lite på sine ansattes behov for trygghet og arbeidshverdag. Dette gjelder ikke bare for NAV. Arbeidsmiljøspørsmål rundt vold og trusler er noe som også angår andre yrker og arbeidssteder. Vi kan hevde at vold og trusler er noe som man gradvis gjennom årene har blitt mer og mer oppmerksom

på. For NAV ble oppmerksomheten utløst av et drap. Flere vi snakket med følte seg ivaretatt og sett som ansatt i tiden etter dette drapet. Det ble mer legitimt å hevde egne behov og man satte klare grenser for hva ansatte kunne finne seg i. Man innførte rutiner og regler på atferd som ikke skulle handle om individuell tåleevne, men om hvilken atferd kontorene tolererte og ikke tolererte. Anerkjennelsen av ansattes behov førte til endringer i forholdet til ansattes sikkerhet.

6.15 Forholdet til ansattes sikkerhet er løftet til et nytt nivå

En av de viktigste konklusjonene våre er at holdningene til ansattes sikkerhet er løftet til et nytt nivå. Det er i dag langt mer fokus på ansattes sikkerhet. De aller fleste ansatte mener dette er på sin plass. Det ville ikke vært overraskende om vi fant en del ansatte som mente at det har vært for mye fokus på de ansatte. Likevel så vi gang på gang hvordan ansattes arbeidsmiljø fullt ut er legitimt å snakke om. Selv om ansatte kunne være uenige i hvor utrygt det er å arbeide i NAV, hvilke enkelttiltak som fungerer og hvilke tiltak som er nødvendige ved deres kontor, så mente de arbeid mot vold og trusler var svært viktig. Vi har ikke noe data på dette fra tiden før Grorud-drapet, men det kan tyde på at det har vært en holdningsendring. Endringene handler om legitimering av ansattes behov og forsterket fokus på HMS. Til og med en ny forskrift til Arbeidsmiljøloven har kommet på plass (Forskrift om utførelse av arbeid 2016). Det paradoksale med denne forskriften er at den kom i en tid hvor flere NAV-ansatte er i ferd med å få endret arbeidshverdagen sin i en retning som ikke alltid samsvarer med forskriften. Dette gjelder for eksempel alenearbeid. Når ansatte skal ut fra kontorene sine, kan man vel vanskelig forvente at de ansatte reiser ut to og to sammen på hvert oppdrag? Dette kan bli svært ressurskrevende, ikke minst ved små kontor som dekker store avstander. Likevel ser vi at klimaet for å fremme ansattes behov og rettigheter har vært forbedret siden 2013/2014. Det var imidlertid også kritiske røster i vårt materiale som mente at fokuset på de ansatte har vært litt for stort eller at man nå har hatt nok av det og burde rette fokus på brukernes opplevelse av NAV. Totalt sett er det like fullt langt mer legitimt å snakke om arbeidsmiljø og sikkerhet i dag. Det har nå blitt integrert i det daglige arbeidet, både gjennom rutiner og måter å arbeide på med brukerne. Vi presiserer at denne konklusjonen gjelder frem til innføring og implementering av kanalstrategi, og videre frem til i dag med det øvrige nye som skjer i NAV. Hvordan sikkerhet ivaretas fremover gjenstår å se.

6.16 Oppsummering av hovedfunn

Konklusjonen er at satsingen mot vold og trusler i NAV har vært godt gjennomført. Samtidig er det en del forbedringspotensial. Hovedfunnene oppsummeres i det følgende:

- Tilbakemeldingene fra de ansatte vedrørende satsingen på vold og trusler er positive.

- Tiltakene er i stor grad gjennomført.
- Det er stor variasjon mellom kontorene hva gjelder nivå og fokus på sikkerhet, og tiltak mot vold og trusler.
- Det er noe intern variasjon ved kontorene hvor mye man mener sikkerhet skal vektlegges.
- De ansatte mener at satsingen ikke har gått ut over brukerne.
- Sikkerhetsarbeidet har fått mindre fokus de siste par årene.
- Gode tjenester gir mindre vold og trusler.
- Sikkerhet er noe fraværende i nyere organisering av NAV.
- Sikkerhetsarbeidet i direktoratet er fragmentert.
- Sikker sone vurderes som ett av de viktigste tiltakene som er gjort i satsingen.
- Et sentralt grep og suksessfaktor var å fokusere på rutiner i stedet for individuell tåleevne.
- Blandingen av både standardiserte og differensierte tiltak ser ut til å ha vært riktig.
- En annen viktig suksessfaktor har vært dedikerte ansatte og god prosjektledelse i direktoratet.
- At ansattes behov ble anerkjent var en grunnleggende faktor av betydning.
- Forholdet til ansattes sikkerhet ble gjennom generelt fokus og alle tiltak løftet til et nytt nivå.

7 Diskusjon

Kapittel 7 består av tema som vi mener trenges å belyses nærmere. Plassen de ulike temaene har fått varierer. Spesiell plass har vi gitt håndtering av utløst alarm. Temaene som er berørt her, handler både om forhold vi selv har valgt å bruke plass på og forhold som vi mener burde belyses ut fra hvordan det fremsto i datamaterialet. Noen av temaene kunne strengt tatt vært plassert i kapittel 6. Når de er lagt hit indikerer det at de er punkter som bør drøftes uten at de er direkte funn fra datainnsamlingen. Til slutt i kapitlet er det en oppsummering av temaene.

7.1 Opplæring i kommunikasjon og motiverende intervju

Vi vil først kommentere opplæringen i kommunikasjon og motiverende intervju. Flere vi har snakket med forteller at måten man møter brukerne på og utfører tjenestene på har betydning for risikoen for vold og trusler. Helhetlig tenking rundt brukermøter innebærer mange ting. Dersom man sørger for gode møter, god informasjon og respekt, så vil brukerne gjengjelde med noe positivt, sier flere. Vi registrerer at man mange steder har benyttet en viss metode eller opplæringspakke for å oppnå dette. Metoden kalles *motiverende intervju*. Flere ansatte beskriver at denne opplæringen har vært bra. De mente blant annet at tiltak mot vold og trusler ikke bare handler om sikring av lokaler og lignende, men også hvordan man snakker med brukerne. Det ser ut til at opplæringen i intervju og kommunikasjon har vært viktig for å utfylle de andre tiltakene. Vi spør likevel om det burde vært flere tilnærminger til kommunikasjon og hvordan man forholder seg i relasjoner med mennesker i utfordrende livssituasjoner. Dersom man sier den enkelte ansatte er viktig for å forhindre uheldige situasjoner kunne man kanskje hatt flere verktøy i tillegg til motiverende intervju. Vi er kjent med at det enkelte kontor gjennomfører ulik opplæring og veiledning av sine ansatte hva gjelder kommunikasjon og relasjon, men dette er ikke tiltak utarbeidet sentralt. En del ansatte viser til hvordan de har fått kursing i eksempelvis de-eskalering av potensielle utageringssituasjoner. Kunne man hatt andre alternativer til motiverende intervju og gitt annen type opplæring og kursing, enten som et alternativ eller som et tillegg?

7.2 Bruk av vekter

Det var stor forskjell på oppgavene til de innleide vekterne ved de ulike kontorene. Ved noen kontorer hadde de tilsynelatende kun en dørvakt-funksjon. Ved andre kontor var de en forlenget arm for de ansatte, og kunne eksempelvis vise hvor besøkende kunne finne det de lette etter og hjelpe til med å kopiere dokumenter. Sikkerhetsrapporten fra 2014 (NAV 2014) tok opp bruk av vekter ved kontorene. Det ble drøftet både for og imot. I dokumentene vi har sett, virker det ikke tilstrekkelig drøftet hva disse faktisk skal gjøre og/eller hva det *forventes* at de kan og skal gjøre. Vekter i publikumsmottak oppleves for dem vi har snakket med ikke desto mindre som en billig investering i sikkerhet. Andre kontor - også de med et betydelig antall brukere - har valgt heller å sørge for god opplæring av de ansatte og sikre disse med alarmer og god oppfølging av hverandre. Dersom man velger å ha vekter i lokalet, kan man med fordel ha klart for seg hva denne faktisk skal gjøre i mer alvorligere tilfeller.

Et annet spørsmål er om man skal benytte seg av uniformert vekter eller ikke. Dette har vært diskutert blant våre informanter. Argumentet for full uniform er at det skal være synlig for alle brukerne at kontoret har vekter. Dette viser at man tar trygghet og sikkerhet på alvor, ikke bare for de ansatte del, men også for alle brukerne. Dette virker dempende på utagerende eller ubehagelig atferd. Argumentet imot er at uniform kan virke for voldsomt, malplassert og at det signaliserer utrygghet eller forventninger om at det skal oppstå vold og trusler. Dette kan tenkes å fremprovosere negativ atferd. Vi har ingen mening om dette, men så et eksempel på en bra løsning som ivaretar flere hensyn. Det var et kontor som hadde en vekter med uniform, men hvor denne var uten reflekser, utstyrsbelte og annet som vektere ofte har. Dessuten var det samme vekter som var der daglig og han hadde fast vikar. Dette gjorde at brukerne kjente ham, og at han kjente brukerne. Vi er da inne på noe som også andre trakk frem; det handler ikke om bruk av vekter eller ikke vekter, uniform eller ikke uniform, men om personen(e) og deres egenskaper, ferdigheter og fremtoning. Gjennomtenkt bruk av vekter ser derfor ut til å fungere svært bra ved de kontorene som har det. Videre handler dette også om vekterens faktisk funksjon. Det er forskjell på en streng vekter som vandrer rundt i lokalet med hendene på hoften og en imøtekommende vekter som gjerne er behjelpelig med små ting som brukerne måtte trenge hjelp til. Dette siste trenger ikke å bety at man tar over noen sosialfaglige oppgaver. Å vise veien til PC-en eller hjelpe til med å få barnevognen inn signaliserer både hjelpsomhet og trygghet. Uavhengig av hva man går for ved et kontor, mener vi det er stor grunn til å være bevisst på vekters funksjon. Selv om vekter ikke er en NAV-ansatt kan vekters atferd virke styrende for hvordan man føler seg møtt av NAV når man kommer inn.

7.3 Bruk av utløseralarm på kroppen

Et tillegg til, eller som et alternativ til fastmonterte alarmer på pultene har man noen steder valgt at ansatte i mottak bærer alarm på kroppen. På et sted ble det til og med gjort et poeng av at alarmen skulle være synlig for brukerne. Dette signaliserte at de

tok sikkerhet for ansatte og brukere på alvor. Ellers var det flere steder der noen ansatte eller ledere har mottaksalarm på seg til enhver tid. Dette er mottakere som tar imot utløst alarm i mottak, enten utløst via alarm på kroppen eller ved fastmontert alarm i mottaksområdet. Dette ble gjort ulikt. Ved et kontor hadde for eksempel kun utvalgte ledere alarm på seg og hvor rollefordelingen var tydeliggjort. Andre steder har man regler om at et visst antall ansatte skal sitte tilgjengelig i baklandet i tilfelle alarm blir utløst. En leder ved et kontor der de ansatte i mottaket bar alarm på kroppen, mente at dette var et billig tiltak. Vedkommende kunne ikke skjønne hvordan man andre steder tok risikoen ved ikke å ha slike systemer.

Hva gjelder alarm som blir båret på kroppen må vi imidlertid skille mellom mottakeralarm og utløseralarm. Mens en del kontorer har ansatte med mottakeralarmer som tar imot alarmer utløst fra samtalerom eller frontpult i mottak, så er det få kontorer hvor de ansatte bærer med seg alarm hele tiden på jobb i mottak. Både de med fastmonterte alarmer og alarm på kroppen melder om at de er svært fornøyde med løsningen de har. Etter vårt syn burde alarm på kroppen vurderes av flere, spesielt på steder der det har vært flere hendelser. Vi kan ikke se at dette forringer opplevelsen av møtet med NAV-kontorene. Til syvende og sist er det springende punktet uansett hvordan man behandler brukerne, om man møter dem med respekt og hjelpsomhet. Vi kan i alle tilfelle ikke se forskjellen på bruk av vekter i full uniform og det å bære alarm på kroppen hva gjelder brukernes opplevelse av NAV. Vi er kjent med at enkelte steder har større utfordringer enn andre, og at det kanskje er større problemer ved de kontorene som er i startfase av kanalstrategi og sammenslåing av kontorer. Uansett hvilke løsninger man går for, vil vi understreke viktigheten av å ha gjennomtenkte løsninger for sikkerhet og trygghet i både gamle og nye NAV-lokaler. Det vil si både hvordan ansatte og brukere i størst mulig grad er skånet fra vold, trusler og ubehagelig atferd og at man blir ivaretatt når man kommer til NAV. Ivaretagelse handler både om en god opplevelse av NAV og at man får den hjelpen man trenger.

7.4 Bruk av øvelser og trening

Vi har ikke gjort en evaluering av opplæringen i håndtering av vold og trusler som brukes rundt om i NAV. Imidlertid mener vi å se at rutinene for hva man som ansatt kan og bør gjøre i akutte situasjoner, er noe uklare. Vi kommer tilbake til akkurat det. Et annet spørsmål er hvordan man skal gjennomføre øvelser, hvilket fokus man skal ha og hva disse skal inneholde. Dette vil det være delte meninger om. Blant annet finnes det fordeler og ulemper ved å kjøre full-skala, realistiske øvelser. Ulempen er for det første at de mest alvorlige hendelsene skjer forholdsvis sjelden, og at man da trener på noe som kanskje aldri oppstår. Man kan videre hevde at man ved å kjøre mer dempede øvelser får trent på noe som oppstår oftere og som man dermed får mer bruk for. For det andre kan for realistiske øvelser virke skremmende og man risikerer at man opplever dårligere mestring - ikke bedre.

Fordelen er at man får øvd seg på ting som ligger så nært opp til virkeligheten som mulig, og følgelig får avdekket mangler ved beredskap og lignende. De som aldri har vært i ubehagelige situasjoner av betydning får erfaring med hvordan det kan være. Man får øvet seg i en trygg setting. I vårt materiale har det blitt nevnt ulike måter å gjennomføre øvelser på, og erfaringene har vært delte. Generelt har det likevel vært en opplevelse av at øvelsene fungerer og at man burde ha mer av dette. Vi har også erfart at det varierer hvem som arrangerer øvelser, kurs og trening, samt hvor mye man fokuserer på dette ved de ulike kontorene. Hvilke typer øvelser og trening som er mest hensiktsmessig, lar seg ikke alltid avgjøre. Det viktigste ser ut til å være at man faktisk gjør noe og lærer fra dette. Poenget med læring kan ikke understrekes godt nok. Det hjelper lite om man ikke evaluerer seg selv og utvikler rutiner og tjenestene basert på det en tester ut.

7.5 Håndtering av utløst alarm

Tiltakene mot vold og trusler inneholder blant annet forslag om rollefordeling ved utløst alarm. Det vil si hvilke roller som er nødvendige, hvem som skal ta disse rollene og hva man skal gjøre. Vi finner dette beskrevet i blant annet en veileder og i en av fordypningsmodulene til NAV. Når man leser hvilke rutiner man har for håndtering av utløst alarm, er det påfallende lite behandlet i NAV sine dokumenter hva man faktisk skal gjøre dersom noen utøver vold og trusler ut over det å trekke seg unna og ivareta de som er utsatt. Vi har sett at kontorer kan ha helt ulike rutiner når alarmen går. Ved noen kontorer skal en bistå i situasjonen, mens ved andre kontorer er rutinen at en skal fjerne seg fra situasjonen. Hvis opplæringen er mangelfull og utydelig kan dette føre til at situasjonen blir farligere enn den trengte å bli. Blant annet var det en ansatt vi intervjuet som løp til stedet hvor en hendelse pågikk, mens instruksjonen ved kontoret var å trekke seg unna. Hun kunne risikert å bli stående alene.

Hendelsen i Grorud som utløste satsingen i NAV, involverte en uforutsett hendelse som ingen hadde kontroll på. Hendelsen skjedde før de rakk å tilkalle politiet. I flere av intervjuene uttrykker ansatte at slike hendelser kan skje igjen i og med at man vanskelig kan forhindre det med tiltak som ikke ødelegger møtet mellom bruker og ansatt. Man vil alltid møte brukerne ansikt til ansikt. Det i seg selv er en potensiell risiko, selv om den er lav og alvorlige situasjoner sjelden oppstår. Slik vi ser det kommer vi ikke utenom spørsmålet om nødrett og nødverge, og hva man kan forvente av ansatte ved alvorlige hendelser. Den utløsende hendelsen for tiltakene i NAV var et brutalt knivdrap som - dersom man er ærlig om forholdene ved en del NAV-kontor - i realiteten best vil kunne stoppes av andre ansatte. Politiet vil aldri kunne stoppe akutte situasjoner som oppstår raskt. Drapet ved NAV Grorud vil kanskje ikke kunne vært forhindre av noen, men i og med alvorligheten i hendelsen mener vi det er påfallende hvor lite det er behandlet hva man skal gjøre som akutt tiltak dersom noen begår alvorlige handlinger i NAV. I andre arbeidssituasjoner slik som i institusjoner, er det forventet at man som ansatt skal håndtere situasjoner også ved å gripe inn fysisk, eller på annen måte skjerme personer som utøver vold eller utagerer. Vi kan

ikke se at det er klart hva som forventes i NAV. Tvert imot ser man ut til ikke å ville ta i denne delen av sikkerhetsarbeidet. I våre intervjuer er de fleste klare på at det ikke forventes at ansatte skal gripe inn fysisk. En leder sa tydelig og klart at dersom en hendelse lik den ved NAV Grorud hadde skjedd igjen så ville han ikke nølt med å gripe inn fysisk, men at han ikke kunne forvente at hans ansatte skulle gjøre det samme. En annen leder sa det samme:

Det er ingen forventning om fysisk inngripen selv om jeg selv nok kunne gjort det. Jeg har selv erfaring fra sikkerhetspsykiatrien og er vant med slikt.

En av casene er et lite kontor uten vokter og hvor politiet kan være to timer unna med bil. Kontoret har svært lite vold og trusler. De har ingen lokale rutiner eller avtaler med noen andre etater eller personer om hva man skal gjøre ved alvorlige hendelser. På spørsmål om hva de gjør om noe skjer og politiet er langt unna, kom svaret:

Vi har en pakke strips. Vi har jo innsett at dersom det skjer noe så er det vi selv som må trå til. Eventuelt med muskelhjelp.

De få ordene om at de hadde en pakke strips liggende klar, sier noe om realitetene som det etter vårt syn altså snakkes lite om i NAV; man kan bli nødt til å håndtere akutte situasjoner selv uten bistand fra politi. Dokumentene til NAV berører dette overfladisk, men lar være å utdype eller diskutere fysisk inngripen noe nærmere. For eksempel står det i NAV sitt rollekort ved utløst alarm at “man skal vurdere om man skal gå inn i situasjonen”. Vi kan ikke se at det fremgår noe sted hva dette betyr og hva man egentlig har tatt høyde for. I fordypningsmodulen står det at “man alltid skal tenke sikkerhet før man griper inn fysisk” (NAV 2018). Dette impliserer at fysisk inngripen er en problemstilling, men man sier ikke noe mer om det. Dette reiser flere spørsmål. Et av dem er på hvilken måte man sikrer liv og helse ved å samle personalet og ved å utløse alarmen. Det er vanlig å anta at situasjoner lettere lar seg de-eskalere om man er flere til stede. Det er også derfor dette i litteratur om temaet anbefales som noe av det første man gjør (Lillevik og Øien 2014; Dahl et al. 2006). Som ansatt vil man kunne føle seg tryggere sammen med kollegaene sine. Dermed øker man mulighetene for å beholde roen og komme opp med konstruktive løsninger på situasjonen. Det å samle personalet kan dessuten bidra til at den utagerende personen roer seg. Det kan også hende at noen er nødt til å stoppe utageringen fysisk. Det er ikke gitt at situasjonen roer seg alene ved å samle personalet. En rutine som sier at man skal samle personalet kan bli en falsk trygghet om man ikke har noe mer å følge opp med.

Dersom det brenner er man lært opp til at man skal prøve å slukke om mulig. Hva skal man gjøre dersom noen utøver vold? Dette mener vi er behandlet i altfor liten grad. Igjen: gitt den alvorlige hendelsen ved NAV Grorud finner vi det påfallende at diskusjon rundt fysisk inngripen ikke er inkludert i noen dokumenter. Spesielt påfallende er det at bestemmelsene om nødrett og nødverge etter straffeloven ikke er nevnt eller behandlet. Ansatte ved et av casekontorene uttalte at de er forberedt på

at de i verste fall må “sette seg på bruker” og få hjelp fra andre personer i nærheten. Et annet kontor har i sin rollebeskrivelse at vekter og mottaksleder har ansvar for å *skjerme bruker* som det heter. Hva det vil si kom lederen ikke noe videre inn på. Dette var eneste gang noen av våre intervjupersoner tilla ansatte en mer aktiv rolle ovenfor voldsutøver. Leder av mottaket ved ét av casene, sa at ansatte ved utløst alarm skal tenke på følgende:

Ivareta seg selv først, og så ivareta bruker. Det er ikke forventninger om fysisk håndtering. Er vanskelig å skulle pålegge ansatte å være ned på nedlegging. Vi kan ikke ha gjeng med ansatte med kurs i Krav Maga.

En annen mente at man ikke kunne forvente mer av en ansatt en hvilken som helst annen person blant publikum i mottak. Vi kan vanskelig argumentere mot det i prinsippet, men kanskje kan det forventes at NAV sin satsing hadde et reflektert forhold til bestemmelsene om nødrett og nødverge. Realiteten ved NAV-kontor - også der hvor man har politi i samme lokale - vil være at man i verste fall må ta fysisk i en person som utøver vold. Vi er av den oppfatning at NAV burde utrede for hva som egentlig forventes, og hva man som ansatt skal gjøre i situasjonen ansikt til ansikt med den personen som utagerer.

Videre mener vi det er nevneverdig at de fleste intervjupersonene er så klare på at man ikke skal gripe inn fysisk. Hva er årsaken til det? Det er nærliggende å anta at en slik holdning er ment å skulle ivareta ansattes behov eller viser at man mener at det faller utenfor de ansattes ansvarsområde. Kanskje skal det også vise at man ikke skal være nødt til å utsette seg for fare som ansatt i NAV. En annen forklaring er at temaet er ubehagelig og vanskelig. På den ene siden kan eller bør man kanskje ikke uroe ansatte unødvendig ved å lage rutiner eller beskrivelser rundt dette. Man kan vel heller ikke legge opp til rutiner eller forventninger som krever at ansatte skal ha oppgaver som ordensmyndigheten normalt tar seg av. På den andre siden vet mange ansatte - jamfør informanten som fortalte at de har strips liggende - at realiteten kan bli at man må løse situasjonen på egen hånd og at man må gjøre det som kreves, hva enn det er. Mange ansatte og ledere innser nok at man kan bli nødt til å håndtere situasjoner ved å gripe inn selv for å berge liv og helse i akutte situasjoner. Dessuten er det tydelig forventet av ansatte i institusjoner at de må kunne håndtere utagerende atferd ved selv i gripe inn fysisk. Selv om NAV ikke kan sammenliknes helt med institusjoner kan man kanskje hevde at forventninger til ansatte om avverging ved egen innsats, ikke er upassende eller å forvente for mye. Et hvert menneske har rett - og i noen tilfeller plikt - til å avverge nødssituasjoner. Spørsmålet er om det burde forventes mer av en ansatt enn hvilket som helst annen person som er innom kontoret. Det vil vi være forsiktig med å svare på, men det er en diskusjon som vi mener bør tas.

Hvor stort det faktiske behovet er for å ha rutiner på egen inngripen kan diskuteres. Det er ingenting i vårt datamateriale som tyder på at den type rutiner er etterspurt. Muligens er det en lite aktuell problemstilling. Vi forstår også at dette kan være

vanskelig for NAV, men mener at man ikke kommer utenom en drøfting av dette. Man kan vel ikke pålegge noen å skulle kunne legge brukere i bakken, men visse scenariobeskrivelser burde man kanskje ha. En løsning kan være at håndtering av slike situasjoner legges til visse ansatte man anser spesielt egnet til det. Dette vil spesielt gjelde kontor uten vektore. Om vi sammenlikner med brann forventes det at alle ansatte forsøker å slukke brann såfremt det er mulig, men det er ingen som mener at ansatte skal utsette seg for direkte livsfare av den grunn. Er det mulig å formulere noe lignende for håndtering av vold og trusler?

7.6 Å trekke seg ut versus å gå inn i situasjonene

Et spørsmål som har dukket opp flere ganger er hvorvidt man går inn i en situasjon eller trekker seg unna, samt hva dette betyr i praksis. Dette er en videreføring av forrige punkt. For noen personer vil det være naturlig og selvsagt at man går inn i en situasjon og forsøker å hjelpe til. For andre vil det å trekke seg unna og holde seg vekk fra en ubehagelig situasjon, være mest nærliggende. Dette har å gjøre med både hva man føler seg kapabel til å håndtere og andre personlige forhold - og det har å gjøre med hvilke rutiner arbeidsplassen har. Opp gjennom tiden har man hatt ulike rutinebeskrivelser til for eksempel ambulansesjåfører om hva man skal gjøre i situasjoner med vold og trusler. Mye av det som NAV arbeider med innenfor sikkerhet, har andre yrkesgrupper også forholdt seg til tidligere. Man kan derfor se til andre dersom man ønsker å vurdere rutinebeskrivelsene. Utfordringen med å si at de ansatte skal trekke seg unna som en fast rutine er at andre ansatte kan bli stående alene. Noen steder har man faste personer som tar seg av akutte situasjoner. Dette fungerer bra så lenge disse er til stede. I det minste kunne man beskrevet tydeligere hva det vil si å gå inn i en situasjon eller trekke seg unna. Dette kommer vi tilbake til senere.

7.7 Hvor absolutte er kravene til arbeid med sikkerhet?

NAV gir både forslag og direktiver om hvordan man skal organisere tjenestene overfor brukerne og hvordan man skal arbeide. Ved et case-kontor møtte vi på en problemstilling som illustrerer hvordan virkelighet og behov møter krav og ulike bestemmelser. Ved kontoret satt en ansatt alene ute i mottaket. Døren inn til kontorlandskapet hvor de andre ansatte satt var som regel lukket. Han kunne da ikke se kollegaene sine, og de kunne ikke se han. Det har ikke vært gjennomført en systematisk risikovurdering ved kontoret. Kontoret er lite og det ville vært merkbart om noe pågikk i mottaket. Den ansatte som var svært erfaren og godt egnet for jobben, hadde aldri klaget og ønsket heller ikke å gjøre om på ordningen. Det hadde ikke vært alvorlige hendelser ved kontoret og heller ikke ubehagelige episoder på lenge. Kan man på tross av disse fakta ha en slik situasjon permanent? På den ene siden virker det overilt å skulle endre på noe som tilsynelatende fungerer bra. På den andre siden bryter praksisen med vanlige oppfatninger og krav om sikkerhet i NAV.

Det er muligens også på kant med den nye forskriften i Arbeidsmiljøloven (Forskrift om utførelse av arbeid 2016).

Etter å ha vært på stedet kan vi ikke uten videre si at kontoret har en direkte kritikkverdig praksis. De virker å ha god kontroll. Arbeidshverdagen er rolig og fredelig. Eksemplet kan likevel brukes i et forsøk på å finne grensen for hva som er greit å se mellom fingrene på. Hva kan man overlate til skjønn? Hva kan man si er spesielle omstendigheter hvor avvik fra krav er akseptabelt? Vi ser ikke for oss at en annen ansatt uten videre ville syntes det var en tilfredsstillende arbeidssituasjon å sitte alene i publikumsmottaket, hverken ut fra sikkerhet eller arbeidsforhold generelt. Spørsmålet er om det er visse krav som er absolutt ufravikelige. Slike krav eller forventninger er ofte noe som utvikles over tid. Det er ikke mange årene tilbake da NAV var åpent helt inn til de ansatte sine kontorer. En slik praksis er fortsatt nokså vanlig ved enkelte andre offentlige kontorer. Vi kan til og med si at det ville vært uhørt å stenge dørene ved enkelte offentlige tjenester. Man ville mene at det vanskeliggjør en god oppfølging av brukerne, gir dårlige signaler og så videre. For de fleste ansatte i vårt prosjekt er det i dag en selvfølge at man har kontorområder som ikke er tilgjengelig for andre, eller at det legges til rette for en arbeidshverdag uten vold og trusler. Som sagt har vi ikke en bestemt formening om rett og galt i eksempelet med alenearbeid og mottakssituasjon som er nevnt her, men det viser utfordringene og realitetene i NAV. Det viser at i diskusjon om sikkerhet er det sjelden to streker under svaret og ulike behov må veies opp mot hverandre.

7.8 NAV og ny organisering

Sikkerhet, vold og trusler må ses i sammenheng med all ny organisering som skjer i NAV. De siste årene har man parallelt med en storstilt satsing på vold og trusler også arbeidet på andre hold i organisasjonen. Man har gjennomført endringer i publikumsmottak, telefontjenester, måten å lage og gjennomføre avtaler på, slått sammen kontorer og laget større regioner på fylkesnivå og så videre. Innledningsvis har vi sagt at vårt fokus har vært på det spesifikke arbeidet med vold og trusler og ikke hvordan man har organisert seg i NAV. Det vi imidlertid har sett er at nye måter å organisere seg på påvirker situasjon rundt sikkerhet, vold og trusler. Ikke minst har kontaktsentrene fått en sentral rolle. Spørsmålet er hvordan det å sluse publikum til anonyme telefonansatte på sikt vil påvirke deres forhold til NAV, og om publikum sier seg fornøyd med dette. Vi er bekymret for at de nye måtene å rigge både organisasjonen og tjenesteytingen på, vil føre til at fokus på sikkerhet, vold og trusler blir kritisk mindre enn den har vært til nå.

På den andre siden ser vi tydelig at endringene på mange steder har vært til det bedre ved at tjenestene har blitt bedre. Når vi uttrykker en bekymring handler det for det første om at vi frykter at det gode arbeidet som har blitt gjort skal forsvinne i all omorganiseringen. For det andre går det på bekymring for tilgjengeligheten for de tyngste brukerne. Under prosjektet har vi mange ganger fått høre hvordan man

ved å kanalisere brukerne over på nettløsninger og selvbetjeningsløsninger, kan frigjøre tid til de brukerne som trenger tettere oppfølging. Her har vi et par kritiske bemerkninger. Den ene går på om man virkelig kommer til å bruke frigitte ressurser på å følge opp brukere eller om man benytter midlene på noe annet. Og hvordan skal man sikre samme nivå på pengeoverføringer til NAV når tjenestene koster mindre? Når saken plutselig begynner å handle om frigjorte ressurser, slår økonomisk logikk ofte inn. Dersom denne logikken får råde, kan resultatet blir kutt i tjenestetilbudet og at de tyngste brukerne får det verre. Dette kan være både en mulig sikkerhetsrisiko i et ansattperspektiv og en potensiell tjenesteforringelse i et brukerperspektiv. Vi er her i ytterkant av vårt mandat, men budsjettens og økonomiens betydning i sikkerhetsarbeidet kommer man ikke utenom i fremtidens diskusjon av sikkerhet i NAV.

Hva gjelder såkalt ny organisering så kan dette ha ulikt innhold avhengig av hvor man er i NAV. Når vi har brukt begrepet *ny organisering* har det vært i betydningen realisering av kanalstrategi. Disse distinksjonene går rett inn i diskusjonen om implementering. For mange kommuners del vil ny organisering være ensbetydende med kanalstrategi. Det er hva mange kommuner står oppe i nå. Utformingen av kanalstrategi er for direktoratet mer eller mindre ferdig. Det handler nå om implementering av denne ute i organisasjonen. Ny organisering i direktoratets bruk av begreper, handler mer om regionalisering og kommunesammenslåing. Direktoratet har altså utarbeidet kanalstrategien og sendt den fra seg, i betydningen at dette nå skal implementeres i organisasjonen. Mange kommuner derimot, er i startfasen av kanalstrategi. For dem er dette i aller høyeste grad ny organisering. Fordi det er direktoratet som driver utviklingen, ligger de langt foran resten av organisasjonen. Det som direktoratet er ferdig med, startes det på i samme stund andre steder i organisasjonen. Dette burde direktoratet være bevisste på slik at man ikke snakker forbi hverandre. Enkelte ansatte vi snakket med beskrev hvordan NAV går så fort frem at de ved deres kontor ikke rekker å holde tritt med utviklingen. Det ble for eksempel nevnt at NAV sender ut visse opplæringspakker som man skal fokusere på og gjennomføre. De ansatte rekker ikke alltid å fullføre disse og blir hengende etter når neste pakke kommer. Det at direktoratet sier seg ferdig med en satsning når de sender den fra seg, gjør også at satsningen i liten grad greier å fange opp erfaringene kontorene selv gjør seg med satsningen. I dag er det på de fleste områdene krav til at nye tiltak eller organiseringer skal være både kunnskaps- og erfaringsbaserte, noe som er vanskelig å få til hvis det ikke er noen *loop* tilbake fra NAV-kontorene til direktoratet.

Ved innføring av et nytt prosjekt eller en organisasjonsendring vil det nesten alltid skje en oppmerksomhetsforskyvning. Det medfører at tidligere prosjekter eller satsninger får mindre fokus. Det er noe vi har sett også her. Ved innføring av kanalstrategien og den omorganiseringen dette medførte, fikk arbeidet med vold og trusler, som tidligere hadde høy prioritet, langt mindre fokus. I tildelingsbrevet gikk sikkerhet fra å være øverst på agendaen til å havne lengre ned på listen. I praksis er fokuset gått kraftig ned. Spørsmålet da blir om arbeidet med vold og trusler har hatt så stor oppmerksomhet og er blitt så godt internalisert i organisasjonen, at det får en naturlig

plass i nye satsninger og nye omstruktureringer - eller om oppmerksomheten helt og holdent flyttes vekk fra sikkerhet, vold og trusler og over på neste satsing.

7.9 Oppsummering: Sammensetning av og kvalitet på tiltakene

Som vi har sett, er mange av de omtalte tiltakene i NAV-kontorene innført på bakgrunn av anbefalinger fra direktoratet. Noen av tiltakene er tydelig beskrevet, og det er lite rom for variasjon ved implementering av dem. Andre tiltak er det opp til kontorene å utforme slik at de passer inn i organiseringen ved gjeldende kontor. Før vi startet med datainnsamlingen til dette prosjektet, var det flere som nevnte at det kunne være forskjeller mellom kontorene. Noen var mer systemorienterte og andre mer brukerorienterte. Det vil si at mens noen kontorer kunne være mer opptatt av sikkerhetsrutiner og innføring av anbefalte fysiske barrierer, kunne andre kontorer tenke at denne type tiltak var fremmedgjørende overfor bruker, og heller ønsket å utvikle tiltak og tjenester som var direkte knyttet til kvaliteten på brukerens tjenester. I forbindelse med den sistnevnte gruppen ble det sagt at det kunne dreie seg om kontorer med mange kommunalt ansatte som hadde ført med seg tradisjonene fra *de gamle sosialkontorene* som fokuserte sterkt på brukergruppen. Vi fant noen slike ulikheter mellom kontorene, men langt færre enn det vi ble forespeilet. Det vi imidlertid så, var at sikkerhetsfokuset fra direktoratets side for en stor del var systemorientert, mens det på kontorene generelt i langt større grad var brukerorientert. På kontornivået var det langt flere som fokuserte på at kvaliteten på tjenestene de leverte hadde direkte innvirkning på forekomsten av vold og trusler, og om målet var å redusere antall hendelser, så måtte tiltakene settes inn på å forbedre tjenestene på en slik måte at man unngikk situasjoner der brukerne ble fortvilte og frustrerte. På kontornivå var de også generelt mer opptatt av hvordan de systemorienterte og brukerorienterte perspektivene kunne kombineres på best mulig måte både for ansatte og brukere. Denne helhetlige måten å tenke sikkerhet på, at en trenger forebyggende tiltak, skadereduserende tiltak, og kanskje først og fremst tiltak som gjør at slike situasjoner ikke oppstår, er noe som bør tas med i det videre sikkerhetsarbeidet i etaten.

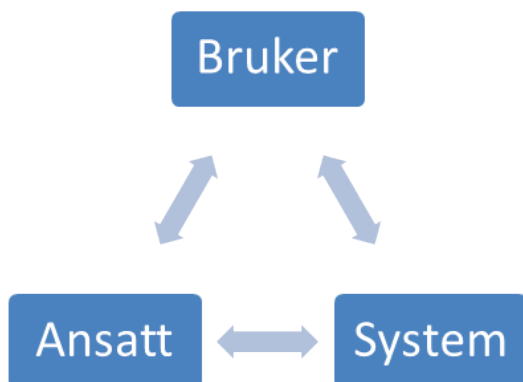
Det har blitt et sterkere fokus på sikkerhet etter 2014, og det er så og si udelt positivt. Det er imidlertid noen sider ved strenge og absolutte sikkerhetsrutiner en må være oppmerksomme på. Både ved kontaktsenteret og ved kontorene var det stor bevissthet rundt at en skulle avslutte samtaler dersom brukeren sa eller gjorde noe som opplevdes ubehagelig. Dette er betryggende for de ansatte å vite. Men - det er usannsynlig å tenke seg at det aldri vil finnes brukere som på en eller annen måte er utagerende. Hva skjer med disse når de blir utestengt eller når røret blir lagt på i den andre enden av telefonlinja? Kan det forekomme at noen av de brukerne NAV skal være til stede for faller utenfor? Vil situasjonen eskalere opp mot andre arenaer brukeren har kontakt med? Disse spørsmålene henger også sammen med hvorvidt en arbeider system- eller brukerrettet, og i hvilken grad en greier å integrere disse retningene i et helhetlig sikkerhetsperspektiv som sikkerhetsarbeidet springer ut fra.

7.10 Avsluttende betraktninger

Vi har i dette prosjektet gått gjennom satsingen i NAV på sikkerhet og tiltak mot vold og trusler som man startet på etter drapet ved NAV Grorud i 2013. Konklusjonen er at satsingen sett under ett har vært bra og at det samtidig er enkelte forbedringspotensialer. Vi har også sett mange gode eksempler på hvordan kontorene har løst sikkerhetsspørsmålet i praksis. NAV er en stor organisasjon i kontinuerlig utvikling. I de siste årene har man arbeidet med omlegging av tjenestene og organisasjonen. Dette er et arbeid som fortsatt pågår, og hvor man på de ulike nivåene i NAV er på ulike stadier. Det er også stor variasjon fra kontor til kontor hvor langt man er kommet. Vi har ikke hatt fokus på organisering og tjenesteyting i seg selv, men sett på situasjonen knyttet til vold og trusler. Disse tingene henger likevel sammen. Vi ser at fokus i NAV nå er på kanalstrategi, tjenestepakker, regionalisering og sammenslåing av kontorer. Regionalisering og sammenslåing ser ut til å være det aller siste som direktoratet nå arbeider med og har fullt trykk på, mens en del kontor fortsatt har mest fokus på kanalstrategi og tjenestepakker. I den forbindelse vil vi nevne en utfordring som det kan være grunn til å være oppmerksom på. De ulike nivåene i NAV har ulike arbeidsoppgaver og befinner seg på ulike stadier i de ulike prosessene. Dette kan gjøre det utfordrende å få med seg erfaringsbasert kunnskap som organisasjonen gjør seg fordi direktoratet da er godt i gang med neste store prosjekt. Det vil ofte være slik at ulike nivå i en organisasjon er på ulike steder i en utviklingsprosess. Ved å være bevisst på det kan man lettere legge til rette for læring mellom nivåene.

Det er et stort forskningsprosjekt i seg selv å undersøke hvordan NAV organiserer seg og tjenestene sine. Når vi unnlater å gå ytterligere i detaljer på det her er det ikke fordi det er irrelevant eller uviktig, men på grunn av prosjektets fokus og mandat. Vi har i vårt prosjekt ikke desto mindre fått et lite innblikk i dette. Avslutningsvis vil vi likevel si noe om forholdet mellom bruker, ansatt og system (figur 18).

Figur 18: Forholdet mellom bruker, ansatt og system



Gjennom prosjektet har vi sett på hvordan hensynet til de ansattes behov for og krav på et godt og trygt arbeidsmiljø balanseres opp mot brukers behov for og krav på gode tjenester og møter med NAV. Underveis har vi også kommet inn på hvordan kontor og ansatt må forholde seg til systemet. Både ansatte og brukere har måttet ta hensyn til systemet gjennom standardiserte skjema, endrede organisasjonsformer som gjør at henvendelser sluses til telefonløsninger og så videre. NAV kan gjennom det fort oppfattes som et system som nesten lever sitt eget liv. På mange måter må NAV være slik for å sikre like tjenester til alle, og for å dekke det omfattende ansvarsområdet som NAV favner. Vi minner like fullt om at hva gjelder vold og trusler er det essensielt at man ikke bare opprettholder balansen mellom ansattes behov og brukernes behov. Vi vil imidlertid avslutningsvis også minne om viktigheten av at det rigges tiltak, regler og forordninger som handler om menneskene i systemet og ikke systemet i seg selv. Dette impliserer blant annet en bevissthet om sikkerhet, vold og trusler i ny organisering av NAV. Disse avsluttende betraktningene betyr også at en del av våre funn på sikkerhet, vold og trusler også kan ha overføringsverdi for annet arbeid i NAV hvor de ulike nivåene er involvert. Slik vi ser det handler det om å ta inn over seg hvordan det som skjer av interne prosesser oppfattes på de ulike nivåene i organisasjonen.

8 anbefalinger til direktorat

Vi har valgt å ha et eget kapittel med anbefalinger for det videre arbeidet. Selve anbefalingene utgjør overskriften til hvert avsnitt. Under hvert avsnitt redegjør vi for anbefalingene ytterligere.

8.1 Viderefør det gode arbeidet innen sikkerhet, vold og trusler

Vår aller første anbefaling er at man viderefører det gode arbeidet som er gjort innen sikkerhet, vold og trusler inn i ny organisering av NAV og det som ellers skjer i organisasjonen. Man har oppnådd en del positive resultater. På grunn av (naturlig) oppmerksomhetsforskyvning er det imidlertid en fare for at man mister noe av det momentet man har bygget opp innen sikkerhet og arbeid mot vold og trusler. Selv om prioriterte områder i organisasjonen nå er endret, oppfordrer vi, basert på funnene i prosjektet, at man sørger for at fokus på sikkerhet, vold og trusler opprettholdes.

8.2 Håndtering av akutte situasjoner bør avklares

Vår oppfatning er at beskrivelsene rundt hva man kan, må, bør og har lov til å gjøre som ansatt ved håndtering av akutte situasjoner, bør avklares. Gitt det alvorlige utgangspunktet for satsingen på sikkerhet, stiller vi oss undrende til de vage beskrivelsene rundt hvordan situasjoner med vold, utagerende eller ubehagelig atferd skal og kan håndteres. Den manglende kunnskapen om hva håndtering av akutte situasjoner mener vi å finne igjen hos informantene våre. Mange øver på håndtering av ulike situasjoner, men vi kan ikke se at det er reflektert rundt hva man gjør i situasjoner der politiet befinner seg et stykke unna eller der en akutt situasjon krever en inngripen som politiet er for langt unna til å foreta. Vi er innforstått med utfordringen ved å skulle formulere noe på dette fra direktoratets side. Vi skjønner også at man ikke kan pålegge ansatte noen aktiv rolle ovenfor personer som utøver vold og trusler, men vi mener spørsmålet om hvordan man faktisk håndterer slike situasjoner er betimelig. Ekstra oppmerksomhet vil vi gi det faktum at vi ikke har møtt på noe som tilsier at det vi nå tar opp, er lite overveid. Selv om man ikke kan eller ønsker å involvere samtlige ansatte i denne problemstillingen, mener vi det bør være noen ansvarlige i NAV som har dette på dagsordenen. Det bør være noen som

har klare svar på hva man har lov til å gjøre. Det bør også være reflektert rundt hva man tenker om grenser for selvtekt; altså at man håndhever en rett man har uten å vente på myndighetenes bistand. Hvor langt kan en ansatt gå i akutte situasjoner uten at vedkommende går for langt og hvilken støtte kan forventes internt?

8.3 Nødrett- og nødvergebestemmelsene bør gjennomgås

Når det gjelder håndtering av akutte situasjoner mener vi i særdeleshet at Straffelovens bestemmelser om nødrett og nødverge bør gjennomgås og vises tydeligere. Bestemmelsene sier noe om hva man har lov til å gjøre i situasjoner der egen eller andres liv og helse er i fare. Dette er bestemmelser som gjelder alle personer, ikke bare de som er ansatt. En mer reflektert holdning til disse bestemmelsene anser vi å være hensiktsmessig. Vi antar at enkelte ansatte i NAV kjenner godt til disse bestemmelsene og har tanker om hvor langt en NAV-ansatts plikt til inngripen går. Vi kan likevel ikke finne igjen dette i den generelle holdningen til håndtering av akutte situasjoner i NAV.

8.4 Spre erfaringer med tiltak internt i NAV

Vi ser potensialet i NAV for en bedre spredning internt knyttet til erfaringer med tiltak mot vold og trusler. Som mange andre større virksomheter er NAV preget av silo-tenking. Det innebærer at man innenfor de ulike måtene å organisere seg på arbeider isolert uten for mye kontakt på tvers av tema, avdelinger og lignende. Det at de som utformer tiltak anser seg ferdige med dette arbeidet før det har blitt prøvd ut ved kontorene, gjør også at tiltakene blir lite erfaringsbaserte. Da vi intervjuet NAV Kontroll som har hatt utadrettet virksomhet lenge, hadde de ikke blitt kontaktet av direktoratet for å bidra med sine erfaringer. Vi tror at man ved å bruke interne erfaringer kan oppnå bedre tilpassede løsninger og tiltak i arbeidet mot vold og trusler. I enkelte tilfeller vil kanskje interne erfaringer være minst like gode på grunn av relevant kunnskap og kontekstuell forståelse som de fra eksterne konsulenter.

8.5 Vurder intern organisering av arbeidet

Arbeidet relatert til sikkerhet, vold og trusler i direktoratet er spredt på ulike avdelinger og mellom ulike ansatte. Til nå har det vært forholdsvis lite kontakt mellom disse. Dette mener vi med fordel kan endres eller i det minste vurderes. Mulighetene for å få mer ut av arbeidet anser vi er større dersom personene som arbeider med relaterte spørsmål, vet om hverandre og hva det arbeides med. Dette kan enten gjøres ved å endre organisering eller ved hyppigere og mer systematisk kontakt. Det siste mener vi er tilstrekkelig og mest hensiktsmessig. Spørsmålet om organiseringen gjelder også på fylkesnivå, hvor sikkerhetskoordinatorer gjerne tilhører en annen gruppe enn de personene som arbeider med HMS. All den tid det er nokså få personer totalt

som har sikkerhet, vold og trusler som sitt ansvarsområde, tenker vi man kan få mer ut av ressursene ved bedre intern organisering eller koordinering. Se også anbefaling om helhetlige tjenester.

8.6 Sikkerhet, vold og trusler i ny organisering bør tydeliggjøres

Sikkerhet, vold og trusler som tema i ny organisering av NAV bør tydeliggjøres. Vi vet ikke årsaken til at sikkerhet, vold og trusler som tema fremstår som fraværende i den nye organiseringen av NAV. Vi anbefaler på det sterkeste at dette tas tak i så snart som mulig. Dersom det er slik at disse temaene er ivarettatt bør det fremkomme langt mer tydelig. Dersom det ikke er det, oppfordrer vi til at det gode arbeidet med sikkerhet, vold og trusler videreføres. Det bør også komme bedre frem hvordan organisasjonen skal prioritere hva gjelder sikkerhetsarbeid. Slik vi har forstått det virker dette uklart enkelte steder i organisasjonen. Årsakene til det er nok flere. En av dem er at det ikke er kommunisert godt nok. En annen er at signalene virker vanskelig å forstå; det er forventninger om å jobbe ut mot bruker - både ved at mottaksansatte skal ut på gulvet i NAV-lokalene og at ansatte skal oppsøke bruker utenfor kontoret i større grad enn før. Hvordan skal man tenke sikkerhet og sikre seg mot vold og trusler da? Små kontor med få ansatte som dekker store geografiske områder vil blant annet kunne få utfordringer om de ved hjemmebesøk må reise to ansatte ut på et oppdrag som tar mellom en halv og en hel arbeidsdag. Kan man bruke så mye ressurser til slikt? Dette og flere andre spørsmål har dukket opp underveis i prosjektet. Vi anser det som viktig at dette klargjøres. Hvordan skal man forholde seg til sikkerhet, vold og trusler i dagens NAV? Dette inkluderer også prosessene med sammenslåinger av regioner, kommuner og kontorer.

Vi ønsker å legge til at en del kontorer nå slås sammen, og helt nye lokaler tas i bruk. Slike prosesser kan være krevende både for ansatte og brukere. Hva gjelder sikkerhet, vold og trusler bør de ulike problemstillingene knyttet til det, håndteres tidlig før kontorene kommer inn i en negativ spiral. For direktoratets del vil det si å minne kontorene på å gjøre sikkerhetsvurderinger og påfølgende tiltak - og bruke de ressursene som kreves for å lage gode løsninger. Et eksempel kan være bevisst bruk av vekter, som vi tar opp i kapittel 9.

8.7 Utred mulighetene for eget ressursteam i NAV

En del ansatte har sagt at de savner mer assistanse innad i NAV om hvordan man konkret kan arbeide med sikkerhet, vold og trusler. Når det kommer til helt spesifikke tiltak ved det enkelte kontor, vil disse kunne bli nødt til å tilpasses til retningslinjer, behov og andre relevante lokale forhold. Spesielt ved store geografiske avstander, og i mindre byer og bygder kan det være vanskelig å få fatt i ressurspersoner eller aktører som kan bidra. Vi anbefaler NAV å utrede mulighetene for eget ressursteam

som kan bistå fylkene og det enkelte kontor. Dette kan gjøres enten ved å ansatte flere personer med kompetanse på sikkerhet og arbeid med vold og trusler, eller ved å lære opp ansatte man har i organisasjonen allerede. Dette vil for eksempel kunne innebære at personer som allerede arbeider med disse temaene får økt stillingsandelen som går til slikt arbeid, i særdeleshet sikkerhetskoordinatorene i fylkene. Å ha ansatte som arbeider operativt kan sies å være i ytterkant av hva et direktorat skal arbeide med. Samtidig handler det om å møte de reelle behovene i organisasjonen. Å vurdere ressursene, også på direktoratsnivå mener vi bør inkluderes her.

8.8 Utred mulighetene for mer systematisert opplæring i NAV

I forlengelsen av forrige punkt anbefaler vi en utredning av mulighetene for en mer systematisert opplæring i håndtering av vold og trusler. I dag gjennomføres opplæringen av ansatte ved kontorene og fra fylket, av politi eller tidligere ansatte i politiet og av ulike sikkerhetsselskaper. Dette i tillegg til en ansatt i direktoratet, men denne personen alene har ikke kapasitet til å svare på behovene i hele organisasjonen. At ressursen finnes er dessuten ikke kjent overalt. En mer systematisert opplæring kan bety flere ting. For det første kan det bety et oppsett av punkter for hva kurs og opplæring kan eller bør inneholde. For det andre kan det være krav til kompetanse hos aktørene. Selv om et selskap arbeider med sikkerhet er det ikke gitt at de forstår hvordan trygghet, service og gode møter med mennesker i vanskelige livssituasjoner best kan kombineres. Her kan NAV også forvente at leverandørene av tjenestene stiller med ansatte som er spesielt egnet til jobben og/eller som har erfaringer med dette fra før. For det tredje kan det innebære at man har avtaler med visse selskaper om at de utvikler kursopplegg som er tilpasset NAV. I dag er det ingen formelle krav til hvem som kan drive opplæring. Dette bør kvalitetssikres. En mulighet for NAV er å knytte til seg eksterne ressurspersoner som kan hjelpe til med både utvikling av dette og opplæring underveis. Systematisk opplæring kan også implisere at man ser på ressurs situasjon i fylkene. Burde man hatt spesielle kursansvarlige, sikkerhetskoordinatorer i fulle stillinger eller annet? Dette er et ressurs spørsmål, men samtidig leies det inn eksterne kursholdere som også koster penger.

8.9 Vær bevissthet på at full implementering kan ta tid

NAV er en stor organisasjon hvor det er ulike nivåer med ulike arbeidsoppgaver og fokusområder. Hva gjelder fokus på de ulike nivåene i organisasjonen - fra direktoratet via fylkene til det enkelte NAV-kontor - ønsker vi å peke på at man på de ulike nivåene kan befinne seg på forskjellige stadier i omorganisering prosesser. Med bevissthet mener vi forståelse for at når man i direktoratet starter på et nytt arbeid, så jobber kontorene med implementering og realisering av den forrige prosessen som direktoratet initierte. Vi har også sett at det er svært store forskjeller fra kontor til kontor i forhold til hvor langt man er kommet. Et direktorat vil av naturlige årsaker

være mer i forkant av utviklingen enn resten av organisasjonen. En økt bevissthet på at resten av organisasjonen ikke alltid befinner seg på samme stadium som direktoratet, ser vi uansett kan være positivt for alle ledd i organisasjonen.

8.10 Tenk helhetlig kvalitet på tjenester

Som vi har vært inne på må en arbeide helhetlig med sikkerhet. Dette vil for eksempel si mellom forvaltningsnivåene, balansere systemorienterte og brukerorienterte tiltak og ikke fragmentere ulike deler av sikkerhetsarbeidet under ulike avdelinger. Men det er også veldig viktig at sikkerhetsarbeidet ikke blir en silo og en del av NAV sitt arbeid som ikke arbeides med i interaksjon med det å gi gode helhetlige tjenester i NAV. Brukere, ansatte og NAV som system henger så tett sammen. Dette er også et perspektiv vi finner igjen ved mange av kontorene vi besøkte. Vi avslutter anbefalingene med å vise et sitat fra en ansatt i direktoratet og lar det tale for seg selv

Min hypotese er at helhetlig kvalitet i arbeidet fører til mindre frustrasjon og færre hendelser. Det vil si at vi bruker kortere tid, det er færre glipper, man kan levere papirer kun en gang og så videre.

8.11 Oppsummering av anbefalinger

- Viderefør det gode arbeidet med sikkerhet, vold og trusler.
- Håndtering av akutte situasjoner bør avklares.
- Nødrett- og nødvergebestemmelsene bør gjennomgås.
- Det bør sørges for bedre spredning internt om erfaringer med tiltak mot vold og trusler.
- Den interne organiseringen i direktoratet bør vurderes.
- Sikkerhet, vold og trusler i ny organisering bør tydeliggjøres.
- Utred mulighetene for eget ressursteam i NAV.
- Utred mulighetene for mer systematisert opplæring i NAV.
- Bevissthet på at full implementering kan ta tid.
- Tenk helhetlig kvalitet på tjenester.

9 Anbefalinger til NAV-kontorene

Dette siste kapitlet er spesielt rettet mot kommuner og NAV-kontorene. Disse punktene supplerer og må ses i sammenheng med oppsummeringspunktene etter hver av casene i kapittel 4.

9.1 Sats på god opplæring i sikkerhet ved behov

En anbefaling om å lære opp de ansatte i sikkerhet kan virke selvsagt, men omfanget av opplæring ved NAV-kontorene varierer. Enkelte steder har man knapt hatt opplæring eller man haker av for opplæring etter å ha hatt et to-timers kurs i regi av en ekstern aktør med større eller mindre kompetanse på området. Andre steder er opplæringen systematisk over tid og prioriteres av ledelsen ved kontoret. De stedene som har satset grundig på opplæring og hatt høyt fokus på sikkerhet generelt, får tilsvarende trygge arbeidsmiljø. Det nytter ikke med hurtige løsninger på et problem som er såpass alvorlig og sammensatt. Så bør dette ses i sammenheng med behovet. Vi har sett steder hvor det er svært lite vold og trusler. På slike steder mener vi innsatsen kan ses i sammenheng med behovet. Hovedpoenget er at så lenge det er et tydelig behov for å satse på sikkerhet, bør dette gjøres ordentlig. Denne anbefalingen henger sammen med neste.

9.2 Erkjenn at sikkerhet krever en viss bruk av ressurser

En tendens enkelte steder er at man vil ha god sikkerhet, men er ofte ikke villig til å bruke de ressursene som trenges for å få det til. Imidlertid ser vi at dersom man skal få et akseptabelt nivå på sikkerhet så må dette gjøres grundig. Det innebærer at tiltakene man gjør og satsingen generelt, vil ha en viss kostnad. For eksempel kan det bety at man heller satser på en to-dagers grundig opplæring og gjennomgang enn å leie inn noen for et times opplegg. Vi tror at man vil ha igjen for dette. Å erkjenne at sikkerhet har en viss kostnad, innebærer ikke nødvendigvis at det vil påløpe uforholdsmessig store utgifter. Erfaringene fra casene i prosjektet har for eksempel vært at vektere og utløseralarm i mottak er billige investeringer i trygghet for de ansatte. Ressursbruk trenger heller ikke bety direkte økonomiske midler, men at man setter av noe tid til å tenke gjennom hvilke tiltak man skal sette inn, og på hvilken måte disse tiltakene reduserer vold og trusler, eller at man lar enkelte ansatte ha sikkerhet som en del av

sine daglige arbeidsoppgaver. Vi har sett eksempler på steder hvor man har fått til dette, og hvor det ser ut til å være gode løsninger på sikkerhetsspørsmålet.

9.3 Ha et bevisst forhold til bruk av vekter

NAV-kontorene kan med fordel kan ha et mer bevisst forhold til bruk av vekter. I stedet for å tenke at man løser uro i publikumsmottaket ved å leie inn en tilfeldig vektor, kan man heller tenke gjennom hvordan dette skal gjøres, hvilke oppgaver vekter skal ha, hvordan vedkommende skal opptre og lignende. Som vi har gitt uttrykk for tidligere, har vi ingen formening om bruk av vekter er negativt eller positivt. Vi har sett eksempler på steder som klarer seg fint uten, og vi har sett steder som mener de klarer seg fint nettopp fordi de har vekter. Under arbeidet har vi sett hvordan enkelte kontor har et gjennomtenkt forhold til bruk av vekter. Spesielt ved et sted har man samme vekter daglig i lokalet og uten den utrustningen som vektere ofte har. Vekteren er uniformert, men uten utstyrsbelte, reflekser og lignende. Dermed får man ivaretatt trygghet og sikkerhet, samtidig som at vekteren ikke skiller seg markant ut. Dessuten mener vi en vektor også må kunne utvise en viss hjelpsomhet og assistanse uten at vedkommende tar over noen sosialfaglige oppgaver. Å vise veien til hyllen med brosjyrer eller å fortelle hvor PC-ene er, kan vi vanskelig se er problematisk at en vektor gjør. Enkelte steder er det tydelig at vekteren ikke har noe forhold til stedet og er lite integrert med resten av de ansatte og arbeidsoppgavene der. Dermed kan vektere noen ganger virke noe malplassert. Vi kjenner ikke til hvordan opplæring vektere får om stedene de skal betjene eller om hvilke avtaler alle NAV-kontor har med de sikkerhetsselskapene de benytter. Ut fra vår vurdering er det likevel behov for en mer bevisst bruk av vekter når man først velger å bruke dette tiltaket.

9.4 Et godt alternativ til vekter er utløseralarm hos ansatte

En diskusjon som oppstår stedvis er bruk av utløseralarm på kroppen eller ikke. Vi har sett gode eksempler på at slik alarmbruk i mottak kan være både et billig og trygghetsskapende tiltak. Utløseralarm vil si at de ansatte bærer alarm på kroppen som kan utløses ved behov. Dette fordrer selvsagt at man også har et velfungerende opplegg for mottak av alarmer. Bruk av alarm dreier seg ikke bare om man skal eller ikke skal benytte seg av det, men hvilket nummer man gjør ut av det. En diskre alarm på kroppen og som ellers ikke endrer på atferden til den som skal bruke den, vil ikke slik vi ser det virke forstyrrende på dialogen mellom ansatte og brukere. Spesielt i tilfeller der minimumsstandarden ellers ikke er fulgt, eller hvor mottaksansatte befinner seg et stykke unna øvrige ansatte, kan utløseralarm på kroppen være hensiktsmessig. Det springende punktet er altså ikke om man bruker utløseralarm, men om man gjennom dette endrer på dialogen og relasjonen til brukerne i negativ retning.

9.5 Etabler sikkerhetssamarbeid med andre etater

På små steder og kontor i særdeleshet, kan samarbeid med andre etater erstatte noe av fordelene man har ved å være mange NAV-ansatte. Vi finner det påfallende at dette rundt om i landet ikke er satt mer i system. Et slikt samarbeid er like mye kommunen sitt ansvar som staten, men uansett burde det være naturlig at man i et bygg er kjent med hvilke andre etater og instanser som finnes der, og hvordan man kan bistå hverandre ved behov. I de tilfellene hvor politiet er langt unna og vektere heller ikke er i nærheten, kan man være nødt til å håndtere akutte situasjoner selv. Vi anbefaler på det sterkeste at man etablerer et samarbeid med andre etater og instanser på dette området. Dette kan dreie seg om alt fra hvordan man sammen skal håndtere situasjonene til å vite hvor mange ansatte som arbeider i bygget, hvilken bakgrunn de har og lignende. Et slikt samarbeid trenger heller ikke bety mer enn at de ansatte vet hvem andre de kan kontakte i krisesituasjoner og hva som er kontaktinformasjonen til disse. I prosjektet har vi sett at dette gjøres på enkelte steder. Generelt sett er inntrykket at dette mange steder kan forbedres.

9.6 Beskriv alle roller ved utløst alarm grundig

En god håndtering forutsetter at man vet hva man faktisk skal gjøre og at rutinene passer til de virkelige hendelsene. Flere steder er man lært opp til å skulle trekke seg unna ved uro, andre steder har man ikke tenkt på hverken det ene eller det andre. Problemet med en slik holdning er at man som ansatt kan risikere å bli stående alene såfremt man ellers ikke har rutiner for håndtering av utløst alarm eller akutte situasjoner. Vi har i prosjektet sett viktigheten av at det er tydelig for de ansatte hvem som skal gjøre hva, hvem som har ansvar for å dekke de ulike rollene som trenges. Noen har løst dette ved at det er spesifikke personer som innehar rollene, mens hos andre fylles rollene av de personene som først ankommer. Uansett er suksessfaktoren at rollene er beskrevet grundig. Dette er essensielt fordi akutte situasjoner kan være kaotiske og ting skjer hurtig. Rollebeskrivelser gjelder også ledere og fungerende ledere og ellers andre som har et visst ansvar.

9.7 Sørg for god kunnskap om brukergruppen

God kunnskap om brukergruppen henger sammen med å ha en helhetlig og grundig gjennomgang av sikkerhetssituasjonen og handler om å kjenne til de personene eller gruppen av personer som kan utgjøre en risiko. Å kjenne til disse personene har flere fordeler, fortalte flere vi snakket med. En av dem er at man lettere kan komme i dialog om noe oppstår. Det andre er at man bedre vet om atferden disse viser er en reell fare for omgivelsene eller om de bare har en fremtoning som virker skremmende eller utagerer verbalt uten å skade omgivelsene. Dette kan være en del av risikovurderingene kontorene uansett skal gjøre. Spesielt i to av casene ble viktigheten av kunnskap om brukergruppen trukket frem. Det interessante med det er

at casene er i hver sin ytterkant hva gjelder systematisk sikkerhetsarbeid. På det ene stedet har man egne ansatte som arbeider med sikkerhet og opplæring, og man har utløseralarm i mottak og på kroppen. Man har et generelt høyt sikkerhetsfokus. På det andre stedet følger man ikke minimumsstandard og har ikke hatt opplæring i sikkerhet på lenge. Man har der et generelt lavt sikkerhetsfokus. Begge stedene oppgir likevel å ha god kontroll på situasjonen. Felles for begge stedene er at de oppgir god kunnskap om brukergruppen som en viktig forebyggende faktor. Å vite om hvem som er de potensielt krevende brukerne gjør at kontorene mener å ha god oversikt og lettere kan forhindre hendelser. Selv om steder med lite fokus på sikkerhet ikke har gjennomført noen systematisk risikovurdering, kan man si at god kunnskap om brukergruppen - også ved at man er på fornavn med personene, har møtt dem flere ganger og kjenner flere personlig - gjør at en viss risikovurdering da allerede er gjort. Man har både konkret og intuitivt gjort vurderinger om disse utgjør en risiko. Slike vurderinger er ingen garanti for uønskede hendelser. Eksemplene illustrerer like fullt hvor viktig det er å kjenne brukerne av kontoret. Implikasjonene er at dersom man ikke kjenner disse, kan man med fordel sørge for at man etablerer en relasjon til disse. En leder på kontoret med høyt sikkerhetsfokus beskrev hvordan han da han begynte i stillingen, hilste på hver av de rusavhengige personlig. Dette gjorde han både for å vite hvem de var og fordi de skulle få et forhold til han. Kontoret med lite sikkerhetsfokus ligger i en liten bygd hvor alle kjenner alle. Selv om man ikke kjenner hverandre personlig, har man der en del ting til felles som gjør at relasjonen er der allerede.

9.8 Kursing i kommunikasjon og konfliktdemping

Mange kontor har gjennomført ulike typer av opplæring. Spesielt *motiverende intervju* har blitt nevnt av flere. Det ble meldt om positive erfaringer med slik opplæring. Vi har tidligere kommentert at man kanskje burde hatt enda flere verktøy og metoder å spille på hva gjelder kommunikasjon og konfliktdemping enn det man har i dag. Selv om vi mener at NAV sentralt kunne hatt noen ressurser på dette - digitale eller andre - vil vi nevne de positive erfaringene man har hatt med opplæring i generell kommunikasjon og konfliktdemping. Kanskje er behovet størst for dem uten en type fagbakgrunn hvor dette er en del av utdanningen, men alle kan med fordel profitere på å delta på denne type opplæring.

9.9 Oppsummering av anbefalinger til NAV-kontorene

- Sats på god opplæring i sikkerhet ved behov.
- Erkjenn at sikkerhet krever en viss bruk av ressurser.
- Ha et bevisst forhold til bruk av vekter.
- Et godt alternativ til vekter er utløseralarm hos ansatte.
- Etabler sikkerhetssamarbeid med andre etater.
- Beskriv alle roller ved utløst alarm grundig.
- Sørg for god kunnskap om brukergruppen.

- Kursing i kommunikasjon og konfliktdemping.

For eksempler på god praksis henviser vi også til casekapitlet hvor det etter presentasjonen av alle casekontorene er satt opp noen punkter på hva andre kontor kan lære fra akkurat det casekontoret.

Referanser

- Almklov, P., M. Nilsen og G. Gjørund (2018): Role multiplexity and home-grown resilience: A study of part-time firefighters in rural emergency management. I: Haugen et al. (red.): *Safety and Reliability – Safe Societies in a Changing World*. London: Taylor & Francis Group.
- Amundsen, O. Og T. Kongsvik (2008): *Endringskynisme*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeidstilsynet: Definisjon av vold og trusler. <https://arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler/>
- Dahl, B. et al (2006): Når volden er uunngåelig. I Krøvel B. et al (2006): *Vold og psykiatri*. –om forståelse og behandling. Otta: Tano Aschehoug.
- Elvegård, K. (2013). Innledningskapittel i Andrew McDonell (2013): Håndtering av aggressiv atferd med lavaffektive tilnærminger. Oslo: Universitetsforlaget
- Elvegård, K. og A. Strømmen (2017). Organisatoriske og personalmessige forutsetninger for oppretting og utvikling av tjenestetilbud med minimal bruk av tvang og makt. *SOR Rapport nr 2 2017*
- FO (2006): *Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Resultater fra Medlemsundersøkelsen 2006*.
- Forskrift om endring i forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid) (2016). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-11-17-1339>
- Gjørund, G. (2009): Medarbeidermedvirkning. I Hepsø, I. L. og T Kongsvik (red.): *Forskning som endringsverktøy i organisasjoner*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Gjørund, G., P. Almklov, K. Halvorsen og K. Storesund (2017): *Vulnerability and prevention of fatal fires*, I: Walls, Lesley, Matthew Revie & Tim Bedford: Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice: Proceedings til ESREL 2016. Taylor & Francis Group, CRC Press.
- Green, L.W. (2001). From research to “best practices” in other settings and populations. *Am. J. Health Behav.* 25:165–78
- Hagen, I. M. (2010). Vold og trusler i offentlig sektor II. Oslo: FAFO
- Hopkins, A. 2005: *Safety, culture and risk. The organisational causes of disasters*. Australia: VVH Australia Limited.
- Kongsvik, T. (2013). *Sikkerhet i organisasjoner*. Oslo/Trondheim: Akademika forlag.
- Lillevik, O. G. og L. Øien (2014). Miljøterapeutisk arbeid i møte med vold og aggresjon. Oslo: Gyldendal Akademisk
- NAV (2014). Sikkerhet i Arbeids- og velferdsforvaltningen – en gjennomgang og forslag tiltak. NAV, Oslo kommune og KS.
- NAV Kontroll (2014). Lokal plan: Vold og trusler om vold. For NAV Kontroll.
- NAV (2016). Forebygge og håndtere vold og trusler i møte med bruker – kommunikasjonstrening. Fordypningsmodul januar 2016. Versjon 1.0
- NAV (2017). Vold og trusler mot ansatte i NAV – 1.kvartal 2017
- Oslo Tingretts dom av 25. august 2014. Saksnummer: 14-098874MED-OTIR/08

- Ringstad, R (2005): Conflict in the Workplace. Social Workers as victims and Perpetrators. *Social Work Oct;50(4):305-13.*
- Storesund, K. Et al. (2015): *Rett tiltak på rett sted. Forebyggende og målrettede tekniske og organisatoriske tiltak mot dødsbranner i risikogrupper.* Rapport for Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap
- Wedervang-Resell, A, I. E. Østraat, M. Haga, E. Klinkenberg og K. Berglund (2017). Kartlegging av vold mot helsepersonell og medpasienter. Oslo: Helsedirektoratet



ISBN 978-82-7570-564-6 (web)
ISBN 978-82-7570-563-9 (trykk)



NTNU Samfunnsforskning
samforsk.no

