
NAVs omverdensanalyse 2021

Utvikling, trender og konsekvenser fram
mot 2035

© NAV januar 2021

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0130 Oslo

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no/omverdensanalyse

ISBN 978-82-551-2516-7

NAVs omverdensanalyse 2021

Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035



Fotomontasje: Unsplash, Colourbox.

Innhold

1. Kort sammendrag	5
1.1 Raskere omstillingstakt	5
1.2 Sterkere aldring og sentralisering – velferdsstaten utfordres ..	5
1.3 Nye forventninger og muligheter	6
2. Innledning	7
3. Sammendrag	8
3.1 Svakere befolkningsvekst framover – stor variasjon mellom brukergrupper	8
3.2 Endrede brukerforventninger	9
3.3 Digitaliseringen gir NAV store muligheter	10
3.4 Raskere omstillinger i arbeidslivet	10
3.5 Unge voksne og innvandrere har oftere lavinntekt	12
3.6 Redusert bruk av helserelaterte trygdeytelser	13
3.7 Omstilling, inkludering og velferdsstatens bærekraft blir viktige politiske utfordringer	13
3.8 Samfunnsendringene vil endre NAVs kompetansebehov	15
3.9 Endringer fra forrige omverdensanalyse	16
4. Demografi	17
4.1 Fortsatt svak befolkningsvekst, men sterk vekst blant eldre ..	17
4.2 Lavere innvandring og endret sammensetning	23
4.3 Forskjeller i kommunenes befolkningsutvikling	27
4.4 Koronapandemien forsterker forsørgerbyrden	28
4.5 Refleksjonsspørsmål	28
5. Brukerforventninger	29
5.1 Forventningene formes av andre trender	30
5.2 Usynlige, automatiske og proaktive tjenester	32
5.3 Tilpasset service og koordinerte tjenester	35
5.4 Møter som bidrar til at folk kommer seg videre	37
5.5 Refleksjonsspørsmål	38
6. Digital teknologi	39
6.1 Digitaliseringen mot 2035	39
6.2 Brukerkontakten digitaliseres: Fra selvbetjening på nett til «det digitale NAV-kontoret»	42
6.3 Forvaltningen digitaliseres	42
6.4 Framtiden er sulten på data – står personvernet og rettsikkerheten på menyen?	44
6.5 Refleksjonsspørsmål	45

7. Arbeidsmarkedet	46
7.1 Gjeninnhenting vil prege norsk og internasjonal økonomi ...	46
7.2 Høyere omstillingstakt	50
7.3 Stadig flere sysselsatte i tjenestenæringene fram mot 2040	55
7.4 Høyest ledighet blant de med lite utdanning	58
7.5 Stadig flere med høyere utdanning	59
7.6 Høy etterspørsel innen helse- og omsorgsfag	61
7.7 Refleksjonsspørsmål	64
8. Levekår	65
8.1 Færre sysselsatte	65
8.2 Ny teknologi og globalisering kan medføre dårligere levkår for noen grupper	66
8.3 Økt realinntekt også for husholdninger med lav inntekt	67
8.4 Flere med treårig lavinntekt	68
8.5 Færre norskfødte og flere utenlandsfødte med sosialhjelp ...	71
8.6 Etterkommere av innvandrere har høy sosial mobilitet	71
8.7 Refleksjonsspørsmål	72
9. Helse	73
9.1 Levealder og antall friske leveår forventes å øke også framover	73
9.2 Forventet utvikling av helseytelser avhenger av mer enn helse	76
9.3 Tettere samarbeid med helseinstitusjonene: nye metoder og utfordringer	85
9.4 Refleksjonsspørsmål	86
10. Politikk	87
10.1 Omstilling og bærekraft blir viktige utfordringer	87
10.2 Politiske konfliktlinjer og dilemmaer: universelle eller behovsprøvde ordninger og innslaget av private løsninger	91
10.3 Høy tillit, men enkelte faresignaler	96
10.4 Politiske muligheter: regelendringer som understøtter kompetanseutvikling, samhandling og digitalisering	97
10.5 Refleksjonsspørsmål	100
11. Hva mener de ansatte og brukerne?	101
11.1 Om undersøkelsen	101
11.2 Omverdensanalysen bidrar til retning og prioritering i NAV	101
11.3 Omstilling og manglende utdanning blant utsatte grupper vil påvirke NAV mest	103
11.4 Råd til de som oppdaterer omverdensanalysen	105
Referanseliste	108

1. KORT SAMMENDRAG

NAVs omverdensanalyse 2021 tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet fram til 2035 og hvilke konsekvenser de kan få for NAV. Trendene fremstiller en mulig utvikling, men det vil kunne komme brå, uforutsette hendelser og kriser. De siste årene har vist at NAV raskt må være i stand til å håndtere slike uventede forhold.

1.1 Raskere omstillingstakt

Det ventes høy omstillingstakt i arbeidslivet framover på grunn av teknologisk utvikling, globalisering og det grønne skiftet. Koronapandemien vil framskynde omstillingene på flere områder. Det innebærer at folk må regne med å skifte jobb oftere enn før, og kompetansen må oppdateres oftere.

Det blir neppe noen mangel på jobber på lengre sikt. Aldringen av befolkningen vil isolert sett gi mangel på arbeidskraft, og de store omstillingene vil skape nye jobber. Vi må likevel regne med perioder med økt ledighet i næringer og yrker som blir særlig berørt av omstillingene. Samtidig må arbeidsgivere i perioder innstille seg på å slite med å skaffe relevant og oppdatert kompetanse. Vi venter lav arbeidsledighet blant høyt utdannede og yrkesfagutdannede. Den største mangelen på arbeidskraft ventes å bli blant yrkesfagutdannede, særlig blant fagarbeidere innen helsefag og håndverksfag. Det ventes også mangel på sykepleiere.

Ledigheten er i dag klart høyest blant ufaglærte, og denne tendensen ventes å forsterke seg ytterligere. Avhengig av hvordan samfunnet lykkes med å møte omstillingene, er det risiko for at flere kan bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet, og at vi kan få fortsatt økende inntektsforskjeller og økt tilstrømming til helserelaterte trygdeytelser. Risikoen er særlig stor for ufaglærte i lavkompetanseyrker.

En viktig oppgave for NAV vil bli å lette omstillingene. NAV må være godt forberedt på endringer og i stand til å utvikle virksomheten og tjenester etter

endrede behov. Det forutsetter høy og oppdatert spiskompetanse om arbeidsmarked og arbeidsinkludering, samt et bedre samarbeid med næringslivet og på tvers av sektorer. Uforutsette, brå skifter medfører at NAV må være i stand til å gjøre raske omprioriteringer.

1.2 Sterkere aldring og sentralisering – velferdsstaten utfordres

Antall innbyggere øker langsommere enn før, mens aldringen blir sterkere som følge av lavere fødselstall og lavere innvandring. Det ventes en moderat befolkningsvekst på 3 prosent fram mot 2035 for personer i yrkesaktiv alder. Rundt 3 av 4 ansatte i NAV arbeider med tjenester og ytelser rettet mot folk i yrkesaktiv alder og demografiske endringer antas isolert sett å få liten betydning for arbeidsbelastningen i NAV. Aldersgruppen over 67 år riktignok ventes å øke med over 40 prosent til 2035, mens befolkningen i alt ventes å øke med 7 prosent. Det gjør at brukergruppene i NAV med størst vekst fram mot 2035 vil være alderspensjonister og mottakere av hjelpemidler. En eldre befolkning vil samtidig øke gapet mellom utgiftene og inntektene på statsbudsjettet og utfordre arbeids- og velferdspolitikken framover. Vi venter økte krav til effektivisering av offentlig sektor, og at NAV kan bli utfordret til å følge opp flere brukergrupper mot arbeid enn i dag.

Innvandringen ventes å bli lavere enn før, men det ventes fortsatt en betydelig nettoinnvandring, og at innvandrerbefolkningen vil øke med 23 prosent til 2035. Lavere innvandring kan gjøre det enklere for de som kommer å få innpass på arbeidsmarkedet. Imidlertid kan en endret sammensetning av innvandringen, med lavere arbeidsinnvandring og en høyere andel som kommer gjennom familiegienforening eller som flyktninger, trekke i motsatt retning, hvis flere av de som kommer mangler arbeidsmarkedets krav til kompetanse. Prognosene for innvandring er imidlertid usikre og kan endres raskt.

Befolkningsveksten ventes å bli sterkest i de mest sentrale kommunene, mens det i 4 av 10 kommuner ventes befolkningsnedgang til 2035. Det vil medføre mangel på kvalifisert arbeidskraft mange steder i landet, noe som også vil gjelde for NAV i mindre sentrale strøk. Færre i yrkesaktiv alder mange steder får betydning for hvordan NAV bør organisere seg framover for å sikre tilstrekkelige kunnskapsmiljøer og effektiv ressursutnyttelse.

1.3 Nye forventninger og muligheter

Vi tror at forventningene til NAV vil endres framover, i takt med at folk får stadig bedre tjenester ellers i samfunnet. Det gjelder særlig forventninger til koordinerte tjenester i offentlig sektor. Vi tror også at folk i økende grad vil forvente service og tjenester tilpasset sin situasjon og sitt behov. I 2035 vil mye brukerdialo g være digitalisert og automatisert. Dette vil trolig bidra til større forventninger de gangene folk møter NAV, noe som kan gjøre god kompetanse om rådgivning og relasjonsbygging viktigere. Skal vi lykkes med å tilby gode tjenester, må vi være gode til å forstå

brukerbehov og ha den riktige kompetansen til å kunne møte behovene.

Den gjennomgripende digitaliseringen av samfunnet vil gi NAV nye muligheter innen datadrevne tjenester. Mange ytelser og tjenester er egnet for hel eller delvis automatisering og selvbetjening, og NAV vil kunne møte sine brukere på nye måter ved innovativ bruk av informasjon det offentlige allerede har. Tjenester kan i større grad skreddersys den enkeltes behov og samordnes på tvers av NAV og andre aktører. Tilgjengelige data kan benyttes i løsninger som gir råd og beslutningsstøtte til både brukere og medarbeidere. NAV kan også opprette digitale plattformer der andre aktører kan tilby nye typer tjenester. For å bevare tillit og trygghet, må NAV ha en åpen, etisk og ansvarlig tilnærming til bruk av datadrevne tjenester, og slik sikre en bred aksept i befolkningen. Det vil komme nye muligheter også på andre områder, blant annet som følge av forskning og metodeutvikling eksempelvis innen arbeidsinkludering.

2. INNLEDNING

Samfunnet er i endring, og endringstakten ser ut til å øke. NAVs tjenester må gjenspeile utviklingen. Omverdensanalysen tar for seg viktige samfunnstrender på arbeids- og velferdsområdet fram til 2035 og konsekvenser disse kan få for NAV. På noen områder er det prognoser som kan legges til grunn med relativt stor sikkerhet, mens det på andre områder er stor usikkerhet. Analysen viser det vi mener er den mest sannsynlige utviklingen, men er supplert med diskusjoner om hvilke risikofaktorer som trekker i ulike retninger.

Analysen har hovedsakelig to formål:

- Å bidra til mer treffsikre strategier og planer for NAV de nærmeste årene. Funnene i omverdensanalysen vil være én viktig kilde for oppdateringen av NAVs virksomhetsstrategi i 2021.
- Å bidra til refleksjon og diskusjon om hvilke muligheter og utfordringer NAV står overfor framover, med tanke på hvordan det vil treffe NAV i stort og hvordan det vil treffe enheten der den enkelte jobber.

En tilleggsmålsetning er å spre kunnskap også utenfor NAV. Mange av trendene er viktige også for samarbeidspartnerne våre. Analysen kan bidra til et felles utfordringsbilde som gjør det lettere å samarbeide på tvers av sektorer, og den kan også bidra til en mer kunnskapsbasert arbeids- og velferdspolitik.

NAVs omverdensanalyse ble første gang publisert i juli 2014 (NAV 2014) og utgis nå for fjerde gang. Omverdensanalysen bygger på ekstern forskning og NAVs egne publikasjoner, supplert med vurderinger av hvilke muligheter og utfordringer samfunnstrendene kan gi for NAV. For å sikre forankring og relevante innspill, har det vært viktig å involvere hele

NAV. Det har vært gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot henholdsvis ansatte i NAV og brukerrepresentanter. NAVs sentrale brukerutvalg, de ansattes organisasjoner og KS har også vært involvert i forankringsrundene. Det har alt i alt vært gjennomført noen titalls workshoper og møter med presentasjon av foreløpige resultater og innhenting av innspill.

Analysen har et overordnet preg. NAV dekker store og sammensatte områder hvor de samfunnsmessige trekkene ikke nødvendigvis går i samme retning eller i samme takt. Utviklingen kan variere fra sted til sted og fra område til område, den er uforutsigbar, og det kan være vanskelig å forutse hva en endring betyr. Vi oppfordrer enheter i etaten til å utarbeide mer lokale og detaljerte omverdensanalyser der det er hensiktsmessig.

Analysen er inndelt i sju samfunnsområder (kapittel 4–10): Demografi, brukerforventninger, teknologi, arbeidsmarkedet, helse, levekår og politikk. Kapittel 11 inneholder resultater fra de to spørreundersøkelsene.

Arbeidet med denne utgaven har vært utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Redaksjonen og skribentene har bestått av Ole Christian Lien (leder), Espen Steinung Dahl, Sverre Friis-Petersen, Audun Gjerde, Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen, Ragnhild Kongsvoll, Ivar Lima, Tor Erik Nyberg, Robindra Prabhu, Vibeke H. Riekeles, Håkon Røstad, Magne Sortland og Eugenia Vidal-Gil. I tillegg har Arne Borgersen, Heidi Braaen, Magnus Ystebø Wright, Diler Parghi, Kine Lium, Ida Frisak Ringnes, Benedicte Stavnum, Siw Wold Ueland med flere bidratt.

3. SAMMENDRAG

NAVs omverdensanalyse 2021 tar for seg viktige samfunnstrender som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet fram til 2035, og konsekvenser disse vil kunne få for NAV. Analysen bygger på ekstern forskning og NAVs egne publikasjoner, samt interne spørreundersøkelser. Trendene fremstiller en mulig utvikling, men det vil komme brå, uforutsette hendelser og kriser. De siste årene har vist at NAV raskt må være i stand til å håndtere slike uventede forhold.

3.1 Svakere befolkningsvekst framover – stor variasjon mellom brukergrupper

De tre viktigste demografiske trendene vil være aldring av befolkningen, økende innvandrerbefolkning og sentralisering. Befolkningsveksten ventes å bli svakere framover enn de siste 10–20 årene, og svakere enn hva tidligere framskrivninger viste. Fra 2020 til 2035 ventes det at folketallet i Norge vil øke med 7 prosent.

For de fleste tjenester og ytelser vil den direkte effekten av demografi gi nokså beskjedne konsekvenser for arbeidsbelastningen i NAV. Det skyldes at rundt 3 av 4 NAV-ansatte jobber direkte eller indirekte med brukergrupper i yrkesaktiv alder. Befolkningen 19–66 år er ventet å øke med bare 3 prosent fram mot 2035.

Noen brukergrupper vil likevel vokse mye, som følge av aldringen av befolkningen. Den delen av befolkningen som er 67 år og eldre, ventes å øke med over 40 prosent fram mot 2035. Mottakere av alderspensjon og hjelpemidler ventes å øke tilsvarende, begge med drøyt 40 prosent. De som allerede mottar alderspensjon trenger ofte lite bistand fra NAV, og alderspensjon er et område der NAV har lyktes godt med

automatisering i en periode der det har vært høy vekst i alderspensjonister. Vi forventer at ytterligere vekst gir håndterbare konsekvenser, selv om økt andel alderspensjonister som har bodd/bor i utlandet ofte krever manuell behandling. Veksten for hjelpemidler vil skape større utfordringer, da dette er et område som i større grad krever personlig bistand, og nesten 10 prosent av de statlige ansatte i NAV jobber innen dette området. For hjelpemidler er det også betydelig usikkerhet om hvordan økte forventninger, ny teknologi og bedre helse vil påvirke utviklingen framover.

Innvandrerbefolkningen er ventet å øke med 23 prosent fram til 2035. Det forventes klart lavere nettoinnvandring enn i det foregående tiåret, på grunn av både lavere innvandring og høyere utvandring. Raske skifter og usikre prognoser krever at NAV må være forberedt på raske omprioriteringer.

Tre fjerdedeler av veksten i innvandrerbefolkningen ventes å gjelde folk fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia og Latin-Amerika. Det store flertallet ventes å komme fra Afrika og Asia. Det skyldes at flyktninger, og særlig personer som kommer gjennom familiegjenforening, er ventet å utgjøre en klart høyere andel av innvandringen framover. Lavere vekst i innvandrerbefolkningen kan gjøre det lettere for innvandrere å få innpass på det norske arbeidsmarkedet. En høyere andel som mangler relevant kompetanse og arbeidserfaring kan trekke i motsatt retning. Arbeidsinnvandringen har gått ned og ventes å bli lavere enn tidligere framover. Det skyldes sterkere aldring i øst-europeiske EU-land sammenlignet med Norge, noe som gir økt etterspørsel etter arbeidskraft i disse landene, og at lønnsforskjellene mellom Norge og de øst-europeiske EU-landene er mindre enn før. Dette kan gi utfordringer med å dekke arbeidskraftsbehovet i visse næringer, særlig i mindre sentrale strøk.

Befolkningsveksten ventes å bli sterkest i de mest sentrale kommunene. Det ventes befolkningsnedgang til 2035 i 40 prosent av kommunene. Det ventes likevel befolkningsvekst i alle fylkene unntatt Nordland. Fortsatt sterk sentralisering medfører store forskjeller

i hvordan aldringen av befolkningen treffer de lokale arbeidsmarkedene. I mindre sentrale strøk vil det kunne oppstå vanskeligheter med å rekruttere kompetent arbeidskraft, noe som også kan bli en utfordring for NAV. De store lokale variasjonene i befolkningsutviklingen får betydning for hvordan NAV bør organisere seg framover for å sikre tilstrekkelige kunnskapsmiljøer og effektiv ressursutnyttelse.

En aldrende befolkning er ventet å gi større indirekte konsekvenser for NAV enn de direkte konsekvensene på brukertilstrømmingen. Økt forsørgerbyrde gir et større gap mellom utgiftene og inntektene på statsbudsjettet. Dette ventes å gi stadig større krav til effektivisering i offentlig sektor. I tillegg kan det gi økte politiske forventninger til at NAV driver arbeidsrettet oppfølging av flere brukergrupper enn i dag. Dette kan gjelde både unge og eldre, eksempelvis uføretrygdede, mottakere av sosialhjelp som i dag ikke har aktivitetsplikt, samt yrkesaktive seniorer for å bidra til økt avgangsalder.

3.2 Endrede brukerforventninger

Forventningene til digitale tjenester, kundeservice og tilgjengelighet formes i stor grad av hva vi erfarer i dagliglivet vårt. De siste årene har digitaliseringen gitt folk og virksomheter smarte og effektive tjenester i raskt tempo. Brukerforventningene vil endres og forsterkes fram mot 2035, og NAV må følge utviklingen for å gjøre tjenestene tilgjengelige og relevante.

Om 15 år tror vi digitaliseringen vil gi brukerne andre og bedre tjenester. Mange av smertepunktene brukerne har i møte med oss i dag vil kunne løses med såkalte proaktive og automatiske tjenester. På mange områder vil brukerne knapt merke at det er NAV som leverer ytelsen eller tjenesten de mottar. OECD omtaler denne trenden som «usynlige tjenester».

Mens NAV fram til nå har vært mest opptatt av at også de brukerne som har lav digital kompetanse skal få tilgang på tjenestene våre, vil andre ferdigheter være vel så viktig for å dra nytte av digitale, offentlige tjenester i framtiden. For eksempel ser vi at kjennskap til offentlig sektor (ofte kalt administrativ kompetanse) er viktig. Hvilken kompetanse folk trenger i

møtet med offentlige tjenester om 15 år er vanskeligere å se for seg. Automatiseringen av tjenestene kan gjøre den digitale og administrative kompetansen mindre viktig. Samtidig vil automatisering bringe med seg nye problemstillinger. Eksempelvis kan brukeren få mindre kunnskap om offentlige tjenester og regelverk når de ikke må oppsøke dem eller søke. Dette igjen kan påvirke evnen til å etterprøve om brukerne får det de har krav på. OECD påpeker også at en utfordring med «usynlige tjenester» kan være at brukerne for eksempel ikke lenger vil forstå den viktige rollen offentlige tjenester spiller og hva de bidrar med i livene deres. Dette kan påvirke forståelsen for og viljen til å finansiere offentlige tjenester gjennom skatt.

Å sette brukernes behov i sentrum for utviklingen av tjenester har pågått lenge, og vi tror det vil bli enda tydeligere de neste 15 årene. Trenden handler i stort om at folk forventer både analoge og digitale tjenester som er skreddersydd deres konkrete situasjon og behov, uavhengig av hvordan offentlig sektor er organisert. I 2035 tror vi at både innbyggere og virksomheter selv ønsker å velge hvordan de skal ha kontakt med NAV og hva slags hjelp skal få. Vi tror at de fleste ønsker å få service gjennom digitale og automatiserte tjenester. Imidlertid vil noen fortsatt ønske lett tilgjengelig bistand fra en veileder i NAV.

I dag må innbyggerne og virksomhetene i stor grad forstå hvordan offentlig sektor er organisert og hvem som har ansvar for hvilke tjenester. I 2035 antar vi at folk forventer mer koordinerte tjenester, både fra NAV og på tvers av offentlige aktører. Koordinerte tjenester er særlig viktig innenfor arbeids- og velferdspolitikken, der det er behov for et tett samarbeid mellom NAV og andre aktører både i privat og offentlig sektor.

I 2035 tror vi at brukerne i enda større grad får kunnskap og kompetanse om hvordan de kan hjelpe seg selv gjennom informasjon og verktøy på internett. Dette kan endre forventningene folk har til møtet med NAV, uavhengig av om møtet er med et menneske eller en maskin. For det første kan denne utviklingen gi høyere forventninger om at møtet med NAV skal bidra til at folk kommer seg videre i livet eller fra den situasjonen som gjorde at de trengte hjelp. Disse for-

ventningene antar vi at vil handle mer om å bygge relasjoner, samt å motivere og støtte brukeren. For det andre tror vi at forventningene vil handle om å formidle god kunnskap og rådgivning om arbeidsmarkedet. Dette handler både om at denne kunnskapen er viktig for å kunne hjelpe folk og virksomheter, men også om at vi tror forventningen om spesialisert og skreddersydd kunnskap vil skjerpes når folk i utgangspunktet kan finne mye informasjon selv.

3.3 Digitaliseringen gir NAV store muligheter

Det pågår en gjennomgripende digitalisering av hele samfunnet som av mange omtales som den fjerde industrielle revolusjonen. Digitaliseringen vil preges av billigere og mer fleksibel datakraft, større og lettere tilgang til data og rask utvikling i datadrevne tjenester som bygger på algoritmer. Utviklingen gir store muligheter til å forbedre, effektivisere og skape nye forretningsmodeller for NAV. For å kunne utnytte mulighetene må NAV utvikle hele bredden av virksomheten: Tjenestetilbud, brukermøter, regelverk, organisering, samhandling med andre, arbeidsprosesser, kultur og kompetanse.

Viktige muligheter er knyttet til:

- **Automatisering:** Mange av ytelsene og tjenestene i NAV er egnet for automatisering og selvbetjening. Det kan også handle om at NAV i større grad kan tildele ytelser eller tjenester automatisk, eller at NAV på eget initiativ gir den enkelte et forslag man kan ta stilling til – slik Skatteetaten tilbyr oss en ferdigutfylt skattemelding.
- **Tilpasning:** Tjenester vil i langt større grad kunne skreddersys den enkeltes behov, ved å sette sammen kombinasjoner av tjenester både på tvers av områder i NAV og sammen med andre virksomheter i offentlig og privat sektor. Personlig tilpassede digitale tjenester vil bidra til å ivareta brukernes forventninger.
- **Anbefaling:** Datafangst og analyser gir anbefalinger til brukerne av tjenestene, enten det er personbrukere, arbeidsgivere eller NAVs egne ansatte. Eksempler på muligheter kan være at NAVs veiledere kan få anbefaling om hvilke brukere som bør prioriteres først for oppfølging,

eller at arbeidsledige kan få anbefaling om hvilke kompetansetiltak som vil øke deres muligheter på arbeidsmarkedet.

- **Nudging (dulting):** Bruk av informasjonseksperimenter for å teste ut ulike måter å presentere informasjon og valgmuligheter på, for å avdekke hva som er de mest effektive strategiene for å påvirke den enkeltes adferd, for eksempel med mål om å hjelpe flere ut i arbeid.
- **Plattformaktør:** Offentlig sektor vil kunne tilby plattformer som åpner for at også andre aktører kan utvikle og tilby tjenester til ulike brukergrupper. Jo flere som deltar, jo større vil nettverkseffektene av slike plattformer kunne bli.

Hvilke muligheter NAV kan og bør bruke må avstemmes med lovverk, herunder personvernregler, etikk og sosial aksept. Enkelte spør at vi kan få et tilbakeslag i bruken av algoritmer og datadrevne tjenester på grunn av større oppmerksomhet om problemstillinger som diskriminerende utfall av algoritmer eller at utfallene ikke kan forklares. Som den mest sentrale aktøren på velferdsområdet, vil det for NAV være særlig viktig med en etisk og ansvarlig tilnærming til bruk av datadrevne tjenester med bred aksept i befolkningen.

3.4 Raskere omstillinger i arbeidslivet

Omstillingstakten i arbeidslivet vil sannsynligvis øke som følge av teknologisk utvikling, globalisering og det grønne skiftet. Koronapandemien vil trolig framskynde omstillingene på grunn av økt digitalisering og økt endringstakt også på andre områder. I tillegg forventer vi at vaner og preferanser på en del områder vil bli varig endret.

Verdensøkonomien ventes i flere år framover å bli preget av ettervirkningene av koronapandemien, og av store offentlige investeringer for å gjenreise økonomien. Mange land sliter allerede med høy gjeld. Ettervirkninger av pandemien ellers i verden, særlig blant våre viktigste handelspartnere, vil treffe Norge. Arbeidsledigheten internasjonalt ventes å falle gradvis fram mot 2025. I eurosonen forventes det at ledigheten i 2025 har kommet ned på samme nivå som i 2019. Selv om blant annet digitalisering av stadig flere bransjer bidrar til økt globalisering, har økt pro-

teksjonisme bidratt til å bremse globaliseringen. Det ventes betydelig vekst i internasjonal handel framover, etter den kraftige nedgangen som følge av pandemien i 2020, men økt proteksjonisme kan bidra til å dempe veksten. Det kan slå negativt ut for en liten, åpen økonomi som den norske. Aldringen av befolkningen vil gi en lavere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder både i Norge og internasjonalt, noe som bidrar til å trekke ned veksten i verdensøkonomien på lang sikt.

Norge har forpliktet seg til å redusere klimautslippene med 50–55 prosent innen 2030 fra 1990-nivå, og nedgangen har så langt vært beskjeden. Nye anslag viser at oljeproduksjonen i verden kan ha nådd toppen i 2019. Begge deler innebærer at det grønne skiftet vil gi store omstillinger for norsk økonomi i det neste tiåret.

Ny teknologi gir mange nye muligheter, og vil samtidig medføre store endringer i hva slags kompetanse og arbeidskraft som vil bli etterspurt. Rask teknologitviking og brå skifter vil trolig kreve at arbeidstakere oftere må skifte jobb og oftere må oppdatere kompetansen sin. Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning har i den forbindelse foreslått å etablere små etterutdanningsmoduler skreddersydd arbeidslivets behov. 6 prosent av jobbene i Norge antas å ha høy risiko for å forsvinne helt som følge av automatisering, mens om lag 25 prosent ventes å få vesentlige endringer, ifølge OECD. Usikkerheten er stor i slike analyser. Lavkompetanseyrker er mest utsatt, men oppgaver som utføres av høyt utdannet arbeidskraft vil også bli berørt.

Teknologiutviklingen og de øvrige trendene som fører til omstilling vil også skape mange jobber, og arbeidskraften som frigjøres vil bli etterspurt i andre næringer og yrker. Vi forventer ikke permanent høyere arbeidsledighet. Det skyldes også at aldringen av befolkningen trekker i retning av mangel på arbeidskraft. Vi forventer likevel perioder med økt ledighet i næringer og yrker som blir særlig berørt av omstillingene.

Anslag fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingen framover vil øke mest innen privat og offentlig

tjenesteproduksjon, med drøyt 10 prosent økning til 2040. Disse næringene er allerede de største, og de vil bli enda mer dominerende framover. I 2040 vil de utgjøre 60 prosent av de sysselsatte. Sysselsettingen innen olje- og gassutvinning ventes å falle mest i samme periode, med rundt 20 prosent. Det ventes også betydelig nedgang innen varehandel og industri, med rundt 10 prosent. For varehandelen skyldes dette automatisering og nye handelsmønstre ved netthandel, mens nedgangen i industrien i hovedsak skyldes ringvirkninger fra nedgangen i petroleumsnæringen. Nedgangen i antall sysselsatte i disse næringene vil i sum bli klart større enn innen olje- og gassutvinning.

Det er ventet en økende mangel på arbeidskraft med yrkesfaglig utdanning framover, særlig innen helsefag og håndverksfag. Det ventes også mangel på sykepleiere. Samtidig er det innen yrkesfag at det er størst utfall fra videregående skole, ettersom rundt 1 av 3 ikke fullfører per i dag. Totalt sett er det rundt 1 av 5 som ikke fullfører videregående skole innen fem år. Andelen har gått ned de siste årene, men er fortsatt høy. Arbeidsledigheten er i dag høyest for personer med kun grunnskoleutdanning eller med kun videregående skole innen studiespesialisering. Denne tendensen ventes å forsterke seg framover, og omstillingene som følge av teknologi og globalisering vil treffe utsatte grupper på arbeidsmarkedet mer enn andre.

For NAV vil det bli en viktig oppgave å lette omstillingene og bidra til økt mobilitet. NAV må om mulig være i forkant av disse endringene, og dessuten kunne håndtere brå og uventede skifter. Det vil stille økte krav til oppdatert spisskompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidsinkludering. Samtidig er dette en tverrsektoriell utfordring som vil kreve bedre modeller for samarbeid med næringslivet og på tvers av sektorer, blant annet med kommunesektoren, helsesektoren og utdanningssektoren. Et viktig spørsmål vil bli knyttet til NAVs rolle for å møte kompetansebehovene i arbeidsmarkedet framover – og hvordan samarbeidet om dette med andre sektorer skal foregå.

3.5 Unge voksne og innvandrere har oftere lavinntekt

Fram til 2013 har Norge vært gjennom en lengre periode med betydelig økning i kjøpekraft for de aller fleste husholdninger, inkludert den femdelen med lavest inntekt. Fra 2013 har kjøpekraften vært tilnærmet stabil. I perioden fra 2005 til 2019 har det samlet sett vært en nedgang i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp. Fra 2013 til 2018 økte imidlertid andelen noe, en økning som kan forklares med økt innvandring, og særlig økningen i antallet nye flyktninger. Selv om kjøpekraften har økt og andelen sosialhjelpsmottakere er redusert, så har risikoen for å mangle enkelte viktige materielle og sosiale goder vært stabil og lav, ifølge SSBs levekårsundersøkelse.

Kjøpekraften har økt mindre for de som befinner seg nederst på inntektsfordelingen, og dermed har inntektsforskjellene økt noe. Andelen barn og unge voksne som har relativ lavinntekt etter EU-60-målet¹, har økt. 15 prosent av unge voksne (18–34 år) hadde treårig relativ lavinntekt i 2018, omtrent 5 prosentpoeng mer enn i 2006. Andelen eldre over 67 år med lavinntekt har i samme periode sunket fra 17 til 9 prosent. Økningen i unge med lavinntekt kan delvis forklares med en reduksjon i andelen sysselsatte i denne aldersgruppen. Den senere tid har det imidlertid vært noen positive utviklingstrekk. Andelen unge som verken er i utdanning, arbeid eller på tiltak (NEET) har blitt noe redusert, og andelen som fullfører videregående opplæring har økt.

Innvandrere er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen, og innvandrerbarn utgjør over halvparten av barna i husholdninger med treårig lavinntekt. Dette har medført bekymring for at lavinntekten vil gå i arv. Nyere forskning om etterkommerne av innvandrere som kom til Norge på 70- og 80-tallet, viser imidlertid at gruppen langt på vei har lyktes både i utdannings-systemet og arbeidslivet. Dette på tross av at mange av disse familiene har svakere yrkestilknytning og trangere økonomiske kår enn familier fra majoritetsbefolkningen. Gode velferdsordninger, gratis høyere

utdanning og tilgang til gunstige studielån er noen av forklaringsfaktorene som brukes for å forklare den høye graden av sosial mobilitet blant etterkommere av innvandrere.

Manglende yrkestilknytning er blant hovedårsakene til lav inntekt for husholdninger med unge voksne og innvandrere. Blant innvandrere er det særlig nylig ankomne flyktninger som det er utfordrende å inkludere i arbeidsmarkedet. Utfordringen vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad tilfredsstiller kravene arbeidsmarkedet stiller. Her må NAV samarbeide med utdanningssektoren, arbeidsgivere og andre aktører.

At det ventes lavere nettoinnvandring fram mot 2035, kan isolert sett bidra til å redusere andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i tiden framover. Høy sysselsetting er den viktigste faktoren for å sikre gode levekår i befolkningen. I tiden framover forventes raske omstilling i arbeidsmarkedet og perioder med økt ledighet, og det forventes lavere etterspørsel etter arbeidskraften som kun har grunnskoleutdanning eller videregående skole innen studiespesialisering. For gruppene som rammes øker risikoen for varig frafall fra arbeidslivet og overgang til trygdeytelser, noe som vil svekke levekårene for disse gruppene, siden trygdeytelsene gir lavere inntekt enn lønnsinntekt. Det kan gi større levekårsforskjeller i befolkningen fram mot 2035.

Koronapandemien har medført en sterk økning i andelen langtidsledige. Krisen har rammet bredt, men har særlig medført en økning i andelen arbeidssøkere blant lavtlønte og innvandrere. Det er en risiko for at det vil gi økte økonomiske problemer i nærmeste framtid, og en økt andel som søker økonomisk sosialhjelp eller helseytelser.

Vi forventer ikke en økning i andelen som mangler viktige materielle goder, da vi antar at det fortsatt vil være et sterkt sosialt sikkerhetsnett som bidrar til å sikre livsoppholdet til husholdninger med svak tilknytning til arbeidslivet.

¹ Treårig lavinntekt etter EUs definisjon (EU-60) innebærer at husholdningen har inntekt under 60 prosent av medianinntekten i tre påfølgende år.

3.6 Redusert bruk av helserelevante trygdeytelser

Norge er blant landene som kommer best ut når det gjelder folkehelse, ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO). Levealderen forventes å fortsette å øke raskt og jevnt. Levealderen har økt mer i Norge enn ellers i Norden de siste 20 årene, og mye tyder på at friske leveår øker i samme takt. Flere faktorer taler for en videre framgang i folkehelse, blant annet utviklingen i helseteknologi og medisinsk forskning, nedgang i andelen røykere og nedgang i alkoholkonsum blant unge. En økende andel med overvekt og fedme trekker i motsatt retning. Sosioøkonomiske forhold påvirker også helsen, og hvis omstillingene framover medfører at flere blir stående utenfor arbeidslivet er det også en risikofaktor.

Det er usikkert hvordan koronapandemien vil påvirke folkehelsen, både på kort og lang sikt. Det er foreløpig lite kunnskap om ettervirkninger for de som har vært syke og har fått behandling. I 2020 ble det observert lavere dødelighet i befolkningen enn normalt, hovedsakelig på grunn av redusert forekomst av andre smittsomme sykdommer. Hovedbildet er at det ikke er grunn til å anta vesentlige virkninger av koronaviruset på folkehelsen i årene som kommer. Smitteverntiltakene kan imidlertid få utslag på psykisk helse i en periode etter at den akutte koronakrisen er over.

Forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen har vært stabil over tid. Blant unge kvinner er det likevel en noe økende andel som rapporterer om psykiske plager. Det er uklart i hvilken grad utviklingen skyldes objektive endringer i helse og i hvilken grad det skyldes økt åpenhet om psykiske lidelser eller en økt tendens til å diagnostisere sammensatte problemer.

Andelen som mottar helserelevante ytelser, har falt hvert år etter 2009. Ved utgangen av 2019 mottok knapt 17 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år slike ytelser. Viktige forklaringer på nedgangen er trolig bedre folkehelse, høyere utdanningsnivå, flere innvandrere med kort botid, og innstramningene i regelverket for arbeidsavklaringspenger som ble gjort i 2018. Strengere aktivitetskrav og mer kontakt med arbeidslivet i sykdomsperioden kan også være faktorer. Nedgangen gjelder alle aldersgrupper over 30 år

og er særlig sterk for aldersgruppen 60–66 år, der nedgangen også kan forklares av at pensjonsreformen ga adgang til å ta ut alderspensjon fra 62 år. For unge under 30 år har utviklingen vært stabil, men med en sterk vekst i andelen med uføretrygd. Det skyldes særlig økt tilstrømming blant unge under 24 år, og en hypotese er at flere barn med alvorlige lidelser overlever, og at disse i voksen alder har økt forekomst av nevrologiske og psykiske senskader.

Fram mot 2035 ventes en stabil andel av befolkningen med helserelevante ytelser. Bedre folkehelse trekker nedover, mens økt gjennomsnittsalder blant de som er i yrkesaktiv alder, trekker i motsatt retning. At omstillingene i arbeidslivet i større grad rammer utsatte grupper på arbeidsmarkedet, samt et fortsatt høyt frafall fra videregående skole, kan bidra til at trenden snur. Det siste vil avhenge av hvor godt Norge lykkes med å håndtere omstillingene. Tilsvarende kan koronapandemien føre til en risiko ved at den kan bidra til raskere omstillinger, og at flere blir stående varig utenfor arbeidsmarkedet.

Til tross for en positiv utvikling har Norge fortsatt en høy andel mottakere av helserelevante ytelser sammenliknet med andre land. Høy bruk av disse ordningene kan skyldes at sosiale problemer og arbeidsledighet blir medikalisert, som igjen kan svekke den enkeltes tilknytning til arbeidslivet.

For å motvirke økt trygdebruk som følge av økt omstillingstakt på arbeidsmarkedet kan NAV legge mer vekt på tilretteleggingsbehov, ressurser og arbeidsevne i samarbeid med arbeidstaker, arbeidsgiver og helsesektoren. Dette vil kreve mer målrettet oppfølgingsinnsats uavhengig av diagnose og ytelse, og at regelverksendringer understøtter dette. Dette er tverrsektorielle utfordringer.

3.7 Omstilling, inkludering og velferdsstatens bærekraft blir viktige politiske utfordringer

Hovedmålet for arbeids- og velferdspolitikken er et omstillingsdyktig arbeidsliv med høy sysselsetting, økonomisk og sosial sikkerhet og et sikkert og seriøst

arbeidsliv. Dette har lagt til rette for høy yrkesdeltakelse, høyt utdanningsnivå og stor sosial mobilitet. Samfunnsendringer som klimaendringer, globalisering, demografiske endringer og teknologisk utvikling har imidlertid stor betydning for politiske konfliktlinjer, veivalg og prioriteringer i årene fremover. Det er grunn til å tro at omstilling og ny kompetanse, inkludering av utsatte grupper og å sikre velferdsstatens bærekraft blir de viktigste politiske utfordringene.

Kompetansepolitikken har stått høyt på agendaen de siste årene, og blir trolig enda viktigere framover, spesielt som følge av teknologisk utvikling og det grønne skiftet. Det blir særlig viktig å sørge for inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet som enkelte grupper av innvandrere og unge med manglende formell kompetanse. Innvandring krever både integrering og kompetanseutvikling, hvor bedre og tidligere tilgang til videregående utdanning og fagbrev kan være aktuelle tiltak. For å fange opp unge som i fare for å bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet, vil aktuelle tiltak være lettere tilgang til læreplasser og tettere oppfølging.

En annen sentral politisk utfordring blir å balansere ønsket om trygge velferdsordninger opp mot økonomisk bærekraft. Her står politikerne overfor tøffe prioriteringer. Et alternativ er å redusere utgiftene gjennom færre eller lavere velferdsytelser og/eller reduksjon i tjenestetilbudet. En annen mulighet er gjennom økte skatteinntekter og økt skattegrunnlag. En tredje vei er å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen og derigjennom skatteinntektene. En fjerde mulighet er å redusere utgiftene ved å effektivisere offentlig sektor. Politiske partier har ulike syn på hvilke virkemidler som er best egnet, men det er sannsynlig at man vil måtte kombinere flere av de ulike virkemidlene. Et eventuelt økonomisk sjokk-scenario, for eksempel utløst av et kraftig og varig oljeprisfall, vil gjøre disse tiltakene enda mer påtrengende.

Det er likevel sannsynlig at den norske arbeids- og velferdspolitikken vil være preget av stabilitet. Den norske økonomien er solid, og det er tverrpolitisk enighet om mange av de grunnleggende trekkene på dette politikkområdet. Noen vedvarende konfliktlinjer i politikken vil nok gjøre seg gjeldende også i årene framover. Større behov for helse- og omsorgstjenester

og strammere økonomiske rammer, vil trolig forsterke debatten om offentlige eller private løsninger. I befolkningen er det økende skepsis til privatisering av offentlige tjenester samtidig som mange er positive til private velferdstjenester som et supplement til offentlige tilbud.

Dilemmaer om universelle tjenester versus behovsprøving, tilpasning og politisk detaljstyring vil være aktuelle. Forholdet mellom «pisk» og «gulrot» for å øke sysselsettingen vil også bli et sentralt politisk spørsmål. Mye av dette handler om avveininger mellom insentiver og fordeling, og om hvor man skal sette grensen for arbeidslinjens ambisjoner. Det vil sannsynligvis være politisk uenighet om hvor høye ytelsene kan være uten at de i stor grad medfører negative arbeidsinsentiver. Det samme gjelder omfanget av aktivitetskrav og tiltak overfor de som står utenfor arbeidslivet.

Arbeids- og velferdspolitikken vil i stor grad være påvirket av andre viktige politikkområder. Dette gjelder ikke minst klima og miljø. Et grønt skifte vil kreve store omstillinger. Politikerne kan imidlertid vedta virkemidler som kan lette omstillingene, og at næringslivet kan gripe mulighetene i en verden med grønn omstilling.

På innvandrings- og integreringsfeltet dreier debatten seg gjerne både om omfanget av innvandringen, integreringstiltak og hvilke krav man skal stille på ulike områder. Det finnes flere politiske veivalg her, både i tilknytning til arbeidsinnvandring, mottak av flyktninger og integrasjon i utdannings- og arbeidslivet. Dette kan kreve en ekstra innsats fra NAV i årene fremover, og stille større krav til koordinering mellom NAV og andre berørte parter.

Med økt sentralisering og en eldrebølge som rammer distriktene hardest, er det mye som tyder på at også sentrum/periferi blir en sentral konfliktlinje i årene som kommer. Her dreier diskusjonen seg om grunnleggende velferdstjenester koblet til distriktpolitikken, hvor kommunesammenslåinger og sentralisering av NAV-kontorer kan bli sentrale stridsområder. Samtidig gjør digitale tjenester at geografiske avstander blir mindre viktige.

Et siste politikkområde som vil bli viktig i tiden som kommer er internasjonalt samarbeid. Norge har, som en liten og åpen økonomi, nytt godt av de siste tiårenes internasjonalisering. Forholdet til Europa blir trolig viktigere i årene som kommer, med feiltolkning av EØS-reglene friskt i minne.

Den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen forutsetter at innbyggerne har tillit til politikerne og institusjonene. Internasjonalt har synkende politisk tillit, økt polarisering og populisme vært mye omtalte fenomener de siste årene. Dette er foreløpig begrensede faktorer i norsk sammenheng, blant annet på grunn av omfattende velferdsordninger og institusjonalisert samarbeid i arbeidslivet. Koronakrisen har så langt vist at tilliten til myndighetene og politikerne står sterkt, og at politiske forlik og samarbeid er hovedregelen. Høy arbeidsledighet, større økonomisk ulikhet og en skarpere tone i den offentlige debatten vil imidlertid kunne bidra til økt polarisering og lavere tillit.

Forventningene til NAV og andre offentlige myndigheter vil være at vi iverksetter treffsikre tiltak for å sikre nødvendig omstilling og kompetanseløft, øker samhandlingen innad i og mellom offentlige etater og tar i bruk ny teknologi gjennom digitalisering, automatisering og deling av data. Digitalisering krever gjerne forenklinger av regelverket, noe som ikke alltid kan kombineres med ønsker om større fleksibilitet, mer målrettede ytelser og behovsprøving.

3.8 Samfunnsendringene vil endre NAVs kompetansebehov

Samfunnstrendene som er omtalt over vil endre kompetansebehovet i NAV.

Raskere omstillingstakt på arbeidsmarkedet vil kreve:

- At NAV er **oppdatert på utviklingen** og har kunnskap om hva endringene betyr for NAV og NAVs tjenester.
- **Kompetanse om innovativ og smidig utvikling av tjenester**, der kompetanseutvikling er en integrert del av tjenesteutviklingen. Innovativ og smidig utvikling av tjenester forutsetter innsikts- og analysekompetanse.

- **Kontinuerlig og praksisnær kompetanseutvikling** og endringsledelse for å fange opp, reflektere over og anvende medarbeidernes kunnskaper og erfaringer.

Høyere brukerforventninger vil kreve:

- Mer **kunnskap om brukergruppene i NAV** for å få en bedre forståelse av deres livssituasjon og hjelpebehov.
- At ansatte som jobber brukerrettet, må inneha og videreutvikle **veiledningskompetanse**. Kunnskap om kommunikasjon og relasjonsarbeid gjennom forskning og videreutdanning er sentrale forutsetninger. Det samme er tilrettelagte arenaer for refleksjon over egen praksis og ferdighetstrening.
- **Kunnskapsdeling og læring på tvers** av NAV, og med våre samarbeidspartnere. For å møte framtidige brukerbehov bør de som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølgning i NAV ha kompetanse om flere fagområder, som marked, sosialfag, inkludering, forvaltning og veiledning.

Økt behov for samarbeid på tvers av sektorer vil kreve:

- **Økt kunnskap om samarbeidspartnere** i andre sektorer, om hvilke tjenester som kan tilbys brukerne og om effekter av disse.
- **Kompetanse i tverrfaglig/tverrsektorielt samarbeid** som innebærer en strukturert arbeidsform mellom personell fra ulike faggrupper, brukere og eventuelt pårørende. Kompetanse i tverrfaglig samarbeid vil også kunne være aktuelt internt i NAV, der ulike fagmiljøer sammen bistår brukeren.

Gjennomgripende digitalisering vil kreve:

- Økt behov for **teknologi- og analysekompetanse** og i bruk av digitale verktøy.
- Kunnskap om **hvordan digitalisering påvirker arbeidsmarkedet** for ulike yrkesgrupper.
- Kompetanse om **bruk av digital teknologi i brukermøtene** for å fremme tilknytningen til arbeidslivet og for å bedre folks levekår.

3.9 Endringer fra forrige omverdensanalyse

Dette er de største endringene fra NAVs forrige omverdensanalyse (NAV 2019):

- **Tidshorisonten** for analysen er forskjøvet fra 2030 til 2035. Dette har størst betydning for områder der vi kan tallfeste prognosene framover, som i kapitlene for arbeidsmarked og demografi.
- Mulige langvarige konsekvenser av **koronapandemien** er vurdert på alle områder, og er særlig omtalt i kapitlene om arbeidsmarked, demografi, brukerforventninger og helse.
- **Befolkningsveksten** ventes å bli lavere enn antatt for to år siden, mens aldringen av befolkningen ventes å bli sterkere. Det ventes 7 prosent befolkningsvekst fra 2020 til 2035, mot tidligere antatt 8 prosent vekst fra 2019 til 2030. En annen forskjell er at det nå ventes nedgang i befolkningen for enkelte aldersgrupper (0–18 år og 19–34 år). Innvandrerbefolkningen ventes å øke med 23 prosent fra 2020 til 2035, mot tidligere antatt 25 prosent fra 2019 til 2030.
- Vi har denne gangen laget anslag for hvor stor andel av NAV-ansatte som jobber med ytelser og tjenester rettet mot folk i yrkesaktiv alder (rundt 3 av 4), og er nå tydeligere på at **demografien isolert sett vil ha liten innvirkning** på arbeidsbelastningen på de områdene der flest jobber.
- **Hjelpemiddelområdet**, hvor en av ti NAV-ansatte arbeider, er behandlet grundigere. Hjelpemidler og alderspensjon er de områdene der veksten i antall brukere ventes å bli størst. En faktaboks i kapittel 4 om demografi vurderer hvordan både demografi, brukerforventninger, teknologi, helse og utviklingen i hjelpemiddelpolitikken vil påvirke området framover.
- Det er nytt at vi påpeker at økt automatisering kan gi økte krav til **merverdien av møtet med NAV**, og vil gi økte krav til profesjonell rådgivning og relasjonskompetanse.
- Vi har en grundigere gjennomgang av hvilke **innovasjonsmuligheter** NAV vil få gjennom datadrevne tjenester. Vi understreker tydeligere at NAV må ha en etisk og ansvarlig tilnærming til bruk av datadrevne tjenester, med bred aksept i befolkningen. Selv om hovedbildet er at de fleste ønsker innovative, koordinerte og tilpassede digitale tjenester, nevner vi også som en ny risikofaktor hvordan manglende aksept og tillit kan gi et tilbakeslag for utbredelsen av slike tjenester.
- Vi venter fortsatt høy omstillingstakt i arbeidslivet, men det er nytt at koronapandemien kan føre til at **omstillingene blir framskyndet** og at dette øker risikoen for at utsatte grupper blir stående varig utenfor arbeidsmarkedet.
- Det er gjort en grundigere analyse av hvilke **politiske trender** som blir viktige for NAV, basert på et forskningsprosjekt Fafø har utført for NAV (Ødegaard mfl. 2020). Se kapittel 10.
- Vi har vurdert grundigere hvordan samfunnstrendene vil påvirke **kompetansebehovet i NAV** i et eget kapittel i det utvidede sammendraget (se kapittel 3.8).

4. DEMOGRAFI

Av: Magne Sortland

Kapittelet bygger på Statistisk sentralbyrås (SSB) siste publiserte befolkningstall per 1. januar 2020, samt befolkningsframskrivingene fra 3. juni 2020 (Gleditsch mfl. 2020 og Leknes mfl. 2020).

4.1 Fortsatt svak befolkningsvekst, men sterk vekst blant eldre

Ved inngangen av 2020 var det i underkant av 5,4 millioner innbyggere i Norge. I befolkningsframskrivingene fra 2020 er befolkningsveksten fra 2020 til 2035 nedjustert med 2,6 prosentpoeng sammenlignet med framskrivningen fra 2018. I de tre alternativene skissert i figur 4.1, kan vi regne med at folketallet vil ligge på mellom 5,5 millioner (lavalternativet) og 6 millioner (høyalternativet) i 2035.

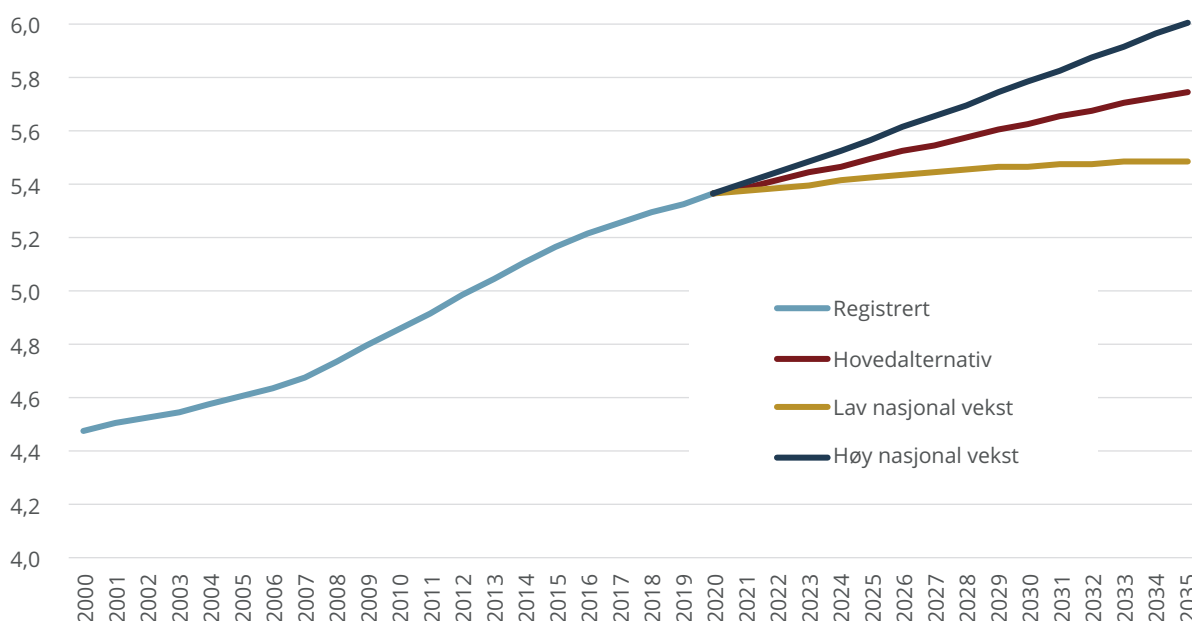
I hovedalternativet til SSB ventes det at befolkningen vil øke med om lag 380 000 innbyggere sammenlig-

net med dagens befolkning, og dette tilsvarer en økning på 7,1 pst. fra 2020. Slår dette til, vil det bli om lag 5,8 millioner innbyggere i Norge i 2035. Befolkningsøkningen vil føre til at NAV får flere personbrukere. Konsekvensene dette gir, avhenger blant annet av alderssammensetningen i befolkningen, innvandring til Norge og befolkningsutviklingen i de ulike delene av landet. Resten av kapittelet bygger på SSBs hovedalternativ.

Størst økning blant eldre aldersgrupper

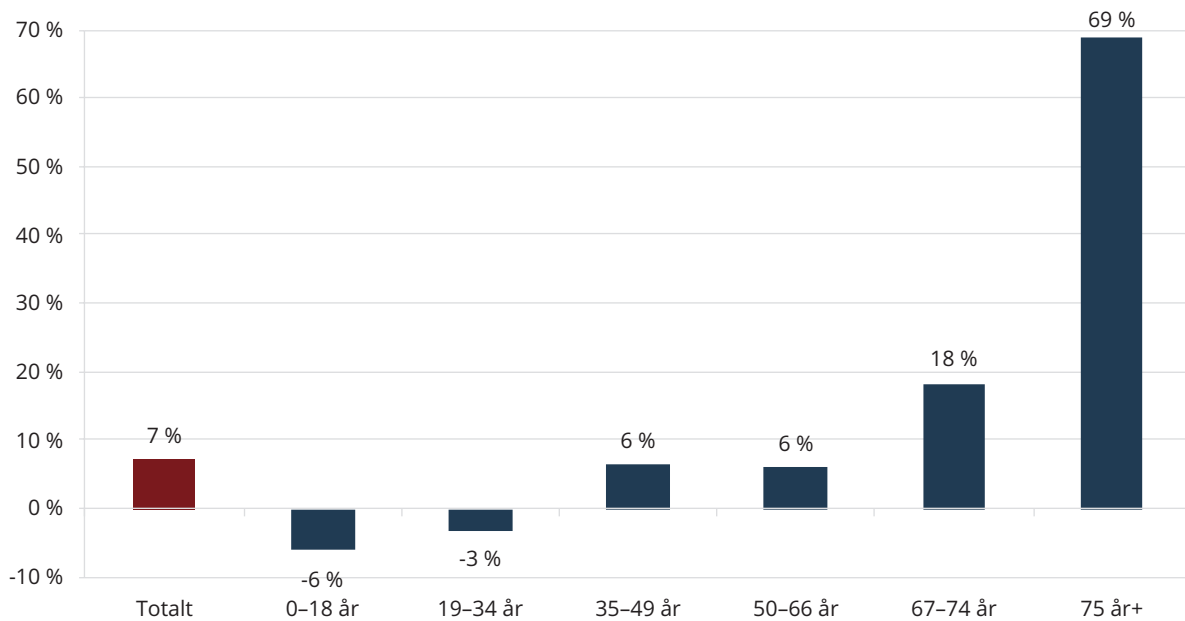
Befolkningen i Norge blir stadig eldre (figur 4.2 og 4.3). I de nye framskrivningene forventes det en nedgang i aldersgruppen 0–18 år og 19–34 år. På samme tid ventes det at befolkningen over 75 år øker med nesten 70 prosent. Samlet ventes det at aldersgruppen 67 år og eldre vil stå for en vekst på 43 prosent og vil utgjøre om lag 360 000 flere i 2035 enn i 2020. At aldringen er størst blant de eldste, innebærer at antall

Figur 4.1. Befolkningsutviklingen i Norge med framskriving til 2035 i tre alternativer. Tall i millioner per 1. januar hvert år.



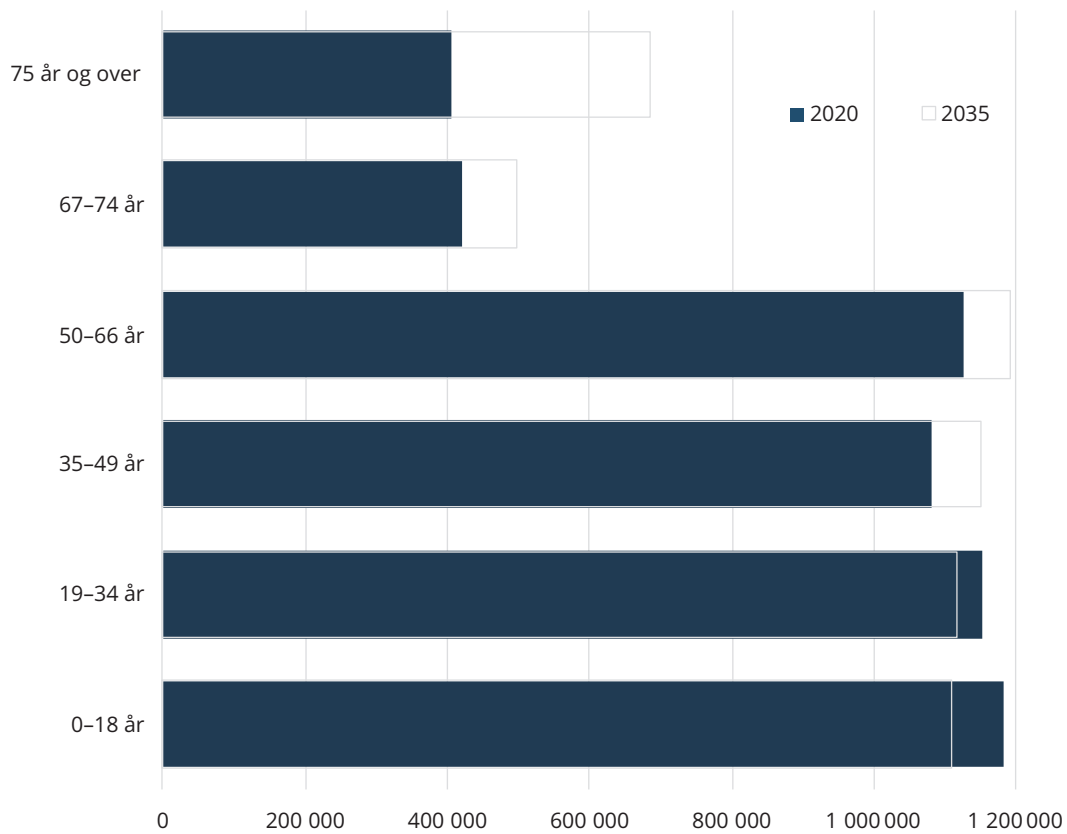
Kilde: SSB

Figur 4.2. Befolkningsvekst 2020–2035, etter aldersgruppe.



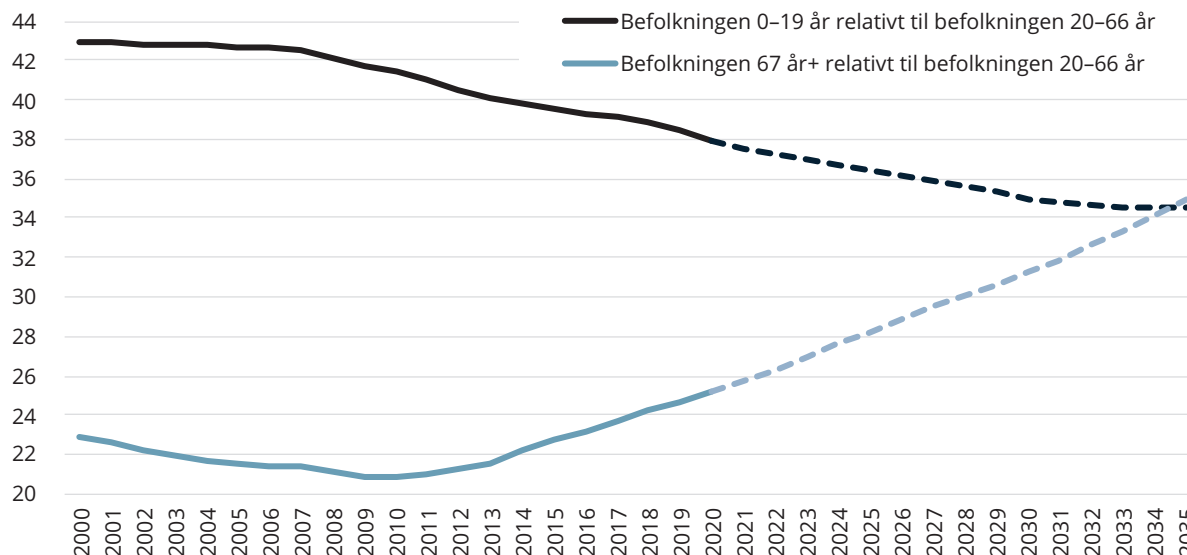
Kilde: SSB

Figur 4.3. Antall i befolkningen 1. januar 2020 og 2035, etter aldersgruppe.



Kilde: SSB

Figur 4.4. Befolkningen 0–19 år og 67 år og over relativt til befolkningen i alderen 20–66 år. Tall for 1. januar. Prosent.



Kilde: SSB

nye alderspensjonister vil øke langt mindre enn totalt antall alderspensjonister. Mye av NAVs saksbehandlingsarbeid skjer når den enkelte første gang tar ut alderspensjon.

Fra innføringen av folketrygden i 1967 og fram til 2019 har forventet levealder i Norge økt fra 74 år til i underkant av 85 år. Fram mot 2035 er levealderen i Norge forventet å øke ytterligere, til 86,1 år. Fra 1967 til 2019 har forventet levetid for 67-åring økt fra 14 til omtrent 19 år. Figur 4.4 viser utviklingen i befolkningen 0–19 år, samt 67 år og eldre, relativt til befolkningen 20 til 66 år. Det blir stadig færre barn og unge i forhold til antallet i yrkesaktiv alder, mens det blir stadig flere eldre. Antall eldre over 67 år ventes for første gang å passere antall barn og unge i 2035.

Eldre befolkning, men i mindre grad enn i andre europeiske land

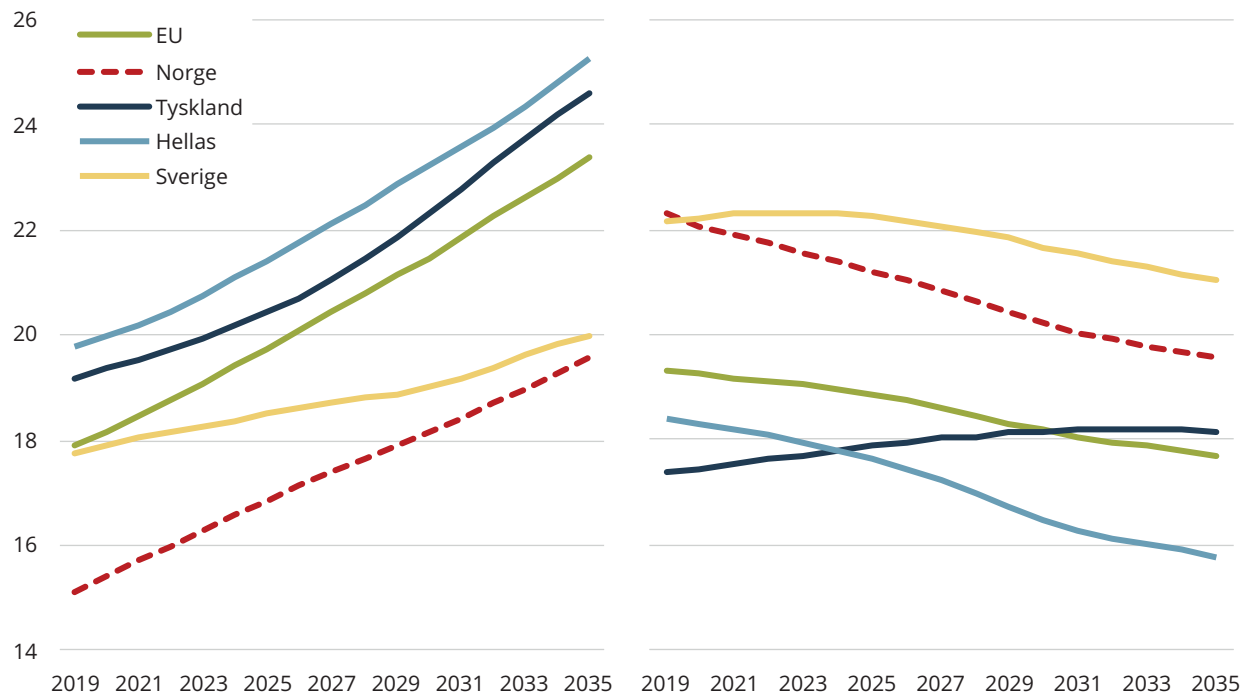
Aldring av befolkningen er ikke et særnorsk fenomen. I likhet med Norge opplever resten av Europa en økning i eldre aldersgrupper. Sammenlignet med andre europeiske land har Norge imidlertid en noe gunstigere demografisk utvikling (Eurostat 2020).

I gjennomsnitt vil 23 prosent av befolkningen i EU² være 67 år eller eldre i 2035, mot rundt 20 prosent i Norge. I tillegg til en mer gunstig befolkningsutvikling, bidrar avkastningen på Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) til at utfordringene blir mindre for Norge enn i mange andre europeiske land. Likevel anslås det at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli langt mindre i framtiden. Aldringen av befolkningen vil blant annet føre til at en mindre andel jobber og betaler skatt, og at utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke (Perspektivmeldingen 2017). Den store økningen blant eldre vil få konsekvenser for forsørgerbyrden, som er antall yrkesaktive i forhold til antall ikke-yrkesaktive. Konsekvensene for forsørgerbyrden vil bli dempet noe av stadig økende yrkesaktivitet blant seniorer. Gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidslivet var 66 år i 2019, og har økt med drøyt 2 år siden årtusenskiftet ifølge tall fra NAV.

Den økte forsørgerbyrden vil trolig gi større krav til effektivisering i offentlig sektor, og det kan også medføre økte forventninger til at NAVs arbeidsrettede oppfølging skal omfatte flere brukergrupper (se også

² Demografisk utvikling i 27 EU-land fra 2020.

Figur 4.5. Prosentandel av befolkningen i Norge, EU og utvalgte europeiske land i alderen 67 år og over (venstre) og 0–18 år (høyre), 2019–2035.



Kilde: Eurostat

kapittel 10). Det kan for eksempel gjelde seniorer og innsatsen for å øke avgangsalderen, forventninger om at NAV er mer aktiv overfor uføretrygdde og at aktivitetsplikten for sosialhjelp kan bli utvidet til flere grupper enn i dag.

Størst økning av alderspensjonister og mottakere av hjelpemidler

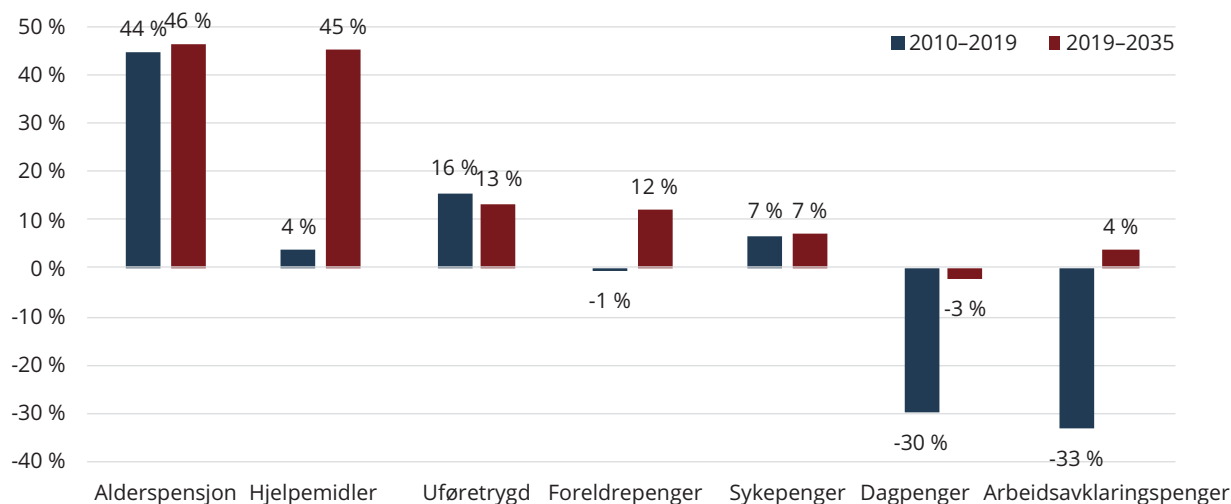
Økt levealder og lavere fødselstall vil gi forskjeller i behovet for ulike stønader. Lave fødselstall vil blant annet innebære færre mottakere av ytelser rettet mot barnefamilier. I motsatt retning vil økt levealder gi flere alderspensjonister. Dersom hovedalternativet til SSB slår til, vil en femtedel av befolkningen i Norge være 67 år eller eldre i 2035. I perioden 2013 til 2019 har antall alderspensjonister økt med 21,5 prosent. I samme periode har det vært en reduksjon i NAVs ressursbruk på pensjonsområdet. Dette skyldes i hovedsak at alderspensjonister er en brukergruppe som krever lite personlig bistand fra NAV, og at det er stor grad av automatisering i saksbehandlingen. Det er derfor ventet at veksten på pensjonsområdet vil være håndterbar, også fordi antall nye alderspensjonister er

forholdsvis stabilt. Imidlertid kan en økt andel av pensjonister som har bodd eller bor i utlandet, og som krever manuell saksbehandling, bli krevende å håndtere. Fra 2021 til 2035 er det ventet en vekst i antall mottakere av alderspensjon på 39 prosent.

Tre av fire ansatte i NAV jobber med tjenester eller ytelser som er rettet mot personer i yrkesaktiv alder. For flere av disse områdene er det forventet at brukerveksten vil ligge nær den generelle befolkningsveksten. Trolig er det uføretrygd som vil øke mest, men dette er en yttelse hvor NAV i dag gir liten oppfølging. Store deler av ressursbruken³ knyttet til uføretrygdde skjer i NAV Arbeid og ytelser og i NAV Klageinstans. I 2019 gikk i underkant av 20 prosent av ressursene i NAV Arbeid og ytelser til behandling av uføresaker. Den ventede veksten i antall personer med uføretrygd vil, alt annet likt, kunne øke behovet

³ Tall fra Ressursbruksundersøkelsen for 2019. Kartleggingen gjennomføres årlig i NAV-kontorene, og på månedlig basis i ytelseslinjen.

Figur 4.6. Vekst i antall mottakere av hjelpemidler og utvalgte NAV-stønader fra 2010 til 2035.



Kilde: NAV

for saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser med om lag 35 personer i 2035.

For arbeidsavklaringspenger forventer vi en nedgang i antall mottakere til og med 2026, etterfulgt av en moderat vekst fram til 2035. På kort sikt ventes likevel en økning i 2021 som følge av det svake arbeidsmarkedet og midlertidige regelendringer grunnet koronapandemien, ettersom mottakere av arbeidsavklaringspenger har fått stønadsperioden forlenget med 6 måneder. Forventet nedgang i kommende år skyldes blant annet regelendringene i 2018, som medfører at maksimal stønadsperiode ble redusert fra fire til tre år fra 1. januar 2018. Samtidig ble det innført en toårsgrense for hvor lenge det er mulig å motta arbeidsavklaringspenger utover ordinær maksimal stønadsperiode. Med de nye reglene forventes det at AAP-mottakere vil gå raskere over på uføretrygd eller arbeid enn før, og endringene gir gradvis effekt over flere år framover. Avviklingen av særskilte inngangsvilkår for flyktninger og økt botidskrav fra 2021 medfører også lavere vekst i mottakere framover. Fra og med 2027 er det lagt til grunn en svak økning i antall mottakere grunnet den demografiske utviklingen.

68 000 flere med hjelpemidler i 2035

Den sterke befolkningsveksten blant eldre er ventet å gi en sterk økning i antall brukere av hjelpemidler fra

NAV, ettersom 7 av 10 hjelpemiddelbrukere var over 60 år i 2019, mens 4 av 10 var over 80 år. Veksten vil dempes noe av at folk er friske lenger. I tillegg vil det, i en situasjon hvor det vil bli relativt færre i yrkesaktiv alder, bli enda viktigere å bidra med hjelpemidler, tilpasninger og tiltak for flest mulig av de yngre med funksjonsnedsettelse, slik at de kan delta i arbeid eller gjennomføre utdanning (Hjelpemiddelutvalget 2017). Dersom bruken av hjelpemidler øker tilsvarende som den demografiske utviklingen i befolkningen, vil antall brukere øke med 45 prosent fram til 2035. Flere personer med behov for hjelpemidler vil derfor kunne ta opp mer av NAVs ressurser i framtiden. I 2019 var 1 274 årsverk i NAV knyttet til arbeid på hjelpemiddelområdet, i tillegg er det mange som jobber med hjelpemidler som er tilsatt i kommuner og helsevesen. 20 prosent av NAVs oppgaver blir utført uavhengig av tjenestevolum. Den ventede økningen vil dermed kunne medføre at ressursbehovet i NAV vil øke med om lag 460 årsverk i 2035. Til sammenligning er det ventet en økning i antall hjelpemiddelbrukere på om lag 40 prosent fra 2021 til 2035.

Utviklingen på hjelpemiddelområdet er imidlertid usikker. I Regjeringens omsorgsplan for 2015–2020 (Helse- og omsorgsdepartementet 2015) er ett av målene at «flere eldre skal bo hjemme lenger, og leve aktive og selvstendige liv – med individuelle tilpas-

Utviklingstrekk på hjelpemiddelområdet

Brukernes livssituasjon krever bedre samhandling i offentlig sektor

NAVs hjelpemiddeltjenester gis i stor grad i samarbeid med andre aktører, særlig kommunene og helsetjenesten. Ulike tilretteleggingstiltak, som hjelpemidler og tolking, bidrar til at mennesker med funksjonsutfordringer skal kunne leve gode liv der de kan mestre, delta og være aktive. Dette er avgjørende for den enkeltes helse, muligheten for arbeidsdeltakelse og for folkehelsen.

Hjelpemidler og tilrettelegging er en viktig forutsetning for å kunne mestre og delta i utdanning og arbeid. NAVs tjenester på dette området har virkning sammen med alle andre støt-tefunksjoner, i skolen og i tilknytning til arbeidslivet. Samarbeid på systemnivå og formidling og deling av kompetanse mellom sektorer som har overlappende ansvar, vil være viktige suksessfaktorer. Digitale samhandlingsplattformer, formidlingskanaler og læringsarenaer vil være til stor nytte. Samtidig er ulike regelverk hos de ulike aktørene en utfordring, da reglene ikke alltid understøtter hverandre og trekker i samme retning. Samordning av regelverk blir derfor viktig for å utvikle framtidens hjelpemiddelsystem.

Utvikling av hjelpemiddelteknologi

Teknologier som Digitale samhandlingsplattformer, datadeling, Tingenes Internet (IoT), kunstig intelligens (KI), mekanisk robotteknologi og automatisering (se også kapittel 6.1) vil prege utviklingen av hjelpemidler og velferdsteknologi i årene framover. Det er allerede framskritt på flere områder, blant annet smarthus, intelligente biler og småkjøretøy. Framtidens hjelpemidler vil kunne forutsi hendelser og anbefale tiltak før hendelsen skjer ved å benytte sensorer og kunstig intelligens. Dette vil være spesielt nyttig for service- og reparasjonsoppdrag, periodisk ettersyn og fjernsupport, blant annet for å forhindre driftsstans.

Økt grad av digitale jobbmøter og digital undervisning vil påvirke NAVs tjenesteleveranser. Et eksempel er tolkeområdet, hvor tolken da kan delta digitalt i stedet for gjennom fysisk oppmøte. Andre brukerkonsultasjoner, som faglig rådgivning og service- og reparasjonsoppdrag, vil også påvirkes. Talegjenkjenningsteknologi og teknologi for autoteksting, oversetting og tekst til tale er i rask utvikling, og er teknologi som kan gi store muligheter for flere av NAVs brukergrupper, blant annet hørselshemmede, synshemmede og bevegelsehemmede. Satsning på universell utforming vil også lette hverdagen for mange. Utvikling av digital teknologi for konsumentmarkedet som kan dekke behov der det i dag er behov for spesielle hjelpemidler kan gi økt tilgjengelighet og reduserte kostnader.

Betydningen av bedret folkehelse

Når det gjelder økningen i antall hjelpemiddelmottakere, kan økning i friske leveår moderere økt antall eldre. Imidlertid drives etterspørselen også av andre faktorer, som økte brukerforventninger og økt tilgang på gode hjelpemidler. Beregninger viser at rundt 90 prosent av de som dør av

alderdom, har ett eller flere hjelpemidler fra NAV. I et folkehelseperspektiv er det ønskelig at alle, uansett alder og funksjonsnivå, skal leve aktive liv. Folk ønsker å opprettholde aktivitetsnivået og levestandarden, selv med aldersrelaterte plager. Det begrunner vi blant annet med at det har vært en økende etterspørsel etter for eksempel aktivitets-hjelpemidler, spesielt elektriske spesialsykler, hos personer som ikke har andre plager enn naturlig alderdom. Stadig flere friske leveår ser ut til å gi behov for hjelpemidler og tilpasning for de som har lettere aldersrelaterte plager, som for eksempel nedsatt balanse, syn og hørsel. Det forventes derfor sterk vekst i antall hjelpemiddelbrukere.

Framover vil eldre stille større og andre krav til NAV som leverandør av hjelpemidler. Digital samhandling med bruker og våre samarbeidspartnere vil kontinuerlig endre tjenestene.

Aldringen av befolkningen vil sannsynligvis føre til økt andel med nedsatt hørsel. Teknologisk utvikling kan kompensere noe, men folk som ikke har benyttet seg av NAVs tolketjenester tidligere kan ha god nytte av skrivetolking. Fordelene med skrivetolking har blitt bedre kjent og markedsføres i større grad av brukerorganisasjoner og andre, og etterspørselen vil derfor kunne øke.

Det forventes en svak nedgang i antall personer som benytter tegnspråk. En av årsakene er at flere barn får operert inn Cochlea Implantat (CI). I tillegg er behovet for alle tolkemøter størst når en person er i yrkesaktiv alder, der det ventes moderat befolkningsutvikling.

Hjelpemiddelpolitikk

Finansieringsansvaret mellom henholdsvis NAV, kommunene, andre offentlige etater (blant annet i helsesektoren) og den enkelte, vil bli utfordret med jevne mellomrom. Dette henger sammen med grensegangen mellom hva som er å regne som tekniske hjelpemidler finansiert av folketrygden, og hva som regnes som standard utstyr. Det kan medføre at enkelte hjelpemidler NAV per i dag formidler på områder som for eksempel til kroppspleie, husstell, syn og hørsel, ikke lenger vil kunne dekkes da ting som er vanlig å eie normalt ikke vil dekkes av folketrygden.

Økte krav og forventninger til universell utforming i samfunnet vil redusere behovet for individuell tilrettelegging. Når det gjelder for eksempel tolk for hørselshemmede, vil andre offentlige instanser på lang sikt selv kunne levere teksting til sine arrangementer. På boligområdet ser vi at universell utforming vil redusere behovet for tekniske hjelpemidler som trappeheiser og løfteramper. Overgangen vil ta tid, da mesteparten av den eksisterende boligmassen i Norge er langt fra å ha livsløpsstandard.

Endret kompetansebehov i NAV

Digitalisering og endringer i hjelpemiddelpolitikken vil påvirke organiseringen og arbeidsformene på hjelpemiddelfeltet og endre kompetansebehovet til hjelpemiddelforvalt-

ningen i NAV. Digitaliserings- og utviklingskompetanse på alle nivåer vil bli særlig viktig, men det vil også bli behov for økt tverrfaglighet, og kompetanse om personvern og kunnskapsbasert praksis. Vi forventer at hjelpemiddelforvaltning

gen i større grad vil bli et kompetansesenter for profesjonell rådgivning og veiledning, også for tilretteleggingsmuligheter som ikke dekkes av folketrygden.

sede tjenester, trygghet og verdighet». Målet om at flere skal bo hjemme kan isolert sett øke behovet for hjelpemidler. Samtidig er det ventet at bedre helse blant eldre i noen grad vil trekke i motsatt retning. I løpet av det siste tiåret har det i tillegg vært en satsing på robotisering og smartteknologi. Dette er løsninger som kan bidra til å øke yrkesdeltakelse, livskvalitet og trygghet for NAVs brukere som er avhengig av bistand i det daglige. Det er uvisst hva teknologiutviklingen vil bety for behovet for hjelpemidler. Se faktaboks for en nærmere drøfting av utviklingen på hjelpemiddelområdet.

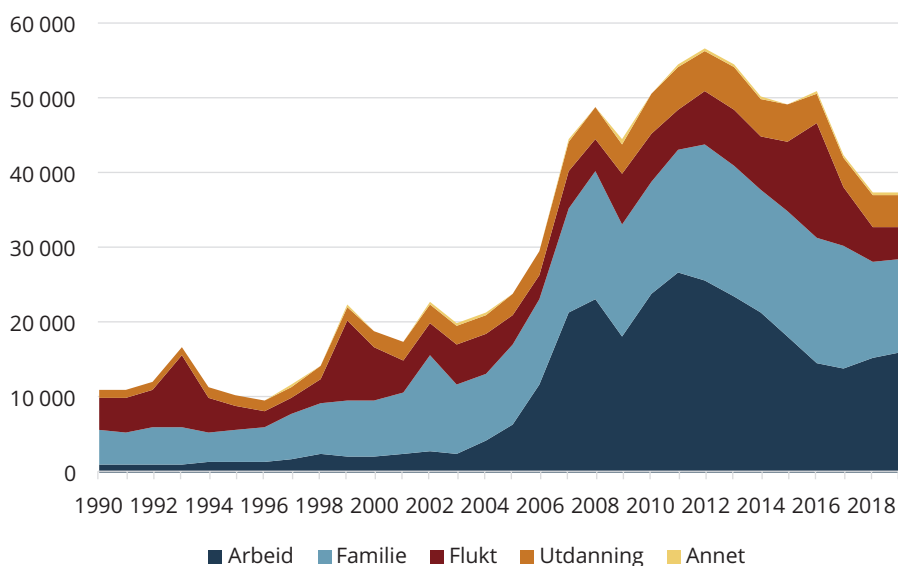
4.2 Lavere innvandring og endret sammensetning

Innvandringen til Norge har vært en av hovedårsakene til befolkningsveksten de siste tiårene. I 2010 var innvandringsoverskuddet i Norge på 42 000 personer, en økning på 337 prosent fra starten av 2000-tallet. Dette skyldes i hovedsak økt innvandring fra EU og

EØS. I 2009 ble reglene for oppholdstillatelse endret, noe som gjorde det enklere for ikke-nordiske EU-borgere å oppholde seg i Norge. Reglene innebar blant annet at de fleste EU-borgere fritt kunne komme til Norge for å arbeide, bo sammen med sin familie eller studere (Utlendingsdirektoratet 2009). Innvandringen fra EU- og EØS-land har siden blitt kraftig redusert i etterkant av oljekrisen i 2014–2016. Denne utviklingen er ventet å fortsette og vil gi utfordringer med å møte arbeidskraftsbehovet i yrker med særlig mangel på arbeidskraft og i regioner med svak befolkningsutvikling.

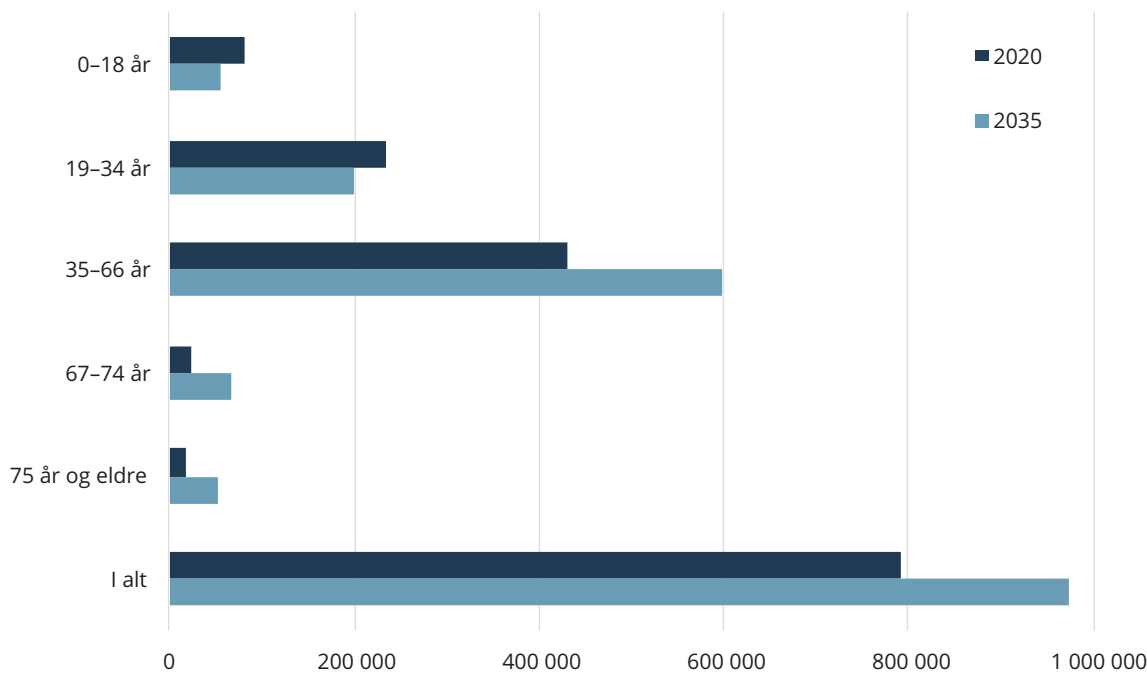
Denne antakelsen blir styrket når vi ser på arbeidsinnvandring som innvandringsårsak. Figur 4.7 viser at arbeidsinnvandring fra ikke-nordiske land gikk fra 12 prosent av alle innvandringene i 2003 til 49 prosent i 2011. Etter toppåret i 2011 har arbeidsinnvandringen fra land utenfor Norden avtatt, både antall personer og som andel av den totale innvandringen. I 2016–2017 var familiegjenforening den vanligste grunnen til inn-

Figur 4.7. Innvandring etter innvandringsgrunn. Unntatt nordiske statsborgere. Antall personer.



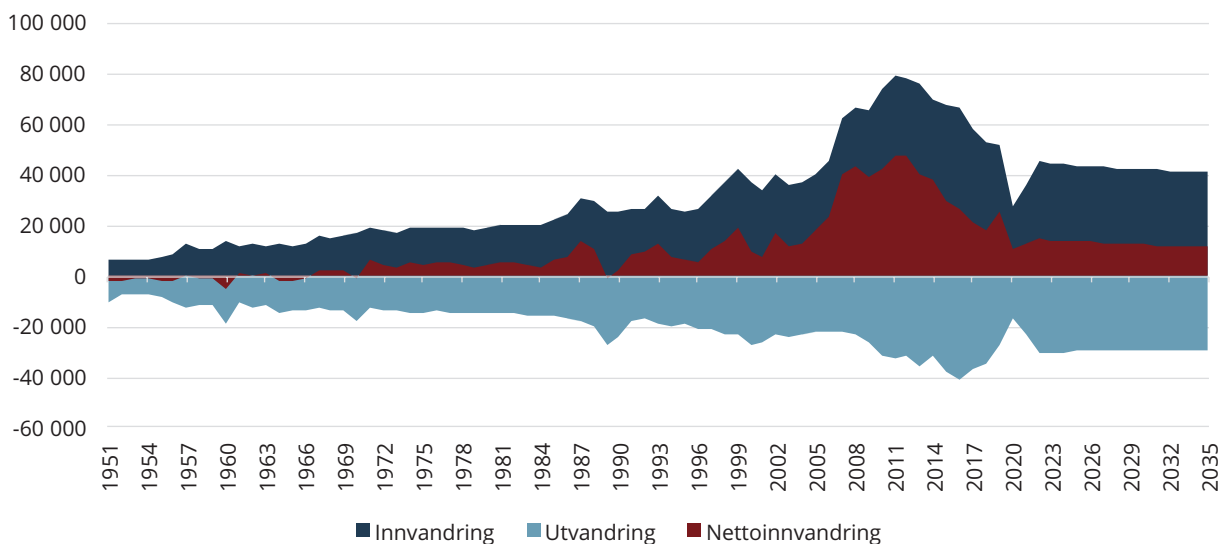
Kilde: SSB

Figur 4.8. Aldersfordeling blant innvandrere i 2020, og forventet aldersfordeling i 2035.



Kilde: SSB

Figur 4.9. Utvikling i innvandring, utvandring og nettoinnvandring til Norge.



Kilde: SSB

vandring til Norge, men de to siste årene har arbeidsinnvandring tatt seg noe opp igjen. I 2019 oppga 16 000 ikke-nordiske statsborgere at de innvandret til Norge på grunn av arbeid. Dette er 10 000 færre enn i

2011 og tilsvarer 43 prosent av alle innvandringer i 2019.

Innvandrere bor i sentrale strøk

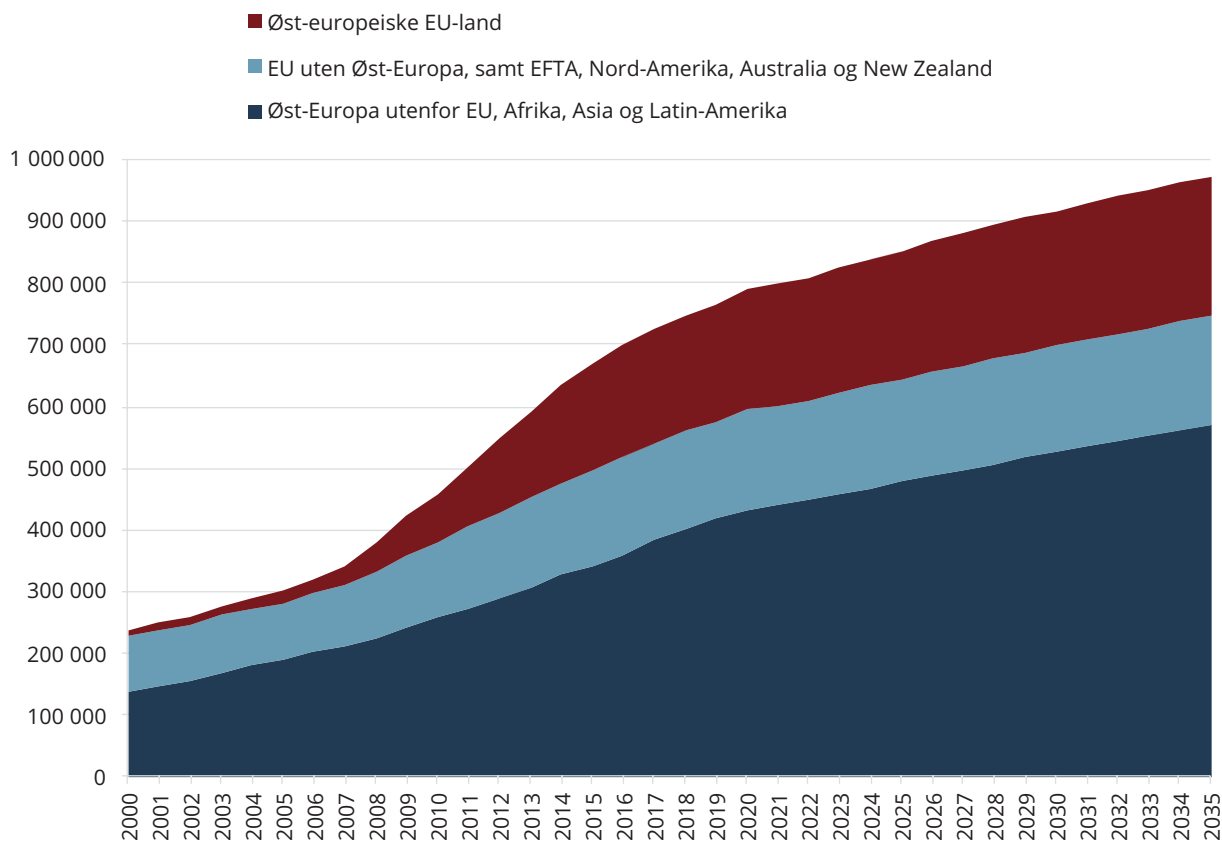
Mange innvandrere velger å bo i sentrale strøk (NOU 2020:15) og bidrar dermed til å forsterke sentraliseringstrenden i Norge. Tendensen er særlig tydelig blant familieinnvandrere og flyktninger, mens arbeidsinnvandrere i større grad har bosatt seg der det er etterspørsel etter arbeidskraft, også i distriktene. Per 1. januar 2020 består befolkningen i Oslo av om lag 26 prosent innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. I Viken er tilsvarende andel om lag 16 prosent, mens Nordland har færrest innvandrere sett i forhold til folketallet, med om lag 9 prosent. Høy innvandring har i en lengre periode bidratt til å kompensere for netto utflytting i mange utkantkommuner. Lavere innvandring til Norge kan på lengre sikt gi større konsekvenser for små kommuner som er avhengig av innvandring for å holde folketallet oppe.

NAV må tilby effektive og gode tjenester

En stadig større andel av innvandrerne kommer til Norge på grunn av familie. Samtidig går arbeidsinnvandringen ned (SSB 2020b). Arbeidsinnvandring har vært nødvendig for å møte etterspørselen etter blant annet helsearbeidere, renholdspersonell og arbeidskraft innen bygg og anlegg. At innvandrerbefolkningen øker langsommere enn før, vil kunne gjøre det lettere for innvandrere å bli integrert på arbeidsmarkedet. Samtidig har det i de siste årene vært en stor økning i antall innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia og Latin-Amerika (økningen gjelder særlig fra Afrika og Asia), der en større andel av de som innvandrer mangler grunnleggende kompetanse⁴, har svake kvalifikasjoner, språkvansker og helseutfordringer. Denne utviklingen stiller store krav til hvordan NAV møter innvandrere med komplekse utfor-

⁴ Lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter (Utdanningsdirektoratet 2020).

Figur 4.10. Utviklingen i innvandrerbefolkningen med framskriving til 2035.



Kilde: SSB

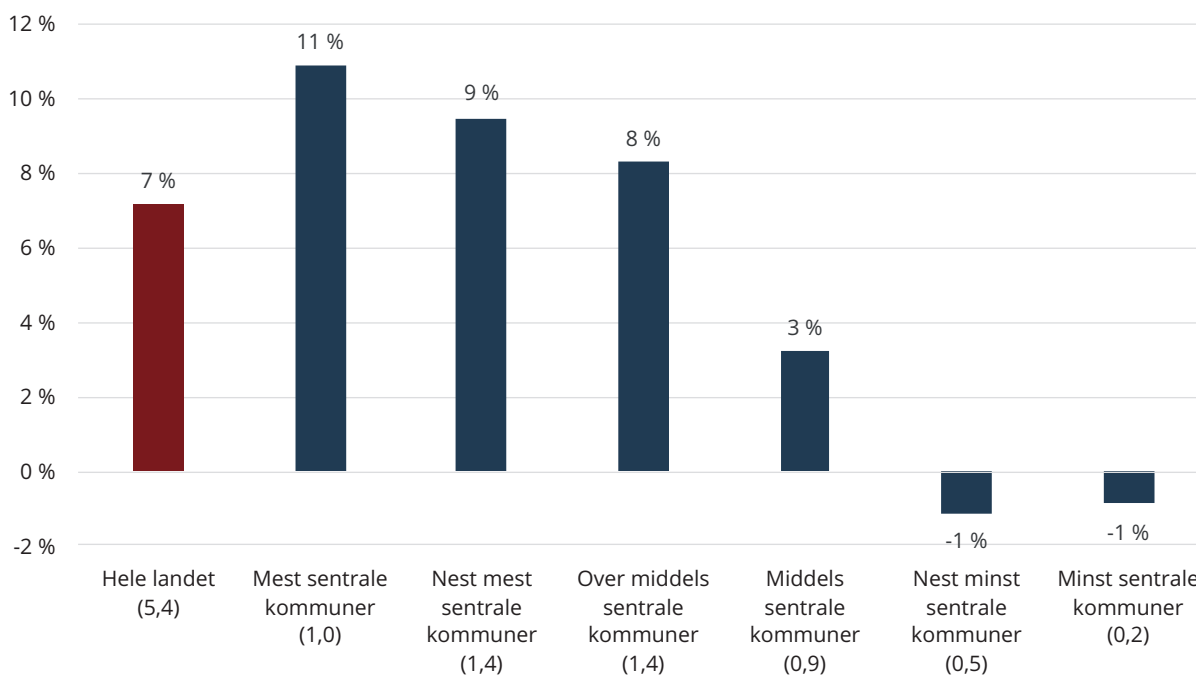
dringer og med behov for sammensatte oppfølgingstjenester. Dette blir forsterket av at det stadig blir færre arbeidsplasser uten krav til utdanning (se kapittel 7.4 og 7.6).

Ved inngangen til 2020 var det 790 000 innvandrere og 189 000 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge. Polen utgjør fortsatt den største innvandringsgruppen i Norge. Per 1. januar 2020 er omtrent 115 000 personer innvandrere eller norskfødte med foreldre fra Polen. Blant norskfødte med innvandrerforeldre utgjør de med pakistansk opprinnelse fortsatt den største gruppen, med 17 600 personer. I årene fram mot 2035 er det forventet at innvandrerbefolkningen vil øke fra 790 000 i 2020 til 972 000 i 2035.

Veksten er nedjustert sammenlignet med de forrige befolkningsframskrivingene, men utviklingen kan endre seg brått, og NAV må være forberedt på uforutsette hendelser. På grunn av koronapandemien forventes det en nedgang i befolkningsveksten de kommende årene som følge av stengte grenser og lavere mobilitet. En brå økning i flyktningstrømmen til

Norge vil derimot gi utfordringer for norske kommuner. Dette opplevde vi under flyktningkrisen i Syria, der antallet asylsøkere til Norge ble nærmest tredoblet som følge av krisen (Utlendingsdirektoratet 2020). For NAV innebar dette en økt og uforutsett belastning på tjenester rettet mot innvandrere. NAV spiller en viktig rolle i arbeidet med å få innvandrere raskere integrert, blant annet gjennom arbeidsutprøving, språktester, avklaring mot tiltak og samhandling med eksterne aktører. Arbeidet er i stor grad basert på individuelle tiltak som krever tett oppfølging fra den enkelte veileder. Krigen i Syria har drevet store deler av befolkningen i landet på flukt. I framtiden kan også klimaendringer føre til at millioner av mennesker får livsgrunnet ødelagt. Dette kan få dramatiske konsekvenser for migrasjonsbildet i Europa og i resten av verden. Likevel vet vi ikke hvor store klimaendringene vil bli, eller hvilke konsekvenser dette vil få for innvandringen til Norge og når dette vil kunne inntreffe.

Figur 4.11. Befolkningsvekst fra 2020 til 2035, etter kommunegrupper ut fra sentralitet. Befolkningen i hver gruppe i millioner parentes.



Kilde: SSB

4.3 Forskjeller i kommunenes befolkningsutvikling

Befolkningen i Norge blir stadig eldre, men utviklingen varierer i ulike deler av landet. Fraflytting av unge personer og økt forventet levealder vil i årene framover bidra til aldring i distriktene. Det vil også medføre vanskeligheter med å rekruttere kompetent arbeidskraft særlig i mindre sentrale strøk, noe som også vil bli en utfordring for NAV (KS 2020). På den annen side er det vanskelig å slå fast om det er arbeidsplasser som tiltrekker seg folk, eller om det er folk som skaper arbeidsplasser, ifølge Demografiutvalget (NOU 2020:15). Demografiutvalget peker på at utdanning virker sentraliserende, og at veksten i antall kompetansearbeidsplasser er størst i sentrale strøk. Samtidig peker de på at forskjeller i arbeidsplassvekst i liten grad kan forklare befolkningsutviklingen.

Fortsatt sterk aldring i distriktene

Statistisk Sentralbyrå har delt inn norske kommuner i seks sentralitetsklasser (SSB 2020a). Disse er basert på nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner.⁵

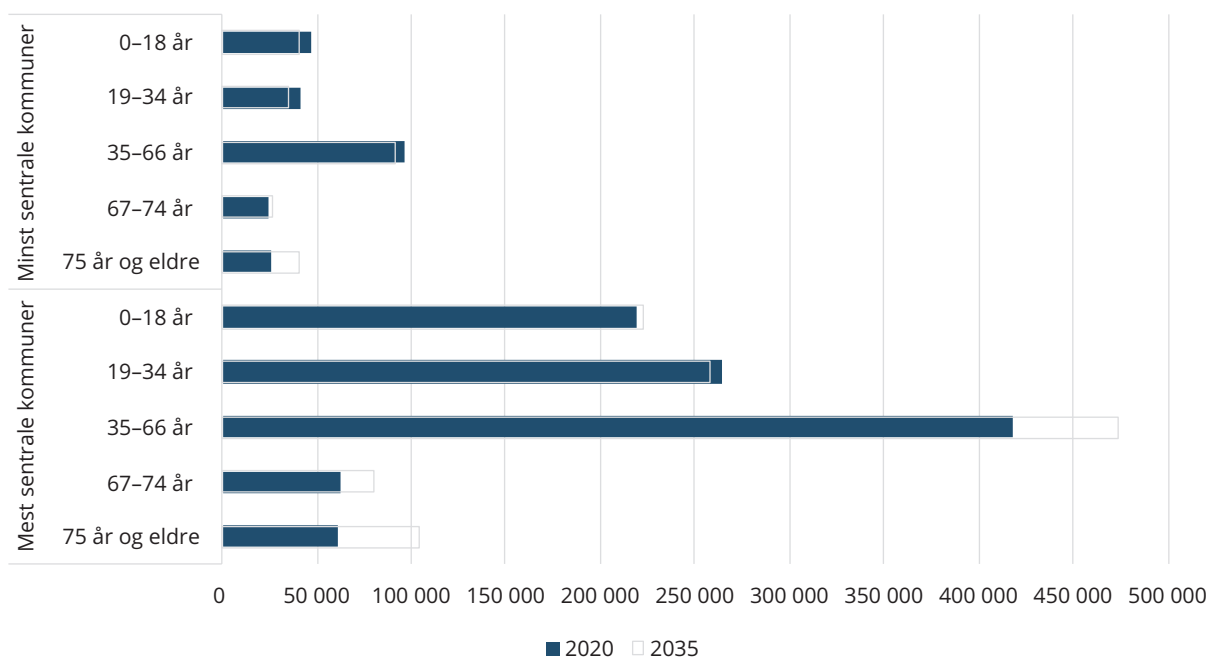
Det er allerede 70 prosent av befolkningen som bor i kommuner med over middels sentralitet, og befolkningsveksten er ventet å bli større framover jo mer sentrale kommunene er (figur 4.11). Det ventes nedgang kun for de nest minst og minst sentrale kommunene i Norge. Samtidig er det stor variasjon innad i hver gruppe. SSB venter befolkningsnedgang i knapt 40 prosent av kommunene fram mot 2035, men kun 13 prosent av befolkningen bor i disse kommunene i dag.

Det blir stadig flere eldre i de minst sentrale kommunene. Dette har sammenheng med at flere unge flytter fra distriktene til mer sentrale strøk for å ta høyere utdanning og ikke kommer tilbake etter endt utdanningsløp, som i sin tur påvirker fødselstallene. Ved inngangen av 2020 var om lag en femtedel av befolkningen i landets minst sentrale kommuner over 67 år, og andelen eldre er allerede større enn de yngste. I 2035 er det forventet at andelen øker ytterligere, til i underkant av en tredjedel. Dersom den demografiske utviklingen slår til, vil det i 2035 være 1,5 personer i

⁵ Mer presist er inndelingen ut fra hvor mange arbeidsplasser og ser-

vicefunksjoner man kan nå med bil i løpet av 90 minutter fra hver enkelt grunnkrets i kommunen.

Figur 4.12. Befolkningen i 2020 og 2035 i landets mest og minste folkerike kommuner, etter aldersgrupper.



Kilde: SSB

alderen 67 år og oppover for hver person i alderen 0–19 år i landets minst sentrale kommuner.

Befolkningsutviklingen kan få konsekvenser for organiseringen av NAV. Etatens høyest prioriterte oppgave er å bidra til at flere kommer i arbeid, og de fleste ytelsene er rettet mot personer i arbeidsfør alder⁶. En økning blant eldre i distriktene tilsier at det blir relativt flere personer som ikke har noe særlig oppfølgingsbehov fra NAV. Oppfølging av pensjonister skjer i stor grad gjennom automatiserte utbetalinger. En konsekvens kan være at det blir behov for større og færre NAV-kontorer for å sikre tilstrekkelig gode kunnskapsmiljøer. Digitaliseringen kan trekke i samme retning (se kapittel 6). Dette er en utvikling som allerede er i gang. 1. januar 2020 ble antall fylker redusert til 11, men allerede i 2019 endret NAV inndelingen for å møte de nye fylkesgrensene, med unntak av Viken, som NAV har delt i to. Målet med omstillingen var å styrke tjenestene til brukergruppene med størst behov for tett oppfølging, bidra til større og mer robuste NAV-kontorer, og ikke minst for å bli en mer kostnadseffektiv organisasjon.

Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE-reformen) innebærer at statlige virksomheter får redusert driftsmidlene med 0,5 prosent årlig (Prop. 1 S Gul bok (2020–2021)). Dersom vi forutsetter at NAV får redusert driftsmidlene med det tilsvarende i årene framover, betyr det at de årlige driftsmidlene vil bli redusert med om lag 7 prosent i 2035. Den demografiske utviklingen tilsier at NAV vil få i overkant av 7 prosent flere personbrukere i samme periode, hvor størst vekst i tettbygde strøk. Den største økningen kommer i form av flere alderspensjonister og hjelpemiddelbrukere. Likevel vil dette være et viktig insitamant for å effektivisere Arbeids- og velferdsetaten, som må prioritere gode, fysiske tjenester i de delene av landet der brukere med de største oppfølgingsbehovene bor. For andre brukere kan tjenestene i større grad ytes gjennom selvbetjeningsløsninger (for eksempel søknad om foreldrepenger) og automatisering (for eksempel utbetaling av pensjon).

4.4 Koronapandemien forsterker forsørgerbyrden

Når vi skriver dette, befinner Norge seg midt i en verdensomspennende pandemi. Befolkningsutviklingen tilsier at forsørgerbyrden vil øke i årene som kommer, og koronapandemien har bidratt til å forsterke denne trenden. I de nye befolkningsframskrivingene er det lagt til grunn at stengte grenser, lavere mobilitet og redusert fruktbarhet vil gi en liten nedgang i befolkningsveksten de nærmeste årene.

Koronapandemien har, i likhet med flyktningkrisen i Syria, utfordret NAVs evne til å levere gode tjenester til innbyggerne, men den har også gjort det vanskeligere å se framtidsbildet. At det blir flere hjelpemiddelbrukere i 2035, er forventet. Hvordan migrasjonsbildet i Europa ser ut på samme tid, er derimot langt vanskeligere å forutse. Vi kan oppleve nye smitteutbrudd som krever strenge tiltak, eller konflikter som driver store menneskegrupper på flukt. Vi vet ikke hvilke konsekvenser det får for Norge. Likevel viser dette viktigheten av at NAV tenker igjennom hvordan vi skal møte uforutsette hendelser. Framtiden er usikker, og koronapandemien har vist at brå, uforutsette hendelser medfører en langt større utfordringer for NAV enn endringer vi i større grad kan planlegge for.

4.5 Refleksjonsspørsmål

- Hvilke konsekvenser har befolkningsendringene for din enhet?
- Hvordan vil befolkningsendringene påvirke arbeidsmarkedet der du jobber?
- Hvor og hvordan vil økt migrasjon inn og ut av landet påvirke NAV?
- Hva kan økt forsørgerbyrde og større gap mellom utgifter og inntekter på statsbudsjettet bety for NAV?

⁶ Sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger

5. BRUKERFORVENTNINGER

Av: Ragnhild Kongsvoll og Tor Erik Nyberg

Hver dag møter flere tusen mennesker NAV, med sine ulike livssituasjoner, behov og roller. De to store brukergruppene NAV leverer tjenester til er personbrukere og arbeidsgivere. I tillegg samhandler vi med for eksempel leger, utdanningssektoren, kommuneansatte, banker og mange andre offentlige og private virksomheter. For å kunne gi gode og relevante tjenester er det avgjørende at vi utvikler oss i takt med endringer i innbyggernes og virksomhetenes forventninger. Forventninger formes av andre virksomheter, trender og det bildet folk har av NAV. I dette kapitlet trekker vi fram de trendene vi i størst grad tror vil forme brukerforventningene de neste årene. Vi bygger på innspill fra brukerrepresentanter, ansatte fra ulike fagmiljøer i NAV samt andre eksterne kilder.

NAVs brukere speiler befolkningen og samfunnet

NAV har ca. 2,8 millioner personbrukere, som i stor grad speiler den norske befolkningen. Alle innbyggere i Norge vil møte NAV i løpet av livet, og de vil i større eller mindre grad ha behov for våre tjenester. Mennesker utenfor arbeidslivet, foreldre, sykmeldte, pensjonister og de som har behov for hjelpemidler, er eksempler på våre brukere (figur 5.1).

Ca. 200 000 registrerte virksomheter samarbeider med oss, eller er kan ha behov for våre tjenester. Arbeidsgiverne har en viktig rolle som samarbeidspartner for å inkludere personer som ikke har arbeid, og sikre at arbeidstakere oppdaterer sin kompetanse i tråd med arbeidslivets forventninger og teknologisk utvikling. Arbeidsgivere er brukere av våre tjenester når de for eksempel skal skaffe arbeidskraft, beholde arbeidskraft eller omstille virksomheten sin (figur 5.2). NAV fortsetter innsatsen for å styrke samarbeidet med arbeidsgivere i årene som kommer.

Brukernes tilfredshet med NAV varierer

Brukerundersøkelser viser et sammensatt bilde av hvordan brukerne opplever møtet med NAV. Samtidig som flertallet av både personbrukere og arbeidsgi-

Figur 5.1. Eksempler på situasjoner og behov der personbrukerne møter NAV.

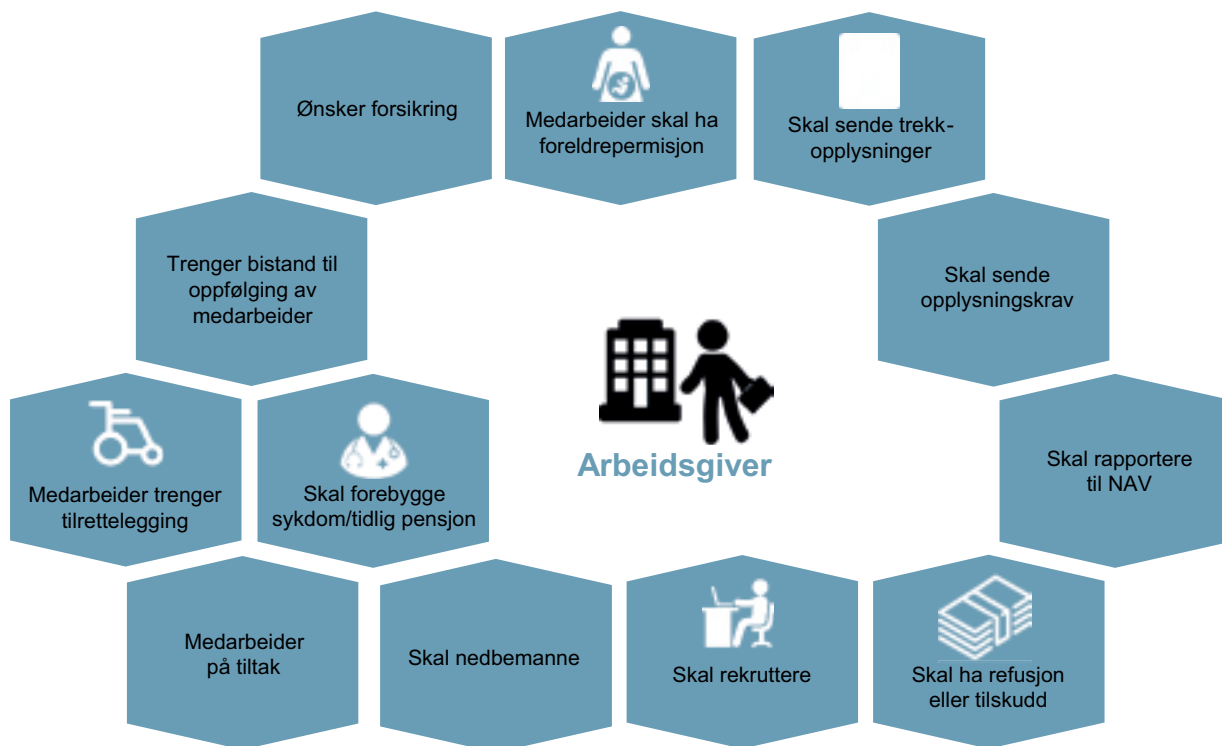


Kilde: NAV

vere er fornøyde, så har vi klare forbedringspunkter. Ser vi på hvilke forhold personbrukerne sier er viktige, så er de relativt tilfredse med veiledningen og informasjonen de får fra NAV. Samtidig sier de at NAV er lite samordnet, vanskelig å få kontakt med og at det er vanskelig å klage. En stor andel av arbeidsgiverne er fornøyde med hvordan NAV forstår behovene deres. Likevel opplever mange arbeidsgivere at NAV er for dårlig koordinert, at det er vanskelig å komme i kontakt med riktig person og at våre rutiner og regler er vanskelig å forstå.

I 2020 sier om lag 65 prosent av personbrukerne og 80 prosent av arbeidsgiverne at de er tilfredse med, og har tillit til, NAV. For personbrukerne er det en nedgang sammenlignet med 2019, noe som i stor grad

Figur 5.2. Eksempler på situasjoner og behov der arbeidsgiverne møter NAV.



Kilde: NAV

skyldes at arbeidssøkerne opplevde lange saksbehandlingstider for dagpenger på grunn av koronasituasjonen. Permitterte gir uttrykk for at de opplevde møtet med NAV som kronglete og tungvint. Blant arbeidsgiverne er tilfredsheten og tilliten totalt sett uendret fra 2019. I 2020 faller imidlertid tilfredsheten særlig hos private virksomheter, som nok har fått merke mer av konsekvensene av koronasituasjonen (Nyberg mfl. 2020).

At tilfredsheten blant noen brukergrupper går ned i 2020 kan være en indikasjon på at forventningene er høye selv i en veldig spesiell periode med enorm pågang på NAVs tjenester. Nye brukergrupper har kommet i kontakt med oss, og forventningene er sannsynligvis formet av situasjonen de står i. Mange brukere opplever store økonomiske og personlige utfordringer på grunn av koronasituasjonen.

Slik vi ser det nå har brukerforventningene til NAV under koronasituasjonen ikke nødvendigvis endret seg til noe helt annet enn tidligere. Vi ser imidlertid at

noen trekk har kommet tydeligere fram, som for eksempel at folk forventer å få raskt svar. I perioden der nye ordninger ble lansert ofte og raskt, forventet innbyggere og virksomheter en ferdig tjeneste og veiledning om den like etter at regjeringen la fram forslag på sine pressekonferanser. Det var i liten grad forståelse fra brukerne om at det er en beslutnings- og utviklingsprosess fra forslag til ferdig tjeneste i NAV.

5.1 Forventningene formes av andre trender

I denne rapporten ser vi brukernes forventninger som trender NAV må møte i 2035. Samtidig vil disse forventningene i stor grad avhenge av og bli påvirket av andre trender i samfunnet, som er beskrevet i de øvrige kapitlene i rapporten. Vi tror noen av disse samfunnstrendene blir viktigere for brukerforventningene enn andre, og beskriver disse sammenhengene kort her.

Digitaliseringen fører til økte forventninger

Forventningene vi har til digitale tjenester, kundeservice og tilgjengelighet formes i stor grad av hva vi erfarer i dagliglivet vårt. De siste årene har vi særlig sett hvordan digitaliseringen har gitt befolkningen og virksomhetene smarte og effektive tjenester i raskt tempo. Disse erfaringene former forventningene innbyggerne og virksomhetene har til offentlige tjenester. Samtidig vil mange ha ulike forventninger til private og offentlige aktører, og undersøkelser viser at mange har lavere forventninger til offentlige digitale tjenester enn til private. En årsak til dette kan være at man ofte ikke kan velge mellom ulike tilbydere av offentlige tjenester, og dermed i større grad aksepterer tjenesten som den er (Kantar 2019). På en del områder konkurrerer NAV imidlertid med private aktører, noe som kan bety at innbyggere og virksomheter har samme krav til digitale løsninger enten tilbyderne er private eller offentlige. Dette gjelder eksempelvis nettsidene for rekruttering og jobbsøking (som finn.no og arbeidsplassen.no).

Undersøkelser viser at unge under 30 år i større grad skaper sine forventninger til offentlige digitale tjenester av private aktører som Snapchat og Vipps (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018). Vi tror at brukernes forventninger i enda større grad vil bli formet av private digitale tjenester de neste 15 årene, og at NAV må følge denne utviklingen for å lage tjenester som oppfattes som gode og relevante.

Mange innbyggere og virksomheter opplever at det offentlige gir tjenester av god kvalitet. Samtidig er det en utbredt oppfatning at møtet med det offentlige er tidkrevende og byråkratisk. Mange møter det offentlige sjeldnere enn private aktører og kjenner derfor ikke til prosessene de må gjennom. Vi kan for eksempel bruke en del private digitale tjenester flere timer om dagen, mens de fleste av oss besøker offentlige nettsider få ganger i løpet av en uke eller måned. Innbyggerundersøkelsen (Direktoratet for forvaltning og IKT 2019) viser at 60 prosent av de spurte mener at det er mye «plunder og heft» i møtet med det offentlige. Andelen har økt i de siste undersøkelsene. At flere enn før mener at offentlige tjenester er tungvinte, skyldes ikke nødvendigvis at tjenestene har blitt dårligere, men kan skyldes at forventningene har økt. Vi

tror at digitaliseringen er en viktig årsak til dette, da den på mange områder radikalt har endret tjenester for store deler av befolkningen. I takt med at det tilbys bedre tjenester ellers i samfunnet, vil innbyggerne forvente det samme i møte med NAV og andre offentlige aktører.

Arbeidsmarkedet og demografien endrer brukersammensetningen og behovene

Forventningene fra både personbrukerne og arbeidsgiverne vil endre seg, parallelt med de andre store trendene i vår omverden. Den demografiske utviklingen gir oss en annen sammensetning av brukere. Befolkningen vil bli eldre, en større andel vil være innvandrere, og flere vil bo i sentrale strøk. Folk vil ha bedre helse og leve lenger, men vi kan få større forskjeller i levekår.

Store deler av næringslivet er i omstilling nå, og vi tror at denne trenden vil forsterke seg i årene framover. Utviklingstrekkene som blir beskrevet i kapittel 7, viser at arbeidsmarkedet trolig vil bli preget av raskere omstillingstakt som følge av teknologisk utvikling, globalisering og det grønne skiftet.

Endringer i arbeidsmarkedet kan også endre brukernes behov og forventninger, og det kan utfordre NAV og våre virkemidler. Behovet for kontinuerlig kompetanseutvikling gjennom yrkeskarrieren vil øke. For virksomhetene kan det bli vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft. NAV må henge med og være i forkant av endringene i arbeidsmarkedet i vår samhandling med brukerne. Dette vil særlig gjelde NAVs virkemidler og rolle knyttet til kvalifisering og utdanning.

Kunnskapsbasert praksis

Brukere og innbyggere har en forventning om at forvaltningen arbeider kunnskapsbasert. Kunnskapsbasert praksis er et velkjent konsept innenfor profesjonsforskningen og innebærer i korthet at for å oppnå de beste løsningene, skal for eksempel veilederen se brukerens problem, omstendigheter og ønsker i sammenheng med egen erfaring og forskningsbasert evidens (Krogstrup 2011, s. 21–38). I situasjoner hvor ansatte har rom til å utøve skjønn, innebærer dermed kunnskapsbasert praksis at den ansatte ikke skal velge til-

feldig mellom ulike alternativer, men utøve det «beste» skjønnet i situasjonen (Molander mfl. 2012, s. 2019).

Det å arbeide kunnskapsbasert betyr dermed at NAV både tar hensyn til og gjør det mulig for sine ansatte å bli kjent med oppdatert og relevant forskning, slik at det tas høyde for både i opplæring, digitale systemer, formidling av kunnskap og i arbeidet med den enkelte bruker. Siden det er urimelig å kreve at den enkelte ansatte har oversikt over all relevant forskning, skjer dette ofte i form av veiledere og retningslinjer (Bergmark mfl. 2011, s. 16). I tillegg er utdanning og videreutdanning viktige verktøy for at den enkelte både blir kjent med forskning på sitt felt for å kunne holde seg oppdatert og for å kunne utvikle evnen til å omsette forskningsfunn til praksis.

For å arbeide forskningsbasert kreves det naturlig nok forskning. Mens profesjoner basert i naturvitenskapen, eksempelvis leger, lenge har hatt et stort tilfang av forskningsbasert evidens, er det først de siste to–tre tiårene at det har blitt oppmerksomhet om dette for sosialt arbeid (Satterfield mfl. 2009). Om en sammenligner med naturvitenskap, er både tilfanget av forskning mindre og funnene mer tvetydige, noe som generelt gjør det vanskeligere å omgjøre funn fra samfunnsvitenskapelige studier til praksis (Slagstad 2008).

Forskning på NAVs områder krever ofte spesifikke studier som lar seg omsette i praksis. For en stor aktør som NAV innebærer det at NAV aktivt må ta initiativ til forskning og analyser på relevante områder. I utviklingen av NAV vil det framover trolig stilles høyere forventninger til at NAV innfører endringer med bakgrunn i forskningsbasert evidens og på en måte som gjør det mulig å dokumentere effekt. Ofte vil dette henge sammen med økte krav til effektivitet og måloppnåelse.

Samtidig bør NAV reflektere over hva som kreves for å omsette samfunnsvitenskapelige funn til praksis. I en tidlig fase av forskningen på sosialt arbeid hadde mange forhåpninger til det «eksperimentelle samfunn», hvor randomiserte eksperimenter skulle komme med de endelige løsningene (Krogstrup 2011,

s. 21–38). Siden har de metodiske tilnærmingene blitt flere, mens svarene kanskje er like tvetydige. Ofte må de tolkes og omsettes til praksis av en veileder som tar høyde for både brukerens omstendigheter, muligheter og ønsker – altså at en tar hensyn til hele bildet. I mange tilfeller vil forskningen først få verdi når den inngår i kunnskapsbasert praksis. Derfor spiller de ansattes kompetanse og evner en avgjørende rolle for å styrke den kunnskapsbaserte forvaltningen av NAV.

Forventningen om en kunnskapsbasert forvaltning gjelder også de digitale tjenestene. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at forskningen er langsom, mens den teknologiske utviklingen skjer raskt og kontinuerlig. Det er heller ikke et en-til-en-forhold mellom forskning og gode digitale tjenester. Forskningen må oversettes og fortolkes gjennom blant annet jus, design og tekniske valg før ferdig løsning foreligger. For at NAV skal levere gode digitale tjenester til brukerne i 2035, er det nødvendig med spesialister på brukerinnsett og måling. NAV satser derfor på å involvere disse i selve produktutviklingen. Med tanke på at NAVs tjenester i større grad vil være digitale i 2035, er denne kompetansen viktig å ha med inn i de valgene og prioriteringene som i den løpende digitale produktutviklingen. I tillegg bør NAV finne måter å knytte forskere og resultatene av deres forskning tettere på det som skjer av produktutvikling.

5.2 Usynlige, automatiske og proaktive tjenester

Gjenbruk av informasjon og enklere prosesser for brukerne

Digitalisering av tjenester handler om å vurdere hvordan tjenestene kan forbedres, og ikke bare «sette strøm på» eksisterende skjema og prosesser. Digitalisering kan gi et større mulighetsrom for hvordan målet med tjenesten oppnås. Digital agenda for Norge (Meld. St. 27 2015–2016) peker blant annet på gjenbruk av informasjon om brukerne som vi allerede har, slik at brukerne slipper å sende oss samme dokumentasjon flere ganger. Et annet eksempel på hvordan tjenester kan forenkles for brukerne, er å snu prosessen, slik at brukerne automatisk får tildelt ytelse og tjenester de har rett til, i stedet for at de må søke (se også kapittel 6.3). Hva vi får til avhenger av hvordan vi

bruker mulighetene som gis, og av faktorer som regelverk, etikk, kompetanse og kultur. Evnen til å forstå og møte brukernes behov blir avgjørende, sammen med regelverksutvikling, teknologisk kompetanse og innovasjonskultur.

Trolig vil digitaliseringen gi brukerne helt andre og bedre tjenester om 15 år. Mange av de smertepunktene brukerne har i møte med oss i dag, tror vi kan løses med såkalte proaktive og automatiske tjenester. På mange områder antar vi at brukerne verken vil være i kontakt med oss eller kjenne til at det er NAV som leverer ytelsen eller tjenesten de mottar. OECD omtaler denne trenden som «usynlige tjenester» OECD (2020a), og i 2035 tror vi at dette vil gjelde for mange av NAVs tjenester.

Om 15 år håper jeg systemet er så bra, at jeg som en vanlig bruker ikke merker det.

Brukerrepresentant

Personvern og datasikkerhet

Framtidens velferdstjenester vil være både bedre og mer tilpasset den enkeltes behov grunnet tilgangen på data og hvordan de kan brukes i tjenesteutviklingen. Utviklingstrenden handler også om brukernes holdninger og forventninger til datasikkerhet og personvern. De siste årene har vi opplevd en rekke tilfeller der aktører med ondsinnede hensikter har misbrukt data. Et eksempel er hvordan fremmede stater forsøker å skaffe informasjon om folkevalgte.⁷ En undersøkelse fra Ipsos (2018) viser dessuten at folk er mer bekymret for datasikkerhet og personvern enn tidligere. På tross av flere slike saker virker det som de fleste fremdeles mener det er verdt å ta denne risikoen for å tilgang til populære tjenester.

En mulig utvikling er at folk blir mer skeptiske til deling og bruk av data. En årsak til at dette er en sannsynlig trend, er en økning i tjenester og virksomheter som tar i bruk data. Dette igjen kan gi flere tilfeller av misbruk, som vi tror vil øke folks skepsis. Dette kan få konsekvenser for regelverket for personvern og

datasikkerhet, og hvordan vi kan bruke data i tjenesteutviklingen. En annen mulig konsekvens av dette er at brukerne trolig vil måtte gjøre flere valg når det gjelder personvernet sitt, som kan oppleves komplisert og skape usikkerhet. Det at brukerne skal kunne gjøre ulike valg, kan også påvirke NAV ved at løsningene kan bli mer komplekse å forvalte.

Unge er mer bekymret enn eldre for datasikkerhet og personvern, noe som kan henge sammen med høyere digital kompetanse. Hvordan denne trenden utvikler seg de neste 15 årene, vil kunne påvirke mulighetene NAV har til å bruke data i tjenesteutviklingen.

Hvilken kompetanse er nødvendig i møte med offentlige tjenester?

I 2020 var det ifølge Kompetanse Norge (2020) 14 prosent av befolkningen (ca. 600 000 mennesker) over 16 år som var ikke-digitale. Av disse hadde tre prosent ikke brukt datamaskin, nettbrett, smarttelefon eller internett. Elleve prosent hadde svake grunnleggende digitale ferdigheter. Av de ikke-digitale er 80 prosent 60 år eller eldre, og 75 prosent har videregående eller lavere som høyeste fullførte utdanningsnivå. I 2035 tror vi det vil være betydelig færre i gruppen ikke-digitale. På veien dit er det viktig å sørge for at tjenestene er tilgjengelige også for disse brukerne. NAV forvalter velferdsordninger som skal være tilgjengelige for alle og må derfor lage digitale tjenester som er så enkle og gode at også de med mangelfulle digitale ferdigheter kan bruke dem. I tillegg skal NAV sørge for at de som ikke kan benytte seg av nav.no får et fullverdig tjenestetilbud.

Samtidig med at vi må legge godt til rette for de med ingen eller mangelfulle digitale ferdigheter, tror vi at de digitale tjenestene vil bli stadig bedre, og at folk vil bli bedre til å bruke dem. Vi tror også at det i årene som kommer kan være andre ferdigheter som påvirker i hvilken grad man får nytte av digitale, offentlige tjenester, for eksempel kjennskapen til offentlig sektor (ofte kalt administrativ kompetanse). For mange blir jungelen av regelverk og måten vi strukturerer tjenestene etter juridiske områder en barriere for å ta i bruk offentlige tjenester (Kantar 2019). I en brukerundersøkelse svarer 35 prosent av personbrukerne at det er vanskelig å forstå informasjon om regler og plikter.

⁷ Den norske regjeringen pekte Russland ut som ansvarlig for dataangrepet på Stortinget i oktober 2020 (Aftenposten 2020).

Ca. 40 prosent svarer at det er vanskelig å forstå hvilke regler som er brukt for å fatte vedtaket og måten NAV har kommet fram til beløpet de har fått utbetalt. Blant arbeidsgiverne er de mindre private virksomhetene minst fornøyd med NAVs innsats i koronasituasjonen. En mulig årsak kan være at de mindre virksomhetene i mindre grad har ressurser og kompetanse til å håndtere samhandlingen med NAV. (Nyberg mfl. 2020).

Unge mennesker, som stort sett har høy digital kompetanse, sliter oftere enn eldre med offentlige tjenester (NAVs egne brukerundersøkelser; Digitaliseringsstyrelsen 2018; Verne 2015). Egne undersøkelser viser også at selv om de med høyere utdanning ofte har bedre digital kompetanse, tar de også oftere kontakt med oss for å få svar på spørsmål. Dette kan bety at det for det første ikke er digital kompetanse som fører til at de sliter, og at selv de med høyere utdanning synes våre ordninger er vanskelige å forstå.

Administrativ kompetanse påvirker også muligheten til å forstå språket vi bruker i offentlig sektor. Selv om det har skjedd mye på dette området, har NAV et godt stykke igjen før vi kan si at språket vårt møter brukernes behov. Dette påvirker brukernes muligheter til å forstå rettigheter og plikter og kan gå ut over rettssikkerheten deres. Også mennesker med lave eller ingen norskkunnskaper skal få det de har rett til i møte med NAV og det offentlige. Et forståelig språk er dessuten effektivt også fordi det vil gjøre det enklere for brukerne å være selvbetjente i møtet med NAV.

Digital teknologi kan bidra til at brukerne får mer myndighet, kontroll og informasjon. En vanlig måte å gjøre dette på i dag er gjennom selvbetjeningsløsninger. Samtidig forutsetter dette at regelverk, prosesser og de valgene brukerne skal gjøre, er overkommelige. For mange vil det kreve støtte og veiledning å skulle ta valg ut fra informasjon som er vanskelig å forstå og som skaper usikkerhet. Dette blir særlig synlig når mennesker og virksomheter skal gjøre valg som kan påvirke den økonomiske forutsigbarheten deres. Å gjøre feil kan få store konsekvenser, og mange tar kontakt med NAV fordi de er usikre. Det viser at den digitale teknologien er avhengig av at også regelverk og interne prosesser hos NAV utvikles.

Digital teknologi kan bidra til å gjøre tjenestene bedre og mer tilgjengelige for folk som dagens papirbaserte tjenester fungerer dårlig for. Et eksempel på dette er hvordan vi kan legge til rette for å la seg representere ved å gi fullmakter til advokater, slektninger, verger, fullmektiger eller andre. Et annet eksempel er bedre språktjenester, eller «tekst til tale»- og «tale til tekst»-løsninger. For å få til gode språktjenester kan en mulighet være at NAV deler språkdata med fellesløsninger i offentlig eller privat regi. NAV bør legge til rette for og være en pådriver for at digitale tjenester gir økt tilgjengelighet i offentlig sektor.

I 2035 ser jeg for meg at vi slipper å streve for å få de ulike ordningene. At de er tilgjengelig for oss der vi er i livet, når vi trenger det.

Brukerrepresentant

Hvilken kompetanse som er viktig for brukeren i møtet med offentlige tjenester om 15 år, er vanskeligere å se for seg. Vi tror at særlig automatiseringen av tjenestene vil gjøre den digitale og byråkratiske kompetansen mindre viktig. Samtidig ser vi at full automatisering kan bringe med seg nye problemstillinger. Et eksempel kan være at vi får mindre kunnskap om offentlige tjenester og regelverk når vi ikke må oppsøke dem eller søke. Dette igjen kan påvirke evnen til å etterprøve om vi får det vi har krav på. Verne (2015) viser blant annet hvordan unge som ikke har fylt ut skattemeldingen, forstår mindre enn eldre av hva som skjer når de faller utenfor dagens automatiske løp for skattemeldingen. OECD påpeker også at en utfordring med «usynlige tjenester» kan være at brukerne for eksempel ikke lenger vil forstå den viktige rollen offentlige tjenester spiller og hva de bidrar med i livene deres (OECD 2020a). Dette kan påvirke forståelsen for og viljen til å finansiere offentlige tjenester gjennom skatt.

Hvordan kan vi forvente at folk skal være selvbetjente når man egentlig trenger en advokat for å forstå NAV? Vi trenger en avbyråkratisering.

Veileder ved NAV Kontaktsenter

5.3 Tilpasset service og koordinerte tjenester

Brukeren i sentrum

Å sette brukernes behov i sentrum for utviklingen av tjenester har lenge vært en trend, både innenfor privat og offentlig tjenesteyting, og vi tror det vil bli enda tydeligere de neste 15 årene. Trenden handler i stort om at folk forventer både analoge og digitale tjenester som er skreddersydd deres konkrete situasjon og behov. Digitaliseringsrådet (2020) peker i sin erfaringsrapport fra 2020 på at det ikke er nok å sette brukerne i sentrum, vi må tenke som brukerne. Med det mener de at vi må sette oss inn i den situasjonen de befinner seg i når de har behov for en tjeneste. Brukerrepresentantene i NAV beskriver det samme når de peker på at vi må lage «pakker» til brukerne ut fra behovene deres. Regjeringens digitaliseringsstrategi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a) legger prinsippet om «brukeren i sentrum» til grunn når de påpeker at de digitale tjenestene skal ta utgangspunkt i livshendelser, for å koordinere tjenestene bedre. Vi ser eksempler på hvordan dette tar form også i utviklingen av analoge tjenester. Asker velferdslab er én modell der alle aktører går sammen og samarbeider, slik at innbyggeren eller familien skal slippe å forholde seg til adskilte instanser.

I 2035 tror vi at både innbyggere og virksomheter selv ønsker å velge hvordan de skal ha kontakt med oss og hva slags hjelp skal få. Hos både personbrukerne og arbeidsgiverne er det et mangfold av behov og forventninger som må møtes med tilpasset service. Eksempelvis ser vi i dag at mindre virksomheter i større grad enn de store trenger veiledning for å forholde seg til NAVs ordninger og tjenester, mens de større virksomhetene har egne ressurser som håndterer møtet med NAV. Vi tror de fleste ønsker å få individuell service gjennom digitale og automatiserte tje-

nester. Gjennom bruk av data og mer brukersentrerte tjenester tror vi at de fleste vil oppleve de digitale tjenestene som tilpasset deres behov. Imidlertid vil andre ønske tilpasset og individuell service gjennom bistand fra en veileder i NAV, og samtidig forvente at dette skal være lett tilgjengelig.

Få den hjelpen jeg trenger

En konsekvens av at brukerne er vant med at tjenester bruker data om dem, kan bli en forventning om at tjenester og ytelser skal komme automatisk når man har behov for det. Dette kan føre til mindre forståelse for og tålmodighet med at de må bidra med informasjon som NAV allerede har tilgang til, og at man ikke får hjelp når man trenger det. Dette er en trend som til en viss grad sees allerede, og som ble tydeligere under korona. Forståelsen blant brukerne for at tjenestene og ytelsene ikke dekket deres høyst nødvendige behov varierte, og mange brukere opplevde nok at både NAV og andre offentlige etater leverte både for lite og for sent. Dette på tross av en utbredt forståelse for at de offentlige virksomhetene befant seg i en ekstrem situasjon som de i liten grad var forberedt på.

En problemstilling som kan oppstå når forventningene om tilpasset og individuell service øker, er at forventningene fra brukerne vil avvike mer fra samfunnets forventninger. For eksempel kan forventningene fra et skattebetalerperspektiv handle om at offentlige midler bør brukes mer effektivt. Det kan være i motstrid til brukerforventninger om tilpasset og individuell service. Dette kan forsterkes i økonomiske nedgangstider, der fellesressursene er knappere enn i dag, men også fram i tid når den nye normalen trolig vil være at handlingsrommet på statsbudsjettet blir trangere enn i dag. Dette vil kreve tøffere økonomiske prioriteringer. På en annen side kan det være grunn til å tro at den teknologiske utviklingen vil kunne understøtte mulighetene for tilpasset og individuell service på andre og vesentlig mer effektive måter enn gjennom NAV-kontorer, som man må oppsøke innenfor gitte kontortider.

Blir geografi mindre viktig?

Den teknologiske utviklingen har lenge gjort det mulig å kommunisere og jobbe uten å være på samme sted. Under koronapandemien har denne utviklingen

akselerert, og særlig video har blitt vanligere å bruke både privat og i jobbsammenheng. Vi tror at dette kan påvirke forventningene også til kommunikasjon med NAV, og at brukerne i større grad vil forvente at kontakten med NAV kan skje uten å møtes fysisk. Dette kan påvirke NAVs organisering på flere måter. For det første kan det påvirke antallet NAV-kontorer og den fysiske tilstedeværelsen rundt om i landet. For det andre kan det påvirke hvem i NAV man kan få kontakt med, da digitale løsninger gjør «alle» tilgjengelige. Samtidig ser vi at ønsket om kun digital kontakt varierer, og mange foretrekker å ha personlig kontakt (Nyberg mfl. 2020).

Hvordan vi oppfatter geografiske begrensninger kan også påvirke regelverket NAV forvalter. Når geografi blir mindre viktig i mange andre sammenhenger, vil disse forventningene også gjelde møtet med NAV. Eksempelvis kan vi anta at folk vil ha lite forståelse for regler om å måtte oppholde seg i et bestemt geografisk område for å motta ytelse, dersom aktiviteter de er pålagt å gjøre kan gjennomføres hvor som helst i verden.

Koordinerte tjenester

For å få tilgang til offentlige tjenester i dag må innbyggerne og virksomhetene i stor grad forstå hvordan offentlig sektor er organisert og hvem som har ansvar for hvilke tjenester. Forventningene om koordinerte tjenester handler både om tjenestene NAV har ansvar for, og på tvers av offentlige aktører. Vi tror at den teknologiske utviklingen kan bidra til at brukerne får bedre og mer koordinerte tjenester.

Arbeidsgiver ønsker at vi er tilgjengelig og samhandler bedre. At vi opptrer som ett NAV.

Veileder ved NAV-kontor

Vi ser at både personbrukerne og arbeidsgiverne ønsker seg mer samordnede tjenester fra NAV (Nyberg mfl. 2020). Forventningene om koordinerte tjenester handler også om å kunne ta kontakt med NAV uten å kjenne til vår interne organisering. Når brukerne har kontakt med oss i dag, er det ikke fritt fram å velge den kanalen de ønsker. For eksempel må

folk bruke ulike kanaler for spørsmål om henholdsvis ytelse og oppfølging. Årsaken er at vi har spesialisert fagområder for å kunne gi korrekte svar, god kvalitet og effektiv drift. Vi prøver altså til en viss grad å styre henvendelser til de enhetene som har rett kompetanse til å møte behovet folk har. Framover vil brukerne forvente lik service og kompetanse i alle kanaler.

De senere årene har det vært en økende forventning om at ulike offentlige aktører i større grad samordner tjenestene. Koordinerte tjenester er sentralt i regjeringens digitaliseringsstrategi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a). Her vektlegges blant annet bedre samhandling og mer deling av data på tvers av offentlige etater.

Koordinerte tjenester er særlig viktig innenfor arbeids- og velferdspolitikken, der det er behov for et tett samarbeid mellom NAV, utdanningsmyndigheter, helsevesen, barnevern, kriminalomsorg, utlendingsmyndigheter og andre kommunale tjenester som ikke ligger til NAV-kontoret. I framtida blir det viktig å utvikle gode modeller for denne type samarbeid på områder som felles styringssignaler, finansiering, arbeidsprosesser, informasjonsdeling og måling av resultater. Erfaringer fra blant annet individuell jobbstøtte (IPS), som er et samarbeid mellom NAV, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten for å hjelpe personer med moderate eller alvorlige psykiske helseproblemer, viser at gode og koordinerte tjenester øker sjansen betydelig for at den enkelte kommer i arbeid. Vi ser allerede at NAV i større grad er til stede der brukerne er når de trenger bistand, for eksempel på videregående skoler. Vi tror det kan bli flere slike ordninger i framtida, og at en veileder i mindre grad er fysisk knyttet til et NAV-kontor.

Blir NAV i større grad en leverandør av data?

Forventningen om å slippe å forholde seg til NAVs og offentlig sektors organisering kan også være en driver for å tilby tjenester hos aktører der brukerne allerede er. Eksempler på dette i dag finner vi hos kollektivselskaper som lar Google bruke data for å foreslå reiseruter, og Yr som lar andre bruke værdedata i sine tjenester. Kollektivselskapene og Yr åpner her opp for at andre aktører kan bruke deres data for å tilby tjenester til brukerne. NAV på sin side bruker data fra private

løsninger som Finn for å tilby tjenesten arbeidsplassen.no, som viser ledige stillinger fra mange kilder. NAV henter også inn data fra samarbeidspartnere som eksempelvis tiltaksarrangører eller helsevesenet. Det er vanskelig i dag å anslå hvor mye denne trenden vil øke de neste 15 årene, men vi ser flere tilfeller der denne formen for datadeling har bidratt til bedre tjenester til brukerne. Vi antar derfor at vi vil se flere eksempler i årene som kommer. Konsekvensene for NAV kan være at vi på flere områder tar rollen som datatilbyder, ikke tjenesteleverandør. Altså kan vi se en utvikling der andre aktører, både private og offentlige, kan tilby de tjenestene som i dag tilbys av NAV. Se også kapittel 6.3 for mer om dette, der NAVs rolle som plattformaktør er omtalt, som handler om noe av det samme.

5.4 Møter som bidrar til at folk kommer seg videre

Automatisering vil endre forventningene til møtet med NAV

I 2035 antar vi at flere av NAVs tjenester er automatiserte, og at tjenestene på mange måter er usynlige. Samtidig tror vi brukerne i enda større grad får kunnskap og kompetanse om hvordan de kan hjelpe seg selv gjennom tilgjengelig informasjon og verktøy på internett. Dette kan endre forventningene folk har til møtet med NAV.

For det første kan denne utviklingen gi høyere forventninger om at møtet med NAV skal bidra til at du kommer deg videre i livet eller fra den situasjonen som gjorde at du eller virksomheten din trengte hjelp. Disse forventningene antar vi vil handle mer om å bygge relasjoner, motivere og støtte. Dette er viktig kompetanse hos veilederne i NAV i dag og kan bli enda viktigere i årene som kommer. Kompetansebehovet kan også utvikle seg mer i retning coaching, psykologi og annen spisskompetanse som kreves for å bidra til at mennesker kommer seg videre i livet og arbeidslivet. På mange måter ligner denne utviklingen på den vi forventer innenfor omsorgsyrkene. En av årsakene til satsingen på velferdsteknologi er at de som møter brukerne og pasientene skal kunne bruke mer tid på omsorg og støtte der det trengs mest (NOU 2011:11).

Endringen handler også om hvilken rolle NAV vil få i framtiden. At staten styrer mindre gjennom påbud og forbud har pågått lenge i velferdsprofesjonene (Øverbye 2013). Dette innebærer at de ansatte i velferdsprofesjonene går fra å avgjøre om folk oppfyller et sett av kriterier, til å bidra til aktivisering av brukerne gjennom insentiver og kommunikasjon. Ifølge Øverbye er en konsekvens av denne utviklingen at velferdsprofesjonene blir trukket nærmere hverandre, siden aktivisering ikke er en kjernekompetanse i noen av profesjonene, men forutsetter samarbeid mellom blant annet NAV, helsesektoren og utdanningssektoren.

For det andre tror vi forventningene vil handle om å være de fremste når det gjelder kunnskap om arbeidsmarkedet. Dette handler både om at denne kunnskapen er viktig for å kunne hjelpe folk og virksomheter, men også om at vi tror forventningen om kunnskap vil skjerpes. Internett gir allerede folk tilgang til informasjon og kunnskap som gjør dem i stand til å stille vanskeligere spørsmål i møte med fagekspertise innenfor flere sektorer. Et eksempel er hvordan man i dag kan lese seg opp på symptomer og medisin før man møter fastlegen. Denne trenden tror vi vil forsterkes av at mer informasjon blir gjort tilgjengelig på bedre måter på internett.

Trygghet og forutsigbarhet er viktig i møtet med NAV

Selv om forventningene vil endre seg, er det noen grunnleggende og stabile behov hos brukerne. Når mennesker og virksomheter møter NAV, står de ofte i en krevende situasjon. For eksempel er de bekymret for økonomien, og de kan være redde for å gjøre noe feil. Særlig for personbrukerne handler det ofte om at deres økonomiske situasjon har blitt usikker eller forverret. Stress og sykdom kan redusere evnen til å sette seg inn i mye og komplisert informasjon. Både forskning (se blant annet Pieterse og Ebbens 2020) og brukerundersøkelser i NAV viser at mange personbrukere henvender seg til oss kun for å forsikre seg om at de faktisk har forstått den informasjonen de har tilegnet seg. De ønsker å være sikre og har behov for ekstra bekreftelse og forsikring. Dette kan føre til at folk tar kontakt med oss for å få personlig bistand, men vi tror også at disse behovene i framtiden kan bli ivaretatt i digitale tjenester.

Arbeidsgivere som møter NAV kan også befinne seg i kritiske situasjoner, der ytelser eller tjenester fra NAV vil være avgjørende for økonomien og framtiden. I tillegg bidrar arbeidsgivere ofte med viktige opplysninger i en sak for en av sine ansatte.

Selv om vi antar at NAVs tjenester vil endre seg betydelig de neste 15 årene, tror vi uansett at evnen vår til å gi trygghet og forutsigbarhet vil være avgjørende, uavhengig av om brukermøtet er med en veileder eller en digital tjeneste.

I 2035 jobber vi mer med mennesker for å få de ut av den situasjonen de er kommet i. Penger skal vi ordne. De skal ikke bekymre seg for det. Du får det din situasjon sier du skal ha. I dag går mange glipp av penger fordi det er for komplisert. Vi må heller fokusere på å få folk friske igjen.

Veileder ved NAV Kontaktsenter

5.5 Refleksjonsspørsmål

- Hvilke behov har brukere som oppsøker NAV?
- Hva forventer brukerne av NAV i 2035?
- Hva kjennetegner et godt brukermøte i 2035?
- Hvilken kompetanse trenger NAV-ansatte i 2035 for å møte brukernes forventninger?
- Hvilke brukerbehov kan NAV løse bedre ved økt samhandling med andre?
- Hvordan kan vi sikre at vi jobber med et godt, forskningsbasert kunnskapsgrunnlag?

6. DIGITAL TEKNOLOGI

Av: *Robindra Prabhu*

Den teknologiske utviklingen fortsetter å påvirke hverdagen vår, og endrer stadig måten vi lever og jobber på. Teknologi og samfunn påvirker hverandre gjensidig og former strategier og forretningsmodeller i både privat og offentlig sektor. Selv om utviklingen er gradvis, skjer den likevel hurtig og treffer mange ulike områder.

I kjølvannet av nye utfordringer og teknologisk modning kommer det innovative løsninger. I 2019 var det nærmest utenkelig at så mange kunne jobbe hjemmefra. Det kommende tiåret vil vi trolig se at klimakrisen gir oss en ny bølge med grønn og mer bærekraftig teknologi, samtidig som andre næringer må omstille eller tilpasse seg. Nye produksjonsverktøy og materialer (DNV GL 2020a) vil åpne forretningsmuligheter og kanskje legge til rette for en mer bærekraftig og sirkulær økonomi. Landbruksroboter som sår, høster og sanker blir trolig et hyppigere syn på bygda (Tekna 2020), mens førerløse busser og ferger kan komme til å frakte deg til jobben om morgenen (Teknologirådet 2020). Genetisk kartlegging og persontilpasset medisin vil åpne for mer detaljerte diagnoser og behandlingsløp skreddersydd våre individuelle behov. Sensorer og digitale tvillinger (se faktaboks) gjør det ikke bare mulig å effektivisere produksjonsløp, men vil kanskje forandre både hvor og hvordan design og utvikling av nye produkter foregår. På mange samfunnsområder vil teknologien påvirke liv, helse og arbeid i Norge, og dermed bli viktig også for NAV.

For tiden har informasjons- og kommunikasjonsteknologi en gjennomgripende og transformativ virkning på samfunnet. Digitaliseringen fører med seg mange nye muligheter, men også flere endringer som kan sette samfunnet og den «norske modellen» på prøve.

Dette kapittelet gir en oversikt over sentrale teknologiske utviklingstrekk som vi tror vil påvirke arbeids- og velferdsområdet det kommende tiåret.

6.1 Digitaliseringen mot 2035

En gjennomgripende trend på tvers av sektorer, næringer og virkeområder er at verden blir mer preget av hvordan data produseres, samles inn, analyseres og omsettes i tjenester og produksjon. Flere sammenfallende faktorer som forsterker hverandre forventes å gi utviklingen tiltagende tyngde og kraft i årene som kommer:

- billigere og mer fleksibel datakraft
- større og lettere tilgang til data
- utvikling og bruk av algoritmiske systemer som omsetter data på ulike måter

Den tiltagende digitaliseringen omtales av mange som den fjerde industrielle revolusjon (Schwab 2016) og spås flere vidtrekkende konsekvenser for forretningsmodeller, sysselsetting og samfunnsstrukturer.

Det neste tiåret vil vi trolig se hvordan denne utviklingen vil påvirke samfunnsoppdraget og dessuten bidra til å forme arbeids- og velferdsområdet. NAV forvalter en stor mengde data på vegne av innbyggerne, og når andre virksomheter nyttiggjør seg slike data for å utvikle ny kunnskap og bedre tjenester, vil trolig forventningene til effektivisering, nyskaping og innovasjon i det offentlige øke parallelt.

Denne forventningen kommer ikke minst til uttrykk i regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a). For å kunne tilby innbyggere, næringsliv og frivillig sektor en enklere hverdag, setter strategien blant annet mål om at flere oppgaver løses digitalt, at brukeren tilbys samordnede offentlige tjenester basert på livshendelser på tvers av etater, og at det offentlige både bruker, gjenbruker og deler mer data for å lage brukervennlige tjenester. For å støtte opp om sistnevnte ble det i 2020 opprettet et eget nasjonalt ressurscenter for deling av data (Digitaliseringsdirektoratet 2020). Samtidig står det i regjeringens strategi for kunstig intelligens at offentlig sektor aktivt bør utforske potensialet kunstig intelligens gir for «å levere mer

Teknologitrender med indirekte betydning for NAV

- **Grønn teknologi** betegner teknologier som direkte eller indirekte bidrar til endringer i mer miljøvennlig retning og omfatter alt fra fornybar energi, produksjon med reduserte utslipp og mer effektiv utnyttelse av ressurser og råvarer. Den raske utviklingen i batteriteknologi de siste årene (DNV GL 2020a) har bidratt til å gjøre elektrisk transport tilgjengelig for flere, og vil kunne gjøre sol- og vindenergi tilgjengelig også når det er natt og vindstille. Solenergi er nå den raskest voksende energiteknologien i verden, og prisen på solenergi synker hvert eneste år (BBC 2020).
- **Nye materialer og produksjonsteknikker:** Nanoteknologi¹, avanserte hybridmaterialer og teknologi for additiv tilvirkning (slik som for eksempel 3D-printere) gir nye muligheter innen produktutvikling, design, ortopedi, reservedeler, tekniske hjelpemidler med mer. Sammen med sensorer, simuleringer gjennom såkalte «digitale tvillinger» og robotisering av prosesser, åpnes muligheter for å produsere gjenstander på nye måter. Samtidig kan oppgavene på arbeidsplassen i mange tilfeller få et annet innhold som krever ny kompetanse.
- **Digital tvilling** er en digital representasjon av et fysisk objekt. Det kan for eksempel være en visuell fremstilling av et bygg eller en motor ved hjelp av konstruksjonstegninger, historikk om vedlikehold, og sensorer. En digital representasjon av en organisasjon kan brukes for å kunne forutse effekter av organisatoriske endringer og identifisere prosessendringer.
- **Robotisering og autonome gjenstander:** Førerløse maskiner, biler, roboter og droner er autonome gjenstander som ved hjelp av sensorer og kunstig intelligens klarer å forholde seg til omgivelsene uten menneskelig innblanding. Autonome gjenstander kan operere på land, i luften eller til sjøs og muliggjør helt nye tjenester. Førerløse biler vil kunne påvirke alle de som arbeider som sjåførere, og dermed få betydning for NAV. Samtidig gir det nye muligheter for mobilitet til eldre personer og andre som i dag får hjelp til spesialtilpasning av kjøretøy.
- **Persontilpasset medisin** viser til forebygging, diagnostikk, behandling og oppfølging tilpasset biologiske forhold hos den enkelte pasient. Framskritt innen molekylærbiologi og genetikkk gir nye muligheter for persontilpasset diagnostikk og behandling, understøttet av framskritt innen blant annet nanoteknologi og kunstig intelligens. Samtidig åpner data fra sensorer i for eksempel smartklokker for nye måter å varsle om helsetilstanden på. Store teknologigiganter som Apple, Google og Microsoft posisjonerer seg for å dra nytte av en mer datadrevet helsesektor (DNV GL 2020a).
- **Kvantedatamaskiner** skiller seg fra tradisjonelle datamaskiner ved at logiske operasjoner baserer seg på kvantemekaniske prosesser. I kvantedatamaskiner utnytter man kvantemekanikkens fysiske lover, som gjør det mulig for partikler å være i mange tilstander samtidig, til forskjell fra vanlige datamaskiner der de kan være enten 0 eller 1. Dette muliggjør operasjoner som er vesentlig raskere enn i tradisjonelle datamaskiner, og som i noen tilfeller umulige å gjennomføre med tradisjonell teknologi. Kvantedatamaskiner spås blant annet å kunne knekke mye av krypteringen som benyttes i moderne databehandling og kommunikasjon. Selv om det gjenstår betydelige utfordringer i utviklingen av robuste og stabile kvantedatamaskiner, og teknologien fremdeles er et stykke unna kommersiell modning, har flere selskaper kastet seg over mulighetene. Etter hvert som teknologien modnes, vil den raskt finne veien til andre deler av samfunnet.

¹ Utnyttelse av materialer, strukturer, komponenter og systemer basert på fenomener og prosesser som foregår på nanometerskala. En nanometer er en milliarddel av en meter og nanostrukturer betegnes som strukturer i størrelsesorden 0,1–100 nanometer.

treffsikre og brukertilpassede tjenester, øke samfunnsnyttene av egen virksomhet, effektivisere drift og arbeidsprosesser og redusere risiko» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020a).

Norge har et godt utgangspunkt med en offensiv offentlig sektor som tar i bruk nye digitale tjenester og en befolkning som er europaledende på bruk av offentlige netjtjenester (SSB 2019). Samtidig vil et trangere økonomisk handlingsrom, forventninger fra en ny «heldigital» generasjon, endringer på arbeids-

markedet og strukturelle endringer i samfunnet, som blant annet en aldrende befolkning, gjøre det nødvendig ikke bare å effektivisere eksisterende prosesser og løsninger, men også legge til rette for innovasjon og nyskaping innenfor samfunnsoppdraget. NAV vil fortsette å flytte tjenester «ut i skyen», dele data gjennom f.eks. Datakatalogen, og utforske mulighetsrommet for kunstig intelligens (Tekna 2020).

Utviklingstakten i omgivelsene gjør det nødvendig for NAV å organisere seg med tanke på hurtig endring og

Teknologitrender av særlig betydning for NAV

- **Skytjenester** gir tilgang til delt datakraft fra store datasentre via nettet. Det gir mulighet til effektiv drift og distribusjon av programvare, og kostnads-effektive tjenester. Mange bruker skytjenester som karttjenester, Gmail, OneDrive og Office 365, og i økende grad leveres annen programvare, for eksempel økonomisystemer, som skytjenester. Det er ikke bare informasjon som leveres over internett, men også regnekraft, datalagring, systemer og programvare. Koronapandemien har gitt flere eksempler på hvordan skytjenester gir offentlige virksomheter muligheter til rask omstilling og tilpassing når brukerhenvendelsene mangedobles over natten (World Economic Forum 2020a). Mens bruk av skytjenester i offentlig sektor hittil har vært beskjeden, forventes den å tilta i årene som kommer. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).
 - **Kunstig intelligens (KI):** Kunstig intelligente systemer utfører handlinger, fysisk eller digitalt, basert på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data for å oppnå et angitt formål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020a). Enkelte KI-systemer kan også tilpasse seg ved å analysere og hensynta tidligere handlingers påvirkning på omgivelsene. Slik teknologi lar oss blant annet snakke med mobiltelefonen, oversette mellom språk, gjenkjenne ansikter eller la bilen kjøre selv.
 - **Maskinlæring** er en klasse innen kunstig intelligens som gjør at datamaskiner kan lære uten å bli programmert. Datamaskinen klarer selv å lage regler på grunnlag av data og resultater, fordi den lærer fra eksempler den har sett. Maskinlæring gjør det mulig å gjøre vurderinger og ta beslutninger på bakgrunn av store datamengder. Teknologien benyttes blant annet til å kjenne igjen mønstre og gruppere tilfeller som ligner hverandre, plukke ut avvik, predikere utfall, lage syntetiske data, oversette mellom språk og til tale- og bildegjenkjenning. Teknologien kan gi oss anbefalinger, eller rigges for å ta selvstendige beslutninger. Fremveksten av digitale verktøykasser som forenkler utviklingen av maskinlæringsmodeller, forventes å gjøre teknologien tilgjengelig for flere og senke terskelen for å ta den i bruk.
 - **Digitale plattformer** gjør det mulig å skape nye forretningsmodeller ved å tilby infrastruktur som kobler kunder og leverandører. Eksempler på plattformer er Amazon, Apple, Alipay, Airbnb, Facebook, Uber, Spotify og Finn. Digitale plattformer gir nettverkseffekter som gir større verdiskaping jo flere som deltar på plattfor-
- mene. Slike plattformer blir i økende grad datadrevet gjennom algoritmer som gir råd og anbefalinger til brukerne av plattformene. Ettersom plattformene tilbyr tjenester på tvers av landegrensener og utfordrer tilknytningsformene i det tradisjonelle arbeidslivet, vil digitale plattformer gi behov for regelverksutvikling knyttet til skatt, arbeidsforhold, konkurranse, sikkerhet og personvern.
- **Hybrid virkelighet** er sammenblanding av virkelige og virtuelle verdener, hvor fysiske og digitale objekter ser ut til å samhandle og integrere seg naturlig. Hybrid virkelighet kan deles inn i «virtuell virkelighet» og «blandet virkelighet». Virtuell virkelighet (VR) er en datateknologi som lar brukeren påvirke og bli påvirket av et dataskapt miljø som skal etterlikne en virkelighet. NAV har allerede eksperimentert med å gi ungdom innsikt i arbeidsoppgaver og jobber de aldri har tenkt på før (MEMU 2018). I «blandet virkelighet», kan man blande digital informasjon med det man hører eller ser, eksempelvis som i spillet Pokemon Go.
 - **Mobilt høyhastighetsnett (5G):** Mulighetene mobiltelefoner har gitt, har gått hånd i hånd med kapasiteten i mobilnettet. Med 5. generasjons mobilnett (5G) forventes skillet mellom mobilnettet og fibernettet å viskes ut (Teknologirådet 2019). Antall tilkoblede enheter forventes å øke drastisk, som igjen gir mer data til KI og nye tjenester. Innføringen av 5G-nettet vil muliggjøre **tingenes internett** og åpner muligheter som «smarte byer»¹, at man kan følge varer fra råstoff til produksjon, man kan forutsi vedlikeholdsbehov og man kan «klimaspore» en vare. Sensorer i butikkhyller vil automatisk gi beskjed når nye varer må legges til. På denne måten vil 5G trolig også forsterke automatiseringstrenden i flere yrker. Digitalisering av kontorbygg med sensorer vil kunne gi bedre innsikt i hvordan arbeidsplassen benyttes og bidra til bedre ressursallokering og redusert smittespredning (Gartner 2020), men vil også kunne medføre mer overvåkning på arbeidsplassen. For NAV senker 5G de tekniske barrierene for fjernkonsultasjon og hybrid virkelighet. Det kan gi nye muligheter til å gi arbeidssøkere forberedende arbeidstrening og tilpassede yrkesrettede tiltak, for eksempel ved at den arbeidssøkende får hjelp via virtuell virkelighet (VR). Arbeidssøkeren kan for eksempel ta på seg et VR-headset og få veiledning og virtuell praktisk erfaring med å reparere en maskindel eller håndtere situasjoner som kan oppstå i butikken (Deloitte 2018).

¹ Smarte byer er definert som byer som kobler sammen infrastrukturen sin elektronisk med mål om å forbedre livskvaliteten ved å bruke teknologi for å forbedre effektiviteten til tjenestene og møte innbyggernes behov (Musa 2016).

- **Tingenes internett (Internet of Things – IoT):** Forbruksartikler, klær, husholdningsprodukter og maskiner får innebygde sensorer som gjør det mulig å samle data ved at de er tilknyttet en tjeneste via internett.

Eksempelvis kan hjelpemiddelområdet nyttiggjøre seg dette for å planlegge vedlikehold og forstå bruksmønstre.

omstilling. Behovet for smidig tilpasning kom tydelig til uttrykk i kjølvannet av koronatiltakene, hvor flere nye IT-løsninger kom på plass i rekordfart. I Difis «Digitaliseringsstrategi i offentlig sektor» (Difi 2019) framheves en «innovativ og smidig» tilnærming til utviklingen av tjenestetilbudet. For NAV vil en «smidig tilnærming» innebære at vi jobber tverrfaglig for å la kompetansemangfoldet forme produktene og kontinuerlig gjøre små endringer, forbedringer og produksjonssettinger, redusere risikoen for gale veivalg og dreie utviklingen vekk fra store og kostnadsdrivende prosjekter med betydelig fallhøyde. Det blir viktig for offentlig sektor å skape en innovasjonskultur hvor ansatte og virksomheter tør å prøve noe nytt og våger å feile. Det forventes et økende behov for teknologi- og analysekompetanse, og en kamp om talentene.

Teknologien vil fortsette å gi nye muligheter, men utfordrer samtidig innretningen av tjenestetilbudet, endrer forholdet mellom NAV og innbygger og kan i noen tilfeller gi en større etisk fallhøyde (mer om dette i kapittel 6.4). Måten NAV griper mulighetene, former teknologien og håndterer utfordringene vil være med å prege velferdsstaten anno 2035.

6.2 Brukerkontakten digitaliseres: Fra selvbetjening på nett til «det digitale NAV-kontoret»

Få nyutdannede i 2035 vil noensinne ha besøkt en bankfilial, et reisebyrå eller forholdt seg til en «sendeplan» på TV. Virksomheter med nye digitale forretningsmodeller gjør allerede innhugg i alt fra stevnemøter til handlekurven på matbutikken. Også for NAV vil digitaliseringen fortsette å flytte brukerdialogen og tjenesteproduksjonen til digitale flater. Ikke bare i saksbehandlingen av søknader, men også innen arbeidsrettede tjenester. Mens nettbaserte løsninger utvides og åpner for «døgnåpen selvbetjening», senker 5G tekniske barrierer for fjernkonsultasjon og

hybrid virkelighet (se faktaboks). Teknologi for virtuell, utvidet og blandet virkelighet er i rask utvikling. Sammen med digital simulering åpner dette for å utforme arbeidsnære læringsopplegg som gir brukerne muligheten til å øve seg på konkrete oppgaver og situasjoner som de vil møte i en jobb.

Koronapandemien sendte offentlige tjenester som legekonsultasjoner, skoleundervisning og foreldresamtaler til digitale flater nærmest over natten. I framtiden er det sannsynlig at arbeidssøkere kan få både veiledning og tilpassede tjenester uten å besøke et NAV-kontor, for eksempel ved at den arbeidssøkende fører samtaler med veileder hjemmefra og deltar på digitale kurs. Kanskje kan den arbeidssøkende få praktisk intervju- eller jobbtrening via et VR-hode sett. (Kroc 2017) Se kapittel 7.2 for mer om hvordan teknologisk utvikling vil påvirke arbeidsmarkedet framover.

6.3 Forvaltningen digitaliseres

Dagens prosesser og regelverk er et resultat av gårsdagens mulighetsrom. Skulle vi tegnet opp alt på nytt i dag, ville organisasjonskart og arbeidsprosesser sett annerledes ut. Samtidig som post, papir og personlig oppmøte på et NAV-kontor erstattes av digitale selvbetjeningsløsninger, gir digitaliseringen muligheten til å tenke nytt om hva som er en god prosess og hvordan vi løser oppgavene våre.

NAV som plattformaktør

Digitaliseringen gir nye muligheter for samhandling. Digitale plattformer som Finn, AirBnB og LinkedIn tilbyr ikke tjenester direkte, men legger først og fremst til rette for samhandling mellom ulike aktører. På lignende vis har både Apple og Google raskt dratt nytte av å la andre utvikle og innovere på grunnplattformer via AppStore og PlayStore. Slike plattformer gir dessuten nettverkseffekter: Jo flere som deltar, desto mer verdifull blir plattformen.

På mange områder er også NAV en samhandlingskoordinator mellom ulike aktører, som arbeidsgivere og arbeidssøkere, tiltaksleverandører og brukere, eller arbeidstaker, lege og arbeidsgiver. Når denne samhandlingen flyttes til digitale flater, åpner det for digitale møteplasser hvor NAVs rolle går fra å være en tjenestetilbyder til en plattformaktør som tilbyr informasjon, forvalter reglene for samhandling på plattformen, men samtidig åpner for at andre aktører innoverer ved å utvikle og tilby tjenester til våre brukere. Arbeidsplassen.no er allerede en slik plattform som kobler arbeidsgivere og arbeidstakere, med framtidige samhandlingsmuligheter med andre formidlingstjenester som Finn og LinkedIn, og til og med lønns- og personalsystemer. Hjelpemiddelleverandører kan kobles til kommunale ergoterapeuter, og kommunene kan bygge tjenester rettet mot NAVs grensesnitt. Det muliggjør tettere integrasjon med andre kommunale tjenester, kanskje med utgangspunkt i IoT-sensordata fra hjelpemidler NAV tilbyr. Også på tvers av offentlige instanser finnes det muligheter for samhandling, for eksempel kan arbeidsmarkedsdata fra NAV og data fra utdanningssektoren inngå i en plattform hvor ulike aktører kan utvikle nye løsninger innen livslang læring.

Livet er en strøm av hendelser (og valg)

Tjenester og ytelser blir i dag vanligvis initiert gjennom en søknad, eller på initiativ fra saksbehandler eller veileder. Digitaliseringen muliggjør systemer som fanger opp livshendelser, som for eksempel en familieførøkelse eller en sykmelding. Det gjør at det offentlige selv kan ta initiativ i form av en anbefaling eller (del)automatisert innvilgelse av ytelser, fordi det offentlige vet at tjenesten eller ytelsen kan være aktuell for den det gjelder.

Algoritmisk persontilpassing av innhold, anbefalinger og tilbud er allerede en utbredt del av hverdagen på nett. Brukere av Spotify, Finn og Netflix er vant til å bli møtt av et innhold som er tilpasset egne preferanser og behov. Denne utviklingen er med på å prege brukerforventninger, og det er derfor ikke utenkelig at offentlige netjtjenester henter inspirasjon fra denne utviklingen, kanskje med utgangspunkt i brukerens livshendelser og tilhørende behov. Jobbsøkere med behov for å skifte jobb etter et langvarig sykefravær

kan for eksempel matches til tilgjengelig jobber på bakgrunn av hvordan deres erfaringsprofil sammenfaller med andre profiler som har gjort lignende «sprang». Kanskje får man samtidig anbefalt et forbedende, virtuelt kurs på «Ditt NAV» og automatisk tilordnet en jobbspesialist med erfaring fra lignende saker.

Nudging (dulting)

På samme måte som plasseringen av godtehyllen i matbutikken er med på å påvirke hva som ender opp i handlekurven, kan valgarkitekturen i digitale flater og prosesser designes med mål om å endre folks atferd på en ønsket måte, for eksempel i den digitale aktivitetsplanen for å hjelpe brukere ut i arbeid. Dette betegnes gjerne som nudging eller dulting. NAV har allerede eksperimentert med dulting, blant annet ved å gi sykmeldte målrettet informasjon om at det ikke kreves endret sykmelding hvis man føler seg frisk og ser muligheten for å komme tidligere tilbake i full jobb, noe som har ført til at flere har gjort nettopp det.

Ved å bruke informasjonseksperimenter der man tester ulike informasjonsstrategier mot hverandre kan man få sikrere svar på hvordan informasjon bør gis for å få størst effekt i ønsket retning.

Beslutningsstøtte

Bruk av data i kombinasjon med kunstig intelligens brer om seg og gjør det mulig å lage mer persontilpassede tjenester, eller å tilby ulike former for beslutningsstøtte til både veiledere og brukere. Prosesser knyttet til saksbehandling, søknader og oppfølging av brukere i NAV kan digitaliseres, og i noen tilfeller kanskje delvis eller helt automatiseres. Verdien av automatisering for raskere behandling og ressursavlastning, ble også tydelig i kjølvannet av koronatiltakene. Franske Pôle Emploi har testet ut en maskinlæringsmodell som vurderer sannsynligheten for at en jobbsøker er i arbeid etter 6 måneder (European Network of Public Employment Services 2020) basert på blant annet søkerens tidligere jobbhistorikk, kvalifikasjoner, det lokale arbeidsmarkedet og jobbønsker. Den maskinelle vurderingen bestemmer oppfølgingsbehovet til brukeren. For NAV vil slik vurdering kreve regelverksendringer, ettersom dagens regler gir brukere som ønsker bistand fra NAV for å komme i

arbeid rett til en individuell vurdering av sitt bistandsbehov. Ifølge svenske Arbetsförmedlingens Omvärldsrapport 2019 (Arbetsförmedlingen 2019) har forskere ved Lunds Universitet på lignende vis utviklet en algoritme som skal matche nyankomne, utenlandske jobbsøkere til geografiske områder hvor de har størst sannsynlighet for å få jobb. Kunstig intelligens kan også benyttes til å avdekke feil og svindel, slik blant annet Lånekassen gjør i sin kontroll av om søkere er reelle borteboere (Aftenposten 2019) eller til å simultanoversette mellom ulike språk, slik at innbyggerne for eksempel kan skrive (og i fremtiden kanskje snakke) til NAV eller en chatbot på sitt foretrukne språk.

For NAV kan man også se for seg at veiledere kan få råd om hvilke personer som bør prioriteres for oppfølging, og en arbeidsledig kan få mer spissede og tilpassede råd om hvilke jobber den enkelte bør søke, eller hvilke kompetansetiltak som i størst grad vil øke jobbsjansene.

Brukeren vil muligens oppleve mindre friksjon i møte med en slik proaktiv forvaltning, men samtidig reiser hendelsesorientering viktige spørsmål knyttet til blant annet selvbestemmelse, (u)myndiggjøring og brukers medvirkningsplikt, foruten flere forvaltningsrettslige utfordringer (Jusstudentene 2019). Grensen mellom akseptabel påvirkning av adferd og manipulasjon er ikke alltid like tydelig og kan på sikt svekke tilliten til NAV dersom innretningen ikke er etisk avstemt. Det teknologiske mulighetsrommet og brukerforventninger vil fortsette å utfordre lovverket NAV forvalter.

Cyberangrep og IT-kriminalitet

Etter hvert som digitaliseringen av NAV tiltar, åpner vi oss for nye sårbarheter. Åpen informasjon kan stimulere innovasjon og nyutvikling, men kan også gi trusselaktører innsikt i forhold som kan misbrukes for å planlegge uønsket eller kriminell aktivitet mot enkeltpersoner og virksomheter (Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2020). Etter hvert som «tingenes internett» brer om seg, vil IoT-enheter med mangelfull sikkerhet kunne gi trusselaktører nye angrepsflater vi har lite erfaring med. Ifølge World Economic Forum (2020a) vurderes cyberangrep på kritisk infrastruktur

og datainnbrudd som sentrale og vedvarende trusler det kommende tiåret. Angrep som datainnbruddet på Stortinget høsten 2020 (Utenriksdepartementet 2020) forventes å forekomme hyppigere. Skytjenester kan bidra til bedre sikkerhet fordi driften skjer i store, profesjonelle miljøer. Samtidig advarer Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) om at fjerninstallasjoner utenfor norsk jord innebærer en betydelig risiko (Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2020). Bruken av skytjenester reiser også sentrale spørsmål knyttet til personvern, for eksempel hvor og hvor lenge data lagres, sikkerhet, digital autonomi, og maktforholdet mellom det offentlige og internettgiganter som Amazon, Google og Microsoft (FriFagbevegelse 2020). Tyskland har blant annet valgt å utvikle en egen skytjeneste for tysk offentlig sektor (Informations Technik Zentrum Bund 2020). Etter hvert som NAV og det offentlige Norge i større grad tar i bruk skytjenester, kan vi forvente at debatten om digital autonomi i offentlig sektor vil tilta.

6.4 Framtiden er sulten på data – står personvernet og rettsikkerheten på menyen?

Mens digitaliseringen gir oss nye sikkerhetsutfordringer, reiser bruk av data og algoritmiske systemer en rekke større rettslige og etiske spørsmål som kan rukke ved tilliten til NAV.

I 2019 advarte FNs fattigdomsutsending mot en «digital velferdsdystopi» (FN 2019) drevet fram av kunstig intelligens i offentlig sektor. I 2020 besluttet en domstol (de Rechtspraak 2020) at et KI-basert system for å avdekke velferdssvindel i Nederland medførte et brudd på menneskerettighetene (Privacy International 2020), og at den derfor er ulovlig. I skrivende stund vurderes det hvorvidt en algoritme benyttet for å sette karakterer til videregående skole elever er lovlig, etter blant annet beskyldninger om urettferdig behandling og manglende transparens (Datatilsynet 2020).

I senere tid har vi også sett flere eksempler på at ulike aktører benytter teknologi og digitale plattformer for å styre eller korrumpere offentlig debatt, eller på andre måter oppnå strategiske mål. Digitale stedfortredere,

falske profiler, såkalt «brigading», som betyr at grupper jobber koordinert for å manipulere en annen, får støtte fra framveksten av algoritmisk tilpasset eller manipulert informasjon, som for eksempel «deep fakes» (NRK 2019). Teknologien gjør det vanskeligere å skille falske nyheter fra ekte, og får dessuten en forsterkende effekt i digitale ekkokamre, som kan brukes til å manipulere opinionen og bidra til økt polarisering. Den kan også brukes målrettet for å sverte myndighetspersoner eller på andre måter svekke tilliten til NAV og offentlig sektor (Misinformation Review 2020).

Gartner (2020) forventer en tiltagende «digital trust and ethics crisis» i årene som kommer, etter hvert som flere eksempler på misbruk kommer til syne og debatten om etisk anvendelse spisser seg. Accenture (2020) snakker om en «tech-clash». På tross av at vi benytter teknologi mer enn noensinne, er forretningsmodellene fra det siste tiåret i økende grad på kant med brukerforventninger til etikk og personvern. Også fra politisk hold kan vi de kommende årene forvente mer oppmerksomhet knyttet til teknologi og regulering (Politico 2020).

Digitaliseringen kan bidra til verdiskapning og effektivisering i offentlig sektor, men den kan også skyve på verdier og flytte makt og beslutninger på nye og utilsiktede måter som marginaliserer sårbare grupper. Problemstillinger som skjeve data («bias»), diskriminerende algoritmer og «sorte bokser» som gjør det vanskelig å forklare utfall, har blitt viet stadig større oppmerksomhet de siste årene. Samtidig synliggjøres

eksisterende svakheter og skjevheter i manuelle prosesser, og det kan tvinge fram viktige diskusjoner om hvem NAV skal prioritere, hvordan dette skal gjøres og hvordan prosesser må innrettes for å ivareta rettssikkerheten til brukerne. Dette vil også kunne være av betydning for arbeidet med ny forvaltningslov.

EU har vektlagt en ansvarlig og pålitelig kunstig intelligens (EU-kommisjonen 2019), og i Nasjonal strategi for kunstig intelligens (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020a) heter det at «Norge skal gå foran i utvikling og bruk av kunstig intelligens med respekt for den enkeltes rettigheter og friheter». Som en sentral aktør på velferdsområdet vil det for NAV være særlig viktig med en etisk og ansvarlig digitalisering som er tuftet på bred forankring og aksept i befolkningen.

6.5 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan kan datadrevne tjenester være nyttig på ditt arbeidsfelt?
- Hvordan kan NAV bidra til at datadrevne tjenester får bred aksept i befolkningen?
- Hvordan kan vi unngå at algoritmer bidrar til å diskriminere individer eller grupper?
- Hvordan kan vi utnytte teknologi til å få flere i jobb?
- Hvordan vil teknologi endre brukermøtene i 2035?
- Hvordan ønsker du at digitalisering skal endre NAV?

7. ARBEIDSMARKEDET

Av: Audun Gjerde og Eugenia Vidal-Gil

Koronapandemien har hatt store konsekvenser for norsk økonomi og arbeidsmarkedet. Nedstengingen våren 2020 både i Norge og utlandet førte til det bratteste fallet i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge⁸ som noensinne er målt og den høyeste registrerte arbeidsledigheten i fredstid. Etter hvert som de strengeste smitteverntiltakene ble fjernet eller dempet, begynte aktiviteten i norsk økonomi å ta seg opp allerede før sommeren og den registrerte arbeidsledigheten å gå ned. NAV venter at gjeninnhenting i norsk økonomi vil fortsette i 2021 og 2022 (Vidal-Gil og Gjerde 2020). Dette vil bidra til at den registrerte arbeidsledigheten vil også fortsette å avta fram mot 2022, men i et saktere tempo enn i 2020. Ifølge NAVs prognose vil den registrerte arbeidsledigheten fortsatt være høyere ved utgangen av 2022 enn før koronautbruddet.

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi, fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør i overkant av 25 prosent av BNP for Fastlands-Norge og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2019 gikk 65 prosent av fastlandseksporten til EU og om lag 7 prosent til USA. På samme måte som Norge, opplevde de fleste handelspartnere et økonomisk tilbakeslag uten sidestykke i andre kvartal 2020. Selv om den økonomiske aktiviteten tok seg betydelig opp i tredje kvartal 2020, er det ventet en svakere utvikling i slutten av 2020 og inn i 2021 som følge av gjeninnføring av strengere smitteverntiltak. Godkjenning av de første vaksinene mot covid-19 ved utgangen av 2020 gir imidlertid håp om en sterkere gjeninnhenting internasjonalt gjennom 2021. I punkt 7.1 redegjør vi for utsiktene i norsk og internasjonal økonomi fram mot 2025.

Koronakrisen har også tvunget fram endringer i hvordan vi reiser, jobber, kommuniserer og forbruger. Noen av disse endringene vil trolig påvirke oss i lang tid framover. Investeringene for å få fart på økonomien etter at den akutte krisen er over både i Norge og i resten av verden vil trolig i økende grad gjøres innenfor bærekraftige næringer. I punkt 7.2 omtaler vi de mulige effektene av økt digitalisering, samt omstillingen fra olje- og gass til andre næringer blant annet som følge av klimaavtale, mindre olje- og gassressurser, rask utvikling innen fornybar energi og fossilfri bilpark.

Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i økonomien og arbeidsmarkedet på lengre sikt. Når man ser så langt som 10 og 20 år framover, er det umulig å si når oppgangskonjunkturer eller nedgangskonjunkturer vil inntreffe. Da er det nødvendig å se vekk fra de kortsiktige konjunktursvingningene og forsøke å framskrive den underliggende trenden for utviklingen framover. I punktene 7.3–7.7 legger vi til grunn som hovedscenario SSBs framskriving av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fordelt på utdanningsnivå fram til 2040 (Cappelen mfl. 2020).

7.1 Gjeninnhenting vil prege norsk og internasjonal økonomi

Det internasjonale pengefondet (IMF 2020) venter et kraftig tilbakeslag i den globale økonomien i 2020 som følge av koronapandemien. IMF anslår at det globale brutto nasjonalproduktet (BNP) vil falle med 4,4 prosent i 2020. Til sammenlikning gikk det globale BNP ned med 0,1 prosent under finanskrisen i 2009. IMF venter en betydelig innhenting i 2021, med en BNP-vekst på 5,2 prosent. Etter 2021 venter IMF at det globale BNP vil fortsette å øke, men at veksttakten gradvis avtar til 3,5 prosent i 2025 (figur 7.1).

I desember 2020 startet vaksinering blant annet i EU-landene, Storbritannia, Norge og USA etter godkjenning av de første vaksinene mot covid-19. Dette

⁸ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er likt bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

gir håp om en sterkere økonomisk innhenting gjennom 2021. Det knyttes imidlertid fortsatt stor usikkerhet til prognosene på kort sikt. En tredje bølge med koronasmitte kan være i gang i flere land, og smitteverntiltakene som ble innført under den andre bølgen høsten 2020 blir forlenget eller utvidet til begynnelsen av 2021 i flere europeiske land. Tiltak som sikrer sosial avstand og begrenser spredningen av koronaviruset vil være nødvendige til en stor nok andel av befolkningen er vaksinert. Det anses at rundt to tredeler av befolkningen bør være vaksinert for å oppnå gruppeimmunitet. EU-landene sikter mot å få dette gjennomført i løpet av første halvår 2021, men om det oppstår forsinkelser i produksjon og distribusjon av vaksinene, kan det ta lengre tid.

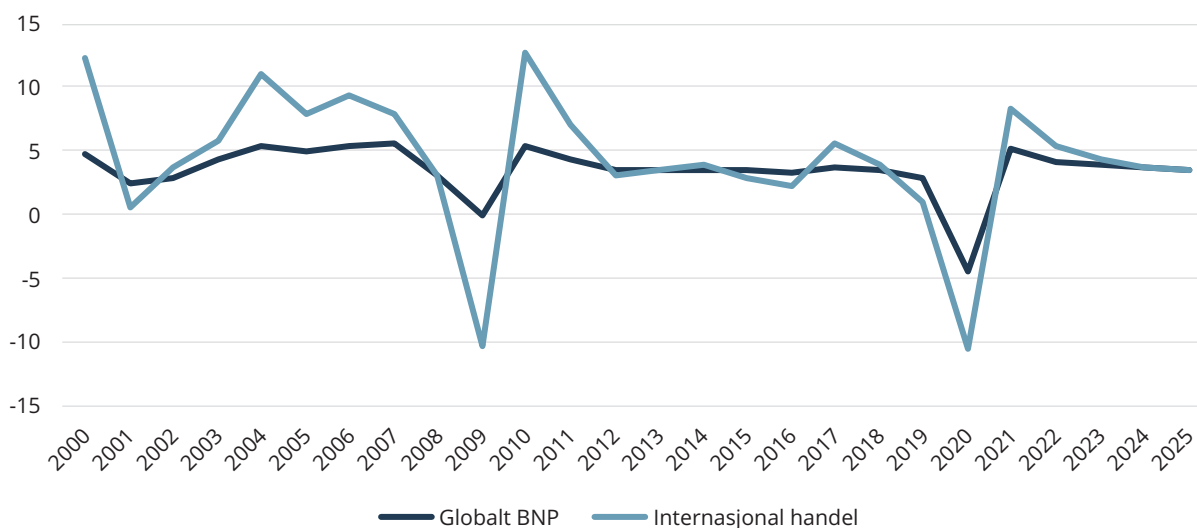
Pandemien medfører et betydelig fall i internasjonal handel

IMF venter at den internasjonale handelen, det vil si summen av all import av varer og tjenester i verden (eller summen av global eksport), faller med i overkant av 10 prosent i 2020 (figur 7.1). Dette skyldes hovedsakelig et kraftig fall i internasjonal turisme og transport som følge av koronapandemien. Nedgangen i internasjonal handel er omtrent på samme størrelse som under finanskrisen, selv om BNP-fallet er mye større enn i 2009. Dette kan ses i sammenheng med at eksport og import av varer, som utgjør en større andel av global eksport og import enn tjenester, har blitt

mindre berørt av pandemien. Derfor vil land der turisme utgjør en stor andel av BNP oppleve en kraftigere nedgang av den utenlandske etterspørselen, enn land der eksport av varer har større vekt. Gjeninnhenting av den globale økonomien vil bidra til at internasjonal handel vokser med 8 prosent i 2021, for så å øke med 4 prosent i gjennomsnitt i årene 2022–2025 ifølge IMF.

Veksten i internasjonal handel bremses allerede i 2019 som følge av økt proteksjonisme og handelskonflikter, særlig mellom Kina og USA. Flere internasjonale handelsavtaler ble reforhandlet i løpet av 2020, noe som bidro til å redusere usikkerheten om hvilke regler og satser som skulle gjelde. Enighet i 2020 mellom Kina og USA om en første fase av en ny, bilateral handelsavtale dempet konfliktnivået mellom de to landene noe. En ny handelsavtale mellom USA, Canada og Mexico trådte også i kraft sommeren 2020. Imidlertid er mange av importsatsene og høyere toll på flere produkter innført i løpet av de to siste årene fortsatt gjeldende, noe som demper veksten i internasjonal handel. Storbritannia og Den europeiske unionen (EU) ble også enige ved utgangen av desember 2020 om en handelsavtale som trådte i kraft 1. januar 2021. Med det har man unngått en såkalt «hard Brexit», som hadde medført importbarrierer mellom Storbritannia og EU med betydelige negative økonomiske konsekvenser for begge parter. Det er flere detaljer

Figur 7.1. Årlig vekst i internasjonal handel og globalt BNP. Anslag fra 2020. Prosent.



Kilde: IMF

som ennå ikke er bestemt, blant annet skal det fortsatt forhandles en avtale om handel av finanstjenester, men det er avklart at det ikke blir innført toll på import av varer mellom Storbritannia og EU. Norge har også signert en midlertidig vareavtale med Storbritannia som trådte i kraft 1. januar 2021 og som sikrer at norske varer ikke vil møte ny toll mens en endelig handelsavtale blir ferdig forhandlet.

Oppgang blant Norges handelspartnere etter tilbakeslaget i 2020

IMF venter et kraftig tilbakeslag i eurosonen⁹ i 2020, med et fall i BNP på 8,3 prosent. Den andre bølgen

med koronaspredning høsten 2020 medførte lokale nedstenginger og ytterligere restriksjoner, og i flere europeiske land har smitteverntiltakene blitt forlenget eller utvidet i begynnelsen av 2021. Det demper den økonomiske veksten i fjerde kvartal 2020 og inn i 2021. Tilgang på vaksine mot covid-19 gir imidlertid håp om raskere gjeninnhenting gjennom året. BNP-veksten i eurosonen ventes å bli på 5,2 prosent i 2021 og avta gradvis fram mot 2025 (figur 7.2). I USA ventes nedgangen i BNP i 2020 å bli noe mindre enn i eurosonen, på 4,3 prosent, mens BNP-veksten i 2021 anslås å bli på 3,1 prosent. Til tross for høye vekstrater i 2021, vil det ta tid før den økonomiske aktiviteten blant handelspartnere er tilbake til nivået før koronapandemien. Ifølge IMF, vil samlet BNP i industrilandene være om lag 2 prosent lavere ved utgangen av 2021 enn det var ved utgangen av 2019.

⁹ Eurosonen inkluderer Belgia, Tyskland, Estland, Irland, Hellas, Spania, Frankrike, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Østerrike, Portugal, Slovenia, Slovakia og Finland.

Figur 7.2. Årlig vekst i BNP. Anslag fra 2020. Prosent.



Kilde: IMF, NAV og SSB for Norge¹

¹ NAVs prognose for årene 2020–2022, SSBs framskrivning (Cappelen mfl., 2020) for årene 2023–2025

Den kinesiske økonomien er ikke blitt like hardt rammet av koronapandemien som de fleste industrilandene. IMF venter at BNP-veksten i Kina blir på 1,9 prosent i 2020 og på 8,2 prosent i 2021, noe som vil være et viktig bidrag til veksten i verdensøkonomien. I 2022–2025 venter IMF at veksttakten avtar og at BNP øker i gjennomsnitt med 5,5 prosent årlig.

Gjeninnhenting i Norge fortsetter

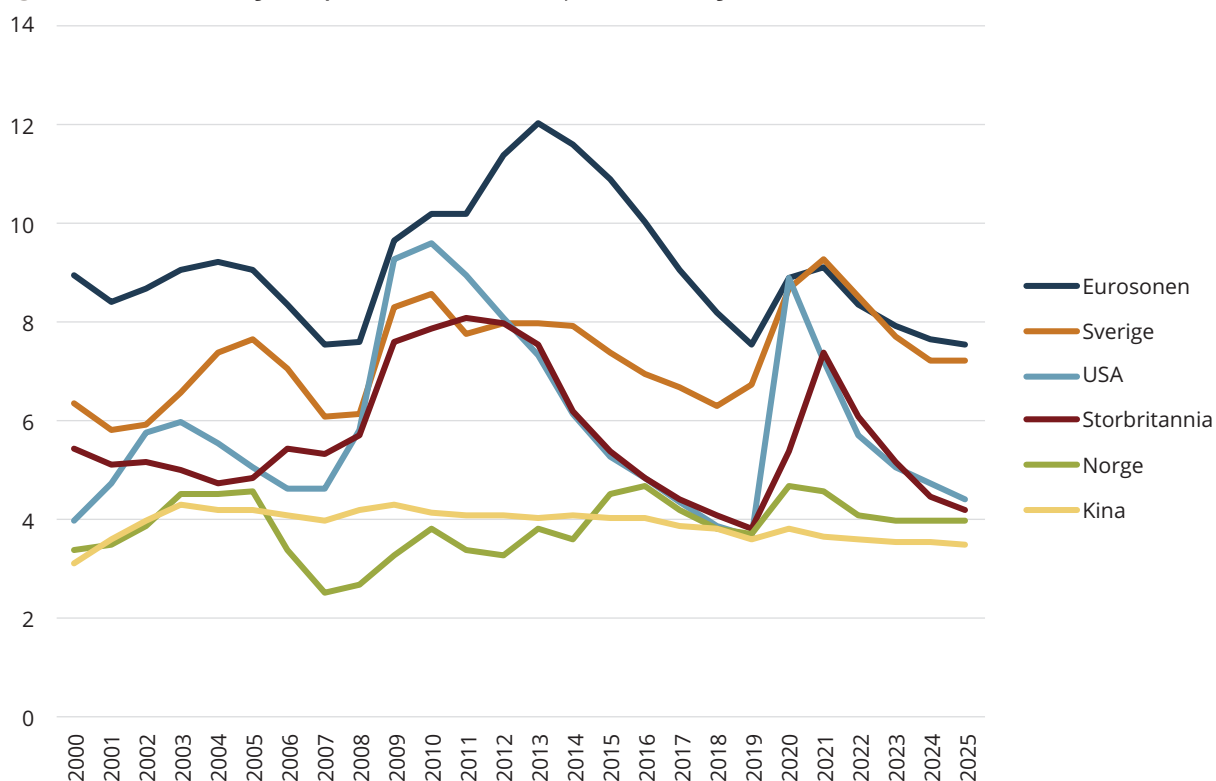
Aktiviteten i norsk økonomi har tatt seg opp siden mai, etter det kraftige fallet i mars og april på grunn av nedstengingen. NAV (Vidal-Gil og Gjerde 2020) forventer at gjeninnhentinga fortsetter fram mot 2022. Som en konsekvens av den tvungne sparingen gjennom 2020, forventer vi sterk vekst i privat konsum i 2021 og 2022, og at dette vil være det viktigste bidraget til veksten i norsk økonomi, til tross for en noe svakere reallønnsvekst i år. På den andre siden vil en nedgang i oljeinvesteringene, særlig i 2021, trekke veksten ned. Vi legger til grunn en noe sterkere boligprisvekst de kommende årene som følge av lave

utlånskostnader og lavt boligtilbud. Høyere boligpriser vil isolert sett føre til høyere boligbygging og til at boliginvesteringene gradvis henter seg inn igjen etter flere år med svak utvikling. Dette vil på sikt gi positive vekstimpulser til norsk økonomi. Den offentlige etterspørselen vil fortsatt bidra til å løfte veksten i norsk økonomi i 2021 og 2022, men i mindre grad enn i 2020. Økt utenlandsk etterspørsel i årene som kommer vil medføre en økning i eksporten av tradisjonelle varer og tjenester, men det vil ta tid før eksporten er tilbake på samme nivå som før koronakrisen.

Høyere arbeidsledighet

Nedstengingen våren 2020 medførte en kraftig økning i arbeidsledigheten i Norge og blant handelspartnerne. I figur 7.3 vises arbeidsledigheten målt med arbeidskraftsundersøkelsen, som er det harmoniserte målet for sammenlikning mellom land. Ulempen med arbeidskraftsundersøkelsen er at permitterte er definert som sysselsatte midlertidig fraværende fra jobb de første tre månedene med permitteringen, og blir

Figur 7.3. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken¹. Anslag fra 2020.



Kilde: IMF, NAV og SSB for Norge²

¹ Arbeidsledigheten er målt med arbeidskraftundersøkelsen for alle land som vises i figuren 7.3

² NAVs prognose for 2020–2022, SSBs framskrivinger (Cappelen mfl., 2020) for 2023–2025

regnet som arbeidsledige først etter tre måneder dersom de ennå ikke er tilbake i arbeid. Under koronakrisen har permitteringer økt kraftig både i Norge og blant handelspartnerne, noe som ikke fullt vises i arbeidskraftundersøkelsen. Utviklingen i antall arbeidstimer viser imidlertid omfanget av permitteringer. Ifølge Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) tilsvarer den globale nedgangen i antall timeverk i første og andre kvartal 2020 rundt 550 millioner færre fulltidsstillinger enn i fjerde kvartal 2019, før pandemien.

Ifølge IMF vil arbeidsledigheten blant Norges viktigste handelspartnerne gradvis avta fram mot 2025. I flere land, som eurosone, Storbritannia og Sverige, vil arbeidsledigheten fortsette å øke i 2021, mens i USA vil den gå noe ned allerede. Det vil imidlertid ta lang tid før arbeidsledigheten er tilbake til nivået før pandemien. I eurosone vil arbeidsledigheten i 2025 være på omtrent samme nivå som i 2019, mens i Storbritannia, Sverige og USA vil den fortsatt være høyere i 2025 enn før koronakrisen.

Utfordringer framover

Koronapandemien har medført økt ulikhet. Tjenestenæringer som innebærer kontakt mellom mennesker som reiseliv og transport, kultur og underholdning, eller detaljhandel har blitt hardest rammet. Særlig små bedrifter, de yngste og arbeidstakere med lite formell kompetanse er blitt berørt. Koronapandemien kan ifølge IMF medføre en økning i ekstrem fattigdom for første gang på over 20 år, der 90 millioner mennesker kan falle under inntektsgrensen på 1,90 dollar per dag i 2020. En klart ekspansiv finans- og pengepolitikk har bidratt til å dempe tilbakeslaget og til å kompensere arbeidere og bedrifter for inntektstapet som følge av pandemien. Både IMF og OECD oppfordrer regjeringene til å fortsette med offentlige støtteordninger for å unngå at de negative konsekvensene av koronakrisen blir vedvarende. Blant annet anbefales målrettede tiltak til læring og omskolering av arbeidsledige for å kunne skifte fra næringer der aktiviteten sannsynligvis vil forbli lavere enn før pandemien, som reiseliv og transport, til næringer som har blitt større, som netthandel. Videre anbefales økte investeringer i helse, utdanning og infrastruktur, som vil bidra til overgangen til en grønnere og mer digitalisert

økonomi. Koronakrisen er en global krise, derfor oppfordrer IMF og OECD også til økt internasjonalt samarbeid for å sikre bredt tilgang til vaksiner og medisiner mot covid-19, samt finansiell støtte til fattigere land for en solid gjeninnhenting i verdensøkonomien.

7.2 Høyere omstillingstakt

Koronapandemien har tvunget fram endringer i hvordan vi reiser, jobber, kommuniserer og konsumerer. Noen av disse endringene vil trolig være midlertidige, mens andre trolig vil påvirke oss i lang tid framover.

Etter hvert som den akutte krisen er over, vil oppmerksomheten endre seg fra å redusere de kortsiktige negative konsekvensene for norske virksomheter og husholdninger til å gjenreise verdiskapningen og skape nye arbeidsplasser. Investeringene som gjøres for å få fart på økonomien både i Norge og i resten av verden vil trolig i økende grad gjøres innenfor bærekraftige næringer i tråd med klimaforpliktelsene i Parisavtalen. Dette vil gi store utfordringer de neste tiårene, men vil også gi store muligheter innen nye og framvoksende næringsområder.

NHO (2020), som blant annet bygger på analyser fra SINTEF (2019), peker på fire bransjeovergrepene mulighetsområder som gir utfordringer, men som også kan være med på å sikre vekst og nye jobber i framtidens næringsliv:

- **En grønnere økonomi:** Mer fornybar energi, framvekst av den sirkulære økonomien og tilpassing til et varmere, våtere og villere klima.
- **En mer digital økonomi:** Økt verdi av data, økt automatisering og autonome løsninger, og nye forretningsmodeller.
- **En mer tjenestebasert økonomi:** Vekst i arbeidsintensive tjenester, digital transformasjon av tjenester, hjemlevering av tjenester, og økt etterspørsel etter opplevelsesbaserte tjenester.
- **En mer internasjonal økonomi:** Oppbremsing i globaliseringen, tilbaketrekning av globale verdikjeder, økt nordisk og europeisk samarbeid, og store eksportmuligheter i framvoksende næringer.

Dette er alle områder som også før koronakrisen var med på å drive fram endringsprosesser i norsk næringsliv, men det er ventet at disse endringsprosessene vil skyte ytterligere fart når den akutte krisen er over.

Økt digitalisering

Digitaliseringen har på mange områder skutt fart under koronakrisen ved at bruken av digitale verktøy har økt kraftig. Ifølge en undersøkelse utført av Computas (2020) har 8 av 10 virksomheter blitt mer digitaliserte som følge av koronapandemien. I overkant av 1/3 av virksomhetene i undersøkelsen har gitt sine ansatte opplæring i ny teknologi og digitale verktøy. Møter og konferanser har i stor grad blitt gjennomført digitalt, og å kunne levere gode digitale tjenester har blitt mye viktigere.

Mange virksomheter vil tilby sine ansatte en fleksibel arbeidsplass også i framtiden, og i mange yrker kan vi få endrede arbeidsmønstre og flere nyvinninger innen digitale samhandlingsløsninger og møteplasser (Economist 2020). Framveksten av 5G og «tingenes internet»/IoT (se faktaboks i kapittel 6.1) vil gjøre det enklere for enda flere yrkesgrupper å jobbe både hvor og når man vil: Tekniske anlegg kan overvåkes fra hytta, og pasienter kan følges opp, og kanskje til og med opereres, av spesialister som befinner seg et helt annet sted (E24 2017).

Digital samhandling åpner dessuten for at de ansatte sitter på geografisk forskjellige steder. I noen yrkesgrupper vil konkurransedynamikken på arbeidsmarkedet endre seg når arbeidstakere ikke lenger må flytte for å kunne ta en jobb. Dette vil i sin tur påvirke formidlingsarbeidet til NAV og utfordre kravet vi i dag stiller til arbeidssøkere om at de må være villige til å flytte, særlig hvis dette kravet treffer arbeidssøkere i noen sektorer tyngre enn i andre.

Utdanningssektoren ble omtrent over natten tvunget til å legge om til digital fjernundervisning. Selv om det ikke har vært like vellykket i alle tilfeller, vil dette digitale løftet kunne gi gevinster på lengre sikt. Fjernundervisning vil for eksempel kunne gjøre det enklere å drive kompetanseheving for å kunne omstille seg hurtig i et arbeidsmarked i stadig endring. For noen

yrkesgrupper finnes det et stadig voksende tilbud fra tjenester som Coursera, EdX og Udacity. Disse tilbyr ikke bare enkeltkurs, men i økende grad kurspakker for folk som ønsker å formalisere kunnskap eller reorientere seg mot nye yrker. Noen arbeidstakere vil få anledning til slik kompetanseheving på jobben, mens andre muligens må avveie tapt arbeidsfortjeneste her og nå mot framtidige karrieremuligheter (NOU 2019:12). Dette vil kunne gi nye sosiale skiller. Når de fleste også kontinuerlig lærer og tilpasser seg gjennom jobben, blir det desto hardere for de som står utenfor et arbeidsliv med høy omstillingstakt.

Økt digitalisering vil også medføre at flere arbeidsoppgaver kan automatiseres. Dette gir økt effektivitet og kan frigjøre ressurser til å utføre andre oppgaver, men vil også medføre at en del jobber forsvinner eller blir løst på andre måter. Nedgangstider fører gjerne til økt automatisering. Bortfallet av rutinepregede jobber i USA de siste tre tiårene er nesten utelukkende knyttet til permanente bortfall i økonomiske nedgangstider (Jaimovich og Siu, 2020). En global pandemi der menneskelig kontakt bør unngås vil trolig ikke gjøre insentivene for automatisering og utviklingen av autonome løsninger (som selvkjørende biler, transport-systemer mv.) mindre.

Det er knyttet stor usikkerhet til hvor mange jobber i Norge som risikerer å bli rammet av automatisering. OECD (2019) anslår at om lag 6 prosent av alle jobber i Norge har høy risiko for å bli automatisert bort, men at automatiseringen vil medføre vesentlige endringer for en langt større andel. Ekeland mfl. (2015) anslår at om lag én av tre jobber i Norge hadde stor sannsynlighet for å bli automatisert bort i løpet av de neste 20 årene. Denne analysen har imidlertid blitt kritisert for å ikke ta tilstrekkelig hensyn til at ny teknologi kan føre til at yrkene endres, i stedet for å forsvinne (Bye og Næsheim 2016). Hvilke yrker det er bruk for i framtiden avhenger også av en rekke andre faktorer som demografi, politikk og inntektsutvikling, og anslagene er derfor svært usikre. Selv om mange jobber vil forsvinne, vil digitaliseringen og automatiseringen også skape et stort antall jobber. Historisk sett har nettoeffekten av store teknologiske endringer på antall arbeidsplasser vært positiv (OECD 2019). Verdens økonomiske forum (WEF) har estimert at selv

om automatiseringen vil føre til at et stort antall jobber forsvinner, så vil det nye samspillet mellom mennesker, maskiner og algoritmer på verdensbasis skape om lag 12 millioner flere jobber fram mot 2025 enn de som forsvinner (World Economic Forum 2020b).

Jobber med lav sannsynlighet for å bli automatisert står mest sannsynlig overfor økt sysselsetting i årene som kommer. Yrker med lavt utdannede ansatte vil trolig i større grad forsvinne, mens flere vil bli ansatt i yrker som krever høy utdanning (Øye 2019). Omstillingen er ventet å bli særlig vanskelig i bransjer med generelt lavt utdanningsnivå og spesifikk fagkompetanse (Ødegaard mfl. 2020). Selv om antallet jobber på lang sikt sannsynligvis vil øke, vil trolig en del av de som mister jobben som følge av automatiseringen ha kompetanse som ikke lenger etterspørres.

Kompetansebehovsutvalget (NOU 2020: 2) peker på at digital kompetanse blir stadig mer grunnleggende i arbeidslivet, og at manglende digital kompetanse vil kunne gi færre muligheter i arbeidslivet. Over 70 prosent av arbeidstakere tror de selv i noen eller stor grad vil måtte øke sin digitale kompetanse som følge av økt digitalisering (Ingelsrud og Steen 2019). Samtidig oppgir en stadig fallende andel at de er interessert i å gjennomføre etter- eller videreutdanning, dersom arbeidsplassen legger til rette for det. Denne andelen er også klart lavere blant personer med inntil videregående utdanning enn for de som har høyere utdanning, til tross for at risikoen for automatisering, og dermed behovet for omskolering, er høyest i denne gruppen.

Den stadig økende viktigheten av data kan også gi nye muligheter. NHO (2020) peker på at data utgjør en stadig større andel av verdiskapningen i de fleste næringer. Den framvoksende trenden med kunstig intelligens og stordataanalyse vil trolig gjøre det enda enklere å realisere verdien av eksisterende data. Dette gjelder både data som en ren ressurs i verdiskapningen, men også økt produktivitet både i offentlig og privat sektor, og økt velferd gjennom bedre offentlige tjenestetilbud. En analyse utført på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020b) anslår

at datasenternæringen¹⁰ sysselsetter om lag 2 000 personer, men at næringen vil oppleve sterk vekst det kommende tiåret, gitt at de får gode og forutsigbare rammebetingelser. Fram mot 2030 anslås det at næringen kan sysselsette opp mot 25 000 personer.

NAV spiller en sentral rolle for å lette overgangen fra ledighet og tilbake i jobb. Når flere står mindre stødig i jobben, vil også flere kunne ha behov for støtte fra NAV. For å yte god veiledning må vi ha kjennskap til hvordan digitaliseringen treffer ulike yrkesgrupper, og vi må trolig understøtte et økende behov for livslang læring gjennom både endring av regelverk, praksis og en ny portefølje med arbeidstrening og kompetansehevende kurs. Her gir framveksten av massivt åpne nettkurs (MOOC) og tilpassede læringsmidler nye muligheter (Teknologirådet 2018), samtidig som at digitaliseringen fjerner «ventelisten» og gjør treningen tilgjengelig for flere. Kanskje bør ikke tilbudet begrenses til arbeidssøkende, men også til sysselsatte i yrkesgrupper som er spesielt utsatt for å miste jobben?

Plattformøkonomien – muligheter og utfordringer

Plattformøkonomien, ofte også omtalt som delingsøkonomien, har foreløpig marginal utbredelse i Norge. Plattformøkonomien betegnes av at økonomisk aktivitet og arbeid er organisert gjennom digitale plattformer, der den digitale plattformen legger til rette for interaksjon mellom grupper (Oppegaard 2020). Plattformøkonomien omfatter blant annet plattformer som Finn.no, Airbnb, Foodora, Nabobil etc. En kartlegging fra 2017 viser at om lag 1 prosent av befolkningen mellom 18 og 65 år hadde utført arbeid via arbeidsplattformer de siste 12 månedene, men bare 30 prosent av disse oppgir at de har jobbet ukentlig eller oftere (Alsos mfl. 2017).

Det er knyttet stor usikkerhet til hvor stort omfanget kommer til å bli i fremtiden. Pedersen mfl. (2016) anslår at plattformøkonomien framover vil nå en omsetning på rundt 42 milliarder kroner i 2025, men

¹⁰ Et datasenter er et anlegg bestående av servere og andre komponenter som brukes til å organisere, behandle, lagre og spre store mengder data (Nærings- og fiskeridepartementet 2018).

forskning fra blant annet USA tyder på at veksten der er i ferd med å flate ut og dermed ikke skal tas for gitt (Alsos mfl. 2017). NHO (2020) peker på at digitaliseringen er med på å fjerne geografiske markedsgrenser og dermed gir gode vekstmuligheter for virksomheter innenfor plattformøkonomien også i Norge. En spørreundersøkelse utført av Fafo på oppdrag fra Fagforbundet blant ungdommer i alderen 16–25 år viser at hele 95 prosent av de spurte mener at mulighetene for fast jobb er viktig for valg av yrke (Andresen mfl. 2017). Det kan tyde på at fleksibiliteten som plattformøkonomien i større grad enn det ordinære arbeidslivet tilbyr, ikke nødvendigvis er ønsket, i alle fall ikke blant unge.

Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017:4) peker på en rekke utfordringer, men også muligheter, knyttet til framveksten av delings- eller plattformøkonomien. Det kan by på mer effektiv bruk av allerede eksisterende ressurser og føre til høyere konkurranse og dermed lavere priser, bedre produkter og mer innovasjon. Det gir også økte sysselsettingsmuligheter for personer som av ulike grunner har havnet utenfor det tradisjonelle arbeidslivet. Samtidig gir det utfordringer knyttet til skatteregler, forbrukerrettigheter og den norske arbeidslivsmodellen. Enkelte deltakere i plattformøkonomien vil kunne få betaling under de tariffestede minstesatsene, mens de som er svært etterspurte vil kunne oppnå god fortjeneste. Ettersom inntekten fra slikt arbeid i stor grad fungerer som et supplement til vanlig arbeidsinntekt, er det noe uklart hvordan delingsøkonomien påvirker inntektsforskjellene i samfunnet.

I mange virksomheter innen plattformøkonomien er tjenestetilbyderne definert som selvstendige og ikke som fast ansatte. Selvstendig næringsdrivende har blant annet ikke de samme rettighetene når det kommer til trygde- og pensjonsrettigheter og stillingsvern som vanlige ansatte har. Mangelen på inntektssikring for selvstendige og frilansere har blitt en aktuell problemstilling under koronakrisen, og det ble etablert en midlertidig kompensasjonsordning for denne gruppen for å kompensere bortfallet av inntekt som følge av koronakrisen. Personer som ikke er fast ansatte deltar også i mindre grad i opplæringsaktiviteter ute i virksomhetene, noe som på sikt kan ha negative conse-

kvenser for den samlede kompetansen i denne delen av arbeidsstyrken. Oppdragstakere i plattformøkonomien må derfor i større grad selv ta initiativ til å øke sin egen kompetanse.

Det grønne skiftet

2019 var det nest varmeste året som noensinne har blitt registrert på global basis, med en temperatur som var 1,1 grader høyere enn førindustrielt nivå (WMO 2020). Bare 2016 har vært varmere, men samtlige av de varmeste årene har blitt registrert i løpet av de fem siste årene. Klimaendringene fører også til hyppigere ekstremvær som tørke, skogbranner, flommer og tropiske sykkloner. Konsekvensene av klimaendringene blir stadig mer synlige, og det begynner å haste, om klimamålene som ble fastsatt i Parisavtalen skal nås.

Parisavtalen, som ble signert i 2015, forplikter både Norge og resten av verden til å kutte kraftig i sine klimagassutslipp de kommende årene. Den internasjonale klimaavtalen har som mål å begrense økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen til under 2 grader, og helst så nærme 1,5 grader som mulig. 2020 var et viktig år for Parisavtalen, ettersom det er første gang verdens land skal oppdatere sine klimamål i tråd med avtalen. Som et av de første landene i verden, forsterket Norge sine klimamål i begynnelsen av februar. Gjennom de oppdaterte målene forplikter Norge seg til å redusere sine klimagassutslipp med 50 prosent sammenlignet med 1990-nivået, og å etterstrebe en reduksjon opp mot 55 prosent (Klima- og miljødepartementet 2020a). For å nå de ambisiøse målene kreves en omfattende omstilling innenfor alle samfunnsområder. Ifølge modellberegninger gjort av DNV GL (2020b) er Norge per i dag ikke i rute til å nå klimamålene. I stedet for 50 prosent reduksjon ligger vi per i dag an til å klare å redusere klimagassutslippene med 23 prosent før 2030.

Energirelaterte klimagassutslipp utgjør om lag $\frac{3}{4}$ av verdens totale globale klimagassutslipp (OurWorldIn-Data 2020), der de største kildene er energiforbruk innen industrien, i bygninger og i transportsektoren. Som følge av koronakrisen er verdens energietterspørsel anslått å falle med om lag 8 prosent i år (DNV GL 2020c). Det er ventet at det vil gå særlig hardt ut over etterspørselen etter olje og kull, og at etterspørse-

len etter fornybare energikilder vil bli minst påvirket (Statkraft 2020). Dette fører til at energirelaterte klimagassutslipp trolig vil ha nådd toppen i 2019 (DNV-GL 2020c). Det internasjonale energibyrådet (IEA 2020) anslår at etterspørselen etter olje vil fortsette å øke noe de kommende årene, men at etterspørselen vil flate ut fram mot 2030. Den økte etterspørselen kommer hovedsakelig fra framvoksende økonomier.

Lavere etterspørsel etter olje vil isolert sett ha en negativ effekt på oljeprisen, som igjen påvirker nivået på oljeinvesteringene. Investeringene innen utvinning og rørtransport nådde toppen i 2014, men falt deretter kraftig de påfølgende årene som følge av det store fallet i oljeprisen i perioden 2014–2016 (SSB 2020). Oljeinvesteringene har tatt seg gradvis opp siden den tid, men det er ventet at investeringene vil falle igjen etter 2020. Samtidig har store investeringer innen fornybar kraft ført til at installert kapasitet for vindkraft har blitt firedoblet, og for solkraft har kapasiteten blitt doblet hele 27 ganger de siste ti årene (Statkraft 2020). Den store økningen i kapasiteten kommer i stor grad av en kraftig kostnadsreduksjon og teknologiforbedring.

Kombinasjonen av lavere etterspørsel etter olje, klimaendringene og den store satsingen på fornybar kraft på global basis vil trolig framskynde behovet for omskifting fra en oljedrevet økonomi. Samtidig er norsk økonomi mindre avhengig av oljenæringen i dag enn tilbake i 2014. Både antall direkte sysselsatte i oljenæringen, eksporten av olje og gass som andel av norsk eksport og verdiskapningen som andel av BNP innen oljenæringen, har gått merkbart ned. Samtidig som inntektene fra oljevirkksomheten vil fortsette å være viktig for norsk økonomi i lang tid framover, vil utbyggingen av nye prosjekter på norsk sokkel etter all sannsynlighet bremse opp fram mot 2035, noe som blant annet vil ramme de delene av industrien som er avhengig av leveranser til oljenæringen. Norske myndigheter har også lansert flere ulike satsningsområder for å få fart på det grønne skiftet i norsk økonomi og å skape nye grønne arbeidsplasser. I høst lanserte regjeringen sine planer for å støtte gjennomføringen av fangst, transport og lagring av CO₂ i Norge (Klima- og miljødepartementet 2020b).

Gjennom «Langskip»-prosjektet gis det omfattende statsstøtte som skal legge grunnlaget for ny teknologi og videreutvikling av næringen. Det har tidligere blitt anslått at en satsing på CO₂-håndtering kan være med på å skape mellom 30 000 og 40 000 nye arbeidsplasser i Norge fram mot 2050, i tillegg til å styrke konkurransekraften med opp mot 90 000 arbeidsplasser (SINTEF 2018).

Regjeringen har gitt omfattende støtte til Equinors havvind-prosjekt ved Snorre- og Gullfaks-feltene gjennom Enova, hovedsakelig for å videreutvikle teknologien. Flytende havvind er et relativt umodent marked, og anslagene til den framtidige størrelsen er derfor svært usikre. Det er ventet at det vil utgjøre en beskjeden andel av norsk kraftproduksjon fram mot 2035 (DNV GL 2020b).

Sammenlignet med andre land er det en høy andel som mottar helserelaterte ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i Norge (NOU 2019:7). Det kan forklares både av økonomiske insentiver gjennom relativt sjenerøse velferdsordninger, men også økt kompetansebehov og oppmerksomhet på effektivitet (Fevang 2020). Det er tidligere vist at perioder med høy ledighet fører til økt overgang til helserelaterte ytelser. Lima (2016) fant en økning i andelen som både brukte opp sykepengerrettighetene og som hadde overgang til arbeidsavklaringspenger under den oljedrevne nedgangskonjunkturen i Rogaland og Aust-Agder i 2016. Sannsynligheten for å bli uføretrygdet øker også markant når man blir arbeidsledig (Bratsberg mfl., 2013). Under koronakrisen har det blitt uttrykt bekymring for at en økt andel arbeidsledige, særlig unge med svak tilknytning til arbeidslivet, skal falle varig utenfor arbeidsmarkedet (Finansdepartementet 2020).

På grunn av en høy omstillingstakt framover, kan vi oppleve flere perioder med økt ledighet innen enkelte næringer eller geografiske områder. Selv om en del arbeidsplasser og yrker vil forsvinne, vil også mange nye jobber bli skapt i de kommende årene. Følster (2018) anslår at det vil være sterkest vekst i sysselsettingen innen blant annet utdanning, helse- og sosialtjenester, samt programvare- og applikasjonsutviklere/analytikere. Særlig innenfor helse- og

sosialtjenester har det i NAVs bedriftsundersøkelse blitt rapportert om stor mangel på arbeidskraft de siste årene. Vi vet fra tidligere at den geografiske mobiliteten ved arbeidsledighet i form av flytting er ganske lav (Andreev og Schou 2017). Den geografiske mobiliteten målt ved pendling er imidlertid betraktelig høyere, og det samme er den yrkesmessige mobiliteten (Kann mfl. 2018). Mobiliteten er også høyere blant personer med høy utdanning og høy inntekt. Gitt at digitaliseringen og automatiseringen i størst grad er forventet å ramme lavinntektsgrupper, bør man vurdere tiltak som tar til sikte å øke den geografiske og yrkesmessige mobiliteten. Sysselsettingsutvalget (NOU 2019:7) har blant annet foreslått strengere håndhevelse av det gjeldende regelverket knyttet til mobilitet og bedre digitale verktøy for å hjelpe arbeidssøkere å kartlegge sine muligheter basert på ledige stillinger. En høy omstillingstakt på arbeidsmarkedet vil også stille krav til at NAV-veiledere holder seg løpende oppdatert på de lokale forholdene på arbeidsmarkedet for effektivt å kunne formidle arbeidskraft.

Et sentralt virkemiddel for å øke den yrkesmessige mobiliteten blant arbeidssøkere er å tilrettelegge for kompetanseheving. Regjeringen la i april 2020 fram en stortingsmelding om kompetansereformen «Lære hele livet». Der ble det presentert en rekke tiltak for å hindre at noen skal «gå ut på dato» som følge av manglende kompetanse (Kunnskapsdepartementet 2020). Dette inkluderer blant annet tiltak for å stimulere til mer etterspørsel etter kompetanseutvikling, åpne utdanningssystemet for livslang læring og bedre kobling mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanseutvikling. Som en midlertidig ordning er det fram til sommeren 2021 åpnet for å kombinere dagpenger med utdanning for å gi insentiver til kompetanseheving mens man er arbeidsledig eller permittert under koronakrisen. En permanent ordning med kombinasjon av dagpenger og utdanning er foreslått i ulike former i flere NOU-er, se NOU 2019:7, NOU 2018:13 og NOU 2019:12. En bekymring knyttet til gjennomføringen av utdanningstiltak for arbeidsledige, er at returen til arbeid blir forsinket, men i et krevende arbeidsmarked de kommende årene er det mindre grunn til å frykte slike effekter siden det vil være viktigere å prioritere utsiktene på arbeidsmarkedet.

Det har også blitt foreslått å opprette et nytt program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (NOU 2019:12). Dette skal være et samarbeid mellom arbeidslivet og det offentlige, både når det kommer til gjennomføring og finansiering. Nye utdannings- og opplæringstilbud skal utvikles basert på konkrete identifiserte kompetansebehov i arbeidslivet. Det inkluderer både formell utdanning innen videregående utdanning, fagskoler og høyere utdanning, men også uformell opplæring. For å kunne gjennomføre den digitale undervisningen på en god måte under koronakrisen har utdanningssektoren vært gjennom et digitalt løft. Det viltrolig gjøre det enklere å fullføre kompetansehevende tiltak uten fysisk oppmøte og dermed senke terskelen.

7.3 Stadig flere sysselsatte i tjenestenæringene fram mot 2040

For å kunne framskrive sysselsettingen etter næring på lengre sikt er det nødvendig å framskrive næringsstrukturen i økonomien. Befolkningens størrelse og sammensetning, omfanget av petroleumsvirksomheten, utviklingen i internasjonal økonomi samt finanspolitikken er av stor betydning for utviklingen i norsk økonomi. Cappelen mfl. (2020) presenterer en referansebane som viser hvordan norsk økonomi kan utvikle seg fram til 2040, basert på en rekke forutsetninger. Framskrivninger så langt fram har stor usikkerhet, og formålet er å avdekke mulige ubalanser som kan oppstå. Det gjør at tiltak kan settes i verk for å motvirke uønskede utviklingstrekk.

Det legges til grunn at befolkningen vil utvikle seg som anslått i hovedalternativet i SSBs siste befolkningsframskrivning (se kapittel 4.1). Med lavere antall fødsler og lavere nettoinnvandring enn anslått for to år siden, vil veksten i befolkningen mellom 15 og 74 år bli på 0,2 prosent i gjennomsnitt hvert år i perioden 2022–2040. Dette innebærer at befolkningen i yrkesaktiv alder vil vokse saktere enn tidligere år, og at de eldste framover vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen. Dermed vil både pensjonsutbetalinger og behovet for omsorgstjenester øke. Lavere befolkningsvekst framover medfører isolert sett lavere vekst i norsk økonomi.

Oljeprisen antas å ligge på 50 dollar ved utgangen av 2021, slik prisen på framtidige oljekontrakter indikerer. Fram til 2040 vil oljeprisen deretter øke i samme takt som inflasjonen. Oljeproduksjonen er anslått å nå toppen i 2024/2025 og falle kraftig fram til 2030, i tråd med anslag fra Oljedirektoratet (2021), for så å flate litt ut fram mot 2040. Oljeinvesteringene ventes å følge samme mønster og holde seg på et høyt nivå fram til 2024, for så falle kraftig fram til 2040. Oljeinvesteringene vil dermed gå fra å utgjøre 6 prosent av BNP for Fastlands-Norge i gjennomsnitt de siste to årene, til 2 prosent i 2040. Nedgangen i oljeproduksjon og -investeringer vil dempe veksten i fastlandsøkonomien på lengre sikt og påvirke næringssettingsingen og etterspørselen etter arbeidskraft framover.

Veksten internasjonalt hadde tatt seg opp de siste årene før koronapandemien, og med det etterspørselen etter norske varer og tjenester. En svakere krone bidro også til dette. Koronapandemien medførte et kraftig økonomisk tilbakeslag blant Norges handelspartnere i første halvår 2020. Cappelen mfl. (2020) legger til grunn en gjeninnhenting i internasjonal økonomi de nærmeste årene, og at på mellomlang sikt¹¹ vil BNP-veksten hos handelspartnerne bli på om lag 2 prosent årlig. Det tilsvarer den gjennomsnittlige veksten i de 20 årene før koronakrisen. På samme måte som i Norge, ventes den økonomiske veksten å bli noe lavere enn dette på lang sikt, som følge av lavere befolkningsvekst og økt aldring av befolkningen. Videre legges det til grunn en konstant valutakurs, og at forholdet mellom import- og eksportpriser endrer seg lite framover. Eksporten av tradisjonelle varer vil dermed vokse raskere i perioden 2022–2040 enn det som har vært tilfellet det siste tiåret, noe som vil bidra positivt til veksten i norsk økonomi.

Framskrivningen forutsetter at offentlige utgifter, det vil si summen av offentlig konsum og investeringer, samt stønader til husholdninger, følger handlingsregelen for finanspolitikken. Det vil si at det oljekorrigerte budsjettunderskuddet antas å være nær 3 prosent av Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) i perioden 2022–2040. Målt som andel av BNP for Fast-

lands-Norge er de samlede stønadene til husholdningene ganske stabile i perioden 2022–2040. En økning i antall alderspensjonister bidrar til høyere overføringer til husholdninger framover, mens lavere barnetall trekker litt i motsatt retning. Offentlige investeringer forutsettes å vokse litt saktere enn Fastlands-BNP. Samtidig forutsettes en svak økning i sysselsettingen i offentlig forvaltning, hovedsakelig grunnet høyere aktivitet i helsesektoren, slik at offentlig konsum vokser i omtrent samme takt som Fastlands-BNP. På den andre siden ventes privat konsum å vokse raskere enn Fastlands-BNP, blant annet som følge av økte pensjonsutbetalinger. Gitt disse forutsetningene vil veksten i fastlandsøkonomien være på mellom 1,4 og 1,6 prosent årlig fram mot 2040. Dette er under trendveksten før koronapandemien, og tjenestenæringene vil vokse raskere enn resten av økonomien.

Sysselsettingsutviklingen etter næring følger den antatte utviklingen i norsk økonomi, og som figur 7.4 viser, er det sysselsettingen innen private tjenestenæringene og offentlig forvaltning som øker fram til 2040 og som drar opp samlet sysselsetting i Fastlands-Norge. Innen bygg og anlegg ventes kun svak vekst, mens innen varehandel, industri og utvinning av olje og gass vil sysselsettingen være lavere i 2040 enn i 2019.

Sysselsettingen i de private tjenestenæringene utgjorde i overkant av en fjerdedel av sysselsettingen i Fastlands-Norge i 2019. Ifølge SSBs framskrivinger vil den øke med 13 prosent fram til 2040, det som tilsvarer 93 000 flere sysselsatte enn i 2019. Innen offentlige tjenester har sysselsettingen vokst jevnt de siste tiårene, noe som hovedsakelig skyldes vekst innen helse- og omsorgstjenester. Denne trenden ventes å fortsette, slik at sysselsettingen innen offentlige tjenester, unntatt forsvaret, vil være 11 prosent høyere i 2040 enn den var i 2019, det vil si omtrent 90 000 flere sysselsatte (figur 7.5). Dermed vil sysselsettingen innen private og offentlige tjenester samlet utgjøre i underkant av 60 prosent av sysselsettingen i Fastlands-Norge i 2040.

Innen bygg og anlegg anslås sysselsettingen å øke sakte fram til 2040. Sysselsettingen i denne næringen økte mye de seneste årene som følge av høy vekst i

.....
¹¹ Tidsperioden er ikke nærmere spesifisert i rapporten, men dette gjelder trolig fram mot ca. år 2030.

boliginvesteringene, særlig i 2015 og 2016. Selv om boliginvesteringene falt i 2018 og 2019, fortsatte sysselsettingen i bygg og anlegg å øke, men saktere. Nedgangen i boliginvesteringene har fortsatt gjennom de tre første kvartalene i 2020, og sysselsettingen har gått noe ned. I framskrivingene vil dette snu neste år, og antall sysselsatte i bygg og anlegg ventes å øke med 18 000 innen 2040.

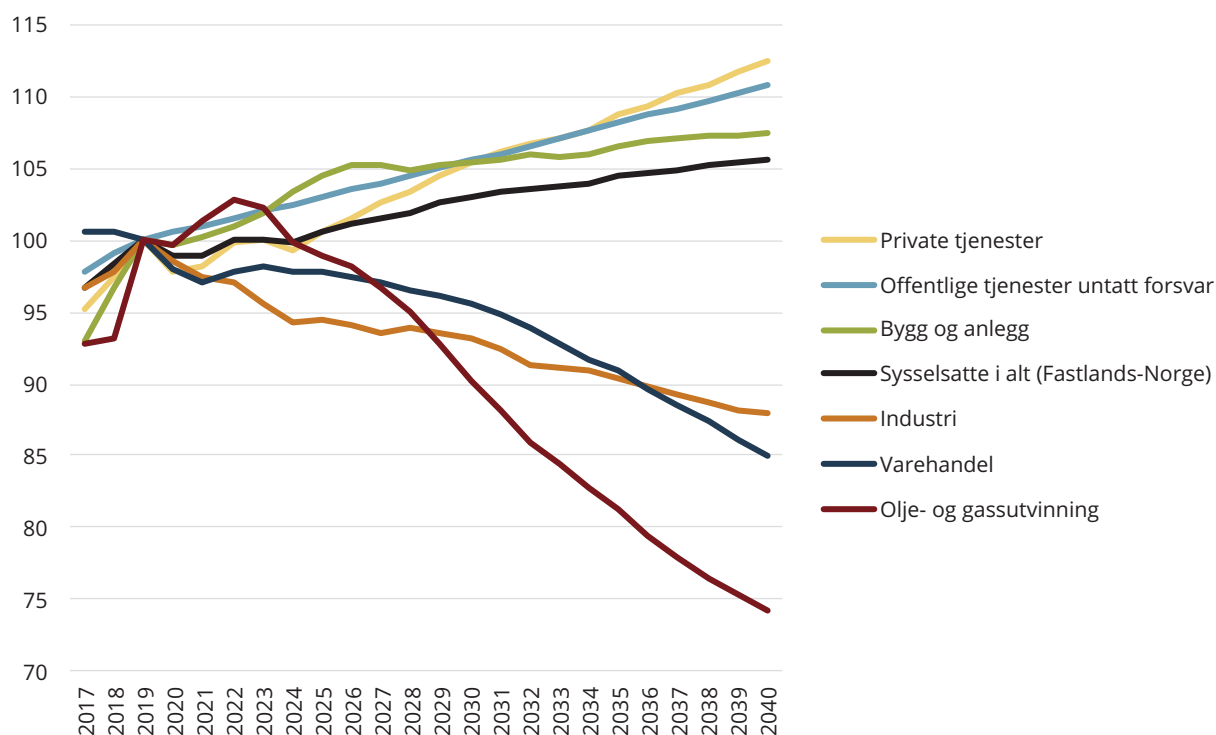
Varehandelen er en av de største næringene når det gjelder antall sysselsatte. I 2019 sysselsatte denne næringen 359 000 personer. Sysselsettingen innen varehandel hadde imidlertid gått ned gjennom 2018 og 2019, og nedgangen ble enda større i første og andre kvartal 2020 som følge av nedstengingen for å begrense koronaspredningen. SSB framskriver en svak nedgang i sysselsettingen i varehandel fram til 2040, noe som kan sees i sammenheng med endrede handelsmønstre og økende netthandel, selv om privat konsum ventes å vokse framover. Ifølge framskrivningen vil det være 54 000 færre sysselsatte i næringen i 2040 enn i 2019.

Sysselsettingen innen utvinning av olje og naturgass har falt mye siden 2014, men den ventes å ta seg noe opp igjen fram til 2023, i takt med ny oppgang i oljeinvesteringene. I figur 7.4 ser vi at etter 2023 tilsier framskrivningen en nedgang på 28 prosent av sysselsettingen innen petroleum fram til 2040, noe som betyr om lag 6 000 færre sysselsatte enn i 2019. Nedgangen i oljebransjen rammer også de delene av industrien som leverer mye til oljebransjen, for eksempel maskinindustrien og verftsindustrien. Selv om andre deler av industrien vil oppleve høyere etterspørsel fra utlandet framover, viser SSBs framskrivning et fall i industrisysselsettingen mot 2040. Da vil det være om lag 26 000 færre sysselsatte i industrien enn i 2019.

Geografisk og yrkesmessig mobilitet vil bli viktigere

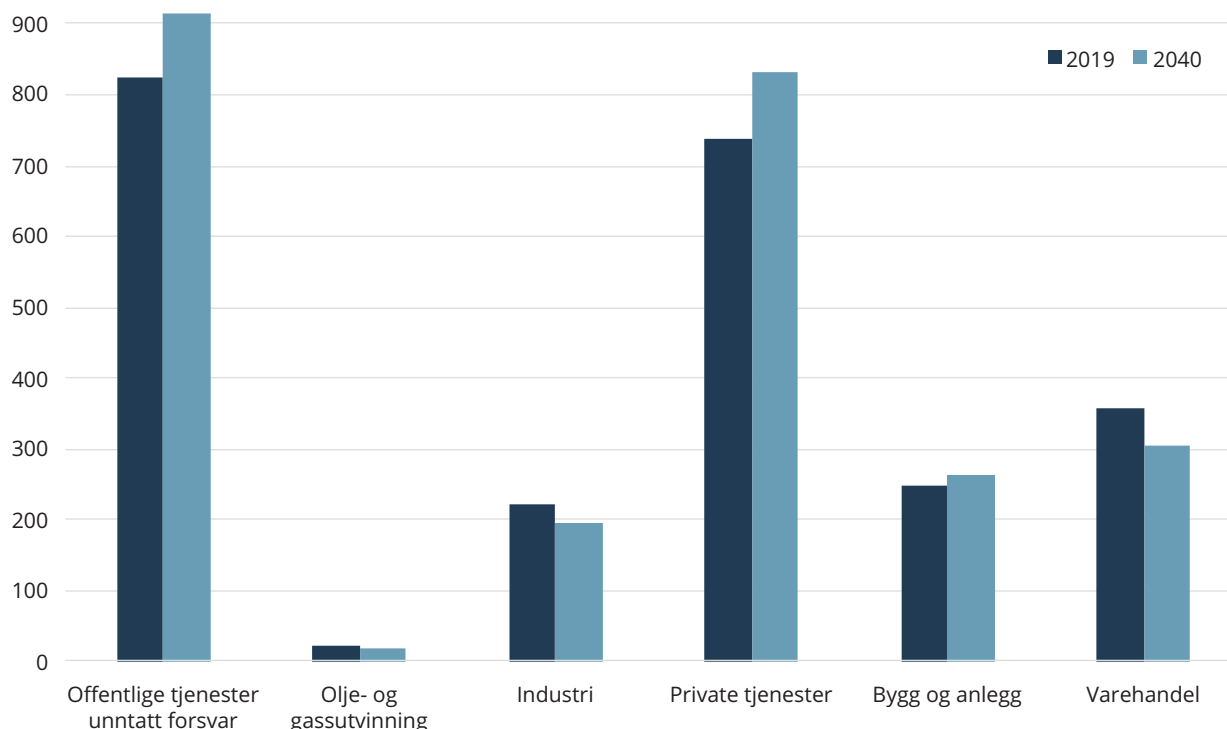
En ny nedgang i sysselsettingen innen petroleum og oljerelatert industri etter 2024 kan igjen medføre relativt store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. I fylker med mye oljerelatert virksomhet vil fokus på omstilling av arbeidskraft være viktig. Andre regioner

Figur 7.4. Framskrevet sysselsetting etter næring. Anslag fra 2020. Indeksert, 2019=100.



Kilde: SSB (Cappelen mfl. 2020)

Figur 7.5. Antall sysselsatte etter næring. Faktiske tall i 2019, anslag i 2040. Tusen personer.



Kilde: SSB (Cappelen mfl. 2020)

vil ha økt sysselsetting og lavere ledighet. Dermed vil geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidssøkere fortsatt bli en viktig del av oppfølgingen for NAV.

7.4 Høyest ledighet blant de med lite utdanning

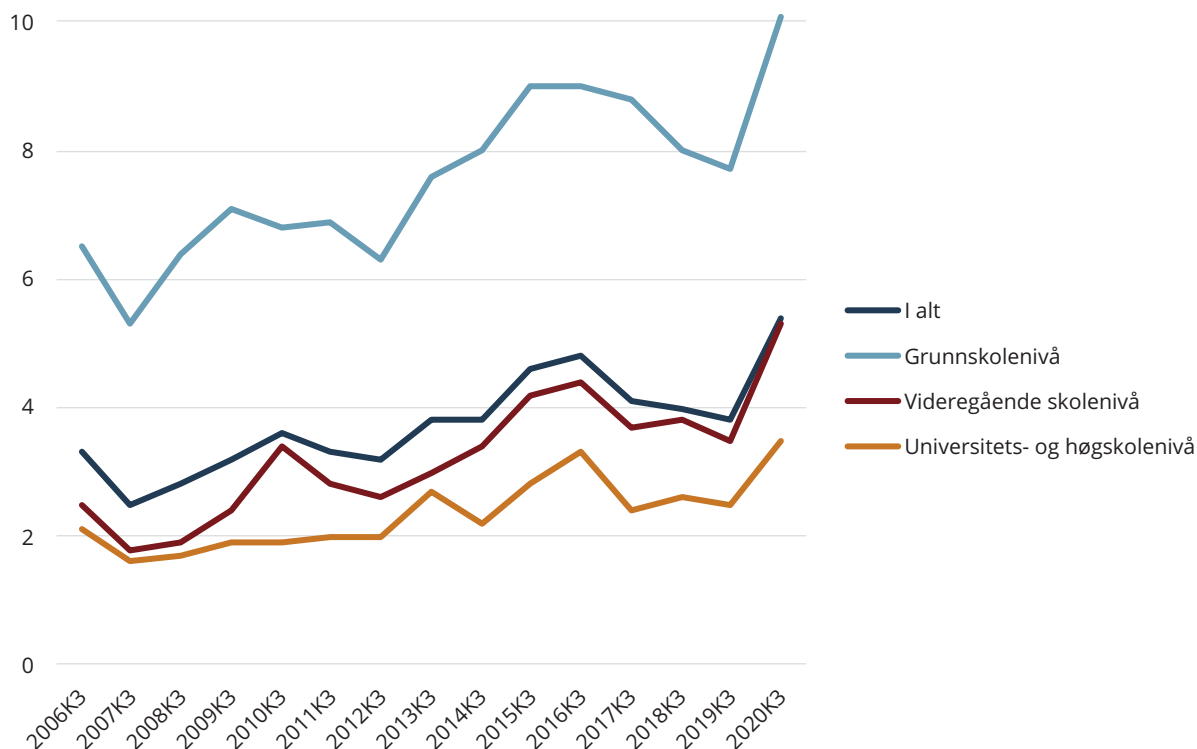
SSB anslår i sine framskrivinger at arbeidsledigheten målt med arbeidskraftundersøkelsen (AKU) vil være på 4,3 prosent av arbeidsstyrken i gjennomsnitt i perioden 2022–2040, noe som antas å være et gjennomsnittsnivå for AKU-ledigheten. Arbeidsledigheten varierer imidlertid med konjunktorene. Som figur 7.6 viser, har det vært store svingninger i arbeidsledigheten i perioden 2006 til 2020, med kraftige økninger blant annet etter finanskrisen i 2008 og under nedgangskonjunktoren i 2014–2016. I 2020 har koronapandemien og de omfattende smitteverntiltakene for å begrense smittespredningen medført en økning i arbeidsledigheten i Norge uten sidestykke i fredstid. Dette gjelder uansett utdanningsnivå, men de med lite utdanning har opplevd større svingninger og høyere

ledighetsnivå enn de med videregående eller høyere utdanning.

NAV må håndtere brå skifter på arbeidsmarkedet

En stabil arbeidsledighet fram til 2040 i framskrivningen må som nevnt sees på som et gjennomsnittlig nivå for ledigheten, og det må regnes med svingninger i arbeidsledigheten framover. Dette betyr at NAV må kunne håndtere brå skifter på arbeidsmarkedet, og arbeidsmengden kan øke betydelig på kort tid. Det har vi sett under koronapandemien, og vi har tidligere opplevd det under finanskrisen og under oljekrisen, som særlig rammet i Rogaland i 2014–2015. Det gjelder både behandling av dagpengesøknader og oppfølging av arbeidsledige. I tillegg vet vi at perioder med økt ledighet også kan føre til at flere mottar helserelaterte ytelser som sykepenger og arbeidsavklaringspenger (se kapittel 9.2). Vi venter at ledigheten vil fortsette å være høyere for personer med lite utdanning enn for de med fagbrev eller høyere utdanning. De som ikke har fullført utdanning, krever gjerne mer

Figur 7.6. Arbeidsledighet etter utdanningsnivå. Prosent av arbeidsstyrken.



Kilde: SSB

oppfølging fra NAV og i større grad har behov for ulike former for arbeidsmarkedstiltak.

7.5 Stadig flere med høyere utdanning

I løpet av de siste årene har etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning økt. Fra tredje kvartal 2006 til tredje kvartal 2020 gikk den samlede sysselsettingen, målt med AKU, opp med 330 000 personer, en økning på 14 prosent. Økningen blant de med høyere utdanning var enda større og utgjorde 42 prosent av den samlede sysselsettingen i tredje kvartal 2020, opp fra 33 prosent i tredje kvartal 2006. Antall sysselsatte med grunnskole som høyeste utdanning falt derimot med 77 000, eller 15 prosent, i samme periode. Antall sysselsatte med videregående skole som høyeste utdanning økte med 56 000 (5 prosent) fra tredje kvartal 2006 til tredje kvartal 2020. De utgjorde 42 prosent av alle sysselsatte i 2020, ned fra 45 prosent i 2006.

På grunn av koronapandemien og smittevernstiltakene for å begrense spredningen var samlet antall sys-

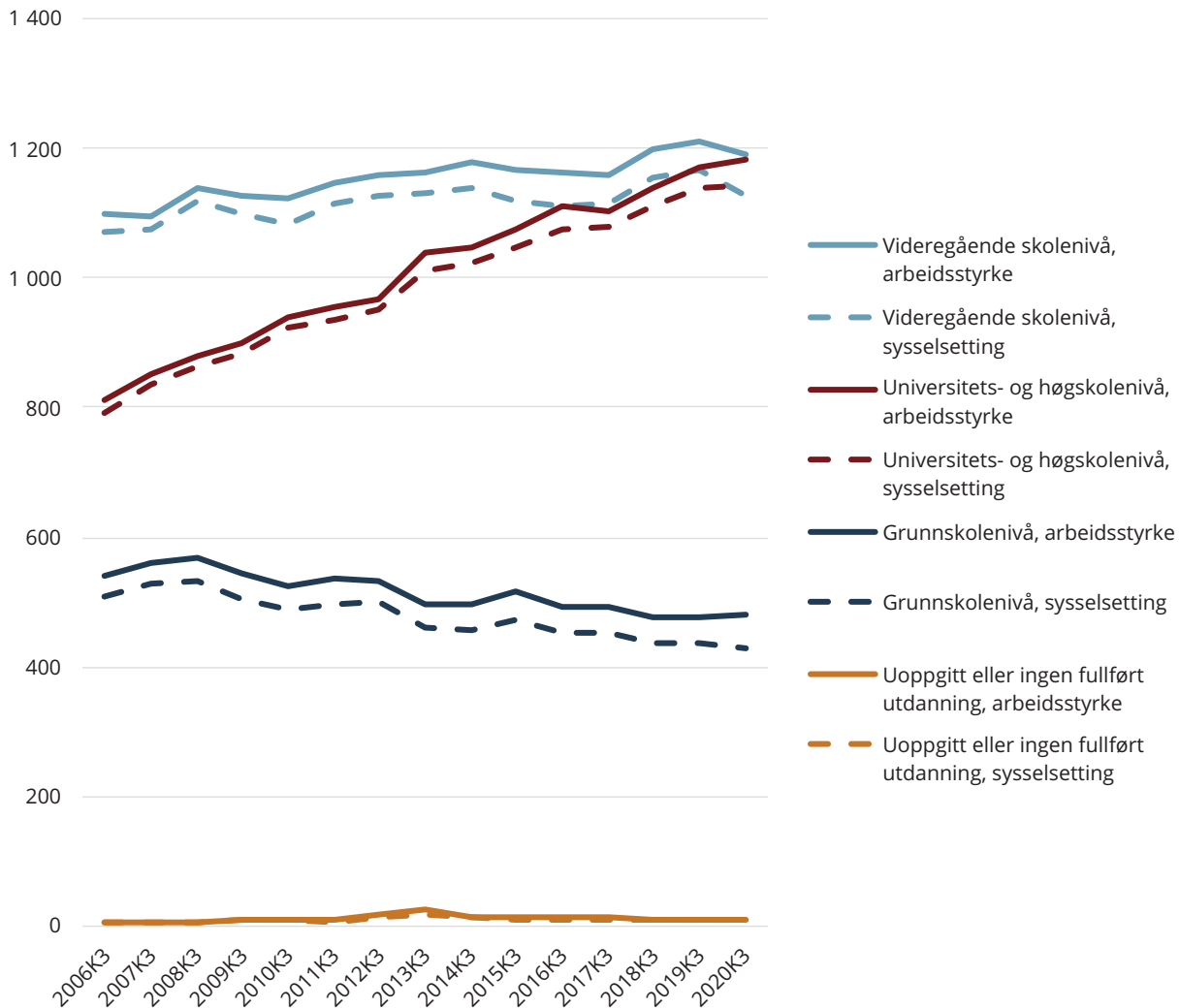
selsatte i tredje kvartal 2020 lavere enn i tredje kvartal 2019. Sysselsettingen falt blant alle utdanningsgrupper, med unntak av de med høyere utdanning.

Utdanningsnivået i befolkningen har også økt kraftig siden 2006. Figur 7.7 viser at det særlig er antallet med høyere utdanning som har økt, og de utgjør også en stadig større andel av arbeidsstyrken. Samtidig har det blitt stadig færre uten utdanning utover grunnskolen.

Flere fullfører videregående skole

Siden 2006 har det vært en positiv trend med økt gjennomføring av videregående opplæring, og andelen som fullfører var 6 prosentpoeng høyere i 2019. 78,1 prosent av de som startet videregående utdanning høsten 2013 hadde fullført i løpet av fem-seks år. Dette er 0,5 prosentpoeng høyere enn forrige kull. Det er imidlertid forskjeller mellom studieprogram og kjønn. Størst andel som ikke fullfører i løpet av fem-seks år finner vi blant menn i de yrkesfaglige studieprogrammene. Her hadde 65,6 prosent av de som startet i 2013 fullført i 2019. Selv om denne

Figur 7.7. Antall personer i arbeidsstyrken og sysselsatte etter utdanningsnivå. 3. kvartal 2006–3. kvartal 2020. 1 000 personer.



Kilde: SSB

fullføringsandelen er lavere enn gjennomsnittet, er den 0,2 prosentpoeng høyere enn forrige kull. Kvinner i studieforberedende utdanningsprogram hadde høyest fullføringsandel i 2019, med 90,4 prosent. I gjennomsnitt var andelen menn som fullførte videregående opplæring i 2019 noe lavere enn andelen kvinner. Det var også blant menn at andelen hadde økt minst, sammenliknet med forrige kull.

Det er også stadig flere som fullfører høyere utdanning. 67,5 prosent av de som begynte en høyere utdanning i 2011 hadde fullført i 2019, det vil si i løpet av åtte år. Denne andelen er 13 prosentpoeng høyere enn for ti år siden. Andelen som hadde fullført høyere

utdanning i løpet av åtte år i 2019 var høyere blant kvinner enn blant menn, med henholdsvis 71,7 og 61,8 prosent, selv om den hadde økt mest blant menn det siste tiåret. Andelen som fullførte høyere utdanning av mer enn fire års varighet, var imidlertid høyere blant menn enn blant kvinner, og dette var også tilfellet for ti år siden. Studentene som var under 20 år da de begynte en høyere utdanning i 2011, fullførte oftere enn de andre aldersgruppene (80 prosent). 6 av 10 høyere utdanninger ble fullført av kvinner, og denne andelen har endret seg lite siden 2009.

7.6 Høy etterspørsel innen helse- og omsorgsfag

I figur 7.8 vises framskrevet tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanningsnivå fram til 2040 (Cappelen mfl. 2020). Tilbud og etterspørsel er framskrevet i to separate modeller som tar utgangspunkt i dagens befolkning og SSBs siste befolkningsframskrivning. Etterspørselen etter arbeidskraft er modellert med utgangspunkt i forutsetninger om den økonomiske utviklingen i Norge. Det vil si at etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft er avhengig av nærings sammensetningen framover og hvordan sysselsettingssammensetningen etter utdanningsnivå i hver næring har vært de siste årene. Framskrivningen av arbeidsstyrken er gjort uavhengig av antakelser om den framtidige økonomiske utviklingen og er basert på de utdanningsvalgene befolkningen gjorde i perioden 2012–2016, samt den observerte yrkesdeltakelsen til befolkningen i ulike alders- og utdanningsgrupper. Det er dermed ikke tatt hensyn til mekanismer som bidrar til tilpasninger på arbeidsmarkedet, som endringer i relative lønninger og ledighetsnivå for ulike utdanningsgrupper. Avvikene som oppstår i framskrivningen mellom tilbud og etterspørsel for noen utdanningsgrupper kan derfor ikke tolkes som framskrevet arbeidsledighet for disse gruppene, men peker på mulige ubalanser på arbeidsmarkedet på lengre sikt.

Stadig færre med grunnskole

I framskrivningene fortsetter trenden med økt utdanningsnivå i befolkningen. Personer med kort høyere utdanning (bachelor) og lang høyere utdanning (mastergrad eller doktorgrad) vil utgjøre en stadig større andel av arbeidsstyrken, men veksten i etterspørselen av personer med høyere utdanning ser ut til å bli lavere enn veksten i arbeidsstyrken.

Etterspørselen etter personer med fagutdanning ventes å øke klart mer enn tilbudet, særlig for helsefagarbeidere og andre yrkesfag rettet inn mot industri, bygg og anlegg og håndverk. Det har allerede blitt avdekket mangel på flere av disse utdanningsgruppene, blant annet i NAVs bedriftsundersøkelse 2019. Ifølge Cappelen mfl. (2020) vil denne mangelen med stor sannsynlighet forsterke seg, med mindre tiltak blir satt i verk.

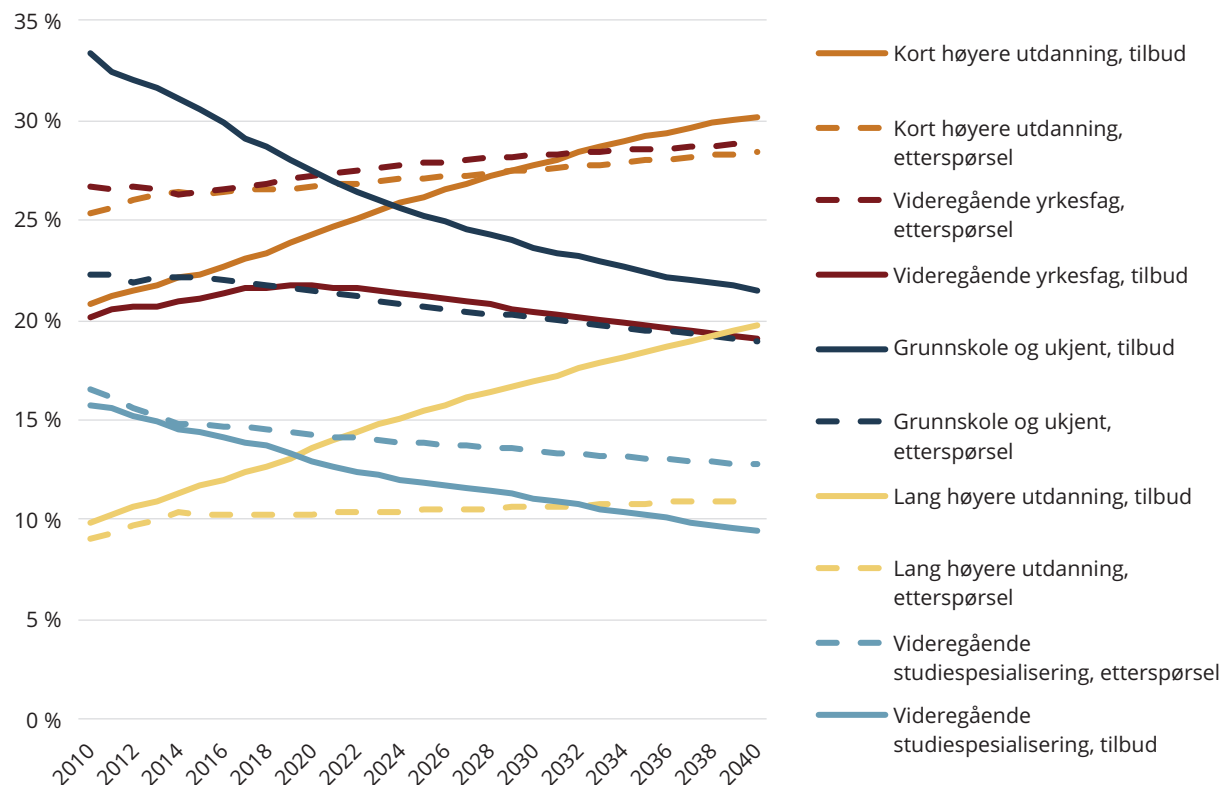
Personer med bare grunnskole eller uoppgitt utdanning vil utgjøre en stadig mindre andel av arbeidsstyrken. Det må sees i sammenheng med at befolkningsframskrivningene viser lavere nettoinnvandring framover, og at mange innvandrere er registrert med grunnskole eller ukjent utdanningsbakgrunn. Denne gruppen vil også utgjøre en stadig mindre andel av sysselsettingen, men etterspørselen etter personer med grunnskoleutdanning ventes i framskrivningene å være høyere enn tilbudet. Dette kunne tilsi noe lavere arbeidsledighet for denne gruppen framover, men det er også mulig at en del av arbeidsoppgavene kan bli overtatt av sysselsatte med høyere utdanning, og at framskrivningene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp at disse oppgavene er særlig utsatt for automatisering. Personer med grunnskoleutdanning eller ukjent utdanning har høyest ledighetsnivå (som vist i figur 7.6) og vil sannsynligvis fortsette å være en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet. Det kan også begrunnes med at de fleste forholdene som gjør at vi venter høyere omstillingstakt på arbeidsmarkedet framover – både teknologisk utvikling, globalisering og ettervirkninger av koronapandemien – treffer lavkompetanseyrker i større grad enn andre grupper (se kapittel 7.2).

Lavere innvandring framover enn det som var antatt i SSBs befolkningsframskrivning fra 2018 er også hovedgrunnen til at nivået på arbeidsstyrken og sysselsettingen i årets framskrivning er betydelig lavere enn i framskrivningen fra 2018. SSB estimerer at det kan være rundt 70 000 færre personer i arbeidsstyrken og 90 000 færre sysselsatte i 2035 enn anslått for to år siden.

Viktig å tolke framskrivningen med forsiktighet

Det er viktig å tolke figur 7.8 i lys av at framskrivningen av arbeidsstyrken er gjort under forutsetning av at de som velger utdanning i tiden som kommer, tar samme utdanningsvalg som tilsvarende personer tok i 2012–2016. I virkeligheten vil de unge som gjør sine utdanningsvalg ta hensyn til hvor stor etterspørsel det er etter ulike typer utdanning, og til forventet lønn og ledighetsnivå for ulike yrker. Også arbeidsgivere vil ta hensyn til hvilke typer utdanninger den tilgjengelige arbeidskraften har. Ved ubalanse mellom tilbud og etterspørsel kan arbeidsgiverne for eksempel øke lønnen for den arbeidskraften det er mangel på, noe

Figur 7.8. Framskriving av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med ulike utdanningsnivå, 2019–2040. Andel av samlet arbeidsstyrke.



Kilde: SSB (Cappelen mfl. 2020)

som vil gi insentiver til å utdanne seg i det feltet. Utdanningspolitikken kan også bidra til å rette eventuelle ubalanser.

En viktig grunn til avvikene mellom tilbud og etterspørsel for noen utdanningsgrupper er at flere med lavere utdanningsnivå vil pensjonere seg framover, mens det er relativt få med høyere utdanningsnivå som vil gå av med pensjon fram mot 2040. Det legges til grunn i framskrivingene at personer som går av med pensjon vil bli erstattet av personer med samme utdanningsnivå som dem selv. Imidlertid kan arbeidsgivere også endre sammensetningen av arbeidskraften ved å ansette arbeidstakere med høyere (eller lavere) utdanningsnivå enn det de gjorde tidligere. Som Cappelen mfl. (2020) påpeker, likner noen utdanningsgrupper hverandre og kan utføre hverandres arbeidsoppgaver, og personer med høyere utdanning skal være godt rustet til å tilegne seg ny kunnskap. Innføring av ny teknologi kan også endre bruken av ulike typer arbeidskraft framover, noe som ikke eksplisitt er

tatt hensyn til i framskrivingen, utover det som følger av historiske trender.

Økt etterspørsel etter personer med videregående yrkesfag

Som figur 7.8 viser, ventes det klart større vekst i sysselsettingen enn i arbeidsstyrken for personer med fagutdanning på videregående nivå. Cappelen mfl. (2020) fordeler framskrevet arbeidsstyrke og sysselsetting etter utdanningsnivå videre etter fagfelt. Samlet for videregående yrkesfag rettet mot industri, bygg og anlegg og håndverk, er det ventet høyere vekst i sysselsettingen enn i arbeidsstyrken. Blant annet bidrar en fortsatt vridning fra sysselsatte med grunnskole til sysselsatte med yrkesfag i disse næringene til økt etterspørsel etter denne utdanningsgruppen. Videre anslås det at antall personer i arbeidsstyrken med denne kompetansen begynner å gå ned i 2025, siden det vil utdannes færre enn de som går av med pensjon. Med de forutsetningene som er lagt til grunn, kan mangelen på arbeidskraft med videregående

yrkesfag rettet mot industri, bygg og anlegg og håndverk anslås til rundt 50 000 personer i 2035. Det kan være vanskelig å erstatte denne typen arbeidskraft med personer med høyere utdanning. Økt fullføring av videregående opplæring inne disse fagene, eller økt innvandring, kan bidra til å redusere mulig mangel i framtiden.

I framskrivningen blir det også påpekt et udekket behov for personer med videregående opplæring innen studieforbereidende og økonomisk-administrative fag. Særlig blant de med videregående innen økonomi og administrasjon er det sannsynlig at de som går av pensjon, i stedet vil bli erstattet med personer med utdanning innen samme fagfelt på bachelor- og masternivå.

Framskrivningene av arbeidsstyrken er som sagt basert på utdanningstilbøyeligheter fra årene 2012 til 2016, slik at eventuelle endringer i utdanningsvalg etter den tid ikke er tatt hensyn til. Med dette som utgangspunkt blir det utdannet færre med videregående yrkesfag enn de som pensjoneres, derfor faller antall personer i arbeidsstyrken i denne utdanningsgruppen. Cappelen mfl. (2020) estimerer at samlet mangel på arbeidskraft med videregående fagutdanning kan være på opptil 88 000 personer i 2035, med de forutsetningene som er lagt til grunn og uten tiltak for å motvirke den.

Økende behov for personer med utdanning innen helse- og omsorgsfag

Behovet for helsepersonell øker mot 2040 som følge av en aldrende befolkning. Ifølge framskrivningene kan det etter hvert bli betydelig mangel på personer med videregående utdanning innen helse- og omsorgsfag. Etterspørselen etter personer med denne kompetansen har blitt oppjustert samtidig som tilgangen av arbeidskraft har blitt nedjustert som følge av lavere innvandring og observerte utdanningsvalg. Med de forutsetningene som er lagt til grunn, estimerer Cappelen mfl. (2020) et udekket behov for personer med videregående utdanning innen helse- og omsorgsfag på cirka 36 000 i 2035. I tillegg vil det bli utdannet for få med bachelor innen pleie- og omsorgsfag til å dekke veksten i etterspørselen. Dette gjelder hovedsakelig sykepleiere og vernepleiere, og det estimerte underskuddet i 2035 er på om lag 20 000 personer. Til

sammen forventes det en voksende mangel på personer med disse utdanningene mot 2040. Noe av dette behovet kan bli dekket av personer med bachelor innen andre helsefag som ikke er like spesifikt rettet mot den eldre befolkningen, og her vil det ifølge framskrivningene være flere som utdanner seg enn som vil bli etterspurt. Samtidig er det usikkerhet knyttet til eventuelle standardhevinger av helsetjenester og til teknologiske endringer som kan endre behovet for helsepersonell.

Befolkningsutviklingen avgjør også behovet for personer med utdanning innen pedagogiske fag. Framskrevet sysselsetting for denne utdanningsgruppen har blitt nedjustert som følge av lavere vekst i barnetallene på grunn av lavere innvandring og lavere fruktbarhetsrate, og den er ventet å avta fram mot 2040. Arbeidsstyrken viser en stabil utvikling, siden det utdannes omtrent like mange som antallet som går av med pensjon. Framskrivningene tyder dermed på at tilgangen på personer med denne utdanningen vil bli større enn etterspørselen framover.

Flere med høyere utdanning

Framover vil det være betydelig vekst i andelen av arbeidsstyrken med høyere utdanning. Det skyldes at blant de som vil gå av med pensjon er det færre med høyere utdanning enn blant de som starter yrkeskarrieren. Selv om også etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning vil øke, vil tilbudet av arbeidskraft med høyere utdanning vokse sterkere. Det er særlig innen økonomiske og administrative fag, samfunnsvitenskap og humanistiske fag, at framskrivningen viser høyere tilbud enn etterspørsel. Det kan innebære at de med høyere utdanning går inn i arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av personer med lavere utdanningsnivå, men arbeidsoppgavene kan også endres slik at det er nødvendig med høyere utdanning.

Personer med høyere utdanning innen tekniske og naturvitenskapelig fag vil utgjøre en stabil andel av sysselsettingen i framskrivningene. Grunnen til at andelen ikke øker framover, er at mange med denne kompetansen har arbeidet i petroleumsnæringen og industri, og fra 2024 ventes det lavere aktivitet i olje-relaterte næringer. Veksten i de private tjenestenærin-

gene, og i mindre grad i bygg og anlegg, bidrar til å dempe nedgangen i etterspørsel etter denne kompetansen. Etterspørselen etter personer med høyere utdanning innen tekniske og naturvitenskapelig fag forventes derfor å holde seg konstant, mens arbeidsstyrken forventes å vokse framover, ettersom det utdannes flere enn de som går av med pensjon. Den teknologiske utviklingen kan imidlertid føre til et større behov for personer med høyere utdanning innen tekniske og naturvitenskapelig fag enn det framskrivningen tilsier.

7.7 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan vil endringene i arbeidslivet påvirke NAV?
- Hva betyr det for NAV at kompetansebehovet endres raskt?
- Hvordan vil plattformøkonomien og andre endringer i ansettelsesformer påvirke NAV?
- Hvordan skal vi håndtere rask endring for bestemte yrkesgrupper eller regioner?

8. LEVEKÅR

Av: Ivar Lima

Begrepet levekår blir brukt både i Folketrygdloven og i Lov om sosiale tjenester. Ytelsene og ordningene NAV forvalter er viktige for å sikre levekårene til grupper som av ulike grunner faller utenfor arbeidslivet. Gjennom forvaltningen av folketrygden skal NAV bidra til å sikre økonomisk trygghet og til å «bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.» (Folketrygdloven § 1). NAV forvalter Lov om sosiale tjenester, som utgjør samfunnets siste sikkerhetsnett. Ifølge Sosialtjenesteloven § 1 har NAV gjennom loven et ansvar for å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.» I rundskrivet til Sosialtjenesteloven er det beskrevet en minimumsstandard for levestandard. Livsopphold i loven inkluderer dekning av grunnleggende behov. I tillegg skal «Utgiftsdekningen [...] gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av. Livsoppholdsbegrepet er derfor et dynamisk begrep.»

Levekår skal her forstås som materiell levestandard og avgrenses til materielle ressurser som den enkelte husholdning disponerer. Materielle ressurser er alt fra tilgang til mat og drikke, bolig, klær, transport og andre nødvendighetsartikler, og tilgang til ulike typer tjenester. Tilgang til gode helsetjenester og til utdanning er også sentrale aspekt ved levestandarden i et moderne samfunn. I Norge er alle langt på vei sikret tilgang til både utdanningstjenester og helsetjenester, uavhengig av husholdningens inntekt. Levekår handler både om mengden ressurser og kvaliteten på dem. Hva slags type levekår en husholdning vil være i stand til å oppnå har en sterk sammenheng med husholdningens samlede inntekt, men vil også være påvirket av andre faktorer, som for eksempel personlige ressurser.

En husholdnings inntekt vil være den faktoren som har mest å si for en husholdnings levestandard, og i dette kapitlet vil vi derfor blant annet rapportere om utviklingen i realinntekt.

Norge er et av verdens rikeste land, og den økonomiske veksten har over mange år gitt økte realinntekter for de fleste. Sammenliknet med andre land klarer vi i stor grad å opprettholde jevn inntektsfordeling med relativt små forskjeller i levekår. Det skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet fortsatt medvirker til å fordele inntektene slik at forskjellene blir mindre enn i andre land.

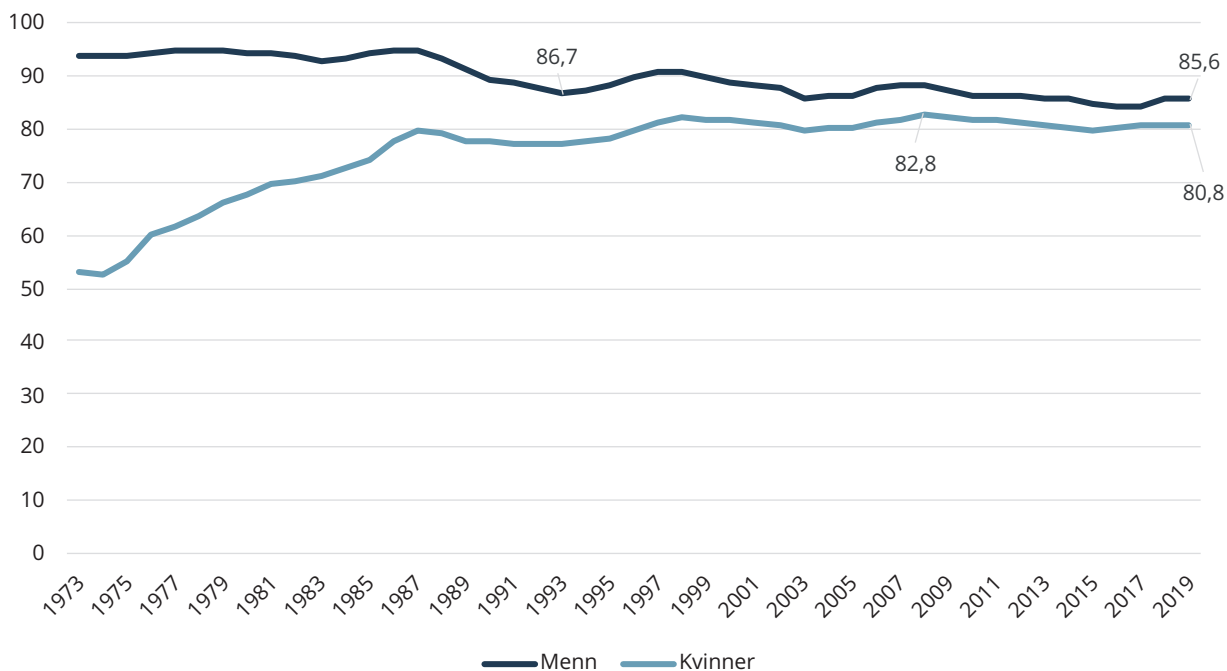
8.1 Færre sysselsatte

Den viktigste inntektskilden til personer i arbeidsfør alder er inntekt fra lønnet arbeid. Inntekt fra lønnet arbeid utgjør også det viktigste inntektsgrunnlaget for beregning av inntektssikringsordningene i folketrygden, som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, foreldrepenger og alderspensjon. Den viktigste faktoren for å sikre gode levekår til flest mulig er høy sysselsetting.

Med tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) kan vi følge sysselsettingen til aldersgruppen 25–54 år over en lang periode (figur 8.1). Helt siden midten av 80-tallet har menn hatt en svakt nedgående trend i sysselsettingen. Kvinners sysselsetting var lenge betydelig lavere, men har hatt en sterkt økende trend siden 70-tallet. Veksten i kvinners sysselsetting avtok noe etter hvert, men fortsatte helt til 2008, med en topp på 82,8 prosent. Etter 2008 falt sysselsettingsprosenten noe også blant kvinner, og i 2019 er den på 80,8 prosent. De siste årene har utviklingen i andelen sysselsatte menn og kvinner vært ganske lik.

Statistisk sentralbyrå (SSB 2020d) påpeker at reduksjonen i sysselsettingen har skjedd uten at det har vært

Figur 8.1. Andelen AKU-sysselsatte etter kjønn. Prosent av befolkningen i alderen 25–54 år.



Kilde: SSB

en tilsvarende økning i ledigheten. Dette observerer de ved å beskrive utviklingen i arbeidsstyrken, som er definert som summen av sysselsatte og arbeidsledige, altså personer som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet. Arbeidsstyrkeprosenten (summen av sysselsatte og arbeidsledige som andel av befolkningen) har blitt redusert i samme periode som sysselsettingen har falt. Rapporten påpeker følgende: «Videre ser en at de mer kortsiktige svingninger i utviklingen i sysselsettingen på grunn av konjunkturer også slår gjennom i arbeidsstyrkeprosentene. Det betyr at veksten i arbeidsledigheten ikke motsvarer nedgangen i sysselsettingen i dårlige tider på arbeidsmarkedet.» (SSB 2020d s. 36). Dette er en indikasjon på at noen slutter å søke arbeid i nedgangstider, og at langvarig ledighet medfører at en økt andel faller permanent ut av arbeidsmarkedet. Dette støttes av flere effektstudier som har undersøkt konsekvenser av det å miste jobben. En studie av norske arbeidstakere viser at det å miste jobben øker sannsynligheten for å bli uføretrygdet med 121 prosent for menn og 48 prosent for kvinner seks år senere (Bratsberg mfl. 2013). Studien omhandler også den mer kortsiktige effekten på overgangen til midlertidige helseytelser og viser at sannsynligheten øker med 9 prosentpoeng for menn og

12 prosentpoeng for kvinner. Menn blir sterkere rammet av nedgangskonjunkturer enn kvinner, både ved at menn oftere jobber i konjunkturutsatte næringer, og ved at den negative effekten av ledighet på helse og overgang til uføretrygd er sterkere blant menn enn blant kvinner. Det er blant gruppene som har svak tilknytning til arbeidslivet at vi finner de fleste av husholdningene med lav inntekt.

8.2 Ny teknologi og globalisering kan medføre dårligere levekår for noen grupper

På tross av reduksjonen i sysselsetting blant menn har Norge høy sysselsetting og relativt små lønnsforskjeller sammenlignet med andre land. Disse to trekkene bidrar vesentlig til å motvirke lav inntekt og dårlige levekår. Fordelingsutvalget påpekte at Norge og de andre nordiske landene har bidratt til dette gjennom universelle og sjenerøse inntektssikringsordninger, en koordinert lønnsfastsettelse gjennom trepartssamarbeidet som har medført små inntektsforskjeller før skatt, relativt høye og progressive skatter på inntekt, et omfattende tilbud av offentlig finansierte tjenester innenfor helse og utdanning og en aktiv arbeidsmar-

keds- og makroøkonomisk politikk som sikrer høy og stabil økonomisk aktivitet og sysselsetting (NOU 2009: 10).

Den jevne inntektsfordelingen utfordres imidlertid av arbeidsmarkedets påvirkning av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk utvikling. Dette er omtalt nærmere i kapittel 4 og 7.

Arbeidsinnvandring har ført til økt konkurranse om lavkompetansejobber (Fedoryshyn 2018). Det er gjort flere studier som indikerer at det kan gjøre det vanskeligere for enkelte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet. Ifølge Hoen, Markussen og Røed (2018) har økt innvandring fra lavinntektsland medført svakere arbeidsmarkedstilknytning blant unge norskfødte som har vokst opp i familier med lav inntekt. Det ventes riktignok lavere nettoinnvandring framover, sammenliknet med den rekordhøye innvandringen i perioden 2005–2015 (se kapittel 4.2). Det kan bidra til å dempe konkurransen om jobber med lave krav til kompetanse.

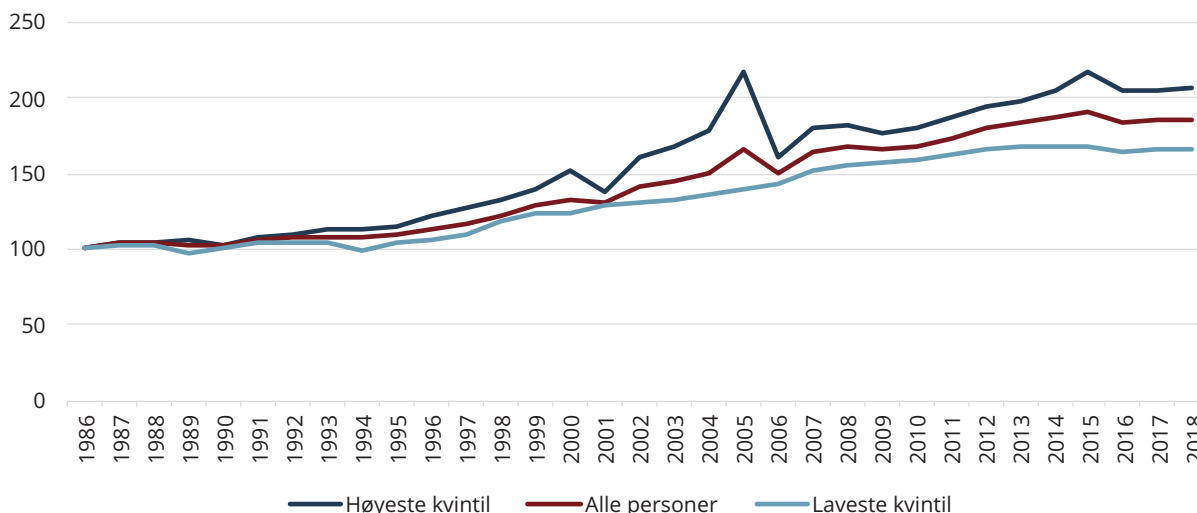
8.3 Økt realinntekt også for husholdninger med lav inntekt

Husholdningenes disponible realinntekt viser den mengden varer og tjenester en husholdning kan kjøpe for inntekten og er det målet på inntekt som best beskriver utviklingen i husholdningenes materielle levekår. Det er likevel ikke en entydig sammenheng mellom slik inntekt og levekår, siden forskjellige husholdninger vil ha ulike forbruks sammensetning, og prisene på ulike varer og tjenester vil variere mellom husholdninger. Særlig har variasjon i boutgifter betydning for hvordan inntekten kan omsettes til levestandard.

Figur 8.2 viser utviklingen i husholdningens inntekt etter skatt per forbruksenhet i 2018-kroner for gjennomsnittet av alle personer, og for gjennomsnittet blant de 20 prosentene (femdelene) som tilhører husholdningene med høyest og lavest inntekt. I perioden 1986–2018 har realinntekten (inntekt etter skatt) for en typisk husholdning¹² økt med 86 prosent. Det er hovedsakelig fra 1997 til 2014 at realinntekten økte, og dette er en periode med høy velstandsvekst. Veksten for femdelen med høyest inntekt var på 106 prosent i perioden, mens for femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntekten med 66 prosent. På tross

¹² Inntekt etter skatt per forbruksenhet i faste 2018-kroner.

Figur 8.2. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Gjennomsnitt. Indeks i faste 2018-kroner. 1986=100. Kvintiler.



Kilde: SSB

Definisjoner

Inntekt etter skatt

Inntektsbegrepet omfatter summen av husholdningens registrerte inntekter etter skatt. Dette inkluderer alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, som for eksempel pensjoner, ulike trygder og bostøtte. Skatt og negative overføringer som betalt barnebidrag og pensjonspremier kommer til fratrukk. Det er en del faktorer som påvirker husholdningens økonomiske ressurser, men som likevel ikke omfattes av inntektsbegrepet. Det gjelder verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av boligjenester og varige konsumgoder og eventuelle inntekter som er unndratt beskatning, som inntekt fra svart arbeid (Omholt 2019).

EU-skala og forbruksenhet

Inntekt måles på husholdningsnivå. Det innebærer at en person som har 0 i personinntekt, likevel ikke har lavinntekt hvis ektefelle eller samboer har høy inntekt. I EUs skala vektet første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på to voksne og tre barn beregnes da til 2,4 forbruksenheter. Dette betyr at husholdningen ifølge EUs skala trenger 2,4 ganger høyere inntekt enn en enslig, for å oppnå samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2018 var lavinntektsgrensene på 190 000 og 228 000 kroner etter skatt per forbruksenhet for henholdsvis EU-50 og EU-60. Dette betyr at lavinntektsgrensen for en husholdning med to voksne og tre barn i henhold til EU-50-målet var på 457 000 kroner mens den i henhold til EU-60-målet var på 548 000 kroner etter skatt.

av at inntektsforskjellene har økt i perioden, har dermed også de med de 20 prosent laveste inntektene fått tatt del i den økte kjøpekraften. Samtidig ser vi at kjøpekraften til husholdningene i laveste inntektskvintil begynte å flate ut allerede i 2012, mens for husholdningene med høy inntekt økte kjøpekraften betydelig i tre år til. I den laveste femdelen er realinntekten nå den samme som i 2012, og vi hadde dermed seks år uten økning i realinntekten til denne innteksgruppen. Også når en tar utgangspunkt i en mindre gruppe, som de 9,6 prosent av befolkningen som hadde en inntekt under 60 prosent av medianen i 2005, er det en betydelig bedring i kjøpekraften fra 1997 til 2013 (Lima mfl. 2020).

I 2016 var det et betydelig fall i realinntektene for de med høye inntekter, og bare et svakt fall for de med lave inntekter. Median inntekt etter skatt for alle husholdninger falt med 2,2 prosent, målt i faste priser.

Nedgangen i realinntekt i 2016 skyldes sterk prisstigning, svak nominell økning av lønningene og uendrede barnetrygdsatser (SSB 2017). I 2017 og 2018 har realinntektene til husholdningene hatt en svak økning, og utviklingen er lik for både høyeste og laveste kvintil.

De siste 20 årene har vi altså hatt en velstandsvekst blant alle innteksgrupper, og vi har ikke hatt noen perioder med betydelig nedgang i realinntekten. Spørsmålet er om denne utviklingen vil fortsette i framtiden, eller om vi vil se perioder med nedgang i realinntekten for medianhusholdningene eller for gruppene med lav inntekt. En nedgang i realinntekten til medianhusholdningen vil kunne inntreffe om vi får en langvarig nedgangskonjunktur i norsk økonomi og må sees i sammenheng med konklusjonene i kapittel 7 om arbeidsmarkedet, der det ikke forventes en langvarig nedgangskonjunktur, men perioder med omfattende omstilling i arbeidslivet.

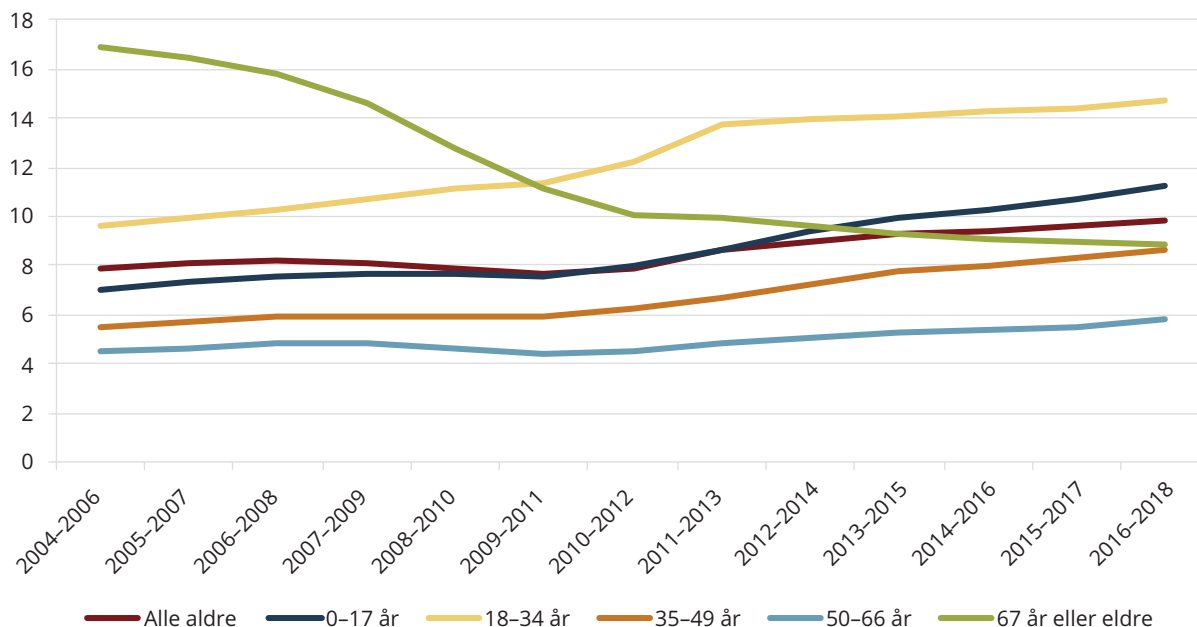
8.4 Flere med treårig lavinntekt

Et mål for relativ lavinntekt som er mye brukt i Norge, er EU-60 (Omholt 2019). Her er lavinntekt i en husholdning definert som en inntekt under 60 prosent av medianinntekten, justert for antallet medlemmer av husholdningen (se faktaboks med definisjoner). Husholdningens formue eller gjeld blir ikke tatt hensyn til i dette målet. Her skal vi beskrive utviklingen i treårig lavinntekt (kalt «vedvarende lavinntekt» av SSB) – det vil si andelen personer som bor i husholdninger som har under 60 prosent av medianinntekten over tre år.

Andelen unge og unge voksne med lavinntekt øker, mens andelen eldre synker

Figur 8.3 viser utviklingen i treårig lavinntekt for forskjellige aldersgrupper. I perioden fra 2006 til 2018 har andelen med treårig lavinntekt økt fra 8 prosent til 10 prosent. Årsaken er ikke at inntektene til de med lav inntekt er redusert i denne perioden, tvert imot har realinntektene til denne gruppen økt. Årsaken er at *inntektsforskjellene* mellom husholdningene har blitt noe større, fordi medianinntekten har steget mer enn inntektene til de som ligger nederst i inntektsfordelingen. EU-60 måler lavinntekt relativt til medianinntekten, og ikke absolutt lavinntekt.

Figur 8.3. Andel personer med treårig lavinntekt i prosent (EU-60) etter alder.¹ Treårsperioder fra 2004–2018. Prosent.



¹ Aleneboende studenter er utelatt.

Kilde: SSB. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/tabell/10_498

Tidligere var det særlig eldre som hadde mindre å rutte med enn den typiske husholdningen, men den demografiske sammensetningen av lavinntektsgruppen har nå endret seg. Andelen med lavinntekt i aldersgruppen 67 år og eldre har falt betydelig de siste årene og er nå lavere enn gjennomsnittet i befolkningen. Hvis vi tar hensyn til formue, synker andelen eldre med relativ lavinntekt ytterligere.

At andelen eldre med lavinntekt har gått ned, må ses i sammenheng med at nye pensjonister har vært mer yrkesaktive og dermed har et høyere pensjonsgrunnlag enn de eldste pensjonistene. Det har også vært en økning utover den generelle lønnsutviklingen i minste pensjonsnivå. Vi må regne med at andelen med lavinntekt blant eldre vil fortsette å falle i noen år på grunn av ytterligere sysselsettingsvekst blant personer over 60 år. Nye opptjeningsregler for alderspensjon har dessuten en gradvis avkorting av minstepensjonen mot den inntektsavhengige pensjonen, noe som vil gi færre minstepensjonister framover.

Andelen med lavinntekt er høyest blant unge mellom 18 og 34 år (utenom studenter), og avstanden til de

andre aldersgruppene under pensjonsalder har også økt i perioden. I betydelig grad skyldes nok den høye andelen unge med lavinntekt at flere av dem har en periode med ustabil yrkestilknytning eller deltidsarbeid før de lykkes å etablere seg stabilt i arbeidslivet. En annen forklaring på økningen i andelen unge med lavinntekt er en reduksjon i andelen unge som er sysselsatt. I perioden fra 2008 til 2016 ble andelen unge som var i arbeid eller utdanning redusert fra 86 til 83 prosent for aldersgruppen 18–29 år (Fedoryshyn 2018). Tendensen var enda sterkere blant unge uten fullført videregående, der andelen i arbeid eller utdanning ble redusert med 10 prosentpoeng i perioden. En forklaring på denne utviklingen er økt konkurranse om jobber for ufaglærte, blant annet på grunn av økt innvandring. I perioden fra 2005 til 2018 var det imidlertid samlet sett en nedgang i andelen tapte årsverk blant personer i alderen 18–34 år, og nedgangen var større blant menn enn blant kvinner (Furuberg og Thune 2019). Nedgangen skyldes at færre unge var registrert som arbeidsledige eller arbeidssøkere på tiltak, for i samme periode var det en viss økning i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne. Redusert arbeidsevne er definert som personer som mottar ufø-

retrygd, er registrert med nedsatt arbeidsevne (som blant annet inkluderer mottakere av arbeidsavklaringspenger) eller har legemeldt sykefravær. Det har dermed vært en klar dreining mot at flere unge mottar langvarige helseytelser framfor andre og mer kortvarige NAV-ytelser, noe som kan bidra til å forklare den økte andelen unge med treårig lavinntekt (se også figur 9.9 i kapittel 9.2).

Det har vært en betydelig økning i andelen unge mottakere av uføretrygd i denne perioden, og en viss økning i andelen unge som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) og dens forløpere (Kalstø og Kann 2018). Når vi samtidig ser en viss nedgang i andelen unge som er i arbeid eller utdanning, kan det indikere en økning i andelen unge som står langvarig utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom eller skade. Det betyr ikke nødvendigvis at unge har fått dårligere helse, men kan også forklares med mekanismer på arbeidsmarkedet siden det er en betydelig gråsoner mellom arbeidsledighet og helseytelser. Blant annet vet vi at det i perioder med høy arbeidsledighet er økt overgang til arbeidsavklaringspenger også blant unge som står utenfor arbeidsmarkedet (Lima 2016). Når det gjelder dreiningen fra arbeidsledighet til redusert arbeidsevne blant unge mer generelt, er en forklaring medikalisering av unge med problemer på arbeidsmarkedet. Medikalisering vil si at noen av de som tidligere ville vært registrert som arbeidssøkere i en kortere tid, nå oftere begynner å motta en langvarig helseytelse som forsinker eller forhindrer returen til arbeidslivet. Dette kan også sees i sammenheng med at det over tid har blitt mindre etterspørsel etter arbeidskraften til unge med lav formell kompetanse. Se kapittel 9.2 for mer om dette.

Det er særlig blant unge i alderen 18–19 år vi ser en økning i andelen nye mottakere av uføretrygd. Denne utviklingen kan langt på vei forklares med medisinske årsaker. De viktigste medisinske årsakene til uføretrygd i alderen 18–19 år er psykisk utviklingshemning, medfødte misdannelser og kromosomavvik (Brage og Thune 2015). Økningen i ung uføretrygd skyldes trolig «lavere spedbarnsdødelighet ved alvorlige medfødte sykdommer, lavere dødelighet blant for tidlig fødte, og antagelig også framveksten av bedre

velferdsordninger» (Brage og Thune 2015: s. 37). Dette er også omtalt i kapittel 9.2.

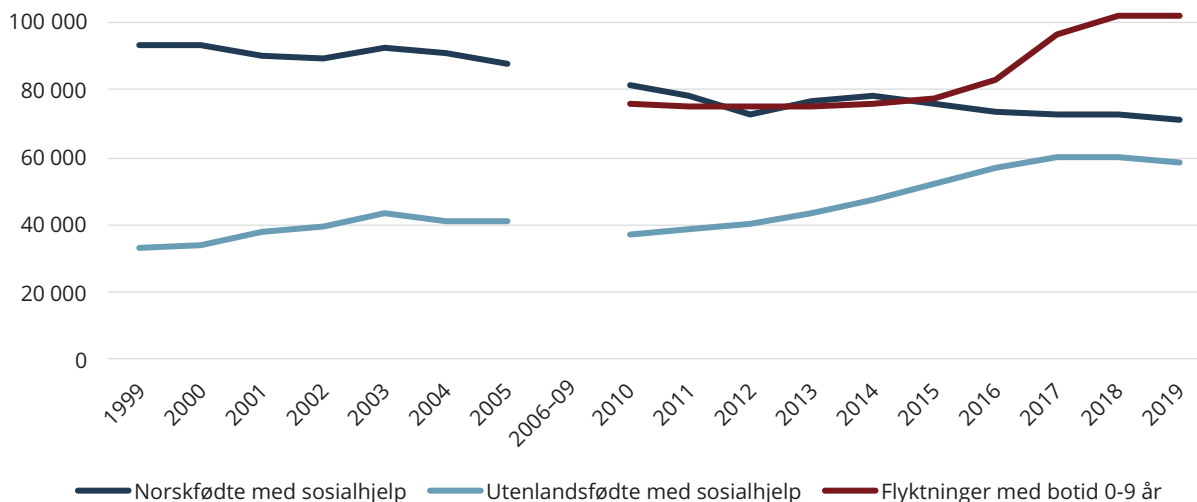
Innvandrere er overrepresentert i lavinnteksgruppen

I 2018 hadde 32 prosent av alle personer i husholdninger der hovedforsørgeren var innvandrere fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika, en inntekt under lavinntektsgrensen. Det er store forskjeller mellom innvandrere, avhengig av hvilket land de kommer fra. Forskjellene mellom innvandrere og personer født i Norge kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i yrkestilknytning. Andelen husholdninger uten yrkestilknytning er høyere blant innvandrerne, og blant mange av innvandreregruppene er det også betydelig flere husholdninger med bare én inntekt. Sannsynligheten for å ha lav inntekt avtar med økende botid, men mange blir likevel værende på et lavt inntektsnivå, selv etter lang botid. Dette gjelder spesielt innvandrere med bakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan. Andelen innvandrere med lavinntekt har vært tilnærmet stabil i perioden fra 2006–2018, men antallet innvandrere med lavinntekt har økt på grunn av høy innvandring.

I perioden fra 2005–2018 økte antallet med flyktningbakgrunn fra 110 000 personer til 230 000 personer, en økning på 210 prosent (se også kapittel 4.2). Det økte antallet flyktninger forklarer en god del av den økende inntektsulikheten blant husholdningene (Lima mfl. 2020), og skyldes at personer med flyktningbakgrunn (som også inkluderer familiegjenforente med flyktninger) har svak yrkestilknytning, særlig de første årene etter at de er kommet til landet. Disse mottar for eksempel sosialhjelp eller introduksjonsstønad, og utbetalingene fra nevnte ytelser er for lave til at de kommer over inntektsgrensen definert av EU-60. Selv om personer med flyktningbakgrunn er sterkt overrepresentert i lavinnteksstatistikken, har andelen sysselsatte personer med flyktningbakgrunn økt noe fra 2006 til 2018.

Andelen barn i husholdninger med treårig lavinntekt økte i perioden 2011–2018. Den viktigste årsaken til dette er at det har kommet flere innvandrere til landet i perioden og at disse langt oftere har lavinntekt enn norskfødte, og ikke at det er en særlig økning i

Figur 8.4. Antallet sosialhjelpsmottakere fordelt på norskfødte og utenlandsfødte og antallet personer i befolkningen med flyktningbakgrunn med botid 0–9 år.¹



¹ Det mangler tall for sosialhjelpsmottakere for perioden 2006–2009, og tallene for flyktninger i befolkningen etter botid foreligger kun fra 2010.

Kilde: SSB

andelen innvandrersfamilier med lavinntekt (Lima mfl. 2020). En medvirkende årsak er at den økonomiske støtten gjennom barnetrygden er redusert, både absolutt og relativt, fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag (Epland og Kirkeberg 2016). Det er særlig i familier med små barn at det er flere husholdninger med relativt lav inntekt. I 2019 ble barnetrygden økt for første gang siden 1998 – med 84 kroner i måneden (en økning på 8,5 prosent), og barnetrygden for familier med barn under 6 år har senere blitt satt opp to ganger med 300 kroner i måneden, fra september 2020 og september 2021. Det har også vært økninger i engangstønad og kontantstøtte de senere årene.

8.5 Færre norskfødte og flere utenlandsfødte med sosialhjelp

Utviklingen i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp er en indikator på hvor mange som ikke kan sikre sitt eget livsopphold gjennom arbeid, oppsparte midler eller ved trygderettigheter i folketrygden. I forbindelse med nedgangskonjunktoren på starten av 90-tallet hadde vi en periode der over 6 prosent av befolkningen mottok økonomisk sosialhjelp. Etter dette har andelen falt betydelig, og andelen mottakere årlig har ligget ganske stabilt på 3,8 prosent.

Blant norskfødte ser vi at antallet mottakere har blitt redusert med omtrent 20 000 personer fra 2005 til 2019 (figur 8.4). Blant utenlandsfødte har derimot antallet økt med omtrent 20 000 personer. I 2019 utgjorde innvandrere 52 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i yrkesaktiv alder en gjennomsnittlig måned (sosialhjelpsprosenten). Hovedårsaken til at det har blitt flere utenlandsfødte med sosialhjelp over tid, er blant annet at det som tidligere nevnt har kommet stadig flere flyktninger i Norge. Det er særlig blant flyktninger med kort botid vi ser en høy andel mottakere av sosialhjelp, og i perioder der det kommer flere flyktninger til Norge er det grunn til å forvente en økning i antallet utenlandsfødte med sosialhjelp. Den framtidige utviklingen i antallet mottakere vil være påvirket av antallet flyktninger som kommer til landet, samt av hvor raskt og i hvor stor grad de nyankomne flyktningene blir integrert i arbeidslivet.

8.6 Etterkommere av innvandrere har høy sosial mobilitet

Innvandrersfamilier er sterkt overrepresentert blant gruppene med relativt lav inntekt over 3 år. Vil det hemme integreringen av deres norskfødte barn, slik at vi i framtiden vil se en økning i andelen med lav inntekt når etterkommerne blir voksne og skal inn i

arbeidslivet? Nye studier av voksne etterkommere til innvandrere som kom til Norge på 70- og 80-tallet viser at de oppnådde høy grad av sosial mobilitet (Kirkeberg og Epland 2018, Hermansen 2017). Ifølge Hermansen er etterkommerne «mye mer lik majoritetsbefolkningen enn sine egne innvandrerforeldre både med hensyn til inntekt, sysselsetting og mottak av sosiale stønader». Inntektsforskjellene mellom innvandrerbarna og majoritetsbefolkningen er redusert med nær 80 prosent, sammenlignet med gapet i innvandregenerasjonen. Det er samtidig en høyere andel etterkommere som ikke er sysselsatt og det er videre stor variasjon i inntekt og utdanningsnivå til etterkommere blant annet knyttet til foreldrenes landbakgrunn. Etterkommere er både overrepresentert i godt betalte yrker som krever høy utdanning slik som lege, samtidig som en større andel av dem er helt utenfor arbeidslivet (Institutt for samfunnsforskning 2019).

Mulige forklaringer på etterkommernes høye sosiale mobilitet er gode velferdsordninger som sikrer akseptabel levestandard, og gratis høyere utdanning (Hermansen 2017). Tall fra SSB viser at etterkommere i 2019 fullførte videregående skole i nesten like stor

grad som majoritetsbefolkningen (76 prosent mot 80 prosent), og andelen som går videre til høyere utdanning, er større. Dette gir en grunn til forsiktig optimisme for den sosiale mobiliteten til nye generasjoner med etterkommere av innvandrere, selv om foreldrene oftere har lav inntekt og svak tilknytning til arbeidslivet.

8.7 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan kan NAV motvirke at nedgangskonjunkturer og perioder med omstilling i arbeidslivet medfører økt overgang til helseytelser og økt varig frafall fra arbeidslivet?
- Hvordan vil trenden med lavere sysselsetting blant unge uten fullført videregående påvirke etterspørselen etter tjenester fra NAV?
- Hvordan kan NAV gi gode sosiale tjenester til norskfødte og flyktninger som både sikrer et forsvarlig livsopphold og bidrar til økt overgang til arbeid?
- Hvordan kan NAV bidra til høy sosial mobilitet blant barn og unge som vokser opp i familier med lav inntekt?

9. HELSE

Av: Espen Steinung Dahl

Ifølge WHO kjennetegnes god helse av både fysisk, mentalt og sosialt velvære, og ikke kun fravær av sykdom.¹³ Vi finner denne vide definisjonen igjen i Folkehelseloven, som skal «bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse».

Med «folkehelse» menes befolkningens helsetilstand og hvordan denne fordeler seg i befolkningen, mens med «folkehelsearbeid» menes samfunnets innsats for å fremme helse og trivsel. Et slikt vidt perspektiv bærer med seg to implikasjoner som er viktige i denne sammenhengen. For det første blir helsens påvirkningsfaktorer ikke bare av betydning, men en nærmest integrert del av folkehelsebegrepet, det være seg en god barndom, miljømessige faktorer, arbeidsmiljø og økonomiske og materielle ressurser. For det andre betyr det at langt flere aktører enn de typiske helseinstitusjonene har et ansvar for folkehelsearbeidet.

Selv om NAV ikke er en helseinstitusjon, har vi altså en rolle i å fremme folkehelsen. Denne rollen er spesielt framtrødende i NAVs arbeid med å inkludere flere i arbeid og yte inntektssikring til de som ikke er i arbeid. Et viktig tema innenfor folkehelsearbeidet er nettopp at helse er ujevnt fordelt i befolkningen og samvarierer med sosioøkonomiske forhold (Folkehelseinstituttet 2020). En stor andel av NAVs brukere er dermed i risiko for en forverret helsesituasjon dersom de ikke kommer i arbeid, og store andeler er mottakere av NAVs tjenester fordi de sliter med det som er helseproblemer i mer tradisjonell forstand, altså sykdom.

Vi kan naturlig nok ikke omtale alt NAV gjør som kan relateres til et vidt helsebegrep. Vi skal imidlertid se

på framtidig forventet levealder som en indikasjon på folkehelse og risikofaktorer som røyking og inaktivitet. Deretter skal vi se på forventet utvikling av helseytelser. Vi velger også å kort omtale nye metodikker for inkludering på arbeidsmarkedet som er spesielt rettet mot de som står i fare for langvarig utenforskap og som tradisjonelt har vært ivaretatt av helsevesenet.

9.1 Levealder og antall friske leveår forventes å øke også framover

Generelt kan vi si at vi har god helse i Norge (WHO 2018). Et av de mest brukte målene for tilstanden til folkehelsen, er forventet levealder, det vil si hvor lenge vi forventes å leve ved ulike aldre. Figur 9.1 angir utviklingen for de siste årene i forventet levealder ved fødselen i Norge, og en prognose for forventet levealder fram til 2035. Forventet levealder har økt med 4,3 år siden 2000. Også antall forventede friske leveår har økt jevnt de siste 20 årene.

Utviklingen i forventet levealder i Norge har vært positiv sammenlignet med de øvrige nordiske landene i samme periode. I 2000 var Norge midt på treet, mens vi i 2018 var på høyde med Island og Sverige (figur 9.2).

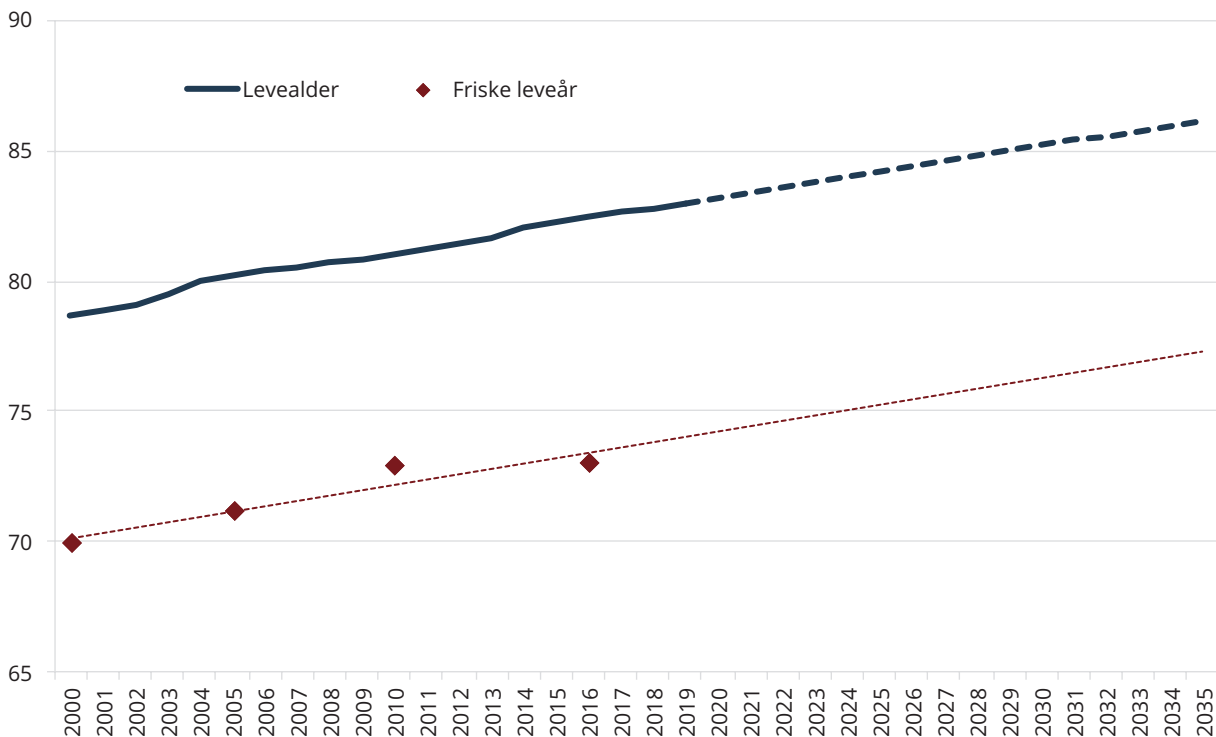
Pandemiens påvirkning på folkehelsen

Det er svært usikkert hvordan koronaepidemien vil påvirke folkehelsen, både på kort og lang sikt. Det er relativt store forskjeller i hvordan ulike land har møtt pandemien. Nossen og Sundell (2020) viser hvordan sykefraværet økte kraftig i starten av pandemien. Det totale sykefraværet økte med 10 prosent i første kvartal 2020 sammenlignet med samme kvartal året før. Fra februar til april var det fire ganger så mange sykefraværstilfeller med diagnosen koronavirusssykdom som det var antall påviste koronatilfeller.

Med et såpass dødelig virus som covid-19 spredd i befolkningen kunne vi på kort sikt forventet at den hadde medført en overdødelighet i befolkningen. Smittespredningen i Norge har imidlertid vært relativt

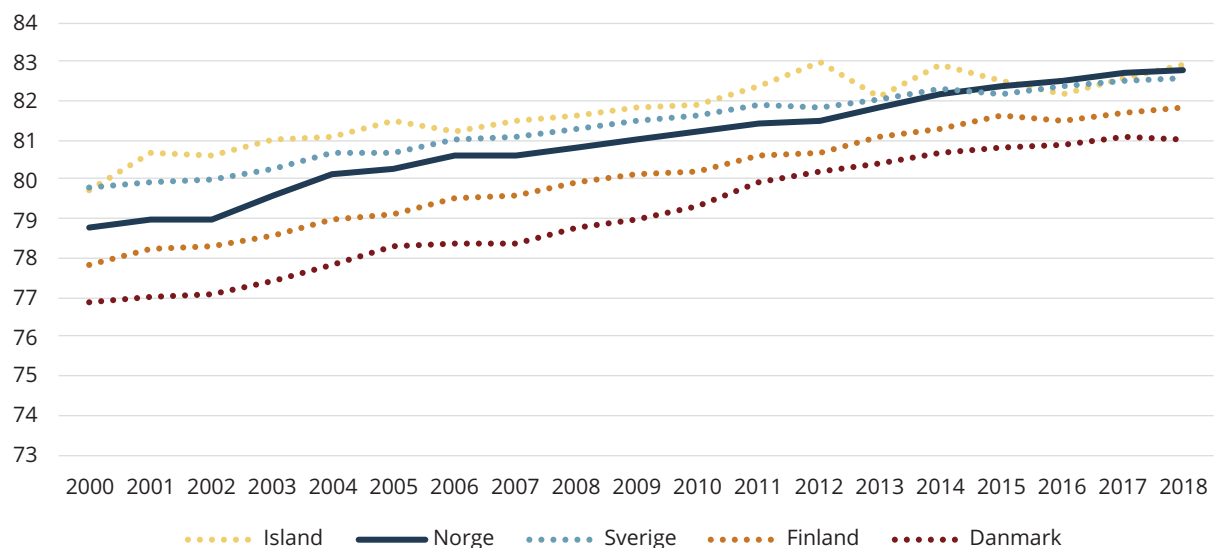
¹³ <https://www.who.int/about/who-we-are/constitution>

Figur 9.1. Utviklingen i levealder og friske leveår i Norge i perioden 2000–2019, framskriving til 2035.



Kilde: SSB, NAV og Verdens helseorganisasjon

Figur 9.2. Utviklingen i levealder i de nordiske landene 2000–2018.

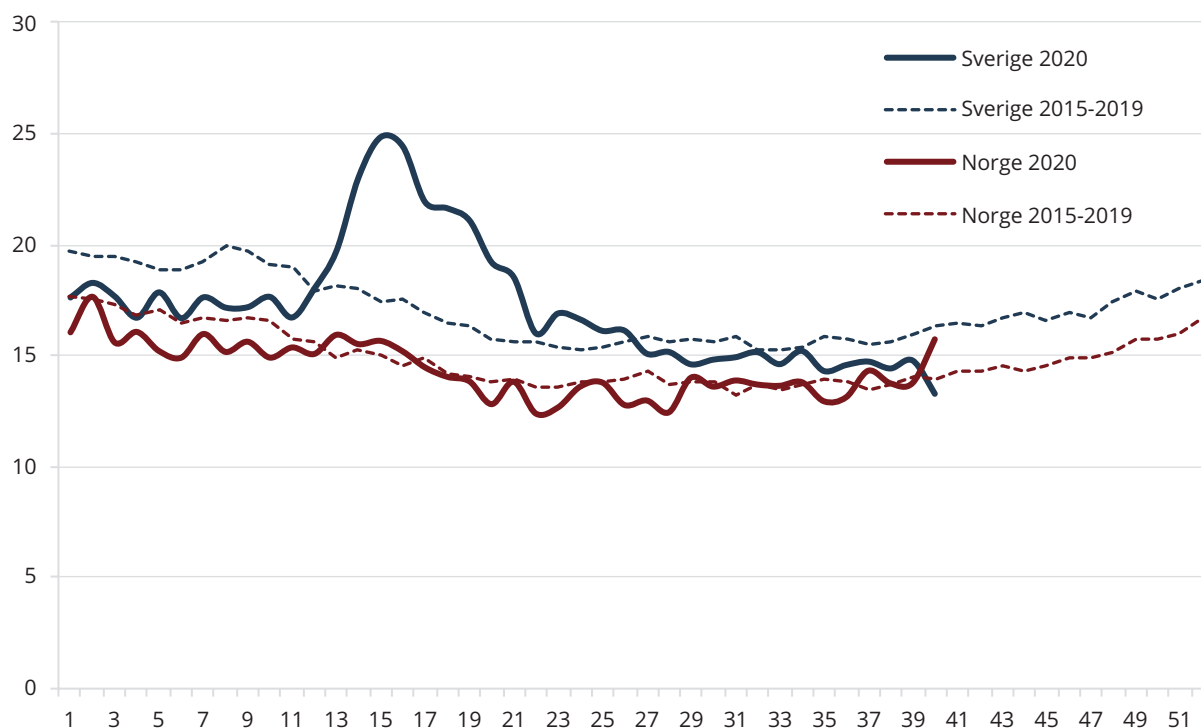


Kilde: Verdens helseorganisasjon

beskjeden, og så langt kan vi faktisk observere en underdødelighet (figur 9.3). Det er ikke tilfellet i land med større spredning (se for eksempel sammenligning

med Sverige i figuren). Utviklingen i dødelighet over lengre sikt er fortsatt usikkert, og er blant annet avhengig av hvor raskt befolkningen vil bli vaksinert. I skri-

Figur 9.3. Ukentlig antall døde per 100 000 innbyggere i Norge og Sverige. 2015–2020.



Kilde: SSB, Socialstyrelsen og Jon H. Fiva (<http://www.jon.fiva.no/data/weeklydeathspers100k.png>)

vende stund ligger det an til at alle som ønsker det vil få tilbud om vaksine i 1. halvår 2021.

De direkte konsekvensene for folkehelsen av pandemien er fortsatt usikre. Det er flere elementer som kan tenkes å bli påvirket. For det første er ikke de direkte langsiktige konsekvensene av å ha vært syk med covid-19 kjent. Selv om foreløpige funn tyder på at de fleste blir helt friske igjen, er det enkelte som ser ut til å få ettervirkninger av å ha vært gjennom sykdom og behandling for sykdommen.

De indirekte effektene av pandemien på folkehelsen er også usikre, men potensielt store. For befolkningen er det en krevende periode med arbeidsledighet, finansiell usikkerhet og generell usikkerhet. Videre har vi våren 2020 vært gjennom en periode hvor helsetjenesten kun har prioritert det mest nødvendige av behandlinger. Samlet kan dette ha negative konsekvenser for folkehelsen. Tani mfl. (2020) har undersøkt hvordan pandemien har påvirket den mentale helsen i Storbritannia. De finner da at den mentale helsen generelt har blitt svekket, og da spesielt for foreldre

som er i jobb. Mulige forklaringer kan være økt ensomhet, isolasjon og stress. Det kan spesielt bety mye for de som allerede er sårbare når det gjelder mental helse. Vi skal se nærmere på hvordan forekomsten av psykiske lidelser generelt er i befolkningen.

Risikofaktorer: røyking, overvekt og inaktivitet

Det første hovedmålet for verdens helseorganisasjon er å redusere prematur dødelighet (WHO 2018). I forbindelse med dette målet forsøker landene å redusere risiko knyttet til dødelighet, hjerte- og karsykdommer, kreft, diabetes og kroniske luftveisplager. De ulike landene måles på hvordan de lykkes med å redusere tilstander som har negativ påvirkning på disse sykdommene. Disse tilstandene inkluderer røyking, alkoholkonsum, overvekt, vaksinasjonsdekning og dødsrater som skyldes eksterne forhold som trafikkdød, utilsiktede forgiftninger, alkoholforgiftning, selvmord, ulykker og mord.

Norge kommer godt ut når vi sammenligner forventet levealder med andre europeiske land. Vi ligger også

lavt når det kommer til andelen som røyker. Andelen dagligrøykere har falt stabilt siden 2000. Da var det nesten én av tre mellom 16 og 74 år som regnet seg som dagligrøyker. I 2019 var andelen redusert til én av ti. Det er spesielt stor nedgang blant de yngste. Norge ligger også lavt sammenlignet med andre land, og det er i liten grad kjønnsmessige forskjeller i andelen som røyker (WHO 2018).

Det gjennomsnittlige alkoholkonsumet har holdt seg på et stabilt nivå de siste årene (Folkehelseinstituttet 2020). For unge har derimot bruken av alkohol gått nedover. Norge har lavt alkoholforbruk sammenlignet med andre land i Europa og har det laveste forbruket i Norden.

Andelen som lever med overvekt og fedme i Norge målt etter kroppsmasseindeks, har vært jevnt økende siden årtusenskiftet (Folkehelseinstituttet 2020 og SSB 2020e). Overvekt og fedme gir over tid økt risiko for en rekke sykdommer og plager, slik som type 2-diabetes, hjerte- og karsykdommer, enkelte former for kreft, og slitasjegikt i hofter og kne. FHI forklarer den økte forekomsten av overvekt og fedme med endringer i miljø og levevaner, redusert fysisk aktivitet og høyt energiinntak.

Psykisk helse

Andelen med psykiske lidelser i den voksne befolkningen har generelt sett vært stabil siden årtusenskiftet (FHI 2018). Likevel er det en noe økende andel unge kvinner som rapporterer om psykiske plager og oppsøker helsetjenesten for disse plagene. Tilsvarende funn finnes i Ungdata, hvor det spesielt er en økning blant unge jenter som rapporterer om psykiske plager (Bakken 2020). Selv om andelen med psykiske lidelser og rusbrukslidelser er stabil, er det relativt utbredt og er en betydelig årsak til svekket helse i befolkningen. Ifølge Folkehelseinstituttet (2020) var om lag 10 prosent av alle menn og 15 prosent av alle kvinner i kontakt med primærhelsetjenesten for psykiske plager. Tilsvarende var om lag 4 prosent av menn og 6 prosent av kvinner i kontakt med spesialisthelsetjenesten for slike plager. Mange er imidlertid ikke i kontakt med helsetjenesten selv om de har psykiske lidelser, slik at andelen som faktisk har psykiske

lidelser i befolkningen, er høyere enn det som er oppgitt over.

Sykdomsbildet kan endres brått

Sykdom forårsaket av infeksjoner utgjør en liten del av den totale sykdomsbyrden i Norge i dag, men situasjonen kan endre seg raskt, blant annet på grunn av økt antibiotikaresistens (Folkehelseinstituttet (2020)). Infeksjonssykdommer kan øke sykdomsbyrden siden det kan ta lang tid å bli frisk av alvorlige infeksjoner med antibiotikaresistente bakterier. Det er usikkerhet knyttet til konsekvensene av antibiotikaresistens fram mot 2035.

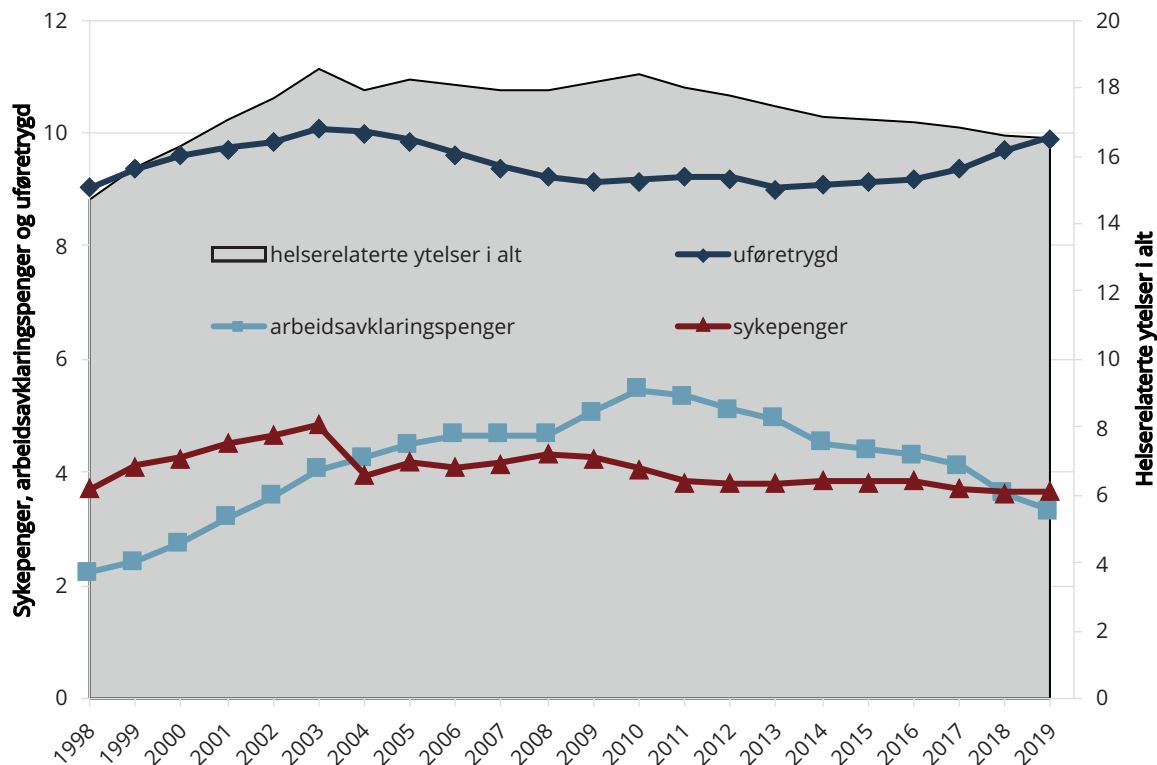
Framtidens helsetjenester

Hvordan framtidens helse vil bli, vil blant annet avhenge av hvordan framtidens helsetjenester utvikler seg. Economist (2020) har spurt en rekke eksperter innen helseområdet om hvilke områder de forventer utvikling i på kort (5 år) og lang sikt (30 år). På kort sikt forventer ekspertene at det kommer teknologi innen bærbare medisinske apparater med sensorer bygget på «tingenes internett» (som også vil gjelde smartklokker, smartbriller og lignende, som kan overvåke helsen), 3D-printing, genomiske analyser (analyser av DNA-sekvenser m.m.), robotikk, VR (virtuell virkelighet) og AR (utvidet virkelighet) innen helse, samt bruk av kunstig intelligens for medisinsk beslutningsstøtte. Dette handler altså i stor grad om teknologisk utvikling som vil gi bedre og mer presis medisinsk behandling av sykdommer, og i forebygging gjennom prediksjon av sykdomsforløp og risiko. Disse endringene kan medføre store endringer i helsetjenestene og vil derfor påvirke folkehelsen.

9.2 Forventet utvikling av helseytelser avhenger av mer enn helse

De helserelaterte ytelsene som NAV forvalter inkluderer i hovedsak sykepengene, arbeidsavklaringspengene (AAP) og uføretrygd. For å si noe om mottak av helseytelser fram mot 2035, vil vi hovedsakelig se hvordan utviklingen har vært bakover i tid.

Figur 9.4. Andelen av befolkningen 18–66 år på helserelaterte ytelser i alt (høyre akse), og andelen på uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger (venstre akse) ved utgangen av årene 1998–2019. Prosent.



Kilde: NAV

Fortsatt nedgang i helserelaterte trygdeytelser for de eldste

Siden 2010 har vi observert en jevn reduksjon i andelen av befolkningen med helserelaterte ytelser (figur 9.4). Andelen har gått ned fra at rundt 18,5 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år mottok en slik ytelse i 2010, til at under 17 prosent mottok det ved utgangen av 2019. Reduksjonen har vært spesielt tydelig blant delen av befolkningen over 50 år (Kann og Suterud 2017).

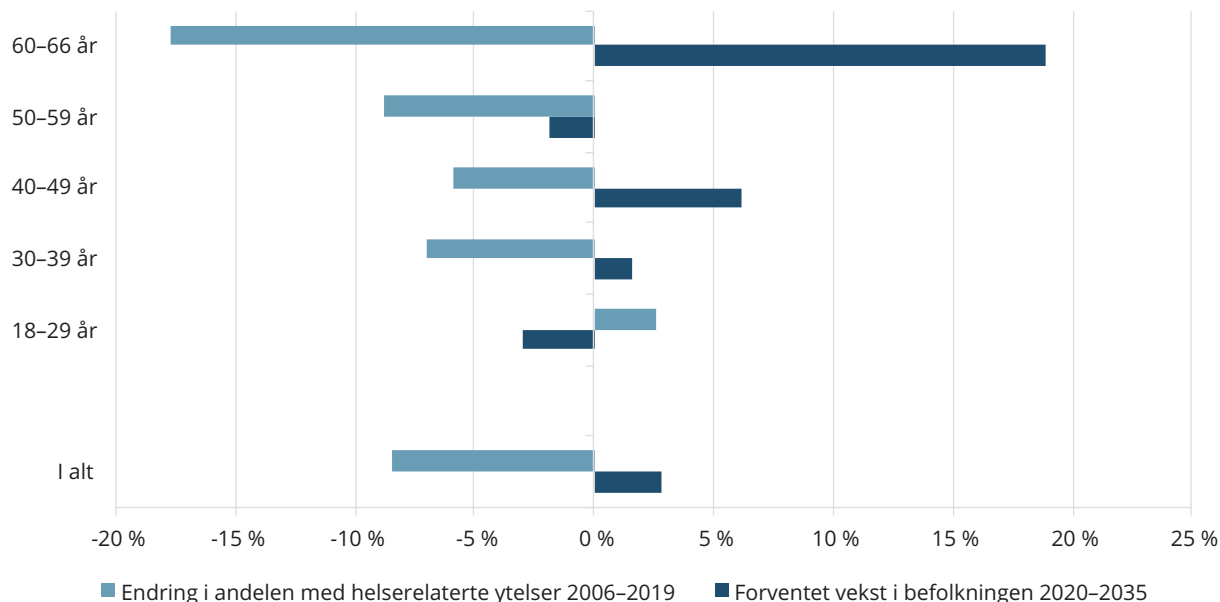
Selv om det totalt sett er en reduksjon i andelen med helserelaterte ytelser, ser vi en økning i andelen med uføretrygd, en reduksjon i andelen med AAP, og en stabil andel med mottakere av sykepenger. Hva skyldes denne vridningen?

Siden 2006 har det vært en kraftig reduksjon i andelen eldre som mottar helserelaterte ytelser. Det er hovedsakelig reduksjonen i denne gruppen som driver ned-

gangen i den totale andelen mottakere av slike ytelser. Som beskrevet i kapittel 4 om demografi, er det forventet klart størst befolkningsvekst i denne aldersgruppen i perioden fram mot 2035. Dersom trenden med reduserte andeler mottakere av helserelaterte ytelser blant de eldste fortsetter, vil også den totale andelen mottakere av helserelaterte ytelser i befolkningen mellom 18 og 66 reduseres.

Hva er det som har ført til reduksjon av andelen eldre mottakere av helseytelser? Til dels kan dette forklares med bedringen i folkehelsen, og noe kan forklares med pensjonsreformen, hvor spesielt fleksibel pensjonsalder har gjort at mange har tatt ut alderspensjon tidligere enn før (Jacobsen 2014). Dermed har uføretrygd blitt mindre aktuell for denne aldersgruppen, selv om de økonomiske insentivene for uføretrygd fortsatt er til stede.

Figur 9.5. Endring i andelen med helse relaterte ytelser 2006–2019 og forventet endring i befolkningen fra 2020 til 2035, etter alder.



Kilde: NAV og SSB

For øvrige aldersgrupper over 30 år har det også vært en jevn nedgang i andelen mottakere av helse relaterte ytelser. Her er det sannsynligvis bedringen i folkehelsen som har bidratt.

For de under 30 år kan vi se enkelte tegn som kan være bekymringsverdige. Her har vi lenge observert en jevn økning i andelen som mottar helse relaterte ytelser.

Flere på helse relaterte ytelser når arbeidsledigheten er høy

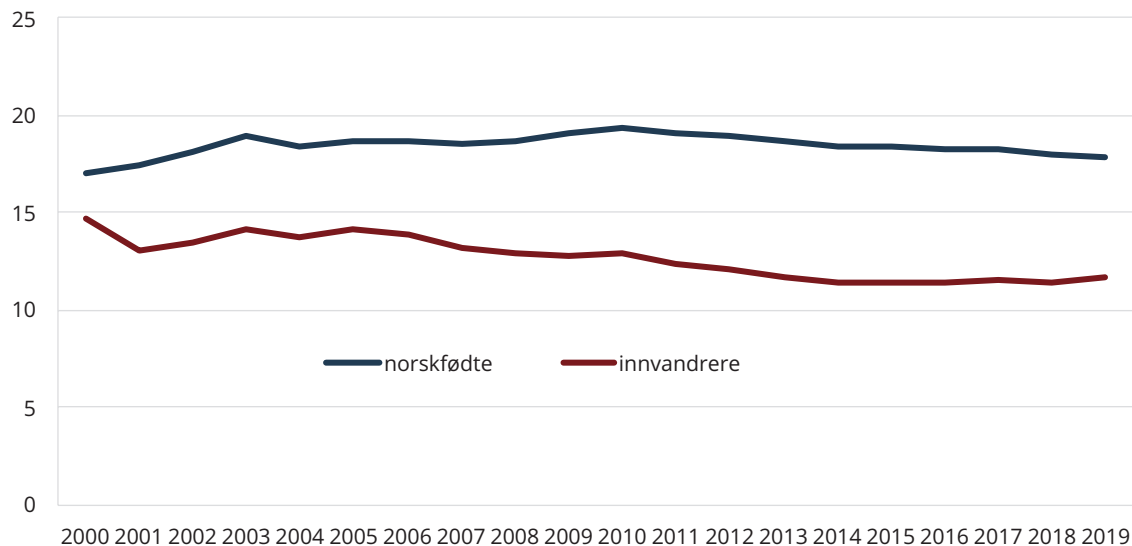
Konjunktorene på arbeidsmarkedet betyr mye for hvor mange som får innvilget en helse relatert ytelse, og hvor mange som går ut av helse relatert ytelse (se for eksempel Nossen 2014, Kann og Kristoffersen 2014, Kann og Kristoffersen 2015 og Kann mfl. 2016). Et godt arbeidsmarked fram til 2009 reduserte for eksempel antall nye mottakere av sykepenger og arbeidsavklaringspenger (AAP) (samt forløperne for AAP), og antallet som sluttet å motta disse ytelsene, økte. Det samme så vi da ledigheten økte i 2014/2015 og avtok i 2017.

Schreiner (2019) har undersøkt effekten av å få innvilget AAP i stedet for dagpenger eller økonomisk sosialhjelp for ungdom i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer. Hun så at for denne gruppen medfører det å få innvilget AAP redusert yrkesinntekt, økte trygdeutbetalinger og større risiko for overgang til varig uføretrygd. Dette kan derfor gi uheldige langtidseffekter. Risikoen for slik medikalisering er særlig høy i en nedgangskonjunktur. På hvilken måte arbeidsledigheten utvikler seg fram mot 2035, vil derfor trolig ha stor betydning for antallet på helse relaterte ytelser.

Fortsatt store forskjeller mellom menn og kvinner

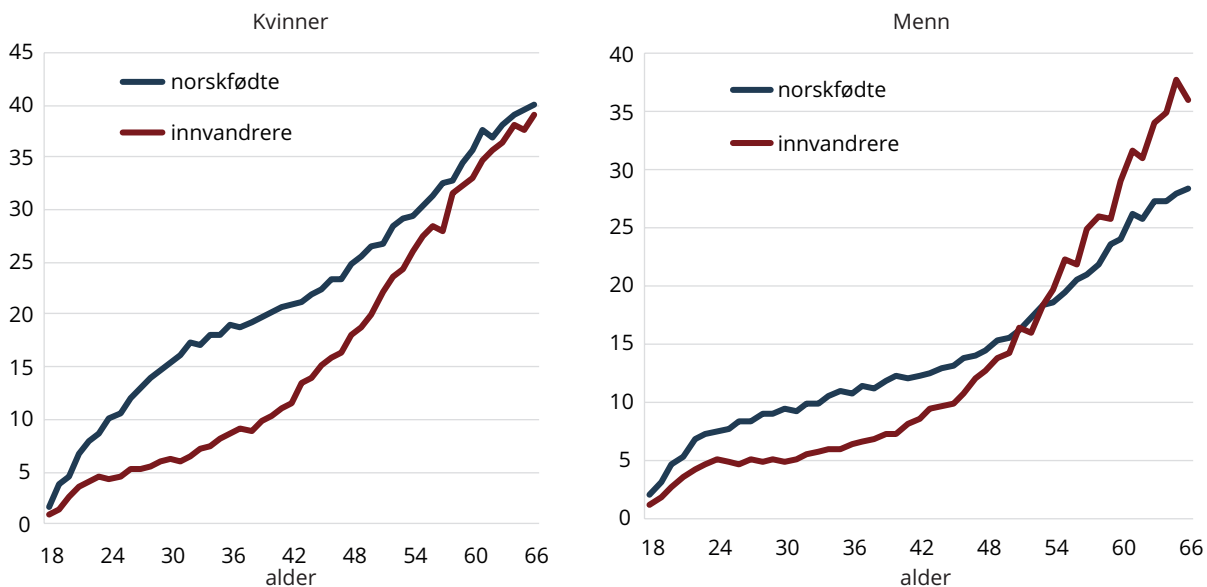
Det er store kjønnsforskjeller i antall mottakere av helse relaterte ytelser, og forskjellene er stabilt høye (figur 9.6). Mens gjennomsnittlig andel av den kvinnelige befolkningen med en helse ytelse har variert fra 17 til 22 prosent, har tilsvarende andel blant menn variert fra 13 til 16 prosent. Av de helse relaterte ytelsene er forskjellene størst – og økende – når det gjelder sykepenger. Selv om noe av forskjellen mellom kjønnene kan forklares, er det fremdeles mye vi

Figur 9.6. Andelen norskfødte og innvandrere i alderen 18–66 år med helse relaterte ytelser. Prosent.



Kilde: NAV

Figur 9.7. Andelen norskfødte og innvandrere i alderen 18–66 år med helse relaterte ytelser, etter kjønn og ettårig alder. 2019. Prosent.



Kilde: NAV

ikke vet årsakene til (se for eksempel Nilsen mfl. 2017 og Mastekaasa 2016).

Ulvestad (2018) studerer variasjonen i sykefravær mellom arbeidsplasser. Analysen viser at omtrent 40 prosent av forskjellene i sykefravær mellom

arbeidsplasser skyldes forhold ved arbeidsplassen selv, mens resten skyldes ulik sammensetning av ansatte. Videre indikerer resultatene at det høye sykefraværet i kommunal sektor ikke skyldes at kommunale arbeidsplasser er mer «fraværsskapende», men at de har ansatte med høyere «fraværstilbøyelighet». I

næringer og yrker der sykefraværet er høyt, er kvinner ofte i flertall blant de ansatte. Tilrettelegging for personer med svak helse i slike yrker og næringer vil fortsatt bli en viktig oppgave både for arbeidsgivere og NAV i årene framover.

Innvandrere mottar helserelaterte ytelser sjeldnere enn norskfødte

De som er født i et annet land mottar i langt mindre grad helserelaterte ytelser enn de som er født i Norge. Mottakere av slike ytelser utgjorde knapt 12 prosent av innvandrerbefolkningen 18–66 år ved utgangen av 2019, mot knapt 18 prosent blant norskfødte i samme aldersgruppe. Forskjellen har vært nokså stabil det siste tiåret. Hovedårsaken er at det ofte er et krav at man har vært i jobb for å få en helserelatert ytelse, og i en del innvandrergupper er sysselsettingen lav, spesielt for kvinner. I tillegg er arbeidsinnvandrere ofte en ressurssterk gruppe ettersom de har vært villige til å flytte og lyktes med å komme i jobb i Norge. De er dermed trolig en gruppe med relativt god helse.

Når innvandringen øker, bidrar det isolert sett til at andelen av befolkningen som mottar ytelser går ned (figur 9.6). Innvandrere mottar imidlertid andre ytelser som sosialhjelp og dagpenger i større grad, og samlet sett blir dermed andelen som mottar en inntektssikring fra NAV omtrent lik for innvandrere og de som er født i Norge.

I figur 9.7 ser vi tilstanden i 2019, fordelt på alder. Vi ser at innvandrere i mindre grad enn norskfødte mottar helserelaterte ytelser. For kvinner gjelder dette alle aldre, mens for menn gjelder dette opp til rundt 50-års alder. Blant de over 50 år mottar innvandrere i større grad enn norskfødte helserelaterte ytelser.

Bratsberg mfl. (2010) fant ut at botid i Norge påvirker i hvor stor grad innvandrerne mottar helserelaterte ytelser. Innvandrere som kommer for å søke beskyttelse i Norge, har som ventet høye stønadsrater den første tiden etter ankomst, hovedsakelig sosialhjelp og i liten grad helserelaterte ytelser. For disse vil graden av selvhjulpenhet øke gjennom det første tiåret de bor i Norge. Arbeidsinnvandrere tenderer til å ha nokså lavt mottak av inntektssikringsytelser i begynnelsen, men etter 10–15 år i landet øker andelen. Siden

dette mønsteret går igjen nokså uavhengig av tidspunktet for ankomst til Norge, er det vanskelig å forklare fenomenet med konjunkturbevegelser. Det ser ut til at det er utstøtingsmekanismer i arbeidslivet og/eller egenskaper ved trygdeordningene som fører til at innvandrerne blir mer tilbøyelige til å motta ytelser jo lenger de har bodd i Norge.

Stor økning i andel unge mottakere av uføretrygd

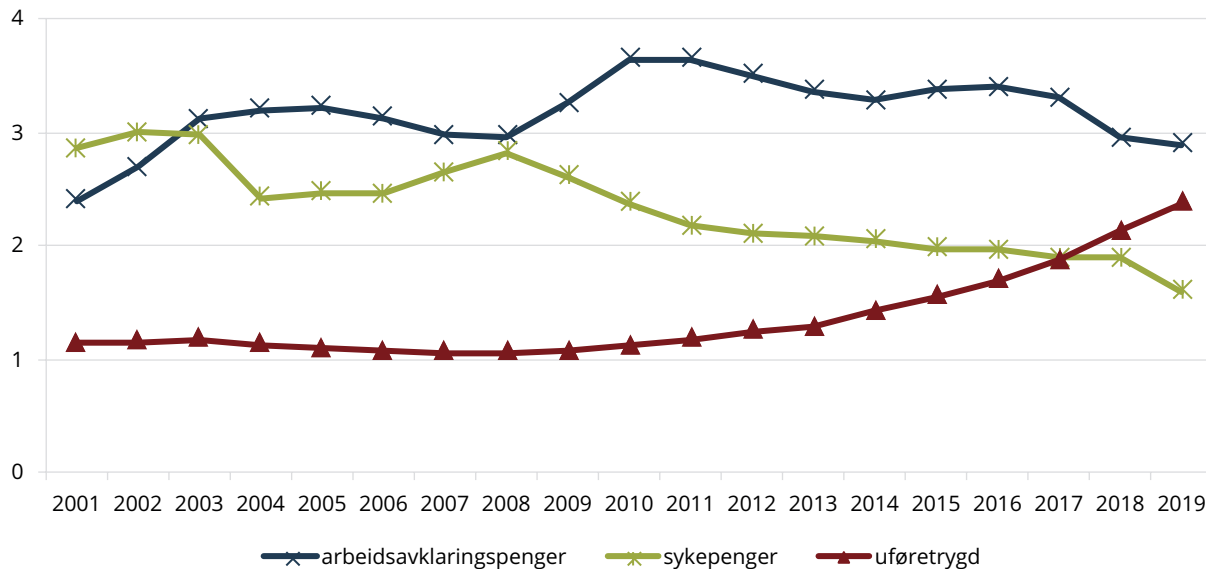
De siste 20 årene har andelen mottakere av helserelaterte ytelser blant unge vært stabil og ligget på mellom 6 og 7 prosent i aldersgruppen 18–29 år (figur 9.8) (Kann og Sutterud 2017a).

Fra 2001–2019 falt sykefraværet i denne gruppen med hele 44 prosent. Andelen uføre har imidlertid økt kraftig, spesielt i årene etter 2010. Andelen AAP-mottakere og de tidligere ytelsene som ble erstattet av AAP, økte fram til 2010 (da AAP ble innført), men har deretter gått ned. Den viktigste faktoren bak veksten i unge med uføretrygd er at stadig flere 18-åringer blir uføretrygdet. Den vanligste diagnosen er psykisk utviklingshemming. Det kan skyldes at flere blir født med funksjonshemming, enten fordi flere kvinner får barn senere i livet, eller fordi flere for tidlig fødte barn overlever med nevrologiske og psykiske senskader. Stadig bedre medisinsk behandling har medført økt overlevelse for barn og unge med funksjonshemming, slik at andelen som blir voksne og blir uføretrygdet, har økt (Brage og Thune 2015). En annen diagnosegruppe som har økt blant de som blir uføretrygdet som 18-åringer, er Asperger syndrom og autisme¹⁴. Vi vet ikke årsaken til denne økningen, men det kan være at flere enn før får diagnosen og at forekomsten øker. Enkelte forskere tror giftstoffer i miljøet kan være med på å utløse autisme.

Vi ser at det skjedde et markant skifte fra ikke-helserelaterte inntektsytelser (dagpenger, sosialhjelp, overgangsstønad og tiltakspenger) til helserelaterte ytelser (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) i perioden 2002–2004 (figur 9.9). Før 2005 var

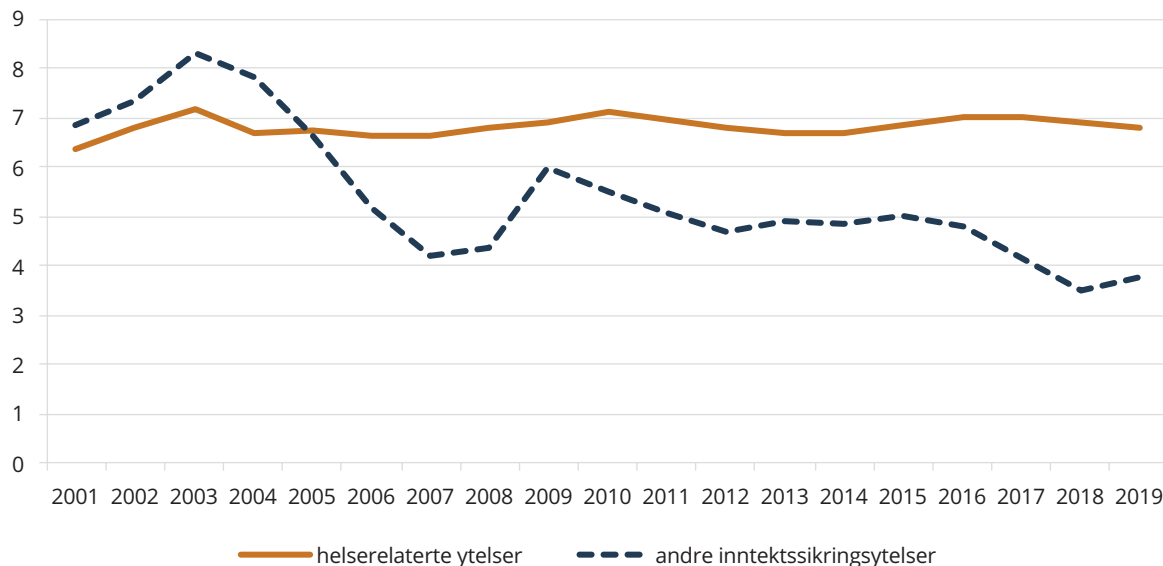
¹⁴ Blant disse er det, i likhet med de med misdannelser, stor variasjon i funksjonsnivået. Det er kun de dårligst fungerende som innvilges uføretrygd.

Figur 9.8. Mottakere av helserelaterte ytelser som andel av befolkningen 18–29 år. Utgangen av året 2001–2019. Prosent.



Kilde: NAV

Figur 9.9. Mottakere av inntektssikringsytelser som andel av befolkningen 18–29 år. Utgangen av året 2001–2019. Prosent.

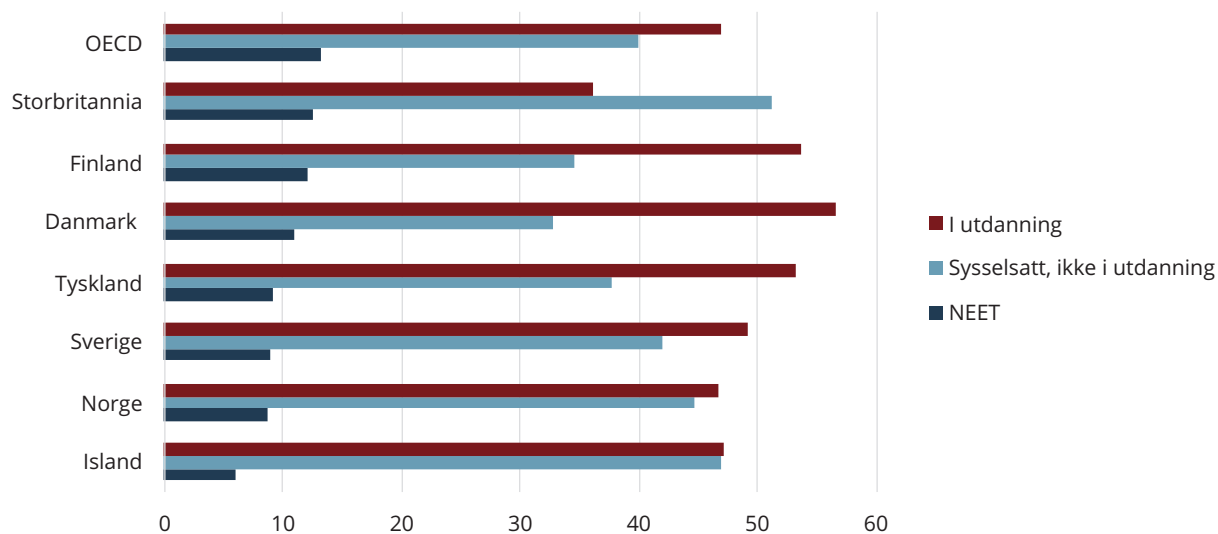


Kilde: NAV

ikke-helserelevante ytelser vanligere enn de helserelevante, men falt betydelig i perioden 2004–2007, og har siden den gang ligget betydelig lavere. Det kan knyttes til at varigheten på dagpenger ble redusert fra tre til to år, og at stønad til enslige forsørgere ble stram-

met inn (Kann og Sutterud 2017a). Økningen i antallet unge som får uføretrygd før de fyller 24 år har pågått helt siden 1970-tallet (Brage og Thune 2008 og 2015).

Figur 9.10. Unge mellom 15 og 29 år, etter aktivitet i 2018. Prosentandel.



Kilde: OECD

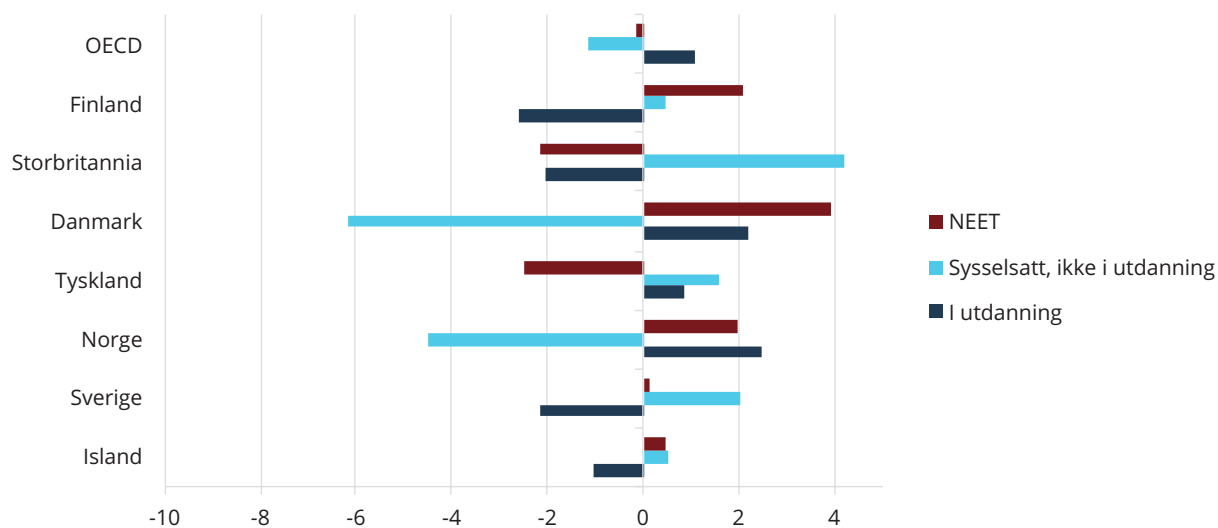
Motstykket til antallet på trygd, er antallet som er sysselsatt. Sysselsettingen blant unge ligger også høyt i Norge, 6 prosentpoeng over snittet i OECD¹⁵. Nivået er likevel noe lavere enn for 10 år siden. Mye av fallet i sysselsetting blant unge i Norge kan forklares med at

andelen under utdanning øker (Kann og Sutterud 2017b). Siden 2008¹⁶ har det imidlertid vært en økning på 2 prosentpoeng i andelen unge som ikke er i utdanning og jobb (omtales ofte som NEET, en forkortelse for det engelske uttrykket «not in education, employment, or training»). Selv om Norge fremdeles ligger

¹⁵ Kategoriene er gjensidig utelukkende. OECD har i denne statistikk definert de som kombinerer sysselsetting med utdanning som «ikke sysselsatte».

¹⁶ 2007 var det året med høyest sysselsetting blant unge i Norge i perioden 1997-2018.

Figur 9.11. Unge mellom 15 og 29 år, etter aktivitet. Endring fra 2008 til 2018. Prosentpoeng.



Kilde: OECD

lavest i OECD sammen med Island og Sverige når det gjelder andelen unge i gruppen NEET, er det en utvikling som bør følges nøye (figur 9.10 og figur 9.11) (OECD 2020b).

Funksjonshemmede ønsker å delta

Sysselsettingen av funksjonshemmede har holdt seg på et stabilt lavt nivå i mange år. Arbeidskraftundersøkelsen fra juni 2020 viser at 41 prosent av gruppen funksjonshemmede er i arbeid¹⁷. Dette er en nedgang fra tidligere år, men har sannsynligvis sammenheng med de generelle krevende vilkårene på arbeidsmarkedet i forbindelse med koronapandemien. Av funksjonshemmede utenfor inntektsgivende arbeid i 2. kvartal 2019 var det drøyt 100 000 som hadde ønske om å komme i arbeid (Bø 2019). Det tilsvarer 17 prosent av de funksjonshemmede totalt. Det blir en stor oppgave å inkludere flere i årene som kommer.

Norge i et internasjonalt perspektiv

I Norge er det relativt få som står utenfor arbeidsstyrken eller som er arbeidsledige uten å motta dagpenger eller en annen trygdeytelse. Av de som står utenfor arbeidsstyrken er andelen som mottar trygdeytelser høy, og en spesielt stor andel mottar helserelevante ytelser. Norge har et høyt sykefravær sammenliknet med andre land. Internasjonale sammenlikninger av sykefraværet tar ofte utgangspunkt i de ulike lands arbeidskraftundersøkelser (AKU). Basert på AKU har Norge det høyeste sykefraværet i forhold til land det er naturlig å sammenlikne oss med. En rapport fra SSB (Berge mfl. 2012) konkluderer med at AKU er relativt lik, og at det derfor ikke kan forklare forskjellene i sykefravær. Sammensetningen av de som er i arbeid kan forklare noe av forskjellen i sykefraværet. Videre kan forskjeller i sykepengeordninger og andre institusjonelle forhold påvirke målt sykefravær. En annen undersøkelse (Gleinsvik mfl. 2014) konkluderer med at Norges høye sykefravær i internasjonale sammenlikninger verken kan forklares med forskjeller i hvordan sykefraværet måles, eller av forskjeller i maksimal varighet eller andre regler for sykmelding.

I Norge er også andelen som mottar uføreytelser (uføretrygd og arbeidsavklaringspenger) i aldersgruppen 18–64 år betydelig høyere enn i andre europeiske land, inklusive de nordiske landene (Barth mfl. 2015). Tall fra OECD viser samme mønster. Barth mfl. har sett på hvor mange som lever av trygd samlet sett i ulike land, og hvor mange som kombinerer det med arbeid. De så at andelen som lever av trygd i Norge er i den nedre delen av skalaen. De har da inkludert dagpenger, alderspensjon og alle andre kontantoverføringer (trygdeytelser). De så også at det i Norge er vanligere å kombinere trygd med arbeid. For eksempel har 22 prosent av befolkningen mellom 25 og 64 år mer enn halvparten av inntekten sin fra trygd. Tilsvarende andeler i Danmark er 23 prosent, Finland 25 prosent, Storbritannia 25 prosent og Irland 30 prosent.

Det kan ikke utelukkes at personer med helseproblemer synliggjøres mer i Norge fordi de har rett til ytelse. Når medisinske diagnoser er inngangskriteriet for en ytelse, kan det bidra til at sosiale problemer og arbeidsledighet blir medikalisert. Med dette menes at den enkelte og den enkeltes omgivelser i større grad får en forståelse av at den enkeltes situasjon og problemer, innenfor flere livsområder, har medisinske (individuelle) årsaksforhold som forventes å bli behandlet av helsevesenet. En diagnose og en langvarig helseytelse kan påvirke brukerens selvforståelse og omgivelsenes oppfatning av personen; problemer på arbeidsmarkedet kan da lett forstås som helseproblemer hos den enkelte (Grødem mfl. 2014).

Schreiner (2019) har gjennomført en effektundersøkelse som tyder på at lokale variasjoner i praktisering av tildeling av AAP kan bidra til en medikalisering av sosiale problemer og arbeidsledighet, og at dette igjen svekker den enkeltes tilknytning til arbeidslivet. Funnene tyder på at tildeling av arbeidsavklaringspenger til unge i stedet for dagpenger og sosialhjelp generelt øker sannsynligheten for en svakere arbeidstilknytning etter fem år. Dette avdekkes i form av en substansiell reduksjon i arbeidsinntekt og sysselsetting og en tilsvarende økning i mottak av trygdeytelser. Disse funnene gjelder blant unge som befinner seg i gråsonen mellom helseproblemer og arbeidsledighet, det vil si unge som ikke vil bli innvilget en helserelevanter

¹⁷ <https://www.ssb.no/akutu>

ytelse dersom inngangskriteriene praktiseres strengere.

Høye sysselsettingsandeler for svake grupper

I et land med små lønnsforskjeller og et sjenerøst trykkesystem kan man tenke seg at personer med lave kvalifikasjoner og svak helse har lavere sysselsettingsrater. Med bruk av data fra omfattende internasjonale undersøkelser av folks ferdigheter (såkalte PIAAC-data), har Barth mfl. (2015) beregnet sysselsettingsandeler for ulike aldersgrupper for personer med de som har svak helse (dårlig og mindre god) og de som har svake regneferdigheter. De fant ut at Norge ligger svært godt an sammenlignet med andre europeiske land når det gjelder sysselsetting for begge disse gruppene, men bedre for de med svake regneferdigheter enn de med dårlig helse.

Aktivitetsplikt som alternativ til innstramming av ytelser

Vilkår om aktivitetsplikt for mottak av velferdsytelser er en felleseuropeisk trend. Krav om aktivitet innebærer at retten til velferdsytelser forutsetter at mottakeren deltar i en form for aktivitet, for eksempel arbeid for trygd, aktiv jobbsøking eller kvalifiserende aktiviteter i form av kurs og opplæring. Lovgivers dilemma er at ytelser skal virke som en forsikring for de som uforskyldt mister arbeidsevnen, samtidig som det skal lønne seg å jobbe, slik at det blir minst mulig misbruk av velferdsordningene. Aktivitetskrav omtales derfor av økonomer ofte som et alternativ til lave ytelser med strenge inngangsvilkår.

På hvilken måte aktivitetskravet implementeres i NAV, har stor betydning for effektene. Det kan ha negativ innvirkning for den enkelte og for oppfatningen av NAV dersom kravene er urimelige, uhensiktsmessige eller er vanskelige eller umulige å innfri (Hagelund mfl. 2016, Kann mfl. 2012, Lima mfl. 2017).

Flere undersøkelser tyder på at aktivitetskravet for eksempel bidro kraftig til redusert sykefravær da det ble innført en generell aktivitetsplikt ved 8 ukers sykmelding i 2004, se Markussen (2010), Kann og Brage (2007) og Kann mfl. (2012). Hedmark innførte strengere praktisering av aktivitetskravet for sykepengen i

2013, og i 2014 gjorde de tilsvarende for arbeidsavklaringspenger. Det ga betydelig reduksjon i sykefravær og i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger og ble senere videreført i hele landet (Lima mfl. 2017, Kann og Lima 2015, Hernæs mfl. 2017). Reduksjonen i sykefraværet har også ført til at færre har gått over fra sykepengen til langvarige helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (Kann mfl. 2013).

Aktivitetskrav innebærer ikke bare krav til den syke, men også en rett til tilrettelegging i arbeidslivet. Større oppmerksomhet på arbeidsgivers tilretteleggingsplikt blir viktig for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Bruk av tilretteleggingstilskudd, eventuelt lønn til vikarer som avlaster den sykmeldte, kan være en mulig måte å tilrettelegge på, men også ulike hjelpemidler (se kapittel 4.1).

Helseytelsene i tiden framover

Som diskutert i kapittelet over, har det i de senere årene vært en tydelig trend med innføring av aktivitetskrav for mottak av ulike ytelser. Uførepensjon ble erstattet med uføretrygd i 2015. En av intensjonene med denne reformen var å gjøre det enklere å kombinere uføretrygd med arbeid. Alne (2018) finner at de som allerede kombinerte uføretrygd med arbeid, arbeider noe mer etter reformen. Derimot ser det ikke ut som om det er flere som jobber etter innføringen av reformen.

Fra 1. januar 2018 ble det gjort omfattende endringer i AAP-regelverket. Endringene medførte «en smalere inngang til ordningen» og «et strammere stønadsløp» med raskere avklaring av stønadsmottakerens arbeidsevne, og økt overgang til arbeid. Stønadperioden ble blant annet som hovedregel redusert fra 4 til 3 år. I en foreløpig vurdering av hvilke effekter innstramningene hadde, finner Grønlien og Lima (2020), som ventet, en kraftig reduksjon i antall som mottar AAP utover 4 år. Sammen med denne reduksjonen finner de også en økning i andelen som er i arbeid, men også en økning i andelen mottakere av uføretrygd og sosialstønad. Hvordan disse lovendringene slår inn på lengre sikt, er usikkert. Det blir interessant å se om innstramningene faktisk vil bidra til å nå målene om at

flere med redusert helse blir inkludert på arbeidsmarkedet fremover.

Det vil sannsynligvis bli flere endringer i regelverket for helseytelsene i tiden framover (se kapittel 10). Samtidig vil det være en rekke ytre påvirkningsfaktorer som vil spille inn på bruken av disse ordningene. For eksempel kan vi forvente at utviklingen innen helse teknologi vil fortsette å bidra til at folkehelsen blir styrket. Dette kan gi mindre etterspørsel etter helseytelser, men på den annen side har vi nå sett at en global pandemi har potensial til å gi redusert helse, slik at vi også kan få økt etterspørsel etter helseytelser. Utviklingen på arbeidsmarkedet, både det lokale og det globale, vil kunne påvirke etterspørselen etter helseytelser.

9.3 Tettere samarbeid med helseinstitusjonene: nye metoder og utfordringer

NAV har allerede etablerte og lovregulerte samarbeid med helsevesenet i form av blant annet sykefraværsoppfølging. Dette dreier seg ofte om å øke sannsynligheten for at en person kommer helt eller delvis tilbake til jobb etter sykdom. I tillegg har NAV ofte kontakt med helseinstitusjoner i forbindelse med utredning av arbeidsevne.

Utover disse etablerte samarbeidene, har det de siste årene blitt tatt i bruk nye metoder for samarbeid mellom helseinstitusjonene og NAV. De nye metodene har to fellestrekk. For det første, retter de seg mot brukere som tidligere ble ivaretatt av helsevesenet, eksempelvis personer med psykiske lidelser. For det andre, benyttes arbeid som del av behandlingen. Metodene utgjør et slags paradigmeskifte, hvor en tenker seg arbeid som en helsefremmende aktivitet og som del av behandlingen. Det er altså en bevegelse bort fra den tradisjonelle tankegangen om at noen må gjøres klar for jobb («train then place») til at forberedelse til arbeidslivet skjer på selve arbeidsplassen («place then train»). I stort omtales metoder som følger en «place then train»-logikk som Supported Emploment (SE) (Frøyland og Spjelkavik 2014).

En av de forskningsbaserte metodene (se kapittel 5 om brukerforventninger) er Individuell jobbstøtte (IPS) (Velden Hegelstad mfl. 2014). IPS er en integrert del av behandlingstilbudet til mennesker med psykiske lidelser og ruslidelser. Metoden innebærer et forpliktende samarbeid mellom NAVs «IPS-jobbspesialister», spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Målet er å hjelpe målgruppen inn i ordinært arbeidsliv. Det innebærer derfor også tett samarbeid med arbeidsgivere.

Denne metoden har dokumentert positiv effekt ifølge internasjonale studier, og ble først prøvd ut i Norge gjennom en pilotering i perioden 2012–2016 med positiv effekt (Endresen Reme mfl. 2016). Senere langtidsstudier tilsier også at metoden har hatt positiv effekt i Norge (Holmås mfl. 2019).

Selv om det er godt dokumentert at arbeid er helsebringende, tar det tid å innpasse arbeid som terapeutisk virkemiddel i behandling. Det ser imidlertid ut til at perspektivet gradvis styrkes. IPS trekkes fram som et godt eksempel på systematisk samarbeid med NAV og helse i Nasjonal Helse- og sykehusplan 2020–2023 (Helse- og omsorgsdepartementet 2019) og det er en økning i bruk av IPS og SE i kommunale helsetjenester (Osborg Ose og Kaspersen 2020). Regjeringen anbefaler at spesialisthelsetjenesten og kommunene samarbeider med NAV og viderefører og sprer virkosome, arbeidsrettede tiltak innen helse og arbeid/utdanning.

Erfaringene hittil tyder samtidig på at innføringen av IPS og andre metoder byr på utfordringer i samarbeidet mellom etatene. Ulik kapasitet og innretning på samarbeid kan medføre at brukere ikke får godt nok koordinert bistand. Eksempelvis kan manglende behandling eller ventetider medføre at enkelte ikke får nytte av oppfølging og tiltak fra NAV. Det er også barrierer knyttet til mangel på felles IT-systemer, uavklarte spørsmål rundt personvern, ulike tilnærminger til hvordan samarbeid bør foregå, varierende kapasitet til å prioritere IPS samt ulik forståelse av hva en skal oppnå (Strand mfl. 2020). En del av disse problemene er nettopp av den art som vi antar at brukerne forventer at løses (se kapittel 5 om brukerforventninger). Så lenge metodene er i en innføringsfase, vil det også

være store geografiske og kapasitetsmessige variasjoner.

Det var i oktober 2020 om lag 400 IPS-jobbspesialister og metodeveiledere i IPS i NAV, og ca. 3 000 personer som mottok denne tjenesten. I 2021 er det en styrkning på 50 millioner kroner hvor store deler går til IPS Ung, som er en målretting mot ungdom som mottar arbeidsavklaringspenger.

Det er vanskelig å spekulere i hvordan omfanget til IPS og liknende metoder vil utvikle seg fram mot 2035. Gitt fortsatt positive resultater og at disse anses som både sosialt gunstige og samfunnsøkonomisk lønnsomme, er det mest sannsynlig med en videre opptrapping. Dette vil utfordre både arbeidsfordelingen internt i NAV og mellom etater, men vil være i tråd med brukere og befolkningens forventning om forskningsbaserte tjenester og mer koordinering mellom etatene.

9.4 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan vil bedre folkehelse og en eldre befolkning påvirke NAV?
- Hvordan kan NAV bidra til at vi unngår at rask omstillingstakt fører til flere på helserelevante ytelser?
- Hvordan bør NAV samarbeide med helsevesenet?
- Hvordan kan NAV bidra til å hindre utenforskap for personer med psykiske lidelser?
- Hvilke nye metoder vil være viktige i 2035, og hva vil de kreve av ny kompetanse? (som for eksempel SE (Supported Employment) og IPS (Individuell jobbstøtte))

10. POLITIKK

Av: Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen

I dette kapitlet diskuterer vi noen viktige politiske utviklingstrekk, utfordringer og muligheter som kan få betydning fram mot 2035. Kapitlet bygger i stor grad på rapporten *Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035*, som Fafo utarbeidet høsten 2020 på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (Ødegaard mfl. 2020).

De overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken slik de er fastsatt i Prop.1S (2019–2020) fra Arbeids- og sosialdepartementet, er «et omstillingsdyktig arbeidsliv med høy sysselsetting, økonomisk og sosial sikkerhet og et sikkert og seriøst arbeidsliv». Det heter videre at økonomisk og sosial sikkerhet gjennom gode velferds- og inntektssikringsordninger er viktig både for den enkelte og for arbeidslivets omstillingsevne. Det norske arbeidsmarkedet kjennetegnes av høy sysselsetting, relativt lave lønnsforskjeller og stor omstillingsevne (Ødegaard mfl. 2020). Til grunn for hovedtrekkene i arbeids- og velferdspolitikken gjennom mange år ligger den såkalte arbeidslinja. Denne er definert som at den enkelte i størst mulig grad skal kunne forsørge seg selv og bidra til verdiskapningen i samfunnet (St.meld. 35 (1994–95)).

Norge har i lang tid vært kjennetegnet av både vilje og evne til å drive en økonomisk politikk rettet mot full sysselsetting og sosial utjevning. Det har ført til utviklingen av universelle velferdsordninger på sentrale områder: utdanning, helse og inntektssikring for de som av ulike grunner ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Politikken har lagt til rette for en befolkning med høyt utdanningsnivå, høy yrkesdeltakelse for begge kjønn og stor sosial mobilitet (Ødegaard mfl. 2020). I tillegg kjennetegnes den norske arbeidslivsmodellen av samarbeidet mellom partene i arbeidslivet (Barth mfl. 2015).

Politiske trender formes av samfunnsmessige endringer som påvirker folks holdninger, verdier, stemmegivning og politiske aktivitet. Tradisjonelle konfliktlinjer i befolkningen som er vokst ut av sosio-

kulturelle og økonomiske interesser er stadig aktuelle, og har blitt supplert av nyere konfliktlinjer, blant annet relatert til klima, innvandring og globalisering. Det har bidratt til å skape en økende uforutsigbarhet i velgernes atferd (Bergh og Aardal 2019 (red.)). Populisme, økt polarisering og lavere tillitsnivå har vokst fram i flere land, delvis i tilknytning til slike nyere konfliktlinjer. Dette gjelder foreløpig i mindre grad i Norge, som fremdeles er kjennetegnet av stabilitet (Haugsgjerd og Seggaard 2020).

Det forventes at hovedtrekkene i den norske velferdsstaten vil bestå, men at striden vil dreie seg om hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for å nå målene, om prioriteringer mellom ulike grupper og formål, og om tilpasning av utgifter og inntekter for å sikre velferdsstatens langsiktige bærekraft (Ødegaard mfl. 2020).

Utviklingen vil påvirkes av endringer i samfunnet, som klimaendringer og det grønne skiftet, globalisering, demografiske endringer (herunder aldring og migrasjon), teknologiske endringer, sentralisering og urbanisering. Disse trendene har betydning for Norges evne til å nå hovedmålene for arbeidslivs- og velferdspolitikken. De er også eksempler på felles utfordringer for landene i Europa som vil kreve politiske svar også i Norge (Ødegaard mfl. 2020). Et annet eksempel på at globale utfordringer påvirker norsk politikk, er FNs bærekraftsmål (FN 2021), der regjeringen har besluttet at alle strategier, handlingsplaner, stortingsmeldinger og proposisjoner fra regjeringen skal omtale effekter på bærekraftmålene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020c).

10.1 Omstilling og bærekraft blir viktige utfordringer

Omstilling og ny kompetanse

De siste årene har kompetansepolitikken stått høyt på den politiske agendaen. Det er vedtatt en nasjonal kompetansepolitisk strategi (Kunnskapsdepartemen-

tet 2017) som har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har kompetanse som sikrer Norge et konkurransedyktig næringsliv og en effektiv og god offentlig sektor, og som bidrar til at færrest mulig står utenfor arbeidslivet. I den siste perspektivmeldingen (Meld St. 29 (2016–2017)) heter det at omstillinger for å øke verdiskapningen ikke kan vente. Omstillingen og kompetansehevingen må tilpasses oppgavene som skal utføres i takt med endrede omgivelser og krav, hvor også behovet for yrkesmessig og geografisk mobilitet vil måtte øke.

Personer med liten formell kompetanse er overrepresentert blant arbeidsledige og mottakere av helserelaterte ytelser. Hvis man ikke er i jobb, får man heller ikke tilgang til den delen av kompetanseutviklingen som foregår i arbeidslivet. Om kompetanseutviklingen i befolkningen ikke er i samsvar med nye krav, kan det føre til lavere verdiskapning og at flere havner utenfor arbeidslivet. Utenforskap og svak kompetanse kan derfor bli gjensidig forsterkende (NOU 2020:2). Politiske grep for å bryte denne sammenhengen er derfor nødvendig.

Våren 2020 la Regjeringen fram en stortingsmelding om kompetansereformen «Lære hele livet». Målet med reformen er at ingen skal «gå ut på dato» som følge av manglende kompetanse, og at arbeidslivet skal få tilgang til den kompetansen det er behov for (Kunnskapsdepartementet 2020). Kompetansereformen bygger blant annet på den nasjonale kompetansepolitiske strategien nevnt over. Ett av tiltakene i reformen er et bransjeprogram for kompetanseutvikling, der staten bidrar med finansiering av kompetanseutvikling for arbeidstakere i utvalgte bransjer. Tiltakene er særlig rettet mot bransjer med en stor andel fagarbeidere og ufaglærte, som industri- og byggenæringen og den kommunale helse- og omsorgssektoren.

Digitalisering og det grønne skiftet forsterker kravene til ny og oppdatert kompetanse hos arbeidstakerne. Mange vil oppleve at arbeidsoppgaver og jobbinnhold endrer seg og eventuelt automatiseres. I bransjer der fagkompetansen er spesifikk og det generelle utdanningsnivået er lavt, kan omstillingen bli spesielt krevende. Eksempler på slike bransjer er varehandel, lager og logistikk, samt en del yrker innenfor industri

og anlegg. Her vil politiske tiltak som kan støtte opp om kompetanseutvikling og videreutdanning bli desto viktigere (Olberg mfl. 2017). Ettersom lavlønns- og lavkompetanseyrker vil være mest utsatt når «mekaniske» arbeidsoppgaver automatiseres, vil omstillingspresset også være størst for disse gruppene (Ødegaard mfl. 2020).

Hindre utstøting og utenforskap

Omstilling og kompetanseløft bidrar til å forhindre utenforskap og utstøting fra arbeidslivet. Økende økonomiske forskjeller, fattigdom, integreringsproblematikk og utenforskap er sentrale temaer i diskusjoner om velferdsstatens evne til å ivareta borgerne. Tiltak for inkludering og integrering av utsatte grupper vil trolig bli viktig i årene framover.

Integrering og inkludering av innvandrere

Dette gjelder ikke minst for ulike grupper av innvandrere. Samlet sett har innvandrere 11 prosentpoeng lavere yrkesdeltakelse enn den nasjonale befolkningen (Olsen 2020). Spesielt tidligere flyktninger er overrepresentert i gruppen som mangler en stabil tilknytning til norsk arbeidsliv (se for eksempel Olsen og Bye 2020). Det er også i denne gruppen vi finner den høyeste andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt (se blant annet Epland og Normann 2020 og kapittel 8.4).

Det er likevel slik at deltakelsen i arbeids- og samfunnsnivå blant flyktninger øker over tid, og at innvandrernes barn i større grad enn foreldrene sine lykkes både i utdanning og arbeidslivet (Ødegaard mfl. 2020, se også kapittel 8.6). Samtidig er det tegn til polarisering blant etterkommerne: Denne generasjonen er overrepresentert blant de som gjør det godt i utdanningssystemet, men også blant de som dropper ut fra skolen (Institutt for samfunnsforskning 2019).

Innvandring krever integreringstiltak, hvor også kompetanseutvikling står sentralt. Kompetansebehovsutvalget peker på at mangel på formell kompetanse er en av hovedårsakene til lav sysselsetting, spesielt blant flyktninger. Samtidig vet vi at utdanning som er tatt i utlandet ofte gir lavere uttelling i det norske arbeidsmarkedet enn utdanning fra Norge (NOU 2017: 2). I Meld. St. 13 (2018–2019) varsler regjerin-

gen at den vil legge til rette for at flere kan ta fagbrev og annen formell kvalifisering som et ledd i introduksjonsordningen, og at det skal stimuleres til at flere får mulighet til å ta videregående opplæring, yrkesutdanning og fagbrev. Dette er også løftet fram i den nylig vedtatte Integreringsloven, der det åpnes for at introduksjonsprogrammet kan forlenges, slik at flere kan delta for eksempel i videregående opplæring (Prop 89 L (2019–2020)).

Utsatte unge

Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) peker på viktigheten av at flere unge fullfører videregående skole. Det er en vedvarende utfordring at mange unge slutter underveis eller gjennomfører opplæringen uten å ha oppnådd yrkes- eller studiekompetanse (Barth 2019). Arbeidsmarkedets etterspørsel etter denne gruppen vil bli mindre i årene framover.

Hovedbekymringen er at unge uten formell kompetanse vil bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å sørge for at ungdom kommer inn i arbeidslivet (Ødegaard mfl. 2020). Utfordringene med svak gjennomføring er særlig stor blant ungdom som har valgt yrkesfag i videregående opplæring, blant annet på grunn av mangel på læreplasser. Et forslag som har vært fremmet gjentatte ganger er lovfesting av retten til læreplass. Hovedargumentet er at dette vil styrke rettighetene til den enkelte og sikre en mulighet til å fullføre den opplæringen man har begynt på. Denne typen rettighetsfesting koster imidlertid penger, og private virksomheter kan oppleve det som inngripende. Blant årsakene til mangelen på læreplasser er også at rammevilkårene og samarbeidet i formidlingsprosessen ikke oppleves som godt nok og at bedriftene gir uttrykk for at søkerne ikke er tilstrekkelig kvalifiserte (Utdanningsdirektoratet 2019). Av andre tiltak kan nevnes at flere offentlige virksomheter krever at bedrifter har lærlinger for å kunne delta i anbudskonkurranser. Samtidig er det ikke tilstrekkelig å få tilbud om læreplass, en må også fullføre. Forsøk har vist at flere har mulighet til å fullføre dersom de kan bruke mer tid og få tettere oppfølging underveis i opplæringen (Ødegaard mfl. 2020).

Sikre velferdsstatens bærekraft

En av de store politiske utfordringene de neste 15 årene kan bli å balansere befolkningens forventninger til hva velferdsstaten skal levere opp mot økonomisk bærekraftig velferdspolitik. Dette avhenger av finansiering, men også av hvilken tillit befolkningen har til velferdsordningene. Som mottakere av offentlige ytelser vil mange ha forventninger til at ytelsesnivået skal gjøre det mulig å opprettholde en høy levestandard (Haugsgjerd og Segard 2020).

Som vi har vært inne på i kapittel 7, er det flere utviklingstrekk som tilsier at det blir mer utfordrende å finansiere velferdsstaten framover. Det er grunn til å tro at strammere offentlige budsjetter vil gjøre Norge likere andre land, i den forstand at vi ikke i samme grad kan «kjøpe» oss ut av sosiale problemer og glatte over politiske motsetninger ved hjelp av oljeinntekter. Dette vil kreve strengere prioriteringer på velferdsstatens utgiftsside og/eller økte skatter, eller avgifter og egenandeler på inntektssiden (Ødegaard mfl. 2020).

Utvikling av både tjenester og ytelser har betydning for finansieringen av velferdsstaten. I løpet av de siste tiårene er det innført både fordyrende utvidelser (for eksempel i familiepolitikken), reformer og tilstramminger (for eksempel pensjonsreformen, forkorting av stønadperioder for ulike ytelser og aktivitetskrav) (Ødegaard mfl. 2020). Generelt ser det ut til at kravene om gjenytelse for mottakerne av ytelser er blitt gradvis mer framtreddende (Kildal 2006). Viktige politiske spørsmål er hvilke krav som er rimelige å stille, hva som er praktisk gjennomførbart og hvordan slike krav kan innrettes slik at motivasjonen for arbeid opprettholdes, uten at levekårene for de som blir stående utenfor arbeidslivet forringes (Ødegaard mfl. 2020).

Disse utviklingstrekkene innebærer at politikerne står overfor følgende valg av virkemidler i tiden som kommer:

1. **Redusere velferdsstatens utgifter** gjennom færre eller lavere ytelser og/eller gjennom endringer i tjenestetilbudet. Folketrygdens ytelser vil bli holdt opp mot finansiering av velferdstjenester, slik som utdanning, helse, eldreomsorg og så videre. Her kan det tenkes ulik vektlegging avhengig av politisk flertall, både når det gjelder

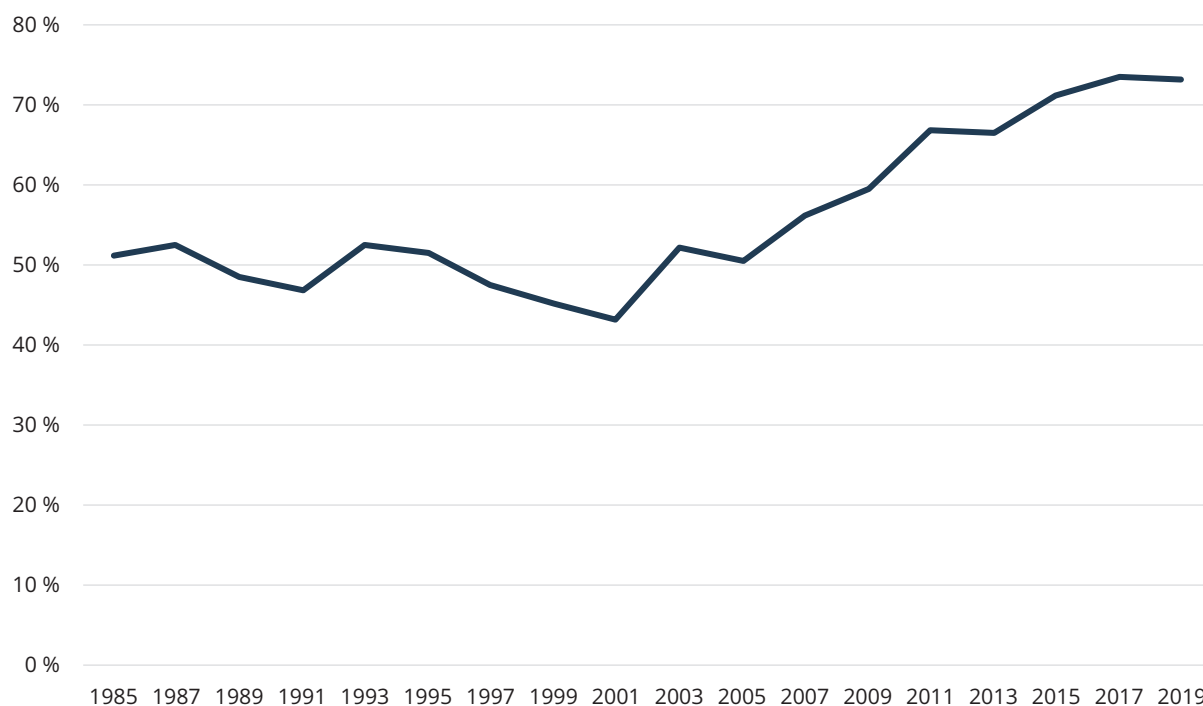
hvilke områder som skal prioriteres og i hvilken grad mottakerne av en tjeneste skal bidra med mer egenfinansiering. Reduksjon av utgiftene til alderspensjon gjennom økt pensjonsalder kan bli en realitet. En rekke land har vedtatt en betydelig opptrapping av pensjonsalderen de kommende årene (Pedersen 2019). Generelt vil drastiske kutt i ytelsene først bli sannsynlig dersom norsk økonomi havner under et så sterkt press at strengere prioriteringer og tydeligere politiske veivalg tvinger seg fram (mer om dette under). En annen mulighet er at ytelsene blir delfinansiert av andre enn det offentlige. Dette kan skje i form av egenfinansiering, framvekst av forsikringsordninger eller ved at arbeidsgivere pålegges et større ansvar for finansieringen. Vi kan også se for oss at noen ytelser faller helt bort (Ødegaard mfl. 2020).

2. **Øke velferdsstatens inntekter** gjennom økte skatteinntekter og økt skattegrunnlag. Skatte- og avgiftspolitikken er et område hvor de politiske skillelinjene er markert. Et økt skattetrykk gir

ikke automatisk mer penger til velferdsytelser, da det vil være mange konkurrerende utgiftsposter (Ødegaard mfl. 2020). Samtidig er det begrensninger i hvor mye skattetrykket kan økes før det svekker insentivene til arbeid og derigjennom reduserer skattegrunnlagene (Meld St. 29 (2016–2017)). Velgernes villighet til å akseptere høyere skattetrykk vil avhenge av ulike faktorer. Skatteviljen i befolkningen har vært økende siden årtusenskiftet, som vist i figur 10.1. Hvis kvaliteten på de offentlige tjenestene oppfattes som dårlige, eller at velferdsordningene misbrukes eller går til andre enn de som har behov, vil det imidlertid svekke tilliten til velferdsstaten (Kumlin og Rothstein 2005; Nannestad 2008) og dermed også finansieringslysten.

3. **Øke arbeidsmarkedsdeltakelsen** og derigjennom skatteinntektene. Det innebærer at trenden i retning av lavere sysselsettingsrate må snus, særlig i enkelte deler av arbeidsstyrken. Det er tverrpolitisk enighet om å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen. Generelt er det også bred enighet

Figur 10.1. Hvor enig eller uenig er du i hver av følgende påstander? *Det er nødvendig med et høyt skattenivå for å opprettholde viktig offentlig virksomhet.* Andel som har svart helt eller delvis enig. Representative befolkningsutvalg.



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos).

om at reduksjon av lønninger i den nederste delen av lønnsfordelingen ikke er et effektivt virkemiddel for å øke sysselsettingen til grupper med lav kompetanse. Målet er at eldre skal stå lenger i jobb, at færre unge skal bli en del av uførestatistikken, at syke skal raskere tilbake i arbeid, at færre kvinner skal arbeide deltid og at flere innvandrere både skal inn i arbeidslivet og bli værende der (Ødegaard mfl. 2020). Det kan også være potensial for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen ved å få unge raskere ut i arbeidslivet gjennom kortere og mer effektive studieløp, og ved å øke kravene til en normalarbeidsuke. Alt dette kan skape politisk strid om virkemidlene og få fram konfliktlinjene i politikken.

4. Redusere velferdsstatens utgifter gjennom **effektivisering av offentlig sektor**. Velferdsstaten skal ivareta både fordelings- og effektivitets hensyn, og et voksende statlig byråkrati har i en årrekke vært gjenstand for politisk debatt. I nyere tid gjelder dette for eksempel avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE), med årlige kutt i driftsbudsjettet til alle statlige etater og virksomheter. Effektivisering som resultat av teknologisk utvikling vil bli et stadig viktigere tema og antas å ha betydelig potensial, forutsatt at gevinstene realiseres. Det er tverrpolitisk enighet om at teknologien skal tas i bruk både innen saksbehandling og i forvaltningens kommunikasjon med brukerne (Ødegaard mfl. 2020).

Eventuelt økonomisk sjokk vil tvinge frem tøffe prioriteringer

Disse tiltakene for å sikre velferdsstatens bærekraft vil bli enda mer påtrengende i et eventuelt økonomisk sjokk-scenario, for eksempel utløst av et kraftig oljeprisfall i en situasjon der det offentlige ikke kan regne med at oljeinntektene vil vende tilbake til tidligere nivåer. Dette kan tenkes å virke inn på agendaene og konfliktlinjene i norsk politikk. Med et oljeprissjokk vil presset for å gjøre større, strukturelle grep sannsynligvis øke (Ødegaard mfl. 2020).

I en slik sammenheng, hvor prioriterings- og fordelingskonfliktene blir tøffere, vil diskusjoner om universalismens grenser, hvem som er «verdige trenende», egenandeler, fordeling av lønnsvekst eller

lønnsnedgang, samt skattebyrdenes omfang og fordeling, raskt ta nye former. Høy arbeidsledighet, eventuelt kombinert med skatteøkninger og kutt i ytelser, kan utløse streiker, sosial uro og større grad av polarisering. I kombinasjon med økende ulikhet, en voksende oppfatning av at byrdefordelingen er skjev, og at politikerne ikke klarer å komme opp med samtlende løsninger, vil en slik utvikling kunne svekke tilliten til myndighetene og politikerne. Hvis oljeprissjokket blir langvarig, med vedvarende svak utvikling i økonomien og uløste strukturproblemer, er det ikke vanskelig å se for seg utbrudd av mer dyptgripende politiske kriser. Da vil politikerne konfronteres med motstridende hensyn og vanskelige strategiske veivalg (Ødegaard mfl. 2020).

10.2 Politiske konfliktlinjer og dilemmaer: universelle eller behovsprøvede ordninger og innslaget av private løsninger

Til tross for de ulike politiske utfordringene og endringene er det sannsynlig at den norske arbeids- og velferdspolitikken vil være preget av stabilitet. Den norske økonomien er solid, og det er tverrpolitisk enighet om mange av de grunnleggende trekkene på dette politikkområdet. Det partipolitiske landskapet har blitt noe mer fragmentert, ved at tradisjonelt store partier har blitt mindre, mens mindre og nyere partier har fått fotfeste i politikken. Likevel vil ulike regjeringalternativer sannsynligvis være basert på blokker (regjeringskonstellasjoner), noe som trolig vil nøytralisere ytterpunktene. Det er grunn til å forvente fortsatt bred oppslutning om kunnskapsbasert politikk, for eksempel ved spørsmål om større reformer (Ødegaard mfl. 2020).

Noen vedvarende konfliktlinjer i politikken vil trolig gjøre seg gjeldende også i årene framover. Fem holdningsdimensjoner blant norske velgere ser ut til å holde stand: (1) Innvandring, (2) vekst/vern, (3) offentlig/privat (4) religiøs/sekulær og (5) sentrum/periferi. I tillegg kommer holdninger til globalisering og internasjonalisering. Hvilke temaer eller saker som blir dominerende i hvert enkelt valg, og hvilke partier som framstår med sterkest eierskap til disse, har vist

seg å være viktig for valgresultatet (Bergh og Aardal 2019 (red.)).

Viktige saker de siste tiårene har vært skole- og utdanningspolitikk, skatt, eldreomsorg og helse. Innvandring har også blitt en omstridt politisk sak. I de neste 15 årene vil temaer som klima og ulikhet trolig prege en større del av den politiske dagsordenen. Finansiering og organisering av arbeids- og velferdspolitikken vil fortsatt prege debatten. Politiske partier har ulike syn på hvilke virkemidler som er best egnet til å øke skatteinntektene og redusere utgiftene, men det er sannsynlig at politikerne vil måtte kombinere de ulike virkemidlene som er beskrevet under del 10.1. Både perspektivmeldingen fra 2013, (Meld. St.12 (2012–2013)) som ble framlagt av Stoltenberg-regjeringen, og perspektivmeldingen fra 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)), framlagt av Solberg-regjeringen, peker på de samme mulige hovedgrepene: økt arbeidsmarkedsdeltakelse, effektivisering av offentlig sektor, økt medfinansiering og økte skatter (Ødegaard mfl. 2020).

Innenfor velferdspolitikken kan man skille mellom ordninger som skal beskytte mot risiko knyttet til bestemte livsfaser, for eksempel sykdom og alderdom (livssyklusrisikoer), og ordninger som skal beskytte mot såkalte arbeidsmarkedsrisikoer, for eksempel å miste jobben under økonomiske nedgangstider. Disse to typene ordninger har ulikt politisk konfliktpotensial og splitter velgerne og partiene langs en klassisk økonomisk venstre/høyre-akse (Haugsgjerd og Kumlin 2019). I valgundersøkelsen fra 2013 kom det fram at det er noe mindre støtte til ordninger som skal redusere arbeidsmarkedsrisikoer (slik som dagpenger) enn det er til ordninger som skal redusere livssyklusrisikoer som for eksempel alderspensjon og sykepenger (Bergh og Aardal 2019 (red.)).

Flere diskusjoner om trygdeordningene forventes i årene som kommer. Sysselsettingsutvalget (NOU 2019:7) var blant annet opptatt av hva som kan gjøres med trygdesystemet og foreslo en rekke endringer for uføretrygd og i sykepengeordningen, eksempelvis å kombinere trygd og arbeid. Høyresiden i politikken går gjerne inn for innstramminger i sykepenger, noe venstresiden ofte vil motsette seg. Den samme skillelinjen gjelder for kutt i uføretrygd, mens man kan se

for seg større enighet på tvers av de tradisjonelle blokkene når det gjelder muligheten for å kombinere trygd og arbeid (Ødegaard mfl. 2020).

Universalisme versus selektivisme

Den nordiske velferdsmodellen karakteriseres ofte som universell, i den forstand at rettighetene inkluderer hele befolkningen, ikke bare de som er særlig utsatt eller som har opptjent rettigheter gjennom deltakelse i arbeidslivet (Esping-Andersen og Korpi 1986). Begrepet universalisme brukes først og fremst om velferdsytelser, men det er i realiteten langt flere tjenester som er universelle, som helse og utdanning (Ødegaard mfl. 2020).

Den norske velferdsstaten er ikke universell i streng forstand, for eksempel er mange ytelser behovsprøvd og basert på økonomiske kriterier (NOU 2017:6). Innenfor dagens arbeidslinje har kravene om gjenytelse for mottakerne av ytelser gradvis blitt mer framtrædende (Leseth mfl. 2020). Dette skaper politisk strid, ikke minst fordi det ofte knyttes til en debatt om hvem som er mer eller mindre «verdige» mottakere av offentlige ytelser.

Ytelsene har konsekvenser for den enkelte mottaker. Kritikken mot en for omfattende velferdsstat med for rause ytelser knyttes gjerne til en bekymring for såkalt klientifisering. Argumentet er at hvis ordningene er for rause, reduserer det både viljen og evnen til selvforsørgelse, og dessuten kan det ødelegge mottakernes selvrespekt (Kildal 2006).

Den politiske striden i tiden framover vil trolig i hovedsak handle om nivåene og grensene for ytelsene. Ulike former for behovsprøving og egenfinansiering, mer lovfesting av enkeltrettigheter og øremerking, krav om gjenytelser og delvis arbeid i kombinasjon med ytelse og kutt i sykepengeordningen er politiske spørsmål som trolig blir viktige framover. Økt behovsprøving og eventuelt lokale tilpasninger kan være en mulig retning. Politisk detaljstyring, med større grad av rettighetsfesting på utvalgte områder eller for enkeltgrupper, kan presses fram ved at politikerne føler behov for å «ordne opp» i enkeltsaker (Ødegaard mfl. 2020). Universelle ordninger er imidlertid mindre ressurskrevende med tanke på administrasjon. I til-

legg er det et sentralt funn i forskningslitteraturen at erfaringer med universalistisk innrettede velferdsinstitusjoner bygger mer politisk tillit enn erfaringer med velferdsinstitusjoner som er innrettet mot behovsprøving (se for eksempel Rothstein og Uslaner 2005).

Offentlig versus privat

En sentral konfliktlinje i politikken høyre/venstre-skala i organiseringen av arbeidslivs- og velferdspolitikken er forholdet mellom offentlige og private løsninger. Ifølge regjeringens perspektivmelding fra 2017 (Meld St. 29 (2016–2017)) må ansvarsfordelingen mellom offentlig og privat sektor vurderes kontinuerlig.

Det er et betydelig innslag av kommersielle og ideelle aktører på tjenestesiden innenfor helse, barnehager, eldreomsorgen og i barnevernet. Konkurransetsetting av offentlige tjenester er et stadig tilbakevendende tema i den politiske debatten. Det er ofte stor uenighet om hva som er mest effektivt, minst kostnadskrevenende, gir best kvalitet og samtidig sikrer anstendige lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte – og hva som bør vektlegges sterkest. Motsetningene på dette området vil trolig forsterkes i årene som kommer, med bakgrunn i større behov for helse- og omsorgstjenester og potensielt strammere økonomiske rammer (Ødegaard mfl. 2020). Dette er også en

relevant problemstilling i NAV, der vi siste årene har satset på å gjøre mer av brukeropfølgingen selv. Det samme gjelder IT-utvikling.

I befolkningen er det en trend i retning økende skepsis til privatisering av offentlige tjenester (VG 2020). Samtidig er mange positive til private velferdstjenester som et supplement til offentlige tilbud, som vist i figur 10.2.

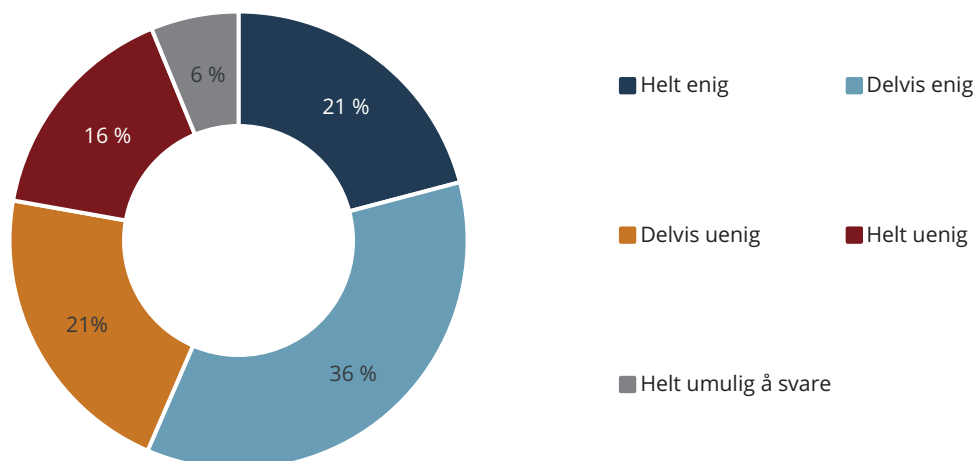
Sannsynlige politiske problemstillinger i årene som kommer er graden av konkurranseutsetting av offentlige tjenester, bruken av kommersielle eller ideelle aktører, hvilke krav det skal stilles til private aktører som tilbyr tjenestene og hvem som skal ha økonomisk og organisatorisk ansvar for økt omstillings- og kompetanseutviklingsbehov i arbeidslivet.

Pisk versus gulrot – arbeidslinjas grenser

En av de viktigste utfordringene i arbeids- og velferdspolitikken er å balansere ønsket om høy sysselsetting med raushet i trygdesystemet. Overordnet betyr dette en avveining mellom en rimelig inntektsfordeling i befolkningen og å stimulere til å være i lønnet arbeid (Dølvik mfl. 2014).

Et sentralt mål for de fleste velferdsreformene har vært å øke yrkesdeltakelsen. Reformenes innretning

Figur 10.2. Hvor enig eller uenig er du i hver av følgende påstander? *Dersom fremtidens behov for velferdstjenester, som f.eks. drift av barnehager, sykehjem, skal dekkes, er det nødvendig å kjøpe tjenester fra private bedrifter i tillegg til offentlige tilbud.* Representativt befolkningsutvalg, 2019.



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos).

har vært ulik; noen har lagt mest vekt på tilrettelegging, noen på å være hardere i klypa mot de som står utenfor arbeidsmarkedet, mens andre har lagt mest vekt på økonomiske insentiver for å stimulere til økt yrkesdeltakelse. Stadig flere grupper har blitt omfattet av aktiveringspolitikk (Dølvik mfl. 2014).

Forholdet mellom «pisk» og «gulrot» for å øke sysselsettingen vil bli et sentralt politisk spørsmål også i årene framover. Mye av dette handler om avveininger mellom insentiver og fordeling, og hvor man skal sette grensen for arbeidslinjens ambisjoner. Det vil sannsynligvis være politisk uenighet om hvor høye ytelsene kan være uten at de i for stor grad medfører negative arbeidsinsentiver. Det samme gjelder omfanget av aktivitetskrav og tiltak overfor de som står utenfor arbeidslivet (Ødegaard mfl. 2020).

Et flertall i befolkningen ønsker verken en begrensning eller en videre utbygging av trygdeordninger, som vist i figur 10.3.¹⁸ Dersom dette holdningsmønsteret vedvarer også de neste 15 årene, taler det for en

relativt stabil politikk med forsiktige reformer, heller enn større inngrep.

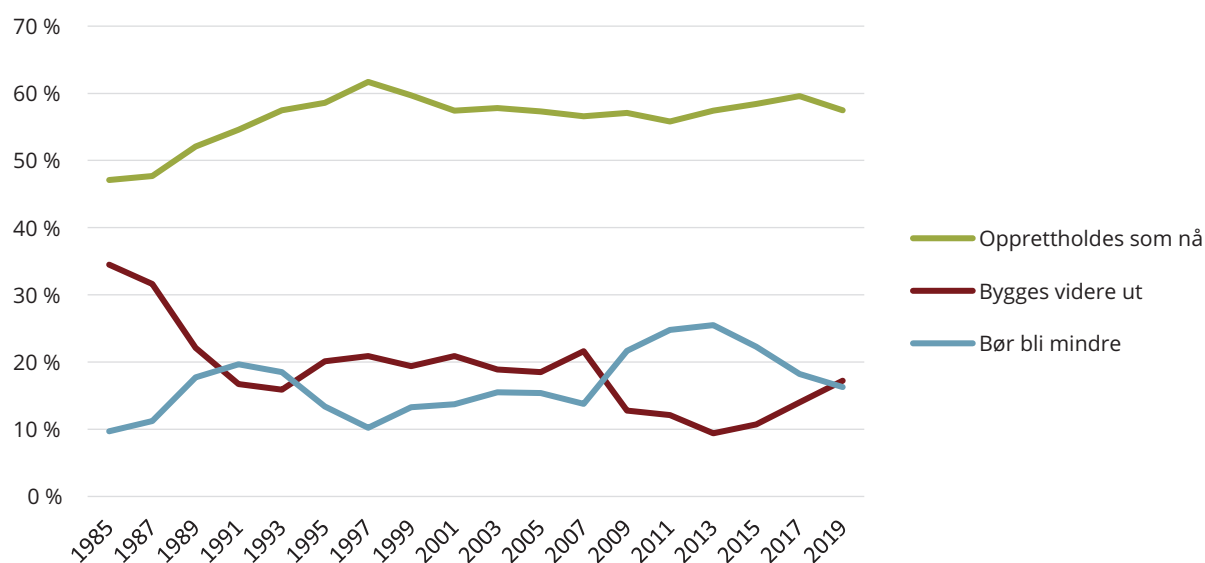
Det diskuteres også hvordan man kan «påvirke» arbeidsmarkedet, og om inkluderingstiltak kan svekke eksisterende lønns- og arbeidsvilkår. Dersom lønninger og ansettelsessikkerheten svekkes for å få flere inn på arbeidsmarkedet, kan det føre til at mange må kombinere lavtlønsarbeid i tjenestesektoren og ulike målrettede offentlige stønader (såkalt arbeidende fattige – *working poor*). Et alternativ er mer støtte og bistand til bedriftene fra det offentlige, for eksempel NAV, slik at det blir enklere å ansette personer fra utsatte grupper. Et annet alternativ er å gi opp ambisjonen om at «alle» skal inn i det ordinære arbeidsmarkedet og opprette en større skjermet sektor. Det er uansett sannsynlig at diskusjonen om utenforskap og arbeidslinjas grenser vil aktualiseres ytterligere etter hvert som eldrebølgen medfører økte kostnader og redusert arbeidstilbud (Ødegaard mfl. 2020).

Andre viktige konfliktlinjer: klima, innvandring, sentralisering og globalisering

Det finnes flere viktige politikkområder og konfliktlinjer som vil berøre arbeids- og velferdspolitikken i

¹⁸ Spørsmålsformuleringen spesifiserer ikke om det er snakk om flere ordninger og/eller gunstigere ordninger, så dette må tolkes mer generelt.

Figur 10.3. Mange mener at vi etter hvert har fått mer enn nok av trygder, og at vi bør søke å begrense dem i fremtiden, mens andre hevder at vi bør opprettholde våre trygdeordninger, og om nødvendig bygge dem videre ut. Hva er din mening? Representativt befolkningsutvalg.



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos).

årene framover og som vil være sentrale i samfunnsutviklingen.

Vekst versus vern

For det første vil vekst versus vern, altså konflikten mellom miljøvern og utvikling av industri og arbeidsplasser, bli en sentral konfliktlinje framover. I nyere tid er denne konfliktlinjen i stor grad relatert til klimaendringer, men den er ikke av ny karakter. Etablering av nye arbeidsplasser og utfasing av gamle er heller ikke noe nytt fenomen.

Et grønt skifte vil kreve store omstillinger. Tempoet i omstillingene, virkemidlene som brukes og ansvarsfordelingen mellom næringslivet og myndigheter blir viktig. Dersom arbeidstakerne synes at omstillingene går for raskt, vil det øke konfliktnivået i samfunnet og uroen på arbeidsplassene. For politikerne blir det avgjørende å vedta virkemidler som kan lette omstillingene (Ødegaard mfl. 2020).

Samtidig pekes det på muligheter for norsk næringsliv i en verden med grønn omstilling, særlig innen oppdrett og havbruk, maritim næring, fornybar energiproduksjon og teknologiutvikling (Vennemo mfl. 2016; Norsk industri 2016; SINTEF 2019). Her kan Norge blant annet spille på naturgitte ressurser og kunnskapsoverføring fra petroleum til grønne produkter og tjenester. Hvorvidt nettoeffektene av grønn omstilling blir positive eller negative for norsk økonomi og sysselsetting, er det for tidlig å si noe om. Det er likevel ikke tvil om at dette blir et sentralt område i årene framover.

Innvandring og integrering

Innvandring og integrering har i løpet av de siste tiårene blitt en av de viktigste politiske sakene. Innvandringspolitikken har definert en ny konfliktlinje i norsk politikk, bidratt til betydelige velgervandringer og løftet Fremskrittspartiet fram til å bli et mellomstort parti. Samtidig har nordmenn beveget seg gradvis i mer innvandringspositiv retning de siste tiårene (Jensen og Ivarsflaten 2019).

Debatten dreier seg gjerne både om omfanget av innvandringen, integreringstiltak og hvilke krav man skal stille på ulike områder. Det er viktig å skille mellom

ulike typer innvandring. Diskusjoner om arbeidsinnvandring har gjerne en annen form enn debatt om flyktninger og asylsøkere, og forskjellige typer innvandring har også ulike konsekvenser for arbeidslivet. I lys av den ulikheten som finnes i sysselsetting mellom ulike kategorier av innvandrere, vil en betydelig tilstrømming av flyktninger og familieinnvandrere representere andre utfordringer enn det arbeidsinnvandrerne gjør (Ødegaard mfl. 2020). Se også kapittel 4.2.

Det er høyst usikkert hvordan inn- og utvandringen vil utvikle seg framover. Brå endringer kan skape en situasjon der myndighetene og NAV igjen må rigges for å ivareta flere nyankomne¹⁹.

Det finnes flere politiske veivalg på innvandringsområdet, både i tilknytning til arbeidsinnvandring, mottak av flyktninger og integrasjon i utdannings- og arbeidslivet. Det er grunn til å tro at praksis fortsatt vil være relativt restriktiv på innvandringsområdet. I skjæringspunktet mellom innvandrings- og integreringspolitikken og arbeids- og velferdspolitikken er det de siste årene innført stadig flere krav for innvandrere før mottak av ytelser er aktuelt (Djuve og Kavli 2019), og kravene om gjenytelse for mottakerne av ytelser er gradvis blitt mer framtreddende (Kildal 2006). Dette kan kreve en ekstra innsats fra NAV i årene fremover, og stille større krav til god koordinering mellom NAV, utlendingsmyndigheter, arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre berørte parter.

Sentrum versus periferi

Som nevnt over, er sentrum versus periferi, det vil si interessemotsetninger og sosiokulturelle forskjeller mellom by og land, en viktig konfliktlinje i norsk politikk (Bergh og Aardal 2019 (red.)). Med demografiske utviklingstrekk som sentralisering og en eldrebølge som rammer distriktene hardest, i tillegg til stadige politiske diskusjoner om kommunesammenslåinger, er det mye som tyder på at dette blir en sentral konfliktlinje også i årene som kommer. Mangel på arbeidskraft, og dermed et potensielt dårligere tjenestetilbud, kan bli konsekvensen i mange utkantkommuner (se kapittel 4.3). Dette er en viktig del av dis-

¹⁹ Se for eksempel Cicero (2017).

kusjonen om grunnleggende velferdstjenester koblet til distriktpolitikken. Striden dreier seg kort sagt om hvor langt innbyggerne må reise for å få tilgang til gode tjenester. Utviklingen med færre og større NAV-kontorer begrenser den fysiske tilgjengeligheten. En aldrende befolkning vil kunne føre til en stor etterspørsel etter helsetjenester, og tvinge fram vanskelige prioriteringer (Ødegaard mfl. 2020).

På den annen side medfører teknologisk utvikling at geografiske avstander blir mindre viktige. Digitale tjenester er tilgjengelige for folk uavhengig av hvor de befinner seg geografisk. Dette gjelder for eksempel utdanningstilbud, men også tjenester fra NAV.

Global versus nasjonal

En siste konfliktlinje er holdningen til internasjonalt samarbeid og spenningen mellom nasjonal og internasjonal orientering. Norge har, som en liten og åpen økonomi, nytt godt av de siste tiårenes internasjonalisering. Verdensøkonomien har vært preget av usikkerhet og handelsspenninger i noen år før koronapandemien, og hvis tendensene til økt grad av proteksjonisme fortsetter, vil de fortsette å gi dempende impulser til små, åpne økonomier som den norske. Dette kan eksempelvis føre til tap av eksportarbeidsplasser og mangel på arbeidskraft i andre bransjer. Det norske arbeidsmarkedet er avhengig av utviklingen i verden for øvrig, og en ytterligere polarisering blant de store aktørene på verdensmarkedet (eksempelvis USA og Kina) kan få uheldige konsekvenser for Norges økonomi (Ødegaard mfl. 2020).

Norges forhold til Europa blir trolig også viktigere i årene som kommer, med feiltolking av EØS-reglene friskt i minne. Overnasjonalt regelverk som følger med EØS-avtalen betyr i noen tilfeller at Norge må etterleve lovverk som politikerne ikke ønsker. Slike saker er egnet til å øke den politiske uroen rundt avtalen, og kan på sikt bidra til større usikkerhet rundt Norges tilknytning til EU. EU er vår viktigste handelspartner og står for størstedelen av utenlandske investeringer i Norge (Ødegaard mfl. 2020).

10.3 Høy tillit, men enkelte faresignaler

Den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen forutsetter at innbyggerne har tillit til politikerne, institusjonene og partene i arbeidslivet (Ødegaard mfl. 2020), samtidig som institusjoner og ordninger er innrettet slik at de fremmer og opprettholder tillit. Nordmenn har vedvarende høy tillit til valgsystemet²⁰, det nasjonale demokratiet, institusjonene, partiene og lokaldemokratiet (Haugsgjerd og Seggaard 2020). Tilliten til lokaldemokratiet er imidlertid synkende i visse grupper, som lavt utdannede og personer som lever av trygd (Seggaard 2020 (red.)).

Internasjonalt har synkende politisk tillit, økt polarisering og oppblomstring av populisme vært mye omtalte fenomener i løpet av de siste årene. Dette har ikke minst fått oppmerksomhet i forbindelse med «Brexite» og Donald Trumps presidenttid (Ødegaard mfl. 2020). Populismen spiller gjerne på en påstått motsetning mellom «det rene folket» og «den korrupte elite» (Mudde 2004).

Populistiske standpunkter er foreløpig en begrenset faktor i norsk sammenheng, men Norge er likevel en del av den internasjonale trenden. Det har blitt vanligere i den politiske debatten å spille på motpolene folk og elite, og en sterkere definering av inn- og utgrupper er i ferd med å bli tydeligere. Dette gjelder ikke minst på innvandringsfeltet. Også motsetningene mellom sentrum og periferi har tidvis blitt kommunisert i en mer populistisk form (Ødegaard mfl. 2020). Konflikten mellom sentrum og periferi kan bli forsterket fordi det er sammenfall mellom denne konfliktlinjen og holdninger til globalisering og innvandring (Bergh og Aardal 2019 (red.)). Slike tendenser kan forsterke konfliktlinjene og skape økt polarisering, ikke minst som følge av større ulikhet, urbanisering og innvandring (Zynk 2018). En økende opplevelse av at politikere og velferdsstat ikke tar godt nok vare på utsatte grupper, eller ikke «bryr seg», vil forsterke motsetningene (Ødegaard mfl. 2020).

Mediene kan bidra til en slik forsterkning. Enkeltsaker og personfokus har fått en større rolle (se for

²⁰ <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2020/tre-ting-forskerne-vare-fortalte-kronprinsen.html>

eksempel Waldahl 1999; Aardal og Van Wijnen 2005). Dette kan føre til at politikerne blir enda mer opptatt av dagsaktuelle saker og forsiktigere med å argumentere for helhetlige løsninger. Viktige kjennetegn ved et polarisert samfunn er nedsatt evne til å finne konstruktive løsninger, og økt tilbøyelighet til å sette grupper og saker opp mot hverandre. Dette bidrar til mindre samarbeidsvilje. Kombinert med utfall og ytringer i sosiale medier, kan det føre til at meningsmotstanderne opplever at de lever i atskilte virkeligheter (Ødegaard mfl. 2020). Dette ser vi til dels i sosiale medier, der det lett kan oppstå parallelle offentligheter, såkalte «ekkokamre» med hver sin virkelighetsforståelse. Spredningen av falske nyheter og desinformasjon bidrar til dette.

Norge er rustet mot polarisering og lavere tillit

Slike «ekkokamre» er likevel ikke særlig utbredt i en norsk kontekst (Aalberg mfl. 2019). Generelt er det flere ting som gjør at Norge er godt rustet for å unngå sterke innslag av populisme og polarisering. De viktigste årsakene til polariseringstendenser er å finne i arbeidsmarkedet, ved at folk blir arbeidsledige for eksempel som følge av at jobber forsvinner på grunn av globalisering eller innføring av ny teknologi (Barth 2019). Som motvekt har vi sterke fagorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner som bidrar til små lønnsforskjeller, og velferdsordninger som reduserer ulikhet. Det bidrar til å redusere polariseringen og gjør usikkerheten mindre enn i land med dårligere velferdsordninger.²¹ I tillegg bidrar flerpartisystemet til at aksjonsgrupper og særinteresser gjerne bruker etablerte politiske kanaler i sin søken etter påvirkning (et nyere eksempel er Folkeaksjonen nei til mer bompenger (FNB)) (Ødegaard mfl. 2020).

Koronakrisen har så langt vist at tilliten til myndighetene og politikerne står sterkt, og at politiske forlik og samarbeid er hovedregelen. Det er likevel ingen selvfølge at dette fortsetter. Høy arbeidsledighet, større økonomisk ulikhet og en skarpere tone i den offentlige debatten vil kunne bidra til økt polarisering og lavere tillit (Ødegaard mfl. 2020). Ifølge *Scenarioer for offentlig sektor i 2040* (Kommunal- og modernise-

ringsdepartementet 2019b), utarbeidet i forbindelse med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, vil lavere tillit kunne henge sammen med en utvikling i retning av blant annet økt proteksjonisme, større økonomiske forskjeller, økt politisk polarisering, større avstand mellom politikere og «folk flest», større grad av konspirasjonspreget frykt og «ekkokamre» og dårlige kår for personvern og ansvarlig databruk. Fortsatt høy tillit, derimot, er sannsynlig dersom utviklingen går i retning av blant annet vektlegging av globale avtaler, fortsatt små økonomiske forskjeller, høy tillit til media, liten avstand til politikere og sikring av innbyggernes digitale rettigheter og personvern. Trolig vil utviklingen gi tendenser i begge retninger, men det er altså grunn til å tro at høy tillit fortsatt vil være hovedregelen.

10.4 Politiske muligheter: regelendringer som understøtter kompetanseutvikling, samhandling og digitalisering

Forventningene til NAV og andre offentlige myndigheter vil være at vi tar nødvendige grep for å møte framtidens utfordringer og endringer. En kunnskapsrik befolkning vil ha økte forventninger til tjenestenes kvalitet. Opplevd ineffektivitet og oppfatning av misbruk av velferdsordninger er beskrevet som det svakeste leddet i befolkningens støtte til velferdsstaten (Haugsgjerd og Kumlin 2019).

Dette krever at man iverksetter treffsikre tiltak for å sikre nødvendig omstilling og kompetanseløft, økt samhandling og koordinering innad i og mellom offentlige etater og at teknologien tas i bruk og videreutvikles gjennom digitalisering, automatisering og deling av data. Digitalisering krever gjerne forenklinger og tilpasninger av regelverket, noe som ikke alltid kan kombineres med ønsker om større fleksibilitet, mer målrettede ytelser og større innslag av behovsprøving.

Grep for omstilling og kompetanseutvikling i arbeidslivet

NAV forventes å være en leverandør av tjenester som legger til rette for omstilling og kompetanseutvikling for å fremme yrkesmessig og geografisk mobilitet i arbeidslivet. Arbeidsgiverne har ansvar for å sikre

²¹ <https://forskning.no/samfunnsvitenskap/er-norge-i-ferd-med-ambli-et-polarisert-land/1635506>

kompetanse i tråd med virksomhetens behov, mens arbeidstakere har et ansvar for å bygge egen kompetanse. Samtidig er det i fellesskapets interesse å sikre muligheter for etter- og videreutdanning. Ungdom som ikke har fullført videregående skole, er et annet eksempel på en gruppe som har behov for tilpassede og mer omfattende arbeidsmarkedstiltak enn de som er rettet mot andre grupper som eksempelvis er truffet av en konkret nedgangskonjunktur (Ødegaard mfl. 2020).

I lys av raskere omstillingstakt kan det bli mer aktuelt med økte bidrag fra staten. Som hovedregel er det i dag ikke adgang til å kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring.²² Begrunnelsen for dette er blant annet at personer som er under utdanning ikke kan regnes som reelle arbeidssøkere, og at utdanning som hovedregel skal finansieres med studielån. De siste årene har imidlertid flere offentlige utvalg pekt på at det å ta utdanning kan være velegnet som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Dersom utdanningen dekker et behov i arbeidsmarkedet og dermed bidrar til at man kommer i jobb, kan kombinasjonen av dagpenger og utdanning være et hensiktsmessig tiltak (NOU 2019:12).

Dette er blitt aktualisert i forbindelse med koronasituasjonen, ettersom det ble gjort en midlertidig endring i regelverket som gjør det mulig å ta studiepøng samtidig som man mottar dagpenger. Utfordringen er å finne løsninger som ikke «låser arbeidstakeren i et langt studieløp som vedkommende enten må bryte, eller som hindrer at den permitterte kan gå tilbake i jobb».²³ Til tross for slike utfordringer er kombinasjoner av trygdeordninger og kompetanseutvikling sannsynlig politikk i årene som kommer.

Økt samhandling og koordinering

Det finnes flere politiske initiativ som angår samarbeid mellom offentlige virksomheter. Målet er å skape bedre og sammenhengende tjenester for brukerne,

samtidig som offentlig sektor skal kunne drive mest mulig kostnadseffektivt (Ødegaard mfl. 2020).

Mange barrierer må overkommes for å få til en sømløs samhandling. Mer samarbeid og samhandling berører også diskusjonen om grensdragningen mellom offentlige tjenester og mellom offentlige tjenester og private eller frivillige aktører (Ødegaard mfl. 2020). For å møte forventningene om mer samarbeid er det nødvendig både med regelverksendringer og nedbygging av organisatoriske barrierer. Dette speiles i forslaget til ny forvaltningslov, hvor samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer er ett av flere formål med loven (NOU 2019:5).

Det finnes flere eksempler på slikt samarbeid hvor NAV er involvert, for eksempel forsøk med NAV-veileder i videregående skole, samarbeid med helsesektoren (IPS), arbeidskriminalitetssentrene og Norsk tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES). Det er foreløpig lite som tyder på at ny forvaltningslov i seg selv vil føre til mer samhandling. Dette vil være avhengig av politisk vilje og tilføring av ressurser, samt at medarbeiderne ser nytten av samarbeid. Forslaget om lempinger i taushetsplikten mellom ulike forvaltningsorganer, som også er en del av lovforslaget, vil imidlertid gjøre samhandlingene enklere (Ødegaard mfl. 2020). Dette kan ifølge utvalget åpne for en effektivisering som kan gi betydelige besparelser (NOU 2019:5).

I tillegg kommer samhandling med aktører utenfor offentlig sektor, som frivillige organisasjoner og det private næringslivet. Disse aktørene har egne rutiner og regelverk å forholde seg til. Et sterkere lokalt samarbeid mellom videregående skole, lærebedriftene og NAV kan trolig bidra til at flere unge får tilgang til læreplass og mulighet til å fullføre videregående opplæring med fagbrev. I andre bransjer er det stort behov for lærlinger og langt bedre muligheter for elever som har et svakt utgangspunkt fra skolen. NAV kan spille en viktigere rolle som rådgiver og veileder ut fra sin kjennskap til lokale arbeidsmarkeder (Ødegaard mfl. 2020).

²² Endret regelverk i forbindelse med koronaepidemien. <https://www.nav.no/arbeid/no/student/>

²³ <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Jo56y6/krever-adgang-til-kompetanseheving-ogsaa-for-arbeidsledige-akademikere>

Digitalisering og forenkling av regelverket

Økt samhandling går hånd i hånd med digitalisering og tilpasning av regelverket. Det overordnede målet for regjeringens digitaliseringsstrategi er én offentlig digital sektor. Det vil si at man skal unngå at folk blir kasseballer mellom ulike offentlige aktører og at tjenestene skal fremstå sammenhengende for brukerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019a).

En viktig målsetting med digitaliseringspolitikken er å få systemene til å snakke sammen slik at folk ikke behøver å levere informasjon til det offentlige mer enn én gang. Mer digitaliserte tjenester kan føre til at ressurser kan frigjøres til tjenester som ikke kan automatiseres, som for eksempel økt individuell oppfølging av brukere som har behov for det (NOU 2016:3). Regjeringen utvikler strategier og politikk som gir ambisjoner om endring som det vil ta tid å realisere. Frem mot 2035 vil vi se effekter av politikk som uttrykkes i eksempelvis Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor, Nasjonal strategi for kunstig intelligens, Norges handlingsplan 4 – Open Government Partnership, Nasjonal strategi for bruk av skytjenester, Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet, stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor (8t. meld. 29 2019–2020), kommende meldinger som stortingsmeldingen om datadrevet økonomi og innovasjon, og også deltagelse i EU-programmer som Digital Europe Program.

For å legge til rette for digitalisering er det ofte nødvendig med forenklinger og tilpasninger av regelverket (Ødegaard mfl. 2020). For eksempel har mange ytelser kompliserte regelverk som både er krevende for NAV å forvalte og for brukerne å forstå, og som ikke er egnet for digitalisering og automatisering. Økt samarbeid og utveksling av opplysninger mellom offentlige aktører krever politiske avklaringer om hvilket handlingsrom som finnes for de digitale tjenestene våre, sett opp mot personvern hensyn.

På den annen side er det ofte politiske ønsker om større fleksibilitet, mer målrettede ytelser («skreddersøm») og større innslag av behovsprøving. Dette krever gjerne et mer detaljert regelverk, som igjen vanskeliggjør digitalisering og effektivisering. Dette står til en viss grad i en motsetning til forenkling og uni-

verselle ordninger, som vi var inne på i del 10.2. Økt digitalisering vil trolig kreve at regelverket og kommunikasjonen med brukerne må forenkles. Et enklere regelverk kan gi bedre offentlige tjenester, og vil være lettere å forstå for brukerne av tjenestene. Samtidig vil regelverksforenklinger noen ganger ha negative konsekvenser for enkelte, og vil derfor i mange tilfeller møte motstand. En bevegelse i retning av mer behovsprøving og skjønnsutøvelse kan skape en større debatt om ordningenes berettigelse og kvalitet, samt hvordan NAV utfører sitt mandat (Ødegaard mfl. 2020).

Satsingen på klart språk, opprettelsen av Regelrådet i 2016 og regjeringens strategi for små- og mellomstore bedrifter (Departementene 2019), er blant nyere tiltak og strategier for forenkling. Felles for disse tiltakene er at det er behovene til små, private aktører som står i fokus. Videre er det mye som kan tyde på at det er enklere å fjerne lover og forskrifter som ikke brukes, enn å forenkle språket i lovtekster (Ødegaard mfl. 2020).

Folketrygdloven har så langt ikke vært gjenstand for forenkling, men det er forventet at ny forvaltningslov vil føre til noe enklere regelverk som kommer både borgere og forvaltningsorganer til gode. Forvaltningslovutvalget la vekt på at lovforslaget skulle være teknologinøytralt og legge til rette for videre digitalisering i forvaltningen (NOU 2019:5). Behovet for å gjøre endringer i regelverket er også framhevet i regjeringens digitaliseringsstrategi (Meld. St. 27 (2015–2016)). Her understrekes i tillegg behovet for regelendringer som følge av automatisering av rettslige reguleringer, noe som forutsetter at regler kan uttrykkes gjennom programkoder. Dette er utviklingstrekk som først og fremst drives av den digitale utviklingen og de muligheter den gir og vil trolig fortsette uavhengig av politisk flertall (Ødegaard mfl. 2020).

10.5 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan skal vi sikre bærekraftige velferdsordninger?
- Hvordan sørger NAV for omstilling og kompetanseløft for å møte teknologisk utvikling og grønt skifte?
- Hvilke tiltak er hensiktsmessige for at innvandrene og unge ikke skal falle utenfor arbeidslivet?
- Bør det stilles økte krav til mottakere av ytelser, som for eksempel aktivitetsplikt?
- Bør flere ytelser behøvsprøves fremfor å være universelle?
- Hvordan ivareta nødvendig regelverksutvikling og forenkling?
- Hvilke politiske konfliktlinjer blir dominerende i årene fremover?
- Er «den norske modellen» immun mot lavere tillit og polarisering?

11. HVA MENER DE ANSATTE OG BRUKERNE?

Av: Tor Erik Nyberg og Sverre Friis-Petersen

11.1 Om undersøkelsen

I forbindelse med oppdateringen av omverdensanalysen, ble det i september 2020 sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i NAV. Undersøkelsen omhandler hvordan medarbeiderne i NAV ser for seg framtidens utfordringer for NAV generelt og hvilke konsekvenser dette får for egne arbeidsoppgaver. For å kunne identifisere endringer i utfordringsbildet, inneholdt undersøkelsen de samme spørsmålene som i 2018. En omtrent likelydende undersøkelse ble også sendt ut til brukerrepresentanter i NAVs sentrale og lokale brukerutvalg.

Svarene på undersøkelsen er beskrivende for hva ansatte ulike steder i NAV ser for seg om framtidens utfordringer, men undersøkelsen sier lite om hvorfor de ansatte har svart som de har gjort. Likevel er dette en viktig kilde til informasjon både når det gjelder vektning av temaer i omverdensanalysen og i vurderingen av framtidige strategier og tiltak.

Undersøkelsen ble sendt på e-post til 20 906 ansatte i NAV, inkludert kommunalt ansatte og ansatte som er i permisjon, på ferie og liknende. Vi mottok 4 487 fullstendige svar, noe som gir en svarprosent på 21. Tilsvarende svarprosent i 2018 var 25. Differansen

skyldes trolig at 2020-undersøkelsen ble samlet inn på færre dager. Den høyeste svarprosenten finner vi blant medarbeidere i NAV Fylke, mens den laveste andelen er blant ansatte ved NAV-kontor (figur 11.1). Vi har ikke korrigert for skjevheter i materialet. Ansatte ved NAV-kontorer vil uansett bli nokså dominerende i analysen, ettersom de utgjør nesten halvparten av de som har svart.

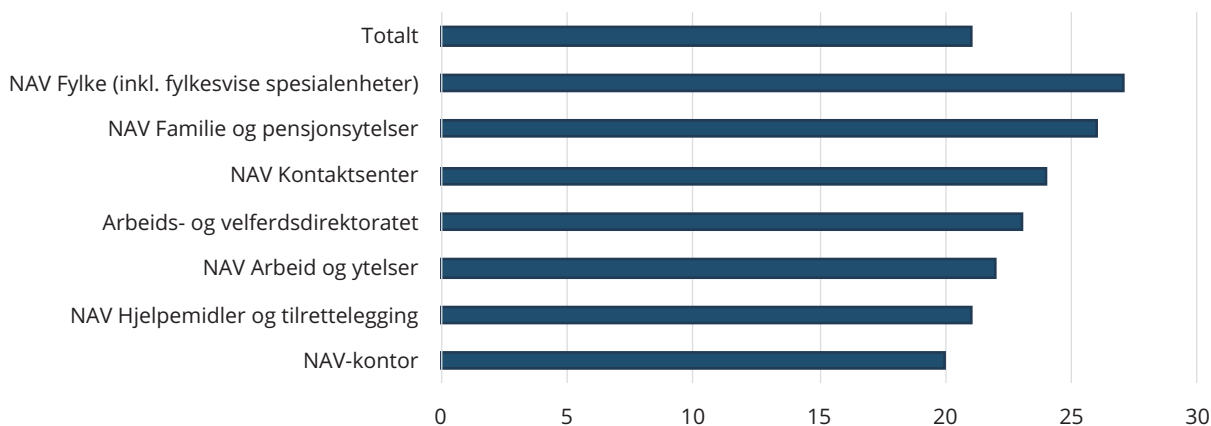
Av de bakgrunnsvariablene som påvirket svarene mest, var enheten den ansatte tilhørte. Hvorvidt man var leder eller medarbeider påvirket også kjennskapen til, og synet på, nytten av omverdensanalysen.

Undersøkelsen til brukerrepresentanter ble sendt ut til om lag 700 personer, og vi fikk 222 svar på spørsmålene om omverdensanalysen, noe som er en svarprosent på 32. I denne undersøkelsen inngikk også andre temaer. Det ble sendt ut flere påminnelser.

11.2 Omverdensanalysen bidrar til retning og prioritering i NAV

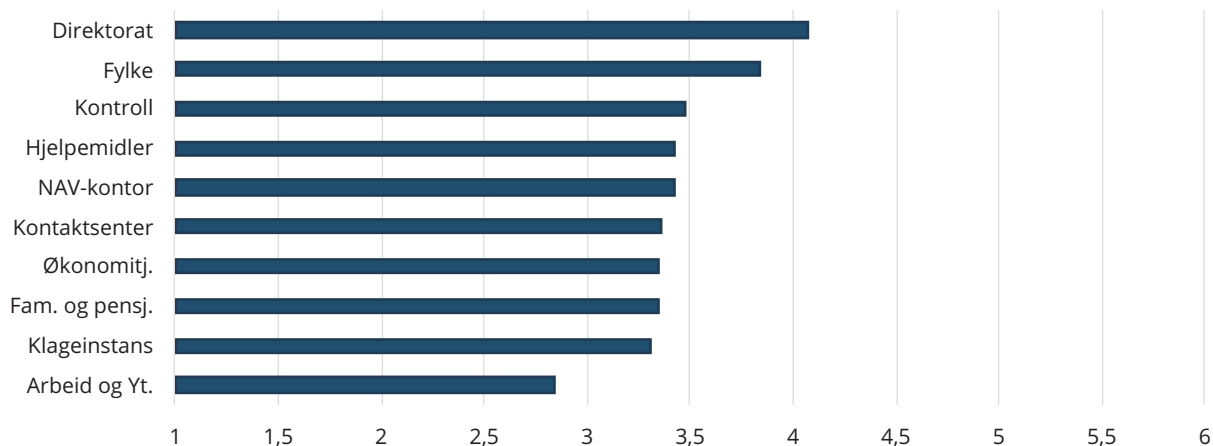
En av hensiktene med omverdensanalysen er at den skal inngå i NAVs interne arbeids- og planleggingsprosesser. Vi spurte derfor ansatte i hvor stor grad

Figur 11.1. Svarprosent, etter resultatområde.



Kilde: NAV

Figur 11.2. Hvor godt kjenner du til NAVs omverdensanalyse, etter resultatområde. Gjennomsnitt på skala 1–6.



Kilde: NAV

omverdensanalysen er kjent, hvor nyttig den oppleves og om den påvirker NAVs prioriteringer. Respondentene svarte på en sekspunktskala, fra svært lite eller ikke i det hele tatt (1) til svært godt (6).

Totalt sett svarer 53 prosent av de ansatte positivt (4–6 på skalaen) når det gjelder deres kjennskap til omverdensanalysen. 7 prosent sier at de kjenner analysen svært godt. Andelen som svarer positivt er noe større enn i 2018 (44 prosent), noe som tyder på at omverdensanalysen gradvis blir mer kjent i organisasjonen. Analysen er mest kjent i direktoratet og fylkene, mens den er minst kjent blant ansatte i NAV Arbeid og ytelse (figur 11.2). Kjennskapet til omverdensanalysen har økt signifikant i de fleste delene av organisasjonen, sammenlignet med 2018. Spesielt gjelder det direktoratet, NAV-kontor, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og NAV Kontaktsenter.

Analysen er desidert best kjent blant ledere (87 prosent), deretter blant tillitsvalgte (67 prosent) og medarbeidere (47 prosent). Det tolker vi som at omverdensanalysen blir mest brukt i planlegging og strategi, snarere enn i det daglige arbeidet i organisasjonen. Den relativt lave andelen som kjenner analysen blant medarbeiderne kan indikere behov for bedre formidling av analysen, og at det er viktig å gjøre analysen mer relevant for en større andel av medarbeiderne. Samtidig kan omverdensanalysen sies å være mer eller nesten vel så kjent som andre publikasjoner.

Omtrent den samme andelen, 51 prosent, svarer positivt på at de kjenner til NAV-tidsskriftet Arbeid og velferd, mens 62 prosent svarer at de kjenner godt til NAV-magasinet MEMU.

For å se disse tre publikasjonene opp mot hverandre så vi på hvordan disse bidrar til i hvor stor grad ansatte oppga at de var oppdaterte på forskning og analyser som gjaldt deres arbeidsoppgaver (i en multipl regressjonsmodell, ikke gjengitt her).²⁴ Blant publikasjonene er det kjennskap til omverdensanalysen som har sterkest sammenheng med hvor oppdaterte de ansatte mener de er. Arbeid og velferd har også en positiv sammenheng. Kjennskap til MEMU ser imidlertid ut til å ha svært liten sammenheng. Vi skal være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner ut fra en slik modell. Det ser imidlertid ut som om omverdensanalysen bidrar vesentlig til at ansatte oppfatter seg som oppdaterte på sitt felt.

På spørsmålet om hvor nyttig omverdensanalysen er for den ansattes arbeidssted, er det en relativt høy andel på 22 prosent som svarer «vet ikke». Sett bort fra disse, er andelen som indikerer 4–6 på skalaen 58 prosent, en del høyere enn i 2018 da andelen var

²⁴ Den forklarte variansen i modellen (R^2) er 26 prosent, noe som tyder på at disse publikasjonene, ikke helt overraskende, ikke er dekkende for kunnskapstilfanget til de som mener at de er oppdaterte på forskning og analyser.

43 prosent. Omverdensanalysen oppleves dermed som mer nyttig for NAV i 2020 enn i 2018. Generelt oppleves den mest nyttig for ledere, med 81 prosent, som er noe høyere enn i 2018.

Vi spurte de respondentene som svarte positivt på spørsmålet om omverdensanalysen er nyttig, om hvordan den er nyttig for deres arbeid. Det viser seg at den inngår i mange ulike kontekster. Mange svarer at den generelt sett gir retning for planlegging og prioritering og kan peke på utviklingen i framtidige saksmengder og internt kompetansebehov. Mange svarer også at det er et nyttig dokument for å kunne heve seg over hverdagens detaljer når de forsøker å rette blikket framover. Selv om den er mindre kjent på NAV-kontorene enn andre steder, ser det også ut til at mange veiledere bruker analysen i den arbeidsrettede oppfølgingen av brukere, blant annet for å gi råd om tiltak, utdanning og karrierevalg.

På spørsmålet om omverdensanalysen påvirker NAVs prioriteringer, blir «vet ikke»-gruppen enda større, med 32 prosent. Andelen som svarer 4–6 på skalaen er 49 prosent, omtrent det samme som i 2018. Blant lederne er andelen 73 prosent.

Andelen som mener at omverdensanalysen er nyttig, er altså betydelig større enn andelen som har kjennskap til analysen og andelen som mener at den påvirker NAVs prioriteringer. Omverdensanalysen oppleves altså som mer nyttig enn den er kjent. En forklaring kan være at intern arbeidsfordeling medfører at ikke alle er kjent med de samme kunnskapskildene, men at flere eksempelvis kjenner til at omverdensanalysen er brukt i kollegaers arbeid.

På tross av disse nyansene er det stor sammenheng mellom kjennskap til analysen, opplevd nytte og opplevd betydning for NAVs prioritering. Det er derfor trolig av betydning for nytten og prioriteringer at mange ansatte har kjennskap til innholdet i omverdensanalysen, slik at denne kan trekkes inn i relevant planleggings- og strategiarbeid ved behov, snarere enn at alle har detaljert kunnskap om innholdet.

Det viser seg at ansatte gjorde seg kjent med omverdensanalysen på ulike måter. 26 prosent ble kjent med

analysen ved å lese en nyhetssak på NAVs intranettside eller nav.no, mens 22 prosent ble kjent med den ved at den ble presentert på et møte. 16 prosent sier at de har lest hele eller deler av rapporten. 9 prosent sier at de har lest en Powerpoint-presentasjon og at det har vært samtaletema blant kollegaer. I gjennomsnitt har ansatte blitt kjent med analysen fra fire ulike kilder. De kildene som har størst påvirkning på hvorvidt den ansatte opplever å ha kjennskap til analysen, er om de selv har lest hele/deler av rapporten eller fått den presentert på et foredrag eller møte²⁵.

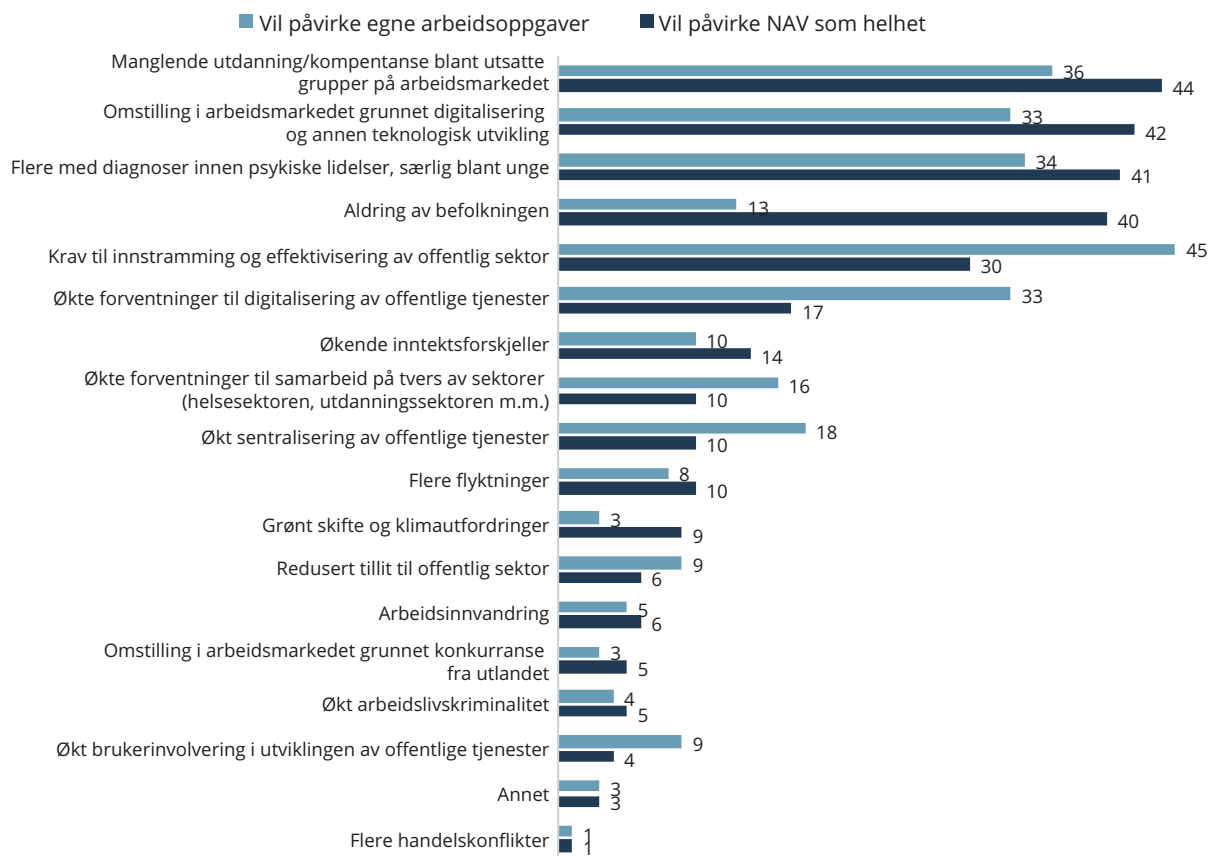
11.3 Omstilling og manglende utdanning blant utsatte grupper vil påvirke NAV mest

I undersøkelsen ble de ansatte og brukerrepresentantene bedt om å velge opptil tre samfunnstrender som de mener får betydning for NAV som helhet og for ansattes arbeidsoppgaver. For å kunne peke på om noen av disse trendene har blitt sterkere eller svakere de siste årene, valgte vi å stille likelydende spørsmål som i 2018. Alternativt kunne vi lagt inn eksempelvis helse og pandemi som en egen samfunnstrend i lys av den nåværende situasjonen. Vi valgte i stedet å stille et eksplisitt spørsmål om hvor lenge respondentene mener at koronasituasjonen vil påvirke NAV. Om lag 79 prosent av både de ansatte og brukerrepresentanter svarte at den vil påvirke NAV vesentlig fram til 2021–2023 – altså et kortere tidsspenn enn for omverdensanalysen. Når vi spurte om eksempler på hvordan koronasituasjonen påvirker NAV, svarer svært mange at det vil påvirke arbeidsledigheten, med følger for både arbeidsrettet oppfølging og saksbehandling for NAVs del. Mange nevner at dette vil påvirke utsatte brukere mest. Mange svarte også at situasjonen eskalerer digitaliseringen av offentlig sektor og at NAV vil møte brukerne på nye måter samt arbeide annerledes internt.

Det er især fire av trendene som skiller seg ut ved at en stor andel av de ansatte og brukerrepresentantene peker på dem som framtidige utfordringer for NAV som helhet: (1) manglende utdanning/kompetanse

.....
²⁵ Ifølge en multippel regresjon med kjennskap som avhengig variabel, og kildene som uavhengige variabler.

Figur 11.3. Hvilke av følgende mulige samfunnstrender mener du vil påvirke NAV som helhet og egne arbeidsoppgaver mest de neste 10 årene? Velg inntil 3 alternativer. Svarfordeling i prosent.



Kilde: NAV

blant utsatte grupper, (2) omstilling i arbeidsmarkedet på grunn av digitalisering og teknologisk utvikling, (3) flere med diagnoser innen psykiske lidelser (især ungdom) og (4) aldring av befolkningen (figur 11.3, se også figur 11.6 for brukerrepresentanter spesifikt). Med unntak av aldring av befolkningen, finner vi disse igjen blant trendene de ansatte mener vil ha størst påvirkning på egne arbeidsoppgaver. I tillegg ser ansatte for seg at effektivisering og digitalisering av offentlig sektor i stor grad vil påvirke egne oppgaver.

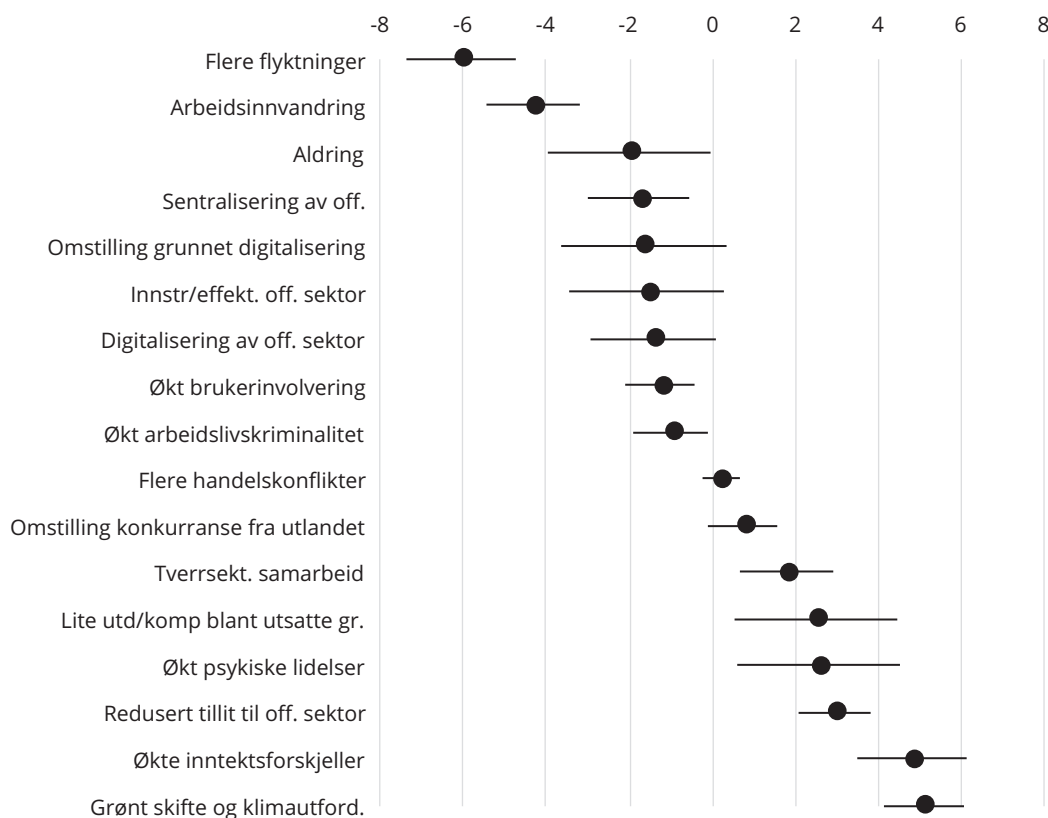
De fire overnevnte trendene slår inn med noe ulik styrke, avhengig av hvor i NAV respondentene jobber. «Manglende utdanning/kompetanse blant utsatte grupper» er desidert viktigst blant NAV Fylke og NAV-kontor, altså blant ansatte som arbeider direkte med å veilede brukere inn i arbeid. Det samme gjelder

til dels «flere med psykiske diagnoser», men også NAV Klageinstans har vektlagt dette. Når det gjelder «Aldring», er det særlig ansatte ved hjelpemiddelcentralene som indikerer dette som en viktig trend – ikke overraskende med tanke på at dette vil ha direkte betydning for deres felt.

Noen av samfunnstrendene som påvirker NAV som helhet, er signifikant endret sammenlignet med 2018 (figur 11.4).²⁶ Trendene som er mest forsterket, er «Grønt skifte», «Økte inntektsforskjeller» og «Flere med psykiske lidelser». De trendene som er svekket, er «Flere flyktninger» og «Arbeidsinnvandring». De trendene som overlapper med nullpunktet i figuren er det ikke grunnlag for å påstå at er endret siden sist.

²⁶ Her ser vi kun på endring blant de ansatte.

Figur 11.4. Endring for samfunnstrender som påvirker NAV som helhet siden 2018. Prosentpoeng, med 95 prosent konfidensintervall.



Kilde: NAV

Noen av trendene som påvirker egne arbeidsoppgaver er også endret siden 2018 (figur 11.5). En del av disse endringene er omtrent de samme som vi så for NAV som helhet. Vi ser imidlertid at ansatte i større grad enn tidligere trekker fram «Redusert tillit til offentlig sektor», mens vekten som legges på «Innstramming/effektivisering av offentlig sektor», «Sentralisering av offentlig sektor» og «Omstilling grunnet digitalisering», er redusert. Reduksjonen i de sistnevnte kan skyldes at mange ansatte i NAV de siste årene har vært med på store omstillinger som gjorde dette spesielt aktuelt i 2018. Samtidig må det nevnes at dette fremdeles anses som viktige trender, selv om de er noe redusert.

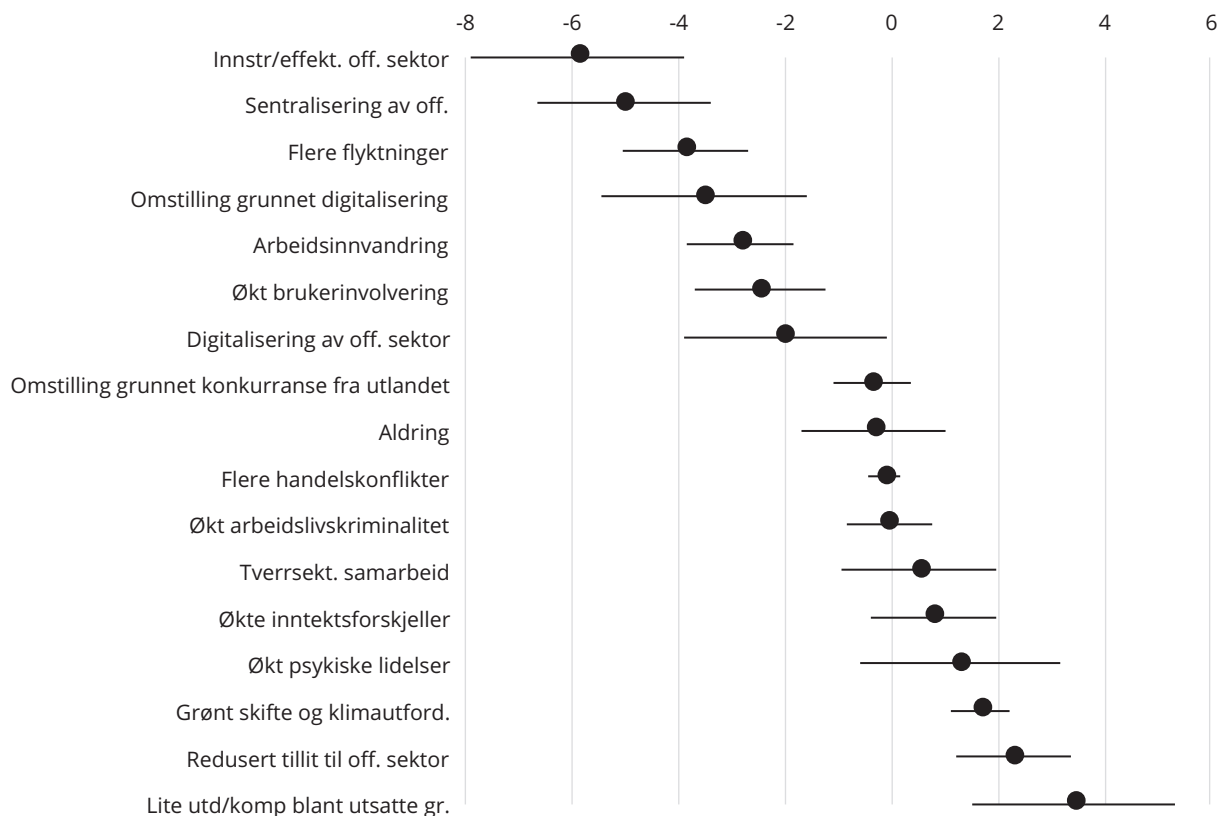
Til slutt undersøker vi forskjellen mellom hva de ansatte og hva brukerrepresentantene ser på som de viktigste samfunnstrendene for NAV som helhet (figur 11.6). Som nevnt, er ansatte og brukere i stor grad opp-

tatt av de samme hovedtrendene: manglende utdanning/kompetanse blant utsatte grupper, omstilling i arbeidsmarkedet grunnet digitalisering, flere med diagnoser innen psykiske lidelser og aldring av befolkningen. Vi finner samtidig at brukerrepresentantene er noe mindre bekymret enn ansatte når det gjelder lite utdanning/kompetanse blant utsatte grupper. De er derimot enda mer bekymret for aldring og økte inntektsforskjeller. De øvrige forskjellene kan trolig tilskrives ansattes og brukerrepresentantenes eget ståsted: de ansatte er mer opptatt av omstilling både generelt og i offentlig sektor, mens brukerrepresentantene er noe mer opptatt av økt brukerinvolvering.

11.4 Råd til de som oppdaterer omverdensanalysen

I undersøkelsen ba vi ansatte og brukerrepresentanter om kommentarer til arbeidet med omverdensanaly-

Figur 11.5. Endring for samfunnstrender som påvirker egne arbeidsoppgaver siden 2018. Prosentpoeng, med 95 prosent konfidensintervall.

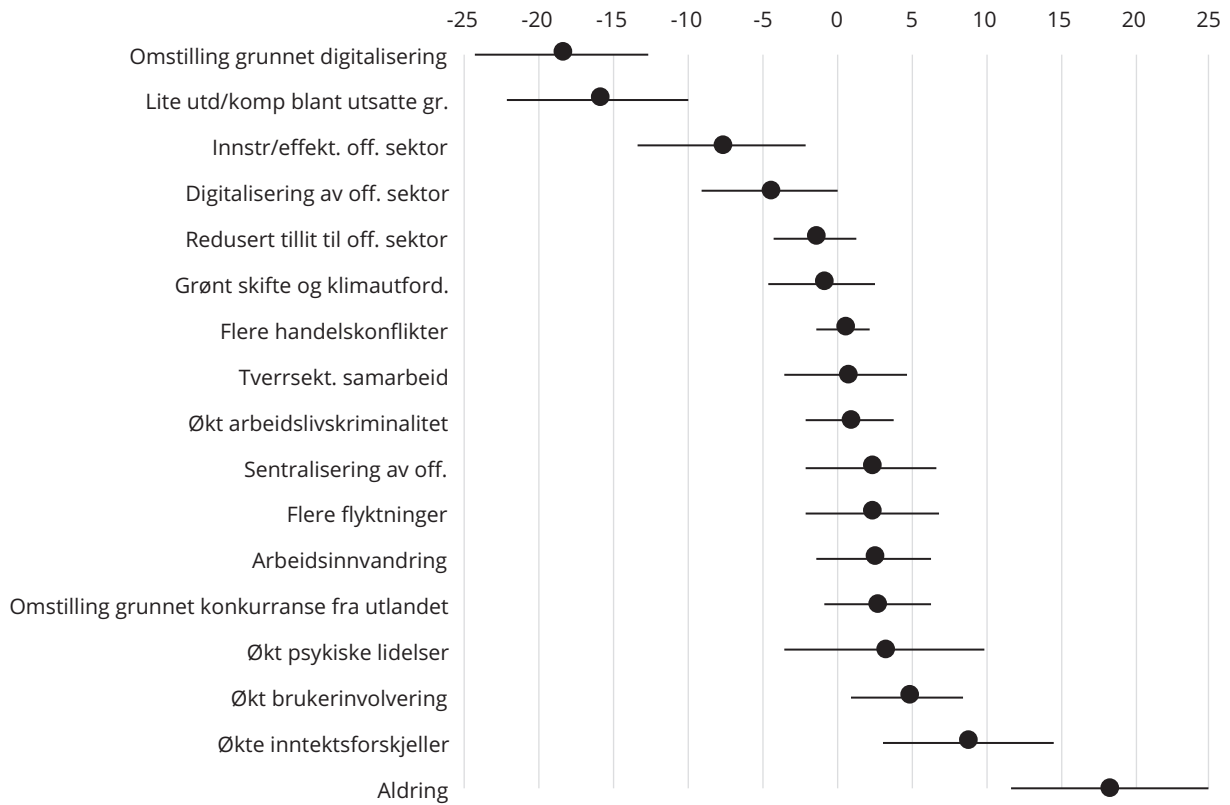


Kilde: NAV

sen. Flere av rådene omhandler å gjøre omverdensanalysen bedre kjent internt, og en del pekte på at den bør publiseres i et mer tilgjengelig format enn en rapport, for å gjøre det enklere og raskere å sette seg inn i de vesentlige funnene. En del ansatte etterlyser også å bli mer involvert i arbeidet. Noen av rådene dreier seg om at det er for lang avstand fra de som lager omverdensanalysen til «førstelinjen».

Mange av rådene handler også om at omverdensanalysen i større grad må hensyntas i de ansattes arbeid. En del skriver at de ikke kjenner seg igjen i at funnene fra omverdensanalysen omsettes til det praktiske arbeidet, eksempelvis i virksomhetsplanene.

Figur 11.6. Forskjell mellom brukerrepresentanternes og ansattes vurdering av hvilke samfunnstrender som vil påvirke NAV som helhet¹. Prosentpoeng, med 95 prosent konfidensintervall.



¹ Positive verdier betyr at brukerrepresentanter oftere har pekt på den aktuelle samfunnstrenden, og omvendt for negative verdier.

Kilde: NAV

REFERANSELISTE

- Accenture (2020) Technology Vision 2020. Tilgjengelig fra: https://www.accenture.com/_acnmedia/Thought-Leadership-Assets/PDF-2/Accenture-Technology-Vision-2020-Full-Report.pdf
- Aftenposten (2019) Kunstig intelligens avslørte Låneposten. Aftenposten, 30. januar 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/3jAqm0/kunstig-intelligens-avslorte-laanekassen-juks>
- Aftenposten (2020) Regjeringen: Russland sto bak dataangrep på Stortinget. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/39JXme/regjeringen-russland-sto-bak-dataangrep-paa-stortinget>
- Ahlberg, Olle, Maria Håkansson, Marcus Löwing og Andreas Mångs (2019) Omvärldsrappport 2019 Arbetsförmedlingen analys, 2019:3.
- Alne, Ragnar (2018) «Uføretrygd og arbeid: Jobber de uføre mer etter reformen i 2015?». *Arbeid og velferd*, 32 018, 57–78.
- Almås, K.A., M. Barrio, V.W.Fleischer, P. Haugen og G. Sand (2019) *Nye muligheter for verdiskaping i Norge*. SINTEF-rapport. Tilgjengelig fra: <https://www.sintef.no/contentassets/5818f12cfe5a477e96221b99cf154500/rapport-nye-muligheter-for-verdiskaping-i-norge.pdf/>
- Alsos, K., K. Jesnes, B. S. Øistad og T. Nesheim (2017) Når sjefen er en app. Fafo-rapport, 2017:41. Oslo: Fafo.
- Andreev, Leonid og Line Schou (2017) «Mobilitet og flyttevillighet blant arbeidsledige». *Arbeid og velferd*, 3-2017, 19–40.
- Andresen, S., A. H. Strand og A. M. Ødegård (2017) Fagforbundets ungdomsbarometer 2017. Fafo-rapport 2017:32. Oslo: Fafo.
- Bakken, Anders (2020) Ungdata 2020. Nasjonale resultater. NOVA Rapport 16/20. Oslo: NOVA.
- Barth, E. (2019). Sysselsettingsutviklingen i Norge i forhold til i andre land. Institutt for samfunnsforskning og ESOP, Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo. Notat til Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/3_barth_sysselsettingsutviklingen.pdf
- Barth, E., K.O. Moene og F. Willumsen (2015) «The Scandinavian model – An interpretation». *Journal of Public Economics*, 127, 17–29.
- Barth, Erling, Kalle Moene og Axel West Pedersen (2015) «Trygd og sysselsetting i et internasjonalt perspektiv» i Ann-Helén Bay, Anniken Hagelund og Aksel Hatland (red.) *For mange på trygd?* Oslo: Cappelen Damm.
- BBC (2020) A breakthrough approaches for solar power. Tilgjengelig fra: <https://www.bbc.com/news/business-51799503>
- Berge, C., J. H. Johannessen og H. Næsheim (2012) Internasjonal sammenligning av sykefravær. Er Arbeidskraftundersøkelsene egnet som datakilde? SSB Rapporter, 6/2012. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bergh, J. og B. Aardal (red.) (2019) *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bergmark, Anders, Åke Bergmark og Tommy Lundström (2011) «Evidensbasert sosialt arbeid – en innledning». I Anders Bergmark, Åke Bergmark og Tommy Lundström (red.) *Evidensbasert sosialt arbeid – teori, kritikk, praktik* (s. 11–28). Stockholm: Natur & Kultur.
- Brage, Søren og Ola Thune (2008) «Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006». *Arbeid og velferd*, 3/2008, 28–36.
- Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.

- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2010) «When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State» *Journal of Labor Economics*, vol. 28(3), 633–676.
- Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and Disability Insurance» *Labour Economics*, Vol. 24, 137–150.
- Bye, T., og H. Næsheim (2016) *Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen. Økonomiske analyser*, 4, 2016. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bø, Tor Petter (2019) *Stabilt arbeidsmarked for funksjonshemmede*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Cappelen, Ådne, Bjorn Dapi, Hege Marie Gjefsen og Nils Martin Stølen (2020) *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040. Rapporter 2020/41*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Cicero (2017) *De usynlige flyktingene*. Tilgjengelig fra: <https://cicero.oslo.no/no/posts/klima/de-usynlige-flyktingene>
- Computas (2020). *Digitalisering under korona*. Tilgjengelig fra: <https://computas.com/rapport/>
- Carlson, Teresa (2020) «Cloud Technology is transforming public services. This is how». Genève: World Economic Forum.
- Datatilsynet (2020) *Varsler vedtak om at IB-karakterene må rettes*. Tilgjengelig fra: <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2020/varsler-vedtak-om-at-ib-karakterene-ma-rettet/>
- Deloitte (2018) *Real learning in a virtual world – How VR can improve learning and training outcomes*. Tilgjengelig fra: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/technology/how-vr-training-learning-can-improve-outcomes.html>
- De Rechtspraak (2020) *Uitspraken* Tilgjengelig fra: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>
- Digitaliseringsrådet (2020) *Erfaringsrapport 2020. Tenk som brukeren*. Tilgjengelig fra: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/digitaliseringsradets-erfaringsrapport-2020-tenk-som-brukeren/2021>
- Digitaliseringsdirektoratet (2020) *Nasjonalt ressurs-senter for deling av data. Hva kan vi hjelpe deg med?* Tilgjengelig fra: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/hva-kan-vi-hjelpe-deg-med/1902>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?* Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggersundersokelsen-2019>
- Djuve, A. B. og Kavli, H. C. (2019) «Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2019(1), 25-42. Tilgjengelig fra: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1024258918807135>
- DNV GL (2020a) *Technology Outlook 2030*.
- DNV GL (2020b) *Energy Transition Norway*.
- DNV GL (2020c) *Energy Transition Outlook 2020*.
- Dølvik, J.E., T. Fløtten, J.M. Hippe og B. Jordfald (2014) *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel? Fafø-rapport 2014:46*.
- Economist (2020) *The Future of Healthcare*. Tilgjengelig fra: <https://thefutureishere.economist.com/healthcare/>
- Economist (2020) «The Future of the Office: COVID-19 has forced a radical shift in working habits». 12th September 2020 edition
- Ekeland, Anders, Mika Pajarinen og Petri Rouvinen (2015) *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*. ETLA Briefs 34.
-

- Helsinki: ETLA (The Research Institute of the Finnish Economy).
- Endresen Reme, Silje mfl. (2016) Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): sluttrapport. Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2016) Barnefamiliens inntekter, formue og gjeld 2004-2014. Rapport 2016/11. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. og T.M. Normann (2020) Nesten 111 000 barn vokser opp med vedvarende lave husholdningsinntekter. Statistisk Sentralbyrå. Publisert 4. mars 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/nesten-111-000-barn-vokser-opp-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>
- Esping-Andersen, G., og Korpi, W. (1986) «From poor relief to institutional welfare states: the development of Scandinavian social policy», *International Journal of Sociology*, 16(3-4), 39-74.
- EU-kommisjonen (2019) *Ethics guidelines for trustworthy AI*. Tilgjengelig fra: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>
- EU-kommisjonen (2020) PES Network Webinar on measuring employability, 20. mai 2020. Tilgjengelig fra: https://www.youtube.com/watch?v=2xvd8_y3cJo
- Eurostat (2020) Database. Population on 1 January 2019 by age, group and sex. Tilgjengelig fra: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- E24 (2017) Telenor testet 5G på direkten: Forbereder seg på ny milliardutbygging. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/teknologi/i/P3QAwb/telenor-testet-5g-paa-direkten-forbereder-seg-paa-en-ny-milliardutbygging>
- Fedoryshyn, Nadiya (2018) «Tyngre vei inn på arbeidsmarkedet for unge med lav utdanning». SSB analyse, 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/tyngre-vei-inn-pa-arbeidsmarkedet-for-unge-med-lav-utdanning>
- Fevang, Elisabeth (2020) «Helserelaterte ytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger». *Søkelys på arbeidslivet*. Vol 37(3), 201–215.
- Finansdepartementet (2020) Innspill til Nasjonalbudsjettet 2021 fra utvalget Norge mot 2025.
- FN (2019) Extreme poverty and human rights. Note by Secretary General. UN General Assembly, 11 October 2019. Tilgjengelig fra: <https://undocs.org/A/74/493>
- FN (2021) FNs bærekraftsmål. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- Folkehelseinstituttet (2020) Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/>
- FriFagbevegelse (2020) Hvorfor kjøper vi private skytjenester for lagring av offentlige data i Norge? Forskere og statsansatte vil ha debatt. Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/hvorfor-kjoper-vi-private-skytjenester-for-lagring-av-offentlige-data-i-norge-forskere-og-statsansatte-vil-ha-debatt-6.158.726.972.8609ba54d0>
- Frøyland, Kjetil og Øystein Spjelkavik (2014) «Inkluderingskompetanse - et integrert perspektiv». I Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (red.) *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*, 18–32. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2019) «674 000 tapte årsverk i 2018». *Arbeid og velferd*, 3-2019, 23–40.
- Fölster Stefan (2018) *Norway's new jobs in the wake of the digital revolution*. Stockholm: Swedish Reform Institute.
- Gartner (2020) *Gartner Top 10 Strategic Technology Trends for 2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.gartner.com>

ner.com/smarterwithgartner/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2020/

Gartner (2020) 6 Trends on the Gartner Hype Cycle for the Digital Workplace, 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/6-trends-on-the-gartner-hype-cycle-for-the-digital-workplace-2020/>

Gleditsch, Rebecca F., Michael J. Thomas og Astri Syse (2020) Nasjonale befolkningsframskrivinger 2020. Modeller, forutsetninger og resultater. Rapport 2020/24 Oslo/Kongsvinger. Statistisk sentralbyrå.

Gleinsvik, A., S. Klingenberg og A. Mastekaasa (2014) Internasjonal sammenlikning av sykefraværet. Proba Rapport, 2014-05. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Grødem, A.S, R. A. Nielsen og A. H. Strand (2014) Unge mottakere av helse relaterte ytelser: Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET. Fafo-rapport, 2014:37. Oslo: Fafo.

Grønlien, Eirik og Ivar Lima (2020) «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket» Arbeid og velferd, 2-2020, 61–79.

Hafskjold, Petter (2020) «Hele NAV i skyen». Tekna, presentasjon 13. februar 2020.

Hagelund, Anniken, Einar Øverbye, Aksel Hatland og Lars Inge Terum (2016) «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?». Tidsskrift for velferdsforskning, Årgang 19, 1-2016, 24–43.

Harvard Kennedy School (2020) «Misinformation in action: fake news exposure is linked to lower trust in media, higher trust in government when your side is in power». The Harvard Kennedy School Misinformation Review 1 May 2020, Volume 1, Issue 4.

Haugsgjerd, A. og S. Kumlin (2019) «Konsensus om den norske velferdsstaten?», kapittel 9 i Berg, J. og B. Aardal (red.). Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Haugsgjerd, A. og S.B. Seggaard (2020). Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk. Institutt for samfunnsforskning, rapport 2020:6. Tilgjengelig fra: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2652187>

Helse- og omsorgsdepartementet (2015) Omsorgsplan 2015 og 2020. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet (2019) Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023.

Hermansen, Are Skeie (2017) «Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks». Norsk sosiologisk tidsskrift 01/2017, 15–34.

Hernæs, Øystein, Simen Markussen and Knut Røed (2017) «Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?» Labour Economics Elsevier, vol. 48(C), 144–156.

Hjelpemiddelutvalget (2017) En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddel forvaltning. Oslo: Hjelpemiddelutvalget.

Hoen, Maria F., Simen Markussen og Knut Røed (2018) Immigration and Social Mobility. IZA Discussion Paper No. 11904. Bonn: IZA.

Holmås, Tor Helge, Karin Monstad og Silje Endresen Reme (2019) IPS oppfølgingsstudie. Oslo: NORCE Norwegian Research Centre og Universitetet i Oslo.

IEA (2020). World Energy Outlook 2020. Executive Summary. Paris: International Energy Agency.

IMF (2020). World Economic Outlook, October 2020: A long and difficult ascent.

Informations Technik Zentrum Bund (2020) Die Bundescloud – eine exklusive, private Cloud für die Bundesverwaltung. Tilgjengelig fra: <https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/egovernment/bundescloud/bundescloud.html>

- Ingelsrud, M. H. og A. H. Steen (2019) Norsk arbeidsliv 2019. Kompetanse i det digitale arbeidslivet. YS arbeidslivsbarometer 2019. Oslo: Kompetanse Norge.
- Institutt for samfunnsforskning (2019) Etterkommere av innvandrere i Norge. Mobilitet, assimilering, diskriminering. Tilgjengelig fra: <https://www.samfunnsforskning.no/bilder/pathways-brosjyre/etterkomme-re-av-innvandrere-i-norge.pdf>
- Ipsos (2018) Flere bekymret for personvern. Tilgjengelig fra: <https://www.ipsos.com/nb-no/flere-bekymret-personvern>
- Jacobsen, Ove (2014) «Pensjonsreformen: hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helserelaterte ytelser» Arbeid og velferd, 3-2014, 64–73.
- Jaimovich, N. og H. E. Siu (2020) Job polarization and jobless recoveries. Review of Economics and Statistics, 102(1), 129–147.
- Jenssen, A.T. og E. Ivarsflaten (2019) «Innvandringsvalget 2017», kapittel 6 i Bergh, J. og B. Aardal (red.). Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- JOU (2019:2) Lex Digitalis - Hendelsesorientert tilde-ling av velferdsytelser. Jusstudentene, Universitetet i Oslo.
- Kalstø, Åshild Male og Inger Cathrine Kann (2018) «Færre på helserelaterte ytelser – friskere befolkning?». Arbeid og velferd, 4-2018, 3–18.
- Kann, Inger Cathrine og Søren Brage (2007) «Rask friskmelding øker sjansen for å forbli i arbeidslivet», Arbeid og velferd, 3-2007, 36–41.
- Kann, Inger Cathrine, Søren Brage, Arne Kolstad, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2012) «Har gradert syk-melding effekt på sykefraværet?». Arbeid og velferd, 2-2012, 60–70.
- Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». Arbeid og velferd, 3-2013, 39–48.
- Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2014) «Arbeidsavklaringspenger – et venterom for uførepensjon?» Arbeid og velferd, 2-2014, 101–115.
- Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger - helt forskjellig fra forløperne?» Arbeid og velferd, 3-2015, 105–122.
- Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». Arbeid og velferd, 2/2015, 77–94.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». Arbeid og velferd, 2-2016, 77–92.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017a) «Stadig færre på trygd?». Arbeid og velferd, 3-2017, 41–58.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017b) «Uten-forskning og trygdeordningens rolle». Arbeid og vel-ferd, 3-2017, 59–79.
- Kann, Inger Cathrine, Therese Dokken, Johannes Sørbo og Jun Yin (2018) «Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige». Arbeid og velferd, 1-2018, 83–105.
- Kantar (2019) Den digitale borger. En kvalitativ stu-die av den digitale hverdagen – for Kommunal og moderniseringsdepartementet. Haakon Korsgaard og Jens Ludvigsen. Tilgjengelig fra: <https://www.regje-ringen.no/no/dokumenter/den-digitale-borger/id2 637 043/>
- Kildal, N. (2006) «Universalisme versus målretting: – de evig tilbakevendende argumenter», Nordisk sosi- alt arbeid, 26(01), 2–13.
- Kirkeberg, Mads Ivar og Jon Epland (2018) «Tjener bedre enn foreldrene». SSB Analyse, 2018/11.
- Klima- og miljødepartementet (2020a) Norge forster-ker klimamålet for 2030 til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent. Tilgjengelig fra: <https://www.regje->

- ringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2 689 679/
- Klima- og miljødepartementet (2020b) Regjeringa lanserer «Langskip» for fangst og lagring av CO₂ i Noreg. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-lanserer-langskip-for-fangst-og-lagring-av-co2-i-noreg/id2 765 288/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) Nasjonal strategi for bruk av skytjenester. Strategi, 18.04.2016
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2018). Et brukerperspektiv på digitaliseringen av offentlige tjenester. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/et-brukerperspektiv-pa-digitaliseringen-av-offentlige-tjenester/id2 637 053/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019a) En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2 612 415/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019b) Scenarioer for offentlig sektor i 2040. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/scenarioer-for-offentlig-sektor-i-2040/id2 654 101/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020a) Nasjonal strategi for kunstig intelligens. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonalt-strategi-for-kunstig-intelligens/id2 685 594/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020b) Datasenternæringen bidrar til økt verdiskaping i hele landet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/datasenternaringen-bidrar-til-okt-verdiskaping-i-hele-landet/id2 774 156/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020c) Ny nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-nasjonalt-handlingsplan-for-barekraftsmalene/id2 700 508/>
- Kompetanse Norge (2020) 600 000 nordmenn er ikke-digitale. Tilgjengelig fra: <https://www.kompetansenorge.no/nyheter/600-000-nordmenn-er-ikke-digitale/>
- Kroc, Natalie (2017) Augmented Reality Comes to the Workplace. Society for Human Resource Management. September 20, 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.shrm.org/hr-today/news/hr-magazine/1017/pages/augmented-reality-comes-to-the-workplace.aspx>
- Krogstrup, Hanne (2011) Kampen om evidens. Resultatmåling, effektevaluering og evidens. København: Hans Reitzels forlag.
- KS (2020) Mange bekker små. Politiske prioriteringer for perioden 2020–2023. Oslo: KS.
- Kumlin, S., og Rothstein, B. (2005) «Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions», Comparative political studies, 38(4), 339–365. Tilgjengelig fra: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414004273203>
- Kunnskapsdepartementet (2017) Nasjonal kompetansespolitisk strategi. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nkps/id2 527 271/>
- Kunnskapsdepartementet (2020) Kompetansereformen: Lære hele livet. Meld. St. 14 (2019-2020). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2019-2020/id2 698 284/>
- Leknes, Stefan og Sturla A. Løkken (2020) Befolningsframskrivninger for kommunene, 2020–2050. Rapporter 2020/27. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Leseth, A.B., S. Vilhena og H.M. Gjersøe (2020) «Aktivitetspliktens innside og utside», Tidsskrift for velferdsforskning, 23 (2), 126–139. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2020/02/aktivitetspliktens_innside_og_utside

- Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd*, 3-2016, 131–150.
- Lima, Ivar Andreas Åsland, Inger Cathrine Kann og Søren Brage (2017) «NAVs håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte. Forsøk med Hedmarksmodellen». *Arbeid og velferd*, 1-2017, 71–89.
- Lima, Ivar, Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg og Elisabeth Munch-Ellingsen (2020) *Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2020. NAV-rapport 2020:4*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Mamre, Mari (2019) *Vellykkede kommuner. Innvandring, befolkning og suksess i norske kommuner – en sammenheng*. Oslo: Civita.
- Markussen, Simen (2010) «2004: Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen*, 17:3, 18–23.
- Mastekaasa, Arne (2016) «Kvinner og sykefravær». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 02/2016, 125–147
- Meld. St.12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013. Tilråding fra Finansdepartementet 8. februar 2013*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20-122-013/id714-050/>
- Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft. Tilråding fra Finansdepartementet 1. mars 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20-182-019/id2-630-508/>
- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20-152-016/id2-483-795/>
- Meld St. 29 (2016–17) *Perspektivmeldingen 2017. Tilråding fra Finansdepartementet 31. mars 2017*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20-162-017/id2-546-674/>
- Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- MEMU (2018) *Gir Ungdom en virtuell jobbsmak*. Tilgjengelig fra: <https://memu.no/artikler/gir-ungdom-en-virtuell-jobbsmak/>
- Molander, Anders, Harald Grimen og Erik Oddvar Eriksen (2012) «Professional Discretion and Accountability in the Welfare State». *Journal of Applied Philosophy*, 29 (3), 214-230.
- Mudde, C. (2004) «The populist zeitgeist. Government and Opposition». 39 (4):541-563, gjengitt i Bergh, J. og B. Aardal (red.) (2019). *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Musa, Sam (2016) «Smart Cities - A Roadmap for Development». *Journal of Telecommunications System & Management*, 05 (03).
- Nannestad, P. (2008) «What have we learned about generalized trust, if anything?». *Annual Review of Political Science*, 11, 413–436.
- NAV (2014) *Omverdensanalyse 2014. Utvikling, trender og konsekvenser fram til 2025. NAV-rapport 2014:2*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2019) *NAV's personbrakerundersøkelse. Rapport nr. 4, 2019*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2020) *Om Datakatalogen*. Tilgjengelig fra: <https://data.nav.no/about>
- Nasjonale Sikkerhetsmyndighet (2020) *Risiko 2020*. Tilgjengelig fra: https://nsm.no/getfile.php/131_421-1_587_034_764/Hermans%20undermappe%20med%20bilder/NSM_Risiko_2020_web_0104.pdf

- Nedelkoska og Quintini (2018) Automation, skills use and training. OECD paper, 08.03.2018
- NHO (2020). Neste trekk – Veikart for fremtidens næringsliv.
- Nilsen, Wendy, Anni Skipstein, Kristian A. Østby og Arnstein Mykletun (2017) «Examination of the double burden hypothesis—a systematic review of work–family conflict and sickness absence». European Journal of Public Health, Volume 27, Issue 3, 465–471.
- Nordal, Anne Grete (2020) «Korona presser frem robotisering i landbruket». Tekna Magasinet, 30. april 2020.
- Norsk industri (2016). Veikart for prosessindustrien. Rapport. Tilgjengelig fra: https://www.norskindustri.no/siteassets/dokumenter/rapporter-og-brosjyrer/veikart-for-prosessindustrien_web.pdf
- Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». Arbeid og velferd, 2-2014, 75–88.
- Nossen, Jon Petter og Therese Sundell (2020) «Sykefraværet i Norge den første tiden etter pandemiutbruddet» Arbeid og velferd, 2-2020, 25–37.
- NOU (2009:10) Fordelingsutvalget. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU (2011: 11) Innovasjon i omsorg. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-11/id646812/>
- NOU (2016:3) Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskomisjonens andre rapport. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/>
- NOU (2017:2) Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- NOU (2017:4) Delingsøkonomien – Muligheter og utfordringer.
- NOU (2017:6) Offentlig støtte til barnefamiliene. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-6/id2540981/>
- NOU (2018:13) Voksne i grunnskole og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold.
- NOU (2019:5) Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>
- NOU (2019:7) Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- NOU (2019:12) Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne.
- NOU (2020:2) Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-2/id2689744/>
- NOU (2020:15) Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NRK (2019) Utfordres av «deepfakes»: – Vi er våre egne fiender. Tilgjengelig fra: https://www.nrk.no/norge/utfordres-av-deepfakes__-vi-er-vare-egne-fiender_-1.14421262
- NTNU (2020) Hva er Nanoteknologi? Tilgjengelig fra: <https://www.ntnu.no/nano/nanoteknologi>
- Nyberg, Tor Erik, Sverre Friis-Petersen, Anders Thorgersen, Stine Renate Otterbeek og Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen (2020) Brukertilfredshet og tillit i koronasituasjonen: NAVs Personbrukerundersøkelse og Arbeidsgiverundersøkelse 2020. NAV-rapport,

- 1/2020. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-andre-temaer>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2018) Norge som datasenternasjon. Strategi.
- OECD (2019) OECD Employment Outlook 2019: The future of work. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020a) Embracing Innovation in Government. Global Trends 2020. Paris: OECD. Tilgjengelig fra <https://trends.oecd-opsi.org/trend-reports/seamless-government/>
- OECD (2020b) Education at a Glance 2020. Paris: OECD.
- Olberg, D., Steen, J.R. og Tønder, A.H. (2017) Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken. Fafo-rapport 2017:14.
- Oljedirektoratet (2020) Sokkelåret 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.npd.no/fakta/publikasjoner/rapporter/sokkelaret/>
- Olsen, Bjørn (2020) Noe økning i sysselsettingen blant innvandrere. Statistisk sentralbyrå. Publisert 2. mars 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/noe-okning-i-sysselsettingen-blant-innvandrere>
- Olsen og Bye (2020) Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2018. Statistisk Sentralbyrå. Publisert 3. mars 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-i-og-utenfor-arbeidsmarkedet-2018>
- Omholt, Elisabeth Løyland (red.) (2019) Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019. Rapporter 2019/33. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Oppegaard, S. M. N. (2020) Gig- og plattformøkonomien i den norske arbeidslivsmodellen – forutsetninger og konsekvenser. En casestudie av Uber Black i Oslo. Søkelys på arbeidslivet, 37(03), 168–182.
- Osborg Ose, Solveig og Silje Lill Kaspersen (2020) Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2020: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene. Trondheim: SINTEF.
- OurWorldInData (2020) Emissions by sector. Tilgjengelig fra: <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector>
- Pedersen, A.W. (2019) Levealdersjustering av aldersgrensene i pensjonssystemet – hvorfor og hvordan? Notat. Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig fra: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2621413>
- Pedersen, S., O. Haavardsholm og H. Vennemo (2016) Delingsøkonomiens betydning for norsk økonomi – i dag og i fremtiden. Vista analyse rapport 2016/45. Oslo: Vista analyse.
- Pieterse, W. J. og W. E. Ebbers (2020) Channel choice evolution: An empirical analysis of shifting channel behavior across demographics and tasks. Government Information Quarterly, Vol. 37 (3).
- Politico (2019) In 2020, global ‘techlash’ will move from words to action. Tilgjengelig fra: <https://www.politico.eu/article/tech-policy-competition-privacy-facebook-europe-techlash/>
- Privacy International (2020) The Syri case: a landmark ruling for benefits claimants around the world. Tilgjengelig fra: <https://privacyinternational.org/news-analysis/3363/syri-case-landmark-ruling-benefits-claimants-around-world>
- Prop.1 S (2019-2020) For budsjettåret 2019–2020. Arbeids- og sosialdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-2019-2020/id2671373/>
- Prop.89 L (2019-2020) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). Tiltråding fra Kunnskapsdepartementet 24. april 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-2019-2020/id2699012/>

- Rothstein B. og Uslaner E.M. (2005) «All for All: Equality, Corruption, and Social Trust». *World Politics*, 58 (1), 41–72.
- Røgeberg, Ole (2019) «Norge i Eurotoppen i bruk av offentlige nettjenester». SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/norge-i-eurotoppen-i-bruk-av-offentlige-nettjenester>
- Satterfield, Jason M. mfl. (2009) «Toward a Disciplinary Model of Evidence-Based Practice». *Milbank Quarterly*, 87 (2), 368–390.
- Schreiner, Ragnhild C. (2019) Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths. Memorandum nr. 05/2019. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Schwab, Klaus (2016) «The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond». *World Economic Forum*, 14. januar 2016.
- Seegard, S.B. (red.) (2020) Den norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:10. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf11c7dacf948e68ee6a96f36f90d4e/rapport-politisk-tillit.pdf>
- SINTEF (2018) Industrielle muligheter og arbeidsplasser ved storskala CO2-håndtering i Norge.
- SINTEF (2019) Nye muligheter for verdiskaping i Norge. Trondheim/Oslo: SINTEF.
- Slagstad, Rune (2008) «Profesjoner og kunnskapsregimer». I Anders Molander og Lars Inge Terum (red.) *Profesjonsstudier* (s. 54-68). Oslo: Universitetsforlaget.
- SSB (2017) Betydelig realinntektsnedgang. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/betydelig-realinntektsnedgang>
- SSB (2020a) Standard for sentralitet. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/koder>
- SSB (2020b) Innvandrere etter innvandringsgrunn. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/07113/>
- SSB (2020c) Investeringer i olje og gass, industri, bergverk og kraftforsyning. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/kis>
- SSB (2020d). Økonomisk utsyn over året 2019. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2020e) Helseforhold, levekårsundersøkelsen. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/helse/statistikker/helseforhold/hvert-3-aar>
- Statkraft (2020). Statkrafts lavutslippsscenario 2020.
- Store Norske Leksikon (2019) kvantedatamaskin. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kvantedatamaskin>
- St.meld.nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=-DIVL443>
- Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A Nielsen og Jon Helgheim Holte (2020) Tid for aktivisering: Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Oslo: Fafo.
- Tani, Massimiliano, Zhimeng Cheng, Silvia Mendolia, Alfredo R. Paloyo og David Savage. (2020) «Working Parents, Financial Insecurity, and Child Care: Mental Health in the Time of COVID-19». IZA Discussion Paper, No. 13 588
- Teknologirådet (2018) Teknologi for livslang læring: Fjernt, nært og simulert. Tilgjengelig fra: <https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/12/Teknologi-og-laering-1.pdf>
- Teknologirådet (2019) 5G – Hva betyr det for Norge? Tilgjengelig fra: <https://teknologiradet.no/wp-con>

tent/uploads/sites/105/2019/04/Saken-forklart-5G_med-lenker.pdf

Ulvestad, Marte Eline Soukup (2018) *Sickness and disability benefits: The importance of workplaces, attitudes and nurture*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Utdanningsdirektoratet (2019). *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/hvorfor-far-ikke-alle-sokere-lareplass/>

Utdanningsdirektoratet (2020) *Grunnleggende ferdigheter*. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/grunnleggende-ferdigheter/>

Utenriksdepartementet (2020) *Datainnbrudd i Stortinget*. Pressemelding, 13.10.2020. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_inbrudd/id2_770_135/

Utlendingsdirektoratet (2009) *Årsrapport*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.

Utlendingsdirektoratet (2020) *Statistikk om innvandring*. Tilgjengelig fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/>

Valevatn, Joakim (2020) *Digitalt skifte for transport – 16 nye teknologier og hvordan de endrer byene*. Rapport 30. september 2020. Teknologirådet.

Velden Hegelstad, Wenche, Lena Heitmann, Randi Kydland og Angelika Schafft (2014) «*Psykiske lidelser og arbeidsdeltakelse*». I Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (red.) *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel* (s. 208–222). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vennemo, H., A. Bruvoll, C. Grorud, M. Hoel og O. Haavardsholm (2016) *Grønn konkurransekraft: Muligheter og veivalg*. Vista analyse, Rapport 2016/43. Tilgjengelig fra: https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/6269/va-rapport_2016-43_gronn_konkurransekraft.pdf

Verne, Guri (2015) *The winners are those who used the old paper form. On citizens and automated public services*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Vidal-Gil, Eugenia og Audun Gjerde (2020) «*Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose*». *Arbeid og velferd*, 3/2020. 3–25.

VG (2020) *Flertallet har mistet troen på privatisering*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GaGQG6/ny-undersokelse-flertallet-har-mistet-troen-paa-privatisering>

Waldahl, R. (1999) «*Medier, meningsdannelse og den politiske dagsorden*», *Politica. Tidsskrift for politisk videnskap*, 31(2), 117–132.

WHO (2018) *European Health Report 2018*. Genève: WHO.

WMO (2020) *WMO statement on the State of the Global Climate in 2019*.

World Economic Forum (2020a) *The Global Risks Report 2020*. Insight Report, 15th Edition.

World Economic Forum (2020b) *The Future of Jobs Report*.

Zynk (2018) *Polarisert samfunn, eliter under press*. Stordata-analyse av nasjonale og globale trender 2018-2023. Zynk Kommunikasjon, Analyse & Ledelse for KS. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/88fcd4b-b46ca40969085566916d8ceba/zynk-endelig-tren-drapport-ks.pdf>

Ødegård, A.M., B. Dapi, K. Alsos, J.E. Dølvik, T. Fløtten, H.C. Kavli og A.H. Tønder (2020) *Trender i arbeids- og velferdspolitikken fram mot 2035*. *Fafo-rapport 2020:32*. Tilgjengelig fra: https://fafo.no/zoo-publikasjoner/item/trender-i-arbeidsliv-og-velferdspolitikken-fram-mot-2035?category_id=20

Øverbye, Einar (2013) «*Velferdsprofesjonene i aktiveringsstaten: en studie av ambivalente relasjoner*». I

Anders Molander og Jens-Christian Smeby (red.) Profesjonsstudier II (s. 107-121). Oslo: Universitetsforlaget.

Øye, D. D. (2019) «Robotene er allerede her. En empirisk vurdering av automatisering og endringer i yrkessammensetningen i det norske arbeidsmarkedet». Søkelys på arbeidslivet, 36(01-02), 21–35.

Aalberg, T., P. Maurer og R. Karlsen (2019) «Populistiske holdninger i norsk valgkamp». Kapittel 5 i Bergh, J. og B. Aardal (red.). Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Aardal, B. og P. van Wijnen (2005) «Issue Voting», i kap. 8 i Jacques Thomassen (red.): The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies. Oxford: Oxford University Press.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 Oslo

TRYKK: 07 Media AS
ISBN 978-82-551-2516-7

