

OM OFFENTLIG SEKTOR

För säkerhets skull

Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
Iakttagelser	5
Förslag till regeringen	8
Uppdrag och genomförande	11
Bakgrund och syfte	11
Uppdragets genomförande	12
Kvalitetssäkring	16
Förekomsten av hot och våld i myndigheterna	17
Omfattningen och strukturen på hot och våld	18
Utvecklingen över tid	24
Sammanfattande slutsatser	29
Styrningen av myndigheternas arbete mot hot och våld	31
Den arbetsgivarpolitiska delegeringen	31
Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken	31
Särskilda regeringsuppdrag	32
Reglering med relevans för myndigheternas arbete mot hot och våld	32
Hur myndigheterna arbetar med att förebygga och hantera hot och våld	37
Myndigheternas organisering av arbetet mot hot och våld	37
Incidentrapporteringen utgör en grund	38
Styr- och stöddokument	40
Åtgärder och metoder	41
Kompetensutveckling	46
Några intressanta exempel	49
Förhållanden som påverkar myndigheternas arbete mot hot och våld	51
Verksamhetens art	51
Regeringens styrning	54
Ledarskap och myndighetskultur	55
Myndigheternas organisering av arbetet	56
Iakttagelser och förslag	59
Iakttagelser	59
Förslag	65

Summary	69
Referenser	75
Slutnoter	79

Sammanfattning

Statskontoret har i sitt regleringsbrev för 2012 fått i uppdrag att analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen med fokus på myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer. I rapporten görs också en övergripande beskrivning och analys av förekomsten av hot och våld riktat mot statstjänstemän.

I undersökningen studeras åtta myndigheter närmare. Dessa är Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse samt Tullverket.

Iakttagelser

Ingen ökning av hot och våld, men många utsatta

Enligt Arbetsmiljöundersökningen, som undersöker arbetsmiljöförhållandena inom svenskt arbetsliv vartannat år, har inte de statsanställda blivit mer utsatta för hot eller våld under 2000-talet. Drygt tjugo procent av de statsanställda uppgav år 2011 att de utsatts för hot eller våld under de senaste tolv månaderna. Samtidigt har det skett en ökning av antalet anmälningar om arbetsskada på grund av hot eller våld, liksom av antalet polis-anmälningar om hot eller våld mot tjänsteman. Anställda inom Polisen, Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården är särskilt utsatta, men också anställda inom andra statliga myndigheter drabbas. Långt ifrån alla upplevda vålds- och hothändelser rapporteras eller anmäls. Det finns således ett betydande mörkertal när det gäller hot och våld riktat mot anställda i staten. Det är vanligare att statsanställda utsätts för hot om våld och trakasserier än för våld. Statsanställda män uppger sig vara mer utsatta för hot eller våld och rapporterar/anmäler även arbets-

relaterat hot eller våld i större utsträckning än statsanställda kvinnor. Det går samtidigt inte att säga att skillnaden är genusrelaterad eftersom män dominerar i yrken där hot och våld är mer vanligt förekommande.

Ett arbetsmiljö- och demokratiproblem

Det är viktigt att arbetet med att förebygga och hantera hot och våld inte enbart ses som ett säkerhetsproblem i största allmänhet, utan att det tydligt lyfts fram i arbetsmiljöarbetet. Att arbeta aktivt för att motverka hot och våld bidrar också till att skapa en god arbetsmiljö.

När hot och våld riktas mot tjänstemän som har myndighetsutövning som en del av sina arbetsuppgifter är problemet emellertid inte enbart ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilde tjänstemannen och för myndigheten, utan ett rätts-säkerhets- och demokratiproblem för samhället i sin helhet. Det är därför viktigt att anlägga båda dessa perspektiv vid hanteringen av hot och våld.

Får arbetet genomslag?

Det är viktigt att det arbete mot hot och våld som genomförs på central nivå i myndigheterna också får genomslag ute i verksamheten. Om så är fallet går dock inte att få klarhet i om myndigheterna inte mer systematiskt försöker ta reda på det. Uppföljning och utvärdering av arbetet med att förebygga och hantera hot och våld behöver därför utvecklas. Myndigheterna behöver inte bara som i dag följa upp medarbetarundersökningar och incidentrapporter, utan också hur rutiner och olika styr- och stöddokument har implementerats och hållits levande i verksamheten.

Arbetsmiljöverkets inspektioner har satt fokus på frågan

Arbetsmiljöverket genomför en särskild tillsynsatsning mot hot och våld vid myndighetsutövning. Flera intervjupersoner vittnar om att den satsningen har varit till stor nytta. Detta genom att myndigheterna har tvingats att skärpa arbetet mot hot och våld som en konsekvens av inspektionerna.

En stabil organisation behövs

Inom många myndigheter är arbetet mot hot och våld en relativt ny och inte särskilt väl etablerad verksamhet. Inom exempelvis Statens institutionsstyrelse inrättades tjänsten som säkerhetschef år 2009. Det är viktigt att en nyetablerad verksamhet har en stark uppbackning från myndighetsledningen, för att inte riskera att bli en fråga som får uppmärksamhet för en kort tid och sedan försvinner.

Avsaknaden av ett jämställdhetsperspektiv

Att veta hur och varför kvinnor och män drabbas olika av hot och våld är viktigt, liksom hur hot och våld upplevs olika. Det är angeläget att synliggöra, men också åtgärda, ojämlika arbetsförhållanden med avseende på hot och våld i myndigheterna. Arbetsmiljöverket har haft två olika regeringsuppdrag som syftat till att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet. Trots denna satsning från regeringen och Arbetsmiljöverket har vi inte kunnat notera att jämställdhetsperspektivet lyfts fram i myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot och våld.

Problem med incidentrapporteringen

De myndigheter vi har studerat arbetar ambitiöst med att få medarbetarna att rapportera incidenter av hot och våld till ansvariga inom myndigheten och när det är nödvändigt även arbetsskade- och/eller polisanmäla. Incitamenten för att rapportera är dock inte alltid så starka som vore önskvärt, t.ex. kan det för den enskilda medarbetaren uppfattas som obehagligt att riskera att i domstol återigen möta den brottsmisstänkte.

Två olika kulturer

Arbetet mot hot och våld är i samtliga studerade myndigheter uppdelat mellan personalavdelningen och säkerhetsfunktionen. Traditionellt står personalavdelningen för den ”mjuka” delen av arbetet och säkerhetsfunktionen för den ”hårda”. Det innebär att personalavdelningen har varit mer involverad i det förebyggande arbetet samt i arbetet med att hantera konsekvenserna av ett redan utfört hot eller en våldshandling. Även säkerhetsfunctio-

nen arbetar med förebyggande arbete, men då oftast med sådant som utformning av kontorslokaler och framtagande av personlig säkerhetsutrustning. Säkerhetsfunktionen arbetar också med hur medarbetare ska agera i en akut hot- eller våldssituation.

Båda aspekterna av säkerhetsarbetet behövs om hot och våld ska kunna förebyggas och hanteras. Det är därför viktigt att personalavdelningen och säkerhetsfunktionen arbetar samordnat och effektivt tillsammans.

Lite ska man tåla?

Flera intervjupersoner menar att det i deras myndighet finns en slags kultur som kan uttryckas som ”lite får man tåla”. Tjänstemän uppfattar att det ingår i jobbet att tåla ett visst mått av trakasserier och hot. En sådan kultur kan vara ett problem när ambitionen från myndighetens sida är att få medarbetarna att rapportera alla incidenter av hot och våld.

Förslag till regeringen

Utifrån de iakttagelser Statskontoret har gjort i denna studie föreslår vi att:

-
- Regeringen ger Brå i uppdrag att genomföra en bredare övergripande undersökning av omfattningen av hot och våld, vilka områden och verksamheter som är mest utsatta samt vilka typer av hot och våld som finns. Undersökningen bör också inbegripa vilka konsekvenser hot och våld får för enskilda myndigheters verksamhet och för enskilda tjänstemän. Särskilt viktigt är att uppmärksamma om det finns skillnader mellan kvinnor och män.
 - Regeringen ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att tillse att myndigheternas arbete med att förebygga hot och våld systematiskt följs upp samt att myndigheterna har fungerande incidentrapporteringsystem. Förslagsvis skulle Arbetsmiljöverket kunna göra det genom att precisera kraven i sina föreskrifter och allmänna råd samt genom att myndigheten följer upp resultatet i sina inspektioner.

- Regeringen för en dialog med Arbetsgivarverket om möjligheterna att ytterligare förbättra erfarenhetsutbytet mellan myndigheter när det gäller arbetet med att förebygga och hantera hot och våld. I ett sådant arbete skulle också kontakter kunna tas med SKL och arbetsmarknadens parter.
 - Regeringen ger Brå i uppdrag att tillse att det i statistiken över polisanmälningar för hot eller våld mot tjänsteman också görs en uppdelning på kvinnor och män.
 - Regeringen ger Brå eller någon lämplig myndighet eller forskningsinstitution i uppdrag att utvärdera resultatet av Arbetsmiljöverkets två regeringsuppdrag för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet utifrån effekter på myndigheternas arbete. I utvärderingen bör ingå att identifiera eventuella jämställdhetsinsatser som kan bidra till att förebygga hot och våld mot de anställda. I ett senare skede skulle eventuella erfarenheter kunna spridas till andra myndigheter.
-

Uppdrag och genomförande

Bakgrund och syfte

Av förordningen med instruktion för Statskontoret framgår att myndigheten ska följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Statskontoret har i sitt regleringsbrev för år 2012 fått i uppdrag att inom området fokusera på myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer. Analysen ska lämnas i en rapport till regeringen (Socialdepartementet) senast den 1 oktober 2012.

Syftet med denna studie är att ge en fördjupad bild av myndigheternas arbete mot hot och våld. I detta ingår att öka kunskapen om vilka faktorer som är av betydelse för myndigheternas arbete inom området. Studien är utforskande och kartläggande till sin karaktär och utgår från följande frågeställningar:

-
- I vilken utsträckning förekommer hot och våld mot de anställda i statliga myndigheter?
 - Hur arbetar myndigheterna med att förebygga och hantera hot och våld?
 - Vilka förhållanden påverkar myndigheternas arbete mot hot och våld?
-

Hur myndigheterna arbetar mot hot och våld är en del i att bedriva ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning i staten. Staten ska vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare och det innefattar bl.a. att skapa en god arbetsmiljö för de statsanställda (prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 1, s. 47). Ett arbetsmiljöarbete som bedrivs systematiskt, t.ex. genom att planera, organisera och tillämpa system och rutiner som har betydelse för att före-

bygga och hantera hot och våld, underlättar för myndigheterna både att behålla och rekrytera personal.

Hot och våld riktat mot de statliga myndigheterna är ett arbetsmiljöproblem, men också i allra högsta grad ett demokratiproblem. Ytterst kan hot och våld påverka tjänstemännen i deras myndighetsutövning och därmed utgöra en fara för rättssäkerheten. Arbetsmiljö- och demokratiaspekterna är nära sammanlänkade. Statskontoret ser därför myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer även i ett demokratiperspektiv.

Vi har därtill beaktat jämställdhetsperspektivet i vår studie genom att studera om jämställdhet är en faktor som myndigheterna uppmärksammar i sitt arbete mot hot och våld och i så fall på vilket sätt.

Uppdragets genomförande

Den studie som vi har gjort har en utforskande ansats. Kunskapsläget är begränsat när det gäller myndigheternas arbete mot hot och våld, vilket har bidragit till att studien vilar på en fördjupningsstudie av ett begränsat antal myndigheter.

Förekomsten av hot och våld

Inledningsvis gör vi en övergripande beskrivning och analys av förekomsten av hot och våld. Den statistik som vi har använt har vi hämtat från Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet (Brå) och AFA Försäkring. Vidare har vi studerat forskningsrapporter och myndighetsstudier som belyser förekomsten.

Underlagen skiljer sig i fråga om urval, datainsamlingsmetod, utformning av frågor och det sammanhang som eventuella intervju- eller enkätfrågor ställs i. Det har därför inte varit möjligt att göra några mer exakta jämförelser av utsatthetsnivåer. Däremot kompletterar de olika undersökningarna varandra, så att vi har kunnat få en övergripande bild av förekomsten av hot, våld och andra riskfaktorer och deras utveckling över tid.

Fördjupningsstudie

Redan en översiktlig analys av statistiken visar att det finns stora variationer mellan myndigheterna när det gäller förekomsten av hot och våld. Inom vissa myndigheter är detta ett vanligt förekommande problem, medan det i andra inte förekommer över huvud taget. Det är rimligt att anta att mer utsatta myndigheter arbetar mer aktivt med att förebygga och hantera problemet.

Då syftet med denna studie är att ge en fördjupad bild av myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer har vi valt att närmare studera ett begränsat antal myndigheter. Dessa myndigheter är mer utsatta för hot och våld och vi förväntar oss därför att de arbetar aktivt mot hot och våld.

Urvalet av myndigheter

Tyngdpunkten i studien utgörs av en fördjupningsstudie av åtta myndigheters arbete med att förebygga och hantera hot, våld och andra riskfaktorer. Myndigheterna i fördjupningsstudien har vi identifierat genom att studera förekomsten av hot och våld och genom orienterande intervjuer. Urvalet har skett i dialog med uppdragsgivaren.

Urvalet av myndigheter har vi gjort för att fånga upp en del av den variation i tänkbara arbetssätt som sannolikt finns i myndigheterna. De faktorer som vi, utöver förekomst av hot och våld, har försökt att täcka in i urvalet av myndigheter är:

-
- Storlek på myndigheten
 - Mindre yrkesgrupp i större organisation
 - Yrkesgrupp som kan förmedla negativa beslut till klient/kund
 - Längd på relationen till klient/kund
 - Möte med klient/kund utanför arbetsplatsen (förrättning, tillsyn i bostad, verksamhetslokal etc.)
 - Yrkesgrupp med dömande arbetsuppgifter
 - Yrkesgrupp som har rätt att utöva fysiskt tvång och våld
-

Med dessa utgångspunkter har vi valt att närmare studera följande myndigheter: *Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse* samt *Tullverket*.

Bland dessa åtta myndigheter har vi inte tagit med den myndighet där hot och våld är mest frekvent förekommande, nämligen Polisen. Skälet till detta är att Polisen är speciell i det avseendet att statens rätt att använda tvång och i vissa fall våld utövas i vardagen primärt genom polisväsendet. Därmed blir hot och våld en del av vardagen i polisarbetet på ett sätt som inte gäller för andra statliga verksamheter. Här finns det en tydlig skillnad mellan Polisen och andra myndigheter där hot och våld kan förekomma. Vi är väl medvetna om att alla myndigheter i någon mening är unika och att Polisen sedan länge har arbetat med att förebygga hot och våld. En ambition med vår studie är emellertid att lyfta fram goda exempel vilka skulle kunna vara till nytta för fler än en myndighet. Det är därför vi har valt att i vårt urval fokusera på sådana myndigheter där vi menar att erfarenheterna och lärdomarna har en något högre generaliseringsgrad än erfarenheterna från polisverksamheten.

De fördjupningsstudier som vi gjort av myndigheterna bygger i stor utsträckning på intervjuer. Intervjuer har genomförts med personalansvariga och säkerhetsansvariga vid de utvalda myndigheterna. Syftet med att intervjua både personal- och säkerhetsansvariga har bl.a. varit att fånga in de olika synsätt på arbetet mot hot och våld som kan finnas inom myndigheterna.

Vi har även tagit del av myndigheternas särskilda instruktioner, handlingsplaner, strategidokument etc. som avser hur hot och våld ska kunna förebyggas och hanteras. Utöver detta har vi studerat årsredovisningar, arbetsordningar, hemsidor och i förekommande fall incidentrapportering och arbetsmiljöundersökningar.

Orienterande intervjuer och möten

I studiens inledningsskede genomfördes orienterande intervjuer med Arbetsgivarverket, Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), Arbetsmiljöverket, Brå, Fackförbundet ST, Saco samt forskaren Sofia Wikman vid Stockholms universitet. Den sistnämnda doktorerade år 2012 på en avhandling om hot och våld i arbetslivet.¹

Vi har också deltagit vid utbildningsdagar om hot och våld i arbetslivet anordnat av stiftelsen Tryggare Sverige och Partsrådet samt i ett seminarium inom projektet Hot och våld som AFA Försäkring drivit på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och de fackliga organisationerna.

Avgränsningar

Enligt vårt uppdrag ska vi studera hur myndigheterna arbetar med att förebygga och hantera hot, våld och *andra riskfaktorer*. Med ”andra riskfaktorer” avser vi i denna studie trakasserier, som t.ex. kränkning, ofredande eller subtila hot. Vi studerar myndigheternas arbete mot utifrån riktat hot och våld. Därmed utesluter vi myndighetsinternt hot och våld i form av t.ex. mobbning från vår studie.

Av praktiska skäl kommer vi i fortsättningen när vi samlat diskuterar hot, våld och andra riskfaktorer att använda oss av uttrycket ”hot och våld”.

Kvalitetssäkring

Referensgrupper

En intern referensgrupp, bestående av Karin Alling, Kristina Eriksson och Johan Sørensson har varit knuten till projektet.

Våra beskrivningar har vi kommunicerat med Brå och, där det varit aktuellt, med berörda myndigheter. Därutöver har vi haft löpande avstämningar med Socialdepartementet.

Studiens resultat och preliminära slutsatser har diskuterats vid ett internt seminarium.

I projektgruppen har Erica Hult, projektledare, och Peter Ehn ingått.

Förekomsten av hot och våld i myndigheterna

I detta kapitel redovisar vi förekomsten av hot och våld inom de statliga myndigheterna. Vi inleder kapitlet med att beskriva omfattning och karaktär på hot och våld som riktas mot statsanställda. Denna beskrivning utgör tyngdpunkten i kapitlet. I det efterföljande avsnittet beskriver vi utvecklingen över tid. Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser.

I kapitlet använder vi oss av olika typer av undersökningar för att beskriva förekomsten av hot och våld i myndigheterna. Det handlar om dels registerdata i form av arbetsskadeanmälningar, personskaderegleringar och kriminalstatistik, dels undersökningar där statsanställda har tillfrågats om sin utsatthet. Eftersom undersökningarna skiljer sig åt i urval, datainsamlingsmetod och utformning av frågor är det inte möjligt att göra några direkta jämförelser av utsatthetsnivåer. Däremot använder vi undersökningarna för att kompletterna varandra för att på så sätt ändå kunna ge en relativt tydlig bild av förekomsten av hot och våld i myndigheterna.

Av de undersökningar som vi här redovisar framgår att hot och våld riktat mot statsanställda är en företeelse som inte enbart de anställda vid vissa myndigheter, såsom Polisen och Kriminalvården, drabbas av. Även statsanställda som arbetar på myndigheter där det kan förväntas att man mer sällan hamnar i hotfulla eller våldsamma situationer är utsatta. Samtidigt framgår det tydligt av undersökningarna som redovisas nedan att statliga myndigheter som har rätt att i vissa situationer använda fysiskt våld eller tvång har en särställning när det gäller utsatthet för hot och våld.

Begrepp och definitioner av hot och våld i redogörelsen nedan hämtar vi från de undersökningar vi redogör för.

Omfattningen och strukturen på hot och våld

Arbetsmiljöundersökningen

Arbetsmiljöundersökningen är en enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomför vartannat år på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Den senaste undersökningen genomfördes år 2011.² För att belysa arbetsmiljö och hur arbetet upplevs i statlig sektor jämfört med andra sektorer och arbetsmarknaden som helhet beställer Arbetsgivarverket statistik från undersökningen av SCB och redovisar den i en rapport. Arbetsmiljöundersökningen omfattar ca 130 frågor inom olika områden. Den fråga i undersökningen som vi redogör för här formuleras ”Är du utsatt för våld eller hot om våld i ditt arbete?”. Det är utsatthet för hot och våld under de senaste tolv månaderna som vi redogör för.

Andelen statsanställda som i den senaste Arbetsmiljöundersökningen svarade att de varit utsatta för våld eller hot om våld var drygt 20 procent. Eftersom det år 2011 fanns ungefär 240 000 anställda vid de statliga myndigheterna, innebär det enligt undersökningen att ungefär 48 000 statsanställda utsatts för våld eller hot om våld under de senaste tolv månaderna. Tidigare undersökningar pekar på att bredare arbetsmiljöstudier som mäter många typer av händelser synliggör mer hot och våld än vad studier av brott gör (t.ex. Arbetsmiljöverket 2010:4).

Det är inte möjligt att genom att dela upp resultatet i undersökningen fastställa var i staten som de anställda var mer utsatta för våld eller hot om våld. Detta mot bakgrund av att antalet svarande i undersökningen är begränsat. Vad gäller könsfördelning var statsanställda män i högre grad än kvinnor utsatta för våld eller hot om våld.³ Av de statsanställda männen som deltog i undersökningen uppgav drygt 21 procent att de utsatts för våld eller hot om våld. Av kvinnorna var det drygt 19 procent som uppgav att de hade utsatts för detta.

Att resultatet varierar i undersökningen när det gäller kvinnliga och manliga statsanställdas utsatthet för hot och våld påverkas

med stor sannolikhet av att vissa statliga myndigheter och verksamheter där männen dominerar till antalet traditionellt har varit mer utsatta för hot och våld, t.ex. Polisen och Kriminalvården (Arbetsgivarverket 2002, Kriminalvårdens årsredovisning 2011, Polisens årsredovisning 2011, Saco 2008). Även om könsfördelningen i staten som helhet är jämn så finns det stora könsskillnader inom staten.

Andelen kommunalt anställda som uppgav att de utsatts för våld eller hot om våld var närmare 28 procent. För anställda inom landstinget var andelen närmare 33 procent.⁴ I jämförelse med andra offentligtanställda var alltså statsanställda i mindre utsträckning utsatta för hot och våld. Andelen som uppgav att de varit utsatta för hot eller våld totalt på arbetsmarknaden var 14 procent.

Arbetskadestatistik (ISA)

Arbetsmiljöverket är ansvarigt för att sammanställa statistik över anmälda arbetsskador i Informationssystemet för arbetsskador (ISA). Statistiken redovisas årligen. En arbetsskada kan definitionsmässigt antingen vara ett arbetsolycksfall, ett färdolycksfall eller en arbetssjukdom. I arbetsolyckorna ingår hot och våld som en kategori.

Alla arbetsskador med mer än en dags frånvaro ska anmälas av arbetsgivaren enligt förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd. I teorin ska alltså denna statistik vara heltäckande. Det är dock i praktiken inte så att alla arbetsgivare gör en arbetsskadeanmälan. Studier visar att långt ifrån alla arbetsskador rapporteras, trots att det finns anmälningsplikt (se t.ex. Arbetsmiljöverket 2010:4). För myndigheterna gjordes år 2011 143 anmälningar om arbetsskada orsakade av hot och våld i ISA. Hot och våld utgjorde därmed orsaken till drygt 14 procent av de anmälda arbetsolyckorna med sjukfrånvaro i staten. Det handlade om skador som stukningar, hjärnskakning och chock. Skadorna orsakades av t.ex. psykisk överbelastning, slag och sparkar. Männen stod för två

tredjedelar av arbetsskadeanmälningarna och kvinnorna följaktligen för en tredjedel.

Det är möjligt att genom att sortera anmälningarna i ISA urskilja utsatta verksamheter vid statliga myndigheter. De samlade uppgifterna över anmälda arbetsskador på grund av hot eller våld för de senaste fem åren visar att statsanställda inom Polisen drabbas särskilt av hot eller våld. Närmare hälften av de anmälda arbetsskadorna under perioden gällde polisverksamhet. Samtidigt är hot och våld inte avgränsat till anställda inom enstaka myndigheter. Anmälningar om hot eller våld under perioden 2007–2011 kom från 24 statliga verksamheter, bl.a. högre utbildning och arbetsförmedling. Enligt ISA var hot eller våld orsak till totalt 636 anmälningar om arbetsskador för statsanställda under ovanstående period.

Tabell 1. Anmälda arbetsskador orsakade av hot eller våld under 2007–2011.

Statlig verksamhet	Antal anmälningar
Polisverksamhet	310
Heldygnsvård med boende för barn och ungdomar med sociala problem	132
Kriminalvård	87
Militärt försvar	28
Boende med särskild service för vuxna med missbruksproblem	19
Inspektion, kontroll, tillståndsgivning	13
Universitets- och högskoleutbildning	8
Skatteförvaltning, indrivning	6
Arbetsförmedling och rekrytering	5
Övriga statliga verksamheter ⁵	28
Summa	636

Vid hot och våld är det tydligt att det finns vissa verksamheter vid statliga myndigheter där de anställda upplever händelser där hot och våld ingår närmast som en vardagsrisk som följer med arbetet (se t.ex. Arbetsmiljöverket 2010:4). Polisarbete är en typisk sådan verksamhet.

Kriminalstatistik

Den löpande statistiken över polisanmälda brott ger viss information om statsanställdas utsatthet för hot och våld. Från kriminalstatistiken kan vi hämta information om antalet anmälda brott för hot eller våld mot en tjänsteman i dennas *myndighetsutövning*. De tjänstemän som fullgör myndighetsutövning beskrivs som befattningshavare som utövar för det allmänna viktiga funktioner och hit hör t.ex. kronoassistenter, biljettkontrollanter, poliser, socialsekreterare, kriminalvårdare och parkeringsvakter. Det är alltså inte bara statsanställda som åsyftas.

I kriminalstatistiken särredovisas våld mot polisman, mot ordningsvakt samt mot annan person. I den sistnämnda kategorin ingår bl.a. övriga statsanställda med myndighetsutövande arbetsuppgifter som t.ex. kriminalvårdare. Det är inte möjligt att sortera statistiken utifrån kön. Totalt sett tog Polisen år 2011 emot 5 292 anmälningar där tjänstemän vid myndighetsutövning drabbats av våld. Av dessa polisanmälningar gällde de flesta ”annan person” (41 procent) och ordningsvakter (34 procent). Händelser där poliser utsatts utgjorde drygt en femtedel av polisanmälningarna om våld mot tjänsteman.

Antalet polisanmälda brott om hot var fler än antalet anmälningar om våld. Polisen tog år 2011 emot 6617 anmälningar där tjänstemän vid myndighetsutövning drabbats av hot.

Benägenheten att polisanmäla arbetsrelaterat hot och våld är förhållandevis liten men varierar mellan yrkesgrupper (Arbetsmiljöverket 2010:4). Det är också så att våld polisanmäls i större utsträckning än hot (Arbetsmiljöverket 2010:4, Brå 2005:18, Brå 2009:7).

Arbetsrelaterade personskador (PSA)

I enlighet med personskadeavtalet (PSA) har AFA Försäkring i uppdrag från Arbetsgivarverket att administrera och reglera ersättning för statsanställdas arbetsrelaterade personskador. En skadeorsak är hot och våld. För att få ersättning för personskada

som orsakas av hot eller våld behöver det finnas läkarintyg för skadan, skadan ska vara anmäld som arbetsskada och skadan ska vara polisanmäld. För både arbetsskadeanmälningar och polisanmälningar finns, som framgår ovan, sannolikt ett stort mörkertal, vilket återspeglas i att förhållandevis få statsanställda får sina personskador på grund av hot eller våld godkända.

Mot bakgrund av att antalet personskador på grund av hot och våld vissa år är begränsat vill AFA Försäkring inte att vi redovisar årsvisa uppgifter. Uppgifterna för de senaste fem åren redovisas därför samlat. Det som redovisas är godkända fall enligt försäkringsvillkoren, inte samtliga anmälda fall.

Enligt PSA fick 445 statsanställda personskador orsakade av hot eller våld godkända under åren 2007–2011. Dessa personer var verksamma vid arton olika myndigheter, bl.a. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Stockholms universitet. En särskilt utsatt myndighet var Polisen som svarade för drygt 62 procent av de godkända personskadorna i staten på grund av hot eller våld.⁶

Tabell 2. Godkända personskador orsakade av hot och våld i staten, 2007–2011.

Statlig myndighet	Antal personskador
Rikspolisstyrelsen	276
Statens institutionsstyrelse	76
Kriminalvården	56
Försvarsmakten	7
Arbetsförmedlingen	5
Migrationsverket	4
Tullverket	4
Försäkringskassan	3
Kronofogdemyndigheten	2
Specialpedagogiska skolmyndigheten	2
Statens jordbruksverk	2
Stockholms universitet	2
Övriga statliga myndigheter ⁷	6
Summa	445

Inom samtliga statliga yrkesgrupper var det främst män som fick sina personskador orsakade av hot eller våld godkända. Fler

än dubbelt så många statsanställda män jämfört med kvinnor fick sådana arbetsskador godkända (302 respektive 143). Som vi nämnde ovan torde dock detta förhållande sammanhånga med att könsfördelningen varierar mellan myndigheterna. Fortfarande är det exempelvis en tydlig manlig dominans bland anställda vid särskilt utsatta myndigheter, som Polisen och Kriminalvården.

Det går att få information i PSA om allvarligheten av personskada. Personskadans allvarlighet delas in i tre kategorier; sjukskriven mindre än 30 dagar, medicinsk invaliditet 1–15 procent och dödsfall. Vanligen resulterade hot och våld i sjukskrivning för de statsanställda (drygt 83 procent). Medicinsk invaliditet drabbade drygt 18 procent av de statsanställda som fick personskador på grund av hot eller våld godkända. Under perioden var det en statsanställd som blev så allvarligt skadad av våld att personen avled.

Andra studier

Det finns ett begränsat antal studier av utsatthet av hot eller våld inom enskilda myndigheter eller yrkesgrupper. Bland dessa studier kan nämnas Brås studier av otillåten påverkan (där hot och våld ingår) inom kontroll- och rättskedjan.⁸ Brås studier utgjorde en del i ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan. Studierna visar framför allt på en variation mellan och inom myndigheterna. Det gäller såväl för förekomst som för typ av hot och våld. Ett exempel är en studie av åtta myndigheter i kontroll- och rättskedjan där den upplevda utsattheten av hot och våld varierade mellan drygt tre procent (anställda inom Skatteverket) och tjugo procent (anställda inom Kronofogdemyndigheten) (Brå 2005:18).⁹ Våld drabbade enligt studien nästan enbart poliser och tulltjänstemän.

Som en del i programmet Satsa Friskt inom Partsrådet undersökte Länsstyrelsen i Östergötlands län år 2010 förekomsten av hot och våld i myndighetsutövning vid femton länsstyrelser.¹⁰ Undersökningen visade bl.a. att vissa verksamheter var mer utsatta för hot och våld. Det gällde t.ex. djurskyddsinspektörerna

(se även Statskontoret 2011:23). Totalt 23 procent av de svarande i undersökningen uppgav att de någon gång utsatts för obehagliga händelser på grund av det arbete som de utför på länsstyrelsen.

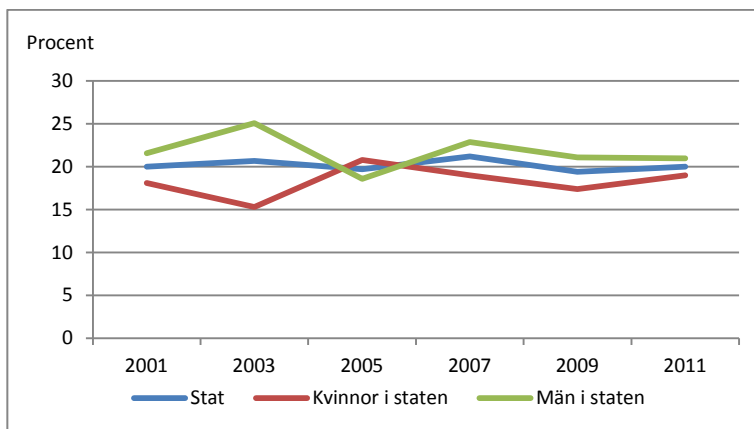
Utöver dessa studier finns de fackliga organisationernas undersökningar baserade på egna datainsamlingar. I en undersökning om arbetsmiljö som fackförbundet ST gjorde år 2012 och som riktade sig till skyddsombud fanns en fråga om de anställda på arbetsplatsen varit utsatta för trakasserier, hot eller våld de senaste tolv månaderna. Andelen skyddsombud som svarade att så var fallet var närmare 41 procent. I STs arbetsmiljöundersökning år 2008 uppgav drygt var sjunde medlem att de någon gång under de senaste tolv månaderna utsatts för våld eller hot om våld.

Utvecklingen över tid

Arbetsmiljöundersökningen

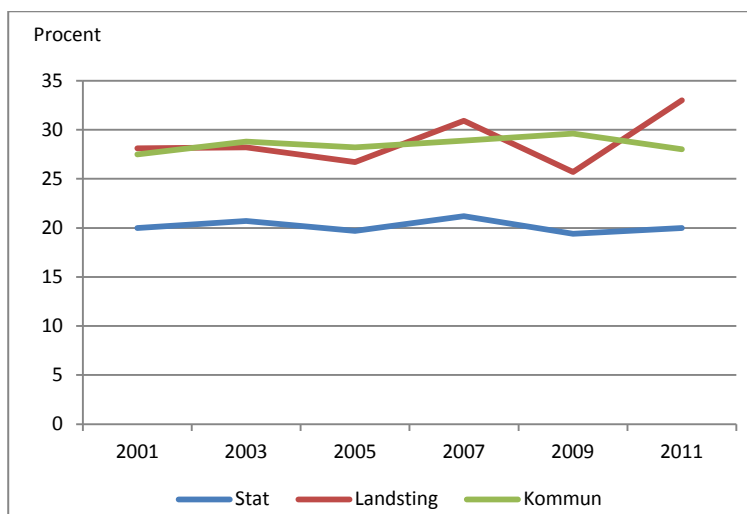
Andelen statsanställda som i Arbetsmiljöundersökningen uppgett att de varit utsatta för våld eller hot om våld har varit stabil under perioden 2001–2011. Utsattheten i staten har varierat mellan som lägst 19 procent och som högst 21 procent. Antalet anställda i staten har hållit en relativt konstant nivå under perioden, drygt 240 000 anställda.

Figur 1. Utsatthet för hot och våld i staten totalt samt uppdelat efter kön 2001–2011.



Under åren 2001–2011 har statsanställda män varit mer utsatta än statsanställda kvinnor för hot eller våld, med undantag av år 2005.¹¹ I de senaste undersökningarna har kvinnors och mäns utsatthetsnivåer närmat sig varandra. Andelen statsanställda kvinnor som utsatts för hot eller våld har ökat från 17 procent år 2009 till 19 procent år 2011. Ökningen för kvinnor under åren 2009–2011 är emellertid inte signifikant säkerställd. Antalet män i staten har samtidigt minskat under åren 2001–2011 och år 2009 var kvinnorna för första gången fler än männen. Denna utveckling fortsatte under år 2010 och år 2011.

Figur 2. Utsatthet för hot och våld i offentlig sektor totalt samt uppdelat efter stat, landsting och kommun 2001–2011.

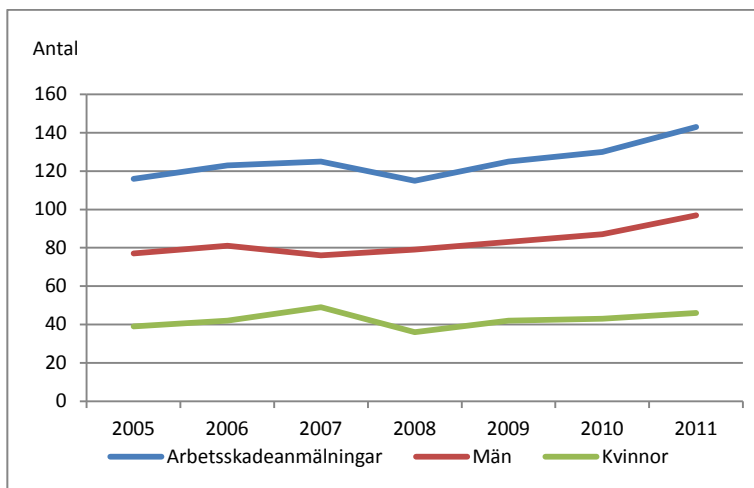


Enligt undersökningen har statsanställda under perioden varit förhållandevis mindre utsatta för hot och våld än andra offentliganställda. Andelen som varit utsatta för hot eller våld totalt på arbetsmarknaden har under åren 2001–2011 ökat marginellt, från drygt 13 procent år 2001 till 14 procent år 2011.

Arbetskadestatistik (ISA)

Beträffande arbetskadestatistiken i ISA bör man vara mycket försiktig med att göra längre jämförelser över tid, vilket bl.a. beror på att det finns en alltför stor osäkerhet om underrapporteringen (se Arbetsmiljöverket 2010:4). Med ovanstående reservationer i åtanke har antalet arbetskadeanmälningar på grund av hot och våld ökat under åren 2005–2011 med nästan 27 procent, från 113 anmälningar år 2005 till 143 anmälningar år 2011.

Figur 3. Anmälningar om arbetsskada totalt samt uppdelat efter kön, 2005–2011.

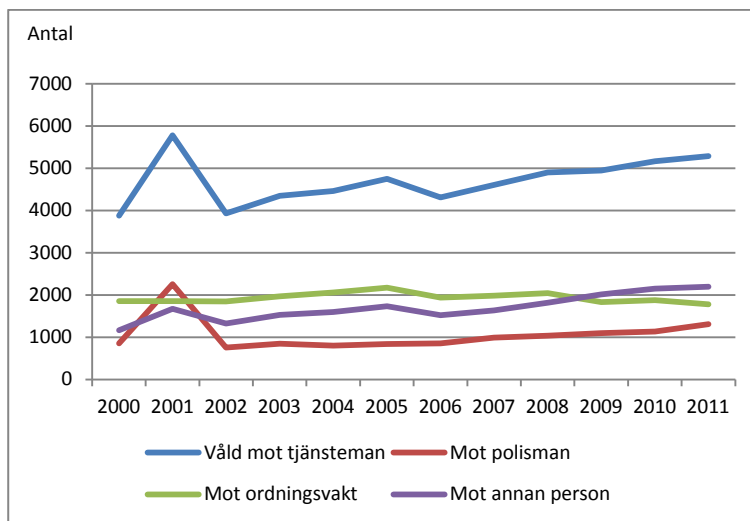


Statsanställda män har anmält fler arbetsskador på grund av hot eller våld än statsanställda kvinnor under perioden. Ungefär två tredjedelar av anmälningarna har, med undantag för år 2007, gällt män.

Kriminalstatistik

Vad gäller polisanmälningar om våld mot tjänsteman har de kontinuerligt ökat under 2000-talet, från 3879 anmälningar år 2000 till 5292 anmälningar år 2011. Det innebär en ökning med drygt 36 procent under perioden. Oroligheterna under EU-toppmötet i Göteborg år 2001 bidrog till att antalet anmälningar det året var extra stort.

Figur 4. Våld mot tjänsteman totalt samt uppdelat efter brottstyp, 2000–2011.



Det har skett en betydande ökning av polisanmälningar om våld mot de tjänstemän som ingår i kategorin ”annan person” under perioden, från 1169 polisanmälningar år 2000 till 2198 polisanmälningar år 2011. Det är en ökning med drygt 88 procent. Mot slutet av perioden är våld mot denna kategori av tjänstemän som arbetar med myndighetsutövning vanligast av de tre brottstyperna. Även för poliser har det skett en ökning av polisanmälningarna om våld mot tjänsteman med drygt 53 procent, från 857 anmälningar år 2000 till 1312 anmälningar år 2011.

Under 2000-talet har antalet polisanmälda brott om hot varit fler än antalet polisanmälda brott om våld, förutom under år 2001 då oroligheterna i Göteborg i samband med EU-toppmötet inträffade. Anmälningarna till Polisen om hot mot tjänsteman har ökat med drygt 67 procent under perioden, från 3970 anmälningar år 2000 till 6617 anmälningar år 2011.

Det är svårt att säga om ökningen i brottsanmälningarna om hot och våld mot tjänsteman är faktisk eller om den grundar sig i

ökad benägenhet att anmäla brott (Arbetsmiljöverket 2010:4, Brå och Utvecklingsrådet 2009).

Sammanfattande slutsatser

Enligt Arbetsmiljöundersökningen har inte de statsanställda blivit mer utsatta för våld eller hot om våld under 2000-talet. Drygt tjugo procent uppgav år 2011 att de utsatts för våld eller hot om våld under de senaste tolv månaderna. Om hot och våld ses ur detta bredare arbetsmiljöperspektiv synliggörs mer hot och våld än vad som framkommer av arbetsskade- och kriminalstatistiken. Långt ifrån alla upplevda vålds- och hothändelser i staten rapporteras eller anmäls. Det finns alltså ett betydande mörkertal vad gäller hot och våld i staten. Samtidigt har det skett en ökning av antalet anmälningar om arbetsskada orsakad av hot eller våld. Antalet polisanmälningar om hot eller våld mot tjänsteman har också ökat. Om ökningen i antalet anmälningar beror på en ökad anmälningsbenägenhet eller speglar att fler statsanställda blir utsatta för hot eller våld går inte att utläsa av statistiken.

Utvecklingen över tid visar att av samtliga offentliganställda har de statsanställda varit minst utsatta för våld eller hot om våld under 2000-talet, enligt Arbetsmiljöundersökningen. Statsanställda har dock varit mer utsatta för hot eller våld än arbetsmarknaden totalt. Utsattheten i staten har varierat mellan drygt 19 procent och drygt 21 procent under perioden.

Arbetsrelaterat hot och våld är koncentrerat till vissa myndigheter och tycks där närmast uppfattas som en vardagsrisk. Anställda inom Polisen, Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården är särskilt utsatta, men också anställda inom andra statliga myndigheter drabbas. Det är vanligare att statsanställda utsätts för hot och trakasserier än för våld. Statsanställda män uppger sig vara mer utsatta för hot och våld. De rapporterar/anmäler även arbetsrelaterat hot och våld i större utsträckning än statsanställda kvinnor. Männerna i staten får också fler arbetsskador på grund av hot eller våld godkända. Det går dock inte

att säga att skillnaden är genusrelaterad eftersom män dominerar i yrken där hot och våld är mer vanligt förekommande.

Styrningen av myndigheternas arbete mot hot och våld

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Den statliga arbetsgivarpolitiken har regeringen till stor del delegerat till myndighetsledningarna. Denna delegering innebär betydande frihet för myndigheterna att själva utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetensförsörjning utifrån verksamhetens krav. Arbetsgivarpolitiken är ett medel för att uppnå verksamhetens mål och ska anpassas till verksamhetens behov.

Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken

De statliga arbetsgivarna har gemensamt beslutat om en arbetsgivarpolitisk strategi. Den arbetsgivarpolitiska strategi som beslutades om år 2010 och som gäller tillsvidare ska vara ett verktyg för utveckling och ett stöd för samordning. En av de fem arbetsgivarpolitiska prioriteringarna i strategin är en god arbetsmiljö som främjar verksamhetsutveckling. För att främja verksamhetsutveckling genom god arbetsmiljö ska de statliga arbetsgivarna bl.a. arbeta i samverkan för att förebygga och hantera hot och våld.

I den arbetsgivarpolitiska strategin betonas att hot och våld mot de anställda i staten, ofta i samband med myndighetsutövning, ska tas på största allvar. Enligt strategin utgör hot och våld mot anställda i staten ett angrepp både mot den enskilde medarbetaren och mot rättssamhället. Det är därför angeläget att skapa trygga arbetsplatser.

En del i arbetet med den arbetsgivarpolitiska strategin utgörs av ett projekt som bl.a. ska utveckla och ta fram goda exempel på arbete mot hot och våld. Projektet samordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det pågår under år

2012 och innefattar aktiviteter som t.ex. att framställa en rapport och att ordna seminarier för myndigheterna.

Särskilda regeringsuppdrag

Genom särskilda regeringsuppdrag till Arbetsmiljöverket har arbetslivsrelaterat hot och våld länkats till arbetsmiljöarbetet. Ett uppdrag som Arbetsmiljöverket genomfört på regeringens uppdrag är att under åren 2009–2010 främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet genom en kunskaps- och informationssatsning.

Regeringen gav år 2011 Arbetsmiljöverket i uppdrag att fördjupa denna satsning. Arbetsmiljöverket inledde som ett svar på den del av uppdraget som berörde de offentliganställda som utsatts för hot och våld vid tjänsteutövning under våren 2011 en riksomfattande inspektionsaktivitet för att förebygga riskerna för hot och våld vid myndighetsutövning. Inspektionerna kommer att genomföras under tre år. Syftet är att myndigheter och förvaltningar aktivt och systematiskt ska arbeta med att undersöka, bedöma och åtgärda riskerna för att på så sätt förebygga att personal skadas fysiskt eller psykiskt på grund av hot eller våld.

Reglering med relevans för myndigheternas arbete mot hot och våld

Det finns ett betydande antal lagar som på ett eller annat sätt berör myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot och våld. Tyngdpunkten i det här avsnittet ligger på den reglering som avser myndigheternas arbetsmiljöarbete mot hot och våld. Vi inleder dock med att kortfattat beskriva relevanta paragrafer i brottsbalken.

Brottsbalken

Finns det anledning att misstänka brott mot statstjänstemän är det ett antal paragrafer i brottsbalken som i första hand blir aktuella. Det gäller t.ex. hot eller våld mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken), förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §

brottsbalken), olaga hot (4 kap. 5 § brottsbalken) och ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken). Enligt brottsbalken ska den som med våld eller hot om våld förgriper sig på någon i dennes myndighetsutövning dömas för våld eller hot mot tjänsteman, vilket anses vara ett grövre brott än ”vanlig” misshandel. Straffet är max fyra års fängelse, medan straffet för misshandel är fängelse i högst två år. Brottsbalkens definition av tjänsteman är en person som arbetar med myndighetsutövning.

Arbetsmiljölagen

När det gäller hot och våld i arbetslivet tydliggör arbetsmiljölagstiftningen arbetsgivarens ansvar inom området. En källa för arbetsmiljölagstiftningen är arbetsmiljölagen (AML, 1977: 1160). I AML:s inledande paragraf anges att ”lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö” (1 kap. 1 §). Det finns sedan ytterligare ett antal paragrafer som kan kopplas till förekomsten av hot och våld i arbetslivet, t.ex. 2 kap. 2 § där det stadgas att arbetet ”ska planläggas och anordnas så, att det kan utföras i en sund och säker miljö” och 3 kap. 2 a §, där det bl.a. stadgas att arbetsgivaren ska ”fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta”. AML:s bestämmelser är allmänt hållna och kompletteras framför allt genom Arbetsmiljöverkets författningssamling.

Arbetsmiljöverkets föreskrift om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön

Den viktigaste regleringen när det gäller hot och våld i arbetslivet är Arbetsmiljöverkets föreskrift (1993:2) om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön. I föreskriften preciseras vad arbetsgivaren ska göra för att så långt som möjligt förebygga risken för hot och våld samt hur inträffade incidenter med hot och våld ska följas upp. I 2 § stadgas att arbetsgivaren ”ska utreda de risker för våld eller hot som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen”. I föreskriften anges bl.a. att det ska finnas särskilda säkerhetsrutiner för arbete som kan medföra risk för våld eller hot (3 §). Dessa rutiner ska hållas aktuella och följas upp fortlöpande. Vidare att arbets-

tagarna ska ha ”tillräcklig utbildning och information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredsställande trygghet” (4 §). Vid arbete där det finns risk för återkommande våld eller hot om våld ska arbetstagarna få ”särskilt stöd och handledning” (5 §). I förordningen stadgas också att arbetsplatser ska ”placeras, utformas och utrustas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs” (6 §). Om det finns en påtaglig risk för våld eller hot om våld får en arbetsuppgift inte utföras som ensamarbete (8 §).

När det gäller uppföljande arbete stadgas att ”tillbud och händelser med våld eller hot om våld skall dokumenteras och utredas” (10 §). Vidare att arbetstagare som utsatts för våld eller hot om våld snabbt ska få ”hjälp och stöd för att förebygga eller lindra såväl fysisk som psykisk skada” (11 §). Arbetsgivaren ska också ha särskilda rutiner för detta (11 §).

Föreskriften om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön kompletteras med allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.¹² I de allmänna råden kommenteras de olika paragraferna i förordningen. När det gäller situationer där arbetstagaren riskerar att utsättas för hot eller våld nämns bl.a. när arbetstagaren har en makt- eller myndighetsfunktion. Det gäller t.ex. när arbetstagaren har rätt att ändra på något som en klient e.d. inte vill, eller kräva något som densamma inte accepterar.

När det gäller riskförebyggande åtgärder anges i de allmänna råden att det är viktigt att en bedömning av risken för hot eller våld görs både för arbetsplatsen i sin helhet och för enskilda arbetssituationer. Det kan då vara nödvändigt med en noggrann kartläggning av arbetet, vilken sedan utmynnar i ett åtgärdsprogram. Dessa åtgärder kan gälla organisatoriska förändringar, säkerhetsrutiner, tekniska hjälpmedel, anpassning av lokaler, information, utbildning och åtgärder efter inträffad händelse. I de allmänna råden understryks också vikten av att det på arbetsstället finns en gemensam grundsyn på hur säkerhetsarbetet ska bedrivas.

Vidare anges att ett särskilt utbildningsprogram om säkerhet kan behöva tas fram. Det kan t.ex. vara frågan om kompletterande utbildning i säkerhetsrutiner, säkert arbetssätt och hur man bedömer risker. Utbildningen kan också omfatta hur man bemöter människor i kris eller i upprört tillstånd, konflikthantering samt självskydd.

I bilagor till de allmänna råden ges exempel på frågor som kan ställas i samband med kartläggning av arbetet samt på säkerhetsrutiner. Vidare ges förslag på vad som kan tas upp i ett rapporteringssystem om våld och hot om våld samt förslag till åtgärder i anslutning till en akut våldshändelse.

Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete

I Arbetsmiljöverkets föreskrift (2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete definieras vad som avses med systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt föreskriften avses ”arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås” (2 §). I det systematiska arbetsmiljöansvaret ingår att det ska finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena ska vara för att ”ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås” (5 §). I Arbetsmiljöverkets allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete anges att en viktig utgångspunkt för arbetsmiljöpolicy är de risker som finns i verksamheten.

I föreskriftens 6 § preciseras uppgiftsfördelningen samt kunskaps- och kompetenskraven för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Enligt paragrafen ska arbetsgivaren ”fördela uppgifterna på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås”. Arbetsgivaren ska också se till att de personer som får denna uppgift har tillräckliga kunskaper om bl.a. ”fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som innebär risker för ohälsa och olycks-

fall” samt om ”åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall” (6 §). I de allmänna råden om tillämpningen av föreskriften anges att chefer och arbetsledande personal har en avgörande betydelse för att ohälsa och olycksfall ska kunna förebyggas. De behöver därför ”gedigna kunskaper om arbetet, riskerna i arbetet och åtgärder för att förebygga skador”. Det anges vidare att det är viktigt att de har ”god insikt i hur människor reagerar i olika situationer och att de är insatta i de hälsomässiga effekterna” av bl.a. våld och hot. Detta för att kunna ge arbetstagarna nödvändigt stöd.

Arbetsmiljöverkets föreskrift om första hjälpen och krishantering

I Arbetsmiljöverkets föreskrift (1999:7) om första hjälpen och krisstöd anges bl.a. hur arbetet ska bedrivas vid olyckor och akuta krisituationer. I de anslutande allmänna råden exemplifieras situationer som kan utlösa krisreaktioner med bl.a. våld och hot om våld.

I förordningen understryks vikten av att arbetstagarna känner till hur krisstödet är organiserat på arbetsstället samt de rutiner som gäller (5 §). Det är viktigt att det är klargjort vem som gör vad om något akut av denna art händer. Chefer och annan arbetsledande personal ska också ha ”tillräckliga kunskaper om krisstöd för att kunna planera och ordna detta på ett lämpligt sätt” (7 §). Det är också viktigt att kunskaperna både hos chefer och hos medarbetare hålls aktuella.

I de allmänna råden anges att det är naturligt att använda löpande personalutbildning och särskilt chefs- och ledarutbildning för att ”behandla och ge insikter om behovet och värdet av krisstöd”.

Hur myndigheterna arbetar med att förebygga och hantera hot och våld

I det här kapitlet beskriver vi arbetet med att förebygga och hantera hot och våld i de åtta myndigheter som vi har studerat närmare. Kapitlet är indelat så att vi först övergripande beskriver hur arbetet är organiserat inom myndigheterna. I det följande avsnittet redogör vi för det underlag som myndigheterna behöver för att kunna bedöma om hot och våld är ett problem för verksamheten och hur det i så fall ska angripas och följas upp. I det tredje avsnittet beskrivs de styr- och stöddokument som myndigheterna har tagit fram för att bedriva arbetet mot hot och våld. I de därefter följande avsnitten ger vi exempel på praktiska åtgärder och metoder som myndigheterna använder för att förebygga och hantera hot och våld samt beskriver olika typer av kompetensutveckling som används i det arbetet. Sist i kapitlet lyfter vi fram några intressanta konkreta exempel på hur myndigheterna arbetar för att förebygga och hantera hot och våld.

Myndigheternas organisering av arbetet mot hot och våld

Arbetet mot hot och våld är i samtliga myndigheter organisatoriskt uppdelat mellan personalavdelningen och säkerhetsfunktionen.¹³ Vanligtvis har säkerhetsfunktionen en mer central roll i arbetet, men det kan variera. Vilken organisatorisk enhet som är den drivande i arbetet mot hot och våld tycks ofta vara ett resultat av vad som skulle kunna kallas historiska tillfälligheter, dvs. vem som en gång i tiden tagit initiativ till att starta arbetet. På exempelvis Statens institutionsstyrelse och Tullverket är det en person som arbetar med säkerhetsfrågorna och den personen är samma person som redan från början har drivit arbetet. På Länsstyrelsen i Östergötlands län är det däremot personalavdel-

ningen som främst har arbetat med frågan. Säkerhetsfunktionen fungerar där mer som en allmän servicefunktion för hela myndigheten och har när det gäller arbetet mot hot och våld främst haft en stödjande roll i förhållande till personalavdelningen. På Kronofogdemyndigheten är arbetet organisatoriskt tydligare delat mellan personalavdelningen och säkerhetsfunktionen.

Myndigheternas säkerhetsfunktion har helt naturligt ansvaret för den fysiska säkerheten.¹⁴ För personalavdelningen är det vanligare att hot- och våldsproblematiken utgör en del av det bredare arbetsmiljöansvaret. Personalavdelning har också ett större ansvar när det gäller krishantering efter det att en hot- eller våldsincident har inträffat.

I flertalet myndigheter utgör säkerhetsfunktionen en relativt ny del av organisationen. Ofta har den tillkommit under de senaste fem till tio åren. Inom exempelvis Försäkringskassan inrättades en säkerhetsstab år 2008 och på Statens institutionsstyrelse inrättades tjänsten som säkerhetschef år 2009. Säkerhetschefen sitter i ledningen i två av myndigheterna. Det gäller Försäkringskassan och Domstolsverket.

Incidentrapporteringen utgör en grund

En självklar grund för myndigheternas arbete mot hot och våld är att de har en någorlunda klar bild av förekomsten av det samma. En incident där hot och våld ingår är en signal att undersöka risker och om det finns brister i arbetet mot hot och våld vad gäller bl.a. arbetsorganisation, rutiner, fysiskt skydd och utbildning.

Incidentrapporteringen är tillsammans med arbetsmiljöenkäter det viktigaste instrumentet för att ge myndigheterna en bild av förekomsten av hot och våld. När det gäller hur systemen för incidentrapportering är utformade finns det betydande variationer mellan myndigheterna, från intranät genom koppling till e-postmeddelanden till enklare system med rapportering via blanketter. Det varierar också vilken funktion, personalavdelning eller säkerhetsfunktion, som förvaltar systemet. Vem som

rapporterar i systemet, den drabbade medarbetaren eller någon annan, kan även skilja sig mellan myndigheterna.

Till stora delar torde dessa skillnader i utformning sammanhånga med att verksamhet och organisation skiljer sig avsevärt mellan de olika myndigheterna. Försäkringskassans incidentrapportering är t.ex. uppdelad på personsäkerhet, fysisk säkerhet, informationssäkerhet och överträdelser, som jäv och bestickning. Personsäkerhet är i sin tur uppdelat på kategorierna olycksfall, våld mot tjänsteman, stalkning, trakasserier, hot mot tjänsteman och hot om självmord. Försäkringskassan redovisar också en månatlig statistik på bl.a. anmälda incidenter.

Vad en incident eller händelse egentligen är och vem som bestämmer vad som är en incident är något som myndigheterna hanterar på olika sätt. En svårighet är när incidentrapporteringssystemet används för att rapportera helt olika typer av händelser, t.ex. förekommer det att fel i ventilationen eller stopp i avloppet rapporteras som en incident. På Migrationsverket finns två system. Ett incidentrapporteringssystem, där hot- och våldincidenter rapporteras samt en tillbudsrapportering, där händelser som också faller utanför hot och våld rapporteras. I incidentrapporteringssystemet är det säkerhetsfunktionen som registrerar och som aktivt följer upp incidenten.

En annan svårighet är att bestämma hur allvarlig en händelse ska vara för att rapporteras. Å ena sidan är det svårt att följa utvecklingen av hot och våld om endast allvarliga händelser rapporteras i systemet och detta riskerar att försvåra det förebyggande arbetet, å andra sidan innebär en rapportering av alla händelser där hot och våld ingår att myndigheten framstår som en mer farlig arbetsplats.

Det kan noteras att det tycks finnas ett mörkertal i incidentrapporteringssystemen. När myndigheter i arbetsmiljöundersökningar frågar om utsatthet för hot och våld ligger förekomsten generellt sett högre än i incidentrapporteringssystemen. Ett exempel på en myndighet som arbetar aktivt för att förbättra sin kunskap om den reella förekomsten av hot och våld är Försäk-

ringskassan. Det görs bl.a. genom undersökningar vartannat år. I den undersökning som myndigheten genomförde år 2010 framkom att drygt 30 procent av medarbetarna inte anmäler till sin närmaste chef att de har blivit utsatta för hot eller våld. Två huvudskäl till att avstå att anmäla var att man inte trodde att anmälan skulle leda till något resultat samt att man hade bristande förtroende för cheferna.

En iakttagelse som vi har gjort är att eventuella skillnader i utsatthet mellan kvinnor och män är ett perspektiv som inte får någon särskild uppmärksamhet i incidentrapporteringen.

En aktiv uppföljning av incidentrapportering är något som flera myndigheter framhåller som en viktig framgångsfaktor. Migrationsverket menar att det förhållandet att säkerhetsfunktionen numera noga följer upp incidenterna har varit mycket betydelsefullt för säkerhetsarbetet. Vid mer allvarliga händelser åker t.ex. någon från säkerhetsfunktionen ut på plats. Förutom att ge kunskap har den aktiva uppföljningen bidragit till att ge legitimitet åt säkerhetsarbetet. Myndigheten visar att den aktivt arbetar med problemet, att frågan är viktig.

Styr- och stöddokument

Samtliga studerade myndigheter har tagit fram olika typer av styr- och stöddokument för arbetet mot hot och våld. Det finns handlingsplaner, rutiner, riktlinjer, checklistor etc. som berör olika delar av arbetet. Dokumenten kan vara framtagna för att vägleda det förebyggande arbetet (t.ex. riktlinjer för besök), för när en hot- eller våldssituation uppstår (t.ex. riktlinjer för polisanmälan), eller för krishantering efter en händelse (t.ex. rutiner för avlastningssamtal). I handlingsplaner e.d. knyts oftast de olika delarna samman. Det görs t.ex. i Länsstyrelsen i Östergötlands läns handlingsplan mot hot och våld. Flertalet myndigheter lägger också upp styrdokumentet på sina intranät.

Domstolsverket har tagit fram en broschyr – ”Vår säkerhet. Ett gemensamt ansvar” – som kortfattat informerar personalen på domstolarna hur de ska arbeta för att förebygga, hantera och

följa upp eventuella hot- eller våldssituationer. Sist i broschyren finns också en enkel checklista tänkt att användas när ett hot rings in till domstolen.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten är exempel på myndigheter som har detaljerade riktlinjer för personsäkerheten. I Försäkringskassans riktlinjer anges bl.a. att samtliga medarbetare och chefer ska genomgå en utbildning om personsäkerhet. Medarbetare och chefer som myndigheten bedömt tillhöra utsatta grupper, t.ex. har kundtjänstarbete eller är beslutsfattare i ersättningsärenden, ska genomgå en fördjupad utbildning mot hot och våld. Cheferna ska därtill genomgå en särskild chefsutbildning avseende hot och våld. I Kronofogdemyndighetens riktlinjer anges att personal som i sitt arbete riskerar att hamna i konfliktsituationer ska utbildas i att i tid upptäcka eller förutse våldssituationer, att känna igen våldsbenägenhet, konfrontationsteknik, konfliktlösningsmetoder, kunskap om olika kulturer samt brottsbalkens bestämmelser för att utöva nödvärnsrätt.

Det framgår av intervjumaterialet att flera myndigheter arbetar med att uppdatera sina olika rutiner och att också ta fram nya sådana. I årsredovisningen för år 2011 anger Arbetsmiljöverket angående sin särskilda inspektionsinsats gällande hot och våld vid myndighetsutövning, att de brister som upptäckts främst består i att rutinerna är föråldrade och okända av personalen.¹⁵

Åtgärder och metoder

Detta avsnitt har vi valt att dela in i en del som beskriver det förebyggande arbetet och en del som på motsvarande sätt beskriver åtgärder och metoder när väl en hot- eller våldssituation inträffar eller har inträffat.

Det förebyggande arbetet

Det finns såväl likheter som skillnader avseende de åtgärder och metoder som myndigheterna använder när det gäller att förebygga hot och våld. Att det finns skillnader är också förväntat med tanke på att myndigheternas verksamheter skiljer sig åt.

Risakanalyser

Ett grundläggande moment i arbetet med att förebygga hot och våld är att genomföra någon form av riskanalys. Detta görs mer eller mindre elaborerat inom samtliga studerade myndigheter. Kronofogdemyndigheten lyfter fram skillnaden mellan den myndighetsövergripande riskanalysen och den enklare riskanalys som den enskilda medarbetaren ska göra inför varje förrättning för att på så sätt minska risken för hot och våld. För den övergripande riskanalysen har Kronofogdemyndigheten tagit fram en myndighetsövergripande modell, tänkt att användas för alla former av riskanalyser. Modellen ska bl.a. användas i samband med olika typer av verksamhetsplanering, inför större förändringar i verksamheten samt i riskbedömningar av myndighetens lokaler. I den enskilda medarbetarens riskanalys ingår bl.a. att skaffa nödvändig information genom att studera handlingarna i ärendet, tala med tidigare handläggare och skaffa kompletterande information från andra myndigheter. I vissa fall kan också myndighetens säkerhetsrådgivare hjälpa till med riskbedömningen.

Försäkringskassan genomför en årlig riskanalys för myndigheten. I det enskilda fallet använder sig myndigheten av ett särskilt riskbedömningsinstrument (Brott mot myndighetsföreträdare, BMM-FK). Genom detta instrument graderas risk- och hotbild på en femgradig skala. Även Migrationsverket använder sig av en riskanalys med en graderad skala, där konsekvenser av och sannolikheten för att en viss riskbedömd händelse ska inträffa graderas och leder fram till ett visst riskvärde.

Inom Tullverket påbörjades under år 2011 en riskinventering avseende otillåten påverkan (där hot och våld utgör en del) inom myndighetens samtliga verksamheter. Resultatet från riskinventeringen är tänkt att användas som ett underlag för fortsatt arbete på olika nivåer i myndigheten (Tullverkets årsredovisning 2011). Tullverket understryker att grunden i det förebyggande arbetet är att göra riskinventeringar på arbetsplatsen, att diskutera de risker som finns, göra dem kända och samtidigt diskutera hur dessa situationer kan uppstå. På Tullverket är

arbetsplatsträffarna tänkta att utgöra det forum som ska användas för riskbedömningar. Till hjälp i riskinventeringen har myndigheten tagit fram en checklista för identifiering av risker för otillåten påverkan.

Möta och stödja medarbetarna

Flera myndigheter påtalar vikten av att säkerhetsfolket har möjlighet att vara ute i verksamheten, att träffa och stödja medarbetarna. Inom Kronofogdemyndigheten finns det exempelvis särskilt utsedda säkerhetsrådgivare som har till uppgift att stödja chefer och medarbetare inom säkerhetsområdet. Deras uppgift är att dels operativt stödja genom att finnas på plats och ge råd om hur saker ska hanteras, dels följa upp och kontrollera att verksamheten följer de centrala riktlinjer som finns. Migrationsverket lyfter särskilt fram som en framgångsfaktor att säkerhetsenheten är aktiv och är ute i verksamheten. Det är också ett sätt att förankra säkerhetsarbetet i verksamheten.

Fysisk säkerhet

Arbetet med fysisk säkerhet är något som myndigheterna ägnar sig åt utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Den fysiska säkerheten är därför olika utformad vid olika myndigheter. Arbetet utgår, i likhet med övrigt säkerhetsarbete, från de handlingsplaner, riktlinjer och liknande dokument som myndigheterna har tagit fram. Typiska säkerhetsåtgärder är t.ex. att utrusta medarbetarna med personlarm och särskilda tjänstekort. På de sistnämnda är medarbetarnas identitet dold. Det kan även vara frågan om att ha särskilda rutiner och planer för besök samt rutiner för att kontrollera att medarbetarna har kommit tillbaka efter besök. Kronofogdemyndigheten har t.ex. särskilt framtagna metoder för hur en så kallad förrättning¹⁶ ska gå till säkerhetsmässigt. Exempelvis ska som grundprincip samtliga förrättningar genomföras av två medarbetare. Tjänstemän ska också under förrättning regelbundet stå i kontakt med en person på kontoret. Denna kontaktperson ska säkerställa att tjänstemännen rapporterar under förrättningen och återkommer från den samma samt agera vid en eventuell incident. Att träna medarbetarna i självskydd är också exempel på det förebyggande arbetet

när det gäller fysisk säkerhet. Exempelvis inom Statens institutionsstyrelse får personalen öva nedtrappningstekniker i hotfulla situationer.

Vid flera myndigheter är en av de prioriterade åtgärderna när det gäller den fysiska säkerheten att utforma och utrusta lokaler med tanke på att förebygga hot och våld. Ett exempel är Arbetsförmedlingen som delat in sina lokaler i tre zoner. Lokalerna utformas på olika sätt i de tre zonerna, bl.a. med hänsyn till säkerhet i samband med kundmöten. Ett särskilt problem i det sammanhanget uppstår när Arbetsförmedlingen arbetar tillsammans med Försäkringskassan och Skatteverket i s.k. lokala servicekontor. Eftersom det varierar i vilken utsträckning som myndigheterna möter sina kunder fysiskt, där Arbetsförmedlingen har flest fysiska möten, skiljer sig också säkerhetsbehoven. Något som gör att arbetet med säkerhetslösningarna i de gemensamma lokalerna ibland kan vara komplicerat. Inom Kronofogdemyndigheten har det tagits fram en riktlinje – ”Normkontoret” – för utformningen av myndighetens samtliga handläggarkontor. Ett särskilt problem för Domstolsverket är att många domstolsbyggnader är äldre och inte anpassade till dagens säkerhetskrav. De kan också vara byggnadsminnesskyddade, vilket gör att nödvändiga ombyggnader kan bli byggnadstekniskt komplicerade.

Migrationsverket framhåller som en viktig framgångsfaktor i säkerhetsarbetet att säkerhetspersonal så tidigt som möjligt är med i arbetet när förändringar ska göras inom myndigheten. När det gäller myndighetens strategi att förändra sitt bemötande av besökande genom att ersätta stängda receptioner med öppna kundcentra är den säkerhetsansvariga med från början, genom att bl.a. ta fram riskanalyser och säkerhetsbedömningar, lämna synpunkter på ritningarna och diskutera med medarbetare. Migrationsverkets erfarenhet är att tidig medverkan är effektivt både för resultat och för kostnader.

Ett annat exempel på hur en myndighet kan agera för att säkra medarbetarnas fysiska säkerhet har vi hämtat från Försäkrings-

kassan. Där har införts en möjlighet att flytta ärenden när myndigheten anser att det finns risk för hot eller våld, så att ett sådant ärende handläggs i en annan del av landet än var det skulle ha gjorts om normala rutiner följts. Vissa myndigheter ser över om det är möjligt att införa kollektivt beslutsfattande, t.ex. en beslutsnämnd, för sådana ärenden där det finns risk för hot och våld. Det handlar bl.a. om beslut som gäller grovt kriminella personer.

Åtgärder och metoder när en hot- eller våldssituation inträffar eller har inträffat

Hur den enskilda medarbetaren ska agera under en pågående incident har myndigheterna försökt att hantera genom rutiner, checklistor e.d. samt genom utbildning/träning. När väl en hot- eller våldsincident har inträffat är det krishantering som står i fokus för myndigheterna.

Rutiner och checklistor

Som tidigare nämnts arbetar myndigheterna med checklistor för olika typer av händelser. Domstolsverket har t.ex. en checklista som är tänkt att användas när ett hot rings in till domstolen. Myndigheten har också tagit fram riktlinjer för vilka åtgärder som domstolarna respektive Domstolsverket ska vidta vid ett hot mot en enskild medarbetare. Försäkringskassan är en annan myndighet som använder sig av checklistor som ett hjälpmedel vid en hot- eller krissituation. Ett växande problem på myndigheterna är att kunderna/klienterna hotar att begå självmord. Även för denna typ av hot finns det hos flera myndigheter checklistor framtagna. Bland annat har Domstolsverket och Försäkringskassan sådana.

Krishantering

Av Arbetsmiljöverkets föreskrift om hot och våld framgår att arbetsgivare ska ha särskilt framtagna rutiner för att snabbt kunna ge hjälp. Arbetstagare har rätt att få hjälp med att förebygga eller lindra såväl fysisk som psykisk skada. I föreskrifterna står även att det bör finnas en beredskap i organisationen,

t.ex. en krisgrupp. Myndigheterna har också sådana rutiner framtagna.

Arbetsförmedlingen har exempelvis en intern instruktion för krishantering där ansvaret och rollerna preciseras. Bland annat ska samtliga kontor/arbetsplatser ha en lokal krisledningsgrupp bestående av chef, skyddsombud, säkerhetsombud samt andra lämpliga personer. Inom Arbetsförmedlingen finns också regionala säkerhetssamordnare som ska fungera som stöd till arbetsplatsernas arbete med krisledningsgrupper och till krishanteringen i stort. Säkerhetssamordnarna ska även bidra med akutstöd i en pågående kris, bl.a. hjälpa till med interna och externa kontakter. Försäkringskassan har sedan år 2011 inrättat en särskild stödtelefon för medarbetarna. Genom stödtelefonen finns en säkerhetsrådgivare tillgänglig alla dagar dygnet runt.

Det varierar mellan myndigheterna hur rutinerna för polisanmälan är utformade. Vissa myndigheter står själva istället för den enskilda medarbetaren för anmälan till polisen vid en händelse där hot eller våld ingår. Myndigheterna försöker också stödja medarbetaren vid en eventuell rättegång, t.ex. anges i Länsstyrelsen i Östergötlands läns handlingsplan för arbetet mot hot och våld att inför en eventuell huvudförhandling ska den drabbade få information om huvudförhandlingens gång, parternas roller m.m. Vidare ska företrädare för myndigheten, inklusive säkerhetschef, finnas på plats som stöd till medarbetaren under huvudförhandlingen. I Kronofogdemyndighetens riktlinjer för personsäkerhet anges att teamledare och chefer ska stödja medarbetaren vid en rättegång samt att säkerhetsrådgivaren ska bistå i det arbetet.

Kompetensutveckling

Kompetensutveckling i olika former är ett av myndigheternas viktigare instrument i arbetet med att förebygga och hantera hot och våld. Kompetensutvecklingsinsatser förekommer såväl för att förbättra det förebyggande arbetet som för att utveckla medarbetares och chefers hantering av en pågående eller avslutad hot- eller våldsincident. Det här är också en verksamhet där

olika utvecklingssatsningar pågår kontinuerligt och måste så göra. Chefer och medarbetare kommer och går i organisationen. Kunskapen om hur man ska agera i t.ex. hotfulla situationer tenderar också att glömmas bort utan träning. Detta sammantaget bidrar till att den kompetens som byggs upp hela tiden måste hållas vid liv genom upprepade utbildningar och övningar.

Kompetensutveckling sker på en mängd olika sätt, från mer traditionell utbildning till internetbaserade ”fall” som underlag för gruppdiskussioner. Utvecklingsinsatserna genomförs vanligtvis av myndigheten själv och då oftast av säkerhetsfunktionen.

Kronofogdemyndigheten är en av flera myndigheter som arbetar aktivt med interaktiva utbildningar via sitt intranät. ”Trygg på jobbet” är namnet på den interaktiva säkerhetsutbildning som samtliga anställda ska genomgå. Utbildningskonceptet ”Tankar för team” kan också användas i arbetet mot hot och våld. Konceptet består av två delar. En del där ett scenario, t.ex. en hotfull situation, presenteras i ett kort bildspel distribuerat via intranätet till den enskilda medarbetaren. Hon eller han uppmanas sedan att enskilt reflektera över scenariot. Senast en vecka efter att medarbetaren tagit del av scenariot diskuteras sedan bildspelets frågeställningar på en arbetsplatsträff. Diskussionen kan eventuellt utmynna i att man sätter upp mål för gruppen och/eller den enskilda medarbetaren. Kronofogdemyndigheten lyfter fram ”Tankar för team” som en av myndighetens mest lyckade kompetensutvecklingsinsatser.

Domstolsverket har ett omfattande utbildningssystem för domstolspersonalen. Som en del av säkerhetsutbildningarna genomför myndigheten bl.a. krisövningar utifrån olika scenarion, t.ex. hot mot medarbetares familj. Inom Statens institutionsstyrelse ingår utbildning mot hot och våld i såväl den allmänna introduktionsutbildningen för de nyanställda som i den regionvisa introduktionen.

Kommunikation och bemötande

Vår undersökning visar att kommunikation och bemötande av kunder/klienter ses som avgörande för att förebygga hot och våld. Det är särskilt när negativa beslut kommuniceras som tjänstemännen riskerar att utsättas för hot eller våld från frustrerade eller arga personer. En stor del i arbetet med att förebygga hot och våld inriktas därför mot att utveckla kommunikation och bemötande.

Ett bredare anslag på kommunikation och bemötande finns bl.a. vid Statens institutionsstyrelse. I myndighetens program för konflikthantering – No power – no lose – är kommunikation och bemötande viktiga beståndsdelar. Metoden är särskilt utarbetad för att användas i behandlingssituationer och fokuserar på lösningar genom samförstånd och respekt. Programmet lär även ut hur man skyddar sig själv utan att förnedra angriparen. Statens institutionsstyrelse har utbildat 150–160 instruktörer i konflikthantering baserat på No power – no lose. Dessa utbildar i sin tur resterande personal på myndigheten.

Migrationsverket är en annan myndighet som arbetar mycket med att utveckla bemötandet. Särskilt fokus har lagts på detta sedan myndigheten successivt har börjat gå över från inglasade receptioner till öppna sådana.

Flera myndigheter som utbildar sina medarbetare i kommunikation och bemötande anordnar själva dessa utbildningar, men externt anordnade utbildningar förekommer också, t.ex. har Krus bemötandeutbildning utnyttjats.¹⁷ Utbildningarna är helt eller delvis relaterade till hot och våld.

Domstolsverket är en myndighet som genom utbildning försöker förbättra medarbetarnas kunskaper i att möta och hantera besvärliga situationer genom bl.a. klokare bemötande och kommunikation. Myndigheten följer också i ett projekt upp hur domstolarna arbetar med bemötande och hur bemötandet kan förbättras.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har i ett projekt finansierat av Partsrådet¹⁸ haft utbildning i kommunikation och bemötande, självkännedom, statstjänstemannarollen, självskydd, kulturella skillnader, beteendevetenskap och kunskap om hantering av situationer där hot och våld kan förekomma.

Vissa myndigheter genomför särskilda utbildningar i att förebygga självmord hos klienter. Dessa myndigheter upplever en över tid ökad förekomst av hot om självmord, självmordsförsök och/eller fullbordade självmord. Statens institutionsstyrelse lyfter fram självmord som en särskilt prioriterad risk vid sidan av hot och våld samt brand. Myndigheten har bl.a. utbildat ca tio medarbetare i att förebygga självmord bland de intagna.

Några intressanta exempel

Avslutningsvis lyfter vi i punktform fram några, enligt vår mening, intressanta exempel från kapitlet på hur myndigheterna arbetar mot hot och våld.

-
- *Fördelen med att hot och våldproblematiken tidigt beaktas i ett förändringsarbete, exemplet Migrationsverket:* I arbetet med att gå från stängda receptioner till öppna kundcentra är den säkerhetsansvariga med från början i förändringsarbetet genom att bl.a. ta fram riskanalyser och säkerhetsbedömningar, lämna synpunkter på ritningarna och diskutera med medarbetare. Erfarenheten är att tidig medverkan är effektivt både för resultat och för kostnader.
 - *Ett alltid nåbart krisstöd, exemplet Försäkringskassan.* Försäkringskassan har inrättat en särskild stödtelefon för de anställda som är öppen alla dagar dygnet runt. Telefonen är bemannad av en säkerhetsrådgivare.
 - *Interaktiva säkerhetsutbildningar, exemplet Kronofogdemyndigheten.* Myndigheten har tagit fram utbildningskonceptet ”Tankar för team”, där man utgår från olika scenarior varav en hotfull situation kan vara en. Konceptet består av två delar, där den första utgörs av ett kort bildspel distribuerat via intranätet till den enskilda medarbetaren. I den

andra delen diskuteras sedan bildspelets frågeställningar på en arbetsplatsträff. Diskussionen kan resultera i att man sätter upp mål för gruppen och/eller den enskilda medarbetaren.

- *Vikten av rätt bemötande, exemplet Statens institutionsstyrelse.* I myndighetens program för konflikthantering – No power – no lose – är kommunikation och bemötande centrala beståndsdelar. Metoden är särskilt utarbetad för att användas i behandlingssituationer och fokuserar på lösningar genom samförstånd och respekt. Statens institutionsstyrelse har implementerat programmet underifrån genom att ha utbildat 150–160 instruktörer i No power – no lose. Dessa utbildar i sin tur resterande personal på myndigheten.

Förhållanden som påverkar myndigheternas arbete mot hot och våld

Vi har i föregående kapitel beskrivit och gett exempel på hur myndigheterna praktiskt arbetar för att förebygga och hantera hot och våld. I det här kapitlet ska vi lyfta fram vissa förhållanden som i olika avseenden påverkar myndigheternas arbete.

Verksamhetens art

Som vi beskriver i det inledande kapitlet har en ambition med vårt myndighetsurval varit att försöka täcka in olika typer av myndigheter. Kriterier har varit storlek på myndigheten, mindre yrkesgrupp i en större organisation, yrkesgrupp som kan förmedla negativa beslut till kund/klient, längd på relationen till kund/klient, möte med kund/klient utanför arbetsplatsen, yrkesgrupp med dömande uppgifter samt yrkesgrupp som har rätt att utöva fysiskt tvång och våld.

Verksamhet på många olika platser

Självfallet präglar de skillnader som finns mellan de studerade myndigheternas verksamheter hur arbetet mot hot och våld har kommit att bedrivas. En likhet mellan de studerade myndigheterna är dock att samtliga, med undantag av Länsstyrelsen i Östergötlands län, har en verksamhet som bedrivs på många olika platser. Platser som också skiljer sig när det gäller risken att utsättas för hot och våld. Det är t.ex. stor skillnad på förhållandena i en storstad jämfört med en mindre ort.

En utspridd verksamhet får vissa konsekvenser för hur arbetet kommer att bedrivas. Det blir centralt för myndigheterna att nå ut med säkerhetsarbetet i hela organisationen. Flera myndigheter har också nämnt detta som den stora utmaningen i arbetet.

Ett antal myndigheter har organiserat arbetet mot hot och våld för att säkerställa att det får genomslag ute i verksamheten. Inom Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen finns exempelvis säkerhetsrådgivare som åker och besöker de olika kontoren med viss regelbundenhet. Statens institutionsstyrelse har utbildat 150–160 instruktörer i konflikt-hantering, vilka i sin tur utbildar övrig personal i metoden.

Arbete utanför kontoret

De myndigheter där medarbetare arbetar utanför kontoret med arbetsuppgifter som kan medföra risk för hot eller våld, som t.ex. förrättningstjänstemän på Kronofogdemyndigheten och tillsynstjänstemän på Länsstyrelsen, har också att ta hänsyn till det i sitt förebyggande arbete. Förutom olika former av kompetensutveckling handlar mycket om fysisk säkerhet när själva arbetsuppgiften ska genomföras, t.ex. att göra en riskanalys, att inte arbeta ensam, att vara utrustad med personlarm och att ha rutiner för kontakt med personal på kontoret. Utbildning i kommunikation och bemötande är viktig i denna verksamhet i likhet med all annan verksamhet där ett direkt möte med medborgare sker.

Rätt att utöva tvång och våld

Myndigheter som har rätt att i vissa fall utöva tvång, som t.ex. Tullverket och Statens institutionsstyrelse, kan också förväntas ha en förhöjd risk att utsättas för hot eller våld. Det ligger närmare till hands att medarbetare vid sådana myndigheter hamnar i konfrontationer. När det gäller Statens institutionsstyrelse tillkommer dessutom att man som medarbetare arbetar tätt inpå en klient under förhållandevis lång tid. Inom Statens institutionsstyrelse läggs det därför, som beskrivits ovan, stor vikt vid konflikt-hantering, där såväl bemötande som riskbedömningar och självskydd ingår som en del i utbildningen. Inom Tullverket gäller att en tulltjänsteman inte får ägna sig åt myndighetsutövning innan hon eller han har genomgått en ettårig grundutbildning. Statens institutionsstyrelse arbetar för att höja medarbetarnas formella kompetens genom normering, t.ex. är ambitionen att behandlingsassistenterna (dvs. de som ger omsorg)

framöver ska ha minst undersköterske- eller mentalskötartutbildning.

Verksamhet som innebär att negativa besked förmedlas

Det gäller i och för sig för flertalet myndigheter som ägnar sig åt myndighetsutövning att de från och till kommer att förmedla negativa beslut till berörda medborgare. De myndigheter som vi främst syftar på här är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det är två stora myndigheter med omfattande medborgarkontakter. Två myndigheter som också under senare år, bl.a. som en följd av förändrad reglering och styrning och en tuffare arbetsmarknad, blivit mer utsatta för berörda medborgares frustration och ilska. Inom båda dessa myndigheter bedrivs ett ambitiöst arbete med att förebygga hot och våld.

För myndigheter med omfattande medborgarkontakter blir arbetet med att utveckla kommunikation och bemötande särskilt viktigt. Det kan då noteras att inom Försäkringskassan ligger bemötandearbetet organisatoriskt vid sidan av arbetet mot hot och våld, medan det i andra myndigheter är tydligare kopplat till detta arbete.

För både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är utformningen av kontoren, där medborgarmötet sker, betydelsefull. Båda myndigheterna arbetar med att åstadkomma en öppen, men ändå säker miljö. Migrationsverket är en annan myndighet som i samband med att den nu successivt går över från stängda receptioner till öppna kundcenter har arbetet mycket med att utveckla såväl säkerhetstänkande som bemötande.

Domstolsverket

Domstolarna har en särställning bland de studerade myndigheterna. Deras självständighet understryks också särskilt i regeringsformen (11 kap. 3 §). Hot eller våld som riktas mot domare och andra verksamma vid domstolarna kan ses som ett särskilt allvarligt angrepp på rättssamhället och demokratin.

De enskilda domstolarnas självständighet gör att Domstolsverkets möjligheter att styra säkerhetsarbetet skiljer sig från övriga

myndigheter i vår studie. Myndigheten får arbeta mycket med att ”sälja in” utbildning och kunskap. Domstolsverket har också en omfattande utbildningsverksamhet mot hot och våld. Det kan noteras att våld är mycket sällsynt förekommande inom domstolsväsendet, däremot förekommer en hel del hot.

Domstolarna skiljer sig även från de andra myndigheterna i vår undersökning genom att det där finns andra yrkeskategorier verksamma som inte tillhör domstolens personal, men som också riskerar att utsättas för hot eller våld. Det gäller t.ex. åklagare, advokater, häktespersonal och nämndemän.¹⁹ Även dessa gruppers säkerhet måste garanteras inom domstolens väggar.

Regeringens styrning

När det gäller regeringens styrning av arbetet mot hot och våld så lutar den sig tungt mot arbetsmiljölagstiftningen. Detta innebär att det främst är genom Arbetsmiljöverket som regeringen agerar när det gäller att förebygga och hantera hot eller våld.

Regeringen har under senare år också gett Arbetsmiljöverket särskilda uppdrag avseende hot och våld. I april 2009 fick myndigheten ett regeringsuppdrag att genomföra en kunskaps- och informationsatsning för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet (A2009/1174/ARM). Regeringen fortsatte den satsningen år 2011 genom en fördjupning av uppdraget (A2011/881/ARM). I det fördjupade uppdraget ingick bl.a. att ur ett arbetsmiljöperspektiv beskriva offentliganställda som i sin tjänsteutövning har blivit utsatta för hot och våld.

Uppdraget avrapporterades till regeringen i april 2012 (AG2011/100349). Som ett svar på den del av uppdraget som berörde de offentliganställda som utsatts för hot och våld vid tjänsteutövning inledde Arbetsmiljöverket under våren 2011 en riksomfattande inspektionsaktivitet för att förebygga riskerna för hot och våld vid myndighetsutövning. Inspektionerna ska genomföras under tre år. Fram t.o.m. maj 2012 har 279 inspektioner och uppföljningsbesök vid statliga myndigheter genom-

förts och sammanlagt 474 åtgärdskrav riktats till myndigheterna.

Särskilt när det gäller domstolarna har riksdagen på regeringens förslag beslutat om en ändring i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, vilken innebär att från 1 juli 2012 ges domstolarna utökade möjligheter att besluta om säkerhetskontroll. En konsekvens av lagändringen är att det i vissa fall krävs ombyggnader av domstolarnas entréer, inköp av larmbågar och annan teknisk utrustning samt anställning av ytterligare personal för bemanning av säkerhetskontrollerna. För att täcka domstolarnas merkostnader för detta har regeringen i budgetpropositionen för år 2012 föreslagit att anslaget till Domstolsverket och domstolarna ska öka med 15 miljoner kronor. Regeringen beräknar också att anslaget fr.o.m. år 2013 ökas med 30 miljoner kronor (prop. 2011/12:63).

Ledarskap och myndighetskultur

Vikten av myndighetsledningens inställning

Myndighetsledning och chefer på olika nivåer i en myndighet är naturligtvis de mest centrala aktörerna när det gäller att få till ett väl fungerande arbete mot hot och våld. Arbetsmiljölagstiftningen är också tydlig med arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och för att förebygga och hantera hot och våld. Av lagstiftningen och de allmänna råden framgår också chefers och arbetsledande personals betydelse för att ohälsa och olycksfall ska kunna förebyggas.

Våra intervjupersoner framhåller att myndighetsledningens inställning är avgörande för det förebyggande arbetet. Myndighetsledningen måste först få kännedom om och acceptera att det finns ett problem med hot och våld riktat mot delar av myndighetens personal för att därefter kunna agera för att åtgärda problemet. Exempelvis på Försäkringskassan fick arbetet med att förebygga och hantera hot och våld ett ordentligt genomslag när en studie visade att hot och våld mot myndighetens personal

hade ökat markant. Som ett resultat av den studien tog myndigheten fram en åtgärdsplan.

Flera intervjupersoner menar att Arbetsmiljöverkets särskilda inspektionsinsats gällande hot och våld vid myndighetsutövningen har bidragit till att uppmärksamma myndighetsledningarna på problemet och därmed gjort det lättare att internt driva arbetet med att förebygga hot och våld. Det är också viktigt att få ledningen att se arbetet mot hot och våld som en integrerad del av verksamheten och som en fråga av strategiskt betydelse. Ett arbete som ska bidra till att myndigheten når målen för sin verksamhet.

En utmaning i arbetet mot hot och våld som flera myndigheter pekar på är uppföljning. Även här behöver det finnas ett tryck uppifrån i organisationen som innebär att myndighetsledningen efterfrågar uppföljning av incidenter och hur dessa har hanterats samt hur rutiner och olika styr- och stöddokument har implementerats i verksamheten.

En myndighetskultur som kan försvåra arbetet

På vissa myndigheter finns det en kultur som kan beskrivas som att ”lite ska man tåla”. Ett visst mått av hot och våld uppfattas av bärare av den kulturen som en del av arbetet. En synpunkt som framförs är att en sådan kultur kan försvåra för det förebyggande arbetet att få genomslag i praktiken, t.ex. genom en bristande benägenhet från utsatta att anmäla hot och våldsincidenter eller att deltagandet i utbildningar e.d. inom området inte prioriteras. Det här uppfattas av myndigheterna som svårt att komma åt. Även här framhålls dock vikten av att få cheferna medvetna om problemet.

Myndigheternas organisering av arbetet

Som vi nämnde i föregående kapitel är arbetet med att förebygga och hantera hot och våld organisatoriskt delat mellan personalavdelningen och säkerhetsfunktionen vid de myndigheter som vi har studerat. Vilken av funktionerna som är den driv-

de varierar och tycks ofta bero på historiska tillfälligheter samt vara personrelaterat.

Samarbetet mellan de båda funktionerna tycks på flertalet myndigheter fungera väl, men det är likafullt tydligt att det finns vad som skulle kunna kallas en kulturskillnad mellan de båda. Denna skillnad bottnar säkerligen bl.a. i de utbildnings- och erfarenhetsmässiga skillnader som vanligtvis finns mellan de som arbetar på personalavdelningen och säkerhetspersonalen. På personalavdelningen finns främst personal- eller beteendevetare medan medarbetarna på säkerhetsfunktionen kan ha en helt annan bakgrund. Det är t.ex. inte ovanligt att ha en bakgrund som polis eller militär.

Vilken av funktionerna som är den drivande kan få konsekvenser för var tyngdpunkten i arbetet mot hot och våld kommer att ligga. Personalavdelningarnas arbete har som utgångspunkt arbetsmiljölagstiftningen och de krav som den ställer. Arbetet mot hot och våld blir i det perspektivet en del av arbetsmiljöarbetet. Även för säkerhetsfunktionen är självfallet arbetsmiljölagstiftningen överordnad, men säkerhetspersonalen lägger en större tyngd på arbetet med den fysiska säkerheten.

Iakttagelser och förslag

Iakttagelser

Ett arbetsmiljö- och ett demokratiproblem

Vår uppfattning är att det är viktigt att arbetet med att förebygga och hantera hot och våld inte enbart ses som ett säkerhetsproblem i största allmänhet, utan att det tydligt lyfts fram i arbetsmiljöarbetet och, vilket är minst lika viktigt, ses som ett demokrati- och rättssäkerhetsproblem.

Att arbeta aktivt för att motverka hot och våld bidrar till att skapa en god arbetsmiljö. Ett verktyg för att koppla arbetet med att förebygga och hantera hot och våld till arbetsmiljöarbetet är det systematiska arbetsmiljöarbete som varje arbetsgivare har ett ansvar att bedriva (AFS 2001:1). I det systematiska arbetsmiljöansvaret ingår att det ska finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena ska vara för att ”ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås” (5§). I Arbetsmiljöverkets allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna anges att en viktig utgångspunkt för arbetsmiljöpolicyen är de risker som finns i verksamheten.

När hot och våld riktar sig mot tjänstemän som har myndighetsutövning som en del av sina arbetsuppgifter är emellertid problemet inte längre enbart ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem för den enskilde tjänstemannen och för myndigheten, utan ett rättssäkerhets- och demokratiproblem för samhället i sin helhet. Det är därför viktigt att anlägga båda dessa perspektiv vid hanteringen av problemet.

Får arbetet genomslag?

En viktig fråga, som i och för sig inte är unik för arbetet mot hot och våld, är om det arbete som genomförs på central nivå också

får genomslag ute i organisationen. Är den enskilda medarbetaren uppdaterad på säkerhetsrutinerna? Vet hon eller han hur de ska agera i en eventuell krissituation? Vet cheferna ute i organisationen hur de ska agera för att förebygga och hantera? Det här är naturligtvis en mer akut problematik i en stor och decentraliserad organisation med många utspridda arbetsplatser jämfört med en mindre och mer sammanhållen organisation.

Det har inte varit möjligt för oss inom ramen för den här studien att närmare studera hur de olika initiativen i syfte att stärka arbetet med att förebygga och hantera hot och våld har implementerats och fått genomslag i de olika myndigheterna. Vi kan emellertid notera att de utmaningar som ligger i att nå ut till alla berörda medarbetare i en stor och utspridd organisation har lyfts fram i flera av våra intervjusamtal.

På flertalet myndigheter försöker säkerhetsansvariga på olika sätt se till att man får möjlighet att vara ute i organisationen, t.ex. genom att inrätta tjänster som säkerhetsrådgivare som är ute i verksamheten. Vi menar emellertid att det inte går att få klarhet i om arbetet mot hot och våld får ett genomslag ute i myndigheterna om man inte mer systematiskt försöker ta reda på det. Det vill säga myndigheternas arbete med att följa upp och utvärdera arbetet med förebygga och hantera hot och våld behöver utvecklas.²⁰ Myndigheterna har börjat följa upp de incidenter som rapporteras, vilket är bra. Utöver uppföljning av incidentrapporteringen behövs det emellertid också mer uppföljning och utvärdering av hur rutiner och olika styr- och stöd-dokument har implementerats.

Arbetsmiljöverkets inspektioner har satt fokus på frågan

På flera myndigheter vittnar de som arbetar med frågorna att Arbetsmiljöverkets särskilda tillsynssatsning mot hot och våld vid myndighetsutövning har varit till stor nytta. Detta genom att myndigheterna har tvingats att skärpa arbetet som en konsekvens av inspektionerna och att Arbetsmiljöverkets insats har fått myndighetsledningarna att i ökad utsträckning uppmärksamma frågan. Personal- och säkerhetsansvariga har därmed fått argu-

ment för att myndigheten långsiktigt bör stärka arbetet mot hot och våld, resursmässigt och/eller på andra sätt.

Det är också viktigt att tydliggöra för myndighetsledningarna att arbetet mot hot och våld kan bidra till myndighetens kompetensförsörjning genom att en myndighet som är framgångsrik med det arbetet också kan komma att uppfattas som en mer attraktiv arbetsgivare.

En stabil organisation behövs

Inom många myndigheter är arbetet med att förebygga och hantera hot och våld en relativt ny och inte särskilt väl etablerad verksamhet. Det kan exempelvis vara så att säkerhetsarbetet inte är väl integrerat i annat strategiskt arbete. I ett par av de myndigheter vi studerat utgörs säkerhetsfunktionen enbart av en person. Även om dessa personer genom att delegera och utnyttja andra enheters kompetenser säkerligen kan bedriva ett bra arbete torde organisationen vara sårbar, vilket kan vara extra känsligt för en relativt ny verksamhet.

Mot den bakgrunden är det viktigt att arbetet mot hot och våld har en stark uppbackning från myndighetsledningen, för att inte riskera att bli en fråga som får uppmärksamhet för en kort tid och sedan försvinner.

Avsaknaden av ett jämställdhetsperspektiv

I de undersökningar vi har studerat har vi inte kunnat finna någon närmare analys av skillnader i förekomsten av hot och våld mellan kvinnor och män i staten. I den offentliga statistik över hot och våld mot tjänsteman som Brå tillhandahåller görs inte heller någon uppdelning mellan kvinnor och män. Vidare noterar vi att ett jämställdhetsperspektiv saknas i Brås och Utvecklingsrådets *Motverka otillåten påverkan* som är en handbok för myndigheter i arbetet med att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption. Jämställdhetsperspektivet saknas också på Partsrådets hemsida Hotpajobbet med samma målgrupp och syfte som Brås och Utvecklingsrådets handbok.

Arbetsmiljöverket har haft två olika regeringsuppdrag som syftat till att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet. Trots denna satsning från regeringen och Arbetsmiljöverket har vi inte kunnat notera att jämställdhetsperspektivet lyfts fram i myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot och våld. Myndigheternas incidentrapportering är t.ex. sällan uppdelad på kön. Inte heller i de styr- och stöddokument som vi har studerat lyfts det perspektivet fram. Vid våra intervjuer har det också tydligt framgått att frågor om skillnader mellan mäns respektive kvinnors utsatthet och upplevelse av hot och våld inte är ett perspektiv som överlag har uppmärksamats på myndighetsnivå.

Vi menar att det är viktigt att myndigheterna har kunskap om huruvida det finns skillnader mellan könen både vad gäller utsatthet av hot och våld och hur man upplever hot- eller våldsincidenter. Kunskapen om hur hoten och våldet upplevs är särskilt begränsad. Här behöver myndigheterna utveckla sitt arbete.

Problem med incidentrapporteringen

De myndigheter vi har studerat har samtliga arbetat ambitiöst med att få medarbetarna att rapportera incidenter av hot och våld till ansvariga inom myndigheten och i de fall det är aktuellt även arbetsskade- och/eller polisanmäla. Incitamenten för att rapportera, såväl för den enskilda medarbetaren som för berörda chefer och myndigheten i sin helhet, är dock inte alltid så starka som vore önskvärt med tanke på att kunskap om de incidenter som inträffat utgör en förutsättning för arbetet med att förebygga och hantera hot och våldssituationer.

För den *enskilda medarbetaren* kan det finnas flera skäl att undvika att anmäla. Ett sådant är att hon eller han inte tycker att det spelar någon roll, inget händer ändå. Ett annat skäl är att förtroendet för chefen brister. Att detta är ett förhållande som spelar in har vi sett exempel på i vår studie. Kanske har man fått intrycket att chefen inte vill att hennes eller hans enhet ska framstå i negativ dager. Kanske är medarbetaren rädd för att en

anmälan ska få negativa konsekvenser för henne eller honom. Det finns också inte sällan en ovilja att anmäla arbetsskador och att polisanmäla. Man anmäler inte en arbetsskada därför att det kan upplevas som krångligt och svårt att få godkänt som arbetsskada när det är frågan om hot. När det gäller polisanmälan finns det åtskilliga som tycker att det är obehagligt att riskera att i domstol återigen möta den brottsmisstänkte. Även om myndigheten åtar sig att göra själva anmälan är det likafullt den enskilda medarbetaren som är målsägande i domstolsprocessen. Vissa medarbetare tror inte heller att polisanmälan leder till något resultat och avstår därför från att anmäla.

När det gäller *berörda chefer* kan det också finnas ett motstånd mot att vara aktiva i frågan och att uppmuntra till att rapportera och anmäla. Det kan uppfattas som negativt att vara chef för en enhet e.d. där det rapporteras ett förhållandevis stort antal incidenter av hot och våld. Cheferna har ju också ett ansvar för arbetsmiljön inom sitt ansvarsområde.

De *myndigheter* vi har talat med framhåller vikten av att arbeta aktivt med att få medarbetarna att rapportera och anmäla incidenter av hot eller våld. Samtidigt kan konsekvensen bli att myndigheter som har lyckats bra med det arbetet hamnar förhållandevis högt i statistiken jämfört med myndigheter där detta är en lägre prioriterad fråga. Detta även om förekomsten av hot eller våld är lika vanlig i båda myndigheterna. På en myndighet där man har arbetat aktivt med att få medarbetarna att rapportera och anmäla noterades det att man låg klart över Polisen när det gäller hot och trakasserier, vilket i det här fallet sannolikt inte ger en korrekt bild av förekomsten i relation till Polisen. Förutom att statistiken på detta sätt är svårjämförbar kan det från myndighetshåll uppfattas som dålig reklam, t.ex. vid rekrytering, att ligga högt i statistiken över förekomsten av hot och våld. Det uppfattas säkert också som orättvist när denna placering är ett resultat av att ha arbetat ambitiöst med frågan.

Två olika kulturer

I samtliga myndigheter vi har studerat är arbetet uppdelat mellan personalavdelningen och säkerhetsfunktionen. Den uppdelningen kan fungera utmärkt, men det är två olika kulturer och synsätt som ska fås att fungera effektivt tillsammans. Personalavdelningen står vanligtvis för den ”mjuka” delen av arbetet och säkerhetsfunktionen för den ”hårda”. Det innebär att personalavdelningen har varit mer involverad i det förebyggande arbetet och, framför allt, i arbetet med att hantera konsekvenserna av ett redan utfört hot eller en våldshandling. Även säkerhetsfunktionen arbetar med förebyggande arbete, men då oftast med ”hårdare” delar som t.ex. utformning av kontorslokaler och framtagande av personlig säkerhetsutrustning. Säkerhetsfunktionen arbetar också med hur medarbetare ska agera i en akut hot eller våldssituation. Ansvaret för myndigheternas incidentrapporteringssystem ligger även det ofta på säkerhetsfunktionen.

Bland våra studerade myndigheter har vi sett exempel på myndigheter där arbetet med att förebygga och hantera hot och våld har drivits från personalavdelningen och där säkerhetsfunktionen har haft en mycket liten roll i arbetet. Vi har också sett exempel på motsatsen. Samtidigt finns det myndigheter där arbetet tydligt drivs gemensamt. Båda aspekterna av säkerhetsarbetet behövs om hot och våld ska kunna förebyggas och hanteras. Det är därför viktigt är att personalavdelningen och säkerhetsfunktionen arbetar samordnat och effektivt tillsammans.

Lite ska man tåla?

I flera av våra intervjuer framförs synpunkten att det i myndigheten finns en slags kultur som kan uttryckas som ”lite får man tåla”. Det skulle så att säga ingå i jobbet att tåla ett visst mått av trakasserier och hot. Det förhållandet kan vara ett problem när ambitionen från myndighetens sida är att få medarbetarna att rapportera alla incidenter av hot och våld. I de styr- och stöd-dokument som myndigheterna har tagit fram tydliggörs också att alla incidenter av hot och våld ska anmälas.

Det finns exempel som tyder på att denna kultur kan komma att försvinna när äldre medarbetare efterhand ersätts av yngre. De senare tycks överlag inte på samma sätt acceptera hot och trakasserier som en del av arbetet.

Förslag

Som vi redogjort för tidigare ses Arbetsmiljöverkets särskilda tillsynssatsning mot hot och våld vid myndighetsutövning som positiv av de säkerhetsansvariga och som ett bidrag till att inom myndigheterna lyfta frågan. Tillsynssatsningen bidrar därmed indirekt till att stärka myndigheternas arbete med att förebygga och hantera hot och våld. Vi menar att det är viktigt att trycket nu hålls uppe i det arbetet och att det inte blir frågan om en engångsinsats där intresset sedan snabbt falnar. Regeringen kan här spela en viktig roll för att hålla frågan levande. Nedan lämnar vi därför ett antal förslag på hur regeringen skulle kunna bidra till att stärka myndigheternas arbete mot hot och våld.

Kartlägg förekomst i myndigheterna

Det finns en hel del kunskap om förekomsten av hot och våld i den statliga verksamheten. De studier som har genomförts har emellertid oftast ett bredare perspektiv, där hot och våld bara utgör en komponent. Som vi tidigare har beskrivit finns det en betydande differens mellan arbetsmiljöundersökningar och de andra data som vi har redogjort för, t.ex. kriminalstatistiken. Det tyder på att det kan finnas en hot- och våldsproblematik som inte framgår av statistiken. Vi menar att det är viktigt att beslutsfattarna har en klar bild av problemets storlek och natur.

För att riksdagen och regeringen ska få en sådan klar bild behövs det kunskap såväl på bredden som på djupet. Med det menar vi att det för det första behövs en bredare övergripande studie av omfattningen av hot och våld, vilka områden och verksamheter som är mest utsatta samt vilka typer av hot och våld som finns. För det andra saknas i stor utsträckning en fördjupad kunskap om vilka konsekvenser hot och våld får för enskilda myndigheters verksamhet och för enskilda tjänstemän. Vi menar att det i detta sammanhang är särskilt viktigt att

uppmärksamma om det finns skillnader mellan kvinnor och män. Dessa kunskapsluckor bör enligt vår mening täppas till. Detta är viktigt inte bara ur ett arbetsmiljöperspektiv utan är i allra högsta grad en fråga om demokratins och rättssamhällets funktionsförmåga.

Brå har stor erfarenhet och kunskap inom detta område. Myndigheten har också tidigare genomfört fördjupade studier avseende hot och våld. Vi menar därför att Brå kan vara en lämplig myndighet att genomföra den undersökning som vi skisserar ovan. Regeringen bör därför ge Brå ett sådant uppdrag.

Tydliggör nödvändigheten av att rapportera incidenter

En av utgångspunkterna för arbetet med att förebygga och hantera hot och våld är att myndigheten har en rättvisande bild av förekomsten. Det är därför nödvändigt att incidentrapporteringssystemet är konstruerat så att samtliga incidenter kommer till kännedom. Som vi redovisat ovan finns det dock ett antal faktorer på olika nivåer inom myndigheterna som kan bidra till att incidentrapporteringen inte fungerar tillfredsställande.

Regeringen skulle här kunna bidra till att lyfta frågan genom att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att tillse att det i myndigheterna finns fungerande incidentrapporteringssystem. Förslagsvis skulle Arbetsmiljöverket kunna göra det genom att precisera kraven i sina föreskrifter och allmänna råd samt genom att myndigheten följer upp resultatet i sina inspektioner.

Förbättra uppföljningen

Som vi beskrivit tidigare i detta kapitel uppfattas implementeringen av arbetet mot hot och våld som ett problem i många myndigheter. Det finns en osäkerhet huruvida man når ut i organisationen. Det enda tillförlitliga sättet att få reda på detta är genom uppföljning och utvärdering av arbetet. Det arbetet behöver myndigheterna utveckla. Myndigheterna behöver inte bara följa upp medarbetarundersökningar och incidentrapporter, vilket redan görs, utan också hur rutiner och olika styr- och

stöddokument har implementerats och hållits levande i verksamheten. I det arbetet finns det också ett behov av att utveckla olika indikatorer som gör det möjligt att ge en bild av hur väl myndigheternas arbete mot hot och våld har fungerat.

I Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete föreskrivs visserligen att arbetsgivaren årligen ska göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet (11 §). Fokus i denna uppföljning ligger dock inte specifikt på hot och våld. Vi föreslår därför att regeringen när det gäller uppföljningar ger Arbetsmiljöverket i uppdrag att tillse att myndigheternas arbete med att förebygga hot och våld systematiskt följs upp. Förslagsvis skulle Arbetsmiljöverket kunna göra det genom att i sina föreskrifter och allmänna råd precisera kraven samt genom att myndigheten följer upp resultatet i sina inspektioner.

Utveckla erfarenhetsspridningen

Vår allmänna bild, som också vidimeras av bl.a. Arbetsmiljöverket, Arbetsgivarverket och Brå, är att arbetet med att förebygga och hantera hot och våld generellt har utvecklats och stärkts under senare år. Flertalet myndigheter där hot och våld är ett problem arbetar också aktivt med frågan. Däremot menar vi att det ännu finns mycket att göra när det gäller spridningen av enskilda myndigheters erfarenheter och kunskaper till andra myndigheter. Erfarenhetsutbytet kan således fortfarande utvecklas.

Det finns inom vissa myndigheter en uppfattning att just deras verksamhet är så speciell att det kan vara svårt att lära av andra och också att lära ut till dem. Vårt huvudintryck är ändå att det finns stora möjligheter att sprida erfarenheter och att lära av varandra. Flertalet myndigheter sysslar t.ex. med myndighetsutövning och har därmed en maktposition i förhållande till de medborgare den möter. I det skiljer sig inte myndigheterna åt.

I arbetet med att förebygga och hantera hot och våld finns det inte heller någon anledning att begränsa erfarenhetsutbytet till enbart statliga myndigheter. En hel del erfarenheter kan säker-

ligen hämtas från det arbete mot hot och våld som bedrivs inom kommuner, landsting och det privata näringslivet.

Statskontoret föreslår att regeringen för en dialog med Arbetsgivarverket om möjligheterna att ytterligare förbättra erfarenhetsutbytet mellan myndigheter när det gäller arbetet med att förebygga och hantera hot och våld. I ett sådant arbete skulle också kontakter kunna tas med SKL och arbetsmarknadens parter.

Uppmärksamma jämställdhetsperspektivet

I den offentliga statistik över hot och våld mot tjänsteman som Brå tillhandahåller saknas en uppdelning mellan kvinnor och män. Vi menar att det är viktigt att riksdag och regering ges en tydlig bild inte bara av förekomsten totalt och uppdelat på brottstyp, utan också av eventuella skillnader mellan kvinnor och män. Statskontoret föreslår därför att regeringen bör ge Brå i uppgift att i sin statistik över polisanmälningar för hot eller våld mot tjänsteman göra en uppdelning mellan kvinnor och män.

Arbetsmiljöverket har haft två regeringsuppdrag för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet. I det material vi har studerat, t.ex. myndigheternas styr- och stöddokument och i våra intervjuer, har jämställdhetsperspektivet i Arbetsmiljöverkets uppdrag inte satt några tydliga spår. Vi menar därför att regeringen bör ge Brå eller någon lämplig myndighet eller forskningsinstitution i uppdrag att utvärdera resultatet av uppdragens insatser utifrån effekter på myndigheternas arbete. I utvärderingen bör ingå att identifiera eventuella jämställdhetsinsatser vid myndigheterna som kan bidra till att förebygga hot och våld mot de anställda. I ett senare skede skulle eventuella erfarenheter kunna spridas till andra myndigheter.

Summary

For safety's sake – About the work of government agencies on threats and violence directed at their employees

In its appropriation directions for 2012 the Swedish Agency for Public Management has been instructed to analyse the strategic provision of skills in Sweden's public administration focusing on the work of government agencies to prevent and handle threats, violence and other risk factors. The report also provides a general description and analysis of the occurrence of threats and violence directed at central government officials.

The survey makes a more detailed study of eight agencies. They are the Swedish Public Employment Service, the Swedish National Courts Administration, the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Enforcement Agency, the Östergötland County Administrative Board, the Swedish Migration Board, the Swedish National Board of Institutional Care and the Swedish Customs.

Observations

No increase in threats and violence, but many victims

According to the Work Environment Survey central government employees have not become more exposed to threats or violence since 2000. More than twenty per cent of central government employees stated in 2011 that they had been exposed to threats or violence in the past twelve months. At the same time there has been an increase in the number of reports of work injuries on account of threats or violence and in the

number of reports to the police of threats or violence directed at officials. Employees in the Police Service, the Swedish National Board of Institutional Care and the Swedish Prison and Probation Service are particularly exposed, but employees of other government agencies are also affected. By no means all the incidents of violence or threats experienced by central government employees are reported. So there are a considerable number of unrecorded instances of regards threats and violence directed at government employees. It is more common for government employees to be exposed to threats of violence and harassment than to violence. Male government employees report that they are more exposed to threats or violence and also report work-related violence to a greater extent than female government employees. However, it is not possible to say that the difference is gender-related since men dominate the occupations where threats and violence are more common occurrences.

A work environment and democracy problem

It is important not to see work to prevent and handle threats and violence solely as a safety problem in the broadest sense, highlight instead it in action to improve the work environment. Active steps to counter threats and violence also help to create a good work environment.

However, when threats and violence are directed at officials whose duties include the exercise of public authority, the problem is not solely a work environment and safety problem for the official affected and their agency but is also a problem of the rule of law and democracy for society as a whole. This is why it is important to adopt both these perspectives when handling threats and violence.

Does this work have an impact?

It is important that the work to address threats and violence done at central level in government agencies also has an impact in front-line services. But it is not possible to see whether this is the case unless agencies make more systematic attempts to find

out. The monitoring and evaluation of work to prevent and handle threats and violence therefore needs to be improved. In addition to following up staff surveys and incident reports, as they now do, government agencies also need to follow up how routines and various governing and guidance documents have been implemented and kept alive in their services.

Work Environment Authority inspections have focused on the issue

The Swedish Work Environment Authority is carrying out a special supervisory initiative regarding threats and violence in the context of the exercise of public authority. Several interviewees have testified that this initiative has done a lot of good. This is because agencies have been forced to intensify their work to address threats and violence as a result of the inspections.

A stable organisation is required

In many agencies work to address threats and violence is a relatively new and not particularly well-established activity. For example, the Swedish National Board of Institutional Care established the post of Director of Security in 2009. It is important for a newly established activity to have strong backing from agency management so that it does not risk becoming an issue that is given attention for a short period and then disappears.

Lack of a gender equality perspective

It is important to know how and why women and men are affected differently by threats and violence, as well as how threats and violence are experienced differently. It is important to both make visible and address gender unequal working conditions with respect to threats and violence in government agencies. The Swedish Work Environment Authority has had two different assignments from the Government that were intended to promote gender equality and combat threats and violence in working life. Despite this initiative from the Government and the Swedish Work Environment Authority we

have not been able to note that the gender equality perspective has been highlighted in the work of government agencies to prevent and handle threats and violence.

Problems concerning incident reports

The agencies we have studied are working ambitiously to get their staff to report incidents of threats and violence to the responsible officials in their agency and, when necessary, to also make work injury reports or reports to the police. But the incentives to report incidents are not always as strong as might be desired; for example, the employee affected may feel uncomfortable about the risk of in court meeting the suspected offender again.

Two different cultures

In all the agencies studied work to address threats and violence is divided between their human resources division and their security function. Traditionally the human resources division deals with the 'soft' part of this work and the security function with the 'hard' part. This means that the human resources division has been more involved in preventive work and in work to handle the consequences of a threat or violent act that has already taken place. The security function also engages in preventive work, but when doing so it is generally involved in matters like the design of office premises and the acquisition of personal safety equipment. The safety function also works on how staff should act when faced with an acute threat or acute violence.

Both aspects of security work are needed to make it possible to prevent and handle threats and violence. It is therefore important that the human resources division and the security function work together in a coordinated and effective manner.

You have to be able to put up with a bit?

Several interviewees take the view that in their agency there is a culture that can be expressed in the phrase "You have to be able to put up with a bit". Central government employees perceive

that it is part of their job to put up with a certain amount of harassment and threats. Such a culture can be a problem when the ambition on the part of the agency is to get staff to report all incidents of threats and violence.

Recommendations to the Government

On the basis of the observations made by the Swedish Agency for Public Management in this study we recommend that:

-
- The Government gives the Swedish National Council for Crime Prevention the assignment of carrying out a broader general survey of the scale of threats and violence, what areas and services are most exposed and what types of threats and violence occur. The survey should also include what consequences threats and violence have for the activities of particular agencies and for individual officials. Of particular importance is to address possible differences between women and men.
 - The Government gives the Swedish Work Environment Authority the assignment of ensuring that the work of agencies on preventing threats and violence is followed up systematically and that agencies have effective incident reporting systems in which all incidents are reported. As a suggestion, this can be done by the Swedish Work Environment Authority specifying the requirements in its regulations and general advice and by the Authority following up the results in its inspections.
 - The Government is conducting a dialogue with the Swedish Work Environment Authority on the possibilities of further improving inter-agency exchanges of experience as regards work on preventing and handling threats and violence. In such work contacts could also be taken with the Swedish Association of Local Authorities and Regions and the social partners.
 - The Government gives the Swedish National Council for Crime Prevention an assignment to ensure that in statistics

on reports to the police of threats or violence against officials there is entered a division of women and men.

- The Government gives the Swedish National Council for Crime Prevention or some other suitable agency or research institute an assignment to evaluate the results of the two assignments given by the Government to the Swedish Work Environment Authority to promote gender equality and combat threats and violence in working life, based on the effects on agencies' work. The evaluation should include identifying possible gender equality efforts that can help to prevent threats and violence against central government employees. At a later stage, inter-agency exchanges of experience as regards possible gender equality efforts could be initiated
-

Referenser

Arbetsgivarverket 2002. *Arbetsmiljön i statlig sektor – en bearbetning av arbetsmiljöundersökningarna 1991–2001.*

Arbetsgivarverket 2004. *Arbetsmiljön i statlig sektor år 2003.*

Arbetsgivarverket 2006. *Arbetsmiljön i staten år 2005.*

Arbetsgivarverket 2008. *Arbetsmiljön i statlig sektor 2007.*

Arbetsgivarverket 2010:4. *Arbetsmiljön i statlig sektor 2009.*

Arbetsgivarverket 2012:6. *Arbetsmiljön i statlig sektor 2011.*

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Arbetsmiljöverket 2010:4. *Våld i arbetslivet – en kriminologisk kunskapsöversikt.*

Arbetsmiljöverket 2011:3. *Våld och genus i arbetslivet – kunskapsöversikt.*

Arbetsmiljöverket, 2012. *Återrapporering av uppdrag om satsning för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet* (AG2011/100349).

Arbetsmiljöverkets föreskrift (1993:2) om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön.

Arbetsmiljöverkets föreskrift (1999:7) om första hjälpen och krisstöd.

Arbetsmiljöverkets föreskrift (2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete.

Brottsbalken.

Brå 2005:18. *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration.*

Brå 2006:5. *Hot och våld mot Kriminalvårdens personal.*

Brå 2009:7. *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan.*

Brå 2009:13. *Otillåten påverkan mot åklagare och domare.*

Brå och Utvecklingsrådet, 2009. *Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption. 2:a upplagan.*

Förordning (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Kriminalvårdens årsredovisning 2011.

Lag (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Länsstyrelserna, 2010. *Trygg och ohotad i tjänsten. En studie av förekomst av hot och våld mot anställda på länsstyrelsen 2010.*

Polisens årsredovisning 2011.

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för år 2012.*

Prop. 2011/12:63. *Ökad säkerhet i domstol.*

Regeringsbeslut A2009/1174/ARM. *Uppdrag att genomföra en kunskaps- och informationssatsning för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet.*

Regeringsbeslut A2011/881/ARM. *Uppdrag om satsning för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet.*

Saco, 2008. *Hot och våld mot akademiker* (författare Thomas Ljunglöf).

ST, 2008. *ST:s arbetsmiljörapport 2008 – Är staten en attraktiv arbetsgivare?*

ST, 2012. *ST:s temperaturmätare arbetsmiljön 2012.*

Statskontoret, 2011. *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2011.*

Statskontoret 2011:23. *Djurskyddskontrollens utveckling.*

Tullverkets årsredovisning 2011.

Wikman, S. 2012. *Våld i arbetslivet. Uppmärksamhet, utveckling och åtgärder. Akademisk avhandling. Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.*

Slutnoter

¹ *Våld i arbetslivet. Uppmärksamhet, utveckling och åtgärder.*

² Antalet svarande statsanställda i Arbetsmiljöundersökningen år 2011 var närmare 700, varav andelen kvinnor var 51,5 procent och män var 48,5 procent. Under år 2011 var fördelningen mellan anställda i staten 51 procent kvinnor och 49 procent män.

³ I och med att ett begränsat antal statsanställda besvarar undersökningen är osäkerheten större kring resultat där män och kvinnor separeras än där könen studeras tillsammans.

⁴ Denna bild av statstjänstemän som mindre utsatta än andra offentliganställda framträder också i andra undersökningar, t.ex. i Saco:s undersökning av hot och våld i arbetslivet (Saco 2008).

⁵ Anmälningar orsakade av hot eller våld där verksamhetstillhörighet saknas i ISA (5 anmälningar).

⁶ Totalt fanns det 377 myndigheter under regeringen vid utgången av år 2011 (Statskontoret, 2011).

⁷ Banverket, Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Specialskolemyndigheten, Statistiska Centralbyrån och Åklagarmyndigheten.

⁸ Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten (2005:18), Kriminalvårdens personal (2006:5), Polisen (2009:7), och åklagare och domare (2009:13).

⁹ Totalt var det 12 procent av de anställda som uppgav att de utsatts för allvarliga trakasserier, hot- eller våldssituationer under en period av 18 månader.

¹⁰ De länsstyrelser som deltog i undersökningen var länsstyrelserna i Västerbottens, Västernorrlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västmanlands, Uppsala, Södermanlands, Örebro, Värmlands, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Jönköpings samt Skåne län.

¹¹ I undersökningen har statsanställda kvinnor under åren 2001–2011 varit både något underrepresenterade och något överrepresenterade. Den största skillnaden fanns i 2005 års undersökning. År 2005 var fördelningen mellan kvinnor och män i staten 49 procent kvinnor och 51 procent män. Bland de svarande i undersökningen detta år var andelen kvinnor 54 procent och andelen män 46 procent.

¹² Notera att allmänna råd till skillnad mot föreskrifter inte är tvingande reglering.

¹³ Beteckningarna kan här variera, t.ex. säkerhetsenhet eller säkerhetsstab. Vi har för enkelhetens skull valt att genomgående använda termen säkerhetsfunktion.

¹⁴ I normalfallet har säkerhetsfunktionen även ansvar för informations-säkerheten.

¹⁵ Observera dock att inspektionsinsatsen också gäller den kommunala nivån.

¹⁶ När personal åker ut till någon för exempelvis en utmätning.

¹⁷ Utbildningen är webbaserad och återfinns på Krus hemsida (www.krus.nu). Den har som övergripande mål att bidra till att statsanställdas bemötande av medborgarna alltid ska kännetecknas av värdighet och respekt.

¹⁸ Partsrådet (Rådet för partsgemensamt stöd inom det statliga avtalsområdet) är en ideell förening vars medlemmar är Arbetsgivarverket, OFR/S, P, O samt Saco-S och SEKO. Rådet stöder partsgemensamt förändring- och förnyelsesarbete på statliga arbetsplatser.

¹⁹ Nämndeman är dock inte att betrakta som ett yrke.

²⁰ Se även Brå 2009:7 och Brå och Utvecklingsrådet, 2009.