

Inger Marie Hagen

Vold og trusler
– et stort arbeidsmiljøproblem
i helse- og sosialsektoren

En kunnskapsoppsummering

Fafo

© Fafo 2019

ISBN 978-82-324-0495-7

Foto side 15 og 32: iStock.com

Øvrige foto: Unsplash.com

Omslagsfoto: Photo by Ioana Cristiana on Unsplash

Innhold

Innledning	4
1. Et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle	5
2. Hva er vold, trusler og trakassering	7
3. Alle har rett til et godt arbeidsmiljø	10
4. Vold, trusler og trakassering – omfang og utbredelse	19
5. Vold og trusler mot kolleger	30
6. Konsekvenser av vold og trusler	32
7. Utviklingen fremover	37

Innledning

Statistikk fra STAMI (Statens arbeidsmiljøinstitutt) viste i 2018 nok en gang at barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere er de yrkesgruppene som er mest utsatt for vold og trusler om vold. Disse gruppene utsettes også ofte for uønsket seksuell oppmerksomhet.

FO ser svært alvorlig på at våre medlemmer er mest utsatt for vold og trusler om vold. Vi skal derfor, sammen med Fafø, sette vold og trusler om vold på dagsordenen i 2019, og det vil også bli tematisert på FOs landsmøte i november 2019.

I 2018 har vi sett flere eksempler på netthets mot ansatte i barnevernet, politikere og privatpersoner. Sjikane og trusler i sosiale medier er blant de største arbeidsmiljøproblemene vi står overfor nå. Å forebygge dette vil kreve stor innsats i tiden fremover. Vi i FO er glade for at Bufdir og KS har kommet med en veileder¹ med råd om hvordan arbeidsgiver og arbeidstaker skal håndtere sjikane, hets og trusler i barnevernet.

Nye bestemmelser i forskriftene til arbeidsmiljøloven kom omsider i 2017. Dette har FO arbeidet lenge for. Nå gjenstår det å få arbeidsgiverne til å følge bestemmelsene. Det er positivt at Arbeidstilsynet har hatt vold og trusler om vold i helse- og sosialsektoren som innsatsområde de siste årene. Men det er fortsatt en lang vei å gå før vi får innarbeidet gode rutiner på området. Vi i FO skal sørge for at forskriftsbestemmelsen blir kjent, og ikke minst brukt. Den kan bidra til at arbeidstakere får et tryggere arbeidsmiljø. Veiledere og forskrifter er bra, men ikke mye verdt dersom de ligger i en skuff.

Denne kunnskapsoppsummeringen er den første i en serie på tre publikasjoner. I de andre skal Fafø se nærmere på arbeidsforholdsmessige konsekvenser av vold og trusler om vold, og hvordan arbeidsplassene arbeider med å implementere de nye bestemmelsene.

Mimmi Kvisvik
Forbundsleder i Fellesorganisasjonen (FO)

1 https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Rad_for_a_handtere_sjikane_hets_og_trusler/



1. Et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle

Norge og de nordiske landene toppe vanligvis listene basert på de viktigste levekårsindikatorene, enten det gjelder likhet, demokrati eller levekår for barn og unge, pensjonister eller kvinner. Men det finnes også statistikker hvor vi gjerne skulle unngått topplassering. Andelen arbeidstakere som er utsatt for vold, trusler og trakassering i yrkessammenheng er en av disse. Her skårer Norge og de nordiske landene svært høyt når det gjelder slike uønskede forhold.

På mange måter er dette overraskende. Vi har en omfattende arbeidsmiljølovgivning og strenge krav til internkontroll og risikovurdering. Vi har dessuten høy organisasjonsgrad og et nettverk av tillitsvalgte ute på arbeidsplassene. Samtidig har vi en omfangsrik velferdsstat og et omfattende tjenestetilbud til grupper som trenger hjelp. Det er her – altså i helse- og sosialtjenestene – de ansatte er særlig utsatt for vold, trusler og trakassering. Og det er i all hovedsak brukerne som står bak. Vi har valgt å skrive «bruker» i dette notatet. Dette er ment å dekke alle som mottar tjenester fra FOs grupper. Med andre ord dekker betegnelsen også klienter, pasienter, mottakere av stønader eller tiltak eller lignende.

Ansatte innen helse- og sosialtjenestene – samt militære, politi og vektere – utsettes mest for vold, trusler og trakassering i arbeidslivet. Helse- og sosialtjenestene er en kvinnedominert sektor. Statistikken som presenteres i dette heftet viser at langt flere kvinnelige enn mannlige arbeidstakere utsettes for vold, trusler og trakassering. Statistikken til politiet viser at arbeidsplassen er det stedet hvor kvinner har størst risiko for å bli utsatt for vold. Fatale arbeidsulykker blant menn skjer primært i bygg og anlegg, mens fatale hendelser blant kvinner finner sted blant velferdsstatens arbeidstakere. Dette betyr ikke at de (få) menn som jobber i FOs nedslagsfelt ikke er utsatt. Menn i helse- og sosialsektoren er langt mer utsatt enn menn i andre deler av arbeidslivet.

Vold, trusler og trakassering i velferdssektoren er komplisert. Brukere er ikke arbeidsmiljøproblemer på linje med røyk, gift eller manglende stillaser. Samtidig er vold, trusler og trakassering et arbeidsmiljøproblem. Temaet skal inngå i internkontrollen, være en del av risikovurderingen på arbeidsplassen, og arbeidsgiver skal kartlegge og iverksette tiltak. De ansatte skal også få nødvendig opplæring. Hendelser skal meldes og evalueres, og den utsatte arbeidstakeren skal få tilbud om oppfølging. Målet er at det ikke skal skje igjen.

Statistikken er urovekkende stabil: Vold og trusler i norsk arbeidsliv viser ingen tegn til å minke. I 2009 var 6,4 prosent av norske arbeidstakere utsatt for vold og/eller trusler i arbeidet, i 2016 var andelen 6,6 prosent¹. Samtidig vet vi at sektorene der ansatte er mest utsatt, er de sektorene som vil vokse. I fremtiden blir det flere eldre og hjelpetrengende.

Når det gjelder trakassering har oppmerksomheten primært vært rettet mot seksuell trakassering. I 2009 var 3,5 prosent av arbeidstakerne utsatt for dette, i 2016 var andelen økt til 4,1 prosent.

Vi antar også at trusler og trakassering på sosiale medier har økt de siste årene. Statistikken er mangelfull, men FOs egen undersøkelse fra 2016 viser at 8 prosent av FOs medlemmer er utsatt for netthets én eller flere ganger i løpet av et år.

I denne kunnskapsoppsommeringen har vi samlet oppdaterte nasjonale tall på vold, trusler og trakassering i arbeidslivet, deretter i helse- og sosialsektoren. Vi redegjør også for konsekvenser og utfordringer fremover. Helt til slutt gir vi noen tips dersom du ønsker å fordype deg i temaet.

3 Alle tall vi presenterer uten referanse i dette notatet er hentet fra STAMIS 2018-statistikk basert på levekårsundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå (SSB). Tabeller/figurer merket «Fafø» er basert på Fafos egne beregninger ved bruk av levekårsdata.



2. Hva er vold, trusler og trakassering

I møtet mellom en ansatt og en bruker kan handlinger oppfattes på ulike måter. Hva ansatte legger i definisjonen av vold, trusler og trakassering, gjør at også registreringen varierer¹. «Spørsmålet er hvor grensen går mellom vold og aggresjon vi opplever som akseptabel, og det som er uakseptabelt. På ulike arbeidsplasser vil det danne seg ulike normer. Noen steder vil man tåle svært lite, mens andre steder vil man tåle langt mer før man eventuelt rapporterer eller anmelder forholdet» (Lystad 2006)².

Stiftelsen SOR (2017) skriver i sin Veileder – Forebygging og håndtering av aggresjon og vold³ i tjenester til personer med utviklingshemming,

-
- 4 Se f.eks. Trusler og vold på arbeidsplassen – arbeidsbok. Arbeidsboken er resultat av et samarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og bygger i stor grad på tidligere arbeider fra FO, se <https://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/truslervoldveileder2009.pdf>
 - 5 Lystad, A. M (2006): Håndbok i konflikthåndtering. Oslo: Akribe
 - 6 <http://www.samordningsradet.no/vold1.cfm?pArticleId=50693&pArticleCollectionId=7105>

at det «vanligste begrepet som brukes for å sette ord på eksempelvis slag, spark, lugging eller kloring er utfordrende adferd». Forfatterne er kritiske til denne begrepsbruken og mener å ha belegg for at «vegring mot å bruke begrepet vold, samt å benevne konkret hva tjenesteyterne blir utsatt for kan føre til underrapportering og mangelfull oppfølging». Klare og omforente definisjoner kan derimot bidra til å sette problemet på dagsordenen.

I dette heftet er vi opptatt av tre ulike belastninger: vold, trussel om vold og trakassering.

Vold og trusler om vold

I Fafos tidlige studier (se Svalund 2009 og Hagen 2010) definerer vi:

- (Fysisk) Vold som slag, spark, dytting, lugging eller andre fysiske angrep på din person
- Trusler om vold følger av definisjonen på fysisk vold: Handlinger eller trusler fra brukere eller klienter som du opplever innebærer at du vil bli utsatt for fysiske angrep på din person.

Arbeidstilsynets definisjon er noe mer utdypende:

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

- «Trusler» er verbale angrep eller handlinger som tar sikte på å skade eller skremme en person.
- «Vold» er enhver handling som har til hensikt å føre til fysisk eller psykisk skade på person. Det kan også defineres som vold når arbeidstakere opplever utagerende handlinger hvor det utøves stort skadeverk på inventar og utstyr.

Vold og trusler kan dreie seg om:

- Fysisk vold – som primært gir skade på kroppen. Psykiske skader kan oppstå som følge av å bli utsatt for slik vold.
- Psykisk vold – trusler og truende atferd som kan uttrykkes både verbalt, gjennom kroppsspråk og ved skade på materiell. Formålet er å skape psykisk ubehag, frykt, engstelse og/eller usikkerhet.
- Seksuell vold – som kan gi både fysiske og psykiske skader.»

<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler/>

Arbeidstilsynet påpeker også at: «Som fenomen opptrer ikke fysisk vold og psykisk vold nødvendigvis samtidig. Noen arbeidstakere kan være mer utsatt for psykisk vold, andre for fysisk vold». Dette skillet kommer klart frem i funnene som presenteres nedenfor.

Samtidig minner Arbeidstilsynets liste oss om at volden også kan være seksualisert. Dette gjelder i høy grad trakassering.

Trakassering

Her bruker Arbeidstilsynet⁴ denne definisjonen:

Det er trakassering når en person blir utsatt for uønskede negative handlinger, unnlatelser eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende.

Mobbing og seksuell trakassering er de to mest vanlige formene for trakassering. Andre former er irettesettelse i påhør av andre, usynliggjøring, latterliggjøring, tilbakeholdelse av nødvendig informasjon, fordømmelse uansett hva du gjør, påføring av skyld og skam og sårende fleiping og erting.

Ikke alle disse formene er like relevante når vi er opptatt av forholdet mellom ansatte og bruker. «Fordømmelse uansett hva du gjør» og «påføring av skyld og skam» er former som kan dekke å bli skjelt ut som ubrukelig, inkompetent, umenneskelig eller lignende. Dette vil nok være særlig relevant for ansatte som håndterer lover og regelverk.

Særlig om seksuell trakassering

Bråten m.fl. (2018) skiller mellom ulike former for seksuell trakassering:

... enhver form for uønsket verbal, ikke-verbal og fysisk adferd av seksuell art som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom. Verbal trakassering kan for eksempel være seksuelle hentydninger og forslag eller kommentarer om kropp, utseende eller privatliv. Ikke-verbal trakassering dreier seg om nærgående blikk, kroppsbevegelser, visning av seksuelle bilder, blotting og liknende. Fysisk trakassering omfatter alt fra uønsket berøring til overgrep som voldtekt og voldtektsforsøk. Seksuell trakassering forekommer også i utstrakt grad via sosiale medier.

4 <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/trakassering/>



3. Alle har rett til et godt arbeidsmiljø

I de fleste internasjonale undersøkelser skårer norske arbeidstakere høyt på målinger som gjelder trivsel og arbeidsmiljø. Dette er da også goder de har rett på, etter arbeidsmiljølovens paragraf 4-1 «Generelle krav til arbeidsmiljøet» (1):

Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.

Arbeidsmiljøet skal altså ikke bare være forsvarlig, det skal også stadig forbedres. Dersom andelen som utsettes for vold, trakassering og trusler skal gå ned må det etableres tiltak for å forbedre både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet.

Det siste er kanskje det mest utfordrende, men lovens krav er klare (arbeidsmiljøloven paragraf 4-3, «Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet», punkt 1, 2 og 4 – våre uthevinger):

- Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers *integritet og verdighet ivaretas*.

- Arbeidstaker skal *ikke utsettes for trakassering* eller annen utilbørlig opp-treden.
- Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, *beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger* som følge av kontakt med andre.

Nye forskriftsbestemmelser

Risikoen for vold og trusler skal være en del av arbeidsmiljøarbeidet i virksomheten. Betydningen av dette ble fra 2017 ytterligere vektlagt. Etter mange års innsats fikk FO gjennomslag for sitt krav om egne forskriftsbestemmelser på området. I de nye bestemmelsene utdypes arbeidsgivers plikter når det gjelder:

1. Risikovurdering

Arbeidsgiver skal kartlegge forhold ved arbeidssituasjonen som kan medføre at arbeidstaker blir utsatt for vold og trussel om vold. Ved planlegging, utforming og utførelse av arbeidet skal arbeidsgiver sørge for en enkeltvis og samlet vurdering av forhold som kan innebære fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold.

Risikovurderingen skal særlig ta hensyn til: arbeidets organisering og tilrettelegging, hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold, alenearbeid, arbeidstidens plassering og organisering, bemanning, kompetanse, utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger, effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak.

2. Opplæring

Ved arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold skal det gis nødvendig opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner, samt i bruk av eventuelt sikkerhetsutstyr.

Arbeidsgiver skal sørge for at opplæring og øvelse gjentas og tilpasses vesentlige endringer i risikovurderingen og ellers når det er nødvendig.

3. Informasjon

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne og deres representanter gis nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trussel om vold, samt iverksatte tiltak og rutiner for å forebygge, hånd-

tere og følge opp vold- og trusselsituasjoner. Arbeidstakerne skal gis informasjon om rutiner for varsling og rapportering av vold og trussel om vold.

4. Tiltak

Arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av de helse- og sikkerhetsrisikoer som fremkommer av risikovurderingen. Arbeidsgiver skal sørge for at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres. Ved gjennomføring av tiltak skal det særlig tas hensyn til: utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, systematisk vedlikehold av relevant arbeidsutstyr mv., for eksempel av alarmutstyr der dette brukes, muligheter for tilkalling av hjelp, bemanning, herunder bruk av alenearbeid.

5. Oppfølging

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstaker som er utsatt for vold og trussel om vold får nødvendig oppfølging, både med hensyn til den fysiske og psykiske belastningen som hendelsen kan ha medført.

Også arbeidsplassforskriften fikk en ny bestemmelse under «Krav til arbeidsplasser og arbeidslokaler»:

Ved utforming og innredning av arbeidsplasser og arbeidslokaler skal det tas særlig hensyn til fare for vold og trussel om vold.

<https://lovdata.no/forskrift/2011-12-06-1356/§2-1>

Særlig om trakassering og seksuell trakassering

Det følger altså av arbeidsmiljøloven at alle arbeidstakere skal beskyttes mot vold, trusler og trakassering. Trakassering er i tillegg et tema i diskriminerings- og likestillingsloven. Her finner vi et særskilt vern mot seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

I lovens paragraf 13 defineres seksuell trakassering slik:

Med seksuell trakassering menes enhver form for uønsket seksuell oppmerksomhet som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende, ydmykende eller plagsom.

Loven sier videre (paragraf 13 jfr. paragraf 6, første ledd) at:

Arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner skal innenfor sitt ansvarsområde forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering.

Loven gjelder altså, som Bråten m.fl. (2018) påpeker, på alle samfunnsområder, også i arbeidslivet.

Arbeidsgiver har både etter likestillingsloven og etter arbeidsmiljøloven en plikt til å hindre og forebygge seksuell trakassering på arbeidsplassen.

Det er likevel utfordringer knyttet til en entydig definisjon på hva slags adferd som skal anses som seksuell trakassering, fordi definisjonen beror på den subjektive oppfatningen hos den som oppmerksomheten rettes mot. Personer har ofte ulike terskel for hva man vil anse som krenkende og plagsomt (Bråten og Svalund 2018:12).

Netthets

Igen kan vi vise til FOs veileder: «Datatilsynet er tilsynsmyndighet for personopplysningsloven. De veileder i saker som gjelder krenkelser, og kan fatte vedtak om at ytringer på nettet, som er i strid med loven, skal rettes eller slettes. Gjelder det trusler eller andre straffbare handlinger, anbefaler tilsynet politianmeldelse.»

Eksterne ressurser

Arbeidstilsynet har ansvar for tilsyn etter arbeidsmiljøloven. På deres nettside kan man finne oversikt over lover og forskrifter, samt flere sjekklister og veiledere¹. Arbeidstilsynet har satt vold og trusler høyere på agendaen og har prioritert tilsyn på området. I 2016 ble det utført 171 tilsyn ved barnevernsinstitusjoner². I oppsummeringsrapporten (side 7) fortelles det at:

Det beskrives å være et større fokus på internkontroll, risikovurderinger og avvik knyttet til beboerne enn helse, miljø og sikkerhet for ansatte. Selv om institusjonene har kunnskap om utfordringer knyt-

1 <https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/forskrifter/arbeidsplassforskriften>

2 https://www.nhosh.no/contentassets/9c7758cbd5954343b5c3837d261f1936/vold_og_trusler_oppsummeringsrapport_tilsyn_barnevern_2016.pdf

tet til vold og trusler og emosjonelle belastninger, er det ofte sett opp mot fagutøvelsen heller enn som risiko for arbeidstakerne.

Disse erfaringene stemmer godt overens med hva Fafo fant i 2010. Bruken, og ikke den ansatte, settes i sentrum både når det gjelder forebygging og bearbeiding av voldsepisoder.

I 2017 gjennomførte Arbeidstilsynet 483 tilsyn innenfor helse- og sosialtjenester. I denne rapporten³ (side 12) heter det blant annet:

Hovedfunnene fra aktiviteten er at kommunene har et stort forbedringspotensial knyttet til forebygging av vold og trusler. Nær seks av ti av de kontrollerte virksomhetene hadde ikke tilfredsstillt kravet om å gjennomføre kartlegging og risikovurdering og utarbeide planer for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler. Halvparten av virksomhetene hadde heller ikke vurdert risikoen ved alenearbeid. Videre hadde fire av ti virksomheter brudd på kravet om å gi arbeidstakere nødvendig opplæring og øvelse slik at de så langt det er mulig er beskyttet mot vold og trusler. I om lag fire av ti virksomheter hadde heller ikke arbeidsgiver iverksatt nødvendige tiltak og/eller utarbeidet en plan for å beskytte arbeidstakere mot vold og trusler. Andre områder med stort forbedringspotensial var mangler ved arbeidslokalenes utforming (for eksempel rømningsvei), plan for bedriftshelsetjenestens bistand i virksomheten, og rutiner for hvordan vold, trusler og andre uheldige belastninger som følge av kontakt med andre skal forebygges, meldes, håndteres og følges opp.

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsloven pålegger arbeidsgiver en plikt til å forebygge og hindre seksuell trakassering på arbeidsplassen. Forebygging kan rent konkret være å utarbeide retningslinjer eller holdningskampanjer som skal hindre at trakassering skjer.

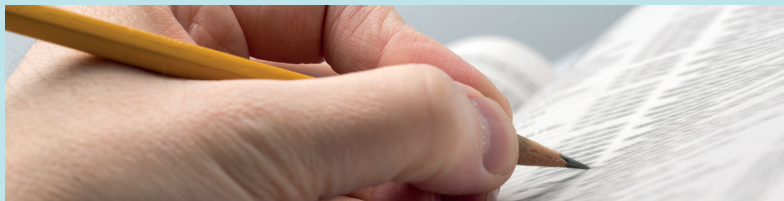
Plikten til å hindre seksuell trakassering innebærer å ta varsler om trakassering på alvor og følge opp saker. Formålet er å hindre at trakasseringen fortsetter. Arbeidsgivers plikt til å forebygge seksuell trakassering på arbeidsplassen vil også være omfattet av kravene til systematisk HMS-arbeid i arbeidsmiljølovens paragrafer 3-1 og 4-1. Her stilles det krav om at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig og sikre ansattes fysiske og psykiske helse og velferd.

³ <https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/om-oss/forskning-og-rapporter/rapporter-fra-tilsynsprojekter/Forebygge-vold-og-trusler-oppsummeringsrapport-september-2018.pdf>

Det er likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) som vurderer om arbeidsgiver har oppfylt plikten til å forebygge og forhindre trakassering. For at arbeidsgiver skal ha plikt til å forhindre, må det imidlertid bevises at arbeidstaker faktisk har varslet om trakassering. I vurderingen er det ikke et krav at arbeidsgiver har klart å stoppe trakasseringen. Dersom arbeidstakeren ikke har varslet, kan det ikke kreves at arbeidsgiver skal utrede saken.

Det er også mulig å melde fra til Arbeidstilsynet som kan føre tilsyn og vurdere saken på selvstendig grunnlag og eventuelt gi pålegg om hva som

Hvem skal – og kan – kontaktes?



Alle hendelser eller avvik skal rapporteres i henhold til virksomhetens meldesystem. Å sørge for et velfungerende avvikssystem krever samarbeid mellom flere.

Arbeidsgiver må sørge for at:

- et system for avviksmeldinger er på plass, og at det er praktisk håndterbart og forståelig.
- at AMU og verneombud får informasjon om antall meldinger og hva som er gjort med dem.
- de ansatte opplyses om medvirkningsplikt og betydningen av at alle hendelser blir rapportert.
- meldingene samles, informasjon tilflyter virksomhetens eier og at statistikk over utviklingen blir utarbeidet.

Arbeidsmiljøutvalg og verneombud skal sørge for at:

- arbeidsgiver og virksomheten oppfyller sine plikter etter arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven.

Tillitsvalgte må:

- etterspørre system dersom dette ikke er på plass.
- samle inn erfaringer om systemets brukervennlighet og virkemåte.
- henstille til de ansatte om å melde fra om alle hendelser.

bør gjøres. Tilsynet har altså en sentral rolle også når det gjelder trakassering, fordi det er deres ansvar å føre tilsyn med arbeidsmiljøloven paragraf 4-3 (3), som gir vern mot trakassering og annen utilbørlig opptreden.

Arbeidstilsynet kan også gi arbeidsgivere nødvendige pålegg etter bestemmelsen. Eksempelvis kan det gis pålegg om å gjennomføre kartlegging og rutiner for håndtering av trakassering innen en gitt tidsfrist. Dersom fristen ikke overholdes, kan Arbeidstilsynet ilegge en tvangsmulkt etter paragraf 18-7, og helt eller delvis stanse virksomhetens aktivitet inntil pålegget er oppfylt, slik paragraf 18-8 åpner for.

Arbeidstilsynet og LDO har overlappende regelverk og samarbeider tett. Arbeidstilsynet har ført tilsyn med 300 virksomheter og fant at bare halvparten hadde rutiner for å forhindre seksuell trakassering.

Ansattes rettigheter og plikter

De ansatte er gitt en viktig rolle i virksomhetens innsats for et godt arbeidsmiljø. Her kan vi enkelt skille mellom:

1. Rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven – de ansattes medvirkningsplikt og plikter og rettigheter for de ansattes representanter.
2. Rettigheter og plikter etter hovedavtalene – her representerer de ansatte sine medlemmer.

Hovedavtalene omtales ofte som «arbeidslivets grunnlov(er)». Her finner man bestemmelser knyttet til tillitsvalgtes rettigheter og plikter på en rekke områder. Disse danner grunnlag for samarbeidet mellom tillitsvalgte og ledelsen.

For FOs medlemmer er flere hovedavtaler aktuelle – i staten, i Spekter, i kommunal sektor, i Virke og i NHO.

Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) består av like mange medlemmer fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Dette utvalget har en rekke oppgaver av relevans for saksområdet vold og trusler. AMU skal:

- være en drivkraft for å oppnå et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, samt delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet.
- følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd, samt behandle forebyggende vernearbeid og etablering av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.
- hvert år avgi rapport om sin aktivitet til virksomhetens styrende organer og arbeidstakernes organisasjoner.

Av betydning er det også at i tilfeller hvor AMU finner det påkrevet for å verne arbeidstakernes liv eller helse, kan utvalget vedta at arbeidsgiveren skal gjennomføre konkrete tiltak til utbedring av arbeidsmiljøet. Eller for å si det på en enklere måte: AMU skal sørge for at arbeidsgiver – i samarbeid med de ansatte – sørger for å etterkomme de krav til godt arbeidsmiljø som utgår fra lover og forskrifter.

De ansattes representanter har en viktig oppgave i å sørge for at AMU fungerer etter intensjonene og at verneombudet – som velges blant de ansatte – gis muligheter og tid til å ivareta sine plikter på en god måte. Her bør det også tilføyes at selv om loven pålegger at AMU skal opprettes dersom virksomheten har minst 50 ansatte, kan begge parter – altså både arbeidsgiver og de ansatte – kreve at AMU opprettes dersom det er minst 20 ansatte.

Man kan be Arbeidstilsynet bestemme at AMU skal opprettes i virksomheter med færre enn 20 ansatte dersom arbeidsforholdene tilsier det.

Hovedavtalene

I Hovedavtalen i staten kan vi lese i paragraf 1.1 (Hovedformål) at hovedavtalen skal «være et redskap for å utvikle ledelse, medbestemmelse og arbeidsmiljø». Også i hovedavtalen i kommunesektoren finner vi en tilsvarende formulering. Hovedavtalen i staten åpner også for at deler av AMUs arbeidsområde kan legges inn i det hovedavtalebaserte samarbeidet. Det avtalebaserte samarbeidet kan derfor ha en viktig oppgave også når det

Så langt som mulig....

Arbeidsmiljølovens formulering om at «Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre» er svært viktig. Grupper i vanskelige livssituasjoner som sliter og har liten evne til å kommunisere sine ønsker og behov verbalt vil kunne ty til vold uansett hvor systematisk arbeid som gjøres for å unngå dette.

Det er likevel viktig at formuleringen ikke leses som at «vold vil alltid forekomme, det kan vi ikke gjøre noe med». I Fafos prosjekt i 2010 fortalte ansatte at ledelsen sa at andre lover (som barnevernloven) alltid gikk foran bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det er en lovfortolkning tillitsvalgte ikke bør godta. «Så langt det er mulig» må leses som et krav om kontinuerlig arbeid for å redusere forekomsten av vold og trusler og at dette arbeidet skal være en naturlig og selvfølgelig del av internkontroll og HMS-arbeid.

gjelder vold og trusler, og utfordre arbeidsgiver når det gjelder temaets plass i arbeidsmiljøarbeidet, oppfølging av den enkelte og opplæring av de ansatte. Alle virksomheter skal «oversette» hovedavtalen med utgangspunkt i de lokale forholdene og utarbeide en tilpasningsavtale. Her må tillitsvalgte sørge for at arbeidsmiljøarbeidet har en sentral plass og at vold og trusler tas på alvor.

Yrkesskaderettigheter

Vold, trusler og trakassering kan føre til skader som i noen tilfeller gir rett til utbetalinger. Med yrkesskade menes personskade, sykdom eller dødsfall som følge av arbeidsulykke. Sykdommer kan også godkjennes som yrkessykdom hvis de er en følge av skade påvirket av arbeidsmiljøet og er en av sykdommene som er nevnt i forskrift om yrkessykdommer.

Personer med yrkesskade må ha et vedtak fra NAV for å få rett til dekning av utgifter som er utløst av yrkesskaden. Dette vedtaket beskriver skaden eller sykdommen. For å få full dekning til helsetjenester etter reglene om yrkesskade er det et krav at behovet for helsetjenesten hovedsakelig eller i det vesentlige skyldes yrkesskaden.

Arbeidsgiver har plikt til å sende skademelding til NAV. Man kan også melde skaden eller sykdommen selv. Arbeidsgiver skal sende skademelding til NAV så snart som mulig. En yrkesskade må meldes senest innen ett år etter at arbeidsulykken skjedde. En yrkessykdom må meldes innen ett år etter at du ble klar over årsaken til sykdommen.

Det er et vilkår at arbeidsulykken har skjedd eller den skadelige påvirkning har funnet sted mens du er yrkesskadedekket. Dette betyr at du må tilhøre en av de persongruppene som er nevnt i folketrygdlovens paragrafer 13-6 til 13-13. De fleste arbeidstakergruppene er yrkesskadedekket gjennom sitt arbeidsforhold (obligatorisk yrkesskadedekket).

I tillegg til folketrygdlovens regler ved yrkesskade, kan det også utbetales ytelser etter lov av 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring. Arbeidsgivere er forpliktet til å tegne yrkesskadeforsikring i private forsikringselskaper for sine ansatte.

Om skaden eller sykdommen blir godkjent av NAV, kan du ha krav på trygdeytelser etter mer gunstige regler enn normen. Hvis du får varig medisinsk mén som følge av yrkesskade eller yrkessykdom, kan du også ha rett til ménerstatning.

FO har vært involvert i 70 yrkesskadesaker fra 2009 og til og med 2018. Av disse er 46 saker relatert til vold og trusler om vold. 17 av sakene gjelder vernepleiere, 14 sosionomer og 10 barnevernspedagoger.



4. Vold, trusler og trakassering – omfang og utbredelse

Levekårsundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå (SSB) er den viktigste kilden til informasjon om vold, trusler og seksuell trakassering¹ i norsk arbeidsliv. Levekårsundersøkelsene foretas med jevne mellomrom, noe som også gir oss muligheten til å sammenligne utviklingen på området.

I undersøkelsen spør man:

Har du i løpet av de 12 siste månedene blitt utsatt for

- vold på arbeidsplassen som førte til synlige merker eller kroppsskader?
- vold på arbeidsplassen som ikke førte til synlige merker eller kroppsskader?
- trusler på arbeidsplassen som var så alvorlig at du ble redd?

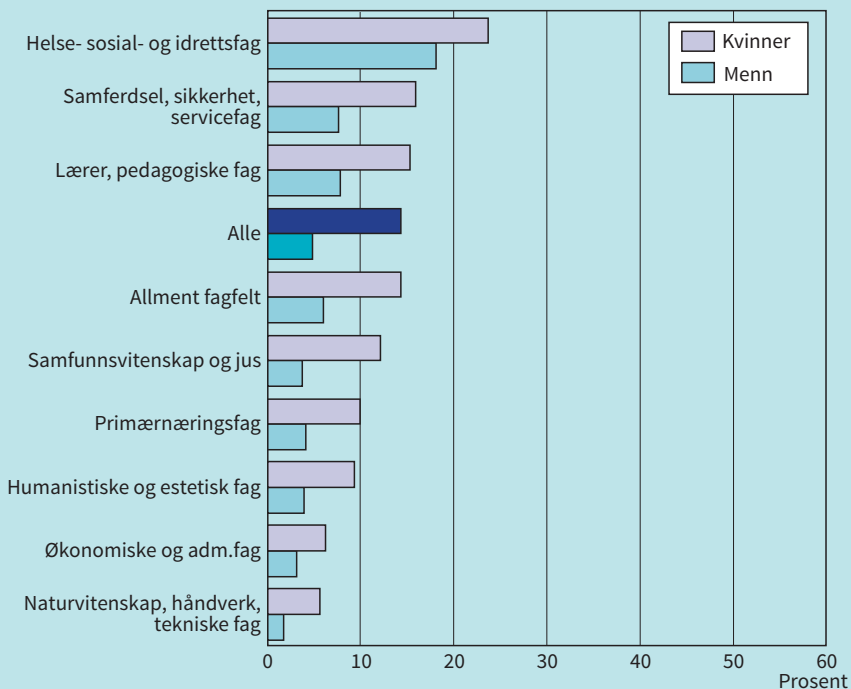
Og videre:

Hender det at du blir utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet, kommentarer eller lignende på arbeidsplassen?

¹ Annen type trakassering blir ikke kartlagt gjennom levekårsundersøkelsene. Så vidt vi har brakt på det rene finnes det ingen gode datakilder på dette området.

I figuren nedenfor har vi laget et samlet mål for slike belastninger. Inndelingen viser innen hvilke fagfelt de enkelte har utdannet seg.

Figur 1. Andel som svarer at de har opplevd vold og/eller trusler og/eller seksuell trakassering – etter utdanning og kjønn.



- Kvinner er langt mer utsatt enn menn. Dette gjelder innen alle grupper.
- Ansatte med utdanning innenfor helse-, sosial- og idrettsfag er langt mer utsatt enn andre grupper.
- Menn innenfor helse-, sosial- og idrettsfag er mer utsatt enn alle andre grupper av kvinner.

I en artikkel fra SSB¹ har man sett litt nærmere på yrkesgrupper.

	Utsatt i alt	Kvinneandel	Midlertidig / mangler kontrakt
I alt	9	47	13
Utvalgte yrker			
Vernepleiere	56	7	2
Miljøarbeidere mv.	34	65	18
Sykepleiere	31	93	10
Sikkerhetsarbeidere, militære, tollere, politi	25	26	5
Pleie- og omsorgsarbeidere	25	87	24

Tabellen viser at med unntak av gruppen «sikkerhetsarbeidere, militære, tollere og politi» er alle yrkene som er spesielt utsatt kvinneyrker. Kvinneandelen varierer fra 93 prosent blant sykepleiere til 65 prosent blant miljøarbeidere.

Det er videre verd å legge merke til andelen SSB kaller «utrygt arbeidsforhold» – altså ansatte som er midlertidig ansatt eller mangler arbeidskontrakt. Blant vernepleiere og miljøarbeidere gjelder dette 18 prosent, blant pleie- og omsorgsarbeidere 24 prosent. Totalt for norske arbeidstakere er tallet 13 prosent.

Vi vet ikke ut fra disse tallene om det er de midlertidige som er utsatt, men det kan være grunn til å spørre om en slik utrygg posisjon kan gjøre at vold, trusler og trakassering i mindre grad blir meldt videre.

14 <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/kvinner-og-menn-i-helseyrker-moter-mest-vold-og-trusler?tabell=367263>

Mer om vold og trusler

STAMI har analysert levekårsundersøkelsene og finner at i 2016 ble 171 000 yrkesaktive utsatt for vold og/eller trusler om vold på jobben. Dette utgjør 7 prosent av alle arbeidstakere. Andelen er den samme som i 2009.

Andel som har opplevd vold og trusler de siste 12 månedene- samt antall ganger man har vært utsatt.

	Prosent	Antall ganger gjennomsnitt	Antall ganger median*
Vold synlige merker	2	10	3
Vold uten synlige merker	4	11	4
Trusler	4	7	2
Vold og/eller trusler	7	40	21

*det antall ganger som flest rapporterer

95 prosent av all volden er utført av «kunder, klienter, elever, andre ikke ansatt på din arbeidsplass» (SSBs formulering i spørreskjema). De resterende fordeler seg mellom overordnede (1 prosent) og kolleger (4 prosent).

4 prosent av alle norske ansatte har opplevd enten vold (synlige eller usynlige merker) eller trusler, 2 prosent to av delene og 0,4 prosent alle tre. Dette tilsvarer henholdsvis 103 000, 49 000 og 10 000 arbeidstakere. 2 prosent, 39 000 arbeidstakere, har opplevd begge former for vold.

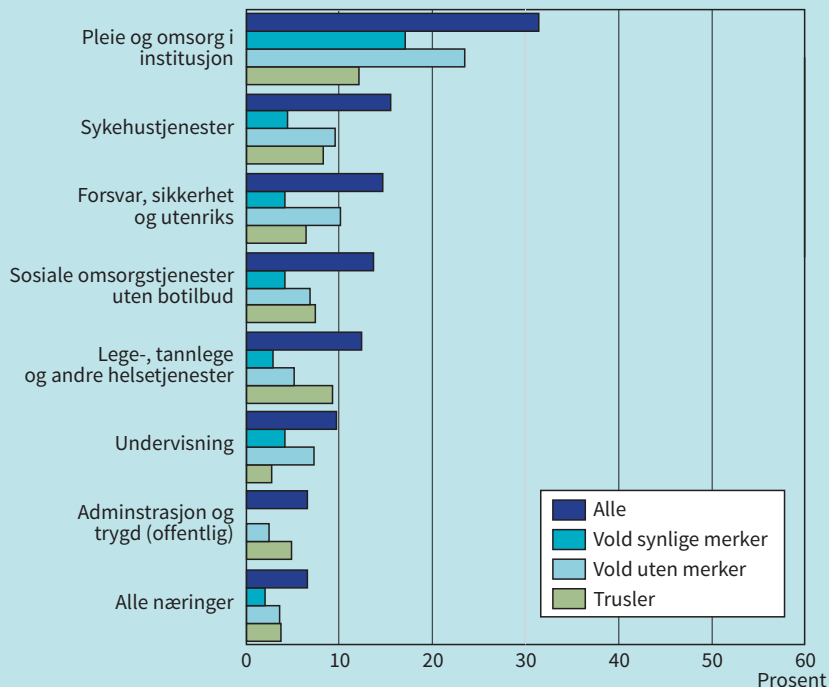
Blant dem som har vært utsatt for trusler, finner vi at 16 prosent også har vært utsatt for vold med synlige merker, og 28 prosent for vold uten synlige merker. Undersøkelsen gjør det ikke mulig å slå fast om truslene kronologisk kom før volden. Dersom vi antar en slik sammenheng, finner vi like fullt at blant dem som får trusler, opplever rundt 1 av 3 etterfølgende vold (med eller uten synlige skader).

Det er store forskjeller på hvem som utsettes for vold og trusler. Hver tiende kvinnelige arbeidstaker har slike opplevelser. Tilsvarende tall for menn er 4 prosent. Blant arbeidstakere med fra ett til fire års utdanning fra universitet/høgskole er andelen 10 prosent, mens det blant arbeidstakere med lavere utdanning gjelder mellom 5 og 6 prosent. Har man mer enn fire års utdanning fra universitet/høgskole, er andelen nede i 4 prosent.

Andelen varierer også mye mellom de ulike sektorene: I privat sektor er andelen 3 prosent, i statlig virksomhet 11 prosent og i kommunal/fylkeskommunal virksomhet hele 16 prosent.

I neste figur ser vi på nøyere på vold og trusler i ulike næringer. Vi har tatt med de bransjene som er mest utsatt, og alle norske arbeidstakere.

Figur 2. Andel i ulike bransjer som svarer at de har opplevd vold og/eller trusler og/eller seksuell trakassering. (Kilde: Fafo)



- Ansatte innenfor «pleie og omsorg i institusjon» er svært utsatt. Her har hver tredje opplevd vold eller trusler om vold.
- Også når vi ser på de enkelte delene (synlig vold, vold uten merker og trusler), ligger «pleie og omsorg i institusjon» på topp.
- Også «sosiale omsorgstjenester uten botilbud» har langt flere hendelser enn gjennomsnittet for norske arbeidstakere.
- Blant menn er gruppen med utdanning fra helse-, sosial- og idrettsfag klart mest utsatt. Når det gjelder administrasjon/trygd (offentlig) ligger denne gruppen omtrent på gjennomsnittet, men her vil vi anta at gruppen skjuler store interne forskjeller.

Netthets

I levekårsundersøkelsen fremgår det at 23 prosent av vernepleiere/sosialarbeidere og 10 prosent av pleie/omsorgsarbeiderne har vært utsatt for trusler de siste tolv månedene. Totalt var 4 prosent av alle arbeidstakere utsatt for dette. Sistnevnte tall har holdt seg stabilt siden 2009. De stabile tallene gir grunn til undring. Vi vet at de aller fleste truslene kommer fra brukere, men vi vet i mindre grad hvilken form de kommer i – om det er verbalt, skriftlig eller på nett. Vi vet heller ikke så mye om det har skjedd en overgang fra anonyme brev til trusler på sosiale medier.

FO har satt søkelys på netthets, og gjennomførte i fjor en undersøkelse blant medlemmene. Netthets ble definert som «trakassering, sjikane eller trusler om vold formidlet gjennom internett, for eksempel på egne nettsider eller i sosiale medier» (FO 2017:4¹⁵).

Undersøkelsen viste at:

- 0,4 prosent har blitt utsatt for netthets en eller flere ganger i uken.
- Ytterligere 9 prosent har blitt utsatt for netthets én eller flere ganger i måneden.
- Ytterligere 6,2 prosent har blitt utsatt for netthets én eller flere ganger i året.

Totalt finner altså FO-undersøkelsen at 8 prosent av deres medlemmer har vært utsatt for netthets. Andelen varierer imidlertid sterkt med arbeidsområde. Blant ansatte i kommunalt barnevern er andelen 23 prosent, i NAV (kommunal/sosialtjenester) 11 prosent, i oppsøkende/ambulerende tjenester 9 prosent og i NAV (stat) 8 prosent.

Når det gjelder vold og trusler er det institusjonsbarnevern som topper statistikken (drøyt 50 prosent har opplevd dette det siste året). Blant (FO-) ansatte i kommunalt barnevern er andelen som svarer bekreftende 33 prosent.

Arbeidssted er viktig. FO-undersøkelsen finner at mens 41 prosent av de som arbeider der brukeren bor (institusjon/hjemme) er utsatt for vold eller trusler, gjelder dette 24 prosent av dem som jobber på kontor. Når det gjelder netthets er sammenhengen den motsatte: 13 prosent av dem som arbeider på kontor har opplevd netthets, mens tallet er 4 prosent for ansatte som jobber der brukeren bor.

15 <https://www.fo.no/nyheter/ny-rapport-om-netthets-article13295-1064.html>



Seksuell trakassering

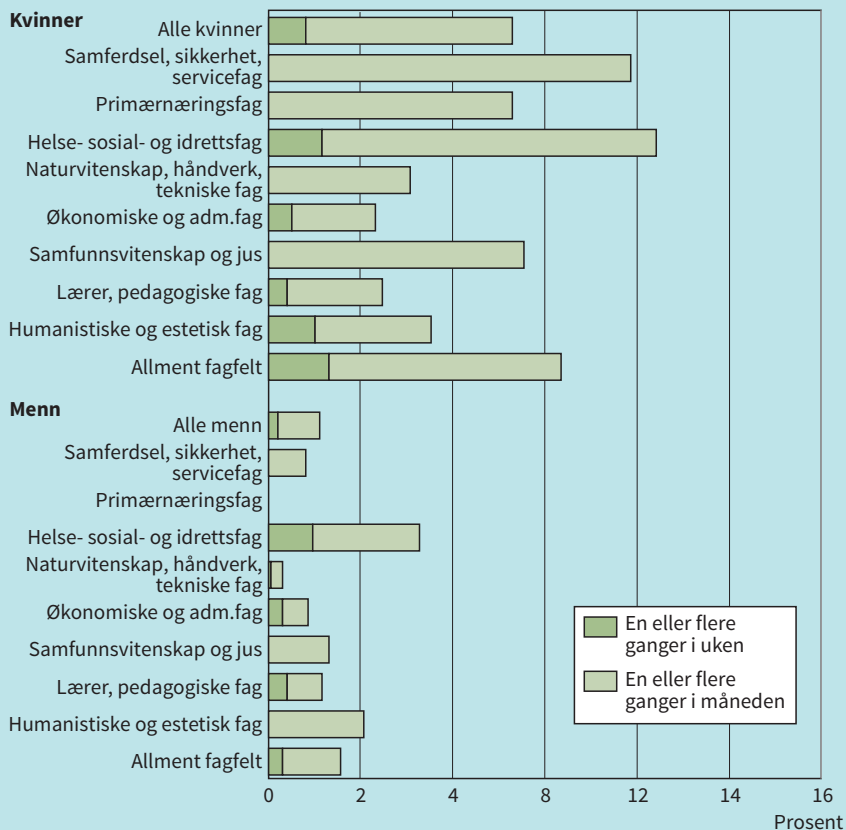
Det finnes ingen nasjonal statistikk over hvem som blir utsatt for netthets knyttet til sitt arbeid, men det antas at kvinner er mer utsatt og at innholdet er mer seksualisert. Skillelinjen mellom netthets og seksuell trakassering kan dermed være vanskelig å trekke.

STAMI skriver at: «Andelen som rapporterer at de utsettes for uønsket seksuell oppmerksomhet, varierer mellom 2 og 4 prosent, men siden 2000 har denne andelen økt, fortrinnsvis blant kvinner.» I 2016 fant man at totalt 4 prosent hadde vært utsatt for seksuell trakassering i jobbsammenheng.

Også på dette området kommer FOs grupper dårlig ut, som vi ser i figuren på neste side.

Bråten og Øistad (2016) har undersøkt forekomsten av seksuell trakassering blant Fagforbundets medlemmer i helse- og omsorgssektoren. Forfatterne definerer seksuell trakassering som uønsket seksuell oppmerksomhet som oppleves som krenkende og plagsom for den som rammes. Tre former inngår: fysisk trakassering, verbal og ikke-verbal trakassering (eksempelvis håndbevegelser). 18 prosent forteller at de har vært utsatt for eksempler på seksuell trakassering i jobbsammenheng i løpet av de tre siste årene. I all hovedsak var det brukere som var ansvarlig for trakasseringen.

Figur 3. Andel som svarer at de har opplevd seksuell trakassering – etter utdanning og kjønn. (Kilde: Fafo)



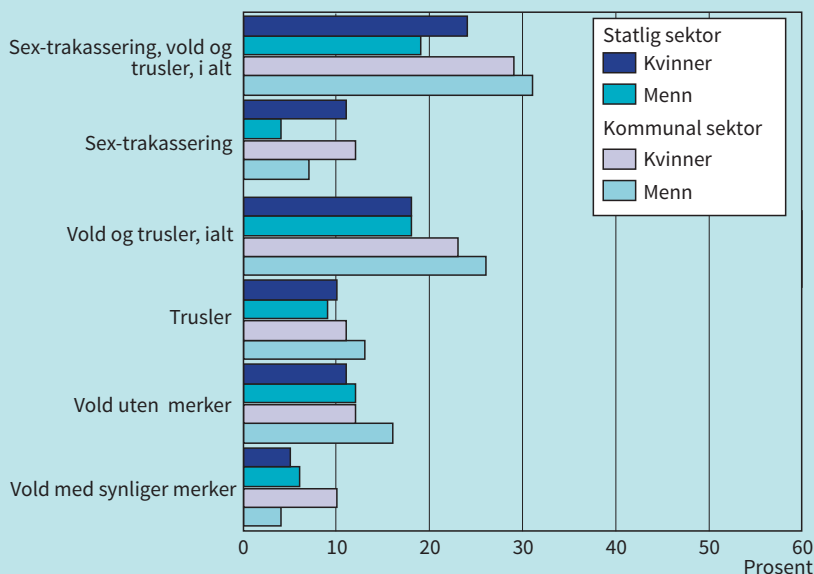
- Totalt er 7 prosent av kvinnene og 1 prosent av mennene utsatt for seksuell trakassering.
- Kvinner er langt mer utsatt for seksuell trakassering enn menn.
- Kvinner med utdanning fra helse-, sosial og idrettsfag ligger på topp, men kvinner med utdanning fra samferdsel, sikkerhet og servicefag er nesten like utsatt. Servicefag dekker utelivsbransjen og dette trekker andelen opp.
- Blant menn er gruppen med helse-, sosial- og idrettsfag klart mest utsatt.

En særlig utsatt gruppe

Tallene vi har referert til nå, viser et klart mønster: Ansatte i helse og sosialsektoren er mest utsatt for vold, trusler og trakassering. I dette avsnittet skal vi fokusere mer på denne gruppen.

I figuren nedenfor har vi utelatt arbeidstakere som har utdanning innenfor helse- og sosialsektoren, og vi skiller mellom kvinner og menn og mellom ansatte i statlig og i kommunal sektor.

Figur 4. Vold, trusler og trakassering blant ansatte i offentlig sektor med utdanning innen helse-, sosial og idrettsfag. (Kilde: Fafo)

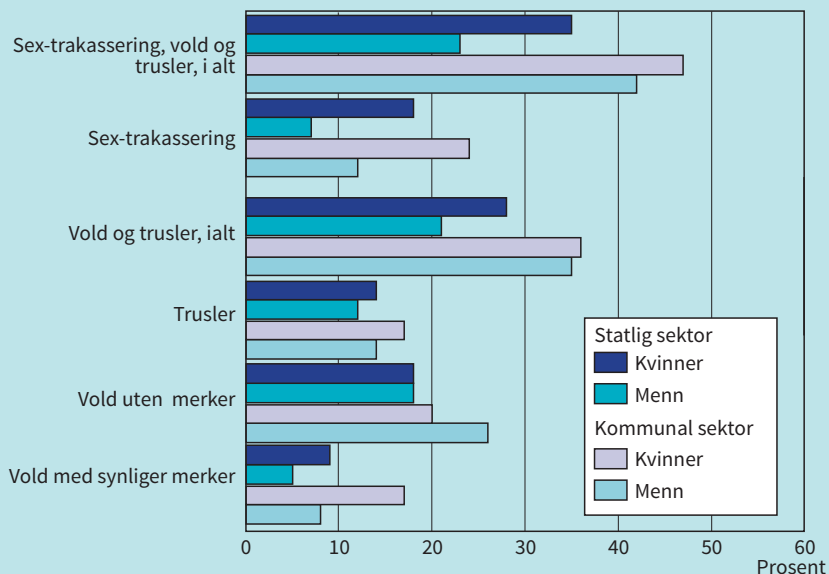


- Tre av ti ansatte i kommunal sektor opplever vold, trusler eller trakassering. Forskjellen mellom menn og kvinner er liten.
- I statlig sektor gjelder dette en av fire kvinner og en av fem menn.
- Menn er mindre utsatt for seksuell trakassering, men det er liten eller ingen forskjell mellom kjønnene når det gjelder vold og trusler totalt.
- Kvinner rapporterer i større grad enn menn om vold med synlige merker, mens menn i større grad rapporterer om voldsepisoder som ikke resulterer i synlige merker.

Figur 4 viser altså at vold, trusler og trakassering i stor grad er et sektorproblem, og at forskjellen mellom kvinner og menn i stor grad handler om hvilken sektor menn og kvinner jobber i.

I neste figur ser vi på den samme gruppen ansatte, men fokuserer på den gruppen som har svart at de jobber skift eller turnus.

Figur 5. Andel blant ansatte i offentlig sektor med utdanning innen helse-, sosial og idrettsfag som jobber skift eller turnus, eller har en annen arbeidstidsordning som ikke utelukkende omfatter dagarbeid mellom klokka 06 og 18. (Kilde: Fafo)



- Ansatte i kommunal sektor er mest utsatt. Nesten halvparten av de kvinnelige ansatte og mer enn fire av ti mannlige ansatte har slike erfaringer.
- Mer enn en av seks kvinner har opplevd vold som gir synlige merker, dette gjelder nesten en av ti menn.
- En av fire menn og en av fem kvinner har opplevd vold som ikke ga synlige merker.
- Nesten en av fem kvinner i statlig sektor og en av fire i kommunal sektor har opplevd seksuell trakassering.
- Det er ingen kjønnsforskjell i kommunal sektor når det gjelder de totale tallene for vold og trusler.

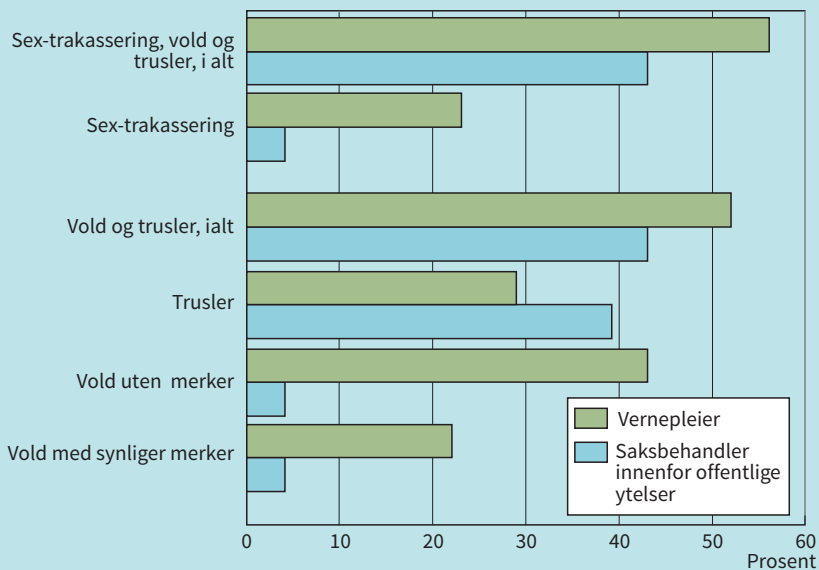
Pleie- eller myndighetsutøver

Hvilke tjenester er det så som er mest risikofylte? I figuren nedenfor har vi laget et grovt skille mellom omsorg/pleie og myndighetsutøvelse ved å se på forskjellen mellom vernepleiere og saksbehandlere innenfor offentlige ytelser.

Vi har da tatt utgangspunkt i yrkesinndelingen som brukes i levekårsundersøkelsene og forsøkt å trekke ut FOs grupper. Her må det legges til at et slikt detaljnivå innebærer at få personer inngår i utvalget.

I 2009 fant Fafo et tilsvarende mønster: Dersom kontakt med brukere preges av myndighet/grensesetting/kontroll er man mer utsatt for trusler enn der hvor kontakt med brukes preges av veiledning/kontroll.

Figur 6: Andel vernepleiere og saksbehandlere som svarer at de har opplevd vold, trusler og trakassering (Kilde: Fafo)



- Begge yrkesgrupper er svært utsatt, men belastningen fremstår som forskjellig:
- Vernepleiere er langt mer utsatt for vold, mens saksbehandlerne er mer utsatt for trusler.
- Vernepleierne er mer utsatt for seksuell trakassering.



5. Vold og trusler mot kolleger

Alle de undersøkelsene vi har referert til nå, tar utgangspunkt i spørsmål om hva den enkelte har opplevd. Likevel: Vold og trusler kan være et arbeidsmiljøproblem selv om man ikke selv har hatt slike opplevelser. I levekårsundersøkelsene er det ikke stilt spørsmål om dette. Dermed må vi tilbake til Fafos undersøkelse fra 2009 (Svalund), hvor man også undersøkte om kolleger hadde vært utsatt for vold og trusler.

Det synes rimelig å anta at dersom man vet at kolleger har vært utsatt for vold eller trusler, vil dette øke belastningen også for den som ikke har vært utsatt.

Netthets

FO-undersøkelsen har også tall på hvorvidt den enkelte kjenner til at kolleger/ledere har vært utsatt for netthets. Her svarer 23 prosent bekreftende. Igjen skiller det kommunale barnevernet seg ut, hvor 67 prosent svarer bekreftende.

Seksuell trakassering

Fafo finner at 22 prosent av Fagforbundets medlemmer i løpet av de tre siste årene har blitt kjent med at kolleger har blitt utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet (Bråten og Øistad 2017). 28 prosent svarer at seksuell trakassering i jobbsammenheng i svært stor eller stor grad er et samtaletema på arbeidsplassen.

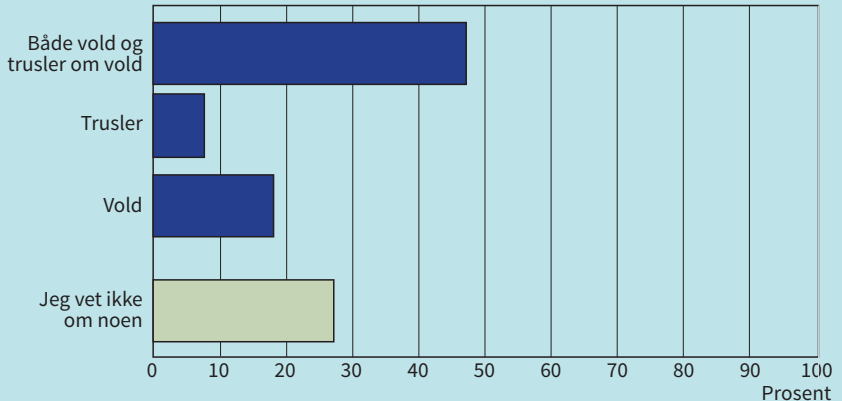
Blant dem som svarte at de hadde blitt utsatt for en eller annen form for trakassering de siste tre årene, svarer 58 prosent at de har tatt kontakt med andre om det som hendte. I hovedsak dreier det seg om kolleger (81 prosent) og/eller nærmeste leder (72 prosent). 9 prosent tok kontakt med verneombudet.

Jeg – og de andre

Selv om tallene i dette avsnittet nå delvis er gamle, tegner de et entydig bilde av at svært mange av FOs medlemmer jobber på steder hvor vold, trusler, netthets og seksuell trakassering er en del av hverdagen. Dette viser klart at dette er et arbeidsmiljøproblem som rammer store deler av medlemsmassen. Vold og trusler er en kollektiv og ikke en individuell utfordring. Slik kunnskap har imidlertid også en positiv side. Hvis vi antar at kollegers kjennskap til episoder bygger på at det er «lov» å snakke om det som skjer, er dette åpenbart en god ting.

Figur 7: Hendelser på arbeidsplassen siste 12 måneder. Kilde: Fafo (2009)

Jeg vet om andre på min arbeidsplass som har vært utsatt for:



- Tre av fire av alle som deltok i undersøkelsen har erfaringer med vold eller trusler på sin arbeidsplass.
- To av fire har erfaring med både vold og trusler.
- Bare drøyt én av fire (eller 27 prosent) vet ikke om noen på arbeidsplassen som har utsatt for vold eller trusler det siste året.



6. Konsekvenser av vold og trusler

Konsekvenser kan tolkes på flere måter:

1. Hvilke konsekvenser får erfaring med vold og/eller trusler for den enkelte arbeidstaker?
2. Hvilke konsekvenser får voldsepisoder for ledelse og organisering av arbeidet?

Her finnes det lite systematisk kunnskap av nyere dato. Vi vet at det er en klar kobling mellom sykefravær og vold/trusler om vold. Ågestad m.fl. (2015) anslår eksempelvis at dersom man hadde klart å eliminere vold og trusler som rammer kvinner som jobber innenfor helse- og sosialsektoren, ville sykefraværet sunket med 13 prosent.

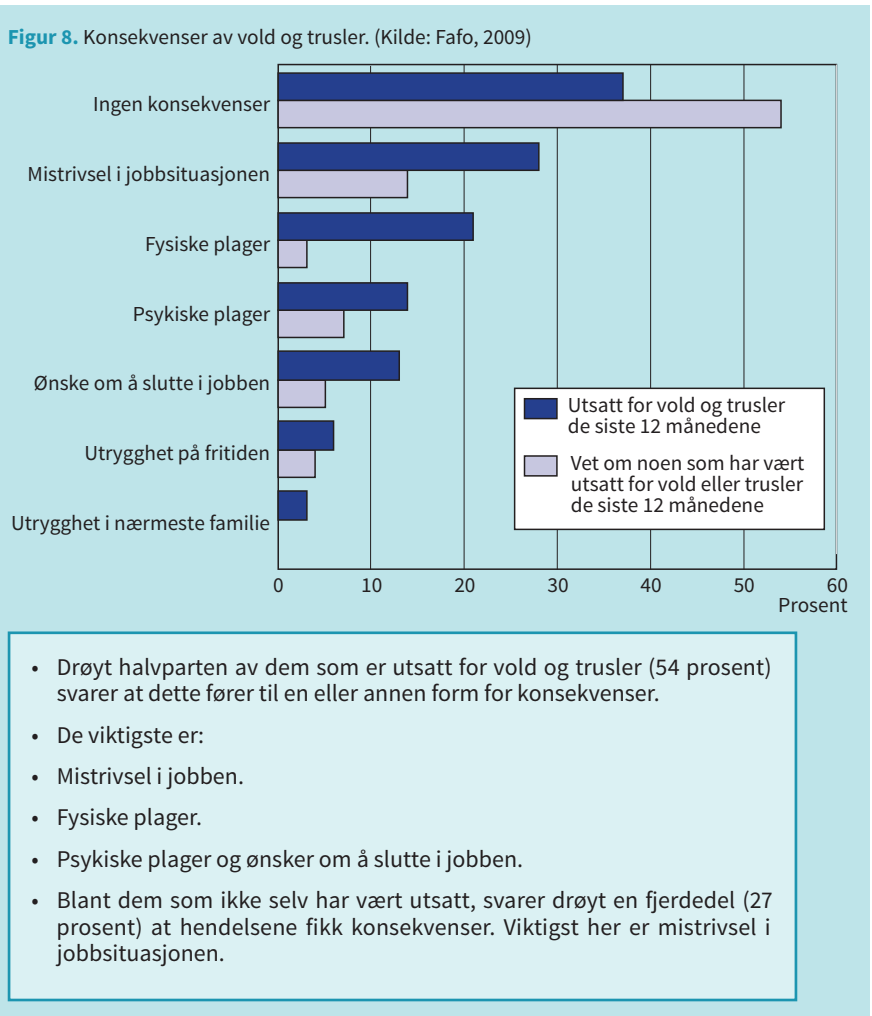
I en annen studie (2014) rapporteres det at den mest robuste risikofaktoren for et høyt registerbasert legemeldt sykefravær (21 dager og mer) blant kvinner innenfor helse- og sosialsektoren, var vold og trusler.

I 2009 spurte Fafo et utvalg ansatte i helse- og sosialsektoren om hvilke konsekvenser voldshandlingene hadde hatt for dem.

I figuren skiller vi mellom de som selv har vært utsatt og de som vet om noen på arbeidsplassen som har vært utsatt for vold og trusler.

Å si noe om dette er lave eller høye tall er vanskelig, fordi vi ikke har noe å sammenligne med. I Hagen (2010) fant vi en sammenheng mellom årsaker til at vold og/eller trusler fant sted og hvor belastende det ble oppfattet.

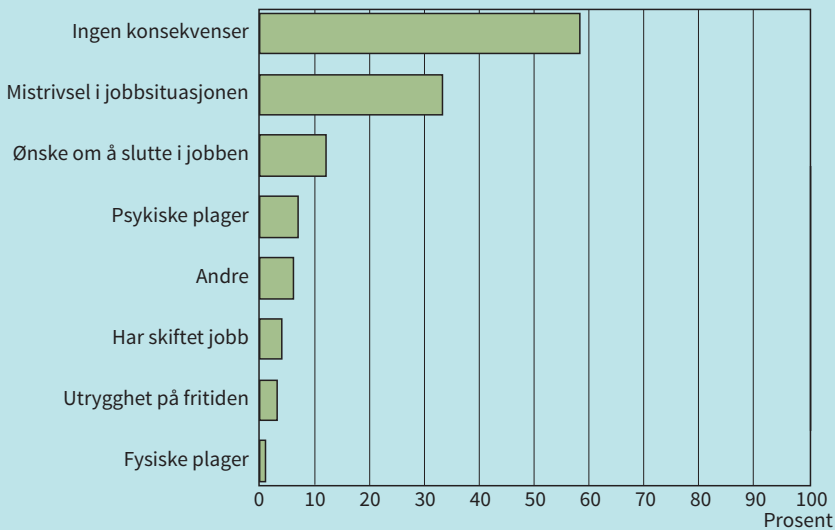
Dersom den ansatte oppfatter vold som brukerens eneste virkemiddel til å kommunisere, er volden mindre skadelig for den ansatte enn dersom brukeren kan velge mellom flere uttrykksmåter.



Netthets og seksuell trakassering handler ikke om å kommunisere legitime budskap. Hva vet vi så om hvilke konsekvenser dette kan få?

Når det gjelder netthets, finner FO i sin undersøkelse at 4 prosent av dem som har vært utsatt for netthets har vurdert å slutte i jobben. Innenfor kommunalt barnevern er tallet imidlertid 17 prosent.

Figur 9. Konsekvenser av uønsket seksuell oppmerksomhet. Medlemmer i Fagforbundet (N=257). (Kilde: Bråten og Øiestad 2017:38.)



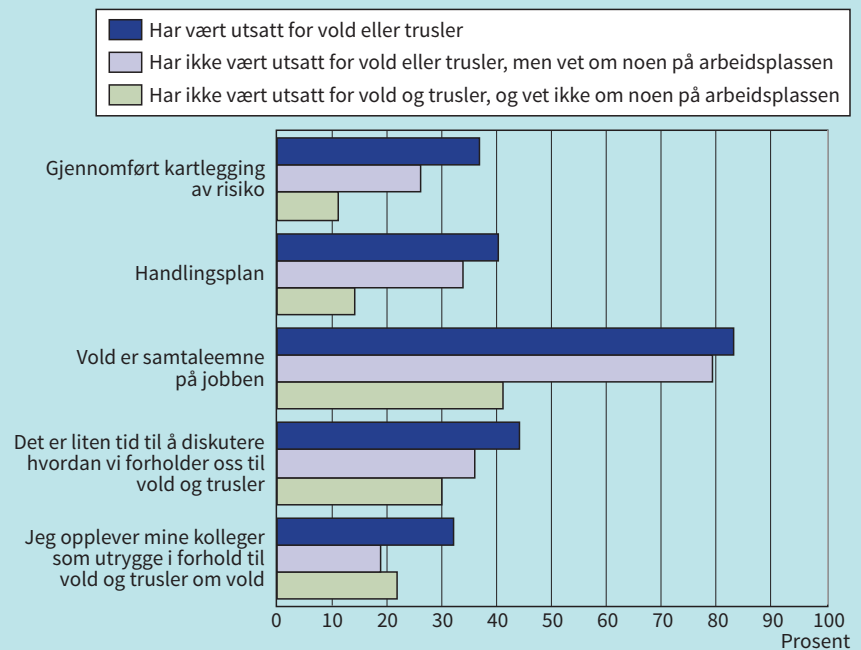
- Fire av ti svarer at den uønskede oppmerksomheten fikk konsekvenser.
- Blant de viktigste er mistrivsel og ønske om å slutte i jobben.

Konsekvenser for ledelse og organisering av arbeidsplassen

Som forklart innledningsvis: Arbeidsgiver har ansvaret for å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø. I 2009 spurte Fafo om det var gjennomført noen risikokartlegging og etablert handlingsplaner.

I figuren nedenfor viser vi andelen som har svart ja (eller «helt enig» eller «enig» på våre spørsmål).

Figur 10. Konsekvenser av vold og trusler. N=240. Kilde: Fafo (2009)



- Dersom de ansatte har vært utsatt for vold og trusler, er sannsynligheten langt større for at det er gjennomført risikokartlegginger og etablert en handlingsplan.

Funn fra Arbeidstilsynet

Det er ikke mange nyere forskningsbidrag på området «ledelse og organisering». I 2017 gjennomførte Arbeidstilsynet 483 tilsyn med kommunale virksomheter i helse- og sosialsektoren. Her er noen av deres konklusjoner:

- Tilsynene avdekket behov for forbedringsarbeid knyttet til kommunenes forebyggende arbeid med vold og trusler. Dette gjelder særlig om virksomhetene har gjennomført kartlegging og risikovurdering og utarbeidet planer for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler. Nær seks av ti av de kontrollerte virksomhetene (58 prosent) hadde ikke tilfredsstillt dette kravet.
- Videre avdekket tilsynene at halvparten av virksomhetene (49 prosent) ikke hadde vurdert risikoen ved alenearbeid.
- Tilsynene avdekket også at om lag fire av ti virksomheter (39 prosent) hadde brudd på kravet om at arbeidstakere skal få nødvendig opplæring og øvelse slik at de så langt det er mulig er beskyttet mot vold og trusler.
- I om lag fire av ti virksomheter (38 prosent) ble det også funnet brudd på bestemmelsen om at arbeidsgiver skal sette i verk nødvendige tiltak på bakgrunn av kartlegging og risikovurdering og/eller utarbeide plan for å beskytte arbeidstakere mot vold og trusler.
- Andre områder med stort forbedringspotensial var mangler ved arbeidslokalenes utforming med hensyn til fare for vold og trusler, som for eksempel rømningsvei (29 prosent brudd), mangler ved utarbeidelse av plan for bedriftshelsetjenestens bistand i virksomheten (21 prosent brudd), og rutiner for hvordan vold, trusler og andre uheldige belastninger som følge av kontakt med andre skal forebygges, meldes, håndteres og følges opp (19 prosent brudd).

Hvorvidt disse konklusjonene er illustrerende for andre deler av norsk arbeidsliv hvor risikoen for vold og trusler er stor, er ikke kjent.

<https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/74e352722cb643f595cb5091f6b1f57/oppsummeringsrapport-helse-og-sosial-2017-forebygge-vold-og-trusler-september-2018.pdf>



7. Utviklingen fremover

Avhengig av hvilken politikk som velges, vil behovet for arbeidskraft innen helse og omsorg øke med mellom 200 000 og 400 000, ifølge en rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse. Fremskrivninger må leses med varsomhet, men at behovet for arbeidskraft i sektoren vil øke, synes udiskutabelt. Med utgangspunkt i at andelen som har vært utsatt for vold og trusler har holdt seg stabil de siste årene, kan vi dermed anta at antall arbeidstakere som rammes, vil øke sterkt.

Med utgangspunkt i SSBs anslag for arbeidskraftbehov frem mot år 2035, fant Fafo i 2016 frem til et anslag på økningen i arbeidstakere som blir rammet. Her antok vi nettopp at andelen som utsettes for vold og trusler om vold, holder seg konstant. Antallet sykepleiere som er utsatt for vold og trusler om vold, vil øke med 65 prosent frem til 2035 (fra drøyt 20 000 i 2010 til 33 000 i 2035). Tilsvarende vil antallet utsatte pleie-/omsorgsarbeidere øke med 74 prosent (fra drøyt 23 000 til 40 000), og antallet vernepleiere/sosionomer øke med 50 prosent (fra 14 000 til 20 500).

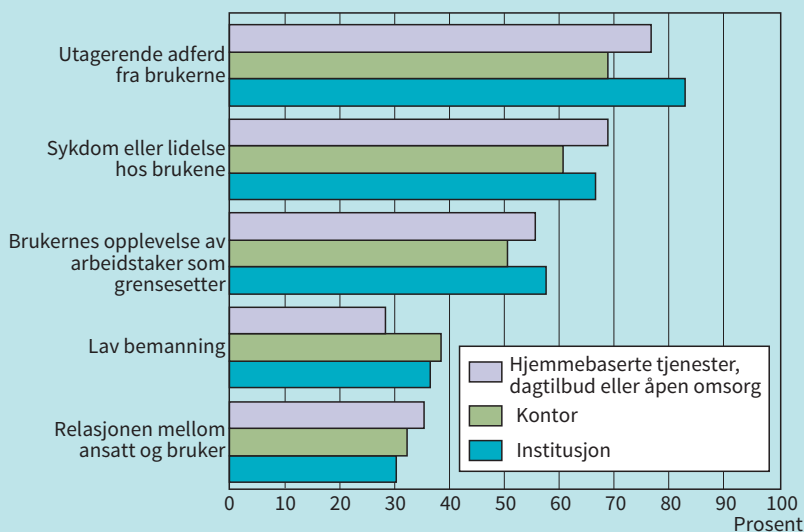
I figur 11 bruker vi Fafos data fra 2009 og ser på hva respondentene mener er årsaken til vold og trusler. De ble presentert for tolv ulike årsaker og bedt om å markere i hvilken grad de var enige, uenige eller hverken eller. Figuren viser andelen som har svart i svært stor eller stor grad.

Alternativene som er utelatt i figuren var mangel på kunnskap og kompetanse blant de ansatte for å håndtere konflikter og vold, arbeidspress, turnover, mangel på klare svar overfor brukerne, brukernes frustrasjon over lang ventetid, for stort antall brukere og organiseringen av arbeidet på arbeidsplassen. Andelen som var svært enig eller enig i disse påstandene, var 30 prosent eller lavere. Vi skal derfor begrense oss til å kommentere figuren.

Det er ansatte innenfor helse- og sosialtjenestene som er mest utsatt. Dette gjelder både dem vi ovenfor plasserte innenfor pleie og omsorg og innenfor myndighetskontakt.

Jevnt over viser figur 11 at det er liten forskjell mellom gruppene når det gjelder hvilke årsaker de legger vekt på.

Figur 11. Årsaker til vold og trusler. Kilde: Fafo (2009).



Hvordan utviklingen vil se ut i årene fremover, avhenger selvsagt av en lang rekke faktorer. Her vil vi bare trekke frem noen av dem:

- Økning i antall personer med ulike behov.
- Endringer i utforming av tjenestene.
- Rettsliggjøring og brukermedvirkning – endrede forventninger.

Økt behov

Folkehelseinstituttet anslø i 2018¹ at det var mellom 80 000 og 100 000 demente i Norge. 71 000 av disse er hjemmeboende tjenestemottakere eller sykehjemsbeboere.

Folkehelseinstituttet anslår at dersom forekomsten i ulike aldergrupper ikke endres, vil antallet demente fordobles frem til 2015. SSBs statistikk² viser at antall personer under 67 år i ulike omsorgs- og behandlingsformer (rus, psykiatri, psykisk utviklingshemmede) har økt de siste årene.

Dersom denne økningen forsetter er det grunn til å anta at flere ansatte kan eller vil bli utsatt for vold, trusler og trakassering.

Også antall barn i omsorg fra barnevernet har økt kraftig³. Som vi ha vist over: Ansatte i barnevernet er en særlig utsatt gruppe. Økt alkoholkonsum i befolkningen, også hos personer med omsorgsbehov, er i tillegg en faktor som kan bli viktig.⁴

Endring i utforming av tjenestene

Hvordan tjenestene utformes har i vår sammenheng stor betydning. Fafos undersøkelse fra 2009 fant at 41 prosent av de ansatte på institusjonene var utsatt for både vold og trusler. Dette gjaldt 33 prosent av kontoransatte og 30 prosent av dem som jobbet i hjemmebaserte tjenester, dagtilbud eller åpen omsorg. Tendensen i norsk velferdspolitik har vært økt bruk av hjemmebaserte tjenester fremfor institusjon, samt økt poliklinisk behandling i rus- og psykiatrifeltet fremfor innleggelse. Jo «sykere» brukere i institusjonene, jo flere episoder vil man sannsynligvis oppleve her. På den annen side: Jo flere «syke» som forblir i hjemmet, jo farligere blir disse hjemmene som arbeidsplass.

17 <https://www.fhi.no/nettpub/hin/ikke-smittsomme/demens/>

18 Se blant annet <https://www.ssb.no/statbank/table/04469/tableViewLayout1>

19 <https://www.ssb.no/statbank/table/09050/tableViewLayout1/>

20 <https://www.dagsavisen.no/innenriks/sykepleiere-plages-av-rusede-eldre-1.939011>

Endrede forventninger

De to punktene ovenfor viser til utagerende adferd og sykdom/lidelse som årsaker til vold og trusler mot ansatte. Nå skal vi se nærmere på brukernes opplevelse av den ansatte som grensesetter. Slik grensesetting kan foregå også i omsorgssituasjoner, men her fokuserer vi på grensesetting i form av myndighetskontroll, det vil si tildeling av tjenester og økonomiske midler, samt tiltak i barnevernet.

Tre utviklingstrekk er sentrale: mindre respekt for offentlig ansatte, økt vekt på brukermedvirkning og økt rettsliggjøring. I en dansk rapport blant medlemmer i FTF (hovedorganisasjon for et av FOs «søsterforbund» i Danmark, blant annet inkludert sosialrådgivere) finner man at 43 prosent mener at «den status, som deres fag har i samfunnet, har falt». Vi har ikke gode tall på dette i en norsk sammenheng, men velferdstjenestene i de to landene har viktige fellestrekk.

Manglende respekt kan minske terskelen for å skjelle ut eller true de ansatte. Økt vekt på brukermedvirkning kan påvirke brukernes forventninger til hva de kan bestemme selv og dermed virke i samme retning.

Rettsliggjøring innebærer blant annet at tjenester som tidligere ble fordelt etter de ansattes skjønn, nå lovfestes, eksempelvis frister for behandling eller tildeling av støtte. Dersom de ansatte av ulike grunner ikke klarer å innfri disse, eller om de lovbestede rettighetene tolkes forskjellig av bruker og ansatte, kan brutte forventninger øke konfliktnivået. En statlig ansatt beskrev dette på denne måten i et tidligere Fafo-prosjekt:

Løfter på Stortinget talerstol blir til krav i skranken.

Mer eller mindre vold, trusler og trakassering?

Det er altså flere trekk som kan tyde på at vold, trusler og trakassering av FOs medlemsgrupper vil øke i fremtiden. På den annen side: Lite tyder på at alle muligheter for å redusere belastningen for de ansatte er utnyttet til fulle. FO oppfordrer til helhetlig innsats med vekt på kompetanse, bemanning, organisasjon, oppgaveløsning mellom organisasjoner, fysisk tilretteleggelse med mer. Temaet hører hjemme i virksomhetenes HMS-arbeid.

I en Fafo-rapport som offentliggjøres våren 2019 finner vi at mye godt arbeid blir gjort, men også at det er potensial både når det gjelder ledelsens oppmerksomhet og systematikken i arbeidet. Å øke de ansattes kompetanse er et tiltak som kan iverksettes – både på kort og på lang sikt.

Vil du lese videre?

Rapporter fra Fafo

- Bråten, M. (2018)
[En av seks medlemmer har opplevd seksuell trakassering](#)
Tidsskrift for Den norske legeforening, 4. september 2018
- Mona Bråten og Jørgen Svalund (2018)
[Seksuell trakassering innen film-, TV-, scene-, musikk- og spillfeltet](#)
Fafo-rapport 2018:39
- Mona Bråten og Beate Sletvold Øistad (2018)
[Seksuell trakassering i hotellbransjen i Skandinavia: Erfaringer fra tre hoteller i Danmark, Norge og Sverige](#)
Fafo-rapport 2018:29
- Mona Bråten og Beate Sletvold Øistad (2017)
[Seksuell trakassering i arbeidslivet. Undersøkelse blant Fellesforbundets medlemmer i hotell og restaurant og Fagforbundets medlemmer i helse og omsorg](#)
Fafo-rapport 2017:09
- Mona Bråten (2016)
[HMS-utfordringer ved alenearbeid. En kunnskapsstatus](#)
Fafo-notat 2016:22
- Inger Marie Hagen (2010)
[Vold og trusler om vold i offentlig sektor II](#)
Fafo-rapport 2010:37
- Jørgen Svalund (2009)
[Vold og trusler om vold i offentlig sektor](#)
Fafo-rapport 2009:30

Informasjon om arbeidsmiljø i Norge – rapporter og interaktive verktøy:

- <https://stami.no/noa>

FOs rapport om netthets:

- <https://www.fo.no/getfile.php/1349469-1502354961>

FOs veileder, arbeidsbok og lysark:

- <https://www.fo.no/aktuelle-publikasjoner/trusler-og-vold-pa-arbeids-plassen-article2490-500.html>

Veileder mot netthets (KS):

- <http://www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/barnevern/veileder-om-oppfolging-av-sjikane-hets-og-trusler-pa-nett>

Veileder om forebygging og håndtering av aggresjon og vold i tjenester til personer med utviklingshemming. (Stiftelsen SOR):

- <http://www.samordningsradet.no/index.cfm?pArticleId=50693>

Arbeidstilsynets sider om vold og trusler:

- <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler>

KS' sider om vold og trusler:

- <https://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/partsamarbeid-om-ia/psykososialt-arbeidsmiljo/vold-og-trusler>

Likestillingsombudets sider om seksuell trakassering:

- <http://www.ldo.no/kampanje-for-seksuell-trakassering1>

ILOs (International Labour Organization): Framework guidelines for addressing workplace violence in the health sector:

- <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/occupational-safety-and-health/lang--en/index.htm>