
NAVs omverdensanalyse 2019

**Utvikling, trender og konsekvenser
fram mot 2030**

© NAV januar 2019. Oppdatert mars 2019.

EIER

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

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no, under *Analyser fra NAV*.

ISBN 978-82-551-2479-5

NAVs omverdensanalyse 2019

Utvikling, trender og konsekvenser
fram mot 2030



Foto: Unsplash/Colourbox

Innhold

1. Hovedkonklusjoner	5
1.1 Folk flytter og eldes – velferdsstaten utfordres	5
1.2 Raskere omstillingstakt	5
1.3 Nye forventninger og muligheter	5
1.4 Endringer fra forrige omverdensanalyse	6
2. Sammendrag	7
2.1 Svakere befolkningsvekst framover – stor variasjon mellom brukergrupper	7
2.2 Økende brukerforventninger	7
2.3 Teknologisk utvikling gir NAV nye muligheter	8
2.4 Raskere omstillingstakt i arbeidslivet	9
2.5 Unge voksne og innvandrere er mest utsatt for lavinntekt	10
2.6 Redusert bruk av helserelaterte trygdeytelser	10
2.7 Omstilling og utfordringer med å finansiere velferdsstaten vil prege arbeids- og velferdspolitikken	11
3. Innledning	12
3.1 Brukermedvirkning	12
3.2 Redaksjonen	12
4. Framtidsscenarioer	13
4.1 Raskere omstillingstakt i arbeidslivet	13
4.2 To akser – fire scenarier	13
5. Demografisk utvikling	15
5.1 Svakere befolkningsvekst, men sterk vekst blant eldre	15
5.2 Økning i innvandrerbefolkningen	18
5.3 Størst vekst i sentrale strøk, nedgang i de minst sentrale kommunene	21
5.4 Refleksjonsspørsmål	23
6. Brukerforventninger	24
6.1 Forventninger formes av andre	25
6.2 Brukerne vil styre utviklingen	28
6.3 NAV må lage tjenester som er enkle og tilgjengelige for alle	29
6.4 Refleksjonsspørsmål	30

7. Teknologi	31
7.1 Teknologi endrer samfunnet	31
7.2 Teknologi vil endre NAVs tjenester og virksomhet	33
7.3 Refleksjonsspørsmål	36
8. Utviklingen på arbeidsmarkedet	37
8.1 Stabil vekst i verdensøkonomien de nærmeste årene	37
8.2 Stadig flere sysselsatte i serviceyrker	40
8.3 Høyest ledighet blant de med lite utdanning	41
8.4 Lavere arbeidsinnvandring	42
8.5 Stadig flere med høyere utdanning	43
8.6 Høy etterspørsel innen helse- og omsorgsfag	44
8.7 Raskere omstilling vil prege norsk økonomi	46
8.8 Refleksjonsspørsmål	50
9. Levekår	51
9.1 Flere med vedvarende lavinntekt	51
9.2 Andelen unge og unge voksne med lavinntekt øker, mens andelen eldre synker	52
9.3 Innvandrere er overrepresentert i lavinntektsgruppen	53
9.4 Dårligere helse og materielle og sosiale mangler	53
9.5 Ny teknologi og globalisering kan gi økte inntektsforskjeller	54
9.6 Refleksjonsspørsmål	55
10. Helse	56
10.1 Norge blant de beste når det gjelder folkehelse	56
10.2 Færre mottar helserelaterte trygdeytelser	58
10.3 Refleksjonsspørsmål	67
11. Politiske trender	68
11.1 Samfunnstrendene ligger til grunn for arbeids- og velferdspolitikken	68
11.2 Aldring og innvandring påvirker arbeidsmarkedspolitikken	68
11.3 Avveining mellom insentiver og fordeling – et politisk dilemma	69
11.4 Nye arbeidsformer utfordrer arbeids- og velferdspolitikken	69
11.5 Politiske krav til effektivisering av offentlig sektor	70
11.6 Digitaliseringspolitikk innebærer omstilling	71
11.7 Risiko for økende polarisering	71
11.8 Behov for politikk som støtter opp under omstillingsevnen	72
11.9 Refleksjonsspørsmål	73
Vedlegg – hva mener de ansatte og hva mener brukerrepresentantene?	74
Om undersøkelsen	74
Mer nyttig enn kjent	75
Omstilling i arbeidsmarkedet vil påvirke NAV som helhet mest	77
Hva er ditt viktigste råd til oss som oppdaterer omverdensanalysen?	78
Referanseliste	79
Tidligere publiserte rapporter fra NAV	86

1. HOVEDKONKLUSJONER

NAVs omverdensanalyse 2019 tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet fram til 2030 og hvilke konsekvenser de kan få for NAV.

1.1 Folk flytter og eldes – velferdsstaten utfordres

Befolkningen øker langsommere enn før som følge av lavere fødselstall og lavere innvandring. De fleste i NAV arbeider med folk i yrkesaktiv alder, hvor det ventes moderat befolkningsvekst på 5 prosent til 2030. I alt er det ventet en befolkningsvekst på 8 prosent til 2030, fordi antall eldre øker kraftig. Dette gjør at hjelpemidler og pensjon blir brukergruppene i NAV med størst vekst. Aldringen gjør det mer krevende å sikre bærekraftige velferdsordninger og vil utfordre arbeids- og velferdspolitikken framover.

Innvandringen avtar, men innvandrerbefolkningen antas likevel å øke med 25 prosent til 2030. Lavere innvandring kan gjøre det enklere for dem som kommer å få innpass på arbeidsmarkedet. Endret sammensetning av innvandringen – lavere arbeidsinnvandring og en høyere andel som kommer gjennom familie-gjenforening eller som flyktninger – kan trekke i motsatt retning, fordi flere vil mangle arbeidsmarkedets krav til kompetanse. Prognosene for innvandring er imidlertid usikre og kan endres raskt.

Befolkningsveksten ventes å bli sterkest i Oslo og Akershus. Det er ventet nedgang i folketallet og sterk aldring i de minst sentrale kommunene, noe som kan medføre mangel på kvalifisert arbeidskraft. Til tross for moderat befolkningsvekst, vil endringene i befolknings sammensetningen og bosettingsmønsteret stille nye krav til NAV.

1.2 Raskere omstillingstakt

En allerede høy omstillingstakt i arbeidslivet på grunn av digitalisering, globalisering og klimautfordringer, forventes å øke. Det krever omstilling for den enkelte innbygger, arbeidsgivere og offentlig sektor.

Folk må trolig både skifte jobb hyppigere og oppdatere kompetansen sin oftere enn før. Raske endringer kan medføre 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, med særlig stor mangel på fagarbeidere innen helsefag og håndverksfag. Én av fire fullfører ikke videregående utdanning, og denne gruppen vil bli mest utsatt på arbeidsmarkedet. Mange som står utenfor arbeidsmarkedet har sammensatte problemer.

En viktig oppgave for NAV vil bli å bidra til økt yrkesmessig og geografisk mobilitet. Omstillingene i arbeidslivet vil kreve høy grad av kunnskap om arbeidsmarkedet og god samhandling mellom arbeidsgivere, utdannings- og helsesektoren og NAV. Uforutsette, brå skifter medfører at NAV må være i stand til å gjøre raske omprioriteringer.

1.3 Nye forventninger og muligheter

Folks forventninger til NAV vil øke i takt med hva andre offentlige og private tjenester tilbyr. NAVs brukere vil få mer innsyn og innflytelse, samtidig som de vil ha en mer aktiv rolle i egen sak.

Mange av prosessene i NAV er egnet for selvbetjening og automatisering. Det vil bli mulig å fange opp livshendelser og tilby ytelser og tjenester automatisk ved å bruke det vi allerede vet. Digitaliseringen gir potensial for bedre samordning mellom NAV, arbeidsgivere, kommuner, utdannings- og helsesektoren. Det vil gi bedre brukeropplevelser, særlig for brukere med sammensatte behov.

Vi vil se en stadig mer gjennomgripende digitalisering av samfunnet. Økt bruk av data vil gjøre det mulig for NAV å tilby bedre og mer personifiserte tjenester, samt at innsatsen blir mer treffsikker. Digitaliseringen vil medføre store endringer i NAV og vil kreve en parallell utvikling av politikk, regelverk,

organisering, arbeidsprosesser og kompetanse. Krav til personvern og til effektivisering av offentlig sektor vil også være viktige for utviklingen framover.

1.4 Endringer fra forrige omverdensanalyse

Dette er de største endringene fra NAVs forrige omverdensanalyse (NAV 2016) når det gjelder hvordan vi vurderer samfunnstrendene mot 2030:

- **Befolkningsveksten** ventes å nå bli lavere enn antatt, mens aldringen av befolkningen ventes å bli sterkere. Det ventes 8 prosent befolkningsvekst fra 2019 til 2030, mot 13 prosent fra 2016 til 2030 i forrige analyse. Innvandrerbefolkningen ventes å øke med 25 prosent fra 2019 til 2030, mot tidligere antatt 50 prosent fra 2016 til 2030.
- Analysen er tydeligere om at **brukernes** behov og forventninger vil bli styrende for utviklingen av NAV og offentlig sektor, med økte forventninger til samhandling. Mange har liten erfaring og kunnskap om prosessene i offentlig sektor, og 1 av 4 har mangelfulle eller fraværende digitale ferdigheter. Det stiller krav om at digitale tjenester er enkle, brukervennlige og har et forståelig språk. Mange opplever det som vanskelig å forholde seg til offentlig sektor, selv om løsningene teknisk sett blir enklere å bruke.
- **Den teknologiske utviklingen** antar vi fortsatt vil føre til en gjennomgripende digitalisering. Det er nytt at vi denne gangen også peker på mulighetene for å fange opp livshendelser og å tilby ytelser og tjenester automatisk. Vi er tydeligere om at digitali-

seringen krever en samkjørt utvikling av hele NAV og etisk bevissthet knyttet til personvern. Raskere teknologisk utvikling og raskt økende brukerforventninger gir behov for kontinuerlig utvikling i små steg framfor store digitaliseringsprosjekter.

- **Arbeidslivet** vil som tidligere antatt preges av digitalisering og annen teknologisk endring, men anslaget for antall jobber som kan bli automatisert bort i Norge, er redusert fra 33 til 6 prosent. Det ventes likevel at omkring en av fire jobber vil gjennomgå store endringer. Det forventes periodevis høy ledighet i yrker som blir særlig berørt av automatisering, men med liten risiko for permanent høy ledighet. Behovet for samarbeid om kompetanseutvikling er vektlagt mer i årets analyse.
- Bruken av **helserelevante ytelser** har gått ned hvert år fra 2009. Det har vært en positiv utvikling for alle aldersgrupper, unntatt for unge under 30 år. Vi tror derfor ikke lenger at vi ser en trend med økt medikalisering av sosiale og arbeidslivsrelaterte vansker. Vi peker likevel på at omstillingene i arbeidslivet gir risiko for at den positive trenden kan snu.
- Polarisering og redusert tillit til eliten har preget **den politiske utviklingen** i mange land, men vi ser så langt ikke denne trenden i Norge. Personvern og bruk av personopplysninger er mer omtalt enn forrige gang, blant annet som følge av ny lovgivning.

Nytt i årets analyse er et eget scenariokapittel, samt refleksjonsspørsmål til slutt i hvert kapittel som forhåpentlig vil skape engasjement og diskusjon.

2. SAMMENDRAG

NAVs omverdensanalyse 2019 tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet fram til 2030, og konsekvensene disse vil kunne få for NAV. Analysen bygger på ekstern forskning og NAVs egne publikasjoner, samt interne spørreundersøkelser.

2.1 Svakere befolkningsvekst framover – stor variasjon mellom brukergrupper

De to store demografiske trendene vil fortsatt være aldring av befolkningen og økende innvandrerbefolkning. Befolkningsveksten ventes å bli svakere framover enn de siste 10–20 årene. Fra 2019 til 2030 ventes det at folketallet i Norge vil øke med 8 prosent.

Befolkningsveksten vil bli svært ulik for ulike aldersgrupper og gir stor variasjon i hvordan demografien treffer ulike brukergrupper i NAV. Når vi ser bort fra konjunktursvingninger og andre kortsiktige trender, kan vi totalt sett vente at antall brukere av NAVs ytelser og tjenester vil vokse omtrent i takt med den generelle befolkningsveksten. NAV må vente lavere budsjetter framover, ettersom avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen tilsier 5 prosent reell nedgang fram mot 2030. Kombinert med forventet brukervekst, innebærer det at NAV må drives bortimot 15 prosent mer effektivt i 2030. NAV forventes å kunne øke produktiviteten ved hjelp av økt selvbetjening og digitalisering, samt strengere prioriteringer basert på en kunnskapsbasert tilnærming.

Aldersgruppen over 67 år vil øke mest, med over 30 prosent. Det medfører at alderspensjon og hjelpemidler til eldre ventes å øke mest fram mot 2030. Mange av NAVs tjenester og ytelser er rettet mot personer i yrkesaktiv alder. Den demografiske utviklingen tilsier her moderat brukervekst – befolkningen 19–66 år er ventet å øke med 5 prosent fram mot 2030.

Innvandrerbefolkningen er ventet å øke med drøyt 25 prosent fram til 2030. Det er en klart lavere forventet nettoinnvandring enn det foregående tiåret, på grunn av både lavere innvandring og høyere utvandring.

Raske skifter og usikre prognoser for tilstrømming av flyktninger og innvandrere generelt vil kreve at NAV må være forberedt på raske omprioriteringer.

80 prosent av veksten i innvandrerbefolkningen ventes å komme blant folk fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia og Latin-Amerika. Tilsvarende andel det foregående tiåret var 50 prosent. Det store flertallet i denne landgruppen kommer fra Afrika og Asia. Det ventes også færre arbeidsinnvandrere og en høyere andel flyktninger og familiegjenforeninger. Lavere vekst i innvandrerbefolkningen kan gjøre det lettere for innvandrere å få innpass på det norske arbeidsmarkedet. At det kan bli en høyere andel som mangler kompetanse og arbeidserfaring ut fra arbeidsmarkedets behov, vil imidlertid kunne trekke i motsatt retning. Arbeidsinnvandringen har vist seg å svinge med konjunktorene og gir en stabiliserende effekt på arbeidsmarkedet.

Behovet for informasjon på flere språk og etterspørrelsen etter tolketjenester ventes å øke, men ikke like raskt som tidligere, siden veksten i innvandrerbefolkningen blir lavere. Digital teknologi som både kan oversette og kommunisere muntlig, vil kunne hjelpe med å håndtere språkutfordringene. Vi forventer fortsatt sterk vekst i utlandssaker, det vil si saker der brukeren er bosatt i utlandet eller der saken krever informasjonsutveksling med utenlandske trykdemyndigheter.

Befolkningsveksten ventes å bli sterkest i Oslo og Akershus. Det ventes noe befolkningsvekst i alle fylkene, selv om det ventes nedgang i folketallet i de minst sentrale kommunene. Fortsatt sterk sentralisering medfører store forskjeller i hvordan aldringen av befolkningen treffer de lokale arbeidsmarkedene. De store lokale variasjonene i befolkningsutviklingen får betydning for hvordan NAV bør organisere seg framover.

2.2 Økende brukerforventninger

Personbrukere og arbeidsgivere er viktige brukergrupper for NAV. Forventningene til NAV øker i takt

med hva brukerne tilbys ellers i samfunnet. Mange opplever i dag møtet med det offentlige som tidkrevende og byråkratisk, med dårlig samordning av tjenester. Innbyggere og virksomheter vil forvente bedre samhandling mellom etater og forvaltningsnivå i offentlig sektor.

Brukernes behov og forventninger må være utgangspunktet for utvikling av offentlig sektor. Styrket brukermedvirkning og brukerorientering i NAV er nødvendig for å skape bedre brukeropplevelser og utnytte brukernes kompetanse best mulig. Digitalisering og økt brukermedvirkning vil endre arbeidsdelingen mellom den enkelte og det offentlige og gi brukerne mer makt og styring i egen sak.

For å lage enklere og bedre tjenester til brukerne vil det forventes at offentlige instanser gjenbraker informasjon i større grad. Eksempelvis kan søknadsprosessen starte med et ferdig utfylt forslag til godkjenning, eller tjenester kan utløses som følge av livshendelser som fødsel eller arbeidsledighet. En slik utvikling vil kreve modernisering og utvikling av regelverk.

NAV møter ofte mennesker i krevende livssituasjoner, og dette øker behovet for god kommunikasjon med godt språk og enkle, brukervennlige tjenester. Difis innbyggerundersøkelse viser at NAV gjennomgående får lavere skår enn andre myndighetsorganer når det gjelder å bruke et enkelt og forståelig språk. Det er naturlig at NAV tar en ledende rolle i arbeidet for et bedre og enklere språk i offentlig sektor. Å jobbe for enklere og mer forståelig regelverk for ytelsene og tjenestene våre vil også bidra til å gjøre brukermøtene bedre.

NAV må ta høyde for at 25 prosent av befolkningen i alderen 16–74 år per i dag har mangelfulle eller fraværende digitale ferdigheter. Ikke alle har tilgang til internett eller digital kommunikasjon. Selv om andelen må ventes å gå raskt ned i framtida, vil den ikke falle til null. Mange av disse brukerne kan trolig bruke digitale tjenester dersom de er gode og tilpassede nok. Stemmestyrte og flerspråklige tjenester og andre teknologiske løsninger vil kunne bistå brukere med svake digitale ferdigheter, lave leseferdigheter eller svake norskkunnskaper.

Raskere omstilling i arbeidslivet vil påvirke både personbrukere og arbeidsgivere. En viktig effekt vil være at behovet for omstilling og kompetanseutvikling øker. Noen yrker vil forsvinne, andre vil skapes. Mange yrker vil endre innhold og behov for kompetanse. For personbrukerne blir det viktig å oppdatere og utvikle sin kompetanse, mens flere arbeidsgivere sannsynligvis vil få problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft i framtida. Disse endringene vil påvirke NAVs virkemidler og NAVs rolle, særlig de som er knyttet til kvalifisering og utdanning.

2.3 Teknologisk utvikling gir NAV nye muligheter

Den teknologiske utviklingen gir NAV nye muligheter, samtidig som den påvirker samfunnet vi skal betjene. Den teknologiske utviklingen går raskt og vil gå raskere. Vi venter å se en gjennomgripende digitalisering av hele samfunnet. Det blir en sentral utfordring for NAV å håndtere konsekvensene når teknologi endrer kompetansebehov både hos oss og i samfunnet.

Raskt økende datafangst kombinert med ny innsiktsteknologi gir potensial for å lære mer om hvilke tjenester og virkemidler som virker for de ulike brukergruppene, noe som gjør at NAV vil kunne gi bedre veiledning, utnytte ressursene mer effektivt og gjøre mer treffsikre prioriteringer. Det kan blant annet skje gjennom systemer for datadrevet beslutningsstøtte for veiledere, saksbehandlere, personbrukere og arbeidsgivere. NAV kan også bruke teknologi til å kommunisere bedre med brukerne og å gi brukerne bedre innsikt i egen sak. Forretningsprosesser kan automatiseres eller snus på hodet, for eksempel kan vi basere ytelser på livshendelser som utløser et forslag til vedtak uten at den enkelte trenger å søke. Digitaliseringen vil påvirke politikk, regelverk, tjenestetilbud, organisasjon og kompetansebehov.

Digitaliseringen vil øke behovet for investeringer, men kan redusere behov for manuelt arbeid. For NAV betyr dette at man hele tiden må veie investeringer til utvikling og forbedring opp mot løpende driftsutgifter og inndekning ved effektivisering av driften. Digitalisering, datafangst og deling av data kan bli en kilde til innovasjon både for NAV og eksterne aktører slik at vi sammen løser brukerbehov på en bedre måte.

Den høye omstillingstakten i samfunnet gjør at virkninger vektlegger endringsevne høyere enn før. Mange velger å utvikle i små hyppige steg framfor i store prosjekter for å øke endringstakten og for å kunne sikre kontinuerlig brukervedvirkning. Digital endring vil kreve koordinert utvikling av hele NAV på tvers av fagfelt, og også på tvers av offentlig sektor. Omstilling av forretningsmodeller som følge av digitaliseringen vil gi både muligheter og utfordringer for styring av offentlig sektor.

Graden av automatisering vil avhenge av mange faktorer utover det teknologiske mulighetsrommet, som sosial aksept av automatisering, lover og regler, og hensyn knyttet til etikk og personvern.

2.4 Raskere omstillingstakt i arbeidslivet

Vi venter at omstillingstakten i arbeidslivet vil øke som følge av teknologisk utvikling, globalisering og fallende olje- og gassproduksjon. Ny teknologi gir mange nye muligheter og vil samtidig gi store endringer når det gjelder hva som etterspørres av kompetanse og arbeidskraft. Rask teknologiutvikling og brå skifter vil trolig kreve at arbeidstakere oftere må skifte jobb og oppdatere kompetansen sin. 6 prosent av jobbene i Norge antas å ha høy risiko for å forsvinne helt som følge av automatisering, mens ca. 25 prosent ventes å få vesentlige endringer, ifølge OECD. Ulike analyser på dette feltet har riktignok store sprik, og usikkerheten er stor. Lavlønns- og lavkompetanseyrker er mest utsatt, men mange oppgaver som utføres av høyt utdannet arbeidskraft vil også bli berørt. Teknologiutviklingen vil også skape mange jobber, og arbeidskraften som vil bli frigjort vil bli etterspurt i andre næringer og yrker. Vi forventer ikke permanent høyere arbeidsledighet, men vi kan oppleve perioder med økt ledighet i næringer og yrker som blir særlig berørt av omstillingene. Rask omstillingstakt gir også økt risiko for at flere blir varige stønadsmottakere.

De siste årene har verdensøkonomien vokst med 3–4 prosent i året, og det ventes stabil vekst framover. Brexit og den politiske situasjonen i USA og flere andre land, gir risiko for økt proteksjonisme og har bidratt til at tidligere anslag har blitt justert ned. Denne

risikoen kan slå særlig negativt ut for en liten, åpen økonomi som den norske, særlig ettersom Europa og USA er våre viktigste handelspartnere. Aldringen av befolkningen vil også gi en økende forsørgerbyrde både i Norge og internasjonalt, noe som bidrar til å trekke ned veksten i verdensøkonomien.

Anslag fra Statistisk sentralbyrå viser at vi kan få et mer delt arbeidsmarked framover. Sysselsettingen i privat tjenesteproduksjon og i offentlig forvaltning ventes å øke vesentlig fram mot 2030 og kan gi 220 000 flere sysselsatte. I varehandel og industri ventes nedgang i sysselsettingen framover. Sysselsettingen i petroleumsnæringen ventes å falle mest, med 12 prosent fra 2017 til 2030, etter allerede å ha vært gjennom en sterk nedgang. I bygg- og anleggsnæringen ventes en økning på kort sikt, men svak nedgang på lengre sikt. Det vil være en viktig oppgave for NAV å bidra til økt geografisk og yrkesmessig mobilitet.

Plattformøkonomien (delingsøkonomien) har foreløpig begrenset utbredelse, men vil kunne spille en større rolle i arbeidslivet. Det kan på sikt gi økte muligheter for deltakelse i arbeidslivet for utsatte grupper. For NAV vil det også kunne utfordre ordinært arbeidsliv som tiltaksarena.

Høy grad av globalisering og relativt høy arbeidsinnvandring, kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet. Per i dag er det om lag én av fire som ikke fullfører videregående skole innen fem år, og mer enn en tredel av alle som tar yrkesfag fullfører ikke studiet. Samtidig venter vi størst mangel på arbeidskraft fram mot 2030 blant personer med yrkesfaglig utdanning, særlig innen helse- og håndverksfag.

Fram mot 2030 ventes arbeidsledigheten blant ufaglærte fortsatt å være klart høyere enn blant personer med høyere eller yrkesfaglig utdanning. Det vil bli behov for å endre tiltak og virkemidler rettet mot de mest utsatte gruppene – ufaglært ungdom, innvandrere som mangler grunnleggende kompetanse, og personer med nedsatt arbeidsevne. Det skaper et større behov for samarbeid mellom NAV og andre aktører – særlig innenfor helse- og utdanningssektoren.

2.5 Unge voksne og innvandrere er mest utsatt for lavinntekt

Andelen unge og unge voksne med vedvarende lavinntekt øker. 14 prosent av unge voksne (18–34 år) hadde vedvarende lavinntekt i 2017, nesten 5 prosentpoeng mer enn for ti år siden. Andelen eldre over 67 år med lavinntekt har i samme periode sunket fra 17 til 9 prosent.

Vedvarende lavinntekt er et relativt fattigdomsmål etter EUs definisjon (EU 60), og innebærer at husholdningen har inntekt under 60 prosent av medianinntekten i tre påfølgende år (der det også blir tatt hensyn til antall barn og voksne i husholdningen). Selv om andelen med lavinntekt har økt, har risikoen for fattigdom i form av å mangle grunnleggende materielle og sosiale goder vært stabilt lav de siste årene.

Innvandrere og etterkommere av innvandrere er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. 32 prosent av alle med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika har vedvarende lavinntekt. Innvandrerbarn utgjør over halvparten av barna i lavinntekts-husholdninger. Det har også vært en økning i lavinntektsgruppen blant barn uten innvandrerbakgrunn. Den teknologiske utviklingen og globaliseringen kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper på arbeidsmarkedet og vil trolig gi økte inntektsforskjeller framover.

Manglende yrkestilknytning er blant hovedårsakene til lavinntekt blant unge voksne og innvandrere. Utfordringene vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad tilfredsstiller kravene arbeidsmarkedet stiller. Det vil stille større krav til at NAV samarbeider med andre sektorer, som utdanningssektoren og helsesektoren. Før NAV kan sette i verk arbeidsrettede tilbud, vil arbeidssøkende innvandrere uten grunnleggende skolegang ha behov for tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkopplæring. Sammen med arbeidsgivere, kommunene og undervisningsmyndighetene bør NAV etablere samarbeidsmodeller for å utforme egnede kvalifiseringsløp for disse gruppene.

2.6 Redusert bruk av helserelaterte trygdeytelser

Norge er blant landene som kommer best ut på folkehelse, ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO). Levealderen øker raskt, og vi ser tilsvarende økning også for friske leveår. Framgangen i folkehelse kan trues av risikofaktorer som rusmidler og overvekt, mens utviklingen i helseteknologi og medisinsk forskning trekker i positiv retning. Ifølge WHO har Norge en andel overvektige på 58 prosent. Andelen brukere av tobakk har gått sterkt ned, men fortsatt bruker hver fjerde person over 15 år røyk eller snus, mens 11 prosent røyker daglig.

De fleste studier som har sammenlignet forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen over tid, finner ingen økning. Et unntak er for unge i aldersgruppen 16–24 år, der en økende andel opplever psykiske plager. Det er uklart om utviklingen speiler objektive endringer i helse, eller om det også skyldes økt åpenhet om psykiske lidelser eller en økt tendens til å diagnostisere sammensatte problemer.

Andelen som mottar helserelaterte ytelser har falt hvert år etter 2009. Ved utgangen av 2017 mottok 17 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år slike ytelser. Viktige forklaringer på nedgangen har vært strengere aktivitetskrav og mer kontakt med arbeidslivet i sykdomsperioden. Nedgangen har vært særlig stor for aldersgruppen over 60 og skyldes trolig bedre helse og høyere utdanningsnivå. Tilstømmingen har økt for unge under 20 år, som følge av flere barn og unge med alvorlige psykiske lidelser. Én hypotese er at flere premature barn overlever og at disse i voksen alder har økt forekomst av nevrologiske og psykiske senskader. Det er også påvist at flere barn blir født med misdannelser.

Fram mot 2030 venter vi en stabil andel av befolkningen med helserelaterte ytelser. Utviklingen vil blant annet avhenge av hvor godt Norge lykkes med å håndtere omstillingstakten i arbeidslivet og å redusere frafallet i videregående skole. I andre europeiske land er det mer vanlig å være utenfor arbeid og utdanning uten å motta trygd. Norge har derfor en høy andel mottakere av helserelaterte ytelser sammenliknet med andre land. Norske ordninger gir risiko for en medika-

lisering knyttet til forhold som frafall fra skole, sosial mistilpasning og rus. En betydelig andel mottar sykepenger eller andre helserelaterte ytelser kun i kortere perioder, noe som gjør det viktig at kontakten med NAV er effektiv og kan gjøres på den måten som passer den enkelte bruker best.

For å motvirke økt trygdebruk som følge av økt omskillingstakt på arbeidsmarkedet må NAV legge mer vekt på tilretteleggingsbehov, ressurser og arbeidsevne i samarbeid med arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette vil kreve mer målrettet oppfølgingsinnsats uavhengig av diagnose og ytelse, samt at NAV må jobbe for regelverksendringer som understøtter dette. Det vil også gi behov for mer samhandling på tvers, særlig med helse- og utdanningssektoren.

2.7 Omstilling og utfordringer med å finansiere velferdsstaten vil prege arbeids- og velferdspolitikken

Hovedmålene for arbeids- og velferdspolitikken er et velfungerende arbeidsmarked der flest mulig skal kunne delta, et sterkt sosialt sikkerhetsnett, og bærekraftige velferdsordninger. For å nå målene må politikken tilpasses samfunnsutviklingen.

Vi venter at arbeids- og velferdspolitikken særlig vil preges av det store omstillingsbehovet i arbeidsmarkedet, og at det vil bli mer krevende å sikre bærekraftige velferdsordninger. Tiltak rettet mot yrkesdeltakelsen blant unge uten fullført videregående opplæring, og mot innvandrergupper med lav yrkesdeltaking, vil ha særlig prioritet. I tillegg venter vi at aldringen av befolkningen vil gi fortsatt satsing på tiltak som kan gi økt yrkesdeltaking blant eldre aldersgrupper.

For en del utsatte grupper kan fleksible løsninger hvor opplæringen i større grad er koblet opp mot arbeidslivet være et alternativ. Omskolering og kompetanseheving kan i mange tilfeller skje i nær tilknytning til en arbeidsplass. Det gir behov for å se utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken i sammenheng, og for et tett samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene, NAV og arbeidslivet.

Regjeringen oppnevnte i 2018 et sysselsettingsutvalg som blant annet skal vurdere om offentlige støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig treffsikre til å støtte oppunder økt yrkesdeltakelse. Tiltak og endringer som dette arbeidet munner ut i, vil være et viktig grunnlag for politikktutviklingen framover.

Vi venter at oppslutningen om de universelle velferdsordningene fortsatt vil være høy, og at det vil være bred enighet om viktigheten av høy sysselsetting for å sikre velferdsordningene.

Avveining mellom hensynet til insentiver og fordeling er et grunnleggende dilemma i utformingen av velferdspolitikken. Avveiningene kan gå på tvers av den tradisjonelle venstre-/høyreaksen i politikken. Det har ikke vært tegn til økende politisk polarisering i Norge de siste ti årene, selv om utviklingen internasjonalt gir risiko for at trenden kan snu. Digitalisering vil også påvirke arbeids- og velferdspolitikken. Et dilemma her er avveiningen mellom mulighetene ny teknologi gir og ivaretagelsen av grunnleggende rettsikkerhetsprinsipper, som for eksempel personvern.

3. INNLEDNING

Samfunnet er i endring, og endringstakten ser ut til å øke. NAVs tjenester må gjenspeile utviklingen. Omverdensanalysen tar for seg de viktigste samfunnstrendene på arbeids- og velferdsområdet fram til 2030 og konsekvensene disse vil få for NAV. På noen områder er det prognoser vi kan legge til grunn med relativt stor sikkerhet, mens det på andre områder er stor usikkerhet. Analysen viser det vi mener er den mest sannsynlige utviklingen og kan hjelpe NAV med å lage mest mulig treffsikre planer og strategier for de nærmeste årene. Funnene i omverdensanalysen er allerede tatt hensyn til i NAVs oppdaterte virksomhetsstrategi (NAV 2018a).

NAVs omverdensanalyse ble første gang publisert i juli 2014 (NAV 2014) og utgis nå for tredje gang. Omverdensanalysen bygger på ekstern forskning og NAVs egne publikasjoner. 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. Analysen bygger i tillegg på 28 workshoper som ble gjennomført på ulike steder i etaten og med eksterne samarbeidspartnere i 2016, i forbindelse med forrige omverdensanalyse.

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 tolke hva en endring betyr. Vi vil oppfordre enheter i etaten til å utarbeide mer lokale og detaljerte omverdensanalyser der det er hensiktsmessig.

Analysen er inndelt i sju samfunnsområder (kapittel 5–11): Demografi, brukerforventninger, teknologi, arbeidsmarkedet, helse, levekår og politikk. Kapittel 4

skiller seg fra resten av rapporten. Her er formålet å utforske usikkerheten ved bruk av scenarier, og på den måten å vise spennvidden i hvordan arbeidsmarkedet kan se ut i framtiden og hvordan det vil treffe NAV.

3.1 Brukermedvirkning

I arbeidet med årets omverdensanalyse sendte vi en spørreundersøkelse til NAVs ansatte og brukerrepresentanter for å få deres syn på hvilke trender som er viktigst for NAV. Disse 5 ble hyppigst nevnt:

- Omstilling i arbeidsmarkedet grunnet digitalisering og teknologisk utvikling
- Aldring av befolkningen
- Manglende utdanning/kompetanse blant utsatte grupper i arbeidslivet
- Flere med diagnose innen psykiske lidelser, særlig blant unge
- Krav til innstramming og effektivisering av offentlig sektor

Et annet funn fra spørreundersøkelsen var at analysen oppleves som mer nyttig enn kjent – vi vil derfor arbeide mer med formidling av årets analyse. Flere funn fra spørreundersøkelsene ligger i vedlegget til slutt i rapporten.

3.2 Redaksjonen

Arbeidet med denne utgaven har vært utført i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Redaksjonen og skribentene har bestått av Ole Christian Lien (leder), Maja Ege-land, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Inger-Cathrine Kann, Elin Våge Lafton, Ragnhild Kongsvoll, Øyvind Møklebust, Hilde Olsen, Håkon Røstad, Johannes Sørbø, Eugenia Vidal-Gil og Jørgen Vågsether. I tillegg har også Heidi Braaen, Magnus Wright Jacobsen, Are Hovland Nielsen, Ida Frisak Ringnes og Terje Wagelid bidratt.

4. FRAMTIDSSCENARIOER

Målet med å lage scenarioer for framtida er å tenke fritt om hvilke endringer i omverdenen som kan komme, og hvilke konsekvenser dette kan få for NAV. I årets rapport har vi valgt å bygge scenarioer ved å variere på antagelser om hvordan samfunnet møter endringer samt verdier og adferd. Scenarioene er laget i workshops med medarbeidere i NAV, og tar utgangspunkt i funn i kapittel 5–11, med særlig vekt på trender knyttet til arbeidsmarkedet og framtidens kompetansebehov.

Scenarioene er også framstilt i film.

4.1 Raskere omstillingstakt i arbeidslivet

Tema for scenarioene er raskere omstillingstakt i arbeidslivet, og hvordan dette påvirker behovet for å endre og oppdatere kompetanse. Det er hovedsakelig tre årsaker til at vi forventer en raskere omstillingstakt i arbeidslivet (se kapittel 8):

1. **Den teknologiske utviklingen:** Kan føre til at noen yrker vil falle bort, og mange yrker vil endre innhold. Gitt at utviklingen går raskere, vil arbeidstakere og bedrifter ha behov for å endre og oppdatere kompetansen sin oftere. Den teknologiske utviklingen antas å ha størst påvirkning på yrker som krever lav utdanning og er rutinepreget. I framtiden forventer vi at teknologien i større grad også vil påvirke yrker som har høyere krav til utdanning med mer kompliserte oppgaver.
2. **Globalisering:** Veksten i verdensøkonomien ser ut til å bremse, og det er større usikkerhet knyttet til framtiden. Norge er en liten og åpen økonomi, som i stor grad påvirkes av verdensøkonomien. Særlig amerikansk og britisk utenrikspolitikk ser ut til å gå mot mer proteksjonisme. Migrasjonsstrømmer og hvordan Europa håndterer disse vil kunne få konsekvenser for Norge. Arbeidsinnvandringen har bremset opp etter 2011.

3. **Det grønne skiftet:** Handler om hvordan samfunnet og økonomien kan omstilles slik at vekst og utvikling skjer innenfor naturens tålegrenser. Mer konkret: Hvordan få til en overgang til produkter og tjenester som gir mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn i dag. FNs klimapanel konkluderer med at verden må gjøre store og raske endringer dersom man skal nå målet om å begrense global oppvarming til 2 grader. I Norge handler klima- og miljøpolitikken i hovedsak om å styrke Norges konkurransekraft og skape grønn vekst og nye grønne jobber.

Raskere omstilling i arbeidslivet påvirker behovet for å endre og oppdatere kompetanse.

Interessante spørsmål her er:

- Hvordan vil vi tilegne oss kompetanse i framtiden?
- Vil forholdet mellom utdanning og andre måter å skaffe seg kompetanse på endres?
- Hvem har ansvaret? Individet/det private, arbeidsgivere eller det offentlige?
- Hvilke konsekvenser kan det få dersom vi ikke lykkes med å skaffe oppdatert kompetanse i framtida?

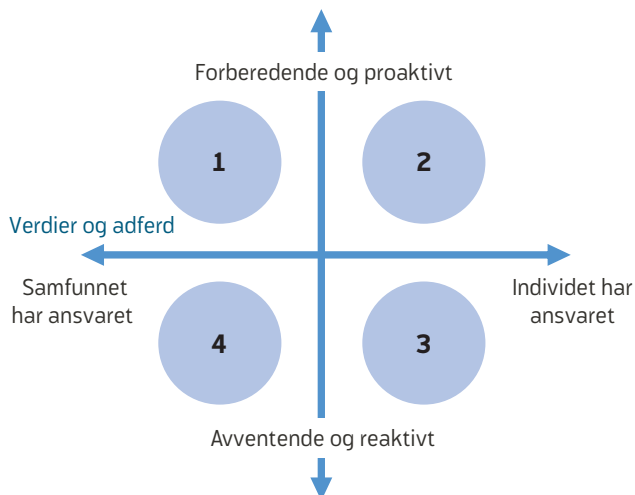
4.2 To akser – fire scenarier

For å forme scenarioer har vi tatt utgangspunkt i to akser, som sammen gir fire scenarier. Vi ønsker å utfordre prognoser og vanetenkning ved å få fram ytterpunkter. Aksene er valgt ut fra mulige retninger samfunnet kan gå i:

- **Den første aksen** handler om hvordan samfunnet møter endringer. I det ene ytterpunktet møter samfunnet endringer ved å forutse og være proaktiv, mens i det andre ytterpunktet avventer samfunnet endringer og håndterer dem reaktivt.
- **Den andre aksen** handler om verdier knyttet til hvem som har ansvar for å løse oppgaver og møte utfordringer. De fleste samfunn kombinerer opp-

Figur 4.1. To akser

Hvordan møter samfunnet endringer?



Kilde: NAV

gavefordelingen mellom det private og det offentlige. I det ene ytterpunktet er det fellesskapet og det offentlige som har ansvaret, mens i det andre ytterpunktet er det individet/det private som har ansvaret.

Om 15 år kan vi se for oss at samfunnet har utviklet seg i fire ulike retninger, oppsummert i figur 4.2 under.

Figur 4.2. Fire scenarier



Kilde: NAV

5. DEMOGRAFISK UTVIKLING

Kapitlet bygger i stor grad på Statistisk sentralbyrås (SSB) siste publiserte befolkningstall per 1. januar 2019, samt befolkningsframskrivingene fra juni 2018 (Leknes m.fl. 2018).

5.1 Svakere befolkningsvekst, men sterk vekst blant eldre

I befolkningsframskrivingen fra 2018 er forutsetningene om fruktbarhet og netto innvandring nedjustert sammenliknet med framskrivingen fra 2016. Dette skyldes at befolkningsveksten de siste to årene har vært lavere enn forventet på grunn av reduserte fødselstall og redusert netto innvandring. Antall bosatte her i landet er nå lavere enn SSB anslo ved forrige framskriving.

Befolkningsveksten gir NAV flere personbrukere

Ved inngangen til 2019 var det om lag 5,3 millioner innbyggere i Norge. Siden tusenårsskiftet har befolkningen i gjennomsnitt økt med 0,9 prosent i året. Fra

2018 til 2019 gikk imidlertid veksten ned til 0,6 prosent. I sitt mellomalternativ venter SSB en tilsvarende vekst på 0,7 prosent per år fram til 2030, som betyr at vi vil være omkring 5,7 millioner innbyggere i 2030.

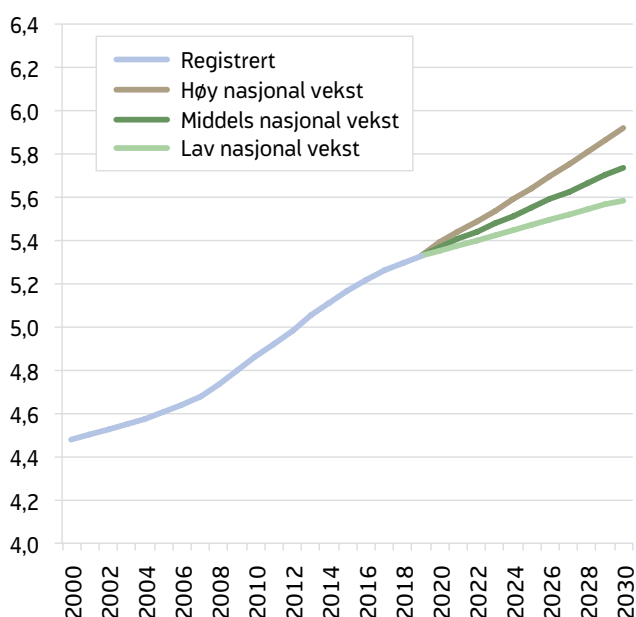
I de tre alternativene som er skissert i figur 5.1, kan vi regne med at folketallet vil ligge på mellom 5,6 og 5,9 millioner i 2030. SSBs mellomalternativ tilsier at befolkningen vil øke med 410 000 personer sammenliknet med dagens nivå, og dette tilsvarer en økning på om lag 8 prosent. Det vil føre til at NAV får flere personbrukere. Alt annet likt, vil dette medføre økt ressursbehov i NAV. En måte å motvirke dette på, er økt selvbetjening og automatisering, strengere prioriteringer samt en mer effektiv og treffsikker ressursbruk.

Resten av kapitlet bygger på SSBs mellomalternativ.

Eldre aldersgrupper øker mest

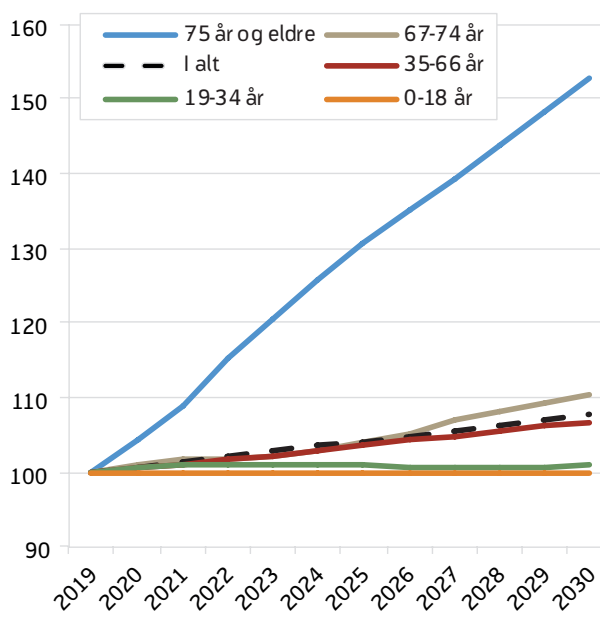
Befolkningsveksten de neste årene ventes å fordele seg svært ulikt på aldersgruppene. Lave fødselstall bidrar

Figur 5.1. Befolkningsutviklingen i Norge med framskriving til 2030 i tre alternativer. Tall i millioner per 1. januar hvert år

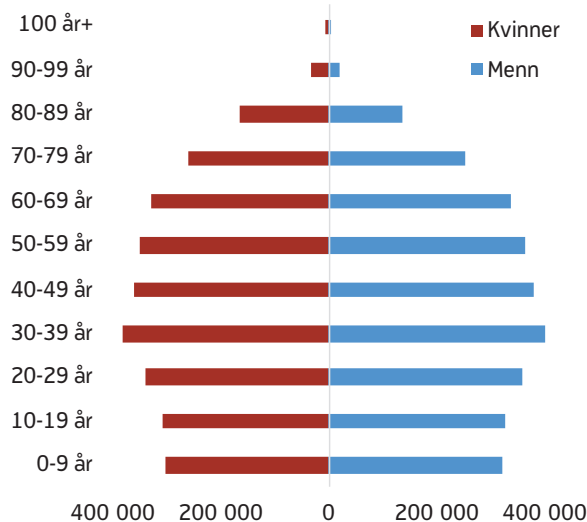


Kilde: SSB

Figur 5.2. Befolkningsutvikling 1. januar 2019–1. januar 2030, etter aldersgruppe, jf. mellomalternativet. 2019=100



Kilde: SSB

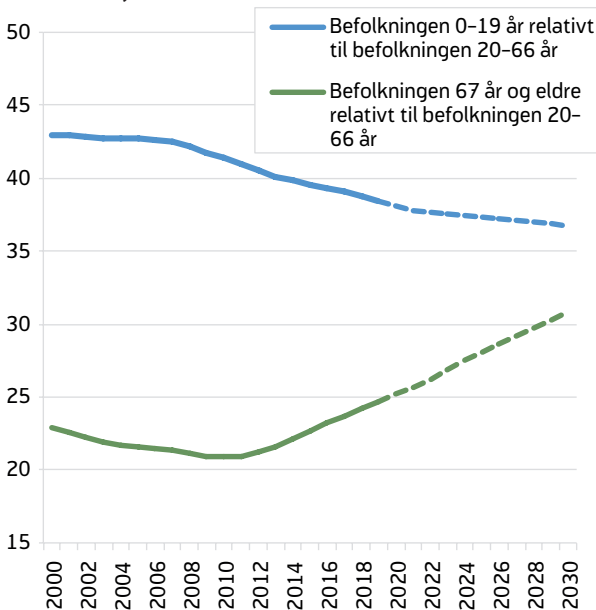
Figur 5.3. Antall i befolkningen 1. januar 2030, etter kjønn og tiårig aldersgruppe

Kilde: SSB

til at SSB antar antallet barn og unge inntil 18 år vil gå ned med 0,1 prosent fra 2019 til 2030, mens gruppen unge voksne i alderen 19–34 år ventes å øke med 1,0 prosent. De yngste aldersgruppene antas dermed å øke langt mindre enn den gjennomsnittlige befolkningsveksten. For de eldste aldersgruppene er bildet helt motsatt. Mens aldersgruppen 67–74 år antas å øke med 11 prosent, forventes de eldste i gruppen 75 år og eldre å øke med hele 53 prosent (se figur 5.2). Samlet sett forventes aldersgruppen 67 år og over å stå for en vekst på over 30 prosent, og de vil dermed utgjøre om lag 250 000 flere i 2030 enn i 2019. Figur 5.3 viser en befolkningspyramide for 2030.

Selv om vi skulle lykkes i å øke yrkesaktiviteten i de eldre aldersgruppene, innebærer befolkningsutviklingen at forsørgingsbyrden – som er antall yrkesaktive i forhold til antall ikke-yrkesaktive – vil øke noe i årene framover.

Figur 5.4 viser at eldrebølgen startet omkring år 2010. Fram til da hadde vi en gunstig demografisk utvikling, der befolkningen mellom 20 og 66 år økte raskere enn befolkningen over 67 år. Ettersom fødselstallene begynte å øke fra 1943, snudde trenden i 2010, og andelen over 67 år viser nå en tiltakende økning etter hvert som de store fødselskullene fra etterkrigstiden

Figur 5.4. Befolkningen 0–19 år samt 67 år og over målt som andel av befolkningen i alderen 20–66 år. Tall for 1. januar hvert år. Prosent

Kilde: SSB

passerer 67 år. SSB venter at andelen eldre i befolkningen vil fortsette å øke betraktelig fram mot år 2100.

Mens gruppen som er over 67 år i dag utgjør nær 15 prosent av befolkningen, vil den ifølge mellomalternativet utgjøre 18 prosent i 2030. SSB venter også at forventet levealder ved fødselen vil øke med om lag 2,0 år fra 2019 til 2030. Konsekvensene for forsøringsbyrden vil bli dempet noe av at seniorennes yrkesaktivitet stadig øker, også blant gruppen over 67 år. Samtidig ser vi at de lave fødselstallene medfører at forsørgerbyrden vil avta.

Selv om aldringen av befolkningen er markant i Norge, har vi likevel en noe gunstigere demografisk situasjon enn mange andre europeiske land. Aldringen av befolkningen i Norge er lavere enn i mange av våre naboland. I gjennomsnitt vil om lag 24 prosent av befolkningen i EU være over 65 år i 2030 (Eurostat), mot rundt 21 prosent i Norge (ikke vist). Avkastningen fra Statens pensjonsfond utland bidrar også til at utfordringene med å finansiere velferdsordningene trolig vil bli noe mindre for Norge enn for mange av EU-landene. Perspektivmeldingen (2017) viser likevel et betydelig udekket finansieringsbehov i offent-

lige finanser i Norge dersom dagens trender videreføres, men utfordringene kommer først og fremst etter 2030. Hvordan aldringen av befolkningen kan innvirke på arbeidsmarkedet, er omtalt i kapittel 8.

NAV må drives nesten 15 prosent mer effektivt i 2030

At befolkningen øker mest i de eldste aldersgruppene, har ulike konsekvenser:

33 prosent flere alderspensjonister

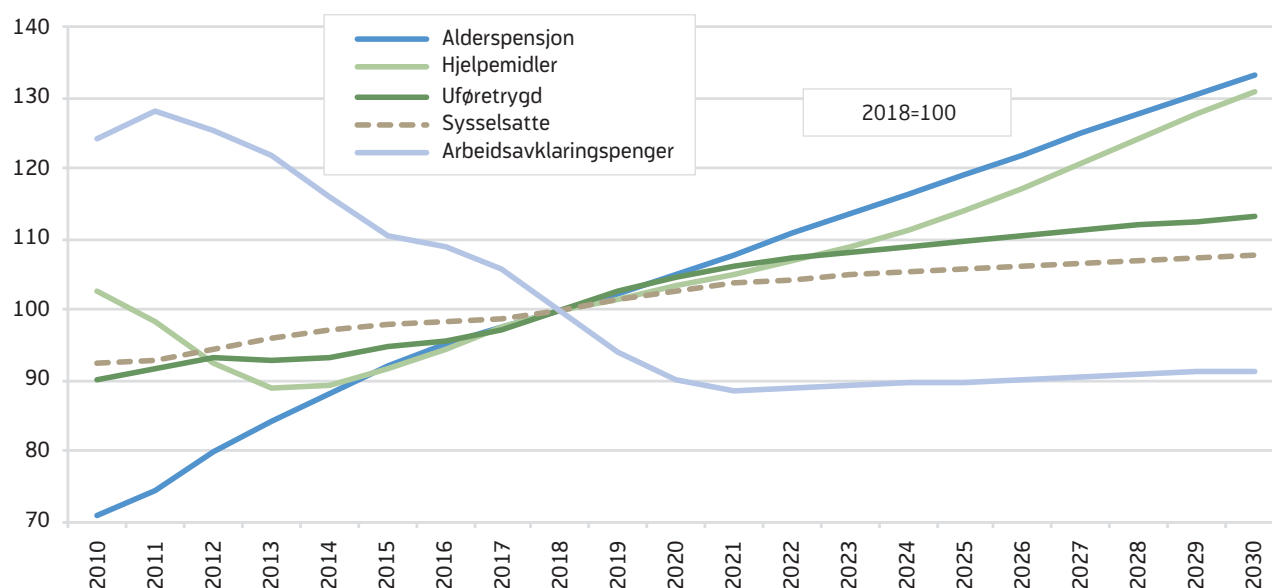
Totalt sett kan vi litt grovt anta at veksten i brukere av NAVs stønader og tjenester fram mot 2030 vil ligge ganske nær den generelle befolkningsveksten på 8 prosent. Mange av NAVs stønader og tjenester er rettet mot personer i yrkesaktiv alder, og vi kan her trolig vente noe lavere vekst, kanskje rundt 5 prosent, som tilsvarer veksten i aldersgruppen 19–66 år fram til 2030.

Endringene i alderssammensetningen vil imidlertid medføre store forskjeller i behovet for ulike stønader. Slår forventningene om reduserte fødselstall til, vil det innebære færre barn med barnetrygd og kontantstøtte og færre foreldre med foreldrepenger. Samtidig regner vi med at antall alderspensjonister vil øke kraftig fram mot 2030, med en økning på omlag 33 prosent fra 2018 (se figur 5.5).

Selv om antall alderspensjonister øker kraftig totalt sett, antar vi at antall nye alderspensjonister per år vil gå noe ned fra dagens nivå. Det skyldes at årskullene som når pensjonsalderen vil bli noe mindre enn de siste fem årene, og at innføringen av fleksibel uttaksalder for alderspensjon medførte at spesielt mange tok ut alderspensjon de første årene. Økningen i alderspensjonister antas derfor ikke å medføre store endringer i NAVs ressursbruk, blant annet fordi søknadsprosessen allerede har høy grad av automatisering.

For arbeidsavklaringspenger (AAP) så vi en nedgang i 2018 som ventes å fortsette i 2019 som følge av at det ventes færre nye mottakere enn antallet som vil gå ut av ordningen. Til tross for at den demografiske framskrivingen tilsier en befolkningsvekst, ventes en nedgang i antall AAP-mottakere også i 2020 og 2021. Dette kan ses i sammenheng med at det for 2020 er tatt hensyn til en regelverksendring om at unntak fra maksimal stønadperiode maksimalt kan være to år. I hele perioden 2018–2021 antar vi at derfor at mange AAP-mottakere vil gå over til uføretrygd. Fra og med 2022 har vi lagt til grunn en økning i antall mottakere av NAV-ytelser i tråd med den demografiske utviklingen.

Figur 5.5. Framskrivning av antall sysselsatte og antall mottakere av utvalgte NAV-stønader og hjelpemidler. 2018=100. Middelbestand for hvert år



Kilde: SSB, NAV

.. og over 30 prosent flere med hjelpemidler

Ettersom befolkningsveksten først og fremst er sterk blant de eldste, forventes også en sterk økning i antall brukere av hjelpemidler fra NAV. En demografisk framskriving viser at antallet hjelpemiddelbrukere gjennom NAV vil øke med 31 prosent fra 2018 til 2030. Per i dag er det aldersgruppen 80 år og over som hyppigst benytter hjelpemidler. Veksten i årene som kommer vil i hovedsak også gjelde brukere i denne aldersgruppen.

Utfordringene hjelpemiddelsystemet står overfor i årene som kommer, er særlig knyttet til *mengdeproblematikk* og *endring i brukernes aldersprofil* (NAV 2017a). Mengdeproblematikken innebærer at kapasiteten med hensyn til utlån av hjelpemidler, vedlikehold, service og reparasjoner må tilpasses antallet brukere. Endring i aldersprofilen kan påvirke hva slags tjenester som skal utvikles og hvilke satsningsområder som skal prioriteres. Ifølge regjeringens omsorgsplan 2020 (Helse- og omsorgsdepartement 2014) er det for eksempel «... ønskelig at flere skal kunne bo hjemme lenger, og leve aktive og selvstendige liv – med individuelt tilpassede tjenester, trygghet og verdighet». Dette vil innebære at formidling av hjelpemidler for tilpasning av boliger må være et betydelig satsningsområde og trolig vil medføre flere brukere. Bedre helse i den nye eldregenerasjonen kan kanskje trekke dette anslaget noe ned, men samtidig vil stadig flere overleve alvorlig sykdom og få flere leveår med sykdom og funksjonsnedsettelse.

De siste årene har for øvrig velferdsteknologi, det vil si teknologi i hjemmet som bidrar til egenmestring, samfunnsdeltakelse og livskvalitet, fått økt oppmerksomhet. Velferdsteknologi vil også bli relevant for hjelpemiddelområdet, ettersom den anses som sentral for å møte den demografiske utviklingens utfordringer innen helse- og omsorgssektoren.

NAV må drives mer effektivt

Vi forventer ikke at befolkningsveksten vil bli kompensert med økte ressurser til NAV. Tvert om innebærer den såkalte avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE-reformen) som ble innført i 2015, at alle statlige etater får sine driftsmidler redusert med 0,5 prosent årlig. Hvis reformen videreføres, inne-

bærer det at NAVs driftsbudsjetter vil være om lag 5 prosent lavere i 2030 enn i 2019. Hvis vi videre antar at antall NAV-brukere totalt sett vil vokse i takt med den generelle befolkningsutviklingen, tilsier det 8 prosent flere brukere i 2030. Det innebærer at NAV må drives bortimot 15 prosent mer effektivt i 2030.

5.2 Økning i innvandrerbefolkningen

Lavere nettoinnvandring

Fram til begynnelsen av 2000-tallet var det en nokså moderat vekst i nettoinnvandringen til Norge. I 2005 var antallet kommet opp i 18 000 personer årlig, hvorav over halvparten av nettoinnvandringen bestod av ikke-europeere. Deretter steg antallet raskt, hovedsakelig på grunn av arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa. I perioden 2007 til 2014 hadde vi en årlig nettoinnvandring på 38 000–48 000 personer hvert år, hvorav over halvparten var europeiske statsborgere.

Fra 2015 har vi sett en langt lavere nettoinnvandring til Norge. I 2018 var den på om lag 18 000 personer. Årsaken til nedgangen er todelt. For det første ser vi en lavere innvandring og høyere utvandring av europeiske statsborgere. Dette må ses i sammenheng med økonomien og arbeidsmarkedet både i Norge og i andre europeiske land. Vi ser for eksempel at svenskene drar hjem, mens det kommer færre arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen enn tidligere antatt. For det andre ser vi en langt lavere ankomst av flyktninger enn tidligere. Som følge av det høye antallet flyktninger som kom til Europa i 2015, har land etter land stengt grensene. Flyktninger som før ville tatt seg til Norge, blir nå i stor grad stanset på veien.

SSB venter derfor at nettoinnvandringen vil ligge på om lag 20 000 personer i 2019, og deretter synke de neste årene. I perioden 2025–2030 forventes nettoinnvandringen å bli på om lag 18 000 personer årlig. For perioden til og med 2024 forventes nettoinnvandringen å utgjøre over halvparten av befolkningsveksten, deretter litt under halvparten. Dette er likevel langt lavere enn den tilsvarende andelen for siste tiårsperiode. I høyalternativet øker nettoinnvandringen noe de nærmeste årene, før den igjen fal-

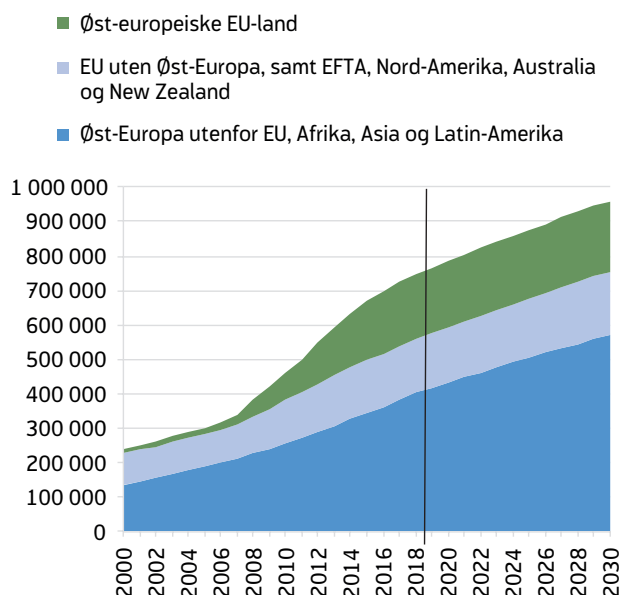
ler fram til 2024. Deretter viser dette alternativet en stigende nettoinnvandring.

Når innvandringen er høy, blir utvandringen også høyere. Utvandringen påvirkes særlig av at det blir større mobilitet av arbeidskraft på tvers av landegrenser. Mens nordmenn oftere jobber utenlands i perioder, flytter en del arbeidsinnvandrere tilbake til hjemlandet etter en periode i Norge. SSB venter nå at den årlige utvandringen vil ligge på rundt 31 000–32 000 per år. Dette er lavere enn utvandringen i perioden 2015–2018, men langt høyere enn utviklingen i årene før 2010.

Over 25 prosent økning i innvandrerbefolkningen fram til 2030

Selv om vi får noe lavere årlig nettoinnvandring, vil likevel innvandrerbefolkningen øke betraktelig. SSB venter at innvandrerbefolkningen vil øke fra nær 765 000 i 2019 til i underkant av 960 000 i 2030 (se figur 5.6). Innvandrerbefolkningen inkluderer innvandrere etter SSBs definisjon, det vil si personer bosatt i Norge som er født i utlandet av utenlandskfødte foreldre. Etterkommere av innvandrere (personer født i Norge av utenlandskfødte foreldre), er ikke inkludert her. Dette er for øvrig en gruppe som på fleste områder klarer seg svært godt i Norge.

Figur 5.6. Utviklingen i innvandrerbefolkningen med framskriving til 2030



Kilde: SSB

Fram til 2030 innebærer dette at innvandrerbefolkningen vil øke med drøyt 25 prosent, mens den øvrige befolkningen ventes å øke med 5 prosent. I 2030 vil innvandrere da utgjøre 17 prosent av befolkningen, mot 14 prosent i dag. Mens 55 prosent av innvandrerne i 2019 kommer fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU, ventes denne andelen å øke til om lag 60 prosent i 2030. Andelen innvandrere fra øst-europeiske EU-land antas å bli redusert fra 25 prosent i dag til 21 prosent i 2030, mens andelen fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand ventes å gå fra 21 til 19 prosent.

Om lag fire av fem innvandrere de siste årene er i alderen 16–66 år. Innvandrerbefolkningen er gjennomgående yngre enn befolkningen for øvrig, og mottar i langt mindre grad uføretrygd (se kapittel 10) og alderspensjon. Samtidig er andelen uten yrkestilknytning høyere blant innvandrerne, og flere har lav inntekt eller kun én inntekt i husholdningen (se kapittel 9 om levekår). Dersom flere innvandrere lykkes med å komme i arbeid, kan innvandringen bidra til en noe lavere forsørgingsbyrde enn hva vi ville hatt uten innvandring (jf. figur 5.3, kapittel 5.1).

Mangelfulle norskkunnskaper kan fortsatt bli en utfordring

Både i SSBs lavalternativ, middelalternativ og høyalternativ forventes innvandrerbefolkningen å utgjøre 16–17 prosent av befolkningen i 2030. Det er altså overveiende sannsynlig at innvandrerbefolkningen i Norge vil øke uansett framskrivingsalternativ. Det kan imidlertid være vanskelig å få innpass på det norske arbeidsmarkedet hvis man kommer med lav utdanning, manglende norskkunnskaper og lite relevant arbeidserfaring.

Både NAVs tjenester og arbeidslivet må derfor fortsatt håndtere at en del innvandrere mangler kompetanse og ferdigheter til å komme i jobb. Ettersom veksten i innvandrerbefolkningen nå er langsommere enn tidligere, vil imidlertid andelen med kort botid bli lavere. Det er derfor ikke gitt at vi vil få mange flere brukere enn i dag med disse utfordringene. En langsommere vekst av innvandrere kan dessuten tale for at det vil bli lettere for enkelte innvandrergrupper å komme inn på arbeidsmarkedet. Samtidig viser fram-

skrivningene at arbeidsinnvandringen vil utgjøre en lavere andel av innvandrerne enn tidligere, og at andelen flyktninger og familiegjenforening vil være høyere, noe som trekker i motsatt retning. Etter den sterke asyltilstrømmingen høsten 2015 har det blitt satt i gang tiltak som skal bidra til at innvandrere i større grad får nyttiggjort seg av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet i det norske arbeidsmarkedet, slik at de kan bidra som positiv økonomisk ressurs i samfunnet (Meld St. 30 2015–2016).

Økt innvandring og utvandring kan gi vekst i mer ressurskrevende saker

I 2018 utføres omlag 13 800 statlige årsverk i NAV. I tillegg kommer de kommunale årsverkene som antas å utgjøre om lag 5 000. Av de statlige årsverkene benyttes i alt 9 300 årsverk i arbeids- og tjenestelinjen og 2 900 i ytelsesforvaltningen.¹

Ettersom de fleste innvandrere er i yrkesaktiv alder, blir primært arbeids- og tjenestelinjen i NAV berørt av at innvandrerbefolkningen øker. Hvor stor andel av ressursbruken som går til bistand og oppfølging av personbrukere med innvandrerbakgrunn er ukjent, men andelen er betydelig. I hvor stor grad ressursbruken til denne gruppen vil fortsette å øke, er også usikkert.

For ytelsesforvaltningen vil en fortsatt økning i innvandrerbefolkningen medføre økning i antall saker der brukeren er bosatt i Norge og der saksbehandlingen krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter. Høyere utvandring vil dessuten gi flere personbrukere bosatt i utlandet for de stønadene som kan mottas i utlandet (såkalt eksport av ytelser). Antall alderspensjonister bosatt i utlandet ble for eksempel nesten fordoblet fra 24 000 ved utgangen av 2005 til 48 000 ved utgangen av 2018. Vi regner her med en økning til rundt 72 000 i 2030. Antall uføretrygdede i utlandet har riktignok gått ned fra 8 400 ved utgangen av 2008 til 7 100 ved utgangen av 2018.

Litt over 300 årsverk går i dag til behandling av såkalte utlandssaker² i ytelsesforvaltningen³. Det utgjør nær 11 prosent av ressursene til saksbehandling av NAVs ytelser, men under 2 prosent av NAVs totale ressursbruk. Blant utlandssakene regner vi med at veksten framover vil bli større for brukere bosatt i Norge enn blant saker der brukerne er bosatt i utlandet.

Et problem er at utlandssaker gjennomgående har svakere systemstøtte i saksbehandlingen enn nasjonale saker og derfor større grad må gjøres manuelt. Kontakt med utenlandske trygdemyndigheter gjør også at saksbehandlingen i mindre grad kan automatiseres, i hvert fall på kort sikt. Det er derfor sannsynlig at den pågående digitaliseringen i NAV vil gi større effektivisering i nasjonale saker enn for utlandssaker. Ressursbehovet til behandling av utlandssaker kan derfor øke mer i årene framover enn veksten i saksmengden forøvrig, med mindre man gjør endringer i hvordan slike saker håndteres. Utlandssaker er gjennomgående mer krevende å kontrollere og kan også gi risiko for økt trygdemisbruk.

Økt fare for trygdemisbruk

De fleste stønadene fra NAV krever at mottakerne oppholder seg i Norge. Både arbeidstakere, arbeidssøkere, arbeidsgivere og de som mottar ytelser beveger seg imidlertid hyppigere over landegrensene enn tidligere. Dette fører med seg nye kontrollutfordringer for NAV. Noen omgår reglene ved å flytte eller oppholde seg lenge i andre land uten å melde fra til NAV. Pensjonister har lov til å flytte utenlands, men kontroll av om mottakerne er i live er utfordrende og krever i stor grad manuelt samarbeid med andre lands myndigheter og utenriktjenesten.

¹ Tall per oktober 2018.

² Med *utlandssaker* mener vi her saker der brukeren fremmer krav om en yttelse, og i) brukeren har endret bostedsland, oppholdsland og/eller arbeidsland, til eller fra Norge, ii) saksbehandlingen krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter, eller iii) der brukeren er bosatt i utlandet.

³ Jf. opplysninger innhentet i oktober 2018. Behandling av klager er ikke inkludert.

5.3 Størst vekst i sentrale strøk, nedgang i de minst sentrale kommunene

Store forskjeller i kommunenes befolkningsutvikling fra 2018 til 2030 – eksempler

Utsira og Gjesdal i Rogaland ventes å ha størst økning i antall eldre. Veksten i antall personer over 67 år anslås til 88 prosent for Utsira og 71 prosent for Gjesdal. Begge de to kommunene antas å få en vekst i antall barn og unge under 18 år på om lag 2 prosent i perioden.

Kommunene Fjaler (Hordaland) og Ås (Akershus) forventes å ha størst vekst i antall barn og unge, med en vekst på henholdsvis 66 og 41 prosent. I disse kommunene forventes veksten i antall eldre å bli på 17 prosent for Fjaler og 37 prosent for Ås.

Kommunene Aremark (Østfold) og Engerdal (Hedmark) forventes å få en nedgang i antall barn og unge under 18 år på henholdsvis 35 og 38 prosent. Aremark antas i stedet å se en vekst i antall eldre på 34 prosent, mens den tilsvarende økningen i Engerdal ventes å bli på om lag 13 prosent.

minst sentrale kommunene, etter SSBs definisjon⁴, har i store deler av etterkrigstiden hatt nedgang i folketallet, og denne utviklingen har samlet sett fortsatt siden 2010. I følge SSB hadde over halvparten av kommunene nedgang i innbyggertallet i 2018.

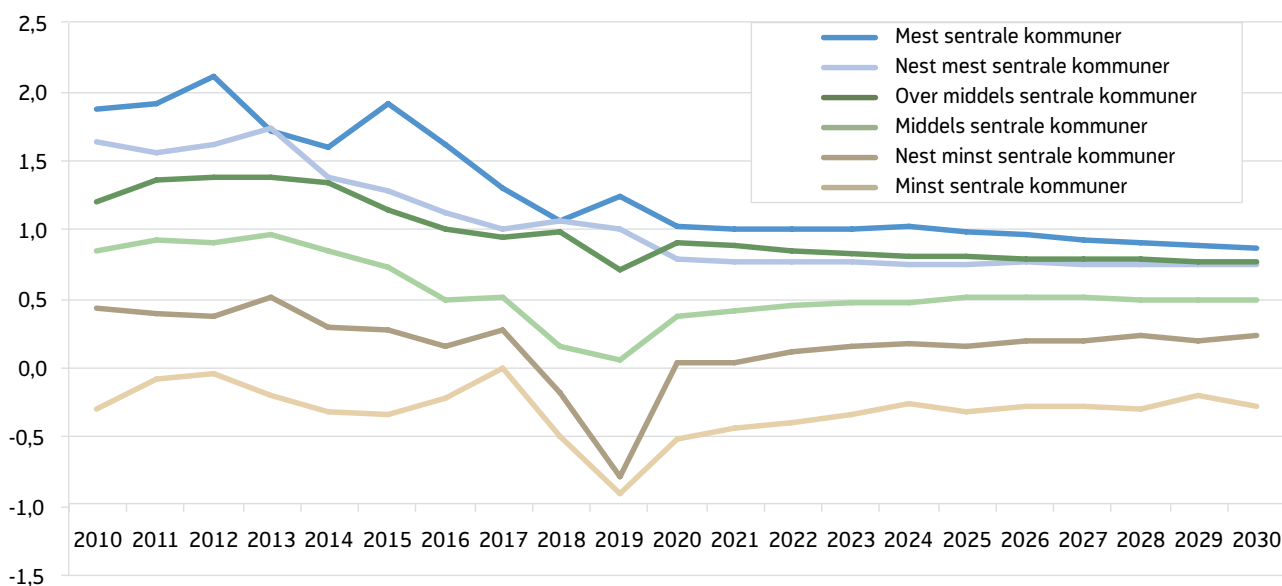
En økende andel av befolkningen bor i sentrale strøk. Andelen som bor i de kommunene som klassifiseres som mest sentrale, nest mest sentrale og over middels sentrale har økt fra drøyt 69 prosent i 2010 til 71 prosent ved inngangen av 2019. SSB venter at denne andelen vil øke svakt – med 1 prosentpoeng – fram til 2030. Det er stor usikkerhet knyttet til disse framskrivningene og det er ikke usannsynlig at sentraliseringen også kan bli sterkere enn ventet. I tillegg kan vi vente betydelige lokale variasjoner. Eldrebølgen antas uansett å ramme distriktskommunene hardest, ettersom stadig færre barn som vokser opp i mindre sentrale strøk.

Vekst både i sentrale kommuner og distriktene

Både sentrale strøk og distriktene har alt i alt fått flere innbyggere de siste årene. Noe av befolkningsveksten skyldes at de eldre lever lengre enn før, men utviklingen har også sterk sammenheng med innvandring fra utlandet. Det er imidlertid betydelige variasjoner. De

⁴ Statistisk sentralbyrå lanserte i 2017 en ny indeks for kommunenes sentralitet. Den gamle indeksen var basert på tettstedsstørrelse og hadde 4 nivåer, der Oslo med omland og de 5 landsdelssentrene Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø med omland alle hadde høyeste sentralitet. I den nye indeksen er det hensyntatt at Oslo med omland skiller seg markant fra de andre storbyregionene. I tillegg er det innført et skille mellom de aller minst sentrale kommunene og de som er et hakk mer sentrale. Den nye indeksen er dermed mer differensiert og har 6 nivåer (Høydahl 2017).

Figur 5.7. Befolkningsvekst med framskrivning til 2030, etter kommunenes sentraliseringsgrad. Prosentvis vekst fra året før per 1. januar hvert år



Kilde: SSB

Befolkningen øker i alle fylker – mest i Oslo og Akershus

Befolkningen vil trolig øke i alle fylker de neste 10 årene. Ut fra fylkesinndelingen i 2019 ventes økningen å bli størst i Oslo og Akershus (11 prosent), mens det ventes minst økning i Sogn og Fjordane og Finnmark (1 prosent). I Telemark, Troms og Nordland ventes også nokså lav vekst (3–4 prosent).

Alderssammensetningen varierer betydelig mellom fylkene. I dag har Oslo og Rogaland lavest andel eldre, mens innlandsfylkene Hedmark og Oppland har den høyeste andelen. Andelen eldre vil øke i alle fylker de neste 10 årene, men de fylkesvise forskjellene vil i stor grad bli opprettholdt.

Befolkningsutviklingen kan påvirke organiseringen av NAV

Regioner med en sterkt aldrende befolkning vil i årene som kommer kunne oppleve mangel på arbeidskraft, blant annet innen helse- og omsorg. Dette kan gi NAV økte utfordringer i arbeidet med formidling av arbeidskraft. Ettersom det særlig er norskfødte som flytter fra

utkantstrøk, kan det imidlertid tenkes at innvandrere vil dekke opp noe av underskuddet på arbeidskraft i disse områdene.

At den eldre befolkningen vokser, har for øvrig ikke så store konsekvenser for NAV isolert sett, ettersom alderspensjonister er en gruppe som i liten grad trenger bistand fra NAV-kontorene. Men særlig etter 2025 (jf. kapittel 5.1) vil NAV merke økt behov for bistand til mottakere av hjelpemidler som følge av den demografiske utviklingen. Det er derfor satt i gang et utviklingsarbeid med målet om å gjøre hjelpemiddelformidlingen mer effektiv og framtidsrettet, også med tanke på ny fylkes- og regionstruktur i NAV. Aktuelle problemstillinger er blant annet hvilke tjenester som fortsatt bør være brukernære. Avhengig av hvilke svar man kommer fram til, kan dette få konsekvenser for antall hjelpemiddelsentraler og lokaliseringen av dem. Det kan også bli aktuelt med sammenslåing av tjenestesteder og spesialisering av tjenester eller funksjoner (NAV 2018b).

Tabell 5.1. Samlet befolkningsvekst 2019–2030 og andel av befolkningen over 67 år, etter fylke. Prosent

Fylke	Befolkningsvekst	Andel av befolkningen over 67 år, 1.1.2019	Andel av befolkningen over 67 år, 1.1.2030
Hele landet	8	15	18
Akershus	11	14	17
Oslo	11	11	13
Vest-Agder	10	15	18
Østfold	9	17	20
Aust-Agder	9	16	20
Buskerud	9	16	19
Vestfold	8	17	21
Hordaland	8	15	18
Trøndelag	7	16	19
Rogaland	6	13	17
Hedmark	5	19	23
Oppland	5	19	22
Møre og Romsdal	5	17	21
Telemark	4	18	22
Troms Romsa	3	16	20
Nordland	3	18	22
Sogn og Fjordane	1	17	22
Finnmark Finnmarku	1	16	20

Kilde: SSB

Som følge av regionreformen som skal tre i kraft fra 2020, er det besluttet en ny regional struktur også i NAV. Inndelingen er stort sett den samme som regionreformen legger opp til, men av styringsmessige årsaker har NAV valgt å dele region Viken i to, Øst-Viken og Vest-Viken. NAV går dermed fra 19 fylker til 12 regioner.

Det skjer også store endringer ved at vi får færre NAV-kontorer på grunn av kommunesammenslåinger. Dette har medført en reduksjon i antall kontorer på mellomnivå, til fordel for færre og større NAV-kontorer i de nye kommunene. Det antas at denne prosessen vil fortsette som følge av ytterligere kommunesammenslåinger og som følge av den såkalte

vertskommunemodellen. Vertskommunemodellen innebærer at flere kommuner gjør avtaler om at en av disse tar på seg å utføre oppgaver for de andre kommunene i samarbeidet.

5.4 Refleksjonsspørsmål

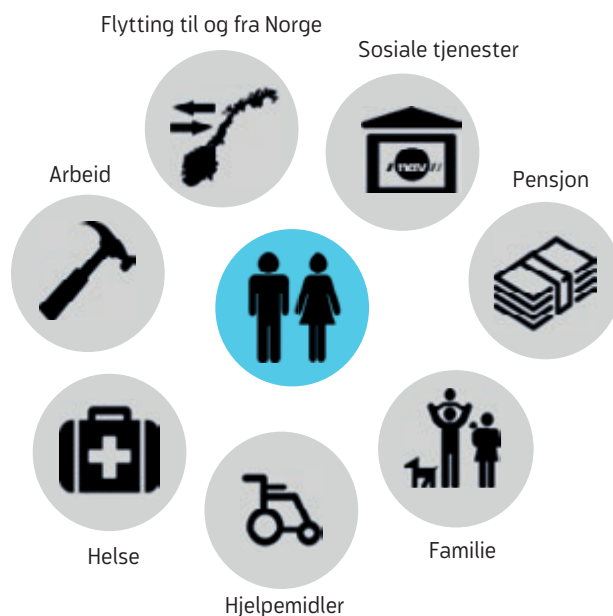
- Hvem er NAVs brukere i 2030?
- Hvordan vil befolkningsutviklingen påvirke din enhet?
- Hvordan må NAV tilpasse seg endret bosettingsmønster?
- Hvordan kan vi forberede oss på usikre innvandringsprognoser?

6. BRUKERFORVENTNINGER

NAVs brukere speiler i stor grad den norske befolkningen. Mennesker utenfor arbeidslivet, foreldre, sykmeldte og arbeidsgivere er alle blant NAVs brukere. I tillegg samhandler NAV med andre for å skape gode tjenester, eksempelvis med leger og andre offentlige etater.

Alle innbyggere i Norge vil møte NAV i løpet av livet, og de vil i større eller mindre grad ha behov for tjenester fra NAV. Mange trenger NAVs tjenester i en krevende eller krisepreget livssituasjon hvor de trenger riktig bistand fra NAV for å komme seg videre. I mange situasjoner er det kun NAV som kan yte personbruker-tjenesten, mens i andre situasjoner kan de velge å benytte andre tjenesteytere eller private nettverk. Enten folk kan velge å bruke NAVs tjenester eller ikke, er det avgjørende at NAV utvikler sine tjenester i takt med endringer i menneskers forventninger.

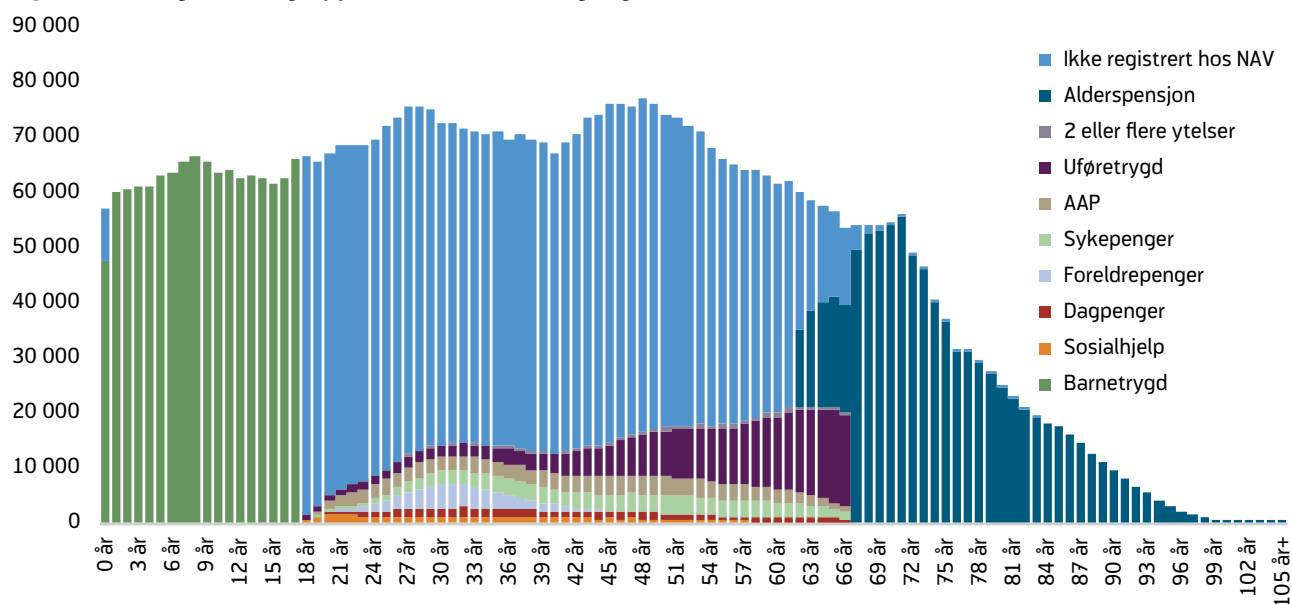
Figur 6.1. Tjenesteområder i NAV



Kilde: NAV

⁵ Sosialhjelp, dagpenger, sykepenger, AAP og uføretrygd er kontrollert for dobbelttelling og er personer med kun denne ytelsen. Personer med 2 eller flere av disse ytelsene vises som «2 eller flere ytelser».

Figur 6.2. Viktige brukergrupper i NAV. Tall ved utgangen av 2017⁵



Kilde: NAV

De behovene folk kommer til oss for å få hjelp til er gruppert i figur 6.1. Ofte vil folk ha behov som ikke skal dekkes av NAV alene, de krever innsats fra kommuner, utdanningssektoren, helsesektoren eller arbeidsgivere. Det forventes at offentlig sektor i økende grad vil måtte samordne seg for å dekke disse behovene på en god måte.

Figur 6.2 viser viktige brukergrupper som mottar ytelse fra NAV fordelt etter alder. Noen av disse ytelsene har høy grad av automatisering, som barne-trygd, mens andre ytelse krever mye og personlig oppfølging. Mange tjenester går også til personer som ikke nødvendigvis mottar en ytelse fra NAV, som for eksempel arbeidsledige uten rett til dagpenger. Ressursforbruket i NAV har derfor liten sammenheng med denne figuren.

NAV vil styrke samarbeidet med arbeidsgivere i årene som kommer. De har en viktig rolle for å sikre at arbeidstakere oppdaterer sin kompetanse i tråd med arbeidslivets forventninger og teknologisk utvikling.

Arbeidsgivere er også brukere av NAVs tjenester knyttet til for eksempel å skaffe arbeidskraft, beholde arbeidskraft og omstilling. Figur 6.3 viser eksempler på arbeidsgivers behov i møte med NAV.

6.1 Forventninger formes av andre

Selv om mange innbyggere opplever at det offentlige gir tjenester av god kvalitet, er det også en utbredt oppfatning at møtet med det offentlige er tidkrevende og byråkratisk. Mange møter det offentlige sjelden, og kjenner derfor ikke til prosessene de må gjennom. Innbyggerundersøkelsen (Difi 2017a) viser at 49 prosent av de spurte mener det er mye plunder og heft i møte med det offentlige. Andelen har økt i de siste undersøkelsene. NAVs egne undersøkelser viser at også arbeidsgivere har forventninger om flere digitale tjenester, bedre samhandling og tilgjengelighet og mer oversiktlig informasjon (NAV 2018c).

At flere enn før mener offentlige tjenester er tungvinte, skyldes ikke nødvendigvis at tjenestene har blitt

Figur 6.3. Eksempler på arbeidsgivers behov i møte med NAV



Kilde: NAV

dårligere. I takt med at det tilbys bedre tjenester ellers i samfunnet, vil innbyggerne forvente det samme i møte med NAV og andre offentlige aktører.

Det offentlige må følge med på hvordan forventningene endrer seg, og følge tempoet for utviklingen av tjenester mennesker møter ellers i samfunnet. For å møte framtidens behov må NAV være fleksibel, og klare å løse behovene på en effektiv måte for både brukerne og NAV. Vi kan ikke forvente at innbyggerne skal ha detaljert kunnskap om hvordan offentlig sektor fungerer og er organisert.

Brukerne forventer koordinerte tjenester og individuell service

NAVs egne brukerundersøkelser (NAV 2017d, NAV 2018e, NAV 2018f og 2018g) viser at både arbeidsgivere og personbrukere benytter seg av mange kommunikasjonskanaler i sin kontakt med NAV, og at bruken av kanaler endres relativt raskt.

Brukernes behov påvirker ofte hvilken kanal de henvender seg til NAV i. Kontakten med NAV er i stor grad også styrt av hvordan NAV har organisert seg. Personbrukere som trenger informasjon eller skal søke om ytelser, blir i dag henvist til digitale tjenester og telefon. Utviklingen av digital dialog og selvbetjeningsløsninger fører til at færre må møte opp på NAV-kontoret eller kontakte NAV på telefon. Samtidig endrer innholdet i henvendelsene seg. Når brukerne har mer informasjon om regelverket og sin egen sak, kan spørsmålene de stiller til NAV bli mer komplekse å besvare.

De senere årene er det blitt en økende oppmerksomhet rundt behovet for i større grad å samordne tjenestene fra ulike offentlige aktører. Dette er særlig viktig innenfor arbeids- og velferdspolitikken hvor det er behov for et tett samarbeid mellom NAV, utdanningsmyndigheter, helsevesen, barnevern, kriminalomsorg og ulike kommunale tjenester som ikke ligger i NAV-kontoret. I framtida blir det viktig å utvikle gode modeller for denne type samarbeid på områder som felles styringssignaler, finansiering, arbeidsprosesser og måling av resultater. Erfaringer fra blant annet individuell jobbstøtte (IPS), som er et samarbeid mellom NAV og psykisk helsevern, viser at gode

og koordinerte tjenester øker sjansen betydelig for den enkelte kommer i arbeid.

Endringer i arbeidsmarkedet endrer behov og forventninger

Utviklingstrekkene som blir beskrevet i kapittel 8, viser at arbeidsmarkedet trolig vil bli preget av raske omstillingstakt som følge av teknologisk utvikling, globalisering og det grønne skiftet. Dette vil påvirke både personbrukere og arbeidsgivere. Behovet for kontinuerlig kompetanseutvikling gjennom yrkeskarrieren vil øke. For virksomhetene kan det bli utfordrende å rekruttere kompetent arbeidskraft.

Endringene kan også endre brukernes behov og forventninger og kan utfordre NAV og våre virkemidler. Dette vil særlig gjelde NAVs virkemidler og rolle knyttet til kvalifisering og utdanning (se også mer om dette i kapittel 4). NAV må henge med og være i forkant av endringene i arbeidsmarkedet i vår samhandling med brukerne.

Personbrukere må møtes i den kanalen de mestrer

NAV skal sikre at brukerne får den ytelsen eller tjenesten de har krav på. Det gjelder også de som sliter med å forstå regler og prosesser. For noen brukere vil det være nødvendig å møte NAV fysisk for å forstå og gjøre seg forstått. For andre brukere er det viktig å kunne sitte i fred og bruke tid på å formulere seg, kanskje med hjelp av korrekturprogram. NAV-kontoret gir i dag bistand til brukere som ikke har tilstrekkelige digitale ferdigheter, som har problemer med å bruke telefon, eller som trenger tolk. NAV må være tilgjengelig for alle, og møte de brukerne som ikke kan benytte digitale tjenester og sørge for at de får fullverdig service.

Intervjuer med personbrukere (NAV 2018d) viser at de ikke nødvendigvis har sterke preferanser til hvilke kommunikasjonskanaler NAV skal tilby. Det grunnleggende behovet handler om å få riktig informasjon raskt. NAV må derfor tilby kanaler som er effektive både for brukerne og for NAV. Brukerne ønsker seg for eksempel gjerne kanaler de har brukt hos andre aktører og som de har positive erfaringer med. På hvilke måter NAV bør være tilgjengelige for bru-

kerne, påvirkes dermed også av hva andre aktører tilbyr innbyggerne. Samtidig møter NAV ofte mennesker i krevende livssituasjoner, og behovet for trygghet kan være større enn hos mange andre aktører i samfunnet.

Arbeidsgivere må møtes både som bruker og som partner

Arbeidsgiverne er vår viktigste samarbeidspartner for å få flere personer i arbeid. De er også brukere av NAVs tjenester, og arbeidsgivere har mange av de samme forventningene som personbrukerne. For eksempel vil de ha et enkelt og forståelig språk, og oversikt og styring over sine forhold med NAV.

Mange arbeidsgivere ønsker å samarbeide med NAV for å få dekket et behov eller gjøre en samfunnsinnsats. Ofte kan de velge om de vil samarbeide med NAV eller andre. Med mindre man bevisst velger å la privat sektor løse arbeidsgivernes behov, må NAV tilby tjenester og brukermøter som er så gode at arbeidsgiverne velger NAV framfor andre tilbydere. På områder som oppfølging av sykefravær eller pålagt rapportering kan ikke arbeidsgivere velge bort samhandling med NAV, men en god brukeropplevelse er viktig både for å redusere belastning hos arbeidsgivere, og for å skape et godt samarbeidsklima for annen samhandling.

De fleste virksomheter har kontakt med NAV i flere kanaler. Arbeidsgiverundersøkelsen 2018 (NAV 2018f) viser at bare om lag en fjerdedel har bare én kontaktform med NAV. Nesten 70 prosent har hatt kontakt med NAV på telefon, og om lag 60 prosent har hatt kontakt i møte eller ved digital innsending og registrering. Undersøkelsen viser at arbeidsgiverne i større grad ønsker å bruke telefon/sms i kontakt med NAV. Virksomheter i privat sektor møter i mindre grad opp på NAV-kontoret enn offentlige virksomheter. Privat sektor ser ut til å foretrekke andre former for kommunikasjon med NAV.

De fleste arbeidsgivere har under ti ansatte, samtidig er det slik at de fleste arbeider for store arbeidsgivere. Arbeidsgivernes behov for tjenester fra NAV avhenger av størrelse på bedriften. Små og mellomstore bedrifter tar sjeldnere kontakt med NAV. Store bedrif-

ter klarer seg ofte selv, men når de har behov for bistand, ønsker de det raskt. Arbeidsgiverne forventer profesjonelle, serviceinnstilte og løsningsorienterte representanter fra NAV. I tillegg er det viktig å ha lett tilgang til rett person eller funksjon i NAV. For noen virksomheter er det ønskelig å ha én kontaktperson i NAV, mens det for andre er viktigst å vite hvor de skal henvende seg, og at de får et raskt svar (NAV 2017b).

NAV vil fortsette å bedre samhandlingen med arbeidsgivere i årene som kommer. Digitalisering av kommunikasjon kan spare begge parter for arbeid og gi bedre oversikt. Slike endringer vil kreve samarbeid med arbeidsgivere, deres organisasjoner og leverandører av eksempelvis lønns- og personalsystemer.

NAV må bruke et språk folk forstår

Språket NAV møter brukerne med, er avgjørende for at de skal kunne ta vare på sine rettigheter, ivareta sine plikter og benytte seg av NAVs tjenester. Når NAV bruker et språk det er vanskelig å forstå, kan dette gå ut over brukernes rettssikkerhet. 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. NAV må arbeide systematisk for et enklere og mer forståelig språk i egne tekster og også i lovtekster.

Offentlig sektor og NAV har lenge jobbet for å bruke et enklere og mer forståelig språk. Mye har blitt bedre, men det er fremdeles en lang vei å gå. Difis innbyggerundersøkelse fra 2017 (Difi 2017b) viser at NAV gjennomgående får lavere skår på spørsmålene om klart språk og informasjon enn andre myndighetsorganer, med unntak av plan- og bygningsetaten. Selv om NAV har hatt framgang på noen av spørsmålene, går vi tilbake på andre. Området NAV og flere etater skårer lavest på, er om brukerne forstår reglene knyttet til tjenesten. NAV er en stor etat med kompliserte regelverk som er vanskelig å forklare på en enkel måte.

Unge brukere er en prioritert gruppe for NAV. De har ofte problemer med å forstå språket offentlige etater

bruker. Arkitektst har i en undersøkelse (NRK 2018) vist at få ungdommer forstår innholdet i brev fra det offentlige. Selv om de skjønner ordene som brukes, klarer de ikke å forstå sammenhengen de står i. Unge mennesker har gjerne mindre erfaring med det offentlige og dermed mindre kunnskap om begreper og prosesser. Nye digitale løsninger kan gi NAV mulighet til å kommunisere mer forståelig, blant annet ved å gi mer tilpasset informasjon.

Teknologileverandører investerer mye i å senke terskelen for å kommunisere med datamaskiner, og det vil hjelpe NAV i arbeidet med god brukerdiallog. En videreutvikling og sammensmeltning av teknologier vi allerede kjenner, som tale-til-tekst og tekst-til-tale (Siri fra Iphone) og automatisk oversetting (Google translate), vil gjøre det enklere for mennesker som sliter med å lese eller snakke norsk.

Ny personvernforordning gir nye og tydeligere rettigheter

Med ny personvernforordning (EU 2016) fikk brukerne en del nye rettigheter, og tydeliggjort rettigheter fra tidligere lovgivning. Det omfatter blant annet utvidet rett til informasjon, herunder rett til innsyn, rett til å få korrigeret, slettet eller begrenset behandlingen av opplysninger og rett til å protestere mot behandling av egne personopplysninger. Det er egne regler om bruk av såkalt profilering⁶ og en rett til å motsette seg automatisk saksbehandling. Ivaretagelsen av disse rettighetene vil være et viktig premiss for utvikling i NAV.

6.2 Brukerne vil styre utviklingen

Digitalisering kan gi brukerne større innflytelse

Ekspertgruppen som gjennomgikk NAV (Arbeids- og sosialdepartementet 2015) konkluderte med at NAV må skape bedre brukeropplevelser og utnytte brukernes kompetanse best mulig. Både digitalisering og økt brukermedvirkning, kan være med på å gi brukerne mer makt.

⁶ Profilering innebærer at beslutninger, for eksempel om tjenestetilbud, blir tatt på grunnlag av personopplysninger. Ett eksempel kan være beslutninger om hva slags oppfølging som skal gis til arbeidsløse.

Digitaliseringen av tjenestene gjør det mulig å endre arbeidsfordelingen mellom innbyggerne og det offentlige. På denne måten åpner digitale tjenester for at innbyggerne blir aktive deltakere i både utformingen og utførelsen av tjenestene. «Brukeren i sentrum» er en av fem hovedprioriteringer i stortingsmeldingen Digital Agenda for Norge (Meld. St. 27 2015–2016), og handler om at brukernes behov skal være det sentrale utgangspunktet for digitaliseringen av offentlig sektor. Dette vil påvirke både hvordan vi jobber med å utvikle tjenestene og innholdet i dem.

Økt medvirkning skal gi bedre tjenester

Brukermedvirkning gjennom brukerrepresentanter er lovfestet i NAV-loven. En Fafo-rapport fra 2015 (Hilsen og Skinnarland 2015) viste store forskjeller i hvordan arbeidet i brukerutvalgene fungerte. Brukerutvalgene er en viktig kanal for å bli kjent med brukernes forventninger til enhver tid. De er også viktige arenaer for å samarbeide om utvikling av tjenestene og virkeliggjøre brukerdrevet utvikling. Høsten 2018 ble det etablert en strategi for brukermedvirkning i NAV på system- og tjenestenivå.

Viktige mål i strategien er å videreutvikle de arenaene som allerede eksisterer, og å bygge nye. Viktige satsinger blir blant annet å bygge bedre kompetanse, representasjon og å videreutvikle brukerutvalgets rolle og funksjon. Strategien vektlegger også økt brukerdrevet tjenesteutvikling og samskaping. Et annet satsingsområde i strategien er å få unge til å medvirke i utviklingen av NAV gjennom ungdomsråd på ulike nivå og direkte i tjenesteutvikling.

Designtenkning er et satsingsområde i offentlig sektor og i NAV. Grunntanken er å sette brukeren i sentrum for utviklingsprosessen og se hele tjenestetilbudet fra brukernes perspektiv. På denne måten kan virksomhetene utvikle og organisere mer effektive og helhetlige tjenester som svarer på reelle brukerbehov (Difi 2018). Ett av fire innsatsområder i NAVs nye virksomhetsstrategi er nettopp «Brukerdrevet utvikling».

Ved i større grad å samordne og utvikle enkelttjenestene ut fra brukernes behov og situasjon, skal brukerne få en mer helhetlig opplevelse og bedre tjenester. På sikt kan utgangspunktet i livssituasjoner bidra

til bedre samordning også på tvers av etater og sektorer slik at brukeren får bedre brukermøter. Prinsippet om brukeren i sentrum vil også kunne medføre endret oppgavefordeling både internt i NAV og mellom ulike aktører i offentlig sektor.

6.3 NAV må lage tjenester som er enkle og tilgjengelige for alle

Gjenbruk av informasjon og enklere prosesser for brukerne

Digitaliseringen av tjenestene handler om å vurdere hvordan tjenestene kan forbedres, og ikke bare «sette strøm på» eksisterende skjema og prosesser. 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 slipper å søke på ytelser og tjenester de har rett til (se også kapittel 7.2).

Folk møter ofte NAV i krevende livssituasjoner

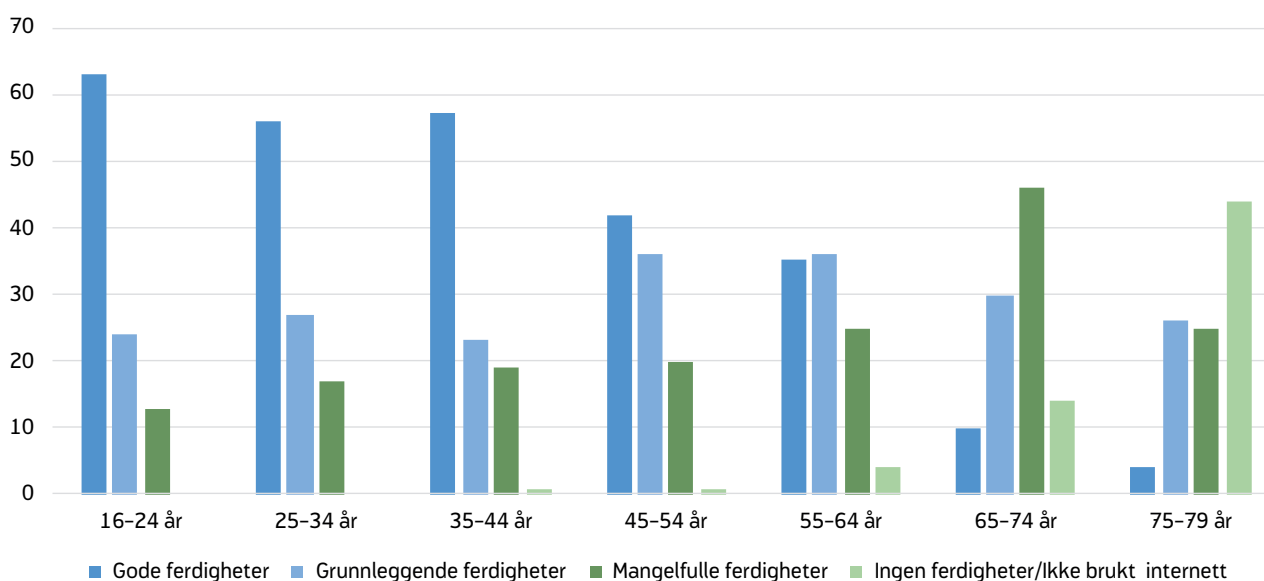
Når mennesker møter NAV står de ofte i en krevende livssituasjon, og er bekymret for økonomien sin. Det

handler ofte om evnen til å forsørge seg selv og familien, samtidig som konsekvensene av å gjøre feil kan være store. Den store helseundersøkelsen i Danmark viser at 47 prosent av arbeidsledige opplever høyt stressnivå (uforutsigbarhet, nervøsitet og stress) i hverdagen. For personer i jobb er tallet 19 prosent (Sundhedsstyrelsen 2018). Langvarig stress har negativ påvirkning på hukommelsen (Samdal m.fl. 2017).

I møte med NAV kan stress redusere evnen til å sette seg inn i mye og komplisert informasjon. 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 helt sikre, og har behov for ekstra bekreftelse og forsikring. Dette kan legge ekstra press på etterspørselen etter personlig bistand, men det er også i stor grad mulig å bygge inn ivaretagelse av disse behovene i digitale tjenester.

Selv om nye digitale løsninger vil lette brukers samhandling med NAV, vil en del brukermøter også i framtida skje gjennom personlig kontakt mellom veileder og bruker. Et viktig satsingsområde i NAV framover blir derfor å øke kompetansen innen veiledning og arbeidsinkludering for personer som jobber på NAV-kontorene.

Figur 6.4. Digitale ferdigheter i 2016 etter alder. Prosent



Kilde: SSB

Også de med lave digitale ferdigheter må kunne bruke våre digitale tjenester

Nordmenn er på europatoppen i digitale ferdigheter (SSB 2017a). 45 prosent av befolkningen mellom 16 og 74 år har gode generelle digitale ferdigheter viser undersøkelsen som SSB utfører på vegne av Eurostat. Den samme undersøkelsen viser imidlertid at hele 22 prosent har mangelfulle digitale ferdigheter, og 3 prosent regnes som uten digitale ferdigheter.

Selv om Norge gjør det bra sammenlignet med andre europeiske land, er det grunn til å ta disse 25 prosentene på alvor. NAV forvalter velferdsordninger som skal være tilgjengelig 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.

Digitale ferdigheter påvirkes av alder og utdanning. Nordmenn med ungdomsskole som høyeste utdanning har dårligere digitale ferdigheter enn nordmenn med høyere utdanning. 57 prosent av nordmenn mellom 16 og 74 år med høgskole- eller universitetsutdanning har gode digitale ferdigheter. Bare 12 prosent i denne gruppen har mangelfulle ferdigheter. Ser vi på alder har hele 59 prosent i aldersgruppen 16–34 år gode digitale ferdigheter, mot bare 24 prosent i gruppen 55–74 år, se figur 6.4 (SSB 2017b).

En undersøkelse fra Kompetanse Norge (2018) viser at internettb Bruken øker mest blant eldre. Sammenligner vi internettb Bruk i 2010 med 2018, er det en økning på hele 33 prosent for personer over 60 år. I 2010 var 56 prosent av de som var 60 år eller eldre innom internettdaglig. I 2018 var det 74 prosent.

I samme undersøkelse oppgir 4 prosent av befolkningen at de ikke bruker internettd. Dette er i større grad eldre, personer med lavere utdanningsnivå og/eller

som står utenfor arbeidslivet. Hovedårsakene som oppgis, er mangel på kompetanse eller et ønske om ikke å bruke internettd.

Barn og unge som vokser opp med digitale tjenester, har bedre digitale ferdigheter enn de som har lært seg å bruke digitale tjenester senere i livet. Det er likevel ikke nødvendigvis lettere for unge å bruke offentlige digitale tjenester. For det første handler unges internettb Bruk i større grad om sosiale medier og strømme tjenester (Kompetanse Norge 2018), som i liten grad ligner på de digitale tjenestene det offentlige tilbyr i dag. For det andre har eldre andre kunnskaper og erfaringer som ofte er relevante i kontakt med det offentlige. Et eksempel på hvordan dette kan påvirke offentlige etater, er at unge skattebetalere er de aldersgruppene som oftest ringer til Skatteetaten. Guri Verne forklarer i sin doktoravhandling at dette blant annet skyldes at disse skattebetalerne har lite kjennskap til regelverket og prosessen rundt skattemeldingen. De har ingen erfaring med skattemeldingen fra før den ble automatisert, og har derfor større vanskeligheter enn andre med å forstå oppbyggingen av det digitale skjemaet (Verne 2015).

Vi antar at andelen med mangelfulle eller fraværende digitale ferdigheter vil gå ned fram mot 2030, både på grunn av økende digital kompetanse, men også fordi teknologiselskapene investerer i stadig mer brukervennlige tjenester. NAV antas også å bidra i form av bedre kommunikasjon, enklere språk og endrede tjenester.

6.4 Refleksjonsspørsmål

- Hva forventer personbrukere og arbeidsgivere av NAV i 2030?
- Hvordan kan NAV anvende brukernes kompetanse?
- Hva kjennetegner et godt brukermøte i 2030?

7. TEKNOLOGI

Den teknologiske utviklingen endrer måten vi lever, jobber og forholder oss til hverandre på. Dette kapittelet gir en oversikt over digital teknologi vi tror blir viktig for arbeids- og velferdsområdet i årene som kommer.

7.1 Teknologi endrer samfunnet

Digitalisering vil endre samfunns-, nærings- og arbeidslivet på flere avgjørende måter i årene som kommer.

Varer og tjenester vil bli produsert og omsatt langt mer effektivt enn tidligere, noe som legger grunnlag for reduserte kostnader og priser. Nye markeder og nye inntekts- og forretningsmodeller vil utvikles, og det vil komme nye måter å samhandle på og drive forskning og innovasjon. På samme tid vil digitaliseringen utfordre eksisterende samfunnsstrukturer, næringer og arbeidsformer. En overordnet utfordring blir å skape nye og helst like produktive arbeidsplasser som erstatter de som vil forsvinne. Det vil forventes at offentlige virksomheter øker sin produktivitet på linje med private virksomheter.

Norge har et godt utgangspunkt. Vi har en velfungerende digital infrastruktur, et kompetansebasert næringsliv og sterke næringer med internasjonalt nedslagsfelt. Vi har en offensiv offentlig sektor som tar i bruk nye digitale tjenester, og en velutdannet befolkning som tidlig tar i bruk nye teknologier.

Teknologiske innovasjoner har til alle tider frigjort ressurser og ført til økonomisk vekst. Men noen teknologier – ofte kalt «muliggjørende teknologier» – har mer omfattende betydning enn andre. Kjennetegnet på slike er at de har stor spredning, nasjonalt og internasjonalt, og bidrar til innovasjon i alle næringer – med store effekter på økonomi og produksjon. Innføringen av dampmaskiner og elektrisitet er eksempler på muliggjørende teknologier, det samme er digitale teknologier.

Også på andre områder vokser det raskt fram muliggjørende teknologier, for eksempel nanoteknologi,

bioteknologi og teknologi som skaper avanserte materialer. Når teknologiene brukes samtidig kan de løse stadig mer kompliserte oppgaver og skape mer verdi.

Nye teknologier fører med seg omstillinger som setter samfunn på prøve. En sentral utfordring er å håndtere konsekvensene når teknologi gjør menneskelig arbeidskraft overflødig, og vi må skape nye jobber (NHO 2018).

Teknologiske trender påvirker NAV

Digitalisering omtales av mange som den fjerde industrielle revolusjon. Mange spår at den teknologiske utviklingen vil skje i et eksponentielt tempo, med automatisering og nye forretningsmodeller som får store konsekvenser for sysselsettingen og samfunnsstrukturene. Samtidig har økonomisk historie lært oss at teknologisk utvikling over tid har skapt økt produktivitet, økonomisk vekst, økt sysselsetting og høyere lønninger.

Teknologitrender som kan få betydning for NAV, direkte eller indirekte, er omtalt i egen faktaboks.

Teknologitrender av særlig betydning for NAV

1. Innsiktsteknologier

- **Kunstig intelligens** er betegnelsen på IT-teknologi som muliggjør at maskiner lærer fra erfaringer, finner mønster som ikke var kjent før, tilpasser seg nye situasjoner og utfører oppgaver vi normalt tenker er forbeholdt mennesker. Slik teknologi endrer livene våre, eksempelvis kan du snakke med mobiltelefonen, oversette språk, gjenkjenne ansikter, la bilen kjøre selv. Denne muliggjørende teknologien gjør også at maskiner både kan gi råd og ta selvstendige beslutninger. Kunstig intelligens kan også brukes til å diagnostisere sykdommer, og den kan bidra til at man kan produsere billigere og bedre materialer. (Irgens, 2018).
- **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. Maskinlæring gjør det mulig å gjøre «intelligente» vurderinger og



beslutninger med utgangspunkt i store datamengder. Teknologien benyttes blant annet til å kjenne igjen mønstre, den kan oversette fra ett språk til et annet, og den kan brukes til talegjenkjenning og syntetisk tale.

- **Datadrevet beslutningsstøtte** er beslektet med punktene over og gir råd og prediksjoner til brukerne av tjenestene. For NAV kan beslutningsstøtte rettes både mot personbrukere, arbeidsgivere og egne ansatte. Vår informasjon om brukere, deres livssituasjon, og hvilke resultater som oppnås, kan for eksempel benyttes for å motivere eller ved å foreslå aktiviteter for en personbruker som er i arbeidsrettet oppfølging. Beslutningsstøtte kan også benyttes til automatisering av rutinemessige oppgaver. Digitale assistenter og maskinlæring kan bidra til at brukere i stor grad kan klare seg selv, slik at NAV kan bruke tiden til å hjelpe de som trenger det mest.
- **Tale til tekst, tekst til tale og automatisk oversettelse.** Allerede i dag kan man bruke talegjenkjenningsprogrammer som Siri og Alexa, og det finnes maskiner kan lese tekst (syntetisk tale) eller som oversetter (Google Translate), og man kan kommunisere med Chatbot. Når disse teknologiene modnes og settes sammen, kan vi snakke på syrisk til en «norsk» datamaskin og få svar på syrisk, det kan gjøres automatiske samtalereferat, og maskinene kan simultanoversette fra urdu til norsk. Dette vil hjelpe mange av dem som i dag ikke klarer å kommunisere digitalt, og også gjøre det mulig å snakke sammen på ulike språk uten tolk.

2. Digital infrastruktur

- **Skytjenester** gir tilgang til delt datakraft via nettet fra store datasentre. Det gir mulighet til effektiv drift og distribusjon av programvare og kostnadseffektive tjenester. Mange bruker skytjenester som karttjenester, Gmail, OneDrive og Office 365, og i økende grad leveres annen programvare, som økonomisystemer, som skytjenester.
- **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. Plattformer bygger nettverkseffekt ved å øke deltakelse og verdiskapning for sine brukere, og blir i økende grad datadrevet. Plattformer vil gi behov for regelverksutvikling knyttet til skatt, arbeidsforhold, konkurranse, sikkerhet og personvern.
- **Mobilt høyhastighetsnett (5G):** Norge går over fra 4G til 5G, neste generasjons mobilnett, i 2020. Med 5G kan man dele kapasiteten i forskjellige lag, for eksempel ved at nødnett, helsetjenester og selvkjørende biler får et prioritert lag, mens vanlig mobilbruk bruker lag med lavere prioritet.
- **«Blokkjeden»** er en distribuert database som ivaretar en kontinuerlig økende mengde informasjon, kalt

«blokker», som ikke kan revideres eller manipuleres. Teknologien kan eksempelvis gjøre det mulig med en direkte overførsel av verdier i et nettverk uten en tredjepart som for eksempel en bank.

3. Visualisering av store datamengder

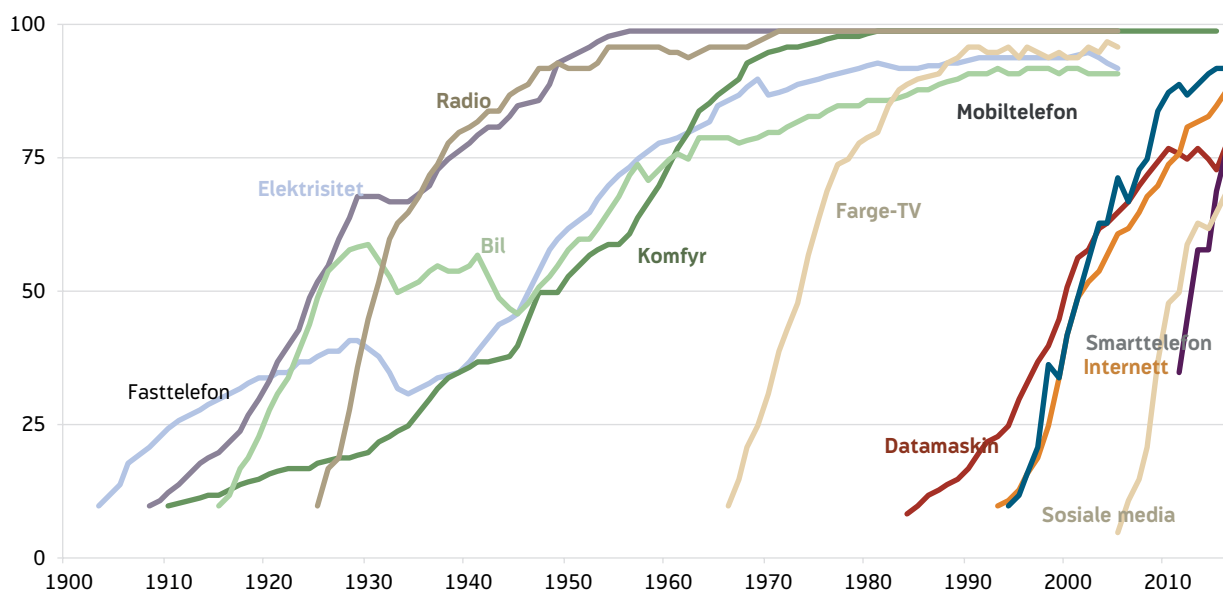
Store datamengder danner grunnlag for nye måter å fremstille data visuelt, eller som fysiske modeller og ferdige produkter:

- **Hybrid virkelighet** er sammenblanding av virkelige og virtuelle verdener, hvor fysiske og digitale objekter ser ut til å samhandle og integrere naturlig. Hybrid virkelighet kan deles inn i «virtuell virkelighet» og «blandet virkelighet». Virtuell virkelighet 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.
- **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.
- **3D-printing** er en teknologi som gjør det mulig å skape en tredimensjonal gjenstand ved hjelp av en printer som lagvis bygger gjenstanden. 3D-printing anvendes i dag innen produktutvikling og industridesign, arkitektur og annen modellbygging, ortopedi og tekniske hjelpemidler, og også til å produsere kompliserte gjenstander som flyturbiner.

4. Smarte gjenstander

- **Tingenes internett:** Forbruksartikler, klær, husholdningsprodukter og maskiner får innebygde sensorer som gjør det mulig å samle data ved at de er tilknyttet internett. Hjelpemiddelområdet kan eksempelvis nyttiggjøre seg dette for å planlegge vedlikehold og forstå bruksmønstre.
- **Autonome gjenstander:** Førerløse maskiner, biler, roboter og droner 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 påvirke alle de som arbeider som sjåfører, og dermed få betydning for NAV. Samtidig gir det nye muligheter for mobilitet til eldre personer og andre som i dag får hjelp med spesialtilpasning av kjøretøy.

Figur 7.1 Andel av befolkningen i USA som har tatt i bruk ny teknologi over tid, 1900–2016. Prosent



Kilde: Ritchie og Roser (2018)

Økt innovasjonstakt

Ytelsen til digital teknologi øker eksponentielt. Et eksempel er datamaskiner, som helt siden 60-tallet har doblet sin ytelse hver 18. måned.

Samfunnet tar i bruk ny teknologi raskere enn før. Det tok mange år fra biler og elektrisitet ble oppfunnet og til de ble brukt av de fleste, mens for eksempel smarttelefoner og internett har fått stor utbredelse i løpet av svært kort tid.

Mange av de teknologiske nyvinningene har funnet sin plass som viktige verktøy i arbeidslivet, samtidig som de også brukes privat. Rask introduksjon av ny teknologi setter krav til hurtig omstilling av arbeidslivet og for mange arbeidstakere. Den muliggjør også nye forretningsmodeller.

Virksomheter vektlegger endringsevne

Den økende utviklingstakten endrer måten virksomheter organiserer seg på. Endringsevne sikrer relevans og etterspørsel, som for mange virksomheter blir viktigere enn kostnadseffektivitet. Da velger mange en organisasjonsform som legger til rette for raske endringer.

I Difis «Digitaliseringsstrategi i offentlig sektor» (Difi 2017c) blir det framhevet at offentlig sektor

skal ha en «innovativ og smidig tilnærming» for å utvikle nye tjenester til borgerne. Teknologier utvikles over tid, og offentlig sektor må sørge for kontinuerlig å videreutvikle tjenester, løsninger og forretningsmodeller. Det blir viktig for offentlig sektor å skape en innovasjonskultur hvor ansatte og virksomheter tør å prøve noe nytt og våger å feile. Det blir også økende behov for teknologi- og analysekompetanse, og en kamp om talentene.

Mange virksomheter øker sin endringsevne ved å arbeide «smidig». Risikoen reduseres ved å gå vekk fra større prosjekter til fordel for såkalte «smidig metodikk», der man i stedet jobber tverrfaglig og gjør stadige endringer og forbedringer. Kontinuerlig utvikling og produksjonssetting reduserer kostnader og risiko forbundet med store prosjekter.

7.2 Teknologi vil endre NAVs tjenester og virksomhet

NAV digitaliserer tjenester for å skape bedre brukermøter. De digitale tjenestene kan i seg selv skape bedre brukermøter, eller de kan redusere kostnader, slik at ressursene som frigjøres kan brukes til å skape bedre brukermøter på andre områder.

Ny teknologi gir NAV muligheter til å løse samfunnsoppgavene bedre enn i dag. Teknologi kan bidra til å effektivisere dagens prosesser, men det vil være vel så viktig å skape nye tjenester og nye forretningsmodeller. Utviklingen av tjenester må ta utgangspunkt i å løse brukerens behov (se også kapittel 6). Dette er et innsatsområde i NAVs virksomhetsstrategi som også trekkes fram i Difis «Digitaliseringsstrategi i offentlig sektor» (Difi 2017c). Ved å involvere brukere mer i utvikling, vil vi raskere kunne tilpasse oss endrede brukerbehov og krav fra omgivelsene.

NAV kan komme til å ligne på reisebyrå, bank- og forsikringsbransjen, ved at en stor del av brukerdialogen og tjenesteproduksjon skjer digitalt. Tradisjonelle banker utfordres nå av oppstartsselskaper som er nesten heldigitale, med få eller ingen lokalkontor. I varehandelen utfordres butikker og grossister av virksomheter med en digital forretningsmodell. NAV må også være i stand til å fornye seg.

NAV har utviklet flere digitale tjenester og gitt NAV-kontorene mulighet til å styrke innsatsen på oppfølging til arbeid og aktivitet for grupper som står utenfor arbeidslivet. Digitalisering vil kunne redusere behovet for lokal tilstedeværelse, og den vil kunne automatisere mange manuelle oppgaver i NAV.

Raskt økende datafangst kombinert med ny innsiktsteknologi vil gi et enormt potensial for å lære mer om hvilke tjenester og virkemidler som virker og for hvem, noe som gjør at NAV vil kunne utnytte ressursene mer effektivt og gjøre mer treffsikre prioriteringer. Digitalisering gir mulighet til å tilby mer individuelt tilpassede tjenester.

For NAV blir det spesielt viktig å tilegne seg kunnskap om mulighetene som ligger i bruk av stordata-analyser og kunstig intelligens. Vi bør også søke å utnytte fordelene i digitale plattformer og samhandling med andre.

Datadrevet utvikling

Datadrevet innovasjon kan bli en av de viktigste driverne bak økonomisk vekst framover. Det blir nå produsert mer data hver uke enn det ble i løpet av hele det forrige årtusen (Meld. St. 27 (2015–2016)). Store

mengder data inngår i produksjonsprosesser og forretningsmodeller, og data blir stadig mer verdifulle for økonomien.

Systemer for datadrevet beslutningsstøtte vil gi bedre grunnlag for å fatte gode beslutninger som bygger på kunnskap om brukere og resultater. Teknologien kan bidra til en utvikling der NAV går fra å være en regelorientert etat til å bli mer resultatorientert, med økt grad av personlig tilpasning ut fra den enkelte brukers behov. En slik utvikling skal balanseres med krav til personvern, rettssikkerhet og etterprøvbarehet.

Datadrevet beslutningsstøtte kan innebære at en arbeidsledig kan få spesialtilpassede råd om hvilke jobber vedkommende bør søke på og hvilken kompetanseheving vedkommende bør satse for å maksimere sjansen for å lykkes i arbeidslivet. En veileder i NAV kan få råd om hvilke brukere som bør prioriteres, og hvilke tilbud som bør gis den enkelte for å hjelpe flest mulig tilbake i arbeid.

Bruk av data og kunstig intelligens vil øke potensialet for digitalisering av tjenester. Prosesser knyttet til vedtaksbehandling, søknader og oppfølging av brukere i NAV kan digitaliseres og i mange tilfeller helt eller delvis automatiseres. Smartere bruk av data gjør det også mulig å lage mer personaliserte tjenester eller å tilby gode råd til brukere eller veiledere i form av beslutningsstøtte. Digitalisering vil gi nye muligheter i NAVs kontrollarbeid, men innebærer også nye utfordringer knyttet til misbruk av ytelser.

Dagens prosesser og regelverk er formet av gårdsdagens teknologi – post, papir og personlig oppmøte. Digitalisering gir muligheten til å tenke nytt på hva som er en god prosess. Man kan tenke seg at brukerne ikke trenger å gjøre noe fordi det offentlige vet hvem som har rett til og behov for tjenesten. Tildeling av tjenester og ytelser blir ofte initiert gjennom en søknad, eller gjennom initiativ fra saksbehandler/veileder i NAV. I framtida vil man kunne utvikle systemer som fanger opp livshendelser og automatisk tar initiativ fordi det offentlige vet at tjenesten eller ytelsen kan være aktuell for brukerne. Også her må det offentlige være i stand til å ivareta godt personvern.

De siste årene har NAV har gjort mye arbeid med å digitalisere ytelsesbehandlingen, og framover kan det ventes økt digitalisering av arbeidsrettede tjenester. Graden av automatisering vil avhenge av mange faktorer utover det teknologiske mulighetsrommet, som sosial aksept av automatisering, lover og regler, og hensyn knyttet til etikk og personvern.

Sikkerhet, etikk og personvern

Den teknologiske utviklingen har ført til at tradisjonell kriminalitet kan begås på nye måter og it-kriminalitet er i ferd med å bli et reelt samfunnsproblem. Flere mennesker blir i dag ofre for cyberkriminalitet enn for konvensjonell kriminalitet (NOU 2015:13). Ifølge Verdens Handelsorganisasjon (2018) er frykten for dataangrep og personvernbrudd to av de fem største oppfattede truslene mot det internasjonale økonomiske systemet. Dette underbygges av en voksende trend av cyberangrep mot kritisk infrastruktur og strategiske mål iscenesatt av fiendtlige stater eller andre avanserte trusselaktører.

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) har advart om at dataangrep på viktige norske samfunnsaktører øker og stadig blir mer avanserte og organiserte (NRK 20.8.2016). De peker på at stadig flere enheter, prosesser og tjenester kobles sammen og til internett og at tjenesteutsetting er en attraktiv løsning for mange virksomheter. Utviklingen skaper digitale verdikjeder som er lange, uoversiktlige og ofte utenfor norske myndigheters kontroll (NSM 2018).

Nytt personvernregelverk (GDPR) åpner nye muligheter, samtidig som bruk av ny teknologi kan skape utfordringer knyttet til lovlighet, etikk og personvern. NAVs nasjonale lovverk er til dels «gammelt», og den enkelte lov (hjemmel) dekker ikke nødvendigvis kravene til den nye personopplysningsloven. Det kan løses ved lov- og regelutvikling, eller ved at NAV og andre aktører i noen tilfeller ikke kan levere den aller mest effektive tjenesten – av hensyn til personvernet. For eksempel vil bruk av kunstig intelligens til maskinelle beslutninger kunne bli utfordret av at beslutningen ikke lar seg forklare, eller at det ikke er mulig å gi tilstrekkelig innsyn i hvordan beslutningen ble fattet og hva begrunnelsen for den

var. Løsningen kan da være å avstå fra å bruke en slik løsning, slik at NAV ivaretar brukerens tillit.

Samhandling og innovasjon

Digitalisering gir nye muligheter for samhandling mellom virksomheter, til beste for brukeren. Ved å utveksle data kan NAV tilby helhetlige tjenester sammen med samarbeidspartnere, som kan være offentlige eller private virksomheter. Ofte er det store muligheter til å skape verdi ved å bryte ned grensene mellom organisasjoner. Deling av data og innsikt vil være viktig ved utviklingen framover. NAV har et betydelig datagrunnlag, og det ligger et stort potensial i å benytte disse dataene til å optimalisere bruken og effekten av midlene vi har til rådighet.

Digitale plattformer åpner for arbeidsdeling mellom flere aktører og tilbyr muligheter ved at innovasjon skjer hos andre. Apple fant fort fordelene ved å la andre nyttiggjøre seg av sin Appstore for utvikling og innovasjon. Gode digitale offentlige plattformer kan åpne for at andre aktører videreutvikler offentlige tjenester og finner nye og bedre måter for interaksjon mellom det offentlige og brukerne. NAV kan skape en plattform som gjør NAVs data og tjenester tilgjengelige slik at andre virksomheter kan bygge innovative løsninger på toppen av plattformen og levere nye tjenester til NAVs brukere som bidrar til å løse vårt samfunnsoppdrag på en bedre måte. Dette har vi allerede påbegynt på <https://data.nav.no/>.

Innovasjon Norge anbefaler i Drømmeløftet 2017 (Innovasjon Norge 2017) at det offentlige og private jobber i partnerskap for å utvikle innovative løsninger i verdensklasse. Offentlig-privat innovasjon (OPI) er et relativt nytt begrep og betegner utviklingssamarbeid mellom offentlige og private aktører som har som mål å skape nye samfunnsmessige løsninger som samtidig har potensial for kommersialisering.

Selv om NAV har et oppdrag som ingen andre har, så ligner våre behov og prosesser ofte på andre virksomheters. Vi kan lære fra andre og ta del i teknologisk utvikling og innovasjon ved å utnytte programvare og skyløsninger som tilbys i markedet, enten det er kommunikasjonsløsninger, økonomiløsninger eller analyseløsninger.

Sosial teknologi

Sosial teknologi vil endre hvordan tjenester kan produseres, og sosiale plattformer vil skape nye samhandlingsformer og samarbeidsarenaer, også for NAV. Sosial teknologi har på kort tid fått en naturlig plass i vårt daglige liv. Verdiskapingen kjennetegnes ved «nettverkseffekten», at løsningene blir mer verdifulle jo flere som bruker dem. Telefoni er et enkelt eksempel på dette – telefontjenester er mer verdifulle dersom alle kan nås på telefon enn om det bare er en håndfull mennesker som har telefon (figur 7.2). Facebook, LinkedIn, Finn, Apple, Google, AirBnB og Uber tilbyr plattformer og sosiale nettverk hvor brukere tilbys tjenester som er mer verdifulle jo flere det er som bruker plattformen. Løsninger for digitale samtalerom kan bidra til at kunnskap deles internt i NAV, med og mellom NAVs brukere og andre aktører. Brukere med felles behov kan utveksle erfaringer og få råd av andre brukere eller av fagpersoner i NAV.

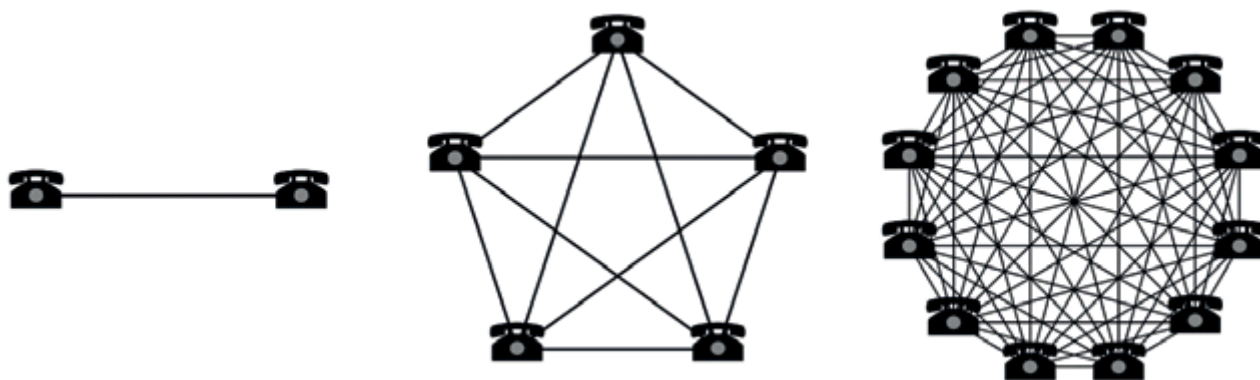
Wikipedia er et godt eksempel på at kollektiv intelligens og engasjement, åpenhet og teknologi har skapt konkret verdi. Kvaliteten kommer som følge av at de

som bidrar ikke lenger er begrenset til en liten gruppe dedikerte forfattere. Wikipedia er et produkt av kollektiv kunnskap satt i system. NAV og andre offentlige etater forventes å måtte utnytte denne og lignende teknologiske muligheter for å levere på samfunnsoppgavet i årene som kommer.

7.3 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan kan datadrevet beslutningsstøtte være nyttig?
- Hva betyr etikk og ny personopplysningslov for bruk av informasjon?
- Hva kan hindre oss i å utnytte teknologiske muligheter?
- 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 2030?
- Hvordan vil teknologisk utvikling ha påvirket NAVs organisasjon i 2030?

Figur 7.2 Illustrasjon av nettverkseffekt – antall mulige samtalepartnere øker raskere enn antall telefoner



8. UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

I 2015 og 2016 var norsk økonomi i en nedgangskonjunktur drevet av et kraftig fall i oljeinvesteringene og lavere aktivitet i oljerelaterte næringer. Det medførte høyere arbeidsledighet og store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. Siden begynnelsen av 2017 har arbeidsmarkedet bedret seg i takt med høyere vekst i fastlandsøkonomien. Norge er nå inne i en moderat oppgangskonjunktur, som NAV venter vil fortsette de neste to årene (NAV 2018h). Dette vil bidra til at sysselsettingen tar seg videre opp, og at antall personer i arbeidsstyrken fortsetter å øke framover. Vi venter derfor en svak nedgang i arbeidsledigheten fram til 2020.

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi, fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 25 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge. Dette har direkte påvirkning på etterspørselen etter arbeidskraft. Inkluderer man eksport av råolje og naturgass, utgjør eksporten rundt 40 prosent av Fastlands-BNP. Europa og USA er Norges viktigste handelspartnere og mottok i fjor over 70 prosent av fastlandseksporten.

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 i utviklingen framover. NAVs tiltak og tjenester må uansett innrettes slik at vi løpende kan håndtere konjunktursvingninger.

8.1 Stabil vekst i verdensøkonomien de nærmeste årene

Samlet bruttonasjonalprodukt (BNP) i verden økte med 3,7 prosent i 2017, som er den høyeste vekstraten siden 2011. Både vekst i investeringene og internasjonal handel avtok imidlertid i første halvår 2018. Det tyder på at veksten internasjonalt nådde en topp i

2017. Både Det internasjonale pengefondet⁷ og OECD⁸ venter at veksten i den globale økonomien vil fortsette i omtrent samme takt de nærmeste årene, noe som innebærer en nedjustering av tidligere anslag.

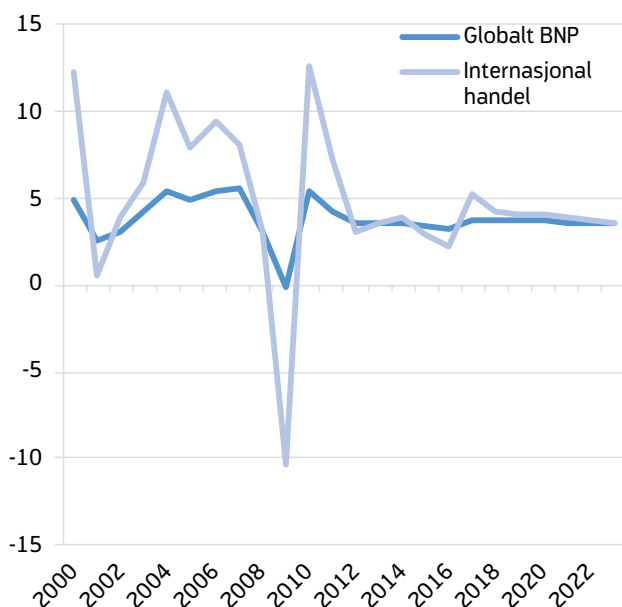
Handelspolitikken skaper usikkerhet

Oppbremsingen i internasjonal handel kan sees i sammenheng med økt proteksjonisme. USA har i løpet av 2018 innført høyere toll på stål og aluminium fra EU og Kina, Canada og Mexico og på vaskemaskiner og solcellepaneler fra alle land, samt høyere toll på flere produkter fra Kina. Flere av disse landene har i ulik grad iverksatt motiltak ved å heve importsatsene på flere amerikanske produkter. Handelskonflikten har særlig hardnet mellom Kina og USA. IMF venter at veksten i den internasjonale handelen avtar noe de nærmeste årene (figur 8.1). Ytterligere proteksjonistiske tiltak vil kunne dempe den økonomiske veksten som følge av høyere priser på flere produkter og lavere kjøpekraft blant forbrukerne, som igjen kan føre til lavere etterspørsel og lavere sysselsetting. I tillegg er flere internasjonale handelsavtaler for tiden under reforhandling. I desember avtalte USA og Kina en slags våpenhvile på deres handelspolitiske konflikt: USA utsetter innføringen av høyere toll på resten av importvarer fra Kina til 1. mars 2019, og i disse tre månedene skal de to landene forhandle om nye bilaterale handelsbetingelser. Storbritannias regjering og EU kom til enighet om et utkast til utmeldingsavtalen som kunne tre i kraft etter at landet forlater EU i mars 2019. Utkastet vekket imidlertid stor misnøye i Storbritannia, og statsminister Theresa May avlyste den planlagte avstemningen i parlamentet i desember 2018. Den britiske regjeringen forsøker i skrivende stund å reforhandle en avtale som kan bli støttet av parlamentet, men signalene fra EU tyder på at det kan bli vanskelig. Datoen for den nye avstemningen er ennå ikke fastlagt, men den britiske regjeringen har satt frist i midten av januar 2019. Om utmeldingsavtalen med EU (med eventuelle endringer) da blir nedstemt, kan det britiske parlamentet ta ansvar for å utarbeide en alternativ avtale med EU. Noen britiske politikere har også foreslått ny folkeav-

⁷ IMF, *World Economic Outlook*, oktober 2018.

⁸ OECD, *Interim Economic Outlook*, november 2018.

Figur 8.1. Årlig vekst i internasjonal handel og BNP. Anslag fra 2018. Prosent



Kilde: IMF

stemning om Storbritannias medlemskap i EU. En utmelding av EU uten noen handelsavtale kan heller ikke utelukkes, selv om både regjeringen og andre politikere advarer mot konsekvensene. Det er dermed i skrivende stund fortsatt stor usikkerhet knyttet til Brexit.

Høyere vekst globalt kommer etter flere år med ekspansiv økonomisk politikk og veldig lave renter i kjølvannet

net av finanskrisen, særlig i industrilandene. Dette har også ført til høyere finansinvesteringer og aktivapriser, samt et høyt gjeldsnivå både i offentlig og privat sektor. Etterhvert som pengepolitikken normaliseres og rentene settes opp, kan det oppstå problemer med tilbakebetaling av gjelden som videre fører til finansiell ustabilitet og lavere økonomisk vekst enn ventet.

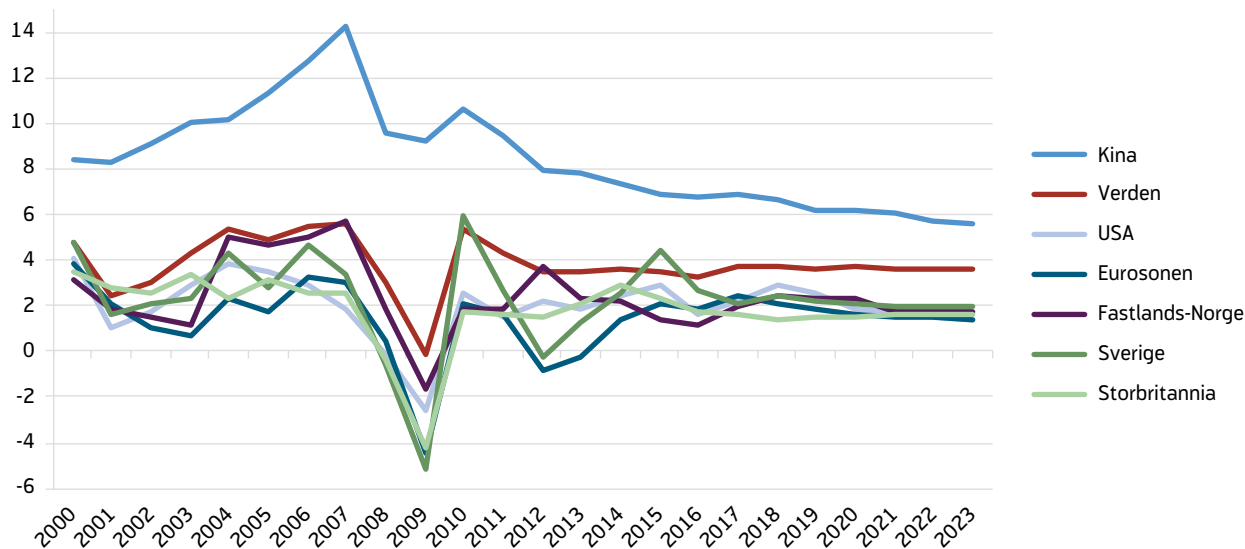
Veksten blant Norges handelspartnere avtar

BNP-veksten i USA ventes å forbli høy i 2018. Dette skyldes den ekspansive effekten av skattelettelsene og høyere vekst i offentlige utgifter. IMF har imidlertid nedjustert vekstanslaget for USA noe i 2019 (figur 8.2). Høyere importsatser og den pågående handelskonflikten med Kina er grunnen til det. Anslaget på BNP-veksten i eurosonen⁹ i 2018 har også blitt litt nedjustert som følge av en svakere utvikling enn ventet. BNP-veksten i eurosonen vil ifølge IMF ligge på rundt 2,0 prosent i 2018 og 2019, som er noe lavere enn i 2017. I sum blir veksten i eurosonen og USA noe lavere enn tidligere ventet, men fortsatt solid. Etterspørselen fra våre viktigste handelspartnere vil dermed øke noe mindre framover enn tidligere antatt.

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

¹⁰ NAVs prognose for årene 2018–2020, SSBs framskrivning (Dapi m.fl., 2018) for årene 2021–2023.

Figur 8.2. Årlig vekst i BNP. Anslag fra 2018. Prosent



Kilde: IMF, NAV og SSB for Norge¹⁰

I Kina har den økonomiske veksten blitt gradvis lavere de siste årene. På grunn av handelskonflikten med USA venter IMF at veksttakten i Kina vil fortsette å avta framover, og noe raskere enn tidligere anslått. I India vil BNP-veksten ifølge IMF tilta de nærmeste årene. I de andre framvoksende økonomiene, særlig i Latin-Amerika, har økte handelsbarrierer og høyere renter i USA allerede medført svekkelse av egne valutaer og nedgang i børsene, og det er særlig for disse landene at IMF har nedjustert vekstanslagene.

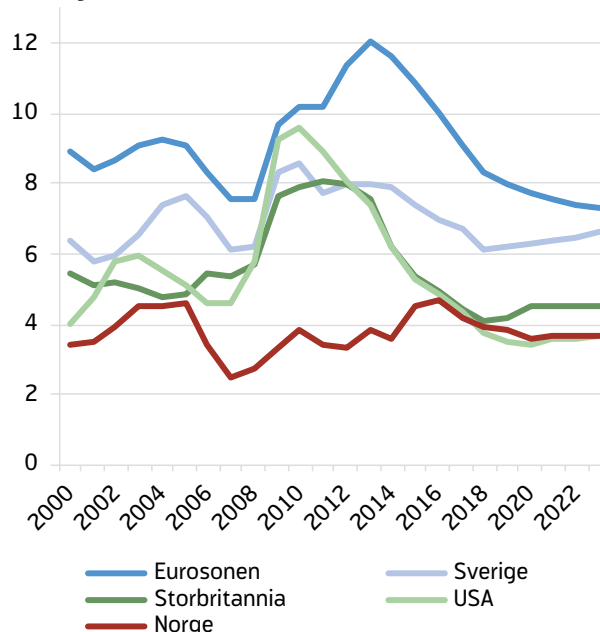
Moderat oppgangskonjunktur i Norge

Veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp i 2017, og vi er inne i en moderat oppgangskonjunktur som NAV venter vil fortsette fram til 2020 (NAV 2018h). Etter 4 år med fall vil oljeinvesteringene ta seg opp i 2018 og de neste to årene, og igjen gi positive impulser til norsk økonomi. I tillegg vil flere sysselsatte og økt kjøpekraft bidra til høyere vekst i privat forbruk framover. Fortsatt lav rente, svak kronekurs og god vekst internasjonalt vil bidra til å løfte veksten i fastlandsøkonomien, men i stadig mindre grad etter hvert som rentene øker, kronen styrker seg og veksten blant våre viktigste handelspartnere avtar mot 2020. Lavere boliginvesteringer framover, samt lavere vekst i offentlige utgifter, vil på den andre siden dempe veksten i norsk økonomi i 2018 og de neste to årene.

Lavere arbeidsledighet

Arbeidsmarkedet i industrilandene har bedret seg i løpet av de siste årene (figur 8.3). Arbeidsledigheten i eurosonen har nå falt sammenhengende i over fire år. I august lå arbeidsledigheten på 8,1 prosent av arbeidsstyrken, det laveste nivået siden november 2008. Sysselsettingen i eurosonen har også vist en jevn vekst i over fire år. Arbeidsledigheten i USA begynte å falle allerede i 2010 og har fortsatt å gå ned så langt i år. I september 2018 var den på 3,7 prosent av arbeidsstyrken, det laveste nivået på arbeidsledigheten siden 1969. Sysselsettingen fortsetter også å øke i USA. Imidlertid var andelen av befolkningen som er sysselsatt i september 2018 uendret fra året før, mens yrkesdeltakelsen var noe lavere. Fram til 2023 venter IMF at arbeidsledigheten blant våre viktigste handelspartnere skal endre seg forholdsvis lite og ligge på et lavt nivå historisk sett.

Figur 8.3. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken¹¹. Anslag fra 2018



Kilde: IMF, NAV og SSB for Norge¹²

Utfordringer på lengre sikt

Globalisering har bidratt til økt teknologisk utvikling og økonomisk vekst de siste tiårene, samtidig som mange arbeidsplasser har gått tapt fordi de blir utkonkurrert av industri i andre land. Denne utviklingen har også ført til konkurransevridding mellom høyt og lavt utdannet arbeidskraft og til at vi nå i flere land ser sterke motkrefter mot globaliseringen og internasjonalt samarbeid. Som den største utfordringen framover trekker IMF fram den lave veksten i lønningene og disponibel inntekt blant arbeiderne, økende ulikhet, og et utbredt inntrykk av at det er mindre sosial mobilitet enn før. Det er derfor nødvendig å forberede arbeidsstyrken på utfordringene som vil følge av den teknologiske utviklingen framover og sørge for at veksten er mer inkluderende enn før og at gevinstene blir jevnere fordelt. Som konsekvens av globaliseringen må NAV også i større grad jobbe mot det globale arbeidsmarkedet for å finne arbeid til brukerne.

¹¹ Arbeidsledigheten er målt med arbeidskraftundersøkelsen for alle land som vises i figuren 8.3.

¹² NAVs prognose for 2018–2020, SSBs framskrivninger for 2021–2023.

Den demografiske utviklingen vi står ovenfor i Norge, med stadig flere eldre per yrkesaktiv, gjør seg også gjeldende i mange andre industriland og vil dempe veksten i verdensøkonomien på lang sikt. I tillegg utgjør klimaendringene en stor utfordring for utviklingen i den globale økonomien framover.

8.2 Stadig flere sysselsatte i serviceyrker

For å kunne framskrive sysselsettingen etter næring på lengre sikt er det nødvendig å framskrive næringsstrukturen i økonomien. Dapi m.fl. (2018) baserer framskrivingen av norsk økonomi fram til 2035 på flere forutsetninger. Oljeprisen antas å øke litt framover, men mindre enn prisveksten. Oljeproduksjon og investeringer øker fram til 2023 og avtar deretter gradvis mot 2030, i tråd med anslag fra Oljedirektoratet (2018). Nedgangen i oljeproduksjon og investeringer vil dermed dempe veksten i fastlandsøkonomien på lengre sikt.

Den økonomiske veksten internasjonalt har tatt seg opp de siste årene, og med det etterspørselen etter norske varer og tjenester. Internasjonal vekst nådde en topp i 2018, og framover legges det til grunn noe lavere vekst i etterspørselen fra handelspartnere. Fortsatt vil eksporten av tradisjonelle varer vokse raskere framover enn det som har vært tilfellet de seneste årene, noe som vil bidra positivt til veksten i norsk økonomi. Det legges også til grunn at befolkningen vil utvikle seg som anslått i hovedalternativet i SSBs siste befolkningsframskriving. Dette innebærer at de eldste vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen framover, slik at både pensjonsutbetalinger og behovet for omsorgstjenester øker. Offentlige utgifter, det vil si summen av offentlig konsum og investeringer, forutsettes å vokse litt saktere framover enn fastlands-BNP. Samtidig forutsettes en svak økning i sysselsettingen i offentlig forvaltning, hovedsakelig for å ta hensyn til høyere aktivitet i helsesektoren. På den andre siden ventes privat forbruk å vokse raskere enn fastlands-BNP, blant annet som følge av økte pensjonsutbetalinger. Gitt disse forutsetningene vil tjenestenæringene (serviceyrker) vokse raskere enn resten av økonomien.

Sysselsettingsutviklingen etter næring følger av den antatte utviklingen i norsk økonomi, og som figur 8.4 viser, er det sysselsettingen innen private tjenestenæring og offentlig forvaltning som øker fram til 2035. Innen varehandel, bygg og anlegg, industri samt utvinning av olje og gass, vil sysselsettingen være lavere i 2035 enn i 2017.

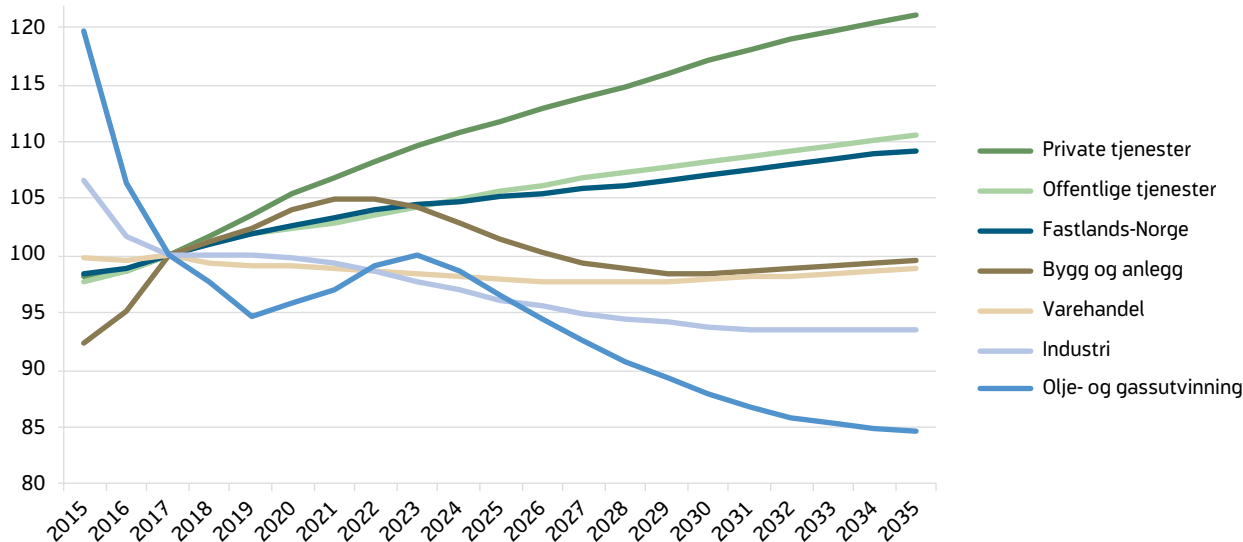
Flere sysselsatte innen helse- og omsorgstjenester

Sysselsettingen i de private tjenestenæringene utgjorde nesten en fjerdedel av sysselsettingen i Norge i 2017. Ifølge SSBs framskrivinger vil antall sysselsatte her øke med 21 prosent fram til 2035, og det tilsvarer over 140 000 flere sysselsatte enn i 2017. 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 i 2035 vil være 11 prosent høyere enn den var i 2017, det vil si omtrent 90 000 flere sysselsatte. Dermed vil sysselsettingen innen private og offentlige tjenester samlet utgjøre i underkant av 60 prosent av sysselsettingen i Fastlands-Norge i 2035.

Innen bygg og anlegg anslås sysselsettingen å være om lag på samme nivå i 2035 som i 2017. Sysselsettingen i denne næringen har økt mye de seneste årene som følge av høy vekst i boliginvesteringene. De siste fire kvartalene har boliginvesteringene gått ned, og sysselsettingen i bygg og anlegg har økt saktere. I framskrivingene vil denne trenden fortsette fram til 2022 og snu etter det. Varehandelen er en av de største næringene når det gjelder antall sysselsatte. I 2017 sysselsatte denne næringen 376 000 personer, og sysselsettingen har vært forholdsvis stabil de siste årene. SSB framskriver en svak nedgang i sysselsettingen i varehandel fram til 2035, noe som kan ses i sammenheng med endrede handelsmønstre, teknologisk utvikling og økende netthandel, selv om privat konsum ventes å vokse framover.

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 8.4 ser vi at etter 2023 tilsier framskrivingen en nedgang på 15 prosent av sysselsettingen innen petroleum fram til 2035, noe som betyr om lag 4 000 færre sysselsatte.

Figur 8.4. Framskrevet sysselsetting etter næring. Indeksert, 2017=100



Kilde: SSB

Nedgangen i oljebransjen rammer også industrien, og da de delene 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 framskrivinger et fall i industrisysselsettingen fram mot 2035. Da vil det være om lag 15 000 færre sysselsatte i industrien enn i 2017.

Geografisk og yrkesmessig mobilitet vil bli viktigere

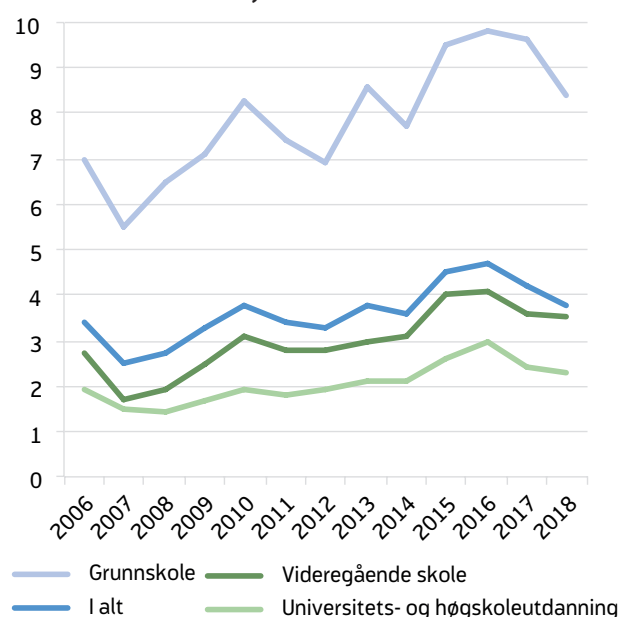
En ny nedgang i sysselsettingen innen petroleum og olje-relatert industri etter 2023 kan medføre relativt store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. I fylker med mye oljerelatert virksomhet, vil oppmerksomhet på omskilling av arbeidskraft være viktig. Andre regioner vil ha økt sysselsetting og lavere ledighet. Dermed kan også geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidssøkere bli en viktig del av NAVs oppfølging.

8.3 Høyest ledighet blant de med lite utdanning

SSB anslår i sine framskrivinger at arbeidsledigheten målt med arbeidskraftundersøkelsen (AKU) vil være på 3,7 prosent av arbeidsstyrken fram mot 2025, mens det etter dette legges til grunn en ledighet på 4,0 prosent, som antas å være et gjennomsnittsnivå for AKU-ledigheten. Arbeidsledigheten varierer imidlertid med konjunktur-

rene. Som figur 8.5 viser, har det vært store svingninger i arbeidsledigheten i perioden 2006 – 2018, med kraftige økninger blant annet etter finanskrisen i 2008 og under den siste nedgangskonjunkturen fra 2014 til 2016. Dette gjelder uansett utdanningsnivå, men de med lite utdanning har opplevd større svingninger og høyere ledighetsnivå enn de med videregående eller høyere utdanning.

Figur 8.5. Arbeidsledighet etter utdanningsnivå. Prosent av arbeidsstyrken



Kilde: AKU

NAV må håndtere brå skifter på arbeidsmarkedet

En stabil arbeidsledighet fram til 2035 i framskrivningen må som sagt ses på som et gjennomsnittlig nivå for ledigheten, og det må påregnes svingninger i arbeidsledigheten framover. Dette betyr at NAV må kunne håndtere brå skifter på arbeidsmarkedet, noe som innebærer at arbeidsmengden til NAV kan øke betydelig på kort tid, slik vi så under finanskrisen og som Rogaland opplevde i 2014–2015. Dette gjelder både behandling av dagpengesøknader og oppfølging av arbeidsledige. I tillegg vet vi at perioder med økt ledighet også fører til at flere mottar helserelaterte ytelser som sykepenge og arbeidsavklaringspenger.

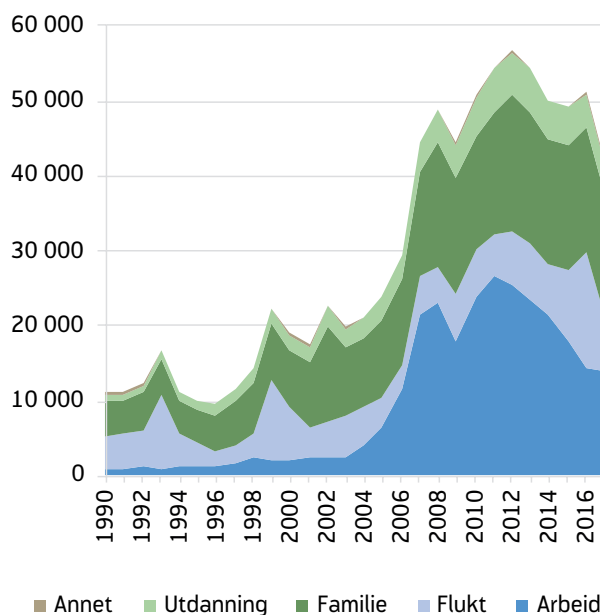
Vi venter at ledigheten vil fortsette å være høyere for personer med lite utdanning enn for de med fagbrev eller høyere utdanning. De med lite utdanning har generelt et større behov for oppfølging fra NAV og oftere behov for ulike former for arbeidsmarkedstiltak.

8.4 Lavere arbeidsinnvandring

Innvandringen til Norge har økt sterkt de siste tiårene (også omtalt i kapittel 5.2). Økningen har særlig vært stor etter EØS-utvidelsen i 2004. I perioden fra 2004 til 2011 utgjorde arbeidsinnvandringen en økende andel av innvandringen til Norge, og det var særlig innvandring fra østeuropeiske land, som Polen og Litauen, som bidro til dette. Figur 8.6 viser at arbeidsinnvandring fra ikke-nordiske land gikk fra 12 prosent av alle innvandringer i 2003 til 49 prosent i 2011.

Etter toppåret i 2011 har arbeidsinnvandringen fra land utenfor Norden avtatt: I 2017 oppga 14 000 ikke-nordiske statsborgere at de kom til Norge på grunn av arbeid, nesten halvparten så mange som i 2011. Som andel av den totale innvandringen har

Figur 8.6. Innvandring etter innvandringsgrunn. Unntatt nordiske statsborgere. Antall personer



Kilde: SSB

arbeidsinnvandringen også gått noe ned, og i 2016–2017 var familiegjenforening den vanligste grunnen til innvandring til Norge.

I SSBs befolkningsframskrivinger (Leknes m. fl. 2018) utarbeides tre ulike baner for innvandringen til Norge – en med høy, en med middels og en med lav innvandring. Alternativet med middels innvandring er hovedscenarioet, men usikkerheten er stor. SSB (Tønnesen m. fl. 2018) gjør antakelser ut fra en rekke variabler for å framskrive utviklingen i innvandringen til Norge. Landene i verden utenom Norge er inndelt i tre grupper, og det er gjort separate framskrivinger for innvandringen fra disse landgruppene. En økonomisk modell brukes til å estimere innvandringen med utgangspunkt i inntektsforskjeller mellom Norge og innvandrernes opprinnelsesområde, arbeidsledig-

Tabell 8.1. Innvandring ifølge SSBs befolkningsframskrivinger, middelalternativet. Antall personer

	Innvandring	Nettoinnvandring
2017	56 400	21 300
2020	51 400	19 200
2040	48 900	17 300

Kilde: SSB (Leknes m. fl. 2018)

het i Norge og i opprinnelsesområdet, antall personer fra opprinnelsesområdet som allerede bor i Norge og forventet befolkningsutvikling i opprinnelsesområdet. I middelalternativet legges det til grunn at innvandringen vil fortsette å avta fram mot 2030, slik vi har sett de siste årene, og som skyldes i stor grad forventet nedgang i innvandringen fra Øst-Europa. Utvandringen vil også gå noe ned, og nettoinnvandringen vil det meste av århundret ligge på mellom 17 000 og 20 000 årlig. Dette er rundt 10 000 færre per år enn det som ble anslått i den framskrivingen fra 2016.

8.5 Stadig flere med høyere utdanning

I løpet av de siste årene har etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning økt. Fra 2006 til 2018 gikk den samlede sysselsettingen målt med AKU opp med 340 000 personer, en økning på 14 prosent. Økningen blant de med høyere utdanning var enda større og utgjorde 41 prosent av den samlede sysselsettingen i 2018 mot 33 prosent i 2006. Antall sysselsatte med kun grunnskole falt derimot med 14 prosent i samme periode, mens det var en økning i antall sysselsatte med ukjent utdanning. Økningen i antall sysselsatte med ukjent utdanning skyldes økt innvandring, siden mange innvandrere ikke har registrert utdanning i Norge. Det er imidlertid forholdsvis få

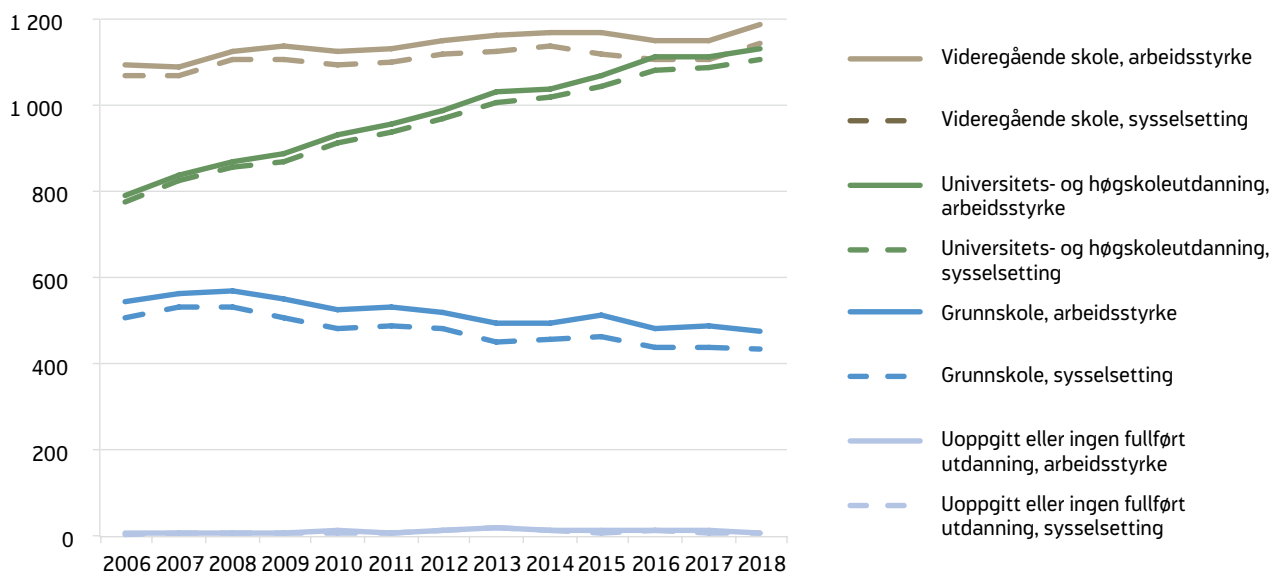
personer med ufullført eller ukjent utdanning, og de utgjør under 1 prosent av den samlede sysselsettingen.

Antall sysselsatte med videregående skole økte med i underkant av 7 prosent fra 2006 til 2018, selv om antallet har gått litt ned de tre siste årene. De utgjorde 43 prosent av alle sysselsatte i 2018, ned fra 45 prosent i 2006. Samtidig har utdanningsnivået i befolkningen økt kraftig. Figur 8.7 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 nesten 5 prosentpoeng høyere i 2017. 74,5 prosent av dem som startet videregående utdanning høsten 2012 hadde fullført i løpet av fem år. Dette er 1,4 prosentpoeng flere enn forrige kull. Det er imidlertid forskjeller mellom studieprogram, fylker og kjønn. Størst andel som ikke fullfører i løpet av fem år finner vi blant menn i de yrkesfaglige studieprogrammene. Her hadde 57 prosent av de som startet i 2012 fullført i 2017. Selv om denne fullføringsandelen er lavere enn gjennomsnittet, er den også

Figur 8.7. Antall personer i arbeidsstyrken og sysselsatte etter utdanningsnivå. Antall i 1 000



Kilde: AKU

1,3 prosentpoeng høyere enn forrige kull. Kvinner i studieforberedende utdanningsprogram hadde høyest fullføringsandel i 2017, med 90 prosent. I gjennomsnitt var andelen menn som fullførte videregående opplæring i 2017 noe lavere enn andelen kvinner. Samtidig var det blant menn at andelen hadde økt mest sammenliknet med forrige kull, og dette gjaldt både studieforberedende og yrkesfaglig studieprogram.

Det er også stadig flere som fullfører høyere utdanning. I 2016–2017 ble det fullført 34 200 høyere utdanninger, 10 000 flere enn ti år tidligere. Studentene i alderen 19–24 år fullførte 80 prosent av høyere utdanninger på lavere nivå. 6 av 10 høyere utdanninger ble fullført av kvinner, og denne andelen har endret seg lite siden 2006.

8.6 Høy etterspørsel innen helse- og omsorgsfag

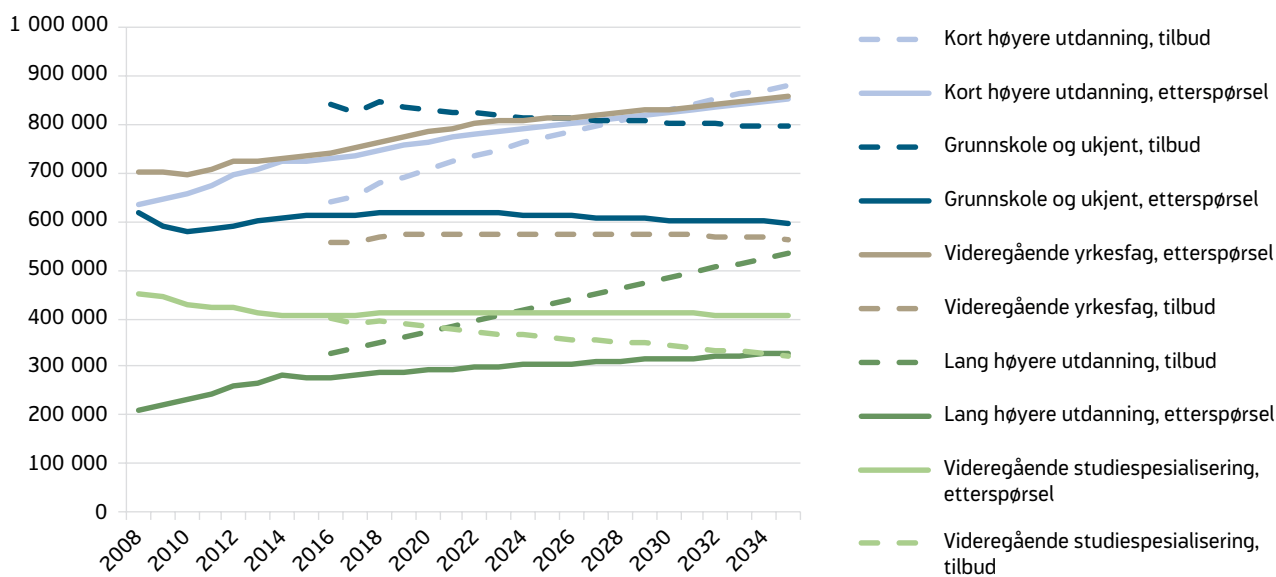
I figur 8.8 vises framskrevet tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanningsnivå fram til 2035 (Dapi m.fl. 2018). Tilbud og etterspørsel er framskrevet i to separate modeller, som begge tar utgangspunkt i dagens befolkning og SSBs siste befolkningsfram-

skrivning. 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 i hver næring har vært de siste årene. Framskrivningen av tilbudet av arbeidskraft, det vil si arbeidsstyrken, er gjort uavhengig av antakelser om framtidig økonomisk utvikling, og er basert på de utdanningsvalg befolkningen har gjort de siste fem årene, samt den observerte yrkesdeltakelsen til befolkningen i ulike alders- og utdanningsgrupper. Framskrivningen tar dermed ikke hensyn til mekanismer som bidrar til tilpasningen på arbeidsmarkedet, som endringer i relative lønninger og ledighetsnivået 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.

I framskrivingene fortsetter trenden med økt utdanningsnivå i befolkningen framover. Personer med bachelor- og mastergrad vil utgjøre en stadig større andel av arbeidsstyrken, og øker mer enn sysselsettin-

Figur 8.8. Framskrivning av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med ulike utdanningsnivå, 2017–2035.

Antall personer



Kilde: SSB (Dapi m. fl. 2018)

gen for denne gruppen, mens etterspørselen etter personer med fagutdanning ventes å øke klart mer enn tilbudet. Personer med grunnskole- eller uoppgitt utdanning vil utgjøre en stadig mindre andel av arbeidsstyrken. Dette 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, og etterspørselen etter personer med grunnskoleutdanning ventes i framskrivingene å være lavere enn tilbudet. Personer med grunnskoleutdanning eller ukjent utdanning har høyest ledighetsnivå (som vist i figur 8.5) og vil sannsynligvis fortsette å være en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet.

Usikre framskrivninger

Det er viktig å tolke figur 8.8 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 har gjort de siste fem årene. I virkeligheten vil dette ikke være tilfelle. De unge som gjør sine utdanningsvalg vil 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 når de skal ansette. Ved ubalanse mellom tilbud og etterspørsel kan arbeidsgiverne for eksempel øke lønnen for den typen arbeidskraft det er mangel på, noe som videre ville gi insentiver til å utdanne seg på 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. Det legges til grunn i framskrivingene at de skal bli erstattet av personer med samme utdanningsnivå, mens det er relativt få med høyere utdanningsnivå som vil gå av med pensjon fram mot 2035. Imidlertid kan arbeidsgivere også endre sammensetningen av arbeidskraften ved å ansette arbeidstakere med høyere (eller lavere) utdanningsnivå enn det de gjorde tidligere. Mange av de som kun har grunnskoleutdanning, vil nok i realiteten bli erstattet av noen med mer formell utdanning enn de selv hadde. Som Dapi m. fl. påpeker, likner også

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.

Økt etterspørsel etter personer med videregående yrkesfag

Som figur 8.8 viser, ventes det klart større vekst i sysselsettingen enn i arbeidsstyrken for personer med fagutdanning på videregående nivå. Dapi m. fl. (2018) lager også mer detaljerte framskrivninger av denne gruppen etter fagfelt. Samlet for videregående yrkesfag rettet mot industri, bygg og anlegg og håndverk, ventes det høyere vekst i sysselsettingen enn i arbeidsstyrken, og etter 2020 oppstår et udekket behov for personer med denne kompetansen. Det skjer til tross for at tilbudet av arbeidskraft med slik fagutdanning har blitt oppjustert siden forrige framskriving, siden det er flere som gjennomfører denne typen utdanning. Det kan være vanskelig å erstatte denne type arbeidskraft med personer med høyere utdanning. Økt fullføring av videregående opplæring innen disse fagene, kan bidra til å redusere potensiell mangel i framtiden.

Framskrivningen avdekker også et udekket behov for personer med videregående opplæring innen studiespesialisering (tidligere kalt allmennfaglig linje) og økonomiske og administrative fag. Men i dette tilfellet, og særlig innen økonomi og administrasjon, kan mangelen på personer med denne utdanningen bli erstattet med personer med utdanning på bachelor- og masternivå. Mange oppgaver knyttet til regnskap forventes for øvrig å bli digitalisert.

Økende behov for helse- og omsorgspersonell

Som følge av en aldrende befolkning, øker behovet for helsepersonell fram mot 2035. Ifølge framskrivingene kan det etter hvert bli en betydelig mangel på personer med videregående utdanning innen helse- og omsorgsfag. I tillegg vil det bli utdannet for få med bachelor innen pleie- og omsorgsfag, som består hovedsakelig av sykepleiere og vernepleiere. Til sammen forventes det en voksende mangel på personer med disse utdanningene mot 2035. 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 som det ifølge framskrivingene vil det være flere som utdanner seg til enn som vil bli etterspurt. Samtidig er det usikkerhet om i hvilken grad det vil standardhevinger av helsetjenester (som kan øke etterspørselen ytterligere). Teknologisk endring kan også 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 fruktbarhet. Arbeidsstyrken viser en stabil utvikling, siden det utdannes omtrent like mange som går av med pensjon. I sum viser framskrivingene et godt samsvar mellom sysselsettingen og arbeidsstyrken med denne typen utdanning fram mot 2035.

Flere med høyere utdanning

Framover vil det være en betydelig vekst i andelen av arbeidsstyrken med høyere utdanning. Dette skyldes at det blant de som vil gå av med pensjon er 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 mer. Det er særlig innen økonomi- og administrative fag, samfunnsvitenskap og humanistiske fag, at framskrivingen viser høyere tilbud enn etterspørsel. Dette 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 utgjør en stabil andel av sysselsettingen i framskrivingene. Grunnen til at andelen ikke øker framover, er at mange med denne kompetansen har arbeidet i petroleumsnæringen og industri, og fra 2023 av ventes det lavere aktivitet i oljerelaterte næringer. Veksten i bygg og anlegg er også nedjustert, men veksten i private tjenestenæringer bidrar til å dempe nedgangen i etterspørsel etter denne typen utdanning. Den teknologiske utviklingen kan imidlertid føre til større behov for personer med høyere utdanning innen tekniske og naturvitenskapelig fag enn det framskrivingen tilsier.

8.7 Raskere omstilling vil prege norsk økonomi

En mye omtalt analyse fra 2015 anslo at så mange som én av tre jobber i Norge hadde stor sannsynlighet for å bli automatisert bort de neste 20 årene (Ekeland m.fl. 2015). Dette er omtrent på nivå med det man ved tilsvarende analyser har funnet i Finland, men lavere enn Sverige og USA, hvor det gjelder nesten halvparten av jobbene.

Det er imidlertid mange variabler som spiller inn og som gjør at det er stor usikkerhet rundt anslagene. Helt siden den industrielle revolusjonen har jobber forsvunnet på grunn av mekanisering og i de siste tiårene på grunn av digitalisering. Man har likevel sett at arbeidskraften som blir frigjort over tid går over i andre næringer og yrker. I Norge falt sysselsettingen i industrien med nesten 30 000 personer (10 prosent) fra 1990 til 2015, mens sysselsettingen innen jordbruk og skogbruk falt med over 50 000 (50 prosent) i samme periode, uten at dette har ført til kraftig økning i ledigheten.

Bye og Næsheim (2016) påpeker at det er flere ting det ikke tas hensyn til i metoden som er brukt av Ekeland m.fl. Arbeidsoppgavene innen et gitt yrke vil ofte kunne endre seg når ny teknologi kommer til, slik at yrket ikke forsvinner, men endres. Ny teknologi fører også til at produktiviteten øker, slik at prisene på en vare kan settes ned. Dette kan igjen øke etterspørselen og bidra til økt sysselsetting. Demografiske endringer, politikk og inntektsutvikling er andre faktorer som kan påvirke hvilke yrker det er behov for i framtiden, og det tas det ikke hensyn til i analysen til Ekeland m.fl.

Nedelkoska og Quintini (2018) har anslått at mindre enn 14 prosent av alle jobber i 32 OECD-land har stor sannsynlighet for å automatiseres bort med de teknologiske mulighetene vi har i dag, men i Norge mener de at det bare gjelder 6 prosent av jobbene. Automatiseringen vil imidlertid medføre vesentlige endringer for en betydelig høyere andel jobber. Denne analysen bruker blant annet en langt mer fininddelt yrkesstruktur når de vurderer konsekvensene av automatiseringen enn Ekeland m.fl. (2015), og benytter data fra PIAAC (Survey of adult skills) om voksnes ferdigheter i de ulike landene. At de kun ser på hva som er

teknisk mulig i dag, taler likevel for at dette kan være et noe forsiktig anslag. I likhet med Ekeland m.fl. hevder også denne analysen at automatisering i størst grad vil ramme yrker som krever lite utdanning. McKinsey Global institute (2017) anslår at mindre enn 5 prosent av jobbene globalt kan fullt ut automatiseres med teknologi vi har tilgjengelig i dag, men at nesten alle jobber har noen oppgaver som kan automatiseres. Det er altså stort sprik i anslagene for hvor mange jobber som kan forsvinne på grunn av automatisering framover, men det synes å være enighet om at slike prosesser kan forsterke viktigheten av utdanning og kompetanse.

Bessen (2016) har brukt på amerikanske data og sett at yrker som bruker datamaskin har hatt signifikant sterkere sysselsettingsvekst enn andre yrker i perioden 1980–2013. Dette gjelder også yrker med mange rutineoppgaver. Han fant ut at data har fjernet noen jobber, men skapt flere nye slik at nettoeffekten er positiv.

Følster (2018) beregner at 30 000 nye jobber oppstod i Norge på grunn av ny teknologi i perioden 2009–2014, og at mange av disse gikk til personer som jobber med ny digital teknologi, kjører IKT-systemer og liknende. Men det er ikke kun slike jobber som skapes. Økt netthandel har for eksempel ført til flere budjobber. Verdens økonomiske forum (WEF) har anslått at roboter og kunstig intelligens fram til 2022 vil skape 58 millioner flere arbeidsplasser enn de tar bort (WEF 2018).

NHO (2018) peker på at det for Norge vil være viktig å utnytte ny teknologi til å løse verdens utfordringer, og at det kan gi oss nye markedsmuligheter. Digital21 har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartement utarbeidet en strategi (Digital21 2018) med anbefalte tiltak som skal løfte norsk næringslivs evne til å utvikle og ta i bruk ny teknologi i takt med digitaliseringen. Strategien påpeker at digitaliseringen vil endre sektorgrenser og næringsdefinisjoner, og at nye virksomheter og næringer vil oppstå på tvers av de eksisterende. Teknologi kan ventes å øke produktiviteten og verdiskapingen i alle sektorer, om enn i varierende grad. Digitaliseringen ventes også å føre til at bransjer vil smelte sammen.

Innovasjon Norge (2016) peker på seks mulighetsområder for ny næringsutvikling der norsk kompetanse, teknologi og råvarer kan bidra til å løse verdens utfordringer:

- **Havrommet:** Utnytte potensialet for kompetanse- og teknologioverføring mellom de havbaserte næringene petroleum, fornybar energi, skipsfart, fiskeri og havbruk
- **Ren energi:** Klimavennlige energiløsninger for å løse globale klimautfordringer
- **Bioøkonomi:** Bærekraftig utnyttelse, produksjon og foredling av biomasse fra hav og land, til mat og fôr, materialer og kjemikaler, samt bioenergi
- **Helse og velferd:** Etterspørselen etter velferdsteknologi er i sterk vekst både nasjonalt og globalt, som følge av aldringen av befolkningen. Tilgangen til helsedata og registre med sosiale, økonomiske og demografiske opplysninger er et av Norges viktigste fortrinn i internasjonal forskning.
- **Smarte samfunn:** Handler om samspill og koblinger mellom blant annet transport og logistikk, energieffektive bygg og boliger, offentlig infrastruktur, samfunnssikkerhet og forvaltningstjenester.
- **Kreativt nærings- og reiseliv:** Handler om samspill mellom kultur- og reiselivsnæringen. Det er her stort potensial ettersom reiselivsnæringen er en av de raskest voksende næringene i verden.

Selv om det er mye som peker i retning av at automatisering ikke vil føre til massearbeidsløshet, vil vi kunne oppleve perioder med høyere ledighet før arbeidskraften blir tatt opp i annen virksomhet. Dette forsterkes av at det særlig ser ut til å være lavtlønns- og lavkompetanseyrker som står i fare for å automatiseres bort, selv om det også vil forsvinne noen yrker som krever høyere kompetanse.

Dersom vi de neste 20 årene går inn i en periode hvor yrker forsvinner raskere på grunn av den teknologiske utviklingen, vil dette få konsekvenser for NAV. Selv om vi ikke får massearbeidsløshet, vil vi få flere som er arbeidsledige i en periode mellom jobber og som trenger oppfølging fra NAV. Særlig gjelder dette personer som har jobbet i yrker som krever lite utdanning. Det vil bli viktigere med livslang læring, slik at flest mulig henger med når kompetansekravene i et yrke endrer seg. Dette stiller krav både til arbeidsgi-

vere og arbeidstakere, men kan også bety endringer for NAVs rolle. Kvalifiseringstiltak og utdanning for de som er registrert hos NAV, kan bli viktigere, og dermed kan det også være behov for et tettere samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren. Kanskje vil det også komme endringer i regelverket for NAV-ytelsene når det gjelder hvordan disse kan kombineres med utdanning.

Vi vet også at økt arbeidsledighet resulterer i flere personer på helserelaterte ytelser, og at flere dermed kan bli stående utenfor arbeidsmarkedet. Kann, Yin og Kristoffersen (2016) viser at det er sterk sammenheng mellom arbeidsledighet i kommunen og tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger. Bratsberg m.fl. (2013) fant ut at sannsynligheten for å bli uføretrygdet når man blir arbeidsledig økte med 121 prosent for menn og 48 prosent for kvinner fra 1992 til 2007 (se også kapittel 10.2). Lima (2016) så at den oljedrevne nedgangskonjunkturen (2014–2016) medførte økning i antallet som brukte opp sykepengerettighetene sine og i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i de fylkene som ble hardest rammet.

Både Produktivitetskommissjonen (NOU 2016:3), Cappelenutvalget (NOU 2016:15) og Kompetansebehovsutvalget (NOU 2018:2) tar til orde for at de store strukturendringene i arbeidslivet må møtes med oppbygging av befolkningens kompetanse. Dette må skje gjennom styrking og videreutvikling av virkemidlene i utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. De peker særlig på løsninger hvor det ordinære arbeidslivet brukes som arena for kvalifisering og utdanning (som omtalt i kapittel 11). Samtidig må både lærlingordningen, arbeidsmarkedstiltakene og velferdsordningene innrettes slik at det ikke oppstår utilsiktede virkninger og uheldige fortrennings effekter. Dette vil kreve et tettere samarbeid mellom utdanningssektoren, arbeidsgiverne og NAV.

I Nasjonal kompetansepolitisk strategi for 2017–2021 pekes det også på behovet for felles innsats, og at flere sektorer og aktører må involveres og samordne sin aktivitet bedre enn tilfellet er i dag. Strategipartene er også enige om at man i større grad bør benytte opplærings- og kompetansetiltak i arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken og styrke og til-

passee NAVs opplæringstiltak for arbeidssøkere som trenger kvalifisering for å komme i jobb.

Plattformøkonomi

Et annet moment som vil påvirke arbeidslivet framover er utviklingen av delingsøkonomien, eller plattformøkonomien. Delingsøkonomi er ikke noe nytt, vi har for eksempel lenge kunnet leie ut et rom til andre, men med nye plattformer på internett har dette blitt vesentlig enklere. Selskap som Uber (taxi) og Airbnb (konkurrerer med hotell o.l.) har fått mye oppmerksomhet. Disse kan tilby billigere tjenester enn de etablerte selskapene og tar dermed markedsandeler. Det er også kommet tjenester for leie av bil, vasketjenester, verktøy og redskaper osv. Foreløpig tar imidlertid slike tjenester en svært liten del av markedet. Ifølge Juel (2016) stod Airbnb for om lag 2 prosent av gjestedøgnene i Norge i 2015, resten var hoteller, campingplasser og lignende. Pedersen m.fl. (2016) fant ut at omsetningen i delingsøkonomien i 2015 var ca. 500 mill. kroner i 2015 (tilsvarende 0,02 prosent av BNP) og anslår 60 prosent årlig økning fram mot 2025. Det betyr at delingsøkonomien vil utgjøre om lag 2 prosent av BNP i 2025.

Personer som tilbyr sine tjenester gjennom plattformsselskaper, blir som oftest ikke ansatt av selskapet, men er selvstendig næringsdrivende. Denne utviklingen kan være utfordrende for de etablerte strukturene i arbeidslivet. Selvstendig næringsdrivende har ikke de samme rettighetene som arbeidstakere når det gjelder blant annet sykepenger og tjenestepensjon. Personer med næringsinntekt som hovedinntekt kan dermed bli mer avhengig av andre trygdeytelser, blant annet i situasjoner med sykdom. Foreløpig har vi imidlertid ikke sett noen økning i andelen selvstendig næringsdrivende i Norge. Andelen som har næringsinntekt som hovedinntekt falt svakt fra 2003 til 2012, mens andelen lønnsøkere med næringsinntekt ved siden av økte noe i samme periode (Grünfeld m.fl. 2016). Flertallet i Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017:4) mente at det foreløpig ikke er behov for å endre trygderettighetene til selvstendig næringsdrivende. De foreslo heller ikke endringer i arbeidsmiljøloven som følge av delingsøkonomien, men anbefalte å følge den videre utviklingen nøye.

Plattformtjenester kan tenkes å utkonkurrere etablerte virksomheter. Slik kan de bidra til økt arbeidsledighet blant arbeidstakere med ordnede lønns- og arbeidsvilkår, og også andre selvstendige. På den annen side kan delingsøkonomien gi økte muligheter for deltakelse i arbeidslivet for marginaliserte grupper. Juel (2016) viser til undersøkelser som har vist at 25 prosent av Uber-sjåførene i Paris var arbeidsledige før de begynte å kjøre, og at mange som driver utleie gjennom Airbnb ikke kunne beholdt huset uten disse inntektene. For det norske arbeidslivet kan vekst i delingsøkonomien føre til færre fagorganiserte og at trepartssamarbeidet i arbeidslivet mellom staten og partene i arbeidslivet får mindre betydning. Det kan igjen gjøre det mer krevende å få til ansvarlige lønnsoppgjør, og det kan bli vanskeligere å få gjennom større reformer hvor partene i arbeidslivet i Norge tradisjonelt har spilt en viktig rolle.

Grønt skifte

Sommeren 2018 ble av de varmeste og tørreste vi har hatt i Norge, ifølge meteorologisk institutt. I juli var temperaturen 4,3 grader over normalen, mens det kom 50 prosent av normal nedbørsmengde for landet samlet (Meteorologisk institutt 2018). Dette kom etter en rekordvarm mai, og en juni som også var varmere enn normalt i Sør-Norge. Det førte blant annet til avlingssvikt for mange norske bønder og mange skogbranner. Klimaendringer gjør at vi trolig kan forvente oss mer ekstremvær i framtiden, både tørke, mer ekstrem nedbør og vind. Dette vil i så fall kunne gi betydelige problemer for norsk landbruk, men gir også andre utfordringer og muligheter for norsk næringsliv. Mer ekstremvær gjør blant annet at vi må utbedre infrastrukturen til å tåle mer av både nedbør og vind, og for å nå målene i Paris-avtalen trengs det teknologiske endringer som gir muligheter for norsk næringsliv.

Paris-avtalen fra desember 2015 ble undertegnet av 175 land, og ble senere konkretisert i 2018 på FNs klimatoppmøte i Katowice. Avtalen sier at man skal begrense global oppvarming til 2 grader, og at det skal jobbes for å holde den under 1,5 grader. Det fordrer blant annet omstilling fra fossil til fornybar energi, og det kan få konsekvenser for både oljepris og etterspørsel etter norsk olje og gass. I en framskriving fra DNV GL anslås det at den globale etterspørselen etter olje

vil nå toppen i 2024, mens etterspørselen etter gass vil nå toppen i 2034 (DNV GL 2018). I dette scenarioet oppfylles imidlertid ikke Paris-avtalen, som vil kreve raskere omstilling enn dette. FNs klimapanel anslo høsten 2018 at klimautslippene må kuttes med 40–50 prosent innen 2030 om man skal nå målet om maksimalt 1,5 graders oppvarming. Det vil kreve en kraftig reduksjon i bruken av fossile energikilder som kull og olje allerede innen 2030.

I årene 2014–2016 var det en oljedrevet nedgangskonjunktur i Norge, blant annet som følge av at oljeprisen falt fra 110 dollar fatet sommeren 2014 til under 30 dollar på det laveste i januar 2016. Dette bidro til et kraftig fall i oljeinvesteringene, fall i sysselsettingen og økt ledighet. Samtidig ble effekten på norsk økonomi mindre enn mange ventet på forhånd. Norges Bank satte ned renten, og kombinert med fallet i oljeprisen bidro dette til en vesentlig svekking av kronekursen. En ekspansiv finanspolitikk og moderate lønnsoppgjør bidro til å dempe nedgangen i økonomien.

Nedgangen i oljebransjen rammet i hovedsak arbeidsmarkedet i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Vest-Agder. I andre deler av landet fikk man fall i arbeidsledigheten samme periode, blant annet på grunn av svekket kronekurs. Nedgangen i oljebransjen førte også til at deler av industrien orienterte seg i andre retninger, for eksempel ved at verft tok oppdrag fra havbruksnæringen. Samtidig så vi også en nedgang i arbeidsinnvandringen, og en del av de som mistet jobben i oljenæringen, flyttet ut av landet. Det bidro til å dempe effekten på arbeidsledigheten.

De samlede globale investeringene i fornybar energi har økt kraftig over tid. I 2017 ble det investert 280 milliarder amerikanske dollar i fornybar energi, noe som gav rekordhøye 157 GW ny kapasitet.¹³ Særlig blir det installert mye solenergi, men det investeres også mye innen vindkraft. Også i Norge har investeringene innen kraftforsyning økt kraftig de siste årene, og i skrivende stund anslås de til å bli på om lag 42

¹³ Tallene er hentet fra <https://energiogklima.no/klimavakten/fornybarinvesteringer/> (tatt ut 3. november 2018).

milliarder kroner i 2018. Dette skyldes blant annet økt utbygging av vindkraft. Det er grunn til å vente fortsatt betydelig vekst innen fornybar energi framover, noe som også vil gi muligheter for norsk industri, for eksempel innen havvind. Samtidig investeres det fortsatt betydelige summer innen olje i Norge, hvor investeringene anslås å bli på 156 milliarder kroner i 2018.

De nærmeste årene ser det ut til at oljeinvesteringene igjen tar seg opp og gir gode vekstimpulser til industrien, men etter 2020 ligger det an til ny nedgang om det ikke gjøres nye store funn ifølge Norsk olje og gass (TU 2018). Få funn av nye store olje- og gassfelt kan altså gi ny rask nedgang i oljeinvesteringene i 2020-årene. I tillegg må vi i framtida regne med at klimaavtalen, den kraftige globale veksten vi ser innen fornybar energi og utviklingen innen transportteknologi gjør at vi må omstille oss fra olje til nye næringer. Den oljerelaterte nedgangskonjunktoren vi har hatt i 2014–2016 kan slik sett gi en pekepinn på noe vi vil se mer av de neste tiårene. Erfaringene fra denne perioden forteller oss at vi har en omstillingsdyktig økonomi hvor noen sentrale stabilisatorer (kronkurs, rente med mer) har stor effekt. Samtidig ser vi at omstillingen fra oljenæring til annet næringsliv gir svært store geografiske forskjeller. I fylker hvor oljebransjen har vært dominerende blir situasjonen krevende, med til dels kraftig økning i ledigheten. I andre

deler av landet hvor oljebransjen er liten, ser vi derimot at effekten av kronkurs og rente er langt viktigere, og at ledigheten falt i perioden 2014–2016.

Erfaringer fra tidligere omstillinger gir lærdom om hvordan NAV bør håndtere situasjonen. Geografisk og yrkesmessig mobilitet blir viktigere, samtidig som generelle regelverksendringer som er spesielt beregnet på områdene som går dårlig, kan gi uheldige utslag i andre deler av landet. Trolig må NAV regne med økte forventninger om å bidra i omstillingen, både når det gjelder bedrifter og arbeidsledige. Virkemidler som penger til bedriftsintern opplæring (BIO) til virksomheter som står ovenfor større omstillinger vil være aktuelle. Det vil også være aktuelt med ulike opplæringstiltak for at arbeidsledige kan få relevant kompetanse.

8.8 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan vil endringene i arbeidslivet påvirke NAV?
- Hva betyr det for NAV at kompetansebehovet endres raskt?
- Hvordan vil endrede ansettelsesforhold påvirke NAV?
- Hvordan skal vi håndtere rask endring for bestemte yrkesgrupper eller regioner?

9. LEVEKÅR

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, og andelen innbyggere med lavinntekt er relativt lav. 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.

9.1 Flere med vedvarende lavinntekt

Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land eller over tid, legges gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn. Antallet og

andelen i befolkningen med lavinntekt (se faktaboks) gir et grunnlag for å følge med på hvordan risikoen for fattigdom utvikler seg. Utviklingen i lavinntekt gir grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan utviklingen i demografi og sysselsetting bidrar til de mer sammensatte fattigdomsproblemene. Men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet. Eksempler er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad disse faktorene påvirkes av inntekt, vil variere mellom land fordi offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike.

Lavinntekt defineres på to ulike måter; ved å ta utgangspunkt i en absolutt eller en relativ tilnærming. I en absolutt tilnærming tar man utgangspunkt i pen-

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 fratrekk. Det er en del faktorer som påvirker husholdningens økonomiske ressurser, men som likevel ikke omfattes av inntektsbegrepet. Dette gjelder verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av bolig tjenester og varige konsumgoder og eventuelle inntekter som er unndratt beskatning, som inntekt fra svart arbeid (mer om dette i Omholt 2016).

EU-60 og EU-50

EU har to ulike mål på lavinntekt, der lavinntekt er definert som å ha inntekt per forbruksenhet i husholdningen på under 50 eller 60 prosent av medianinntekten. Disse to målene omtales som EU-50 og EU-60. En egen ekvivalensskala benyttes for å beregne hvor mange forbruksenheter det er i en husholdning.

EU-skala og forbruksenhet

I EUs skala vektet første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til 2,1 forbruksenheter. Dette betyr at husholdningen ifølge EUs skala trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å ha samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2017 var lavinntektsgrensene på 184 000 og

221 000 kroner per forbruksenhet for henholdsvis EU-50 og EU-60 ifølge SSBs inntektsstatistikk for husholdninger. Dette betyr at lavinntektsgrensen for en husholdning med to voksne og to barn i henhold til EU-50-målet var på 387 000 kroner mens den i henhold til EU-60-målet var på 465 000 kroner.

Årlig lavinntekt versus vedvarende lavinntekt

Årlig lavinntekt er å ha inntekt under lavinntektsgrensen i et gitt inntektsår, mens vedvarende lavinntekt innebærer å ha inntekt under lavinntektsgrensen over en lengre periode. Det er ulike måter å beregne vedvarende lavinntekt på. Enten kan man definere det på bakgrunn av at man har lavinntekt tre år på rad, eller tre av fire år, eller at man i gjennomsnitt over en treårsperiode befinner seg under lavinntektsgrensen. Vi har her valgt å legge til grunn at personer som har en gjennomsnittsinntekt under lavinntektsgrensen over en treårsperiode har vedvarende lavinntekt. Studenthusholdninger holdes utenfor, både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen.

Gini-koeffisienten

Gini-koeffisienten er et ulikhetsmål som baserer seg på forholdet mellom den kumulative andelen av befolkningen rangert etter størrelsen på inntekten, og den kumulative andelen av totalinntekten de disponerer. Størrelsen på koeffisienten representerer den andelen av totalinntekten i samfunnet som må fordeles for å oppnå full likhet. Gini-koeffisienten kan variere fra 0 (fullstendig likhet) til 1 (maksimal ulikhet).

gebeløpet som kreves for å skaffe seg et helt nødvendig utvalg basisvarer og -tjenester. Et eksempel er «én dollar om dagen», som Verdensbanken lanserte på 1990-tallet for å måle andelen av den globale befolkningen som levde i ekstrem fattigdom.

I en relativ tilnærming tar man utgangspunkt i det generelle inntektsnivået i landet. Det er vanlig å ta utgangspunkt i medianinntekten for hele befolkningen. Medianinntekt er beregnet ved at alle husholdningsinntekter blir ført opp i en stigende rekkefølge, og der medianinntekten er den inntekten som kommer i midten av fordelingen. Medianinntekt viser «vanlig» inntekt bedre enn gjennomsnittsinntekt, fordi gjennomsnittet trekkes opp av noen få som tjener svært mye.

Et mål for lavinntekt som er mye brukt i Norge, er EU-60 (Omholt 2016). Her er lavinntekt i en husholdning definert som en inntekt under 60 prosent av medianinntekten per forbruksenhet i husholdningen. Formue blir ikke tatt hensyn til i dette målet. Videre skiller man gjerne mellom årlig og vedvarende lavinntekt. Vedvarende lavinntekt kan defineres på ulike måter. Vi har her definert det som å ha gjennomsnittsinntekt over en 3-årsperiode under lavinntektsgrensen.

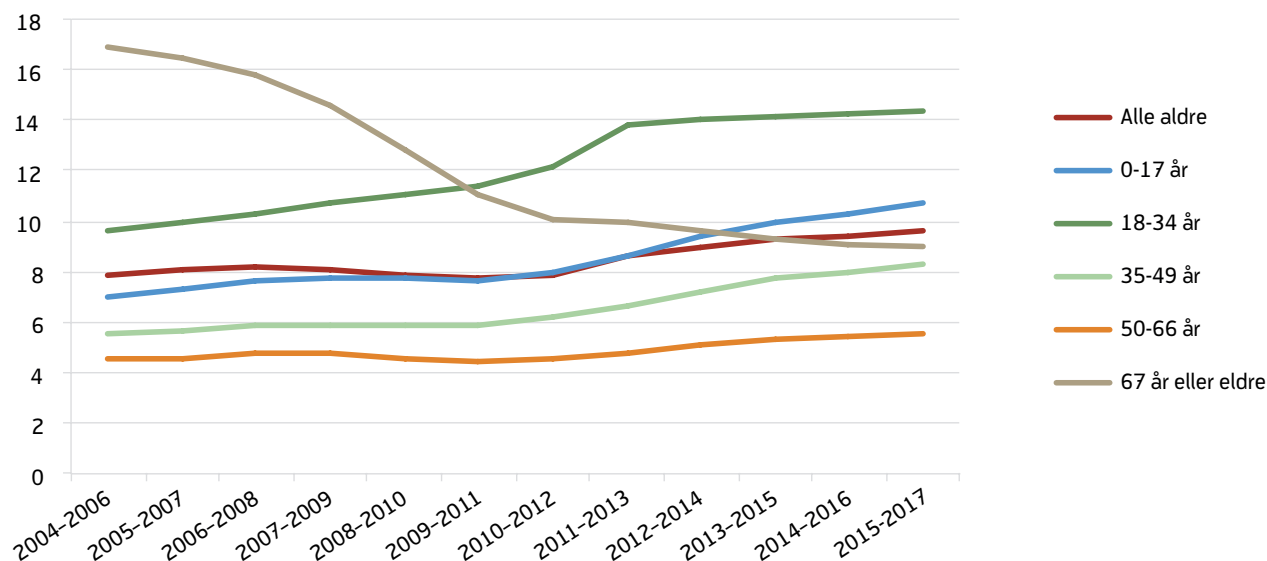
Til tross for at realinntektsutviklingen har vært positiv for de fleste innbyggerne, har andelen innbyggere med vedvarende lavinntekt økt de siste årene, fra 7,7 prosent i perioden 2009–2011 til 9,6 prosent i 2015–2017. Dette indikerer at det skjer endringer over tid i inntektssituasjonen mellom ulike grupper av befolkningen.

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

Tidligere var eldre personer spesielt utsatt, men den demografiske sammensetningen av lavinntektsgruppen har nå endret seg. Andelen over 66 år med lavinntekt har falt betydelig de siste årene og er nå lavere enn gjennomsnittet i befolkningen. Figur 9.1 viser at andelen med lavinntekt er høyest blant unge mellom 18 og 34 år (utenom studenter). Hvis vi tar hensyn til formue, synker andelen eldre med lavinntekt ytterligere.

.....
¹⁴ Aleneboende studenter er utelatt.

Figur 9.1. Andel personer med vedvarende lavinntekt i prosent (EU-60).¹⁴ Ulike treårsperioder



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

Yngre par uten barn, enslige forsørgere og par med barn under skolealder har hatt svakest realinntektsvekst i perioden 2011–2014 (SSB 2018a). Utviklingen med lavere inntektsvekst blant unge kan skyldes flere forhold, blant annet at andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer, øker. At andelen eldre med lavinntekt reduseres, 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 i minste pensjonsnivå utover den generelle lønnsutviklingen (særlig i perioden 2008–2010). 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.

9.3 Innvandrere er overrepresentert i lavinntektsgruppen

I 2017 hadde 36 prosent av alle personer i husholdninger der hovedforsørgeren var innvandrers fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika en inntekt under lavinntektsgrensen, dersom vi benytter EUs definisjon for årlig lavinntekt. Det er store forskjeller mellom innvandrere, avhengig av hvilket land de kommer fra. Forskjellene mellom innvandergruppene og personer født i Norge kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i yrkestilknytning. Andelen husholdninger uten yrkestilknytning er høyere blant innvanderne, og blant mange av innvandergruppene er det også betydelig flere husholdninger med bare én inntekt. Sannsynligheten for å være fattig 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, Syria og Afghanistan. Dette tyder på at forskjellene mellom innvandrere og norskfødte vil vedvare dersom vi ikke lykkes med å få flere innvandrere i arbeid. Mange norskfødte med innvanderforeldre har mer utdanning og derfor også gjerne høyere inntekt enn foreldrene. De samlede inntektene til norskfødte med innvanderforeldre er likevel noe lavere enn inntektene til de uten innvanderbakgrunn (Epland og Kirkeberg 2018).

Innvandrerbarn utgjør en stadig større andel

Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt økte betydelig i perioden 2001–2005.

Etter noen år med svak vekst var det igjen en økning fra 2011. De viktigste årsaker til veksten er at vi har fått et større innslag av barnefamilier med innvanderbakgrunn og svak yrkestilknytning. 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).

Over halvparten av alle barn i lavinntektsgruppen har innvanderbakgrunn. Det er betydelige regionale forskjeller. Det er særlig i Oslo at andelen barn i lavinntektsgruppen er høy, men også i Østfold og Telemark er forekomsten høy. Barn med innvanderbakgrunn fra Somalia, Irak, Afghanistan og Eritrea er sterkt overrepresentert. Barn med bakgrunn fra Somalia er i en særstilling, i 2016 tilhørte 79 prosent av somaliske barn en familie med vedvarende lavinntekt (SSB 2018b). Selv om barn med innvanderbakgrunn utgjør majoriteten av barna i lavinntektsgruppen, har det også vært en økning blant barn uten innvanderbakgrunn. Nesten halvparten av disse barna bodde sammen med enslig mor eller far.

9.4 Dårligere helse og materielle og sosiale mangler

Norge har et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Når man sammenligner grupper i samfunnet, finner man likevel systematiske ulikheter i helsetilstanden. Faktorer som påvirker helsa, helsedeterminanter, omfatter blant annet sysselsetting, oppvekst og utdanning, sosiale nettverk, bo- og nærmiljø, kultur, helsetjenester og individets egne helsevaner (Folkehelseinstituttet 2018). Levekårsundersøkelsene viser at lav husholdningsinntekt og opplevelsen av materielle og sosiale mangler henger nært sammen for mange grupper. Undersøkelsene viser også at personer med lav inntekt oftere har dårligere helse, oftere bor alene og har mindre sosial kontakt enn de som ligger over lavinntektsgrensen. Barnefamilier med lavinntekt, lav utdanning, mottakere av økonomisk sosialhjelp og innvandrere, har en opplevelse av materielle og sosiale mangler i langt større grad enn andre i befolkningen (With og Thorsen 2018).

Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer. Denne kalles AROPE¹⁵ og måler risikoen for fattigdom og sosial ekskludering. I Europa har kvinner, unge voksne, arbeidsledige og personer med lav utdanning, høyere risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med resten av befolkningen. Den norske befolkningen har mindre økonomiske problemer enn mange land i Europa. Dette gjør at risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge, sammenliknet med snittet i EU-landene. I EU samlet hadde 23,5 prosent av befolkningen risiko for fattigdom og sosial ekskludering i 2016. I Norge gjaldt dette 15,3 prosent av befolkningen (Eurostat 2018). De andre nordiske landene har også lave andeler av befolkningen med risiko for fattigdom og sosial eksklusjon, sammenliknet med andre europeiske land.

Andelen under lavinntektsgrensen er liten i Norge, og tilknytningen til arbeidslivet er høy. Andelen av befolkningen med lavinntekt har likevel vokst noe de siste årene. Samtidig viser resultater fra levekårsundersøkelsen at andelen av befolkningen som helhet som oppgir at de mangler flere grunnleggende materielle og sosiale goder, har vært relativt stabil de siste årene (With og Thorsen 2018). Blant lavinntektsgruppene er utviklingen i andelen som rapporterer slike former for fattigdom stabil eller litt økende, mens det har vært en nedgang i perioden 2014–2017 blant sosialhjelpsmottakere og arbeidsledige.

Lavinntektsgrupper er særlig utsatt på boligmarkedet

Sammenliknet med andre land, eier flere boligen sin i Norge, langt flere har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Over 80 prosent bor i bolig som er eid av noen i husholdningen, og denne andelen har holdt seg relativt stabil siden 1980-tallet (Revold, Sandvik og With 2018). Blant voksne øker sannsynligheten for å bo i eid bolig med alderen og er høyest rundt 70 år. Etter fylte 70 år faller sannsynligheten for å eie egen bolig. Blant par, både med og uten barn, er det en høyere andel som eier egen bolig, sammenliknet med aleneboende og enslige forsørgere.

Selv om boforholdene generelt bedres, varierer boligstandard og bomiljø med sosioøkonomisk status. Trangbodde husholdninger har i mindre grad enn øvrige husholdninger tilgang til uteområde i tilknytning til boligen, det samme gjelder for husholdninger med lavinntekt.

Prisveksten i boligmarkedet har vært svært høy de siste årene, men flatet ut i 2018. Boliggetterspørselen har vært særlig høy i pressområdene der befolkningsveksten har vært betydelig større enn tilbudet av boliger. Dette har over flere år også medført høyere boutgiftsbelastning, definert som å ha boutgifter som overstiger 25 prosent av inntekten, for mange familier. Det har stor betydning for deres økonomiske situasjon for øvrig. Hvis bokostnadene blir for høye, kan økonomisk utsatte grupper bli presset til å bo i boliger som ikke er egnet for husholdningen. Andelen med høy boutgiftsbelastning i befolkningen som helhet har holdt seg relativt stabilt på mellom 20 og 30 prosent siden 2003. Blant husholdninger som leier bolig, blant lavinntekts-husholdninger og blant de som mottar bostøtte og/eller økonomisk sosialhjelp, var denne andelen mellom to og tre ganger høyere i 2016, og denne andelen har økt med mellom 16 og 20 prosentpoeng fra 2003 (Revold, Sandvik og With 2018).

9.5 Ny teknologi og globalisering kan gi økte inntektsforskjeller

Inntekt fra lønnet arbeid er den viktigste og vanligste inntektskilden for norske husholdninger. Det er naturlig nok en nær sammenheng mellom utviklingen i sysselsetting og lavinntekt for ulike grupper, selv om blant annet trygdebruk og minsteytelser for ulike ytelser også spiller inn. Personer uten yrkestilknytning i alderen 25–65 år har fem ganger høyere risiko for vedvarende lavinntekt enn andre i denne aldersgruppen.

Norge har høy sysselsetting og relativt små lønnsforskjeller sammenliknet med andre land. Disse to trekkene bidrar vesentlig til å motvirke store inntektsulikheter og fattigdom. 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 omfat-

.....
¹⁵ «At-risk-of-poverty or social exclusion»

tende tilbud av offentlig finansierte tjenester innenfor helse og utdanning og en aktiv arbeidsmarkeds- 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.

Arbeidsinnvandring kan også føre til økt konkurranse om jobber med mindre krav til kompetanse. Det kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet. Dette kan gjelde personer med nedsatt arbeidsevne, ungdom som verken er i jobb eller utdanning, eller enkelte innvandrergreper. Samtidig kan denne utviklingen sette lønns- og avtalesystemet under press og sette den nordiske modellens sosiale og økonomiske bærekraft på prøve i årene framover.

Figur 9.2 viser at det i perioden 1985–2013 har blitt økte forskjeller i de fleste OECD-land målt ved utvikling i Gini-koeffisienten. Den generelle trenden er at de med aller høyest inntekt har hatt en veldig høy økning i inntekten, mens de med lavest inntekt har hatt en svakere inntektsvekst i gode tider og nedgang i dårlige tider. Illustrasjonen viser at selv om Norge er i en særstilling med høy sysselsetting og små lønns-

forskjeller, så bidrar de langsiktige strukturelle endringene i norsk økonomi og på arbeidsmarkedet til økte inntektsforskjeller over tid.

Arbeid er hovedløsningen for å unngå lavinntekt

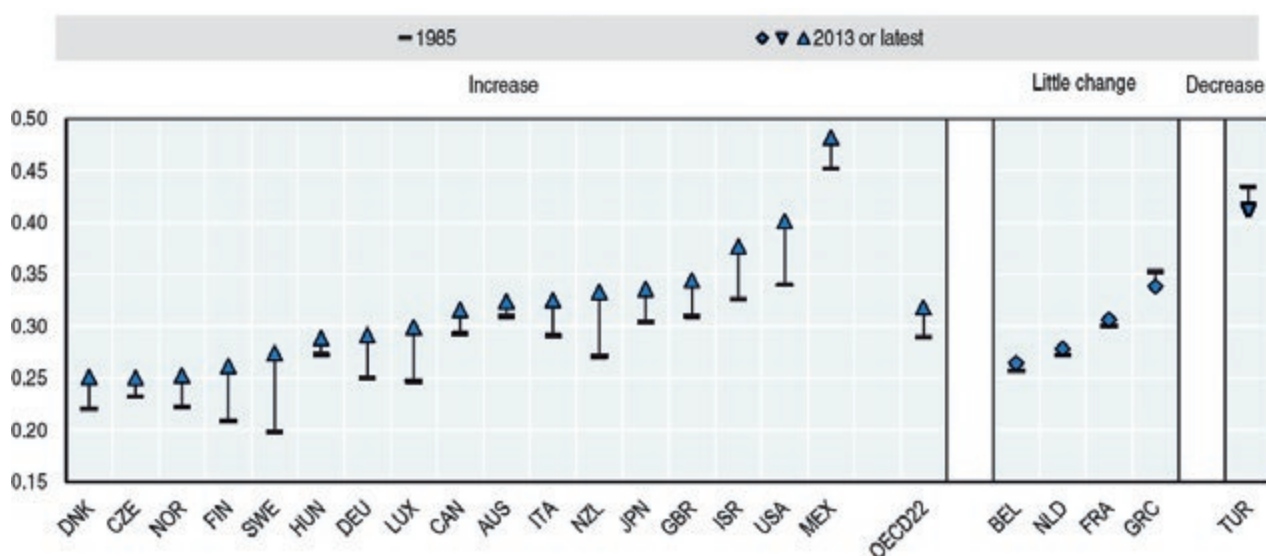
Økte inntektsforskjeller kan gi flere NAV-brukere. I og med at manglende yrkestilknytning er blant hovedårsakene til lavinntekt blant unge voksne og innvandrere, vil hovedjobben til NAV være å få flest mulig inn i arbeid. Dette kan kreve nye og endrede tiltak, spesielt for gruppene som har høy risiko for lavinntekt. Utfordringene vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad tilfredsstiller kravene arbeidsmarkedet stiller.

Store regionale forskjeller når det gjelder fattigdom gjør at samordning av statlige og kommunale tjenester blir ekstra viktig, spesielt i Østlandsområdet.

9.6 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan kan vi hindre at økt omstillingstakt skaper økt fattigdom?
- Hvilke samfunnsendringer vil påvirke levekår i framtida?
- Hvordan kan økt lavinntekt for barn og unge motvirkes?
- Hvordan kan NAV samarbeide med andre for å motvirke fattigdom?

Figur 9.2. Utvikling i inntektsforskjeller i ulike land fra 1985–2013 målt ved Gini-koeffisienten



Kilde: OECD (2015)

10. HELSE

De fleste av oss vil ha behov for helserelaterte trygdeytelser¹⁶ i kortere eller lengre tid i løpet av livet. Det er stor utskifting i hvem som til enhver tid mottar dem. Det er mange forhold som kan påvirke behovet for helserelaterte ytelser framover; helseutviklingen og alderssammensetningen i befolkningen, trygdetilbøyeligheten, migrasjon mellom land, samt mer uforutsigbare forhold som utvikling i antibiotikaresistens og klimaendringer. Sosial ulikhet har stor betydning for både helseutviklingen og tillit i befolkningen. Tilstrekkelig tillit er viktig ved NAVs bistand til brukere som har behov for helserelaterte ytelser.

10.1 Norge blant de beste når det gjelder folkehelse

Norge er blant landene som kommer best ut i Den europeiske helse rapporten (Verdens helseorganisasjon 2018). Rapporten viser at levealderen øker, men at framgangen trues av risikofaktorer som drikking, røyking, overvekt og inaktivitet. Forventet levealder i Norge har steget med nesten 25 år i løpet av de siste 100 årene, og antallet friske leveår har økt enda mer enn dette. Det skjer også mye positivt innen helse teknologi og medisin som stadig bedrer helsen, og vil kunne motvirke noen av de negative trendene som vi omtaler nedenfor. Figur 10.1 viser utviklingen i levealder og friske leveår siden årtusenskiftet, med en framskriving til 2030.

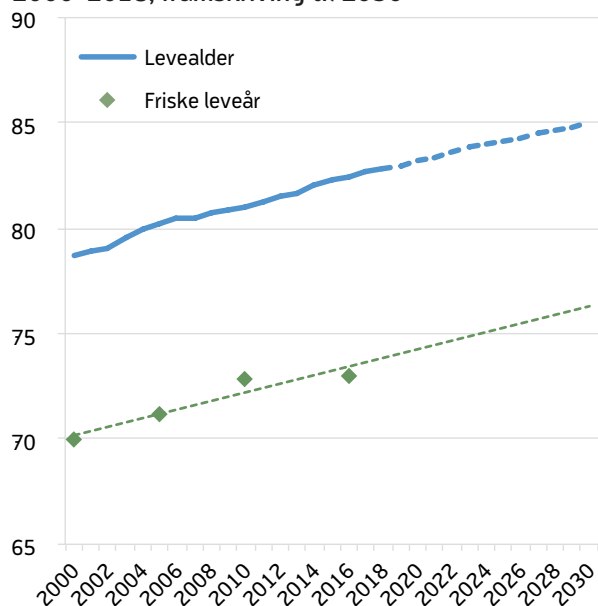
De viktigste årsakene til sykdom og redusert helse er muskel- og skjelettsykdommer, psykiske plager og lidelser, hjerte- og karsykdommer og kreft. Ikke-smittsomme sykdommer som diabetes, kols og demens utgjør også en vesentlig del av sykdomsbyrden (FHI 2018). Dette gjenspeiles i diagnosemønsteret blant de som mottar helserelaterte ytelser.

For mye overvekt, inaktivitet og røyking

Undersøkelser SSB har gjort viser at 11 prosent røyker daglig. I en aldersstandarisert sammenligning av land i Europa, beregner WHO at om lag hver fjerde person over 15 år i Norge røyker eller bruker snus. Det er høyere enn i de andre nordiske landene, men lavere enn i mange andre europeiske land. Norge har lavest andel unge som røyker (WHO 2018). I høyinntektsland kan 18 prosent av dødsfallene og 11 prosent av tapte friske leveår tilskrives røyking (World Health Organization 2009). Hvis man holder de som dør etter fylte 70 år utenfor, er antallet røykerelaterte dødsfall rundt 2 000 per år. I 26 prosent av alle dødsfall blant kvinner og 40 prosent blant menn mellom 40 og 70 år var røyking en hovedårsak eller medvirkende årsak. Kvinner som døde av røyking mellom 40- og 70-års alder, tapte i gjennomsnitt 14 leveår, for menn var gjennomsnittet 20 år (Vollset m.fl. 2006). Risikoen for hjerteinfarkt hos røykere anses å være to til tre ganger høyere enn hos ikke-røykere. De som røyker mest, har høyere risiko (Teo m.fl. 2006).

Andelen av befolkningen med overvekt eller fedme, det vil si en kroppsmasseindeks (BMI) på over 27,

Figur 10.1. Utviklingen i levealder og friske leveår 2000–2018, framskriving til 2030



Kilde: NAV og Verdens helseorganisasjon

¹⁶ Helserelaterte ytelser betyr at personen mottar enten uføretrygd, arbeidsavklaringspenger eller sykepenger. Fra 2010 erstattet arbeidsavklaringspenger rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

har økt fra 24 prosent i 2005 til 28 prosent i 2015 (SSB 2017c). Blant barn ser det ut til at den samlede andelen med overvekt og fedme har stabilisert seg på mellom 15 og 20 prosent (FHI 2018). Fedme gir over tid økt risiko for utvikling av en rekke sykdommer og plager; type 2-diabetes og hjerte- og karsykdommer. Likevel er det stadig vekst i levealder, blant annet har hyppigheten av hjerte- og karsykdommer gått ned. En av årsakene til dette kan være at vi samtidig har hatt en gunstig utvikling med hensyn til kolesterol og andre fettstoffer i blodet, en nedgang i blodtrykket og færre som røyker (Sulo 2013). Stadig flere lever med diabetes, men antall nye årlige tilfeller ser ut til å ha flatet ut. Personer med overvekt og fedme har imidlertid større risiko for ulike former for belastningslidelser i muskel-/skjelettsystemet. Sykefraværet og andre helserelaterte ytelser knyttet til muskel- og skjelettlidelser har likevel avtatt betydelig de siste 20 årene (figur 10.2).

Fram til 2025 ventes det en ytterligere økning i antall krefttilfeller som følge av at befolkningen øker og blir eldre, men som andel av befolkningen forventes nivået å være stabilt. Omtrent 70 prosent av alle kreftpasienter overlever sin kreftsykdom i minst 5 år etter at de har fått diagnosen. Disse har ofte lange syk-

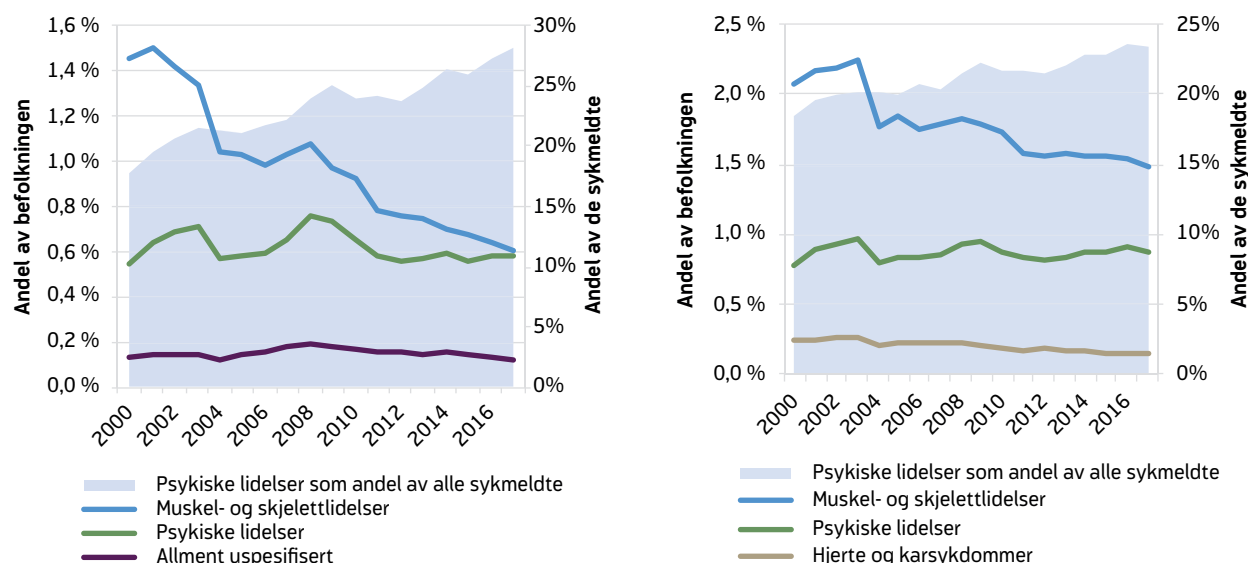
domsforløp med behov for helserelaterte ytelser fra NAV og tilrettelegging på arbeidsplassen.

Stabil andel av befolkningen med psykiske lidelser

De fleste studier som har sammenlignet forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen over tid, finner ingen økning (Baxter m.fl. 2014, Kessler m.fl. 2005, FHI 2018). Et unntak er aldersgruppen 16–24 år, der det er en tydelig økning i andelen kvinner som oppgir at de har betydelige psykiske plager (Sletten m.fl. 2016). Dette kan skyldes at flere blir psykisk syke («objektiv helse»), eller at flere får en diagnose, selv om den objektive helsen er uendret. Folkehelseinstituttet mener det kan være rimelig at en del av den rapporterte økningen i psykiske plager er reell. Noen sikker konklusjon om utviklingen finnes ikke. Det er derfor uklart om utviklingen speiler at ungdom er blitt sykere generelt, eller om det også skyldes en økt tendens til å diagnostisere mer generelle mestringsproblemer, som ofte blir omtalt som medikalisering, knyttet til forhold som frafall fra skole, sosial mistilpasning og rus.

En stor andel av fraværet fra arbeid grunnet helseproblemer skyldes psykisk sykdom, særlig blant

Figur 10.2. Andelen av befolkningen (kurver) med sykmelding etter diagnosegruppe og andelen av sykmeldte (areal) med diagnoser i gruppen psykiske lidelser ved utgangen av året 2000–2017. 18–66 år til venstre, 18–29 år til høyre



Kilde: NAV

unge. Sykefraværet knyttet til psykiske lidelser har utgjort en stabil andel av befolkningen de siste 20 årene. I samme periode har flere andre diagnoser gått ned, slik at andelen sykmeldte med psykiske lidelser har økt (figur 10.2). Det skyldes for det første at det blir færre sykmeldte med andre diagnoser, særlig muskel- og skjelettlidelser. For det andre skyldes det at sammensetningen av personer som får helserelaterte ytelser endres fordi unge – der psykiske lidelser er den vanligste diagnosen – utgjør en større andel av mottakerne. Det er flere sykmeldte – også flere med psykiske lidelser – i perioder med høy ledighet, for eksempel i 2003, 2008 og 2015 (figur 10.2).

Det er vanskelig å sammenligne diagnosemønsteret på uføretrygd og arbeidsavklaringspenger hver for seg, da det helt siden 90-tallet har vært store endringer i hvor lang tid man kan motta arbeidsavklaringspenger¹⁷, og slik sett har det variert hvilke grupper som til enhver tid mottar arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (se Kann og Kristoffersen 2015). Når vi ser på de helserelaterte ytelsene samlet, så er dataene bare sammenlignbare fra 2010, da arbeidsavklaringspenger ble innført. Fra 2010 til 2017 har andelen av befolkningen som mottar arbeidsavklaringspenger på grunn av psykiske lidelser gått ned, mens andelen som mottar uføretrygd på grunn av psykiske lidelser har gått opp.

Usikkerhet om klima og miljø

I Norge kan klimaendringer medføre økt utbredelse av skadedyr og insekter, lengre pollensesonger og nye pollenallergier (FHI 2018). Mer uvær med mye nedbør kan utløse flere skred med fare for ulykker, skader og dødsfall. Økt forekomst av posttraumatisk stresslidelse (PTSD), depresjon og angstlidelser er påvist i etterkant av ekstremvær og naturkatastrofer. Klimaendringer påvirker utbredelsen av smittsomme sykdommer. Klimaendringer og behandling rammer vanligvis de svakeste hardest (FHI 2018).

Antibiotikaresistens øker

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 (FHI 2018). Infeksjonssykdommer kan øke sykdomsbyrden, siden det kan ta lang tid å bli frisk av alvorlige infeksjoner med antibiotikaresistente bakterier. Selv om det er usikkerhet knyttet til konsekvensene av antibiotikaresistens, forventer vi ikke store endringer fram mot 2030.

Helsetilstanden og samfunnsforhold henger sammen

Helse og levevaner, som for eksempel røyking, kosthold og fysisk aktivitet, henger tett sammen med samfunnsforhold, lokalmiljø, boligforhold og levekår. Ulikhet, boforhold og levekår påvirker også sykdomsutviklingen i befolkningen (Dahl 2014). Psykiske lidelser blant unge ser ut til å ha klare sammenhenger med sosiale forhold (Sletten 2017). Inntektsforskjeller påvirker helsen negativt, viser Pickett og Wilkinson (2015) i en artikkel som sammenfatter forskningen på området. Inntektsforskjellene i Norge er lavere enn i mange land, men har økt betydelig de siste årene.

På globalt nivå er teknologi den dominerende faktoren bak økte lønnsforskjeller, og dermed økte ulikheter (NHO 2018). Rask teknologisk utvikling vil slik sett kunne forsterke disse tendensene i årene som kommer. Dersom de som eier teknologien får større deler av overskuddet, kan forskjellene øke. Dette samsvarer med et tydelig mønster de siste tiårene: Der arbeidstakernes andel av verdiskapingen («faktorinntekten») har avtatt, har kapitaleiernes andel økt. Hvordan utviklingen i ulikhet vil utvikle seg, må følges nøye fordi det har betydning for helseutviklingen. En særlig utfordring er den høye forekomsten av lavinntekt over lang tid og andre levekårsutfordringer blant noen innvandrergupper (se kapittel 9.1).

10.2 Færre mottar helserelaterte trygdeytelser

Det er relativt få som mottar helserelaterte ytelser mer enn i 2–5 år, mens det er en stor andel av befolkningen som er «innom» sykepengen og andre helserelaterte

¹⁷ eller tilsvarende ytelser før arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010.

ytelser i løpet av en femårsperiode (Brage m.fl. 2013, Kann og Sutterud 2017a). Samtidig er stadig flere delvis i jobb mens de er syke. Dette gjelder både mottakere av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. NAV forventer at denne utviklingen vil fortsette.

I løpet av fem år har over halvparten av befolkningen i yrkesaktiv alder mottatt en eller flere inntektssikringsytelser¹⁸ fra NAV (Kann og Sutterud 2017a). Hvis vi bare ser på de helserelaterte ytelsene, er mønsteret det samme. I løpet av ett år er ca. 800 000 personer sykmeldt på et eller annet tidspunkt. Det er stor utskifting fra år til år av hvem som inngår i denne gruppen. I løpet av et år har omtrent en tredel av arbeidstakere minst ett sykefravær, og gjennom en seksårsperiode er 35 prosent av arbeidstakerne innom gruppen som i et gitt år står for 80 prosent av sykefraværet. Det betyr at det hele tiden er nye grupper som vil ha behov for kontakt med NAV, noe som gjør det viktig at kontakten mellom NAV, den enkelte og arbeidsgiverne kan gjøres effektivt og på

den måten som passer den enkelte best. De digitale plattformene som understøtter denne kontakten er i rask utvikling og forbedres stadig.

Sterk nedgang i helserelaterte trygdeytelser for de eldste

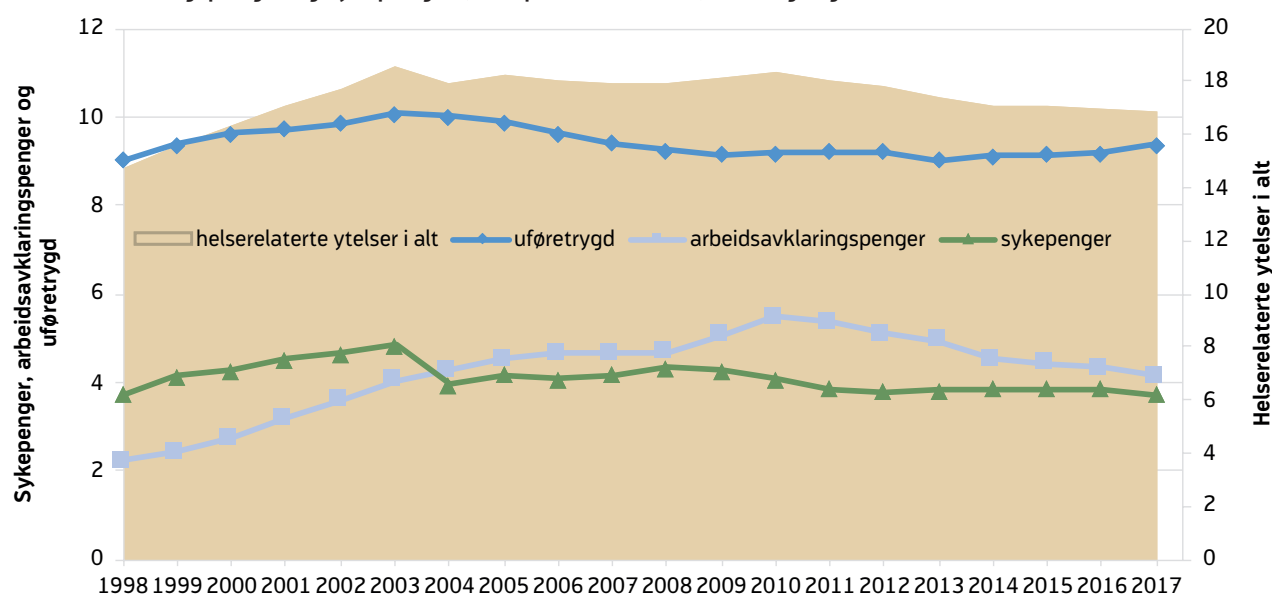
Etter 2009 har andelen som får helserelaterte ytelser falt og var ved utgangen av 2017 på 17 prosent av befolkningen mellom 18–66 år, eller 13 prosent, dersom vi ser bort fra de som mottar sykepenger (figur 10.3). Det skyldes særlig at andelen mottakere over 50 år har falt (Kann og Sutterud 2017a). Foreløpige tall for 2018 viser en ytterligere nedgang fra 2017.

Fordi de eldste i størst grad bruker helserelaterte ytelser, og bruken over tid har falt kraftig i disse aldersgruppene, vil det trekke i retning av at færre benytter slike ytelser i årene som kommer. I motsatt retning trekker det faktum at aldersgruppen 60–66 år som øker mest i antall fram mot 2030. Andelen på helserelaterte ytelser kan derfor alt i alt forventes å ligge relativt stabilt fram mot 2030 (figur 10.4).

¹⁸ helserelaterte ytelser, dagpenger, overgangsstønad, tiltakspenger (sosialhjelp er ikke med, og vil øke andelen ytterligere)

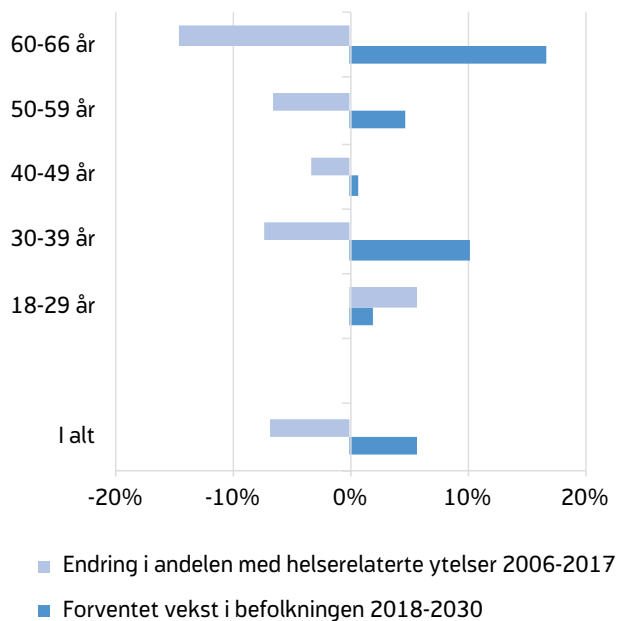
At reduksjonen i bruk av helserelaterte ytelser har skjedd samtidig med at vi har fått stadig flere med over-

Figur 10.3. Andelen av befolkningen 18–66 år på helserelaterte ytelser i alt (høyre akse), og andelen på uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger (målt på venstre akse) ved utgangen av årene 1998–2017. Prosent



Kilde: NAV

Figur 10.4. Endring i andelen med helserelaterte ytelser 2006–2017 og forventet endring i befolkningen fra 2018 til 2030, etter alder



Kilde: NAV

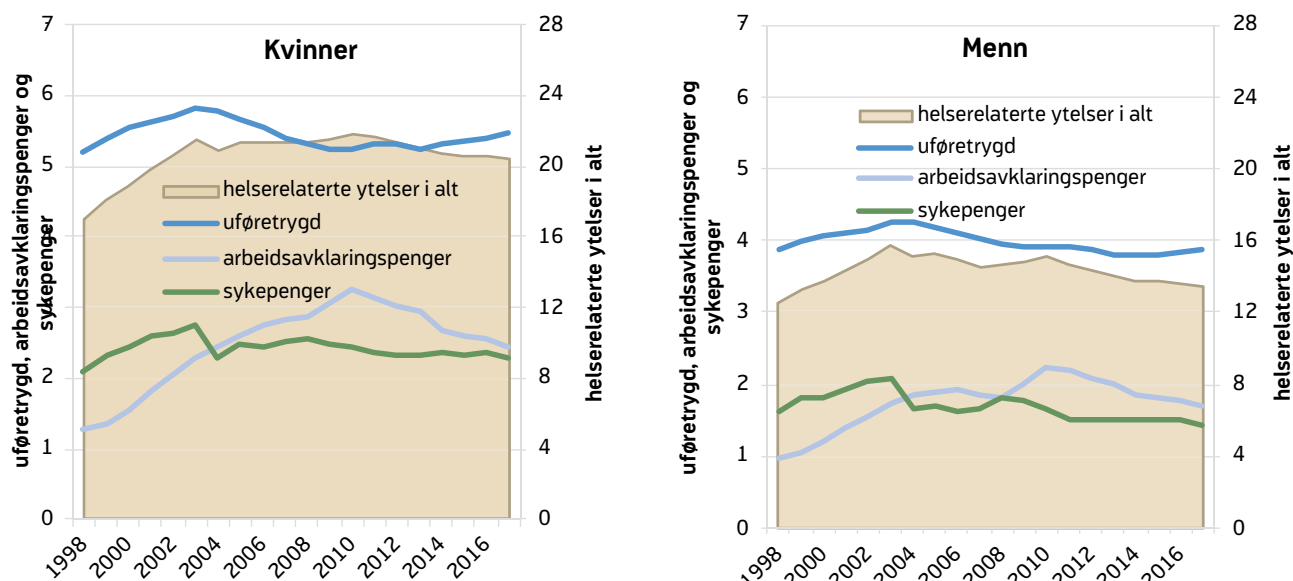
vekt i alle aldersgrupper, kan bety at andre helsegevinster har vært større og oppveiet problemene knyttet til overvekt. At dødeligheten også er redusert kraftig de

siste årene, bekrefter dette bildet. Det kan også være at flere med redusert helse deltar i arbeidslivet, ut fra at andelen med graderte ytelser har økt over tid.

Flere på helserelaterte ytelser når arbeidsledigheten er høy

Konjunktorene på arbeidsmarkedet betyr mye for hvor mange som får innvilget en helserelatert ytelse, og hvor mange som går ut av helserelatert ytelse (se for eksempel Nossen 2014, Kann og Kristoffersen 2014, Kann og Kristoffersen 2015 og Kann m.fl. 2016). Et godt arbeidsmarked fram til 2009 reduserte for eksempel antall nye mottakere av de midlertidige ytelsene, og antallet som sluttet å motta disse ytelsene, økte. Det samme så vi da ledigheten økte i 2014/2015 og avtok i 2017. Det kan være en viss «gråsone» mellom arbeidsledighetstrygd (dagpenger) og midlertidige helserelaterte ytelser. Noen arbeidsledige med dårlig helse kan motta en helserelatert ytelse i en periode, men det motsatte kan også forekomme. Risikoen for slik medikalisering er særlig høy i en nedgangskonjunktur. På hvilken måte arbeidsledigheten utvikler seg fram mot 2030, vil derfor trolig ha stor betydning for antallet på helserelaterte ytelser.

Figur 10.5. Andelen av befolkningen 18–66 år med helserelaterte ytelser, etter kjønn. Prosent



Kilde: NAV

Forskjellene mellom kvinner og menn øker

Det er store kjønnsforskjeller i antall mottakere av helserelaterte ytelser, og forskjellene er økende. Av de helserelaterte ytelsene er forskjellene størst – og økende – når det gjelder sykepengen. Selv om noe av forskjellen kan forklares, er det fremdeles mye vi ikke vet årsakene til (se for eksempel Nilsen m.fl. 2017).

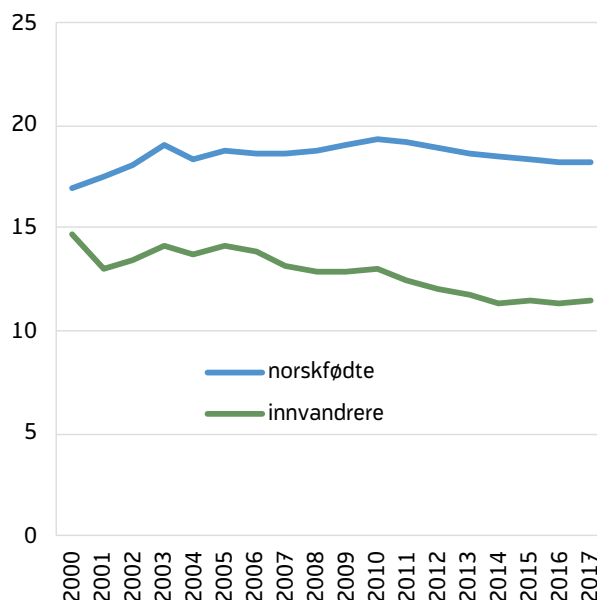
En doktoravhandling fra 2018 studerer variasjonen i sykefravær mellom arbeidsplasser (Ulvestad 2018). Analysen viser at omtrent 40 prosent av forskjellene i sykefravær mellom arbeidsplasser skyldes forhold ved arbeidsplassen selv, mens resten skyldes ulik sammensetning av ansatte. Videre indikerer resultatene at det høye sykefraværet i kommunal sektor, ikke skyldes at kommunale arbeidsplasser er mer «fraværsskapende», men i stedet 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 kan bli en viktig oppgave både for arbeidsgivere og NAV i årene framover.

Innvandrere mottar sjeldnere helserelaterte ytelser

De som er født i et annet land mottar i langt mindre grad helserelaterte ytelser enn de som er født i Norge. 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. 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, og som dermed trolig er en gruppe med relativt god helse. Når innvandringen øker, så bidrar dette isolert sett til at andelen av befolkningen som mottar ytelser går ned (figur 10.6). Innvandrere mottar imidlertid andre ytelser som sosialhjelp og dagpenger i større grad, og samlet sett blir dermed andelen som mottar trygd omtrent lik for innvandrere og de som er født i Norge.

Andelen innvandrere på helserelaterte ytelser varierer med kjønn og alder (figur 10.7). Blant menn over 50 år, er innvandrerne overrepresentert i andelen med helserelaterte ytelser. Ettersom innvandrere blir eldre

Figur 10.6. Andelen norskfødte og innvandrerbefolkningen i alderen 18–66 år på helserelaterte ytelser¹⁹ ved utgangen av årene 2000–2017. Prosent



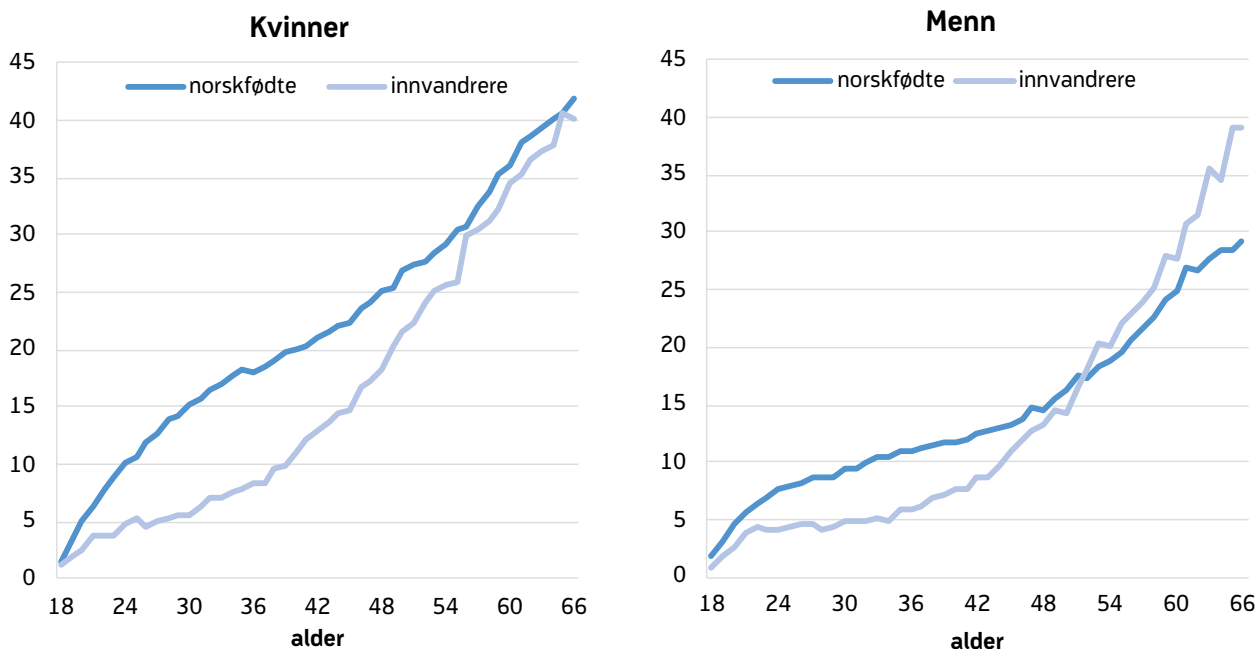
Kilde: NAV

sammenliknet med norskfødte, kan derfor dette bildet snu. Av kvinner er norskfødte overrepresentert på helserelaterte ytelser i alle aldersgrupper (figur 10.7). Det henger trolig sammen med at mange grupper innvandrerkvinner har lav sysselsetting og dermed ikke rett til en helserelatert ytelse.

Bratsberg m. fl. (2011) 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 trygdeytelser i begynnelsen, men etter 10–15 år i landet er det en tendens til at flere mottar slike ytelser. Siden dette mønsteret går igjen nokså uavhengig av tidspunktet for ankomst til Norge, er det vanskelig å forklare fenomenet med konjunkturbevegelser. Det ser dermed ut til at det er utstøtingsmekanismer i

¹⁹ Antall på helserelaterte ytelser er korrigert for dobbelttellingene både i figur 10.6 og 10.7.

Figur 10.7. Andelen norskfødte og innvandrerbefolkningen i alderen 18–66 år på helserelaterte ytelser i 2017, etter kjønn og alder. Prosent



Kilde: NAV

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.

Kraftig økning i uføretrygd blant unge

De siste 20 årene har andelen på helserelaterte ytelser blant unge vært stabil og ligget på mellom 6 og 7 prosent i aldersgruppen 18–29 år (figur 10.9) (Kann og Sutterud 2017a). Fra 2001–2018 falt sykefraværet i denne gruppen med hele 45 prosent.

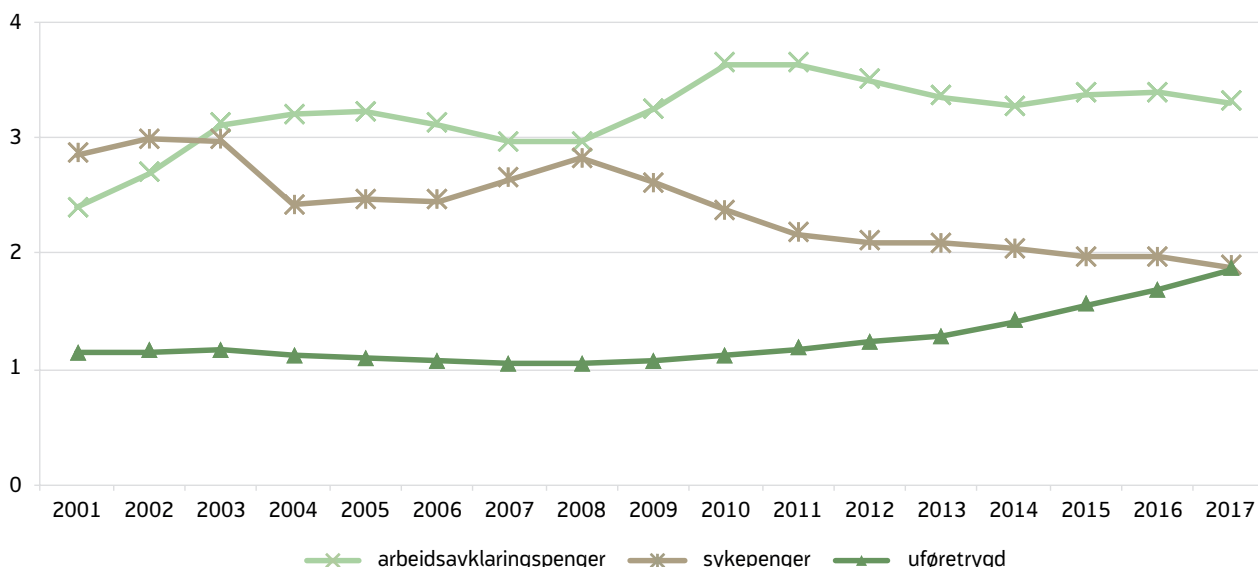
Uføreratene for de unge har imidlertid økt kraftig. Andelen på arbeidsavklaringspenger, og de tidligere ytelsene som ble erstattet av arbeidsavklaringspenger, økte fram til 2010, men har deretter gått ned. Den viktigste faktoren bak veksten i unge med uføretrygd er at stadig flere 18-åringar blir uføretrygdet. Den vanligste diagnosen er psykisk utviklingshemming. Det kan skyldes at flere blir født med funksjonshemninger, 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 funksjonshemninger, slik at andelen som blir voksne og blir uføretrygdet, har økt. En

annen diagnosegruppe som har økt blant de som blir uføretrygdet som 18-åringar, er Asperger syndrom og autisme²⁰. 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.

Økningen i antallet unge som får uføretrygd før de fyller 24 år har pågått helt siden 1970-tallet (Brage og Thune 2008 og 2015). En del av økningen skyldes sannsynligvis at det stadig blir flere levendefødte barn med misdannelser. Vi ser at det er stor grad av samvariasjon mellom antallet som blir uføre før 24 år og antall levendefødte med medfødte misdannelser 24 år etter (figur 10.10). Det er kun et mindretall av de med misdannelser som blir uføretrygdet, men samvariasjonen er såpass stor at vi mener det er grunn til å tro at dette kan forklare noe av økningen vi har sett blant unge uføretrygdete de siste årene. Dersom dette er årsaken, kan vi forvente at veksten vil fortsette fram til 2030.

²⁰ Blant disse er det, i likhet med de med misdannelser, stor variasjon i funksjonsnivået. Det er kun de dårligst fungerende som innvilges uføretrygd.

Figur 10.8. Mottakere av helserelaterte ytelser som andel av befolkningen 18–29 år. Utgangen av året 1998–2017. Prosent



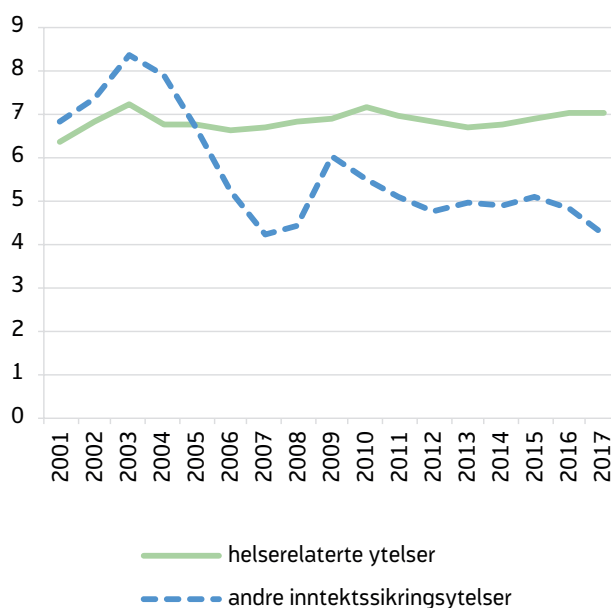
Kilde: NAV

Vi ser at det skjedde et markant skifte fra ikke-helse-relaterte inntektsytelser (dagpenger, sosialhjelp, overgangsstønad og tiltakspenger) til helserelaterte ytelser (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) i perioden 2002–2004 (figur 10.8). Før 2005 var ikke-helserelaterte ytelser vanligere enn de helserelaterte, men falt betydelig i perioden 2004–2007, og har siden den gang ligget betydelig lavere. Det kan knyttes til at varigheten på dagpenger med redusert fra tre til to år, og at stønad til enslige forsørgere ble strammet inn (Kann og Sutterud 2017a).

Motstykket til antallet på trygd, er antallet som er sysselsatt. Sysselsettingen blant unge ligger også høyt i Norge, 6 prosentpoeng over snittet i OECD²¹. 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 2017a, men det siden 2007²² har det vært en økning på 1,3 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 lavest i OECD sammen med Island og Sverige i andel unge i gruppen NEET, er det en utvikling som bør følges nøye (figur 10.11 og 10.12) (OECD 2018).

Figur 10.9. Mottakere av inntektssikringsytelser som andel av befolkningen 18–29 år. Tall ved utgangen av året 1998–2017. Prosent

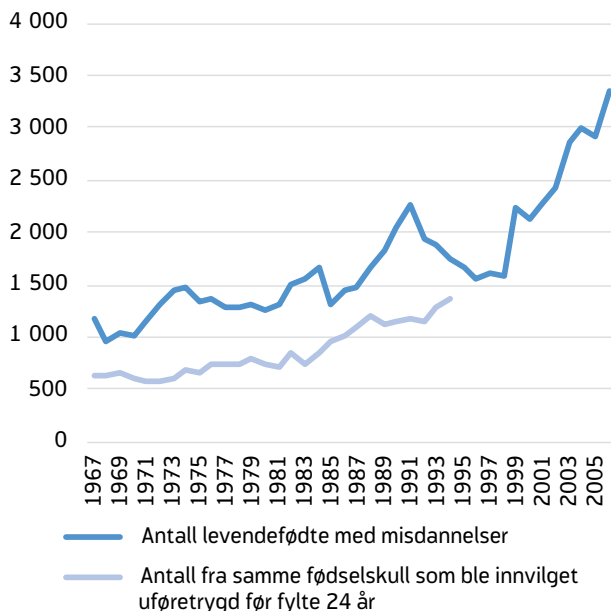


Kilde: NAV

²¹ Kategoriene er gjensidig utelukkende. OECD har i denne statistikken definert de som kombinerer sysselsetting med utdanning som «ikke sysselsatte».

²² 2007 var det året med høyest sysselsetting blant unge i Norge i perioden 1997–2018.

Figur 10.10. Antall med medfødte misdannelser, etter fødselsår og antallet fra samme fødselskull som ble innvilget uføretrygd før fylte 24 år



Kilde: NAV og medisinsk fødselsregister

Vi har også sett på hvor mange unge som starter eller slutter å motta en helserelatert ytelse hvert år²³ (figur 10.13). For 20–29-åringene kan det se ut til å være en svakt avtagende trend i antall som kommer inn på en slik ytelse når man ser hele perioden under ett, særlig etter 2005 (figur 10.12). I 2002 var det en markant økning. Det skyldes trolig innstramminger i dagpengeregulverket (maksimal varighet ble som hovedregel redusert fra 3 til 2 år). Unge uten arbeid og med helseproblemer fikk kanskje i noe større grad innvilget helserelaterte ytelser.

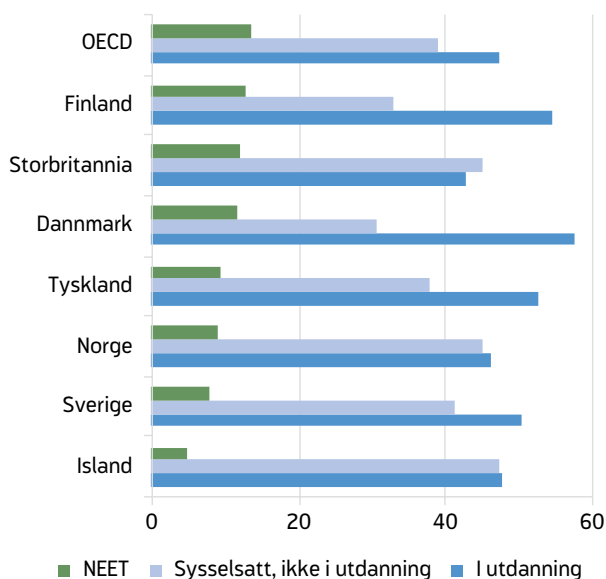
Vi ser at antallet som får innvilget en helserelatert ytelse er høy i perioder hvor ledigheten er høy (2003/2004, 2009 og 2014/2015). Da er også avgangen lav, noe som betyr at de som allerede mottar en ytelse har vanskelig for å komme seg i arbeid i perioder med høy ledighet.

Teknologisk utvikling kan gi økt strukturledighet²⁴, og det kan føre til at tilstrømmingen til helserelaterte

²³ Overganger fra en helserelatert ytelse til en annen, defineres da ikke som at man starter eller slutter med helserelaterte ytelser.

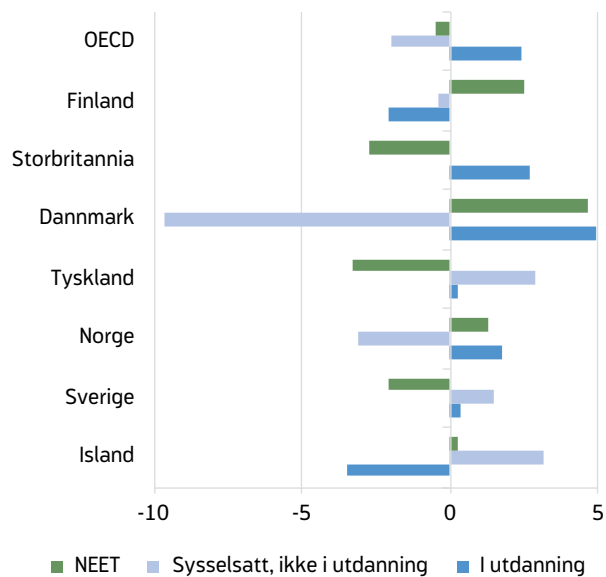
²⁴ Ledighet som oppstår når de arbeidsledige ikke har de kvalifikasjonene som kreves for de jobbene som er ledige.

Figur 10.11. Unge mellom 15 og 29 år, etter aktivitet i 2017. Prosentandel



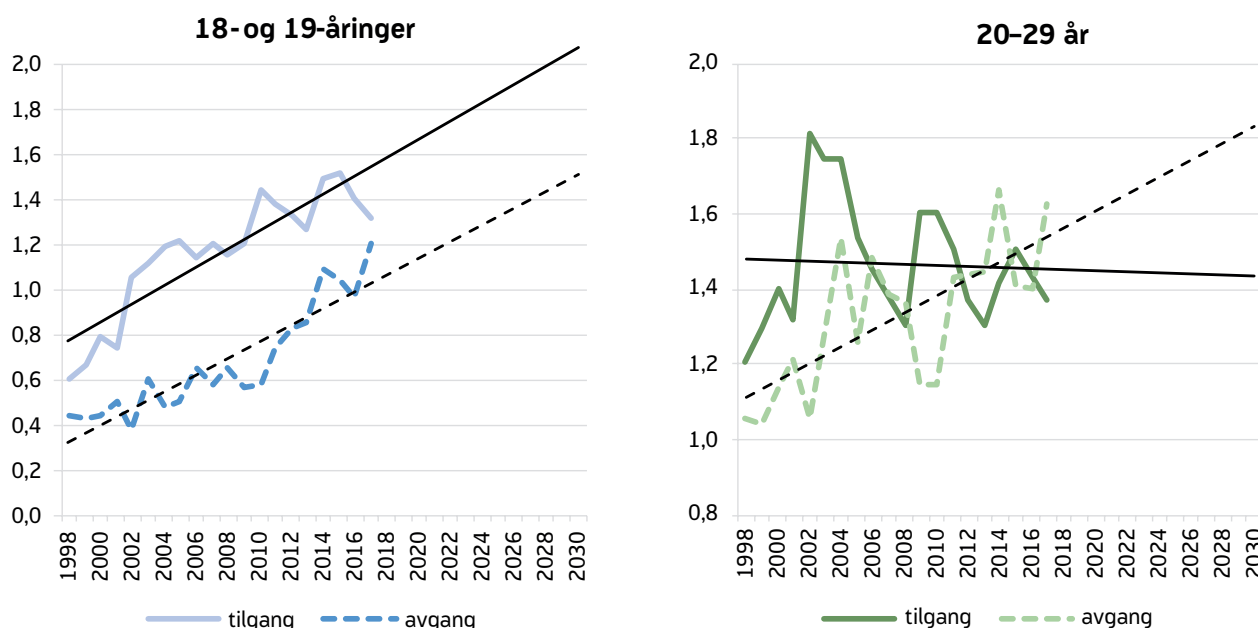
Kilde: OECD

Figur 10.12. Unge mellom 15 og 29 år, etter aktivitet. Endring i prosentandel 2007-2017



Kilde: OECD

Figur 10.13. Tilgang (antall nye tilfeller innvilget) til arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd og avgang (avsluttede tilfeller) som andel av befolkningen. 1998–2017. Prosent



Kilde: NAV

ytelser blir større, jf. erfaringene fra oljekrisen i Rogaland der det ble flere langtidssykefravær og flere på AAP (Lima 2016, Kann m. fl. 2016).

Blant 18- og 19-åringer er det en langvarig økning i antallet som får innvilget en helserelatert ytelse. Her utgjør unge uføretrygdene en betydelig andel av nye mottakere. Men om økningen skyldes dårligere helse eller at flere behov avdekkes er ikke kjent. De medisinske sammenhengene mellom premature barn og innvilgelse av uføretrygd er heller ikke dokumentert, det er kun påvist en samvariasjon mellom disse forholdene. Utenom utviklingshemming er organiske lidelser, schizofreni og dype utviklingsforstyrrelser samt atferds- og personlighetsforstyrrelser de vanligste psykiske lidelsene blant unge uføre. Mange av de som kommer på helserelaterte ytelser i ung alder forventes å ha behov for støtte og tilrettelegging hele livet.

Å bedre behandling av unge med psykiske lidelser og bedre tilrettelegging i arbeidslivet for personer med psykiske plager er også viktig. Helsesektoren og NAV skal, gjennom et tettere samarbeid, utvikle modeller og arbeidsmåter for å sikre smidighet og helhet i tilbudene. Etatene skal også tilrettelegge for felles syste-

matisk kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling innen fagområdet arbeid og helse.

Funksjonshemmede ønsker å delta

Syssetsettingen av funksjonshemmede har holdt seg på et stabilt lavt nivå i mange år. Arbeidskraftundersøkelsen fra september 2017 viser at 43 prosent av gruppen funksjonshemmede er i arbeid²⁵. 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 imidlertid andelen som mottar trygdeytelser høy, og en spesielt stor andel mottar helserelaterte ytelser. Norge har et høyt sykefravær sammenliknet med andre land. Internasjonale sammenlikninger av sykefraværet tar ofte utgangspunkt i de ulike lands arbeidskraftsundersøkelser (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 m.fl. 2012)

²⁵ <https://www.ssb.no/akutu>

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 m. fl. 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 m.fl. 2015). Tall fra OECD viser samme mønster. Barth m.fl. 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 arbeidsledighetstrygd, 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. Andelen 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 ytelser. Når medisinske diagnoser er inngangskriterium for ytelser, 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, Nielsen og Strand 2014).

Frisch-senteret har gjennomført en effektundersøkelse som tyder på at lokale variasjoner i praktisering av tildeling av arbeidsavklaringspenger kan bidra til en «medikalisering» av sosiale problemer og arbeidsledighet, og at dette igjen svekker den enkeltes tilknytning til arbeidslivet (Schreiner 2016). Funnene tyder på at tildeling av arbeidsavklaringspenger til unge i stedet for dagpenger og sosialhjelp generelt øker sannsynligheten for en svakere arbeidsmarkedstilknytning 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 helserelatert ytelse dersom inngangskriteriene praktiseres strengere.

Høye sysselsettingsandeler for svake grupper

I et land med små lønnsforskjeller og et sjenerøst trygdesystem, 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 m.fl. (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 forutsetter tillit

Vilkår om aktivitetsplikt for mottak av velferdsytelser er en felleseuropeisk trend. Krav om aktivitet innebærer at retten til velferdsytelser forutsetter at mottaker 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 aktivitetskrav implementeres i NAV, vil ha stor betydning for effektene. Det kan ha negativ innvirkning for den enkelte og for oppfatningen av NAV dersom kravene ikke er rimelige, uhensiktsmessige eller er vanskelige eller umulig å innfri. Forskning viser at det er mange problemer knyttet til aktivitetskrav som må løses for at brukerne beholder tilliten til NAV (Hagelund m.fl. 2016, Kann m.fl. 2012, Lima m.fl. 2017).

Flere undersøkelser tyder på at aktivitetskravet har bidratt kraftig til redusert sykefravær da det ble innført i 2004 se Markussen 2010 og Kann og Brage 2007, Kann m.fl. 2012). Hedmark innførte strengere aktivitetskrav 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 m.fl. 2017, Kann og Lima 2015, Hernæs m.fl. 2017). Reduksjonen i sykefraværet har også ført til lavere rekruttering til langvarige helserelevante ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (Kann m.fl. 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.

Når det gjelder psykiske lidelser, er det lite kunnskap om hvordan det kan tilrettelegges best mulig for denne sykdomsgruppen. Bruk av tilretteleggingstilskudd, eventuelt lønn til vikarer som avlaster den sykmeldte, kan være en mulig måte å tilrettelegge på, men også ulike hjelpemidler.

Tettere samarbeid med helse- og utdanningssektoren

For å få flere i arbeid og færre på trygdeytelser, må NAV legge mer vekt på tilretteleggingsbehov, ressurser og arbeidsevne i samarbeid med arbeidstaker og arbeidsgiver. Det vil kreve mer målrettet oppfølgingsinnsats uavhengig av diagnose, ytelse og alder, samt at NAV må jobbe for regelverksendringer som understøtter målet. Det vil også gi behov for mer samhandling på tvers, særlig med helse- og utdanningssektoren. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har laget en strategi for felles innsats for arbeid og helse. Målet er å få flere i arbeid. Det skal utvikles modeller og arbeidsmåter for å sikre helhet i tilbudene.

10.3 Refleksjonsspørsmål

- Hva betyr det for NAV at folk får bedre helse?
- Hvordan unngå at rask omstillingstakt fører til fleire på helserelaterte ytelser?
- For hvem og når kan arbeid være godt for helsen?
- Hvordan bør NAV samarbeide med helsevesenet?
- Hvordan hindre utenforskap for personer med psykiske lidelser?

11. POLITISKE TRENDER

Arbeids- og velferdspolitikken har som mål å støtte oppunder høy velferd og god fordeling i befolkningen. For å nå disse målene må politikken tilpasses samfunnsutviklingen, både for å utnytte muligheter og for å løse problemer. Høy sysselsetting er helt sentralt, både for å sikre høy verdiskaping og som fordelingspolitisk instrument.

Arbeids- og velferdspolitikken er delvis rettet mot befolkningen gjennom utforming av velferdsordninger og andre tiltak som kan påvirke mulighetene og insentivene til å være i inntektsgivende arbeid, men kan også være rettet mot arbeidsgiverne. Utviklingen i velferd og fordeling er også påvirket av innretningen av andre politikkområder som har betydning for økonomisk vekst som helse, utdanning og internasjonale forhold. I tillegg vil NAV, som en stor, offentlig aktør, være påvirket av og en pådriver for moderniserings- og digitaliseringspolitikk.

11.1 Samfunnstrendene ligger til grunn for arbeids- og velferdspolitikken

Politiske vedtak forberedes og besluttes av den til enhver tid sittende regjering og storting. Viktige samfunnstrender har samtidig vært utgangspunktet for reformer av arbeids- og velferdspolitikken i Norge. Pensjonsreformen et eksempel på dette. I Norge starter reformarbeid ofte med at et offentlig oppnevnt utvalg eller en ekspertgruppe får i oppdrag å vurdere behovet for mulige politikkendringer og komme med konkrete forslag. NAVs fagekspertise og erfaringer fra forvaltningen benyttes ofte inn i slike arbeider. Det bidrar til en kunnskapsbasert politikkutvikling.

11.2 Aldring og innvandring påvirker arbeidsmarkedspolitikken

Et politisk grep for å redusere effektene av aldringen av befolkningen er å gi bedre økonomiske insentiver til å jobbe lenger. Flere eldre i arbeidslivet kan stille nye krav til arbeidsmarkedspolitikken, ettersom flere

i eldre aldersgrupper vil ha behov for tiltak eller annen bistand for å holde seg i jobb eller komme over i andre jobber.

Endringer i alderssammensetningen kan innebære at arbeidsmarkedspolitikken må innrettes med sikte på et tydeligere livsløpsperspektiv. Unge som ikke kommer inn i arbeidsmarkedet på grunn av manglende fullført videregående opplæring vil kunne ha ganske andre behov enn eldre arbeidstakere med lang erfaring, men som har behov for å komme over i en mindre fysisk belastende jobb mot slutten av karrieren.

En større andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn trekker også i retning av at arbeidsmarkedspolitikken i større grad bør videreutvikles i retning av fleksible løsninger som kan tilpasses individuelle behov. Likhetstrekket mellom eldre med lang erfaring fra norsk arbeidsliv og unge med flyktningebakgrunn, er at begge grupper kan ha nytte av tiltak og opplæring knyttet opp til det ordinære arbeidslivet. For å lage gode og effektive løsninger for disse gruppene, vil det derfor være behov for å se utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken i sammenheng. Det innebærer et tett samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene, NAV og arbeidslivet. Blant flyktninger med lav kompetanse vil det være behov for å i større grad å kunne tilby lengre kvalifiseringsløp i samarbeid med andre offentlige tjenesteleverandører. Det vil kreve større grunninvesteringer for å muliggjøre sysselsetting og dermed framtidige gevinster.

NAV samarbeider allerede mye med utdanningssektoren. I de senere årene har også samarbeid med, og tjenester for, arbeidsgiverne fått økt prioritet. Det er et godt fundament for videreutvikling av en livsløpsbasert utdannings- og arbeidsmarkedspolitik. En utfordring kan være å lykkes med å etablere effektive og fleksible løsninger for mangfoldet av mulige deltakere, og som ikke er for kompliserte å forvalte.

11.3 Avveining mellom insentiver og fordeling – et politisk dilemma

Avveining mellom hensynet til insentiver og fordeling er et grunnleggende dilemma i utformingen av velferdspolitikken. Folketrygdens stønadsordninger har som formål å gi økonomisk og sosial trygghet. Samtidig skal trygdeordningene i minst mulig grad stimulere til å velge bort inntektsgivende arbeid til fordel for trygd.

Behovsprøvede ytelser kan være effektive for å bekjempe fattigdom, men de medfører ofte dårlige insentiver til å være i arbeid. Økende barnefattigdom i Norge (se kapittel 9), særlig i en del innvandrergupper med lav sysselsetting, viser at tiltak som sikrer at flest mulig i yrkesaktiv alder er i arbeid er en viktig del av velferdspolitikken.

Vektleggingen av de ulike hensynene vil påvirkes av hvilken regjering og hvilket stortingsflertall vi har. Samtidig er det nokså bred politisk enighet om de store linjene i arbeids- og velferdspolitikken, slik at vektleggingen mellom effektivitet og fordeling kan gå på tvers av den tradisjonelle venstre- og høyreaksen i politikken.

Norge har relativt høy sysselsetting i internasjonal sammenheng. Det har likevel vært en svak nedgang i yrkesdeltakelsen det siste tiåret, mens yrkesdeltakelsen i flere andre sammenliknbare land har økt. Økt innvandring har isolert sett bidratt til å øke antallet personer som mangler grunnleggende ferdigheter for å komme inn på arbeidsmarkedet. Det har vært en bred enighet i Norge i flere år om at vi skal ha ett arbeidsmarked, hvor alle skal sikres nødvendige rettigheter og en lønn å leve av. For å sikre deltakelse i arbeidslivet har Norge derfor valgt å satse på kompetanse og opprustning av den enkelte arbeidssøker, fremfor reduserte minstelønner og svekkede rettigheter (NOU 2017:2). Allikevel observeres press på lønninger og økt innslag av midlertidige stillinger innen enkelte næringer (Berg m.fl. 2016). Skal vi framover klare å oppnå en høyere sysselsetting enn i dag uten reduserte minstelønninger og økte forskjeller, stiller dette store krav til utformingen av den samlede sysselsettingspolitikken, herunder arbeids- og velferdspolitikken.

I januar 2018 oppnevnte regjeringen en ekspertgruppe som blant annet har fått i mandat å vurdere om offentlige overføringer og støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig formålsrettet og egnet til å støtte oppunder økt yrkesdeltakelse og sysselsetting.

Ekspertgruppen er fase 1 av et sysselsettingsutvalg – partene i arbeidslivet skal trekkes inn i fase 2. Det er grunn til å anta at de forslagene til tiltak og endringer som dette arbeidet munner ut i, vil være et viktig grunnlag for politikktutviklingen på dette området i årene framover.

17 år etter at den første IA-avtalen ble inngått, er målene om redusert sykefravær fortsatt ikke nådd. Det er derfor grunn til å anta at nye tiltak for å få redusert sykefraværet vil stå sentralt i diskusjonene framover. Det er viktig at NAV bidrar i dette arbeidet, både med kunnskap om hvordan ordninger og tiltak fungerer i dag og vurderinger av hvordan forslag til endringer eventuelt kan forvaltes og hva slags effekt de kan ha.

11.4 Nye arbeidsformer utfordrer arbeids- og velferdspolitikken

Den teknologiske utviklingen er en viktig drivkraft bak endringer i arbeidslivet. Nye måter å organisere næringsvirksomhet på, ofte med løsere tilknytningsformer for de ansatte, stiller samtidig NAV overfor nye utfordringer; for eksempel med hensyn til kontakt med arbeidsgiver om ansvar for oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen og vedrørende kontroll av om krav til aktivitet og kriterier for mottak av ytelser er oppfylt.

Et offentlig utvalg har nylig vurdert mulighetene og utfordringene som delingsøkonomien gir (NOU 2017:4). Utvalget kom til at det foreløpig ikke er behov for større regelverkstilpasninger som følge av delingsøkonomien. Arbeidslivet i Norge er i hovedsak preget av ryddige forhold. Innen enkelte bransjer er imidlertid ansatte utsatt for sosial dumping, som kan være kombinert med trygdemisbruk og andre former for kriminalitet. Den teknologiske utviklingen har økt risikoen for former for økonomisk kriminalitet. Samtidig gir den teknologiske utviklingen nye muligheter

til å avdekke slike misligheter. Både lovverk og samarbeid mellom myndigheter, både nasjonalt og internasjonalt, vil måtte videreutvikles i årene framover. Erfaringer med forvaltning av dagens regelverk er sentralt i dette arbeidet, men det vil også være nødvendig å finne nye samarbeidsformer og arbeidsmetoder.

I Norge er andelen som driver selvstendig næringsvirksomhet relativt lav. For en del brukergrupper kan likevel muligheten til å bygge opp sin egen virksomhet være en egnet kanal til å få brukt sine talenter eller komme ut av arbeidsledighet og passivitet. En del innvandrere kommer fra kulturer hvor det er vanlig å drive sin egen virksomhet. For andre kan ny teknologi være basis for og gi muligheter til å realisere nye forretningsideer. Det finnes allerede muligheter til å kombinere mottak av dagpenger med oppstart av egen virksomhet. Det er også relativt lett å starte en virksomhet i Norge. Likevel kan det komme forslag om ytterligere tiltak for ytterligere å stimulere til entreprenørskap. NAV kan tenkes å bli involvert; for eksempel gjennom ordninger som kan gjøre entreprenørskap til et mer brukt alternativ til ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Norge har et godt utviklet inntektssikringssystem som omfatter de fleste, og med minstenivåer som er høye i internasjonal sammenheng. I den offentlige debatten har det imidlertid vært reist spørsmål ved om et slikt system vil kunne gi tilstrekkelig inntektssikring i et framtidig arbeidsliv hvor flere kan bli utsatt for perioder med arbeidsledighet eller undersysselsetting, og der flere jobber som selvstendige eller med løsere tilknytning til en arbeidsgiver og kanskje i perioder har jobber i andre land. Borgerlønn, eller en basisinntekt for alle, har blitt foreslått som et alternativ. Det synes likevel urealistisk at en slik borgerlønn skal kunne innføres uten et vesentlig høyere skattenivå eller at ytelsen blir så lav at den ikke vil skjerme dem som virkelig trenger det fra fattigdom (OECD 2017).

Det kan likevel komme endringer i stønadssystemene for bedre å ivareta hensynet til dem som har såkalt «ikke-standard»-jobber og for å gi bedre økonomisk insentiv til å ta slike jobber. I Danmark er det for

eksempel innført regler som kan gi økte rettigheter til dagpenger ved å ta småjobber mens man er arbeidsledig. I Norge foregår en diskusjon av rettigheter til opptjening av tjenestepensjon fra første krone i inntekt.

11.5 Politiske krav til effektivisering av offentlig sektor

Digitalisering og automatisering har muliggjort etablering av færre og større NAV-enheter. Det har vært nødvendig for å møte de politiske kravene til effektivisering av offentlig sektor. Aldring av arbeidsstyrken og etter hvert fallende inntekter fra petroleumsvirksomheten, tilsier at kravene til effektiviseringer og innsparinger i offentlig sektor vil fortsette for å kunne opprettholde dagens nivå på ytelser fra det offentlige og for å håndtere den ventede økningen i helse- og omsorgstjenester. Det kan trekke i retning av regelverksforenkling for å legge bedre til rette for ytterligere digitalisering og effektivisering, for eksempel i form av færre trygdeytelser, færre særregler og færre regler som krever bruk av skjønn. En mulig trussel mot effektivisering kan være politisk detaljstyring. KS mener for eksempel at økt rettighetsfesting av velferdstjenester og et lokaldemokrati under press vil bli en trend fram mot 2023 (Zynk 2018).

Over tid har det skjedd store endringer i organiseringen av offentlige tjenester. NAV er i seg selv et resultat av en sammenslåing av de tidligere arbeids- og trygdeetatene og partnerskap med kommunene. Denne type endringer i arbeidsdeling og organisering vil være en naturlig del av hverdagen for mange virksomheter framover. NAV har etter hvert fått anledning til å disponere en del av tiltaksbudsjettet til selv å utføre oppgaver som tidligere i sin helhet ble kjøpt av eksterne leverandører. I 2018 foreslo regjeringen at ordningen med bedriftsintern opplæring (BIO) skal overføres til de nye fylkeskommunene, og det skal gjennomføres forsøk med kommunalt ansvar for AAP. I perioden 2017–2020 er det gjennomført eller planlagt til sammen 47 kommunesammenslåinger (Statsministerens kontor 2018), og det er i tillegg planlagt en rekke nye interkommunale løsninger som påvirker organiseringen av de lokale NAV-tjenestene.

Oppgavedeling og organisering av tjenestene vil også i framtiden bli endret. Det er likevel ingen klare trender i hvilken retning utviklingen går, men det er en politisk ambisjon (Meld St. 27 2015–2016) at offentlige tjenester skal oppleves som sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Som nevnt i kapittel 7 vil dette stille nye krav til politikkutvikling, samhandling og deling av data mellom etater.

Det er nødvendig for NAV å være åpen og samhandlende. I tillegg til omfattende samarbeid med andre offentlige instanser, samarbeider NAV med mange private aktører. Den teknologiske utviklingen har gitt nye muligheter til innhenting og deling av informasjon, som igjen kan gi rom for endret oppgavefordeling, raskere og billigere saksbehandling og bedre tjenester. Det er spesielt viktig at befolkningen har full tillit til sikkerheten rundt opplysningene NAV har om den enkelte. Det stiller krav til NAVs forvaltning, men også til innretningen av regelverket. For å bidra til at personvernlovgivningen utvikles på en måte som både ivaretar hensynet til informasjonssikkerhet og behovet for enkle og effektive tjenester, må NAV bidra med informasjon om erfaringer, utfordringer og mulige løsninger.

Krav til effektivisering innebærer at en må oppnå samme resultater med mindre ressurser. I samhandlingen med NAV sine brukere kan dette bety at en gjør mer av det som virker og mindre av det som ikke virker. For å få dette til er det nødvendig med et betydelig løft i kunnskapsgrunnlaget rundt arbeids- og velferdspolitikken. Dette krever både at vi systematisk tar til oss resultater fra andre lands forskning på området, men også at det jobbes systematisk med å etablere et kunnskapsgrunnlag basert på norsk kontekst og måte å løse oppgavene på. Dels er det behov for å øke både kvaliteten og relevansen i forskningen på arbeids- og velferdsområdet og dels vil det være behov for en økt innsats i form av flere, store forskningsprosjekter. Skal vi lykkes med dette arbeidet må det også være en vilje til å prøve ut nye måter å løse oppgavene på selv om det er en risiko for at forsøket ikke blir vellykket.

11.6 Digitaliseringspolitikk innebærer omstilling

Regjeringen har gjennom Digital agenda (Meld St. 27 2015–2016) tilrådt digitalt førstevalg, som innebærer at forvaltningen så langt som mulig skal være tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Med «brukerne» menes både privatpersoner, ansatte, arbeidsgiver og andre samarbeidspartnere. Digital agenda gir mål for regjeringens digitaliseringspolitikk, men er ikke alltid i samsvar med sektorpolitikken i de enkelte departementene.

En del av ambisjonene kan bli vanskelige å nå siden de settes opp mot andre hensyn i samfunnet som rettsikkerhet, personvern, arbeidsmarkedspolitikk og finansielle hensyn. Hvor langt er man for eksempel villig til å la NAV gå når det gjelder automatisk tildeling av rettigheter? Det vil kreve økt tverrdepartemental dialog for å bidra til at det kan utvikles gode digitale løsninger på arbeids- og velferdsområdet og muligheter for effektiv bruk av data på tvers av politikkområder.

Et hovedmål i Digital agenda er: «En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning». For NAVs del betyr det at vi må møte innbyggerne basert på situasjon/livshendelse og levere gode og effektive tjenester basert på kunnskapen om hver enkelt. Målet om brukerrettede tjenester vil kunne påvirke organiseringen og tjenesteleveransene i offentlig sektor. Det vil kreve økt tverrdepartemental dialog for å sikre at digitaliseringspolitikken og arbeids- og velferdspolitikken i større grad ses i sammenheng.

En rask digital utviklingstakt krever også at NAV sine rammebetingelser tilpasses og endres. Dette vil kunne utfordre tempoet i politikkutviklingen i og mellom berørte departementer.

11.7 Risiko for økende polarisering

Internasjonalt er det en trend i retning av økt politisk polarisering. Prebensen (2018) undersøker ulike mål for utviklingen i politisk polarisering i Norge og konkluderer med at polariseringen har vært uendret eller gått svakt ned det siste tiåret. Det er basert på hold-

ningsundersøkelser knyttet til ulike politiske spørsmål (blant annet om skatt og innvandring), der analysen finner at spredningen i synspunkter har vært uendret eller gått svakt ned fra 2007 til 2017. Analysen viser også at tilliten til offentlige institusjoner, som blant annet Stortinget, domstolene og politiet, heller ikke har gått ned i perioden. Oppslutningen om fløypartiene i stortingsvalg har dessuten vært stabil eller synkende fra 2005 til 2017, litt avhengig av hvilke partier man medregner.

Selv om vi så langt ikke kan påvise økende politisk polarisering i Norge, kan det være en risikofaktor ut fra samfunnsutviklingen i en del andre land, med Brexit-avstemningen i Storbritannia, nytt politisk klima etter valget av Donald Trump som president i USA, samt valg av populistiske politikere i land som Brasil og Italia som eksempler. Zynk (2018) spår at økt politisk og kulturell polarisering og økt «eliteforakt» vil bli en samfunnstrend i Norge de neste fem årene, drevet av større ulikhet, urbanisering og innvandring. Funnene er basert på en stordataanalyse gjennomført for KS basert på hva som skrives på norske nettsider og i sosiale media. Internasjonale trender og innvandring fra kulturer hvor tilliten til institusjoner og offentlig sektor er mindre, kan feste seg også i Norge. Utfordringen med å sikre bærekraftige velferdsordninger kan gi større forskjeller og dermed bidra til økt polarisering.

11.8 Behov for politikk som støtter opp under omstillingsevnen

I 2015/2016 kom det rekordmange flyktninger til Norge og mange andre europeiske land. Etter det har flyktningestrømmene avtatt kraftig. I deler av verden er det likevel fortsatt en spent situasjon som kan utløse nye bølger av flyktninger. Det er usikkert hvordan fattigdom og klimaendringer på litt lengre sikt kan påvirke internasjonale flyttemønstre. Befolkningen i disse landene mangler ofte de kvalifikasjonene som trengs i arbeidsmarkedet i høyt utviklede land. Samtidig innebærer aldringen av befolkningen at mange vestlige land vil ha behov for import av arbeidskraft.

Dette illustrerer betydningen av å ha en politikk for inkludering og for å kunne utnytte arbeidskraften

som er tilgjengelig. Det har allerede høy prioritet i Norge. NAV må bidra med kunnskap om effekten av tiltakene som brukes for å få folk i jobb. Dette kan omfatte politikkområder som ligger utenfor NAVs ansvarsområder, som utdanningspolitikken. Arbeidslivets parter vil også ha et ansvar gjennom lønnsdannelsen.

Innenfor en del næringer skjer det store endringer, drevet både av klima- og miljømessige mål og av den teknologiske utviklingen. Særlig er transportsektoren i stor endring. Et annet eksempel er gjenvinningssektoren. Klimaendringer kan videre få betydning for primærnæringene, både i Norge og andre land. En del av disse forholdene vil ha betydning for visse yrker og sektorer, mens de globale effektene så langt er vanskelig å forutsi.

Som en liten, åpen økonomi er Norge avhengig av å kunne handle varer og tjenester med andre land uten store hindre. En del næringer, særlig knyttet til oljesektoren, men også metallproduksjon, utenriks sjøfart og fiskerivirksomhet, produserer i stor grad for eksport. Samtidig er vi helt avhengig av å importere mange varer. Det er i etterkrigstiden utviklet et omfattende system for frihandel mellom land. Norge deltar i dette samarbeidet gjennom WTO og er en del av EØS-området.

USA har i den senere tid innført handelshindre, dels for å skjerme egne produsenter, og dels som sanksjoner mot andre land. Storbritannia har vedtatt å forlate EU i 2019. Det er på skrivende tidspunkt fortsatt uklart om EU-medlemskapet blir erstattet med avtaler som vil regulere handelen, og hvordan slike avtaler i så fall blir utformet. Økt støtte til EU-kritiske partier i flere land innebærer usikkerhet om videreutviklingen av samarbeidet og hvilken tyngde EU vil ha på den globale arena.

Usikkerhet på områder som har stor betydning for norsk økonomi og arbeidsmarked, tilsier at det blir viktig å kunne møte uventede endringer. Det er bred politisk enighet om betydningen av å øke omstillingsevnen i økonomien og arbeidslivet. Hvordan dette konkret vil bli møtt vil likevel avhenge av den til enhver tid sittende regjering og storting. Økt usikker-

het og nye politiske trender i mange land kan påvirke handlingsrommet og prioriteringer i norsk politikk. NAV bør derfor holde seg godt orientert for å bidra til nødvendig omstilling. NAV må forberede seg på å tilpasse seg uventede endringer og justerte rammebetingelser ved å bygge opp en fleksibel og omstillingsdyktig organisasjon med tjenester som er tilpasset brukernes behov.

11.9 Refleksjonsspørsmål

- Hvordan sikre bærekraftige velferdsordninger?
- Hvilke politiske spørsmål vil prege NAV fram mot 2030?
- Hvordan bør brukerdrevet utvikling påvirke arbeids- og velferdspolitikken?
- Hvordan vil endringer i kompetansebehov, arbeidsliv og helse påvirke politikken?
- Hvilke politiske endringer er nødvendige for å bidra til bedre samhandling?

VEDLEGG – HVA MENER DE ANSATTE OG HVA MENER BRUKERREPRESENTANTENE?

Om undersøkelsen

I forbindelse med oppdateringen av omverdensanalysen, ble det sendt ut en enkel 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 spesielt. Omtrent likelydende undersøkelse ble også sendt ut til brukerrepresentanter i NAVs sentrale og lokale brukerutvalg. Svarene er brukt som én av mange kilder til hvordan omverdensanalysen har omtalt disse temaene.

Svarene på undersøkelsen er beskrivende for hva ansatte ulike steder i etaten 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.

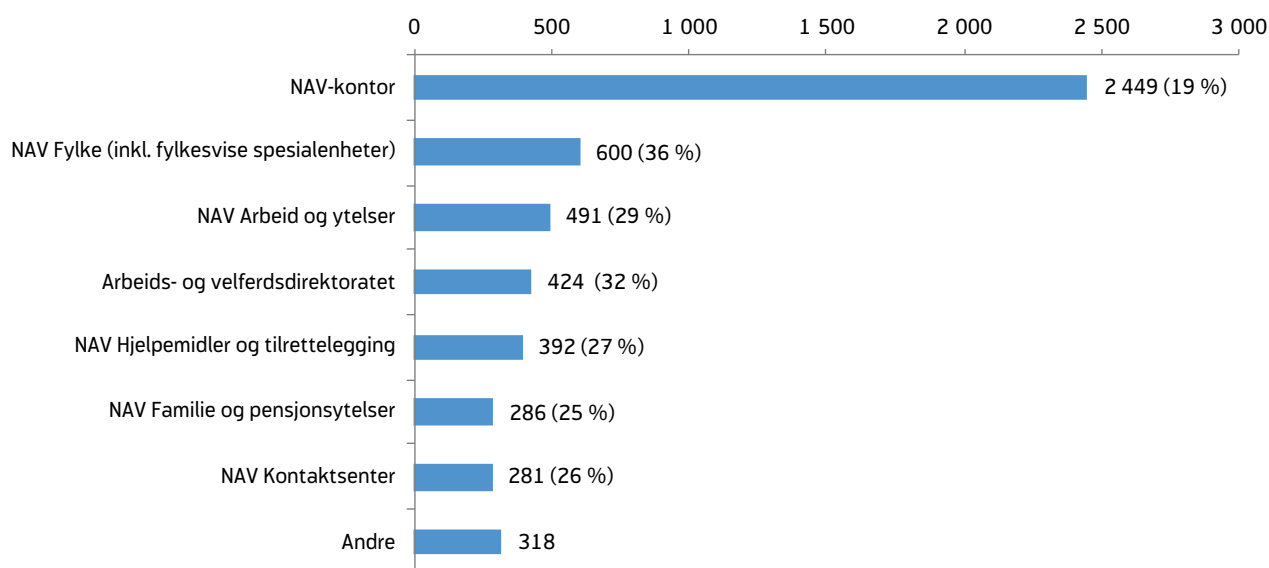
Undersøkelsen ble sendt på e-post til 22 253 ansatte i NAV, kommunalt ansatte inkludert. Vi mottok 5 497

svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 25. Figur V1 viser hvordan svarprosentene varierer for ulike resultatområder. Det kom også 1 972 returmeldinger, som utgjør 9 prosent av respondentene. Dette kan være ansatte som har sluttet, er i permisjon eller lignende. Lavest svarandel har det vært i NAV-kontorene. Årsaken har trolig sammenheng med at vi har sendt undersøkelsen til NAV-e-postadresser til alle ansatte på NAV-kontorene, også de kommunalt ansatte. Opplysninger tyder på at mange ansatte på NAV-kontorer heller bruker kommunale e-postadresser, og dette er da en rimelig forklaring på hvorfor det er lavest svarprosent her.

Vi har ikke forsøkt å korrigere for skjevheten i materialet. Ansatte ved NAV-kontorer vil uansett bli nokså dominerende i analysen, ettersom de utgjør nesten halvparten av de som har svart. Dette rimer forholdsvis godt med den faktiske fordelingen av ansatte i NAV.

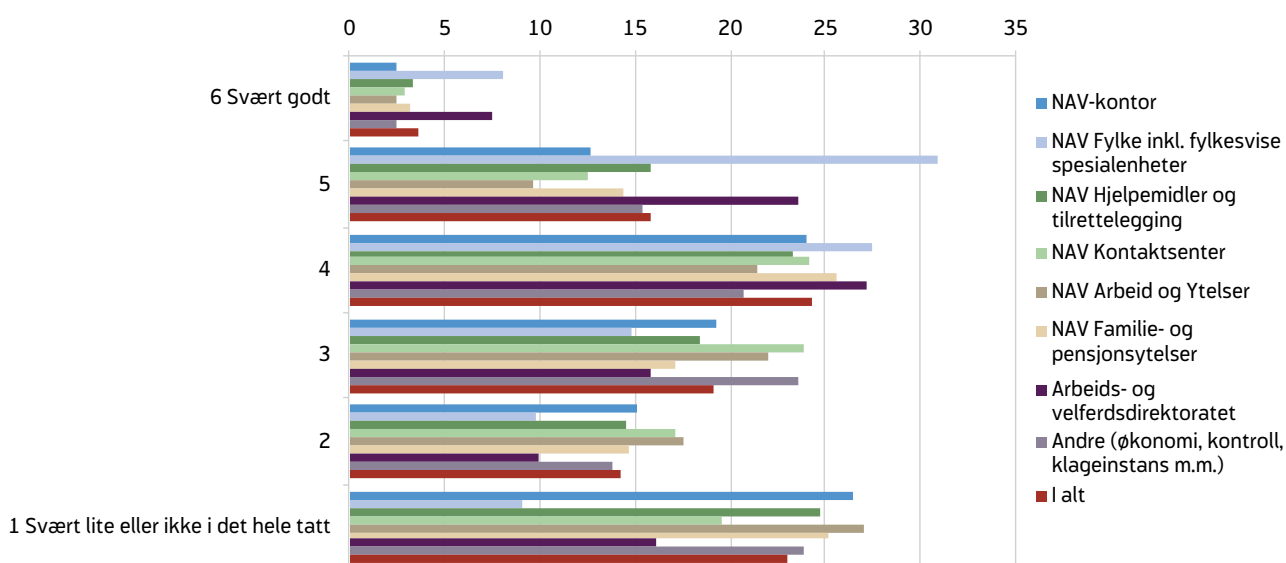
Av de bakgrunnsvariablene som påvirket svarene mest, var hvilken enhet i NAV den ansatte tilhørte.

Figur V.1. Antall respondenter og svarprosent, etter resultatområde



Kilde: NAV

Figur V.2. Hvor godt kjenner du til NAVs omverdensanalyse, etter resultatområde. Svarfordeling i prosent

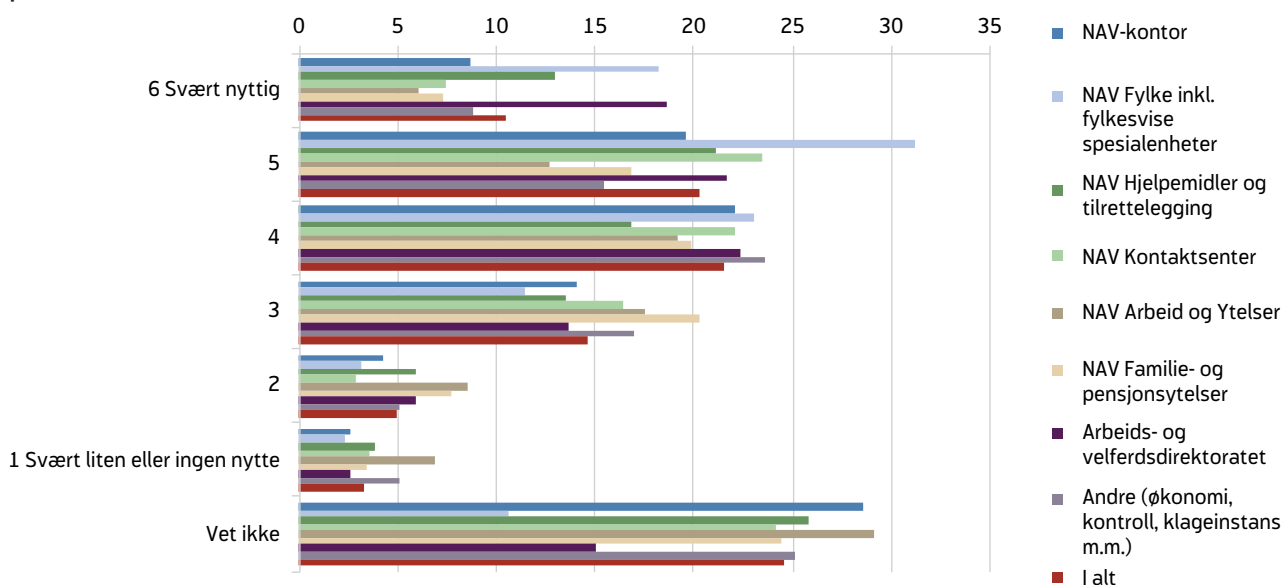


Kilde: NAV

Hvorvidt man var leder eller medarbeider påvirket også kjennskapen til, og synet på, hvor nyttig omverdensanalysen er. Ledere svarer mest positivt når det gjelder nytteverdien av analysen, dernest tillitsvalgte og ordinære medarbeidere. Kjønn, geografisk tilhørighet og alder påvirket i liten grad svarene.

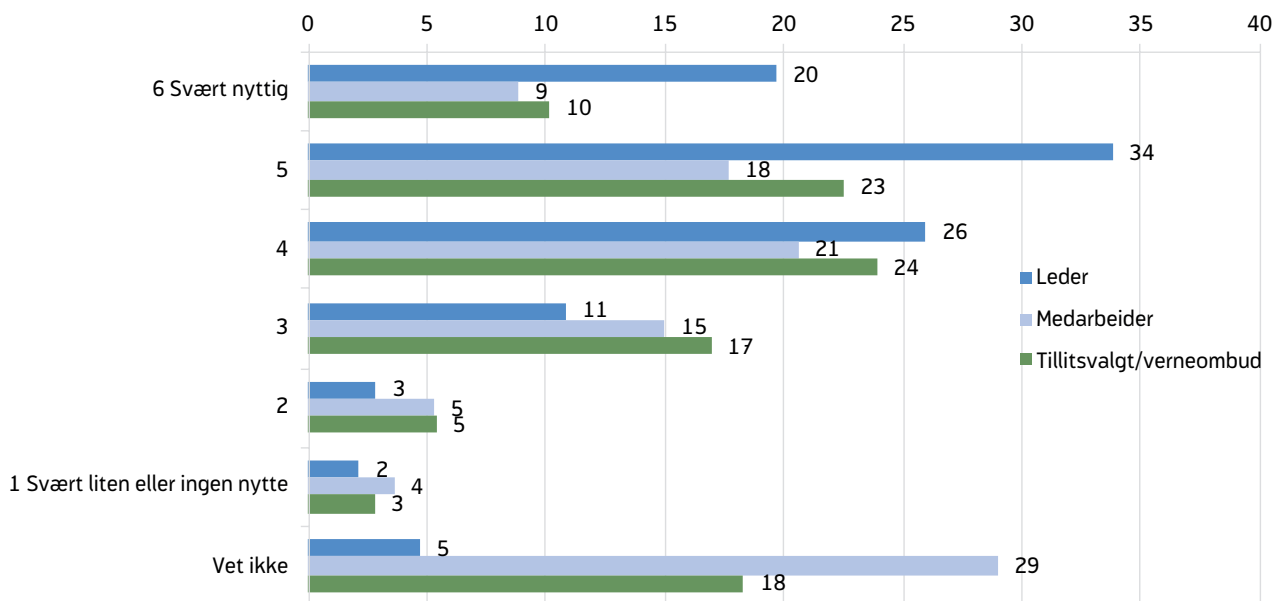
NAV har ingen sentral oversikt over representanter i brukerutvalgene. Disse representantene ble forsøkt nådd ved å formidle undersøkelsen til representantene via de lokale NAV-enhetene. Denne brukerundersøkelsen ga 204 svar, som trolig er en forholdsvis lav svarprosent. Det kan skyldes vanskelighetene med å få undersøkelsen fram til brukerrepresentantene.

Figur V3. Hvor nyttig mener du omverdensanalysen er for ditt arbeidssted? Svarfordeling per resultatområde i prosent



Kilde: NAV

Figur V.4. Hvor nyttig mener du omverdensanalysen er for ditt arbeidssted? Svarfordeling etter stilling i prosent



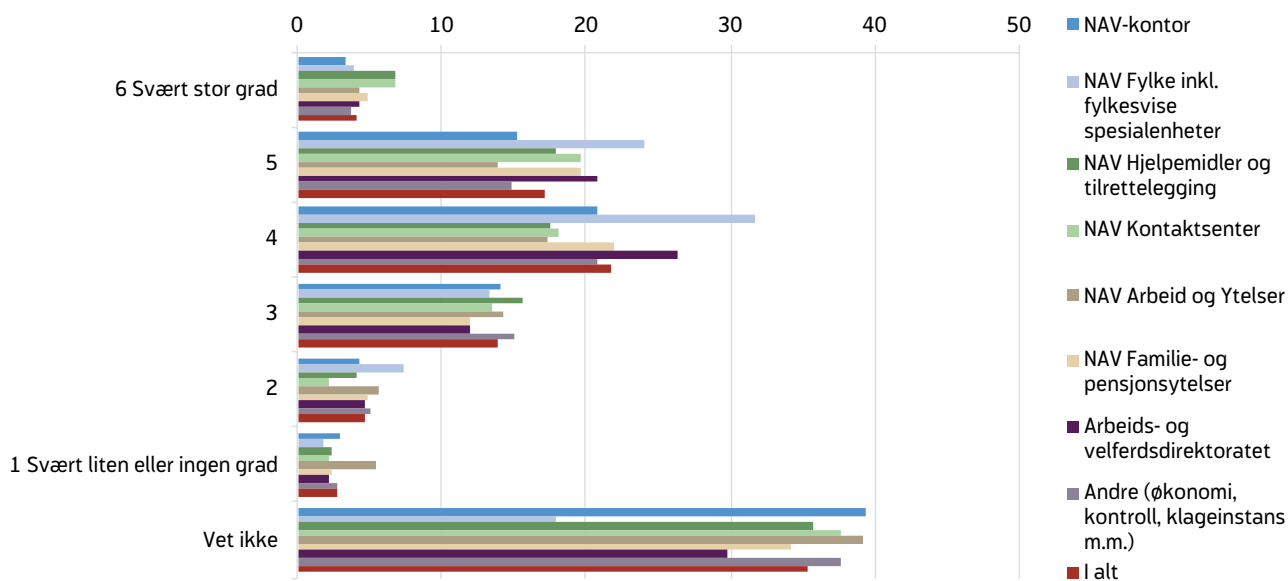
Kilde: NAV

Mer nyttig enn kjent

Ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkene er mest kjent med omverdensanalysen. Om lag 1 av 4 respondenter er i liten eller ingen grad kjent med analysen.

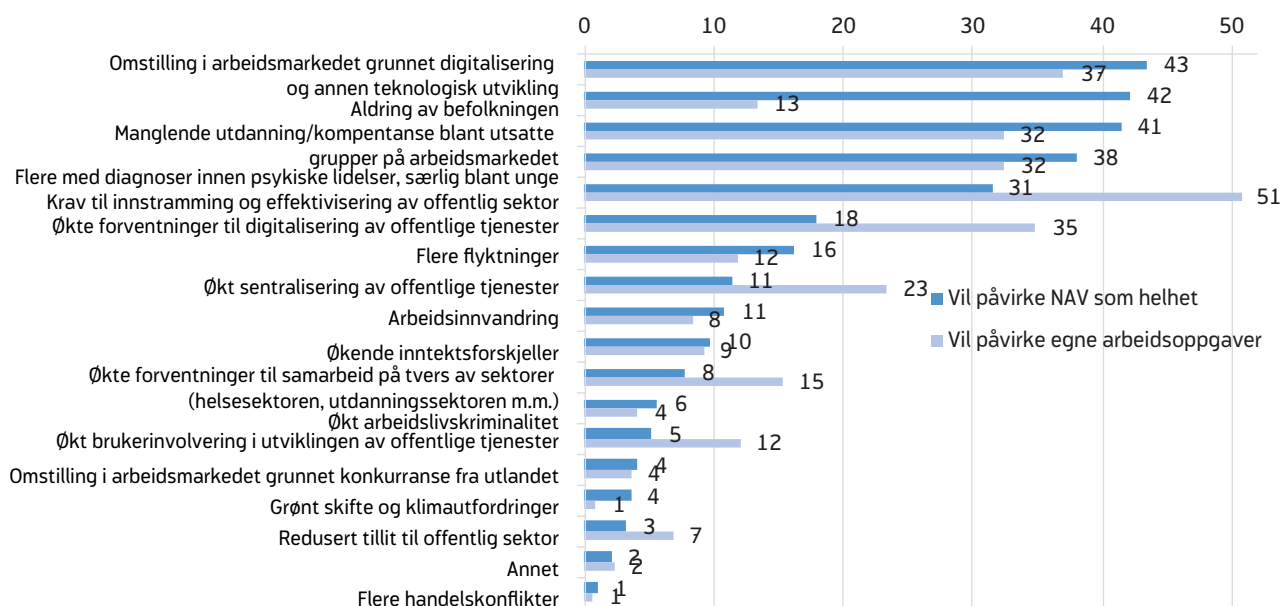
Ansatte i direktoratet og fylkene synes de har mest nytte av analysen. En stor andel (opp mot 30 prosent av respondentene) svarer «vet ikke», og det henger sannsynligvis sammen med at en tilsvarende andel har svart at de har svært liten eller ingen kjennskap til

Figur V.5. I hvor stor grad opplever du at omverdensanalysen påvirker NAV sine prioriteringer? Svarfordeling etter resultatområde i prosent



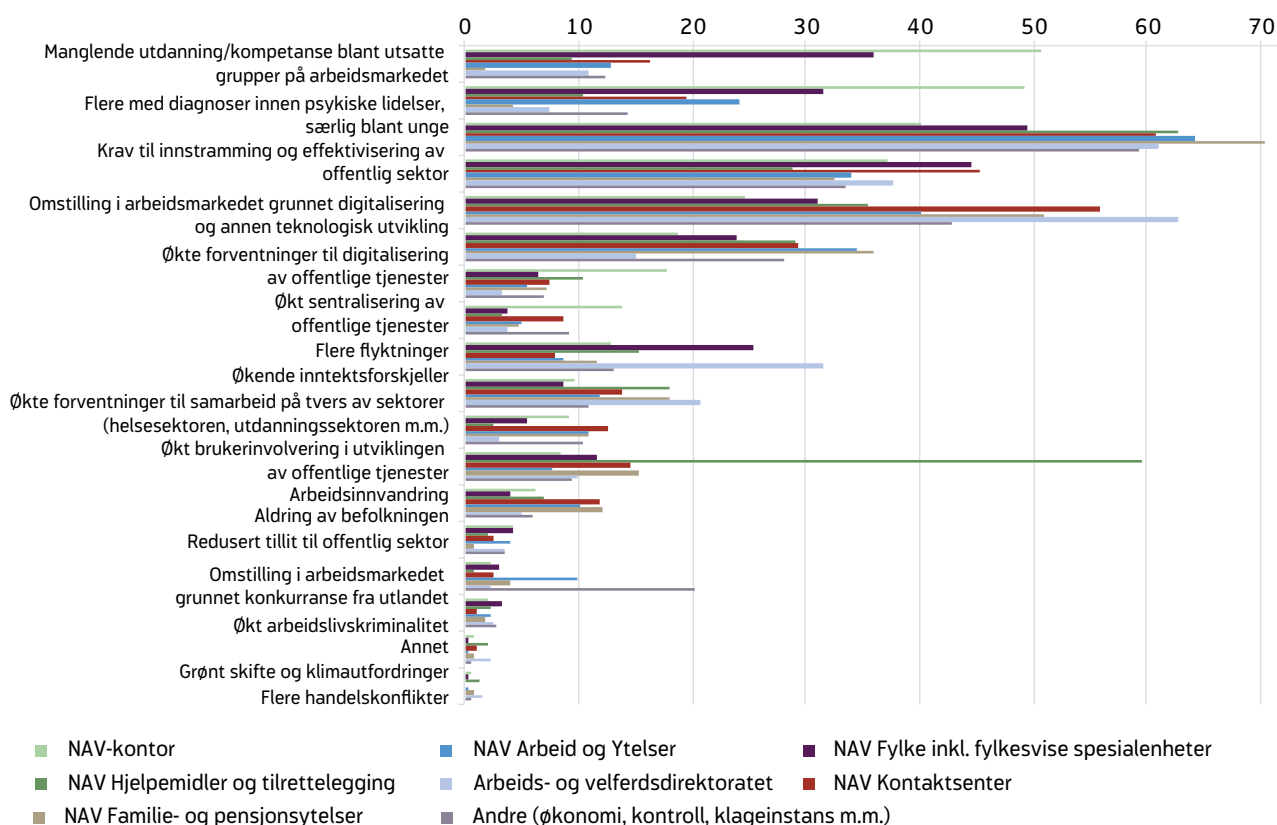
Kilde: NAV

Figur V.6. Hvilke av følgende mulige samfunnstreder mener du vil påvirke NAV som helhet og egne arbeidsoppgaver mest de neste 10 årene? Velg inntil 3 alternativer. Svarfordeling i prosent



Kilde: NAV

Figur V.7. Hvilke av følgende mulige samfunnstreder mener du vil påvirke egne arbeidsoppgaver mest de neste 10 årene? Velg inntil 3 alternativer. Svarfordeling i prosent etter resultatområde



Kilde: NAV

analysen. Blant de som kjenner til analysen, er det et klart flertall som mener analysen er nyttig eller svært nyttig. Figur V.2 og V.3 viser alt i alt at analysen kan sies å være mer nyttig enn kjent.

Ledere har størst nytte av analysen (figur V.4), og det kan henge sammen med at analysen er noe bedre kjent for ledere enn for andre medarbeidere. Opp mot 30 prosent av medarbeiderne har svart «vet ikke» på hvor nyttig analysen er, sammenlignet med kun 5 prosent hos lederne. Nytteverdien blant ledere henger også trolig sammen med at ledere i større grad er involvert i utviklingen av strategier og planer der analysen kommer til anvendelse.

Opplevelsen av at omverdensanalysen påvirker NAV sine prioriteringer er størst i fylkene (figur V.5). Mange mener at omverdensanalysen i større eller mindre grad påvirker prioriteringene, men det er også en stor andel som svarer «vet ikke» (opp mot 40 prosent).

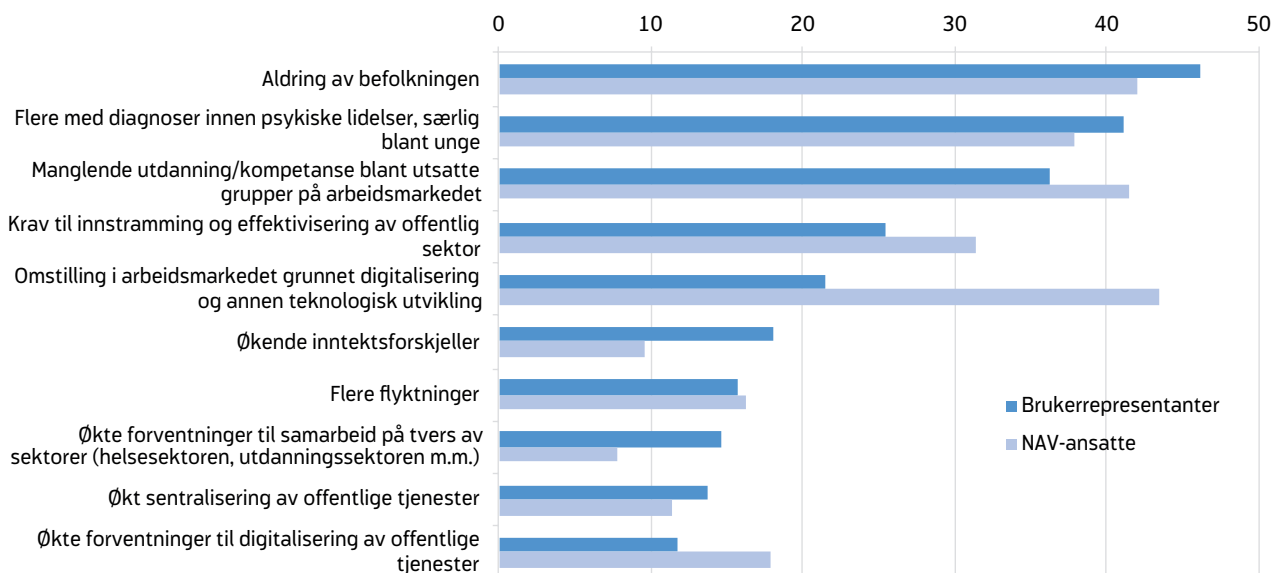
Omstilling i arbeidsmarkedet vil påvirke NAV som helhet mest

Ansatte i NAV mener at utviklingen på arbeidsmarkedet vil ha størst påvirkning for NAV som helhet, mens innstramming og effektivisering vil påvirke egne arbeidsoppgaver mest.

Omstilling i arbeidsmarkedet, aldring av befolkningen og manglende utdanning og kompetanse blant utsatte grupper, er det som vil påvirke NAV som helhet mest i årene framover. I tillegg kommer flere unge med psykiske lidelser.

Krav til innstramming, omstilling i arbeidsmarkedet og digitalisering vil etter respondentenes mening påvirke ansattes egne arbeidsoppgaver mest. I ytelsesforvaltningen ser man i større grad at digitalisering påvirker arbeidsoppgavene mest, mens NAV-kontorene tror de blir mer påvirket av manglende kompetanse blant utsatte grupper og flere med psykiske problemer.

Figur V.8. Hvilke av følgende mulige samfunnstrender mener du vil påvirke NAV som helhet mest de neste 10 årene? Velg inntil 3 alternativer. Svarfordeling i prosent for NAV-ansatte og brukerrepresentanter



Kilde: NAV

Når vi fordeler svarene på bakgrunn av hvilke enheter ansatte tilhører, ser vi for eksempel at aldringen av befolkningen får lite konsekvenser for ansattes arbeidsoppgaver – med unntak for hjelpemiddelforvaltningen, som nok ser for seg å måtte håndtere økt etterspørsel etter hjelpemidler.

Figur V.8 viser hvordan ansatte i NAV og brukerrepresentantene vurderer hvilke trender som vil treffe NAV som helhet mest framover. NAV-ansatte mener at omstilling i arbeidsmarkedet grunnet digitalisering vil være en viktigere trend enn brukerrepresentantene gjør. Brukerrepresentantene mener at økende inntektsforskjeller er en viktigere trend enn NAV-ansatte gjør. Begge grupper er i omtrent like stor grad opptatt av aldringen av befolkningen og at det kan bli flere med diagnoser innen psykiske lidelser.

Hva er ditt viktigste råd til oss som oppdaterer omverdensanalysen?

Undersøkelsen ba ansatte komme med sitt viktigste råd knyttet til oppdateringen av omverdensanalysen. I overkant av 600 medarbeidere (opp mot 10 prosent av respondentene) benyttet seg av dette.

Det hyppigste rådet omhandlet å gjøre omverdensanalysen bedre kjent internt. For det første er det viktig å oppdatere ny kunnskap i en verden der utviklingen går raskere og raskere. For det andre gir omverdensanalysen et helhetsbilde av hva som er NAVs hovedutfordringer framover. Helhet er viktig å formidle i en forholdsvis sammensatt og stor organisasjon som NAV. Kunnskap og brukerperspektiv nevnes som viktige faktorer for å møte framtidens utfordringer – samt evnen til å se forskjeller i brukernes behov.

REFERANSELISTE

Alne, Ragnar (2018) «Uføretrygd og arbeid: Jobber de uføre mer etter reformen i 2015?». Arbeid og velferd, 3–2018, 57–78.

Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Barth, Erling og Kristine von Simson (2013) «Ulike veier gjennom videregående. Hva skjer de neste ti årene?». Søkelys på arbeidslivet, 4/2013, 313–333.

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.

Baxter, A. J., K. M. Scott, A. J. Ferrari, R. E. Norman, T. Vos og H. A. Whiteford (2014) «Challenging the myth of an «epidemic» of common mental disorders: trends in the global prevalence of anxiety and depression between 1990 and 2010». *Depression and Anxiety*, 31(6), 506–516.

Berg Sonja L., Roger Bjørnstad, Emil Cappelen Bjøru, Fernanda Wiggen Eggen, Bård Jordfald m.fl. (2016) *Innvandrerussessetning og konsekvenser for norske arbeidere*. Rapport nr. 5–2016. Oslo: Senter for lønnsdannelse.

Berge, C., J. H. Johannessen og H. Næsheim (2012) *Internasjonal sammenligning av sykefravær. Er Arbeidskraftundersøkelsene egnet som datakilde?* SSB Rapport, 6/2012. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Bessen, James (2016) *How computer automation affects occupations: Technology, jobs and skills*. Law & Economics Working Paper No. 15–49. Boston: Boston University School of Law.

Bjørnstad Roger, Maja Tofteng, Fernanda Winger Eggen og Rolf Røtnes (2016) «Scenarioanalyse – framtidig kompetanseetterspørsel i Norge». Rapport nr. 49/2016. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

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.

Brage, Søren, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2013) «Er det slik at få individer står for det meste av sykefraværet?». Arbeid og velferd, 3–2013, 49–55.

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics* 24, 137–150.

Brekke, L. P. (2017) *3 grunner til å satse på statlige digitale plattformer*. Tilgjengelig fra: <http://www.cw.no/artikkel/hva-andre-mener/hva-andre-mener-tre-grunner-til-satse-pa-statlige-digitale-plattformer> (Lest: 4.10.2018).

Brynjolfsson, E., A. McAfee (2017) *Machine, Platform, Crowd: Harnessing Our Digital Future*, Audible. Tilgjengelig fra: <https://www.audible.com/pd/Machine-Platform-Crowd-Audiobook/B0731HG6JB> (Lest: 4.10.2018).

Bye, Thorstein og Helge Næsheim (2016) «Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen». *Økonomiske analyser*, 4/2016, 48–52.

Cearley, D. og B. Burke (2018) *Top 10 Strategic Technology Trends for 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.gartner.com/document/3891569> (Lest: 4.10.2018).

Dahl, E., H. Bergsli og K. van der Wel (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Dapi, Bjørn, Hege Marie Gjefsen, Victoria Sparrman og Ådne Cappelen (2018) *Framskrivning av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Difi (2017a) *Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener innbyggerne?* Oslo: Difi

Difi (2017b) *Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener brukerne?* Oslo: Difi

Difi (2017c) *Difis digitaliseringsstrategi for offentlig sektor*. Tilgjengelig fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/20170927_-_skate-mote_-_sak_21-17_vedlegg_-_digitaliseringsstrategi_i_offentlig_sektor_-_kort_versjon_v1.0.pdf (Lest: 30.11.2018).

Difi (2018) *Tenestedesign*. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/hvordan-jobbe-med-innovasjon/verktoy-og-metoder/tenestedesign> (Lest: 29.11.2018).

Digital21 (2018) *Digitale grep for norsk verdiskaping. Samlede anbefalinger*. Tilgjengelig fra: http://digital21.no/wp-content/uploads/2018/09/Digital21_strategi_2018.pdf (Lest: 4.10.2018).

DNV GL (2018) *Energy Transition Outlook 2018*. Høvik: DNV GL

Ekeland, Anders, Mika Pajarinen og Petri Rouvinen (2015) *Computerization and the future of jobs in Norway*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Eliassen, I. og S. E. Omdal (2018) *Borgerlønn: Ideen som endrer spillet*. Oslo: Res Publica

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2016) *Barnefamiliens inntekter, formue og gjeld 2004–2014*. Rapport 2016/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

EU (2016) *Europaparlamentets og rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse)*. Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679> (Lest: 2.1.2019).

Eurostat (2018) *Income and living conditions database*. Tilgjengelig fra: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

Folkehelseinstituttet (2018) *Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge*. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/> (Lest: 30.12.2018).

Følster, Stefan (2018) *Norway's new jobs in the wake of the digital revolution*. Tilgjengelig fra: https://www.nho.no/contentassets/5ce898e34e56468d8274253876c0eb87/nho_ak18_rapport_norways-new-jobs-in-the-wake-of-the-digital-revolution_1-6.pdf (Lest: 30.12.2018).

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

Grünfeld, Leo, Kjell Gunnar Salvanes, Hans Hvide, Torbjørn Bull Jensen og Jens Fredrik Skogstrøm (2016) *Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* Menon-publikasjon, 14/2016. Bergen: Menon economics.

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

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

Haugan, F. (2018) *Databaser blir plattformer for innovasjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.ngu.no/blogg/databaser-bli-plattformer-innovasjon> (Lest: 4.10.2018).

Helse- og omsorgsdepartementet (2014) *Omsorgsplan 2015 og 2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/innsikt/omsorgsplan-2015-og-2020/id737786/> (Lest: 22.10.2016).

Helsedirektoratet (2018) *Folkehelse og bærekraftig samfunnsutvikling, Helsedirektoratets innspill til videreutvikling av folkehelsepolitikken*. Rapport IS-2748. Oslo: Helsedirektoratet.

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

Hilsen, Anne Inga og Sol Skinnarland (2015) *Et bedre NAV for brukerne. Modell for brukermedvirkning i NAV*. Fafo-rapport, 2015:33. Oslo: Fafo.

Høybråten, D. (2018) *Nordisk tillit i møte med kunstig intelligens*. Tilgjengelig fra: www.digi.no/artikler/kommentar-nordisk-tillit-i-mote-med-kunstig-intelligens/447754 (Lest 15.10.2018)

Høydal, Even (2017) *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Notater, 40/2017, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

IMF (2018) *World Economic Outlook*. Washington D.C.: IMF.

Juel, Steinar (2016) *Delingsøkonomi – hva er egentlig nytt?* Civita-notat, 9/2016. Oslo: Civita.

Innovasjon Norge (2016) *Innspill til en ny retning for Norge. Drømmeløftet 2016*. Oslo: Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge (2017) *Innspill til ny retning for offentlig-privat innovasjon. Drømmeløftet 2017*. Oslo: Innovasjon Norge.

Irgens, Morten (2018) *7 Norwegian Institutions Establish a Major Artificial Intelligence Coalition*. Tilgjengelig fra: <https://www.linkedin.com/pulse/7-norwegian-institutions-establish-major-ai-coalition-morten-irgens/> (Lest 05.12.2018)

Kann, I. C., I. Å. Lima og S. Brage (2017) *Evaluerer av forsøk med hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland*. NAV-rapport, 2017:3. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

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 (2016a) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd*, 2–2016, 63–76.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016b) «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) «Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute?». *Arbeid og velferd*, 3–2017, 60–79.

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2014) «Arbeidsavklaringspenger – et ventet rom 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, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013). «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3–2013, 39–48.

Kann, Inger Cathrine, Søren Brage, Arne Kolstad, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2012). «Har gradert sykmelding effekt på sykefraværet?». *Arbeid og velferd*, 2–2012, 60–70.

Kann, Inger-Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 63–76.

Kessler, R. C., O. Demler, R. G. Frank, M. Olfson, H. A. Pincus, E. E. Walters m.fl. (2005). *Prevalence and treatment of mental disorders, 1990 to 2003*. *N Engl J Med*, 352(24), 2515–2523.

Kompetanse Norge (2018) *Befolkningens bruk av digitale verktøy*. Tilgjengelig fra: <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/grunnleggende-digital-ferdigheter/befolkningens-bruk-av-digitale-verktoy/> (Lest 1.12.2018).

Lange, E. (2015) *Trygghet og økt velferd*. Tilgjengelig fra: <https://www.norgeshistorie.no/velferdsstat-og-vestvending/mennesker/1801-trygghet-og-okt-velferd.html> (Lest 4.10.2018).

Leknes, Stefan, Sturla A. Løkken, Astri Syse og Marianne Tønnessen (2018) *Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater*. Rapporter, 21/2018, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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.

Løset G. K., H. Dale-Olsen, T. Hellevik, A. Maste-kaasa, T. von Soest og K. M. Østbakken (2018) *Gender equality in sickness absence tolerance: Attitudes and norms of sickness absence are not different for men and women*. PLoS ONE, 13(8), e0 200 788. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0 200 788>

Markkula, N., J. Suvisaari, S. I. Saarni, S. Pirkola, S. Pena, S. Saarni m.fl. (2015). Prevalence and correlates of major depressive disorder and dysthymia in an eleven-year follow-up--results from the Finnish Health 2011 Survey. *Journal of Affective Disorders*, 173, 73–80.

Markussen, Simen (2010) «2004: Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen*, 17:3, 18–23.

McKinsey Global institute (2017) *A future that works: Automation, employment and productivity*. San Francisco: McKinsey Global institute.

Meld St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

MEMU (2018) *Gir ungdom en virtuell jobbsmak*. Tilgjengelig fra: <https://memu.no/artikler/gir-ungdom-en-virtuell-jobbsmak/> (Lest: 7.1.2019).

Meteorologisk institutt (2018) *Rekordvarm og tørr juli måned*. Tilgjengelig fra: <https://www.met.no/nyhetsarkiv/rekordvarm-og-torr-juli-maned> (Lest: 7.1.2019).

Meyer, D. (2018) *Amazon Reportedly Killed an AI Recruitment System Because It Couldn't Stop the Tool from Discriminating Against Women*. Tilgjengelig fra: <http://fortune.com/2018/10/10/amazon-ai-recruitment-bias-women-sexist/> (Lest: 31.10.2018).

NAV (2014) *Omverdensanalyse 2014. Utvikling, trender og konsekvenser fram til 2025*. NAV-rapport 2014:2. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2016) *NAVs omverdensanalyse 2016. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030*. NAV-rapport 3–2016. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2017a) *Prosjekt 2020 – Strategi for tjenesteutvikling i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging*. Rapport fra forprosjekt. Oslo: NAV Hjelpemidler og tilrettelegging.

NAV (2017b) *Kartlegging av organisering av tjenester til arbeidsgivere*. Rapport fra arbeidsgruppe. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2017c) *Rapport om trafikkflytundersøkelse på NAV-kontor 2017*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2018a) *NAVs virksomhetsstrategi*. Tilgjengelig fra: <https://navet.adeo.no/Etatstjenester/Virksomhetsstyring/Mal+og+strategier/virksomhetsstrategien-oppdateres-kom-med-innspill> (Lest: 9.12.2018).

NAV (2018b) *Hjelpemiddelområdet 2018–2021. Målbilde for utviklingsarbeidet*. Oslo: NAV Hjelpemidler og tilrettelegging.

NAV (2018c) *Arbeidsgivertjenester. Løsninger for dialog, tjenester og oppfølging*. Innsiktsarbeid del 1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2018d) *nav.no og Ditt NAV for personbrukere – en helhetlig brukeropplevelse*. Innsiktsarbeid del 1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2018e) *NAVs personbrukerundersøkelse 2018*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2018f) *Brukerundersøkelse blant arbeidsgivere i 2018*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2018g) *Trafikkflytundersøkelsen NAV Kontaktsenter 2. tertial 2018*. Bodø: NAV Kontaktsenter.

NAV (2018h) *Utviklingen på arbeidsmarkedet nr. 3 2018*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Nedelkoska, Ljubica og Glenda Quintini (2018) *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202. Paris: OECD Publishing.

NHO (2018) *Næringslivets perspektivmelding 2018*. Tilgjengelig fra: <https://www.nho.no/publikasjoner/p/naringslivets-perspektivmelding/> (Lest 10.10.2018).

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. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx054> (Lest 4.10.2018).

NRK (2018) *Ungdom forstår ikke offentlige brev: – Eit samfunnsproblem*. Tilgjengelig fra: https://www.nrk.no/buskerud/ungdom-forstar-ikkje-offentlige-brev_-eit-samfunnsproblem-1.13995010 (Lest: 1.12.2018).

Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2–2014, 75–88.

NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter.

NOU (2016:3) *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

NOU (2016:15) *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

NOU (2017:2) *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

NOU (2017:4) *Delingsøkonomien – Muligheter og utfordringer*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

NOU (2018:2) *Fremtidige kompetansebehov I. Kunnskapsgrunnlaget*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

OECD (2015) *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017) *Basic Income as a policy option: Can it add up? Policy Brief on the Future of Work*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2018) *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Tilgjengelig fra: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>

Omholt, Elisabeth Løyland (red.) (2016) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Parker, G. G., M. W. Van Alstyne, og S. P. Choudary, S. P. (2016) *Platform Revolution: How Networked Markets are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You*. Tilgjengelig fra: <https://www.audible.com/pd/Platform-Revolution-Audiobook/B01DDX7MJ2>

- Pedersen, Simen, Oscar Haavardsholm og Haakon Vennemo (2016) *Delingsøkonomiens betydning for norsk økonomi – i dag og i fremtiden*. Rapport 2016/45. Oslo: Vista analyse
- Pickett, Kate E. og Richard G. Wilkinson (2015) «Income inequality and health: A causal review». *Social Science & Medicine*, Volume 128, 316–326. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1016/j.socsci-med.2014.12.031>
- Prebensen, Jacob Christian (2018) *Blir Norge mer polarisert?* Tilgjengelig fra: <https://nrkbeta.no/2018/09/21/blir-norge-mer-polarisert> (Lest 20.11.2018).
- Reuters (2018) *Amazon ditched AI recruiting tool that favored men for technical jobs*. Tilgjengelig fra: www.theguardian.com/technology/2018/oct/10/amazon-hiring-ai-gender-bias-recruiting-engine (Lest 15.10.2018).
- Revold, Mathias Killengren, Lene Sandvik og Mari Lande With (2018) *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. Rapport 2018/13. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Ritchie, Hannah og Max Roser (2018) *Technology Adoption*. Tilgjengelig fra: <https://ourworldindata.org/technology-adoption> (Hentet: 15.11.2018).
- Samdal, Oddrun, Bente Wold, Anette Harris og Torbjørn Torsheim (2017) *Stress og mestring*. Notat 2017: IS-2655. Oslo: Helsedirektoratet.
- Schreiner, Ragnhild C. (2016) *Unemployed or disabled? The effects of medicalizing youths by granting temporary disability benefits*. Working paper. Oslo: Ragnar Frisch Centre for Economic Research.
- Sletten, Mira Aaboen (2017) «Psykiske plager blant ungdom: sosiale forskjeller og historien om de flinke pikene». *Oppvekstrappen 2017*, 124–147.
- Sletten, Mira Aaboen og Anders Bakken (2016) «Psykiske helseplager blant ungdom – tidstrender og samfunnsmessige forklaringer. En kunnskapsoversikt og en empirisk analyse». NOVA Notat, 4/16.
- SSB (2017a) *Norge i Eurotoppen på digitale ferdigheter*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/norge-i-eurotoppen-pa-digitale-ferdigheter> (Lest 1.12.2018)
- SSB (2017b) *Unge og høyt utdannede er flinkest foran PC-en*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/unge-og-hoyt-utdannede-er-flinkest-foran-pc-en> (Lest 1.12.2018)
- SSB (2017c) *Vi er kanskje ikke så overvektige likevel?* Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/vi-er-kanskje-ikke-sa-overvektige-likevel> (Lest 7.1.2019).
- SSB (2018a) *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger*. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/tabell/09_679
- SSB (2018b) *Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt> (Lest: 7.1.2019).
- Statsministerens kontor (2018) *Nye kommuner og navn*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/nye-kommuner/id2_470_015/ (Lest: 7.1.2019).
- Stone, P. m.fl. (2016) *Artificial intelligence and life in 2030. One hundred year study on artificial intelligence*. Tilgjengelig fra: https://ai100.stanford.edu/sites/default/files/ai_100_report_0831fnl.pdf (Lest 15.10.2018)
- Sulo G., S. E. Vollset, O. Nygård, Ø. Midttun, P. M. Ueland m.fl. (2013) «Neopterin and kynurenine-tryptophan ratio as predictors of coronary events in older adults, the Hordaland Health Study». *Int J Cardiol*, 2013 Sep 30 168(2), 1435–1440.
- Sundhedsstyrelsen (2018) *Danskernes sundhed. Den Nationale Sundhedsprofil 2017*. København: Sundhedsstyrelsen.

Teknologirådet (2017) *Tekno-trender for Stortinget i 2018*. Tilgjengelig fra: <https://teknologiradet.no/rapport-teknotrender-for-stortinget-i-2018/> (Lest: 25.10.2018).

Teknologirådet (2018) *Kunstig intelligens – muligheter, utfordringer og en plan for Norge*. Oslo: Teknologirådet.

Teo K. K., S. Ounpuu, S. Hawken, M. R. Pandey, V. Valentin m. fl. (2006) «Tobacco use and risk of myocardial infarction in 52 countries in the INTERHEART study: a case-control study». *Lancet*, 2006 Aug 19 368(9536), 647–658.

TU (2018) *Mot dramatisk nedgang i oljeinvesteringene: – Nå begynner det å se tynt ut*. Tilgjengelig fra: <https://www.tu.no/artikler/mot-dramatisk-nedgang-i-oljeinvesteringene-na-begynner-det-a-se-tynt-ut/414299> (Lest: 4.10.2018).

Tønnessen, Marianne, Stefan Leknes og Astri Syse (2016) «Befolkningsframskrivninger 2016–2100: Hovedresultater». *Økonomiske analyser*, 3/2016, 4–13.

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

Verdens helseorganisasjon (2018) *European Health Report 2018*. Tilgjengelig fra: <http://www.euro.who.int/en/data-and-evidence/european-health-report/european-health-report-2018> (Lest: 21.12.2018).

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

Vollset, Stein Emil, Randi Selmer, Aage Tverdal og Haakon K. Gjessing (2006) *Hvor dødelig er røyking? Rapport om dødsfall og tapte leveår som skyldes røyking*. Rapport 2006:4. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Vox (2016) Utkast til nasjonal kompetansepolitisk strategi til strategipartsmøte 15.11.2016. Tilgjengelig fra: <http://www.vox.no/nasjonal-strategi-for-kompetansepolitikk/> (Hentet: 18.11.2016).

With, Mari Lande og Thorsen, Lotte Rustad (2018). *Materielle og sosiale mangler i den norske befolkningen. Resultatet fra Levekårsundersøkelsen EU-SILC. Rapporter 2018/7*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Zynk (2018) *Polarisert samfunn, eliter under press. Stordata-analyse av nasjonale og globale trender 2018–2023*. Oslo: Zynk Kommunikasjon, Analyse & Ledelse.

TIDLIGERE PUBLISERTE RAPPORTER FRA NAV

NAVs rapportserie

3/2018 Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2018	1/2013 Arbeid eller alderspensjon? En studie av hvilke faktorer som påvirker seniorers beslutning om å fortsette i jobb.
2/2018 NAVs hovedmål sett fra NAV-kontoret	1/2012 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012
1/2018 NAV-ytelsene frem mot 2060	3/2011 Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere
4/2017 Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2017	2/2011 Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet
3/2017 Evaluering av forsøk med Hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland	1/2011 Unge på arbeids- og helse relaterte ordninger
2/2017 Arbeidsavklaringspenger – om aktivitet i ytelsesforløpet	1/2010 Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn. En studie av årskullene 1998–2008 og deres foreldre.
1/2017 Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?	3/2009 Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring
4/2016 Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2016	2/2009 Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon
3/2016 NAVs omverdensanalyse 2016	1/2009 Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvanderne i Norge?
2/2016 Utviklingstrekk i folketrygden 2015	5/2008 Hva skjer etter avsluttet arbeidssøkerperiode? Overlevelsesanalyse av arbeidssøkere i en oppgangs og en nedgangskonjunktur
1/2016 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2015	4/2008 Geografisk variasjon i uførepensjonering 1997–2004
1/2015 Hva gjør brukerne etter NAV? Oppfølgingsundersøkelsen 2014	3/2008 Kven går av med AFP?
3/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2014	2/2008 Tidligere arbeidssøkere ett år etter NAV. En oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved NAV høsten 2006
2/2014 Omverdensanalysen 2014	1/2008 Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?
1/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013	5/2007 I arbeid etter rehabilitering og attføring?
3/2013 Unges tilknytning til arbeidslivet	
2/2013 Gradert sykmelding	

4/2007 Hva foregår på legekantorene? Konsultasjonsstatistikk for 2006

3/2007 Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis. Konsekvenser for de sykmeldtes arbeidstilknytning og behov for trygdeytelser

2/2007 Analyse av utviklingen i statens utgifter til medisinske laboratorie- og radiologiundersøkelser – En oppfølgingsanalyse

1/2007 Pensjonsreform på trappene. Hva vet befolkningen om pensjon?

1/2006 Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i barnebidragssaker

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

TRYKK: 07 Media AS – 07.no
ISBN 978-82-551-2479-5

