

Høringsbrev - forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene – vold og trussel om vold på arbeidsplassen

Arbeidstilsynet 27. november 2015

Innhold

1. Bakgrunn og målsetting.....	3
2. Gjeldende rett	3
3. Arbeidstilsynets vurderinger og forslag	4
3.1 Utforming av arbeidslokaler.....	4
3.2 Risikovurdering og planlegging av arbeidet.....	5
3.3 Opplæring og informasjon.....	5
3.4 Tiltak	6
3.5 Oppfølging.....	7
3.6 Veiledning til forskriftsreguleringen	7
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	7
5. Arbeidstilsynets forslag til endringer i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, arbeidsplassforskriften, og i forskrift om utførelse av arbeid.....	8
5.1 Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.....	8
5.2 Arbeidsplassforskriften.....	8
5.3 Forskrift om utførelse av arbeid	9

1. Bakgrunn og målsetting

Vold og trusler om vold er en arbeidsmiljøutfordring i mange bransjer. Levekårsundersøkelser viser at mellom fem og seks prosent av de sysselsatte utsettes for vold eller trusler minst en gang i måneden. Undersøkelsene viser at det er forskjeller når det gjelder alder, kjønn og næring. Å bli utsatt for vold og trusler kan ha særlig alvorlige konsekvenser både fysisk, psykisk og sosialt. I verste fall kan voldsutøvelse mot arbeidstakere innebære bruk av våpen, og resultatet kan være fatalt for den som rammes. Videre vil selve *risikoen* for å bli utsatt for vold eller trusselsituasjoner være en belastning for arbeidstakerens psykososiale arbeidsmiljø. Generelt kan det antakelig også legges til grunn at skade påført ved voldsutøvelse har større traumatiserende effekt enn tradisjonelle arbeidsskader. Vold og trusler i arbeidslivet er forbundet med store omkostninger for samfunnet, for virksomhetene og for den enkelte arbeidstaker som måtte rammes.

Risiko for å bli utsatt for vold og trusler varierer etter næring og yrke. Yrkene i seg selv forklarer ikke nødvendigvis variasjonen, men årsakssammenhengen handler i stor grad om risikoutsatte situasjoner arbeidstakerne innen de ulike yrkene er involvert i. Vold og trusler om vold mot arbeidstakere kommer som regel fra kunder, klienter, brukere, pasienter, innsatte eller elever. Risikoen for å bli utsatt for vold og trusler er også avhengig av organisatoriske forhold, som når på døgnet man arbeider, bemanning, om man arbeider alene, kompetanse, tidspress, beslutningskrav o.l., samt utforming av arbeidslokaler og tekniske løsninger.

Arbeidstilsynet, i samarbeid med partene i arbeidslivet, igangsatte i 2014 et arbeid med å kartlegge status når det gjelder vold og trusler i arbeidslivet. Kartleggingen ble basert på eksisterende dokumentasjon og forskning, samt på erfaringer. Det ble gjort vurderinger av omfanget av vold og trusler, herunder alenearbeid, omfang av opplæring og informasjon og oppfølging, samt utviklingstrekk og årsakssammenhenger. Det ble også foretatt en vurdering av hvordan planlegging, tilrettelegging, forebygging, medvirkning, risikovurdering, herunder tilkalling av hjelp, blir gjennomført på risikoutsatte områder. Det ble blant annet avdekket at omfanget av vold og trusler i enkelte bransjer er betydelig. Det er også generelt økende bruk av alenearbeid, og innenfor enkelte bransjer er omfanget av alenearbeid stort. Det er varierende hvordan det arbeides forebyggende med vold og trusler i ulike bransjer, og selv om det gjøres et godt arbeid i en del virksomheter, så viste kartleggingen at mange ikke får den opplæring og informasjon som trengs for trygg og sikker jobbutførelse. På bakgrunn av dette arbeidet foreslår derfor Arbeidstilsynet en utdypende regulering av temaet vold og trusler om vold i arbeidsmiljøforskriftene.

2. Gjeldende rett

Alle arbeidstakere har i medhold av arbeidsmiljøloven krav på et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.

Vold og trusler reguleres uttrykkelig av arbeidsmiljøloven § 4-3(4), som slår fast at arbeidstaker, så langt det er mulig, skal beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. Etter det generelle kravet til systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i arbeidsmiljøloven § 3-1, er arbeidsgiver dessuten pålagt å kartlegge farer og problemer i arbeidsmiljøet, og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen. Av

dette generelle internkontrollkravet, kan det utledes at arbeidsgiver plikter å kartlegge risiko for vold eller trusler, lage en plan for forebygging av voldshandlinger og iverksette tiltak for å redusere risikoen, når dette er relevant for virksomheten. På samme måte skal det også vurderes om det er særlig risiko knyttet til alenearbeid i virksomheten. Temaet vold og trusler dekkes også av generelle krav til risikovurdering, opplæring og informasjon, krav til utforming av arbeidsplassen og oppfølging i arbeidsmiljøforskriftene, samt av de generelle kravene til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i internkontrollforskriften.

3. Arbeidstilsynets vurderinger og forslag

Som det fremgår under punktet om gjeldende rett, er det ikke tvilsomt at arbeidstakere allerede har et rettslig vern mot å bli utsatt for vold og trusler, både gjennom det materielle kravet i arbeidsmiljøloven § 4-3 og gjennom generelle internkontrollkrav om å kartlegge og håndtere risiko. Regelverket gir imidlertid i mindre grad anvisning på hvordan det konkret skal arbeides med vold og trusler i virksomhetene. På samme måte som det er gjort for en rekke mer tradisjonelle arbeidsmiljørisikoer som arbeid i høyden, dykking, håndtering av kjemikalier osv., mener Arbeidstilsynet det er på plass å fastsette utfyllende krav også på dette området. Det er for øvrig et generelt trekk at det er en ubalanse i forskriftsreguleringen med stor grad av utfyllende krav til kjemiske og fysiske arbeidsmiljøfaktorer, mens det er lite presiserende regulering av de psykososiale arbeidsmiljøfaktorene.

Forslaget innebærer at det innføres et eget kapittel 23A om arbeid som kan medføre fare for å bli utsatt for vold eller trussel om vold i forskrift om utførelse av arbeid. For å følge opp systematikken i arbeidsmiljøforskriftene foreslår Arbeidstilsynet også enkelte egne bestemmelser om volds- og trusselrisiko i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning og i arbeidsplassforskriften. Disse siste bestemmelsene skal, foruten å synliggjøre vold og trusler som særlig arbeidsmiljørisiko, sørge for at brukerne får nødvendige henvisninger til det nye kapitlet om vold og trussel om vold i forskrift om utførelse av arbeid.

Som det fremgår av forslaget, foreslår Arbeidstilsynet at de nye bestemmelsene, ved siden av å regulere selve voldsrisikoen, også skal omfatte trusler om vold. Dette innebærer at andre typer trusler faller utenfor særreguleringen. I den grad andre typer trusler identifiseres som arbeidsmiljørisiko, vil imidlertid dagens arbeidsmiljølov § 4-3 (4) og de generelle internkontrollkravene gjelde, jf. punkt 2 ovenfor.

3.1 Utforming av arbeidslokaler

Arbeidsplassens utforming kan etter omstendighetene ha særlig stor betydning for forebygging av voldssituasjoner og/eller for å minimere konsekvensene dersom slike situasjoner oppstår. Det kan også ha avgjørende betydning for den generelle trygghetsfølelsen som arbeidstakere i voldsutsatte stillinger opplever. En rekke faktorer ved arbeidslokalenes fysiske utforming vil kunne være av betydning, for eksempel om lokalene er adgangsbegrenset, om de er oversiktlige eller om de er lette å gjemme seg vekk i, om arbeidstakerne raskt kan forlate lokalet dersom det er behov for det, om arbeidskollegaer kan se hva som skjer i et lokale, om det er mulighet for å påkalle andres oppmerksomhet dersom det er behov for det, tilgang til alarmsystemer osv.

I det foreslåtte kapitlet om håndtering av volds- og trusselrisiko i forskrift om utførelse av arbeid, er utformingen av arbeidslokaler og tekniske løsninger særskilt fremhevet, både i risikovurderingsbestemmelsen i § 23A-1 og i tiltaksbestemmelsen i § 23A-4. Etter systematikken i

arbeidsmiljøforskriftene, følger de materielle kravene til arbeidsplassen av arbeidsplassforskriften. Det foreslås derfor også en endring i arbeidsplassforskriften, slik at det også her skal fremgå at det ved utforming og innredning av arbeidsplasser og arbeidslokaler skal tas særlig hensyn til fare for vold og trussel om vold. Det foreslås at bestemmelsen tas inn som et nytt sjettede ledd i forskriftens § 2-1, som angir grunnkrav til utforming og innredning av arbeidsplasser og arbeidslokaler.

3.2 Risikovurdering og planlegging av arbeidet

Forebygging av vold og trusler krever systematisk arbeid. All virksomhet som innebærer direkte kontakt mellom arbeidstaker og klienter, kunder, brukere og lignende vil i prinsippet kunne bli utsatt for vold eller trusler om vold. En god kartlegging og risikovurdering vil være avgjørende både for å identifisere hvilke risikofaktorer som foreligger både internt og eksternt og for å håndtere eventuell risiko.

Arbeidstilsynet foreslår å innta en egen bestemmelse om risikovurdering av vold og trussel om vold i ny § 23A-1 i forskrift om utførelse av arbeid. Bestemmelsen regner opp en rekke elementer som regelmessig har stor betydning for risikobildet på dette området og som derfor alltid bør hensyntas i risikovurderingen:

- *arbeidets organisering og tilrettelegging,*
- *hvor, når og i hvilke situasjoner arbeidstaker kan bli utsatt for vold og trussel om vold,*
- *arbeidstidens plassering og organisering,*
- *bemannings,*
- *alnearbeid,*
- *kompetanse,*
- *utforming av arbeidslokalene og tekniske løsninger,*
- *effekten av iverksatte og planlagte forebyggende tiltak.*

Oppregningen er ikke uttømmende, poenget er at det skal foretas en konkret vurdering ut fra den virksomhet som drives og de aktiviteter som utøves. Arbeidstilsynet mener likevel at en spesifisering av hva det særlig skal tas hensyn til i en risikovurdering vil være til hjelp for virksomhetene i kartleggings- og risikovurderingsarbeidet.

Etter systematikken i arbeidsmiljøforskriftene er de materielle organisatoriske arbeidsmiljøkravene hovedsakelig fastsatt i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. Det foreslås derfor også en presisering i denne forskriften, slik at det fremgår eksplisitt at arbeidet skal planlegges og gjennomføres på en slik måte at arbeidstakerne beskyttes mot vold og trussel om vold. Det foreslås at bestemmelsen tas inn i forskriftens § 10-1, som angir grunnkrav for planlegging og tilrettelegging av arbeid.

3.3 Opplæring og informasjon

For å sikre at arbeidstakere får tilstrekkelig og god opplæring og informasjon ved arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trusler om vold, foreslår Arbeidstilsynet egne bestemmelser om opplæring og informasjon i forslaget til nytt kapittel 23A i forskrift om utførelse av arbeid. Bestemmelsene i §§ 23A-2 og 23A-3 skal således sikre at arbeidstakere i utsatte stillinger både får opplæring og informasjon om risiko for vold og trusler om vold, samt hvordan det kan forebygges, og at de er kjent med hvordan de skal håndtere vold og trusler om vold når det faktisk skjer.

Arbeidstakerne skal også gjøres kjent med rutineene for rapportering, både internrapportering og

tilfeller som omfattes av varslingsplikt til for eksempel Arbeidstilsynet, politiet eller helsemyndighetene.

3.4 Tiltak

Utgangspunktet i arbeidsmiljøregelverket er at arbeidsgiver skal vurdere hvilke konkrete tiltak det er mest hensiktsmessig å iverksette for å eliminere eller redusere risiko. Arbeidstilsynet mener at dette grunnleggende prinsippet også må gjelde her, og det forslås presisert i utkastet til første ledd i ny § 23A-4 om i tiltak mot volds- eller trusselsituasjoner. I andre ledd i § 23A-4 foreslås det, etter mønster av arbeidsmiljøloven § 4-3 (4) å ta inn prinsippet om at volds- og trusselrisiko "så langt som mulig" skal elimineres eller reduseres. Om begrepet "så langt som mulig" ble følgende uttalt i lovforarbeidene til arbeidsmiljøloven: *"Regelen angir en sikkerhets- og trygghetsstandard i arbeidslivet. Vurderingen av i hvilken grad det er «mulig» å iverksette beskyttelsestiltak må derfor relatere seg til den risiko som foreligger. At arbeidstaker skal beskyttes «så langt som mulig» innebærer imidlertid ikke noen plikt til å iverksette et høyere sikkerhetsnivå enn det som følger av en slik konkret risikovurdering."* (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 100.

Erfaring viser at en del forhold som kan påvirke risikoen for volds- eller trusselsituasjoner likevel vil være relevante å vurdere for alle utsatte virksomheter. Det bør således gi effekt å vurdere disse forholdene særskilt ved iverksettelse av tiltak. Det foreslås derfor at det skal fremgå uttrykkelig av forskriften at det ved vurderingen av relevante tiltak mot vold og trusler særlig tas hensyn til disse risikofaktorene.

Ved forebygging av og eliminering av faren for vold og trusler om vold kan tiltak som gjelder utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres regelmessig være av stor betydning, og Arbeidstilsynet foreslår at disse hensynene presiseres i forslaget til ny tiltaksbestemmelse.

Det er svært viktig at arbeidsutstyr som brukes for å håndtere voldsrisiko, for eksempel alarmutstyr, faktisk virker når det er bruk for det. Arbeidstilsynet foreslår at det presiseres i ny § 23A-4 at det legges særlig vekt på systematisk vedlikehold av relevant utstyr.

Hvorvidt man har mulighet for å tilkalle hjelp gjennom alarm, telefon, ved hjelp av kollegaer eller vaktpersonale, eller på annen måte i volds- eller trusselsituasjoner kan være av stor betydning for både fysisk og psykisk helse- og sikkerhetsrisiko. Det foreslås derfor at det skal fremgå eksplisitt av forskriftsteksten at det skal tas særlig hensyn til muligheten for tilkalling av hjelp ved planlegging og iverksettelse av tiltak i virksomheten.

Alenearbeid er økende, og innenfor enkelte bransjer er omfanget stort. Alenearbeid medfører ikke en automatisk høyere risiko for å bli utsatt for vold eller trusler, men sårbarhetsnivået til den det gjelder øker. Arbeidsmiljøloven fremhever risikovurdering av alenearbeid særskilt, og av forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 4-3 (4) er det gitt noen generelle rettslige betraktninger om dette: *"Forslaget innebærer heller ikke noe forbud mot alenearbeid. Departementet vil imidlertid bemerke at både det generelle kravet om fullt forsvarlig arbeidsmiljø og det særskilte kravet om at arbeidstakerne skal beskyttes mot vold osv. i konkrete tilfeller vil kunne innebære at alenearbeid ikke vil være tillatt. Dette vil være tilfellet dersom arbeidsmiljøbelastningen faktisk er uakseptabel, og det ikke kan «repareres» med andre tiltak enn bemanning."* (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 100.). For å synliggjøre bruken av alenearbeid, foreslås at det skal fremgå uttrykkelig av § 23A-4 at det særlig skal tas hensyn til bruk av alenearbeid ved vurdering av tiltak for å fjerne eller redusere risikoen for vold eller trusler.

Hvilke konkrete tiltak som må iverksettes må fortsatt vurderes ut fra hva som må anses hensiktsmessig og mulig i det enkelte tilfellet, men altså med særlig hensyn til de nevnte faktorene.

3.5 Oppfølging

Dersom man er utsatt for vold og/eller trusler om vold er det viktig at man får nødvendig oppfølging for å forebygge eller lindre så vel fysisk som psykisk belastning og påvirkning av arbeidsevnen.

For å sikre at arbeidstakere får god oppfølging dersom de er utsatt for vold eller trussel om vold, foreslår Arbeidstilsynet en ny bestemmelse i forslaget § 23A-5. Formålet er at arbeidstaker utsatt for vold og/eller trusler om vold får nødvendig oppfølging.

Arbeidstilsynet har vurdert en mer detaljert regulering som spesifiserer oppfølgingen. Imidlertid er det viktig at arbeidsgivere vurderer hvilken oppfølging som er nødvendig i hvert enkelt tilfelle, og at detaljregulering ikke vil være hensiktsmessig når man ønsker å gi nødvendig oppfølging av både større og mindre hendelser. Proporsjonaliteten mellom hendelsen og oppfølgingen blir ivaretatt i forslaget til regulering.

3.6 Veiledning til forskriftsreguleringen

Forslaget til forskriftsregulering vil utdypes i kommentarer til bestemmelsene, blant annet basert på hva som har fremkommet i samarbeidet med partene i arbeidslivet, samt hva som kommer frem gjennom høringen av forslaget. Det vil på samme bakgrunn foretas en revisjon av Arbeidstilsynets veiledningsmateriell hvor endringene innarbeides og det gis gode eksempler og tips til hvordan man kan arbeide forebyggende, håndtere situasjoner og følge opp utsatte arbeidstakere.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer medfører først og fremst en tydeliggjøring av arbeidsgivers plikter til å sikre arbeidstakernes vern mot fare for å bli utsatt for vold og trusler om vold.

Presiseringene som foreslås ved ny forskriftsregulering, kan imidlertid medføre økonomiske og administrative konsekvenser i virksomhetene ved at arbeidsgivere, arbeidstakere og vernetjenesten bevisstgjøres i detalj på hvilke krav som stilles ved arbeid som kan medføre fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold. Innføring av ny regulering vil alltid kunne få betydning for Arbeidstilsynets veiledningsaktivitet, og vil kunne medføre samfunnsøkonomiske konsekvenser ved at flere arbeidstakere blir vernet mot vold og trusler om vold.

5. Arbeidstilsynets forslag til endringer i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, arbeidsplassforskriften, og i forskrift om utførelse av arbeid

5.1 Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning

Nytt strekpunkt i § 7-3 tilleggskrav til risikovurderingen skal lyde:

- *arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold, jf. kapittel 23A.*

Nytt strekpunkt i § 8-2 kvalifikasjons- og tilleggskrav til opplæring skal lyde:

- *arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold, jf. kapittel 23A.*

Nytt strekpunkt i § 9-2 tilleggskrav om informasjon til arbeidstakere skal lyde:

- *arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold, jf. kapittel 23A.*

Ny bokstav n) i § 10-1 skal lyde:

n) Arbeidet skal planlegges og gjennomføres på en slik måte at arbeidstakerne beskyttes mot vold og trussel om vold

5.2 Arbeidsplassforskriften

Nytt § 2-1 sjettede ledd skal lyde:

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

5.3 Forskrift om utførelse av arbeid

Nytt kapittel 23A skal lyde:

Kapittel 23 A Arbeid som kan medføre fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold.

§ 23A-1 Risikovurdering av fare for å bli utsatt for vold og trussel om vold

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

Risikovurderingen skal særlig ta hensyn til:

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

§ 23A-2 Opplæring ved arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold

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

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

§ 23A-3 Informasjon ved arbeid som kan medføre risiko for å bli utsatt for vold og trussel om vold

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne og deres representanter gis nødvendig informasjon om risikofaktorer knyttet til vold og trussel om vold, samt iverksatte tiltak og rutiner for å forebygge, håndtere og følge opp vold- og trusselsituasjoner. Arbeidstakerne skal gis informasjon om rutiner for varsling og rapportering av vold og trussel om vold.

§ 23A-4 Tiltak mot volds- eller trusselsituasjoner

Arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av de helse- og sikkerhetsrisikoer som fremkommer av risikovurderingen.

Arbeidsgiver skal sørge for at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres. Ved gjennomføring av tiltak skal det særlig tas hensyn til:

- a) utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres,*
- b) systematisk vedlikehold av relevant arbeidsutstyr mv., for eksempel av alarmutstyr der dette brukes,*
- c) muligheter for tilkalling av hjelp,*
- d) bemanning, herunder bruk av alenearbeid.*

§ 23A-5 Arbeidsgivers oppfølging av arbeidstaker utsatt for vold og trussel om vold

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