



Vold og trusler mot ansatte i NAV 2014-2021

Innhold

1. Utviklingstrekk.....	2
2. Hvordan jobber vi med å forebygge og følge opp vold og trusler	8
3. Definisjoner og begreper	9

Ansvarlig for dokumentet:

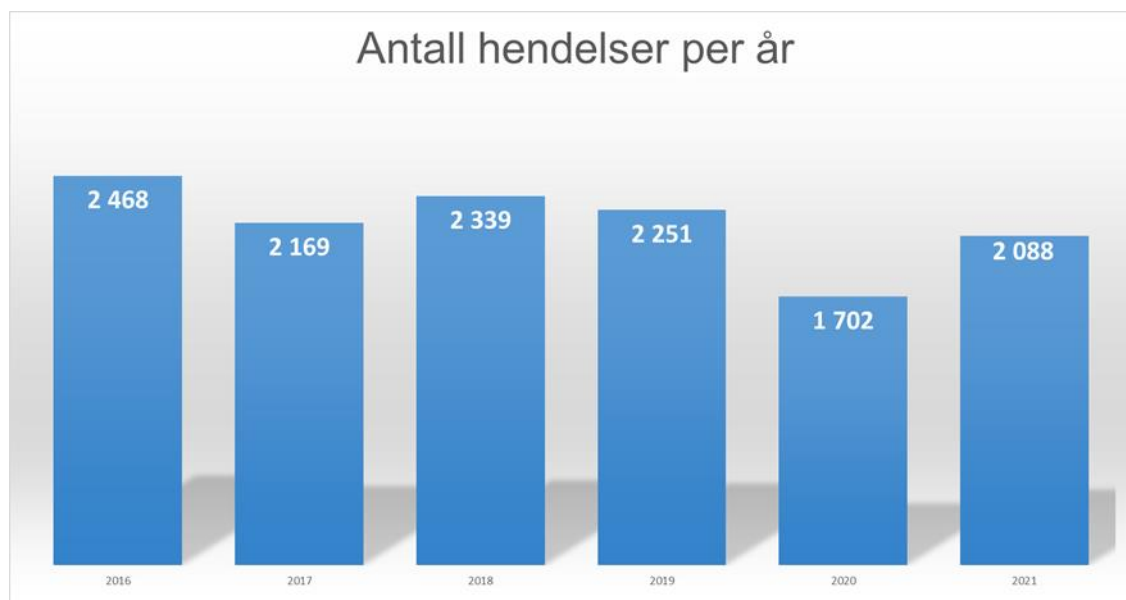
Arbeids- og velferdsdirektoratet, HR-avdelingen

Kontaktperson: Sølvi Agnete Minde, Arbeids- og velferdsdirektoratet

1. Utviklingstrekk

Dette notatet er basert på utviklingen av opplevd vold og trusler fra spørreundersøkelser og statistikk fra etatens avvikssystem ASYS i perioden 2014-2021. Notatet trekker også noen sammenhenger basert på Brukerundersøkelsen 2018, to arbeidsmiljøundersøkelser i brukernære enheter (Kaupang 2017 og AFI 2018) og NTNUs rapport (2018) med gjennomgang av arbeidet med vold og trusler i NAV 2014 til 2018. Den siste er ansattundersøkelsen ble gjennomført høsten 2021.

Fig 1. Registrerte hendelser vold og trusler (Kilde: Etatens avvikssystem ASYS)



Arbeids- og velferdsetatens avvikssystem viser at registrerte hendelser av vold og trusler har vært stabilt og med små svingninger gjennom årene.

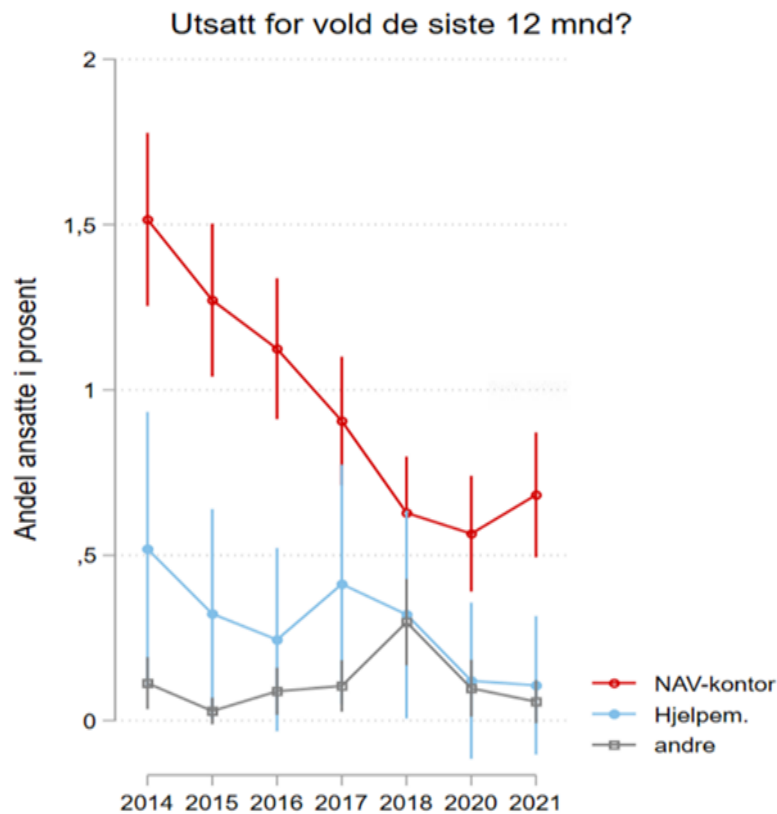
Antall registrerte hendelser har gått opp med om lag 18 prosent fra 2020 til 2021. Oppgangen var størst i fjerde kvartal 2021.

Da koronapandemien traff Norge, ble store deler av NAVs virksomhet forflyttet til hjemmekontor. Publikumsmottak og andre brukernære tjenester ble så langt det var smittevernmessig forsvarlig holdt åpne i nær dialog med partnerskapene. Dette, i tillegg til smitte-situasjonen, bidro til at det var stor variasjon i tilgjengeligheten ved NAV-kontorene. I 2021 åpnet samfunnet og NAV mer opp igjen en periode, og antallet hendelser økte noe.

Økningen i registrerte hendelser kan muligens tilskrives drapet ved NAV Årstad, som kan ha ført til en øktende sikkerhetsbevissthet og registrering av hendelser. Alle volds- og trusselhendelser skal rapporteres i etatens avvikssystem jf. etatens avviksrutine for HMS. Terskelen for å registrere hendelser vil likevel kunne variere, noe som vil kunne føre til variasjon i hvor godt avvikssystemet avspeiler reelt antall hendelser.

Vi hadde gjennom 2021 færre fysiske møter mellom etatens ansatte og brukere. Trenden med dreining av registrerte trusler gjennom telefon og digitale kanaler fremfor trusler i fysiske møter med bruker fortsatte i 2021.

Fig. 2. Andelen ansatte utsatt for fysisk angrep (Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte)



Grafen viser en oversikt over andelen ansatte som har blitt utsatt for fysiske angrep i enheter som jobber brukernært i perioden 2014–2021. Andel ansatte på NAV-kontorer som rapporterer at de har blitt utsatt for vold, viser en nedadgående tendens, fram til 2020. På NAV-kontor viser andelen av ansatte som har blitt utsatt for vold de siste 12 måneder, en stigende tendens, fra litt over 0,6 prosent i 2020 til rundt 0,7 prosent i 2021. Til sammenligning er prosentandelen for alle NAV ansatte som har blitt utsatt for fysisk vold på 0,4 prosent.

Gjennom ansattundersøkelsen fremgår det videre at kvinner opplever at de er mer utsatt for vold enn menn, og at yngre oppfatter seg mer utsatt enn eldre ansatte. Aldersgruppen 29 år og yngre oppfatter seg dobbelt så utsatt for fysisk vold enn aldersgruppen 60 år og eldre.

Kontorets størrelse har også noe å si for opplevd sikkerhet. På kontorer med mindre enn 50 ansatte er man mindre utsatt for vold og trusler enn de er på kontorer med 150 ansatte eller mer. Trolig virker storbyproblematikken inn som en faktor her.

NAV Kontaktsenter er det resultatområdet som rapporterer om flest registrerte trusler per ansatt, hvor nesten halvparten har opplevd å motta trusler. Disse er mottatt gjennom telefon eller digitale kanaler. Som en konsekvens av dette, har NAV Kontaktsenter igangsatt flere tiltak for å redusere sannsynligheten for trusler, blant annet månedlige analyser av innmeldte avvik og praktisk trening for veiledere i håndtering av vold og trusler.

Tendensen ved at de kommunalt ansatte opplever flere trusler enn de statlige ansatte fortsatte også i 2021, med en differanse på rundt 10 prosentpoeng i mottatte trusler. Årsaken til denne forskjellen

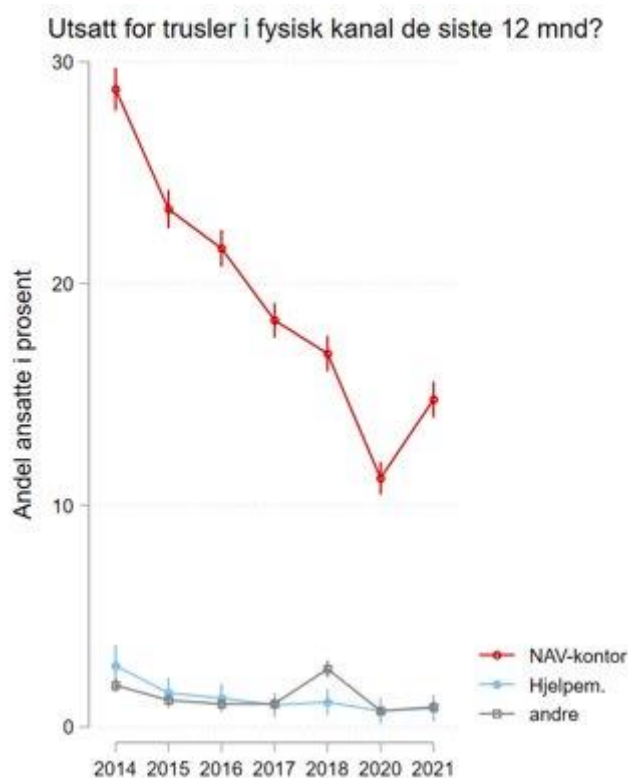
ligger i at andelen av de kommunalt ansatte som jobber direkte med sårbare brukergrupper, er høyere enn andelen for statlige ansatte.

Enhetene i NAV rapporterer at de i 2021 har igangsatt ulike tiltak for å redusere belastninger som følge av mottatte trusler, og flere fremhever at intern veiledning mellom kollegaer egner seg spesielt godt for ansatte i NAV ved emosjonelt krevende brukermøter. Andre igangsatte tiltak er seminarer og kompetansepåfyll ved bruk av bedriftshelsetjenesten eller andre eksterne aktører. Det rapporteres også om lav terskel for «debriefing» og kontakt med nærmeste leder ved opplevde hendelser.

Etter hendelsen ved NAV Årstad er det nedsatt en arbeidsgruppe som skal gjennomgå sikkerheten for alle ansatte i NAV. Dette, som følge av drapet på NAV Årstad, men også på grunn av den generelle utviklingen innenfor vold og trussel bildet. Kontaktflatene med brukere er under endring bla som en følge av den teknologiske utviklingen, og rutiner og systematikk for forebygging og håndtering av vold og trusler må justeres i tak med denne. NAV er ikke den eneste offentlige etaten som er rammet av vold og trusler gjennom brukerkontakt. Derfor er det også viktig for oss å innhente erfaringer fra sikkerhetsarbeidet i andre offentlige etater. Vi har hatt møter med politiet, Kriminalomsorgen, Helsedirektoratet og Barne- og familieetaten for å diskutere felles tiltak og beste praksis som kan bidra til å styrke sikkerheten til ansatte som jobber i førstelinjen til velferdssamfunnet.

Generell nedgang i trusler ansikt-til-ansikt, men en liten økning i 2021

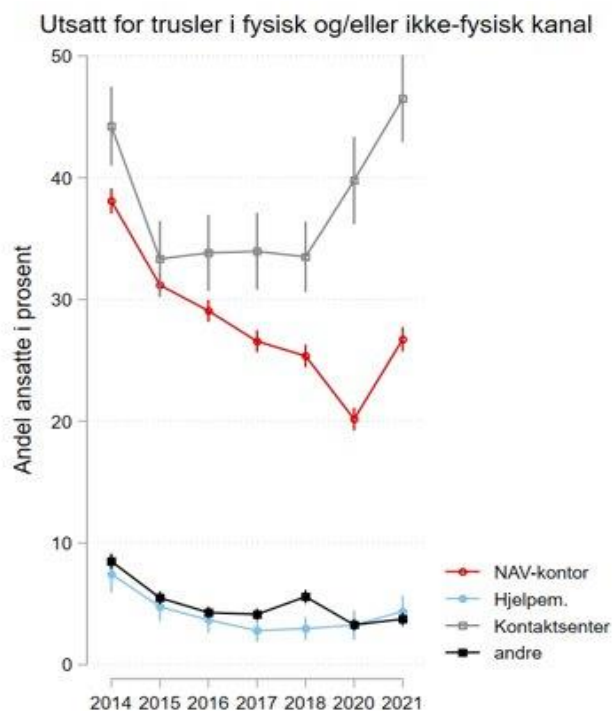
Fig. 3. Andel utsatt for trusler ansikt-til-ansikt (Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte)



Andelen ansatte i NAV-kontor som svarer at de har blitt utsatt for trusler ansikt til ansikt økte fra 11 til 15 prosent i 2021.

Økning i trusler ved NAV Kontaktsenter og i NAV-kontor

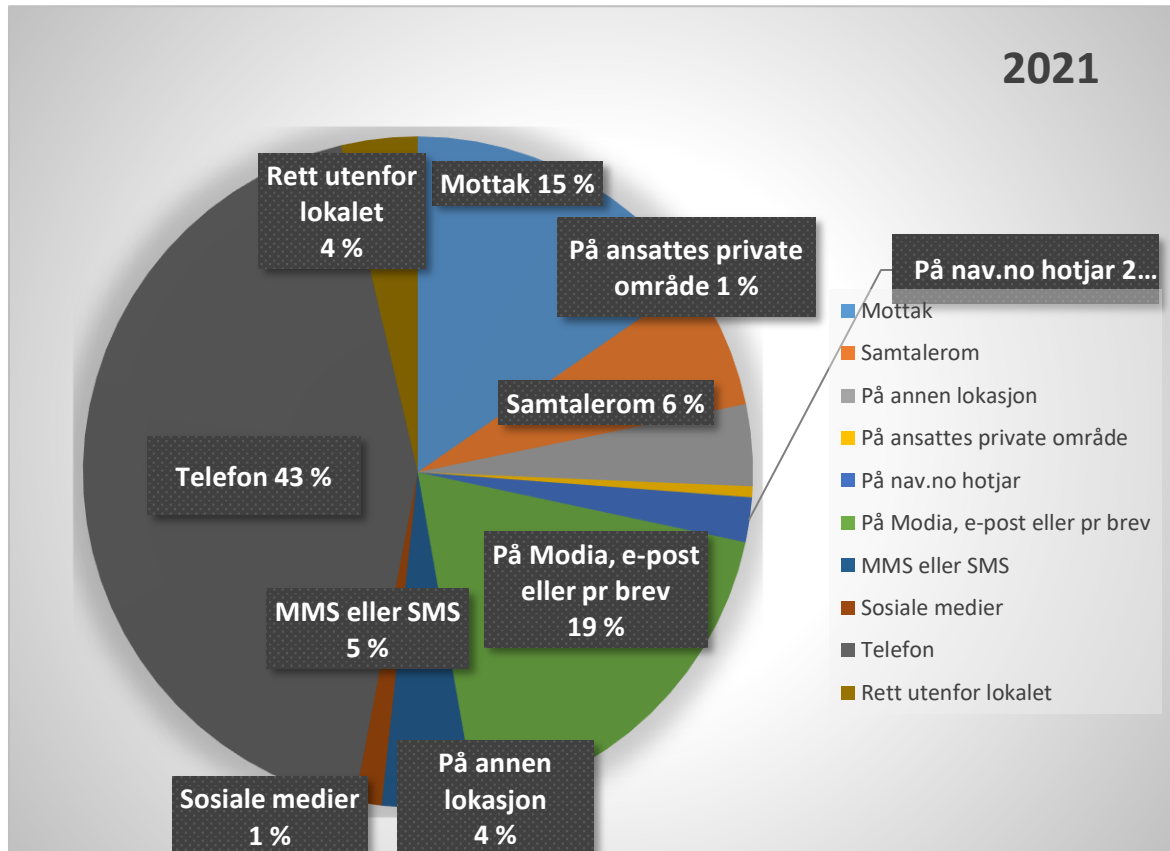
Fig. 4. Andel utsatt for trusler (Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte)



Spørreundersøkelsen 2021 viser at nesten 50 prosent av ansatte i NAV Kontaktsenter har opplevd en eller flere trusselhendelser det siste året.

Det er en klar dreining av trusler til telefon og digitale kanaler som antas å ha en sammenheng med at stadig flere av NAVs tjenester blir digitale. Færre brukere har behov for å henvende seg fysisk til NAV-kontor. Samtidig vil de brukergruppene som ikke er digitale, kreve en mer tilrettelagt oppfølging.

Fig. 5. Hvor skjer hendelsene? (Kilde: ASYS)



Statistikken viser at færre hendelser skjer fysisk i publikumsmottak og samtalerom enn i andre kanaler. Hendelsene skjer i økende grad i andre kommunikasjonskanaler som telefon, internett, e-post eller via andre digitale saksbehandlingssystemer i NAV.

De fleste trusselhendelsene kommer via telefon (43 prosent), saksbehandlingssystemer, e-post eller SMS/MMS (24 prosent). Mottakere av trusler er veiledere ved NAV-kontor, kontaktsenter og forvaltningsenheter. Økningen er størst ved kontaktsenter. Hendelser ved NAV-kontor går tydelig ned når vi ser på statistikken fra tidligere år. I 2016 skjedde 37 prosent av hendelsene i mottak. I 2020 var de redusert til 18 prosent. Når det gjelder hendelser i samtalerom, har de vært stabile på 11 prosent siden 2016. I 2020 er de halvert til 5 prosent og 6 prosent i 2021. Det rapporteres om få hendelser via sosiale medier og SMS.

Ansattundersøkelsen i 2021 viste en nedgang i opplevd sikkerhet for de ansatte.

Færre enn i fjor mener at sikkerheten ved NAV-kontorene er ivaretatt, denne nedgangen var på 20 prosentpoeng. Drapet ved NAV Årstad har trolig skapt større bekymring og økt bevissthet om sikkerhet. Frem til 2021 viste spørreundersøkelsen at de fleste er enige i at sikkerheten er ivaretatt ved deres egen enhet. Færre mente høsten 2021 at sikkerheten ved NAV-kontorene er ivaretatt. Nedgangen kan muligens tilskrives drapet ved NAV Årstad, som kan ha ført til økt bekymring og økt bevissthet rundt egen sikkerhet og de etablerte sikkerhetstiltakene ved enheten.

Fig 6. Nedgang i andel som mener sikkerheten er ivaretatt (Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte)

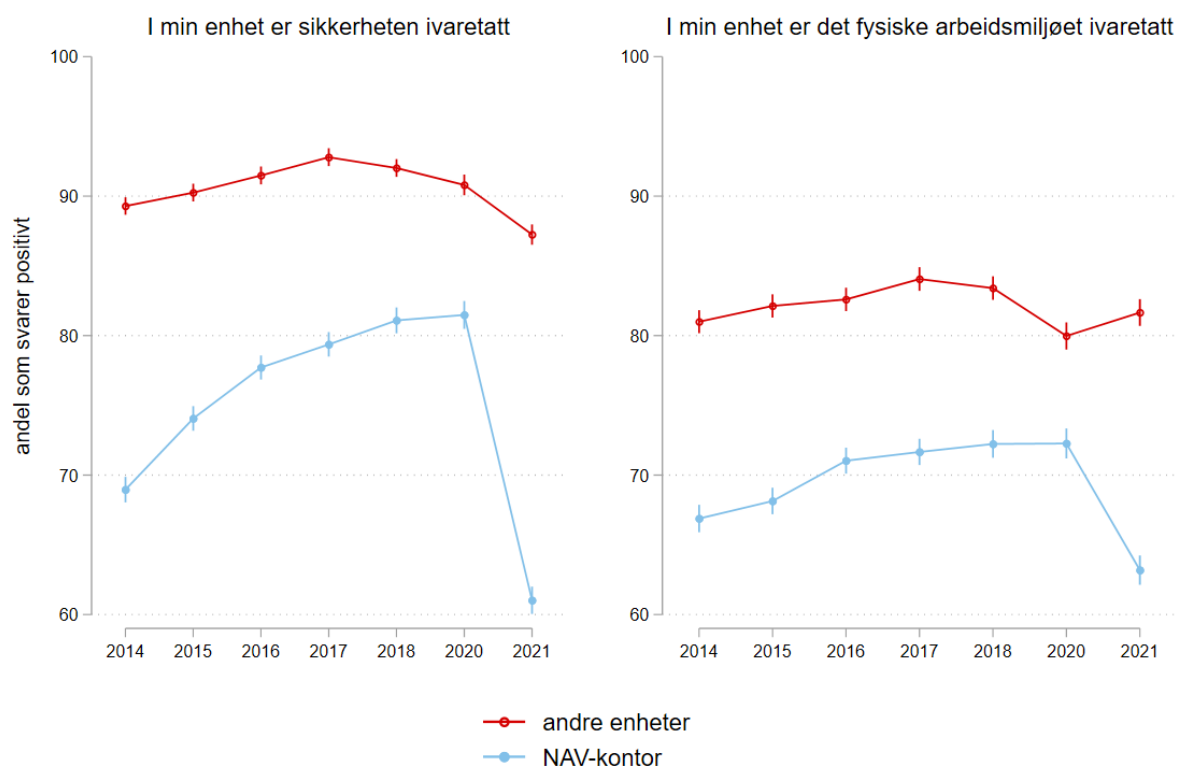
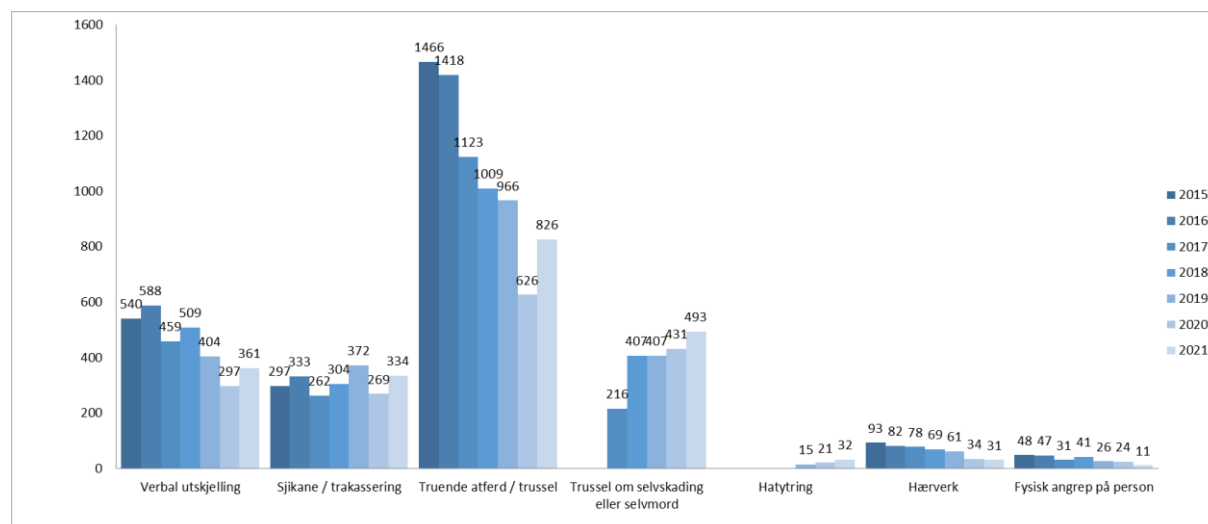


Fig 7. Antall hendelser kategorisert etter type 2015 – 2021



Når vi ser på typen hendelser viser statistikken en økning fra 2020-2021 på alle typer hendelser med unntak av kategorien hatytringer, hæververk og fysisk angrep.

2. Hvordan jobber vi med å forebygge og følge opp vold og trusler

Etter rapporten om sikkerhet i NAV januar 2014, har det vært jobbet systematisk med tiltak for å forebygge, håndtere og rapportere vold og trusler mot ansatte på alle nivåer i etaten. Arbeidet ble ledet og koordinert fra HR-avdelingen i direktoratet i samarbeid med avdeling for Arbeidsgiverpolitikk i KS. Arbeidet pågikk ut 2016. Tiltakene ble utviklet i tverrfaglige arbeidsgrupper med deltakere fra fylkesadministrasjon, NAV-kontor, vernetjeneste og organisasjoner, både på statlig og kommunal side. NAV-kontorene ble oppfordret til å ta tiltakene i bruk fortløpende og gjøre dem til sine gjennom operasjonalisering. Tiltakene var først og fremst rettet mot NAV-kontor, men også andre enheter i etaten med brukerkontakt er bedt om å ta i bruk støttmateriell, retningslinjer og rutiner i sitt eget arbeid for å forebygge og håndtere vold og trusler.

NTNU Samfunnsforskning har hatt en gjennomgang av arbeidet mot vold og trusler i NAV i perioden 2014-2018 og leverte en FOU-rapport i desember 2018. Prosjektet ble finansiert med FOU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. NTNU har rettet blikket på læring av det som er gjort bra og eksempler på god praksis. Rapporten inneholder også forslag til forbedringer da det er variasjon mellom enheter i hvor godt rutinene er implementert. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet skriftlige HMS-rutiner for å forebygge og håndtere hendelser ved brukernære enheter, slik som NAV-kontor og NAV Kontaktsenter.

Arbeidet innen vold og trusler er videreført etter 2016 og er en innarbeidet del av etatens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS). Et godt arbeidsmiljø har stor betydning, både for ansatte og for at etaten skal nå resultatene. NAV skal ha et trygt og inkluderende arbeidsmiljø som fremmer mestring, helse og trivsel og der ansattes sikkerhet blir ivarettatt. Gjennom de årlige styringsdokumentene blir lederne minnet på viktigheten av forebyggende og oppfølgende tiltak for å redusere og håndtere trusler og vold.

For 2021 er enhetene spesielt bedt om å rette oppmerksomheten på forebygging av emosjonelle belastninger som kan følge av brukerkontakt over tid. Risikovurdering av helse-, miljø- og sikkerhetsforhold er del av den innarbeidede HMS-systematikken og inngår i etatens styring og oppfølging. NAV praktiserer nulltoleranse for vold og trusler rettet mot ansatte. Hyppige eller alvorlige hendelser kan få konsekvenser som at bruker utestenges fysisk fra NAV-kontoret eller annen kommunikasjonskanal. I noen tilfeller blir brukeren anmeldt til politiet. De aller fleste hendelsene håndteres der og da i dialogen mellom veileder og bruker eller enhetens ledelse og bruker. Det er stor forståelse for at brukere står i krevende situasjoner og at det kan oppstå frustrasjon.

Utdypende om NAV Kontaktsenter

Ved kontaktsentrene jobber veiledere som kommuniserer med brukere på telefon, skriftlig via e-post eller digitale kommunikasjonskanaler. Lengre saksbehandlingstider i andre deler av NAV, tekniske problemer knyttet til nav.no eller feil i utbetalinger, fører ofte til stort press på henvendelsene til kontaktsentrene. Deres arbeidsmiljøundersøkelse fra 2017 (Kaupang) viser at veiledere i kontaktsentrene opplever høye emosjonelle krav og resultatområdet har derfor iverksatt tiltak som

kan bidra til økt mestring hos de ansatte i å håndtere emosjonelt krevende situasjoner. Tiltakene omfatter blant annet opplæring, trening og mer systematisk oppfølging av brukere som gjentatte ganger har opptrådt på en truende eller trakasserende måte. Når vi sammenholder arbeidsmiljøundersøkelsen (Kaupang 2017) med arbeidsmiljøundersøkelsen (AFI 2018) rettet mot øvrige brukernære enheter, NAV-kontor og NAV forvaltningsenheter, indikeres det at veiledere i NAV Kontaktsenter opplever jobben mer emosjonelt krevende enn medarbeidere i andre deler av etaten. Vi kan ikke direkte sammenlikne de to undersøkelsene da innretningen er noe forskjellig, men begge undersøkelsene kartlegger arbeidsmiljøfaktorer som kan være belastende og hva som er mestringsressurser.

Arbeidsmiljøundersøkelsen i brukernære enheter (AFI 2018) viser at det store flertallet av de ansatte opplever et godt arbeidsmiljø, med høy grad av mestring og arbeidsmotivasjon. Samtidig peker den på arbeidsbelastning og arbeidspress som en hovedutfordring. Det er variasjoner mellom kontortyper. Å arbeide med mennesker som er i en utfordrende livssituasjon, er for det meste meningsfullt, men kan også oppleves som emosjonelt belastende. Dette gjelder både de som jobber ansikt til ansikt med brukere og de som har kontakt med brukere per telefon eller i andre kanaler. Belastningen kan også akkumuleres seg opp over tid, selv om enkeltstående hendelser de ansatte opplever i seg selv ikke ble oppfattet så alvorlig da de skjedde. Kunnskapen etaten har fra AFIs rapport, blir lagt til grunn i det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet.

3. Definisjoner og begreper

Ulike kategoriene som benyttes i etatens avvikssystem:

Verbal utskjelling: Ytringer med spesielt negativt innhold, skremmende og kraftfulle utsagn.

Sjikane eller trakassering: Sjikane er personlig hetsing og krenkende utsagn, å snakke nedsettende om en person om personlige forhold. Trakassering er «handling, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende».

Truende atferd eller trussel: Kan være ikke-verbal truende oppførsel, eller verbal trussel. Eksempel vise knyttneven, gi fingeren, «jeg vet hvor du bor» eller «jeg skal bombe dere».

Trussel om selvdrap/selvskading: Kan være en verbal eller skriftlig trussel i fysisk møte med bruker eller på telefon, e-post, brev eller i sosiale medier.

Fysisk angrep på bygning eller inventar (hærverk): Ødeleggelse av dører eller inventar eller utstyr som for eksempel publikums-pc eller lignende.

Fysisk angrep på person: Fysisk angrep på personer: ansatte, brukere eller andre.

Hatytringer: Hatytringer er krenkende eller fiendtlige ytringer som retter seg mot NAV, gjerne anonymt, via nav.no, sosiale kanaler eller en av de andre skriftlige tilbakemeldingskanalene i NAV.