

Revisionsrapport

**Granskning av landstingets arbete med att
förebygga våld och hot**

Landstinget Dalarna

Januari 2010

Eva Lagbo Bergqvist
Certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

1.	Bedömning och rekommendationer.....	3
2.	Inledning	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Revisionsfråga och granskningsmål	6
2.3	Metod och avgränsning	7
3.	Lagstiftning och Arbetsmiljöverkets föreskrifter	7
3.1	Inspektion av Arbetsmiljöverket	8
4.	Landstingets viljeinriktning	8
4.1	Säkerhetspolicy.....	9
4.2	Policy mot våld och hot.....	9
4.3	Roller och ansvar	10
4.4	Iakttagelser	11
5.	Händelseutveckling.....	16
5.1	Rapportering av tillbud och skador	16
5.2	Iakttagelser	18

1. Bedömning och rekommendationer

Våld och hot är företeelser som förekommer inom landstinget riktade mot personalen. Händelserna handlar om verbala hot men även situationer med fysiskt våld. Situationen skiljer sig dock åt mellan olika typer av verksamhet där en del är mycket utsatta och andra är förskonade. Vid en av landstingets akutmottagningar finns av trygghetsskäl en ordningsvakt stationerad, vilket inte var situationen för ett antal år sedan. Vidare uppges att våld och hot blir mer och mer en del av den dagliga arbetssituationen och i takt med att sjukvården i allt större grad bedrivs i hemmet blir också riskbilden en annan.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget Dalarna har Komrev inom PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av landstingets arbete med att förebygga våld och hot. Syftet med granskningen har varit att svara på revisionsfrågan om arbetet med att förebygga hot och våld bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att det arbete som bedrivs för att förebygga våld och hot inte i alla delar är ändamålsenligt. Granskningen har visat att ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att förebygga våld och hot tjänar på att drivas än mer integrerat i landstingets övergripande ledningsarbete och verksamhetsplanering. Vår bedömning bygger på de sammantagna iakttagelser vi gjort utifrån de granskningsmål som legat till grund för granskningen.

Granskningen har visat att det strategiska arbetet för landstingets säkerhetsarbete, som ska verkställas genom säkerhetsrådet, sedan knappt ett år inte upprätthålls. Detta har fått som konsekvens att samordning, uppföljning och kontroll av säkerhetsarbetet inte sker i tillräcklig omfattning. Detta är inte tillfredsställande.

Vår granskning har visat att Landstinget Dalarna har tagit ett helhetsgrepp i sin ambition med säkerhetsarbetet, där arbetsmiljöarbetet ingår som en del, genom den säkerhetspolicy som fastställt av landstingsstyrelsen. En särskild policy har också fastställts av landstingsstyrelsen till grund för arbetet med att förebygga hot och våld som kan drabba så väl tjänstemän som förtroendevalda. Med anledning av frågornas betydelse och att de omfattar hela landstinget bör så väl säkerhetspolicy och policy mot våld och hot fastställas av landstingsfullmäktige.

Det har i granskningen framkommit att det görs ett stort arbete lokalt för att skapa en säker och trygg arbetsmiljö men att de lokala förutsättningarna är olika. Detta medför att nivån på säkerheten vid respektive verksamhet skiljer sig åt. Vidare har det framkommit att funktionalitet och effektivitet i tekniska säkerhetssystem i form av personlarm och passagesystem skiljer sig åt mellan olika arbetsplatser. Detta är inte tillfredsställande. Det är därför angeläget att det utarbetas en normering för de tekniska säkerhetssystem funktionalitet och effektivitet.

Landstinget Dalarna har en organisation och en arbets-/ansvarsfördelningen för att förebygga våld och hot. Landstingets organisation kan dock utvecklas vad gäller de centrala funktionernas roll i att stödja chefer att ta sitt linjeansvar inom hela säkerhetsområdet och mer specifikt inom området personsäkerhet. I dagsläget finns det flera funktioner centralt som har en roll i arbetet att verka för en trygg och säker arbetsmiljö. Bland dessa kan nämnas Personalenheten, Utvecklingsenheten, Landstingservice och Landstingsfastigheter. Samordning och samverkan mellan de centrala funktionerna måste säkerställas. Detta kan med fördel ske genom att bilda en särskild funktion för säkerhetsarbetet under ledning av en säkerhetschef med mandat att leda det samordnade strategiska säkerhetsarbetet i landstinget. Verksamhetscheferna anser mot bakgrund av detta inte till alla delar ha det centrala stöd som erfordras för uppgiften att förebygga hot och våldsituationer. Det har vidare framkommit i granskningen behov av att få en tydligare koppling mellan budget- och verksamhetsplaneringen samt arbetsmiljöarbetet. Flera verksamhetschefer uppger också att kommunikationen med landstingsstyrelsens kontor kan utvecklas avseende arbetsmiljörelaterade frågor.

De verksamhetschefer vi gjort en avstämning med uppger att de har givits en ringa eller ingen information om landstingets syn på hela säkerhetsarbetet så som den kommer till uttryck i landstingets säkerhetspolicy. Det saknas en koppling i säkerhetspolicyn till andra styrdokument som gäller för olika säkerhetsrelaterade områden, exempelvis policyn mot hot och våldsituationer. Det har vidare framkommit att den mall som framtagits till grund för den handlingsplan som ska upprättas vid förhöjd risk för våld och hot och som ingår som en del i policyn mot våld och hot inte är tillräckligt känd bland verksamhetscheferna.

Vårt samlade intryck är att landstinget inte tillräckligt säkerställer en ändamålsenlig samverkan mellan arbetsmiljöperspektivet och det fysiska säkerhetsperspektivet i arbetet med att förebygga våld och hot. Vidare är vår bedömning att det inte görs några regelmässiga överväganden av säkerheten i befintliga byggnader mellan hyresvärd och hyresgäst i förebyggande syfte. Detta medför att nivån på säkerheten vid respektive verksamhet är alltför avhängig verksamhetschefens egna engagemang för säkerhetsarbetet.

Landstinget säkerställer, genom den uppgifts- och arbetsfördelning som fastställts, att riskbedömningar görs och att handlingsplaner upprättas där sådana ska finnas. Det finns dock ett utvecklingsbehov av att utforma ett kontrollsystem för att följa upp att upprättade riskbedömningar och att handlingsplaner är ändamålsenliga och efterlevs. Vidare finns det behov av att klargöra ansvaret för att upprätthålla funktionalitet och effektivitet vid upphandling, drift och administration kopplat till landstingets säkerhetsanläggningar exempelvis personlarm och passagesystem samt därtill hörande eTjänstekort.

För att öka kunskapen bland verksamhetscheferna har det vid våra avstämningar framförts behov av att differentiera arbetsmiljöutbildningen med avseende på hur länge man varit

chef. Det har vidare lyfts fram behov av att genomföra övning avseende hur reella hot och våldshandlingar ska hanteras i praktiken på den egna arbetsplatsen.

Samordningen av trygghetsskapande åtgärder mellan olika verksamheter på arbetsplatser som omfattar fler än en verksamhet kan utvecklas. Granskningen har funnit detta särskilt angeläget mellan akutmottagningen i Falun och den part som har ansvar för säkerheten i kulvertarna på sjukhuset.

Genom den rapporteringsrutinen som finns framtagna för avvikelssystemet ska en enhetlig bedömning och likvärdig inrapportering säkerställas avseende incidenter med hot och våld. Några av de verksamhetschefer som intervjuats uppger att avvikelshanteringssystemet inte är fullt utvecklat för att kunna nyttjas för den enskilda verksamhetens behov vad gäller modulen för arbetsmiljö. Konsekvensen blir att systemet inte nyttjas på det sätt som det är tänkt vilket medför risk för att samtliga skador och tillbud inte registreras.

Det finns allmänt en koppling mellan åtgärder för att förebygga hot och våld och lagstiftningen om säkerhetsskydd. Enligt säkerhetsskyddslagen ska det i landstinget finnas en säkerhetsskyddschef som utövar kontroll över säkerhetsskyddet. Vi har noterat att det inte finns någon utsedd säkerhetsskyddschef i Landstinget Dalarna. Detta är inte tillfredsställande.

Flera åtgärder har vidtagits för att förebygga risken för våld och hot mot förtroendevalda och avvägningar har gjorts kring nivån på säkerheten utifrån demokratiaspekter avseende hur tillgänglig servicen ska vara gentemot medborgarna. Det är angeläget att det förebyggande arbetet gentemot förtroendevalda länkas samman med landstingets arbete med att säkerställa ett fullgott säkerhets- och personskydd.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Våld och hot är företeelser som förekommer överallt i samhället. Hälso- och sjukvården utgör i detta sammanhang inget undantag. Delar av sjukvårdens verksamhet har sådan karaktär att personalen regelbundet exponeras för risker att konfronteras med hotfulla eller våldsamma situationer. Detta gäller inte minst länets akutmottagningar, psykiatrisk verksamhet, ambulanstransporter och vissa former av ensamarbete inom hemsjukvården samt personal som hanterar pengar, läkemedel mm. Även inom andra verksamhetsgrenar med regelbunden kontakt med allmänhet och patienter finns risken att mötas av hot eller våld.

Arbetsgivarens skyldigheter att förebygga hot och våld framgår bland annat av Arbetsmiljöverkets föreskrift "Våld och hot i arbetsmiljön" AFS 1993:2. Landstinget har i sin policy mot hot och våld uttryckt att Landstinget Dalarna inte accepterar att någon som arbetar i landstinget utsätts för hot och våld i sin arbetsmiljö. Detta gäller även de förtroendevalda.

2.2 Revisionsfråga och granskningsmål

Landstingsrevisorerna i Landstinget Dalarna har givit Komrev inom PricewaterhouseCoopers i uppdrag att bedöma ändamålsenlighet och effektivitet i landstingets arbete med att förebygga hot och våld mot personal i hela sin verksamhet. Den övergripande revisionsfrågan är om arbetet med att förebygga hot och våld bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Inom ramen för att uppnå syftet med granskningen ligger följande granskningsmål till grund för granskningen.

- Landstingets organisation och den interna arbets-/ansvarsfördelningen för att förebygga hot och våld är ändamålsenlig
- Landstinget säkerställer en ändamålsenlig samverkan mellan arbetsmiljöperspektivet och det fysiska säkerhetsperspektivet i sitt arbete med att förebygga hot och våld
- Landstinget säkerställer att riskbedömningar görs och att handlingsplaner upprättas där sådana ska finnas och att dessa är ändamålsenliga och efterlevs
- Ansvariga verksamhetscheferna har det centrala stöd och den kunskap som erfordras för uppgiften, enligt landstingets policy om hot och våld
- Samordningen mellan olika verksamheter på arbetsplatser som omfattar fler än en verksamhet är ändamålsenlig och effektiv
- Säkerhets- och arbetsmiljöperspektiven beaktas på ett ändamålsenligt sätt i landstingets fysiska lokalplanering och verksamhetsplanering

- Landstinget har säkerställt en enhetlig bedömning och likvärdig inrapportering i avvikelssystemet Synergi av incidenter med hot och våld
- Vidtagna åtgärder för att förebygga risken för hot och våld mot förtroendevalda är ändamålsenliga

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen inleddes med insamling och genomgång av relevant dokumentation och styrdokument inom landstinget. Insamlat underlag och dokumentation har gått igenom och analyserats.

För att verifiera hur landstinget arbetar med att förebygga hot och våld har intervjuer genomförts med landstingets arbetsmiljösekreterare vid Personalenheten, beredskapssamordnaren och informationssäkerhetssamordnaren båda vid Utvecklingsenheten samt risk-samordnaren vid Landstingsfastigheter. Avstämningar har vidare gjorts med landstingsstyrelsens ordförande, landstingsdirektören samt med verksamhetschefer vid akutmottagningen i Falun och Ludvika, Vårdcentralen Tisken, ambulanssjukvården, transportservice och psykiatriska mottagningen i Falun. Avstämningarna med verksamhetscheferna har genomförts vid platsbesök där det vid några av besöken deltagit skyddsombud och avdelningschefer.

Utifrån granskningens iakttagelser, gjorda via dokumentstudier, kartläggning samt intervjuer, har vi genomfört en analys och en sammanfattande bedömning. Muntlig delrapportering har gjorts till revisorerna i november 2009. Iakttagelser, analys och bedömning har dokumenterats i föreliggande revisionsrapport som faktakontrollerats av granskade verksamheter.

3. Lagstiftning och Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Arbetsmiljölagen anger de grundläggande reglerna för arbetsmiljöområdet. Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

Arbetsmiljöverket har fastställt en föreskrift för våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1993:2. Föreskriften gäller allt arbete där det kan finnas risk för våld och hot. Riskerna ska utredas av arbetsgivaren. Reglerna tar upp särskilda säkerhetsrutiner, utbildning och information, stöd och handledning, utformning av arbetsplatser, larm, ensamarbete och värdetransporter. I föreskriften finns exempel på kartläggning och säkerhetsrutiner, förslag på åtgärder vid värdetransporter och rapporteringssystem etc. Med dessa föreskrifter som utgångs-

punkt har Arbetsmiljöverket tagit fram en broschyr där fokus är satt på våld och hot inom vården. I broschyren ges exempel på frågor som kan ställas vid kartläggning av risker för våld och hot i arbetsmiljön.

3.1 Inspektion av Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har utfärdat en tillsynsstrategi för länssjukvården i Landstinget Dalarna för perioden 2008-2010. Strategin har utarbetats i samverkan med ledningen i landstinget och med huvudskyddsombuden vid berörda fackliga organisationer. Ett område som lyfts fram i strategin är att fokusera på våld och hot i den tillsyn som görs under innevarande perioden 2008-2010.

Under Arbetsmiljöverkets innevarande tillsynsperiod har landstinget haft en inspektion som, förutom systematiskt arbetsmiljöarbete, omfattade våld och hot. Inspektionen gjordes vid Öron- Näsa och Halskliniken. Denna resulterade i ett inspektionsmeddelande. Vid inspektionen påpekades att det saknades skriftlig dokumentation över de säkerhetsrutiner som ska gälla vid arbetsmoment där personalen riskerar att utsättas för hot- och våldssituationer. Eftersom det finns klara risker för hot- och våldssituationer i verksamheten bedömde Arbetsmiljöverket att det behöver finnas skriftliga rutiner och instruktioner som beskriver hur arbetstagarna ska agera i sådana situationer. Det gavs ett svar till Arbetsmiljöverket om att en handlingsplan för våld och hot utarbetats för hela verksamheten samt särskilda rutiner som resulterade i att ärendet avslutades.

Landstinget har fått information om att Arbetsmiljöverket planerar att genomföra två inspektioner av våld och hot i samband med transportverksamhet.

Landstinget har som rutin att erbjuda verksamheten stöd från arbetsmiljösekreteraren när Arbetsmiljöverket gör inspektioner och tillsyn. Om ärendet kommer så långt att det handlar om vite kompletteras stödet med juristkompetens liksom när situationen är sådan att en allvarlig händelse befaras.

4. Landstingets viljeinriktning

Landstinget Dalarnas syn på säkerhetsarbetet, i stort samt mer specifikt för området hot och våld, kommer till uttryck i två dokument som båda antagits av landstingsstyrelsen, säkerhetspolicyn och policyn mot hot och våld.

Landstingsstyrelsen är arbetsgivare för alla anställda inom landstingsstyrelsens verksamhetsområde och bär det yttersta ansvaret för arbetsmiljön. Mot den bakgrunden har landstingsstyrelsen 2007-02-10 § 167 fastställt den skriftliga rutinen ”Uppgift och ansvarsför-

delning avseende arbetsmiljö” i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete¹ som omfattar alla anställda.

4.1 Säkerhetspolicy

Landstingsstyrelsen fastställde i november 2007 en säkerhetspolicy för Landstinget Dalarna. Utgångspunkt för policyn är att landstinget ska tillhandahålla en säker och trygg miljö för patienter, brukare, anställda och allmänhet. Av dokumentet framgår vidare att ingen ska behöva känna sig osäker eller orolig för sin personliga säkerhet vid landstingets olika verksamheter. Det framgår också av policyn att säkerhetsarbetet i landstinget ska kännetecknas av systematik, lärande, förnyelse och dialog.

Landstingets säkerhetspolicy slår fast att ansvaret för säkerhetsarbetet följer verksamhetsansvaret på alla nivåer i verksamheten och att det ska bedrivas som en integrerad del i det dagliga arbetet. Vad gäller Landstingsfullmäktiges ansvar anges att fullmäktige ska fastställa säkerhetspolicyn samt anvisa erforderliga medel och att landstingsstyrelsen har det övergripande ansvaret för styrning av säkerhetsarbetet. Landstingsdirektörens ledningsgrupp ska samordna säkerhetsarbetet och ge fortlöpande stöd och råd till verksamheten direkt eller genom ett säkerhetsråd. Säkerhetsrådet ska bemannas av sakkunniga från definerade säkerhetsområden bland dessa återfinns bland annat arbetsmiljö, fysisk säkerhet och drift, informationssäkerhet, katastrof och beredskap samt patientsäkerhet.

Av säkerhetspolicyn framgår vidare att säkerhetsarbetet ska redovisas i respektive verksamhets årsredovisning.

4.2 Policy mot våld och hot

Landstingsstyrelsen fastställde i november 2006 en policy mot våld och hot. Av policyn framgår att Landstinget Dalarna inte accepterar att någon som arbetar inom landstinget utsätts för våld eller hot i sin arbetsmiljö. Detta gäller även förtroendevalda. I samband med att policyn fastställdes genomfördes lokala informationsinsatser för att tydliggöra policyns syfte och innehåll.

Policyn tar utgångspunkt från Arbetsmiljöverkets föreskrifter och anger att arbetsgivaren ska identifiera, riskbedöma och åtgärda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas på arbetsplatsen. Det åligger respektive verksamhetschef att upprätta en handlingsplan på de arbetsplatser där bedömning görs om att risk kvarstår efter att åtgärd vidtagits inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet.

¹ 2001:1

Av policyn framgår att särskilda säkerhetsrutiner ska finnas för arbete som kan medföra risk för våld eller hot om våld. Vidare ska arbetstagarna ha tillräcklig utbildning, information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredsställande trygghet. Det framgår också att byggnader, lokaler, fordon etcetera där arbetstagarer utför sitt arbete ska placeras, utformas och utrustas så att risk för våld eller hot om våld så långt som möjligt förebyggs. Arbetstagarna ska också enligt policyn ha möjlighet att kalla på snabb hjälp vid en vålds- eller hotsituation. Det framgår också att tillbud och händelser ska registreras i landstingets avvikelshanteringssystem och vid allvarlig händelse rapporteras till Arbetsmiljöverket, polismyndigheten och Försäkringskassan.

Inom ramen för det systematiskt arbetsmiljöarbete ska alla arbetsplatser identifiera, riskbedöma och åtgärda de risker som finns för våld och hot. Om risk kvarstår efter åtgärd ska arbetsplatsen ta fram en särskild handlingsplan. Till policyn mot våld och hot finns en tillhörande mall för hur handlingsplanen ska vara upprättad.

Riskbedömningen ska genomföras i ett antal steg; identifiering av situationer som kan medföra våld eller hot, bedömning av hur allvarlig risken är, ge förslag till och genomförande av åtgärder, utse ansvarig för att åtgärd vidtas samt att uppföljning sker.

Det har upprättats instruktioner för de mest vanligt förekommande riskerna och hur dessa kan förebyggas. Här återfinns bland annat instruktioner för besök på tjänsterum eller i besöksrum/behandlingsrum samt våldsrisk i samband med transporter i till exempel kulvert.

4.3 Roller och ansvar

Organisatoriskt hanteras frågor om att förebygga risken för våld och hot i olika delar av landstingets organisation. Ur ett arbetsmiljöperspektiv har respektive verksamhetschef, enligt policyn mot våld och hot samt landstingets uppgifts- och ansvarsfördelning avseende arbetsmiljö, ansvaret såväl för riskidentifiering/riskbedömning som för åtgärder respektive framtagande av handlingsplaner där risker kvarstår.

Vid personalkontoret finns en funktion som arbetsmiljösekreterare med uppdraget att vara en central resurs för arbetsmiljöarbetet inom landstinget. I uppdraget ingår bland annat att göra en årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet i anslutning till den personalekonomiska redovisningen. Vidare ingår att i samarbete med Företagshälsan genomföra arbetsmiljöutbildningar, vara stöd för landstingsdirektören och ledningen samt vara tillgänglig för verksamheten gällande information. Arbetsmiljösekreteraren ska också vara arbetsgivarrepresentant i centrala arbetsmiljökommittén (CAMK).

Frågor om säkerhetstekniska installationer så som skalskydd och passagesystem hanteras av Landstingsfastigheter och vissa övriga säkerhetsfrågor så som krishantering hanteras av landstingets beredskapssamordnare vid Utvecklingsenheten. Beredskapssamordnaren har

bland annat engagerats för att ta fram en handlingsplan för förtroendevalda och tjänstemän som utsätts för hot. Vid Landstingsservice finns bevakningsverksamhet som bedrivs i egenregi liksom egna anställda ordningsvakter.

Landstingsdirektören fastställde i oktober 2006 säkerhetsrådets uppdrag och funktion. Säkerhetsrådet initierades av landstingsdirektören mot bakgrund av att det saknades ett heläckande forum vid landstinget för att samordna olika säkerhetsrelaterade frågor. Rådets uppdrag är att vara en resurs för verksamheterna, arbeta förebyggande och planera för den samordning som krävs så att målen för säkerheten uppfylls. Ett säkerhetsråd konstitueras hösten 2006 och landstingsdirektören utsåg en ordförande för rådet samt en säkerhetssamordnare. Enligt landstingets säkerhetspolicy ska säkerhetssamordnare ansvara för den funktionella samordningen av säkerhetsarbetet mellan olika säkerhetsområden samt vara sekreterare i säkerhetsrådet.

I februari 2009 väckte rådet ett behov om att inom landstinget, direkt underställd landstingsdirektören, tillsätta en tjänst som chef för säkerhetsenheten, omfattande patientsäkerhet, informationssäkerhet och beredskap, mot bakgrund av det omfattande arbete som krävs för att effektuera säkerhetspolicyns intentioner. Ett förslag till uppdragsbeskrivning formulerades av säkerhetsrådet inför ett tillsättande av en chef för säkerhetsenheten. Av uppdragsbeskrivningen framgår att uppdraget som chef också bland annat innebär att vara landstingets säkerhetsskyddschef². I avvaktan på att bli en chef ska utses bedriver säkerhetsrådet inget samordnat arbete sedan februari 2009.

Under den tid säkerhetsrådet verkat har rådet bland annat bidragit till att utarbeta förslag till säkerhetspolicy, tagit initiativ till att det utarbetats reservrutiner för vårdinformati-systemen samt tillsatt en brandkommitté.

4.4 lakttagelser

Landstinget Dalarna har tagit ett helhetsgrepp om säkerhetsarbetet, där arbetsmiljöarbetet ingår som en del, genom den policy som fastställt av landstingsstyrelsen och det säkerhetsråd som tillsatts. Ett särskilt styrdokument har också utarbetats till grund för arbetet med att förebygga hot och våld som kan drabba så väl tjänstemän som förtroendevalda.

² Säkerhetsskyddet omfattar informationssäkerhet, tillträdesbegränsning, säkerhetsprövning, utbildning och kontroll och är fokuserat på hot mot rikets säkerhet. Styrande för säkerhetsskyddet är Säkerhetsskyddslagen (SFS 1996:627), Säkerhetsskyddsförordningen (SFS 1996:633) samt Rikspolisstyrelsens förordning om säkerhetsskydd (RPS FS 1996:9).

Granskningen har funnit att landstingets säkerhetspolicy inte har fastställts av landstingsfullmäktige, vilket anges i policyn att så ska ske. Någon uppföljning av målen med säkerhetsarbetet har inte initierats sedan säkerhetspolicyn antogs av landstingsstyrelsen och en redovisning av säkerhetsarbetet i respektive verksamhets årsredovisning sker ej. De verksamhetschefer vi gjort en avstämning med uppger att de har givits en ringa eller ingen information om landstingets syn på hela säkerhetsarbetet så som den kommer till uttryck i landstingets säkerhetspolicy. Det genomförs ingen samlad utbildning riktad till verksamhetschefer som klargör deras ansvar och vilket stöd de kan erhålla i säkerhetsarbetet. Det saknas vidare en koppling i säkerhetspolicyn till andra styrdokument som gäller för olika säkerhetsrelaterade områden, exempelvis policyn mot våld och hot.

Granskningen visar också att inte heller landstingets policy mot våld och hot fastställts av landstingsfullmäktige. Någon uppföljning av policyn har inte initierats sedan denna antogs av styrelsen. De verksamhetschefer som avstämning gjorts med, vilka företräder länssjukvården, uppger att de till stor del fått söka egen kunskap om policyn. Vid närsjukvården uppges att policyn förankrats och att information givits till samtliga vårdcentraler. Att policys antagits och publicerats på landstingets intranät innebär inte att de är regelmässigt kommunicerat till verksamhetscheferna. Det har vidare framkommit att den mall som framtagits till grund för den handlingsplan som ska upprättas och som ingår som en del i policyn mot våld och hot inte är tillräckligt känd.

En särskild frågeställning är hanteringen av våld och hot mot förtroendevalda som inte omfattas av landstingets arbetsgivaransvar men väl av landstingets policyn mot våld och hot. Landstinget Dalarna har gjort avvägningar kring säkerheten kring de förtroendevalda utifrån bland annat en demokratiaspekt avseende hur tillgänglig servicen ska vara gentemot medborgarna. Flera fysiska åtgärder har vidtagits vid landstingets huvudkontor för att begränsa tillträdet för obehöriga. Vid upplevt hot ska kontakt tas med tjänsteman i beredskap, TIB. En folder i fickformat har utarbetats gällande rutin för hur förtroendevalda och tjänstemän ska agera i händelse av hot. Foldern har utarbetats av landstingets beredskapssamordnare i samråd med den politiska ledningen. Foldern ska enligt uppgift uppdateras bland annat till följd av att hotbrev via elektronisk post, sk stalking, förekommer i allt högre grad. Uppföljning ska ske löpande med polismyndigheten kring rådande hotbild i samhället i stort.

Inga av de verksamhetschefer som intervjuats känner till den folder som utarbetats till förtroendevalda och tjänstemän enligt ovan. Det finns ett uttryckt behov från en av verksamhetscheferna vi intervjuat om att det utarbetas en folder för hur man ska agera i händelse av hot och våld samt hur händelserna ska anmälas.

Sedan 1990 driver Landstinget Dalarna bevakningsservice i egen regi genom Landstings-service. Sammantaget har landstinget 25 ordningsvakter med ordningsvaktsutbildning. Ordningsvakterna är stationerade bland annat vid akutmottagningen i Falun.

Det finns en koppling mellan åtgärder för att förebygga våld och hot samt lagstiftningen om säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddet ska enligt lagen förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (*informationssäkerhet*, att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses ovan eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (*tillträdesbegränsning*) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsprövning*).

Enligt säkerhetsskyddslagen ska det i landstinget finnas en säkerhetsskyddschef som utövar kontroll över säkerhetsskyddet direkt underställd landstingets högste tjänsteman, om det inte är uppenbart obehövt. Granskningen har funnit att det inte finns någon utsedd säkerhetsskyddschef i Landstinget Dalarna.

Några särskilda säkerhetsöverväganden i befintliga byggnader görs inte regelmässigt mellan hyresvärd och hyresgäst för att förebygga våld och hot. Gränsdragningen mellan arbetsmiljöperspektivet och det fysiska säkerhetsperspektivet är i stor utsträckning flytande vilket bland annat kan leda till att relevanta frågeställningar riskerar att hamna mellan olika ansvarsområden.

När det gäller byggnationen av det nya vårdblock i Falun har projektet ännu inte kommit så långt att det finns någon konkret projektgrupp för säkerhetsfrågor. Avsikten är att säkerhetsfrågor ska aktualiseras i de planerade projektgrupperna. Behov av att säkerhetsfrågorna kommer in tidigt i projekteringen av det nya vårdblocket har framlagts av verksamhetschefen vid akutmottagningen i Falun.

Det har i granskningen framkommit att det vid utbyte av gamla tjänstekorten till eTjänstekorten uppdagats brister i rutinen för tilldelning av behörigheter för dörrpassage. Vidare har det framkommit att ansvaret för tilldelning av behörigheter i passagesystem är oklart liksom vilka regler som ska gälla för tilldelning av behörigheter för passage. Det har lett till att dörrbehörigheter har delats ut relativt frikostigt. Därtill ska läggas att passagesystemen har olika teknik och leverantörer. Detta leder till komplicerad administration av dörrbehörigheterna då allt fler anställda rör sig mellan landstingets olika verksamheter.

Det nya eTjänstekortet utgör en fullvärdig identitetshandling. Vid arbetet med uppföljning av personalens behörigheter för uppgifter, som ska säkras innan de kan läggas in på eTjänstekorten, har det konstaterats brister i rutinerna för kontroll vid nyanställning och av-

slutning av anställning. Det är därför angeläget att Personalenheten följer upp och stöttar detta arbetet.

Arbetet med att förebygga hot och våld ingår som en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Risker ska uppmärksammas i det dagliga arbetet, vid arbetsmiljöronder, genom tillbud, arbetsskador och olyckor. I landstingets arbetsmiljöhandbok, som finns tillgänglig via intranätet, finns ett särskilt avsnitt omfattande våld och hot. Här ges information om vad som ökar risken för våld och hot, tillgång till policyn mot våld och hot och en mall till grund för upprättande av handlingsplan. Vidare ges information om arbetsgången vid riskbedömning och exempel på förebyggande åtgärder vid risk för våld och hot.

Under 2008 genomförde Centrala arbetsmiljökommittén tillsammans med Företagshälsan en informationsinsats där det särskilt informerades om policyn mot våld och hot. Inom landstinget ges grundutbildningar i systematiskt arbetsmiljöarbete i vilka det ingår utbildning i riskanalys där hantering av våld och hot ingår som en del. Vid grundutbildningen ges information om arbetsmiljöhandbokens tillämpning och innehåll. Det görs också en genomgång av policyn mot våld och hot. Information ges vidare om att det ska upprättas en handlingsplan om risk för våld och hot kvarstår efter att riskbedömning gjorts.

År 2010 planeras fyra stycken tredagars grundutbildningar att genomföras avseende arbetsmiljöarbete. En fortsättningsutbildning med olika teman planeras också att genomföra. Bland temana finns ”Nyheter i regelverk”, ”Landstinget Dalarnas styrdokument”, ”Uppföljning av Systematiskt arbetsmiljöarbete” samt ”Nya rutinerna kring riskbedömning vid förändringsarbete”. Särskilda informationstillfällen planeras ske kring våld och hot samt arbetsmiljömodulen i avvikelserapporteringssystemet Synergi vid sex tillfällen. Planerade utbildningar för kommande år har redovisats för och godkänts av Centrala arbetsmiljökommittén³. Verksamheterna genomför därutöver egna utbildningar avseende våld och hot för att förebygga sådana händelser. Vid akutmottagningen i Falun har det bland annat genomförts utbildning kring hanteringen av verbala hot.

Utifrån de avstämningar som gjorts med verksamhetscheferna framgår att arbetsmiljöutbildningarna innehåller delar som rör hanteringen av våld och hot. Vid gjorda avstämningar med verksamhetscheferna har det framförts behov av att differentiera utbildningen med avseende på hur länge man varit chef. Det har vidare lyfts fram behov av att genomföra övningar avseende hur reella hot och våldshandlingar ska hanteras i praktiken på arbetsplatsen.

³ §22 2009-11-09

Personalen vid de verksamheter som ingått i granskningen ges alla möjlighet att bära ett personlarm. Personlarmet ska nyttjas för att snabbt få hjälp i en nödsituation. Personlarmet är inte regelmässigt vidarekopplat till larmcentral. Granskningen har visat att funktionen i personlarmet skiljer sig åt mellan olika arbetsplatser. Några arbetsplatser har personlarm vidarekopplade till larmcentral medan andra har en larmkedja som helt förlitar sig på att personalen hjälper varandra vid en nödsituation. Det sistnämnda förhållandet råder bland annat vid akutmottagningen i Falun. Vidare kan personlarmet vid akutmottagningen inte nyttjas då ensamarbetande personal behöver lämna mottagningen och via exempelvis kulvert ta sig till annan del av sjukhuset. Situationen angående personlarmens funktionalitet vid akutmottagningen är inte tillfredsställande ur ett arbetsmiljöperspektiv.

En av verksamhetscheferna som intervjuats är ansvarig för en vårdcentral som är inrymd i en fastighet som inte förvaltas av Landstingsfastigheter. I fastigheten finns flera hyresgäster bl a från landstinget och kommunen. Vid en funktionstest av överfallslarmet framkom att larmet inte var vidarekopplat till larmcentral för påkallande av hjälp från ordningsvakt och polismyndighet.

Vid granskningen har det framförts ett behov från verksamhetscheferna att det ges större utrymme åt arbetsmiljöfrågorna vid chefsträffar. Det har vidare framkommit i granskningen behov av att få en tydligare koppling mellan budget- och verksamhetsplaneringen och arbetsmiljöarbetet. Flera verksamhetschefer uppger också att kommunikationen med landstingsstyrelsens kontor kan utvecklas avseende arbetsmiljörelaterade frågor.

En årlig uppföljning görs av arbetsmiljöarbetet gentemot landstingets verksamhetschefer. En sk arbetsmiljöbilaga utarbetas av landstingets arbetsmiljösekreterare vilken bygger på en självvärdering av verksamhetscheferna. Vid sammanställningen av 2008 års arbetsmiljöbilaga svarade knappt 80 procent av verksamhetscheferna på de frågeställningar som landstingets personalekonomiska redovisning vilar på. Av de svarande uppger 6 av 10 att de har handlingsplaner för våld och hot.

Genom nuvarande utformning av arbetsmiljöbilagan följer landstinget centralt upp genom en självdeklaration att verksamheten har upprättat dokument och har genomfört riskanalyser. Någon kvalitativ bedömning liksom någon verifiering av svaren har hittills inte gjorts. Enligt uppgift från landstingets arbetsmiljösekreterare finns ambitioner att framgent också bedöma kvalitén på underlagen. Behovet av en sådan utveckling har också nyligen diskuterats i Centrala arbetsmiljökommittén.

5. Händelseutveckling

Vid de genomförda intervjuerna ombads verksamhetscheferna att blicka tillbaka i tiden några år om vilka erfarenheter och händelser kring våld och hot som de varit med om eller som de känner till från sin arbetssituation. Alla intervjuade kunde berätta om situationer med hot och/eller våld som de själva eller någon arbetskamrat varit med om. Tendensen är att de verbala hoten har blivit allt mer förekommande liksom hot och våld från anhöriga riktade mot anställda i landstinget. Händelserna utgjorde även situationer med fysiskt våld. Förhållandet skiljer sig dock åt mellan olika typer av verksamheter där en del är mycket utsatta och andra är förskonade. En av de akutkliniker vi varit i kontakt med vittnar om en utveckling som lett till att ordningsvakt nu mera är stationerad i verksamheten, vilket inte var läget för ett antal år sedan. Vidare uppges att våld och hot blir mer och mer en del av den dagliga arbetssituationen. I takt med att sjukvården i allt större grad bedrivs i hemmet blir också riskbilden en annan. Mot bakgrund av detta har det inom primärvården utarbetats en särskild riktlinje avseende hembesök hos utåtagerande personer⁴.

Verksamhetscheferna berättar även om situationer i arbetet där inte våld eller hot förekommit men där man kan känna sig otrygg och utsatt, t ex att vistas i sjukhusets kulvertar, ensamarbete på kvällstid, hembesök hos patienter samt när man ska hämta skadade/sjuka från ”osäkra platser” där polisen inte finns till hands. Den nya vårdformen öppen psykiatrisk tvångsvård medför också att en ny arbetssituation för de anställda uppkommer vilket ur ett arbetsmiljöperspektiv är viktigt att den beaktas.

5.1 Rapportering av tillbud och skador

Ansvar för att utredning och anmälan av arbetsskador och tillbud sker åligger verksamhetschef/basenhetschef. Ansvaret regleras av landstingets uppgifts- och ansvarsfördelning avseende arbetsmiljö.

Vid förekomst av hot och våld ska händelsen rapporteras/anmälas på olika sätt beroende på händelsens art. Följande rapporteringar/anmälan kan ske:

- Rapportering avseende händelser som avser hot och våld ska alltid ske i landstingets avvikelshanteringssystem, Synergi. Alla anställda har behörighet att rapportera i systemet.
- Allvarliga tillbud avseende hot och våld ska anmälas till Arbetsmiljöverket i enlighet med 2 § i Arbetsmiljöförordningen.

⁴ 2006-11-06

- Har en anställd på grund av hot och våld skadats ska en arbetsskadeanmälan göras
- Hot och våld ska polisanmälas

Möjligheten att registrera arbetsmiljörelaterade tillbud och händelser i Synergi är möjligt sedan hösten 2008. Samtliga verksamheter är ännu inte anslutna till systemet och anslutning sker successivt. Bland de som inte anslutits hör bland annat Landstingsservice. Det kan därför inte dras några generella slutsatser från systemet i dagsläget vad gäller tillbuds- och skadebilden relaterat till våld och hot. Utredning och dokumentation ska också hanteras i Synergi.

En särskild manual finns framtagen för ärendehandläggningen i Synergi. Alla anställda är behöriga att rapportera i systemet och första linjens chef är ärendehandläggare. Utredning och dokumentation skall hanteras i arbetsmiljömodulen i Synergi. Skyddsombudet skall delta i utredningen. Att en samlad analys upprättas över de tillbud och händelser som skett inom hela landstinget och som registrerats i Synergi åligger landstingets arbetsmiljösekreterare. Någon analys har inte gjorts än då utbildning fördrats för rapportuttag ur systemet. Arbetsmiljösekreteraren har givits utbildning, december 2009, i rapportuttag kopplad till Synergi.

Vid rapportering i Synergi får ärendehandläggaren hålla reda på en rad olika rapporteringsmöjligheter. Händelsen ska klassificeras som patientskaderelaterad och/eller som arbetsskaderelaterad. Vilket innebär att en och samma händelse kan klassas som både patientskaderelaterad och arbetsskaderelaterad. Ett skäl som lyfts fram, till grund för att det finns vissa inkörningsproblem med Synergi, är att modulen för patientärenden varit normerande för den modul som rör arbetsmiljö. För att anpassa Synergi till verksamheten har det inom psykiatri bildats en länsövergripande grupp då det finns behov av att utforma en gemensam rutin för när anmälan ska göras inom psykiatri.

Allvarliga tillbud avseende hot och våld som anmäls till Arbetsmiljöverket ska via myndigheten delges landstingets arbetsmiljösekreterare. HK/HR-arbetsmiljö har informerat och lärt ut att det är bättre att anmäla till Arbetsmiljöverket en gång för mycket än en gång för lite. När landstinget under hösten 2009 började ta ut statistik ur avvikelshanteringssystemet fann arbetsmiljösekreterare ärenden som inte var kända när det gäller våld och hot men som rapporterats till Arbetsmiljöverket. Orsaken var att de ärenden som anmälts via telefon eller Internet, som allvarigare tillbud och olyckor enligt 2 § i Arbetsmiljöförordningen, inte tillställts landstinget. Rapporteringsrutinen mellan Arbetsmiljöverket och landstinget har kompletterats med en rutin för att samtliga ärenden ska delges arbetsmiljösekreteraren samt att månatliga avstämningar ska ske med Arbetsmiljöverket. Med den nya rutinen som grund ska HK/HR-arbetsmiljö kunna erbjuda konsultativt stöd till verksamheterna.

Under 2009 har 11 allvarliga tillbud avseende hot och våld rapporterats till Arbetsmiljöverket. Merparten av ärendena rör rättspsykiatri. För närvarande finns hos Arbetsmiljöverket fyra § 2-ärenden som ej är avslutade.

5.2 Iakttagelser

Tendensen är att våld och hot inom landstinget ökar och att det ändrat karaktär. Inom sjukhusens akutmottagningar märks detta tydligt. Tidiga signaler om inträffade tillbud och skador är viktiga vid analys av tillbuds- och skadeutvecklingen. Inträffade tillbud och skador ska användas för att begränsa och undvika framtida negativa händelser. Därför är det viktigt att rapportering sker och utgör underlag för att bedöma vilka förebyggande och skadebegränsande åtgärder som behöver vidtas. Det är även viktigt att tillbud rapporteras, dvs skador som kunnat avvärijas innan en skada uppkommit.

Registrering av arbetsskador inom landstinget sker i ett avvikelshanteringssystem som varit i drift drygt ett år vad gäller rapportering av arbetsmiljörelaterade avvikelser så som hot och våld. Ännu kan inte någon statistik, överställt för hela landstinget avseende skador med mera på av hot och våld, tas ut från systemet. Rutinerna för detta är fortfarande under bearbetning.

Vi får ett intryck av att personalen inte sällan har en hög tröskel för när de rapporterar om ett tillbud/incident. Verksamheterna befinner sig på olika nivåer avseende vad som bedöms som allvarligt eller vad som tillhör rutinhändelser.

Några av de verksamhetschefer som intervjuats uppger att avvikelshanteringssystemet är krångligt att använda och att systemet inte är fullt utvecklat för att kunna nyttjas för den enskilda verksamhetens behov vad gäller modulen för arbetsmiljö. Konsekvensen blir att systemet inte nyttjas på det sätt som det är tänkt vilket medför att risk finns att samtliga skador och tillbud inte registreras. En av verksamhetscheferna, som företräder en verksamhet som är mycket utsatt för händelser relaterade till våld och hot, uppger att kontrollen över vilka händelser som inträffat försämrats på grund av svårigheten att få ut sammanställningar ur systemet. Vidare finns det synpunkter på att registrering i systemet tar långt tid att göra.