

Stengt på grunn av trusler

Hvilke utfordringer har NAV-lederen med å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold?



**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vår 2015

FORFATTERE:

Anne Mette Lind Hermansen og Hege Moberg

VEILEDER:

Kristiane M. Lindland

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Stengt på grunn av trusler – Hvilke utfordringer har NAV-lederen med å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold?

EMNEORD/STIKKORD:

Vold og trusler, NAV, lederansvar, risiko, risikostyring, risikomatriser, risikovurderinger

SIDETALL: 93

STAVANGER

**29. mai 2015
DATO/ÅR**

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	5
2	Forord	6
3	Innledning.....	7
3.1	Problemstilling	7
3.2	Tidligere forskning som omhandler temaet vold og trusler om vold.....	8
3.3	Oppgavens avgrensninger	10
3.4	Oppgavens struktur og oppbygging	10
4	Kontekst	12
4.1	Generelt om NAV	12
4.2	Omfanget av NAVs tjenester	12
4.3	Hvilke ytelser gir NAV?	12
4.4	Nav -brukerne – hvem er de?	13
4.4.1	Lovverket og arbeidsgiveransvaret	14
4.4.2	Arbeidsmiljøloven.....	14
4.4.3	Ansattes krav til det psykososiale arbeidsmiljøet	14
5	Teoretiske perspektiver på sikkerhet.....	16
5.1	Sikkerhet - safety vs security	16
5.2	Risikobegrepet.....	17
5.2.1	Tradisjonell teknisk-naturvitenskapelig tilnærming til risiko.....	17
5.2.2	Den sosiale og kulturelle (Samfunnsvitenskapelige) tilnærmingen til risiko ...	18
5.2.3	Bro mellom ulike perspektiv - et tredje alternativ	18
5.2.4	Black Swan-teorien	19
5.3	Risikopersepsjon	20
5.4	Risikostyring	21
5.4.1	Sløyfediagram og barrierebegrepet	22

5.4.2	Risikomatrise	24
5.4.3	Risikoakseptkriterier - hvilke risiko skal aksepteres?.....	25
5.5	James Reason – sveitserost-modellens far	26
5.6	Jens Rasmussen – risikostyring i et dynamisk samfunn	30
5.7	Miljøpsykologi	34
5.7.1	Arkitekturens påvirkning	34
6	Metode og design	36
6.1	Valg av datainnsamlingsmetode.....	36
6.2	Kvalitativ metode	36
6.3	Forskningsstrategi	37
6.3.1	Abduktiv forskningsstrategi.....	37
6.4	Datainnsamling.....	38
6.5	Valg av informanter	39
6.6	Informert og frivillig samtykke	39
6.7	Intervju	40
6.8	Datareduksjon og analyse.....	40
6.9	Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.....	41
6.10	Troverdighet	41
6.11	Bekreftbarhet	42
6.12	Overførbarhet.....	43
7	Empiri.....	45
7.1	Dokumentanalyser.....	45
7.1.1	Rapport om Sikkerheten i arbeids- og velferdsforvaltningen	45
7.1.2	Minimumsstandard med krav til fysisk utforming og sikring av NAV-kontor	47
7.1.3	Veileder til HMS-rutine 2: Forebygging og oppfølging av vold og trusler	48
7.1.4	Felles beredskapshåndbok for NAV	49

7.1.5	Veileder i risikostyring	50
7.2	Intervju med NAV-ledere.....	51
7.2.1	Hva er risiko for en NAV-leder?	52
7.2.2	Forebygging	52
7.2.3	Hva sier lederne om egen kompetanse på risikostyring og risikovurderinger?	54
7.2.4	Hendelser gir læring.....	55
7.2.5	Informasjonsdeling	56
7.2.6	Ansaret tynger	57
7.2.7	Tiltak for å sikre de ansatte	58
7.2.8	Økonomisk handlingsrom og bemanningssituasjonen.....	63
7.2.9	Framtidens kontor	65
8	Drøfting og analyse av data.....	66
8.1	Dilemma 1: Usikkerhetsmomentet.....	66
8.1.1	Hva sier lederne?.....	66
8.1.2	Hva sier dokumentene?	67
8.1.3	Vår tolkning	69
8.1.4	Risikomatriser	71
8.2	Dilemma 2: NAV-leders ansvar	73
8.2.1	Leders arbeidskapasitet	74
8.2.2	Kompetanse på risikovurderinger	75
8.2.3	Økonomi	79
8.3	Dilemma 3: Kontorløsningsdilemmaet	81
9	Konklusjon	86
9.1	Begrensninger ved oppgaven og videre forskning	88
10	Referanser.....	90
11	Vedlegg	92

1 Sammendrag

NAV er arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge og er representert i alle landets kommuner med et eller flere NAV-kontor. Med bakgrunn i uønskede hendelser som et drap, bombetrusler og vold mot ansatte, har vi ønsket å se nærmere på hvilke utfordringer NAV-lederen har for å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold fra brukere. Intervju av ledere og dokumentanalyser av sikkerhetsstyringsdokumenter har dannet grunnlag for å besvare problemstillingen: ***Hvilke utfordringer og dilemma møter lederen for det lokale NAV-kontor for å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold?***

På bakgrunn av hvilket risikosyn som ligger til grunn, både hos lederne og i NAV sine sikkerhetsstyringsdokumenter, ser vi hvordan dette legger føringer for risikostyringen. Vi fant at ledere og NAV har ulike syn på risiko, og at risikoen for vilde handlinger ikke kan estimeres på linje med andre typer farer som brann, strømprudd og sykefravær.

Det er den lokale lederen som representerer arbeidsgiver og har det juridiske ansvaret for å sikre de ansatte mot farer. Lederne har et innskrenket handlingsrom gjennom begrensninger i økonomiske ressurser, sikkerhetsstyringskompetanse og arbeidskapasitet. Dette gir seg utslag i et tyngende og ensomt ansvar. Noe som kan føre til at ledere slutter og at gode kandidater til lederjobbene søker andre stillinger.

Både harde og myke barrierer kan forhindre at brukere utøver vold mot ansatte på NAV-kontorene. Hvordan ønsker NAV og ledere at de ansatte sikres, og hvilke utfordringer har lederen med valg av arkitektur og utforming ved hjelp av fysiske barrierer? Ledere har ulike meninger om bruken av vektore og videoovervåking, men både NAV og ledere er enige om at de ikke ønsker et strengt utformet kontor som fysisk skiller brukere og ansatte. De vektlegger myke barrierer og brukernes opplevelse av å møte et åpent kontor. Vi savner at dette blir uttalt som et standpunkt både i sentrale dokumenter og blant ledere. Gjennom risikovurderinger skal leder gjøre analyser og gjennomføre tiltak som gir de ansatte en trygg arbeidsplass. Vi presenterer tre dilemma som beskriver lederens utfordringer: Usikkerhetsdilemmaet i risikovurderingene, NAV-leders ansvar og kontorløsningsdilemmaet.

2 Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven markerer slutten på vår studenttilværelse som mastergradsstudenter i Samfunnssikkerhet ved Universitet i Stavanger. Vi har vært gjennom to hektiske og ikke minst lærerike år.

Vi ønsker spesielt å takke vår veileder Kristina M. Lindland fra International Research Institute of Stavanger (IRIS). Tusen takk for ditt engasjement, gode samtaler og konstruktive innspill gjennom skriveprosessen. Vi vil også rette en stor takk til våre informanter som velvillig har tatt i mot oss og delt av sine erfaringer og brukt sin dyrebare tid. Våre arbeidsgivere, Statoil og NAV, fortjener også en takk for deres velvilje til å legge forholdene til rette, slik at det har vært mulig å kombinere jobb og studier.

Sist og ikke minst vil vi takke familiene våre som i perioder har vært overlatt til seg selv. Det krever tålmodighet å ha en masterstudent i hus.

Stavanger, 29. mai 2015

Anne Mette Lind Hermansen og Hege Moberg

3 Innledning

Historien viser at det ofte må en alvorlig hendelse til for at noe skal prioriteres og settes på dagsorden. Så var også tilfellet for NAV som opplevde at en av sine ansatte ble drept på jobb. Sommeren 2013 ble en medarbeider ved NAV Grorud drept av en bruker (Arbeids- og, 2014b).

Vi ønsker å se nærmere på hvordan NAV, med over 450 lokalkontor, styrer sikkerheten til de ansatte overfor vold og trusler fra brukere. Det er den lokale enhetsleder som er ansvarlig for at kravet i arbeidsmiljøloven om et forsvarlig arbeidsmiljø blir ivaretatt. En NAV-leder gir oss denne beskrivelsen på hvordan det oppleves. *«Når en VG-journalist ringer om en vanskelig sak, er kommunikasjonsavdelingen i direktoratet alltid klar på telefon, og strategien blir lagt. Skjer det en uønsket hendelse på NAV-kontoret er det ingen fagkompetanse å ringe til, eller noen som ringer i ettertid og spør hvordan det går».*

Etter drapet på NAV Grorud, har Arbeids- og velferdsetaten sammen med KS og Oslo Kommune laget en rapport om sikkerheten i Arbeids- og velferdsetaten. Den beskriver situasjonen for de ansatte i forhold til trusler og vold. Den gir mye tall og fakta om situasjonen for dem som arbeider tett på brukerne av NAVs tjenester. Vi lurer på hvilke utfordringer til de lokale NAV-lederne møter, som tross alt har det operasjonelle ansvaret for at sikkerheten blir ivaretatt.

Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet seks HMS-rutiner, deriblant en som har null-toleranse for vold og trusler, og at medarbeidere så langt det er mulig skal beskyttes mot vold, trusler og belastninger som følge av kontakt med andre. Det presiseres at Arbeids- og velferdsetaten har et overordnet ansvar for rutinen, men at det er enhetsleders (NAV-leder) ansvar at rutinen etterleves (Arbeids- og, 2014b). Vi ønsker å se nærmere på det ansvaret som påhviler lederne, og hvilke tanker de gjør seg om ansvaret.

3.1 Problemstilling

Denne studien setter fokus på hvilke utfordringer en offentlig etat som NAV har med tanke på de ansattes sikkerhet mot villedte handlinger. For å skille mellom sikkerhet mot villedte handlinger og sikkerhet overfor fysisk arbeidsmiljø, velger vi å bruke ordet sikring.

Vi ønsker å finne svar på problemstillingen:

Hvilke utfordringer og dilemma møter lederen for det lokale NAV-kontor for å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold?

NAV er navnet på arbeids- og velferdsforvaltningen, har omlag 19 000 ansatte og forvalter en tredjedel av statsbudsjettet. De ansatte er fordelt på spesialenheter og NAV-kontor (NAV, 2015). Omtrent 10 000 jobber på NAV-kontor. Hver kommune har et eller flere NAV-kontor som er et partnerskap mellom stat og kommune. NAV-lederne rapporterer både til kommunens ledelse og fylkesdirektøren i NAV. Denne todelte ledelsen gjør at det er ulikt fra kommune til kommune hvilke tjenester som ligger til NAV-kontoret. Noen velger en minimumsløsning, mens andre legger inn tjenester som integrering av flyktninger og rusomsorg. I et sikkerhetsperspektiv kan noen oppgaver være mer utsatt enn andre og det er den lokale NAV-lederen som har det organisatoriske ansvaret for et forsvarlig arbeidsmiljø, jf Lov om arbeidsmiljø (AML) § 4-1. Det er politisk vedtatt at alle kommuner skal ha et eget NAV-kontor. Derav er de også veldig ulike i størrelse, og kan være fra tre ansatte til over to hundre.

3.2 Tidligere forskning som omhandler temaet vold og trusler om vold

Det har vært forsket på NAV og særlig fusjonen mellom de tre etatene som ble slått sammen til en. Vi har ikke funnet at noen forskere har sett på sikkerheten til de ansatte med tanke på vold og trusler fra brukerne.

I våre litteratursøk har vi funnet noen norske rapporter interessante. Jørgen Svalund har levert en FAFO-rapport i 2009 som heter Vold og trusler om vold i offentlig sektor. Denne rapporten tar for seg omfanget av vold og trusler mot arbeidstakere i offentlige virksomheter fra brukere innen tre tjenesteområder: barnevernkontor, barnevernsinstitusjoner og tjenester for psykisk utviklingshemmede (Svalund, 2009). Denne rapporten ble fulgt opp med en ny FAFO-rapport av Inger Marie Hagen, året etter som går bak tallene og lar de ansatte selv komme til orde med sine opplevelser og vurderinger: hvordan oppstår volds-/trusselepisodene, hvordan håndteres de – i situasjonen og i ettertid, og hvilke tiltak og virkemidler kan benyttes for å redusere forekomsten av vold og trusler? Rapporten konkluderer med at tjenestene står overfor store arbeidsmiljøproblemer og at behovet for systematisk forbedringsarbeid er stort (Hagen, 2010).

Arbeidstilsynet utgav i august 2009 rapporten Vold og trusler på arbeidsplassen - forebygging, håndtering og oppfølging (Arbeidstilsynet). Rapporten omtaler de fem mest utsatte bransjene,

inkludert sosial- og trygdetjenester og er utarbeidet som en veileder. Rapporten er av den grunn relevant for vår oppgave. Hensikten med veilederen er at den skal være et bidrag i arbeidet med å forebygge og håndtere vold og trusler på arbeidsplassen, hvor kunnskap er nøkkelen. Veilederen er beregnet for arbeidsgivere, men er også relevant for verneombud, tillitsvalgte, bedriftshelsetjenesten, så vel som for arbeidstakere. Veilederen tar for seg vold og trusler påført av tredjepart, som er samme gruppe som vi er opptatt av i vår oppgave. Det vises til forskning som stadfester at stadig flere arbeidstakere i Norge utsettes for vold og trusler i forbindelse med arbeid. Veilederen tar for seg roller og ansvar, forebygging av vold og trusler, samt praktiske råd.

En annen rapport som vi finner interessant er en rapport utgitt av Politidirektoratet, juni 2007. Tittelen er Virkningen av vold og trusler - på arbeidsmiljøet i politi- og lensmannsetaten. Rapporten er en utredning om virkningen av vold og trusler (Benterud, 2007). I tillegg skal den også fungere som et oppslagsverk og en veiviser for arbeidsgiver og arbeidstakere, i forhold til forebygging og hva som skal gjøres dersom vold og trusler oppstår. Problemstillingen har gått ut på å finne hva som konkret kan skje og hvordan den som rammes opplever å bli utsatt for vold og trusler. Studiet viser at vold og trusler ikke har noen innvirkning på motivasjonen, arbeidsinnsatsen eller arbeidsmiljøet til den som blir utsatt. Det trekkes fram viktigheten av god støtte fra kollegaer. Imidlertid er det variasjon i hvordan nærmeste leder håndterer slike saker. Det foreslås forebyggende tiltak for å unngå uønskede hendelser.

Til slutt har vi rapporten utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, januar 2014. Rapporten bærer navnet Sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen – en gjennomgang og forslag til tiltak (Arbeids- og, 2014b). Rapporten er et bestillingsverk som er kommet til som følge av drapet på en medarbeider ved NAV-Grorud i 2013. Mandatet har vært å kartlegge omfanget av vold og trusler rettet mot NAV-ansatte, gjennomgang av eksisterende rutiner, policy og regelverk. I tillegg til kartlegging av eventuelle rutiner, gjennomført opplæring og iverksatt fysiske tiltak for å forebygge og håndtere vold og trusler om vold. Denne rapporten vil bli nærmere omtalt i empiridelen, hvor rapporten blir gjenstand for dokumentanalyse.

Veldig mange har det til felles at de er opptatt av omfanget av trusler og vold og hvordan dette virker inn på arbeidsmiljøet. Gjennom disse rapportene har vi fått stadfestet at vold og trusler er et voksende problem. Vi vil derimot se på utfordringer NAV-lederen står ovenfor i jobben med å sikre de ansatte.

3.3 Oppgavens avgrensninger

Vi har snakket med NAV-ledere i ulike fylker, men ikke sammenlignet fylkesvise forskjeller. Ei heller sett på samarbeidet mellom fylkesledelsen og NAV-lederne innenfor sikkerhetsaspektet. Gjennom intervju har det framkommet at partnerskapet mellom stat og kommune gir ulikheter i sikkerhetsstyringen mellom NAV-kontor i forskjellige kommuner. Dette har vi ikke utdypet i vår oppgave. Siden vi har hatt lederens utfordringer som utgangspunkt, har vi ikke sett på hvordan de ansatte opplever sikkerheten på arbeidsplassen.

3.4 Oppgavens struktur og oppbygging

I kapittel 1 gis et kort sammendrag som tar sikte på å gi deg som leser en oversikt over hva oppgaven handler om.

Kapittel 2 inneholder forord og takk til alle som har hjulpet oss gjennom denne studien.

Oppgavens innledning står i kapittel 3. I innledningen har vi redegjort for oppgavens problemstilling og bakgrunn for studien. Her omtales også tidligere forskning som omhandler temaet vold og trusler om vold, samt avgrensninger.

Kapittel 4 omhandler oppgavens kontekst som vi mener er relevant informasjon og kunnskap for å forstå studiets sammenheng. Dette innebærer en beskrivelse av hvilke tjenester og ytelser NAV gir, beskrivelse av NAVs brukere, samt lovverket lederne har å forholde seg til.

I kapittel 5 beskriver vi det teoretiske rammeverket vi har lagt til grunn og som videre vil bli brukt som bakteppe for å kunne belyse oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Vi har valgt å fokusere på ulike tilnærminger til risiko og hvordan dette preger riskostyringen. Disse teoriene vil videre bli brukt når vi i kapittel 8 skal analysere og drøfte våre funn.

Oppgavens metodiske utgangspunkt blir presentert i kapittel 6. Her har vi beskrevet vår datainnsamlingsmetode og hvilken forskningsstrategi som er lagt til grunn. Det gis også en gjennomgang av databehandling og analyse. Kapittelet avsluttes med å diskutere oppgavens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

I kapittel 7 presenteres empiri fra våre dokumentanalyser, samt intervju med NAV-lederne. Empirien vil videre i oppgaven bli brukt i kapittel 8, hvor våre funn blir drøftet i lys av valgte

teorier. Her blir funnene diskutert opp mot det teoretiske grunnlaget som ble presentert i kapittel 5.

I kapittel 9 konkluderes det i forhold til oppgavens problemstilling. For å sikre at vi har svart på oppgavens problemstilling har vi valgt å konkludere ved hjelp av våre fire forskningsspørsmål.

Kapittel 10 inneholder referanser og kapittel 11 vedlegg.

4 Kontekst

Som bakteppe for å forstå empirien og diskusjonen i denne studien vil vi her presentere kontekstuelle forhold som vi mener er relevante. Studiet har som målsetting å se på hvilke utfordringer og dilemma lokale NAV-ledere har for å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold. Vi mener derfor at det kan være nyttig å ha kjennskap til NAV og vil i dette kapittelet beskrive omfanget av NAVs tjenester, hvilke ytelser NAV gir, samt å gi en forståelse av hvem NAV-brukerne er. Deretter vil vi redegjøre for lovverket, slik det framkommer i Arbeidsmiljøloven.

4.1 Generelt om NAV

NAV er navnet på arbeids- og velferdsforvaltningen. Fordelt på spesialenheter og NAV-kontor utgjør arbeidsstokken ca 19 000 ansatte. Av disse arbeider omlag 10 000 på et NAV-kontor (NAV, 2015). Hver kommune har et eller flere NAV-kontor som er et partnerskap mellom stat og kommune. Den enkelte NAV-leder rapporterer både til kommunens ledelse og fylkesdirektøren i NAV. Denne todelte ledelsen gjør at det er ulikt fra kommune til kommune hvilke tjenester som ligger til NAV-kontoret. Noen velger en minimumsløsning, mens andre legger inn tjenester som integrering av flyktninger og rusomsorg. I velferdsstaten Norge er NAV en viktig samfunnsaktør som forvalter en tredjedel av statsbudsjettet.

4.2 Omfanget av NAVs tjenester

I løpet av ett år foregår det omtrent 127 millioner møter mellom brukerne og NAV. Ikke alle møter skjer på et NAV-kontor og kan like godt skje pr telefon, over nett, ved bedriftsbesøk, pr post eller gjennom sosiale medier. Kun 5 prosent av alle møter mellom NAV og bruker foregår ansikt til ansikt. Av disse utgjør 67 prosent av henvendelsene spørsmål som omhandler økonomiske ytelser (E. s. g. NAV, 2014, p. 9). Brukerne er opptatt av de samme tema, enten de henvender seg via sosiale medier, pr telefon eller ved oppmøte på NAV-kontor.

4.3 Hvilke ytelser gir NAV?

Kjerneoppgavene til NAV-kontorene er å gi brukerne informasjon, råd og veiledning i tillegg til økonomisk støtte. Den økonomiske livsoppholdsytelsen skal dekke bortfall av lønn ved arbeidsledighet eller ved sykdom (sykepenger, dagpenger ved arbeidsledighet, tiltakspenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd). I noen tilfeller ytes det også livsoppholdsytelser til

mennesker i bestemte situasjoner i livet. Dette kan være alderspensjon, pleie- og omsorgspenger eller foreldrepenger. I de tilfeller personer ikke kan sørge for sitt eget livsopphold, enten gjennom arbeid eller gjennom økonomiske rettigheter, kan de ha krav på økonomisk sosialhjelp fra NAV-kontoret. Brukere kan motta flere ytelser og tjenester fra NAV samtidig, så derfor er summen av NAV-brukere ikke lik summen av mottakere av hver enkelt ytelse eller tjeneste (E. s. g. NAV, 2014).

4.4 Nav-brukerne – hvem er de?

På et eller annet tidspunkt i livet vil de fleste av oss motta en eller annen form for ytelse eller tjeneste fra NAV. I veileder til sosialtjenesteloven § 17 blir NAV-brukere definert slik: «*Brukere er brukt om personer som mottar tjenester fra NAV og søkere om personer som er i en søkeprosess*» (Arbeids- og, 2014a). Også arbeidsgivere er NAV-brukere, enten som tjenestebenyttter eller som samarbeidspart.

Som nevnt så vil de aller fleste av oss komme i situasjoner hvor vi mottar en form for ytelse eller tjeneste fra NAV. Slikt sett gjenspeiler brukerne av NAV bredden av den norske befolkning. Det kan være som nybakte foreldre, enslig forsørger, uføretrygdet, alderspensjonist, sykemeldt eller når en av andre årsaker står utenfor arbeidslivet. I mange tilfeller møter en NAV i de perioder av livet hvor en er mest sårbar. Dette kan være i perioder med egen sykdom eller sykdom hos andre som står en nær, ektefelles dødsfall eller arbeidsledighet. Mange NAV-brukere har også utfordringer med og mestre sitt eget liv og har dermed et sammensatt behov for oppfølging og bistand (E. s. g. NAV, 2014).

Gjennom å beskrive hvilke ytelser NAV gir, samt å beskrive omfanget av NAV sine tjenester så ser vi at brukerne kan være hvem som helst, både i alder, kjønn og sosial bakgrunn. Det er derfor vanskelig å generalisere og ikke minst forutse hvem av brukerne som er kan være i stand til å utøve vold og trusler om vold mot NAV-ansatte. Det ligger en usikkerhet i hva framtiden vil bringe og nettopp derfor må en være i beredskap og forberedt når vold og trusler mot vold oppstår.

I vår oppgave velger vi å se på begrepet *bruker* i et vidt perspektiv som omfavner alle, som på en eller annen måte tar kontakt med NAV-kontoret for bistand.

Et annet område som vi vil presentere i denne konteksten er arbeidsmiljøloven og arbeidsgiveransvaret.

4.4.1 Lovverket og arbeidsgiveransvaret

Arbeidsmiljøloven (AML) er selve fundamentet for helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet og beskriver arbeidsgivers ansvar. I AML § 1-8, punkt 2 går det fram hvem som er å regne som arbeidsgiver: *Med arbeidsgiver menes i denne lov enhver som har ansatt arbeidstakere for å utføre arbeid i sin tjeneste. Det som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten* (sosialdepartementet, 01.07.2014). AML § 2-1 slår fast at det er arbeidsgiver som skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt (ibid). Her ser vi at arbeidsgiver er definert som den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, og kan dermed forstås som NAV-kontorets leder. Oppgavens formål er å se på NAV-ledernes utfordringer og dilemma, i forhold til de ansattes personsikkerhet og i lys av deres rolle som arbeidsgiver.

4.4.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har blant annet som formål å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helseframmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot *fysiske og psykiske* skadevirkninger (sosialdepartementet, 01.07.2014). Ansatte har også plikt til å medvirke og skal delta i virksomhetens organiserte vernetjeneste og miljøarbeid og aktivt medvirke ved gjennomføring av tiltak for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø (ibid.). I AML § 4.1, tredje ledd, går det fram at det skal vurderes om det er en særlig risiko knyttet til alenearbeid i virksomheten. Nødvendige tiltak for å forebygge eller redusere eventuell risiko skal i så fall iverksettes. Dette for at lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø skal bli ivaretatt (sosialdepartementet, 01.07.2014).

4.4.3 Ansattes krav til det psykososiale arbeidsmiljøet

I arbeidsmiljøloven § 4-3 blir det stilt krav til det psykososiale arbeidsmiljøet. Her står det at arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre (sosialdepartementet, 01.07.2014). Denne bestemmelsen ble tatt inn i arbeidsmiljøloven av 17. juni 2005 som følge av økt oppmerksomhet rundt vold og trusler i arbeidslivet (Arbeidstilsynet). Arbeidsgivers plikt er å sørge for at de ansatte gis full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, jamfør AML § 1.1. Arbeidstilsynet skriver at dette

innebærer at loven krever at arbeidstaker skal beskyttes mot vold og trusler så langt det er mulig (ibid). Kravet om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø gjelder ikke bare internt mellom arbeidstakerne i organisasjonen. I ot. prp. nr. 49 (2004-2005) har Departementet vist til at kontakt med *andre* også innebærer den risiko som for eksempel besøkende kunder, klienter, pasienter og brukere representerer (Arbeidstilsynet).

Som følge av kravet til arbeidsmiljølovens § 4-3, nr. 4 må NAV som arbeidsgivere ta med faren for vold og trusler i sin risikovurdering. Siden risiko handler om hva som kan skje i framtiden må en basere sine vurderinger på noe som enda ikke har skjedd og kan av den grunn by på en rekke utfordringer. Som et bakteppe for oppgaven vil vi i neste kapittel presentere de teorier vi ønsker å koble og diskutere empirien opp mot.

NAV er en mangfoldig organisasjon som vanskelig kan beskrives i korte trekk, og som dette kapitlet viser har NAV mange oppgaver og funksjoner i velferdssamfunnet Norge. Med denne konteksten har vi gitt et lite bilde på NAV, som bakgrunn for å lese vår oppgave og problemstilling.

5 Teoretiske perspektiver på sikkerhet

I dette kapittelet vil vi presentere valgte teorier som skal gi et rammeverk for å belyse oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Begrepet sikkerhet kan ha ulike betydninger i ulike situasjoner. I vår oppgave er vi opptatt av hvilke dilemma NAV-lederen møter i arbeidet med å sikre sine ansatte mot trusler og vold fra brukerne. Vi vil derfor starte med en redegjørelse for hvordan begrepet sikkerhet vil bli forstått i denne oppgaven.

5.1 Sikkerhet - safety vs security

I arbeidet med å avdekke hvilke uønskede hendelse som kan oppstå må vi ta høyde for at uønskede hendelser kan være både tilfeldige og vilde handlinger. Det norske ordet sikkerhet, inneholder to betydninger som det engelske språket kaller safety og security. I vår problemstilling er vi opptatt av sikkerheten til de ansatte mot vilde handlinger. Aven m. fl., (2004) viser til at begrepet sikkerhet ofte brukes om *forebyggende tiltak der hensikten er å redusere sannsynligheten for noe uønsket skal skje eller redusere konsekvensene ved uønskede hendelser* (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, p. 17). Videre viser forfatterne til at begrepet også har en videre betydning, som systemets evne til å unngå skader og tap. Sikkerhet kan også relateres til det fysiske miljø, samt menneskelige og sosiale faktorer. I tillegg kan sikkerhet knyttes til ulike nivå eller faser (Aven et al., 2004). I regjeringens utredning fra 2000, *Et sårbart samfunn*, er det lagt ved en liste over begrepsavklaringer (Willoch & Norge Justis- og, 2000). Her defineres begrepene safety og security slik:

Safety: Sikkerhet mot uønskede hendelser som opptrer som følge av en eller flere tilfeldigheter.

Security: Sikkerhet mot uønskede hendelser som er resultat av overlegg og planlegging.

Som vi ser er forskjellen mellom *safety* og *security* ifølge regjeringen, om skaden er påført uten motiv (utilsiktet/ikke villet) eller med motiv (tilsiktet/villet) (regjeringen.no). I vår oppgave, hvor en skal sikre ansatte mot trusler og vold fra brukerne, vil motivet alltid være en villet handling. Av den grunn legger vi regjeringens forståelse av begrepet security til grunn i oppgaven. Videre vil vi bruke ordet sikring som den norske oversettelsen av ordet security.

Rausand og Utne (2009) tar til orde for at standarder og retningslinjer som er utarbeidet for risikoanalyser og risikovurderinger bruker risikobegrepene på forskjellige måter. I tillegg til at de blir gitt et varierende meningsinnhold som kan medføre problemer når risikoanalyser skal

gjennomføres og resultatene av dem skal tolkes (ibid.). Vi ønsker derfor å gi en klarere forståelse av hva som ligger bak disse ulike syn på risiko.

5.2 Risikobegrepet

Vi mennesker har gjennom historien stadig måtte forholde oss til ulike former for risiko. Risiko handler om usikkerhet og det ukjente og knyttes til hva som kan skje i framtiden. Ordet risiko stammer fra det italienske ordet *risicare* som betyr å våge (Rausand & Utne, 2009, p. 21). Slikt sett kan en si at når vi tar en risiko så våger vi noe, nettopp fordi vi ikke kjenner utfallet.

Resultatet av den risikoen vi tar kan være både positivt og negativt. Begrepet risiko blir brukt i dagligtalen i mange sammenhenger hvor forståelsen av begrepet er forskjellig. Dette gjør oss nysgjerrige på hvilke syn NAV har på risiko? Og hvordan kan NAV sannsynliggjøre risikoen når vi snakker om villedede handlinger? Hvordan forklarer NAV-lederne risiko og hvordan benyttes risikomatriser og risikovurderinger i NAV? Svarene vil komme fram i empiri og drøfting, men først vil vi redegjøre for det teoretiske rammeverket vi sammenstiller våre funn mot.

Hvordan vi opplever og forstår risiko får følger for hvordan vi styrer sikkerheten og risikoen (Aven et al., 2004) (Rausand & Utne, 2009). Innen vitenskapen forsøker en å forstå sammenhenger ved å studere det som allerede har skjedd eller det som er i ferd med å skje. Ved hjelp av den nye kunnskapen skal en så kunne si noe om framtiden og hvordan vi bør handle (ibid.). Hvilke risikoperspektiv vi legger til grunn vil ha føring for hvordan vi ser, opplever og jobber med risiko. Videre skal vi presentere to ulike syn på risiko og en tredje vei.

5.2.1 Tradisjonell teknisk-naturvitenskapelig tilnærming til risiko

I den tradisjonelle teknisk-naturvitenskapelige tilnærmingen til risiko har fokuset vært å beregne seg fram til risikoen ved hjelp av matematiske modeller og statistikk. Ut i fra dette kvantitative perspektivet kan risiko defineres som *sannsynlighet multiplisert med konsekvens* (Rausand & Utne, 2009). En slik tilnærming ser på risiko som noe objektivt som kan beregnes og hvor en kan benytte beregningene til å sette inn forebyggende tiltak, der en ser at det har størst nytteverdi (Aven et al., 2004). En slik tilnærming er effektiv og god der en har store datamengder, men i mange tilfeller har en ikke gode nok målinger til å estimere risikoen ut i fra. Det er ikke tvil om at det er et behov for å foreta analyser og beskrive risikoen, diskusjonen går mer i hvordan man skal forklare og forholde oss til resultatene. Aven m. fl. skriver at den tradisjonelle tilnærmingen ofte

blir sett på som en motpol til den samfunnsvitenskapelige tilnærmingen. Dette har sitt utspring i hvordan man tolker resultatene og ikke i hvordan beregningen av risikoen blir utført (ibid).

5.2.2 Den sosiale og kulturelle (Samfunnsvitenskapelige) tilnærmingen til risiko

I den sosiale og kulturelle tilnærmingen, også kalt samfunnsvitenskapelig tilnærming, tar en høyde for at det også er andre elementer som spiller inn i vår forståelse av risiko. Risiko som er basert på empiriske data og vitenskapelige metoder kan være svært nyttige i noen tilfeller, men er ikke alltid tilstrekkelig. Innenfor denne tilnærmingen er det mange måter å definere risiko på. Vi velger her en ganske bred variant: *Risiko refererer her til alle aspekt av folks opplevelser og følelser i forhold til hva slags farer de står ovenfor, hvilke konsekvenser farene kan føre til (tap, ulemper og fordeler), og ikke minst til hva som er akseptabelt (Aven et al., 2004, p. 40)*. Denne definisjonen tar med seg at folk vurderer alle mulige sider av risiko og ikke bare ser på sannsynlighetstall. Hvordan folk opplever og vurderer risiko er ganske forskjellig og varierer mellom forskjellige sosiale og kulturelle grupper. Det har også sammenheng med hvordan risikofenomenet har oppstått historisk og hvordan det blir håndtert (ibid).

5.2.3 Bro mellom ulike perspektiv - et tredje alternativ

Forfatterne av boka Samfunnsikkerhet (Aven et al., 2004) advarer mot å bruke enten det ene eller andre perspektivet alene. Bruker en bare den tradisjonelle teknisk-naturvitenskapelige tilnærmingen vil en miste viktige elementer som er nødvendige for å forstå risikoen. Ender en opp med kun å bruke ren kulturtilnærming kan en se alt som sosiale konstruksjoner, som igjen kan hindre at fakta kommer fram. Nettopp derfor foreslår de å bygge bro - eller å trekke veksler på kvaliteten ved - ulike perspektiver (Aven et al., 2004, p. 41). Ved å trekke veksler på begge disse perspektivene klarer man å fange opp den risikooppfatning som råder i samfunnet og kan dermed få viktig kunnskap som ekspertene ikke har fanget opp og tatt hensyn til i sine beregninger (ibid.). Aven & Renn forslår følgende definisjon på risiko: *Risk refers to uncertainty about and severity of the consequences (or outcomes) of an activity with respect to something that humans value* (Aven & Renn, 2010, p. 3).

Risiko finnes ikke uavhengig av den som foretar vurderingen. Legg merke til at Aven og Renn inkluderer usikkerhet i sin definisjon. Aven mener at flere innen risikomiljøet har en forestilling om at risiko kan bestemmes som et objektivt tall, og mener de tar feil (Aven, 2010).

Sannsynlighetstall vil alltid være subjektive og avhengig av den kunnskapen som er tilgjengelig

og med de forutsetninger beregningene er gjort ut ifra (ibid.). I estimater har en nyttet kunnskap og erfaring.

Som vi her har vært inne på så er det ikke alltid tilstrekkelig å beskrive risiko kun på bakgrunn av empiriske data og vitenskapelige metoder. Sannsynlighet er ikke et fullgodt redskap for å beskrive usikkerheten (Aven, 2014). I de senere årene har flere perspektiver på risiko erstattet sannsynlighet med usikkerhet i sin definisjon (ibid.) Disse nye perspektivene legger vekt på kunnskapsdimensjonen, i tillegg til at det blir tatt høyde for uforutsette og potensielle overraskelser som kan skje. Å definere risiko kun på bakgrunn av sannsynlighet multiplisert med konsekvens blir sett på som en for smal analyse som ignorerer og skjuler viktige aspekt av risiko og usikkerhet (Aven & Krohn, 2014). Problemet med et sannsynlighetsbasert perspektiv på risiko er at sannsynligheten kan være den samme i to situasjoner, men kunnskapen og styrken av denne kan være helt forskjellig. I det ene tilfellet kan sannsynligheten være basert på en mengde data om det fenomenet en studerer, mens en i det andre verken har kunnskap eller data tilgjengelig (ibid.). Dette fører oss inn på teorien om The Black Swan.

5.2.4 Black Swan-teorien

I de senere år har det vært et stort fokus på logikken rundt teorien om Black Swan i relasjon til risikostyring og beslutningstaking under usikkerhet (Aven, 2013). Black Swan-teorien illustrerer lav sannsynlighet og lav forutsigbarhet av svært virkningsfulle hendelser (Krupa & Jones, 2013). Før oppdagelsen av Australia, var folk i den vestlige verden overbevist om at alle svaner var hvite, noe som var blitt bekreftet gjennom forskning og empiriske bevis. Denne troen holdt stand helt til en nederlandsk ekspedisjon i 1697, nådde Vest-Australia, hvor det ble oppdaget sorte svaner. Sannheten om at alle svaner er hvite ble så motbevist, basert på nye empiriske funn (Aven, 2013). Fram til slutten på 1600-tallet var Black Swan en metafor for det helt usannsynlige og helt umulige. Eksemplet med de sorte svanene viser at det kan forekomme logiske feilslutninger. Her forstått som at alle svaner er hvite, nettopp fordi slutningen er tatt på den kunnskap en hadde på det gitte tidspunkt, uten å ha tatt høyde for usikkerheten.

Begrepet Black Swan har igjen fått renessanse i boken The Black Swan, skrevet av forfatter og professor i risikostyring Nassim Nicholas Taleb i 2007. Taleb referer til at Black Swan er en hendelse som inneholder tre grunnegenskaper: *First it is an outlier, as it lies outside the realm of regular expectations, because nothing in the past can convincingly point to its possibility.*

Second, it carries an extreme impact. Third, in spite of its outlier status, human nature makes us concoct explanations for its occurrence after the fact, making it explainable and predictable.
(Taleb, 2007)

For det første forventer man ikke at hendelsen skal skje. Dette blir basert på hva som har skjedd i forkant av hendelsen og som kunne ha gitt signaler om at noe kunne komme til å skje. Hendelsen må så ha et ekstremt utfall, hvor konsekvensene er høye og alvorlige. Til slutt argumenterer Talib for at Black Swan kan forklares i ettertid av hendelsen (Aven, 2013). Black Swan-hendelser oppstår fordi de ligger utenfor vår forstand. Aven er overbevist om at en ved å studere konseptet Black Swan vil det gi oss ny innsikt i risikofeltet og sammenhengen mellom risiko, sannsynlighet og usikkerhet (Aven, 2013). Under drøftingen vil vi bruke begrepet ekstrem hendelse som synonym for Black Swan.

Avens artikkel fra 2013 avsluttes med at Black Swan blir sett som en overraskende ekstrem hendelse i forhold til dagens kunnskap. Begrepet må av den grunn alltid ses i forhold til hvem sin kunnskap og oppfatning vi snakker om og til hvilke tid (ibid.). Dessuten vil en ekstrem hendelse sette spor og endre vår virkelighetsoppfatning, i hvert fall for en tid. Dette bringer oss over til temaet risikopersepsjon.

5.3 Risikopersepsjon

Begrepet risikopersepsjon defineres slik: *Risikopersepsjon handler om hvordan folk flest forstår, opplever og håndterer risiko og farer* (Aven et al., 2004, p. 40). Det er viktig å ta med denne dimensjonen når man skal vurdere risiko, sett fra et samfunnsperspektiv. I boken Risk gir Deborah Lupton flere eksempler på situasjoner der lekfolks risikoforståelse ikke står i samsvar med ekspertenes bilde eller den objektive risiko, nettopp fordi kognitive faktorer endrer måten vi ser risiko på. Dette kan gi utslag i at hendelser som har fått mye mediedekning forårsaker økt bekymring, sammenlignet med de som ikke blir omtalt i media. Dette selv om de faktisk forekommer sjeldnere (Lupton, 2013).

Risikopersepsjon kan med andre ord gi et subjektivt bilde av risiko og den avhenger av sosial kontekst. Ut i fra dette kan man forstå at risikobilde vil variere ut fra hvilke rolle de ansatte fyller på NAV-kontoret, fra hvilket perspektiv man ser risikoen og ikke minst hvordan vi personlig vurderer risikoen. Hvilken risikopersepsjon NAV-lederne har kan virke inn på hvordan de

vurderer kost/nytte av sikringstiltak. Fravær av alvorlige hendelser i eget kontor og generelt lite historiske data kan føre til at de anser sannsynligheten for at en alvorlig hendelse skal oppstå som liten. Dette vil vi komme tilbake til under drøftingen.

Som vi nå har beskrevet finnes det ulike syn på hvorvidt risiko kan ses på som noe objektivt, subjektivt eller som en miks av begge deler. Uansett hvilke syn en forfekter så må risikoen analyseres, evalueres og styres (Rausand & Utne, 2009).

5.4 Risikostyring

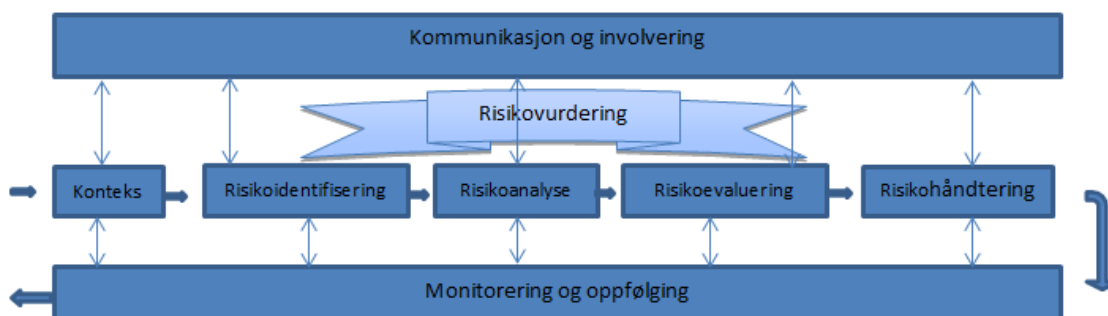
Sikkerhetsledelse knyttes gjerne til de to grunnleggende tradisjonene hendelsesbasert- og risikobasert styring. Rausand og Utne bruker begrepene reaktiv- og proaktiv sikkerhetsstyring som de definerer slik (Rausand & Utne, 2009, p. 368):

Reaktiv: Iverksette tiltak etter at feilhandlingene, ulykkene og tapene har skjedd

Proaktiv: Iverksette tiltak mot feilhandlinger, ulykker og uønskede tap før det skjer

Med risikostyring forstås alle aktiviteter som gjøres for å styre risiko. Risikostyring handler om å balansere konflikten mellom å utforske muligheter på den ene siden, og å unngå tap, ulykker og katastrofer på den andre siden (Aven, 2007). Et viktig element i risikostyringen er risikoanalyseprosessen. Den har tre hovedelementer som planlegging, risikovurdering og risikohåndtering. Risikovurdering er satt sammen av en risikoanalyse og en risikoevaluering. Risikostyring er å ta beslutninger under stor grad av usikkerhet for hva utfallet/konsekvensene vil bli (Aven, Wiencke, & Røed, 2008). Beslutningene tas med bakgrunn i risikoanalyser og kost-/nytteanalyser og sikkerhetsindikatorer. I et NAV-kontor betyr det at analyser ofte er foretatt av leder og ansatte, og arbeidsmiljøkartlegginger eller avviksrapporteringsresultater kan være en del av beslutningsgrunnlaget. Beslutningsunderlaget vil sjelden gi alle svarene en beslutningstaker trenger. Hvor stor betydning underlaget gir for beslutningen, avhenger av tillit som hun eller han har til dem som har laget det (ibid). På et NAV-kontor kan beslutningstaker både være med på analysene for så å ta beslutninger på bakgrunn av disse. Risikostyringen i NAV er opptatt av alle aktiviteter, forhold og hendelser som kan påvirke organisasjonens evne til å nå sine mål. Arbeidsmarkedet, omdømme, lover og regler er eksempler på områder som påvirker NAV. I vår oppgave vil vi bare se på en liten del av denne

risikostyringen, som omhandler vold og trusler fra brukere på NAV-kontor. NAV følger denne prosessen for risikostyring:

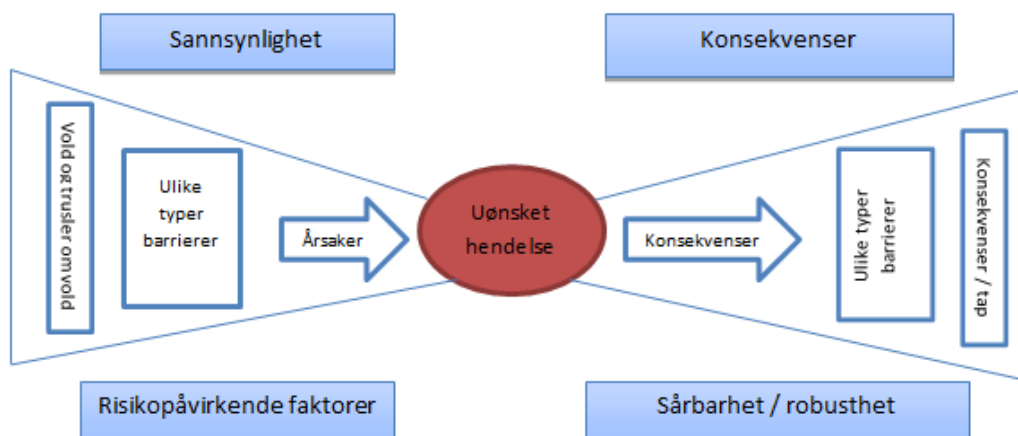


Figur 1: Risikoanalyseprosessen i NAV, fritt tegnet etter modellen i Veileder i risikostyring i NAV

Første punkt i risikovurderingen er å identifisere uønskede hendelser, for en kan ikke forebygge og håndtere trusler en ikke har kjennskap til. Denne fasen kan lett bli rutinepreget, særlig når en gjentar analysene etter gitte intervaller. Det er viktig at det er strukturert og gjennomført av personer med nødvendig kompetanse (Aven et al., 2008). Når faren eller trusselen er identifisert, ser en nærmere på årsaker og konsekvenser. Her benyttes gjerne et sløyfediagram, eller bow-tie som det heter på engelsk.

5.4.1 Sløyfediagram og barrierebegrepet

Et godt hjelpemiddel i en risikoanalyse er å bruke sløyfediagram som visualiserer hvilken risiko en står ovenfor på en enkel og oversiktlig måte. Et slikt diagram kan betraktes som et risikobilde (Aven et al., 2008).



Figur 2: Eksempel på et bow-tie diagram (fritt tegnet etter Aven, 2007:46)

I midten av diagrammet er den uønskede hendelsen plassert. På venstre side lister en opp ulike farekilder og trusler som kan føre til uønskede hendelser og på høyre side lister en opp eventuelle konsekvenser. Når en har identifisert hvilke scenarioer en står ovenfor må organisasjonen sette inn tiltak for å kontrollere risikoen. Dette gjøres ved å sette inn ulike typer barrierer. Med barrierer menes *et system eller en funksjon som har til hensikt å stoppe utviklingen av en uønsket hendelse eller endre den til det bedre* (Aven et al., 2004, p. 269). Proaktive barrierer settes inn i forkant av hendelsen for å hindre at hendelsen oppstår. Dersom det likevel oppstår en uønsket hendelse må man ha barrierer som hindrer eller minimerer konsekvensene eller tapet. Et slikt diagram kan brukes for hver enkel uønsket hendelse man kommer fram til i risikoanalysen.

Etter at de ulike hendelsene er visualisert ved hjelp av sløyfediagrammet, går en videre med å anslå verdier for sannsynlighet og konsekvens. NAV har valgt en tabell med konsekvensverdier fra 1 - 5, hvor 1 er *ubetydelig* og 5 er *svært alvorlig*. Og tilsvarende for sannsynlighetsverdier hvor 1 er *meget lite sannsynlig* og 5 er *svært sannsynlig*.

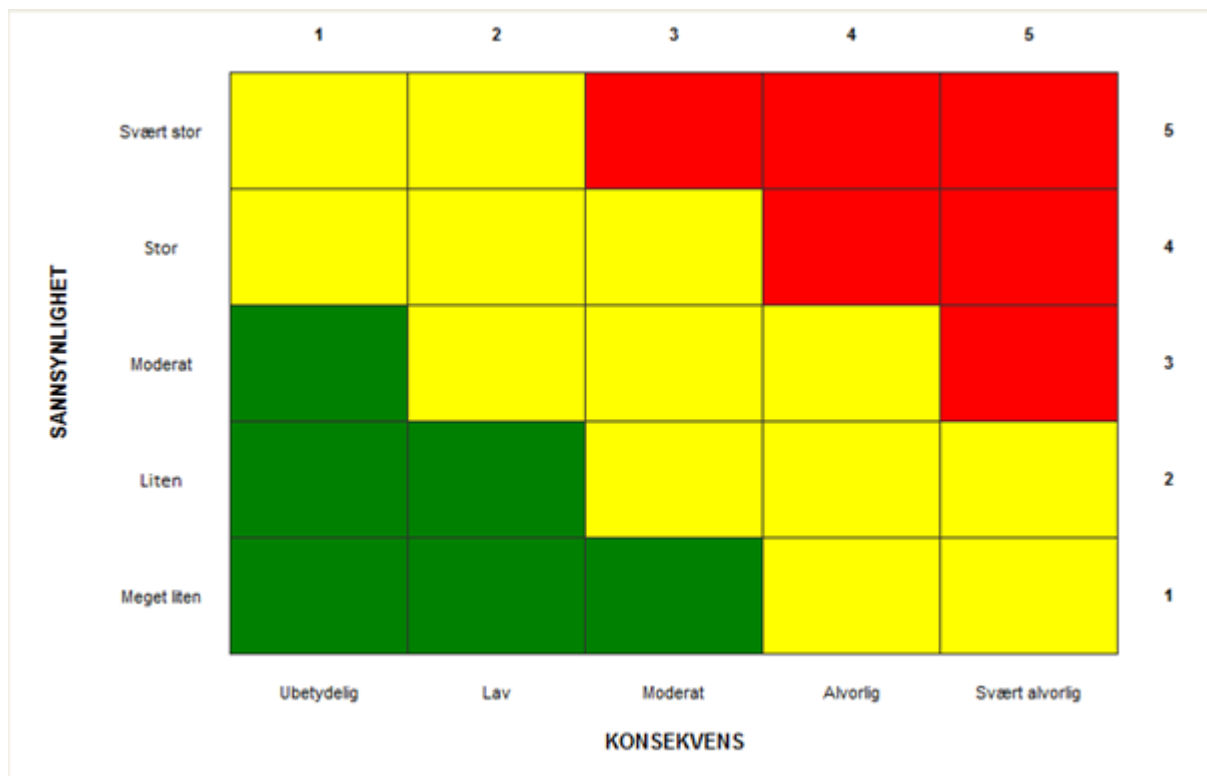
Tabell 1: Tabellen viser NAVs vurderingsskala for sannsynlighet og konsekvens (hentet fra Risikostyringsverktøy for NAV, versjon 2.2)

Verdier for sannsynlighet og konsekvens	
SANNSYNLIGHET	
5	Nesten sikkert
4	Sannsynlig
3	Moderat
2	Lite sannsynlig
1	Meget lite sannsynlig
KONSEKVENNS	
5	Svært alvorlig
4	Alvorlig
3	Moderat
2	Lav
1	Ubetydelig

Når verdiene for sannsynlighet og konsekvens er anslått, plasseres hendelsene inn i en såkalt risikomatrix. NAV beskriver dette som at resultatene fra avstemmingen illustreres på et riskokart, her forstått som risikomatrix (Veileder i risikostyring i NAV, side 30).

5.4.2 Risikomatrix

Risikomatriksen er et annet verktøy for å beskrive risiko. En risikomatrix kan benyttes til å plassere trusselen etter hvor store konsekvenser dette kan få, og hvor sannsynlig det er at ulykkeshendelsen inntreffer. I noen tilfeller velger en å angi risikoen i relativt grove sannsynlighet- og konsekvenskategorier (Aven, 2007). Risiko inndeles ofte i tre områder ved hjelp av fargene rødt, gult og grønt. I rødt område er risikoen uakseptabel og krever handling i form av risikoreducerende tiltak. I gult område er risikoen akseptert, men ønskes redusert. I grønt område er risikoen ansett som lav.



Figur 3: Risikomatrix (hentet fra Risikostyringsverktøy for NAV, versjon 2.2)

5.4.3 Risikoakseptkriterier - hvilke risiko skal aksepteres?

Norsk standard (NS 5814) definerer risikoakseptkriterier som *kriterier som legges til grunn for beslutninger om akseptabel risiko*. Det å drive en virksomhet er forbundet med en viss form for risiko og derfor blir en viss risiko akseptert. Hovedregelen i Norge er at det er virksomheten selv som setter kriteriene. Vanlig praksis er at en setter kriteriene ut fra den risiko man historisk har erfart. Rasmussen viser til en trend i regulering og lovverk, hvor det blir stadig mindre detaljkrav og mer funksjonskrav (Rasmussen, 1997). Dette er i tråd med Aven m. fl. som skriver at trenden er å bruke mer overordnede, funksjonelle krav. De funksjonelle kravene skal uttrykke hva virksomheten ønsker å oppnå, i stedet for å beskrive nøyaktig hva som skal gjøres (Aven et al., 2004). Når løsning og tiltak skal velges så kan en ikke se helt vekk fra økonomi og hva som er sikkert nok har også å gjøre med kostnader (Aven, 2007). Likevel vil alltid være en del minimumskrav som må være tilfredsstillt.

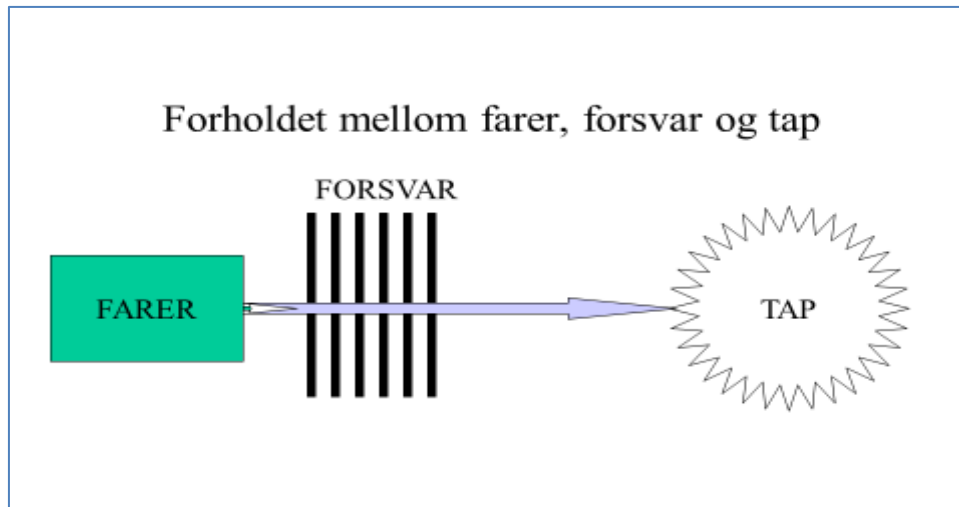
Spørsmål om hva som er sikkert nok blir et spørsmål om å sette krav til beredskapens ytelse, samt å begrense risiko. Dette gjøres normalt gjennom risikoakseptkriterier. Risikoakseptkriterier blir beskrevet slik: *Dersom beregnet risiko er under en forhåndsbestemt verdi, er risikoen akseptabel. I motsatt fall er risikoen uakseptabel, og risikoreducerende tiltak må iverksettes* (Aven et al., 2008, p. 46).

Som en del av ROS- analysene skal også NAV-leder, som er risikoansvarlig, sette opp ulike risikomatriser som viser hendelser som kan inntreffe. Dersom de plasserer hendelsen i øvre høyre hjørne betyr dette at de vurderer risiko til å være høy og tiltak skal iverksettes. Dersom hendelsen plasseres nederst i venstre hjørne er risikoen akseptabel og krever ingen tiltak. Skulle de derimot velge å sette hendelsen i det midterste området, så vil dette normalt kreve tiltak. Imidlertid tas det her høyde for at en skal gjøre en vurdering av nytteaspektet og at det er det som avgjør om tiltak skal settes inn (Aven, 2007). Det trekkes videre fram at denne type akseptkriterier er vanlig for grovanalyser og at formen på en måte er standardisert. Dette medfører at en unngår å ta opp spørsmålet om hva som er uakseptabel risiko for hver analyse (ibid.).

En matrise er en forenkling av risikobilde og toleransegrensene, og bør ikke sees adskilt fra andre hensyn. Skarpe grenseverdier for tolererbarhet og aksept bør unngås. En må erkjenne at risikobildet er mer enn tallene i matrisen, da alle sannsynligheter og forventningsverdier har en gitt bakgrunnskunnskap. Vi må inkludere denne bakgrunnskunnskapen i risikobildet og risikopresentasjonene (Aven et al., 2008, p. 65). Spørsmålet om hva som er sikkert nok har også å gjøre med kostnader (Aven, 2007). Dette kan ses i sammenheng med James Reason som er opptatt av forholdet mellom produksjon og sikkerhet (Reason, 1997).

5.5 James Reason – sveitserost-modellens far

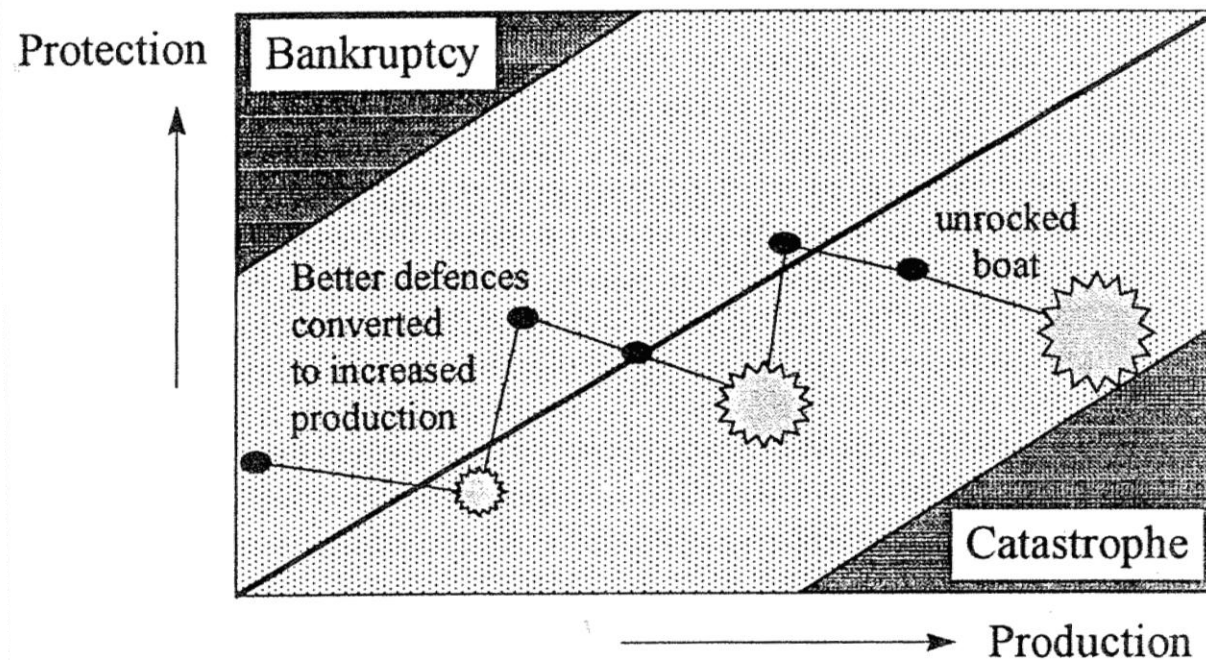
James Reason er en anerkjent organisasjonspsykolog som har presentert mange gode begrep som nyttes innen sikkerhetsarbeidet. Han er kanskje mest kjent for Sveitserost-modellen. Vi vil videre presentere noen av dem og se på hvordan disse kan gi oss noen bilder på hvordan NAV-kontoret fungerer og hvordan ulike og økt antall barrierer kan forhindre uønskede hendelser.



Figur 4: Forelesning Risiko og Samfunn (Engen, 2012)

James Reason sier innledningsvis i sin bok *Managing the risks in Organizational accidents* at ledere ofte har mer kunnskap og ferdigheter innen produksjon, enn det de har innen sikkerhet (Reason, 1997). Han er opptatt av å skille mellom organisasjonsulykker som kan ha konsekvenser også for de som ikke er direkte involvert, og individuelle ulykker. Vi velger å se på hendelsene med vold og trusler i et organisasjonsperspektiv, og se på NAV-kontoret som et system som også påvirkes av flere aktører og deriblant utenforliggende årsaker. I NAV vil en alvorlig hendelse som et drap, også påvirke arbeidsmiljøet for andre kontorer og konsekvensene for organisasjonen treffer dypt.

Reason skriver at enhver organisasjon må balansere innsatsen mellom produksjon og sikkerhet. For mye fokus på sikkerhet gir for lav produksjon og omvendt. I NAV er målstyring og rapportering på produksjonsmål sterkt framtreddende, og for den lokale lederen er det viktig å oppnå måltallene. Forholdet mellom sikkerhet og produksjon er derfor et helt legitimt fokus også i offentlig tjenesteproduksjon. Indikatorene som kontoret blir målt på skal være grønne, og hver måned blir det rapportert på både produksjon, sykefravær og økonomi. En uønsket hendelse får organisasjonen til å skjerpe sikkerheten, før den igjen glir over mot økt produksjon. Denne dansen mellom de to ytterlighetene vises i figuren under.



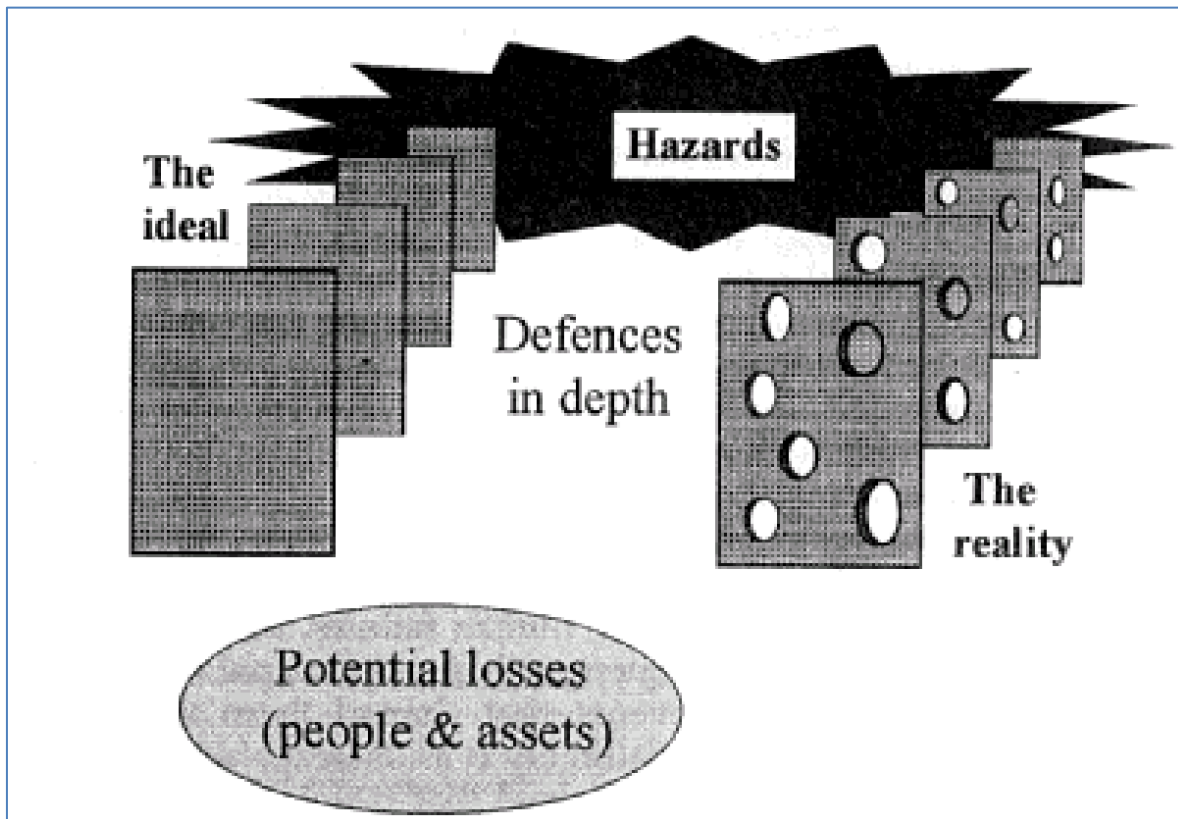
Figur 5: James Reason Unrocked boat (Reason, 1997)

De ansatte får mer opplæring i produksjonsarbeid enn i sikkerhetsarbeid. Dessuten er suksessfullt sikkerhetsarbeid et fravær av skader, og dermed er det usynlig. Når ulykker eller nestenulykker oppstår er disse synlige (Reason, 1997). Da er det lett å miste fokus på sikkerhet, og igjen rette oppmerksomheten mot produksjon.

Et forsvar i dybden, kaller Reason flere lag med barrierer som skal forebygge og forhindre ulykker. Figur 4 viser barrierer som skal skille farer og tap. Jo flere barrierer som benyttes, jo bedre er mulige tap beskyttet. Barrierer kan være bevissthet om mulige farer, alarmer som varsler om farer og tiltak for å gjenopprette normalsituasjonen når et system er satt ut av spill. Hvis noen farer slipper gjennom kan det være aktuelt å innelukke faren, og unngå videre skader. Er innelukkning ikke mulig, må flukt/redning være en av barrierene. Alt dette skal gi et forsvar i dybden. Reason skiller mellom harde og myke forsvar, *hard and soft defences*. Harde forsvar kan være automatiserte sikkerhetsinnretninger, fysiske barrierer, alarmer og meddelelser, sperreanordninger og låser, personlig sikkerhetsutstyr og sikringer.

Myke forsvar er eksempelvis lovgivning, regulering/kontroll, regler og prosedyrer, trening, drilling, briefing, administrativ kontroll og lisensiering/sertifisering. På et NAV-kontor vil de harde barrierene være synlige, mens de myke vil være mer skjult for brukerne.

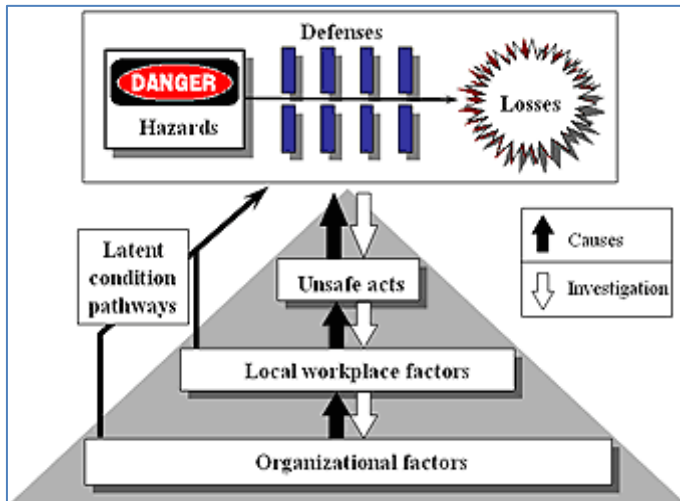
Reason er kanskje mest kjent for sin Sveitserost-modell, der han beskriver de ulike barrierene som osteskiver med hull. Ingen er helt tette, og i tillegg er de i bevegelse. Slik at ulykker kan inntreffe på tross av barrierene, da de slipper gjennom hull og når fram og skader mennesker og materiell.



Figur 6: James Reason Swiss Cheese Model (Reason, 1997)

Reason skiller også mellom aktive feil og latente betingelser. Begge deler kan være representert som hull i osteskivene. Aktive feil blir begått i den skarpe enden, der en raskest leter etter svar i etterkant av en ulykke. Ikke sjelden har latente betingelser lagt til rette for at det kunne skje. Det kan være dårlige tilpassende prosedyrer, lite trening, dårlig utstyr, dårlig design, mangler ved ledelsen, for stor arbeidsbelastning. Slike latente feil kan bidra til at ulykker skjer, også hos en stor tjenesteyter som NAV, selv om det er villedte handlinger som utløser hendelser som vold og

trusler. Bedre bemanning, ledelse, prosedyrer og utstyr, lover og regler, kan bidra til at uønskede vilde handlinger unngås eller blir færre.



Figur 7: Stadier i utvikling og gransking av en organisatorisk ulykke (Reason, 1997)

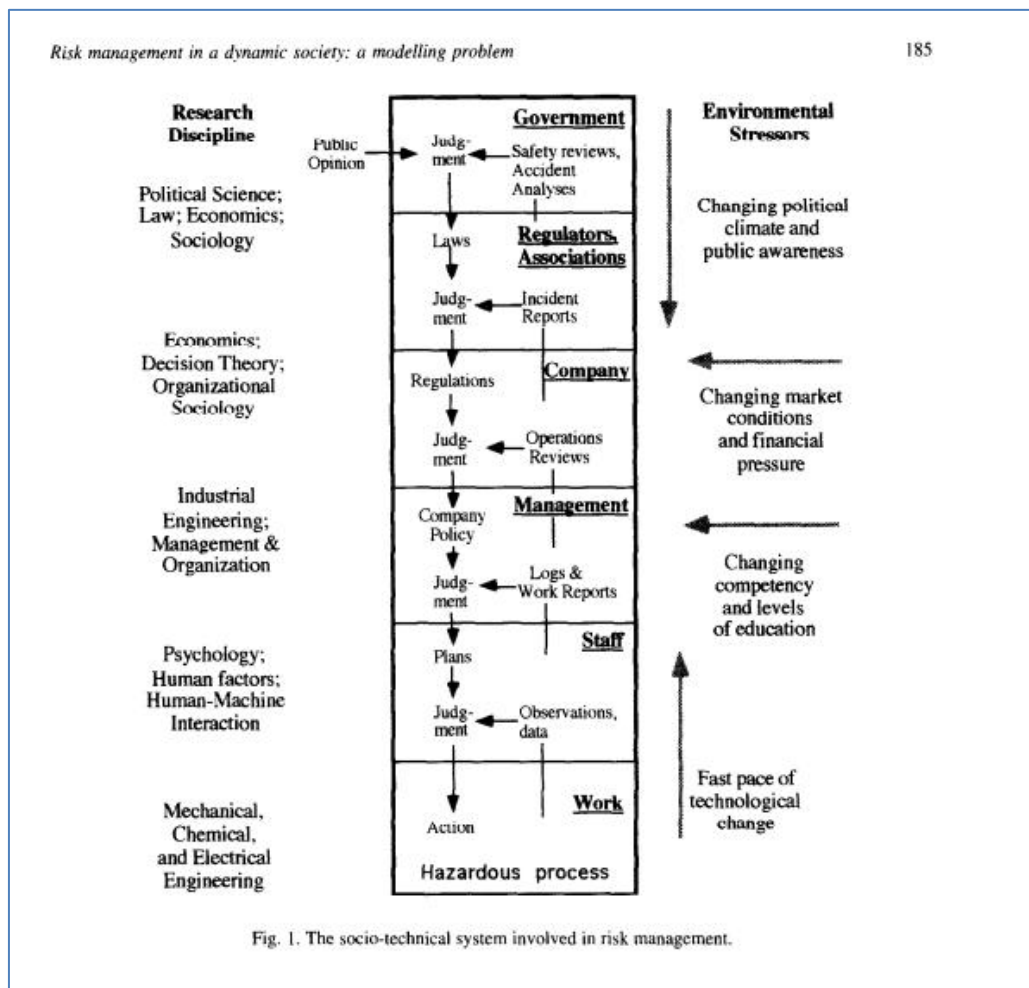
Reason beskriver gjennom denne modellen at det er latente betingelser fra de som kanskje er i den butte enden av produksjonen som kan bidra til ulykker. Unsafe Acts er personnivå, og i NAV er det den som tar i mot brukeren. Neste nivå er lokale arbeidsplassfaktorer som arbeidsmiljø, lokaler, fasiliteter og bemanning på et NAV-kontor. Disse forholdene kan bidra til at ansatte gjør en dårligere jobb. I tillegg er det organisatoriske forhold som hvordan sikkerhet blir vektet i forhold til andre resultater, og i forhold til den økonomiske bunntlinje. Det kan være strategiske beslutninger, budsjettering, rapportering og ressursfordeling. NAV er styrt av politiske vedtak og toppledelsen har en statsråd som stiller krav.

En annen teoretiker som viser til at sikker produksjon i et sosioteknisk-system påvirkes av utenforliggende beslutninger, er Jens Rasmussen (Rasmussen, 1997).

5.6 Jens Rasmussen – risikostyring i et dynamisk samfunn

I et dynamisk samfunn foregår beslutninger i mange ledd, og det er umulig å se hvordan enkelte beslutninger gir konsekvenser i den skarpe enden. Rasmussen sier at et system er mer enn

summen av delene, og det kreves en flerfaglig tilnærming. Han har inkorporert flere forskningsdisipliner for å forstå hvordan risikostyring foregår i et dynamisk samfunn.

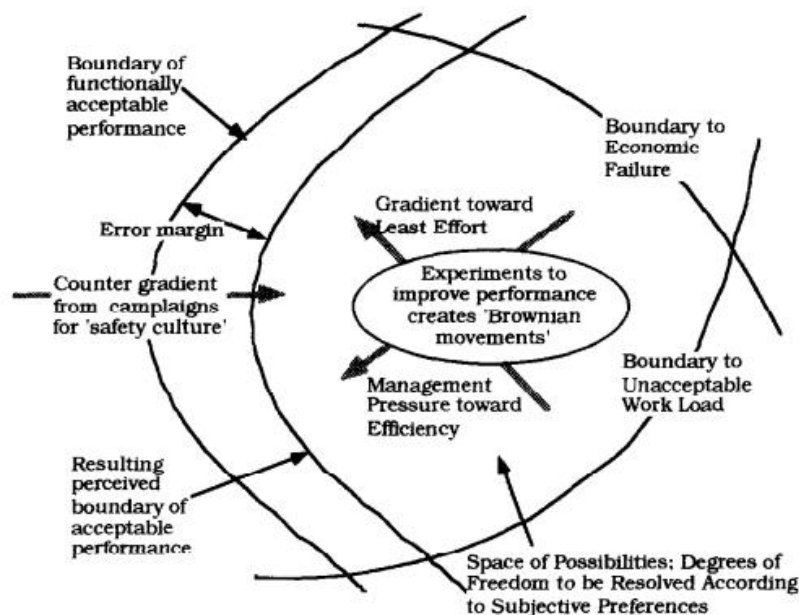


Figur 8: Jens Rasmussen The socio-technical system involved in risk management (Rasmussen, 1997)

Med NAV-brillene på, kan vi si at det lokale kontoret er den skrape enden, hvor trusler og vold kan forekomme. En medvirkende årsak kan være at lovgiverne har endret lover som påvirker utbetalinger til sosialytelse eller uføretrygd, eller det kan være at NAV av økonomiske årsaker har valgt å kutte bemanningen ved lokalkontorene, slik at brukeren får dårligere oppfølging. Årsaken kan være lokalt forankret dersom ledelsen har prioritert andre områder enn sikkerhet, slik at de har manglende prosedyrer og bruker lite ressurser på forebygging av hendelser.

Rasmussen ser på sikkerheten i et større perspektiv, og det er også en modell som kan forklare påvirkninger utenfra som en leder skal håndtere i vår problemstilling. Den tar inn over seg lovverk, som i vår oppgave i høy grad er arbeidsmiljøloven, men også endringer i lover som påvirker brukerne, og dermed gir de ansatte andre rammer å jobbe under. Rasmussen ser at å involvere flere akademiske disipliner i sin modell, kan være særlig nyttig for design av støtteverktøy for beslutningstakere og enkeltaktører. Når en NAV-leder skal velge hvordan et kontor skal innredes, er det ikke bare det estetiske som skal vektlegges, men også hvordan sikkerheten til ansatte og brukere skal ivaretas. Bare på dette området bør flere fagretninger innen sikkerhet tas med i beslutninger.

Rasmussen viser også til at den enkelte aktør på arbeidsplassen har grenser i form av kost/nytte, arbeidsbelastning og akseptabel ytelse. Det å være økonomisk presset og at en ønsker en minst mulig arbeidsbelastning presser på grensene til en akseptabel ytelse.



Figur 9: Jens Rasmussen Migration towards boundary of acceptable performance (Rasmussen, 1997)

På et NAV-kontor har en begrensninger i ressurser, en skal ikke overbelaste de ansatte og en skal levere tjenester i henhold til kvalitetskrav. Innenfor disse tre grensene sier Rasmussen at aktøren kan navigere. Enkelte overtramp av grensene kan forekomme uten at det går galt, men

Rasmussen påpeker at det ofte i granskninger viser seg at det lå i kortene at det ville skje. Grensene ble regelmessig overtrådt. Dette er også Rasmussens kritikk på Reasons forsvar i dybden. Mange brudd på barrierene forekommer uten at noe skjer, og gradvis øker på grunn av at de økonomiske hensyn vinner fram på bekostning av sikkerheten (Rasmussen, 1997). Reason selv har også vist at når det er lenge siden et uhell eller en hendelse har skjedd, øker fokuset på produksjonen heller enn sikkerhet (Reason, 1997). En måte å øke sikkerheten på er å flytte grensene for akseptabel ytelse, slik at avstand til usikker drift øker, samt å gjøre rommet aktørene kan bevege seg på mindre (Rasmussen, 1997). Utfordringen er at risikohomeostase kan kompensere for endringene. Reason forklarer homeostase med eksempelet fra innføring av radaren, som førte til høyere fart i smalt farvann (Reason, 1997). En måte å øke sikkerheten på er å øke bevisstheten rundt grensene gjennom motivasjonskampanjer (Rasmussen, 1997).

Risikostyring innenfor et fareområde må avdekke strukturen, aktørene og deres målsettinger og sikkerhetsgrenser gjennom et tilbakemeldingskontroll-perspektiv (feed-back control perspective). Beslutningstakere må identifiseres, da disse er med å legge landskapet for hvor en ulykke kan forekomme. Her bruker Rasmussen AcciMap som er en ulykkesgranskingsmetode, men som i tillegg kan brukes som et risikostyringsverktøy. Rasmussen er opptatt av at beslutninger på ulike nivå får betydning for de andre aktørene i et system, det kan være områder som organisasjonens målsetninger om produksjon, arbeidsmiljøbetingelser, sikkerhet og budsjett. Rasmussen viser til trenden i regulering og lovverk der det blir stadig mindre detaljkrav, og mer funksjonskrav. Det betyr at organisasjonen selv må innfri kravet, uten at det er detaljert forklart hvordan. Denne typen krav påvirker beslutningstakerne i den skarpe enden og i produksjonsleddet, og det bringer sikkerhetsarbeidet mer inn i linjeorganisasjonen, der det før var en stabsfunksjon (Rasmussen, 1997). God risikostyring er avhengig av informasjon om tingenes tilstand i organisasjonen. Ingen kontrollsystem vil fungere bedre enn dets måleparametre. I trenden med funksjonskrav, krever dette at organisasjonen dokumenterer hvordan kravene innfris. Evner og kompetanse hos beslutningstakerne i et system er uhyre viktige (Rasmussen, 1997). Når tolkning av funksjonskrav gjøres på lokalt nivå av lokale beslutningstakere, må de ikke bare ha formell kunnskap, men også erfaring og praktiske ferdigheter. I tillegg er engasjement for sikkerhet et viktig moment.

Avslutningsvis vil vi også ta med hvordan den fysiske utformingen av NAV-kontor påvirker ansatte og brukere. Her vil vi forklare forholdet mellom mennesker og det fysiske miljø.

5.7 Miljøpsykologi

Forholdet mellom mennesker og det fysiske miljø er et komplekst samspill. I de senere år har interessen for det tverrfaglige feltet miljøpsykologi vært økende, både i norsk og internasjonal sammenheng. Det fysiske miljøet oppleves alltid i en sosial sammenheng (Nordh, Hauge, & Fyhri, 2012). Bonnes og Secchiaroli definerer miljøpsykologi som: *...the area of psychology which is concerned with the relationships between psychological processes and processes of the socio-physical environment* (Bonnes & Secchiaroli, 1995). Definisjonen inkluderer det gjensidige samspillet mellom miljøet og menneskelig adferd, samt den formidlende rolle den sosiale konteksten gir. Ordet psykologi blir beskrevet som *læren om det menneskelige bevissthetstiliv* og ordet miljø blir beskrevet som *omgivelser som et individ eller en gruppe lever i og blir påvirket av* (Wangensteen, Universitetet i Oslo Institutt for lingvistiske og nordiske, & Språkrådet, 2005). Miljøpsykologi spenner fra *bygget* til *byen* til *landskapet* og til *slutt verden*. Som en avgrensing ønsker vi å se på miljøpsykologi gjennom brillene «arkitektur og psykologi», i forhold til NAV-kontorets fysiske utforming og dets betydning for individers adferd, her forstått som NAV-brukerne. Arkitekturen påvirker oss både gjennom det estetiske og hva den er sosialt (Nordh et al., 2012). Det betyr at arkitekturen påvirker både gjennom det som gjelder det funksjonelle og sosiale, og gjennom hvordan arkitekturen ser ut og oppleves visuelt.

5.7.1 Arkitekturens påvirkning

Arkitektur blir i bokmålsordboka beskrevet som *Vitenskapen om planlegging og kunstnerisk utforming av byggverk, anlegg, bruksting og annet byggekunst* (Wangensteen et al., 2005) En bygning setter i sving både tanker og følelser hos mennesker. Den arkitektoniske utformingen kan gi føringer til spesiell adferd og til sosiale relasjoner tilpasset det bygde miljø (Nordh et al., 2012). Tradisjonelt sett har psykologi og arkitektur vært basert på ulike vitenskapstradisjoner og med første øyekast kan det virke som de har lite til felles. Likevel ser vi at disse områder griper inn i hverandre. Mennesket blir påvirket av byggets og rommets arkitektoniske utforming ved at de berører våre tanker, følelser og adferd. Innenfor sosialpsykologi blir dette beskrevet som *situasjonens kraft* som blant annet handler om hvordan vi blir påvirket av våre omgivelser (ibid.).

Så selv om vi ikke er klar over det blir vi påvirket av arkitekturen, gjennom en stadig pågående prosess.

Vi har her presentert ulike teorier, hvor hver teori gir oss bilder og metaforer av virkeligheten. Som vi har beskrevet så legger risikosynet føringer for hvordan sikkerheten styres. Av den grunn er vi interessert i å finne ut hvilke risikosyn NAV-sentralt legger til grunn, men like viktig vil det være å få en klarhet i hvilke risikosyn NAV-lederne har. Vi har presentert teorier som gir oss bilder på hvordan uønskede hendelser kan oppstå og forebygges ved å ta i bruk ulike former for harde og myke barrierer, samt hvordan omgivelsene påvirker det fysiske miljøet. Dette gjør oss nysgjerrig på hvilke barrierer NAV har tatt i bruk og hvordan de vurderer nytten av harde kontra myke barrierer. Forholdet mellom produksjon og sikkerhet har også blitt belyst, samt at forhold utenfor organisasjonen kan få følger for det som utarter seg i den skarpe enden. Vi er opptatt av NAV-lederen og hvilke dilemma og utfordringer vedkommende står ovenfor i det å skulle sikre ansatte mot utagerende brukere. Problemstillingen legger føringer for hvordan vi vil studere fenomenet og hva vi ønsker å se på av empiri. I neste kapittel vil vi redegjøre for hvilke forskningsdesign og metoder vi har brukt i vår studie.

6 Metode og design

I dette kapittelet vil vi presentere de metodiske valg som er foretatt for å besvare oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling. I oppgaven ønsker vi å finne svar på hvilke utfordringer og dilemma den enkelte NAV-lederen står ovenfor i arbeidet med å sikre de ansatte mot vold og trusler om vold. For å kunne svare på denne problemstillingen har vi satt opp følgende forskningsspørsmål:

- **Hvilket risikosyn og hvilken strategi legger toppladelsen og lokale NAV-ledere til grunn for sikkerhetsarbeidet?**
- **Hvordan opplever ledere å ha ansvaret for sikkerheten til de ansatte?**
- **Har ledere kunnskap om risikovurderinger?**
- **Hvilke verktøy og hjelpemidler har NAV-lederne til rådighet for å sikre ansatte mot vold og trusler om vold?**

Sammen med forskningsspørsmålene har studiets problemstilling gitt føringer for valg av datainnsamlingsmetode.

6.1 Valg av datainnsamlingsmetode

Norman Blaikie viser til at det har blitt en felles praksis å skille forskningsmetoder inn i kvalitativ eller kvantitativ, hvor kontrasten vanligvis er data i form av ord eller tall. I kvantitative studier er data innhentet i tall eller blir konvertert til tall. I kvalitative analyser er det språket som formidler meningen. Språket blir da brukt til å beskrive adferd, sosiale relasjoner, prosesser og situasjoner og i særdeleshet den mening folk gir til egne eller andres aktiviteter, samt til objekter og den sosiale konteksten (Blaikie, 2010).

6.2 Kvalitativ metode

Valg av metode skal sikre at svar på problemstillingen blir troverdig, bekreftbar og overførbar. I vår oppgave er vi ikke interessert i å tallfeste eller måle sosiale variabler, da oppgavens fokus vil være å beskrive og redegjøre for hvilke utfordringer og dilemma den lokale NAV-leder står ovenfor ved å sikre ansatte mot vold og trusler om vold. Vår forskningslogikk er å forsøke å forstå det spesifikke i en helhet og ikke generalisere fra en enhet til et univers. Av den grunn ser vi at kvalitativ metode er den metoden som er best egnet for oss.

6.3 Forskningsstrategi

Forskningsstrategi handler mye om hvilke slutninger man kan trekke. Det finnes ulike forskningsstrategier, hvor en ser problemet en ønsker å studere fra allmennheten til individet eller fra individet til allmennheten. Det er flere måter å trekke slutninger på og for å kunne besvare forskningsspørsmålene er det viktig å velge den rette strategien. Blaikie presenterer fire ulike forskningsstrategier: induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv.

Etter Blaikies syn utgjør valg av forskningsstrategi den nest viktigste beslutningen for forskeren (Blaikie, 2010). Valg av strategi vil være avhengig av hvilke forskningsspørsmål det ønskes svar på. Induktiv- og abduktiv strategi er de eneste som kan gi svar på *hva* spørsmål. Deduktiv- og retroduktiv strategi vil spesielt gi svar på *hvorfor* spørsmål. Imidlertid er den abduktiv forskningsstrategien velegnet til å svare på både *hva-* og *hvorfor-*spørsmål. På bakgrunn av våre forskningsspørsmål så falt valget på abduktiv forskningsstrategi.

6.3.1 Abduktiv forskningsstrategi

I denne studien skal vi se på hvilke utfordringer og dilemma den enkelte NAV-lederen står overfor med å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold. Dette vil vi gjøre gjennom Danermarks forståelse av abduksjon: *Å tolke og rekontekstualiserer enkelthendelser ut ifra en tenkt sammenheng eller mønster. Å kunne forstå noe på en ny måte gjennom å betrakte dette i en ny idesammenheng* (Danermark, 1997). Danermarks beskriver abduksjon ved å knytte begrepet til tre elementer. Det første er at det er en slutning med en bestemt logikk, det andre er rekontekstualisere som vil si å sette empiriske data inn i en teoretisk kontekst. Det tredje har med persepsjon og tolkning å gjøre (Danermark, 1997). Abduksjon har klare likhetstrekk med den hermeneutiske sirkel hvor vi ved hjelp av vår forforståelse, fortolker og får en ny forståelse. Når vi skal forstå noe må vi alltid i fortolkningen av enkeltdelene gå ut fra en viss forhåndsforståelse, vi begynner ikke på bar bakke. Vi bruker den kunnskap vi allerede har og ved å forstå enkeltdelene vil vi også forstå helheten. Hos Blaikie (Blaikie, 2010) vil teori være forskningens sluttprodukt og ikke starttidspunkt. Ved å legge Danermarks forståelse og beskrivelse av abduktiv forskningsstrategi til grunn, kan en gjerne starte med teori, som kan rekontekstualiseres og tolkes som noe annet fra et gitt teoretisk perspektiv.

Vi ønsker å bruke Danermarks forståelse fordi den legger føringer for at vi som forskere skal ha muligheten til å lære noe nytt, hvor vi gjennom de teoretiske brillene vi velger, trekker rimelige

slutninger ut fra hvordan vi tolker empirien. Gjennom bruk av teori og empiri vil vi se på ledernes utfordringer og dilemma med å sikre de NAV-ansatte. Fossåskaret og Aase skriver at man ved å gjøre noe kjent ukjent, kan det framstå som kjent på en ny måte (Aase & Fossåskaret, 2014).

6.4 Datainnsamling

For å kunne svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen har det vært viktig å få kunnskap om hvordan NAV tenker om risiko og hvilke verktøy og hjelpemidler lederne har til rådighet. For å danne oss et bilde av situasjonen har vi utført dokumentanalyser og halvstruktureerte intervju. Datainnsamlingsmetoden er valgt med bakgrunn i vår problemstilling og våre forskningsspørsmål.

Våre forskningsspørsmål er av en slik karakter at vi har vurdert intervju som den beste framgangsmåte for å få fram lederens personlige mening. Samspillet har vært viktig, samt at de i den frie dialogen har kunnet utdype forhold som vi ikke ville ha klart å fange opp dersom vi hadde valgt spørreskjema som datainnsamlingsmetode. Ved å være tilstede mener vi å ha fått fram et mer nyansert syn, samt at vi ved å snakke oss inn i intervjuet har fått vist våre informanter at vi forstår deres dilemma og utfordringer. Ansikt til ansikt intervjuene har gitt oss anledning til å komme så tett som mulig på ledernes arbeidssituasjon, noe som vi mener har vært den beste datainnsamlingsmetoden for nettopp å kunne si noe ut fra leders ståsted.

Studiet startet med at vi gjennomgikk ulike dokumenter knyttet til NAV for å få en oversikt over fenomenet vi søker svar på. Vi har valgt å utføre analyse av dokumenter som vi mener belyser ståstedet til NAV-sentralt. Analysene vil i oppgaven bli brukt som det empiriske grunnlaget som skal vise hvilke risikosyn NAV har lagt til grunn og hvordan det fra sentralt hold tenkes og jobbes med sikkerhet og risiko. Vi har utført dokumentanalyse av følgende kilder:

- **Sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen: En gjennomgang og forslag til tiltak**
- **Veileder til HMS-rutine 2: Forebygging og oppfølging av vold og trusler**
- **Minimumsstandard med krav til fysisk utforming og sikring av NAV-kontor**
- **Felles beredskapshåndbok for NAV**
- **Veileder i risikostyring**

Hensikten med dokumentanalysen har vært å få en oversikt over hvordan NAV jobber med sikkerhet og hvordan dokumentene blir brukt og forstått av de lokale NAV-lederne. Det er innhentet bekreftelse fra NAV om at disse dokumentene kan brukes som underlag til oppgaven. NAV-dokumentene er ikke lagt ved som vedlegg, da vi ikke har sett det som nødvendig for å forstå studiet. Det ses på som en fordel at dokumentene er skrevet med det formål å ivareta sikkerheten på NAV-kontorene. Siden dokumentene kommer fra NAV kan de også leses som NAVs overordnede sikkerhetssyn og vil av den grunn bli brukt til å belyse problemstillingen ut fra NAV ståsted. Vi mener at kombinasjonen av intervju, samt analyser av relevante NAV-dokumenter har gitt et godt fundament for å besvare oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling, både fra ledernes og NAVs side.

Etter at dokumentene var gjennomgått var neste steg i prosessen å sette opp en intervjuguide. Siden en av oss jobber i NAV hadde vi kunnskap om organisasjonen og fenomenet vi ønsket å undersøke og kunne derfor utforme relevante spørsmål allerede fra starten av. Vi valgte å kategorisere spørsmålene i forskjellige tema, noe som vil være et hjelpemiddel i analysen av intervjudata. Intervjuguiden ble brukt som en rettesnor, men ga også rom for at vi kunne stille tilleggsspørsmål når vi ønsket å utdype enkelte tema.

6.5 Valg av informanter

Vi har primært intervjuet NAV-ledere fordi det er denne gruppens opplevde utfordringer med å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold, som denne oppgaven handler om. Ved to av intervjuene valgte NAV-lederen å ha med kontorets sikkerhetsansvarlig. Vi har foretatt seks intervju med til sammen åtte personer. NAV-lederne er valgt på bakgrunn av kontorstørrelse, samt tilgjengelighet. Det minste kontoret har tre ansatte, mens det største kontoret har over 200 ansatte. Til sammen har disse lederne ansvaret for omtrent 450 ansatte. Hovedtyngden har vært middels store kontorer. Oppgavens målsetting har ikke vært å knytte problemstillingen opp mot geografiske forskjeller. Ei heller i forhold til informantenes arbeidsbakgrunn, alder og kjønn.

6.6 Informert og frivillig samtykke

I forkant av intervjuet ble alle informanter gitt et skriv kalt *informert og frivillig samtykke*. Skrivet inneholdt informasjon om forskningsprosjektet som formål, bakgrunn, informasjon rundt intervjuet, samt opplysning om frivillig deltakelse og mulighet for å trekke seg. For å forsikre oss om at våre informanter forstod hva de samtykket til gjentok vi muntlig prosjektets problemstilling

og hvilke tema spørsmålene ville berøre. Samtidig ble det presisert at de når som helst kunne trekke seg, enten under intervjuet, eller i etterkant.

6.7 Intervju

Ut fra vår problemstilling skal vi finne hvilke utfordringer NAV-lederne har med å sikre sine ansatte. Gjennom intervju bruker informantene egne ord, viser følelser og kroppsspråk som gir oss verdifull kjennskap til hvordan situasjonen er for den enkelte i nåtid. Det er ikke nødvendigvis mengdeinformasjon vi er ute etter og ved bruk av eventuelt spørreskjema så ville vi ikke klart å fange opp nyansene på samme måte som i et møte ansikt til ansikt. Vi ønsket en mest mulig naturlig setting i samspillet mellom oss og intervjuobjektene og lot informantene få velge intervjusted. Dette fordi vi ønsket å unngå konteksteffekten, hvor konteksten intervjuet foregår i påvirker innholdet i intervjuet (Jacobsen, 2000). Siden intervjuene ble utført på dagtid valgte alle å la seg intervju på sin egen arbeidsplass. De var da i kjente og trygge omgivelser som kan ha vært en medvirkende årsak til at vi opplevde intervjusituasjonen som en god setting. Et intervju ble gjort ved hjelp av videokonferanse. Videokonferanse ble valgt på bakgrunn av kontorets geografiske avstand og derav tidsbesparelse. Enkelte intervju ble foretatt av den av oss som ikke jobber i NAV, mens vi gjorde de øvrige intervjuene sammen. Intervjuene hadde en varighet på ca. en time. Samtalene ble tatt opp på bånd og deretter transkribert. Transkribering av intervjuene sikret at sitat ble gjengitt mer eller mindre ordrett. Det at en av oss kjenner organisasjonen har gitt oss lettere tilgang til informanter. Samtlige ledere som ble spurt om å være informanter svarte positivt på vår henvendelse. Alle henvendelser har blitt gjort via e-post eller telefon.

Intervjuguiden ble ikke fulgt slavisk, men det hjalp oss til å holde fokus og sikre at vi kom innom alle tema. Denne frie dialogen ga et godt samspill mellom oss som forskere og intervjuobjektene.

Etter at data er samlet inn må disse omgjøres til en egnet form, slik at de kan analyseres. Dette gjøres ved hjelp av det som vanligvis refereres til som datareduksjonsteknikker (Blaikie, 2010).

6.8 Datareduksjon og analyse

Datareduksjon er nødvendig for å få oversikt over stoffet og systematisering er nødvendig for å kunne formidle det en har funnet (Jacobsen, 2000). De ulike tema i intervjuguiden var et godt hjelpemiddel når vi skulle kategoriserer våre funn i ettertid. Under hele prosessen med oppgaveskrivingen har vi jobbet i delte dokumenter på Google Drive, med mulighet til å kunne

legge inn kommentarer i dokumentet. Etter som den empiriske kunnskapen fra intervju og dokumentanalyse tok form, har vi søkt etter sammenhenger og lagt inn kommentarer fortløpende. Kategoriseringen og kommentarene har hjulpet oss å holde oversikten over ulike tematiske tilknytninger som vi fant interessante for videre drøfting. I starten forsøkte vi å holde analysen så åpen som mulig og snevret inn informasjonen etter hvert. Av den grunn ble kategoriseringsprosessen gjentatt flere ganger etter hvert som empirien manifesterte seg.

Kvaliteten på data samlet inn, gjennom kvalitativ metode, vurderes etter begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Thagaard, 2003).

6.9 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Troverdighet får vi ved å argumentere for hvilke framgangsmåter vi har benyttet og ved å vise at vi har reflektert over forskningsprosessen. Bekreftbarheten går på om det er mulig for andre forskere å komme fram til samme resultat. Overførbarheten vil kunne forsterkes dersom andre organisasjoner, som til daglig også møter brukere, kan nikke bekræftende til våre funn.

6.10 Troverdighet

Det er et mangfold av forhold som kan virke inn på intervjusituasjonen (Aase & Fossåskaret, 2014). Forskerens egen oppfatning kan forringe troverdigheten og undersøkelsen hvis den får anledning til å påvirke informanten og analysedata. Ved å bruke en kvalitativ metode, hvor deler av datainnsamlingen blir gjort gjennom intervju, vil alltid intervjuerens subjektivitet ha noe å si for fortolkningen. For ordens skyld legger vi også til at det kan forekomme subjektive tolkninger av dokumenter. Vi kan derfor ikke utelukke at det også har skjedd her, men vi har forsøkt å tolke disse på en mest mulig objektiv måte og diskutert oss fram til en felles forståelse. Den av oss som jobber i NAV kan ha forutinntatte meninger om hvordan ting henger sammen, som kan tenkes å legge føringer i en intervjusammenheng. I tillegg visste den NAV-ansatte hvem de fleste informantene var. Denne problemstillingen hadde vi tenkt gjennom på forhånd. Vi hadde derfor blitt enige om at enkelte intervju skulle gjennomføres kun med den av oss som ikke har sitt daglige virke i organisasjonen og noen skulle vi ta sammen. Når vi var sammen delte vi oppgavene mellom oss ved at den som ikke jobbet i NAV stort sett stilte spørsmålene og den andre noterte og kontrollerte at alle tema ble berørt. Slik fikk vi en god flyt i samtalen og sikret samtidig at spørsmålene ble besvart, uten at vi behøvde å avbryte underveis.

Valg av informanter falt seg naturlig ut fra problemstillingen. I vår oppgave er vi opptatt av hvilke utfordringer og dilemma den lokale NAV-lederen står ovenfor for å sikre sine ansatte mot vold og trusler og kunne derfor gå direkte til kilden. For å få et utvalg som representerer bredden i NAV-kontorenes størrelse har vi valgt ledere fra ulike kontorstørrelser, målt i antall ansatte. Vi ser det også som et pluss at det på to av intervjuene var tilstede personer med sikkerhetsansvar som kunne være med å utdype temaene. Målet har ikke vært å søke etter lokale ulikheter i forhold til kontorets geografiske plassering, ei heller informantenes arbeidsbakgrunn, alder og kjønn har ligget til grunn for utvalget. Oppgavens målsetting har vært å se på hvilke utfordringer og dilemma den enkelte NAV-leder står ovenfor og ikke å finne fram til et svar med to streker under. Valg av intervjuobjekt er som nevnt gjort ut fra problemstillingen og vi er derfor av den oppfatning at informantene er en førstehåndskilde som har god kunnskap om temaet vi søker svar på. Vi mener at det empiriske grunnlaget samlet inn gjennom intervju sammen med dokumentanalysen, har gitt et godt grunnlag for å kunne uttale oss om hvilke utfordringer og dilemma NAV-lederne står ovenfor.

For å forsikre oss om at vi snakket om det samme fenomenet valgte vi å legge oss på et lavt abstraksjonsnivå, noe som vi mener har bidratt til økt troverdighet. Vår kunnskap om temaet sikkerhet og risiko er ikke nødvendigvis den samme som våre informanters kunnskap. Gjennom studiet har vi fått mange ulike briller å se risikoproblematikken gjennom og i noen tilfeller brukte vi vår kunnskap til å oppnå dybdeintervjuing. Som et eksempel diskuterte vi de ulike forståelsene av begrepet risiko for deretter å spørre om hva som var deres syn på risiko. Vi har vært klar over at vi ved å bringe på banen tema som drapet på Grorud, samt pekt på ansvaret som hviler på den enkelte leder kan ha påvirket intervjusituasjonen, men som Fossåskaret og Aase skriver så finnes det ikke et fiks ferdig svar i informanten. Det refereres også til at forskeren må regnes som en meddeltaker i konstruksjonen av perspektiv og svar (Aase & Fossåskaret, 2014). Denne mulige påvirkningen har vi diskutert og hatt i tankene gjennom skriveprosessen. Så lenge vi har valgt en kvalitativ metode så kan en ikke unngå en viss forskningseffekt. Imidlertid mener vi at oppgavens troverdighet øker ved å være åpne om hvordan vi har håndtert dette.

6.11 Bekreftbarhet

I kvalitative studier er bekreftbarheten knyttet til tolkning av resultatene (Thagaard, 2003).

Oppgaven kan sies å være bekreftbar om våre informanter kjenner seg igjen i de fortolkninger og

den forståelsen vi som forskere har gjort ut av deres univers. Informantene er valgt på bakgrunn av deres rolle som NAV-leder og med ansvaret for sikkerheten til de ansatte. Selv om det alltid vil være subjektive aspekter i de svarene informantene har gitt, er det all grunn til å tro at de har svart som representanter for NAV og med det ansvaret å skulle ivareta sikkerheten til sine ansatte. Vi har vært ute etter deres personlige syn og har brukt ordlyden *du* eller *ditt* i spørsmålene. Ved å velge halvstrukturerte intervju har vi hatt anledning til å komme med tilleggsspørsmål og utdypning av tema. Dette har gjort at vi har forstått NAV-ledernes univers og våre informanter vil kunne kjenne seg igjen i vår forståelse og fortolkning.

Forskerens tilknytning til miljøet har også noe å si i forhold til studienes bekreftbarhet (Thagaard, 2003). Det å ha en forsker som kjenner organisasjonen har gitt oss tilgang til ulike datakilder som vi har benyttet i vår dokumentanalyse, samt tilgang til informanter. På en annen side kan vedkommende ha gjort seg opp en mening om hvordan forhold henger sammen, som igjen kan prege fortolkningen. En forsker som ikke kjenner organisasjonen vil ha et annet utgangspunkt. Ved å være to som forsker sammen, så har vi kunnet drøfte empirien og diskutere oss fram til en felles forståelse. Dette mener vi har gitt oppgaven større bekreftbarhet, da en ser organisasjonen gjennom to ulike sett briller.

Empiri samlet inn ved hjelp av kvalitativ metode vil være preget av våre subjektive tolkninger og valg av teoretiske briller å analysere funnene ut ifra. Dette sammen med abduktiv forskningsstrategi, hvor vi skal trekke en rimelig slutning, kan tenkes å ville gi et annet resultat dersom annen teori brukes og en annen forskningsstrategi. En annen faktor som kan påvirke slutningen er forskerens ståsted i henhold til hvilke miljø en tilhører, som gir store føringer for hvordan en tolker og forstår ting, samt hvilke teoretiske rammer en velger å se fenomenet gjennom. Vi mener likevel at bekreftbarheten vil kunne være stor for vår oppgave, dersom en bruker de samme forståelsesrammer og den samme forskningsstrategien.

6.12 Overførbarhet

Hvor vidt en studie har overførbarhet henger sammen med om den forståelsen som er utviklet innenfor rammen av et prosjekt, kan være relevant i andre sammenhenger (Thagaard, 2003). Velger vi en kvalitativ metode så har vi kun ord å forholde oss til. Vi har ingen tall å slå i bordet med som kan vise til et omfang eller hyppigheten av et fenomen. Thagaard mener forskeren likevel kan argumentere for at kvalitative studier kan ha relevans i større sammenhenger

(Thagaard, 2003). Forskningen har gitt oss et øyeblikksbilde over hvordan det er på et NAV-kontor i dag, og denne del av oppgaven kan raskt bli foreldet. Nye interne og eksterne påvirkningsfaktorer kan komme til og ledere kan skiftes ut. Målet med oppgaven har ikke vært å finne det eneste riktige svaret, fordi vi mener det ikke finnes en objektiv sannhet på hvordan en skal sikre de ansatte på best mulig måte. Vi mener oppgaven er overførbar og at andre organisasjoner kan dra nytte av vår forskning, gitt samme kontekst. Selv om oppgaven er skrevet med NAV som utgangspunkt så tror vi likevel at andre offentlige aktører som leverer tjenester i samme landskap, kan kjenne seg igjen i de utfordringer og dilemma vi her har belyst. Lederens utfordring hvor en står ansvarlig for og ivareta sikkerhet til de ansatte, samtidig som krav og økonomiske ressurser setter begrensninger på resultatet av sikkerheten kan tenkes å ha interesse for andre.

Ulempen med kvalitativ forskning er at den er ressurskrevende (Jacobsen, 2000). Prosessen med å skrive en masteroppgave er tidsbegrenset og legger derfor visse føringer for hva man har tid til. Som tidligere nevnt består vår datainnsamling både av intervju og dokumentanalyser. Studiet er basert på et lite utvalg av informanter og kunne, om tidsperspektivet hadde vært lengre, inkludert flere. På den andre siden er alle informantene plukket ut, nettopp fordi de i form av sin stilling er NAV-ledere med personalansvar, som er oppgavens målgruppe. Vi har intervjuet ledere med ulikt antall ansatte under seg og dekket små-, mellomstore- og store kontor. Disse mener vi er representative for andre NAV-ledere.

Videre vil vi i empirikapittelet presentere funn fra både dokumentanalyser og intervju som vi mener belyser problemstillingen.

7 Empiri

I dette kapitlet vil vi presentere funn fra dokumentanalysene, samt utdrag fra våre intervju med ledere av NAV-kontor. Videre i oppgaven vil vi bruke ervervet empiri til å besvare vår problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål.

7.1 Dokumentanalyser

NAV har flere dokumenter som vi finner interessante og som kan hjelpe oss til å belyse vår problemstilling og forskningsspørsmål. Felles for dokumentene er at de omhandler tema som risiko og sikkerhetssituasjonen ved NAV-kontorene, forebygging og omfanget av vold og trusler, samt sikring og fysisk utforming av NAV-kontorene. Tanken er at vi gjennom dokumentanalyser danner oss et empirisk bakteppe som vil hjelpe oss til å forstå hvilke verktøy og hjelpemidler NAV-lederne har til rådighet for å sikre ansatte mot vold og trusler om vold. Dokumentene vil også gi oss innsikt i hvilke syn på risiko NAV har lagt til grunn. Dokumentene vi har tatt utgangspunkt i er både offentlige rapporter, så vel som interne dokumenter og veiledere. Det mest omfangsrike dokumentet er rapporten om sikkerheten i Arbeids- og velferdsforvaltningen som er på 108 sider.

7.1.1 Rapport om Sikkerheten i arbeids- og velferdsforvaltningen

Som en følge av drapet på NAV-Grorud ble det nedsatt en intern arbeidsgruppe med representanter fra Oslo kommune, KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, arbeidsorganisasjonene og vernetjenesten. Arbeidsgruppen skulle gjennomgå sikkerhetssituasjonen i NAV. Mandatet for rapporten var å beskrive omfanget av vold og trusler rettet mot NAV-ansatte, gjennomgå rutiner, policy og regelverk. I tillegg skulle den kartlegge om NAV-kontorene har rutiner, og se om de har gjennomført opplæring og iverksatt tiltak for å forebygge vold og trusler. Rapporten har kartlagt forhold som omfanget av vold og trusler om vold, de siste 12 måneder. Et av hovedfunnene var at 2,3 prosent av de NAV-ansatte har vært utsatt for fysisk vold på arbeidsplassen og 39 prosent er utsatt for direkte trusler i samme periode. Hele 50 prosent har opplevd trusler rettet mot NAV-kontoret hvor de jobber. Et annet poeng i rapporten er at vold- og trusselbildet varierer mellom kontorene, og etter hvilke arbeidsoppgaver de ansatte jobber med. Det er de største kontorene som er mest utsatt og der igjen er det de som arbeider med kommunale tjenester og ansatte i publikumsmottaket som er mest utsatt for vold og trusler om vold. Store kontor blir definert som kontor med mer enn 40 ansatte. Av de store kontorene så har

det i løpet av de siste 12 måneder vært et spenn i gjennomsnittlig antall trusler per ansatt fra 0,3 på de minst utsatte kontorene og opptil 4,5 på de mest utsatte kontorene. Rapporten har ikke sett på hvilket befolkningsgrunnlag det enkelte kontor dekker, eller om det er sentrumskontor eller ute i bydeler i store byer, noe vi mener ville gitt et mer nyansert bilde.

På bakgrunn av variasjonen i trusselbildet blir det hevdet at *noen* store kontor har betydelige sikkerhetsutfordringer og da tenker de spesielt på trusler rettet mot ansatte. De trekker fram at det er grunn til å tro at det også er markant variasjon i forhold til store kontor i risikoen for å bli utsatt for vold, men at de har ikke nok data som bygger opp under antakelsen. Dette vil vi se nærmere på i analysedelen av oppgaven. Det er likevel dette som har gitt grunnlaget til at de har vektlagt at det enkelte NAV-kontor må gjøre egne lokale vurderinger av sine sikkerhetsutfordringer. Videre foreslår de at de mest utsatte kontorene vurderer mer omfattende tiltak kontra de minst utsatte kontorene. NAVs risikosyn vil vi diskutere nærmere i analysedelen av oppgaven. Rapportens forfattere har gjennom intervju med ansatte erfart at hva som oppleves som truende eller alvorlig har vist seg å variere mellom ansatte. De mener dette kan ses i sammenheng med om brukeren er kjent av veilederen og mellom ulike erfaringer de har med å takle slike situasjoner. Det pekes på at sikkerhetssituasjonen og medarbeidernes opplevelse av sikkerhet og trygghet har stor betydning for NAV's leveranse av tjenester til brukerne.

7.1.1.1 Forslag og anbefalinger til tiltak

Rapporten avsluttes med at det gis forslag og anbefalinger til tiltak. Arbeidsgruppen har på bakgrunn av sine undersøkelser vurdert det slik at sikkerhetsarbeidet fungerer bra på flere steder, men at det er store variasjoner. De frykter derfor at bevisstheten om sikkerhet ikke er like god på alle NAV-kontor. Arbeidsgruppen mener også at ledelsen i både den kommunale og statlige styringslinjen, i stor nok grad, ikke bidrar nok til en gjennomgående sikkerhetskultur. Det trekkes fram viktigheten av at bemanningen ved publikumsmottaket har den rette kompetansen, både i forhold til tjenesteinnhold, konflikthåndtering og kompetanse i å møte mennesker i vanskelige livssituasjoner. Arbeidsgruppen anbefaler at publikumsmottak fortsatt skal være utformet med vekt på åpenhet og konfliktdemping.

Et interessant poeng er at arbeidsgruppen finner det lite hensiktsmessig å bruke obligatorisk vektertjeneste, metalldetektorer og kameraovervåking. Vurderingene er gjort på bakgrunn av hensyn til brukernes opplevelse av å komme til NAV, samt praktisk gjennomførbarhet og

økonomi. Dette synes vi er en interessant vurdering som vi vil diskutere nærmere i analysedelen av oppgaven.

Rapporten foreslår at hver enkelt enhet jevnlig diskuterer sin forståelse av hva som er akseptabel adferd fra brukere jamfør dokumentet Veileder til HMS-rutine 2. I tillegg legges det vekt på jevnlig dialog med politiet om sikkerheten i NAV på alle nivå. Det enkelte NAV-kontor kan ivareta dette gjennom lokale samarbeidsavtaler. Problematikken rundt taushetsplikt og informasjonsdeling ble også belyst. Taushetsplikten hindrer andre etater i å informere NAV om ustabile brukere, det kan være Politiet eller helsevesenet. For å møte dette problemet er forslaget i rapporten at det etableres lokale rutiner mellom relevante instanser og NAV-kontor, for hvordan samarbeid og informasjonsdeling skal skje, om brukere som utgjør en sikkerhetsrisiko for NAV-ansatte.

Som en følge av rapporten var et forslag at det utarbeides minimumskrav til fysisk utforming og sikring av NAV-kontorene. Denne minimumsstandarden ble tilgjengelig for lederne i 2014. Standarden er også et av dokumentene som inngår i vår dokumentanalyse.

7.1.2 Minimumsstandard med krav til fysisk utforming og sikring av NAV-kontor

Minimumsstandarden er utarbeidet av NAV-sentralt i samarbeid med KS, og skal hjelpe lederne med å øke tryggheten for ansatte og brukere som befinner seg på et NAV-kontor. Standarden er på to sider, der første side er en tekstdel som kalles innledning. Her står det at kravene som er satt i minimumsstandarden skal gjelde alle NAV-kontor, uansett størrelse. Standarden er avgrenset til kun å gjelde den fysiske sikringen av NAV-kontoret, inkludert rutiner og støttemateriell.

Ansvar for tilrettelegging og oppfølging av standarden ligger til NAV-kontorets ledelse, men arbeidet med sikkerhet skal inkludere vernetjenesten og tillitsvalgte. Den enkelte leder må selv vurdere sitt NAV-kontor opp mot standarden og sørge for at nødvendige aktiviteter iverksettes. Eventuelle tiltak skal følge de ordinære budsjettprosesser og skulle det være nødvendig med tiltak som krever større investeringer kan det utvises skjønn. Videre står det at behovet kan vurderes opp mot andre mulige kompensierende tiltak, hvis dette ikke går ut over kontorets sikkerhet. Velger lederen å avvike kravene i standarden så må dette risikovurderes.

Side to i dokumentet viser en tabell hvor standardkravene er opplistet. Det første kravet er: *Det skal årlig gjennomføres en risikovurdering i NAV-kontoret og kontroll av sikkerhetsforhold som*

grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak. Dette anser vi for å være den samme som beskrives som en risikokartlegging i HMS-rutine 2 og som vil bli nærmere omtalt nedenfor. Følgende områder skal vurderes; etterlevelse av rutiner, adgangsparti og personalinnganger, publikumsmottak, samtale- og møterom, behov for splintsikkert eller foliert glass i dører, vegger og vinduer, rømningsveier, alarmsystemer og løse gjenstander i publikumssonen. Det påpekes i tredje kolonne at dette er et krav.

Et annet krav er at risikovurderingen skal følges opp med konkrete planer og tidfestede tiltak, og en viser til HMS-rutine 0 om systematisk HMS-arbeid. I resten av tabellen går en gjennom ulike rom og områder og skriver litt mer konkret, som for eksempel at hoveddøren skal kunne låses innenfra. Tilgang til indre områder for ansatte skal være låst og samtalerom skal ivareta personvern. Det skal også være ryddig og oversiktlig. I tillegg skal samtalerom ha alarmer og rømningsveier. Selve dokumentet er kort og gir lenker til andre dokument som er tilknyttet, deriblant HMS-rutinene. I analysedelen av oppgaven vil vi se nærmere på hvordan dokumentet tolkes av lederne og hvordan dokumentet åpner for ulike tolkninger gjennom formuleringer og begrepsbruk.

NAV har seks rutiner som gir instruksjoner for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. For vår oppgave finner vi HMS-rutine 2 interessant, da den omhandler forebygging og oppfølging av vold og trusler.

7.1.3 Veileder til HMS-rutine 2: Forebygging og oppfølging av vold og trusler

Innledningsvis sier rutinen at NAV har null-toleranse for vold og trusler og at denne typen hendelser alltid skal rapporteres. Veileder til HMS-rutine 2 inneholder fire deler, der den første handler om forebygging. Det enkelte kontor skal ha en lokal plan som blant annet beskriver toleransegrensene og som skal inneholde tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp reaksjoner overfor bruker. I tillegg skal planen si noe om hvem som har ansvaret for å varsle ulike etater. Hver enhet skal utføre en årlig risikokartlegging. Et forebyggende tiltak som framheves er fysisk utforming av publikumsmottak og samtalerom. Det blir nevnt at publikumsarealet skal ha et vennlig preg, god belysning, god akustikk og god skilting. Publikumsmottaket skal også bidra til et godt samtaleklima for ansatt og bruker. Det blir lagt vekt på at inngangspartiet skal skape et positivt inntrykk, samt at det skal være oversiktlig og lett kjennelig for brukerne. Det går fram av rutinen at den fysiske utformingen kan bidra til å forebygge vold og trusler om vold mot de

ansatte, men dette er ikke forklart. Andre tiltak som nevnes som forebyggende er faglig kompetanse og kommunikasjonstrening. Det er forholdsvis runde formuleringer og ord som *anbefales*, *bør* og *vurder* går igjen. Ordet *krav* er lite brukt.

Del 2 omhandler håndtering av vold og trusler. Her skal kontoret ha et sett av felles spilleregler som en skal ha øvd på. Del 3 er viet oppfølging av medarbeidere etter hendelser, sikring av driften og å gjenskape et godt arbeidsmiljø. Rutinen ber leder raskt oppsøke kontoret hvis vedkommende ikke var tilstede under hendelsen. Den sier at leder skal følge opp både de direkte berørte og indirekte. Det bør vurderes en debrifing med bistand av bedriftshelsetjenesten hvis hendelsen er av alvorlig karakter. Del 4 av veilederen omhandler temaet rapportering og dokumentasjon og beskriver hvem som skal gjøre hva. Ansatte har selv ansvar for å melde ifra til leder om vold- og trusselhendelser. Leders ansvar er å dokumentere tilbud til ansatte og tiltak om hva som er gjort i etterkant av hendelser. Her legges det vekt på at det er viktig med skriftlig dokumentasjon, slik at en kan dokumentere for ettertiden. Det overordnede ansvaret for HMS-arbeidet ligger hos NAV-direktøren, men det er lederne som har personalansvar som er ansvarlig for å gjennomføre og følge opp HMS-arbeidet i eget område. Hver driftsenhet skal kontinuerlig følge opp rapporteringsprosessen, inkludert oversikt, igangsetting av tiltak, håndtering og oppfølging. Rapportering til direktoratet skjer hvert tertial og er en del av virksomhetsrapporteringen på HR-området (Veileder til HMS-rutine 2). HMS-rutine 2 er opptatt av fysisk utforming av lokalene og det samme er Minimumsstandard med krav til fysisk utforming og sikring av NAV-kontor som er omtalt ovenfor.

Et annet dokument som i 2014 ble sendt til alle ledere i NAV er en beredskapshåndbok, som i størrelse er mer nærliggende å kalle et hefte.

7.1.4 Felles beredskapshåndbok for NAV

Ledere har mottatt en felles beredskapshåndbok som beskriver beredskapsplanlegging, risiko og risikovurderinger, samt øvelser. Håndboka er på 30 sider med illustrasjoner og korte forklaringer. Håndboka viser til en beredskapsplan-mal som gjelder for hele organisasjonen. Planen skal lages for hver enhet, og tilpasses lokale forhold. I tillegg gir håndboka oversikt over begrepsdefinisjoner. Blant annet er risiko definert som en hendelse, situasjon eller tilstand som kan medføre fare for eller skade på mennesker, virksomhet eller verdier. Inne i håndboka defineres risiko i henhold til Norsk Standard, NS 5814, der det heter at risiko *er et uttrykk for den*

fare uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø eller ressurser. Risikoen uttrykkes ved sannsynligheten for og konsekvensene av de uønskede hendelsene. Risikovurdering er beskrevet slik: *En vurdering av uønskede hendelser, hvor ofte de kan oppstå og hvilke følger de har for mennesker, virksomhet og verdier.* ("Norsk standard,") Det er føyd til at dette må dokumenteres, men ingen forklaring på hvordan. Beredskapshåndboka viser til fysiske tiltak som fjerning av gjenstander som vaser, blomsterpotter og sakser for å redusere risikoen for skader, samt at det er rømningsveier for ansatte. Alarmsystemer og låser er også nevnt som mulige tiltak. Håndboka gjør likevel et poeng av at det mest utfordrende forebyggende tiltaket i enhver virksomhet er holdningsskapende arbeid, sikkerhetskulturen. Det sies videre at utallige undersøkelser og rapporter gjennom mange år viser at menneskelig svikt står for 80 prosent av alle sikkerhetsbrudd som fører til uønskede hendelser. Her antar vi at de henspeiler på ansatte som svikter, og ikke besøkende. Det pekes videre på at sikkerhetsnivået til virksomheten avhenger av ansattes kunnskap, opplæring, forståelse og holdninger. Håndboka nevner organisatoriske tiltak som rutiner for mottak og registrering av besøkende til virksomheten, øke bemanningen i perioder med usikkerhet eller trusler, eller å bruke ressurser på opplæring og øvelser i beredskap. Håndboka forteller lederne at avvik skal meldes i datasystemet ASYS, og at dette benyttes til å følge opp enkeltavvik og for å kunne dokumentere trusselbildet i NAV. Et avsnitt vi legger merke til er det som heter *Erfaringsutveksling* hvor det står følgende: *En enkel form for trening er erfaringsutveksling i enheten eller mellom enheter.* Det står videre at man i slike situasjoner får mange tips til videre arbeid. Dette gjør oss nysgjerrig på hvorvidt det forekommer erfaringsutveksling mellom NAV-kontorene, noe vi vil komme tilbake til i empiri fra intervjuene. NAVs beredskapsplan-mal er et hjelpemiddel som gir kort innføring i begrep, men som ikke gir inngående kunnskap innen beredskapsarbeid. Vi vil se nærmere på beredskapshåndboka og dennes definisjoner av risiko i analysedelen av oppgaven.

7.1.5 Veileder i risikostyring

NAV har også publisert internt en veileder i risikostyring i september 2014. Her er risiko definert som: *Forhold eller hendelser som kan true måloppnåelsen. Avvik fra det forventede. Risiko måles ved å kombinere sannsynlighet og konsekvens.* Veilederen sier og at risikostyring skal gi en rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse gjennom at vurdering, håndtering og oppfølging av risiko er en integrert del av virksomhetsstyringen. NAV-direktøren vil at alle enheter i NAV skal bruke samme mal og tilnærming i risikoarbeidet, slik at etaten kan aggregere

relevant risikoinformasjon. Det betyr at en del felles forutsetninger må ligge til grunn. Veilederen ramser opp ulike roller og ansvar, og nevner at alle risikovurderinger bør ha et 6-18 måneders perspektiv. NAV bruker begrepet risikotoleranse, som er et synonym til risikoakseptkriterier, for å angi hvor høy risiko NAV er villig til å akseptere. Risikomatrisen som anvendes baseres på summen av sannsynlighet multiplisert med konsekvens, og plasserer alternative hendelser i fargefeltene rødt, gult og grønt alt etter hvor stor sannsynlighet eller konsekvens hendelsen får til sammen. Vurderingsskalaen på sannsynlighet og konsekvens er satt fra 1, meget liten sannsynlighet eller ubetydelig konsekvens, opp til 5 som angir nesten sikkert og svært alvorlig konsekvens. Den som foretar risikovurderinger skal plassere tenkte hendelser inn i matrisen med å multiplisere sannsynlighet og konsekvens. Hvis de tenkte hendelsene havner på rødt område krever disse håndtering og rapportering til neste nivå i styringsdialogen. Havner hendelser på gult område kreves det analyse og vurdering for å beslutte videre håndtering. I det grønne område av matrisen kreves det ingen handling. Verktøyet angir også en liste over risikokategorier som er i etaten, 32 til sammen. Selve risikoveilederen er et omfattende excel-dokumentet, som også inneholder steg-for-steg instruksjoner. Veilederen beskriver hvordan det enkelte fylket kan drive opplæring i verktøyet.

Gjennom analyse av disse dokumenter finner vi at det er den lokale lederen som har ansvaret for at HMS- rutinene etterleves. Arbeids- og velferdsdirektoratet tar ansvar for å utarbeide rutinen. Både rapporten om sikkerhet (Arbeids- og, 2014b) og minimumsstandarden for fysisk sikring av NAV-kontor bekrefter dette: *Det er NAV-kontorets ledelse som har ansvaret for å tilrettelegge og følge opp det lokale sikkerhetsarbeidet inkludert planer for å sikre etterlevelse.*

I tillegg presiseres det at tillitsvalgte er viktige samarbeidspartnere for lederen i det systematiske arbeidet med å forebygge vold og trusler. Hva synes NAV-lederne om dette ansvaret som pålegges dem og som er et tydelig uttrykt i de dokumentene vi har analysert? Dette er et av spørsmålene vi har stilt under intervjuene og som blir presentert i neste del av empirien.

7.2 Intervju med NAV-ledere

Som en del av oppgaven har vi gjennomført halv-strukturerte intervju med ledere av NAV-kontor. Selv om kontorene har ulike størrelser og beliggenhet i både byer og bygder, er likevel vårt utgangspunkt å avdekke hvilke utfordringer og dilemma en NAV-leder står overfor for å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold, uavhengig av kontorstørrelse og geografi.

Vi er opptatt av å finne svar på hva risiko er for en NAV-leder, når hun tenker på å ivareta de ansatte mot farlige brukere?

7.2.1 Hva er risiko for en NAV-leder?

Leder for et stort kontor setter ord på sine tanker om risiko: ”*Med risiko tenker jeg først og framst på hva ansatte kan bli utsatt for. Vi har et stort kontor, med mange besøkende og ligger midt i byen og NAV’s portefølje er jo sammensatt, så for oss her, så har vi prøvd å jobbe ganske mye med å ha det så sikkert som vi faktisk kan ha det*”.

En annen erfaren leder forklarer seg om beregning av risiko på denne måten: ”*Når jeg skal vurdere risikoen tenker jeg på hvor lenge siden vi sist hadde en slik hendelse. I går tenkte jeg på hvor lenge siden var det sist alarmen gikk, så kan jeg regne meg fram til hvor ofte det kan skje. Om det skjer en gang i uken, måneden eller sjeldnere. Men det har vist seg at det ikke er noe mønster i dette. Det kan skje når som helst og hva dag som helst*”.

En annen presiserer at de fleste av brukerne som kan skape problemer er kjente, verre er det med de som plutselig dukker opp og kommer fra andre steder i landet. ”*Det som i grunnen vi regner som de farligste er de som ikke er planlagte. De som bare dukker opp. Vi ligger kloss i veien og dersom de kjører fra nabokommunen og er forarga kommer de til det første kontoret som er her i vår bygd*”. Dette synet på at det plutselig kan oppstå fare gjentar seg i flere intervju.

Mange ledere forbinder altså risiko med usikkerhet rundt uforutsette hendelser, og nevner at det kan skje når som helst. I tillegg sier flere at de forebygger mange hendelser gjennom arbeidet som blir lagt ned i å forberede seg til møte med brukeren.

7.2.2 Forebygging

Ikke-hendelser er umulig å måle, men flere nevner at de mest sannsynlig forebygger hendelser gjennom tiltak som å forberede seg grundigere når de kjenner brukerne som kan innebære en økt risiko. De kan for eksempel stille med to veiledere, sette en vektor eller kollega i nærheten og i tillegg bruke god veiledningsmetodikk som bidrar til en roligere samtale. Andre nevner at de har oversikt over når brukerens vedtak om stønad nærmer seg slutten og kan derfor forvente at han dukker opp og være forberedt. ”*Antar at vi forebygger mange hendelser når brukeren er kjent fra før, og vi er romsligere og mindre krevende i samtaler med dem. Antakelig unngår vi mange vanskelig situasjoner*”.

Fra tid til annen blir rammebetingelsene endret, som at trygde- og pensjonsordninger endres og får direkte konsekvenser for brukerne. En leder forteller om proaktive veiledere. *“I tillegg har vi ansatte som følger med på endringer av regelverket, slik at vi kan være litt på vakt og være tydelige i kommunikasjonen med brukerne. De forbereder seg og tenker tanken på at dette kan trigge ulike situasjoner”*.

I en liten by sier lederen at de har god oversikt, men forteller at de likevel kan bli overrasket. En nyansatt som kom fra helsevesenet fortalte at de aldri hadde oppsøkt en aktuell bruker på egenhånd, men tok mange forhåndsregler. På NAV-kontoret ble han behandlet som alle andre. *“Så selv om vi har rimelig god kontroll på brukerne så vet vi aldri hva de ville ha gjort i en presset situasjon, så vi kan jo ikke være 100 % sikre”*.

En annen leder forklarer at det ikke er noen klare mønstre på hvem disse utagerende brukerne er. Det kan være hvem som helst: *“Det er ikke mange som reagerer så ekstremt at de skal komme ned å skyte oss. Er brukeren urolig på et møte så merker vi han og så er vi to i samtale neste gang. Det er vanskelig å vite på forhånd, det er ikke slik at vi kan si at han ja, selvfølgelig så måtte det rable for han ja. Det er mange som får avslag på veldig mye, men de har ikke et reaksjonsmønster hvor de tyr til vold. Det er mye mer tårer på NAV, enn vold. Alle har Kleenex-bokser på samtalerommene. Dette er mennesker som er i alvorlige livskriser, som har mistet jobb, eller mistet helsen og kanskje bolig som følge av dette. Truslene og aggresjonen er rettet mot et system. Det blir satt krav til de, som at de skal levere et skjema eller noe. Det er ikke beregnelig hvem som vil reagerer med vold. Det er mange som får samme svar, og hvem som reagerer med vold er vanskelig å forutsi”*.

Små kontor finner kreative løsninger og tilpasser seg ved å bruke lokale ressurser. *“Vi har ikke vektere, men dersom vi vet at vi skal ta opp noe med en person som vi vet kan være litt på kanten, så gir vi beskjed til mottaket ute i kommunen om at vi skal ha en samtale med en som kanskje ikke er helt grei. Og så gir jeg beskjed oppe til økonomisjefen. Da kommer han ned og sitter her og jobber foran PC-en. Det føler vi som en trygghet og han har fått beskjed om å tilkalle lensmannen om det begynner å heve seg. Vi har aldri trengt det, men de ser jo at det er en stor mann som går her og tusler”*.

Som vi ser ut fra svarene gjør hvert kontor mange lokale tilpasninger og finner egne løsninger på hvordan de skal handle proaktivt overfor kjente brukere som innebærer en høyere risiko. Det er de ukjente brukerne som er mest fryktet. Vi ønsker å vite mer om hva lederne sier om egen kompetanse om risikostyring og risikoanalysearbeid.

7.2.3 Hva sier lederne om egen kompetanse på risikostyring og risikovurderinger?

Med unntak av en leder vi har snakket med, sier ingen at de har utdanning eller særskilt kunnskap innen sikkerhetsaspektet av jobben. Flere har bekreftet at de ikke ble ansatt med disse oppgavene beskrevet spesifikt i stillingsbeskrivelsen eller under intervju. Det har blitt med som en tilleggsdel av jobben og alle de vi snakket med bekrefter at sikkerheten fikk økt fokus etter drapet på en ansatt ved NAV-Grorud.

Flere NAV-ledere i større kommuner forteller at kommunen har tilbudt kurs og opplæring, og planene her blir etterspurt og fulgt opp av fagpersoner innen sikkerhet og beredskap. *“Vi har nylig fått støtte fra HMS-avdeling i kommunen – som og hjelper med tiltak, forebygging, øvelser og gode rutiner. Vi har lært risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) nå, sammen med de andre kontorene i denne kommunen”.*

En annen leder sier at han trenger hjelp til å komme i gang med risikomatriser, og legger til at kommunen ikke har bidratt med noen støtte innenfor beredskap, men at han heller ikke har etterspurt det.

Leder for et stort NAV-kontor, som har mange års erfaring fra Aetat, gir kommunen gode skussmål for sikkerhetsarbeidet: *”I kommunen så har vi egen HMS-sjef og det har jeg aldri hatt før. I fjor fikk vi egen beredskapssjef, men før dette var det en beredskapsansvarlig og de har stilt spørsmål til meg. Dette er det kommunale eierskapet”.* Lederen viser til at kommunen leverer tjenester til flere grupper der det er økt fare for hendelser og derav har de erfaring og et system som skal bistå avdelingene. *“Kommunen har kompetanse i forhold til sikkerhet og risiko fordi det er en risiko i det å løse kommunale tjenester, hvor en kan bli utsatt for vold og trusler om vold”.* Denne lederen påpeker: *“Kommunen spør hvordan du skal løse oppdraget, i motsetning til Staten”.*

Kommunen bidrar faglig i noen kontorer, selv om de ikke har erfaring med disse ukjente farlige brukerne som plutselig kan dukke opp. *“Det er det kommunale eierskapet i vårt kontor som har*

HMS-sjef, beredskapssjef og IKT-sjef og alle disse tre har vært inne og gitt tilbud om samlinger i forhold til sikkerhet og risikovurderinger, som går på personopplysningsloven og IKT-sikkerhet. Men i forhold til personsikkerhet så er HMS-avdelingen i kommunen sterkest på dette, da de har kompetanse i kommunen både i forhold til det å løse kommunale tjenester som gjør at en kan bli utsatt for vold og trusler. De som jobber med psykisk helse innen kommunen blir ofte utsatt for slikt, men dette er fra folk de kjenner. De har derfor helt andre sikkerhetstiltak som for eksempel å kunne legge folk i belter”.

Flere ledere har kjøpt kurs og opplæring av selskap som leverer disse tjenestene. Tre av lederne vi snakket med har valgt ut et antall medarbeidere som har fått eller som skal få ekstra skolering og ha et ekstra ansvar for sikkerheten.

Selv om lederne mangler formell kompetanse finner vi gjennom samtalene at de likevel har opparbeidet seg kompetanse. Særlig har de lært mye av å takle hendelser på eget kontor.

7.2.4 Hendelser gir læring

På de store kontorene går det sjelden lenge mellom hver hendelse. Ved et stort kontor påpeker lederen at de sjekker alarmanlegget hver mandagsmorgen, at de har en beredskapsplan, samt rutiner og prosedyrer som stadig er i bruk på grunn av trusler fra brukere. Dette har blitt satt i system etter at kontoret ble etablert og på bakgrunn av læring fra hendelser. Prosedyrene har de utarbeidet lokalt ved kontoret.

En av lederne ordla seg slik: *“Ansaret er skrekken, er alltid på alerten. Men vi har blitt mye flinkere og lærer for hver hendelse som har vært og tar det til etterretning. Det kan komme noen inn å gjøre noe drastisk, men vi er forberedt”.*

Gjennom intervju har vi fått et innblikk i hvordan NAV-lederne bruker risikomatriser og en svarte: *“Vi ser på hyppigheten av tidligere hendelser og vurderer hvor ofte sannsynligheten for en slik hendelse vil skje. De ansatte som jobber med brukere må skrive ned de tre verste skrekksenarioene som de kan komme på”.*

På et annet kontor fikk vi følgende svar: *“Vi har laget matrisen selv ut fra hendelser som vi har kommet opp med. Dette er både kjente hendelser og tenkte hendelser - dette har aldri skjedd, men det kan jo skje”.*

Flere erfarne ledere viser at de har blitt flinkere på sikkerhetsarbeidet etter hvert som de har hatt hendelser på kontoret, og opparbeidet egne rutiner og prosedyrer. Vi lurer derfor på om de inngår i et felleskap eller nettverk med andre ledere for å lære av hverandre. *“Vi evaluerer hendelser, men det blir ikke skrevet noen rapport. Vi har ikke noe fora for å dele informasjon og ta lærdom om hva som har skjedd på andre kontor”*. Et mer positivt svar på samme spørsmål: *“Vi er i et samarbeidsutvalg med mange NAV-ledere og der snakker vi mye, også om sikkerheten selvfølgelig, men altså det sammen med planer, arbeid for å nå måltall og alt det vi har holdt på med og holder på med”*.

Ingen av våre informanter deltar i fora utenfor eget kontor, der informasjon og læring fra hendelser blir delt. Temaet kan være oppe når det er ledermøter, men da i tillegg til mye annet.

Vi opplevde at mange ledere har mye erfaring med hendelser og innehar kompetanse selv om de ikke selv tilkjenner at de har disse kunnskapene og ferdighetene. Et dilemma som er påpekt både i sikkerhetsrapporten og direkte i lederintervju er manglende informasjonsdeling mellom ulike etater om brukere som kan utgjøre en risiko.

7.2.5 Informasjonsdeling

Taushetsplikt hindrer informasjon om farlige brukere, både fra institusjoner eller fra andre NAV-kontor i landet. En NAV-leder i en stor norsk by forklarer det slik: *“Gjennom det kommunale systemet deles ikke informasjon på tvers av kommunegrensene, men på statlige tjenester som arbeidsrettede tiltak og oppfølging finnes det lagret i et felles datasystem. Heller ikke de som er utskrevne fra psykisk helsevesen deles det informasjon om, selv om disse kan være farlige. Vi opplever at politiet er mer samarbeidsvillige enn helsevesenet når de kommer til informasjonsdeling. Helsevesenet tviholder på taushetsplikten, selv om den det gjelder er til fare både for seg selv og andre. Og de kommer til NAV-kontoret, ofte ikke lenge etter at de er utskrevet”*.

En annen leder viser til at de er strenge på å utlevere informasjon om inntektssikring og lignende til politiet og andre: *“...men når det kommer til sikkerheten vår, eller politiets eller en annen tjenesteyter, da ringer vi, for eksempel til rus/psykiatri enheten og gir beskjed at vi er bekymra for brukeren. Så kan de igjen sette i gang tiltak”*. Dette skjer begge veier, hvor også kommunen tar kontakt om de er bekymret. Rapporten foreslår som vi skrev tidligere at det etableres lokale

rutiner mellom relevante instanser og NAV-kontor, for hvordan samarbeid og informasjonsdeling skal skje, om brukere som utgjør en sikkerhetsrisiko for NAV-ansatte. Flere ledere viste til et veldig godt samarbeid med det lokale politiet. Selv om taushetsplikten begrenser informasjonsdeling forsto vi at flere gikk langt for å ivareta sikkerheten til ansatte i egen og andres etat.

7.2.6 Ansvar tynger

Lederen har ansvaret for å gjøre risikovurderinger og eventuelt sette inn tiltak der det er nødvendig, ifølge styringsdokumenter som vi har nevnt ovenfor. Et av intervju temaene var å få klarhet i hvordan lederne opplevde å ha dette ansvaret, noe som kommer godt fram gjennom dette sitatet: *“Det er et stort ansvar når du ikke har midler til det”*. En annen ytret seg slik: *“Du er ikke kompetent og hva om en har vurdert det feil da, da sitter en jo med ansvaret. Jeg tenker på personsikkerhet hver dag og ofte flere ganger til dagen. Det betyr at det er ganske langt framme i forhold til de oppgaver jeg er her for, og som ikke handler om vold og trusler. Det er en bekymring knyttet til dette. Vi har over 100 brukere som kommer innom hver dag og vi vet ikke hvem alle disse er”*.

Flere antyder at det er lite praktisk hjelp å få fra NAV-organisasjonen. *“Etter drapet på NAV Grorud kom prosedyrene - men ikke et apparat. Det er ikke folk i organisasjonen som har inngående kunnskap om dette”*. En leder trekker sammenligninger til omdømmesvekkende saker i media: *“Hvis en VG-journalist ringer om en vanskelig sak, er kommunikasjonsavdelingen i direktoratet alltid klar på telefon, og strategien blir lagt. Skjer det en uønsket hendelse på NAV-kontoret er det ingen fagkompetanse å ringe til, eller som ringer i ettertid og spør hvordan det går”*. Samme leder sier at hun kjenner flere ledere og andre ansatte som har valgt å slutte på grunn av det tyngende ansvaret og stor risiko for hendelser i jobben. *“Det blir for store ting å bære - det blir for mye”*. *Det å risikovurdere i forhold til brannvern og datasikkerhet er mye lettere, da det er tilgjengelige fagfolk som kan bistå. Men når det gjelder personsikkerhet mangler det fagfolk i organisasjonen”*.

“Vi har følt oss veldig alene om dette ansvaret, verneombudet og jeg”, sier en annen erfaren leder.

Ytterligere en informant sier: *“Vi har totalansvaret for sikkerheten, men de (NAV) skal bestemme hvilke pulter vi skal bruke. Jeg kjenner hele tiden på dette ansvaret, er redd for at det skal skje noe”*. Dette beskriver hvordan de føler at de blir styrt på enkelte detaljer som innkjøp, men at sikkerheten er delegert ned på enhetsleder, og oppleves som ambivalent. I våre intervju er det kommet fram litt ulik forklaring på om de har økonomisk armslag til å foreta endringer i bygningsmassen, der de med de eldste og mest umoderne lokalene har vært mer negativ. Det er flere som mener at en høyere bemanning hadde bedret sikkerheten. Lokale planer skal være utarbeidet og levert kommunal- og statlig ledelse. Likevel er det flere som etterlyser statlig oppfølging av planer for sikkerhet og beredskap. En leder sa det slik: *“Det blir litt på samme måte som vi blir fulgt opp på andre krav, vi blir fulgt opp på tall. Du har et målekort og skal levere, men det er opp til deg selv hvordan du gjør det”*.

Et annet intervjutema har vært å se på hvordan lederne sikrer sine ansatte og hvilke tiltak de ser på som nyttige.

7.2.7 Tiltak for å sikre de ansatte

Vi har allerede nevnt hvordan mange kontor forebygger hendelser når de kan forberede seg på samtaler med enkelte av brukerne. I intervjuene har vi spurt om hvilke andre tiltak lederne har iverksatt for å gjøre arbeidsplassen sikrere. Spørsmålene har dreid seg omkring deres personlige syn på fysiske barrierer som alarmanlegg, videoovervåking, metalldetektor og innkjøp av vektertjenester. Vi har også vært nysgjerrige på hva de synes om mer myke barrierer som kurs, veiledningsmetodikk og prosedyrer og rutiner som kan forhindre uønskede hendelser. Videre vil vi ta for oss hver enkelt av disse barrierene, hvor vi vil belyse eventuelle tiltak som allerede er iverksatt, samt NAV-leders syn på denne type sikringstiltak.

7.2.7.1 Alarmanlegg

De aller fleste kontor har alarmer installert. Men det er ulike løsninger for hvor alarmen går. De fleste har en intern alarm, som sender SMS til et utvalg av ansatte. Andre går direkte til vekterselskap. Lederne er jevnt over positive til bruk av alarmanlegg, gitt at aktivering av alarm gir forventet respons. Vi har blitt servert både korte og lange responstider på vekterne. Et av kontorene som enda ikke hadde installert alarm var bekymret for hvem alarmen skulle kobles mot. *“Alarm er nyttig, men det er ikke godt om det ikke fungerer. Det nytter ikke bare å trykke på en knapp og så kommer det ikke noen. Det er det vi diskuterer i dag”*. En annen bekymring gikk

på politiets responstid, dersom det skulle være nødvendig med ytterligere assistanse. Små kommuner i innbyggertall kan være store geografiske enheter, og politiet kan være langt borte når alarmen går. Andre har politistasjonen i nabolaget, og opplever veldig rask respons fra lovens lange arm. En informant opplyste at de hadde vektertjeneste i mange år uten å gjøre bruk av denne. Resultatet var at når de en dag fikk bruk for tjenesten dukket vekteren først opp etter at hendelsen var over. Etter denne hendelsen fikk de til en lokal ordning med politiet. *“Politiet kan faktisk gjøre noe om en påkaller dem - kontra vektere”*.

Også et annet kontor hadde dårlig erfaring med lang responstid. Når alarmen først ble løst ut kunne vekterne befinne seg hvor som helst. *«Da var det litt sånn hipp som happ når vi fikk bistand»*.

7.2.7.2 Videoovervåking

Videoovervåking er et tiltak som blir nevnt i sikkerhetsrapporten. På spørsmål om en har tro på videoovervåking som et sikkerhetstiltak er informantene våre delt i synet. Leder ved et stort kontor svarer på om de har overvåking: *“Nei, ikke foreløpig, men det kommer. Husrådet som består av alle som har lokaler i bygget har blitt enige om at inngangspartiet skal overvåkes, men ikke selve NAV-kontoret. Dette for å ha kontroll med folk som kommer inn hoveddøren. Men det er mer i ettertid av hendelser vi kan benytte oss av det. Vi har jo ikke noen sluse hvor vi trykker på en knapp, og velger hvem som får komme inn”*. Leder reflekterer også over hvorvidt videoovervåkingen kan være et proaktivt verktøy som forhindrer at hendelser skjer. *«Vi stempler jo ikke folk i panna med at de er utestengt fra NAV, så jeg mener det er ikke alle (ansatte) som vet at han er utestengt. Vi har jo inntil 500 mann innom hver dag”*.

En annen leder av et sentrumskontor sier at det kunne virket preventivt, og viser til en studietur til Danmark. Noen spesifiserer at de gjerne kan ha overvåking på utsiden av bygget eller ved inngangen.

7.2.7.3 Metalldetektor

Etter drapet på Grorud har metalldetektor blitt vurdert som et mulig tiltak. I dette konkrete tilfellet ville en metalldetektor ha oppdaget at gjerningsmannen bar kniv og drapet kunne kanskje vært avverget. Likevel finner vi delte meninger om bruken av metalldetektor hos våre informanter. En informant uttalte: *«Alle vet at de narkomane, uten unntak, bærer kniv og selv om*

kniven ikke er ment å bruke mot NAV-ansatte, så er det en trussel». Denne informanten var for bruk av metalldetektor og mente at dette ville ha økt de ansattes trygghet. Vedkommende uttrykte en usikkerhet i forhold til hvordan de eventuelt skulle ha handlet om alarmen løste seg ut. Dette dilemmaet var også motargumentet til en annen informant: «Det som er greia er at hva gjør du hvis den piper? Hadde metalldetektoren løst seg ut – hva skulle vi gjort? skulle vi ha evakuert?»

En leder mener at tydelige fysiske innretninger kan føre til mer aggresjon og er av den grunn i mot slike tiltak. *”Det handler om å møte brukerne med respekt og alle som har en fortid på sosialkontoret, vil ikke tilbake til luken og den måten å snakke til brukerne på. Her er kanskje Ronny inne samtidig med gravide Helga og Olga på 93. Det gjelder da respekten for den enkelte. Vi står ikke bak luken når brukerne kommer”.*

I en annen kant av landet sa lederen: *“Nei, det håper jeg virkelig ikke vi skal være nødt til å ha. Jeg håper egentlig og jobber ut i fra det at om vi blir dyktige og vi ønsker dyktige veiledere, vi ønsker åpne lokaler, og så ønsker vi å møte brukerne på best mulig måte. Dette er hovedhensikten. Vi må heller bli dyktigere til å takle disse hendelsene, slik at vi kan ha disse fine åpne kontorene, slik som vi har. Vi gjør oss så feil visst vi skal ha metalldetektor og bygge oss inn i noen båser, med skuddsikre vester og glass – å nei, det må vi ikke gjøre altså. Det har jeg ingen tro på. Folk må bli møtt og føle at det er ok, vi kan ikke gjøre kontorene om til en festning”.*

Svarene viser ulike holdninger til bruk av metalldetektor. Flere ser problemer med å håndtere og operere metalldetektor på et NAV-kontor.

7.2.7.4 Vekterordning

Et tiltak som flere NAV-kontor benytter er vektere. Det er ulike syn på hvordan lederne stiller seg til bruken av vektertjenester. Tilhengerne av vekterordning har løst bruken på ulike måter. På det ene kontoret hadde de knyttet seg opp mot vektertjenesten til et nærliggende kjøpesenter. En løsning som de var meget fornøyde med. *«Det er en super tjeneste – det tar 40 sekund så er vekteren her. Det er veldig og trygt og godt for vårt kontor».* Et annet kontor hadde valgt en løsning hvor vektere kom innom kontoret to ganger daglig. Første runde kl 12:00 og deretter når kontoret skulle stenges, for å sikre at det ikke oppholder seg brukere i lokalet etter stengt. Samme kontor ville valgt å ha permanent vekter i lokalet om økonomien hadde vært tilstede og knytter dette opp mot den preventive effekten. Imidlertid hadde samme leder erfaring med vektere som hadde skapt både usikkerhet og irritasjon. Årsaken var at det var stor utskifting av

vektene og at de ikke helt visste hva som var deres oppgave. Vektene blandet seg derfor inn i saker hvor de ikke burde og skapte usikre og utrygge rammer for de ansatte. Lederen konkluderte med at om en først skal bruke vektene så må det være faste vektene som personalet føler seg trygge på og som vet hva som er deres oppgave.

I en annen kommune var NAV-lederen sterkt imot bruk av vektene og begrunnet dette med at av erfaring var hendelsen over når vektene nådde fram til kontoret. Vedkommende viste også til et kontor i Midt-Norge som brukte kr 800.000 årlig på å ha en permanent vekt i lokalet og la deretter til at vektene ikke har noen myndighet til å kunne foreta seg noe. *«Dersom folk tyr til vold er det politiet som skal håndtere situasjonen»*. I stedet for å bruke ressurser på vektetjeneste har dette NAV-kontoret fått i stand en avtale med politiet, som er lokalisert like i nærheten. Ringer NAV politiet blir de prioritert.

Et stort kontor har gått over til å ha vektene på heltid. *“Allerede når vi startet opp kontoret hadde vi inne uniformert securitasvakt halve dagen. Dette hadde vi inntil i fjor sommer, da gikk vi over til å ha securitasvakt hele dagen. Han går ikke ut av kontoret. Han er til stede hele tiden og er veldig synlig. Det som er med han, er at han har en toveis effekt. For det første føler de ansatte seg veldig trygge, og for det andre så er de liksom så store at du ikke tuller med dem. Det er to faste personer som bytter på dette. Vektene blir også brukt dersom vi vet at vi skal ha samtaler med litt vanskelige og ustadige personer. Veileder kan da gi beskjed til vektene som da kan være lett tilgjengelig”*. Denne lederen forteller at vektene på heltid ble innført etter ønsker fra de ansatte.

7.2.7.5 Prosedyrer og rutiner

Merking av brukere i datasystemet er blitt et vanlig tiltak, og i ytterste konsekvens kan brukere få besøksforbud. Et stort kontor har selv utarbeidet prosedyrer for hvordan en skal gi utestengte brukere et tilbud, når de ikke kan møte opp på kontoret. Det er ikke en mal på hvordan dette kan gjøres, men med bakgrunn i hendelser har de selv utviklet et opplegg. Men dette er reaktive barrierer som blir iverksatt i etterkant av hendelser eller signal om at brukeren kan være farlig. Noen kontor berømmer samarbeid med det lokale politiet som i noen tilfeller gir viktig informasjon til NAV-leder. I et stort mottak var det ansatte “på beina” til enhver tid, hjalp brukere og hadde overblikk. Disse har også innført at drop-in brukere som ikke har avtaler, blir hjulpet i skranke i fellesområdet. De blir aldri tatt med inn på et samtalerom. *“Dette gjør noe med risikoen. Du er ute i et større rom og alle ser hva som foregår. Denne ordningen har vi nå hatt i*

ca 2,5 måned. Publikummottaket er slik at det ikke er blindsoner. Vi som står i hver vår ende av lokalet kan ha blikk-kontakt, og noen står og følger med. Hvis de må ha en samtale utover det vi kan hjelpe dem med i skranken, får de en avtale en annen dag. Vi er rundt brukerne nå, tidligere var de mer overlatt til seg selv”.

Et annet mindre kontor hadde innført samme ordning, men av ulik årsak. “Det er bare avtaler som blir gjort på forhånd som får komme opp på kontoret. Dersom det ikke gjelder økonomisk nødhjelp så får de ikke snakke med veileder. De får da ny avtale dagen derpå. Dette er gjort fordi vi hadde for mange som bare kom innom. Tiltaket ble ikke satt i verk fordi vi opplevde disse brukerne som mer risikofylte, men for at de ansatte skulle få en bedre og mer forutsigbar arbeidsdag”.

Nulltoleranse for vold og trusler blir fra et sentrumskontor framholdt som et viktig tiltak. De kontakter politiet og anmelder alle som kommer med trusler. Dette kontoret er flinke på rapportering og bruker utestengelse aktivt. “Dette er preventivt”, sier lederen. Nulltoleransen er også beskrevet i HMS-rutine 2 og er Arbeids- og velferdsetatens offisielle syn, men flere ledere vet at det foregår en underrapportering. Noen sier at flere ansatte er hardhuda, de kjenner brukeren godt og er ikke redde. Flere informanter trekker fram at ansattes robusthet øker med erfaring.

Mange kontor har innført ordningen med å være to ansatte i vanskelige samtaler, og noen tar spesielle samtaler andre steder, gjerne hos politiet. I tillegg er det viktig å innhente informasjon fra andre kommunale enheter, der det er mulig.

En leder påpekte at de i rusomsorgen var flinke til å melde bekymringer for enkelte, og at dette var et viktig bidrag for sikkerheten til de ansatte.

7.2.7.6 Kurs og veiledningsmetodikk som barrierer

Opplæring kan være et tiltak for å imøtekomme kravet om et forsvarlig arbeidsmiljø. “I fjor så hadde vi kurs i terapeutisk mestring av aggresjon (TMA-kurs). Etter det har vi hatt øvelser. Kurset var både teori og øvelser som gikk på hvordan en skal kunne komme seg unna om noen går på deg og tar kvelertak. Og teknikker som gikk på hvordan en skulle kunne snu seg vekk fra bruker.” Andre har leid inn sikkerhetssekskap til å lære opp utvalgte ansatte i å lese adferd og bli flinkere til å forebygge hendelser. Et kontor ville innføre en ordning hvor en særskilt person, til

enhver tid, skulle ha skrankevakt. Vedkommende skulle så ha ansvaret for å lese situasjoner og være årvåken. Leder var innforstått med at de som skulle ha rollen måtte få nødvendig opplæring.

Flere informanter påpeker også viktigheten av å ha kompetanse og verktøy for å kunne takle vanskelige situasjoner eller til å kunne snakke ned folk og formidle dårlige budskap. «*Det som gjør ansatte kompetente til å snakke godt med brukerne er å gi ansatte utdanning i veiledningsmetodikk*». Det brukes mye tid og ressurser for å sikre at de ansatte har denne kompetansen og krever stadig påfyll. Veiledningsmetodikk anses som en viktig barriere som gjør at de ansatte er mer robuste til å takle vanskelige brukere. En slik myk barriere vil for brukerne være usynlig og dermed ikke påvirke visuelt. Nær sagt alle våre informanter trekker fram at veiledningskompetanse gir ansatte et verktøy som er med på å skape et godt samspill i møte med brukerne.

Lederne er positive til mer kunnskap om metodikk og enda bedre fagkunnskap blant veilederne, da dette vil virke preventivt på vold og trusler om vold. Om de myke barrierene er det ikke mye uenighet å spore. Vi opplever mer tydelig uenighet når de harde og synlige barrierene som videoovervåking, metalldetektor og vektere tas med inn i listen over mulige tiltak. I tillegg er det flere ledere som uttrykker ydmykhet overfor hva de ansatte ønsker. «*Tenk om noen da plutselig en dag gjorde noe og så hadde du sagt nei til det som kunne forhindre det*», uttrykte en leder som syntes det var vanskelig å si nei til tiltak de ansatte ønsket seg. De fleste tiltak vil også ha en kostnadsside som krever et økonomisk handlingsrom.

7.2.8 Økonomisk handlingsrom og bemanningssituasjonen

Hva sier informantene om egen bemanningssituasjon og økonomiske ressurser til å sette inn sikkerhetstiltak? Både store og små kontor har utfordringer knyttet til sikkerheten. Et stort kontor svarer: «*Vi har hatt situasjoner hvor vi har vurdert om vi skulle stenge kontoret på grunn av at veldig mange var syke. Sikkerheten skal jo ivaretas*». Samme kontor har satt seg en minimumsbemanning i mottaket, på grunnlag av sikkerhetsvurderinger. Hvis mange er borte, må noen flytte til ledige kontor i nærheten for at dette skal innfris, med alt det en slik flytting innebærer. På et lite kontor med tre ansatte er svaret: «*På arbeidsoppgaver er bemanningen tilstrekkelig, men vi er veldig sårbare. Vi holder ikke åpent kontoret med bare en ansatt, så om en er syk, så kan ingen andre være syke*».

En leder sier at det blir stadig flere pålagte oppgaver og mindre tid til brukeren, noe som medfører dårligere kvalitet. *“Det nytter ikke for meg å ta den kampen om at jeg trenger flere ressurser, selv ikke om jeg drar fram sikkerhetskortet. Jeg gav beskjed om at ting ikke var greit, enkelt sagt, men de opplevde det ikke slik i fylkesledelsen. Vi leverer veldig gode resultater og må fire litt på kravene. Det er på en måte veldig vanskelig for de ansatte å gjøre det, for da opplever de å gjøre en dårlig jobb. Det er utilfredsstillende å jobbe i NAV når en hele tiden tenker at en skulle ha gjort mer for brukerne. Jeg tenker som leder at det er viktig at en gir aksept for at når en blir færre ansatte, så kan en ikke være tett på – da må vi fire enda mer på disse kravene”.*

En av lederne svarer at bemanningen er tilfredsstillende, og at de ikke sparer på noe når det gjelder sikkerheten til de ansatte. Til opplysning holder de til i et moderne bygg, som er utformet etter nylig gjeldene krav til NAV-kontor. Vi ser at mange gir oss pragmatiske svar på spørsmål om økonomi. *“Så det er jo alltid slik at man alle skulle ønsket å ha mer folk. Men jeg føler at bemanningssituasjonen opp mot dette (sikkerhet), så synes jeg at vi i mottaket har nok folk til å ivareta sikkerheten. Det er klart at vi oppfordrer folk til å gå to og to om noen føler seg usikre. Vi har mange gruppemøter, hvor noen føler seg usikre. Så da lar man heller de gå to og to ned og bruke en time eller halvannen ekstra. Vi sparer ikke på det altså”.*

I etterkant av drapet ved NAV Grorud har flere ledere opplevd at økonomiske investeringer i fysisk sikring blir dekket hos stat og kommuner. *“I forhold til det som er blitt gjort så har jeg fått ekstra midler i fra NAV i vårt fylke og fra kommunen. Det går ikke fra mitt driftsbudsjett.”*

Flere av lederne representerer kontor som står overfor enorme investeringer hvis de skal innfri kravene i minimumsstandarden som vi har beskrevet ovenfor i dokumentanalysen. Andre har bare små detaljer som kan ordnes, så er kravene innfridd. På spørsmål om det er et må- eller børkrav svarer en: *“Den statlige styringslinjen sender ut krav, men følger det ikke opp. Overlater det til de som er der ute fordi de vet best. Fraskriver seg ansvaret samtidig, da det ikke er noe støtte på dette, eller noe kompetanse en kan støtte seg på”.*

Andre fysiske tiltak som blir nevnt er å bytte ut heldekkende dører inn til samtalerom, med glassdører for å bedre innsyn, og i tillegg sette inn fluktdør. Andre har ominnredet, fjernet løse gjenstander og gått over til pappkrus.

Som beskrevet i teoridelen, så dreier risiko seg om hva som kan skje i framtiden. Etter å ha diskutert NAV-ledernes utfordringer og dilemma, i forhold til å skulle ivareta personsikkerheten til de ansatte, ble vi nysgjerrig på hvordan de så for seg framtidens NAV-kontor.

7.2.9 Framtidens kontor

Hvordan vil framtidens NAV-kontor se ut fra ledernes perspektiv?

“Jeg ville hatt dedikerte personer som hadde sikkerhetsarbeid som jobb og ikke som et verv, slik det er i dag. Disse skulle holdt hjulene i gang i forhold til planer, trening, kunnskap om hva som virket og at de skulle være lokalt tilstede her. De kunne stille spørsmål opp i systemet, slik at de også var litt på «tå-hev» i begge styringslinjene både på stat og kommune. I tillegg tror jeg flaten som en møter brukeren på kommer til å bli mindre. Vi kommer til å korte ned åpningstidene for å gjøre tidsrommet en er utsatt for vold og trusler til en kortere periode”.

En annen leder av et stort kontor frykter at framtidens kontor skal bli mindre åpent og gjestfritt, og svarer: *“Jeg håper at det er noenlunde slik som vi har det nå. Etter Grorud-hendelsen så skrev jo også gruppa i rapporten at vi måtte prøve å tone det ned og ha det så naturlig som mulig. Det ble ikke et krav til metalldetektor og vekter”.*

Vårt vindu inn i NAV-kontorene har vært gjennom intervjuene og dokumentene som her er gjengitt. Når vi skal oppsummere lederes utfordringer med å sikre de ansatte mot vold og trusler om vold, er det tre dilemma som utskiller seg og som vi vil se nærmere på. Det første kaller vi usikkerhetsmomentet – det at leder aldri vet når det kommer en ukjent person inn døren med onde hensikter. Dilemma 2 er at NAV-leder sitter med det operasjonelle ansvar for et forsvarlig arbeidsmiljø, men har ressursbegrensninger som for eksempel arbeidskapasitet, kompetanse og økonomi. Et siste dilemma er at et åpent og imøtekommende kontor aldri blir helt trygt for NAV-ansatte. Disse tre hovedutfordringer skal vi forklare inngående i neste kapittel.

8 Drøfting og analyse av data

I dette kapittelet vil vi diskutere hvilke utfordringer den lokale NAV-leder står overfor for å sikre sine ansatte. Basert på empiri er det tre tema som utpeker seg. Vi har valgt å presentere hovedutfordringene som tre dilemma, hvor det første er kalt *usikkerhetsmomentet*. Dilemma to beskriver *NAV-lederens ansvar*. Til slutt har vi dilemma tre som beskriver den fysiske utformingen av NAV-kontoret, som også blir en del av betingelsene for hvordan lederen kan ivareta de ansatte. Vi har kalt dilemma tre *kontorløsningsdilemmaet*.

8.1 Dilemma 1: Usikkerhetsmomentet

Når kommer det en farlig ukjent person inn døren med onde hensikter? Det skal ledere svare på når de gjør sine risikovurderinger. I svaret ligger det en tilknytning til hvilken tilnærming lederen har til risiko. I teoridelen har vi vist til ulike tilnærminger til risiko kalt den tradisjonelle naturvitenskapelige, den samfunnsvitenskapelige, og i tillegg et tredje alternativ som tar inn over seg begge tilnærmingene. Som det framkom i empiridelen har lederne og NAV ulike tilnærminger til risiko, noe vi mener manifesterer seg i dilemmaet rundt usikkerhet. Dette vil vi diskutere nærmere basert på funn fra intervju med lederne og dokumentanalysene.

Forskningsspørsmålet om hvilket risikosyn NAV og lederne la til grunn for sikkerhetsstyringen, viste at det ikke var samsvar.

8.1.1 Hva sier lederne?

Lederne beskriver at det er vanskelig å estimere hvor og når hendelser kan oppstå. De har prøvd å se etter et mønster for å kunne være forberedt i møte med en eventuell farlig person, men klarer ikke å finne den røde tråden. Dette gjenspeiler usikkerhetsmomentet rundt det å skulle sikre de ansatte i forhold til vold og trusler om vold fra brukere. Det er ikke de kjente *problembrukerne* som utgjør den største risikoen, men de som plutselig dukker opp fra intet og som en ikke kan planlegge for eller forutsi skal komme. I følge våre dokumentanalyser skal ledere gjøre risikovurderinger ved å vurdere sannsynlighet og konsekvens av farer, for så å sette inn tiltak der det viser seg nødvendig.

Mange ledere har gode strategier som forebygger hendelser overfor kjente brukere som kan utgjøre en fare. Den største skrekken er usikkerheten rundt at en ukjent bruker, som gjerne ikke hører til kontoret, plutselig skal dukke opp uten forvarsel. Gjennom svarene forstår vi at ledere

legger til grunn følelser, erfaringer og bruker persepsjon når de tolker graden av fare. Ledere har en mer subjektiv og samfunnsvitenskapelig tilnærming til risiko. Svarene viser at det tas høyde for mer enn bare statistikk over allerede kjente hendelser når risiko og sårbarheten skal vurderes på det enkelte NAV-kontor.

NAV har utgitt en rekke dokumenter som omhandler temaene risiko og sikkerhet. Dokumentene skal være en del av verktøykassen til NAV-lederne. Det er disse dokumenter vi har hatt som utgangspunkt i vår dokumentanalyse. Videre vil vi se på hvilke risikosyn som er lagt til grunn i disse dokumentene.

8.1.2 Hva sier dokumentene?

Felles beredskapshåndbok for NAV definerer risiko slik: *Risikoen uttrykkes ved sannsynlighet for og konsekvensene av de uønskede hendelsene*. Ut fra dette ser man at NAV har valgt å bruke den tradisjonelle teknisk-naturvitenskapelige tilnærmingen til risiko, som vi har beskrevet i teoridelen av oppgaven. Dette risikosynet er lagt til grunn for hvordan NAV-sentralt opplever og jobber med risiko. Denne matematiske metoden å beregne seg fram til risikoen på, er en god metode dersom det er store datamengder å beregne ut ifra. Dette gjelder foreksempel i forbindelse med trafikkulykker og i forsikringsbransjen. Ved hjelp av historiske data kan en estimerer hvor mange trafikkulykker som vil inntreffe i løpet av året. Forsikringsbransjen bruker historiske data for å beregne forsikringspremier. Ut fra tidligere hendelser kan sannsynligheten uttrykkes med stor grad av sikkerhet, nettopp fordi en har et solid grunnlag av historiske data. På bakgrunn av hvordan NAV definerer risiko ser man at de antar at en ved hjelp av historiske data kan predikere hvor mange episoder med vold, trusler og eventuelt drap som vil oppstå i framtiden og ut fra dette sette inn tiltak der det er nødvendig. Problemet er at det for ondsinnede villede handlinger er mangel på historiske data, personen som utfører handlingen er rasjonell og kalkulerende og ikke minst uforutsigbare i forhold til når og hvor de kommer til å slå til. Usikkerhetsmomentet er absolutt til stede. Dersom en baserer seg på historiske data i forhold til antall drap på NAV-ansatte, så vil en ut fra dette perspektivet vurdere sannsynligheten til å være lav. Dette igjen vil påvirke risikobilde til NAV. Selv om konsekvensene i dette tilfellet ville ha blitt vurdert som store, ville den lave sannsynligheten mest sannsynlig ført til at risikoen ble sett på som nærmest ikke eksisterende.

Innenfor den samfunnsvitenskapelige tilnærmingen til risiko tas det høyde for at det også er andre elementer som spiller inn i forståelsen av risiko (Aven et al., 2004). Når en skal beregne risikoen så kan en ikke bare å se på sannsynlighetstall, en må også se på hva folk føler, hvilke konsekvenser faren kan føre til og hva som er akseptabel risiko. Det å skulle forutsi framtiden krever vurdering utover risiko multiplisert med konsekvens. Selv om man ikke har nok data å beregne sannsynligheten ut ifra, vil den like fullt være tilstede. Dette vil alltid være tilfellet for ondsinnede villedede handlinger.

I beredskapshåndboka blir sannsynlighet beskrevet med hvor ofte en uønsket hendelse vil inntreffe og at sannsynligheten er avhengig av mange faktorer. Her står nevnt egne erfaringer, statistikk, samfunnsmessige føringer eller skjønn. Her forventes det at lederne skal bruke mer enn bare statistikk over allerede kjente hendelser. I risikoveilederen skriver NAV at *kilden skal være faktabasert, ting vi vet skjer i dag. Risikokildene er viktig når en starter arbeidet med tiltak*. Legg merke til at de her uttaler at kilden skal være basert på fakta og noe de vet skjer, mens det i beredskapshåndboka forventes at de skal ta i bruk mer enn bare statistikk over allerede kjente hendelser. Vi tenker det må være ganske forvirrende å forholde seg til verktøy som er sprikende i beskrivelsen. Som nevnt i teorien så er sløyfedigram et nyttig verktøy i en risikoanalyse. Et slikt diagram brukes også i NAV og er en del av ROS-analysen. Det forventes at lederne, sammen med ansatte, setter opp sløyfedigram over ulike hendelser som de tror kan skje. Problemet er at det i risikoveilederen står at kilden skal være basert på noe de vet skjer og som er faktabasert. NAV skriver deretter at risikokildene er viktige når en skal starte arbeidet med tiltak.

Den samme veileder i risikostyring definerer risiko som *forhold eller hendelser som kan true måloppnåelsen. Avvik fra det forventede*. Risiko måles ved å kombinere sannsynlighet og konsekvens. Gjennom dette verktøyet skal lederen estimere hvor sannsynlig det er at en spesifikk hendelse kan skje og hvor store konsekvensene er. Ved hjelp av tallverdiene 1 til 5 skal hendelsene fra sløyfedigrammet plasseres i matrisen for å angi sannsynlighet og konsekvens. Usikkerheten er det ikke tatt høyde for i denne grove inndelingen.

I rapporten *Sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen* skriver forfatterne at noen store kontor er mer utsatt for hendelser enn andre og at disse bør iverksette tiltak. Her viser NAV at det matematiske og objektive synet på risiko gir utslag i hvordan ledere skal håndtere farene. Usikkerhetsmomentet, at det kan skje uavhengig av geografi, størrelse på kontor og tidligere

hendelser er ikke medregnet. Aven og Renn påpeker at risiko ikke finnes uavhengig av den som foretar vurderingen og at det derfor er viktig å ta høyde for usikkerhetsmomentet når risikoen skal vurderes (Aven & Renn, 2010).

HMS-rutine 2 sier det enkelte kontor skal ha en lokal plan som blant annet beskriver toleransegrensene og som skal inneholde tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp reaksjoner overfor brukere. Hver enhet skal utføre en årlig risikokartlegging. Det betyr at den enkelte leder er ansvarlig for at planen er oppdatert, risiko for vold og trusler skal være kartlagt og en skal ha retningslinjer for hvordan hendelser skal håndteres. Som vi har påpekt har disse dokumentene litt ulike definisjoner på risiko, men oppsummert kan man si at de allikevel hører inn under det teknisk-naturvitenskapelige risikosynet.

Ut fra dokumentene kan vi slå fast at NAV har en tilnærming til risiko hvor man antar at risikoen er noe man kan regne seg fram til og deretter presenteres som et objektive tall. Hvordan man styrer risikoen henger sammen med hvilket syn man har. I teorien har vi presentert både hendelse- og risikobasert styring.

8.1.3 Vår tolkning

Dokumentene viser at NAV vil at risikostyringen skal være reaktiv og styrt av hendelser. Det betyr at dersom veilederen i risikostyring følges, vil mange kontor sette i verk tiltak i etterkant av hendelser, og ikke i forkant. En utfordring er at sannsynligheten for en villet ondsinnet handling er vanskelig eller umulig å beregne, noe våre informanter bekrefter. Dette kan sees i sammenheng med kritikken til Aven, Røed og Wiencke som mener at risiko er mer enn å beregne sannsynligheter og forventningsverdier (Aven et al., 2008). Dette begrunnes med at dagens risikoanalyser ofte har et sterkt fokus på nettopp sannsynlighetsdimensjonen og forventningsverdiene. Aven og Krohn viser til at hendelser som blir sett på som svært usannsynlige har en tilbøyelighet til å bli neglisjert og ignorert i en risikovurdering (Aven & Krohn, 2014). Vi tenker dette henger sammen med at det ikke tas høyde for usikkerhetsdimensjonen og styrbarheten. Aven, Røed og Wiencke tar til orde for at det i tillegg til å fokusere på sannsynlighet også må fokuseres på faktorer som styrer utfallet (Aven et al., 2008). Derfor bør usikkerhetsdimensjonen få et større fokus. Som beskrevet i teoridelen handler risiko nettopp om usikkerheten og det ukjente om hva som vil skje i framtiden. Flere teoretikere er opptatt av å få et nytt integrerende perspektiv på risiko som inkluderer usikkerhetsdimensjonen

og trekker fram teorien om The Black Swan (Aven, 2013; Krupa & Jones, 2013; Taleb, 2007). Teorien går i korte trekk ut på at ekstreme hendelser kommer som en overraskelse i forhold til dagens kunnskap. Skulle det forekomme nye episoder med knivstikking på NAV eller at en bruker trekker et skytevåpen i en samtale, kan dette ifra NAVs ståsted ikke ses på som en ekstrem uventet hendelse. Nettopp fordi drap på enkeltpersoner i NAV har forekommet tidligere vil nye hendelser som dette bli sett på som en kjent risiko i lys av denne teorien. Skulle derimot en NAV-bruker trekke av et skytevåpen i et publikumsmottak, fullt av både ansatte og ventende brukere, vil dette for noen kunne karakteriseres som en ekstrem hendelse. Som en leder uttalte så var aggresjonen ofte ikke rettet mot dem personlig, men mot NAV-systemet. NAV-kontorene leverer et bredt spekter av tjenester og betjener flere tusen brukere hver dag. Usikkerhetsmomentet med hvem som plutselig dukker opp er alltid til stede og ligger der som en latent trussel. NAV har til nå ikke vært utsatt for en slik ekstrem hendelse, men det er dermed ikke sagt at det ikke kan forekomme. Det er kjent at brukernes aggresjon er rettet mot systemet og med litt fantasi kan man se for seg et tilfelle hvor brukeren vil skade flest mulig.

I dokumentet *Veileder i risikostyring i NAV*, under risikoidentifisering, framgår det av råd og tips at risikokildene skal si noe om årsaken til at en mener at dette kan være en risikohendelse fram i tid. Samtidig står det at kilden skal være basert på fakta og på ting en vet har skjedd. Dersom NAV-lederne kun skal identifisere risiko ved hjelp av fakta og hendelser som allerede har skjedd, er vi redd for at NAV i framtiden kan oppleve det som vil kunne karakteriseres som en ekstrem uønsket hendelse. NAV gjør seg selv sårbar om det kun legges til rette for at NAV-lederne skal se på framtiden, ut ifra kunnskap om fortiden, og hva som har skjedd på det lokale NAV-kontor. Som Aven skriver må begrepet Black Swan alltid ses i forhold til *hvem* sin kunnskap og oppfatning vi snakker om og til *hvilke* tid (Aven, 2013). Er kunnskap tilgjengelig for et NAV-kontor, bør den også være tilgjengelig for øvrige kontor. Av den grunn mener vi at hverken NAV eller NAV-lederne kan skjule seg bak mangel på kunnskap. Dette viser heller en svakhet i arbeidet med å styre risikoen. Et felles nettverk, hvor erfaringsutveksling mellom de ulike NAV-kontor står på agendaen, kan være et godt hjelpemiddel i så henseende. I tillegg til å lære av hendelser som allerede har skjedd kunne NAV med fordel tatt i bruk en mer proaktiv og risikobasert tilnærming.

I rapporten *Sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen* skriver forfatterne at noen store kontor er mer utsatt for hendelser enn andre og at disse bør iverksette tiltak. Her gjenspeiles risikosynet hvor historiske hendelser legges til grunn, og dermed tolkes risikoen som høyere her enn ved andre kontor. Dette helt uten å ta hensyn til usikkerhetsdimensjonen. Selv om trafikken av brukere er høyere på store kontor, og andre levekårsvariabler som arbeidsledighet og andre stedlige faktorer kan spille inn, er det fortsatt en stor usikkerhet rundt når og hvor en ustabil bruker kan komme til å bruke vold og trusler. Med NAVs risikosyn bør utsatte kontor ha andre utforminger og andre fysiske barrierer enn det lille kontoret på landsbygda. De kontorene som har vært *heldige* med tanke på vold og trusler anses som tryggere. Fortsatt er det den lokale NAV-leder som har ansvaret for å etterleve AMLs krav om å sikre de ansatte mot vold og trusler, og må gjøre valg som kan være vanskelige å leve med når hendelsen først har inntruffet. Som en leder påpekte i et intervju kan det være vanskelig å si nei til ønsker fra de ansatte. Basert på historiske tall kan en si at sannsynligheten for en ekstrem hendelse er lav, men vi mener faren er til stede for alle NAV-kontor uavhengig av størrelse. Det er ressurskrevende og ikke minst belastende at hver eneste NAV-leder i hele landet selv skal vurdere hva som er risikoen for slike hendelser. Slik vi ser det kunne tydeligere risikoakseptkriterier og risikovurderinger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ha avlastet lederne med å ta vanskelige beslutninger, på bakgrunn av egne risikoanalyser basert på estimer. Slik dokumentene til NAV foreligger, er det lederen som skal sette risikotoleransegrensene ved sitt kontor, gjennom bruk av risikomatriser. Til dette bruker lederen sin tilnærming til risiko og sin risikopersepsjon på tross av at NAV ikke deler den samme risikotilnærmingen.

Videre vil vi diskutere hvordan risikotilnærmingen kan få følger for hvor en plasserer villede handlinger i risikomatrisen.

8.1.4 Risikomatriser

Hvor i risikomatrisen skal NAV-lederne plassere villede handlinger? Skal en legge det i et grønt felt, som ikke krever tiltak, fordi det skjer sjelden eller aldri? Eller skal de forberede seg og sine kolleger på det verst tenkelige? Ut fra dokumentanalyser og intervju ser vi at ledere vurderer annerledes i etterkant av hendelser og risikostyringen blir påvirket av erfaringer fra eget kontor. I tillegg vil den som risikovurderer bruke kunnskap og skjønn slik at utfallet av vurderingene er subjektive og påvirket av risikopersepsjonen til deltakerne. Vi har også sett at sikkerhetsfokuset

fikk en oppblomstring etter drapet sommeren 2013. Dette er i tråd med teorien om risikopersepsjon om hvordan folk flest forstår, opplever og håndterer risiko og farer (Aven et al., 2004). Samtidig ser vi at når hendelsen kommer på avstand i tid, avtar ønsket om konkrete fysiske inngrep for å sikre de ansatte. Dette kan ses i lys av The Unrocket Boat-teorien (Reason, 1997). En alvorlig hendelse fører til handling og ettersom tiden går slakker en av på sikkerheten for å øke produksjonen igjen. Slik fortsetter det til en ny hendelse inntreffer som igjen setter sikkerheten på agendaen og sikkerhetsarbeidet og krav skjerpes. Inntil en igjen slakker på sikkerhetskravene. Det kan virke som om det er dette som har skjedd i NAV, etter drapet på Grorud. Prosedyrene er på plass, men det mangler et apparat for oppfølging på tvers av alle NAV-kontor. Reason mener at en slik runddans til slutt kan ende opp med en katastrofal hendelse. Reason er også opptatt av at det må være en balanse mellom produksjon og sikkerhet, så dersom produksjonen økes, må sikkerheten økes tilsvarende.

Risikovurderingene i det lokale NAV-kontor er preget av om kontoret har opplevd hendelser i nyere tid, eller om det har vært fokus på alvorlige hendelser i media og internt i organisasjonen. Personlige preferanser vil i tillegg gjøre vurderingene forskjellige fra leder til leder. I teoridelen har vi beskrevet hvordan Aven, Wiencke og Røed kritiserer bruken av risikomatriser fordi det forenkler risikobildet og lager skarpe grenseverdier for hva som er tolererbart og hva som ikke er det (Aven et al., 2008). I arbeidet med ROS-analyser skal lederne og de som hjelper til med arbeidet vurdere både sannsynlighet og konsekvens av en handling. Da kan resultatet bli at de vurderer sannsynligheten for en alvorlig villet handling som lav. Et slikt risikobilde vil gi et feil underlag for beslutninger og er derfor misvisende. Samtidig vil en høy risiko kunne føre til at ansatte blir engstelige og det psykososiale arbeidsmiljøet kan forringes på grunn av bekymringer, stikk i strid med AML som stiller krav til et forsvarlig arbeidsmiljø.

Risikomatrisen fungerer dårlig i forhold til å sikre de ansatte mot den latente trusselen som alltid er tilstede. Den farlige brukeren som kom inn sist uke, kan like gjerne komme igjen uken etter. Dette selv om en ved hjelp av risikomatriser har sagt at dette bare skjer i snitt 1 gang pr år. Belastningen med ikke å vite kan en i seg selv ikke styre. Det skjer faktisk uventede hendelser som det ikke er tatt høyde for. Veileder i risikostyring er således et dårlig instrument basert på det våre informanter forteller om hvordan risikoen er og oppleves. Vi tenker at NAV må revurdere sitt risikosyn. Det kreves en grundigere tilnærming som også vektlegger usikkerheten og

kunnskapsgrunnlaget. Det er ikke nok bare å bruke dagens kunnskap. Man kan ikke være blinde for at det også er et usikkerhetsmoment som må tas høyde for i arbeidet med å styre risikoen, selv om statistikk fra fortiden har vist at sannsynligheten er liten. Usikkerhetsmomentet for når hendelser inntreffer og som NAV-leder skal ta med i sine risikovurderinger, er og blir et dilemma. Velger de å male fanden på veggen, vil det uroe de ansatte og utfordre begge styringslinjer med tanke på økonomiske investeringer og fysiske ombygginger. Det vil bli debatt omkring å gå tilbake til lukene som tidligere fantes i sosialkontorene. Eller ved å innføre et forsvar i dybden med mange og massive barrierer. Hvis lederen velger å se på alvorlige hendelser som lite sannsynlige, vil de fortsatt leve med usikkerheten for når en hendelse kan inntreffe, men ansvaret for de ansattes sikkerhet er fortsatt lederens og vil ikke bli mindre tyngende. Vi velger å tolke denne problemstillingen som et dilemma, der begge retninger vil kunne føre til uønskede konsekvenser.

Den andre utfordringen vi her vil diskutere er at NAV-lederen sitter med det operasjonelle ansvar for ansattes sikkerhet.

8.2 Dilemma 2: NAV-leders ansvar

Et av våre forskningsspørsmål gikk på hvordan leder opplevde å være ansvarlig for de ansattes sikkerhet. Samtlige informanter mente at det var et stort ansvar, sågar et tyngende ansvar. Noen ble også enda mer klar over ansvaret når vi stilte konkrete spørsmål omkring det. Svarene avdekket at leder sitter med det operasjonelle ansvar for et forsvarlig arbeidsmiljø, men har ressursbegrensninger som arbeidskapasitet, kompetanse og økonomi. Som beskrevet i empirien viser analyse av dokumenter at det er den lokale lederen som har ansvaret for at HMS-rutinene etterlevs. Arbeids- og velferdsdirektoratet tar ansvar for å utarbeide rutinen. Både rapporten om sikkerhet (Arbeids- og, 2014b) og minimumsstandarden for fysisk sikring av NAV-kontor bekrefter dette: *Det er NAV-kontorets ledelse som har ansvaret for å tilrettelegge og følge opp det lokale sikkerhetsarbeidet inkludert planer for å sikre etterlevelse.* Dette kan betraktes som et funksjonskrav, der lederen må innfri kravet uten en detaljert beskrivelse å støtte seg på.

Rasmussen hevder at arbeidet med å oppfylle funksjonskrav må dokumenteres og at evner og kompetanse hos beslutningstakere er uhyre viktige (Rasmussen, 1997). Gjennom videre drøfting vil vi diskutere leders handlingsrom med tanke på arbeidskapasitet, kompetanse og økonomi.

8.2.1 Leders arbeidskapasitet

Å ivareta de ansattes sikkerhet i møte med brukere er en av mange oppgaver som leder skal ta hånd om. NAV-lederne rapporterer til to styringslinjer, kommune og stat. De forvalter både folketrygdloven og sosialtjenesteloven, i tillegg til flere andre. Omfanget av oppgavene er vide og NAV som organisasjon er under stadig kritikk i media og fra brukere. Målstyringen er sterkt forankret og indikatorene viser hver måned om målene er nådd. Internt sykefravær, økonomi, antall oppfølginger av brukere og andel med overgang til arbeid er eksempler på statistikkindikatorer som hver måned blir rapportert. Når leder blir etterspurt på produksjonsmål, må hun velge hvor mye tid hun skal bruke på å nå måltall i forhold til å følge opp etterlevelse av rutiner og sikkerhetsarbeid. Ledere har mange oppgaver i forhold til tiden de har til rådighet. Rasmussens figur 9 beskriver at aktøren må bevege seg mellom grensene for uholdbar arbeidsbelastning, økonomisk ruin og akseptabel ytelse. Aktøren kan ikke bruke ubegrenset med tid eller penger, og det er kvalitetskrav til hva som skal leveres. En dårlig eller feilhåndtert sak på et NAV-kontor kan raskt bli en omfattende mediasak. Krav til ytelse eller kvalitet er i aller høyeste grad også til stede hos en tjenesteleverandør, hvis vi sammenligner Rasmussens figur 9 med NAV-kontoret, selv om det er en ren produksjonsbedrift som er lagt til grunn for modellen. En leder er også en aktør med de samme grensene, og hvis en skal rekke over alle oppgaver må hun i noen tilfeller trø over grenser. Risikovurderingene, som leder er ansvarlig for, skal utøves i det samme begrensede rommet som andre oppgaver. Gode risikoanalyser kan gi flere barrierer, både myke og harde, som vil gi et forsvar i dybden. Det krever ressurser som tid, kompetanse og økonomi for at barrierene skal innføres. Alle ansatte på NAV-kontoret navigerer i sitt rom mellom grensene. Det er et kost/nytte aspekt i forhold til hvor mange ansatte som kan betjene brukerne, de har bare tilmålt tid, og det er kvalitetskrav til hva de skal innfri i møte med brukeren. For å spare tid eller arbeidsbelastning kan grensene overskrides, som igjen kan føre til feil. Frustrerte brukere kan være et utfall og frustrerte brukere kan bruke vold som sitt språk.

Ledere har fortalt oss i intervju at de mangler kunnskap om risikostyring, og som en uttrykte: *“Du er ikke kompetent og hva om en har vurdert det feil da, da sitter en jo med ansvaret”*. Dette kan ses i lys av teorien til James Reason hvor han trekker fram at ledere ofte har mye mer kunnskap om produksjonen, enn om sikkerhet. Dette stemmer godt med informantens opplevelse av egen kunnskap. De var flinke på å nå måltall i forhold til produksjon, men hadde hull i sin kunnskap i å skulle gjøre risikovurdering. Reason sier at det er lokale arbeidsplassforhold som

kan påvirke til usikre handlinger og som igjen kan føre til ulykker, men også rammebetingelser fra organisatoriske forhold som økonomi og lovendringer. En hel del av dette ligger utenfor NAV-lederens handlingsrom. Driftsbudsjettene tar ikke høyde for store sikkerhetskostnader knyttet til opplæring, ombygging eller økt bemanning. Likevel skal lederen sikre sine ansatte ubetinget.

Vi vil videre diskutere dilemmaet i forhold til leders kompetanse på risikovurderinger. Deretter vil vi og se på økonomi, hvor ulik ressursfordeling gir ulike muligheter.

8.2.2 Kompetanse på risikovurderinger

Gjennom analyse av dokumenter har vi funnet at NAV-leder er den som har ansvaret for risikovurderinger og iverksette tiltak. HMS-rutiner og minimumsstandarden kan defineres som funksjonskrav, der det er opp til beslutningstaker å velge hvilke tiltak en skal bruke. Det er lokalt forankret hos lederen som har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Rasmussen har vist til at beslutninger på høyere nivå kan få konsekvenser i den skarpe enden (Rasmussen, 1997). Dette er vanskelig for lederen å ta høyde for i sine risikoanalyser. En leder fortalte fornøyd om proaktive ansatte som fulgte med på regelendringer knyttet til en ytelse som kunne føre til fortvilte brukere. På den måten kunne kontoret forberede seg og være i forkant av mulige brukerreaksjoner. Utsagnet er likevel beskrivende for hvordan utenforliggende beslutninger får konsekvenser for sikkerheten på NAV-kontoret. Lederen som har ansvaret for å vurdere risiko har ikke kunnskap eller kapasitet til å ta med politiske vedtak og samfunns- og næringsutvikling, i sine årlige analyser og evalueringer. NAV kan fra sentralt hold spille inn slike landsdekkende forhold som vil gjelde alle NAV-kontor, nettopp for å være proaktive.

Risikovurderinger må være strukturert og gjennomført av personer med nødvendig kompetanse (Aven et al., 2008). De av lederne som er blitt skolert i ROS-analyser, har fått opplæring gjennom sin eierkommune. NAV-sentralt har ikke tilbudt tilsvarende, ifølge våre informanter. Gjennom intervjuene påpekte flere ledere at dette sikkerhetsaspektet av jobben ikke var uttalt eller holdt fram når de søkte eller takket ja til stillingen som NAV-leder. Det var blitt med på lasset. Flere så det som naturlig at ansvaret var lagt til leder, men samtidig opplevdes ansvaret som tyngende. Sågar viste en leder til at flere har sluttet i jobben fordi ansvaret for sikkerheten ble for mye å bære. Vårt inntrykk er at flere ledere faktisk har mer kunnskap innen beredskap og risikovurdering enn de selv tror. Kompetansen er ervervet gjennom lang tid som leder og på

bakgrunn av hendelser på eget kontor. Likevel synes de at de mangler fagkompetanse. Dette kan tyde på at risikoarbeidet blir sett på som noe en er alene om å ha ansvaret for og sammen med manglende verktøy for erfaringsoverføring mellom kontorene, oppleves kompetansen som svakere enn det den faktisk er. Her ser vi et potensiale i NAV-lederne. Dersom deres kompetanse hadde blitt mer anerkjent og uttalt, ville nok også ledere sett at de kan en hel del om beredskap og sikring av de ansatte. Blir en satt pris på, vekker det ofte motivasjon til å holde fram med sikkerhetsarbeidet.

NAV har sammen med KS presentert et verktøy som skal være til støtte for lederne. Det er utarbeidet en minimumsstandard med krav for fysisk utforming og sikring av NAV-kontor, der en bruker ordet *krav* om flere punkter. En skal innfri denne standarden, men tyngre investeringer skal følge ordinære budsjettprosesser, som vi antar må bety at det ikke følger nye friske midler med innføringen av minimumsstandarden. Det står videre at ved tyngre investeringer på eksisterende bygg, kan det utøves skjønn, så sant det ikke går ut over sikkerheten ved kontoret. Hvordan skal en NAV-leder tolke dette? Skal de kunne se vekk fra standarden eller skal den følges kategorisk? Gjennom intervjuer kom det fram at lederne tolket dokumentet som retningsgivende og som en støtte, og helt innledningsvis står det også at dette dokumentet skal hjelpe deg som leder til å øke tryggheten for ansatte og brukere på ditt NAV-kontor. Et kontor med nytt bygg, skreddersydd for NAV, hadde bare noen få punkter som ikke innfridde standarden, mens et annet kontor som holder til i et ombygd lokale, har veldig store kostnader med å innfri standarden. En total ombygging av disse gamle kontorlokalene ville ikke vært hensiktsmessig, da det foreligger planer om sanering og nye bygg er under planlegging.

Som vi ser rundt oss i samfunnet er mange risikovurderinger endret i etterkant av en hendelse. Slik hendelsesbasert sikkerhetsstyring foregår også i NAV-kontor. Alle ledere vi har snakket med merket endringer på bakgrunn av drapet på NAV Grorud og som en leder uttalte:

“Grorudhendelsen var en vekker for staten”. En annen sa: *“Det har påvirket trykket ovenfra enormt, men ikke noe oppfølging”*. Sikkerhetsrapporten fra NAV og KS er også et resultat av den hendelsen. En mer proaktiv styring er risikobasert. Der er målet å fange opp risikoer i forkant av hendelser for å unngå store ulykker (Aven et al., 2004). Et kontor har opprettet en egen gruppe blant de ansatte som har et ekstra ansvar for at rutinene etterleves. Lederen sier at når ansvaret er spredd på flere, vil det være med på å holde sikkerhetsarbeidet varmt. Her har lederen gjort noen

organisatoriske grep ved å spre ansvaret for sikkerheten på flere, noe som kan bidra til at bevisstheten omkring sikkerhet øker. I følge Reason er arbeidsmiljøet en bidragsyter til at regler blir brutt og snarveier tatt, og ikke bare den enkelte aktøren som begår regelbruddet.

I empiri fra intervjuene ser vi at hvert kontor gjør lokale tilpasninger og finner egne løsninger på hvordan de skal handle proaktivt overfor kjente brukere som innebærer en høyere risiko. Et kontor henter inn den høyreiste kommunale økonomisjefen, som kommer ned trappen og setter seg og jobber på NAV-kontoret, så lenge samtalen med den aktuelle brukeren varer. Et annet kontor har fått en avtale med det lokale kjøpesenterets faste vakter, og får lynrask assistanse når alarmen går. Dette viser oss at lederne er flinke til å finne lokale løsninger som fungerer bra og som ansatte er fornøyd med. I tillegg fant vi at lederne klarte å finne løsninger som var av den rimelige sorten. Økonomisjefen fikk nok ikke noe mer enn et takk og klapp på skulderen av fornøyde NAV-ansatte.

Styringsdokumentene fra NAV gir føringer og er en del av rammebetingelsene som lederne forholder seg til i sitt virke. Etter vår gjennomgang av dokumentene, vil vi påpeke at *klart språk*-kampanjen i staten ikke har nådd fram til forfatterne av minimumsstandarden. Bare tittelen krever dyp konsentrasjon, *minimumsstandard med krav til utforming og fysisk sikring av NAV-kontor*, og er i overkant tung. Minimumskravene som KS og Arbeids- og velferdsetaten har satt, hvor likevel skjønn og lokale vurderinger skal ligge til grunn, kan oppfattes som uklare. Lederne tolker standarden som en rettesnor og ikke som et krav. Vi ser også i dokumentene at det er ulike definisjoner på samme begrep. Dokumentene er generelt ikke konsistente og samordnet. Som eksempel finnes det ulike risikodefinsjoner. Et annet eksempel er at alarmanlegg skal installeres i samtalerom, ifølge minimumsstandarden, men ifølge veileder til HMS-rutine 2 skal det vurderes installering av alarmløsning. Det hadde kostet lite for arbeids- og velferdsdirektoratet og ryddet i informasjonen og fått satt en stopper for tvilen om hva som faktisk er gjeldende og hva som skal følges.

Et annet verktøy er NAVs beredskapshåndbok. Håndboka er en mal og et hjelpemiddel som gir kort innføring i begrep, men som ikke gir inngående kunnskap om beredskapsarbeid. Flere ledere hadde benyttet seg av sin kommunes mal og var ikke kjent med NAVs beredskapshåndbok. Matriser og sløyfedigram var også representert i kommunale maler som vi fikk innsyn i.

Ingen av våre informanter inngår i nettverk hvor en deler erfaringer fra hendelser. Hvert kontor er en enslig øy når det kommer til læring av hendelser. En leder påpekte at det innimellom ble tatt opp på ledersamlinger, men at en sjelden delte erfaringer. Intervju med en leder for et stort kontor viste at de har opparbeidet rutiner for å politianmelde brukere som truer og bruker vold, og har innført et system for å informere alle ansatte via SMS-er i etterkant av hendelser og har en beredskapsplan som er i tråd med kommunens mal. Andre kontor kunne hatt stor nytte av å lære av det arbeidet dette kontoret har lagt ned. Det å informere alle ansatte på en rask og effektiv måte er en kjent problemstilling på kontorene. Hvis en hendelse krever evakuering er ikke epost-varsling løsningen, da alle er ute av kontoret. Slike utfordringer burde vært fanget opp og presentert av NAV-sentralt, isteden for at hvert kontor skal bruke tid og ressurser på felles utfordringer.

Som en leder påpekte har NAV en kommunikasjonsavdeling som alltid er tilgjengelig hvis en mottar henvendelser fra journalister. De hjelper ledere med å legge en strategi for å håndtere media. Når det gjelder sikkerhetsarbeid og uønskede hendelser har ikke NAV kompetanse som er tilgjengelig og som i etterkant følger opp lederen og kontoret. Som en leder uttrykte overfor sikkerhetsarbeidet: *“Vi føler oss veldig aleine om dette ansvaret, verneombudet og jeg”*. En annen trakk fram at prosedyrene kom på plass etter drapet på Grorud, men ikke støtteapparatet. Reason sier at usikre handlinger har bakgrunn i latente betingelser. Usikre handlinger kan være manglende eller dårlige risikovurderinger fra lederen. Det betyr at organisasjonen som ikke har et støtteapparat kan sees på som hull i osteskivene og en hendelse kan eskalere, heller enn å avta. Mange barrierer må bygges lokalt, men i en stor organisasjon er også støtteapparatet eller mangel på dette, latente betingelser som NAV bygger opp om.

I sikkerhetsrapporten fant vi blant forslag og anbefalinger at hvert enkelt NAV-kontor skal legge vekt på jevnlig dialog med politiet om sikkerheten. Flere av våre informanter, særlig fra store kontor, påpekte god dialog med politiet og følte seg ivaretatt. Dette er nok en oppgave som blir lagt på ledere, og er derfor verdt å nevne når vi ser på kapasiteten til NAV-lederne. Sikkerhet er fortsatt en liten del av oppgavene som lederen skal ivareta. Økonomi er et annet ansvar og har stor betydning for handlingsrommet også når det kommer til sikkerhetstiltak.

8.2.3 Økonomi

Risikoanalyser og påfølgende tiltak kan ikke ses adskilt fra økonomi (Aven et al., 2004). Også Rasmussen viser til at lokale beslutninger vil være preget av nivåene helt opp til lovgiverne. Nye krav til NAV-kontorene kan være politiske utspill, som at en endrer regelverk og kan få betydning i den skarpe enden, der frustrerte brukere møter opp. Det er også andre enn den lokale NAV-leder som tildeler budsjettmidler, og den enkelte leder må spille inn større økonomiske investeringer i forkant av budsjettarbeidet. De økonomiske rammene i driftsbudsjettet er det leder vanligvis har å forholde seg til, også når sikkerheten skal ivaretas og nye sikkerhetstiltak skal settes inn. Våre informanter har ulike oppfatninger av om de har økonomisk frihet til å foreta investeringer ifht sikring av de ansatte. Noen sier at bemanningen er bra i mottaket, og at de har få endringer som må gjøres for å imøtekomme minimumsstandarden. Andre smiler av spørsmålet om økonomi, og sier at det lar seg ikke gjøre å bygge om for å få et kontor som beskrevet i den samme standarden. Vi ser en sammenheng mellom de som er positive til at de har økonomisk handlingsrom også ofte har nye moderne lokaler.

Økonomi er også et spørsmål om bemanningsressurser. En leder uttrykte: *“Jeg tenker som leder at det er viktig at en gir aksept for at når en blir færre ansatte, så kan en ikke være tett på – da må vi fire enda mer på disse kravene”*. Han så at kvaliteten på oppfølgingen ble dårligere, når de ansatte fikk flere oppgaver som følge av lavere bemanning. Dårligere kvalitet på oppfølgingen kan igjen gi frustrerte brukere. Høy nok bemanning er en proaktiv barriere for å sikre de ansatte. Reason velger å sitere Karl Weick som sier at pålitelighet er usynlig og forklarer sikkerhet som en dynamisk ikke-hendelse (Reason, 1997). Det er utfordrende å holde oppe sikkerhetsfokuset når en ikke ser resultater på samme måte, som når konkrete hendelser påvirker både ledelse og ansatte.

Kontorene har ulike organisatoriske grep for å dele på arbeidet med sikkerheten. En av våre informanter har etablert et team som har som oppgave å jobbe tettere på sikkerhetsrelaterte oppgaver. De tester alarmer, deltar i planarbeid og har en høy grad av bevissthet rundt sikkerheten på kontoret. Leder kunne veldig godt tenkte seg at noen kunne ha oppgaver omkring planarbeid og rutiner som faste oppgaver, og ikke som nå, i tillegg til egne oppgaver. På den måten kan en si at leder ønsket seg mer ressurser til å oppbemanne med tanke på

sikkerhetsoppgavene. Å gi enkelte ansatte spesielle oppgaver kan sees på som en myk barriere, som kan påvirke og prege sikkerhetsfokuset ved kontoret.

Beredskapshåndboka gjør et poeng av at det mest utfordrende forebyggende tiltaket i enhver virksomhet er holdningsskapende arbeid, sikkerhetskulturen. Den peker på at undersøkelser og rapporter gjennom mange år viser at menneskelig svikt står for 80 prosent av alle sikkerhetsbrudd som fører til uønskede hendelser. Det stemmer at ved gransking av ulykker konkluderes det med menneskelig svikt, i stedet for å grave dypere og finne latente betingelser som medvirker til at feilene blir begått (Rasmussen, 1997). Reason viser til at enkeltindividet blir påvirket av lokale arbeidsplassforhold og organisatoriske forhold. Rasmussen sin modell som viser det sosio-tekniske system i et dynamisk samfunn, gir oss et bredere perspektiv på at den skarpe enden, i dette tilfellet NAV-kontoret, er påvirket av mange andre utenforliggende faktorer. Regelendring, avisskriverier og budsjettkutt kan være latente betingelser. Rasmussen er også opptatt av at den aktuelle aktøren på en arbeidsplass har begrensninger. Brudd på formelle regler er rasjonelle valg, men ofte på bakgrunn av arbeidsmengde og tidsbegrensninger. I etterkant av hendelser er det lett å finne brudd på formelle regler, og derfor blir det kalt menneskelige feil hos den aktuelle operatøren, som togfører, pilot eller prosessoperatør (Rasmussen, 1997, p. 187). Latente betingelser eller aktive feil blir av Reason beskrevet som hull i osteskivene, som gjør at en ikke fanger opp den urolige brukeren og som kan stoppes før han utagerer. Den lokale NAV-leder kan holde et høyt fokus på sikkerhet og inspirere til at alle etterlever rutiner. Likevel spiller rammebetingelsene til NAV-leder en veldig stor rolle i forhold til hvor mye ressurser vedkommende har til å gjøre arbeidsplassen trygg for de ansatte. Det krever økonomisk handlingsrom, arbeidskapasitet hos leder som har mange andre oppgaver i tillegg, og kompetanse på risikovurderinger. Samt, at ledelsen er en bidragsyter til god sikkerhetskultur. Også sikkerhetsrapporten sier at ledelsen i både kommunal og statlig styringslinje ikke bidrar nok til en gjennomgående sikkerhetskultur.

NAV-leder har ansvaret for å ivareta sikkerheten til de ansatte, noe som er tydelig formulert i flere av dokumentene vi har analysert. Vi vet gjennom intervju at det er et tyngende ansvar og at det er en veldig liten del av NAV-lederens mange arbeidsoppgaver. Økonomisk tiltak som skal sikre de ansatte tas fra driftsbudsjettet, og der er det ikke rom for store investeringer. Samtidig anser de lederne vi har snakket med at de ikke har kompetanse på risikostyring. Oppgaven med å

skulle ivareta de ansattes sikkerhet er pålagt gjennom lovverket ved at NAV-leder i arbeidsgiver sted leder virksomheten. Analyse av dokumenter viser også at NAV legger sikkerhetsansvaret over til den enkelte leder. Lederne viste til at de ikke var ansatt med sikkerhet for øye, men at det var blitt en del av mange oppgaver og ansvar.

Slik vi ser det er det et dilemma at leder ikke kan garantere for sikkerheten til sine ansatte, med den verktøykassen de har fått utlevert. Det er et dilemma siden handlingsrommet er lite og en står som ansvarlig gjennom lovverket. Begge styringslinjer, både stat og kommune, kan bidra mer for å avhjelpe lederen med det tyngende ansvaret. Bidrag kan være tilgang på sikkerhetsrådgivere, øremerkede midler til investeringer i bygningen, opplæring og øvelser med støtte fra eksterne fagfolk. Krav om felles grunnsikring kunne også vært et bidrag, uavhengig av kontorstørrelser og kontorets geografiske plassering. Og ikke minst bør sikkerhetsarbeidet være like forankret i organisasjonen som produksjonsarbeidet.

Vårt tredje dilemma er knyttet til den fysiske utformingen av NAV-kontoret.

8.3 Dilemma 3: Kontorløsningsdilemmaet

Med utgangspunkt i foregående dilemma, der vi har beskrevet usikkerheten knyttet til vilde handlinger og det store tyngende ansvaret NAV-leder har for å ivareta de ansatte, vil vi her se nærmere på hvilket syn på utforming ledere og NAV innehar. Et åpent og tilgjengelig kontor kan aldri bli helt sikkert for de ansatte.

En NAV-leder uttalte at NAV var raske å ty til fysiske barrierer som en løsning, etter drapet på Grorud. Dette er i tråd med Reasons teori om The unrocket boat, hvor en hendelse medfører skjerpert sikkerhet i etterkant. Samtidig støtter dette vårt tidligere funn hvor vi har påpekt at NAV har en hendelsesbasert tilnærming, hvor en handler på bakgrunn av noe som har skjedd, kontra proaktivt. Det økte sikkerhetsfokuset etter drapet medførte også at mange nye NAV-dokument så dagens lys. Minimumsstandarden skulle sette en nødvendig standard for å kunne fysisk sikre både ansatte og brukere. Tiltak som blir nevnt er blant annet: dørblad skal slå utover, dører skal ikke kunne låses innenfra, løse gjenstander skal fjernes, det skal være innsyn til samtalerom, samt rømningsvei og alarmeringsmuligheter. Vi tenker at disse sikringstiltak ikke vil forhindre at hendelser oppstår, men kan avdempe de negative følgende. Dette er stort sett reaktive barrierer, noe som avdemper skadene når en hendelse først har oppstått. Minimumsstandarden legger opp

til at NAV-kontoret ved lederen skal selv, gjennom risikovurderinger, velge de riktige tiltakene for å beskytte brukere og ansatte. Likevel gir de noen føringer for de ulike rommene, som inngangsparti og samtalerom. Like fullt kan det gis fritak fra standarden hvis det er store investeringer knyttet til endringene, som vi har nevnt i dilemma om NAV-leders ansvar.

Arkitekturen er også med å bestemme våre relasjoner til andre, noe som vi mener gjenspeiles i minimumsstandarden. Det kan synes som standarden har tatt hensyn til miljøpsykologi og det komplekse samspillet mellom brukerne og det fysiske miljøet de møter på et NAV-kontor. Som vi tidligere har vært inne på så oppleves alltid det fysiske miljøet i en sosial sammenheng (Nordh et al., 2012). Dette kan forklare hvorfor NAV er tilbakeholdene med å sette inn tiltak som metalldetektor, videoovervåking og ikke minst betjening gjennom luker. Dette samsvarer også med anbefalingen fra arbeidsgruppen av sikkerhetsrapporten som blir nærmere omtalt nedenfor. Harde barrierer ville redusert konsekvensene av uønskede hendelser som vold og trusler. Men på den annen side kan det også tenkes at harde barrierer kan provosere brukere slik at antall hendelser øker, ut i fra miljøpsykologisk tenkning. NAVs overordnede visjon har null-toleranse for vold og trusler om vold, men sikkerhetsrapporten slår fast at 2,3 prosent av de ansatte har vært utsatt for vold ved NAV-kontor de siste 12 månedene. Dette kan oppfattes som om at NAV synes tallet er akseptabelt, sett i lys av de negative konsekvensene ved å lage NAV-kontorene om til festninger. Hensynet til hvordan brukerne vil oppleve og reagere på harde barrierer har ofte blitt trukket fram av våre informanter. Noen mener sågar at slike harde barrierer kan gi mer frustrasjon og trigge mer aggresjon hos brukerne.

Også i veileder til HMS-rutine 2 blir det lagt vekt på gjestfrie vennlig lokaler, hvor inngangspartiet skal skape et positivt inntrykk. Det skal også være lettkjennelig og oversiktlig for brukerne. I tillegg nevnes forebyggende tiltak i form av faglig kompetanse og kommunikasjonstrening. Disse er å anse som myke forsvar i Reasons terminologi. Samtidig står det i rutinen at fysisk utforming kan bidra for å forebygge vold og trusler om vold mot medarbeiderne. Det legges vekt på publikumsarealer som vertsoner, ventesoner og samtalerom. Publikumsareal blir beskrevet som et møtested mellom bruker og medarbeider og skal fungere hensiktsmessig for begge parter. Her blir det blant annet nevnt at god belysning, vennlig preg, god akustikk og skilting kan være med å bidra til et positivt samtaleklima for bruker og medarbeider. Også her ser vi at NAV er opptatt av samspillet mellom det fysiske miljøet og

menneskene. Arkitekturens, her forstått som kontorets utforming, påvirker også gjennom at den hindrer eller frammer spesielle former for sosialt liv. Et åpent NAV-kontor vil legge til rette for å framme det sosiale i møte mellom brukeren og de ansatte, mens et lukket NAV-kontor vil legge større begrensninger på det sosiale møte. Når vi kommer inn i et rom påvirkes vi av lys, lyd, farge, rytme og harmoni, som igjen påvirker opplevelsen og tankene våre. Vi påvirkes også gjennom bruk av symboler. Dette kan for eksempel gi oss en opplevelse av at stedet er et trygt sted å være eller at stedet oppleves som fiendtlig og kaldt (Nordh et al., 2012).

Analyse av Sikkerhetsrapporten viser at arbeidsgruppen finner det lite hensiktsmessig å bruke obligatorisk vekttertjeneste, metalldetektorer og kameraovervåking. Vurderingene er gjort på bakgrunn av hensyn til brukernes opplevelse av å komme til NAV, samt praktisk gjennomførbarehet og økonomi. Det tolker vi som at NAV har satt en risikoaksept som er høyere enn null, for at medarbeidere kan stå i fare for å miste livet på jobb. For aktørene, både ansatte og ledere, ville det kunne uttrykkes mer direkte, slik arbeidsgivere innen petroleum setter et tall på risikoen for dødsfall offshore, ofte 10^{-4} eller 0,01 prosent (Aven et al., 2004). Dette ansvaret velger NAV å legge på sine lokale ledere, som gjennom risikovurderinger skal sette risikoakseptkriterier, blant annet ved hjelp av risikomatriser som vi har diskutert under usikkerhetsdilemmaet.

En leder trakk fram at hovedhensikten må være å møte brukerne på en best mulig måte og at en heller må bli flinkere til å kunne takle vanskelige situasjoner. Vi tolker dette slik at de ansattes sikkerhet blir ivaretatt av myke barrierer og at brukernes opplevelse i møte med NAV er viktig. Dette synspunktet med å ha åpne trivelige lokaler vinner fram hos alle vi har snakket med og skinner også gjennom i dokumentene vi har analysert. Det kan synes som om det er et samsvar hos lederne og NAV om at brukernes ve og vel veier tungt.

Forsvar i dybden, gjennom flere lag av barrierer eller forsvar, gjør at en kan holde farer på avstand. Både fysiske barrierer og myke barrierer som rutiner, kunnskap og regler kan sees på som osteskivene til Reason i hans sveitsersost-modell. Noen ledere er delvis tilhengere av tiltak som detektor, videoovervåking og vektere, men ingen ønsker seg tilbake til luken i sosialkontoret. Argumentene de bruker er at de er redde for hva dette vil gjøre med brukerne som kan være i svært vanskelige livssituasjoner. Argumentet bekreftes gjennom en leder som trakk fram at det tross alt er flest tårer på NAV. *“Folk kan gjerne være fortvila over avslag på*

økonomisk støtte, men de fleste tyr ikke til vold og trusler”. Slik vi oppfatter dette så er det er dilemma uansett hva en velger å gjøre. Åpne kontorløsninger er ikke bare for å gjøre det hyggelig for brukerne, men er også en myk barriere som kan forebygge at det oppstår situasjoner med vold og trusler om vold. Denne myke barrieren kan altså redusere risikoen for at uønskede hendelser som vold og trusler om vold skal inntreffe, men hvis slike uønskede hendelser likevel først inntreffer er risikoen for et alvorlig utfall større. Til kontrast kan man si at fysisk sikring reduserer konsekvensene av uønskede hendelser, men er også kanskje med på å øke risikoen for at slike hendelser i utgangspunktet skjer.

På den annen side må man ikke se bort fra at en ved å velge et åpent og gjestfritt kontor, så vil ansattes risiko være større og konsekvensene mer dramatiske enn ved et fysisk lukket kontor. Å ikke se elefanten i rommet er en metafor som kan brukes til å forklare at ansatte har få fysiske barrierer mellom seg og brukerne. De er sårbare for utagerende brukere, men dette er ikke direkte uttalt. NAVs styringsdokumenter og flere av våre informanter legger vekt på de myke barrierene. Det kan være veiledningsmetodikk, prosedyrer og kunnskap om fag. Ledere flest har ikke økonomisk handlingsrom til å engasjere vektere på fulltid, videoovervåking, store ombygginger og kostnadskrevende kompetanseløft. Likevel har de ansvaret for å vurdere om dette er nødvendig. Handlingsrommet er lite, særlig for de som har gamle og umoderne lokaler. Vi ser fordelene med at kontorene gjør lokale valg og lokale tilpasninger, men mener at en felles grunnsikring som ble finansiert av ekstrabevilgninger ville gitt mindre belastning på lederne. I tillegg ville en obligatorisk minimumsstandard i forhold til fysiske barrierer vært en støtte for ledere. Den som foreligger i dag blir ikke tolket som et krav, og heller ikke fulgt opp som obligatorisk. I lys av Rasmussens sosio-tekniske modell kunne en obligatorisk standard blitt bestemt av toppledelsen i NAV eller gjennom lovendringer eller forskriftsendringer, og dermed fått følger for den skarpe enden. Slik det er nå har lederen ansvaret for hvordan kontoret er utformet, i tillegg til kompetanse, rutiner, planer og prosedyrer. NAV-direktøren har ansvaret for å utforme rutinene som i dag sier at den lokale NAV-leder skal risikovurdere og sette i verk tiltak. Et par mer konkrete krav i rutinene kan være avlastende for en NAV-leder som kjenner at ansvaret er stort og tynger, og er fortsatt bare en liten del av det en NAV-leder skal ha ansvaret for.

En gjenganger blant våre informanter er at de er veldig opptatt av at brukerne må bli møtt med respekt og at det er mennesker i sårbare situasjoner. På bakgrunn av dette trekkes det fram viktigheten av at NAV-kontoret må framstå som gjestfritt og imøtekommende. En informant håpet at framtidens kontor er slik det er i dag og med samme utforming og åpenhet. En annen ser at kortere åpningstid hadde minsket risikoen. Andre har påpekt at framtidens kommunikasjon med brukerne vil i større grad skje i andre kanaler. Mange løsninger ligger til selvbetjening på internettsider. Fortsatt vil nok en del av brukermassen ha behov for mye hjelp gjennom det lokale kontoret, og direkte kontakt med brukerne vil fortsatt være nødvendig, men kanskje i mindre målestokk. Den delen av brukerne som fortsatt vil møte på NAV-kontoret, vil ha mer sammensatte problemer og kan også være mer krevende i møte med de ansatte. Noe magasinet *Velferd* tar opp som tema i mai 2015 utgaven ("*Velferd*," 2015). Et åpent kontor er trivelig for brukerne og selvsagt også i mange tilfeller en fordel for de ansatte.

Vår empiri viser at både ledere og NAV fortsatt ønsker åpenhet. Hva er baksiden av medaljen? Vi tenker NAV må vurdere dette opp i mot hvor stor risiko de er villig til å utsette de ansatte for. En vanlig måte å gjøre dette på er å sette risikoakseptkriterier, eller toleransegrenser som er benevnelsen NAV bruker i sine dokumenter. Gjennom å plassere hendelser på rødt, gult eller grønt område markerer lederne hvor stor fare det er for ulike hendelser, som tidligere beskrevet. Likevel er det ingen direkte toleransegrenser som blir tallfestet eller uttalt av NAV gjennom disse dokumentene, jamfør petroleumsbransjen som nevnt. Lederen skal selv risikovurdere og sette inn tiltak der det viser seg at risikoen er for høy. Likevel skal leder ikke sette inn massive fysiske barrierer mellom ansatte og brukere, da dette kan sende feil signaler til brukerne.

Dette er et klassisk dilemma, der begge retninger gir uønskede konsekvenser. Hvis en velger mange harde barrierer kan disse hindre den gode samtalen og dermed gi økt frustrasjon. Velger en bort bruken av harde barrierer til fordel for et åpent og gjestfritt miljø, vil en kunne utsette ansatte for uakseptable handlinger fra brukere.

9 Konklusjon

Hvilke utfordringer har den lokale NAV-leder for å sikre de ansatte mot vold og trusler om vold? Vår problemstilling har blitt belyst med utgangspunkt i fire forskningsspørsmål som har ledet oss gjennom intervju og dokumentanalyser. Vi har sett på hvilket risikosyn og hvilken strategi toppledelsen og lokale ledere legger til grunn for sikkerhetsarbeidet. I tillegg ønsket vi å finne ut hvordan lederne opplevde å ha ansvaret for sikkerheten til de ansatte, samt å få et innblikk i om lederne har kunnskap i forhold til å kunne vurdere risiko. Ellers har vi vurdert hvilke verktøy og hjelpemidler NAV-lederne har til rådighet for å sikre ansatte mot vold og trusler om vold.

Intervju og dokumentanalyser har gitt oss et bilde av hvilke utfordringer en NAV-leder har med å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold. Disse utfordringene har vi valgt å presentere som tre dilemma.

Hver leder har ulike forutsetninger for å ivareta de ansatte. De har ulike lokaler, utdanning og erfaringer. Dessuten har de ulik kompetanse blant sine ansatte om sikkerhet, ulik størrelse på kontor og antall ansatte. Noen kontorer har kort vei til nærmeste politikammer andre har tvert i mot lang avstand. Noen ledere overtar et kontor som er veldrevet med tanke på risikostyring, andre må starte på bunn med å innføre rutiner, ombygge, lære opp og øve. Gjennom våre intervju har vi sett at de på tross av ulikheter har mange av de samme utfordringene. Både risikosyn, leders ansvar og utforming av kontoret er forklart gjennom vår drøfting i foregående kapittel.

Vårt første forskningsspørsmål leder oss til hvilke risikosyn styringsdokumentene og lederne legger til grunn. Vi ser at den teknisk- naturvitenskaplige definisjonen er framtrødende i dokumentene. Ved hjelp av risikostyringsverktøyet til NAV skal en multiplisere sannsynlighet og konsekvens for en mulig fare, som deretter skal plasseres grovt inn i en matrise med tre farger. Grønt er innenfor toleransegrensen, gult kan være grunn for å sette inn tiltak og rødt krever håndtering. Vi har diskutert dette ved hjelp av teori som sier at det er problematisk å bruke så grove grupperinger på toleransegrensene, særlig når det er snakk om vilde handlinger som er særs vanskelige å forutse. Den teknisk- naturvitenskapelige definisjonen på risiko som er lagt til grunn i NAV-dokumentene, tar heller ikke høyde for usikkerhetsmomentet.

Lederne er tydelige på at deres største frykt er at det når som helst kan komme en ukjent farlig bruker inn i lokalene. Vi ser at risikopersepsjon er sterkt tilstede i deres risikodefinsjon, som gjør

at vi knytter dem til den samfunnsvitenskapelige tilnærmingen til risiko. Informantene våre har beskrevet gode strategier der kjente brukere utgjør en fare, men der brukeren er ukjent har de få verktøy å benytte. Hvilke implikasjoner gir ulik tilnærming til risiko mellom dokumenter og ledere? Ledere kan ikke nyttegjøre seg risikostyringsverktøyene fullt ut når det gjelder å sikre seg mot villedede handlinger. Dersom NAV velger en samfunnsvitenskapelig risikotilnærming ville verktøyene de presenterte for lederne vært mer tilpasset risikoen for villedede handlinger og de ansattes opplevde risiko. Lederne bør ta usikkerhetsmomentet enda sterkere inn i sine risikovurderinger, selv om det også er et dilemma. Lederne kan unngå å ta inn det som ennå ikke har skjedd og basere seg på kjente risiki, eller de kan ta høyde for det verst tenkelige. Begge utfall får negative konsekvenser. Hvis en baserer seg på kjente hendelser som allerede har skjedd er en ikke robust for det som kan komme. Dersom en tar høyde for at det kan oppstå ekstreme hendelser og andre alvorlige villedede handlinger vil det uroe de ansatte og påvirke arbeidsmiljøet negativt. Det vil også kreve flere barrierer mellom brukere og ansatte, som nevnt i utfordringen om fysisk utforming av NAV-kontoret.

Dilemma nummer to er at NAV-lederen har det juridiske ansvaret for de ansattes sikkerhet. Det er formulert i dokumentene og i AML. Et forskningsspørsmål var hvordan lederne opplevde dette ansvaret. Intervju viser at det er et tyngende ansvar, og at det samtidig er en veldig liten del av NAV-lederens samlede arbeidsoppgaver. Tiltak som sikrer de ansatte skal dekkes av driftsbudsjettet, også der er det ikke rom for store investeringer. Det tredje forskningsspørsmålet gikk på om NAV-lederne har kompetanse på risikovurderinger. Flere ledere mener selv at de ikke har den kompetansen, men slik vi oppfatter det så har de tatt til seg mye læring gjennom erfaringer fra eget kontor. Ledernes syn på egen kompetanse samsvarer med Reason, som sier at ledere ofte har mer kunnskap om produksjonen, enn om sikkerhet. Lederne viste til at det var en annen kompetanse som ble etterspurt når de ble ansatt, men at de forsto at dette ansvaret ble lagt til lederne. Implikasjoner ved at ledere har et tyngende ansvar og selv mener at kompetansen er lav, kan føre til at flere velger å slutte, eller at færre søker seg til slike stillinger. Dette er i så fall et stort tap for organisasjonen som ikke får de beste søkerne eller kan miste erfarne ledere. Slik vi ser det er det et dilemma at leder ikke kan garantere for sikkerheten til sine ansatte, med den verktøykassen de har fått utlevert. Det er et dilemma siden handlingsrommet er lite og leder står som ansvarlig gjennom lovverket. Begge styringslinjer, både stat og kommune, kan bidra mer for å avhjelpe lederen med det tyngende ansvaret. Bidrag kan være sikkerhetsrådgivere, øremerkede

midler til investeringer i bygningen, tid og rom for opplæring og øvelser med støtte fra eksterne fagfolk.

I det siste forskningsspørsmålet er vi opptatt av hvilke verktøy og hjelpemidler NAV-lederne har til rådighet for å sikre ansatte mot vold og trusler om vold. Det blir delvis besvart under ansvarsdilemmaet, men blir også besvart i det siste som er kalt kontorløsningsdilemmaet. Skal en ha et åpent og imøtekommende kontor eller en streng fysisk sikret arbeidsplass for NAV-ansatte? NAV har dokumenter som skal fungere som hjelp og støtte for lederne. Som tidligere beskrevet i empiri og drøfting, ser vi at dokumentene på flere måter er uklare og inkonsistente. Likevel tolker vi at både NAV og lokalledere er opptatt av fortsatt åpenhet og vennlig gjestfrihet, og at de ikke ønsker seg tilbake til lukene ved sosialkontorene. Det er mer tårer enn vold på et NAV-kontor, sier en leder. Et åpent kontor er triveligere for brukere, som i mange tilfeller er i en vanskelig livssituasjon, og selvsagt hyggeligere for de ansatte. Gjennom miljøpsykologien ser vi at det også kan påvirke de som er tilstede i bygget positivt, og kan derfor betraktes som en myk barriere som kan forhindre aggressiv adferd. Men gjestfrihet er lite til hjelp for ansatte når en bruker opptrer voldelig. Vi har blant annet spurt ledere om tiltak som videoovervåking, metalldetektor og vektere, og selvsagt fått ulike svar. Men vi ser at de enes om at de ikke ønsker lag på lag med barrierer som fysisk skiller de ansatte fra brukerne. Likevel finner vi ikke at NAV eller ledere setter ord på at dette valget vil øke risikoen for at ansatte kan bli skadet av brukere. Dilemmaet mellom åpent kontor og et strengt utformet lokalkontor vil, uansett veivalg, gi uønskede konsekvenser. Slik det er i dag hviler det tyngende ansvaret på NAV-leders skuldre. Begge styringslinjer kunne tatt større grep i forhold til utformingen av kontorene, og gitt støtte både i økonomi og fagkunnskap om sikkerhet. Selv om dilemmaet fortsatt ville bestå, kunne det vært en litt lettere bær på den lokale NAV-lederen som har et stort ansvar for brukere i tillegg til personalansvaret.

9.1 Begrensninger ved oppgaven og videre forskning

Vår problemstilling har vært å beskrive utfordringer og dilemma, og vi har gjennom empiri og teori dannet oss et øyeblikksbilde. Intervjuene gir oss et innblikk i ledernes univers på et gitt tidspunkt. Det kunne vært interessant og sett på hvordan bildet vil se ut om et år fra nå. Vi kunne presentert flere utfordringer på bakgrunn av intervju og dokumenter, men valgte å holde oss til de

som var tydelig tilstede for alle ledere vi snakket med. Dette helt uavhengig av kontorstørrelse og geografi.

Vår studie har hatt lederne som utgangspunkt. For framtiden bør det forskes på hvordan de ansatte opplever risikoen ved å jobbe tett på brukerne i et NAV-kontor, gjerne med utgangspunkt i våre dilemma som omhandler usikkerhetsmomentet, tyngende ansvar og fysisk utforming av kontoret.

10 Referanser

- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter: om produksjon og tolkning av kvalitative data* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Arbeids- og, v. (2014a). *Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning : veileder til sosialtjenesteloven § 17*
- Arbeids- og, v. (2014b). Sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen: en gjennomgang og forslag til tiltak. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeidstilsynet. *Vold og trusler på arbeidsplassen - Forebygging, håndtering og oppfølging*. Retrieved from <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=103760>.
- Aven, T. (2007). *Risikostyring: grunnleggende prinsipper og ideer*. Oslo: Universitetsforl.
- Aven, T. (2010). *Misconceptions of risk*. Chichester: Wiley.
- Aven, T. (2013). On the meaning of a black swan in a risk context. *Safety Science*, 57, 44.
- Aven, T. (2014). *Risk, surprises and black swans : fundamental ideas and concepts in risk assessment and risk management*. Abingdon: Routledge.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., & Krohn, B. S. (2014). A new perspective on how to understand, assess and manage risk and the unforeseen. *Reliability Engineering and System Safety*, 121, 1.
- Aven, T., & Renn, O. (2010). *Risk management and governance : concepts, guidelines and applications* (Vol. volume 16). Heidelberg: Springer.
- Aven, T., Wiencke, H. S., & Røed, W. (2008). *Risikoanalyse : prinsipper og metoder, med anvendelser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Benterud, T. (2007). Virkning av vold og trusler på arbeidsmiljøet i politi- og lensmannsetaten: Politidirektoratet.
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research: the logic of anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Bonnes, M., & Secchiarioli, G. (1995). *Environmental Psychology: A Psycho-Social Introduction*. London: United Kingdom, London: SAGE Publications Ltd.
- Danermark, B. (1997). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hagen, I. M. (2010). *Vold og trusler om vold i offentlig sektor II : mellom kallsetikk og HMS - en intervjuundersøkelse* FAFO-rapport (online), Vol. 2010:37.
- Jacobsen, D. I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Krupa, J., & Jones, C. (2013). Black Swan Theory: Applications to energy market histories and technologies. *Energy Strategy Reviews*, 1(4), 286-290. doi: 10.1016/j.esr.2013.02.004
- Lupton, D. (2013). *Risk* (2nd ed. ed.). London: Routledge.
- NAV. (2015). Om NAV. from <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Organisering+av+NAV>
- NAV, E. s. g. (2014). *Brukernes møte med NAV*
- Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Brukernes-mote-med-NAV/id2008441/>.
- Nordh, H., Hauge, Å. L., & Fyhri, A. (2012). *Norsk miljøpsykologi*. Oslo: SINTEF akademisk forl.
- Norsk standard. *Norsk standard*. Oslo: NSF.
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, 27(2-3), 183-213. doi: 10.1016/S0925-7535(97)00052-0

- Rausand, M., & Utne, I. B. (2009). *Risikoanalyse : teori og metoder*. Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Aldershot: Ashgate.
- Arbeidsmiljøloven, (01.07.2014).
- Svalund, J. (2009). Vold og trusler om vold i offentlig sektor (Vol. 2009:30). Oslo: Fafo.
- Taleb, N. N. (2007). *The black swan : the impact of the highly improbable*. London: Allen Lane.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Velferd. (2015). from <http://www.velferd.no/nye-utfordringer-for-nav-mottakene.5754980-227399.html>
- Wangensteen, B., Universitetet i Oslo Institutt for lingvistiske og nordiske, s., & Språkrådet. (2005). *Bokmålsordboka : definisjons- og rettskrivningsordbok* (3. utg., 2. rev. oppl. ed.). Oslo: Kunnskapsforl.
- Willoch, K., & Norge Justis- og, p. (2000). *Et Sårbart samfunn : utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet : innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 1999 : avgitt til Justis- og politidepartementet 4. juli 2000* Norges offentlige utredninger (tidsskrift : online), Vol. 2000: 24.

11 Vedlegg

Informert og frivillig samtykke

Informasjon om forskningsprosjektet

”Utfordringer knyttet til sikring av NAV-ansatte mot vold og trusler om vold”

Formål

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet ved Universitet i Stavanger.

Bakgrunn for forskningsprosjektet

Sommeren 2013 ble en ansatt på NAV- Grorud knivstukket og drept av en bruker. Med det som bakteppe har vi utledet følgende problemstilling:

Hvilke utfordringer og dilemma møter lederen for det lokale NAV- kontor for å sikre sine ansatte mot vold og trusler om vold?

Forskningsprosjektet vil basere seg på data fra ulike dokumentanalyser og intervju.

Intervju

Som informant er du en viktig bidragsyter til vår masteroppgave. Spørsmålene vil stort sett omhandle tema som sikkerhet, risiko, vold og trusler mot vold. All informasjon vil bli behandlet konfidensielt. I den grad det er mulig vil våre informanter bli anonymisert. Under intervjuet vil vi benytte båndopptaker. Når intervjuet er ferdig vil det bli transkribert og opptaket slettet. Opptak vil ikke bli lagret på disk etc. og er kun ment som et hjelpemiddel inntil informasjonen er transkribert.

Masteroppgaven skal etter planen leveres 15. juni 2015

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta som informant. Du kan når som helst trekke deg uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil all informasjon du har gitt bli slettet. Ønsker du å trekke deg i ettertid, kan du sende mail til am.hermansen@stud.uis.no eller moberg.hege@gmail.com

Hege Moberg & Anne Mette Lind Hermansen

Intervjuguide til NAV- leder

Bakgrunnsinformasjon

- Hvilke stilling har du og hvor lenge har du hatt denne stillingen?
- Hva er din formelle bakgrunn i forhold til utdanning og praksis?
- Hvor mange ansatte er det på dette NAV-kontoret?

Tema 1 - Risikovurdering / sikkerhet

- Hva legger du i begrepet risiko?
- Hvilke erfaringer har du med risikovurderinger?
- Hvordan brukes matriser?
- Hvem er med på sikkerhetarbeidet?
- Inngår du i noen samarbeidsfora for sikkerhet?
- Hvordan bidrar stat og kommune i hht sikkerheten?

Tema 2 - Organisering - todelt styringslinje

- Hvordan opplever du som NAV-leder samarbeidet i partnerskapet mellom stat og kommune?
- Hvilke form for støtte får du fra NAV kontra kommunen i forhold til sikkerhetsarbeidet?
- Kommunene kan velge å legge andre kommunale tjenester til kontoret og ikke bare den økonomiske sosialhjelpen. Utøver dette kontoret noen tilleggstjenester?

Tema 3- Ansvar som leder

- Hvordan ser du på at du i form av din stilling er pålagt ansvaret for et forsvarlig arbeidsmiljø ihht AML og ivareta sikkerheten til de ansatte?
- Hva har deres kontor gjort for å bedre sikkerheten til de ansatte?
- Har dette blitt et mer aktuelt tema etter drapet på NAV Grorud?
- Har du satt deg inn i den nye minimumsstandard for fysisk utforming og sikring av nav-kontoret?
- Er minimumsstandarden innfridd?
- Hvordan tolker du kravene i standarden, Er det MÅ- eller BØR-krav?
- Har du gjort deg kjent med rapporten om sikkerhet i arbeids- og velferdsforvaltningen?

Tema 4 - Sikkerhetstiltak i eget kontor

- Har du erfaring med bruk av vektere?
- Hva er ditt syn på bruk av vektere?
- Blir det brukt noen former for videoovervåking her på kontoret?
- Hva er ditt syn på bruk av videoovervåking?
- Metalldetektor er et innspill i diskusjonen om sikkerhet, hva synes du om det?
- Hvilke forholdsregler har dere med tanke på “vanskelig” brukere?