



BERGEN KOMMUNE

Tryggleik i NAV-kontor i Hordaland

-evaluering og forslag til tiltak

Bakgrunn	3
Mandat.....	3
Regelverk og rutinar	4
Kartlegging	4
Risiko- og sårbarhetsanalyse	4
Årsaker til uønskete hendingar (ikkje uttømmande).....	5
Uønskete hendingar på NAV-kontor (ikkje uttømmande).....	6
Risikomatrise.....	7
Hendingar i raudt felt	7
Førebyggjande tiltak.....	8
Tiltak som må vurderast i kvar enkel eining	8
Naudutbetaling	8
Avviksrapportering.....	8
Alarm.....	9
Skadereduserande tiltak.....	9
Beredskapsplan.....	9
Felles retningslinjer i partnerskapa i Hordaland.....	9
Vanskelege brukarar.....	9
Utestengte brukarar – utestengelsesvedtak.....	10
Utforming av mottak og samtalerom.....	10
Samandrag og konklusjon	10
Vedlegg 1 Hovudkonklusjonane i den sentrale rapporten.....	12

Bakgrunn

Talet på vold- og trusselepisodar i NAV-kontora har auka dei seinare åra. Sommaren 2013 vart ein medarbeidar ved NAV Grorud drepen på jobb av ein brukar.

I kjølvatnet av dette tragiske drapet vart det sett ned ei sentral arbeidsgruppe med representantar frå Oslo kommune, KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, arbeidstakarorganisasjonane og vernetenesta.

I tillegg sette NAV Hordaland og Bergen Kommune ned ei arbeidsgruppe for å evaluere tryggleikssituasjonen ved NAV-kontora i Hordaland, og komme med forslag til tiltak.

Dette er den lokale tryggleikgruppa sin rapport. Denne viser også til den sentrale arbeidsgruppa sin rapport som vart offentleggjort 27. januar 2014.

Mandat

Hausten 2013 sette NAV Hordaland og Bergen kommune ned ei arbeidsgruppe med følgjande mandat:

1. Gjennomgå gjeldande regelverk, policyer og rutinar for å førebyggje og hindre hendingar knytt til truslar og vold i arbeids- og velferdsforvaltninga. Dette omfattar m.a. fysisk sikring, kompetanse, informasjonsdeling, utestenging av brukarar og samarbeid mellom offentlege instansar. Arbeidsgruppa får i oppgåve å gi ei samla vurdering og komme med konkrete forslag til forbetringar.
2. Beskrive utfordringar i lys av gjeldande bemanning, kompetanse, regelverk, policyer, rutinar og den faktiske tryggleikssituasjonen i arbeids- og velferdsforvaltninga.
3. Foreslå konkrete tiltak som vil styrke tryggleikssituasjonen inkludert konflikthandtering, i arbeids- og velferdsforvaltninga.

Det vert lagt til grunn at arbeidsgruppa innhentar erfaringar og synspunkt frå NAV-kontor samt andre relevante einingar i arbeids- og velferdsforvaltninga. Samtidig må arbeidsgruppa vurdere grenseflatene mot andre offentlege instansar, m.a. helsevesenet og politiet. I tillegg må arbeidsgruppa vurdere å innhenta erfaringar frå tryggleiksarbeid utanfor arbeids- og velferdsforvaltninga.

Kommunane har ulike tenester i NAV-kontora og har einingar med grenseflater mot kontora. Disse einingane har også tilsvarende utfordringar rundt tryggleikssituasjonen som NAV-kontora. Arbeidsgruppa må difor vurdere i kva grad dei tiltaka det vert gjort framlegg om, har overføringsverdi for andre område i kommunane.

Arbeidsgruppa skal leggja fram si framstilling, kartleggingar, vurderingar og forslag til tiltak i en sluttrapport. Rapporten skal overleverast til kommunaldirektør Magne Ervik og fylkesdirektør Anne Kverneland Bogsnes.

Forslag til tiltak som skal styrke tryggleiken for medarbeidarane og brukarane, skal deretter handsamast i den enkelte linjeorganisasjon.

I arbeidsgruppa deltok representantar frå Bergen kommune, frå kommunal og statlig del av NAV-kontora, brukarorganisasjonar og frå NAV Hordaland. Gruppa vart leia av Olav Hauken, avdelingsdirektør NAV Hordaland.

Regelverk og rutinar

Den lokale arbeidsgruppa har valt å vise til den sentrale gruppa sin rapport for gjeldande regelverk og rutinar.

Kartlegging

Hordaland er eit fylke med ein stor bykommune, fleire mellomstore og mange små kommunar. Det er flest vold- og trusselepisodar ved dei sentrumsnære NAV-kontora i Bergen (særleg Bergenhus og Årstad), og en del av dei tiltaka arbeidsgruppa gjer framlegg om, er mynta spesielt på disse.

Likevel er det viktig å ha fokus og på tryggleik på små- og mellomstore kontor der det er få eller ingen trusselepisodar. Vi har også vurdert minimumsstandardar for dei små og mellomstore kontora.

Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

Gruppa har valt å nytta ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse) for å kartlegge vold- og trusselbildet i NAV i Hordaland. Ei risiko- og sårbarhetsanalyse er eit verktøy og ein metode som vert nytta for å skape eit heilskapleg risikobilde knytt til ei verksemd gjennom ein systematisk og tverrfagleg arbeidsprosess.

Analysen omfattar følgjande steg:

1. kartlegging av dei ikkje ønska hendingane
2. framstilling av årsaka til at ei hending kan oppstå,
3. vurdering av kor sannsynleg det er at ei hending skjer
4. oversikt over konsekvensane av de ulike hendingane
5. oversikt over tiltak som kan verta gjennomført for å hindre at hendingane oppstår
6. oversikt over tiltak som kan redusere skadeomfanget av hendinga dersom den oppstår

Gruppa har sett på uønskte hendingar som kan inntreffe på og utanfor NAV-kontora, i og utanfor arbeidstida. Hendinga og kor sannsynleg det er at hendingane skjer, er ført opp på bakgrunn av innmeldte avvik i avviksrapporteringsystemet ASYS og innspel frå gruppa sine medlemmer. Gruppa har deretter gjennomført en analyse av kvar hending og gjort ein risikoanalyse basert på kor sannsynleg ei hending er og konsekvens.

For framstillinga sin del kjem ein rangert oppstilling av årsaker til at ei uønskt hending oppstår, først.

Årsaker til uønskete hendinger (ikkje uttømmende)

Årsaker	Sannsynlighet som utløysande faktor (5 høgast, 1 lavast)
negativt vedtak	5
sakshandsamingstid	5
rusbruk	5
traumatiserte personar	5
systemsvikt hjå andre	5
ventetid i mottak	4
Sakshandsamar si åtferd og holdningar	4
I kva grad er sakshandsamar tilgjengeleg	4
krav frå NAV	4
psykisk sjuk	4
oppleving av for lave ytingar, pengar	4
Kjensle av å verte avvist	4
Ulik kulturbakgrunn	3
Sakshandsamar sin kompetanse innan både fag og kommunikasjon	3
medieoppslag	3
språk	3
utforming av vedtak	3
forventningar til NAV	3
familiære forhold	2
NAV sin organisering og tilgjengelighet	2
fysisk utforming av mottak og samtalerom	2
bedriftskultur	2
Opningstid	2
to linjer stat/kommune,	2
uklare normer internt i NAV	2
interne rutinar vedr. vold og truslar	1

Uønskete hendingar på NAV-kontor (ikkje uttømmende)

Med persontruslar meiner vi munnlege og skriftlege truslar både i og utanfor kontoret, og i og utanfor arbeidstida. Med vold meiner vi fysisk vold. Vold og trusler vert definert i NAV som ”hendelser der medarbeideren blir trakassert, truet, utskjelt eller angrepet i eller som følge av sin arbeidssituasjon, og som innebærer en åpenlys eller antydnet trussel mot deres sikkerhet, velvære eller helse (Veileder til HMS-rutine 2)”.

Truslar	Sannsynlighet		Konsekvensar		
Truslar på telefon	Daglig	5	2	Red	
Truslar mot person på kontoret	Daglig	5	2		
Trakassering	Daglig	5	2		
Trussel ved heimebesøk	Månadleg	3	3		
Følgje etter NAV tilsette utanfor NAV kontoret	Månadleg	3	3		
True med skytevåpen	Sjeldnare	1	4		
Skriftlege truslar	kvar veke	4	2		Yellow
Hærverk i mottak	kvar veke	4	2		
Truslar om sjølvskading	Ukentlig	4	2		
Truslar om å skade andre utanfor NAV	kvar veke	4	2		
Trussel om å oppsøke saksbehandlers bustad, veit kvar du bur	Årlig	2	3		
Persontruslar utanfor kontoret, i arbeidssituasjon	Månadleg	3	2		
Truslar om bruk av våpen	Månadleg	3	2		
Persontruslar utanfor kontoret, utanfor arbeid	Årlig	2	3		
Truslar mot familie	Årlig	2	3		
Truslar mot omgjevnadane utanfor NAV kontoret	Månadleg	3	2		
Truslar via sosiale media mot NAV-tilsett	Årlig	2	3	Green	
True med sprøyter	Sjeldnare	1	3		
Truslar om sjukdom, HIV (smitte)	Sjeldnare	1	3		
Omdømmetrussel	Månadleg	3	1		
Indirekte trussel mot tredjeperson, f. eks utleier	Månadleg	3	1		
Truslar via sosiale media mot NAV	Årlig	2	1		
Utløysing av brannalarm	Årlig	2	1		
Bombetrussel	Sjeldnare	1	2		
Truslar mot møtesteder	Sjeldnare	1	1		

Vold	Sannsynlighet		Konsekvensar		
Slag, lugging, sparking	Månadleg	3	3	Red	
Holde igjen tilsett, ta tak i tilsett	Månadleg	3	3		
Bruk av kniv, spisse gjenstandar	Månadleg	3	4		
Bruk av blod	Sjeldnare	1	4		
Bruk av skytevåpen	Sjeldnare	1	5		
Brannstiftelse	Sjeldnare	1	4		
Gisselsituasjon på NAV kontoret	Sjeldnare	1	4		
Gisselsituasjon utanfor NAV kontoret	Sjeldnare	1	4		
Kasting av gjenstandar mot person	Årlig	2	3		Yellow
Bruk av sprøyter	Sjeldnare	1	3		
Slåssing mellom brukarar	Månadleg	3	2	Green	
Spytte	Årlig	2	2		

Risikomatrise

For å gi ei visuell og kvantifiserbar framstilling av ROS-analysen har gruppa nytta ei risikomatrise.

Konsekvens						Sannsynlighet
5	4	3	2	1		
5	Red	Red	Red	Red	Red	
4	Red	Red	Red	Red	Red	
3	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	
2	Green	Green	Yellow	Yellow	Red	
1	Green	Green	Green	Green	Green	
	1	2	3	4	5	

Konsekvens

5. Dødsfall
4. Fysisk og/eller psykisk skade med varig mén
3. Fysisk og/eller psykisk skade uten varig mén, med sykefravær
2. Fysisk og/eller psykisk skade uten varig mén, uten sykefravær
1. Ingen skade

Sannsynlighet

5. Dagleg
4. Ukentleg
3. Månedleg
2. Årleg
1. Sjeldnare



Tiltak naudsynt



Tiltak må verta vurdert



Ikkje signifikant risiko, men risikoreducerande tiltak kan verta vurdert.

Tiltak som reduserer kor sannsynleg risikoen er, vert først vurdert. Dersom dette ikkje gir effekt eller er muleg, vert tiltak som reduserer konsekvensane vurdert.

Hendingar i raudt felt

Følgjande hendingar vert definert som raude og krev tiltak:

- Truslar på telefon
- Persontruslar på kontoret
- Trakassering
- Trussel ved vitjingar i heimen.
- Følgje etter NAV-tilsette utanfor NAV-kontoret
- True med skytevåpen
- Slag, lugging, sparking
- Holde igjen tilsett, ta tak i tilsett
- Bruk av kniv, spisse gjenstandar
- Bruk av blod
- Bruk av skytevåpen
- Brannstifting
- Gisselsituasjon på NAV-kontoret
- Gisselsituasjon utanfor NAV-kontoret

Førebyggande tiltak

Arbeidsgruppa foreslår å:

- vidareutvikle HMS-kulturen i heile organisasjonen og sikre at vold- og trusselarbeidet er en integrert del av kulturen.
- utarbeide ei felles rutine for handtering av vold og truslar for kontora i Hordaland.
- Vidareutvikle og gjennomføre opplæring i handtering av vold- og trusselsituasjonar.
- At tryggleiksarbeid tas opp jamnleg på leiarnivå.
- Gjennomføre jamnlege øvingar i tråd med kontorets sikkerhets- og beredskapsplan.
- ha Beredskap/sikkerhet/HMS som et fast tema på partnerskapsmøter, med deltaking frå vernetenesta.
- Utnemne éin "tryggleiksperson" pr. TO-område (5) og Bergenskontor (8).
- Utvikle et system for risikovurdering av enkeltbrukarar og informasjonsdeling om potensielt farlige brukarar.
- Å betre samhandlinga med politiet når saker vert meldt, ved vitjingsforbod og akutte situasjonar på NAV-kontora.
- Å etablere systematisk dialog med politirådet i kvar kommune.
- Sikre rutinar mellom NAV og andre offentlige etatar slik at farlege brukarar kan verta møtt og handtert på en forsvarleg måte.
- Utvikle ei felles forståing for kva som er akseptabel og uakseptabel oppførsel, og kva som vert vurdert som ein volds- og trusselsituasjon.
- Dyktiggjøre tilsette i det å avklare forventningar med brukarane.

Tiltak som må verta vurdert i kvar enkel eining.

Arbeidsgruppa har i tillegg diskutert følgjande tiltak som kvart enkelt NAV-kontor må vurdere:

- Vekterteneste
- Kameraovervaking
- Stikksikre vestar tilgjengelig

Arbeidsgruppa vurderer at omdømmebygging, rollebevissthet og mediehandtering er område som ein bør sjå nærare på, men dette har ikkje vore innanfor arbeidsgruppa sitt mandat.

Naudutbetaling

Ut frå erfaring, viser det seg at det ofte oppstår konflikhtar i samband med søknad om og utbetaling av krisehjelp. Det vert difor råda til at NAV-kontora gjennomgår sine rutinar på dette området. Rutinane bør omfatte kontoret sin praksis på følgjande område:

- Ein føreseieleg og fagleg forankra praksis rundt samhandling med brukar ved søknad om krisehjelp.
- Ein føreseieleg og fagleg forankra praksis ved utbetaling av krisehjelp.
- Ein føreseieleg og fagleg forankra praksis på stønadsform og kva ein utbetaler (beløp).

Avviksrapportering

Dagens rapporteringsverktøy har manglar og arbeidsgruppa foreslår derfor følgjande tiltak:

- Kvar eining har gjennomgang av avvik kvar veke

- kartlegge og kategorisere trusselhendingar
- samordning av rapportering i ASYS og kommunalt system
- at leder bør få kopi av innmeldte avvik i ASYS
- å melde truslar til politiet

Alarm

Mange av kontora i Hordaland har alarm i mottaket og samtalerom. Alarmen går som regel til en annan del av kontoret. For småkontora er det ei utfordring at det ikkje er nokon å alarmere, og at det er langt til nærmaste lensmannskontor og vekterteneste.

Gruppa anbefaler ikkje bruk av metalldetektor.

Skadereduserande tiltak

- Utforming av publikumsmottak
- Standard utforming av samtalerom (f.eks. rømningsvei for den tilsette)
- Tilsette må være forberedt til alle samtaler, ha vurdert risiko - vite kva ein går til.
- Dersom brukaren vert vurdert som farlig skal nødvendige forholdsregler vera vurdert før samtalen vert gjennomført. (f.eks. å være to sakshandsamarar til stade.)
- NAV-tilsette skal ha med seg tryggleiksalarm i møter utanfor kontoret og ved heimevitjingar.
- Vurdere system for automatisk opptak av innkomne telefonsamtaler.
- Vurdere UMS standard telefonmelding ved alarm, evakuering, (Unified Message Systems)

Beredskapsplan

Arbeidsgruppa gjer framlegg om å innarbeide tydelege rutinar for vold- og trusselhendingar i beredskapsplanen. Rutinen skal omhandle korleis hendingar kan verta handtert vidare og aktuelle reaksjonsformer. Det kan gjerast ei vurdering av å utvikle og bruke tiltakskort.

Felles retningslinjer i partnerskapa i Hordaland

Oppdragsgjevar har bedt arbeidsgruppa sjå spesielt på:

- vanskelege brukarar
- utestengte brukarar
- utforming av mottak og samtalerom

Vanskelege brukarar

Arbeidsgruppa anbefaler at ein bør risikovurdere kjente, farlege brukarar. Risikovurderinga bør vera registrert i eitt datasystem, slik at alle tilsette på NAV-kontora lett får kjennskap til disse brukarane. Det må gjerast ei vurdering vidare av kva system det er mest tenleg å registrere vanskelege brukarar. Dette fordrar truleg ei endring i eksisterande fagsystem.

Utestengte brukarar – utestengingsvedtak

Utestengte brukarar (utestengingsvedtak) må også vera registrert i eitt datasystem. Det er viktig at en bruker som er utestengt på eitt NAV-kontor, i f.eks. Bergen kommune, ikkje kan troppe opp på et anna bydelskontor. Det bør også bli ein betre informasjonsflyt mellom kommunane i Hordaland når det gjelder utestengte og farlege/vanskelege brukarar. Her kan politiråda i den enkelte kommune ha en viktig rolle. Politiråda er bl.a. satt saman av representantar frå den enkelte kommune og frå lokalt politi, og de vil lettare kunne ta opp eventuelle farlege situasjonar på de lokale NAV-kontor.

Utforming av mottak og samtalerom

- Mottaksfunksjonen skal utformast slik at vi overheldt teieplikta.
- Samtaler med brukarar som omhandla personopplysningar skal gjennomførast i egne samtalerom eller slik at dei ikkje kan verta overhøyrd av uvedkomande
- Samtalerom skal utformest slik at medarbeidarane kan trekkja seg tilbake (rømingssveg) i tilfelle det oppstår en trusselsituasjon
- Det vert anbefalt å montere alarmknapp i mottaket og samtalerom. Spesielt er dette viktig der medarbeidarane sit aleine.
- Ventesone og publikums-PC'er bør plasserast slik at teieplikta vert ivareteke i mottaket.
- Det skal etablerast rutine for å sikre at brukarar eller andre som oppheld seg i mottaket ikkje på eigenhand kan skaffe seg vidare tilgang til indre eller sikra område
- Mottaket skal tilfredsstillе krav gitt i [«MAL – Lokal sikkerhetsinstruks»](#)

Samandrag og konklusjon

Den lokale arbeidsgruppa har i denne rapporten bygd vidare på den sentrale rapporten, og prøvd å finne frem til lokale tiltak som kan betre sikkerheten på NAV-kontora i Hordaland. Arbeidsgruppa har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse, kartlagt mulige hendingar og sett på årsaker til hendingane. Vidare har gruppa vurdert kor sannsynleg det er at hendingane oppstår og sett på kva konsekvensar hendingane kan medføre. Analysen har til slutt munna ut i ei rekkje forslag til både førebyggjande tiltak og skadereduserande tiltak.

Det har ikkje vore gruppa sin intensjon å lage ei uttømmande liste over mulige tiltak som kan setjast i verk. Vi vil anbefale at det enkelte NAV-kontor i Hordaland ser på lista over mulege tiltak, og prøver å tilpasse tiltaka til de lokale forhold.

NAV Hordaland har i samarbeid med Bergen kommune sett ned ei eigedomsgruppe (i 2012), som ser på både leigeforhold rundt dei 8 NAV-kontora i Bergen og på tryggleiken. Hausten 2013 var gruppa på synfaring på 4 NAV-kontor i Bergen, og såg på tryggleiken både i mottaksdelen og på samtaleromma. Det er planlagt å fortsette synfaringa på de resterande 4 NAV-kontora i kommunen våren 2014. Gjennom disse synfaringane har vi foreslege både strakstiltak og tiltak som kan betre tryggleiken ved bydelskontora på sikt. Det kan også vere ein idé å foreta synfaring på andre store NAV-kontor i Hordaland for å avdekke brot på tryggleiken.

Det vert jobba kontinuerleg med tryggleik på sentralt plan i Arbeids- og velferdsetaten, og den sentrale tryggleiksrapporten gir eit bilde av kva man vil prioritere i tida framover. Vi vil også jobbe vidare med dei føreslåtte tiltak i vår rapport, og prøve å integrere tryggleiksarbeidet i dei årlege beredskapsplanane. Arbeidet med å betre tryggleiken på NAV-kontora er ein pågåande prosess som vil fortsette i tida framover.

Vedlegg 1 Hovudkonklusjonane i den sentrale rapporten

Opplæring og trening i førebygging og handtering av tryggleikshendingar, betre sikring av kontora og betre informasjonsdeling med eksterne samarbeidspartnarar er blant dei viktigaste forslaga til tiltak.

Den sentrale gruppa delte forslaga til tilrådingar til tiltak i **3 hovudkategoriar**:

a) Tiltak som vert gjennomført på kort sikt – innan 2014:

- Minimumskrav til fysisk sikring av NAV-kontor, spesielt om utforming av mottak og sikring av samtalerom.
- Felles forståing av kva som ligger i uttrykka truslar, sjikane og vold.
- Tydeleggjere krav til gjennomført tryggleiksarbeid.

b) Tiltak som vert gjennomført på mellomlang sikt – innan 2015:

- Felles verneteneste i NAV-kontora.
- Jevnleg dialog med politiet om tryggleiken i NAV.
- Dialog og informasjonsdeling med andre samarbeidspartnarar.
- Felles rutine for deling av informasjon i NAV.
- Tryggleiksportal for einingar i NAV.

c) Tiltak som vert gjennomført på lengre sikt – innen 2016:

- Betre rapporterings- og oppfølgingssystem.
- Styrka fagkompetanse og opplæring.
- Betre forventningsavklaring og god service.

I tillegg framheva den sentrale arbeidsgruppa at ein bør sjå nærare på bemanningssituasjonen på NAV-kontor, aleinearbeid, oppfølging av medarbeidarar, tariffavtalte yrkesrettar og bedriftshelseteneste.

Tiltak som arbeidsgruppa ikkje tilrår:

- Vektarteneste.
- Metalldetektor.
- Kameraovervaking.

Rapportere frå den sentrale arbeidsgruppa kan lesast i sin heilskap på nettstaden: www.nav.no