
NAVs omverdensanalyse 2023–2035

Samfunnstrender og konsekvenser
for NAV

© NAV april 2023

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 354
8601 Mo i Rana

Rapporten er tilgjengelig på
www.nav.no/omverdensanalyse

ISBN: 978-82-551-2532-7
ISSN: 1891-005X

NAVs omverdensanalyse 2023-2035

Samfunnstrender og konsekvenser for NAV



Fotomontasje: Colourbox

Innhold

1. Sammendrag	8
1.1. Omstilling og mangel på arbeidskraft	8
1.2. Aldring og sentralisering utfordrer velferdsstaten	8
1.3. Nye forventninger og muligheter	9
1.4. Fare for mer uforutsigbarhet i politikken	9
1.5. NAVs kompetansebehov påvirkes av samfunnsendringene	10
1.6. De største usikkerhetene for NAV	11
1.7. Endringer fra forrige omverdensanalyse	12
2. Innledning	14
3. Demografi	15
3.1. Lavere årlig befolkningsvekst det neste tiåret – fortsatt sterk aldring	15
3.2. Innvandringen til Norge er ventet å avta fram mot 2035	21
3.3. Sentraliseringen fortsetter	24
3.4. Uforutsette hendelser utgjør den største utfordringen for NAV	26
3.5. Refleksjonsspørsmål	26
3.6. Kilder	26
4. Arbeidsmarkedet	29
4.1. Innledning	29
4.2. Teknologi og det grønne skiftet endrer arbeidsmarkedet og kan gi økte forskjeller	30
4.3. Svakere vekstutsikter internasjonalt	34
4.4. Høyest ledighet blant de med lite utdanning	35
4.5. Sysselsettingsfremskriving etter næring	37
4.6. Mangel på helsepersonell, personer med fagbrev og IKT-kompetanse	39
4.7. Stabil lav andel unge utenfor arbeid og utdanning	41
4.8. Trendene med størst usikkerhet	42
4.9. Refleksjonsspørsmål	43
4.10. Kilder	43

5. Brukerforventninger	47
5.1. Innledning	47
5.2. Hva er brukerforventninger?	48
5.3. Brukerforventninger frem mot 2035	49
5.4. Arbeidsgivernes forventninger i 2035	57
5.5. Trendene med størst usikkerhet	59
5.6. Refleksjonsspørsmål	59
5.7. Kilder	60
6. Digital teknologi	63
6.1. Innledning	63
6.2. Digitaliseringen mot 2035	64
6.3. Den digitale velferdsstat	66
6.4. Digital brukerkontakt: automatisering, selvbetjening på nett og møter i metaverset?	67
6.5. Forvaltningen digitaliseres	70
6.6. En ny vår for teknologiregulering og utvikling av regelverk?	73
6.7. Trendene med størst usikkerhet	74
6.8. Refleksjonsspørsmål	74
6.9. Kilder	75
7. Levekår	80
7.1. Innledning	80
7.2. Relativ lavinntekt og levekår	82
7.3. Unge voksne og innvandrere mest utsatt for lavinntekt	83
7.4. Få med lavinntekt blant husholdninger med stabil yrkestilknytning	85
7.5. Høy andel med lavinntekt blant mottakere av NAV-ytelser	85
7.6. Utsatte grupper mangler flere sosiale og materielle goder	87
7.7. Nedgang i antall sosialhjelpsmottakere de siste årene	87
7.8. Refleksjonsspørsmål	88
7.9. Trendene med størst usikkerhet	88
7.10. Kilder	88

8. Helse	90
8.1. Innledning	90
8.2. Bedring av folkehelsen motvirkes av aldring	91
8.3. Helserelaterte trygdeytelser: Utviklingen avhenger av mer enn helse	98
8.4. Tettere samarbeid med helsesektoren: metoder og utfordringer	109
8.5. Hvilke trender er det særlig usikkerhet om?	110
8.6. Refleksjonsspørsmål	111
8.7. Kilder	111
9. Politiske trender	116
9.1. Urolig verden: Pandemi, krig i Ukraina og inflasjon	117
9.2. Internasjonale trender og påvirkning	117
9.3. Utfordringer og muligheter for velferdsstaten fram mot 2035	119
9.4. Politiske konfliktlinjer frem mot 2035	126
9.5. Digitaliseringspolitikk	130
9.6. Beredskap og samfunnssikkerhet	131
9.7. Tillit og polarisering – hvordan går det med tilliten til NAV?	133
9.8. De politiske trendene med størst usikkerhet for NAV	137
9.9. Refleksjonsspørsmål	138
9.10. Kilder	138
10. Omverdenen – sett fra NAV-ansattes og brukerrepresentanters ståsted	144
10.1. Innledning	144
10.2. Både endringer på arbeidsmarkedet og tjenesteinnovasjon vil påvirke NAV fremover	144
10.3. Omverdensanalysen påvirker NAVs prioriteringer	147
10.4. Råd til de som oppdaterer omverdensanalysen	150
10.5. Nærmere om metode	150
10.6. Kilder	151

1. SAMMENDRAG

NAVs omverdensanalyse 2023 tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet fram til 2035, og hvilke konsekvenser de kan få for NAV. Analysen er bygget på både framskriving av trender og antakelser om hvordan samfunnet vil endre seg fremover. Samtidig er fremtiden uforutsigbar, og brå, uforutsette endringer vil utfordre NAV.

1.1. Omstilling og mangel på arbeidskraft

Arbeidsmarkedet vil preges av teknologiske endringer, grønt skifte og en eldre befolkning. For NAV vil det bli viktig å bidra til å lette de nødvendige omstillingene i arbeidslivet og å håndtere brå og uventede skifter. Det må skje gjennom økt yrkesmessig og geografisk mobilitet og styrking av befolkningens kompetanse. Det vil stille økte krav til vår kompetanse om arbeidsmarkedet og arbeidsinkludering, kunnskapsbaserte tjenester og styrking av samarbeidet med arbeidsgivere, utdanningssektoren og helsesektoren.

Arbeidsledigheten forventes å forbli lav, og det vil bli mangel på arbeidskraft, spesielt innen helsevesenet og yrker som krever fagbrev. Innen 2040 ventes 60 prosent av de sysselsatte å jobbe i tjenesteytende næringer i privat og offentlig sektor, mens det ventes nedgang i sysselsettingen innen olje- og gassnæringen og varehandel. Mangel på arbeidskraft gir gode vilkår for inkludering av personer utenfor arbeidslivet. Det medfører også at arbeidsgivere må ha andre forventninger ved rekruttering og at de må jobbe mer med inkludering og opplæring.

Koronapandemien og krigen i Ukraina har synliggjort sårbarheten i den globaliserte økonomien, og kan medføre endringer av internasjonale handelsmønstre, der regioner og land vil bli mer selvforsynte. Det ventes nedgang i industriusselsettingen i Norge, men regionaliseringen kan gi flere industriarbeidsplasser i Europa og dempe nedgangen i Norge. Høyt lønnsnivå begrenser potensialet for nye industriarbeidsplasser i

Norge, unntatt der kompetansekrav eller naturressurser gir oss et fortrinn.

De siste 10–15 årene har forskjellene mellom de med lavest og høyest inntekt økt i Norge. Flyktninger med kort botid og personer med svak tilknytning til arbeidslivet er overrepresentert blant de med lav inntekt. I tillegg er personer uten fullført videregående skole overrepresentert blant arbeidsledige, en trend vi venter at vil forsterke seg. Omstilling, lavere økonomisk vekst internasjonalt, en mer usikker verden og risiko for at høy inflasjon og rentenivå vedvarer, kan gi økte forskjeller og svak utvikling i kjøpekraft for utsatte grupper også framover. Dette kan gi økt behov for sosiale tjenester og ytelser fra NAV.

Folkehelsen ventes å bli bedre innenfor de fleste aldersgrupper i yrkesaktiv alder, men ikke for befolkningen totalt, ettersom andelen eldre øker kraftig framover. Fram mot 2035 ventes andelen av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte ytelser å være stabil. Bedre folkehelse i denne aldersgruppen og høy etterspørsel etter arbeidskraft taler for at en lavere andel vil motta helserelaterte ytelser fremover. Risiko for flere unge uføre, og for at omstillingene på arbeidsmarkedet vil gi økt utstøting, kan trekke i motsatt retning.

1.2. Aldring og sentralisering utfordrer velferdsstaten

Befolkningen øker langsommere enn før, mens aldringen blir sterkere som følge av lavere fødselstall og en forventet lavere nettoinnvandring. Aldersgruppen over 67 år ventes å øke med drøyt 30 prosent til 2035, mot 5 prosent vekst for befolkningen i alt. Det ventes en moderat befolkningsvekst på 2 prosent fram mot 2035 for personer i yrkesaktiv alder.

3 av 4 ansatte i NAV jobber med tjenester og ytelser rettet mot folk i yrkesaktiv alder, og vi antar derfor at befolkningsveksten vil få begrenset betydning for den totale arbeidsbelastningen i NAV på de fleste områdene. Aldringen fører til rundt 35 prosent flere alder-

spensjonister og mottakere av hjelpemidler, noe som vil utfordre NAV. Aldringen vil samtidig øke gapet mellom utgiftene og inntektene på statsbudsjettet og vil påvirke arbeids- og velferdspolitikken. Vi venter økte krav til effektivisering av offentlig sektor. Det kan innebære at NAV kan bli bedt om å følge opp flere brukergrupper mot arbeid enn i dag, og at vi må bli enda mer treffsikre med hensyn til hvilke personer som trenger mer omfattende bistand fra de ulike delene av etaten.

Nettoinnvandringen ventes å bli lavere enn før, men likevel vil antall innvandrere bosatt i Norge fortsatt øke raskere enn øvrig befolkning. Lavere innvandring kan gjøre det enklere for de som kommer å få innpass på arbeidsmarkedet. Endret sammensetning av innvandringen, med lavere arbeidsinnvandring, kan trekke i motsatt retning, dersom flere av de som kommer mangler etterspurt kompetanse. Klimaendringer og risiko for vedvarende kriger og konflikter kan medføre flere flyktninger. Stort behov for arbeidskraft kan dessuten føre til endret innvandringspolitikk og økt arbeidsinnvandring også fra land utenfor EU. Dersom vi får høyere innvandring og migrasjon enn ventet, gir det økt behov for at NAV skal bistå med kvalifisering og oppfølging mot arbeid. Det vil også øke arbeidsbelastningen knyttet til saksbehandling av utlandssaker for personer bosatt i utlandet eller som har rettigheter fra andre land.

Befolkningsveksten ventes å bli sterkest i de mest sentrale kommunene. I 4 av 10 kommuner ventes det befolkningsnedgang, mens det i 2 av 3 kommuner ventes nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder. Det vil føre til mangel på kvalifisert arbeidskraft mange steder i landet. Sentralisering og digitalisering vil føre til færre brukere ved mange NAV-kontorer. Det kan innebære behov for endret organisering for å sikre kvalitet på tjenestene og effektiv ressursutnyttelse.

1.3. Nye forventninger og muligheter

Folk vil i større grad forvente at tjenester er tilpasset den enkeltes behov og at de oppleves som sammenhengende på tvers av offentlig sektor.

Den digitale kompetansen i befolkningen og tilgangen på gode digitale verktøy vil øke vesentlig frem til 2035, men det vil likevel være viktig å motvirke digitalt utenforskap. De viktigste hindrene for å ta i bruk digitale tjenester er helsemessige eller sosiale utfordringer, språklige barrierer og manglende byråkratisk eller digital kompetanse. Fram mot 2035 må NAV gjøre tjenestene enklere å bruke, og sørge for gode alternativer til de som trenger det.

Digitaliseringen av samfunnet vil fortsette, og skillet mellom digitale og fysiske møter vil bli mer utydelig. Digitaliseringen gir NAV store muligheter innen brukerkontakt og forvaltning. For eksempel kan digitale møteplasser og plattformer lette arbeidet med å ivareta og koordinere samhandlingen mellom NAV, brukere og samarbeidspartnere. Vi tror at kunstig intelligens og beslutningsstøtte vil inngå som et viktig verktøy for NAVs tjenesteproduksjon. NAV vil også kunne få nye oppgaver som leverandør av data. Som en sentral aktør på velferdsområdet, vil det for NAV være særlig viktig med en etisk og ansvarlig tilnærming til bruk av datadrevne tjenester med bred aksept i befolkningen.

Digitaliseringen vil føre til at færre brukere enn i dag har tradisjonelle møter med veiledere. Samtidig vil personlige brukermøter fortsatt være viktig for personer som har sammensatte eller komplekse behov. Vi antar at relasjonelle ferdigheter og kunnskap om brukergrupper med sammensatte behov vil bli enda viktigere for NAVs veiledere.

NAV må utvikle virksomheten for å utnytte mulighetene teknologien gir oss og for å ivareta nye behov med nye tjenester. Det krever arbeid med tjenesteutvikling, kompetanse, finansiering, organisering, lovverk, datadeling, etikk og personvern. Dette er faktorer som kan påvirke hvordan, og hvor raskt, digitaliseringen kan skje.

1.4. Fare for mer uforutsigbarhet i politikken

Vi venter at samfunnsutfordringer knyttet til omstilling, inkludering, aldring og velferdsstatens bærekraft vil prege arbeids- og velferdspolitikken mot 2035.

Konfliktlinjene vil i stor grad dreie seg om avveininger mellom universelle og behovsprøvde ytelser, mellom ytelsesnivåer og insentiver til arbeid, uenigheter om organiseringen av offentlig sektor og offentlig sektors rolle i tjenesteproduksjonen, i tillegg til innvandrings-, klima- og distriktpolitikk.

Det politiske omlandet har endret seg raskt, med koronapandemien, en pågående krig i Ukraina og økt inflasjon. En usikker geopolitisk situasjon medfører konsekvenser i form av endrede internasjonale rammebetingelser og en sterkere vektlegging av sikkerhet og beredskap. Vedvarende høye energi- og råvarepriser kan føre til mer fattigdom og ulikhet. Dette gir risiko for økt polarisering, med steilere fronter, lavere tillit til myndighetene og en politikk som i større grad enn i dag styres som respons på kriser og akutte situasjoner. Dette kan igjen føre til flere brå skifter i arbeids- og velferdspolitikken. Samtidig har vi barrierer i Norge mot polarisering og sosial uro, i form av en politisk kultur preget av stabilitet, et flertpartisystem som sørger for inkludering av ulike samfunnsinteresser og en velutbygd velferdsstat.

En trend der det gis mer rom til lokal tilpasning og tjenesteutvikling i samarbeid med brukere og andre berørte virksomheter vises gjennom tillitsreformer i Norge og i flere naboland. Mer lokal tjenesteutvikling vil gjøre evalueringer og kunnskapsdeling viktigere, slik at også andre kan lære av, og ta i bruk, velfungerende løsninger.

Vi forventer at EU vil spille en sterkere rolle for Norge som en global aktør i en mer usikker verden, både som handelspartner, og innen personvern- og digitaliseringspolitikk. Norge og NAV vil påvirkes direkte gjennom EØS, og indirekte av at EU tar en mer aktiv rolle i anbefalinger og handlingsplaner innen arbeids- og velferdspolitikken og kompetansepolitikk.

Kompetansepolitikken blir enda viktigere framover, spesielt som følge av teknologisk utvikling og det grønne skiftet. Det blir særlig viktig å sørge for inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet, samt å sikre sysselsatte nødvendig kompetanseheving gjennom yrkeskarrieren. Bedre tilgang til videregående utdanning, læreplaner og tettere oppfølging kan være aktu-

elle tiltak, samt tilrettelegging for livslang læring og kombinasjon av jobb og (videre)utdanning.

1.5. NAVs kompetansebehov påvirkes av samfunnsendringene

Kompetansen i NAV må utvikles for å håndtere omstillingstakten i arbeidsmarkedet, endrede brukerforventninger, digitalisering og økt samarbeid med andre virksomheter. Her er noen aktuelle områder:

Raskere omstillingstakt på arbeidsmarkedet vil kreve at NAV har oppdatert analytisk kompetanse og kunnskap om hva endringene betyr for arbeidsmarkedet og for tjenesteutviklingen, både nasjonalt og lokalt. Det vil kreve en kontinuerlig og praksisnær kompetanseutvikling for å fange opp, reflektere over og anvende medarbeidernes kunnskaper og erfaringer. For å få tilgang til kunnskap som kan bidra til å styrke og fornye tjenesteutviklingen kreves det deling av evalueringer og erfaringer mellom enheter i NAV. Kompetanse om innovativ og smidig utvikling av tjenester, inkludert hvordan kompetanseutvikling kan integreres i tjenesteutviklingen, blir også viktig for å ivareta rask omstilling. Både ledere og medarbeidere må ta ansvar for kompetanseutvikling og tilrettelegging for læring.

Endrede brukerforventninger vil kreve mer kunnskap om brukernes behov for å få en bedre forståelse av deres livssituasjon. Det vil bli spesielt viktig med kunnskap om hva som fremmer inkludering av utsatte grupper, som unge, innvandrere og andre som er i, eller står i fare for, langvarig utenforskap. Det er også behov for god oversikt over kompetansen blant ansatte for å kunne møte fremtidige utfordringer og endringsbehov med høy kvalitet. Veiledningskompetansen kan utvikles både ved studier og arenaer for selvrefleksjon og ferdighetstrening. Aktuelle områder er kommunikasjon- og relasjonsarbeid, samt trening i hvordan forskningsbasert kunnskap kan brukes i egen praksis. For å kunne imøtekomme brukerforventninger om helhetlige og sammenhengende tjenester, bør NAV også vektlegge kompetanse om sammenhengen mellom interne kjerneområder som veiledning, inkludering, arbeidsmarked og forvaltning.

Sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer vil kreve økt kunnskap om samarbeidspartnere i andre sektorer, om hvilke tjenester som kan tilbys brukerne, effekter av disse og hvordan en kan skape nye tjenester i samarbeid med andre. Det blir viktig med kunnskapsdeling og erfaringslæring på tvers av sektorer for å bidra til helhetlige tjenester og møte fremtidige brukerbehov. Det vil innebære en strukturert arbeidsform mellom ulike faggrupper, brukere og arbeidsgivere, eksempelvis gjennom nettverk, samproduksjon og samskappingsprosjekter. Det betyr samtidig at NAV trenger å bygge kompetanse om både hva som skal til for at tverrsektorielle samarbeid skal lykkes, og hvordan slike samarbeid kan evalueres og videreutvikles.

Digitaliseringen vil kreve juridisk kompetanse og teknologi- og analysekompetanse. Medarbeidere må bygge kompetanse om bruk av digital teknologi i gjennomføringen av brukermøtene. Utbredelsen av kunstig intelligens og beslutningsstøtte gir behov for kompetanse om hvordan algoritmer kan anvendes på forsvarlige måter for å styrke kunnskapsgrunnlaget og utvikling av praksis. Dessuten må NAV forstå hvordan digitalisering påvirker arbeidsmarkedet.

1.6. De største usikkerhetene for NAV

Hvordan ser egentlig NAVs omverden ut i 2035, og hvilke konsekvenser vil dette ha for NAV? Vi har siden første utgave av omverdensanalysen i 2014 forsøkt å spå fremtiden. Vi har truffet på mye, samtidig har flere store uforutsette hendelser fått store konsekvenser for NAV og samfunnet:

- Vi forutså ikke krigen som brøt ut i 2022 og konsekvensene det har hatt for energi- og matvarepriser, selv om Russland invaderte Krim allerede i 2014.
- Norge ble med i EØS i 1994, men vi forutså ikke «EØS-saken» som kom i 2021.
- Det har vært gjentatte advarsler om pandemi, men vi forutså ikke koronapandemien.

Vi kan danne oss et bilde av fremtiden ved å fremskrive trender og spekulere i hvilke muligheter ny teknologi vil gi. Samtidig vil det også framover oppstå

uventede hendelser. Dette kan bety nye muligheter, eller føre til problemer som må håndteres.

For å ta noe høyde for usikkerhet, har vi i hvert kapittel løftet frem de mest usikre trendene som kan gi konsekvenser for NAV fram mot 2035.

Uforutsette hendelser medfører erfaringsmessig et stort behov for omstilling og raske omprioriteringer, ikke minst i offentlig sektor. Under koronapandemien hadde NAV en viktig rolle i å sikre arbeidskraft til samfunnskritiske oppgaver og utbetale livsoppholdstelser. Krigen i Ukraina har ført til høy prisvekst og øker behovet for blant annet økonomisk sosialhjelp. Det har utløst en debatt om blant annet stønadsnivåer, særlig for de statlige minsteytelsene. Desinformasjon, angrep og politisk motivert manipulering med digitale verktøy utgjør også en sårbarhet for NAV. Dette kan påvirke NAVs evne til utbetaling av ytelser og befolkningens tillit til offentlige tjenester. Selv med kontinuerlig beredskapsarbeid er uforutsette hendelser vanskelig å forberede seg på og utgjør den største usikkerheten i omverdensanalysen.

Utviklingen i innvandringen til Norge er det største usikkerhetsmomentet i de demografiske framskrivningene. Statistisk sentralbyrå venter lav nettoinnvandring framover, men det er risiko for at både **tilstrømmingen av flyktninger og arbeidsinnvandringen** kan bli høyere enn ventet. Klimaendringene, og risikoen for at dagens situasjon med krig og konflikter vil vedvare, kan føre til flere flyktninger. Flere flyktninger vil øke behovet for oppfølging og samordning på tvers av sektorer for å sikre tilstrekkelig integrering. Det kan endre kompetansebehovet til NAV-ansatte og dreie behovet i oppfølgingsarbeidet til andre virkemidler enn NAV har i dagens portefølje. Det ventes i utgangspunktet lavere arbeidsinnvandring på grunn av sterk aldring i hele Europa og lavere lønnsforskjeller mellom Norge og andre land. For å dekke arbeidskraftbehovet er det imidlertid mulig at arbeidsinnvandringen vil bli høyere enn ventet, og at det i større grad vil bli åpnet for arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS.

En annen sentral usikkerhet er evnen til **omstilling på arbeidsmarkedet og i offentlig sektor**. For arbeids-

markedet skyldes omstillingene særlig endringer i kompetansebehov som følge av teknologisk utvikling og det grønne skiftet. Dersom vi får vedvarende ubalanser på arbeidsmarkedet, kan det føre til økt utenforskap, som vil gi flere arbeidsledige og mottakere av helserelaterte trygdeytelser. Det vil utfordre NAV gjennom økt behov for oppfølging og inntektssikring.

Behov for **fortsatt omstilling i offentlig sektor** utløses av stadig større forventninger til effektivisering, som følge av større forventet gap mellom offentlige utgifter og inntekter, og til at offentlig sektor tar i bruk nye muligheter gjennom digitalisering. Det siste gjelder forventninger til at NAV og andre offentlige aktører utvikler inkluderende tjenester som motvirker digitalt utenforskap, tar i bruk nye kanaler i takt med et digitalt generasjonsskifte og forbedrer tjenestene gjennom bruk av kunstig intelligens. Behovet for effektivisering av offentlig sektor kan gi mindre økonomisk handlingsrom for NAV, som igjen kan utløse behov for mer digitalisering av tjenester. Det er likevel usikkert om digitalisering gir oss de gevinstene som forventes – blant annet som følge av digitaliseringsoptimisme, u hensiktsmessige finansieringsmodeller og fordi digitale løsninger ikke nødvendigvis passer alle brukere. Det er i tillegg mange etiske og rettslige problemstillinger ved bruk av kunstig intelligens som gjør at mulighetene og konsekvensene fremover er høyst uavklarte. I motsatt retning kan man spekulere i om gapet mellom offentlige utgifter og inntekter gir motsatt effekt for NAV. Selv om økt press på statsfinansene medfører økt effektivisering og redusert ambisjonsnivå for offentlig sektor generelt, kan en mulighet være at det for NAV i stedet vil gi nye oppgaver og økt ansvar for å sørge for at flere inkluderes på arbeidsmarkedet.

Politiske trender er i sin natur usikre, ved at de i stor grad påvirkes av de øvrige samfunnstrendene. Den geopolitiske situasjonen gir en mer uforutsigbar situasjon, da vi ikke vet hvor lenge krigen i Ukraina vil vare, eller hvordan den internasjonale maktbalansen vil utvikle seg og påvirke Norge. Dette skaper usikkerhet knyttet til blant annet tilstrømming av flyktninger. Situasjonen internasjonalt kan også påvirke EUs politikk og Norges forhold til EU, som blant annet kan medføre endringer i regelverket NAV

opererer under. Sosial uro og økt fattigdom kan medføre økt polarisering i samfunnet og bidra til å redusere tilliten til offentlig sektor. Redusert tillit kan gjøre samarbeidet mellom NAV og brukere mer tungrodd, og på lengre sikt også påvirke oppslutningen om velferdsstaten. Det kan eksempelvis skje dersom innbyggernes forventninger om inntektssikring ikke oppfylles. Videre kan dataangrep og desinformasjon utgjøre en risiko for NAV, i form av konkrete angrep på for eksempel utbetalingssystemer eller databaser, økt omfang av svindel basert på avansert teknologi eller ved desinformasjonskampanjer som skaper polarisering og mistillit. Dette kan tilsi at NAVs beredskapsarbeid blir viktigere.

1.7. Endringer fra forrige omverdensanalyse

Dette er de viktigste endringene fra NAVs forrige omverdensanalyse (NAV 2021):

- En **mer usikker verden**, særlig i kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina, har synliggjort sårbarheter i den globale økonomien. Hensynet til forsyningssikkerhet kan føre til en **regionalisering av internasjonale forsyningskjeder**, som kan øke behovet for mer industri i Europa og USA. Det gjelder også for Norge i tilfeller der kompetanse og naturressurser gis oss fortrinn, men vil begrenses av det høye lønnsnivået vårt. Utfordringer knyttet til sikkerhet og beredskap er også viktigere enn i forrige analyse.
- Vi tror at de usikre tidene vil gjøre at **EU spiller en viktigere rolle** fremover. For Norge gjelder dette særlig innen forsyningssikkerhet og beredskap, men EU vil trolig også ta en mer aktiv rolle innen arbeids- og velferdspolitik, kompetansepolitikk og IT-politikk.
- Utviklingen i **innvandringen vil være mer usikker** enn tidligere. Det skyldes risiko for vedvarende høy tilstrømming av flyktninger som følge av klimaendringer, krig og konflikt. I tillegg mener vi at økt arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS kan bli aktuelt som følge av mangelen på arbeidskraft, og fordi aldring og høy økonomisk vekst i østeuropeiske EU-land vil gjøre det vanskeligere å tiltrekke arbeidsinnvandrere fra disse landene.

- Risikoen for **politisk polarisering** har økt og er aktualisert gjennom krigen i Ukraina, strømkrisen, høy prisvekst generelt og økt rentenivå.
- **Kunstig intelligens** er i ferd med å bli mer moden som teknologi gjennom såkalte «grunnmodeller», og blir mer anvendelig og lettere å ta i bruk på nye områder. Det vil også gjelde for NAV. Et eksempel er ChatGPT.
- For bedre å kunne vurdere usikkerheten i analysen, er det tatt inn egne delkapitler i kapittel 3–9 om hvilke trender som har størst usikkerhet og konsekvensene dette får for NAV. **Disse største usikkerhetene for NAV** framover er oppsummert i kapittel 1.6.

2. INNLEDNING

Samfunnet endrer seg raskt. Nye utfordringer og muligheter gjør at NAV må planlegge og utvikle seg, og samtidig ta høyde for uventede endringer. Omverdensanalysen tar for seg de viktigste samfunnstrendene som kan påvirke NAV fram mot 2035, hvilke konsekvenser trendene kan få for NAV, og hvilke som er mest usikre.

Analysen er inndelt i sju samfunnsområder (kapittel 3–9): Demografi, brukerforventninger, teknologi, arbeidsmarkedet, helse, levekår og politikk. Kapittel 10 inneholder resultater fra to spørreundersøkelser rettet mot ansatte i NAV og NAVs brukerrepresentanter.

Analysen har som formål å bidra til

- mer treffsikre strategier og prioriteringer for NAV de nærmeste årene. Funnene i omverdensanalysen vil være en viktig kilde ved implementering av NAVs virksomhetsstrategi 2030 (NAV 2023) og ved eventuelle oppdateringer
- refleksjon og diskusjon om hvordan samfunnstrendene kan treffe oss framover, både for NAV i stort og i enheten der den enkelte jobber.

Hovedmålgruppen er NAVs egne ansatte, spesielt ledere og tilleggsvalgte. Et tilleggsmål er å spre kunnskap også utenfor NAV. Mange av trendene er viktige også for våre samarbeidspartnere. Analysen kan bidra til at vi har et felles utfordringsbilde som gjør det lettere å samarbeide på tvers av etater og sektorer, og den kan også bidra til en mer kunnskapsbasert arbeids- og velferdspolitik.

NAVs omverdensanalyse ble første gang publisert i juli 2014 (NAV 2014), og utgis nå for femte gang. Omverdensanalysen bygger på interne og eksterne

analyser, supplert med vurderinger av hvilke muligheter og utfordringer samfunnstrendene kan gi NAV. For å sikre forankring og relevante innspill har det vært viktig å involvere hele NAV. Det er gjort i form av spørreundersøkelser til ansatte og brukerrepresentanter, og møter med de ansattes organisasjoner, sentralt brukerutvalg, direktørmøtet i Arbeids- og velferdsdirektoratet, andre ledergrupper og KS. Vi har også hatt møter og workshoper med samarbeidspartnere og eksperter på ulike områder.

Når det gjelder hvilke samfunnstrender som er de viktigste og hvordan de påvirker tjenestene, har NAV et bredt og sammensatt ansvarsområde med stor variasjon på tvers av resultatområder og geografi. Til tross for omfanget av omverdensanalysen, dekker den ikke alle variasjoner. Vi oppfordrer derfor enheter i NAV til å utarbeide egne analyser, hvis det er hensiktsmessig.

Arbeidet med denne utgaven har vært utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Redaksjonen og kapittelforfatterne har bestått av Ole Christian Lien (leder), Marianne Åsheim Friess, Sverre Friis-Petersen, Jorunn Furuberg, Gard Ringen Høibjerg, Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen, Kristian Myklathun, Jon Petter Nossen, Tor Erik Nyberg, Robindra Prabhu, Håkon Røstad, Raija Kristin Sandvik og Magne Sortland. I tillegg har Anne Lise Lunder Arvesen, Nina Bakken, Kent Daleng, Louis Maurice Dieffenthaler, Sigrid Anna Eggen, Ingrid Olive Engesæter, Kristin Fredriksen, Eirik Lamøy, Per Inge Langeng, Jorunn Litland, Kine Nan Lium, Marianne Pedersen, Ida Frisak Ringnes, Hanne Røvig Schjold, Beate Løwald Solberg, Benedicte Stavnum, Erik Vattekar og andre bidratt.

3. DEMOGRAFI

Av: Magne Sortland

Oppsummering: Aldring, sentralisering og usikkerhet om innvandringen

Befolkningen i Norge har økt kraftig de siste tiårene. Samtidig har sammensetningen endret seg, blant annet på grunn av lavere dødelighet, færre fødte og høy innvandring. Framover er det ventet at befolkningsveksten avtar. Fra 2023 til 2035 er det ventet at folketallet i Norge vil øke med 5 prosent. De tre viktigste demografiske trendene fram mot 2035 er aldring av befolkningen, sentralisering og lavere nettoinnvandring.

Befolkningen i alderen 19–66 år er ventet å øke med 2 prosent fram mot 2035. Ettersom 3 av 4 NAV-ansatte jobber med brukere i yrkesaktiv alder, venter vi at den direkte effekten av demografi vil gi nokså beskjedne konsekvenser for arbeidsbelastningen i NAV. Dette er likevel usikkert på grunn av økt usikkerhet om innvandringen framover. Aldringen av befolkningen vil imidlertid føre til at noen brukergrupper vil vokse mye. Befolkningen som er 67 år eller eldre er ventet å øke med over 30 prosent fram mot 2035. Antall alderspensjonister og mottakere av hjelpemidler er ventet å øke tilsvarende, begge med om lag 35 prosent.

Veksten for hjelpemidler vil gi de største utfordringene, da dette er et område som i dag krever betydelig personlig bistand. Her er det usikkerhet knyttet til hvordan økte forventninger, ny teknologi og bedre helse vil påvirke utviklingen. Veksten i alderspensjonister vil også gi NAV flere oppgaver, til tross for at pensjon er et område med stor grad av automatisering og en brukergruppe som krever lite oppfølging fra NAV etter uttak av alderspensjon. Årsaken er at høy migrasjon de siste tiårene gjør at vi venter sterk vekst i utenlandssaker, som i liten grad har blitt automatisert. Omleggingen av AFP i offentlig sektor vil dessuten føre til at antallet som starter uttak av alderspensjon ventes å øke med nesten 30 prosent til 2035.

Antall innvandrere bosatt i Norge er ventet å øke med 16 prosent til 2035. Det er høyere enn den generelle befolkningsveksten, men lavere vekst enn i perioden etter årtusenskiftet. Fra 2024 ventes en årlig nettoinnvandring på rundt 12 000, som er klart lavere enn før, men vi vurderer utviklingen framover som svært usikker. Den kan endre seg raskt, særlig når det gjelder tilstrømming av flyktninger. Derfor må

NAV være forberedt på raske omprioriteringer. Det er ventet at innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia og Latin-Amerika vil øke mest, med 19 prosent fram mot 2035. Det skyldes at flyktninger, og særlig personer som kommer til Norge gjennom familiegjenforening, er ventet å utgjøre en klart høyere andel av innvandringen framover. Lavere innvandring og mangel på arbeidskraft kan gjøre det enklere for innvandrere å komme inn på arbeidsmarkedet. En høyere andel som mangler relevant kompetanse og arbeidserfaring kan trekke i motsatt retning.

Den årlige arbeidsinnvandringen har gått ned med nesten 40 prosent det siste tiåret, noe som gjør det mer utfordrende å møte behovet for arbeidskraft, særlig i mindre sentrale kommuner. Det er ventet relativt lav arbeidsinnvandring framover, men også dette er usikkert, da vedvarende mangel på arbeidskraft kan medføre endringer i politiske prioriteringer.

Det ventes befolkningsvekst i alle fylker unntatt Nordland, og den ventes å bli sterkest i de mest sentrale kommunene. Befolkningen ventes å synke i 4 av 10 kommuner fram mot 2035, mens det i 2 av 3 kommuner ventes nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder. Økt levealder og fraflytting av unge vil i føre til sterkere aldring i mindre sentrale deler av landet. I 2035 er det ventet at 17 prosent av befolkningen i de minst sentrale kommunene vil være over 75 år, mot 9 prosent av befolkningen i de mest sentrale kommunene. Det vil kunne bli vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft i distriktene, også rekruttering til NAV. Befolkningsendringene vil også få betydning for hvordan NAV bør organiseres fremover for å sikre effektiv ressursbruk og tilstrekkelige kunnskapsmiljøer.

Aldringen av befolkningen vil øke gapet mellom utgifter og inntekter på statsbudsjettet, noe som vil stille større krav til effektivisering i offentlig sektor. Samtidig kan vi få økte politiske forventninger om at NAV driver arbeidsrettet oppfølging av flere brukergrupper enn i dag, og at vi får bedre treffsikkerhet når det gjelder hvilke personer som må ha mer omfattende bistand. Det gjelder både unge og eldre, uføretrygdete, mottakere av sosialhjelp og seniorer som kan bli stående lenger i arbeidslivet.

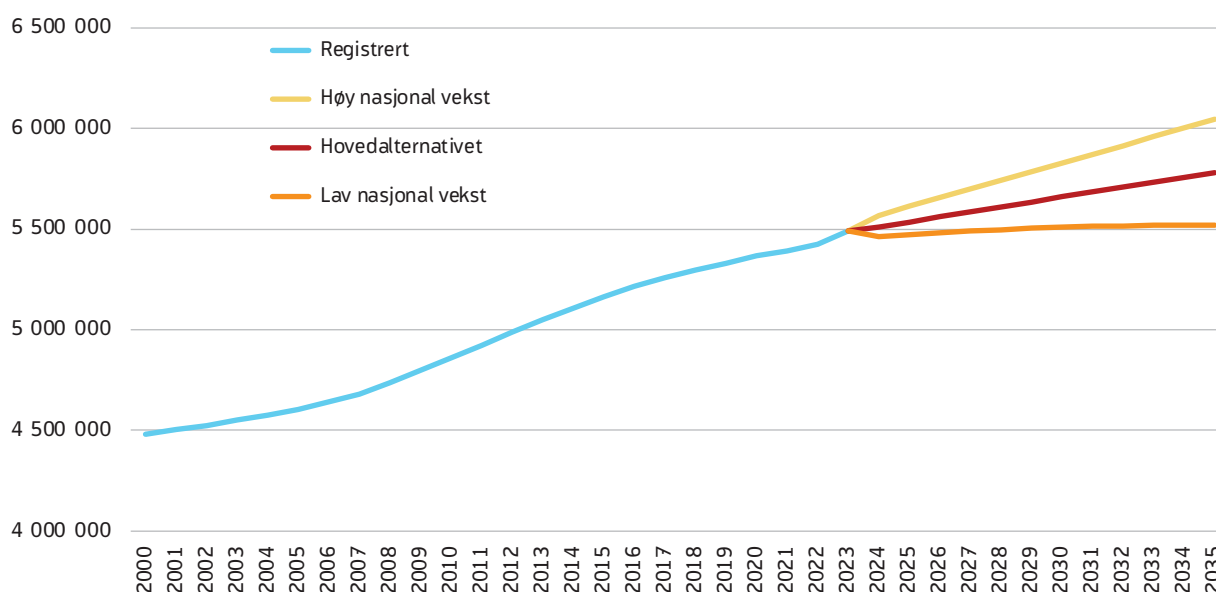
3.1. Lavere årlig befolkningsvekst det neste tiåret – fortsatt sterk aldring

Kapitlet bygger i stor grad på Statistisk sentralbyrås (SSB) sist publiserte befolkningstall per 1. januar 2023 (SSB 2023) og befolkningsframskrivingene fra juni 2022 (Tømmerås og Thomas 2022 og Leknes og Løkken 2022). Ved inngangen av 2023 var det i underkant av 5,5 millioner innbyggere i Norge. I de nye befolk-

ningsframskrivingene er befolkningsveksten fra 2023 til 2035 uendret fra forrige framskriving. I de tre alternativene skissert i figur 3.1 kan vi regne med at folketallet vil ligge på mellom 5,5 og 6 millioner i 2035.

Siden tusenårsskiftet har befolkningen i gjennomsnitt økt med 0,9 prosent i året. SSB venter i sitt hovedalternativ at befolkningen vil øke med om lag 290 000

Figur 3.1. Befolkningsutviklingen i Norge med framskriving til 2035 i tre alternativer. Tall per 1. januar hvert år



Kilde: SSB

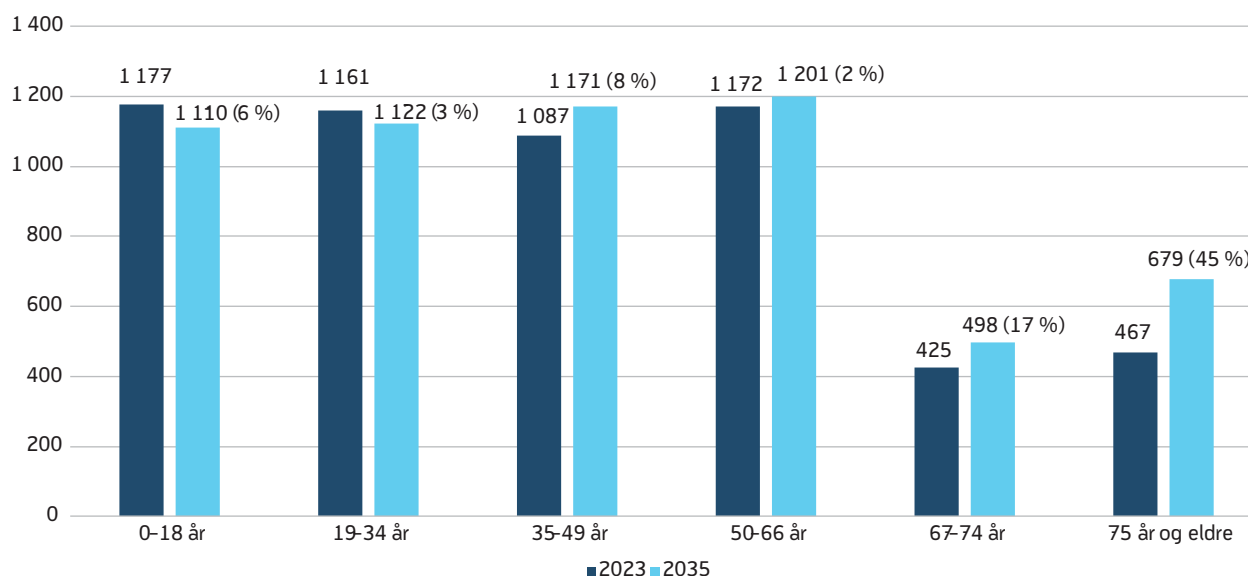
innbyggere i 2035 sammenlignet med dagens befolkning. Dette tilsvarer en årlig økning på om lag 0,4 prosent, og 5,3 prosent for hele perioden. Den ventede økningen vil føre til at NAV får flere brukere, men konsekvensene av dette varierer avhengig av blant annet alderssammensetningen i befolkningen, innvandring til Norge og befolkningsutviklingen i de

ulike delene av landet. I de neste delene ser vi nærmere på de viktigste demografiske trendene fremover. Kapitlet bygger på SSBs hovedalternativ.

Størst økning blant eldre aldersgrupper

Det blir stadig flere eldre i Norge. Fram mot 2035 er det ventet at befolkningen over 75 år vil øke med 45

Figur 3.2. Befolkning 2023 og 2035, etter aldersgruppe. Antall i 1 000. Prosentvis endring i parentes



Kilde: SSB

prosent. Samlet er det ventet at aldersgruppen 67 år og eldre vil stå for en vekst på om lag 32 prosent, og vil utgjøre om lag 285 000 flere personer i 2035. Det er ventet at befolkningen i aldersgruppen 0 til 18 år blir redusert med 6 prosent i samme periode. Den store økningen blant de eldste innebærer sterk vekst i antall alderspensjonister og i antall mottakere av hjelpemidler (se figur 3.3 og faktaboks).

Forventet levealder har økt med i underkant av 10 år fra innføringen av folketrygden i 1967 til i dag, og er nå på om lag 83 år. I 2035 er det forventet at den øker til om lag 86 år. I likhet med i Norge, blir befolkningen i resten av Europa også stadig eldre. Norge har en noe gunstigere demografisk utvikling enn andre europeiske land (Eurostat 2022). I 2035 vil om lag 24 prosent av befolkningen i de 27 EU-landene være over 67 år, mens den i Norge er ventet å være 20 prosent. Framover er det ventet at veksten i offentlige inntekter vil avta, og at veksten i utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil tilta (Meld. St. 14 (2020-2021)). Aldringen av befolkningen kan med andre ord gjøre det vanskelig å finansiere dagens velferdsordninger, men avkastningen på oljefondet (Statens pensjonsfond utland) vil bidra til at utfordringene blir mindre for Norge enn i mange andre europeiske land.

Flere mottakere av alderspensjon

Hvert år publiserer NAV langtidsprognoser for stønadsbudsjettet, som blant annet viser hvordan befolkningsendringer påvirker utgiftene (NAV 2022). Forskjellene i befolkningsvekst for ulike aldersgrupper vil føre til svært ulik utvikling i antall mottakere av trygdeytelser. Lave fødselstall vil blant annet gi færre mottakere av ytelser til barnefamilier, mens økt levealder vil gi flere mottakere av hjelpemidler og flere alderspensjonister. I hovedalternativet til SSB er det ventet at en femtedel av befolkningen i Norge vil være 67 år eller eldre i 2035. I perioden 2011 til 2021 har det vært en økning i antall alderspensjonister på 42 prosent. I samme periode har NAVs samlede ressursbruk på pensjonsområdet gått ned.

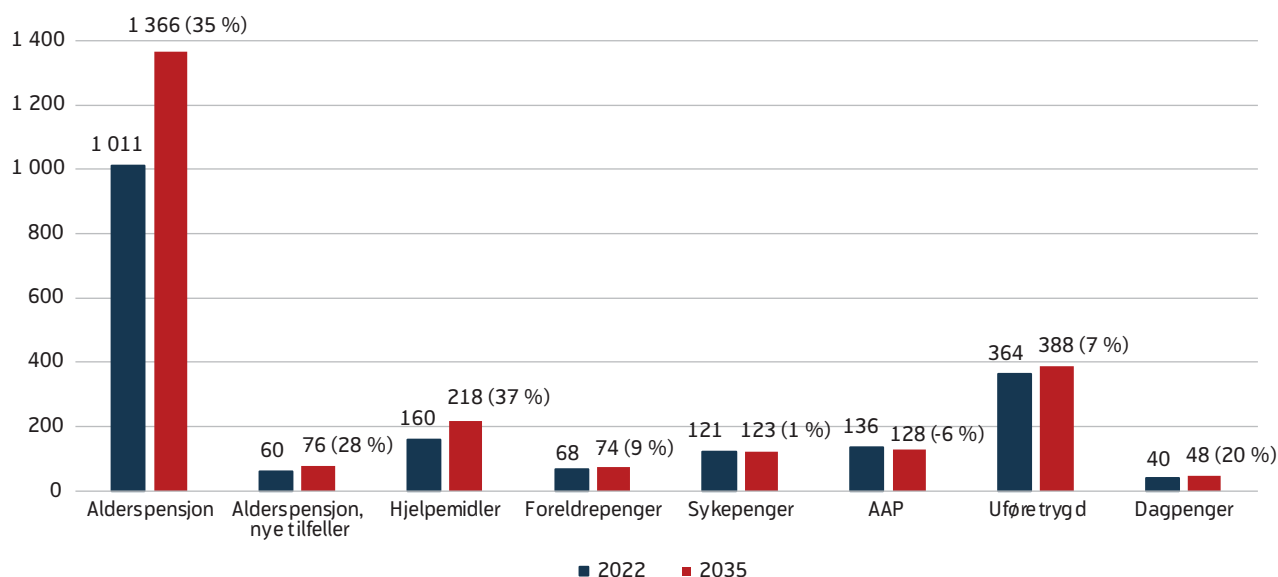
Vi anslår at NAV i 2022 brukte rundt 360 årsverk til saksbehandling, veiledning, drift og utvikling på pensjonsområdet. Det utgjør bare drøyt 2 prosent av de

statlige ansatte i NAV. Årsaken til dette er at alderspensjonister er en brukergruppe som krever lite oppfølging fra NAV, og at det er stor grad av automatisering i saksbehandlingen. Tilveksten av nye alderspensjonister har vært synkende det siste tiåret, men trenden ventes å snu til knapt 30 prosent økning det neste tiåret. Veksten i antall nye pensjonister skyldes omleggingen av avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor til en ordning som må tas ut samtidig med alderspensjon.

I dag tar utenlandssaker nesten halvparten av ressursene til manuell saksbehandling av pensjon. Saker som må behandles manuelt er der pensjonisten enten bor i eller flytter til utlandet, eller der pensjonisten bor i Norge, men har bodd i andre land i løpet av yrkeskarrieren. Utenlandssaker har de siste årene økt mer enn nasjonale saker. Økt migrasjon de siste tiårene, særlig i etterkant av EU-utvidelsen i 2004, vil trolig gi sterk vekst fremover. Dette er et område der saksbehandlingen hittil i liten grad er automatisert, slik at veksten vil medføre økt ressursbehov til veiledning og saksbehandling på pensjonsområdet. I 2035 er det ventet at NAV vil trenge om lag 50 flere årsverk knyttet til behandlingen av alderspensjon i NAV Familie- og pensjonsytelser. Anslaget er usikkert. På den ene siden vil økt vekst i utlandssaker gi et større behov for saksbehandlere, men økt grad av automatisering kan trekke i motsatt retning.

3 av 4 ansatte i NAV jobber direkte eller indirekte med tjenester eller ytelser til personer i yrkesaktiv alder. For flere av disse ytelsene er det ventet en brukervekst som ligger nær, eller lavere, enn den generelle befolkningsveksten. For sykepengene er det for eksempel ventet en vekst blant sykmeldte arbeidstakere på 1 prosent fra 2022 til 2035. Blant ytelsene i yrkesaktiv alder er det ventet størst brukervekst på uføreområdet, men uføretrygd er en yttelse hvor NAV gir liten oppfølging. I 2022 var det om lag 235 årsverk som gikk til å behandle uføresøknader i NAV Arbeid og Ytelser. Store deler av ressursbruken knyttet til uføretrygdede skjer i NAV Arbeid og ytelser og NAV Klageinstans, som behandler søknader og klager. Der som den ventede brukerveksten slår til, vil det øke behovet for saksbehandlere i NAV Arbeid og Ytelser

Figur 3.3. Antall mottakere av hjelpemidler og utvalgte NAV-stønader i 2022 og 2035 og prosentvis endring. Antall i 1 000.



Kilde: NAV

med om lag 10–20 personer i 2035, gitt samme automatiseringsgrad for ulike oppgaver som i dag.

Fram til 2025 er det ventet nedgang i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP), etterfulgt av en svak positiv vekst fram til 2035 som følge av den demografiske utviklingen. Nedgangen i de kommende årene har sammenheng med regelendringene i 2018, der maksimal stønadsperiode ble redusert fra 4 til 3 år fra 1. januar 2018. I tillegg ble det innført en toårs-grense for hvor lenge det er mulig å motta arbeidsavklaringspenger utover ordinær maksimal stønadsperiode, og en karenperiode på 52 uker. Karenperioden ble opphevet 1. februar 2022, og fra 1. juli 2022 ble reglene for å få forlenget stønadsperioden utover hovedregelen på 3 år myket opp. Det er forventet at regelendringene fra 2018 vil føre til at en del mottakere vil gå raskere over på uføretrygd eller tilbake til arbeid, samtidig som endringene i 2022 delvis kan trekke i motsatt retning. Det vil fortsatt ta noen år før vi ser de fulle effektene av disse regelendringene.

Flere mottakere av hjelpemidler

Framover er det ventet en sterk økning i antall brukere av hjelpemidler fra NAV. Dette skyldes i hovedsak en sterk befolkningsvekst blant eldre, men også endringer

i brukerforventninger og økt tilbud av gode hjelpemidler.

Dersom den forventede brukerveksten på hjelpemiddelområdet slår til, vil antall brukere øke med nesten 40 prosent til 2035. I 2022 var 1 400 årsverk i NAV knyttet til arbeid med hjelpemidler og tilrettelegging. Det er usikkert hvor sterk veksten i antall hjelpemiddelbrukere vil bli. Den kan dempes noe av at folk får flere friske levekår, men etterspørsel knyttet til ønske om arbeidsinkludering og lenger botid hjemme kan medføre økt etterspørsel.

Øker forsørgerbyrden?

Aldringen av befolkningen tilsier at forsørgerbyrden vil øke i årene som kommer. Dersom den demografiske utviklingen slår til, vil det i 2035 være flere personer i aldersgruppen 67 år og oppover enn personer i aldersgruppen 0–18 år i Norge (se figur 3.4). Tradisjonelt blir forsørgerbyrden i et land målt som antall yrkesaktive i forhold til antall ikke-yrkesaktive. Flere forskere mener derimot at denne måten å regne på er upresis, og at forsørgerbyrden heller bør måles som andelen av befolkningen som er syke, fremfor andelen som er eldre. Dette blir begrunnet med at helsenivået blir stadig bedre i Norge, og at en rekke sykdommer

Utviklingstrekk på hjelpemiddelområdet

Etterspørselen etter hjelpemidler vil øke

I Regjeringens omsorgsplan for 2015–2020 (Meld. St. 25 (2005-2006)) var ett av målene at «flere eldre skal bo hjemme lenger, og leve aktive og selvstendige liv – med individuelle tilpassede tjenester, trygghet og verdighet». De fleste brukere av hjelpemidler er eldre. I 2021 var 70 prosent over 60 år og 40 prosent var over 80 år. Selv om det forventes en økning i antall friske leveår (se kapittel 8.2), vil den store økningen av eldre medføre økt etterspørsel etter hjelpemidler. Ifølge Helsepersonellkommissjonens NOU 2023: 4 må det tilrettelegges for å ta i bruk teknologi og hjelpemidler i hjemmene, noe som kan øke etterspørselen ytterligere.

Andelen eldre er størst i mindre sentrale kommuner. Mange eldre bor i hus med lav verdi, og i kommuner med få boliger med livsløpsstandard. Det vil bli økt etterspørsel etter boligtilpasninger, men det er ressurskrevende og medfører behov for befaringer og samarbeid med kommunen, Husbanken mfl. For å finne gode løsninger i de enkelte sakene. Stor vekst i disse komplekse sakene forventes spesielt i de minst og nest minst sentrale kommunene (totalt 209 kommuner). Disse kommunene kjennetegnes av spredt bosetting, fraflytting og aldring, og med et stort prisgap mellom ny og brukt bolig. Konsekvensen er at mange eldre eier boliger de ikke får solgt.

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

Det forventes 6 prosent nedgang i antall barn under 18 år, noe som vil kunne medføre en tilsvarende nedgang i etterspørsel etter hjelpemidler i denne aldersgruppen. Skjerpede krav til universell utforming vil kunne bidra til redusert behov for individuell tilrettelegging for alle aldersgrupper. Dette vil imidlertid ta tid, ikke bare på boligområdet, men også fordi for eksempel oppgradering av skolebygg utløses først når skolene støter på behovet (Røe mfl. 2021). Det vil ta tid før samfunnet er universelt utformet når det gjelder bygg, transport, arrangementer, skole og arbeidsliv.

Mangel på arbeidskraft og ønske om økt inkludering

Syssetningen og utdanningsnivået blant personer med funksjonsnedsettelse er vedvarende lavere enn ellers i befolkningen (Bufdir 2023). Med relativt sett færre i yrkesaktiv alder og forventet mangel på arbeidskraft, blir det enda viktigere å bidra med hjelpemidler, tilpasninger og tiltak for flest mulig av de yngre med funksjonsnedsettelser, slik at de kan delta i arbeid eller gjennomføre utdanning (Regjeringen 2017).

Behovet for alle tolkemetoder er størst for personer i yrkesaktiv alder. Lav befolkningsvekst isolert sett vil gi lav vekst i etterspørselen. Etterspørsel etter tolketjenester for tegn-

språk vil kunne reduseres noe, siden flere barn får operert inn Cochlea Implantat (CI). Imidlertid er dagens foreldre ofte mer bevisste på viktigheten av tegnspråk og at det å være tospråklig er viktig for barns språkutvikling. CI kan heller ikke brukes i alle sammenhenger. Talegjenkjenningsteknologi og teknologi for automatisk teksting, oversetting og tekst til tale er i rask utvikling. Digitale møter og undervisning vil bidra til at tolker kan jobbe mer effektivt fordi de får mindre reisetid. Teknologisk utvikling kan forventes å være svært nyttig for hørselshemmede, synshemmede og bevegelsehemmede. Den nye språkloven gjør at tegnspråkets posisjon i samfunnet styrkes. Det kan medføre flere bestillinger fra offentlige instanser, som er pålagt å tilrettelegge med tolk. Det forventes også økning i behov for tolk på andre tegnspråk enn norsk. Behov for tolking i utdanning og arbeidsliv vil kunne øke ved at døv og hørselshemmede i enda større grad tar utdanning og arbeid som krever tegnspråk-tolketjenester. Forventet etterspørsel etter slike tolketjenester er dermed vanskelig å spå.

Brukerforventninger

Hjelpemidler og tolking bidrar til at mennesker med funksjonsnedsettelse skal kunne leve liv der de kan mestre, delta og være aktive på lik linje med funksjonsfriske. Det ventes at hjelpemiddelbrukere i større grad ønsker enkel og rask tilgang til tjenesten de trenger og reell innflytelse i egen sak og beslutninger som tas. For personer som er i jobb eller utdanning og for foreldre med funksjonshemmede barn er tid en spesielt kritisk faktor. De vil, som folk flest, prioritere tiden sin til familie, fritid og sosiale aktiviteter, og jobb.

Teknologi gir nye muligheter for tilgjengelighet og selvbetjening, som åpner for at de som ønsker det kan ta større styring. Fra et brukerperspektiv er imidlertid ikke kanalvalg eller hvordan tjenesten leveres viktigst, men kvaliteten – som vil si at hjelpemidler og tjenester er virkningsfulle, trygge, forutsigbare og tilgjengelige til rett tid. Brukere forventer at de skal få de tjenestene de har rett til og behov for, uavhengig av alder, bosted og kjønn. Brukere har også en forventning om at offentlige aktører samarbeider godt, noe som vil være viktig også for NAVs hjelpemiddeltjenester, som ofte gis i samarbeid med andre aktører som kommuner, helsetjenesten, Husbanken og andre.

Brukerforventninger påvirkes av hva man opplever av sammenlignbare tjenester. De siste årene har det skjedd en stor utvikling innen netthandel og «rett hjem»-leveranser i andre sektorer, noe som forventes å fortsette, og som vil medføre forventninger om tilsvarende gode løsninger også på hjelpemiddelområdet. Teknologisk utvikling knyttet til smarthus og personlig teknologi levert av aktører som Apple og Google vil også medføre økte forventninger til hjelpemiddelteknologi.

Teknologisk utvikling

Utvikling av digital teknologi for konsumentmarkedet som kan dekke behov der det i dag er behov for spesielle hjelpemidler, kan gi økt tilgjengelighet og reduserte kostnader.

Forbruksartikler, klær, husholdningsprodukter og maskiner får innebygde sensorer som gjør det mulig å samle data ved at de er tilknyttet en tjeneste via internett. Hjelpemiddelområdet kan nyttiggjøre seg dette for å planlegge vedlikehold og forstå bruksmønstre, noe som vil kreve vurderinger av personvern og etikk. Det skjer store fremskritt som vil være nyttige innen kunstig intelligens, mekanisk robotteknologi og automatisering som også ventes å bli nyttige for fremtidens hjelpemidler. Eksempler er automatisk tekst-til-tale og tale-til-tekst, selvkjørende biler og bruk av exoskeloton. Exoskeleton beskriver en mekanisk ramme med ledd som kan være motorisert/hydraulisk og som kan brukes av soldater, håndverkere eller i rehabilitering, trening og bevegelsesstøtte (IBERDROLA u.d.). Teknologit utviklingen vil medføre et økt tilbud av nyttige hjelpemidler, og vil dermed kunne bidra til å øke etterspørsel og forbruk av hjelpemidler.

Tingenes Internett (IoT) vil gi muligheter til å forstå bruk av hjelpemidler, å forutsi hendelser og å anbefale tiltak før hendelsen skjer, ved å benytte sensorer og kunstig intelligens. Teknologien vil være spesielt nyttig for service- og reparasjonsoppdrag, periodisk ettersyn og fjernsupport, blant annet for å forhindre driftsstans. Slik bruk av teknologi vil kreve en bevisst utvikling av hjemler, regelverk knyttet til personvern, databehandlingsavtaler og holdninger for at det skal være lovlig og akseptert. I mange tilfeller vil det også innebære en tett integrasjon mellom leverandør av hjelpemidlene, offentlige aktører i Norge og brukeren selv. Digitaliseringen gir nye muligheter for samhandling, hvor hjelpemiddelleverandører kan kobles til kommunale ergoterapeuter, og kommunene kan bygge tjenester rettet mot NAVs grensesnitt. Andre kommunale tjenester kan integreres, kanskje med utgangspunkt i IoT-sensordata fra hjelpemidler. Data som viser bruksmønstre vil kunne avdekke muligheter for bedre bruk av hjelpemidlene, eller hvis avanserte hjelpemidler ikke benyttes som forutsatt.

Utvikling av teknologi og prosesser gir muligheter til å effektivisere hjelpemiddelforvaltningen ytterligere. Slike endringer krever koordinert arbeid knyttet til økonomireglementet, logistikkssystemer, leverandøravtaler, instruksjoner og samhandling med kommuner, spesialisthelsetjeneste og leverandører.

Dagens løsninger kan noen ganger oppleves som tidkrevende og tungvinte fordi forsinkelser kan oppstå i mange ledd når hjelpemidler sendes fra leverandør via NAV og derfra til kommunalt mottak før den ankommer brukeren.

Politisk utvikling

Økt etterspørsel, høyere brukerforventninger, økt tilbud og nye muligheter for samhandling og bruk av teknologi vil kunne medføre økt politisk interesse for hjelpemiddelområdet. I ekspertutvalgsrapporten «En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelforvaltning» fra 2017 tas det opp tema som rollefordelingen mellom kommuner, helsesektoren, NAV og andre offentlige aktører, temaer som vil kunne komme opp igjen i årene som kommer (Regjeringen 2017). I dag håndteres hjelpemidler knyttet til hygiene, bevegelse, bolig-

tilpasning og så videre av NAV hjelpemiddelsentraler i tett samarbeid med kommunalt helsepersonell. Høreapparater, ortopediske hjelpemidler, parykker, proteser og spesialbriller håndteres av spesialisthelsetjenesten som søker om vedtak hos NAV. Utprøving, tilpasning og utlevering avtales direkte fra leverandør.

I 2023 planlegger regjeringen å legge fram en ny reform som skal bidra til at flere eldre kan bo hjemme lenger (Regjeringen 2022). Dette målet kan øke behovet for hjelpemidler. Norge ligger langt fremme innen bruk av hjelpemidler, og politikere kan komme til å se muligheter til næringsutvikling og ny eksportindustri med innovative produkter (Kvistum 2017).

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

Konsekvenser for NAV

NAV må håndtere en sterkt økende etterspørsel etter hjelpemidler. I NAV arbeider i dag, som nevnt, 1 400 personer med hjelpemidler og tilrettelegging. Tjenesten utføres i tett samarbeid med kommuner, helsesektor, leverandører og andre NAV-enheter. Både teknologi og tillit trengs for et tettere samarbeid mellom de mange aktørene, og vil kunne bidra til å håndtere noe av veksten.

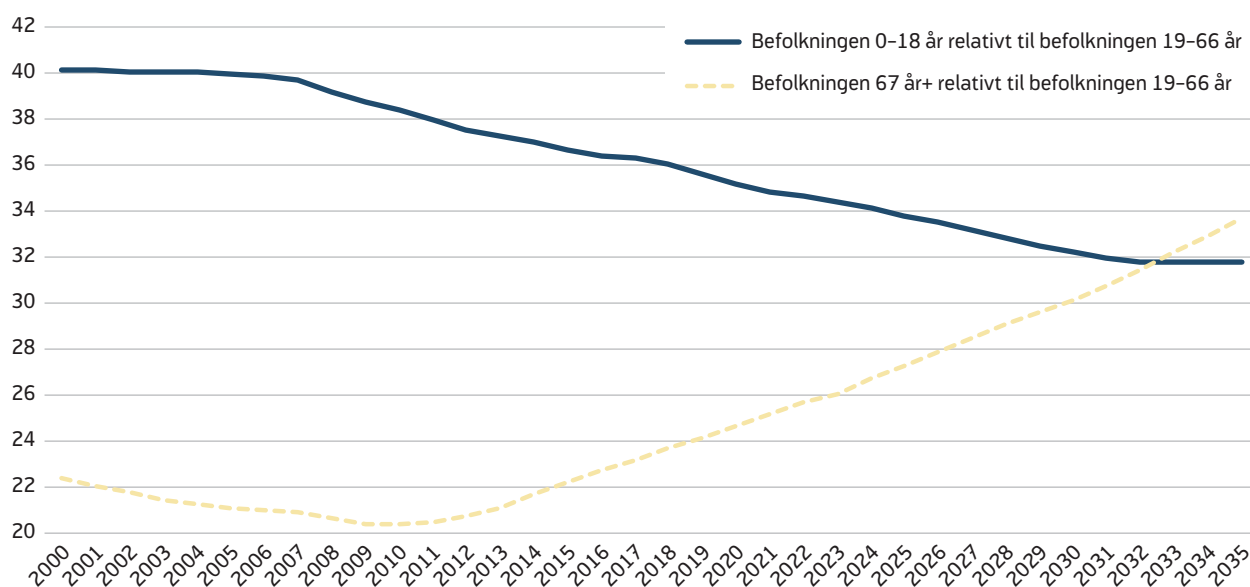
Utvikling av hjelpemiddelområdet vil, som for andre områder i NAV, sette nye krav til endringsledelse og tverrfaglig arbeid. Vi har vist til behov knyttet til regelverksutvikling, personvern, logistikk-løsninger, digital teknologi, anskaffelser og samhandling med andre. Økende volum kan også utfordre dimensjonering av eksisterende infrastruktur, for eksempel lager. Økningen i hjelpemiddelbrukere vil kunne påvirke organisering og lokalisering, blant annet med en vurdering av hvilke tjenester som fortsatt bør være brukernære.

Ønsket om økt tilrettelegging for at flere skal kunne delta i skole og arbeidsliv forutsetter at NAV samarbeider bedre med kommuner, statsforvalter, skole og arbeidsgivere, slik at de blir kjent med og etterspør tjenestene som muliggjør deltakelse. Hjelpemidler er en viktig nærværsfaktor, men det krever innsats hos flere parter som må prioriteres opp mot andre oppgaver (SINTEF 2020). Ofte svikter det i overgangene. For eksempel kan et barn som har tilretteleggingstiltak i ett skoletrinn miste det ved overgang til ny skole. En styrket innsats med å markedsføre tjenestene vil bidra til å nå målene om økt deltakelse. Vi forventer at hjelpemiddelforvaltningen i større grad vil bli kompetansesentre for profesjonell rådgivning og veiledning, også for tilretteleggingsmuligheter som ikke dekkes av folketrygden.

NAVs tjenester på hjelpemiddelområdet virker sammen med alle andre støttefunksjoner, i skolen og i tilknytning til arbeidslivet. Samarbeid på systemnivå og formidling og deling av kompetanse mellom sektorer som har overlappende ansvar vil være viktige suksessfaktorer. Digitale samhandlingsplattformer, formidlingskanaler og læringsarenaer

vil være til stor nytte. Samtidig er ulike regelverk hos de ulike aktørene et problem, da reglene ikke alltid understøtter hverandre og trekker i samme retning. Samordning av regelverk blir derfor viktig for å utvikle framtidens hjelpemiddelsystem.

Figur 3.4. Forsørgerbyrde, målt som andelen 0–18 år og over 67 år, relativt til befolkningen 19–66 år. Prosent



Kilde: SSB

inntreffer senere enn de gjorde tidligere (Solli 2022). Dagens mål på forsørgerbyrde påvirkes av at befolkningen blir eldre, men den tar ikke hensyn til at den eldre befolkningen har blitt friskere, og at yrkesdeltakelsen blant seniorer stadig blir høyere (se nærmere omtale i kapittel 8).

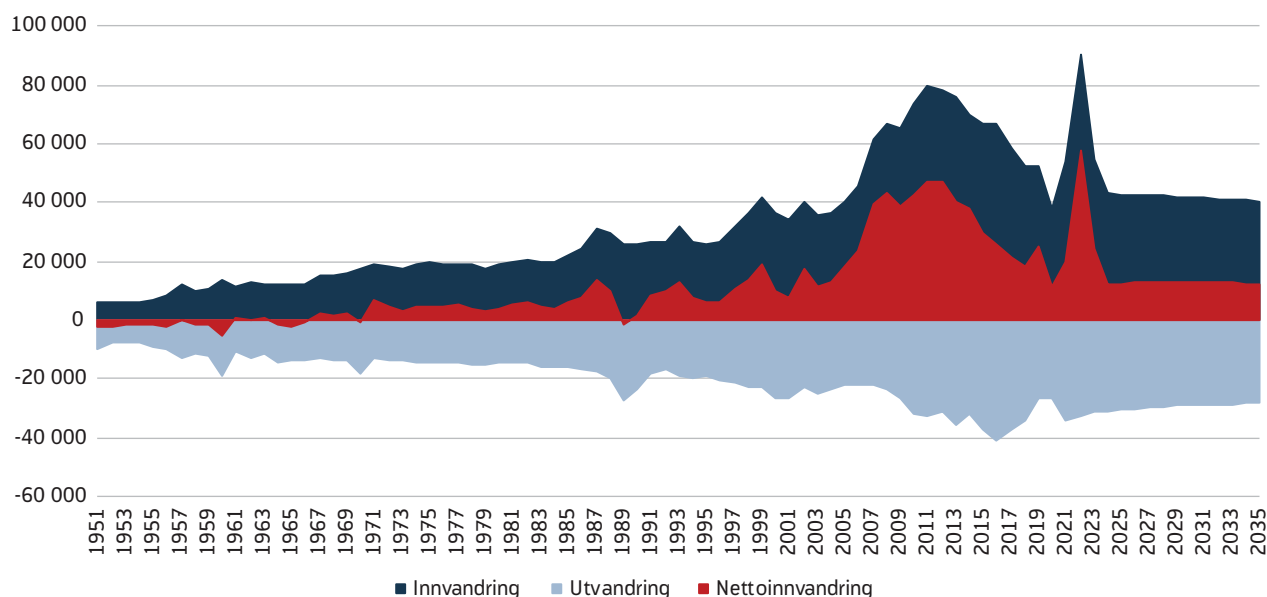
Fra 2001 til 2021 har gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidslivet økt med 2,1 år, til 65,8 år, ifølge NAVs egne tall. Selv om det har vært en flat trend i avgangsalder siden 2014, mener vi det er sannsynlig med videre økning fram mot 2035. Aldringen av befolkningen trekker i retning mangel på arbeidskraft og vil gjøre seniorer stadig mer attraktive på arbeidsmarkedet. Underliggende trender som bedre helse og økt utdanningsnivå trekker i samme retning. Omleggingen av AFP i offentlig sektor fra 2025 og Pensjonsutvalgets forslag om økte aldersgrenser i pensjonssystemet vil, dersom forslaget blir vedtatt, trolig også bidra til økt avgangsalder (NOU 2022:7).

3.2. Innvandringen til Norge er ventet å avta fram mot 2035

Innvandring har vært en av hovedårsakene til befolkningsveksten i Norge de siste tiårene. Dette skyldes i hovedsak høy innvandring fra EU og EØS. I 2019 ble reglene for oppholdstillatelse endret, noe som gjorde det enklere for ikke-nordiske borgere å oppholde seg i Norge. De nye reglene muliggjorde at de fleste EU-borgere fritt kunne komme til Norge for å studere, jobbe eller bo sammen med sin familie (UDI 2009). I årene etter oljekrisen i 2014–2016 har innvandringen av EU- og EØS-borgere blitt kraftig redusert.

Fra 2010 til 2021 har antall arbeidsinnvandrere til Norge blitt redusert med i underkant av 30 prosent. Dette har gjort det vanskeligere å møte behovet for arbeidskraft i regioner med svak befolkningsutvikling. Framover er det ventet stabil innvandring, med unntak av den sannsynlige bølgen av ukrainske flyktninger. Under halvparten av nye innvandrere til Norge

Figur 3.5. Utvikling i innvandring, utvandring og nettoinnvandring til Norge



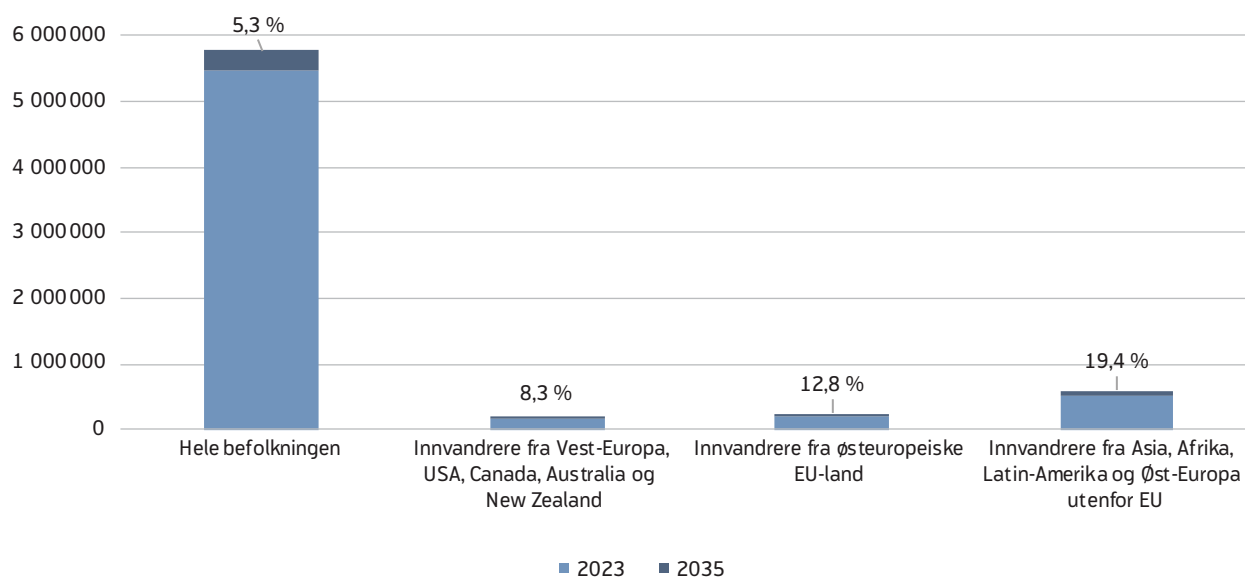
Kilde: SSB

i 2021 var arbeidsinnvandrere. I dag er det svært få eldre innvandrere i Norge, men antallet vil øke kraftig i årene som kommer. I 2023 var 6 prosent av innvandrerbefolkningen i Norge over 67 år. I 2035 vil andelen øke til om lag 12 prosent. Det er ventet at fremtidens eldre innvandrere vil ha lavere arbeidsdeltakelse og utdanning enn norskfødte personer i samme alders-

gruppe (Tønnessen og Syse 2021). En konsekvens av dette er at arbeidet med å øke yrkesdeltakelsen blant seniorer blir mer krevende.

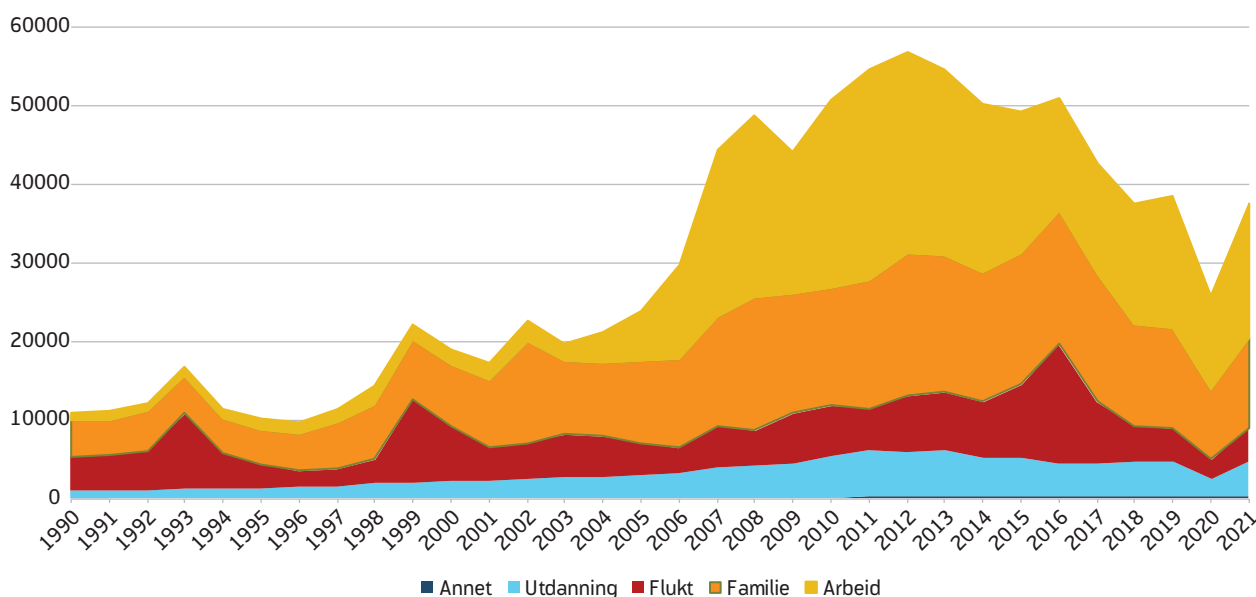
I alt er det ventet at innvandrerbefolkningen i Norge vil øke med om lag 15–16 prosent fra 2023 til 2035. Veksten er størst blant innvandrere fra Øst-Europa

Figur 3.6. Befolkning i 2023 og 2035, etter landbakgrunn. Antall for begge år og prosentvis vekst mellom årene



Kilde: SSB

Figur 3.7. Innvandring til Norge etter innvandringsgrunn og innflyttingsår



Kilde: SSB

utenfor EU, Afrika, Asia og Latin-Amerika, som er ventet å øke med 19 prosent fra 2023 til 2035.

Flyttemønstre blant innvandrere

Innvandrere utgjør om lag 15 prosent av befolkningen i Norge, men de står for om lag 20 prosent av flyttin-gene mellom norske kommuner (Tønnessen 2022). Det er en klar tendens til at innvandrere bor mer sentralt enn den øvrige befolkningen, og innvandrere bidrar i så måte til den stadig økende sentrali-seringstrenden i Norge. Per 1. januar 2023 er 34 prosent av innbyggerne i Oslo innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. I Viken er denne andelen 23 prosent, mens Nordland har færrest innvandrere sett i forhold til innbyggertallet, med om lag 12 prosent. Lavere innvandring til Norge vil på lengre sikt gi større konsekvenser for små kommuner, som har vært avhengige av høy innvandring for å holde folketallet oppe.

Høy innvandring og utvandring kan føre til flere ressurskrevende saker

De fleste som innvandrer til Norge, er i yrkesaktiv alder. Det betyr at det primært er Arbeids- og tjeneste-linjen i NAV som blir berørt av at antall innvandrere bosatt i Norge øker. At det ventes lavere nettoinn-vandring framover, begrenser riktignok den ventede

økningen. En betydelig del av ressursbruken ved NAV-kontorene går til å gi bistand og følge opp per-soner med innvandrerbakgrunn. En faktor i dette er at utdanningsnivået blant de som innvandrer er lavere enn i befolkningen ellers (IMDi 2021), og det blir sta-dig færre arbeidsplasser der det ikke stilles krav om yrkesutdanning, annen videregående utdanning eller annen formell kompetanse. Sterkere konkurranse om disse jobbene vil gjøre det mer krevende for NAV å bistå denne gruppen fremover. Samtidig vil den nåvæ-rende mangelen på arbeidskraft, spesielt i helse- og omsorgsbransjen, vedvare. Oppgaven til NAV blir derfor både å sørge for at brukere med lav formell kompetanse kommer ut i arbeid, og å formidle arbeids-kraft til bransjer med høy etterspørsel. Dette krever at NAV samarbeider godt med andre offentlige instan-ser, blant annet for å sikre at innvandrere får godkjent sin utdanning fra utlandet.

For NAVs ytelsesforvaltning vil økningen medføre at det blir flere saker der saksbehandlingen krever infor-masjonsutveksling med utenlandske trygdemyndig-heter. Høy utvandring vil også føre til økt eksport av ytelser. Antall alderspensjonister bosatt i utlandet har økt med drøyt 50 prosent det siste tiåret, fra 35 200 i 2011 til 53 800 i 2022. I samme periode har antall alderspensjonister økt med om lag 34 prosent. Om lag

200 årsverk går i dag til behandling av utenlandssaker. Avhengigheten av kontakt med utenlandske trygdemyndigheter gjør at saksbehandlingen i mindre grad kan automatiseres.

3.3. Sentraliseringen fortsetter

I årene fremover får vi en moderat befolkningsvekst i Norge. SSBs befolkningsframskrivninger viser at befolkningen i Norge vil vokse med 5,3 prosent til 2035, men utviklingen varierer i ulike deler av landet. Veksten blir trolig størst i Viken (8,4 prosent) og Oslo (7,9 prosent), mens det er ventet nedgang i befolkningen i Nordland (-0,4 prosent).

Befolkningsveksten avtar i distriktene, og økt levealder og fraflytting blant unge vil føre til sterkere aldring i mindre sentrale deler av landet. Oslo og Rogaland har i dag lavest andel eldre, mens Innlandet og Nordland har de høyeste andelen. I 2035 vil i underkant av 15 prosent av befolkningen i Oslo være over 67 år, mens om lag 25 prosent av innbyggerne i Nordland og Innlandet vil være over 67 år. Flertallet av fylkene vil trolig ha et fødselsoverskudd, noe som bidrar til befolkningsøkning, men det er forventet fødselsunderskudd i Nordland, Innlandet og Vestfold og Telemark.

Befolkningsveksten fortsetter i sentrale strøk

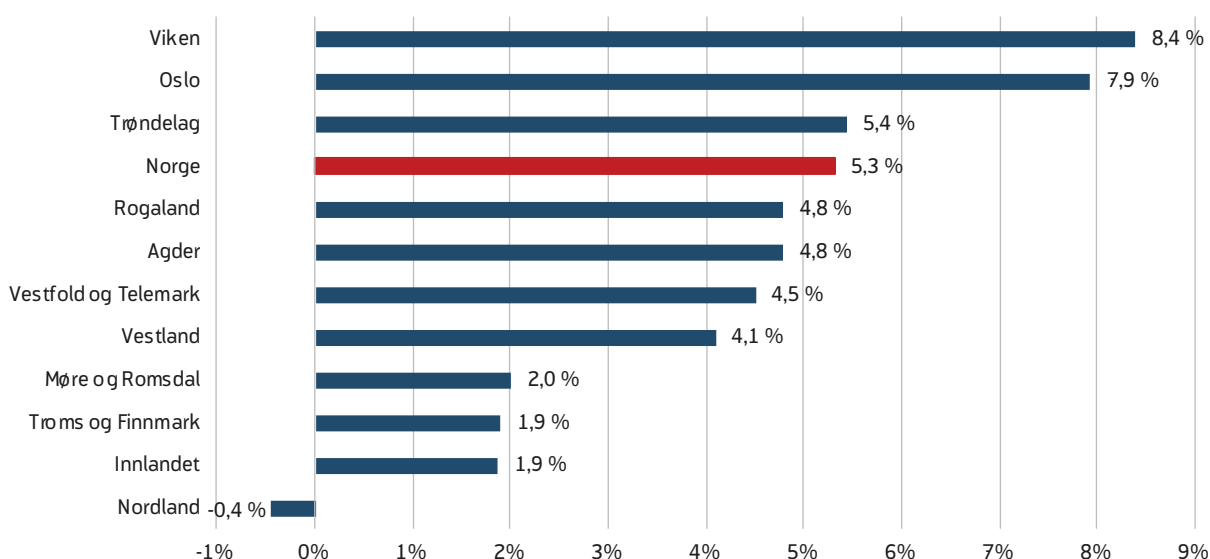
Det forventes at befolkningsveksten blir størst i de mest sentrale delene av landet, og gjennom flere tiår har befolkningsveksten avtatt i de mindre sentrale kommune. Dette skyldes at det først og fremst er de unge som flytter fra distriktene, som igjen får betydning for fødselstallene på disse stedene.

Statistisk Sentralbyrå har delt inn norske kommuner i seks sentralitetsklasser. Beregningene er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner. Ved inngangen til 2023 bor om lag 70 prosent av befolkningen i kommuner med over middels sentralitet, og befolkningsveksten er ventet å bli større jo mer sentrale kommunene er.

Nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder i 2 av 3 kommuner

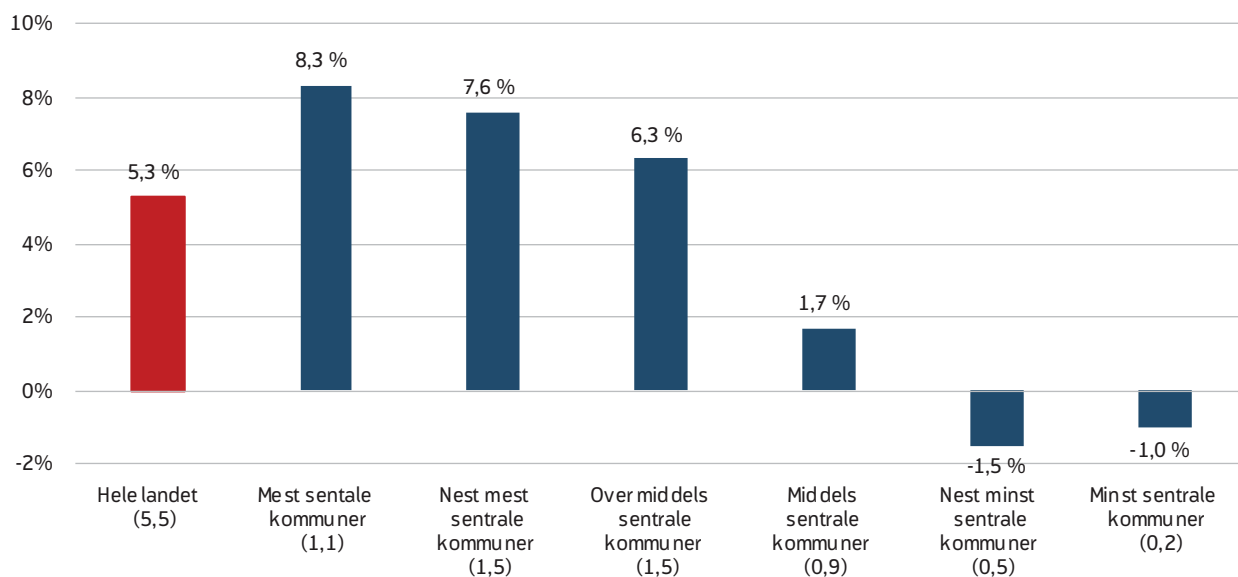
Fram mot 2035 er det ventet befolkningsnedgang for de minst og nest minst sentrale kommunene. I de nye framskrivingene forventes det en befolkningsnedgang i om lag 40 prosent av kommunene, men kun 13 prosent av befolkningen bor i disse kommunene i dag. Befolkningen blir eldre både i de mest sentrale delene av landet og i landets minst sentrale kommuner. Den største forskjellen er at det fortsatt vil være befolkningsvekst i yngre aldersgrupper i sentrale strøk. I

Figur 3.8. Befolkningsvekst i fylkene fra 2023 til 2035



Kilde: SSB

Figur 3.9. Befolkningsvekst fra 2023 til 2035, etter kommunegrupper ut fra sentralitet. Befolkningen i hver gruppe i millioner parentes

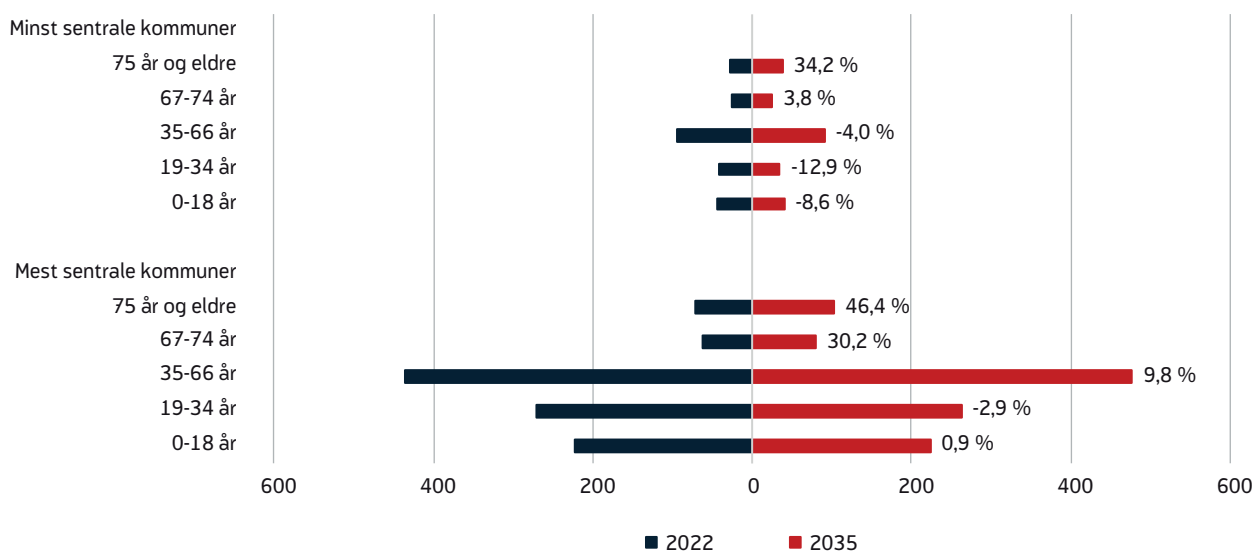


Kilde: SSB

2035 vil 9 prosent av befolkningen i de mest sentrale kommunene være over 75 år, mens den tilsvarende andelen er om lag 17 prosent i de minst sentrale kommunene. Det medfører at det ventes nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder (her definert som 19–66 år) fram til 2035 i hele 2 av 3 kommuner.

KS har laget et verktøy som gir innsikt i demografiske endringer i hver enkelt kommune, «Fremtidsverktøyet 2040». Verktøyet består av tre deler: Først tegnes de store linjene for kommune-Norge, deretter kan en se status for egen kommune og utviklingstrekk frem mot 2040, og til slutt kan ulike veivalg utforskes i Scenario-

Figur 3.10. Befolkning i 2023 og 2035 i landets mest og minst sentrale kommuner, etter aldersgruppe. Antall i 1 000 og prosentvis endring



Kilde: SSB

fabrikken. Verktøyet kan gi interessant innsikt til arbeidet i NAV-kontorene.

Befolkningsutviklingen kan påvirke organiseringen og kompetansebehov

Forskjeller i befolkningsutviklingen kan få betydning for hvordan NAV er organisert. Regioner med en sterkt aldrende befolkning vil kunne oppleve mangel på arbeidskraft, blant annet innen helse og omsorg. Mangelen på arbeidskraft kan også gjøre det vanskelig å rekruttere ansatte til NAV.

En annen konsekvens av befolkningsutviklingen er at det i fremtiden vil bli redusert etterspørsel etter tjenester fra NAV i kommuner der befolkningen i yrkesaktiv alder synker. Det kan føre til færre og større NAV-kontorer for å sikre gode kunnskapsmiljøer og effektiv ressursutnyttelse på mindre sentrale steder. Denne utviklingen er allerede i gang. Allerede i 2017 ble de første NAV-kontorene slått sammen som følge av kommunereformen, og i 2018 ble det bestemt at NAV Arbeid og ytelser, som behandler de fleste søknader om ytelser fra NAV, skulle redusere antall driftsenheter fra 24 til 17. De siste årene har flere kommuner etablert vertskapskommunesamarbeid, som innebærer at kommunene samarbeider om driften av sine NAV-kontorer.

En økende andel med innvandrerbakgrunn kan medføre at det forventes at NAV i større grad speiler mangfoldet i samfunnet og blant brukerne våre. En bredere forståelse av språk og kultur fra andre land kan styrke NAVs evne til å gi råd om kompetansebehov og utdanningsbehov – ikke bare til den enkelte, men også til undervisningssektoren og andre myndigheter.

I årene fremover vil gapet mellom utgifter og inntekter på statsbudsjettet bli større, noe som vil stille krav til effektivisering i offentlig sektor. Samtidig kan det gi forventninger om at NAV skal drive arbeidsrettet oppfølging av flere brukergrupper enn i dag, eksempelvis uføretrygdete, mottakere av sosialhjelp og seniorer. Blant annet er det foreslått et forsøk med arbeidsorientert uføretrygd, som innebærer at personer med 100 prosent nedsatt arbeidsevne skal få hjelp til å kombinere uføretrygd og inntektsgivende arbeid (Prop. 1 S (2022-2023)).

3.4. Uforutsette hendelser utgjør den største utfordringen for NAV

Verden er stadig i endring, og uforutsette hendelser utfordrer NAVs evne til å levere gode tjenester til innbyggerne. Koronapandemien og flyktningstrømmene fra Syria og Ukraina er eksempler på dette. Nivået på innvandringen til Norge er trolig det største usikkerhetsmomentet i framskrivingene. I tillegg til flyktningstrømmene som skyldes krig og konflikter, kan det bli en kraftig økning i antall klimaflyktninger. Hvert år drives millioner av mennesker på flukt som følge av naturkatastrofer og ekstremvær, og allerede i dag er det flere som må flykte på grunn av naturkatastrofer enn på grunn av krig og konflikt (iDMC 2022).

En vedvarende mangel på arbeidskraft vil kunne medføre politiske endringer som øker innvandringen til Norge, slik det allerede gjøres i andre land. Frankrike, Tyskland og Nederland forbereder endringer i innvandringspolitikken slik at det blir lettere å tiltrekke seg arbeidskraft, også fra utenfor EU (Alderman 2022). Det kan medføre at NAV får en rolle i å kartlegge kompetansebehov og å bidra til rekruttering av utenlandsk arbeidskraft.

3.5. Refleksjonsspørsmål

- Hvordan blir din enhet påvirket av befolkningsendringene?
- Hvordan påvirker befolkningsendringene arbeidsmarkedet der du jobber?
- Hvor og hvordan vil økt migrasjon påvirke NAV?
- Hva kan økt forsørgerbyrde og større gap mellom utgifter og inntekter på statsbudsjettet bety for NAV?

3.6. Kilder

Alderman, Liz (2022) France Desperately Needs Workers, but the Fixes Could Anger Left and Right. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/12/23/business/france-jobs.html>

Bufdir (2023) Færre personer med nedsatt funksjonsevne er i jobb https://www2.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/Oppsummert_status_

levekar_for_personer_med_nedsatt_funksjonsevne/
Farre_personer_med_nedsatt_funksjonsevne_er_i_
jobb/

Eurostat (2022) *European Statistics*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

IBERDROLA (u.d.) *What are exoskeletons and how can they help us overcome our human limitations?* <https://www.iberdrola.com/innovation/what-are-exoskeletons>

iDMC (2022) *Global Report on Internal Displacement 2022*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>

IMDi (2021) *Innvandrere i arbeidslivet*. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/>

Kvistum, Ivar (2017) Norge er kanskje det landet i verden som bruker mest penger på hjelpemidler. Vi kunne blitt verdensledende. *RanaBlad*. Tilgjengelig fra: <https://www.ranablad.no/nyheter/rana/okonomi-og-naringsliv/norge-er-kanskje-det-landet-i-verden-som-bruker-mest-penger-pa-hjelpemidler-vi-kunne-blitt-verdensleden-de/s/5-42-236859>

Leknes, Stefan og Sturla A. Løkken (2020) *Befolkningsframskrivninger for kommunene 2022*, Rapporter 2022/30. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/artikler/befolkningsframskrivninger-for-kommunene-2022/_/attachment/inline/603667d0-5c3c-4981-aaab-b6003f8388e7:-6bef04f8984bb6bb815fafa2a35181520e434968/RAPP2022-30.pdf

Meld. St. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/16e39820de5c-485da382fd99165afaf7/nopdfs/stm200520060025000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>

NAV (2022) *Utviklingstrekk i folketrygden 2011 – 2031*, NAV-rapport nr. 6/2022. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-andre-temaer/utviklingstrekk-i-folketrygden-20112031>

NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-7/id2918654/>

NOU (2023: 4) *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-4/id2961552/>

Prop. 1 S (2022-2023) *For budsjettåret 2023*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/89287bc3f9314a11a7a-5d94613af2699/nopdfs/prp202220230001aiddpdpdfs.pdf>

Regjeringen (2017) *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/869af6e38d594020a851ace0b11dc12e/en-mer-effektiv-og-fremtidsrettet-hjelpemiddelformidling.pdf>

Regjeringen (2022) *Ny reform skal gjøre det trygt for eldre å bo lenger hjemme*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-reform-for-eldre/id2905812/>

Røe, Melina, Trond Buland og Christian Wendelborg (2021) *Dypdykk i elevundersøkelsen 2020*. https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2021/dypdykk_elevundersokelsen_ntnu_2020.pdf

Sintef (2020) *Betydningen av hjelpemidler og tilrettelegging for funksjonshemmede barn og unges mestring og deltakelse i skolen* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/rapporter-navs-tiltak-og-virkemidler/betydningen-av-hjelpemidler-og-tilrettelegging-for-funksjonshemmede-barn-og-unges-mestring-og-deltakelse-i-skolen>

Solli, Berit (2022) *Helse er ofte viktigere enn helse*. <https://seniorpolitikk.no/nyheter/helse-er-ofte-viktigere-enn-alder/>

SSB (2023) *Befolkning*. <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/befolkning>

Tømmerås, Ane M. og Michael J. Thomas (2022) *Nasjonale befolkningsframskrivninger 2022*. Rapport 2022/29. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/artikler/nasjonale-befolkningsframskrivninger-2022>

Tønnessen, Marianne og Astri Syse (2021) «Flere eldre innvandrere i framtidens arbeidsstyrke». *Søkelys på arbeidslivet*, 38(1), 4–22. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2021-01-01>

Tønnesen, Marianne (2022) *Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Norge*. NIBR-RAPPORT 2022:12. Oslo: OsloMet – storbyuniversitet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c3e3644a8f3a470e-906a0059ab9c5781/nibr-rapport-2022-12.pdf>

UDI (2009) *Årsrapport 2009*. Oslo: Utlendingsdirektoratet. Tilgjengelig fra: https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/aarsrapport-2009.pdf

4. ARBEIDSMARKEDET

Av: Kristian Myklathun

Oppsummering: Omstilling på grunn av teknologi og grønt skifte

Arbeidsmarkedet står overfor omstilling fram mot 2035 som følge av teknologisk utvikling og det grønne skiftet. Mangelen på arbeidskraft ventes å bli størst for helsepersonell på alle utdanningsnivåer, og generelt for yrker som krever fagbrev. Andelen som ikke fullfører videregående utdanning har gått ned, men er fortsatt rundt 20 prosent. Innen yrkesfag er andelen høyere, rundt 30 prosent, noe som gjør det vanskelig å dekke kompetansebehovet.

Teknologiske framskritt og automatisering vil fortsette å påvirke arbeidsmarkedet. Teknologi vil både skape og fjerne jobber, men nettoeffekten har så langt vært positiv. OECD mener at 6 prosent av jobbene i Norge har høy risiko for å forsvinne helt som følge av automatisering, mens om lag 25 prosent ventes å få vesentlige endringer. Usikkerheten er stor i slike analyser.

Forskjellene i samfunnet kan øke i takt med at etterspørselen etter arbeidstakere med høy kompetanse øker, mens det i større grad er jobber med lav og middels kompetanse som forsvinner. Det grønne skiftet vil også både skape og fjerne jobber, det siste særlig innen petroleumsrelaterte næringer. Fram mot 2035 er nettoeffekten sannsynligvis positiv. Halvparten av nye grønne jobber antas å gjelde yrker med fagbrev, som operatører og håndverkere.

Sysselsettingen ventes å øke mest innen privat og offentlig tjenesteproduksjon, med knapt 10 prosent fram mot 2040. De tjenesteytende næringene er allerede de største, og ventes å utgjøre 60 prosent av de sysselsatte i 2040. For offentlig sektor gjelder økningen særlig helse- og omsorgsnæringen. Sysselsettingen innen olje- og gassutvinning ventes å falle mest i samme periode, med nesten 30 prosent. Det ventes også betydelig nedgang innen varehandel (-15 prosent) og industri (-10 prosent). For varehandelens del skyldes det automatisering og økt netthandel, mens nedgangen i industrien i hovedsak skyldes ringvirkninger fra nedgangen innen olje- og gassutvinning. Nedgangen i antall sysselsatte i disse

næringene vil i sum bli klart større enn innen olje- og gassutvinning.

Omstillingene på arbeidsmarkedet kan gi perioder med arbeidsledighet, spesielt i næringer og yrker som blir særlig berørt. Vi forventer ikke permanent høyere arbeidsledighet, da aldringen av befolkningen trekker i retning av mangel på arbeidskraft. Vi venter likevel et vedvarende høyt ledighetsnivå for personer uten fullført videregående skole.

For å lette omstillingene har NAV en viktig rolle i å bidra til økt yrkesmessig mobilitet. Det vil kreve samarbeid med både arbeidsgivere og utdanningssektoren, og prioritering av formidling og kvalifisering til jobber i framtidsrettede næringer. Viktige spørsmål vil bli hva NAVs rolle skal være for å møte kompetansebehovene i arbeidsmarkedet framover, og hvordan samarbeidet med andre sektorer skal foregå. Dette kan også få betydning for hvordan NAV bistår arbeidsgivere, både med rekruttering av arbeidskraft og oppfølging når brukere er i jobb. Mangel på kvalifisert arbeidskraft medfører at arbeidsgivere må ha andre forventninger ved rekruttering, og fokusere mer på læring på arbeidsplassen og inkludering av personer utenfor arbeidslivet.

Aldringen av befolkningen fører til en lavere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder både i Norge og internasjonalt, noe som bidrar til å trekke ned den økonomiske veksten.

Russlands invasjon av Ukraina har ført til økte råvarepriser, enorme flyktningstrømmer og økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen framover. Effektene vil avhenge av varigheten og ettervirkningene av krigen. Både koronapandemien og krigen i Ukraina har synliggjort sårbarheten i vår globaliserte økonomi, og forsyningsikkerhet har kommet høyere på dagsordenen. En større grad av regionalisering av internasjonale forsyningskjeder kan derfor bli aktuelt framover, noe som kan gi økt antall industriarbeidsplasser i Europa. Det kan også gjelde i Norge i tilfeller der kompetansekrav eller naturressurser gir oss et fortrinn. Vekst i industrien vil likevel begrenses av det høye lønnsnivået i Norge.

4.1. Innledning

Arbeidsmarkedet har de to siste årene vært preget av en rask opphenting etter koronapandemien. NAVs bedriftsundersøkelse (2022) viste våren 2022 den høyeste mangelen på arbeidskraft siden 2008. Siden da har antallet ledige stillinger gått noe ned, og det samme har mangelen på arbeidskraft (Norges bank 2022). Det er nå flere faktorer som peker i retning av at ledigheten vil kunne øke framover. Krigen i

Ukraina, høy prisvekst og økt rente bidrar til å svekke veksten i både norsk og internasjonal økonomi.

Når man ser så langt som 10–15 år framover er det umulig å si når oppgangskonjunkturer eller nedgangskonjunkturer vil inntreffe. Da er det nødvendig å se vekk fra de kortsiktige endringene og forsøke å beskrive den underliggende trenden i utviklingen fram-

over. NAVs tiltak og tjenester må innrettes slik at vi løpende kan håndtere konjunktursvingninger.

4.2. Teknologi og det grønne skiftet endrer arbeidsmarkedet og kan gi økte forskjeller

Konsekvenser av det grønne skiftet

De 10 varmeste årene som er målt har alle inntruffet etter 2010 (NOAA 2021). Klimaendringene fører også til hyppigere ekstremvær som tørke, skogbranner, flommer og tropiske sykkloner. Konsekvensene av klimaendringene blir stadig mer synlige, og det vil bli vanskelig å nå klimamålene som ble fastsatt i Parisavtalen i 2015 og som forplikter både Norge og resten av verden til å kutte kraftig i klimagassutslipp. Den internasjonale klimaavtalen har som mål å begrense økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen til under 2 grader, og helst så nær 1,5 grader som mulig. En videreføring av dagens politikk vil føre til en økning på 2,8 grader innen utgangen av århundret, noe som tydeliggjør hvor store omveltninger vi må gjennomføre for å begrense temperaturøkningen (FNs miljøprogram 2022).

Våre nasjonale klimamål er fastsatt gjennom klimaloven. Målet er at klimagassutslippene i 2030 skal reduseres med 50–55 prosent sammenlignet med referanseåret 1990 (Klima- og miljødepartementet, 2021). I 2021 var utslippene 4,7 prosent lavere enn referanseåret. For å nå målet kreves omfattende omstillinger innenfor alle samfunnsområder.

Energirelaterte klimagassutslipp utgjør om lag $\frac{3}{4}$ av verdens totale globale klimagassutslipp (OurWorldIn-Data 2020), der de største kildene er energiforbruk i industrien, i bygninger og i transportsektoren. Overgang til fornybare energikilder er et av de viktigste grepene for å nå klimamålene.

Russlands invasjon av Ukraina i februar 2022 har hatt store konsekvenser for energisituasjonen i Europa. Russisk gass utgjorde en spesielt stor del av energimiksen i Tyskland, der mer enn halvparten av gassforbruket hadde russisk opprinnelse. Da Russland kuttet gasseksporten til Europa til et minimum, måtte

landene finne alternative kilder til energi. Det førte til en kraftig økning i spesielt gassprisene, som øker inntektene på norsk sokkel. Økte gasspriser akselererer også overgangen til fornybar energi i Europa.

Petroleumsinvesteringene har falt noe de siste årene, men det er ventet at investeringene vil ta seg opp fram til 2025 (SSB 2022d; Offshore Norge 2021). Etter dette er utviklingen mer usikker, og vil blant annet avhenge av prisutvikling på olje og gass, nye ressursfunn og politisk vilje til å tildele lete- og utvinningslisenser på sokkelen. SSB legger til grunn at produksjonsnedgangen fra 2024/2025 vil være fulgt av en nedgang i petroleumsinvesteringene, og at petroleumsnæringen vil utgjøre en stadig mindre andel av norsk økonomi framover (Cappelen mfl. 2020). På bakgrunn av dette anslår de at antallet sysselsatte innen olje- og gassutvinning i 2035 vil være omtrent 21 prosent lavere enn i 2022.

Kombinasjonen av lavere etterspørsel etter olje, klimaendringene og den store satsingen på fornybar kraft på global basis vil trolig framskynde behovet for omstilling fra en oljedrevet økonomi. At det ventes lavere kostnader til fornybar kraft trekker i samme retning. Inntektene fra oljevirkksomheten vil fortsette å være viktig for norsk økonomi i lang tid framover, men utbyggingen av nye prosjekter på norsk sokkel vil sannsynligvis bremse opp fram mot 2035. Det vil blant annet ramme de delene av industrien som er avhengig av leveranser til oljenæringen. Norske myndigheter har også lansert flere ulike satsingsområder for å få fart på det grønne skiftet i norsk økonomi og å skape nye grønne arbeidsplasser.

Veikart for grønt industriløft

I juni 2022 lanserte regjeringen et veikart for grønt industriløft (Nærings- og Fiskeridepartementet, 2022). Målet med industriløftet er å øke tempoet i omstillingsarbeidet og å bistå bedriftene med å etablere og utvikle grønn industri. Regjeringen har i denne sammenheng definert sju satsingsområder: havvind, hydrogen, batterier, maritim industri, CO₂-håndtering, skog og bioøkonomi. Et av de viktigste virkemidlene vil være statlig risikoavlastning i form av lån, garantier og egenkapital. Regjeringen

signaliserer at de vil sette av 60 milliarder kroner til slike virkemidler fram til 2025.

Blant de mest profilerte prosjektene er flere store batterifabrikker som er planlagt bygd de kommende årene. Utvidelse av batterilagringskapasiteten er en sentral del av den grønne omstillingen, fordi det muliggjør elektrifisering og økt bruk av fornybare energikilder.

Ved Morrow Batteries' planlagte fabrikk i Arendal er det anslått at det vil bli 2 500 arbeidsplasser. Som følge av konsumeffekter er det i tillegg ventet nye arbeidsplasser i tilknytning til fabrikkene, blant leverandører, offentlig sektor lokalt og i andre deler av næringslivet i regionen. Menon Economics (2022) anslår at fabrikkene samlet sett vil føre til 4 500 arbeidsplasser i Arendalsregionen.

I Mo i Rana planlegger Freyr fire battericellefabrikker. I første omgang er det planlagt en investering på 17 milliarder kroner til to fabrikker som skal sysselsette 600 personer. På sikt er det anslått 1 500 ansatte ved fabrikkene. Her anslår Menon Economics (2021) at det samlet sett vil bli 2 500 arbeidsplasser i kommunen som følge av etableringen, og at dette vil medføre en befolkningsvekst på 5 000 personer i regionen. I 2021 var det 13 400 registrert sysselsatte med arbeidssted i Rana kommune. Med ringvirkninger er det ventet at antallet sysselsatte vil øke med nesten 20 prosent.

Etablering av store fabrikker i regioner med relativt små lokale arbeidsmarkeder vil kunne medføre både utfordringer og muligheter. Erfaringer fra en lignende batterifabrikk i Nord-Sverige tilsier at det vil bli behov for en rekke ulike typer kompetanse ved fabrikkene (Norsk Industri 2021). Der er det anslått at 75–80 prosent av de ansatte vil være såkalt «kollektivanställda», altså maskinoperatører og personer som jobber med vedlikehold og logistikk. Dette vil gjelde både faglærte og ufaglærte. Resten vil være ingeniører, arbeidsledere og personer som jobber med administrasjon. Henriksen (2022) vurderer framtidig kompetansebehov for arbeidsplasser knyttet til det grønne skiftet i Norge og kommer fram til sammenfallende konklusjoner. I et hovedscenario anslås det at det grønne

skiftet vil gi et ekstra sysselsettingsbehov på 64 000 personer innen yrkesgrupper som vil være særlig sentrale utover den generelle utviklingen i økonomien. Av disse er 50 prosent håndverksyrker og operatører, 40 prosent ingeniører og arbeidsledere, og 10 prosent sivilingeniører og IT-utviklere.

Etableringen av fabrikkene vil altså øke de regionale jobbmulighetene betydelig både for personer med høy og lav formell kompetanse. Siden store, nye fabrikker som dette trenger store mengder arbeidskraft på kort tid, vil de kunne ha ønske om NAV-bistand til rekruttering, noe som kan gi arbeidsledige i regionen en mulighet til å komme seg inn på arbeidsmarkedet.

Et sentralt spørsmål vil være i hvor stor grad arbeidskraft kan omdisponeres fra næringene som forventer lavere sysselsetting framover, til framvoksende grønne næringer som forventer økt sysselsetting. Det er store forskjeller i hvor store omstillinger næringene står overfor. For eksempel har enkelte verft som tidligere primært produserte forsyningsskip til oljenæringen brukt sin eksisterende kompetanse til også å kunne produsere ferger og cruiseskip (SSB 2019). Blant de som jobber offshore er det en stor andel som kan utføre den samme jobben på land uten kompetansehevede tiltak – som renholdere, kokker og sykepleiere. Erfaringen og kompetansen fra oljeutvinning kan også være nyttig i utbygging av havvind. Dessuten vil norske oljearbeidere være attraktive kandidater til oljeutvinningsjobber i andre land, noe som også vil kunne dempe konsekvensen på arbeidsmarkedet av en nedgang i petroleumsproduksjon og -investering på norsk sokkel.

Teknologi endrer arbeidsmarkedet

Teknologiske framskritt fører til at enkelte jobber forsvinner, og at andre endres. OECD anslår at 14 prosent av jobbene i OECD-landene står i fare for å forsvinne, mens 32 prosent av jobbene kan få betydelig endret innhold (OECD, 2019)¹. Norge er imidlertid

.....
¹ Det er ikke angitt noen tidshorisont for hvor raskt dette kan skje. Anslagene er blant annet basert på i hvilken grad arbeidsplasser har oppgaver som krever fingerferdigheter, kreativ intelligens eller sosial intelligens, som er antatt å være egenskaper som foreløpig er vanskeligere å automatisere.

det OECD-landet som er minst utsatt for de negative konsekvensene av den teknologiske utviklingen. OECD anslår at kun 6 prosent av norske jobber står i fare for å bli automatisert bort, men at 25 prosent av jobbene kan få betydelig endret innhold. Dette har sammenheng med at mange automatiseringsutsatte jobber allerede har blitt automatisert eller flyttet til utlandet. Det må igjen ses i sammenheng med en sammenpresset lønnsstruktur med relativt høyt lønnsnivå for de lavest lønnede, sammenlignet med andre land.

Teknologiske framskritt fører til lavere produksjonskostnader, som isolert sett medfører at prisene på de aktuelle produktene blir lavere. Det fører til at husholdningene kan benytte en lavere andel av inntekten på de aktuelle produktene, noe som kan øke etterspørselen etter andre varer og tjenester. Samtidig fører teknologiske framskritt til at arbeidsstyrken blir mer produktiv, noe som øker inntektsnivået.

Samtidig kan teknologiske framskritt ha utilsiktede konsekvenser, som økt økonomisk ulikhet. Acemoglu og Restrepo (2022) anslår at mellom 50 og 70 prosent av økningen i lønnsulikhet i USA mellom 1980 og 2016 forklares av en nedgang i relativ lønn blant arbeidere som er spesialisert i rutineoppgaver i industrier med omfattende automatisering.

Ifølge OECD (2019) har teknologiske framskritt ført til økte forskjeller i perioden 2005 til 2015, ved at rutinejobber med middels høye kompetansekrav forsvinner, mens antallet jobber med høye og lave kompetansekrav har økt. Dette er i tråd med funnene til Asplund mfl. (2011), som finner et tilsvarende mønster i de nordiske landene i perioden 1995 til 2006. Barth og Østbakken (2021) finner derimot ikke det samme mønsteret i Norge i perioden 2004–2018. Forskningen deres viser at det ble økt etterspørsel etter arbeidstakere med høy utdanning og en reduksjon blant de med middels kompetanse, men ikke økt etterspørsel etter personer med lav utdanning. Dette skyldes spesielt en nedgang i sysselsettingen for salgs- og butikkansatte. Dersom denne trenden fortsetter, vil det føre til færre jobbmuligheter for de med lav kompetanse.

Historisk har arbeidskraftbesparende teknologiske framskritt i all hovedsak rammet vareprodusenter mer

enn tjenesteytere. Dette har bidratt til at tjenesteytere har utgjort en gradvis større andel av de sysselsatte over tid. Etter hvert kan teknologiske framskritt også påvirke tjenestenæringene i større grad (se eksempler i kapittel 6).

Under koronapandemien økte netthandelen betydelig, og siden første kvartal 2020 har norske betalingskort blitt brukt mer på internett enn i fysiske betalingsterminaler (SSB 2022e). Sammen med økningen i bruk av selvbetjente betalingsløsninger bidrar dette til å redusere sysselsettingen innen varehandelen.

Heller ikke personer med høyere utdanning er skånet for konsekvensene av teknologiske framskritt, og det er ventet at det kan komme betydelige endringer i arbeidsinnhold også i mange akademikeryrker (Andersen m.fl. 2020). Menon Economics (2019) fremhever juridisk teknologi som et område som potensielt sett kan ha stor betydning fordi det kan redusere tidsbruk knyttet til administrasjon og rutineoppgaver, for eksempel opptegning av kontrakter. Frey og Osborne (2013) peker i tillegg blant annet på regnskapsførere og en del ulike stillinger innen bank og forsikring. I NAV har automatisering av saksbehandlingen innen enkelte områder redusert behovet for saksbehandlere.

Nettoeffekten av store teknologiske endringer på antall arbeidsplasser har hittil vært positiv (OECD 2019). Verdens økonomiske forum (WEF) har estimert at selv om automatiseringen vil føre til at et stort antall jobber forsvinner, vil det nye samspillet mellom mennesker, maskiner og algoritmer på verdensbasis skape om lag 12 millioner flere jobber fram mot 2025 enn de som forsvinner (World Economic Forum 2020).

Jobber med lav sannsynlighet for å bli automatisert står mest sannsynlig overfor økt sysselsetting i årene som kommer. Omstillingen er ventet å bli særlig vanskelig i bransjer med generelt lavt utdanningsnivå og spesifikk fagkompetanse (Ødegård mfl. 2020). Selv om antallet jobber på lang sikt sannsynligvis vil øke, vil trolig en del av de som mister jobben som følge av automatiseringen ha kompetanse som ikke lenger etterspørres.

Kompetanseutvalget (NOU 2020: 2) peker på at digital kompetanse blir stadig mer grunnleggende i arbeidslivet, og at manglende digital kompetanse vil kunne gi færre muligheter i arbeidslivet. Over 70 prosent av arbeidstakere tror at de selv i noen eller stor grad vil måtte øke sin digitale kompetanse som følge av økt digitalisering (Ingelsrud og Steen 2019). Samtidig oppgir en stadig mindre andel at de er interessert i å gjennomføre etter- eller videreutdanning, dersom arbeidsplassen legger til rette for det (Ingelsrud mfl. 2022). Denne andelen er også klart lavere blant personer med videregående utdanning enn for de som har høyere utdanning, til tross for at risikoen for automatisering, og dermed behovet for omskolering, er høyest i denne gruppen. Også for faktisk gjennomført utdanning/opplæring er de uten universitets-/høyskoleutdanning underrepresentert (SSB 2022c).

Den stadig økende viktigheten av data kan også gi nye muligheter. NHO (2020) peker på at data utgjør en stadig større andel av verdiskapningen i de fleste næringer. Den framvoksende trenden med kunstig intelligens og stordataanalyse vil trolig gjøre det enda enklere å realisere verdien av eksisterende data (se kapittel 6). Dette gjelder både data som en ren ressurs i verdiskapningen, men også for økt produktivitet i offentlig og privat sektor. En analyse utført på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) anslår at datasenternæringen sysselsetter om lag 2 000 personer, men at næringen vil oppleve sterk vekst det kommende tiåret, gitt at de får gode og forutsigbare rammebetingelser. Fram mot 2030 anslås det at næringen kan sysselsette opp mot 25 000 personer.

På grunn av høy omstillingstakt framover kan vi oppleve flere perioder med økt ledighet innen enkelte næringer eller geografiske områder. Vi vet fra tidligere at den geografiske mobiliteten ved arbeidsledighet i form av flytting er ganske lav (Andreev og Schou 2017). Den geografiske mobiliteten målt ved pendling er imidlertid betraktelig høyere, og det samme er den yrkesmessige mobiliteten (Kann mfl. 2018). Mobiliteten er også høyere blant personer med høy utdanning og høy inntekt. Gitt at digitaliseringen og automatiseringen i størst grad er forventet å ramme lavinntektsgrupper, bør man vurdere tiltak som øker den geografiske og yrkesmessige

mobiliteten. Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7) har blant annet foreslått strengere håndhevelse av det gjeldende regelverket knyttet til mobilitet for mottakere av dagpenger og bedre digitale verktøy for å hjelpe arbeidssøkere å kartlegge sine muligheter basert på ledige stillinger.

Kompetanseheving er et sentralt virkemiddel for å øke den yrkesmessige mobiliteten blant arbeidssøkere (se også kapittel 9.3). Regjeringen la i april 2020 fram en stortingsmelding om kompetansereformen «Lære hele livet». Der ble det presentert en rekke tiltak for å hindre at noen skal «gå ut på dato» som følge av manglende kompetanse (Meld. St. 14 (2019-2020)). Dette inkluderer blant annet tiltak for å stimulere til mer etterspørsel etter kompetanseutvikling, åpne utdanningssystemet for livslang læring og bedre kobling mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanseutvikling. Det har også blitt foreslått å opprette et nytt program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (NOU 2019: 12). Dette skal være et samarbeid mellom arbeidslivet og det offentlige, både når det kommer til gjennomføring og finansiering. Nye utdannings- og opplæringstilbud skal utvikles basert på konkrete identifiserte kompetansebehov i arbeidslivet. Det inkluderer både formell utdanning innen videregående utdanning, fagskoler og høyere utdanning, men også uformell opplæring.

Både Produktivitetskommisjonen (NOU 2016: 3), Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) og kompetansebehovsutvalget (NOU 2018: 2) tar til orde for at de store strukturendringene i arbeidslivet må møtes med kompetanseheving. 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. Samtidig må både lærlingordningen, arbeidsmarkedstiltakene og velferdsordningene innrettes slik at det ikke oppstår utilsiktede virkninger og uheldige fortrenningseffekter. Dette vil kreve et tettere samarbeid mellom utdanningssektoren, arbeidsgiverne og NAV.

NAV spiller en sentral rolle for å lette overgangen fra ledighet og tilbake i jobb. Når flere har mer usikre jobber, vil også flere kunne ha behov for støtte fra NAV.

For å yte god veiledning må vi ha kjennskap til hvordan digitaliseringen treffer ulike yrkesgrupper, og vi må understøtte et økende behov for livslang læring.

Plattformøkonomien – muligheter og utfordringer

Plattformøkonomien, eller delingsøkonomien, har foreløpig beskjedent utbredelse i Norge. Plattformøkonomien betegnes av at økonomisk aktivitet og arbeid er organisert gjennom digitale plattformer, der den digitale plattformen legger til rette for interaksjon mellom grupper (Oppegaard 2020). Plattformøkonomien omfatter plattformer som Foodora, Wolt, Uber, Airbnb og Getaround (tidligere Nabobil).

Begrepet plattformøkonomi innbefatter flere ulike forretningsmodeller og måter å organisere arbeid på (ILO u.d). Aktører som Airbnb og Getaround lar deg leie ut egne eiendeler. Blant selskapene som involverer arbeidskraft er det forskjeller i organisering. For eksempel er en betydelig andel av sykkelbudene i matleveringstjenesten Foodora fast ansatte med tariff-lønn, mens sjåførene i Wolt og Uber er selvstendig næringsdrivende. Selvstendig næringsdrivende har blant annet ikke de samme rettighetene når det kommer til trygde- og pensjonsrettigheter og stillingsvern som vanlige ansatte har. Det kan føre til flere med dårlige levekår.

Personer som ikke er fast ansatte deltar i mindre grad i opplæringsaktiviteter i virksomhetene, noe som på sikt kan ha negative konsekvenser for den samlede kompetansen i denne delen av arbeidsstyrken. Oppdragstakere i plattformøkonomien må derfor i større grad selv ta initiativ til å øke sin kompetanse.

Det er lite oppdatert kunnskap om utbredelsen av denne formen for arbeid i Norge. En kartlegging fra 2017 viser at om lag 1 prosent av befolkningen mellom 18 og 65 år hadde utført arbeid via digitale arbeidsplattformer de siste 12 månedene, men bare 30 prosent av disse oppgir at de har jobbet ukentlig eller oftere (Alsos m.fl. 2017). Samtidig er omfanget forventet å øke. Europakommisjonen (2021) anslår at antallet personer som utfører arbeid gjennom digitale arbeidsplattformer i EU vil øke fra 28 millioner i 2021 til 43 millioner i 2025. NHO (2020) peker på at digi-

taliseringen er med på å fjerne geografiske markedsgrenser og dermed gir gode vekstmuligheter for virksomheter innenfor plattformøkonomien også i Norge.

Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017: 4) peker på en rekke utfordringer, men også muligheter, knyttet til framveksten av delings- eller plattformøkonomien. Det kan by på mer effektiv bruk av allerede eksisterende ressurser og føre til høyere konkurranse, og dermed lavere priser, bedre produkter og mer innovasjon. Det gir også økte sysselsettingsmuligheter for personer som av ulike grunner har havnet utenfor det tradisjonelle arbeidslivet. Samtidig er det noen uløste problemer knyttet til skatteregler, forbrukerrettigheter og den norske arbeidslivsmodellen. Enkelte deltakere i plattformøkonomien vil kunne få en inntekt under de tariffestede minstesatsene, mens de som er svært etterspurte, vil kunne oppnå god inntjening. For NAV kan en slik økning gjøre oppfølging og forvaltning mer komplisert ved at det kan bli flere selvstendig næringsdrivende og vanligere med flere samtidige arbeidsforhold.

4.3. Svakere vekstutsikter internasjonalt

Mindre enn to uker etter at de siste koronatiltakene ble fjernet i Norge, gikk Russland til angrep på Ukraina. Invasjonen har hatt store menneskelige og økonomiske kostnader. Både Russland og Ukraina er store råvareprodusenter, og krigen førte til en kraftig økning i prisene på råvarer som hvete, gjødsel og energi. Siden krigen startet, har omtrent 8 millioner mennesker flyktet fra Ukraina. I Tyskland alene er det registrert over en million ukrainske flyktninger, mens Norge tok imot 36 000 flyktninger i 2022, og er ventet å motta omtrent like mange i 2023.

Krigen har ført til økt usikkerhet om økonomisk utvikling fremover. Det virker dempende på økonomisk aktivitet, da det fører til færre investeringer og lavere forbruk blant husholdningene.

I kjølvannet av invasjonen av Ukraina og sanksjonene som fulgte, valgte Russland å kutte kraftig i gassflyten til Europa. Det har rammet Tyskland spesielt, der mer enn halvparten av gassen hadde russisk opphav. Redusert russisk gass eksport førte til en betydelig prisvekst

på gass og på alternative energikilder som olje, kull og elektrisitet. Etter hvert vil produksjonen av alternative energikilder øke, og gjennom effektivisering vil etterspørselen etter energi bli redusert. Dette vil på sikt føre til at energiprisene faller. Likevel vil trolig energiprisene holde seg på et høyere nivå enn vi har vært vant til de kommende årene, og det trekker den økonomiske aktiviteten ned.

Prisveksten har akselerert både i Norge og hos våre handelspartnere det siste året. Prisveksten begynte å øke som en konsekvens av koronapandemien, der en kombinasjon av en vridning i konsumet fra tjenester til varer, kombinert med problemer med de globale forsyningskjedene, førte til en betydelig prisvekst på varer. Med invasjonen av Ukraina og påfølgende vekst i energiprisene økte prisveksten ytterligere, og i både USA og EU har det vært svært høy inflasjon i 2022.

For å håndtere prisveksten har sentralbankene i Norge og hos våre handelspartnere satt opp styringsrenten betydelig. Både den europeiske og den amerikanske sentralbanken har økt renten til det høyeste nivået siden før finanskrisen.

Som følge av denne utviklingen, forventer OECD at den globale veksten blir 2,2 prosent i 2023, før den stiger til 2,7 prosent i 2024 (OECD 2022). Med unntak av koronaåret 2020, og finanskrisearket 2008, er forventet vekst i 2023 den svakeste siden 2002. OECD forventer negativ økonomisk vekst i EU i 2023 og tror at mesteparten av den globale veksten dette året vil stamme fra framvoksende økonomier i Asia.

Utover de neste par årene vil langsiktige trender gjøre seg gjeldende. OECD (2021) forventer at veksten i OECD-landene vil avta framover. Dette skyldes aldringen av befolkningen og lavere produktivitsvekst. Andelen av befolkningen i arbeidsfør alder har avtatt i OECD de siste årene. Framover forventer OECD at sysselsettingsraten blant OECD-landene vil bli påvirket negativt av at andelen eldre øker. De forventer at denne trenden vil være spesielt fremtredende i eurosone. Lavere vekst internasjonalt vil påvirke Norge og bidra til redusert vekst gjennom lavere etterspørsel.

Produktivitsveksten blant OECD-landene har vært lav etter finanskrisen, spesielt blant de rikeste landene. OECD forventer at produktivitsveksten for disse landene også framover vil holde seg på det samme lave nivået som etter finanskrisen, men at produktiviteten vil øke raskere i fattigere land. Produktivitsnivået blant OECD-landene vil dermed på sikt nærme seg hverandre. Det er et paradoks at lav produktivitsvekst har sammenfalt med rask teknologiutvikling i årene etter finanskrisen. En mulig forklaring er at den teknologiske utviklingen vil føre til økt produktivitet, men at det vil skje med et tidsetterslep (Crafts, 2018).

Koronapandemien og krigen i Ukraina har på ulike måter synliggjort sårbarheten i vår globaliserte økonomi. Flere spør nå om hvorvidt vår avhengighet av enkelte land kan ha sikkerhetspolitiske konsekvenser (se blant annet USA - Kina kommisjonen (2022) og EU-kommisjonen (2022)). Kan Vesten for eksempel sanksjonere Kina på en effektiv måte dersom de i fremtiden bestemmer seg for å gjøre alvor av truslene om å invadere Taiwan? Spørsmål som dette gjør at regionalisering av internasjonale forsyningskjeder kan bli aktuelt framover. Følgen kan være flere industriarbeidsplasser i Europa. For Norges del vil vårt høye lønnsnivå være en begrensende faktor når det er snakk om tradisjonell arbeidskraftintensiv industri, men Norge vil være et aktuelt land for industrier med høye kompetansekrav, eller der naturressursene våre gir et fortrinn.

4.4. Høyest ledighet blant de med lite utdanning

SSB anslår at arbeidsledigheten målt med arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) vil være på 4,3 prosent av arbeidsstyrken i gjennomsnitt i perioden 2022–2040 (Cappelen mfl., 2020). Arbeidsledigheten varierer imidlertid med konjunktorene. Personer med lav utdanning er overrepresentert blant arbeidsledige (figur 4.1). De oppgir også at de føler betydelig mer frykt enn høyt utdannede for å bli arbeidsledige (Norsk Monitor, tall ikke vist). De som ikke har fullført videregående skole er klart overrepresentert i ledighetsstatistikken, mens forskjellene er mindre mellom de som har videregående som høyeste utdan-

ning, og de som har høyere utdanning. Blant de som har videregående skole som høyeste utdanning er det forskjeller mellom studieretningene, og ledigheten er lavere for dem med fagbrev.

Tilknytningen til arbeidslivet er mer konjunktursensitiv for de med lav utdanning, og etter en nedgangsperiode tar det lengre tid før de kommer tilbake i arbeid. Dette skyldes blant annet at de er overrepresentert i konjunktursensitive bransjer, som bygg- og anleggsnæringen, og at jobbene i større grad krever lite spesifikk kompetanse, noe som gjør arbeiderne lettere å erstatte. Arbeidsledige utgjør en beskjeden andel av personer i yrkesaktiv alder utenfor arbeidslivet. I alt var det 661 000 personer i alderen 20–66 år som stod utenfor arbeid og utdanning i 2021 (Pedersen 2022). Selv om vi ikke kan tallfeste det nøyaktig, vet vi at personer med lav utdanning er klart overrepresentert også i denne gruppen.

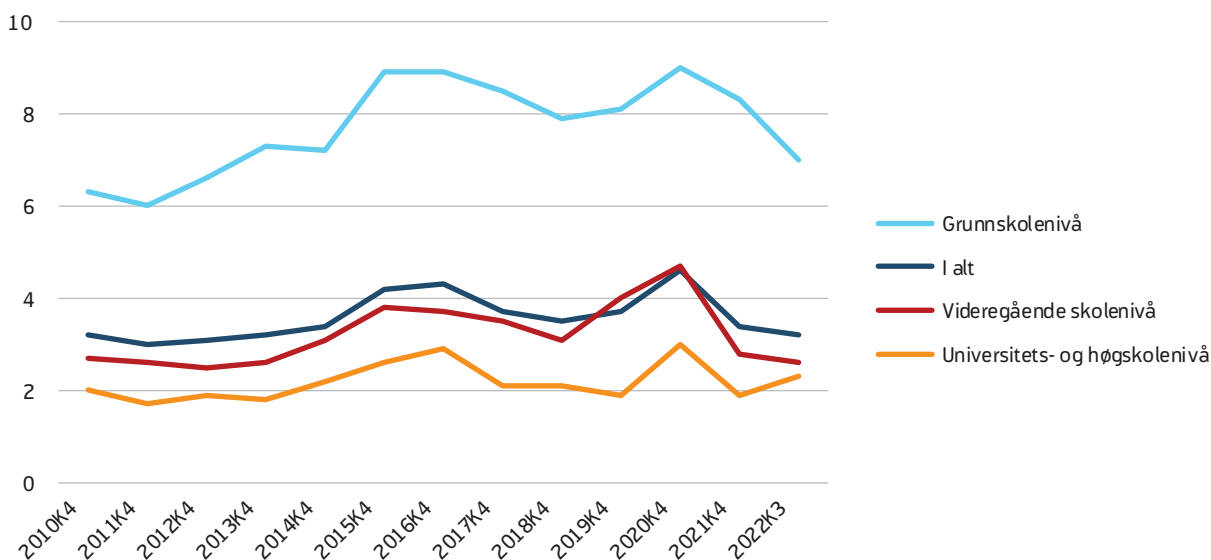
Utdanningssammensetningen i den voksne befolkningen har endret seg betydelig de siste årene. I 2010 hadde 29 prosent av den voksne befolkningen grunnskole som høyeste fullførte utdanning (SSB, 2022a). I 2021 er denne andelen nede i 24 prosent. I samme periode har andelen som har universitets- og høyskoleutdanning økt fra 28 til 36 prosent.

Samtidig som tilbudet av personer med høyere utdanning har økt, har også etterspørselen etter denne gruppen gått opp. Mellom 2006 og 2021 økte antallet registrert sysselsatte med 373 000. I denne perioden har antallet sysselsatte med grunnskole eller videregående som høyeste fullførte utdanning gått ned med henholdsvis 30 000 og 23 000, mens antallet sysselsatte med universitets- eller høyskoleutdanning har økt med 420 000. Antallet sysselsatte med lang universitetets- og høyskoleutdanning har mer enn doblet seg i perioden (figur 4.2).

Modellbaserte framskrivninger av befolkningens utdanningsnivå tilsier at utviklingen de siste årene vil fortsette. Cappelen mfl. (2020) viser at andelen av arbeidsstyrken med grunnskole som høyeste fullførte utdanning ligger an til å falle til 16 prosent i 2035, fra 21 prosent i 2022. Tilsvarende viser framskrivningen at andelen med høyere utdanning øker fra 40 prosent i 2022 til 48 prosent i 2035. Dette har sammenheng med at yngre kull tar høyere utdanning i større grad enn de eldre kullene som går ut av arbeidsmarkedet framover.

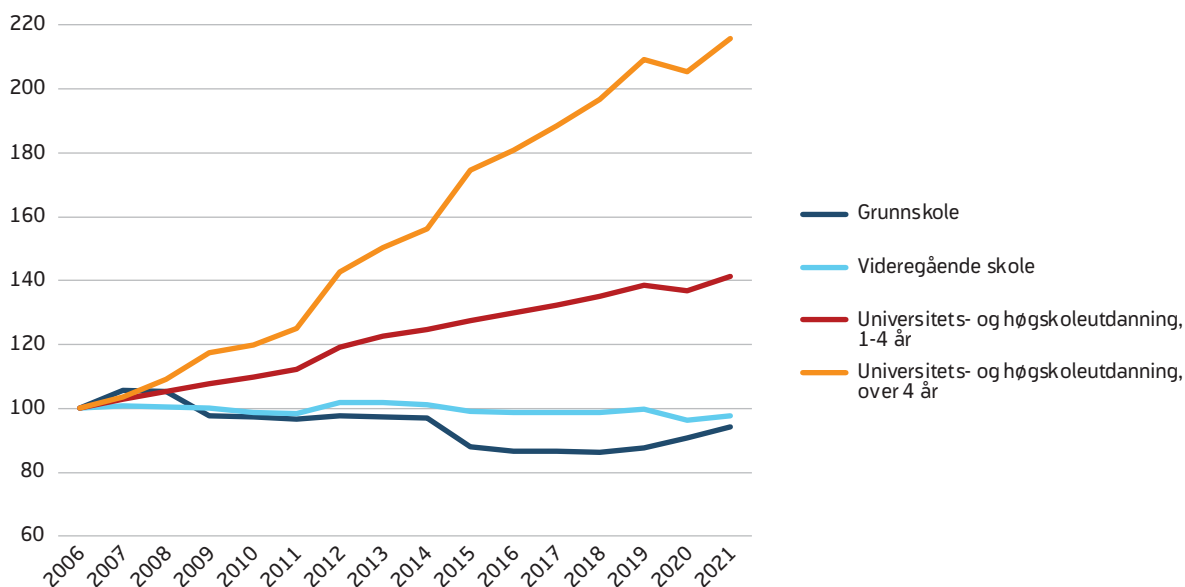
Vi venter at ledigheten vil være høyere for personer med lav utdanning også framover, og at det samme vil gjelde andelen i utenforskap, det vil si utenfor jobb og

Figur 4.1. Arbeidsledighet etter høyeste fullførte utdanning. Prosent



Kilde: Eurostat

Figur 4.2. Registrert sysselsatte fordelt på høyeste fullførte utdanning. Indeks, 2006 = 100.



Kilde: SSB (2022a).

utdanning. Blant annet vil teknologiske framskritt sannsynligvis føre til flere fordeler med høy utdanning, både ved at lønnsnivået stiger for høykompetansejobber, og ved at lav- og mellomkompetansearbeidsplasser i større grad vil bli automatisert bort. På grunn av frontfagsmodellen fører dessuten produktivitetsvekst til økt lønnsvekst også for de minst produktive bedriftene og arbeidstakerne, noe som både fører til økt press på automatisering, og at enkelte lavkompetansejobber som ikke lar seg automatisere, flyttes til lavinntektsland., flyttes til lavinntektsland.

4.5. Sysselsettingsframskriving etter næring

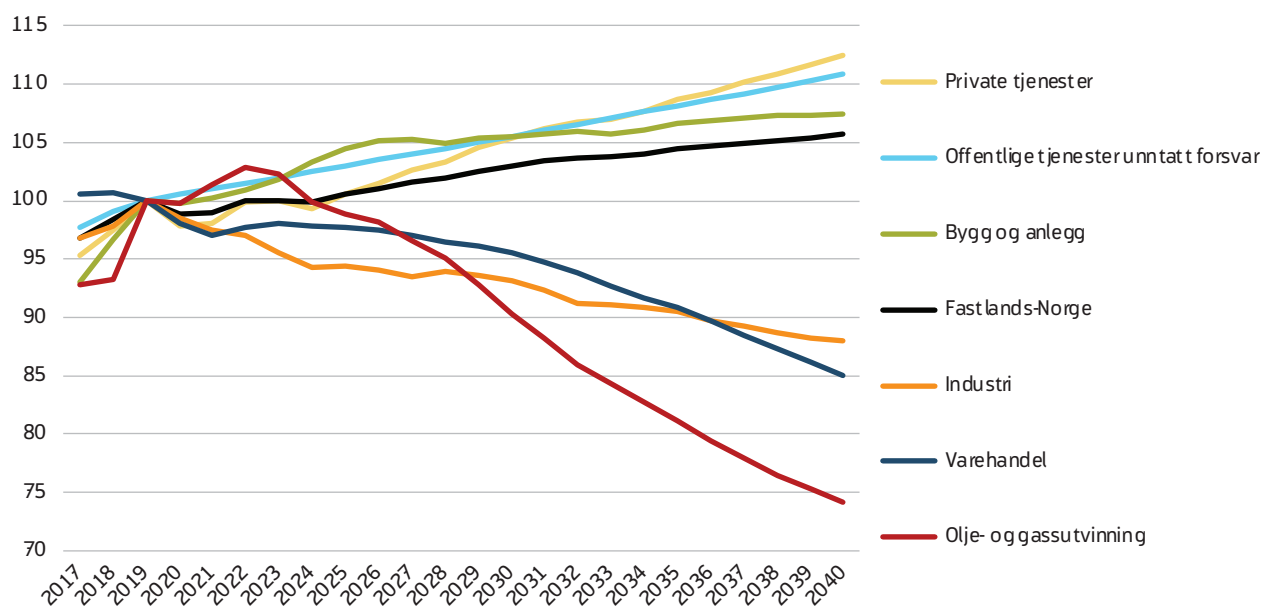
SSBs framskrivinger av sysselsettingsutviklingen etter næring følger den antatte utviklingen i norsk økonomi, og som figur 4.3 viser, er det sysselsettingen innen private tjenestenæringer og offentlig forvaltning som øker fram til 2040 og som drar opp samlet sysselsetting i Fastlands-Norge (Cappelen mfl. 2020). Innen bygg og anlegg ventes kun svak vekst, mens innen varehandel, industri og utvinning av olje og gass, er det lagt til grunn at sysselsettingen vil være lavere i 2040 enn i 2019.

Sysselsettingen i de private tjenestenæringene utgjorde i overkant av en fjerdedel av sysselsettingen i Fastlands-Norge i 2019. Ifølge SSBs framskrivinger vil den øke med 13 prosent fram til 2040, hvilket tilsvarer 93 000 flere sysselsatte enn i 2019. Innen offentlige tjenester har sysselsettingen vokst jevnt de siste tiårene, noe som hovedsakelig skyldes vekst innen helse- og omsorgstjenester. Denne trenden ventes å fortsette, slik at sysselsettingen innen offentlige tjenester, unntatt forsvaret, vil være 11 prosent høyere i 2040 enn den var i 2019, det vil si omtrent 90 000 flere sysselsatte (figur 4.4). Dermed vil sysselsettingen innen private og offentlige tjenester samlet utgjøre i underkant av 60 prosent av sysselsettingen i Fastlands-Norge i 2040.

Varehandelen er en av de største næringene når det gjelder antall sysselsatte. I 2019 sysselsatte denne næringen 359 000 personer. SSB framskriver en svak nedgang i sysselsettingen i varehandel fram til 2040. Selv om privat konsum ventes å vokse framover, blir det trolig endrede handelsmønstre og økt netthandel. Ifølge framskrivningen vil det være 54 000 færre sysselsatte i næringen i 2040 enn i 2019.

Sysselsettingen innen utvinning av olje og naturgass falt etter oljeprisnedgangen i 2014, men SSB la til

Figur 4.3. Framskrevet sysselsetting etter næring. Anslag fra 2020. Indeksert, 2019=100

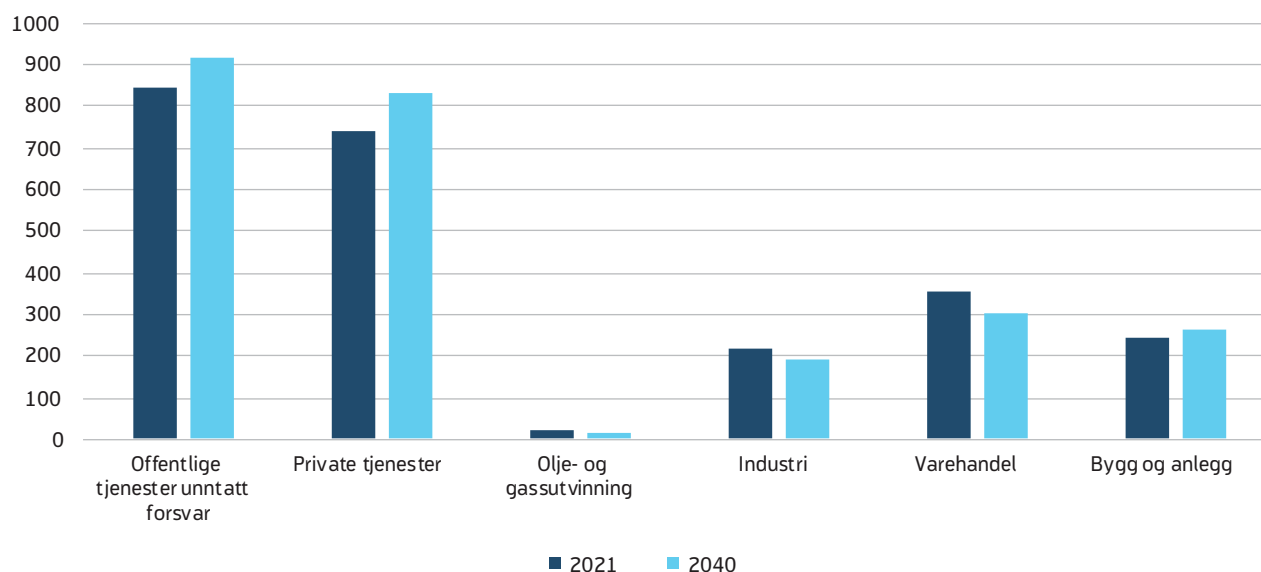


Kilde: SSB (Cappelen mfl. 2020)

grunn at sysselsettingen ville ta seg opp igjen, før sysselsettingen ville falle relativt raskt. I figur 4.4 ser vi at etter 2023 tilsier framskrivningen en nedgang på 28 prosent av sysselsettingen innen petroleum fram til 2040, noe som betyr om lag 6 000 færre sysselsatte

enn i 2019. Som nevnt i kapittel 4.3 har Russlands invasjon av Ukraina ført til høyere etterspørsel etter norsk olje og gass, og det kan dempe nedgangen noe de nærmeste årene.

Figur 4.4. Antall sysselsatte etter næring. Faktiske tall i 2021², anslag i 2040. Tusen personer



Kilde: SSB (Cappelen mfl. 2020)

² For private tjenester er tallene for 2019.

Nedgangen i oljebransjen rammer også underleverandører til oljebransjen, for eksempel maskin- og verft-industrien. Andre deler av industrien vil trolig oppleve økt etterspørsel fra utlandet. Samtidig er det lagt til grunn relativt høy produktivitetsvekst i industrien, som også kan redusere behovet for arbeidskraft. SSBs framskriving viser et fall i industrisysselettingen på om lag 26 000 sysselsatte, sammenlignet med 2019. Som nevnt i kapittel 4.3 kan sårbarheten i globaliseringen og økt vekt på sikkerhet føre til flere industriarbeidsplasser, og det kan dempe nedgangen i industrisysselettingen.

4.6. Mangel på helsepersonell, personer med fagbrev og IKT-kompetanse

Ubalansert utvikling framover for enkelte utdanningsgrupper

Et sentralt spørsmål er om etterspørselen etter arbeidskraft framover vil bevege seg parallelt med tilbudet. I figur 4.5 vises framskrevet tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanningsnivå fram til 2040 (Cappelen mfl., 2020). Etterspørselen etter arbeidskraft er modellert med utgangspunkt i langsiktige prognoser for norsk økonomi, men modellen tar ikke hensyn til mekanismer som bidrar til tilpasninger på arbeidsmar-

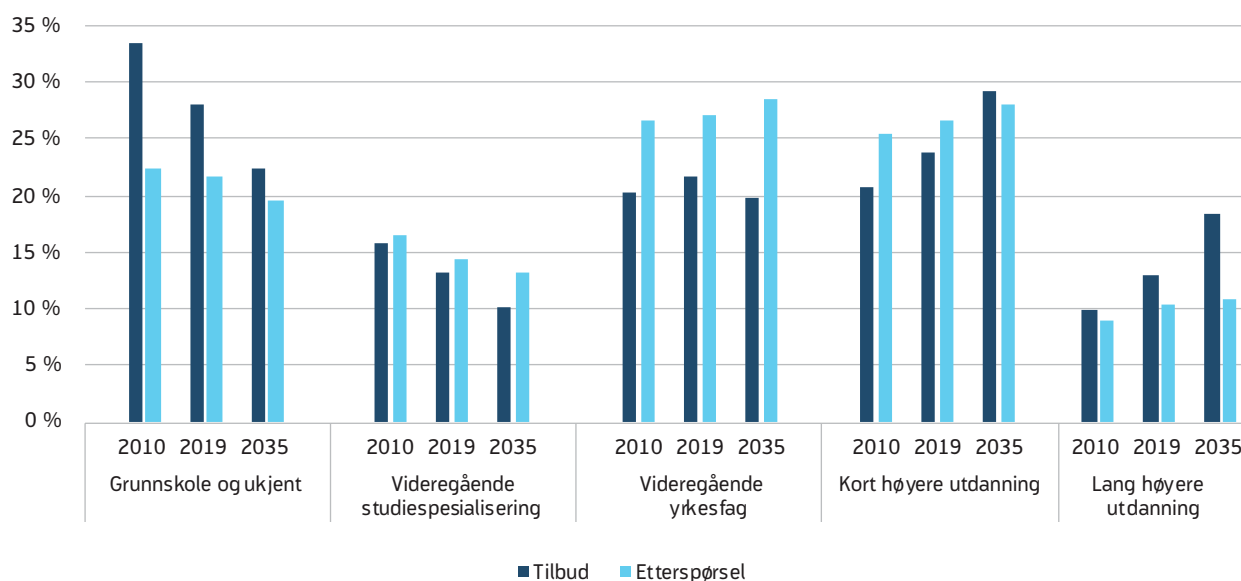
kedet, som for eksempel endringer i relative lønninger. Modellen tar heller ikke hensyn til inflasjon i utdanningskrav og kompetansebehov. Avvikene som oppstår i framskrivingen mellom tilbud og etterspørsel for noen utdanningsgrupper kan derfor ikke tolkes som framskrevet arbeidsledighet for disse gruppene, men peker på mulige ubalanser på arbeidsmarkedet på lengre sikt.

Framskrivingene viser en betydelig ubalanse for utdanningsgrupper framover. Mangelen på personer med videregående yrkesfag ligger an til å øke, og det ligger an til at tilbudet av personer med lang høyere utdanning stiger mer enn etterspørselen. Antagelsen forutsetter at de som går ut av arbeidsstyrken erstattes av folk med samme utdanningsnivå.

Økende mangel etter arbeidstakere med fagbrev – viktig at flere fullfører videregående

Etterspørselen etter personer med fagbrev er forventet å øke noe framover. Samtidig synker andelen i yrkesaktiv alder med denne utdanningsbakgrunnen, da antallet som pensjonerer seg er høyere enn antallet unge som velger å ta fagbrev. Nedgangen kommer av at det blir færre med fagbrev innen helse- og omsorgsfag og samlekategori «andre håndverksfag».

Figur 4.5. Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med ulike utdanningsnivå, 2010, 2019 og 2035. Prosentandel av samlet arbeidsstyrke



Kilde: SSB (Cappelen mfl. 2020)

For å kunne møte fremtidens kompetansebehov, er det viktig at flere velger videregående yrkesfag, og det er viktig å øke andelen som gjennomfører studieløpet. Arbeidsledigheten er høy for de med lite eller ingen utdanning, og forskjellene i arbeidsledighet er størst mellom de som har fullført videregående og de som ikke har gjort det. Det er derfor viktig å redusere frafallet i videregående skole, og at flest mulig av de som av ulike grunner ikke har fullført grunnutdanning, gjør det i voksen alder.

I dag er det for få voksne uten fullført videregående utdanning som går tilbake til skolebenken. Det kan for eksempel skyldes forpliktelser som gjør det vanskelig å prioritere utdanning.

Det er blitt prøvd ut flere tiltak for å øke gjennomføringen av grunnopplæring for voksne. Som følge av anbefalinger i Meld. St. 16 (2015-2016) foregår det forsøk med modulstrukturert opplæring³ for voksne innen en rekke fag på videregående, i tillegg til forberedende voksenopplæring for de som ikke har gjennomført grunnskolen. Målet med tiltaket er at utdanningen skal være mer tilpasset livssituasjonen og kompetansen til den enkelte, og gjøre det lettere å kombinere opplæringen med arbeid og andre forpliktelser.

Av de som begynte på videregående i 2015 er det totalt 80 prosent som etter seks år har fullført med studie- eller yrkeskompetanse (SSB, 2022b). Av de som valgte yrkesfag, var det 70 prosent som fullførte i løpet av perioden, mens andelen var 89 prosent for de som gikk studieforberedende. Andelen som har fullført, har riktignok økt betydelig de siste årene. Sammenlignet med de som begynte i 2006, har fullføringsgraden økt med 10 prosentpoeng for yrkesfaglige utdanningsprogram, men det er viktig å fortsette arbeidet med å øke andelen ytterligere.

Etterspørselen etter personer med lang høyere utdanning er stabil i framskrivingene, og andelen øker bety-

delig. De største økningene kommer innenfor økonomi og administrasjon, humanistiske fag, naturvitenskapelige fag utenom ingeniørfag, og samfunnsvitenskapelige fag. Dette kan framstå som et paradoks, med tanke på at ledigheten i dag er lavest for de med lang høyere utdanning. Dette kan delvis forklares med at personer med lang utdanning også kan ta jobber som ikke nødvendigvis krever så høyt utdanningsnivå. Det er også en inflasjon i formelle kompetansekrav i jobber, som medfører at personer med kort formell utdanning blir erstattet av personer med lenger utdanning når de går ut av arbeidsstyrken. Det skyldes delvis at utdanning har en funksjon som såkalt signaliseringsmekanisme, der arbeidssøkere dokumenterer evner og ferdigheter gjennom å ha fullført utdanning, som kan ha betydning også når utdanningen ikke er fullt ut relevant for arbeidsoppgavene. Alt dette er ikke tatt hensyn til i framskrivingen, og dermed kan etterspørselen etter høyt utdannede være undervurdert.

Høy og økende mangel på helsepersonell

I NAVs bedriftsundersøkelse (Myklathun, 2022) kartlegger vi hvilke yrker virksomheter sliter med å rekruttere arbeidstakere til. Undersøkelsen viser at mangelen på sykepleiere er spesielt stor. Framover ligger det an til ytterligere økt mangel på kvalifiserte arbeidstakere innen helse- og omsorgsfag, både med videregående yrkesfag og med kort høy utdanning. Det er spesielt tre grunner til at vi kan være rimelig sikre på at etterspørselen etter personer med denne yrkesbakgrunnen vil øke framover: Det blir flere eldre, vi etterspør flere helsetjenester når velstanden vår øker, og historisk sett har ikke arbeidskraftbesparende ny teknologi økt produktiviteten i helsevesenet i vesentlig grad. Det siste er et paradoks når vi vet at det er stor og vedvarende mangel på kvalifisert helsepersonell i store deler av verden (WHO, 2022). Jia mfl. (2023) anslår at det i 2040 vil mangle 30 000 sykepleiere og 24 000 helsefagarbeidere i Norge, dersom dagens trender fortsetter.

Arbeidskraftbesparende teknologi innen helsevesenet vil være et viktig bidrag for å opprettholde kvaliteten i helsevesenet i møte med et voksende antall pleietrengende eldre. Nakrem og Kiran (2019) viser til flere eksempler på velferdsteknologi som kan øke

.....

³ Modulstrukturert opplæring innebærer at opplæringen blir delt opp i mindre deler, noe som gjør opplæringen mer fleksibel og enklere å tilpasse til den enkeltes forhåndskunnskap, opplæringsbehov og livs- og arbeidssituasjon.

evnen til egenomsorg, og dermed i noen grad redusere behovet for helsepersonell.

Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023: 2) mener det er ikke er mulig å bemanne seg ut av utfordringene og foreslår økt bruk av slik teknologi og strengere prioriteringer. Målet er at andelen sysselsatte innen helse og omsorg ikke skal øke vesentlig fra dagens nivå. Et annet forslag er endret oppgavedeling mellom profesjonene som skal redusere behovet for leger og sykepleiere, men som til gjengjeld vil medføre økt etterspørsel etter helsefagarbeidere. Behovet for helsepersonell er så stort at det med slike tiltak trolig likevel vil bli mangel på helsepersonell, men mangelen kan bli noe redusert.

Økt behov for IKT-kompetanse

Behovet for sysselsatte med IKT-utdanning ventes å øke fra 56 000 i 2019 til 94 000 i 2030 (Winger Eggen mfl., 2021). Økningen ventes å gjelde for alle utdanningsgrupper fra fagbrev til lang høyere utdanning, men med størst vekst for de med lang høyere utdanning. Økningen skyldes økt vekst i IKT-næringen og økt behov for IKT-utdannede i andre næringer, der det siste er den viktigste årsaken. Ifølge Winger Eggen mfl. (2021) er utdanningskapasiteten i dag ikke stor nok til å dekke behovet.

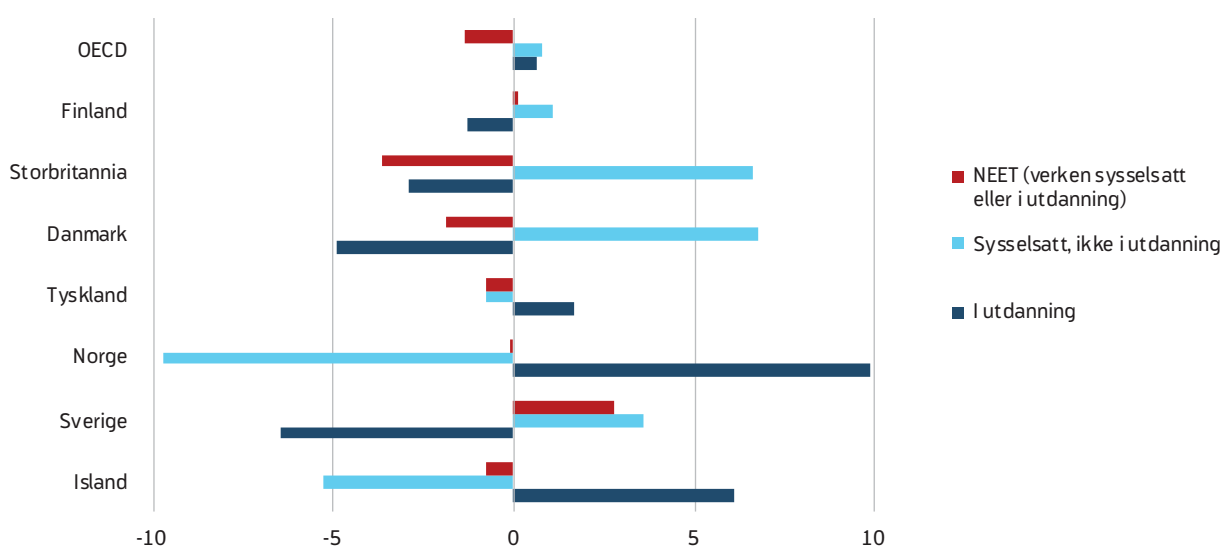
Mangelen på arbeidskraft innen IKT er i dag størst for programvareutviklere, med en estimert mangel på 1 600 (Myklathun, 2022). Mangel på denne yrkesgruppen trekkes fram også i EU (McGrath, 2021), og det vil trolig bli situasjonen også framover både i Norge og ellers i Europa.

4.7. Stabil lav andel unge utenfor arbeid og utdanning

Sysselsettingen blant unge (15–29 år) falt med 10 prosentpoeng i perioden 2011 til 2021, men andelen unge i utdanning økte omtrent tilsvarende, noe som bidrar til at andelen unge som står utenfor både utdanning og arbeidslivet (såkalt NEET – not in education, employment, or training) var omtrent uendret (figur 4.6)⁴.

Sysselsettingsandelen blant unge var 2 prosentpoeng lavere enn OECD-snittet i 2021 (figur 4.7), mens andelen unge i utdanning var 8 prosentpoeng høyere. Andelen unge som verken var sysselsatt eller i utdanning var 8 prosent i 2021. Selv om dette er en betydelig andel, er det den laveste i OECD, og 6 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet. Når vi ser dette i sammenheng med at en økende andel unge mottar en helserelatert trygdeytelse (sykepengen, arbeidsavklaringen),

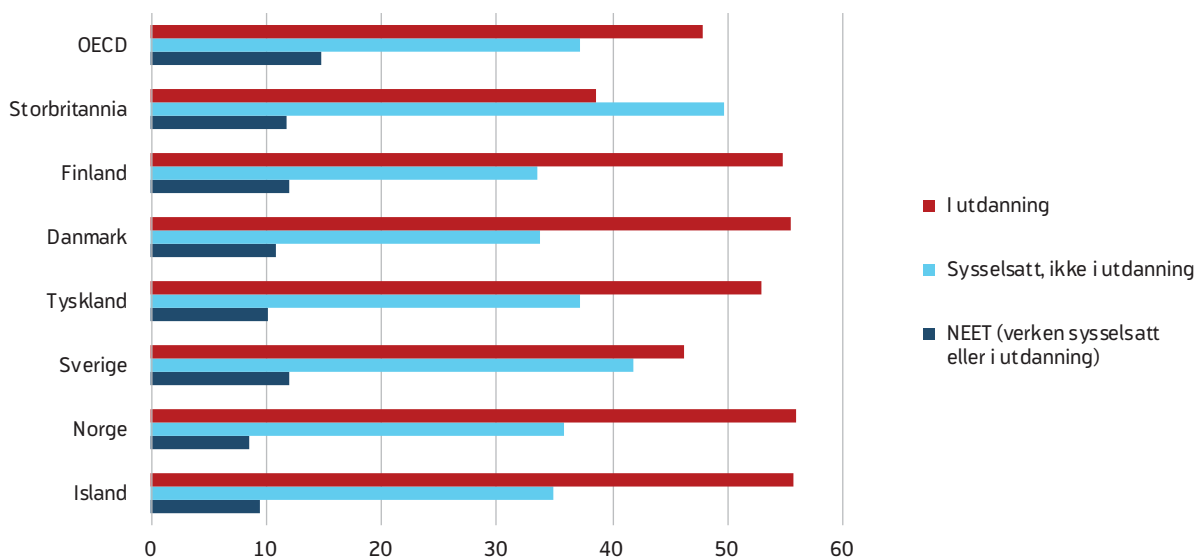
Figur 4.6. Unge mellom 15 og 29 år, fordelt på aktivitet. Endring i prosentpoeng fra 2011 til 2021



Kilde: OECD

⁴ De som kombinerer sysselsetting med utdanning, er definert som «i utdanning».

Figur 4.7. Unge mellom 15 og 29 år, fordelt på aktivitet i 2021. Prosent



Kilde: OECD

ringspenger eller uføretrygd), som vist i kapittel 8.3, viser det altså at økningen i disse trygdeytelsene ikke har ført til flere unge i utenforskap totalt sett. Vi tror derfor heller ikke det er grunn til å vente en økt andel unge utenfor arbeid og utdanning i årene framover.

4.8. Trendene med størst usikkerhet

Det er nødvendigvis mye usikkerhet knyttet til hvordan arbeidsmarkedet vil utvikle seg de neste 12 årene, og som regel er det endringer som ikke kan forutsees, som vil ha størst betydning.

En sentral usikkerhet er hvordan samfunnet vil håndtere endringene i kompetansebehov blant annet som følge av teknologisk utvikling og det grønne skiftet, og da særlig i hvilken grad det vil bli mer vanlig med livslang læring for å møte kompetansebehovene. Der som vi får vedvarende ubalanser på arbeidsmarkedet, kan det føre til økt utenforskap, både gjennom flere arbeidsledige og flere mottakere av helserelaterte trygdeytelser. Det vil kreve mer av NAV, fordi det blir økt behov for oppfølging og inntektssikring.

Det er knyttet stor usikkerhet til hastigheten og omfanget av teknologisk utvikling. Teknologi som har potensial til radikalt å endre arbeidsmarkedet, har vakt

både bekymring og begeistring helt tilbake til antikken.

Et anvendelsesområde for kunstig intelligens som har fått mye oppmerksomhet, er selvkjørende kjøretøy. På tross av store lovnader, har teknologien foreløpig ikke levd opp til forhåpningene. Dersom biler klarer å navigere på tilrettelagte veier, eller alle veier, uten at sjåføren trenger å gripe inn, vil det redusere behovet for yrkessjåfører.

Dette er relativt store yrkesgrupper, og de sysselsetter i stor grad personer med lav utdanning. I et scenario der vi oppnår avansert selvkjøring innenfor vår tidshorisont, kan det derfor bli en ikke-ubetydelig økning i arbeidssøkere som vil trenge bistand fra NAV til å finne seg andre jobber. I 2021 var det i underkant av 25 000 registrert sysselsatte lastebil- og trailersjåfører, mens antallet bussjåfører og trikkeførere var i overkant av 15 000, og det var rundt 14 000 bil-, dro-sje- og varebilførere (SSB 2022k). Tidshorisonten for denne teknologien er svært usikker.

En annen viktig trend det er usikkerhet knyttet til, er økonomisk globalisering. I perioden fra 1980 til finanskrisen i 2008 økte mengden internasjonal handel raskt, forsyningskjedene ble mer internasjonale, og omfanget av virksomheter som opererte i flere

land, ble større. Siden finanskrisen har globaliseringen, målt som mengden internasjonal handel relativt til BNP, holdt seg relativt stabil.

Globaliseringen har medført store konsekvenser for det norske arbeidsmarkedet. Norske virksomheter har flyttet produksjon til andre land, og internasjonale virksomheter har etablert seg i Norge, og i en del tilfeller utkonkurrert eksisterende norske virksomheter. Samtidig er de fleste enige i at globaliseringen har ført til økt økonomisk vekst.

De siste årene har flere tatt til orde for å redusere vår avhengighet av Kina. Redusert avhengighet av Kina innebærer ikke nødvendigvis mindre globalisering hvis produksjonen flyttes til andre land, selv om mange ser disse to fenomenene i sammenheng. Som nevnt i kapittel 4.3 kan en regionalisering av forsyningskjeder føre til økt antall industriarbeidsplasser i Norge. Økt oppmerksomhet på forsyningsikkerhet og sikkerhet generelt, kan riktignok komme på bekostning av økonomisk effektivitet og bidra til lavere økonomisk vekst.

Bekymringer knyttet til globalisering handler gjerne om enkelttilfeller – som at Amazon skal etablere seg i Norge, og at dette vil ha negative konsekvenser for butikker i Norge, og at de vil tilby dårlige arbeidsvilkår for sine arbeidere. Erfaringene fra Sverige, der Amazon etablerte seg våren 2020, tyder så langt ikke på at vi har noe å frykte. Amazon har bare klart å ta en beskjeden markedsandel, og lagrene deres blir driftet av et selskap med tariffavtale.

4.9. Refleksjonsspørsmål

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

4.10. Kilder

Andersen, Tuva Kvernberg, Pål Furu Kamsvåg og Hans Yngvar Torvatn (2020) *Hvordan påvirker digitalisering i akademikeryrkene?* SINTEF-rapport 2020:00560. https://akademikerne.s3.amazonaws.com/Rapport_Teknologiutviklingen-i-akademikeryrker.pdf

Asplund, Rita, Erling Barth, Per Lundborg og Kjersti Misje Nilsen (2011) *Polarization of the Nordic Labour Markets*. Finnish Economic Papers, 2011, vol. 24, issue 2, 87-110. https://econpapers.repec.org/article/fepjournal/v_3a24_3ay_3a2011_3ai_3a2_3ap_3a87-110.htm

Acemoglu, Daron og Pascual Restrepo (2022) *Tasks, Automation, and the Rise in U.S. Wage Inequality*. Econometrica, volume 90, issue 5. <https://doi.org/10.3982/ECTA19815>

Andreev, Leonid og Line Schou (2017) *Mobilitet og flyttevillighet blant arbeidsledige*. Arbeid og velferd, utgave 3/2017. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2017/3/m-15/Mobilitet_og_flyttevillighet_blant_arbeidsledige

Barth, Erling og Kjersti Misje Østbakken (2021) *Fortsett polarisering i det norske arbeidsmarkedet? Søkelys på arbeidslivet*. 2021, 38 (1), 23-40.

Cappelen, Ådne, Bjørn Dapi, Hege Marie Gjefsen og Nils Martin Stølen (2020) *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. Rapporter 2020/41. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/attachment/436239?_ts=1758cde9da8

Crafts, Nicholas (2018) *The productivity slowdown: is it the 'new normal'?* Oxford Review of Economic Policy, 34(3), 443–460. doi:10.1093/oxrep/gry001

EU-kommisjonen (2022) *Critical Raw Materials Act: securing the new gas & oil at the heart of our economy*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523

FNs miljøprogram (2022). *Emissions Gap Report 2022*. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>

Frey, Carl Benedikt og Michael A. Osborne (2013) *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* Technological Forecasting and Social Change, Volume 114, January 2017, Pages 254-280.

ILO (u.d.) Non standard forms of employment <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--en/index.htm>

Ingelsrud, Mari Holm og Arild H. Steen (2019) *Norsk arbeidsliv 2019: kompetanse i det digitale arbeidslivet*. YS Arbeidslivsbarometer. <https://arbeidslivsbarometeret.no/om-arbeidslivsbarometeret/rapport/>

Ingelsrud, Mari Holm, Elin Moen Dahl og Elisabeth Nørgaard (2022) *Norsk arbeidsliv 2022 – fleksibilitet for hvem?*. YS Arbeidslivsbarometer. <https://arbeidslivsbarometeret.no/om-arbeidslivsbarometeret/rapport/>

Jia, Zhiyang, Tom Kornstad, Nils Martin Stølen og Geir Hjemås (2023) *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040*. SSB-Rapport 2023/2. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/arbeidsmarkedet-for-helsepersonell-fram-mot-2040/_/attachment/inline/487396f0-0469-49de-8b79-092941ac346f:9861f0cf62d33b-5643028f02e0e8f7c22f80a709/RAPP2023-02.pdf

Meld. St. 14 (2019-2020) *Kompetansereformen: Lære hele livet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20192020/id2698284/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Datasenternæringen bidrar til økt verdiskaping i hele landet*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/datasenternaringen-bidrar-til-okt-verdiskaping-i-hele-landet/id2774156/>

Kann, Inger Cathrine, Therese Dokken, Johannes Sørbo og Jun Yin (2018) *Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige*. Arbeid og velferd, Utgave 1 – 2018. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/1/p-3512/Geografisk_og_yrkesmessig_mobilitet_blant_arbeidsledige

McGrath, John (2021) *Report on Labour Shortages and Surpluses*. European Labour Authority. <https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

Myklathun, Kristian (2022) *NAVs Bedriftsundersøking 2022 – Stor mangel på arbeidskraft*. NAV-rapport 2/2022. https://www.nav.no/_/attachment/download/6a70a809-5f34-44ec-be67-59260ac1f577:7f1118062ea33675046274f887ddb6d04c-9c6c3f/22-02-Bedriftsunders%C3%B8kelsen.pdf

Menon (2021) *Ringvirkninger og samfunnseffekter av Freyrs etablering i Mo i Rana*. Menon-publikasjon nr. 111/2021. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-111-Ringvirkninger-og-samfunnseffekter-av-Freyrs-etablering-i-Mo-i-Rana.pdf>

Menon Economics (2022) *Ringvirkninger og samfunnseffekter av Morrows etablering i Arendalsregionen*. Menon-publikasjon nr. 54/2022. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-54-Samfunnsanalyse-Morrows-etablering.pdf>

Meld. St. 16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>

Menon Economics (2019) *Tjenestenæringene i Norge mot 2050*. Menon-publikasjon nr. 84/2019. <https://www.nho.no/siteassets/veikart/rapporter/2019-84-tjenestenaringene-mot-2050-1.pdf>

Nakrem og Kiran (2019) *Hvordan lykkes med velferdsteknologi?* Sykepleien 2019;107(79696):e-79696. <https://sykepleien.no/fag/2019/11/hvordan-lykkes-med-velferdsteknologi>

- NHO (2020) *Neste trekk — Veikart for fremtidens næringsliv*. <https://www.nho.no/siteassets/veikart/rapporter/status-januar-2022-nhos-veikart-for-fremtidens-naringsliv.pdf>
- Norges Bank (2022) *Regionalt nettverk. Nummer 4/2022*. <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Regionalt-nettverk/2022/42022/>
- Norsk Industri (2021) *Battkomp. Del 1: kartlegge fagkompetanse som benyttes i sammenlignbar produksjon i andre land*. <https://www.norskindustri.no/siteassets/dokumenter/presentasjoner-gammel/2021/battkomp/battkomp-northvolt.pdf>
- NOAA (2021) *National Centers for Environmental Information, Monthly Global Climate Report for Annual 2021*. <https://www.ncdc.noaa.gov/access/monitoring/monthly-report/global/202113>
- NOU 2016: 3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Produktivitetskommisjonens andre rapport. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/>
- NOU 2016:15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-15/id2511747/>
- NOU 2018:2 *Fremtidige kompetansebehov I — Kunnskapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-2/id2588070/>
- NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>
- NOU 2020:2 *Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-2/id2689744/>
- NOU 2023:4 *Tid for handling — Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-4/id2961552/>
- Næringslivets hovedorganisasjon (2020) *Neste trekk. NHOs veikart for fremtidens næringsliv*. <https://www.nho.no/tema/neste-trekk/rapporten/10-ambisjoner/>
- Nærings- og Fiskeridepartementet (2022) *Veikart for grønt industriløft*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veikart-for-gront-industriloft/id2920286/>
- OECD (2019) *OECD Employment outlook 2019: The future of work*. <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>
- OECD (2021) *The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reform*. <https://www.oecd.org/economy/growth/scenarios-for-the-world-economy-to-2060.htm>
- OECD (2022) *OECD Economic Outlook, volume 2022 issue 2*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159-en>
- Offshore Norge (2021) *Investeringsanalyse for norsk sokkel 2022-2026*. <https://offshorenorge.no/om-oss/nyheter/2021/12/norsk-olje-og-gass-venter-stabilt-hoyt-investeringsniva-pa-norsk-sokkel/>
- OurWorldInData (2020) *Emissions by sector*. <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector>
- Pedersen, Marianne (2022) *31 000 færre står utenfor arbeidsliv eller utdanning*. Memu. <https://memu.no/artikler/31-000-faerre-star-utenfor-arbeidsliv-eller-utdanning/>
- USA-Kina-kommisjonen (2022) *Hearing on U.S.-China Competition in Global Supply Chains*. 117. kongress, andre sesjon. https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-06/June_9_2022_Hearing_Transcript.pdf

Statistisk sentralbyrå (2019) *Omstilling i verftsindustrien ga vind i seilene*. <https://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/omstilling-i-verftsindustrien-ga-vind-i-seilene>

Statistisk sentralbyrå (2022a) 08921: *Utdanningsnivå, etter fylke, alder og kjønn (F) 1980 - 2021*. <https://www.ssb.no/statbank/table/08921>

Statistisk sentralbyrå (2022b) 12971: *Gjennomføring i videregående opplæring, etter fullføringsgrad, todelt utdanningsprogram og kjønn (F) 2006-2012 - 2015-2021*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12971>

Statistisk sentralbyrå (2022c) 12868: *Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn, utdanningsnivå og arbeidsstyrkestatus 2008 - 2021*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12868>

Statistisk sentralbyrå (2022d) *Konjunkturtendensene*. Økonomiske analyser 4/2022. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/okonomiske-analyser/okonomiske-analyser-4-2022>

Statistisk sentralbyrå (2022e) *Netthandel av varer, reiser og kulturopplevelser øker*. Statistikknotat. <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/varehandel/artikler/netthandel-av-varer-reiser-og-kulturopplevelser-oker>

Statistisk sentralbyrå (2022k) 12542: *Yrke (4-siffernivå), kjønn, og arbeidstid (6 grupper) for sysselsatte. 4. kvartal 2015 - 2022*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12542/>

Verdens helseorganisasjon (2022) *Global strategy on human resources for health: Workforce 2030*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241511131>

Winger Eggen, Fernanda, Jonas Måøy, Rolf Røtnes, Marthe Norberg-Schultz og Jørgen Ingerød Steen (2021) *Norges behov for IKT-kompetanse i dag og framover*. Rapport 1-2021. Samfunnsøkonomisk analyse. <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/nye-prosjekter/2021/1/26/norges-behov-for-ikt-kompetanse-i-dag-og-framover>

World Economic Forum (2020) *The Future of Jobs Report*. <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>

Ødegård, Anne Mette, Bjorn Dapi, Kristin Alsos, Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Hanne C. Kavli, og Anna Hagen Tønder (2020) *Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035*. Fafo-rapport 2020:32. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/trender-i-arbeidslivsog-velferdspolitikken-fram-mot-2035>

5. BRUKERFORVENTNINGER

Av: Gard Ringen Høibjerg og Marianne Åsheim Friess

Oppsummering: Nye kanaler, sammenhengende, tilpassede og inkluderende tjenester

Innbyggernes og arbeidsgivernes forventninger til offentlige tjenester vil endre seg i takt med digitaliseringen og utviklingen ellers i samfunnet. Her presenterer vi en modell for hvilke faktorer som former brukerforventninger, og som viser hvordan samfunnstrender påvirker forventningene.

Digital utvikling har lenge vært en sentral trend i samfunnet og har ført til at noen ting går lettere for mange, samtidig som det blir vanskeligere for andre. Digitalt utenforskap påvirkes av mer enn mangel på digital kompetanse. Hindre for å ta i bruk digitale tjenester omfatter blant annet helse, tillit og manglende kjennskap til prosesser, språk og regelverk i offentlig sektor (byråkratisk kompetanse). Fram mot 2035 tror vi folk vil forvente at NAV utformer tjenester som inkluderer flere og tar hensyn til ulike hindre vi vet at folk kan oppleve. I tillegg vil innbyggerne forvente fullgode og tilgjengelige alternativer for de som ønsker eller trenger personlig bistand.

De kommende årene tror vi at innbyggerne i økende grad vil forvente at offentlig sektor setter mennesket i sentrum i tjenesteutviklingen, og at vi jobber aktivt for mer sammenhengende tjenester bygget rundt livssituasjoner. Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor og den pågående tillitsreformen gir grunnlag for disse forventningene, og vi tror at forventningene også vil øke som følge av at folk

opplever stadig bedre og mer tilgjengelige tjenester i privat sektor. Lanseringen av tjenesten ChatGPT mot slutten av 2022 kan for eksempel tenkes å endre våre forventninger til chatboter og lignende former for kommunikasjon.

Den teknologiske utviklingen tror vi fører til at folk vil vente at NAV tar i bruk nye former for kommunikasjon, der det digitale og analoge i økende grad vil smelte sammen. Selv om teknologier som utvidet/virtuell virkelighet (AR/VR) og «metavers» kan virke fremmed i dag, tror vi at innbyggerne i økende grad vil forvente å kunne komme i kontakt med NAV gjennom nye kanaler, dersom de blir allment tilgjengelig ellers i samfunnet. Hvordan slike kanaler vil se ut er uklart, men hensikten er at digitale møter skal minne mer om fysiske møter.

Selv om mye vil endre seg fram mot 2035, tror vi at innbyggernes og arbeidsgivernes forventninger til møter med det offentlige vil ligne mye på dagens forventninger om å bli møtt med respekt av et tilgjengelig og kompetent NAV. Automatiseringen av enklere henvendelser kan innebære større forventninger til NAVs fagkompetanse og relasjonskompetanse i møte med mennesker. I et arbeidsliv i omstilling tror vi både arbeidsgivere og innbyggere i større grad vil forvente at NAV gir råd om framtidens kompetansebehov.

5.1. Innledning

«En del av grunnforventningene vil være de samme: respekt og empati.» (Brukerrepresentant⁵)

NAV er til for mange: Innbyggere, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere – herunder helsevesenet, utdanningssektoren og ulike organisasjoner. I dette kapitlet har vi lagt særlig vekt på hvordan trender i omverdenen vil påvirke forventningene personbrukere og arbeidsgivere har til NAV i fremtiden.

Brukerforventninger henger tett sammen med de øvrige temaene som diskuteres i omverdensanalysen.

Brukerforventninger kan defineres som de antakelsene innbyggere har til et produkt eller en tjeneste før bruk, og de legger grunnlag for hvilken opplevelse personer har av tjenesten (Zeithaml mfl., 1993). I årets analyse har vi utarbeidet en modell for å forstå og arbeide med brukerforventninger.

Når vi skal beskrive brukerforventninger i 2035, må vi ta høyde for mye usikkerhet. I vår tilnærming til fremtiden har vi forutsatt at det viktigste er å forestille oss konsekvensene av ulike framtidsscenarier, heller enn å gjøre vårt beste for å nøyaktig spå verden i 2035 (Miller, 2018, s. 5). For å «se inn i fremtiden» har vi forsøkt å ta hensyn til klare trender som er synlige i samfunnet i dag, samtidig som vi forsøker å identifisere mer overraskende utviklingstrekk.

⁵ Dette sitatet, og øvrige sitater fra brukerrepresentanter i kapitlet, er fra innspillmøte med Sentralt brukerutvalg for NAV i februar 2023.

5.2. Hva er brukerforventninger?

Brugerforventninger kan defineres som de antakelser en person legger til grunn for en tjeneste før de tar den i bruk (Zeithaml mfl., 1993). Om vi skal ta bussen i en ny by, vil våre forventninger til tjenesten være formet av tidligere bussturer i andre byer, antakelser om oppførsel på bussen, og kanskje en forventning knyttet til hvordan vi kjøper billett via apper eller lignende. Når vi har tatt bussen, kan vi evaluere bussturen basert på forventningene som lå til grunn, og si at vi synes det var lett, forvirrende eller vanskelig å ta bussen i denne nye byen.

Det relative forholdet mellom forventninger til en tjeneste og opplevelsen av tjenesten har i forskningen blitt diskutert gjennom konseptet *tjenestekvalitet* (Medberg & Grönroos, 2020; Zeithaml mfl., 1993). I litteraturen har det blitt foreslått at tjenestekvalitet kan måles ved at forventningene til en tjeneste enten innfris, ikke innfris eller overgås (Medberg & Grönroos, 2020; Zeithaml mfl., 1993, s. 35).

For bedre å forstå hvilke faktorer som påvirker forventninger, og dermed evalueringen av tjenester, har vi laget en modell hvor vi kombinerer modeller og

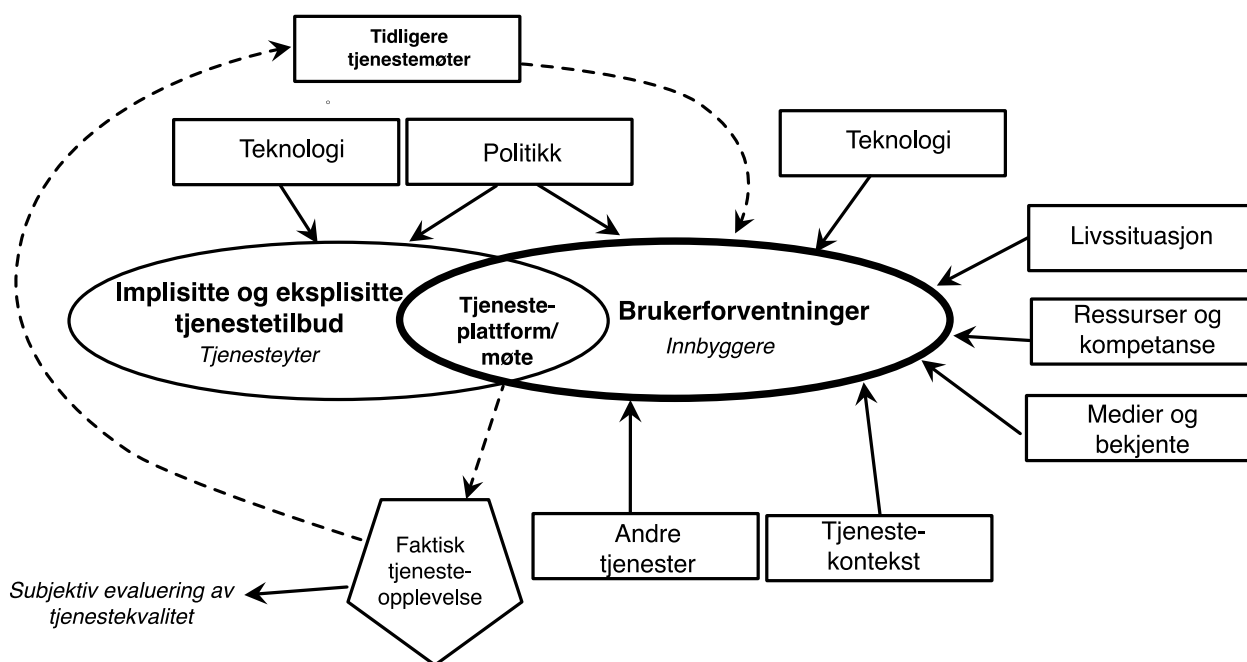
teori fra tjeneste- og tjenestekvalitetsforskningen (Grönroos & Voima, 2013; Medberg & Grönroos, 2020; Parasuraman mfl., 1991; Zeithaml mfl., 1993).

Modell for brukerforventninger

Modellen (figur 5.1) viser verdiskapningsprosessen som finner sted i tjenesteyting, og hvordan ulike faktorer påvirker brukernes forventninger til en tjeneste. Kjernen i modellen er prosessen der en innbygger, eller tjenestemottaker/bruker, tar i bruk et tjenestetilbud (Grönroos & Voima, 2013).

Faktorene i modellen kan deles inn i tre sfærer: *Innbyggersfæren*, *tjenesteytersfæren* og *sfæren for eksterne faktorer*. Modellen fokuserer kun på faktorer som påvirker brukerforventninger. Flere av faktorene som påvirker forventningene overlapper med faktorer som påvirker og legges til grunn for utvikling av tjenestetilbudet. Faktorer som livssituasjon, tjenestekontekst og ressurser/kompetanse, påvirker videre tjenesteytere – for eksempel ansatte i offentlige virksomheter – på lik måte som det påvirker tjenestemottakere. Dette diskuteres allikevel ikke her, og er ikke tatt hensyn til i modellen.

Figur 5.1. Modell for brukerforventninger



Kilde: NAV

Innbyggersfæren, tjenesteytersfæren og sfæren for eksterne faktorer

Innbyggersfæren inneholder faktorer som på ulike måter kan påvirke innbyggernes ressurser, evner og rett til å ta i bruk tjenester, for eksempel livssituasjon, ressurser og kompetanse, teknologi, tidligere tjenestemøter og faktisk tjenesteopplevelse. Modellen følger tjenestelogikkens premiss, der brukerne står for verdiskapning i tjenestemøter. Verdien av en tjeneste vurderes subjektivt av den som tar i bruk tjenesten (Grönroos, 2019; Grönroos & Voima, 2013). Dette vises ved pilen som er trukket fra innbyggersfæren til faktisk tjenesteopplevelse og videre til subjektiv evaluering av tjenestekvalitet. Verdien av dagpenger i denne forståelsen er dermed ikke bestemt av pengene som blir overført fra NAV, men nytten mottakeren får av disse. Denne opplevde verdien kan inkludere materielle goder, men også trygghet og kontroll over egen situasjon.

Tjenesteytersfæren inkluderer faktorer som påvirker utformingen og kommunikasjonen av tjenestetilbud, for eksempel politikk og lovverk, implisitte og eksplisitte tjenestetilbud, teknologi og tjenestemøte/-plattform. Implisitte og eksplisitte tjenestetilbud handler om de uttalte og ikke-uttalte løftene en tjenestetilbyder kommer med, og kan henge sammen med forventningsavklaringer (Mason & Simmons, 2012). NAV som sikkerhetsnett kan forstås som et implisitt tjenestetilbud – en form for trygghet som tilbys uten å utbrodere hvordan, mens det eksplisitte tjenestetilbudet består av en rekke tjenester og ytelser virksomheten tilbyr og som er beskrevet i lovverket. Noen ganger kan utydeligheter mellom det implisitte og eksplisitte skape forvirring og påvirke tjenesteopplevelsen og opplevd tjenestekvalitet.

Eksterne faktorer er alle typer faktorer som på ulike og iblant uforutsigbare måter kan påvirke tjenestetilbud og innbyggernes forventninger til, og nytte av, en tjeneste. Dette kan for eksempel være andre tjenester, «jungeltelegrafene» og tjenestekontekst. Innbyggernes erfaringer med digitale tjenester fra privat sektor kan tenkes å påvirke forventninger til brukervennlighet i møte med offentlige tjenester. Eksterne hendelser, som en pandemi eller kriser på et mer personlig plan, kan også påvirke en persons ressurser og kompetanse

i møte med NAV eller andre tjenesteytende virksomheter.

Modellen (figur 5.1) gir et utgangspunkt for å forstå brukerforventninger fra et innbyggerperspektiv. Gjennom modellen ønsker vi å skille mellom trender og utviklingstrekk i samfunnet generelt, og hvilke konsekvenser utviklingen har for innbyggernes forventninger i møte med NAV.

5.3. Brukerforventninger frem mot 2035

Her presenterer vi hvordan vi tror brukerforventningene vil endre seg fram mot 2035, med særlig tanke på personbrukere. Mange av de samme forventningene vil i også gjelde arbeidsgivere, men særskilte forventninger fra dem blir omtalt senere i kapittelet.

Framtidens tjenester

Måten offentlige og private virksomheter tilbyr tjenestene sine på, kommer trolig til å endre seg mye i årene som kommer. Samtidig antar vi at resultatet vi som tjenestemottakere er ute etter, ofte vil ligne mye på det vi er ute etter i dag. Når vi går til en tjenesteyter, antar vi at disse kan hjelpe oss på en eller annen måte som gjør at vi forhåpentligvis får det litt bedre.

De neste årene vil en rekke forhold påvirke hvilke forventninger vi som brukere har til offentlige og private tjenester. Folk i ulike aldre og livssituasjoner vil ha ulike forventninger til forskjellige tjenester. Omverdensanalysen 2021 viser til at yngre innbyggers forventninger til det offentlige formes av private aktører som Vipps og Snapchat i større grad enn de eldre (NAV, 2021, s. 31). Som konsekvens av dette må NAV stille oss spørsmålet om vi skal innrette oss etter de forventningene og løsningene som preger Vipps, Snapchat og lignende aktører, om vi skal beholde løsningene vi allerede har, eller om vi skal utvikle et spekter av løsninger og tjenesteplattformer som er skreddersydd ulike brukergruppers særskilte behov og ønsker.

Sammensmeltning av det analoge og det digitale

I årene framover tror vi det digitale og det analoge i økende grad vil smelte sammen (Accenture, 2022,

Kort tilbakeblikk: ni år med omverdensanalyser

Årets omverdensanalyse er den femte publisert siden 2014. Tidligere har vi diskutert en rekke temaer i kapittelet om brukerforventninger, heriblant tilpassede tjenester for brukerne, automatiserte og usynlige tjenester, tverrsektorielt samarbeid og den fortsatte viktigheten av trygghet og forutsigbarhet for innbyggere i møte med NAV.

I denne utgaven evaluerer vi en av trendene som ble trukket frem i 2014, da blikket var rettet mot 2025: «*Fra stasjonære til håndholdte enheter*».

Den teknologiske utviklingen vil gi NAV mulighet til å utføre en større andel brukermøter uten fysisk møte og bruke mindre ressurser på en stadig større andel av brukerne. En sterk utvikling og økning i bruk av håndholdte enheter vil skape større forventninger til at NAV er til stede på mobile plattformer (NAV, 2014, s. 30).

Omverdensanalysen 2014 pekte på at mer enn sju av ti nordmenn på det tidspunktet eide en smarttelefon, og at 25 prosent av global internettrafikk gikk via håndholdte enheter som mobiltelefoner og nettbrett (NAV, 2014, s. 29). Det ble diskutert hvordan internett var i ferd med å bli «en integrert del av hverdagen», og at denne utviklingen ville føre til at vi i fremtiden ville kunne utføre samme tjenester på håndholdte enheter som man da gjorde på «tradisjonelle datamaskiner».

For å bedre forstå hvordan dette passer i 2023, skal vi se nærmere på hvordan spådommene fra 2014 treffer i dag.

Håndholdte enheter i 2023

I 2023 kan vi trygt si at verden har beveget seg i retningen som ble forespeilet i 2014. På globalt nivå gikk internettrafikken fra mobiltelefoner forbi trafikken fra datamaskiner allerede en gang mellom 2016 og 2017 (se figur 5.2). Siden den gang har andelen global internettrafikk fra mobiler fortsatt å øke, og ligger på 59 prosent i 2022. Sammenlignet med tallene i 2014 viser figuren under at den globale internettrafikken fra mobiltelefoner har doblet seg de siste ni årene.

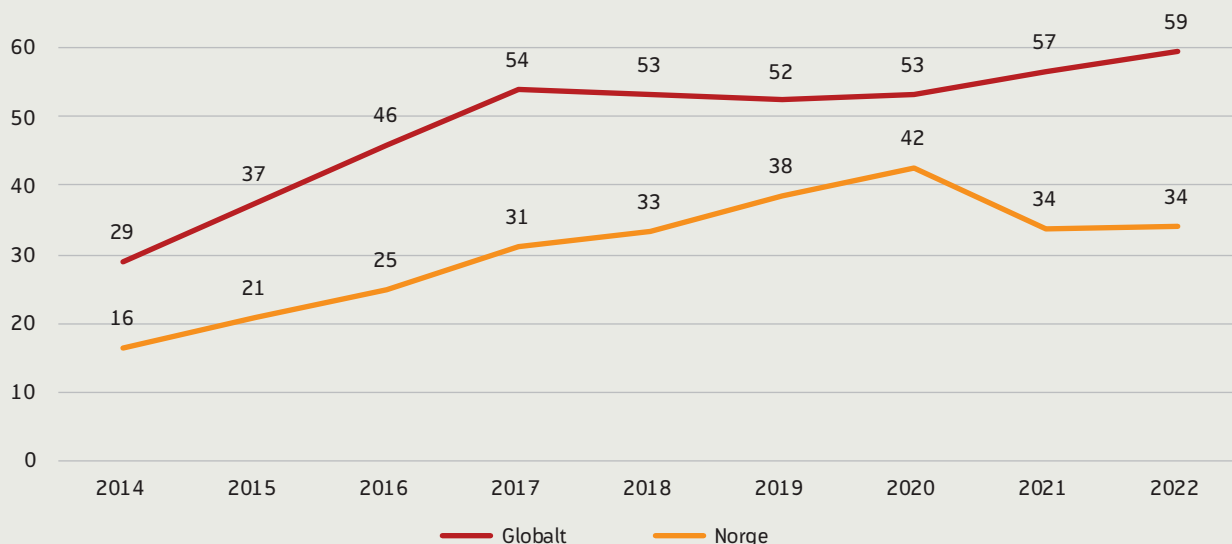
I global kontekst skiller Norge seg ut. Her til lands står datamaskiner fortsatt for nesten 66 prosent av internettrafikken, mot 34 prosent på mobil. Mobilenes andel av internettrafikk i Norge nådde et foreløpig høydepunkt på 42 prosent i 2020, før den gikk noe ned igjen under pandemien.⁶ I Europa som helhet gikk andelen internettrafikk fra mobiltelefoner forbi datamaskiner i 2022.

Ifølge Norsk Mediebarometer 2021 hadde 96 prosent av befolkningen en mobiltelefon i 2021 (Schiro, 2022, s. 60), og det slås fast at «smarttelefonen har overtatt mange funksjoner som andre enheter har hatt tidligere» (Schiro, 2022, s. 11). I tråd med spådommen fra Omverdensanalysen 2014 har smarttelefonen altså «blitt en del av hverdagen» (Schiro, 2022, s. 11).

For å forstå hva dette har å si for NAV og hvorvidt vi lever opp til forventningene som følger med økt mobilbruk i samfun-

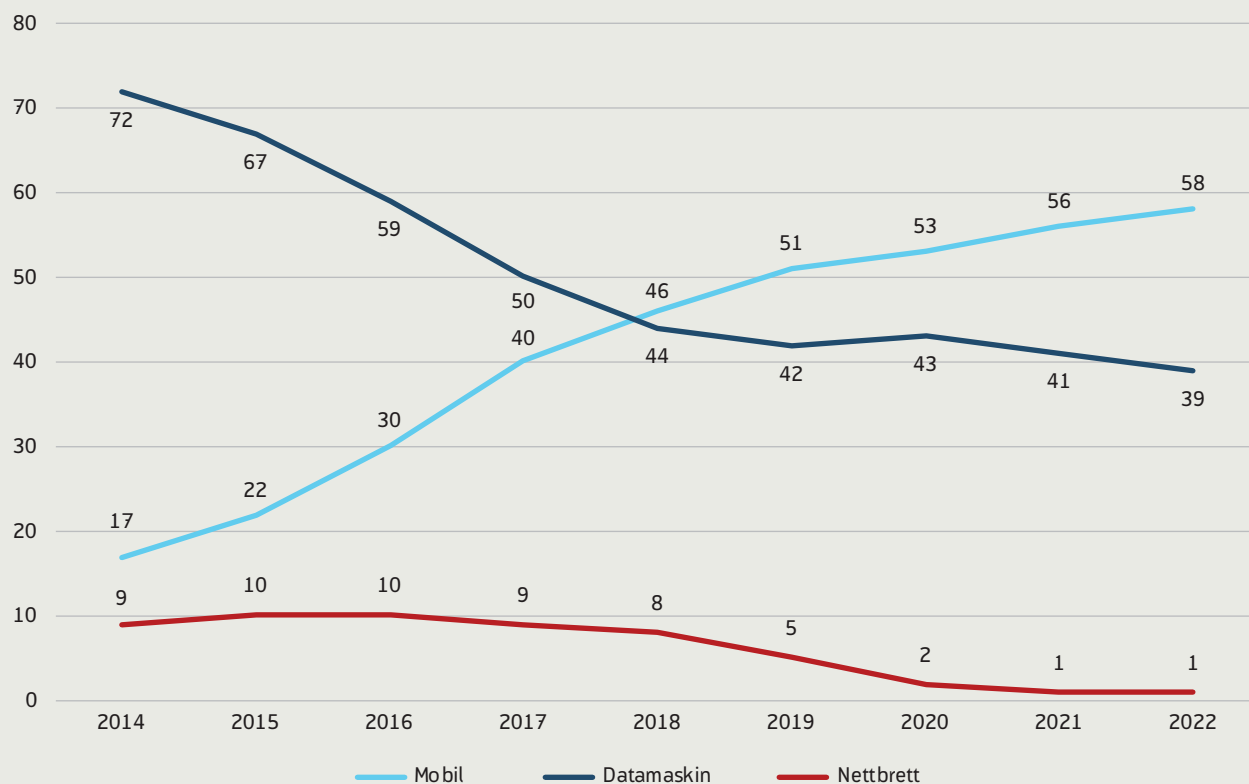
Figur 5.2. Andel av internettrafikk fra håndholdte enheter, globalt og i Norge. Prosent

Kilde: www.statcounter.com



⁶ Statcounter.com (2022). *Desktop vs Mobile Market Share Norway*. URL: <https://gs.statcounter.com/platform-market-share/desktop-mobile/norway#yearly-2011-2022>

Figur 5.3. Besøk på alle sider på nav.no etter enhet. Prosent



Kilde: NAV

net, har vi sett nærmere på hvordan folk bruker smarttelefoner i møte med NAV. Basert på utviklingstrekkene vi har beskrevet, kan vi anta at flere bruker mobiltelefon når de besøker nav.no i dag enn det som var tilfellet i 2014.

Brukerstatistikk fra NAVs nettsider viser at mye har skjedd siden 2014, og at endringen til at de fleste besøkene kom via mobiltelefon, skjedde en gang rundt 2018. Siden den gang har antallet som besøker nav.no via mobiltelefon økt til 58 prosent i 2022, mot 39 prosent som besøker via PC. Toppoppgavemålinger, som brukes for å forstå hva de fleste

besøkende gjør på et nettsted og om de får til det de skal, viser at omtrent 80 prosent klarer å gjennomføre oppgaver som å sende inn meldekort, sykepengesøknad og sykmeldinger via mobiltelefon (NAV, interne undersøkelser).

Oppsummert ser det ut til at mange innbyggere i dag forventer at de skal kunne løse oppgaver på nav.no med mobiltelefon, og at mange klarer å gjøre mye av det de ønsker med mobil. Overgangen til håndholdte enheter som ble spådd i 2014, har med andre ord blitt realisert, og mye tyder på at NAV har tilpasset seg denne utviklingen.

se også kapittel 6.2), altså at vårt bevisste forhold til skillet mellom det analoge og digitale liv, vil reduseres. Dette er en trend som allerede ble omtalt i Omverdensanalysen 2014 (NAV, 2014, s. 30) og som man langt på vei kan observere i dag, hvis vi tenker på den utstrakte bruken av smarttelefoner.

De siste årene har variasjoner av utvidet virkelighet (XR, eller *extended reality*) blitt utviklet og kommet på markedet (se også kapittel 6). Slike tjenester inkluderer VR- og AR-briller, som enten tar brukeren inn i

en ny virtuell virkelighet (VR) eller legger et ekstra digitalt lag (AR, eller *augmented reality*) på tingene vi ser i hverdagen, som i spillet Pokemon GO. NAV startet allerede i 2017 eksperimenter med bruk av VR i forbindelse med virtuelle praksisplasser og jobbintervjuer (Prasolova-Frøland mfl., 2019). Gjennom AR- og VR-teknologi har blant annet EUs KnowledgeforPolicy spådd en fremtid der vi tilbringer deler av hverdagen i en verden hvor man flyter sømløst mellom digitale og analoge flater. En mulig tjenesteplattform for denne sømløse framtiden er metaverset: et

digitalt univers som eksisterer samtidig og parallelt med den fysiske virkeligheten (OECD, 2021, s. 14).

I 2023 kan metaverset og utvidet virkelighet fortone seg som en fjern fremtid. Flere land og offentlige virksomheter utforsker imidlertid allerede mulighetene slik teknologi gir (se kapittel 6.2). Hvilke plattformer offentlige virksomheter vil møte innbyggerne på, vil fremtiden vise, men vi tror tanken om å være til stede der folk er, i økende grad vil gjøre seg gjeldende.

Framtidens tjenestemøter

Diskusjoner om framtidens kommunikasjonsformer kan føre med seg spørsmål om hvilken nytte utvidet virkelighet og metavers kan gi, og som vi ikke får gjennom videomøter. Pandemien satte fart på videomøtet som daglig kommunikasjonsform og gjorde at det ikke lenger var nødvendig å reise for å ha et møte. Samtidig ble det en bevissthet rundt hvilke kvaliteter som går tapt når vi møtes på en skjerm.

Teknologiske nyvinninger, der digital kommunikasjon i økende grad ligner fysiske møter, utvikles for å bote på det som går tapt. Googles «Project Starline», der en hologramskjerm gjør at det føles som om personene sitter i samme rom, kan for eksempel tenkes å endre hvordan digital samhandling oppleves i 2035.

Dersom teknologi som finnes i dag tilgjengeliggjøres, for eksempel innen AR-/VR- og språkteknologi (se kapittel 6), kan det bidra til at en mindre andel av brukermøtene i 2035 vil skje på et tradisjonelt NAV-kontor enn i dag. Selv om analoge møter både vil, og ofte bør, finne sted, kan det tenkes at versjoner av digitale virkeligheter kan føre til at flere kan møtes «ansikt til ansikt» i individuelt tilpassede digitale univers. De som ønsker det kan for eksempel velge å ha et oppfølgingsmøte med veilederen sin på en digital strand på Seychellene, eller i andre omgivelser som bidrar til å skape trygge og hyggelige rammer. Dersom en person skal prøve seg på en ny arbeidsplass, kan det tenkes at de kan få muligheten til å utforske arbeidsplassen og arbeidsoppgavene de skal gjøre virtuelt, før de møter opp på sin første fysiske dag.

Selv om framtidens teknologi er spennende og lover mye, finner SINTEF (Sand mfl., 2020) at digital inter-

aksjon ikke fullt ut kan erstatte ansikt-til-ansikt møter. En digital tjeneste overtar ikke en analog tjeneste fullstendig, men kan fungere utfyllende der flere interaksjonsmetoder er tilgjengelige og kan benyttes samtidig (Sand mfl., 2020, s. 38). Selv om teknologien gir store vyer og løfter om mulighetene framtiden bringer, kan det også medføre en rekke utfordringer. Kostnaden for VR- eller AR-briller kan for eksempel gjøre at flere i praksis blir ekskludert fra å ta del de nye mulighetene teknologien bringer, altså skapes det nye gap når det gjelder tilgang til teknologi og muligheter (Aissaoui, 2021). I takt med den teknologiske utviklingen vil det derfor være viktig å spørre hvordan tjenestene bidrar til inkludering, eller ekskludering.

«Tilgang til informasjon må gjøres lettere. I dag finnes den, men den oppleves som veldig vanskelig å finne. Man skal helst ha levd gjennom krisen man står i tidligere.» (Brukerrepresentant)

I årene som kommer tror vi det vil bli høyere forventninger til tilgjengelighet til informasjon og til NAV generelt. I et møte med Sentralt Brukerutvalg (SBU) i NAV, ble det for eksempel foreslått at dagens praksis med kontortider kanskje ikke vil kunne møte framtidens forventninger. I dette ligger blant annet en forventning om at det skal være lettere å ta kontakt i framtiden og at du raskt får hjelpen du trenger fra NAV og andre organisasjoner.

Mennesket i sentrum

Stortingsmeldinger, rapporter og strategier har stadig oftere fremhevet at som brukere av tjenester, skal mennesket settes i sentrum (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Meld. St. 30, 2019, s. 42; NAV, 2021, s. 35; St. Meld. Nr. 31, 2001, s. 16). Dette synet på mennesket og tjenesteutvikling har kommet til uttrykk gjennom politikk, forskning og teoriutvikling knyttet til offentlige tjenester, der nye måter å tenke verdiskapning har kommet til uttrykk de siste årene (Danielsson & Westrup, 2022; Grønroos, 2019; Høibjerg, 2021; Osborne, 2018).

Nyere teoretiske modeller for verdiskapning i offentlig sektor har foreslått et skifte hvor man går fra en forståelse av at det offentlige skal skape og overføre verdi til innbyggerne, til å forstå verdiskapning ut fra

om innbyggerne som bruker tjenestene får det subjektivt bedre eller ikke (Danielsson & Westrup, 2022, s. 1; Osborne mfl., 2022). I en slik brukersentrisk forståelse legges dermed nytten, forstått som den subjektivt opplevde verdien en innbygger får fra å bruke tjenesten, til grunn for verdiskapningen.

En brukersentrert forståelse av verdi kommer til uttrykk gjennom NAVs nye virksomhetsstrategi. Ambisjonen «Sammen finner vi løsninger med dem som trenger det mest», kan antas å legge til grunn at tjenestene utformes i samarbeid med de som skal bruke dem, og dermed på en måte som vil gi mest mulig nytte for innbyggerne. Overordnet kan den pågående tillitsreformen, som «utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter» (AP og SP, 2021, s. 38), også være et uttrykk for en brukersentrisk politikk. Selv om det kan komme flere reformer i årene fram mot 2035, tror vi signalene som gis, der reformen «handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester» (AP og SP, 2021, s. 38), vil bidra til økte forventninger fra innbyggerne til offentlige tjenester.

Politiske løfter og virksomhetenes kommunikasjon med innbyggerne, former brukernes forventninger gjennom eksplisitte og implisitte tjenesteløfter. I årene som kommer tror vi reformer og nye arbeidsmåter i offentlig forvaltning gradvis vil bevege seg i en retning der man i større grad setter innbyggere og brukere i sentrum for tjenesteutviklingen. I praksis kan det føre til at folk vil forvente mer differensierte tjenester, som i større grad tilpasser seg den enkeltes ønsker og behov, enten tjenestene gis digitalt eller personlig.

Dersom stadig flere oppgaver kan løses uten direkte kontakt med veiledere eller andre i offentlig sektor, øker også forventningen om at personer med behov for ekstra oppfølging kan få dette fra medarbeidere som har fått bedre tid til å hjelpe (Midtgård m.fl. 2022, s.8). Samtidig som vi sporer en del optimisme knyttet til hvordan teknologien kan brukes til å frigjøre tid for menneskene som jobber i forvaltningen, har forskning samtidig vist at det ikke er noen automatikk i at teknologier som automatisering gir førstelinjeansatte bedre tid til å gjøre jobben sin (Løberg, 2022, s.7).

«Det forventes at flere vil kunne være digitale fremover, men da blir det også en større forventning til at de som ikke klarer det får bedre hjelp.» (Brukerrepresentant)

«Styrk førstelinja så man møter kompetente folk, med empati.» (Brukerrepresentant)

Vi tror at innbyggerne i Norge fortsatt, og kanskje i økende grad, vil si tydelig ifra om offentlig sektor klarer leve opp til forventningene, eller ikke.

Står vi ovenfor et digitalt generasjonsskifte?

I 2001 argumenterte Marc Prensky for at datidens universitetsstudenter var annerledes enn tidligere generasjoner. De passet ikke lenger inn i utdanningssystemene de tidligere generasjonene hadde utviklet. Prensky argumenterte for at man fra tidlig 2000-tall burde begynne å snakke forskjellig om de som er digitalt innfødte, og de som har kommet inn i den digitale verden senere i livet, altså digitale innvandrere (Prensky, 2001).

Om det er slik at et skifte mellom digitalt innfødte og digitale innvandrere ble observert så tidlig som i 2001, kan en stor andel av befolkningen kunne regnes som digitalt innfødte i 2035. Om vi antar at Prenskys studenter var omkring 20 år (født i 1981), vil befolkningen i Norge i 2035 ha omtrent 65 prosent «digitalt innfødte».⁷ Spørsmålet blir om alle disse vil være så drevne i digital teknologi at dagens problemer forsvinner.

Vi tror at svaret er nei. I takt med utviklingen er det rimelig å anta at noen vil henge med og lære seg den nyeste teknologien, mens andre vil falle av og ikke videreutvikle sine digitale ferdigheter ut fra hva som vil kreves i 2035. Digital kompetanse er en dynamisk variabel, og på samme måte som at «punchedame» er et utdatert yrke og at faksmaskiner i dag er lite i bruk, antar vi at en del av teknologien vi bruker i dag også vil fases ut.

⁷ Basert på hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger, tabell 13599.

Anekdotiske bevis i form av nyheter og innlegg fra Norge og utlandet indikerer at yngre generasjoner ikke har det samme forholdet til ulike former for teknologi og digital adferd som de eldre. Dette kommer blant annet av at mange vokser opp med iPad på barneskolen, TikTok, lagring i skytjenester og gode søkefunksjoner, noe som fjerner behovet for å lagre, samt laste ned og opp innhold. For NAV og andre offentlige tjenester kan dette for eksempel få konsekvenser for fremtidens tjenester dersom brukere ikke har erfaring med å laste ned og opp dokumenter, gitt at dette fortsatt vil kreves i tjenestene.

I årene som kommer må offentlig sektor trolig vurdere hvorvidt yngre generasjoner skal lære seg gårsdagens teknologi for å kunne klare seg i møte med det offentlige, eller om det offentlige må tilpasse og utvikle seg i takt med omverden og brukernes kompetanse og forventninger.

Digitale lommebøker og sammenhengende tjenester

Sammenhengende tjenester og godt samarbeid mellom ulike offentlige og private virksomheter har lenge vært et politisk mål (St. Meld. Nr. 31, 2001, s. 16–17). Dette har for eksempel kommet til uttrykk i vurderinger der spørsmål om «oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene bør [...] ta høyde for at innbyggerne i stor grad oppfatter det offentlige som en helhet» (St. Meld. Nr. 31, 2001, s. 17). På tross av ambisjonen, har problemene knyttet til fragmenterte offentlige tjenester vedvart (Meld. St. 32, 2020, s. 148). Forventningen og ønsket om å skape sammenhengende tjenester virker vanskelig å få realisert.

I de kommende årene tror vi ny teknologi vil føre til mer sammenhengende tjenester for brukerne. Vi tror blant annet at EUs arbeid med digitale lommebøker vil få stor innvirkning for innbyggere i Norge og Europa (se også kapittel 6). I tillegg til å fungere som digital-ID på tvers av landegrenser og sektorer, kan slike lommebøker lagre informasjon om oss som innbyggere. I Norge er Digitaliseringsdirektoratet med på en storskalapilot av EUs kommende digitale lommebok (Digdir, 2022), og det skisseres hvordan du for eksempel kan lagre førerkort, helseattester, vitnemål og pass i en slik fremtidig digital lommebok.

«Det kommer til å være en forventning om at tjenester er enkle i bruk, tilgjengelige til enhver tid og samordnet. Man skal slippe å gå mange steder for å hente data.» (Brukerrepresentant)

Det har blitt forespeilet at digitale lommebøker kan ta over lagringsfunksjonen ulike virksomheters systemer har i dag, og at informasjonen om oss som brukere, pasienter og innbyggere lagres i våre private digitale lommebøker,⁸ heller enn fragmentert i systemer som ikke snakker sammen. Scenarier skissert i Storbritannias pågående arbeid (GOV.uk, 2022) med digital identitet beskriver for eksempel hvordan vaksineinformasjon eller informasjon nødvendig for å ta opp huslån kan være lagret i en slik digital lommebok. Informasjonen kan vi som eiere av egne data velge å dele med de virksomhetene som har behov for den (Johnson, 2022).

Dette henger sammen med en pågående trend der vi som internettbrukere i større grad vil få, eller kreve, tilbake eierskap over egne data enn det som er tilfellet i dag. Slik kan framtiden kanskje bringe en slags ny brukersentrisk vending, der informasjonen om oss som bruker er lagret hos oss, og ikke hos virksomhetene vi henvender oss til for tjenester, hjelp og støtte.

Inkluderende tjenester

For å ta i bruk tjenester kreves ofte en kombinasjon av ulike ressurser og kompetanse (Skålén mfl., 2018). Kompetanse har i NAVs personbrukerundersøkelse blitt definert som «summen av en persons ferdigheter, kunnskap og forståelse av ulike aspekter» (NAV, 2022b, s. 74) og er relevant for å forstå hvorvidt en person klarer å ta i bruk tjenestene en virksomhet tilbyr.

De siste årene, og særlig etter at Norge ratifiserte konvensjonen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD, UN, 2006) i 2016, har det vært økt oppmerksomhet på å lage tjenester som er aktivt inkluderende, og at måten tjenester er utformet på, i det minste ikke skaper nye gap. Det handler blant annet om å skape tjenester som ikke krever uforholdsmessig høy

⁸ EBSI (2022) *EBSI, a new trust paradigm for Web3*. URL: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/EBSI/EBSI+a+new+trust+paradigm+for+Web3>

eller særskilt kompetanse for å kunne tas i bruk. Dette er særlig viktig for utviklingen av offentlige tjenester. Noe forenklet kan inkluderende tjenester handle om å lage ting universelt utformet, for eksempel ved å lage en rampe heller enn en trapp for å gjøre det mulig for flest mulig å komme seg fram til døra.

I Meld. St. 8 om inkorporeringen av CRPD i Norge trekkes digital ekskludering og manglende tilgang til BankID fram som et utfordringsområde (Meld. St. 8, 2022, s. 34). Utfordringen er at det ofte ikke blir utskrevet BankID til personer som har verge. Dette skaper et hinder for de det gjelder, ettersom det er krav til BankID ved innlogging på offentlige sider som HelseNorge, Altinn og NAV (Meld. St. 8, 2022, s. 34).

Samtidig som stadig flere offentlige tjenester digitaliseres, ser vi en trend med økt bevissthet rundt digitalt utenforskap. Lundberg og Syltevik (2017) argumenterer for at digitaliseringen kan skape utfordringer for mange av de utsatte brukergruppene. En rapport fra SINTEF beskriver hvordan teknologisk utvikling kan ha bidratt til å ekskludere en del innbyggere.

«Å bygge ned serviceskrankene kan medføre at flere av gruppene som klarte seg selv gjennom å ta direkte kontakt med fysiske NAV-kontor, nå kan bli mer hjelpetrengende.» (Midtgård mfl., 2022, s. 12).

SINTEF peker på åtte hindringer som påvirker i hvilken grad personer er i stand til å ta i bruk digitale tjenester (Midtgård mfl., 2022). Noen av hindringene kan trolig imøtekommes gjennom inkluderende tjenesteutvikling. Flere av disse punktene kan knyttes opp mot modellen for brukerforventninger (figur 5.1, *relevante faktorer i parentes*)

1. Helserelaterte utfordringer (*ressurser og kompetanse/livssituasjon*)
2. Sosiale utfordringer (*livssituasjon*)
3. Språklige barrierer (*ressurser og kompetanse*)
4. Manglende byråkratisk kompetanse (*politikk og lover/ressurser og kompetanse*)
5. Manglende digital kompetanse (*teknologi, ressurser og kompetanse*)
6. Digitale skillelinjer/manglende tilgang (*ressurser og kompetanse/livssituasjon*)

7. Manglende erfaring og usikkerhet (*ressurser og kompetanse*)
8. Tillitsutfordringer (*tjenestekontekst*)
9. Disse hindringene manifesterer seg på særskilte måter i dag, for eksempel ved at manglende norskerferdigheter kan være en språklig barriere. Manglende tilgang til BankID, er et eksempel på en digital skillelinje (Midtgård mfl., 2022, s. 45, 51).

Studier har vist at personer som møter NAV ofte ikke møter på én, men gjerne flere hindringer (Løberg, 2022). For unge personer med helseutfordringer kan et møte med NAV kompliseres av manglende byråkratisk kompetanse og usikkerhet (Olesen & Åsheim, 2022). Byråkratisk kompetanse «dreier seg blant annet om folks forståelse av forvaltningen og evnen de har til å finne og bruke informasjon om sine rettigheter og plikter for å forbedre egen situasjon» (Rybalka m.fl., 2022, s. 7). Arbeidsinnvandrere som blir sykmeldte kan få sin situasjon ytterligere komplisert av språklige barrierer (Synnes, 2022).

En studie om flyktningers møte med NAV viser at mange med fluktbakgrunn har stor glede og nytte av digital informasjon og digital dialog med NAV. Funn i rapporten tyder likevel på at digitaliseringen av NAVs tjenester gjør oss mer tilgjengelig for innbyggere som greier å bruke dem, samtidig som NAV ser ut til å ha blitt mindre tilgjengelig for innbyggere som har behov for andre former for kommunikasjon. (Liodden m.fl, 2023)

Ulike former for kompetanse og hindringer for deltakelse kan hindre oss fra å ta i bruk digitale så vel som analoge tjenester. For å utforske dette, har NAV i personbrugerundersøkelsen 2022 inkludert byråkratisk kompetanse som en ny variabel, da den på lik linje med digital kompetanse er antatt å påvirke i hvilken grad personer klarer å ta i bruk NAVs tjenester (NAV, 2022b, s. 74). Undersøkelsen viser blant annet at brukere med lav byråkratisk kompetanse har et mer anstrengt og stressende forhold til NAV enn andre (NAV, 2022b, s. 18–19).

Behovet for byråkratisk kompetanse har blitt fremhevet som et økende krav i møte med offentlig sektor, og en årsak kan være at folk tidligere gjerne fikk hjelp med

Et møte med NAV i 2035

For å utforske konsekvensene av hvordan noen av trendene vi har beskrevet vil påvirke NAV, har vi forestilt oss et scenario.

Et hyperdigitalt møte

Peder Ås har nylig mistet jobben etter at arbeidsoppgavene hans ble robotisert. Samme dag som han fikk beskjeden, gikk en melding automatisk fra arbeidsgiver til NAV og andre relevante offentlige virksomheter om at Peder nå har blitt arbeidssøkende. Når Peder kommer hjem om ettermiddagen, får han et spørsmål fra innbyggerportalen gjennom AR-linsene sine der NAV spør om de skal starte å søke etter en ny og relevant jobb for han. Peder takker ja.

Mens Peder sover, søker et system bygget på kunstig intelligens gjennom tusenvis av annonser for å se hvilke stillinger som kan passe for han. Når han våkner ligger det en liste med stillinger klar, og Peder får invitasjon til et møte i det offentlige metaverset med en NAV-veileder.

Mens Peder spiser frokost, gjør veilederen seg klar for møtet med en ny innbygger. Veilederen har fått tilbake roen etter at

hun flyttet ut av byen og til roligere strøk. Hun sitter nå i et statlig kontorfellesskap med kollegaer fra ulike virksomheter, og har funnet seg et rom som er optimalisert for møter i metaverset.

Selv om Peder og veilederen bor langt fra hverandre, er det nesten som om de befinner seg på samme plass når begge logger på. Peder er glad i Gudbrandsdalslågen og har lagt møtet til punktet der Gausa renner ut i Lågen. De begynner å snakke sammen og går først gjennom hva Peder ønsker å gjøre nå, og hvordan NAV kan hjelpe han videre. Selv om Peder allerede har fått opp flere stillinger som kan være relevante for hans nåværende kompetanse, forteller han at han føler seg utmattet. Sammen kommer de til enighet om at han skal ta seg tid til å komme seg og se på muligheter for kompetanseheving. Peder får også en digital legetime senere samme dag. For å sikre økonomisk trygghet for Peder i situasjonen han har havnet i, gjør veilederen et vedtak om økonomisk støtte, og de avtaler å møtes igjen om to uker.

dette i fysiske møter med forvaltningen, men i et mer digitalisert tjenestetilbud er folk i større grad overlatt til selv for å finne fram i mer generell informasjon på internett» (Rybalka mfl., 2022, s. 7). Denne ansvarsforskyvningen kan sees som en endring i «administrativ byrde», der innbyggerne i takt med digitaliseringen har fått et større administrativt ansvar for egen sak når det kommer til dokumentasjon og saksgang.

Brukernes forventninger vil trolig påvirkes av hvordan ulike hindringer blir tatt høyde for i den digitale utviklingen. Vi antar at utviklingen av tjenester i årene som kommer i større grad vil ta hensyn til barrierer som kan virke ekskluderende. Denne trenden tror vi i stor grad vil drives av lovverket, for eksempel Norges gjennomføring av FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (UN, 2006).

Det pågående arbeidet med en felles europeisk e-ID, vil trolig gi flere muligheten til å logge inn og ta i bruk digitale tjenester, også på tvers av landegrenser. Selv om flere får tilgang til tjenestene, kan det som nevnt likevel være krevende for noen å ta tjenestene i bruk. Frm mot 2035 vil vi trolig få kunnskap som gjør oss bedre i stand til å vurdere hva vi bør digitalisere, og hvordan, for å sikre at flest mulig blir inkludert.

Språklige barrierer: Språkteknologi og informasjonsformidling

Språkteknologi og kunstig intelligens (KI) kan trolig bidra til å fjerne noen barrierer i møte med digitale tjenester og gjøre det enklere å forstå informasjon på tvers av språk (se over og kapittel 6). Utviklingen innen språkteknologi, med automatisk talegjenkjenning eller automatisk oversettelse, er eksempler på innovasjoner som kan bidra til å bedre interaksjonen i nær fremtid (European Commission). Googles AR-briller er et eksempel på teknologi som kan tenkes å endre og påvirke digital samhandling og NAVs møter med brukere. Brillene oversetter språk direkte og gir mennesker muligheten til å snakke med hverandre på tvers av språk i sanntid, og kan slik bidra til å fjerne språklige barrierer (Google, 2022).

Teknologi kan også gi oss nye måter å formidle informasjon på, ved hjelp av for eksempel chatbot og kunstig intelligens (KI). Selv om chatboter bare delvis har klart å møte brukernes forventninger fram til nå, spår Gartner (2022) at chatbot vil være den primære kundeservicekanalen for en tredel av organisasjonene innen 2027. I 2022 ble vi introdusert for ChatGPT, som kan svare på spørsmål og sammenstille informasjon på en bedre måte enn tidligere chatboter. Teknologien bak ChatGPT baserer seg på en videreutvikling

av OpenAIs GPT-språkmodell, som trolig vil få konkurranse fra andre teknologier i de kommende årene.

«[Det vil være] forventninger om bedre søkemotorer enn de vi har i dag. Det skal være mulig å ligge våken klokka 3 på natta og finne informasjonen du er ute etter.» (Brukerrepresentant)

Selv om ny teknologi blir bedre til å sammenstille eller oversette informasjon for oss, vil vi være avhengig av et enkelt og forståelig språk for at teknologien skal være nyttig.

Digitaliseringsstrategien «En digital offentlig sektor» viser til et klart og digitaliseringsvennlig regelverk som en forutsetning for å oppnå sammenhengende tjenester og likeverdig deltakelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 29). Arbeidet med et enklere juridisk språk vil trolig fortsette å være et økende behov og en forventning i takt med den teknologiske utviklingen fram mot 2035.

5.4. Arbeidsgivernes forventninger i 2035

De neste 15 årene vil preges av store omstillinger i samfunnet, kanskje særlig i arbeidslivet. Som det beskrives i kapittel 4, vil omstillingene være drevet av alt fra det grønne skiftet og videre robotisering, til konsekvensene som kommer med en aldrende befolkning (Meld. St. 14, 2020, s. 7).

«Arbeidsgivere vil ha en forventning om nøyaktighet og lik informasjon uansett hvilket NAV-kontor vi snakker med. Det gjelder også for vedtak som berører våre ansatte.»

«Kvaliteten på tjenestene forventes å øke, med sømløse tjenester og høyere tempo. Jeg skal bare vite at jeg får det jeg har rett til, til rett tid, uten oppfølging.»

(Arbeidsgiverrepresentant)⁹

⁹ Dette sitatet og andre sitater fra arbeidsgiverrepresentanter er fra møter med NAVs sentrale brukerutvalg og kontaktmøte med partene i arbeidslivet i februar og mars 2023.

Arbeidsgivere er også innbyggere, og vil i stor grad ha de samme forventningene som personbrukere. I likhet med innbyggere har også arbeidsgivere ulike forutsetninger for kontakt med og bruk av offentlige tjenester. Hvis de offentlige tjenestene er vanskelige å forstå og bruke, vil eksempelvis en stor bedrift med spesialiserte HR-medarbeidere kunne ha et mindre anstrengt forhold til NAV enn andre. Samtidig er det slik at tjenestene arbeidsgivere benytter seg av, skiller seg fra de tjenestene personbrukerne bruker. Det har konsekvenser for arbeidsgivernes forventninger til NAV.

NAVs arbeidsgiverundersøkelse viser at et viktig aspekt for arbeidsgiveres tilfredshet med NAV, er om NAV har forståelse for deres behov (NAV 2022a). Det kan tolkes som at også arbeidsgiverne forventer tjenester som er skreddersydd til deres situasjon, og at NAV-ansatte forventes å sette seg godt inn i bedriftens virke. God kjennskap til bedriften er trolig essensielt ved rekruttering, tiltak og omstilling for å finne en god kobling mellom NAVs brukere og bedriftenes behov. Uansett om NAV kartlegger bedrifters behov ved hjelp av ny teknologi eller personlige relasjoner, er en god forståelse for både arbeidsgivere generelt, og den enkelte bedrifts særegne behov, viktig også i kommende år.

For noen tjenester til arbeidsgivere, for eksempel forebygging av sykefravær, vil arbeidsgivere kunne velge andre tjenestetilbydere enn NAV. Det kan bety at virksomhetene stiller samme forventninger til tjenester enten tilbyderen er offentlig eller privat (NAV, 2021, s. 31). Gode tjenester som dekker arbeidsgivernes behov, vil trolig bli viktig for at NAV skal være en foretrukken samarbeidspartner for arbeidsgivere.

Rekruttering og kompetanseutvikling

I møter med arbeidsgiverrepresentanter i NAVs brukerutvalg og arbeidsgiverorganisasjoner kommer det fram at arbeidsgivernes framtidige forventninger til NAV kan bli at NAV i større grad gir god støtte til rekruttering og til å ivareta omstilling. Arbeidsgiverne har behov for bedre tjenester for matching av arbeidstaker og arbeidsgiver, og at NAV bidrar til å bevege arbeidskraft dit behovet er. Å forutsi hvilke typer kompetanse det vil bli behov for i fremtiden, er vanskelig. Her forventer arbeidsgivere at NAV tar en

større rolle, sammen med andre aktører, med å gi råd til arbeidsgivere og arbeidstakere.

Økende mangel på arbeidskraft (se kapittel 4.6) kan føre til at enda flere arbeidsgivere ønsker å inkludere personer utenfor arbeidslivet. Her forventer arbeidsgiverne et tett samarbeid med NAV, der NAV bistår med å tilby kandidater, nødvendig kompetanseheving og oppfølging på arbeidsplassen. Eksempelvis kan krigen i Ukraina medføre et høyt antall flyktninger som vil bosette seg permanent i Norge. Arbeidsgivere gir uttrykk for de ønsker å ta samfunnsansvar, men forventer at NAV i samarbeid med andre aktører bidrar til nødvendig kvalifisering og språkopplæring for å lette inkluderingen av flyktninger. Mangel på arbeidskraft kan også føre til at arbeidsgivere forventer at NAV tar en sterkere rolle enn i dag ved rekruttering fra utlandet, også fra land utenfor EØS.

Omveltninger og robotrekruttering?

Plattformøkonomien og nye eller endrede ansettelsesformer kan endre hva det vil si å være arbeidsgiver i årene fremover (ILO u.d.). Som del av denne endringen finner vi en trend der den geografiske koblingen mellom arbeidssted og utført arbeid kan svekkes, og at flere arbeidsgivere kan ha arbeidstakere som sitter rundt om i hele Norge, og kanskje også i utlandet (NOU 2021:4, 2021, s. 157). I møte med endrede ansettelsesformer og et arbeidsliv med stadig svakere geografisk tilknytning – altså at folk arbeider mer geografisk spredt enn tidligere – tror vi NAV også må finne nye måter å jobbe på. Sykefraværsoppfølging, rekruttering, tiltak og andre tjenester, vil trolig måtte endre seg i takt med endringer i arbeidslivet.

Ny teknologi og nye arbeidsformer kommer til å skape mange endringer for arbeidsgivere og arbeidstakere (se kapittel 4). Det vil gi økte forventninger til at NAV og andre offentlige aktører bistår virksomhetene i omstillingene gjennom blant annet rekrutteringsbistand og kompetanseheving for de som står i fare for å falle utenfor. I en rapport fra Citrix (Citrix, 2020, s. 16) anslås det at vi før 2035 vil ha kommet til eller passert et teknologisk vippepunkt der kunstig intelligens starter å skape mer verdi for mange bedrifter enn det menneskene som jobber der gjør. Andre spådommer som kan sies å være mer optimistisk på

menneskenes vegne, forutser at teknologien i hovedsak vil overta repetitive og enklere oppgaver, mens menneskene får mer meningsfulle oppgaver (Citrix, 2020, s. 17).

Omstillinger og økt grad av robotisering i samfunnet – enten i form av automatiseringer, økt bruk av kunstig intelligens eller faktiske roboter som utfører manuelle oppgaver – kommer til å skape endringer for arbeidslivet og NAV fram mot 2035. Kanskje blir det slik at arbeidsgivere i økende grad vil henvende seg til NAV for å rekruttere både mennesker og roboter?

«Diskusjonen rundt innvandring kommer til å endre seg. Robotene kan ikke fikse alt.» (Arbeidsgiverrepresentant)

Uavhengig av utviklingen er det viktigste for NAV og andre offentlige virksomheter å følge med for å se hvilke konsekvenser endringene kan få for samfunnsoppgavene de forvalter.

Inkluderende arbeidsliv og livslang læring

Framtiden bringer med seg løfter om roboter og avansert teknologi som kommer til å endre arbeidslivet. Allikevel er det trolig slik at arbeidsgivere og resten av oss må fortsette med det vi har gjort så langt: arbeide sammen og lære nye ting.

Sammen med NAV sørger arbeidsgivere for at flest mulig kommer seg i arbeid, og bidrar til å opprettholde velferdsnivået i Norge. I Perspektivmeldingen 2021 (Meld. St. 14, 2020) diskuteres det hvordan samfunnet i fremtiden må gjøre det enklere for folk å komme og stå i arbeid (se kapittel 4 og 9.3). Dette omfatter alt fra å komme med tiltak for kontinuerlig kompetanseutvikling hos de ansatte (Meld. St. 14, 2020, s. 230), til økt fleksibilitet i samspillet mellom arbeid og trygdeordninger (Meld. St. 14, 2020, s. 239).

Høyere omstillingstakt og raske endringer i kompetansebehov kan føre med seg nye former for utdanning. Siden 2012 har bruken av MOOCs (massive open online course), en form for åpne nettkurs, eksplodert. Der markedet for slike kurs fikk en anslått verdi på rundt 7,5 milliarder dollar i 2022, har markedsanalyse-selskapet *Fact.MR* anslått at markedsverdien kan stige

til 152 milliarder innen 2032 (Fact. MR, 2022). Slike kurs er gjerne kortere i varighet enn fulle utdanningsløp og kan gjennomføres hvor som helst. Vi anser dette som en godt etablert trend og tror bruken av MOOCs og lignende korte videreutdanningsløp vil bli enda viktigere i framtiden enn det allerede er.

«Kobling mellom utdanning, arbeidsgiver og NAV blir mer sømløst og elegant enn det er i dag. Nå skilr det ikke lett.» (Brukerrepresentant)

Forventninger til et inkluderende arbeidsliv der flest mulig skal få mulighet til å jobbe mest mulig, kan sees i sammenheng med blant annet endringer i demografi i årene som kommer, og de politiske og økonomiske konsekvensene som følger av dette (DigDir, 2022).

5.5. Trendene med størst usikkerhet

Vi omtaler her de to trendene innen brukerforventninger der vi vurderer usikkerheten som størst fram mot 2035.

Inkluderende tjenester

Det er ingen tvil om at digitaliseringen vil fortsette fram mot 2035. Usikkerheten dreier seg mer om i hvilken grad NAV vil utvikle mer inkluderende tjenester i fremtiden. På den ene siden kan vi se for oss at mer kunnskap om varierte behov vil bidra til at vi utvikler tjenester som inkluderer flere. På den andre siden kan vi se for oss at vi fortsetter å utvikle tjenestene, men at gapet øker for de som allerede opplever hindringer i møte med digitale tjenester. Et annet utfall kan være at vi utvikler nye hindringer eller barrierer som krever ny kompetanse.

Manglende byråkratisk kompetanse eller språklige barrierer er, som tidligere nevnt, hindre som ekskluderer mennesker i møte med digitale tjenester. NAVs omverdensanalyse 2021 nevner blant annet at automatisering av tjenestene vil gjøre den digitale og byråkratiske kompetansen mindre viktig, men påpeker samtidig problemstillingen med at det kan føre til mindre kunnskap om offentlige tjenester og regelverk dersom du ikke må oppsøke det eller søke. Dette påvirker folks mulighet til å kontrollere om de har fått det de har krav på (NAV, 2021, s. 34).

At vi lykkes med enklere lovspråk og regelverk, er trolig avgjørende for å oppnå mer inkluderende tjenester, både når det gjelder språklige barrierer og byråkratisk kompetanse. Et digitaliseringsvennlig regelverk er en forutsetning for å oppnå sammenhengende tjenester og likeverdig deltakelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 29). Et enklere lovspråk er også avgjørende for å gjøre det enklere å ta i bruk språkteknologi, som kan bidra til mer inkluderende tjenester.

Digitalt generasjonsskifte

De siste tiårene har den teknologiske utviklingen gått i en rivende fart. Smarttelefoner har blitt en del av folks hverdag, og privatpersoner har overtatt arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av alt fra reisekontorer til regnskapsførere.

I takt med utviklingen framover tror vi at vår teknologiske adferd vil endres, og vi antar at yngre generasjoner vil foretrekke digitale verktøy som de bruker til daglig. Dette kan få viktige konsekvenser og gi økt usikkerhet om hvordan offentlig sektor bør planlegge utviklingen av tjenestene sine, og vi ser for oss at den digitale utviklingen kan bli flersporet i årene som kommer. Samtidig som nye generasjoner vokser opp med ny teknologi, står mange av de som har tilbrakt store deler av arbeidslivet sitt uten datamaskiner og internett, foran pensjonisttilværelsen. Tidligere studier har vist at pensjonister er særlig utsatte når det gjelder for digitalt utenforskap (Rybalka mfl., 2022). Det er rimelig å anta at en del av de som pensjonerer seg de neste årene, ikke vil oppdatere seg på ny teknologi, men dette vil nok gravis endre seg.

5.6. Refleksjonsspørsmål

- Hvor og hvordan forventer du å møte NAV i 2035?
- Om en av dine nærmeste trenger hjelp fra NAV, hvordan ville du at de skal bli møtt?
- Hva vil det si at NAV er tilgjengelige for alle som trenger det?
- Hva betyr det å sette brukeren i sentrum?

5.7. Kilder

- Accenture (2022) *Technology Vision 2022. Meet Me in the Metaverse: The continuum of technology and experience, reshaping business*. Accenture. <https://www.accenture.com/us-en/insights/technology/technology-trends-2022>
- Aissaoui, N. (2021) *The digital divide: A literature review and some directions for future research in light of COVID-19. Global Knowledge, Memory and Communication*. <https://doi.org/10.1108/GKMC-06-2020-0075>
- AP og SP (2021) *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021-2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Citrix (2020) *Work 2035: How people and technology will pioneer new ways of working*. Citrix. <https://www.citrix.com/fieldwork/employee-experience/new-ways-of-working-2035.html>
- Danielsson, P., & Westrup, U. (2022) *User-orientation in public service organizations: Making use of value as a thick concept*. *Public Management Review*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2136398>
- DigDir.(2022) *Drivkrefter som påvirker offentlig sektor mot 2030*. Digitaliseringsdirektoratet. <https://www.digdir.no/innovasjon/hva-pavirker-fremtiden-drivkrefter-endring/3631>
- ILO (u.d.) *Non standard forms of employment* <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--en/index.htm>
- Google (2022) *Google I/O 2022: Advancing knowledge and computing* <https://blog.google/technology/developers/io-2022-keynote/>
- Grönroos, C. (2019) *Reforming public services: Does service logic have anything to offer?* *Public Management Review*, 21(5), 775–788. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1529879>
- Grönroos, C., & Voima, P. (2013) *Critical service logic: Making sense of value creation and co-creation*. *Journal of the academy of marketing science*, 41(2), 133–150. <https://doi.org/10.1007/s11747-012-0308-3>
- Høibjerg, G. R. (2021) *'If I get a job, I will just die here': An Ethnographic Public Service Study on Refugee Integration in Norway [Høgskolen Innlandet]*. <https://hdl.handle.net/11250/2757478>
- Johnson, A. (2022) *Digital Identities Will Change The Nature Of Online Reputation*. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/alastairjohnson/2022/08/30/digital-identities-will-change-the-nature-of-online-reputation/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019) *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Liødden, Leirvik og Holm (2023) *Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon, tilhørighet og kontekst (OsloMet)* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/navs-tiltak-og-virkemidler-rapportarkiv/flyktningers-mote-med-nav>
- Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2017) *Nav og ny kanalstrategi–utfordringer ved digitaliseringa. Tilsynsmelding 2017*. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/2017/nav_utfordringer_digitalisering.pdf
- Løberg, I. B. (2022) *Utviklingsoptimisme kan skjule økonomiske og sosiale kostnader i den digitale forvaltningen*. *Arbeid og velferd*, 3. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2022/3/m-397/Utviklingsoptimisme_kan_skjule_%C3%B8konomiske_og_sosiale_kostnader_i_den_digitale_forvaltningen
- Mason, C., & Simmons, J. (2012) *Are they being served? Linking consumer expectation, evaluation and commitment*. *Journal of Services Marketing*. <https://doi.org/10.1108/08876041211237532>

- Medberg, G., & Grönroos, C. (2020) *Value-in-use and service quality: Do customers see a difference? Journal of Service Theory and Practice*, (ahead-of-print). <https://doi.org/10.1108/JSTP-09-2019-0207>
- Meld. St. 8. (2022) *Menneskerettar for personer med utviklingshemming. Det handlar om å bli hørt og sett. Kultur- og likestillingsdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20222023/id2945431/>
- Meld. St. 14. (2020) *Perspektivmeldingen 2021. Finansdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Meld. St. 30. (2019) *En innovativ offentlig sektor: Kultur, ledelse og kompetanse. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Meld. St. 32 (2020) *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Det Kongelige Arbeids- og sosialdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>
- Midtgård, T. M., Sand, K., Thun, S., Hilland, G. H., & Ose, S. O. (2022) *Digital ekskludering i NAV. SINTEF*. https://www.sintef.no/globalassets/sintef-digital/helse/digital-ekskludering-i-nav_sintef_4.juli-2022---signed.pdf
- Miller, R. (2018) *Introduction: Futures literacy: Transforming the future. I Transforming the future (s. 1–12)*. Routledge. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000264644>
- NAV (2014) *Omverdensanalysen 2014: Utvikling, trender og konsekvenser frem til 2025*. NAV. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/omverdensanalyse-2014>
- NAV (2021) *NAVs omverdensanalyse 2021: Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. NAV. www.nav.no/omverdensanalyse
- NAV (2022a) *NAVs Arbeidsgiverundersøkelse 2022: Samarbeid og tilgjengelighet*. NAV. https://www.nav.no/_/attachement/download/5faa1d84-055d-42bf-8fff-a41ebabda88c:3c3f6bacb907e5ab471aba9274ddfc2ee76a22b6/NAV%20Arbeidsgiverunders%C3%B8kelsen%202022.pdf
- NAV (2022b) *NAVs Personbrukerundersøkelse 2022: Mennesket og NAV*. NAV. https://www.nav.no/_/attachment/download/5faa1d84-055d-42bf-8fff-a41ebabda88c:3c3f6bacb907e5ab471aba9274ddfc2ee76a22b6/NAV%20Arbeidsgiverunders%C3%B8kelsen%202022.pdf
- NOU 2021:4 (2021) *Norge mot 2025—Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-4/id2841052/>
- OECD (2021) *Global Scenarios 2035: Exploring Implications for the Future of Global Collaboration and the OECD*. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/global-scenarios-2035_df7ebc33-en;jsessionid=R6xy4GRJZn3Oi8xJaeG-spLxg8q0dHQqxJ3ML1JqP.ip-10-240-5-134
- Olesen, E. S. B., & Åsheim, H. (2022) 8. *Fortellinger om identitet og avmakt i samhandling med og mellom tjenester*. I J. P. Breimo, C. H. Anvik, C. Lo, & E. Olesen, *Mot bedre samarbeid?* (s. 121–137). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215045030-2022-08>
- Osborne, S. P. (2018) *From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation?* *Public Management Review*, 20(2), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Osborne, S. P., Powell, M. G. H., Cui, T., & Strokosch, K. (2022) *Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework*. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- Parasuraman, A., Berry, L. L., & Zeithaml, V. A. (1991) *Understanding customer expectations of ser-*

vice. *Sloan Management Review*, 32(3), 39–48. <https://sloanreview.mit.edu/article/understanding-customer-expectations-of-service/>

Prasolova-Frøland, E., Fominykh, M., Øygardslia, K., & Ekelund, O. I. (2019) *Virtuell praksisplass*. NTNU. https://www.nav.no/_/attachment/download/d4f11446-7791-4661-a2a1-592e7d7bbc74:8f2bd04e-1f2j8af239975743f236a1f448f70fc6/RapportVirtuell-Praksisplass_NTNU.pdf

Prensky, M. (2001) *Digital natives, digital immigrants. On the Horizon*, 9(5). <https://doi.org/10.1108/10748120110424816>

Rybalka, M., Brevik, R., Fremmerlid, M., & Strøm, K. D. (2022) *Digital sårbarhet: Hvem har høy risiko for å falle utenfor?* SSB. https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjons-teknologi-ikt/artikler/digital-sarbarhet-hvem-har-hoy-risiko-for-a-falle-utenfor/_/attachment/inline/5e29751b-58ac-4309-9aa-d-77e5849a414a:7f7145159d353437d59ad4a6bd-19f2ea0bd4c680/RAPP2022-35.pdf

Sand, K., M. Bergschöld, J., & Midtgård, T. M. (2020) *Digitale velferdstjenester – En litteraturgjennomgang om digitale møter mellom tjenesteyter og tjenestemottaker*. I 62. SINTEF. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2719258>

Schiro, E. C. (2022) *Norsk mediebarometer 2021*. SSB - Statistics Norway. <https://www.ssb.no/kul->

[tur-og-fritid/tids-og-mediebruk/artikler/norsk-medie-barometer-2021](https://www.ssb.no/kul-tur-og-fritid/tids-og-mediebruk/artikler/norsk-medie-barometer-2021)

Skålén, P., Karlsson, J., Engen, M., & Magnusson, P. R. (2018) *Understanding public service innovation as resource integration and creation of value propositions*. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 700–714. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12308>

St. Meld. Nr. 31 (2001) *Kommune, fylke, stat – En bedre oppgavefordeling: (2000-2001)*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2000-2001-/id194354/>

Synnes, K. M. (2022) *Når terskelen til velferdsstaten blir for høy: Arbeidsledige polske migranternes erfaringer*. *Tidsskrift for velferdsvforskning*, 2, 1–13. <https://doi.org/10.18261/tfv.25.2.1>

UN (2006) *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. United Nations General Assembly. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

Zeithaml, V. A., Berry, L. L., & Parasuraman, A. (1993) *The nature and determinants of customer expectations of service*. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 21(1), 1–12. <https://doi.org/10.1177/0092070393211001>

6. DIGITAL TEKNOLOGI

Av: Robindra Prabhu

Oppsummering: Digitalisering og kunstig intelligens gir store muligheter

Samfunnet blir mer preget av hvordan data produseres, samles inn, analyseres og omsettes i tjenester og produksjon. Utviklingen drives av billigere og mer fleksibel datakraft, større og lettere tilgang til data og rask utvikling i tjenester som bygger på avanserte algoritmer og kunstig intelligens.

Vi står foran et girskifte innen kunstig intelligens, med modeller som er bredt anvendelige og som med mindre justeringer og tilpassinger kan anvendes på en rekke ulike områder. Det forventes også at fysiske og digitale møter smelter sammen med hjelp av teknologier som virtuell/utvidet virkelighet (VR/AR) og metaverset.

Teknologiutviklingen gir NAV store muligheter til å forbedre og effektivisere dagens prosesser, og til å skape nye forretningsmodeller. For å kunne utnytte mulighetene må NAV utvikle hele bredden av virksomheten: Tjenestetilbud, brukermøter, regelverk, organisering, samhandling med andre, arbeidsprosesser, kultur og kompetanse. De viktigste mulighetene er knyttet til:

- Digitalisering av brukerkontakt: NAV har stort potensial for å digitalisere mer av brukerkontakten og oppfølging av brukere. At skillet mellom det fysiske og digitale viskes ut, kan gi større innslag av hybride løsninger, det vil si kombinasjoner av automatiserte tjenester og personlig kontakt gjennom sammensmeltingen av digitale og fysiske brukermøter.
- Digitalisering av forvaltningen: I tillegg til potensialet for økt selvbetjening og automatisering av ytelsesforvaltningen og manuelle arbeidsprosesser, har NAV muligheten til å utvikle mer proaktive tjenester der innbyggere med rett til ytelser fra NAV får ytelsen automatisk, eller får et forslag om å søke.
- Sammenhengende og tilpassede tjenester: Større bruk og deling av data kan møte brukernes forventninger

om mer sammenhengende tjenester og tjenester tilpasset den enkeltes behov.

- Kunstig intelligens som beslutningsstøtte: De nye mulighetene innen kunstig intelligens vil kunne gi råd og støtte både for NAVs brukere og for veiledere og saksbehandlere. Eksempelvis kan veiledere få anbefaling om hvilke brukere som bør prioriteres først for oppfølging (såkalt profilering), eller arbeidsledige kan få anbefaling om hvilke kompetansetiltak som mest sannsynlig vil øke deres muligheter på arbeidsmarkedet.
- Plattformaktør: NAV vil kunne tilby plattformer som åpner for at også andre aktører kan utvikle og tilby tjenester til ulike brukergrupper. Jo flere som deltar, desto større vil nettverkseffektene av slike plattformer kunne bli.

Hvilke muligheter NAV kan og bør bruke må avstemmes med personvernregler, lovverk, etikk og sosial aksept. Oppmerksomheten om disse spørsmålene vil være økende, og EUs politikk (og dermed Norges politikk) på felt som kunstig intelligens og datadeling er en mer restriktiv og ansvarlig linje enn den vi ser blant annet i USA og Kina. Som en sentral aktør på velferdsområdet, vil det for NAV være særlig viktig med en etisk og ansvarlig tilnærming til bruk av datadrevne tjenester med bred aksept i befolkningen.

Det vil også være andre utfordringer som kan hindre eller forsinke digitaliseringen. Kompetansebehovet innen IKT og regelverksutvikling er stort og kan bli vanskelig å fylle. Det er heller ikke sikkert at de teknologiske gjennombruddene kommer så raskt som ventet, eller på de områdene som spås. Ny teknologi kan medføre utilsiktede virkninger, og gir nye sårbarheter og sikkerhetsutfordringer som vil utgjøre en økende trussel for NAV.

6.1. Innledning

Den teknologiske utviklingen fortsetter med tiltakende takt og styrke. Det påvirker samfunnet på de fleste områder og blir stadig viktigere for næringsutvikling og verdiskapning. Endringer og omstilling vil drive fram nye teknologiske nyvinninger som vil forme framtidens liv og samfunn. Med ny teknologi kommer nye utfordringer som berører samfunnsdebatt, politikkutvikling og veivalg. I dette kapittelet omtales i hovedsak digital teknologi som påvirker

NAV, ettersom påvirkningen på arbeidsmarkedet er omtalt i kapittel 4.

Klimakrisen stimulerer trolig til innovasjon innen «grønn teknologi» (WEF 2023), og tvinger næringer til omstilling. Nye produksjonsverktøy og materialer (DNV GL 2020a) vil åpne forretningsmuligheter og kan medføre en mer bærekraftig og sirkulær økonomi. Landbruksroboter som sår, høster og sanker, blir trolig et hyppigere syn på bygda (Tekna 2020), mens førerløse busser og ferger kan komme til å frakte deg

til og fra jobben (Teknologirådet 2020). Genetisk kartlegging og persontilpasset medisin vil åpne for mer detaljerte diagnoser og behandlingsløp skreddersydd våre individuelle behov. Sensorer og digitale tvillinger (se faktaboks) gjør det ikke bare mulig å effektivisere produksjonsløp, men vil kanskje forandre hvordan design og utvikling av nye produkter foregår. Litt lengre fram vil *kvantedatamaskiner* (se faktaboks) tilby regnekraft som overgår de kraftigste mikrobrikkene i dag, og det vil kunne åpne helt nye muligheter innenfor alt fra utvikling av nye medisiner og materialer, til kunstig intelligens (New Yorker, 2022, Harvard Business Review, 2021).

6.2. Digitaliseringen mot 2035

Verden blir preget av hvordan data produseres, samles inn, analyseres og omsettes i tjenester og produksjon. Flere sammenfallende faktorer forsterker hverandre:

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

Digitaliseringstrenden vil få konsekvenser for forretningsmodeller, sysselsetting og samfunnsstrukturer, og omtales som den fjerde industrielle revolusjon (Schwab, 2016). Med dette kommer mange nye muligheter, men også flere endringer som kan sette samfunnet på prøve.

Det neste tiåret vil digitaliseringen bidra til å viske ut skillet mellom våre fysiske og digitale liv. Der hvor vi tidligere var «offline» og «online», blir den virtuelle og digitale verden mer sammenvevd og vanskeligere å skille fra hverandre. Kunstig intelligens kan bli en naturlig «assistent» i manges hverdag. Samtidig er en sentral bærebjelke i det digitale samfunnet muligens i endring: Flere kappes om å forme framtidens internett. Selv om retningen er usikker, er det ganske sikkert at en endring av internettet vil påvirke liv og samfunn.

Metaverset og morgendagens internett

Nedstengningene som fulgte koronapandemien ga gode betingelser for teknologier som legger til rette for mer effektiv digital kommunikasjon og samhandling. Samtidig utvikles det hurtig ny teknologi for vir-

tuell, utvidet og blandet virkelighet. Det omtales gjerne som *metaverset* (se faktaboks).

Dagens virtuelle verdener på internett er foreløpig bleke versjoner av visjonen om metaverset. Flere analyseselskap spår at særlig de yngre generasjonene vil tilbringe betydelig tid i “metaverset” de kommende årene (McKinsey-Metaverse, Gartner-Metaverse, 2022). Mange barn og unge er allerede vant til å spille og omgås hverandre i virtuelle, sosiale verdener som flytter på grensene mellom våre fysiske og digitale liv, som for eksempel *Minecraft*, *Fortnite* og *Roblox*.

Storbyen Seoul i Sør-Korea har lansert Metaverse Seoul, hvor innbyggerne blant annet kan kontakte byadministrasjonen, få karriereveiledning og kurs (Time 2022), og flere norske virksomheter har også gjort sine første erfaringer i virtuelle rom. I oktober 2022 meldte Brønnøysundregisteret og Skatteetaten at de tester ut informasjonstjenester i *Decentraland*, hvor innbyggerne, i form av avatarer, kan besøke kontorene for å finne informasjon om for eksempel kryptorapportering og hvordan man kan starte en bedrift (NTB 2022). Stuntet i Decentraland minner om vårt første møte med internett og nettsider, og de neste årene vil vise om metaverset er begynnelsen på et nytt kapittel i internettets historie, eller om det er et forbigående blaff (NRK 2022). Men eksperimenteringen tilsier at morgendagens internett er i støpeskjeen og gir et frempek på diskusjoner som vil komme. Innen 2035 har kanskje også NAV et kontor i metaverset?

Tjenesteplattformer

De siste tiårene har vært preget av framveksten av tjenesteplattformer (Finn, Airbnb, Amazon, Netflix), sosiale medier, og overgangen fra stasjonære datamaskiner til mobile enheter. Denne modellen har gitt opphav til nye virksomheter, tjenester og måter å samhandle på, men den har samtidig befestet posisjonen til noen få teknologiganter. Disse har fått betydelig makt og på mange områder blitt premissgivere for samfunnsutviklingen. Fra flere hold utfordres nå denne modellen. En ny lovpakke fra EU tar sikte på å regulere de største teknologiselskapene og spås å forandre internett på grunnleggende vis (Hovlid, 2022) (se avsnitt om regulering).

Dataflyt og kontroll på egne data

Det tenkes også nytt om hvordan data flyter mellom aktører, om hvordan tillit og sikkerhet kan integreres, og om hvilket eierskap og kontroll brukere skal ha over sine egne data. *Web3-visjonen* for framtidens internett søker eksempelvis å flytte makt og kontroll til “brukerne” gjennom blokkjeder (Harvard Business Review, 2022), som gjør det vanskelig for virksomheter, institusjoner eller land å kontrollere datastrømmene. Digitale lommebøker, “Data trusts”, “data cooperatives” og “data unions”, er andre konsepter. Uansett hvilke ideer som vinner frem, vil vi trolig se mer nytenkning, og det vil bli en debatt om hvilken form og farge framtidens internett skal ha i årene som kommer (DW, 2022).

Girskifte i utviklingen av kunstig intelligens

Utviklingen av kunstig intelligens (KI) fortsetter i høyt tempo, nå med en ny klasse modeller. Såkalte «generative modeller» er dyplæringsmodeller trent på store mengder tekst, bilder, lydfiler og lignende, fra internett. Resultatene tyder på at vi står ved et vannskille. Modellene er bredt anvendelige og tilsynelatende kreative: De kan tegne detaljerte bilder fra enkle tekstbeskrivelser og danne sammenhengende tekst og musikk. Ikke ulikt den elektriske motoren kan de – med justering og tilpassing, lett anvendes på en rekke ulike områder.

Bilder generert med KI har allerede rukket å vinne kunstpriser (NYT, 2022), og KI-tjenester benyttes av IT-utviklere til koding (Github, 2022). Lærere er bekymret for at elever bruker KI til å skrive oppgaver (NRK, 2022). Eksemplene viser at kvaliteten og anvendeligheten på maskingenerert materiale har nådd nye høyder. Teknologien gjør nå innhugg i kreative høykompetanseyrker som bare for få år siden var antatt å ha lav automatiseringsrisiko. Kreative yrkesutøvere som grafiske designere, journalister og musikere, får både nye støtteverktøy og mulig ny konkurranse. Generative modeller spås å bane vei for en rekke nye tjenester (Economist, 2022), ikke minst måten vi henter og bearbeider informasjon fra internett gjennom søk. Framfor en liste med lenker, får vi kanskje tjenester som drar veksler på ulike kilder og gir oss ferdig bearbeidet informasjon på ønsket format: som et enkelt svar, som en rapport, som en pre-

sentasjon, som en video, eller som et bilde. En slik endring i måten vi benytter informasjon på nettet spås både grunnleggende og vidtrekkende konsekvenser for en rekke prosesser og tjenester. Mange medarbeidere og brukere i NAV vil også kunne få en KI-basert assistent de kommende årene.

Samtidig reiser generative modeller flere nye spørsmål: Modellene er gjerne trent på store deler av internett og plukker dermed med seg skjevheter i data (bias). Etter hvert som KI anvendes i ulike sammenhenger, øker faren for at eventuelle skjevheter forsterkes. En annen utfordring knytter seg til hvem som bygger modellene og hvordan de lages. Treningen er i dag så data- og ressursintensiv at utviklingen blir konsentrert hos teknologigigantene. Det kan ytterligere forsterke kontrollen og makten de allerede besitter. I tillegg øker risikoen for misbruk, dersom KI brukes til å produsere falske nyheter eller avanserte virus (Bommasani, Hudson mfl., 2022).

Digital teknologi og geopolittikk

Teknologiutviklingen får trolig en mer markert geopolitisk dimensjon. Rivaliseringen mellom Kina og USA handler i økende grad om teknologi. Begge sider søker kontroll og makt og ønsker å begrense gjensidig avhengighet og egen sårbarhet (DN, 2022). Mens det siste tiåret har vært dominert av amerikanske teknologiselskaper, vil vi de neste årene trolig se Kina vokse fram som en supermakt innenfor teknologier som er sentrale for både digitalisering og grønt skifte. Kinesiske selskaper satser tungt på både metaverset (CW, 2022) og kunstig intelligens. Over en million nordmenn bruker TikTok (Ipsos, 2022), og de neste årene vil navn som Baidu, Tencent, Alibaba og Xiaomi muligens bli en del av dagligspråket. Det vil reise nye spørsmål om teknologi, makt, påvirkning, manipulasjon og eierskap (NRK, 2022).

EU og Europa forsøker på sin side å tilby en «tredje vei» (se avsnitt om regulering). Uansett hvordan disse tre regionene (Kina, USA og EU) velger å regulere, styre og utnytte teknologiutviklingen, vil det trolig påvirke verdikjeder, teknologivalg, liv og arbeid i Norge (Brookings, 2022). Nye reguleringer som søker å begrense teknologigigantenes makt, innflytelse og kontroll med tjenester og data, kan eksempelvis bety

ny næringsutvikling tuftet på nye digitale forretningsmodeller.

6.3. Den digitale velferdsstat

Fortsatt trykk på digitalisering av offentlig forvaltning

Det neste tiåret vil behovet for helse- og omsorgstjenester øke, omstillingsbehov og grønt skifte vil føre til raskere endringer i arbeidslivet, og en «heldigital» generasjon som ble født etter at den første smarttelefonen så dagens lys, vil gjøre sine første erfaringer med NAV (se kapitlene 5 og 8). Med dette følger nye forventninger og oppgaver, samtidig som trangere offentlige budsjetter kan bety høyere effektivitets- og produktivitetskrav til tjenestene vi leverer. NAV forvalter en stor mengde data på vegne av innbyggerne, og når andre virksomheter nyttiggjør seg data for å utvikle ny kunnskap og bedre tjenester, vil trolig forventningene til effektivisering, nyskaping og innovasjon i det offentlige øke parallelt.

NAV-ansatte selv mener at digitalisering og effektivisering er noe av det som vil prege NAV mest framover (kapittel 10).

Digitaliseringen av offentlig forvaltning har over flere år vært et tverrpolitisk mål, og arbeidet vil mest sannsynlig fortsette inn i det neste tiåret. Regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019) har som mål at flere oppgaver skal løses digitalt, at innbyggeren skal få tjenester ut fra livshendelser mer enn hvilken etat som yter tjenestene, og at data skal gjenbrukes og deles mellom etatene. For å støtte opp om sistnevnte ble det i 2020 opprettet et nasjonalt ressurscenter for deling av data (Digitaliseringsdirektoratet 2020). Flere av de sju prioriterte livshendelsene, herunder «Få barn», «Alvorlig sykt barn», «Miste og finne jobb» og «Ny i Norge», har store grenseflater mot NAVs virke. Som forutsetninger for å lykkes, løftes deling av data, et klart og digitaliseringsvennlig regelverk, felles IKT-løsninger, styring, samordning og samarbeid, sikkerhet og digital kompetanse i offentlig sektor, fram som viktige innsatsområder. Strategien videreføres av regjeringen Støre, med blant annet tiltak for å sikre økt digital deltakelse og kom-

petanse i befolkningen og for å utvikle digitale løsninger innen hjelpemiddelområdet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

All teknologi kan medføre utilsiktede konsekvenser, og det blir viktig å være bevisste på hvordan teknologien brukes og hvilket resultat vi oppnår. Eksempelvis er det funn som tyder på at digitaliseringen av NAVs tjenester gjør NAV mer tilgjengelig for innbyggere som greier å bruke dem, samtidig som NAV ser ut til å ha blitt mindre tilgjengelig for innbyggere som har behov for andre former for kommunikasjon (Liodden m.fl, 2023). Automatisk leverte ytelser vil være et gode for flertallet av brukerne, men vil kunne skape barrierer for atypiske brukere, ofte de med lav sosioøkonomisk status (Larsson, 2021). Det blir viktig for NAV å ha en bevisst holdning til og bruk av teknologi, slik at vi ivaretar alles rettigheter.

Ifølge nasjonal strategi for kunstig intelligens, bør offentlig sektor samtidig utforske potensialet KI gir for «å levere mer treffsikre og brukertilpassede tjenester, øke samfunnsnyttene av egen virksomhet, effektivisere drift og arbeidsprosesser og redusere risiko» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a).

Norge har et godt utgangspunkt med en offensiv offentlig sektor som tar i bruk nye digitale tjenester og en befolkning som er europaledende i nettbruk (SSB, 2019). Samtidig har Norge de siste årene blitt liggende bak flere andre land i Nord-Europa, og betraktelig bak for eksempel Danmark. En sektorbasert forvaltningsstruktur, manglende evne til å involvere jurister tidlig i digitaliseringsarbeidet og finansierungsordninger med korte rammer, kan være mulige årsaker.

Smidig utvikling, styringsmodeller og utviklingsoptimisme

Utviklingstakten i omgivelsene gjør det nødvendig for NAV å kunne håndtere hurtig endring og omstilling. I «Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor» (Regjeringen 2019) og en senere stortingsmelding (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020b), framheves en «innovativ og smidig» tilnærming til utviklingen av tjenestetilbudet for å legge til rette for raskere endringstakt samtidig som kontroll og driftssikkerhet

ivaretas. For NAV vil en «smidig tilnærming» innebære at vi jobber tverrfaglig når vi former produktene, og kontinuerlig gjør små endringer og forbedringer. Det kan redusere konsekvensene av gale veivalg ved at store og kostnadsdrivende prosjekter med betydelig fallhøyde unngås. Det blir viktig for offentlig sektor å skape en innovasjonskultur hvor ansatte og virksomheter tør å prøve noe nytt, og at de våger å feile.

Samtidig står smidig utviklingsmetodikk i et spenningsforhold til tradisjonelle metoder for finansiering og styring i det offentlige. Diskusjoner om hvordan digital utvikling i det offentlige bør innrettes, styres og finansieres (Digi, 2022, Digi, 2023, Digi, 2023b, Digi, 2023c), vil trolig tilta i årene som kommer. Det samme vil også diskusjoner om hvordan mål, effektiviseringsgevinster og bedre brukeropplevelser realiseres og vurderes (Klassekampen, 2023, Aftenposten, 2023).

Teknologien vil fortsette å gi nye muligheter, men utfordrer samtidig innretningen av tjenestetilbudet, endrer forholdet mellom NAV og innbygger og kan i noen tilfeller gi en større etisk fallhøyde (mer om dette i kapittel 6.5). Overdreven utviklingsoptimisme kan ha økonomiske slagsider og maskere sosiale kostnader som nye former for digital utenforskap (Aftenposten, 2023) (se også kapittel 5.3). På hvilke måter NAV griper mulighetene, former teknologien, endrer organisasjon og arbeidsform og håndterer utfordringene, vil være med å prege velferdsstaten anno 2035.

Kampen om hodene...

På kun få år har NAV bygget opp et av de største IT-miljøene i landet. I årene som kommer, forventes et økende behov for teknologi- og analysekompetanse i de fleste næringer, og en tilspisset kamp om talentene. Konkurransen forsterkes når flere offentlige virksomheter styrker egen digital produsentkompetanse. 4 av 5 statlige virksomheter melder om utfordringer med å rekruttere IKT-kompetanse (SSB, 2022).

I kjølvannet av koronapandemien får kampen om hodene samtidig en ny dimensjon: En hybrid arbeidshverdag med mulighet for å jobbe hvor man vil. Både NAV og andre offentlige etater gir nå medarbeidere

muligheten til å jobbe fra hvor som helst i landet (Memu, 2021). På den ene siden kan det gi virksomheter bredere tilgang til teknologisk kompetanse. På den andre siden blir det også lettere for teknologiarbeidere å få jobb hvor som helst i verden, og NAV må muligens belage seg på mer internasjonal konkurranse (Schibsted, 2023).

Roller til teknologene endres også. Ifølge Github er allerede opptil 40 prosent av kodelinjene som i dag skrives av utviklere som benytter KI-assistenten Copilot, skrevet av KI-verktøyet (Eric Rosenbaum, 2022). Framveksten av low-code og no-code plattformer, som tar i bruk visuelle verktøy for å løse programmeringsoppgaver, kan også gjøre IT-utvikling tilgjengelig for flere (IBM, 2022).

6.4. Digital brukerkontakt: automatisering, selvbetjening på nett og møter i metaverset?

Få nyutdannede i 2035 vil noensinne ha besøkt en bankfilial eller forholdt seg til en «sendeplan» på TV. Også for NAV vil digitaliseringen flytte mye av brukerdialogen og tjenesteproduksjonen over til digitale flater, og nettsidene nav.no regnes allerede av mange som Norges største NAV-kontor.

NAV har i dag flere ulike kanaler for kontakt med brukerne, inkludert videomøter, og disse blir muligens mer sammenvevd i årene som kommer. Det stiller nye krav til kommunikasjonsferdigheter og relasjonsbygging (MEMU, 2022).

Metaverset gir helt nye muligheter til fjernkonsultasjon og oppfølging. Analyseselskapet Accenture spår at metaverset vil åpne en ny fase i digitaliseringen av samfunnet som grunnleggende endrer måten vi jobber på, samhandler og utveksler tjenester – med nye muligheter også for offentlige tjenestetilbydere (Accenture, 2022). Kanskje vil arbeidssøkere i framtiden kunne få veiledning, intervjuutdanning og arbeidsrettede opplæringskurs i virtuelle rom som tilbyr helt andre muligheter for digital samhandling enn vi er vant med i dag. (Time, 2022). NAV må trolig tilrettelegge for at brukere kan møte oss i andre typer kanaler enn i dag, og samtidig sørge for at disse kanalene sam-

Teknologitrender med indirekte betydning for NAV

- **Grønn teknologi** betegner teknologier som direkte eller indirekte bidrar til endringer i mer miljøvennlig retning, og omfatter alt fra fornybar energi, produksjon med reduserte utslipp og mer effektiv utnyttelse av ressurser og råvarer. Den raske utviklingen i batteriteknologi (DNV,2020a) har bidratt til å gjøre elektrisk transport tilgjengelig for flere, og vil kunne gjøre sol- og vindenergi tilgjengelig også når det er natt og vindstille. Solenergi er nå den raskest voksende energiteknologien i verden, og prisen på solenergi synker (BBC, 2020).
- **Nye materialer og produksjonsteknikker:** Nanoteknologi, avanserte hybridmaterialer og teknologi for additiv tilvirkning (for eksempel 3D-printere) gir nye muligheter innen produktutvikling, design, ortopedi, reservedeler, tekniske hjelpemidler med mer. Sammen med sensorer, simuleringer gjennom såkalte «digitale tvillinger» og robotisering av prosesser, åpnes muligheter for å produsere gjenstander på nye måter. Samtidig kan oppgavene på arbeidsplassen i mange tilfeller få et annet innhold som krever ny kompetanse.
- **Digital tvilling** er en digital representasjon av et fysisk objekt. Det kan for eksempel være en visuell framstilling 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. Kanskje vil staten i 2035 bruke informasjonen om innbyggere til å lage en digital tvilling av oss?

- **Persontilpasset medisin** viser til forebygging, diagnostikk, behandling og oppfølging tilpasset biologiske forhold hos den enkelte pasient. Framskritt innen molekylærbiologi og genetikk gir nye muligheter for persontilpasset diagnostikk og behandling, understøttet av framskritt innenfor blant annet nanoteknologi og kunstig intelligens. Samtidig åpner data fra sensorer i for eksempel smartklokker for nye måter å varsle om helsetilstanden på.
- **Kvantedatamaskiner** skiller seg fra tradisjonelle datamaskiner ved at logiske operasjoner baserer seg på kvantemekaniske prosesser. Dette muliggjør enkelte operasjoner som er vesentlig raskere enn, eller umulig å utføre med, tradisjonelle datamaskiner. Kvantedatamaskiner spås blant annet å kunne knekke mye av krypteringen som benyttes i moderne databehandling og kommunikasjon. Selv om det gjenstår betydelige utfordringer i utviklingen av robuste og stabile kvantedatamaskiner, arbeider flere selskaper med mulighetene.

Teknologitrender av særlig betydning for NAV

- **Skytjenester** gir tilgang til delt datakraft fra store datasentre via nettet. Det gir mulighet for effektiv drift og distribusjon av programvare. Mange bruker skytjenester som karttjenester, Gmail, OneDrive, Microsoft 365 og ulike økonomisystemer for bedrifter. Koronapandemien har gitt flere eksempler på hvordan skytjenester gir offentlige virksomheter muligheter til rask omstilling og tilpassing når brukerhenvendelsene mangedobles (World Economic Forum 2020a). Bruk av skytjenester i offentlig sektor forventes å tilta i årene som kommer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det kan bidra til bedre sikkerhet fordi driften skjer i store, profesjonelle miljøer. NSM har uttrykt bekymring for den samlede nasjonale avhengigheten til utenlandske skyleverandører og hva det kan medføre når kriser og konflikter inntreffer (NSM, 2022). Etter hvert som NAV og det offentlige Norge flytter virksomheten over i skytjenester, kan vi forvente at debatten om digital autonomi vil tilta.
- **Kunstig intelligens (KI).** Kunstig intelligente systemer utfører handlinger, fysisk eller digitalt, basert på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data for å oppnå et angitt formål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020a). Enkelte KI-systemer kan også tilpasse seg ved å analysere og ta hensyn til tidligere handlingers påvirkning på omgivel-

sene. Slik teknologi lar oss blant annet snakke med mobiltelefonen, oversette mellom språk, gjenkjenne ansikter, eller la bilen kjøre selv.

- **Grunnmodeller (foundation models):** En type modeller innen kunstig intelligens som er trent på en stor mengde ikke-tilrettelagte data og som har potensial for å anvendes til en rekke ulike formål, ofte også andre formål enn det som opprinnelig var tiltenkt (Wikipedia).
- **Generativ KI:** En type grunnmodell innen kunstig intelligens som skaper nytt innhold i form av for eksempel tekst, bilde eller lyd, basert på data den er trent på (World Economic Forum, 2023). Et eksempel er chatboten ChatGPT (OpenAI, 2022).
- **Maskinlæring** er en klasse innen kunstig intelligens som gjør at datamaskiner kan lære uten å bli programmert. Datamaskinen klarer selv å lage regler på grunnlag av data og resultater, fordi den lærer fra eksempler den har sett. Maskinlæring gjør det mulig å gjøre vurderinger og ta beslutninger på bakgrunn av store datamengder. Teknologien benyttes blant annet til å kjenne igjen mønstre og gruppere tilfeller som ligner hverandre, plukke ut avvik, predikere utfall, lage syntetiske data, oversette mellom språk, og oversette språk til tale- og bildegjenkjenning. Teknologien kan gi oss anbefalinger, eller rigges for å ta selvstendige

beslutninger. Framveksten av digitale verktøykasser som forenkler utviklingen av maskinlæringsmodeller, vil tilgjengeliggjøre teknologien.

- **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. Nettverkseffekter gjør at verdiskapingen blir større desto flere som bruker plattformene. Slike plattformer blir i økende grad datadrevet gjennom algoritmer som gir råd og anbefalinger til brukerne. Ettersom plattformene tilbyr tjenester på tvers av landegrenser og utfordrer tilknytningsformene i det tradisjonelle arbeidslivet, vil digitale plattformer forde regelverksutvikling knyttet til skatt, arbeidsforhold, konkurranse, sikkerhet og personvern.
- **Hybrid virkelighet** er sammenblanding av virkelige og virtuelle verdener, hvor fysiske og digitale objekter ser ut til å samhandle naturlig. Hybrid virkelighet kan deles inn i «virtuell virkelighet» og «blandet virkelighet». Virtuell virkelighet (VR) er en datateknologi som lar brukeren påvirke og bli påvirket av et dataskapt miljø som skal etterlikne en virkelighet. NAV har allerede eksperimentert med å gi ungdom innsikt i arbeidsopp-gaver 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.
- I **metaverset** smelter hybrid virkelighet og internettet sammen i et sanselig og virtuelt univers, som skal koble sosiale medier, spill og 3D-grafikk» (Teknologirådet, 2022). Akkurat hvordan dette vil se ut, er foreløpig uklart. En fellesnevner er likevel en realistisk følelse av fysisk tilstedeværelse i rike virtuelle verdener – og derigjennom et skifte i hvordan vi benytter oss av digitale tjenester. Teknologigigantene over hele verden satser tungt. Facebook endret i 2021 navn til Meta og har store ambisjoner for framtidens digitale møteplasser for mennesker og tjenester – et «walk-in»-3D-internett hvor brukere kan jobbe, handle og treffe venner (Delcker, 2022). For NAV tilbyr metaverset en ny virtuell møteplass for kolleger, eller kanskje et sted hvor brukere kan få veiledning, sparre med andre brukere og få kurs og opplæring.
- **Robotisering og autonome gjenstander:** Førerløse maskiner, biler, roboter og droner er autonome gjenstander som ved hjelp av sensorer og kunstig intelligens klarer å forholde seg til omgivelsene uten menneskelig innblanding. Førerløse biler vil kunne påvirke alle som arbeider som sjåfører, og dermed få betydning for NAV, eksempelvis ved å gi nye muligheter for mobilitet til eldre personer og andre som i dag får hjelp til spesialtilpasning av kjøretøy.
- **Mobilt høyhastighetsnett (5G og 6G):** Mulighetene mobiltelefoner har gitt har økt i takt med mobilnettenes kapasitet. Med 5. generasjons mobilnett (5G) ble det forventet at skillet mellom mobilnettet og fibernet-tet ville viskes ut (Teknologirådet 2019). Antall tilkoblede enheter forventes å øke drastisk, som igjen gir mer data til KI og nye tjenester. Innføringen av 5G-nettet muliggjør **tingenes internett** og åpner muligheter som «smarte byer», hvor en kan følge varer fra råstoff til produksjon, forutsi vedlikeholdsbehov og «klimaspore» varer. Sensorer i butikkhyller vil automatisk gi beskjed når nye varer må legges til. Slik vil 5G trolig forsterke automatiseringstrenden i flere yrker. Den neste generasjonen mobilnett (6 G) ventes å bli lansert rundt år 2030 (Lifewire, 2023) og vil øke nettverkskapasiteten og bruksområder ytterligere. For NAV senker 5G og senere 6G de tekniske barrierene for fjernkonsultasjon og hybrid virkelighet. Det kan gi nye muligheter til å gi arbeidssøkere forberedende arbeidstrening og tilpassede yrkesrettede tiltak, for eksempel via virtuell virkelighet (VR).
- **Tingenes internett (Internet of Things – IoT):** Forbruksartikler, klær, husholdningsprodukter og maskiner får innebygde sensorer som gjør det mulig å samle data ved at de er tilknyttet internettet. Eksempelvis kan hjelpemiddelområdet nyttiggjøre seg dette for å planlegge vedlikehold og forstå bruksmønstre.

let gir en god brukeropplevelse, hvor deler av kontakten finner sted på digitale flater (Forbes, 2021). Dette gir flere muligheter, men stiller samtidig nye krav til kommunikasjon og relasjonsbygging i digitale flater (MEMU, 2022). Sammen med generativ KI, kan virtuelle verdener som metaverset kanskje også tilby «simulatorer» for veiledere – løsninger som kan gi nye muligheter for testing av digitale verktøy og praktisk trening på krevende brukermøter.

Samtidig som brukerkontakten digitaliseres, reises spørsmålet om *hvem* NAV digitaliserer for, og om

digitale flater er egnet for brukere med sammensatte bistandsbehov. NAVs tjenestetilbud må utformes slik at behovene til brukere både med og uten digital kompetanse er ivaretatt, og at sårbare grupper ikke faller utenfor. NAV må påse at digitalisering og ressursbruk innrettes slik at vi også ivaretar sårbare brukergrupper med stort hjelpebehov (Løberg, 2022) Se kapittel 5.3 for mer om digitalisering og brukerforventninger.

6.5. Forvaltningen digitaliseres

Dagens prosesser, systemer og regelverk er et resultat av gårdsdagens mulighetsrom. Med blanke ark ville organisasjonskart og arbeidsprosesser trolig sett annerledes ut. Samtidig som post, papir og oppmøte på NAV-kontor erstattes av digitale selvbetjeningsløsninger, gir digitaliseringen muligheten til å tenke nytt om hva som er en god prosess og hvordan vi løser oppgavene våre.

NAV som plattformaktør

Digitaliseringen gir nye muligheter for samhandling mellom ulike aktører. Digitale plattformer som Finn, Airbnb og LinkedIn tilbyr ikke tjenester direkte, men legger til rette for samhandling mellom ulike aktører (se faktaboks).

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

Livet er en strøm av hendelser (og valg)

I dag kan arbeidssøkere sitte ved kjøkkenbenken og sende inn søknad om dagpenger, eller søke om foreldrepenger fra toget på vei til jobb. NAVs virksom-

hetsstrategi (NAV, 2023) går lenger: Folk skal få pengene de har krav på automatisk, og om søknad er nødvendig, skal det være så enkelt som mulig.

Algoritmisk persontilpassing av innhold, anbefalinger og tilbud, er allerede utbredt. Brukere av Spotify, Finn og Netflix er vant til å bli møtt av et innhold som er tilpasset egne preferanser og behov. Denne utviklingen er med på å prege brukerforventninger, og det er derfor ikke utenkelig at offentlige tjenester går i samme retning, kanskje med utgangspunkt i brukers livshendelser og tilhørende behov.

Digitaliseringen muliggjør systemer som fanger opp livshendelser, som for eksempel en familieførøkelse eller en sykmelding. I stedet for å vente på innbyggeren, kan det offentlige selv ta initiativ i form av en anbefaling eller (del)automatisert innvilgelse av ytelser.

Jobbsøkere med behov for å skifte jobb etter et langvarig sykefravær kan matches til tilgjengelig jobber på bakgrunn av hvordan deres erfaringsprofil sammenfaller med andre profiler som har gjort lignende «sprang». Kanskje får man samtidig anbefalt et forbedende, virtuelt kurs på «Ditt NAV» og automatisk tildelt en jobbspesialist med erfaring fra lignende saker.

Innbyggeren vil kanskje oppleve mindre friksjon i møte med proaktive og hendelsesorienterte tjenester, men samtidig kan en slik dreining stå i konflikt med forvaltningsrettslige prinsipper knyttet til blant annet selvbestemmelse, myndiggjøring og medvirkning (JOU, 2019). Det blir derfor også viktig for NAV å innovere og innrette tjenestene slik at brukernes rettssikkerhet ivaretas i møtet med ny teknologi.

Støtte til brukere og veiledere

Microsoft Teams implementerer nå en støtte basert på generativ-KI (se faktaboks), som blant annet tilbyr automatisk referat, tematisk ordning av møter, forslag til oppfølgingspunkter og teksting på andre språk i sanntid (Digi, 2023, Microsoft, 2023). På lignende vis kan KI-støtte forenkle møter mellom brukere og NAV, lette arbeid med dokumentasjon og planlegging

for veileder, og gi begge parter både oversikt og innsikt i saksgangen.

Samme teknologi kan også gjøre det lettere for brukere som i dag har utfordringer med å benytte NAVs digitale flater (Teknologirådet, 2022): Ved å «snakke til maskinen» i et hverdagspråk, enten via tekst eller tale, kan løsninger med kunstig intelligens gi informasjon om rettigheter og plikter, samt hjelp og støtte til å fylle ut en søknad. Slike systemer kan kanskje etter hvert også simultanoversette, tolke eller omformulere en vanskelig tekst til klarspråk.

Den arbeidssøkende kan få mer personlig tilpassede råd om passende jobber eller hvilke kompetansetiltak som i størst grad vil øke jobbsjansene. Prosesser knyttet til saksbehandling, søknader og oppfølging av brukere i NAV, kan digitaliseres, og i noen tilfeller kanskje delvis eller helt automatiseres. Belgiske VDAB benytter KI-basert teknologi for å anbefale ledige stillinger som passer kompetanseprofilen til de arbeidssøkende (OECD). Veilederen kan på sin side få råd om hvilke personer som bør prioriteres for oppfølging. Svenske Arbetsförmedlingen benytter et algoritmisk profileringsverktøy for å vurdere hvilket innsatsbehov de har overfor arbeidssøkere (Arbetsförmedlingen). Franske Pôle Emploi har testet ut en maskinlæringsmodell som vurderer sannsynligheten for at en jobbsøker er i arbeid etter 6 måneder (European Network of Public Employment Services, 2020) basert på blant annet søkerens tidligere jobbhistorikk, kvalifikasjoner, det lokale arbeidsmarkedet og jobbønsker.

Hos AMS i Østerrike har et lignende støtteverktøy med mål om å allokere ressurser til de som vurderes å ha de største sjansene for å komme i jobb, blitt gjenstand for mye offentlig debatt og kritikk (Oeaw, 2020) om blant annet diskriminering av grupper som tradisjonelt har stått langt unna arbeidsmarkedet (Vitt, 2020, Frontiers, 2020). Eksempelen viser at det kan være krevende å ta i bruk slike systemer slik at prinsipper som likebehandling, åpenhet, saklighet og etterrettelighet ivaretas (Gundersen & Børøe, 2022).

NAV har gjort forsøk med et beslutningsstøttesystem i sykefraværsoppfølgingen. Med utgangspunkt i erfaringer fra dette arbeidet, ble problemstillinger knyttet

til bruk av KI i forvaltningen tatt med videre i Datatilsynets regulatoriske sandkasse (Datatilsynet). Øvelsen synliggjorde en sentral utfordring: Lovverket som hjemler behandlingen av personopplysninger, er sjeldent utformet på en måte som tydelig åpner for at opplysningene kan brukes til utvikling av KI-verktøy. Det svekker borgerens forutsigbarhet og rettsikkerhet i møte med slik utvikling i forvaltningen. De neste årene vil vi trolig få diskusjoner om lovverket bør endres – og i så fall hvordan – for å imøtekomme mulighetene teknologien gir, samtidig som den samme teknologien skaper viktige hindringer for bruken (se kapittel 6.6).

Et annet åpent spørsmål knytter seg til hvordan befolkningens tillit til NAV påvirkes av maskinlæring i velferdsforvaltningen, og hvordan algoritmisk beslutningsstøtte påvirker relasjonen mellom innbygger og NAV: Bidrar det til mer fremmedgjøring og/eller forsterket behov for saksbehandlere som forstår bruker i kontekst? En studie gjennomført med støtte fra NAV tilsier at majoriteten av innbyggerne tror at økt *automatisering* vil føre til mindre etterprøvbarehet og legitimitet, men mer upartiskhet.

Samme studie viser at 60 prosent av respondentene har liten kjennskap til maskinlæring og kunstig intelligens, og at befolkningen er delt i oppfatningen av om bruk av teknologien i forvaltningen er noe å bekymre seg for. De som mener at de har god kunnskap til teknologien, er imidlertid mer positive (Arnesen & Johanneson, 2022).

Digital identitet i en digital lommebok?

En digital lommebok på innerlommen

Når skillelinjene mellom våre fysiske og digitale liv viskes ut, settes tradisjonelle metoder for digital identitetsverifisering på prøve. Hvordan kan NAV være sikker på at tildeling av ytelser og tjenester går til riktig person?

Med løsninger som ID-porten, MinID og BankID, har norsk offentlig sektor lenge ligget i tet på verdensbasis i bruk og utvikling av elektroniske identifiseringsløsninger (Samarbeidsportalen). Gjennom en foreslått endring i en forordning fra EU, vil det de kommende årene trolig bli en ny felleseuropeisk eID og en digital

lommebok som kan brukes på tvers av land i Europa (European Council, 2022). eID-en skal kunne brukes til å logge inn hos både private og offentlige tjenestetilbydere, mens lommeboken holder på innloggingsinformasjon og personlige dokumenter, som førerkort, vitnemål og attester. Et sentralt mål er å gi brukeren større grad av eierskap til egen digital identitet, og kontroll over hvilke data som deles.

NAV må rigge systemer for å akseptere og behandle eID fra andre europeiske land, men det kan også gi oss nye spennende muligheter: Behovet for manuell dokumentverifisering er på flere områder en hemsko for å automatisere ytelsesforvaltningen. Et studentprosjekt har allerede sett på hvordan blokkjedeteknologi sammen med en digital lommebok kan digitalisere dokumentkontroll og utbetaling av dagpenger til arbeidssøkere (GitHub). Kanskje åpner en digital lommebok også for å benytte sertifiserte attester og lignende i den digitale arbeidsformidlingen.

Digitalisering kan medføre økt sårbarhet

Det er ikke bare muligheter som følger med ny teknologi, men også nye sårbarheter og sikkerhetsutfordringer. Informasjon produseres og deles for å stimulere innovasjon og nyutvikling, men kan også gi trusselaktører innsikt i forhold som kan brukes til å planlegge uønsket eller kriminell aktivitet mot enkeltpersoner og virksomheter (Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2020).

Under pandemien ble det avdekket at kriminelle aktører utnyttet mulighetene økt bruk av digitale tjenester for utbetaling av ytelser medførte (Skatteetaten u.d.). Aktørene delte kunnskap og falske identiteter og samarbeidet for å få urettmessige ytelser og goder. Framover antar vi at lignende muligheter vil kunne bli utnyttet, gitt takten på digitalisering som foregår i NAV, og at andre lignende kontrollinstitusjoner opplever samme utfordring.

USAs finansdepartement trekker fram bruken av falske og stjalne identiteter for å begå svindel og hvitvaske midler som en utfordring, og uttrykker bekymring for at denne typen virksomhet er grenseoverskridende og kan knyttes til internasjonale nettverk (Department of the Treasury 2022).

DNB skriver i sin Annual Fraud Report fra 2022 også om hvordan kriminelle aktører stadig utvikler seg for å begå svindel og bedrageri. Selv om det ikke er omfattende per i dag, skriver DNB hvordan kriminelle aktører eksperimenterer med avansert kunstig intelligens, maskinlæring, og deepfake-teknologi for å begå bedrageri. Deepfake-teknologi muliggjør at kriminelle aktører kan presentere seg som en helt annen person i video- eller telefonsamtaler. En lignende bekymring er også formulert i Økokrims trusselvurdering fra 2022, der de antar kriminelle nettverk i større grad vil utnytte mulighetene teknologiske framskritt muliggjør (Økokrim 2022). Sammen med bruk av stjalne identiteter kan slik teknologi og verktøy derfor gjøre det lettere å overbevise NAV om at man er personen man utgir seg for å være, og dermed få tilgang til ytelser man ikke har krav på.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) melder at utnyttelse av programvaresårbarheter utgjør en stor del av cyberangrepene mot norske virksomheter (NSM, 2022). Ifølge World Economic Forum (2020a) vil cyberangrep på kritisk infrastruktur og datainnbrudd være sentrale trusler det kommende tiåret. Angrep som datainnbruddet på Stortinget høsten 2020, (Utenriksdepartementet 2020) forventes å forekomme hyppigere.

Med KI kommer nye angrepsvektorer som NAV og det offentlige har lite erfaring med: Det er vist at KI-modeller både kan manipuleres til annen oppførsel og lekke informasjon fra datagrunnlaget de er trent på. Med generative KI-modeller blir det enklere for trusselaktører å lage og bruke tilsynelatende troverdige phishing-e-poster, bilder, websider, kunstige identiteter eller kode som utnytter sårbarheter eller omgår antivirus. Dette kan eksempelvis brukes til å lure til seg informasjon fra ansatte og brukere, eller for å svarte NAV.

I senere tid har vi sett flere eksempler på at ulike aktører benytter teknologi og digitale plattformer for å styre eller korrumpere offentlig debatt, eller på andre måter oppnå strategiske mål. Digitale stedfortredere, falske profiler, såkalt «brigading», som betyr at grupper jobber koordinert for å manipulere en annen, får støtte fra framveksten av algoritmisk tilpasset eller

manipulert informasjon, som for eksempel «deep fakes» (NRK 2019). Teknologien gjør det vanskeligere å skille falske nyheter fra ekte, og får dessuten en forsterkende effekt i digitale ekkokamre, som kan brukes til å manipulere opinionen og bidra til økt polarisering. Den kan også brukes målrettet for å sverte myndighetspersoner eller på andre måter svekke tilliten til NAV og offentlig sektor (Misinformation Review 2020). Samtidig kan KI-modeller også benyttes til nettopp å avdekke angrep på infrastruktur eller til å avsløre falsk informasjon.

NAV vil måtte ta hensyn til hvilke konsekvenser økt digitalisering har for trygdesvindler. Økt digitalisering innebærer også at det må settes søkelys på å oppdatere lover og regelverk for å tilpasse dem til fremtidens løsninger (Melkild 2023 og NØF 2023).

Grønn digitalisering?

Debatten om digitaliseringens gevinster og utfordringer vil også handle om klima. Samtidig som digitaliseringen kan bidra til en grønn omstilling, har både maskiner og programvare, som store KI-modeller, et betydelig klimaavtrykk i både produksjon og bruk. Hyppig og vidstrakt bruk av digitale tjenester, sammen med hyppig utskifting av utstyr, er med på å forsterke trenden. De kommende årene vil debatten om digitaliseringens innvirkning på klimaet trolig tilta, og NAV kan forvente krav om å bidra til en grønn og bærekraftig digitalisering.

6.6. En ny vår for teknologiregulering og utvikling av regelverk?

Mens digitaliseringen gir oss nye sikkerhetsutfordringer, reiser bruk av data og algoritmiske systemer en rekke større rettslige og etiske spørsmål. I 2019 advarte FNs fattigdomsutsending mot en «digital velferdssystopi» (FN, 2019) drevet fram av kunstig intelligens i offentlig sektor, og i 2020 besluttet en domstol (de Rechtspraak, 2020) at et KI-basert system for å avdekke velferdssvindel i Nederland medførte brudd på menneskerettighetene (Privacy International, 2020).

Digitaliseringen kan bidra til verdiskapning og effektivisering i offentlig sektor, men den kan også skyve

på verdier og flytte makt og beslutninger på nye og utilsiktede måter som marginaliserer sårbare grupper. Problemstillinger som skjeve data (bias), diskriminerende algoritmer og «sorte bokser» som gjør det vanskelig å forklare utfall, har blitt viet større oppmerksomhet de siste årene. Samtidig synliggjøres eksisterende svakheter og skjevheter i manuelle prosesser, og det kan tvinge fram viktige diskusjoner om hvem NAV skal prioritere, hvordan dette skal gjøres, og hvordan prosesser må innrettes for å ivareta rettssikkerheten til brukerne. Gartner (2020) har tidligere varslet en tiltakende «digital trust and ethics crisis» de kommende årene, og løfter nå fram verktøy som sikrer en ansvarlig tilnærming og utrulling av KI som en sentral strategisk trend (Gartner, 2023). De neste årene vil vi se flere forsøk på å regulere utviklingen.

Nye regelverk

Det er sjelden lovforkortelser blir en del av hverdagspråket. Ett unntak er «GDPR», personvernforordningen som trådte i kraft i Europa i 2018. Siden har forordningen fungert som en mal til inspirasjon for lignende lovbestemmelser andre steder i verden. Det kan ses som et eksempel på at samtidig som digitaliseringen visker ut skillelinjene mellom det fysiske og det digitale, så forsterkes behovet for en demokratisk forankring og kontroll med utviklingen. De kommende årene kommer en rekke lover fra EU (se faktaboks) som søker å regulere hvor og hvordan teknologien skal få forme samfunnet (se kapittel 9.5). Disse vil også påvirke norsk lov og samfunn, og direkte eller indirekte berøre NAV. Noen trekker på lærdommer fra de 10–15 siste årene, mens andre forsøker å komme mulige utfordringer i forkant. Fra flere hold spås det at disse samlet sett vil gi den europeiske digitaliseringen en kursendring som kan inspirere til lovendringer også andre steder. Se også mer om digitaliseringspolitikk i politikk-kapittelet

Av disse, er det trolig **AI Act (se faktaboks)** som NAV vil merke mest til. Anvendelser av KI som berører tjenester eller ytelser fra NAV, vil trolig regnes som «høy risiko», og må dermed ivareta strengere krav til transparens og etterrettelighet. Fra et regulatorisk ståsted er bruken av KI i forvaltningen fremdeles ukjent land. Slik eksemplene over viser, vil bruk av KI være både krevende og omdiskutert, og forutsette

Viktige EU-forordninger innen digitaliseringspolitikk

- **Digital Markets Act** trer i kraft i 2023 med pålegg som skal motvirke monopoldannelser og fremme digital konkurranse. Brukere skal blant annet kunne flytte sine data mellom ulike tjenestetilbydere (Teknologirådet, 2022). Fungerer lovverket etter sin hensikt, vil den ikke bare begrense dominansen til teknologigigantene, men også gjøre det enklere for europeiske teknologibedrifter å ta opp konkurransen. Kanskje vil vi om noen år se nye europeiske aktører og en endring av næringsstrukturen også i Norge. Når det blir lettere å flytte data mellom ulike tjenestetilbydere, blir også virksomheter som NAV mindre sårbare.
- **Digital Service Act** gjør selskaper ansvarlige for spredning av ulovlig innhold på nett, og pålegger store plattformer og søkemotorer større åpenhet om sine algoritmer og hvordan de modererer innhold. Problemstillingen ble nylig aktualisert da NRK dokumenterte hvordan TikToks algoritmer drar barn inn i en «verden av ekstrem trening» (NRK).
- **Data Act** skal stimulere til mer deling av data på tvers av virksomheter, eksempelvis vil både baristaen og produsenten av kaffemaskinen ha tilgang til data om kaffen som produseres i maskinene. Det har imidlertid også konkurrenten som tilbyr billigere reparasjon av maskinen. Dette vil gjøre det mulig for flere nye tjenestetilbydere å etablere seg og føre til endringer i markedsstrukturen.
- **AI Act** regulerer bruken av KI gjennom en risikobasert tilnærming: Jo høyere risiko, desto større krav til ansvarlig utvikling og kontroll. Bruk av KI i grunnleggende offentlige tjenester regnes her som «høy risiko». Mange tenkelige anvendelser av KI i NAV og i forvaltningen for øvrig vil dermed trolig måtte imøtekomme strengere krav til blant annet risikostyring, data og datakvalitet, dokumentasjon, transparens og etterrettelighet, tilsyn og kontroll.

både regelverksutvikling, etisk bevisste valg, samhandling og datadeling, som omtalt i EU-kommisjonen (2019), Nasjonal strategi for kunstig intelligens (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a) og Datatilsynet (2022).

6.7. Trendene med størst usikkerhet

Det er vanskelig å fastslå hvordan teknologien vil påvirke liv, samfunn og NAV i 2035. For 15 år siden eksisterte ikke smarttelefonen. Om 15 år vil den kanskje være borte igjen?

Trender med stor usikkerhet på teknologifeltet inkluderer:

- De hurtige endringene kan sette tradisjonelle finansierings- og utviklingsmodeller i det offentlige under press. Rammebetingelser for smidig og eksperimentell digitalisering, utvikling av organisasjon og kultur, støtte til digitale endringsprosesser og tilgangen til digital utviklingskompetanse, er alle usikkerhetsmomenter som kan påvirke NAVs evne til å imøtekomme endringsbehov i årene som kommer. Det er også usikkert om NAV klarer å tiltrekke seg nødvendig kompetanse.
- Det er risiko for at overdreven digitaliseringsoptimisme i form av at ny teknologi ikke leder til

forutsatte gevinster og effekter, eller at implementering av nye løsninger medfører en betydelig sosial kostnad for utsatte grupper.

- KI vil trolig veves inn i stadig flere digitale verktøy i årene som kommer. Samtidig reiser slike modeller flere uavklarte spørsmål med en betydelig etisk og rettslig fallhøyde. Regelverket er i endring, og usikkerheten rundt både mulighetsrom og hindringer for bruk i NAV er stor.
- Desinformasjon, angrep og politisk motivert manipulering med digitale verktøy utgjør en sårbarhet for NAV. En annen relatert usikkerhet er en eventuell geopolitisk dreining av tyngdepunktet i teknologiutviklingen fra USA til Kina, og de teknologiske, strategiske og politiske kursendringene det kan medføre. Hvis innbyggerne forventer tilstedeværelse eller løsninger basert på kinesisk teknologi, kan NAV da la være?

6.8. Refleksjonsspørsmål

- Hvordan kan datadrevne tjenester være nyttig på ditt arbeidsfelt?
- Hvordan kan NAV bidra til at datadrevne tjenester får bred aksept i befolkningen?
- Hvordan kan vi unngå at algoritmer bidrar til å diskriminere individer eller grupper?

- Hvordan kan vi utnytte teknologi til å få flere i jobb?
- Hvordan vil teknologi endre brukermøtene i 2035?
- Hvordan ønsker du at digitalisering skal endre NAV?

6.9. Kilder

Aiello, Cara, Jiamei Bai, Jennifer Schmidt og Yurii Vilchynskyi (2022) *Probing reality and myth in the metaverse*. <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/probing-reality-and-myth-in-the-metaverse>

Arbeidsplassen. (u.d.) *Alt av arbeid samlet på en plass*. <https://arbeidsplassen.nav.no/>

Arbetsformedlingen. (u.d.) *Så här bedömer vi hur snabbt du kan jobba och vilket stöd du behöver*. <https://arbetsformedlingen.se/om-webbplatsen/juridisk-information/bedomning-och-profilering>

Armbrust, V. (2022) *As metaverse takes shape, does public service fit?* <https://www.accenture.com/us-en/blogs/voices-public-service/as-metaverse-takes-shape-how-does-public-service-fit>

Austrian Academy of Sciences (2020) *AMS algorithm*. <https://www.oeaw.ac.at/en/ita/projects/ams-algorithm>

Belton, P. (2020) *A breakthrough approaches for solar power*. <https://www.bbc.com/news/business-51799503>

Bjørke, Christian Nicolai, Henrik Bøe og Caroline Utti (u.d.) *TikToks muskelkraft*. <https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/tiktoks-algoritmer-drar-barn-inn-i-en-verden-av-ekstrem-trening-og-vektnedgang-1.16183933>

Bova, Francesco, Avi Goldfarb og Roger Melko G. (2021) *Quantum Computing Is Coming. What Can It Do?* <https://hbr.org/2021/07/quantum-computing-is-coming-what-can-it-do>

Brekke, A. (2019) *Utfordres av «deepfakes»: - Vi er våre egne fiender*. https://www.nrk.no/norge/utfordres-av-deepfakes_-_vi-er-vare-egne-fiender-1.14421262

Brønnøysundregistrene (2022) *Brønnøysundregistrene flytter inn i metaverset - «59,138»*. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/bronnøysundregistrene-flytter-inn-i-metaverset-59138?publishId=90332&releaseId=17944237>

Buckup, S. (u.d.) *Shaping the Future of Artificial Intelligence and Machine Learning*. <https://www.weforum.org/agenda/2023/01/5-technology-trends-to-watch-in-2023/>

Bøckman, M. L. (2021) *NAV med fremtidsrettet IT-rekruttering*. <https://memu.no/artikler/nav-med-fremtidsrettet-it-rekruttering/>

Carlson, T. (2020) *Cloud technology is transforming public services. This is how*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/cloud-technology-is-transforming-public-services-this-is-how/>

Council of the European Union (2022). *European digital identity (eID): Council makes headway towards EU digital wallet, a paradigm shift for digital identity in Europa*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/06/european-digital-identity-eid-council-adopts-its-position-on-a-new-regulation-for-a-digital-wallet-at-eu-level/>

Datatilsynet (2022) *NAV-sluttrapport*. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/nav-sluttrapport/>

de Reetspraak (2020) *Uitspraken*. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RB-DHA:2020:1878>

Delcker, J. (2022) *What will the internet of the future look like?:* <https://www.dw.com/en/what-will-the-internet-of-the-future-look-like/a-63158651>

Digdir (u.d.) *Hva kan vi hjelpe deg med?* <https://www.digdir.no/datadeling/hva-kan-vi-hjelpe-deg-med/1902>

Digi (2022) *Slik jobber nav smidig i stivbeint regelverk.* <https://www.digi.no/artikler/slik-jobber-nav-smidig-i-stivbeint-regelverk/523806>

DNV (2020) *Improved battery storage technologies.* <https://www.dnv.com/to2030/technology/improved-battery-storage-technologies.html>

Dohmke, T. (2022) *GitHub Copilot is generally available to all developers.* <https://github.blog/2022-06-21-github-copilot-is-generally-available-to-all-developers/>

Ekroll, H. C. (2023) *Advarslene sto i kø. Nå kommer baksmellen. Hvorfor er norsk helsedigitalisering så vanskelig?* <https://www.aftenposten.no/norge/nyhetssanalyse/i/69XkjQ/advarslene-sto-i-koe-naa-kommer-baksmellen-hvorfor-er-norsk-helsedigitalisering-saa-vanskelig>

Eriksen, D. (2022) *Lærere fortvilet over ny kunstig intelligens.* <https://www.nrk.no/kultur/laerere-fortvilet-over-ny-kunstig-intelligens-1.16210580>

European Commission (2019) *Ethics guidelines for trustworthy AI.* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>

Fisher, T. (2023) *6G: What It Is & When to Expect It.* <https://www.lifewire.com/6g-wireless-4685524>

FN (2019) *Extreme poverty and human rights.* <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/312/13/PDF/N1931213.pdf?OpenElement>

Frontiers (2020) *Algorithmic Profiling of Job Seekers in Austria: How Austerity Politics Are Made Effective.* <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fdata.2020.00005/full>

Gartner (2019). *Gartner Top 10 Strategic Technology Trends for 2020.* [https://www.gartner.com/smarter-](https://www.gartner.com/smarter-withgartner/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2020)

[withgartner/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2020](https://www.gartner.com/smarter-withgartner/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2020)

Gartner (2022a). *Gartner Predicts 25% of People Will Spend At Least One Hour Per Day in the Metaverse by 2026.* <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2022-02-07-gartner-predicts-25-percent-of-people-will-spend-at-least-one-hour-per-day-in-the-metaverse-by-2026>

Gartner (2022b). *What It Takes to Make AI Safe and Effective.* <https://www.gartner.com/en/articles/what-it-takes-to-make-ai-safe-and-effective>

GitHub (u.d.) *Symfoni/bachelor.* <https://github.com/symfoni/bachelor>

Gjessing, M. (2023a) *NAV-sjefen: - Budsjetterings-systemet er satt under press.* <https://www.digi.no/artikler/nav-sjefen-budsjetteringssystemet-er-satt-under-press/525390?key=YGTjLBUM>

Gjessing, M. (2023b) *Ruller ut ChatGPT - støtte til Teams.* <https://www.digi.no/artikler/ruller-ut-chatgpt-stotte-til-teams/525742>

Gundersen, Torbjørn og Kristine Bærøe (2022) *Innledning: Kunstig intelligens i velferdsstaten.* <https://www.idunn.no/doi/10.18261/tfv.25.3.6>

Guzman, C. D. (2022) *Augmented Job Training.* <https://time.com/collection/best-inventions-2022/6228828/magic-leap-2/>

Hanssen, N. (2020). *Hvorfor kjøper vi private skytjenester for lagring av offentlige data i Norge? Forskere og statsansatte vil ha debatt.* <https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/hvorfor-kjoper-vi-private-skytjenester-for-lagring-av-offentlige-data-i-norge-forskere-og-statsansatte-vil-ha-debatt-6.158.726972.8609ba54d0>

Herskowitz, N. (2023) *Microsoft Teams Premium: Cut costs and add AI-powered productivity.* <https://www.microsoft.com/en-us/microsoft-365/blog/2023/02/01/microsoft-teams-premium-cut-costs-and-add-ai-powered-productivity/>

- Heussner, K. M. (2022). *A Virtual Public Square*. <https://time.com/collection/best-inventions-2022/6226981/metaverse-seoul/>
- Hovlid, E. L. (2022). *Nye EU-regler for teknologigantene*. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/lor.61.6.1>
- IBM (2022) *Low-code vs. No-code: What's the Difference?*: <https://www.ibm.com/cloud/blog/low-code-vs-no-code>
- Informations Technik Zentrum Bund (2020) *Die Bundescloud - eine exclusive, private Cloud für die Bundesverwaltung*. <https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/egovernment/bundescloud/bundescloud.html>
- JOU (2019:2) *Lex Digitalis*: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/jou/1-jou-lex-digitalis-inkl-forside.pdf>
- Klassekampen (2023) *Navs IT-sprekk*: <https://klassekampen.no/samling/navs-it-sprekk>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) *Digitalisering i offentlig sektor-orientering til kommunesektoren*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitalisering-i-offentlig-sektor-orientering-til-kommunesektoren/id2898570/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Nasjonal strategi for bruk av skytenester*: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-bruk-av-skytenester/id2484403/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025* <https://www.regjeringen.no/no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2612415/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020a) *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-kunstig-intelligens/id2685594/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020b) *Meld. St. 30 (2019-2020)*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/?q=smidig&ch=7#match_1
- Larsen, B. C. (2022) *The geopolitics of AI and the rise of digital sovereignty*. <https://www.brookings.edu/cdn.ampproject.org/c/s/www.brookings.edu/research/the-geopolitics-of-ai-and-the-rise-of-digital-sovereignty/?amp>
- Larsson, Karl Kristian (2021) «Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens». *Government Information Quarterly*. <https://hdl.handle.net/10642/9770>
- Lindahl, H. S. (2022). *Metaverset og menneskerettigheter*: <https://teknologiradet.no/publication/metaverset-og-menneskerettigheter/>
- Liodden, Tone Maia, Mariann Stærkebye Leirvik og Arne Holm (2023) *Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon, tilhørighet og kontekst (OsloMet)*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/navs-tiltak-og-virkemidler-rapportarkiv/flyktningers-mote-med-nav>
- Lystad, E. (2022). *Kina investerer tungt i metaverse*. <https://www.cw.no/finans-kina-metaverse/kina-investerer-tungt-i-metaverse/1676520>
- Løberg, I. B. (2022) *Utviklingsoptimisme kan skjule økonomiske og sosiale kostnader i den digitale forvaltningen*. <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2021/07/13/three-key-post-pandemic-technology-trends/?sh=f0f6a24487c2>
- Milde, Y. (2023) *Statens prosjektmodell er en fossil på krykker*. <https://www.digi.no/artikler/debatt-statens-prosjektmodell-er-en-fossil-pa-krykker/525311>
- Misinformation Review (2020) *Misinformation in action: Fake news exposure is linked to lower trust in media, higher trust in government when your side is in power*. <https://misinforeview.hks.harvard.edu/article/misinformation-in-action-fake-news-exposure>

re-is-linked-to-lower-trust-in-media-higher-trust-in-government-when-your-side-is-in-power/

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (2020) *Risiko 2020*. https://nsm.no/getfile.php/131421-1587034764/NSM/Hermans%20undermappe%20med%20bilder/NSM_Risiko_2020_web_0104.pdf

NAV (2023) *NAVs strategi*. <https://www.nav.no/strategi>

New York Times (2022) *An A.I.- Generated Picture Won an Art Price. Artists Aren't Happy*. <https://www.nytimes.com/2022/09/02/technology/ai-artificial-intelligence-artists.html>

NTNU (u.d.) *Hva er Nanoteknologi?* <https://www.ntnu.no/nano/nanoteknologi>

OECD (u.d.) *AI & Advanced Analytics*. https://www.oecd.org/els/emp/AI_presentation_VDAB.pdf

OpenAI (2022) *Introducing ChatGPT*. <https://openai.com/blog/chatgpt>

Pereless, A. (2021) *Three Key Post- Pandemic Technology Trends*. <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2021/07/13/three-key-post-pandemic-technology-trends/?sh=f0f6a24487c2>

PES Network (2020) *PES Network webinar on measuring employability*. https://www.youtube.com/watch?v=2xvd8_y3cJo

Privacyinternational (2020) *The SyRI case: a landmark ruling for benefits claimants around the world*. <https://privacyinternational.org/news-analysis/3363/syri-case-landmark-ruling-benefits-claimants-around-world>

Regjeringen (2020). *Datainnbruddet i Stortinget*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/presse-meldinger/2020/pm_inbrudd/id2770135/

Ringnes, I. F. (2018). *Gir ungdom en virtuell jobbsmak*. <https://memu.no/artikler/gir-ungdom-en-virtuell-jobbsmak/>

Rishi Bommasani, D. A. (2022). *On the Opportunities and Risks of Foundation Models*. <https://arxiv.org/pdf/2108.07258.pdf>

Rosenbaum, E. (2022). *Microsoft's GitHub Copilot AI is making rapid progress. Here's how its human leader thinks about it*. <https://www.cnbc.com/2022/10/14/microsoft-ai-leaps-ahead-heres-what-its-human-leader-thinks-about-it.html>

Routley, N. (2023) *What is generative AI? An AI explains*. <https://www.weforum.org/agenda/2023/02/generative-ai-explain-algorithms-work>

Samarbeidsportalen (u.d.) *ID-porten*. <https://samarbeid.digdir.no/id-porten/id-porten/18>

Schibsted (2023) *Rough seas are an opportunity*. https://futurereport.schibsted.com/downloads/schibsted_future_report_2023.pdf

Schwab, K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

Slotten, A. (2022) *Kan Kina bruke TikTok til å manipulere oss?* https://www.nrk.no/norge/kan-kina-bruke-tiktok-til-a-manipulere-oss_-1.16209209

Smart Seoul. (u.d.) *Metaverse Seoul*. <https://digital.seoul.go.kr/eng2025/smart-seoul/metaverse-seoul>

SNL (2023) *Kvantedatamaskin*. <https://snl.no/kvantedatamaskin>

SSB (2019) *Norge i europa toppen i bruk av offentlige nettsjenester*. <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/norge-i-europatoppen-i-bruk-av-offentlige-nettsjenester>

- SSB (2022) *Digitalisering og IKT i offentlig sektor*. <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/statistikk/digitalisering-og-ikt-i-offentlig-sektor>
- Stackpole, T. (2022) *What Is Web3?* <https://hbr.org/2022/05/what-is-web3>
- Stalleland, A. (2022) *Digitale eller fysiske møter med NAV: - Veilederne må gjøre gode vurderinger*. <https://memu.no/artikler/digitale-eller-fysiske-moeter-med-nav-veilederne-ma-gjore-gode-vurderinger/>
- Sveinung Arnesen, M. P. (2022) *Demokratiske algoritmer*. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2995353/NORCE%2BHelse%2Bog%2Bsamfunn%252C%2Brapport%2B18-2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Technology Outlook 2030 (u.d.) *Towards precision materials*. <https://www.dnv.com/to2030/trend/towards-precision-materials.html>
- Tegnander, D (2022). *Bruker store summer på bygg i metavers: - Kommer til å bli verdt null*. https://www.nrk.no/nordland/bronnoysundregistrene_-skatteetten-og-sparebank1-skal-na-inn-i-metaver-set-1.16161649
- Tekna (u.d.) *Tekna. Korona presser frem robotisering i landbruket*. <https://www.tekna.no/magasinet/koronaepidemien-presser-frem-roboter-i-landbruket/>
- Teknologirådet (2019) *5G blir supert – og sårbart* <https://teknologiradet.no/5g-blir-supert-og-sarbart/>
- Teknologirådet (2022) *Taleteknologi med kunstig intelligens* <https://cdn.innocode.digital/teknologiradet/uploads/2022/12/Endelig-versjon.pdf>
- Teknologirådet (2022) *Ny konkurranselov i EU og Norge*. <https://media.wpd.digital/teknologiradet/uploads/2022/10/DMA-SF-ferdig.pdf>
- The Economist (2022) *Huge «foundation models» are turbocharging AI progress*. <https://www.economist.com/interactive/briefing/2022/06/11/huge-foundation-models-are-turbo-charging-ai-progress>
- The New Yorker (2022) *The World-changing Race to Develop the Quantum Computer*. <https://www.newyorker.com/magazine/2022/12/19/the-world-changing-race-to-develop-the-quantum-computer>
- Ulf Sverdrup, B. S.-T. (2022) *Geopolitisk rivalisering endrer verdikjeder*: <https://www.dn.no/kronikk/globalisering/verdikjeder/krigen-i-ukraina/geopolitisk-rivalisering-endrer-verdikjeder/2-1-1347448>
- Vitt, C. (2020) *Socio-Technical Analysis of the so-called AMS-Algorithm*: <https://informatics.tuwien.ac.at/news/1956>
- Warembourg, N. E. (2022) *Ipsos SoMe-tracker Q3'22*. <https://www.ipsos.com/nb-no/ipsos-some-tracker-q322>
- Wikipedia (u.d.) *Foundation model*. https://en.wikipedia.org/wiki/Foundation_models
- World Economic Forum (2020) *The Global Risks Report 2020*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf

7. LEVEKÅR

Av: Jorunn Furuberg

Oppsummering: Unge voksne og flyktninger mest utsatt – usikker utvikling framover

De siste ti årene sett under ett har vi hatt en velstandsvekst der alle grupper i inntektsfordelingen har opplevd økt real-lønn, selv om økningen har vært svak de siste årene. Mye har endret seg det siste året, og i løpet av 2022 har økte priser, særlig på strøm, matvarer og drivstoff, ført til en betydelig økning i nettoutgiftene til husholdningene. Også renten har økt, noe som har ført til en økning i boutgiftene for de som eier egen bolig. Om økt inflasjon og høyt rentenivå vil bli en mer varig trend framover er usikkert og avhenger av utviklingen internasjonalt og på arbeidsmarkedet.

Andelen med varig lavinntekt etter EU-60 har gått ned det siste året vi har tall for (2021), og innenfor de fleste aldersgrupper er det en stabil utvikling. Andelen med lavinntekt er lavere blant de eldste enn gjennomsnittet i befolkningen, og det er de yngste voksne i alderen 18 til 34 år som er mest utsatt for varig lavinntekt. Personer med innvandrerbakgrunn eller som mottar stønader fra NAV er overrepresentert i lavinnteksgruppen. De siste årene har andelen med lavinntekt vært stabil blant personer med innvandrerbakgrunn. Andelen med lavinntekt er høyest blant innvandrere fra land det kommer mange flyktninger fra, og avtar med botid i Norge.

Blant husholdninger der minst ett medlem har en stabil tilknytning til arbeidslivet, har andelen med lavinntekt vært stabilt lav de siste årene. I husholdninger der hovedinntektstaker mottar stønader fra NAV, er andelen med lavinntekt høy for de fleste stønadsmottakere totalt sett, bortsett fra blant alderspensjonister. Blant uføretrygdde har andelen med lavinntekt doblet seg de siste ti årene. Blant minstepensjonister med alderspensjon eller uføretrygd har 7–8 av 10 lavinntekt.

Levekårsundersøkelsen viser at personer i lavinnteksgruppen oftere rapporterer om mangel på økonomiske og sosiale

goder enn den øvrige befolkningen. 30 prosent av de med lavinntekt rapporterte i 2021 at de manglet tilgang til privatbil, og 23 prosent oppgav at de ikke hadde råd til å bytte ut utslitte møbler. Blant de sosiale godene som lavinnteksgruppen rapporterte om, var det å ikke ha råd til en ukes ferie mest utbredt, dette gjaldt om lag én av fire i lavinnteksgruppen.

Andelen som mottar økonomisk sosialhjelp falt fra 2018 til 2021, til tross for tidvis høy ledighet under koronapandemien. Det skyldes at ordninger som sikret inntektskompensasjon, ble utvidet. Andelen mottakere av sosialhjelp blant innvandrere har blitt redusert de siste årene til og med 2021 på grunn av færre nyankomne flyktninger i denne perioden. Foreløpige tall viser at antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp økte med 9 prosent fra 2021 til 2022, som følge av høyere utgifter for husholdningene i 2022, samt økt tilstrømming av flyktninger. En utvalgsundersøkelse viser at økningen var enda sterkere mot slutten av året.

Det er stor usikkerhet om levekårsutviklingen framover, avhengig av økonomisk vekst, utviklingen på arbeidsmarkedet, framtidig regulering av trygdeytelser og nivået på innvandringen, særlig av flyktninger. Utfordringene vil bli størst dersom vi får en situasjon der inntektsforskjellene øker i kombinasjon med lav økonomisk vekst. En mulig fortsatt høy tilstrømming av flyktninger, og dersom omstillingene på arbeidsmarkedet gir vedvarende ubalanser, er blant forholdene som kan gi økte inntektsforskjeller. Svakere vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder og risiko for fortsatt krig og konflikt, er blant forholdene som kan gi svakere økonomisk vekst. Kombinasjonen av større forskjeller i inntekt, lav generell inntektsvekst, og eventuelt at høy prisvekst og høyt rentenivå vedvarer, kan føre til at flere får behov for økonomisk sosialhjelp og andre sosiale tjenester fra NAV som økonomisk rådgivning eller hjelp til å finne bolig.

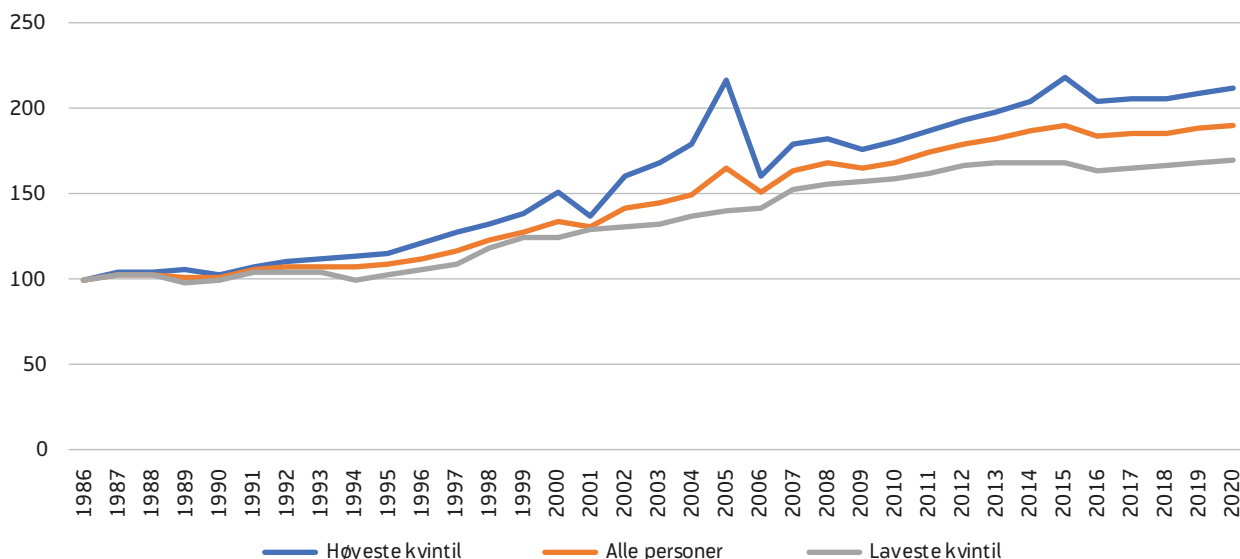
7.1. Innledning

Levekår handler om ressursene den enkelte disponerer, og hvilke muligheter folk har til å dra nytte av ressursene for å skape gode liv for seg og sine. Begrepet levekår blir brukt både i folketrygdloven og i lov om sosiale tjenester. Ytelsene og ordningene NAV forvalter er viktige for å sikre levekårene til grupper som av ulike grunner trenger inntektssikring. Gjennom forvaltningen av folketrygden skal NAV bidra til økonomisk trygghet og til «utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper

av personer» (folketrygdloven § 1). NAV forvalter lov om sosiale tjenester, som utgjør samfunnets siste sikkerhetsnett. Ifølge sosialtjenesteloven § 1 har NAV et ansvar for å «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet».

Hva slags type levekår en husholdning vil være i stand til å oppnå, har en sterk sammenheng med hushold-

Figur 7.1. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Gjennomsnitt. Indeks i faste 2020-kroner. 1986=100



Kilde: SSB

ningens samlede inntekt. Levekår vil også være påvirket av andre faktorer, som formue og personlige ressurser som sosialt nettverk og familie. Husholdningens inntekt vil for de fleste være det som har mest å si for levestandarden, og utviklingen i realinntekt sier noe om utviklingen i levekår for husholdninger. Inntekt gir tilgang til materielle ressurser som mat, klær, bolig, transport og andre nødvendige goder. Tilgang til helsetjenester og utdanning er også viktig for gode levekår. Disse tjenestene er i stor grad tilgjengelig i Norge uavhengig av husholdningenes inntekt.

I tillegg handler levekår om hvordan folk *opplever* at de har det, hvilken livskvalitet de har og hvor tilfreds og lykkelige de er. Levekår består både av goder og ressurser som man til en viss grad kan bestemme over selv, men også ressurser i omgivelsene og tilgjengelighet til private og offentlige tilbud.

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 har vi i stor grad klart å opprettholde jevn inntektsfordeling med relativt små forskjeller i levekår. Det skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet har medvirket til å fordele

inntektene slik at forskjellene blir mindre enn i andre land.

Økonomisk sett har det vært en økning i velstanden for alle inntektsgrupper de siste tiårene. Figur 7.1 viser utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet for gjennomsnittet av alle personer, og gjennomsnittet av de 20 prosentene (kvintilene) med høyest og lavest inntekt. I perioden 1986 til 2020 har gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) for befolkningen som helhet, vokst med 91 prosent. For femdelen med høyest inntekt var veksten 112 prosent, og blant femdelen med lavest inntekt 70 prosent. Alle inntektsklasser har opplevd vekst i realinntekten de siste 10 til 15 årene sett under ett, men de siste 5–6 årene har realinntekten økt sakte, og det har tatt tid å hente opp nedgangen i 2016. I 2020 hadde kvintilen med høyest inntekt litt høyere inntektsnivå enn tilsvarende gruppe i 2014. For de 20 prosentene nederst i inntektsfordelingen har utviklingen i realinntekt vært svak etter oljeprisfallet, og i 2020 var inntekten i denne gruppen så vidt større enn for tilsvarende gruppe i 2013.

For de siste tiårene sett under ett, har Norge hatt en velstandsvekst i alle inntektsgrupper, og vi har ikke hatt noen perioder med betydelig nedgang i realinn-

tekten, selv om realinntekten har vokst sakte de siste årene (figur 7.1). Likevel har mye endret seg for husholdningene det siste året. Økte priser og renter gjennom 2022 har ført til en betydelig økning i utgifter til livsopphold. Særlig har prisen på strøm, drivstoff og matvarer økt. Økt husleie og renter har ført til økte boutgifter. SSB har beregnet at en gjennomsnittshusholdning i 2022 fikk en netto økning i utgifter på 18 000 kroner. Det vil si at utgiftene til en gjennomsnittshusholdning øker med 18 000 kroner når en har trukket fra beregnet inntektsøkning (Lian mfl. 2022). Husholdninger nederst i inntektsfordelingen fikk størst relativ økning i utgiftene. Utgiftsøkning på strøm, drivstoff og matvarer utgjør en større andel av inntekten for de med lavinntekt, mens renteøkningen har mer å si for husholdninger med høy inntekt.

Det er stor usikkerhet om utviklingen i årene som kommer. Utfordringene vil bli størst dersom vi får en situasjon der inntektsforskjellene øker i kombinasjon med lav økonomisk vekst. Omstillinger på arbeidsmarkedet og endringer i kompetansebehov som følge av blant annet teknologisk utvikling, kan gi økte inntektsforskjeller, særlig dersom omstillingene fører til vedvarende ubalanse på arbeidsmarkedet (kapittel 4.2). En mulig fortsatt høy tilstrømming av flyktning-

ger kan også gi økte forskjeller (kapittel 3.4). Det er flere forhold som kan føre til lavere økonomisk vekst framover (kapittel 4.3): Svakere vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder, risiko for fortsatt krig og konflikt, og at sikkerhet og beredskap har kommet høyere på dagsorden på bekostning av økonomisk effektivitet i internasjonal handel. Det vil kunne føre til et mer varig brudd i den langsiktige trenden med vekst i realinntekten for medianhusholdningene og gruppene med lav inntekt.

Kombinasjonen av større forskjeller i inntekt, lav generell inntektsvekst, og eventuelt at høy prisvekst og høyt rentenivå vedvarer, vil mest sannsynlig føre til at flere husholdninger må søke om bistand fra NAV. Flere kan få behov for økonomisk sosialhjelp, enten som et tillegg til arbeidsinntekt eller en statlig trygdeytelse, eller som eneste inntektskilde. Trolig vil også flere søke om andre former for bistand, som økonomisk rådgivning eller hjelp til å finne bolig.

7.2. Relativ lavinntekt og levekår

I Norge har vi ingen offisielle mål på fattigdom. SSBs mål på vedvarende lavinntekt, EU-60, omtales ofte som et mål på fattigdom, eller risiko for fattigdom.

Definisjoner

Inntekt etter skatt

Inntektsbegrepet omfatter summen av husholdningens registrerte inntekter etter skatt. Dette inkluderer alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, som for eksempel pensjoner, 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: Verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av boligjenester, varige konsumgoder og eventuelle inntekter som er unndratt beskatning, som inntekt fra svart arbeid (Hattrem 2022).

EU-60

EU har to ulike mål på lavinntekt, EU-60 og EU-50, der lavinntekt er definert som å ha inntekt under 50 eller 60 prosent av medianinntekten, justert for hvor mange voksne og barn som inngår i husholdningen. Medianinntekten er den inntekten som er midterst i fordelingen, dersom en rangerer alle inntekter fra lavest til høyest. En egen ekvivalensskala benyttes for å beregne hvor mange forbruksenheter som inn-

går i husholdningen. EU-60 er det mest brukte målet på lavinntekt i Norge. En skiller også på årlig lavinntekt og vedvarende lavinntekt. Vedvarende lavinntekt vil si at en tilhører en husholdning med inntekt under lavinntektsmålet i tre påfølgende år.

EU-skala og forbruksenhet

Inntekt måles på husholdningsnivå. Det innebærer at en person som har 0 i personinntekt, likevel ikke har lavinntekt hvis ektefelle eller samboer har høy nok inntekt. I EUs skala vektet første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på to voksne og to barn beregnes da til 2,1 forbruksenheter. Dette betyr at husholdningen ifølge EUs skala trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn en enslig, for å oppnå samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2021 var lavinntektsgrensen på 251 600 kroner etter skatt per forbruksenhet for EU-60. Dette betyr at lavinntektsgrensen for en husholdning med to voksne og to barn i henhold til EU-60-målet, var på 528 400 kroner etter skatt.

Det er viktig å merke seg at dette målet på lavinntekt er et relativt mål. Dersom medianinntekten øker, vil også lavinntektsgrensa øke. Det betyr at personer som før denne økningen hadde inntekt rett over lavinntektsmålet, nå kan bli definert i lavinntektsgruppen - selv om de kan ha like høy eller høyere realinntekt enn før økningen. På samme måte kan en nedgang i medianinntekten føre til at personer som tidligere hadde inntekt under lavinntektsmålet, ikke lenger tilhører lavinntektsgruppen, selv om inntekten ikke øker eller går ned.

7.3. Unge voksne og innvandrere mest utsatt for lavinntekt

I befolkningen sett under ett, hadde 9,9 prosent varig lavinntekt i perioden 2019–2021 når vi tar utgangspunkt i EU-60-målet på lavinntekt (figur 7.2).

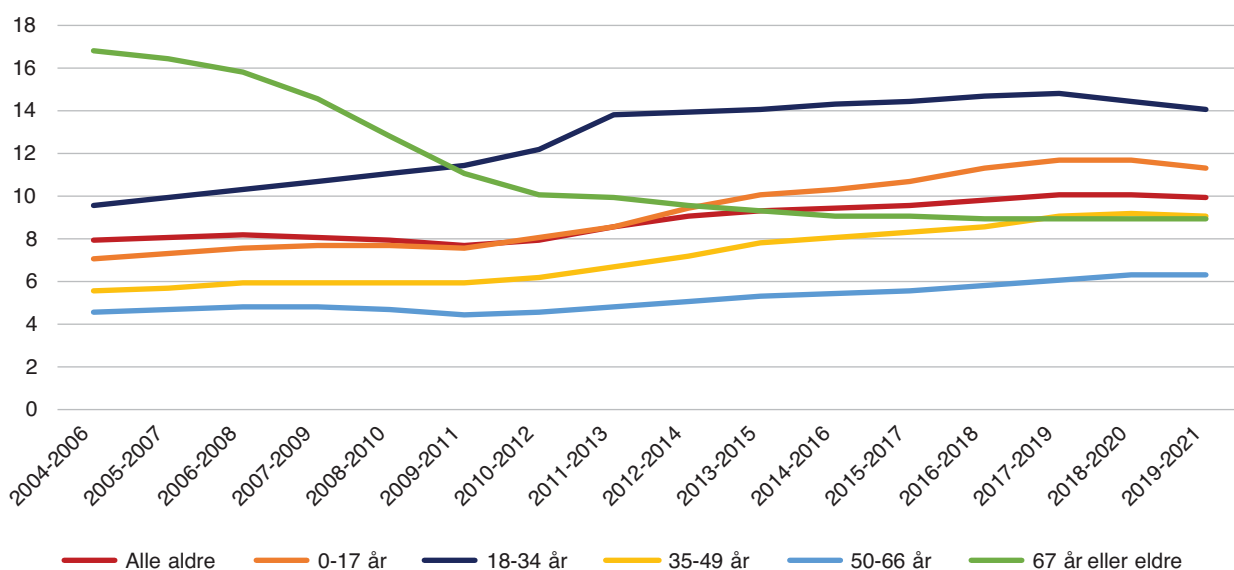
Tidligere var andelen med lavinntekt høyest blant de eldste. De siste årene har dette endret seg, og fra 2016 har andelen med varig lavinntekt blant personer 67 år og eldre ligget under gjennomsnittet i befolkningen. Årsaken er at de store etterkrigskullene som har hatt høy yrkesdeltakelse, og dermed relativt høy pensjonsopptjening, har blitt pensjonister. En stadig lavere

andel av pensjonistene har minstepensjon. I desember 2022 hadde 13,2 prosent av alderspensjonistene minste pensjonsnivå, mot 21,7 prosent i desember 2012 (NAV 2022).

De siste årene har andelen med varig lavinntekt gått ned i alle aldersgrupper under 50 år. Andelen med lavinntekt er høyest blant unge mellom 18 og 34 år. De siste årene har andelen gått litt ned også i denne aldersgruppen, og i 2021 var 14,1 prosent av de mellom 18 og 34 år i lavinntektsgruppen. Den høye andelen unge med lavinntekt skyldes trolig at flere har en periode med ustabil yrkestilknytning eller deltidsarbeid før de lykkes med å etablere seg stabilt i arbeidslivet. En annen forklaring er at finanskrisen i 2008 spesielt rammet sysselsettingen blant unge. Den store etterspørselen etter arbeidskraft i etterkant av koronapandemien førte til at sysselsettingsandelen blant unge under 30 år i 2021 var på det høyeste nivået på 14 år. Andelen unge utenfor både arbeid og utdanning var på det laveste nivået siden 2008 (Pettersen 2022). Dette kan være med på å forklare nedgangen i andelen med lavinntekt blant de yngste voksne.

I 2021 tilhørte 11,3 prosent, eller 110 700 barn, en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette er en

Figur 7.2. Andel personer med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter alder. Prosent



Kilde: SSB

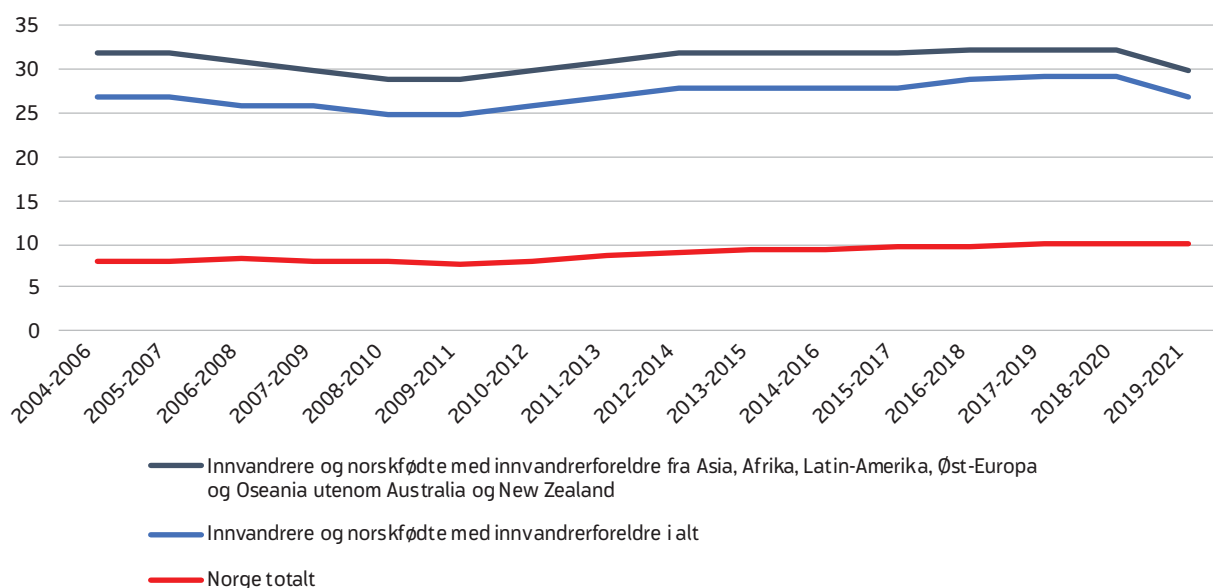
like stor andel som i 2018, og en nedgang på 0,4 prosentpoeng fra toppnivået i 2019 og 2020. Etter en periode med dels kraftig vekst i andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, er det første gang på 10 år at vi ser en nedgang i denne andelen (Normann og Epland 2023). Barn med innvandrerbakgrunn og barn i husholdninger med eneforsørger er overrepresentert blant de med lavinntekt. Voksne i lavinntektsfamilier med barn kjennetegnes ved at de har svak tiknytning til arbeidsmarkedet. De har få og kortvarige jobber, lav lønn og kort arbeidstid (Grini og Pettersen 2021). Barn i lavinntektsfamilier har dårligere levekår enn andre barn på flere områder (Fløten og Nilsen 2020). De opplever blant annet oftere materielle mangler, deltar sjeldnere i fritidsaktiviteter og har oftere dårlige boforhold. Barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt har mindre sannsynlighet enn andre barn for å fullføre videregående skole og få seg jobb senere. Imidlertid er det flere norskfødte med innvandrerforeldre i lavinnteksgruppen som fullfører videregående skole, sammenlignet med andre barn i lavinnteksgruppen (Ekren og Grendal 2021).

Innvandrere er overrepresentert i lavinnteksgruppen. Andelen med lavinntekt økte blant alle personer med innvandrerbakgrunn i perioden 2011 til 2018, etter en

liten nedgang i årene etter 2007 (figur 7.3). Fra 2018 til 2020 lå andelen med varig lavinntekt i denne gruppen stabilt på det høyeste nivået vi har tall for, på 29 prosent. I 2021 falt andelen med varig lavinntekt blant alle med innvandrerbakgrunn til 27 prosent, samme nivå som i 2013.

Andelen med varig lavinntekt er størst blant de med landbakgrunn fra Afrika, Asia, Øst Europa utenom EU, Latin-Amerika og Oceania utenom Australia og New Zealand. Fra 2014 til 2020 var andelen med varig lavinntekt stabil på 32 prosent i denne gruppen, og i 2021 var det en nedgang til 30 prosent. Imidlertid er det stor forskjell avhengig av landbakgrunn. Andelen med lavinntekt er høyest for innvandrere fra de landene der det kommer mange flyktninger fra, og er avhengig av botid i Norge. Mange nyankomne flyktninger vil være avhengig av introduksjonsstønad og økonomisk sosialhjelp de første årene i Norge. Tall fra 2020 viser at 47 prosent av innvandrere med botid på tre år var å finne i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mens andelen var 21 prosent for de med lang botid, definert som ti år eller lengre. Noen innvandrergrupper har høy andel med lavinntekt, til tross for lang botid. Blant innvandrere fra Somalia er andelen 59 prosent, Syria 42 prosent og Irak 41 prosent (Hattrem 2022).

Figur 7.3. Andelen med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter landbakgrunn. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

Utviklingen i andelen innvandrere med lavinntekt vil spesielt avhenge av hvor mange flyktninger som kommer til Norge, og hvilke land flyktingene kommer fra. Fra krigen i Ukraina startet i mars i fjor, har 41 600 ukrainske flyktninger søkt om kollektiv beskyttelse i Norge (UDI 2023a, tall per 6. mars 2023). Det er vanlig at flykninger har lavere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen de første årene etter ankomst. Det er usikkert hvordan ankomsten av ukrainske flyktninger kommer til å påvirke antallet med lavinntekt i tiden framover. Det avhenger av flere forhold, blant annet om flyktingene blir værende i Norge over tid, og hvor langvarig krigen blir. Uansett vil det bli en viktig oppgave for NAV å bidra til integrering av flyktingene i arbeidslivet i tiden framover. Mange vil trenge oppfølging og tiltak fra NAV etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet.

7.4. Få med lavinntekt blant husholdninger med stabil yrkestilknytning

Blant alle personer i alderen 25–65 år som tilhørte en husholdning uten yrkestilknytning i løpet av treårsperioden 2018–2020, hadde 48 prosent lavinntekt (Hattrem 2022). Blant husholdninger med ett medlem med yrkestilknytning i minst ett av de tre foregående årene, var andelen med lavinntekt også høy, det vil si 40 prosent. I husholdninger med ett medlem med yrkestilknytning i alle tre årene, var andelen med vedvarende lavinntekt 6 prosent. Dette indikerer at det først og fremst er varig arbeid som forhindrer vedvarende lavinntekt. Fra 2011 er det blitt sterkere sammenheng mellom lavinntekt og manglende yrkestilknytning. Det er usikkert hva det skyldes, men det kan henge sammen med at mottakere av trygdeytelser oftere enn før har lavere tidligere yrkestilknytning og dermed har opptjent lavere ytelser. I tillegg har enkelte minstesatser for arbeidsavklaringspenger blitt redusert (gjelder personer under 25 år og personer som tidligere mottok såkalt «ung ufør»-tillegg). En annen forklaring kan være at flere bor alene (Sørlien 2022). For personer i husholdninger med stabil yrkestilknytning, er det små endringer i andelen med lavinntekt i denne perioden. For å unngå levekårsproblemer som følge av lavinntekt, er NAVs arbeidsrettede tjenester viktig for å bistå personer som har behov for tiltak

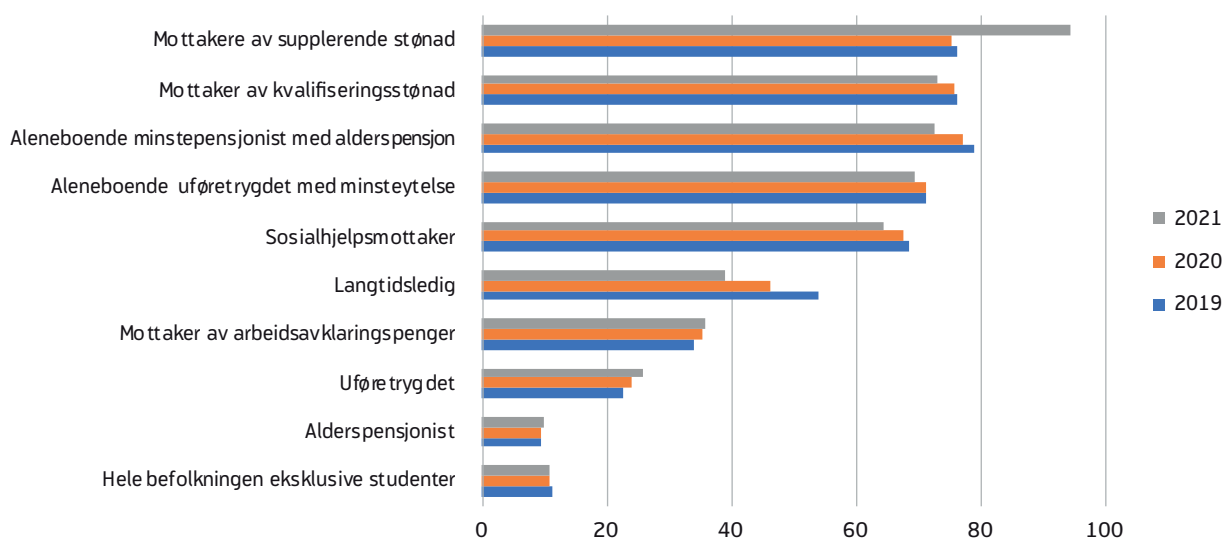
eller andre tjenester fra NAV for å få eller beholde arbeid.

7.5. Høy andel med lavinntekt blant mottakere av NAV-ytelser

Mottakere av ulike stønader fra NAV er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt. Dette må sees i sammenheng med at husholdninger med svak yrkestilknytning er sterkt overrepresentert blant husholdninger med lavinntekt. Mange av NAVs ytelser er kortvarige, for NAVs brukere er det derfor hensiktsmessig å se på årlig lavinntekt, det vil si hvor stor andel som er under lavinntektsgrensen i et gitt år, heller enn varig lavinntekt, der man vurderer dette over en 3-årsperiode. Andelen med årlig lavinntekt avhenger blant annet av sammensetningen av gruppen, om de har annen inntekt ved siden av (for eksempel lønn fra arbeid), og hvor stor del av året de har mottatt ytelsen. Denne andelen er høyest for personer i husholdninger der hovedinntektstaker mottar supplerende stønad og kvalifiseringsstønad (figur 7.4.). Alderspensjonister hadde en betydelig nedgang i andelen med lavinntekt i perioden fram til 2017, da 9,5 prosent av alderspensjonistene var i lavinntektsgruppen. Andelen med årlig lavinntekt blant alderspensjonister var 9,8 prosent i 2021, det er 0,9 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i befolkningen. Gruppen blant alderspensjonistene som er aleneboende og mottar minsteytelse, har høy andel med lavinntekt. Også blant mottakere av økonomisk sosialhjelp er andelen med lavinntekt høy. En gruppe som opplevde nedgang i andelen med årlig lavinntekt i 2020 og 2021, er husholdninger der hovedinntektstaker var langtidsledig (SSB 2023a). Andelen falt fra 54 prosent i 2019 til 46 prosent i 2020 og videre til 39 prosent i 2021. Dette skyldes trolig både at det var flere i gruppen som ble langtidsledige under pandemien og som hadde et bedre inntektsgrunnlag enn tidligere, samtidig som satsene for dagpenger ble hevet og kravet til tidligere arbeidsinntekt senket.

I husstander der hovedforsørger er mottaker av arbeidsavklaringspenger (AAP), er 36 prosent i lavinntektsgruppen i 2021. De ti siste årene har andelen med lavinntekt blant AAP-mottakere økt med 10 prosentpoeng. I husholdninger der hovedinntektstaker

Figur 7.4. Andelen med årlig lavinntekt etter status til hovedinntektstaker. Prosent



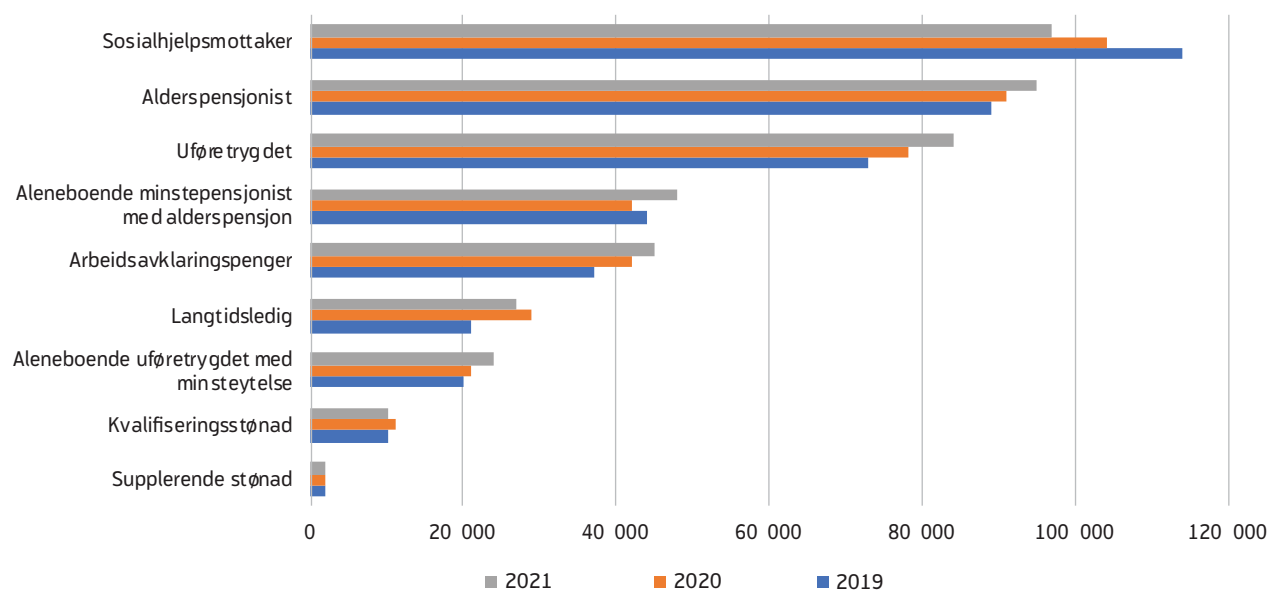
Kilde: SSB

er uføretrygdet, har andelen med årlig lavinntekt mer enn doblet seg, fra 12 prosent i 2010 til 26 prosent i 2021. Siden 2012 har inntekten til husholdningene der hovedinntektstaker er uføretrygdet, vokst saktere enn inntekten i befolkningen totalt (Hattrem og Dalen 2022). En viktig årsak til dette er at det har vært en nedgang i andre inntekter og overføringer i disse husholdningene, snarere enn at uføretrygden har endret seg. En større andel enn tidligere er nå unge med færre

tilleggsinntekter i husholdningene og lavere arbeidsmarkedstilknytning, blant annet fordi en høyere andel av de uføre nå bor alene.

Selv om andelen med lavinntekt er høy blant personer i husholdninger der hovedinntektstaker er mottaker av ulike stønader fra NAV, så blir bildet annerledes når vi ser på antall personer i husholdninger med lavinntekt (figur 7.5). Flest personer med lavinntekt finner vi

Figur 7.5. Antall personer med årlig lavinntekt etter status på hovedinntektstaker



Kilde: SSB (2022a)

i husholdninger der hovedinntektstaker mottar økonomisk sosialhjelp, men der hovedinntektstaker er alderspensjonist eller uføretrygdet, er det også mange personer med lavinntekt.

7.6. Utsatte grupper mangler flere sosiale og materielle goder

Blant husholdninger med lavinntekt eier 29 prosent egen bolig i 2022, mot 63 prosent blant alle husholdninger (SSB 2023a). Til tross for at færre eier sin egen bolig og de faktiske boligutgiftene er lavere for de i lavinntektsgruppa, utgjør boligutgifter en større relativ andel av inntekten blant lavinntektshusholdningene (SSB 2022b).

44 prosent av husholdningene med vedvarende lavinntekt oppgav i 2021 at de mangler minst ett av de materielle godene som SSB spør om i Levekårsundersøkelsen EU-SILC (Hattrem 2022). Mest utbredt var det å ikke ha råd til å disponere privatbil (30 prosent av lavinntektshusholdningene, mot 7 prosent i befolkningen som helhet) og det å ikke ha råd til å bytte ut utslitte møbler (23 prosent av lavinntektshusholdningene, mot 7 prosent i befolkningen som helhet).

29 prosent av lavinntektshusholdningene rapporterer også at de mangler minst ett av de sosiale godene det spørres om, i befolkningen som helhet er andelen 8 prosent. Det vanligste sosiale godet som husholdningene med lavinntekt mangler, er å ha råd til en ukes ferie i løpet av året. Dette gjelder 24 prosent i lavinntektsgruppen, mot 6 prosent i befolkningen ellers. I lavinntektsgruppen er det også fire ganger flere enn i befolkningen totalt som svarer at de ikke har råd til å bruke litt penger på seg selv en gang i uken, sammenlignet med totalt i befolkningen. Levekårsundersøkelsen ble gjennomført før den høye inflasjonen og strømkrisen kom i 2022.

SIFO har regelmessig gjennomført utvalgsundersøkelser i perioden 2017 til 2022 (Poppe og Kempson 2022). Undersøkelsen viser en stabil andel med økonomisk vanskeligstilte husholdninger fram til 2021, og så en kraftig økning til 16 prosent ved siste måling i august 2022. Dette er en dobling av andelen sammenlignet med perioden 2017 til 2021. Det er særlig

husholdninger med lavinntekt, eller husholdninger som mottar ytelser fra NAV, som svarte at de opplevde økonomisk utrygghet. Samlet rapporterte nesten 7 av 10 husholdninger at de har måttet gjøre tiltak for å få endene til å møtes, og de vanligste tiltakene er å kutte ned på mat og bruk av strøm. Renteøkninger, og den ekstraordinære prisveksten som startet i 2022, forventes å føre til at flere vil få økonomiske problemer også i nærmeste framtid. Hvor lenge dyrtida vil vare er avhengig av mange faktorer, som blant annet utviklingen i krigen i Ukraina og andre internasjonale forhold.

7.7. Nedgang i antall sosialhjelpsmottakere de siste årene

Økonomisk sosialhjelp er omtalt som samfunnets siste sikkerhetsnett for dem som trenger det. Personer som ikke har tilstrekkelige midler til et forsvarlig livsopphold, kan søke om økonomisk sosialhjelp. Den enkelte må ha utnyttet alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved hjelp av arbeid, egne midler, trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter, før sosialhjelp kan innvilges. Tjenestene som er regulert i loven er i stor grad behovsbaserte rettigheter. Det betyr at det alltid må foretas en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak. Tjenestene skal fremme lovens formål og bidra til selvhjelp. Det skal særlig legges vekt på ivaretagelse av barn og unges behov.

De siste fire årene har det vært en nedgang i antall mottakere av sosialhjelp, og i 2021 mottok i gjennomsnitt hver måned 53 700 personer denne stønaden. En årsak til at nedgangen fortsatte gjennom pandemiårene, med tidvis høy arbeidsledighet, kan være at andre velferdsordninger ble mer sjenerøse og omfattet flere i koronaperioden. Dette gjaldt for eksempel dagpengeordningen. Sammenlignet med den øvrige befolkningen, er det en høyere andel sosialhjelpsmottakere blant innvandrere. I 2021 mottok 3,8 prosent av innvandrerne i yrkesaktiv alder økonomisk sosialhjelp, mot 1,5 prosent av den øvrige befolkningen i samme aldersgruppe. Dette er den laveste andelen siden 2012. Mye av nedgangen henger sammen med lavere innvandring de siste årene blant personer som har rett til å delta i introduksjonsprogrammet.

Utviklingen for økonomisk sosialhjelp henger nøye sammen med utviklingen på arbeidsmarkedet, demografiske forhold som for eksempel antall nyankomne flyktninger, og endringer i andre stønader, som for eksempel dagpenger. Foreløpige tall for økonomisk sosialhjelp viser at antall mottakere økte med 9 prosent fra 2021 til 2022 (SSB 2023b). Trolig har antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp økt mest mot slutten av året. Den kraftige prisstigningen og høye renter har, som tidligere nevnt, ført til at mange husholdninger har fått økte utgifter, og flere rapporterer at det har ført til at flere husholdninger opplever økonomisk utrygghet. En spørreundersøkelse blant et utvalg NAV-kontorer viser at søknader om sosialhjelp økte med 18 prosent fra oktober 2021 til oktober 2022 (Furuberg mfl. 2022). Kommunene rapporterer at mottak av flyktninger fra Ukraina har ført til flere søknader om sosialhjelp, men det har også vært en økning i behovet for sosialhjelp i andre grupper, som unge, enslige og barnefamilier.

For arbeidsledige som er nykommere på arbeidsmarkedet, og dermed ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger, kan økonomisk sosialhjelp være en aktuell ytelse. Konjunkturutviklingen framover vil påvirke hvor mange som vil søke om sosialhjelp, men også demografiske forhold vil spille en stor rolle. Det er vanlig at det er en høy andel mottakere av sosialhjelp blant flyktninger de første årene etter ankomst til landet, før de er blitt integrert i arbeidslivet. Dersom uroen i verden vedvarer og krigen i Ukraina fortsetter, kan det føre til at flere får behov for NAVs tjenester, inkludert økonomisk sosialhjelp.

7.8. Refleksjonsspørsmål

- Hvem er de viktigste samarbeidspartnere for NAV for å bedre levekårene for ulike utsatte grupper, og hvordan bør det foregå i praksis?
- Hvordan kan NAV gi gode sosiale tjenester til flyktninger, som både sikrer et forsvarlig livsopphold og bidrar til økt overgang til arbeid?
- Hvordan kan NAV bidra til høy sosial mobilitet blant barn og unge som vokser opp i familier med lav inntekt?

7.9. Trendene med størst usikkerhet

Det er stor usikkerhet om utviklingen i husholdningenes kjøpekraft framover.

Det siste året har økte priser og renter ført til en økning i utgiftene for husholdningene. Prisen på strøm, drivstoff og matvarer har økt betydelig. Flere husholdninger som tidligere klarte seg selv, har fått problemer med å få endene til å møtes. Dersom prisene fortsetter å øke mer enn husholdningenes inntekter, det være seg lønn eller stønader, kan flere husholdninger nederst i inntektsfordelingen måtte søke om hjelp fra NAV. Dette vil føre til en økning i antall brukere som får behov for sosiale tjenester fra NAV, som økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning og hjelp til å skaffe bolig.

Det er stor usikkerhet omkring situasjonen internasjonalt i tida framover. Økt uro internasjonalt har ikke bare innvirkning på prisutviklingen i Norge. Krigen i Ukraina har ført til at mange ukrainere har flyktet fra landet, og en del av dem har kommet til Norge. Som tidligere vist, har UDI registrert over 41 600 ukrainere som har søkt beskyttelse i Norge, og det ligger an til et rekordhøyt antall flyktninger i 2023 (UDI 2023b). Det er vanlig at flyktninger trenger ulike former for bistand fra NAV de første årene etter ankomst. Dersom krigen i Ukraina vedvarer, må vi regne med at NAV må bruke betydelige ressurser på å hjelpe flyktninger til å bli integrert i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

7.10. Kilder

Ekren, Rachel og Ola Nestvold Grendal (2021) *Barn i vedvarende lavinntekt klarer seg litt dårligere i utdanning og arbeid*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/barn-i-vedvarende-lavinntekt-klarar-seg-litt-darligere-i-utdanning-og-arbeid>

Fløtten, Tone og Roy A. Nielsen (2020). *Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*. Vedlegg til «Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)». <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/>

eksterne-rapporter/barnefattigdom-en-kunnskapsoppsummering-2

Furuberg, Jorunn, Espen Steinung Dahl, Ivar Lima, Ida Bring Løberg, Heidi Nicolaisen, Elisabeth Munch-Ellingsen og Cathrine Haugen (2021) *Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2022*. NAV-rapport, 6–2022. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-sosiale-tjenester/lavinntekt-og-levekar-i-norge.tilstand-og-utviklingstrekk-2022>

Grini, Knut Håkon og Malin Pettersen (2021) *Få voksne i jobb i lavinntektshushold med barn*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/fa-voksne-i-jobb-i-lavinntektshushold-med-barn>

Hattrem, Aurora (red.) (2022) *Økonomi og levekår for lavinnteksgrupper 2022*. SSB rapport 2022/45. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/okonomi-og-levekar-for-lavinnteksgrupper-2022>

Hattrem, Aurora og Håverd Bergesen Dalen (2022) *Uforetrygdde henger etter i inntektsutviklingen*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/uforetrygdde-henger-etter-i-inntektsutviklingen>

Lian, Bård, Odd Erik Nygård, Thor Olav Thoresen og Trine Engh Vattø (2022) «De økte utgiftene for husholdningene i 2022 – hvem rammes mest?» SSB rapport, 2022/46. Oslo -Kongsvinger SSB

NAV (2022) *Tabell Minstepensjonister. Kjønn og alder. Desember 2012–2022*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/pensjon-statistikk/alder-spensjon>

Normann, Tor Morten og Jon Epland (2023) *Færre barn med vedvarende lavinntekt i 2021*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/faerre-barn-med-vedvarende-lavinntekt-i-2021>

Pettersen, Malin (2022) *Rekordmange unge kombinerer jobb og skole*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/rekordmange-unge-kombinerer-jobb-og-skole>

Poppe, Christian og Kempson, Elaine (2022) *Dyrtid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022*. Sifo-rapport, 8/2022. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3021799/SIFO-rapport%208-2022%20Dyrtid%20under%20oppseiling%20II.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

SSB (2022a) *Tabell 12599: Personer i husholdninger med lavinntekt (EU- og OECD-skala), etter ulike grupper. Antall og prosent 2008 – 2020*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12599/>

SSB (2022b) *Tabell 12128: Økonomisk romslighet og betalingsvansker, etter inntektsgruppe 2011–2021*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12128/>

SSB (2023a) *Tabell 11346 Eierstatus, etter inntektsgruppe. Husholdninger (K) 2015–2022*. <https://www.ssb.no/statbank/table/11346>

SSB (2023b) *Tabell 13138. Sosialhjelpstilfeller, utbetalt beløp og stønadstid (K) 2015 – 2022* <https://www.ssb.no/statbank/table/13138><https://www.ssb.no/statbank/table/13138>

Sørlien, Karsten (2022) *1 av 5 bor alene*. <https://www.ssb.no/befolkning/barn-familier-og-husholdninger/statistikk/familier-og-husholdninger/artikler/1-av-5-bor-alene>

UDI (2023a) *Statistikk om Ukrainasituasjonen - UDI*. Nettside lastet ned 6. mars 2023. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/>

UDI (2023b) *Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina*. Rapport 7. februar 2023. <https://www.udi.no/globalassets/statistikk-og-analyse/ukraina/230207-scenarioer-om-antall-flyktninger-fra-ukraina-godkjent.pdf>

8. HELSE

Av: Jon Petter Nossen

Oppsummering: Bedre folkehelse, venter stabil utvikling for helserelaterte trygdeytelser

Forventet levealder i Norge har økt jevnt de siste 20 årene, og det ventes fortsatt økning fram mot 2035. Folkehelsen har også blitt klart bedre i samme periode, og særlig for menn. Dette vises ved at befolkningens sykdomsbyrde, som omfatter helsetap både i form av død og svekket helse, har blitt markant redusert.

For befolkningen som helhet ventes en svak økning i sykdomsbyrden fram mot 2035, til tross for at det forventes en bedring i nesten alle aldersgrupper. Det skyldes den sterke økningen i antall eldre. Det vil føre til økt behov for helse- og omsorgstjenester, herunder blant annet hjelpemidler fra NAV. Usikkerheten er særlig stor for smittsomme sykdommer, og det skyldes mulige framtidige pandemier, konsekvenser av klima- og miljøendringer, og risikoen for økt antibiotikaresistens.

For befolkningen i arbeidsfør alder (her 20–69 år) ventes det fortsatt reduksjon i sykdomsbyrden fram mot 2035, selv om den kan bli noe svakere enn før. Denne aldersgruppen er særlig viktig for NAV, siden det i stor grad er den som mottar helserelaterte trygdeytelser og som ofte får omfattende oppfølging i forbindelse med dette, med sikte på å komme i arbeid. Reduksjonen gjelder særlig hjerte- og karsykdommer, men også kreft. Det ventes uendret sykdomsbyrde for muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser. Forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen har vært stabil over tid, selv om andelen av befolkningen som er i kontakt med helsetjenesten for psykiske lidelser, har økt noe. Likevel har psykiske lidelser økt som årsak til mottak av helserelaterte trygdeytelser fra NAV. Det er mulig at denne trenden vil fortsette, da det blant annet kan henge sammen med økte krav i arbeidslivet, økt åpenhet om psykiske lidelser og økt tendens til å forklare sammensatte problemer med helseutfordringer.

De siste 10 årene før koronapandemien var det en klar nedgang i andelen av befolkningen 18–66 år som mottok helse-

relaterte ytelser fra NAV. Nedgangen forklares gjerne med bedre folkehelse, høyere utdanningsnivå og flere arbeidsinnvandrere, samt innstrammingene i regelverket for arbeidsavklaringspenger i 2018. Under pandemien har andelen økt nesten tilbake til det tidligere nivået, og ved utgangen av 2021 mottok knapt 18 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år helserelaterte ytelser. For unge under 30 år var denne andelen stabil før pandemien, men andelen med uføretrygd økte likevel kraftig, samtidig som færre mottok sykepenger og AAP. Økningen i andelen med uføretrygd blant de unge skyldes økt tilstrømming av nye uføretrygdde under 25 år, og særlig i alderen 18–19 år. Denne økningen knyttes til et økt antall unge med diagnoser innen psykisk utviklingshemming og autisme. En viktig forklaring kan være at flere blir født med funksjonshemminger fordi flere kvinner får barn senere i livet, og/eller fordi flere for tidlig fødte barn overlever med nevrologiske og psykiske senskader.

Framskrivninger som blant annet tar hensyn til demografiske endringer, anslår at andelen av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte ytelser vil være stabil fram mot 2035. Bedring av folkehelsen kan isolert sett forventes å bidra til en nedgang. At høy etterspørsel etter arbeidskraft gir gode vilkår for arbeidsinkludering, trekker også i samme retning. Det økende antallet unge uføretrygdde og risiko for at omsittinger på arbeidsmarkedet gir utstøting fra arbeidslivet, kan trekke i motsatt retning. Anslagene er usikre.

For å bidra til å sikre høy sysselsetting og begrense mottaket av trygd, vil det være behov for mer systematisk kunnskap om hvordan oppfølgingen virker, og en mer målrettet bruk av ulike virkemidler. Oppfølgingen bør i større grad være uavhengig av ytelse og diagnose, og foregå i samarbeid med den enkelte bruker, arbeidsgivere, helsesektoren og utdanningssektoren.

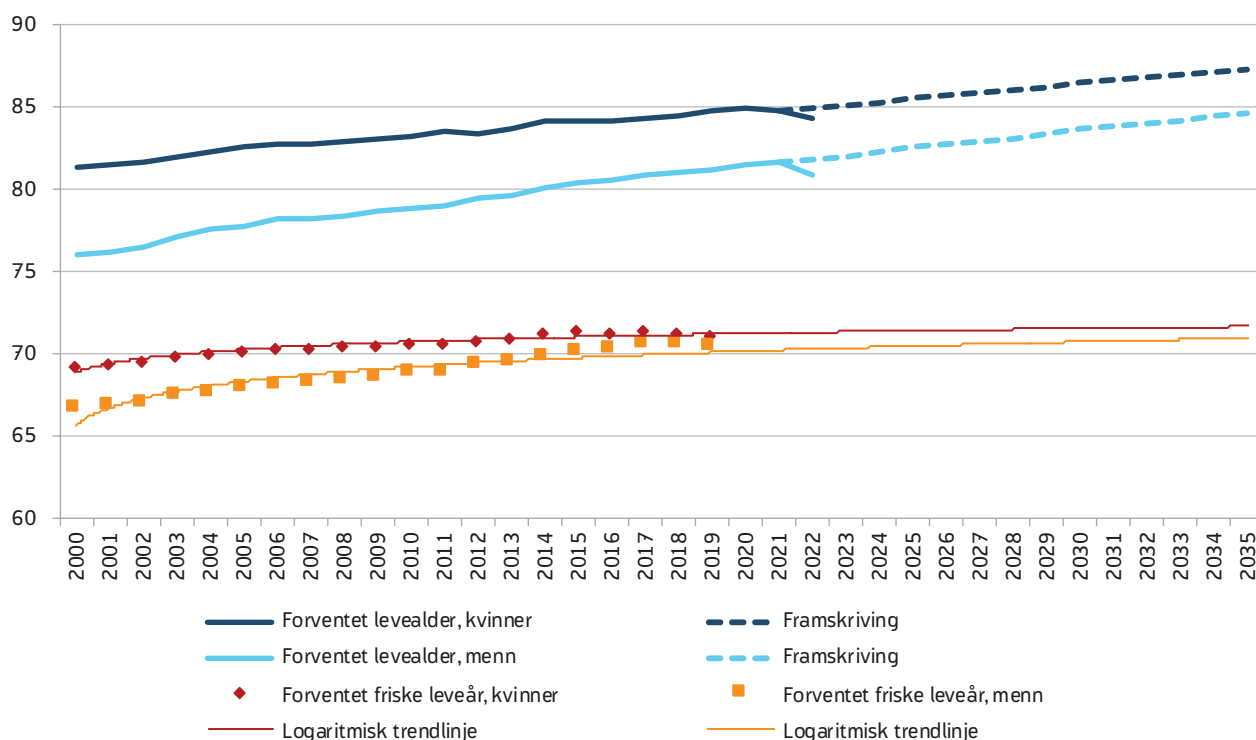
8.1. Innledning

Ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO) kjennetegnes god helse av både fysisk, mentalt og sosialt velvære, og ikke kun fravær av sykdom. Vi finner denne vide definisjonen igjen i folkehelseloven, som definerer «folkehelse» som befolkningens helsetilstand og hvordan denne fordeler seg i befolkningen, og «folkehelsearbeid» som samfunnets innsats for å fremme helse og trivsel. Formålet med loven er å «(...) bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelse-

arbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse».

Dette vide perspektivet har to viktige implikasjoner. For det første at helsens påvirkningsfaktorer blir en nærmest integrert del av folkehelsebegrepet, for eksempel en god barndom, miljømessige faktorer, arbeidsmiljø og økonomiske og materielle ressurser. For det andre at langt flere aktører enn de typiske hel-

Figur 8.1. Forventet levealder i Norge i perioden 2000–2022 med framskriving for 2021–2035 (utarbeidet før 2022-tallene kom) (SSBs middelalternativ), samt forventet antall friske leveår 2000–2019 med logaritmisk trendlinje fram til 2035. Etter kjønn



Kilde: Human Mortality Database, SSB og Global Burden of Disease-prosjektet

seinstitusjonene har et ansvar for folkehelsearbeidet. Ikke minst har kommunene og ulike statlige aktører en viktig rolle.

Selv om NAV ikke er en helseinstitusjon, har vi altså en rolle når det gjelder å fremme folkehelsen. Denne rollen er kanskje mest framtrødende i NAVs oppgaver innen sosiale tjenester, arbeidsrettet oppfølging, inntektssikring til dem som ikke er i arbeid, samt ved forebygging og oppfølging av sykefravær. I denne sammenhengen er det spesielt viktig at mange av NAVs brukere mottar tjenester og/eller ytelser som følger av helseutfordringer («sykdom, skade eller lyte» i folketrygdloven) og konsekvensene det kan ha for arbeids- og inntektsevnen.

Vi kan naturlig nok ikke omtale alt NAV gjør som kan relateres til helse. I første del av dette kapitlet studerer vi noen indikatorer på utviklingen i folkehelsen. I andre del forsøker vi å si noe om hva vi kan forvente fram mot 2035 om mottak av helserelaterte trygde-

telser, basert på forventninger om utviklingen i folkehelsen, den demografiske utviklingen og enkelte andre faktorer. I tredje del vil vi kort omtale metoder for inkludering i arbeidsmarkedet som er spesielt rettet mot grupper som står i fare for langvarig utenforskap og som tradisjonelt har vært ivaretatt av helsevesenet. Andre kapitler, som levekår og arbeidsmarked, berører også helseområdet, selv om disse ikke har et eksplisitt helseperspektiv.

8.2. Bedring av folkehelsen motvirkes av aldring

Et av de mest brukte mål på folkehelsen er forventet levealder, det vil si hvor lenge en person som blir født et gitt år vil leve, dersom dødeligheten på hvert enkelt alderstrinn samme år forblir konstant hele levetiden. Figur 8.1 angir utviklingen i forventet levealder i Norge for kvinner og menn som ble født fram til 2022, og framskrivninger til 2035 (SSBs middelalternativ) som ble utarbeidet før 2022-tallene var tilgjengelige. Fra

2021 til 2022 var det et markant brudd i utviklingen: Forventet levealder sank med 0,7 år for menn og 0,4 år for kvinner. Samlet for perioden 2000 til 2022 økte forventet levealder mest blant menn, med 5,0 år i gjennomsnitt, mot 3,0 år for kvinner. Likevel har kvinner fortsatt drøyt tre år lengre forventet levealder enn menn.

Det er ingen selvfølge at vi blir friskere etter hvert som levealderen øker. Bedre behandling av alvorlig sykdom som kreft og hjertesykdom, kan føre til at vi får flere leveår med redusert helse. Beregninger av forventet antall friske leveår viser at denne indikatoren har økt svakere enn forventet levealder, og de siste årene før pandemien har den vært stabil for menn og gått noe ned for kvinner (det finnes ikke nyere tall enn for 2019, jf. figur 8.1). Som følge av dette, har differansen mellom forventet levealder og antall friske leveår økt. Dersom denne tendensen fortsetter over tid, som trendlinjene i figuren antyder, vil det innebære et økt antall leveår med sykdom og uførhet. For NAV kan en viktig konsekvens i så fall være at behovet for hjelpemidler kan øke enda mer enn økningen i antall eldre. Imidlertid beregnes forventet antall friske leveår på grunnlag av en rekke ulike typer helseopplysninger, herunder selvrapporterte, og er et mer usikkert mål enn forventet levealder. Andre studier viser

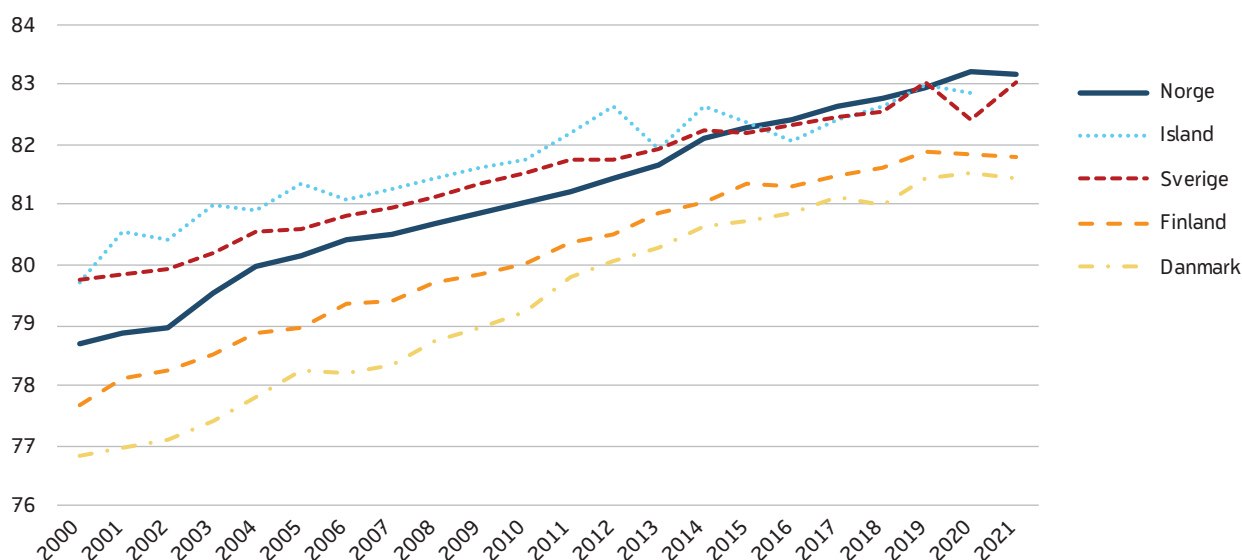
en mer positiv utvikling (jf. diskusjon i Syse og Strand 2022). For eksempel viser HUNT-studien fra Trøndelag en økning i «disability-free life expectancy» (leveår uten uførhet) fra 1995 til 2017 blant eldre over 70 år. Men her kan det ikke utelukkes at gradvis lavere svarandel i undersøkelsen over tid har ført til seleksjon, ved at de som er friske gradvis har blitt mer overrepresentert (Storeng mfl. 2021).

Norge er blant landene i verden med høyest forventet levealder. Denne indikatoren har også vokst noe sterkere i Norge i perioden 2000–2021 enn i de andre nordiske landene, med unntak av Danmark (figur 8.2). I 2000 var Norge midt på treet i Norden, mens vi i 2021 lå høyest sammen med Island og Sverige.

Koronapandemiens påvirkning på folkehelsen

Koronapandemien regnes som en av de største folkehelsekrisene i nyere tid. Ifølge Folkehelseinstituttet har Norge hatt færre dødsfall og sykehusinnleggelser enn de fleste land vi vanligvis sammenligner oss med (Tvedten mfl. 2021). Antall dødsfall lå litt lavere enn normalt i deler av det første året etter nedstengingen, men har fra høsten 2021 til begynnelsen av 2023 ligget over tallene fra før pandemien (figur 8.3).¹⁰ På årsbasis gikk dødeligheten (målt som antall døde per

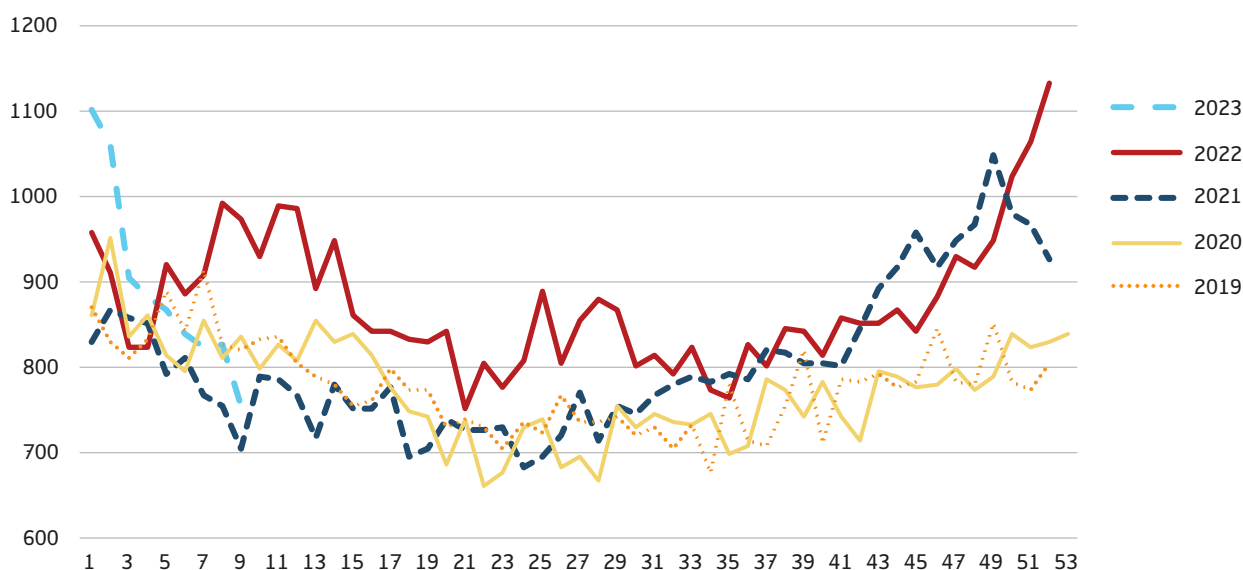
Figur 8.2. Forventet levealder i de nordiske landene i perioden 2000–2021.



Kilde: Human Mortality Database

¹⁰ <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/dode/artikler/her-finner-du-ukentlige-tall-pa-antall-dode>

Figur 8.3. Antall døde i Norge i årene 2019–2023, fordelt på uke. Foreløpige tall



Kilde: SSB

100 000 middelfolkemengde) litt ned i 2020, som den også hadde gjort i årene før. Men deretter økte dødeligheten fra 7,5 til 7,8 i 2021, og videre til 8,4 i 2022. Dette tilsvarer en samlet økning på 12 prosent de to årene, og økningen var omtrent like stor for kvinner og menn.¹¹ Mesteparten av overdødeligheten skal skyldes dødsfall knyttet til covid-19.¹²

Selv om dødeligheten i Norge sannsynligvis økte mindre enn i andre land, har pandemien og smitteverntiltakene hatt stor påvirkning på folkehelsen. Blant annet gir gjennomgått covid-19 risiko for ulike følgetilstander og senfølger, kjent som «long covid». En nylig gjennomgang av forskningen på dette området konkluderer med at minst 10 prosent av alle med gjennomgått covid-19 får «long covid», og det skal være identifisert mer enn 200 symptomer knyttet til en rekke ulike organsystemer (Davis mfl. 2023). Symptomene kan være langvarige, og i noen tilfeller livsvarige. Det er imidlertid uklart i hvilken grad senfølgene etter covid-19 er mer alvorlige eller langvarige enn

det man ser etter andre virusinfeksjoner.¹³ Risikoen for langvarige symptomer er størst for dem som har vært innlagt på sykehus, særlig de som har vært lagt inn på intensivavdeling og/eller som har fått respiratorbehandling.

Ifølge Folkehelseinstituttet har det i perioder med strenge smitteverntiltak vært en økning i psykiske plager og en nedgang i livskvalitet, men lite tyder på at det har blitt en varig forverring i befolkningens psykiske helse. Noen grupper kan imidlertid være mer utsatte enn andre, og kanskje særlig barn og unge, som følge av nedstenging av blant annet skoler og universiteter og bruk av digital fjernundervisning.

Sykefraværet økte med 9 prosent fra 2019 til 2021. Nossen (2022) viser at økningen i legemeldt sykefravær i denne perioden ikke skyldtes en økning i antall sykefravær, som man skulle forvente på grunn av de mange, vanligvis kortvarige, koronarelaterte sykefraværene (herunder mistenkt/bekreftet covid-19 og fravær på grunn av pålagt karantene). Økningen skyldtes i all hovedsak økt *varighet* av de legemeldte sykefraværene. Noe av forklaringen kan være redusert behov

¹¹ <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/dode/artikler/forventa-levealder-falt-i-2022>

¹² <https://www.fhi.no/nyheter/2022/overdodelighet-pa-7-prosent-i-2022/>

¹³ <https://www.fhi.no/publ/2022/senfolger-etter-covid-19-og-nyoppstatt-sykdom-etter-covid-19/>

for korttidsfravær som følge av hjemmekontor og permitteringer, men det bidrar ikke til å forklare at antallet langvarige sykefravær økte. Årsakene er nok sammensatte, men det virker sannsynlig at i hvert fall en del av økningen skyldes senfølger av covid-19.

Vinteren 2022–2023 har den samlede belastningen på helsevesenet i Norge vært stor på grunn av både covid-19 og uvanlig stort omfang av influensa, RS-virus og andre virusinfeksjoner, noe som skyldes at vi har mindre beskyttelse mot disse enn i tidligere år. Det er fortsatt usikkerhet om pandemiens videre utvikling, blant annet er det fortsatt en risiko for ugunstige virusmutasjoner.

Kraftig redusert sykdomsbyrde de siste tiårene¹⁴

Et stort globalt prosjekt har utarbeidet statistikk til og med 2019 og framskrivinger for 2020–2050 av sykdomsbyrden i ulike land, der tallene for Norge er omtalt i en rapport fra Folkehelseinstituttet.¹⁵ Begrepet sykdomsbyrde er ment å fange opp helsetap både i form av død (dødelighet) og svekket helse (sykelighet). Vi vil her oppsummere hva den historiske utviklingen i sykdomsbyrden og framskrivingene sier oss om befolkningens forventede helsetilstand i Norge i årene fram til 2035.¹⁶

Fra 2000 til 2019 er det observert en markant nedgang i sykdomsbyrden i befolkningen (figur 8.4, heltrukne linjer). Dette er tilfelle enten vi ser på totaltall (uten aldersjustering) eller begrenset til såkalt arbeidsfør alder, her 20–69 år. Nedgangen har vært større for menn enn for kvinner, og det har dermed blitt en utjevning mellom kjønnene i perioden. Ut fra dette tallgrunnlaget kan vi si at befolkningen i Norge fikk klart

bedre helse fra 2000 til 2019. De siste observerte tallene gir imidlertid inntrykk av et visst brudd i utviklingen før pandemien, siden sykdomsbyrden nådde det laveste nivået i 2017 og skal ha økt noe i 2018 og 2019.

Nedgangen i sykdomsbyrden har vært størst for skader og ulykker, samt smittsomme sykdommer. Men også ikke-smittsomme sykdommer, som utgjør hovedtyngden av sykdomsbyrden, har hatt en betydelig nedgang. I sistnevnte gruppe har det vært en spesielt stor nedgang i hjerte-/karsykdommer. Om vi fordeler sykdomsbyrden i 2019 på sykdomsgrupper, står kreft og hjerte-/karsykdommer for de største andelen (18 % og 14 %). Dernest følger muskel-/skjelettlidelser (10 %), psykiske lidelser (8 %), andre ikke-smittsomme sykdommer (8 %) og nevrologiske sykdommer (8 %).

Aldring ventes å føre til at sykdomsbyrden øker svakt ...

Utviklingen i sykdomsbyrden forventes å være mindre gunstig de neste tiårene. Framskrivingene viser at det totalt (i gjennomsnitt for befolkningen) forventes en svak økning i sykdomsbyrden fra 2019 til 2035 for både kvinner og menn (figur 8.4, stiplede linjer)¹⁷. Den viktigste grunnen til er at vi blir flere eldre, noe som skyldes både økt levealder og at de store fødselskohortene i etterkrigstiden har begynt å passere 75 år. Selv om disse i snitt er friskere enn tidligere kohorter, vil økt gjennomsnittsalder i befolkningen blant annet medføre at en økende andel vil leve med kroniske sykdommer.

... men synkende sykdomsbyrde i aldersgruppen 20–69 år

Vi ser at forventet utvikling for aldersgruppen 20–69 år er ganske annerledes enn for befolkningen som helhet. Denne aldersgruppen («arbeidsfør alder») forventes å ha en betydelig nedgang i sykdomsbyrden, noe som står i en viss kontrast til observert utvikling i 2017–2019, og igjen: sterkest nedgang for menn. Framskrivingene tilsier en nedgang i sykdomsbyrden for alle tiårige aldersgrupper, med unntak av den over 90 år. Aldersjusterte framskrivinger for befolkningen

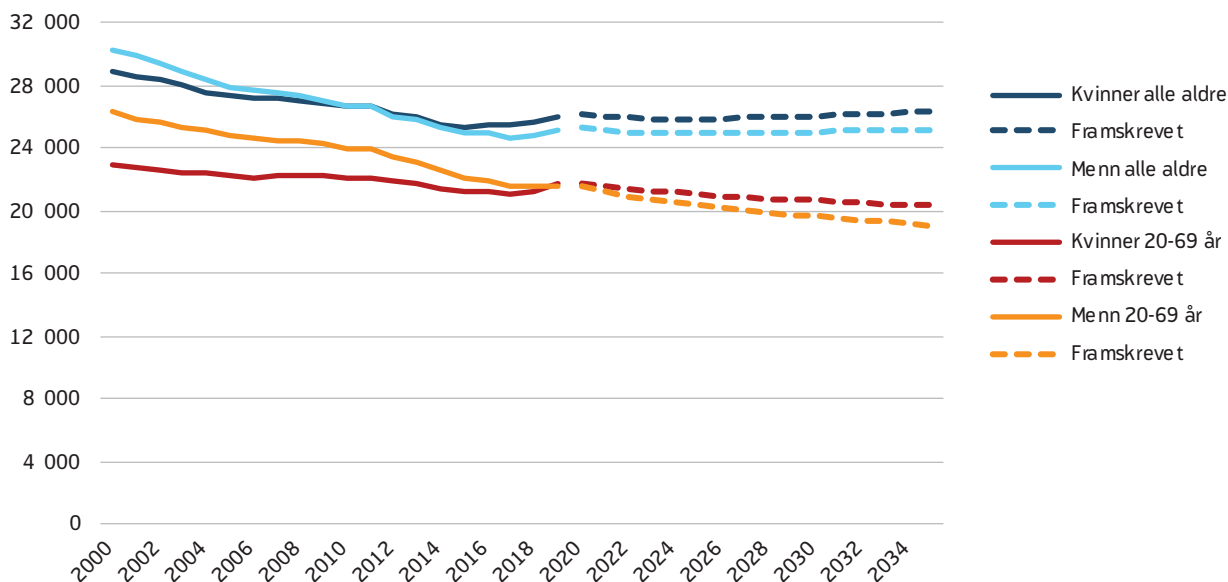
¹⁴ En stor takk til Ann Kristin Skringmo Knudsen ved Folkehelseinstituttet for hjelp med sykdomsbyrden inklusive tilgang på data og framskrivinger.

¹⁵ <https://www.fhi.no/nettpub/fremtidens-utfordringer-for-folkehelsen/del-1-3/sykdomsbyrde-i-norge-i-2050/?term=&h=1>.

¹⁶ Sykdomsbyrde omfatter mer presist dødsfall, tapte leveår og år med helsetap. Summen av de to siste omtales i Global Burden of Disease-prosjektet som Disability-Adjusted Life Years (DALY), som er det vi her kaller sykdomsbyrde. Beregningene i prosjektet gir oversikt over hvordan sykdomsbyrden fordeler seg på ulike sykdommer, skader og risikofaktorer, samt endringer over tid og fordeling etter geografi, alder og kjønn. Det er det samme datagrunnlaget som ligger til grunn for forventet antall friske leveår (jf. figur 8.1).

¹⁷ Beskrivelsen er basert på punkttestimater fra referansescenariot, som anses som det mest sannsynlige. Vi ser altså bort fra de alternative scenarioene og oppgitte usikkerhetsintervaller.

Figur 8.4. Sykdomsbyrden målt som summen av tapte leveår og ikke-dødelig helsetap per 100 000 i befolkningen, etter kjønn. Totalt og aldersgruppen 20–69 år. Observert (2000–2019) og framskrevet (referansescenariot 2020–2035)



Kilde: Global Burden of Disease-prosjektet

samlet viser også en nokså klar nedgang for både kvinner og menn (ikke vist), men dette er altså ikke nok til å oppveie at befolkningen totalt sett blir eldre og at vi totalt sett dermed får større sykdomsbyrde.

For aldersgruppen 20–69 år ble sykdomsbyrden redusert med 18 prosent for menn og 5 prosent for kvinner fra 2000 til 2019, og framskrivingene fram til 2035 viser en fortsatt klar nedgang. Igjen er nedgangen noe sterkere for menn enn kvinner, med henholdsvis 11 og 7 prosent. At sykdomsbyrden i denne aldersgruppen fortsatt forventes å bli redusert, er viktig sett fra NAVs ståsted, siden det i stor grad er aldersgruppen 20–69 år som mottar helserelaterte trygdeytelser¹⁸ og som ofte får omfattende oppfølging med sikte på inkludering i arbeidslivet.

Liten økning for kreft og muskel-/skjelettlidelser, stabilt for psykiske lidelser

For befolkningen som helhet forventes det en svak økning fra 2019 til 2035 i den delen av sykdomsbyrden

som skyldes ikke-smittsomme sykdommer, og en noe sterkere økning for smittsomme sykdommer, selv om det her er spesielt stor usikkerhet. Det forventes en svak nedgang for skader og ulykker. Når vi fordeler på sykdomsgrupper, er det forventet en liten økning i sykdomsbyrden knyttet til kreft og muskel-/skjelettlidelser (henholdsvis +5 % og +4 %), men en viss nedgang for hjerte-/karsykdommer (-11 %) og psykiske lidelser (-2 %) (figur 8.5). Framskrivningene for psykiske lidelser viser ingen betydelig økning for noen 5-årige aldersgrupper, men dette er kanskje de mest usikre framskrivingene (se eget avsnitt om psykiske lidelser under).

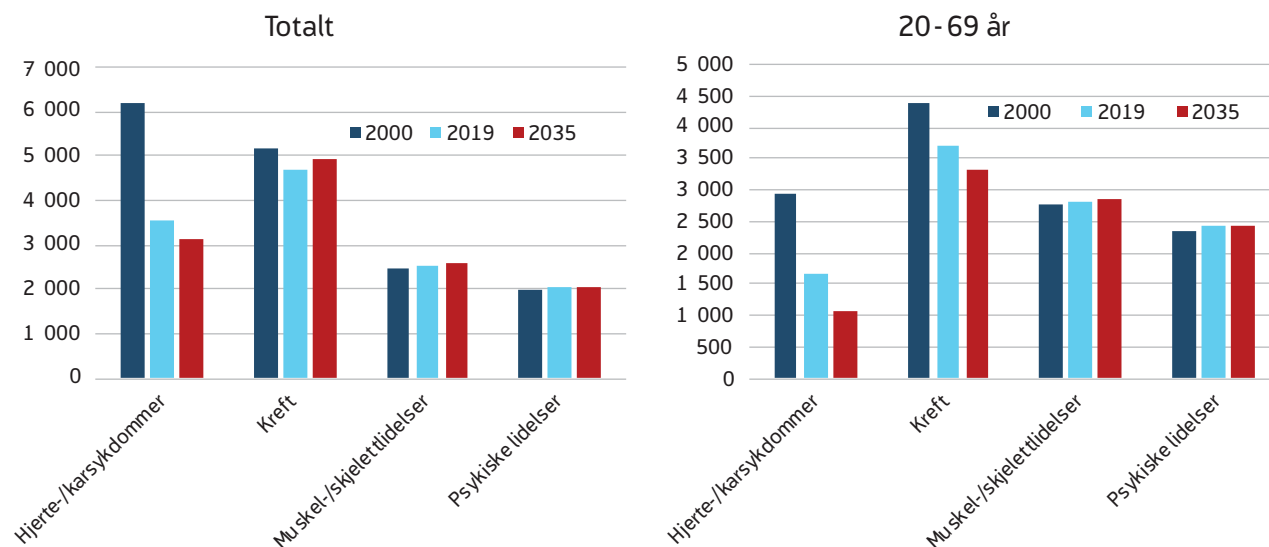
Når vi begrenser til aldersgruppen 20–69 år, forventes det en betydelig reduksjon i sykdomsbyrden knyttet til både hjerte-/karsykdommer og kreft (henholdsvis -34 % og -11 %), men omtrent uendret sykdomsbyrde for muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser.

Sykdomsbildet kan endres brått

Sykdom forårsaket av infeksjoner utgjør en liten del av den totale sykdomsbyrden i Norge, men som koronapandemien har vist, kan dette ikke tas for gitt. Det er særlig risiko og usikkerhet knyttet til mulig framtidige pandemier og økt antibiotikaresistens, men også

¹⁸ Det er i hovedsak personer i aldersgruppen 18–66 år som kan motta helserelaterte trygdeytelser, men det er brukt en litt avvikende aldersgruppe her ettersom datagrunnlaget er basert på faste aldersintervaller.

Figur 8.5. Sykdomsbyrden målt som summen av tapte leveår og ikke-dødelig helsetap per 100 000 i befolkningen. Utvalgte sykdomsgrupper. Totalt og aldersgruppen 20–69 år. Observert (2000 og 2019) og framskrevet (referansescenariot 2035)



Kilde: Global Burden of Disease-prosjektet

smittestoffer i mat og urent drikkevann. Infeksjonssykdommer kan øke sykdomsbyrden, siden de kan være dødelige og det kan ta lang tid å bli frisk av alvorlige infeksjoner, særlig dersom det dreier seg om resistente bakterier¹⁹. Vi kan heller ikke se bort fra at folkehelsen i Norge kan bli negativt påvirket av klima- og miljøendringer, eller av krig og terrorisme. De omfattende lidelsene den russiske krigføringen har påført befolkningen i Ukraina, samt flyktningestrømmen derfra, er en påminnelse om at en positiv utvikling i folkehelsen aldri er garantert.

Lite dokumentasjon på at forekomsten av psykiske lidelser har økt

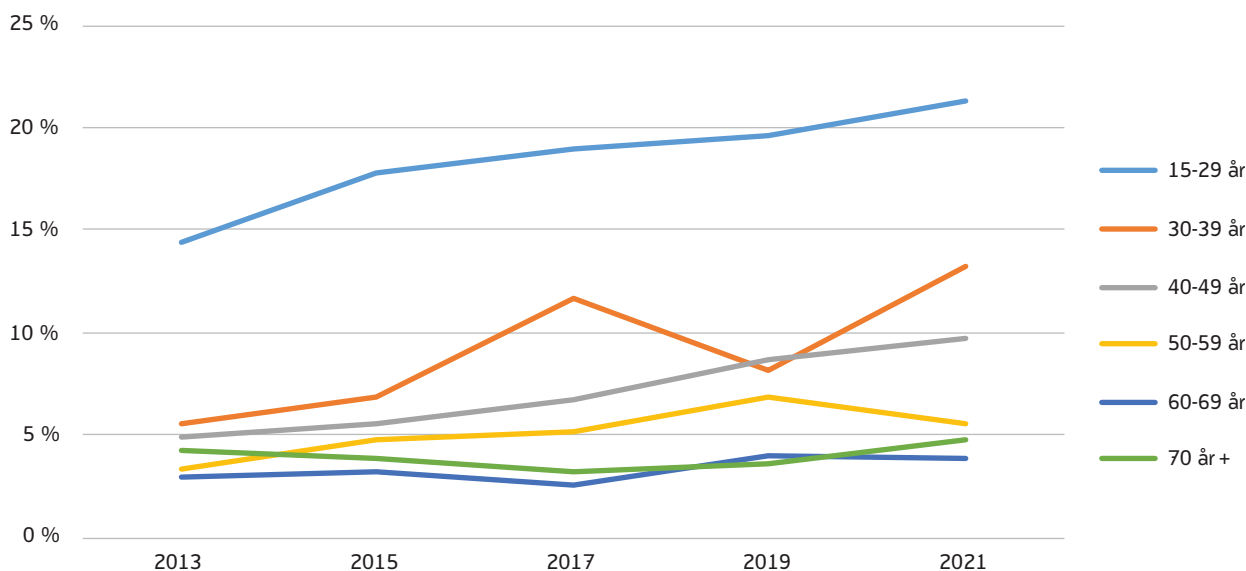
Psykiske lidelser er relativt utbredt i befolkningen og har store konsekvenser for ressursbruken i NAV. Det skyldes at disse lidelsene ofte medfører behov for langvarig og tett oppfølging for å komme i arbeid eller tilbake til arbeid, samt langvarig inntektssikring. Ettersom det i dag er langt mer åpenhet om psykiske lidelser enn tidligere, ikke minst i media, kan man få inntrykk av at

forekomsten av slike lidelser er økende, men ifølge Folkehelseinstituttet har andelen med psykiske lidelser i den voksne befolkningen generelt vært stabil siden årtusenskiftet (Reneflot mfl. 2018). Det samme viser tallene for utviklingen i sykdomsbyrden i Norge, samt framskrivingene av disse fram til 2035 (som gjennomgått over). Andelen av befolkningen som er i kontakt med helsetjenesten for slike lidelser, har imidlertid økt noe. I 2020 var om lag 22 prosent av alle kvinner 15–64 år og 15 prosent av alle menn i samme alder i kontakt med primærhelsetjenesten for psykiske symptomer og plager, mot henholdsvis 17 prosent og 12 prosent i 2010. Andelen som var i kontakt med spesialisthelsetjenesten for psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser har økt mindre, fra henholdsvis 6 og 4 prosent i 2010 til 7 og 5 prosent i 2020. Folkehelseinstituttet forklarer økningen med samhandlingsreformen og at psykiske lidelser tidligere kan ha blitt underbehandlet. De påpeker dessuten at det hovedsakelig er mindre alvorlige psykiske lidelser som har økt²⁰.

¹⁹ <https://www.fhi.no/nettpub/fremtidens-utfordringer-for-folkehelsen/del-1-3/3.-mulige-trusler-fra-smittsomme-sykdommer/?term=&h=1>

²⁰ <https://www.fhi.no/nettpub/hin/psykisk-helse/psykiske-lidelser-voksne/?term=&h=1>. Siden en del har psykiske lidelser uten å være i kontakt med helsetjenesten, vil den reelle forekomsten være høyere.

Figur 8.6. Hvor plaget har du vært av hver av disse plagene i løpet av den siste uken (til og med i dag)? - Følelse av håpløshet med hensyn til framtida. Prosentandel som har svart ganske mye eller veldig mye plaget



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

Blant unge, og særlig unge kvinner, er det en noe økende andel som rapporterer om psykiske plager og som oppsøker helsetjenesten for plagene. I Ungdata-undersøkelsen har det vært en økning i andelen unge jenter som oppgir psykiske plager, men pandemien ga ingen ytterligere økning (Bakken 2022). Internasjonale studier tyder på at forekomsten av psykiske lidelser er høyere blant unge voksne enn blant eldre²¹. Data om selvrapporterte psykiske plager viser at rundt 1 av 5 unge (15–29 år) er plaget av en følelse av håpløshet med hensyn til fremtiden (figur 8.6). Blant unge kvinner svarer 28 prosent at de er ganske mye eller veldig mye plaget av dette, mens andelen unge menn, er 15 prosent. Andelene som rapporterer om slike plager er økende i alle aldersgruppene under 50 år, men i liten grad i eldre aldersgrupper. Det er også en økning i andel unge som sier at de er plaget av å være nedtrykt og tungsindig, som føler seg unyttige og lite verdt og som kjenner på alt er et slit (Norsk Monitor, figurer ikke vist). Det er grunn til å tro at psykiske symptomer og plager kan være spesielt hem-

mende for unge som forsøker å fullføre en utdanning og etablere seg i arbeidslivet. Det er derfor viktig for NAV å følge med på utviklingen i psykisk helse blant unge.

Betydelig sosial ulikhet i helse

Til tross for at vi i Norge har mindre inntektsulikhet og høyere utdanningsnivå enn i de fleste andre land i Europa, varierer mange helseindikatorer mer etter sosial status i Norge²². Personer med lang utdanning og høy inntekt lever lengre og har bedre helse enn de som har kortere utdanning og lavere inntekt. For eksempel er forventet antall leveår etter fylte 35 år 5–6 år høyere for personer med universitetsutdanning enn for de med bare grunnskole. Denne forskjellen har økt de siste 20 årene blant kvinner, men ikke blant menn.

Mange ulike faktorer bidrar til å skape og opprettholde sosiale ulikheter i helse. Blant disse er oppvekstvilkår, boligforhold, utdanningsnivå, yrke, og arbeidsdeltakelse, og risikofaktorer som røyking,

²¹ <https://www.fhi.no/nettpub/hin/psykisk-helse/psykiske-lidelser-voksne/?term=&h=1>

²² <https://www.fhi.no/nettpub/hin/samfunn/sosiale-helseforskjeller/>

kosthold og fysisk aktivitet, samt overvekt og fedme. Her har det vært en gunstig utvikling de siste tiårene, særlig når det gjelder antall dagligrøykere. I tillegg kommer bruk av rusmidler. De vanligste rusrelaterte lidelsene er knyttet til skadelig bruk eller avhengighet av alkohol²³. Men også andre rusmidler har betydelige skadevirkninger, herunder vanedannende legemidler, cannabis, amfetaminer og heroin og andre opioider. Utviklingen i bruk av rusmidler er vanskelig å tallfeste, og vi vil derfor ikke gå nærmere inn på dette her.

De sosiale ulikhetene i helse påvirker NAV blant annet ved at en relativt stor andel av de som søker om helserelaterte trygdeytelser, har forholdsvis lav utdanning og derfor noe begrensede muligheter i arbeidsmarkedet. Dette er noe vi må ta hensyn til i den arbeidsrettede oppfølgingen og ved kontakt med mulige arbeidsgivere.

Innvandrerers helse

Det finnes relativt lite kunnskap om innvanderers helse i Norge. Dette henger sammen med at personer med innvandrerbakgrunn er en heterogen gruppe. I gjennomsnitt er innvanderne yngre enn den øvrige befolkningen, og noen sykdommer og helserisikoer er mindre utbredt i enkelte innvandrergrupper enn i den øvrige befolkningen²⁴. Det gjelder for eksempel flere kreftformer, og alkoholbruk. Andre sykdommer og helserisikoer er derimot vanligere i enkelte innvandrergrupper. Det gjelder blant annet overvekt og fedme, muskel- og skjelettplager, type 2-diabetes, og røyking. Innvandrere fra Midtøsten, Afrika og Sør-Asia er spesielt utsatt for vitamin D-mangel, noe som kan ha betydelige konsekvenser for helsen. Det er også en høyere andel innvandrere med psykiske lidelser, blant annet post-traumatisk stresslidelse, depresjon og angst. Opplevd rasisme og diskriminering kan påvirke psykisk helse i betydelig grad. Flyktninger og eldre innvandrere er grupper som kan være spesielt utsatt for dårlig helse.

8.3. Helserelaterte trygdeytelser: Utviklingen avhenger av mer enn helse

De helserelaterte trygdeytelsene som NAV forvalter, omfatter i hovedsak sykepenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Alle disse ytelsene er rettet mot befolkningen i såkalt arbeidsfør alder. Det er vanskelig å forutsi hvordan mottak av ytelsene vil utvikle seg fram mot 2035. For å kunne antyde noe om mulige utviklingstrekk, vil vi først se på utviklingen i helserelaterte ytelser de siste 20 årene og noen andre faktorer som påvirker mottak av disse ytelsene, i tillegg til utviklingen i folkehelsen (jf. delkapittel 8.2). Til slutt vil vi forsøke å oppsummere hva det er mulig å si om forventet utvikling på grunnlag av disse faktorene. Andre påvirkningsfaktorer som vi ikke vil komme inn på her, er for eksempel utviklingen i sykdomsforståelse i befolkningen og blant legene, samt arbeidslivets krav til helse og arbeidsevne.

Nedgang i helserelaterte ytelser, men økning under pandemien

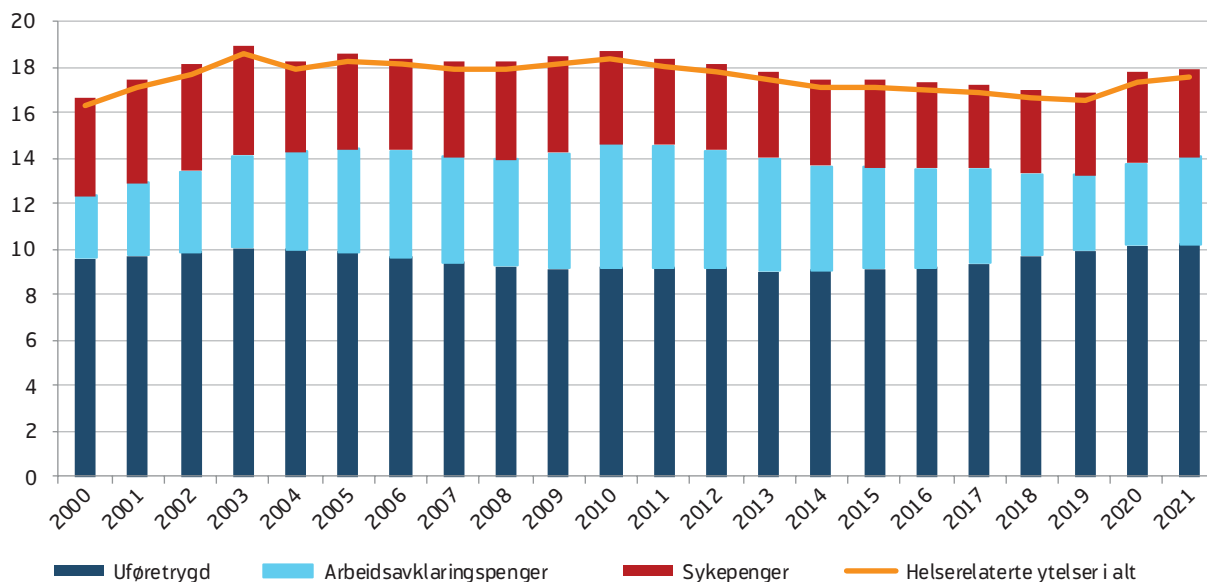
I perioden fra 2010 til 2019 var det en synkende trend i andelen av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte trygdeytelser fra NAV (figur 8.7). Andelen ble redusert fra drøyt 18 prosent i 2010, til under 17 prosent ved utgangen av 2019. Det var i all hovedsak andelen AAP-mottakere som ble redusert, mens andelen som mottok uføretrygd økte noe, og andelen med sykepenger gikk svakt ned. I pandemiperioden økte andelen med helserelaterte ytelser igjen til knapt 18 prosent i 2021. Økningen under pandemien var størst for AAP (+15 %), men også sykepenger og uføretrygd økte (+7 % og +3 %). Økningen for sykepenger skyldes, som tidligere nevnt, økt langtidsfravær, mens økningen for AAP henger sammen med at mange fikk midlertidig forlenget perioden de kunne beholde ytelsen.

Nedgangen fra 2010 til 2019 i andelen med helserelaterte ytelser kom samtidig med en betydelig bedring i folkehelsen både totalt og for befolkningen i arbeidsfør alder, og dette er sannsynligvis en viktig medvirkende årsak. Men utviklingen påvirkes også av andre faktorer, noe som er tydelig når vi ser på utviklingen fra 2000 til 2010: I denne perioden økte andelen som mottar helserelaterte ytelser, selv om folkehelsen ble betydelig bedret. Det er mulig dette henger sammen

²³ <https://www.fhi.no/nettpub/hin/psykisk-helse/rusmiddellidelser/?term=&h=1>

²⁴ <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/helse-innvandrerbakgrunn/>

Figur 8.7. Andel av befolkningen 18–66 år som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger, og andelen som mottar helserelaterte ytelser i alt. Ved utgangen av årene 2000–2021. Prosent. *) **)



*) Enkelte personer mottar to ytelser samtidig, dette er korrigert i tallene for helserelaterte ytelser i alt.

**) Bare bosatte i Norge er inkludert. Tallene for uføretrygd er derfor noe lavere enn den offisielle statistikken viser.

Kilde: NAV

med at forbedringen særlig gjaldt for hjerte-/karsykdommer, som ikke står for noen stor andel av de helserelaterte ytelsene. Det viser uansett at det ikke er en enkel sammenheng mellom folkehelse og mottak av helserelaterte trygdeytelser.

Store kjønnsforskjeller

Det er store kjønnsforskjeller i andelen som mottar helserelaterte trygdeytelser (ikke vist). Selv om menn hadde større prosentvis nedgang fra 2010 til 2019, var differansen mellom kvinner og menn stabil på om lag 7 prosentpoeng. Ved utgangen av 2021 mottok 21 prosent av den kvinnelige befolkningen 18–66 år en helserelatert ytelse, mens andelen blant menn var 14 prosent. Forskjellen er størst for sykepenger. Selv om noe av kjønnsforskjellen i sykefravær kan forklares (jf. høyt sykefravær blant gravide), må en stor andel fortsatt anses som uforklart (se for eksempel Maste-kaasa 2016; Nossen 2019). Også for AAP og uføretrygd er kjønnsforskjellene betydelige.

Størst nedgang for de eldste, økning for de yngste

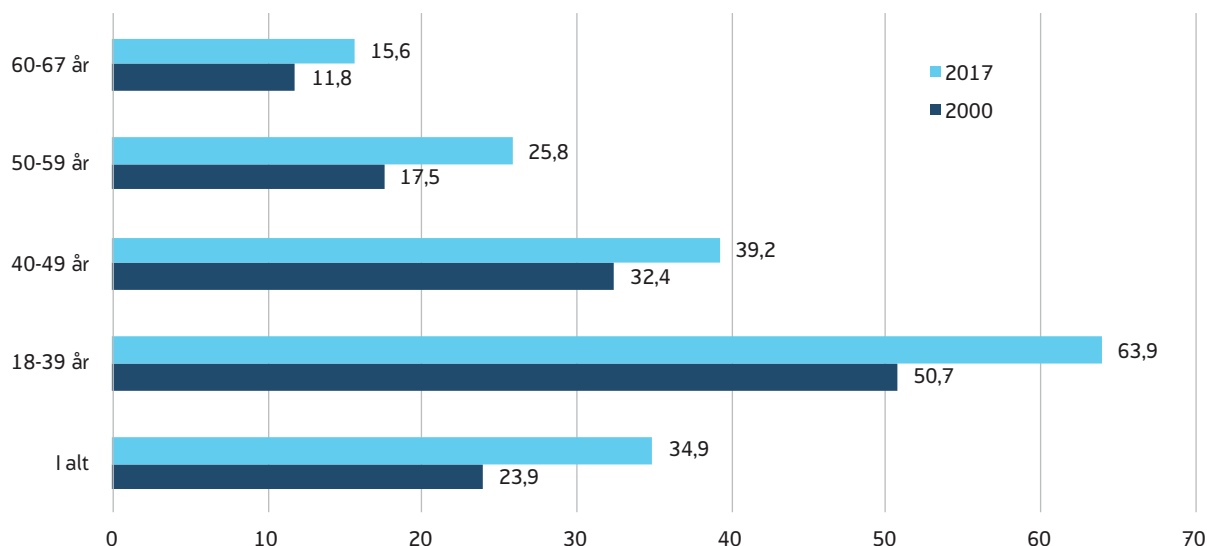
Nedgangen i andelen med helserelaterte ytelser fram til 2019 kom i all hovedsak i aldersgruppene over 50

år, og særlig blant dem over 60 år (Kann og Sutterud 2017). Vi antar at mye av denne nedgangen skyldes den generelle bedringen i folkehelsen og økende utdanningsnivå. Men noe kan også forklares med pensjonsreformen og innføringen av en mer fleksibel pensjonsalder, som har gjort at mange har tatt ut alderspensjon tidligere enn før (Jacobsen 2014). Dermed har uføretrygd blitt mindre aktuelt for mange i aldersgruppen over 62 år. Likevel har altså andelen med uføretrygd totalt sett økt, noe som henger sammen med at en økende andel av de unge har begynt å motta uføretrygd. Dette kommer vi tilbake til.

En økende andel har psykiske lidelser som årsak til uføretrygd

For å undersøke om, og eventuelt i hvilken grad, det har vært en økning knyttet til psykiske lidelser, vil vi her begrense oss til å se på utviklingen i nye mottakere av uføretrygd, hvor den relevante diagnosegruppen heter «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser». Andelen nye uføetrygdede som har en diagnose innen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, har økt fra 24 prosent i 2000, til 35 prosent i 2017, som er det foreløpig siste året det finnes diagnosestatistikk for (begrenset til 1. halvår) (figur 8.8). Psykiske lidelser

Figur 8.8. Andelen nye mottakere av uføretrygd som har en diagnose innen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, etter alder. 2000 og 1. halvår 2017. Prosent



Kilde: NAV

har dermed økt betydelig som årsak til innvilgelse av uføretrygd. Dette henger sammen med at yngre (under 40 år) utgjør en økende andel av de nye mottakerne av uføretrygd. Totalt har psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser økt med 11 prosentpoeng fra 2000 til 2017. For yngre mottakere er økningen enda større (13 prosentpoeng), mens den er betydelig mindre i de andre aldersgruppene. Likevel er det også her en økning på mellom 4 og 8 prosentpoeng. Vridningen mot lavere alder ved innvilgelse av uføretrygd kan dermed forklare noe av økningen, men langt fra alt.

Flere på helserelaterte ytelser når arbeidsledigheten er høy

Utviklingen på arbeidsmarkedet påvirker hvor mange som mottar helserelaterte ytelser (se for eksempel Nossen 2014; Kann og Kristoffersen 2015; Kann mfl. 2016; Lima 2016). Denne sammenhengen er imidlertid kompleks, og bevegelser mellom de ulike ordningene, samt regelendringer, gjør det vanskelig å sammenfatte arbeidsmarkedets betydning totalt sett. Vi ser av figur 8.7 at samlet andel som mottar helserelaterte ytelser har hatt topper omtrent samtidig med de fleste ledighetstoppene, men utslagene er ikke særlig

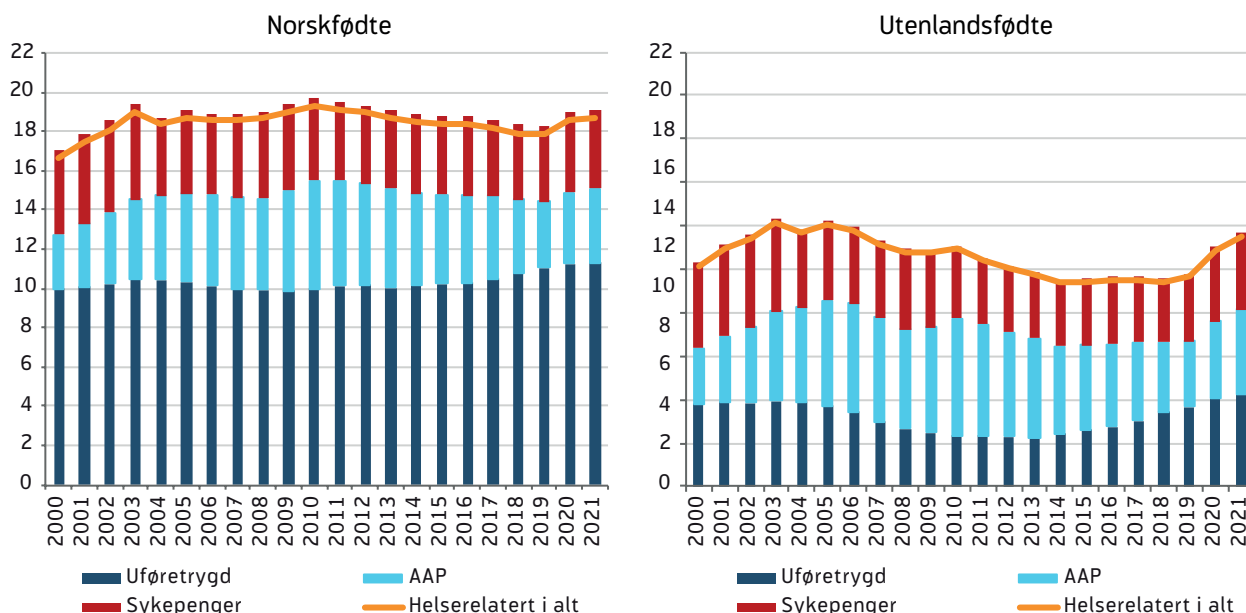
store²⁵. Det kan henge sammen med at tallene som benyttes i figuren gjelder per utgangen av hvert år og derfor ikke fanger opp alle svingninger i arbeidsmarkedet.

Innvandrere mottar helserelaterte ytelser sjeldnere enn norskfødte

Innvandrere mottar helserelaterte ytelser i betydelig mindre grad enn personer som er født i Norge. Blant utenlandsfødte 18–66 år mottok 13,5 prosent helserelaterte ytelser ved utgangen av 2021, mot 19 prosent blant personer født i Norge i samme aldersgruppe (figur 8.9). Det aller meste av denne forskjellen skyldes at færre utenlandsfødte mottar uføretrygd. Regnet i prosentpoeng har forskjellen vært nokså stabil det siste tiåret, men under pandemien ble den noe redusert. I perioden 2005–2010 ble andelen med helserelaterte ytelser blant utenlandsfødte betydelig redusert, noe som henger sammen med økt arbeidsinnvandring fra østeuropeiske EU-land og dermed endret sammensetning av innvandrerguppen. At innvandrere i mindre grad mottar helserelaterte ytelser, kan blant annet forklares med botidskravene for å motta AAP og ufø-

²⁵ Vi ser «topper» omkring ledighetstoppene i 2003, 2009 og 2020, men i liten grad i 2016.

Figur 8.9. Andelen med helserelaterte ytelser blant norskfødte og utenlandsfødte i alderen 18–66 år. Prosent. *) **)



*) Enkelte personer mottar to ytelser samtidig, dette er korrigert i tallene for helserelaterte ytelser i alt.

**) Bare bosatte i Norge er inkludert. Tallene for uføretrygd er derfor noe lavere enn den offisielle statistikken viser.

Kilde: NAV

retrygd, samt at helserelaterte ytelser primært er rettet mot personer som er eller har vært i jobb. I en del innvandrergupper er sysselsettingen lav, spesielt for kvinner. I tillegg er innvandrere som gruppe relativt unge.

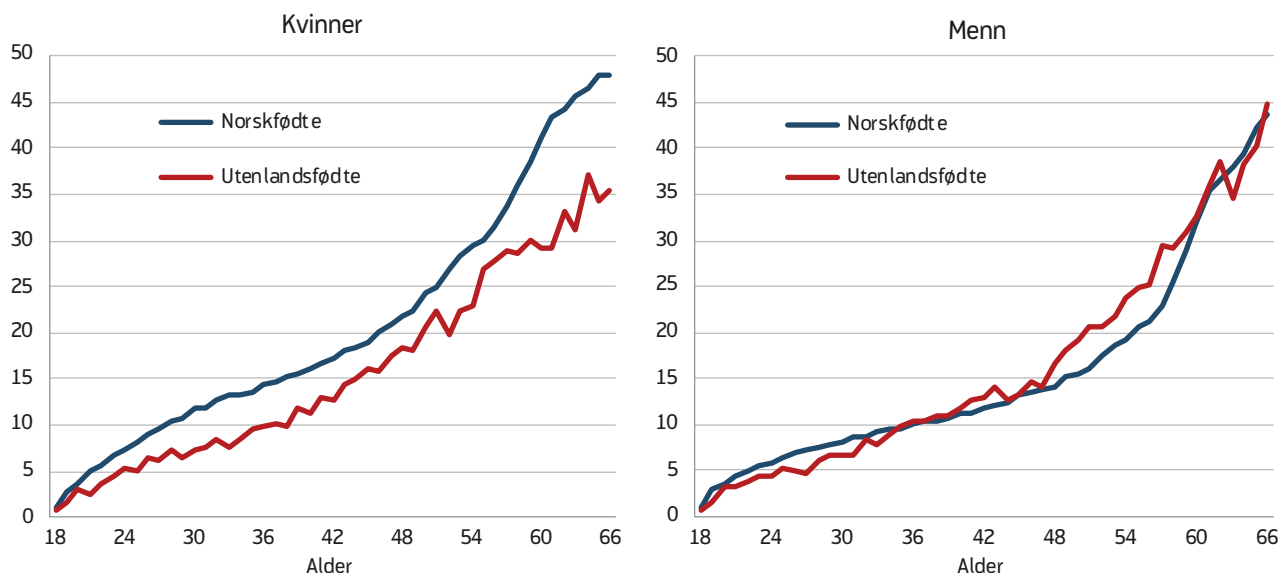
Lavere andel mottakere blant innvandrerkvinner

Figur 8.10 viser andelen som mottar helserelaterte ytelser blant norskfødte og innvandrere i 2021, etter alderstrinn og kjønn. Her ser det ut til å være noe mindre forskjell på norskfødte og innvandrere, og dette skyldes at innvandrere har en noe yngre alderssammensetning enn norskfødte. Vi ser også at det i all hovedsak er blant innvandrerkvinner at andelen som mottar helserelaterte ytelser, er lavere. Dette er tilfelle på alle alderstrinn og kan henge sammen med at innvandrerkvinner noe sjeldnere er sysselsatt enn norskfødte kvinner. For menn er det generelt liten forskjell på norskfødte og innvandrere, men fra slutten av 40-årene til omkring 60 år er det en høyere andel med helserelaterte ytelser blant mannlige innvandrere enn blant norskfødte menn.

Mottak av uføreytelser øker med antall år i Norge

Siden innvandrere i mindre grad enn norskfødte mottar helserelaterte ytelser, vil økt innvandring (særlig arbeidsinnvandring) isolert sett bidra til at andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser går ned. Bratsberg mfl. (2014) har imidlertid dokumentert at andelen innvandrere som mottar uføreytelser (her AAP og uføretrygd) øker med antall år i Norge, noe som blant annet må sees i lys av botidskravene for å motta disse ytelsene. Blant de første arbeidsinnvandrerne fra Pakistan og Tyrkia, er det etter 10–15 år med høy sysselsetting en høy og økende andel som mottar uføreytelser. Både senere innvandrere fra samme land som kommer på grunn av familiegjengforening, og flyktninger fra Bosnia og Kosovo, følger et lignende mønster. For en del andre flyktninggrupper ser effektene ut til å være svakere. Når det gjelder arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske EU-land, var sysselsettingen høy fram til 2012, men denne dataperioden er for kort til å belyse gruppens mottak av uføreytelser. Det kan ikke utelukkes at mange innvandrere får større helseutfordringer etter en del år i

Figur 8.10. Andelen med helserelaterte ytelser blant norskfødte og utenlandsfødte i alderen 18–66 år, etter kjønn og alder. 2021. Prosent.



Kilde: NAV

Norge, jf. tidligere omtale av innvandrerhelse. I lys av dette er det et spørsmål om NAV har god nok kompetanse på minoritetshelse. Men det ser ut til at det også må være utstøtingsmekanismer i arbeidslivet og/eller egenskaper ved trygdeordningene som fører til redusert sysselsetting blant innvandrere og økt tilbøyelighet til å motta helserelaterte ytelser jo lenger de har bodd i Norge. Forfatterne bemerker at denne prosessen ofte utløses av en konjunkturedgang, som typisk rammer innvandrere sterkere enn norskfødte.

Sterk økning i andelen uføretrygdde blant dem under 30 år

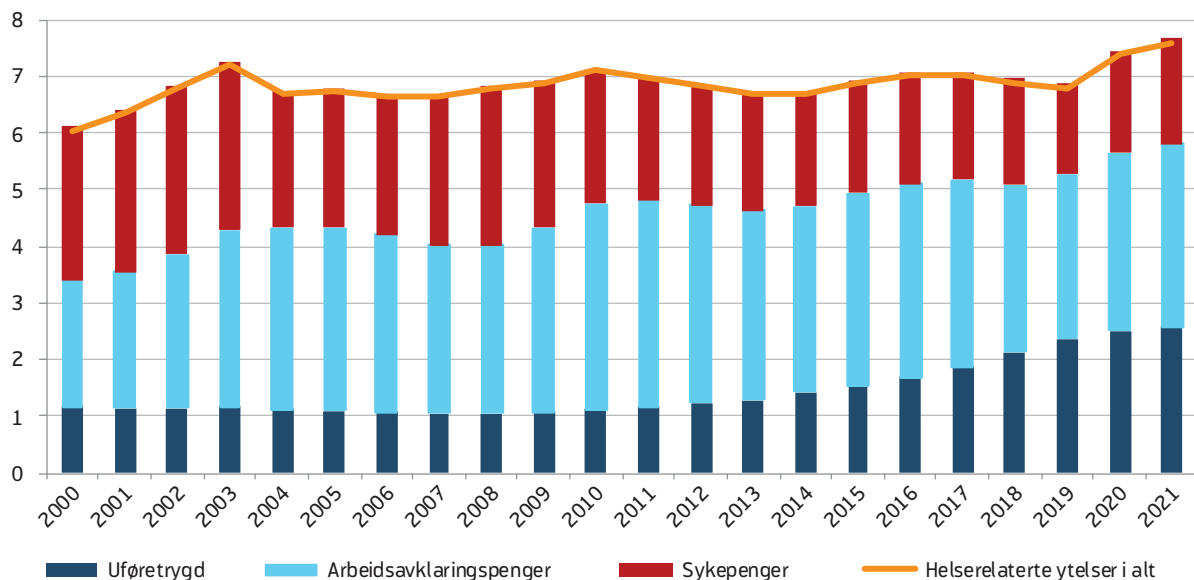
Siden 2008 har det vært en vedvarende økning i andelen som mottar uføretrygd blant unge mellom 18 og 29 år (figur 8.11). I samme aldersgruppe har likevel andelen som mottar en helserelatert ytelse totalt sett vært stabil på i underkant av 7 prosent, men den økte de siste to årene under koronapandemien til nær 8 prosent.

I samme periode har andelen mottakere av sykepenge i aldersgruppen 18–29 år blitt kraftig redusert. Andelen som mottar AAP økte fra 2008 til 2010, men

har gått ned etter det²⁶. Andelen mottakere av begge disse ytelsene har altså blitt redusert blant de unge, selv om innføringen av en minsteytelse i AAP-ordningen uten krav til opptjening isolert sett kan ha ført til at flere mottar AAP og færre sykepenge (Kann og Grønlien 2021). Samtidig er det påfallende at andelen av de unge som mottar uføretrygd, har økt kraftig etter at AAP ble innført. En viktig faktor bak veksten i unge med uføretrygd er at flere enn før blir uføretrygdet når de er 18–19 år. Denne økningen kan tilskrives et økt antall unge med diagnoser innen psykisk utviklingshemming og autisme, men kan ikke forklares med at uføretidspunktet for disse gruppene har blitt framskyndet (Bråten og Sten-Gahmberg 2022; Bragstad 2018; Brage og Thune 2015). Vi vet ikke årsaken til økningen, men en viktig forklaring kan være at flere blir født med funksjonshemminger, som dels kan skyldes at flere kvinner får barn senere i livet, og dels at flere for tidlig fødte barn overlever med nevrologiske og psykiske senskader. Enkelte forskere tror også giftstoffer i miljøet kan være med på å utløse autisme. Økningen i antallet unge som får uføretrygd

²⁶ Tallene for AAP før 2010 er sammenslåtte tall for de tidligere ytelsene attføringspenge, rehabiliteringspenge og tidsbegrenset uførestønad.

Figur 8.11. Andel av aldersgruppen 18–29 år som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger, og andelen som mottar helserelaterte ytelser i alt. Ved utgangen av årene 2000–2021. Prosent. *) **)

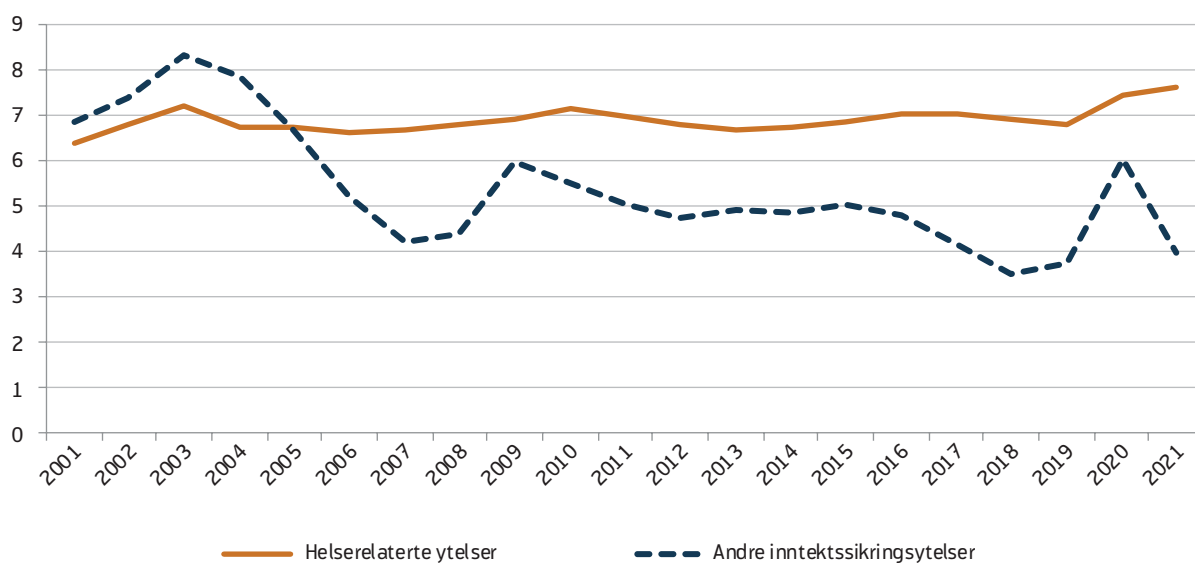


*) Enkelte personer mottar to ytelser samtidig, dette er korrigert i tallene for helserelaterte ytelser i alt.

**) Bare bosatte i Norge er inkludert. Tallene for uføretrygd er derfor noe lavere enn den offisielle statistikken viser.

Kilde: NAV

Figur 8.12. Andelen av aldersgruppen 18–29 år som mottar helserelaterte ytelser og andre inntektssikringsytelser* fra NAV. Ved utgangen av året 2001–2021. Prosent



* Andre inntektssikringsytelser er her dagpenger, overgangsstønning, tiltakspenger og sosialhjelp.

Kilde: NAV

før de fyller 24 år, har pågått helt siden 1970-tallet (Brage og Thune 2008; Brage og Thune 2015).

Andelen som mottar helserelaterte ytelser i aldersgruppen under 30 år har altså i stor grad vært stabil, samtidig som det har vært en markant vridning mot varig uføretrygd. Dessuten har det særlig på 1990-tallet, til en viss grad også senere, vært en vridning fra ikke-helserelaterte inntektssikringsytelser (her dagpenger, sosialhjelp, overgangsstønad og tiltakspenger) til helserelaterte ytelser i samme aldersgruppe (figur 8.12). Dette har blant annet vært forklart med innstramminger i regelverket for dagpenger og stønad til enslige forsørgere i perioden 2005–2010 (Kann og Sutterud 2017). Begge disse «vridningene» peker altså i samme retning: De unge som mottar trygdeytelser konsentreres i økende grad om de mer langvarige helserelaterte ytelsene AAP og (særlig) uføretrygd.

Det er vanskelig å si noe om hvordan utviklingen blant de unge vil bli fram mot 2035, men det virker sannsynlig at dagens situasjon vil vedvare, i den forstand at helserelaterte ytelser fortsatt vil være klart vanligere for unge enn ikke-helserelaterte ytelser. For å bidra til at flere unge kommer i arbeid eller utdanning, bør NAV legge vekt på tett oppfølging av denne gruppen, og valg av virkemidler bør i større grad begrunnes ut fra den enkeltes behov, heller enn ytelse eller diagnose.

Helserelaterte ytelser i et internasjonalt perspektiv

I Norge er det relativt få som er arbeidsledige eller som står utenfor arbeidsstyrken uten å motta dagpenger eller en annen trygdeytelse. En stor andel av de som står utenfor arbeidsstyrken, mottar helserelaterte ytelser. Pedersen mfl. (2019) presenterer tall fra Eurostat for 2015 som viser at andelen av aldersgruppen 30–54 år som mottar uføreytelser, (her uføretrygd og arbeidsavklaringspenger) er betydelig høyere i Norge enn i syv andre europeiske land, inkludert de nordiske landene. Andelen i samme aldersgruppe som mottar dagpenger er lav i Norge, men andelen som mottar en eller annen type trygd, er høyest i Norge og Finland. Dette forklares med at flere i disse to landene kombinerer trygd og arbeidsinntekt. Finland skiller seg også

ut med en høy andel som har trygd som eneste inntekt, mens Norge ligger midt på treet.

Norge har også et høyt sykefravær sammenliknet med andre land. Internasjonale sammenlikninger av sykefravær tar vanligvis utgangspunkt i de ulike lands arbeidskraftundersøkelser (AKU). Basert på AKU har Norge høyere sykefravær enn land det er naturlig å sammenlikne oss med. En rapport fra SSB (Berge mfl. 2012) konkluderer med at gjennomføringen av AKU er relativt lik i disse landene og derfor ikke kan forklare forskjellene i sykefravær. Sammensetningen av de sysselsatte kan imidlertid bidra til høyere sykefravær i Norge. Forskjeller i sykepengeordninger og andre institusjonelle forhold kan også påvirke målt sykefravær, men Gleinsvik mfl. (2014) konkluderer med at Norges høye sykefravær i internasjonale sammenlikninger verken kan forklares med forskjeller i hvordan sykefraværet måles, forskjeller i maksimal varighet eller andre regler for sykmelding.

Det kan ikke utelukkes at flere mottar helserelaterte ytelser i Norge enn i andre land på grunn av måten trygdeordningene er utformet på. De helserelaterte ytelsene er betinget av å ha nedsatt arbeids- eller inntektsevne, samt at sykdom er hovedårsaken. I motsetning til dagpenger, stilles det ikke krav til tidligere arbeidsinntekt for å ha rett til AAP eller uføretrygd. Minsteytelsene medfører også at AAP og uføretrygd gir klart høyere utbetalinger for lavtlønne, enn dagpenger. Når medisinske diagnoser er inngangskriteriet for å få en ytelse, og et viktig kriterium også for å få forlenget ytelsesperioden, kan det bidra til at arbeidsledighet og andre sosiale problemer blir medikalisert (Brage og Hernes 2010). Med dette menes at den enkelte og den enkeltes omgivelser får en forståelse av at deres problemer knyttet til mangel på arbeid og inntekt hovedsakelig har medisinske årsaker og at de derfor «låser seg» til en oppfatning om at de er for syke til å arbeide (i hvert fall uten effektiv behandling).

To norske studier er relevante å vise til i denne forbindelse. Andersen mfl. (2019) fant ut at svak lokal etterspørsel etter arbeidskraft påvirker senere mottak av uføreytelser (her AAP og uføretrygd) i betydelig grad. Dette tolkes som at det finnes en betydelig gråsone

mellom arbeidsledighet og uførhet. Schreiner (2019) undersøker om lokale variasjoner i tildeling av AAP versus dagpenger eller sosialhjelp påvirker sysselsetting og trygdemottak for unge som registreres hos NAV i alderen 18–30 år. Analysen konkluderer med at det å få innvilget AAP, og ikke dagpenger eller sosialhjelp, medfører redusert yrkesinntekt fem år senere, samt økte trygdeutbetalinger og økt risiko for overgang til uføretrygd. Dette tolkes som en form for medikalisering, og risikoen for dette er spesielt høy i en nedgangskonjunktur. Selv om denne studien kan tyde på at medikalisering ikke er uvanlig, er det usikkert om metoden faktisk fanger opp en kausal effekt av at NAV innvilger den ene eller andre ytelsen.

I motstrid til dette, står en OECD-rapport om inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid. Den viser at andelen som mottar inntektssikringsytelser i alderen 15–29 år med nedsatt funksjonsevne, er høyere i Norge enn for EU-landene i gjennomsnitt, og at forskjellen i all hovedsak skyldes helserelaterte ytelser. Dette tolkes av OECD som at inntektssikrings-systemet i Norge er bedre målrettet mot unge med nedsatt funksjonsevne enn i andre europeiske land, noe de setter i sammenheng med at de norske ordningene i større grad tilbyr «sjenerøse og tilgjengelige uføreytelser» (OECD 2022: 86–87). OECD skriver at inntektssikring for unge med nedsatt funksjonsevne er en nødvendig betingelse for at de skal innfri sitt potensial, men at det også er viktig å ha insentiver til å klare seg selv (OECD 2022: 61). OECD skriver at norske unge 15–29 år med nedsatt funksjonsevne har 13–14 prosentpoeng lavere sysselsettingsgrad enn andre på samme alder, noe som er litt høyere enn OECD-gjennomsnittet (OECD 2022: 94).

Høye sysselsettingsandeler for enkelte svake grupper

I et land med små lønnsforskjeller og et sjenerøst trygdesystem, kan det være en risiko for at personer med lave kvalifikasjoner og svak helse i mindre grad blir sysselsatt. Barth mfl. (2015) benyttet data fra omfattende internasjonale undersøkelser av folks ferdigheter (såkalte PIAAC-data) til å beregne sysselsettingsandeler innen ulike aldersgrupper for personer med «dårlig» eller «mindre god» helse, og for personer med svake regneferdigheter. Her ligger Norge

svært godt an sammenlignet med andre europeiske land når det gjelder sysselsetting for begge disse gruppene, men bedre for dem med svake regneferdigheter enn dem med dårlig helse.

Personer med nedsatt funksjonsevne ønsker å delta

Sysselsettingen blant personer som oppgir å ha nedsatt funksjonsevne, har holdt seg på et stabilt lavt nivå i mange år. Arbeidskraftundersøkelsen viser at 37,5 prosent av denne gruppen var i arbeid i 2021²⁷. Det er en nedgang fra tidligere år, men kan skyldes at statistikken for dette året kun inkluderer personer med et langvarig helseproblem og som i tillegg har nedsatt funksjonsevne, mens den tidligere omfattet alle som oppga å være funksjonshemmede. I den siste undersøkelsen etter gammel metode (2. kvartal 2020) var andelen sysselsatte funksjonshemmede på 41 prosent, og i samme kvartal var det drøyt 100 000 ikke-sysselsatte funksjonshemmede som hadde ønske om å komme i arbeid. Dette tilsvarte 17 prosent av alle funksjonshemmede²⁸.

Siden det i dag er stort behov for arbeidskraft i mange næringer, og det framover forventes svak vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder, bør mulighetene være gode for å inkludere flere med funksjonshemminger i arbeidslivet. Å legge til rette for dette må være et viktig mål for NAV i tiden som kommer. Det ser også ut til at mange arbeidsgivere ønsker å bidra: I NAVs arbeidsgiverundersøkelse svarte 34 prosent av respondentene positivt på om det vil være aktuelt å ansette en person som trenger varig tilrettelegging (NAV 2022a). Andelen som svarer positivt, har økt noe fra 2021 (31 %).

Aktivitetskrav som alternativ til innstramming av ytelser

Å stille krav om aktivitet for å motta velferdsytelser, herunder helserelaterte ytelser, er en felleseuropeisk trend som skal bidra til å gjøre velferdssystemet bærekraftig. Aktivitetskrav betyr at retten til velferdsytelser betinges av at mottakeren i utgangspunktet skal

²⁷ <https://www.ssb.no/akutu>

²⁸ Det er ikke publisert nyere tall for dette.

delta i en form for aktivitet, men at det er mulig å gjøre unntak. Det vil i stor grad være arbeidsrettede aktiviteter som (deltids-)arbeid (herunder gradert sykmelding), aktiv jobbsøking eller kvalifiseringstiltak i form av kurs og opplæring, men også medisinsk behandling kan være en form for aktivitet (jf. regelverket for AAP). Intensjonen i lovverket er at ytelsene skal virke som en forsikring mot uforskyldt å ha redusert inntektsevne, samtidig som det skal lønne seg å jobbe, blant annet for å motvirke overforbruk av velferdsordningene. I lys av dette kan krav om aktivitet betraktes som et alternativ til å ha lave ytelser med strenge inngangsvilkår. Det kan imidlertid ha negativ innvirkning for den enkelte og for oppfatningen av NAV, dersom kravene er urimelige, uhensiktsmessige eller er vanskelige eller umulige å innfri (Hagelund mfl. 2016).

Flere undersøkelser tyder på at aktivitetskrav knyttet til helserelaterte ytelser har hatt en effekt. Ett eksempel er den kraftige reduksjonen i sykefravær i forbindelse med at det i 2004 ble innført aktivitetskrav senest innen 8 ukers sykmelding for å beholde retten til sykepenger. I tillegg ble det lagt opp til økt bruk av gradert sykmelding (Markussen 2010). Det ser ut til at disse regelverksendringene fikk en sterk effekt på fastlegenes sykmeldingspraksis, fordi de pekte i samme retning som nyere medisinske forskningsfunn som viser at det ved mange helseplager er gunstig å være i aktivitet så lenge det ikke forverrer smertene. Et forsøk i Hedmark i 2013 med en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet etter 8 uker, bidro også til en betydelig reduksjon i sykefraværet og tilstrømmingen til AAP, og ble senere videreført i hele landet (Lima mfl. 2017; Kann og Lima 2015; Hernæs 2018).

Aktivitetskrav for sykmeldte og andre med helseplager innebærer ikke bare krav til personen det gjelder, men også en rett til tilrettelegging i arbeidslivet. For at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet, er det viktig at arbeidsgivers tilretteleggingsplikt blir fulgt opp i praksis. Bruk av tilskudd fra det offentlige, eventuelt lønn til vikarer som avlaster den sykmeldte, kan være mulige måter å bidra til dette på, men også ulike hjelpemidler (se kapittel 3.1).

Innstramminger i AAP-regelverket med sikte på raskere avklaring

1. januar 2018 ble det gjort omfattende endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Målet var raskere avklaring av arbeidsevne og økt overgang til arbeid. Blant annet ble den maksimale stønadperioden redusert fra 4 til 3 år for nye AAP-mottakere, mulighetene til forlengelse ble snevret inn, og det ble innført en karenperiode på ett år før man kunne søke om AAP på nytt. I tillegg ble kriteriene for å motta ytelsen strammet noe inn ved å tydeliggjøre kravet til årsakssammenheng mellom helsetilstand og nedsatt arbeidsevne.

Det er gjort flere analyser av hvilke effekter ulike elementer av regelverksendringene hadde.

Lima og Grønlien (2020) analyserer effekter av de strengere reglene for forlengelse av stønadperioden. Som man kunne forvente, ble det en kraftig reduksjon i antall personer som mottar AAP utover 4 år. Sammen med denne reduksjonen var det en økning først og fremst i andelen som mottar uføretrygd, men også sosialhjelp. Riktignok økte også andelen som er i jobb uten å motta AAP eller uføretrygd, men uten at det medførte økt overgang til arbeid. Den økte andelen i jobb forklares i stedet med at de som tidligere kombinerte AAP med arbeid og som mistet arbeidsavklaringspengene, fortsatte å jobbe. Myhre og Kann (2022) undersøker effekter av at den maksimale stønadperioden ble redusert, ved å sammenligne nye AAP-mottakere i desember 2017 og januar 2018. De så at de nye AAP-mottakerne etter at regelverksendringene trådte i kraft, er mer i arbeid etter at tre årsgrensen er passert enn kontrollgruppen, samtidig som en langt større andel har fått innvilget uføretrygd. Det ser altså ut til at reduksjonen av den maksimale stønadperioden har ført til raskere avklaring både til arbeid og uføretrygd. Samtidig er det flere som verken er i arbeid eller mottar AAP eller uføretrygd. Størst overgang til uføretrygd er unge mellom 18 og 29 år, men også for denne gruppen ser det ut til at arbeidsdeltakelsen har økt.

Lande (2021) undersøker mulige effekter av reglendingene, og særlig tydeliggjøringen av sykdomskravet, på hvor mange som søker om AAP og hvor

mange som får søknaden innvilget. Det viser seg at den strengere praktiseringen av inngangsvilkårene ble iverksatt i 2018, slik at flere søknader ble avslått, men at praksis ser ut til å ha blitt myknert opp igjen i 2019. I 2019 økte også antallet som søkte om AAP, og utviklingen kan bare delvis forklares med at personer med gjennomgått karensperiode søkte på nytt. Størstedelen av søknadsveksten gjaldt personer som ikke hadde mottatt AAP før. Utviklingen er vanskelig å forklare, ettersom sykefraværet var stabilt og arbeidsmarkedet godt med synkende arbeidsledigheten var synkende. En mulig forklaring kan være at flere søkte om AAP fordi vedtakspraksis var blitt liberalisert.

De helserelaterte trygdeytelsene i tiden framover

Fra 1. juli 2022 ble regelverket for AAP igjen endret. Det blir nå flere muligheter til å få ytelsen forlenget utover makstid, og karensperioden er avvirket, slik at det blir lettere å få innvilget en ny AAP-periode etter at ytelsen er stanset. Den maksimale stønadperioden uten forlengelse er fortsatt 3 år. Det er for tidlig å si noe om hvilke effekter endringene vil få. I forbindelse med evaluering av regelendringer (inkludert de i 2018) er det viktig å vurdere hvordan regelverket påvirker de unge, som ofte ikke har rukket å etablere seg i arbeidslivet og som kan være spesielt utsatt for medikalisering. Dette må også sees i forhold til at minste årlige ytelse for unge under 25 år fra 1. februar 2020 ble redusert fra 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G) til 2/3 av 2 G. Vi må også forvente at det vil bli flere endringer i regelverket for de helserelaterte ytelsene i tiden framover (se kapittel 9). Noe som kan være relevant i den forbindelse, er at et randomisert kontrollert forsøk med «dialogmøte 2» for sykmeldte konkluderer med at innkalling til et slikt obligatorisk møte ikke har noen statistisk signifikant effekt på retur til arbeid (Alpino mfl. 2022).

Samtidig er det en rekke andre påvirkningsfaktorer på andelen mottakere av helserelaterte ytelser, der de kanskje viktigste er utviklingen i demografi og folkehelse. Som omtalt over, forventes det en fortsatt bedring av folkehelsen når vi kun ser på befolkningen i yrkesaktiv alder (her 20–69 år). Det vil isolert sett trekke i retning redusert mottak av helserelaterte ytelser. Innad i denne aldersgruppen forventes altså ikke aldringen å oppveie bedringen av folkehelsen

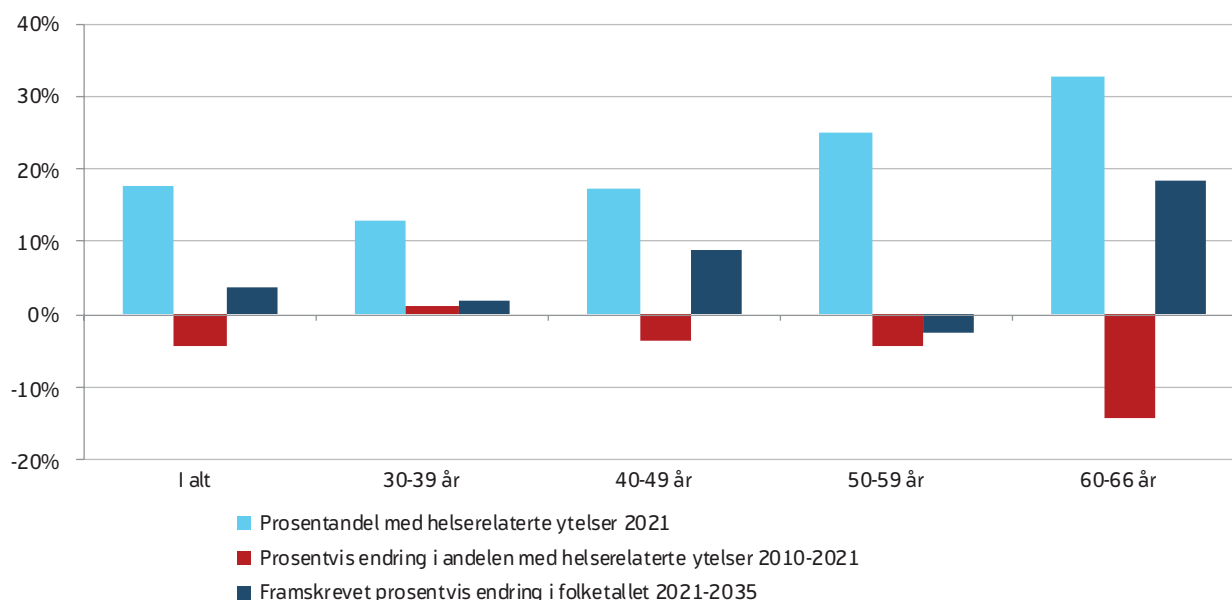
som forventes på hvert enkelt alderstrinn. Imidlertid er det først og fremst ventet bedring i sykdomsbyrden knyttet til hjerte-/karsykdommer og kreft, som ikke står for en stor andel av de helserelaterte ytelsene, mens det forventes liten endring for muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser, de to største diagnosegruppene i denne sammenheng. Framskrivingene av folkehelsen er dessuten usikre, blant annet er det usikkerhet knyttet til framtidige pandemier, antibiotikaresistens og risiko for økte flyktningestrømmer som følge av klimaendringer, konflikter og krig.

Et annet spørsmål er om økningen i helserelaterte ytelser i pandemiårene kan forventes å bli reversert raskt. Det viktigste her er kanskje økningen for unge under 30 år og økningen i langtidssykefraværet. I tillegg kommer usikkerheten knyttet til om forekomsten av psykiske lidelser vil øke framover eller ikke. Dessuten vil utviklingen på arbeidsmarkedet kunne påvirke etterspørselen etter helserelaterte ytelser. Det gjelder særlig på kort sikt i forbindelse med konjunktursvingninger, men også mer strukturelle endringer kan ha betydning. På den ene siden kan høy etterspørsel etter arbeidskraft gi gode vilkår for arbeidsinkludering og dermed færre mottakere av helserelaterte ytelser. Men det kan også trekke i motsatt retning, altså at raskere omstilling i arbeidsmarkedet vil gi økt risiko for utstøting fra arbeidslivet.

Aldersgruppen over 60 år vokser mest og mottar oftest helserelaterte ytelser

Aldersgruppen 60–66 år har vært den som tradisjonelt har benyttet helserelaterte trygdeytelser mest. Andelen som mottar helserelaterte ytelser øker relativt jevnt med økende alder (figur 8.13, lyseblå stolper). Men når vi ser på *endringen* i andelen med helserelaterte ytelser i perioden fra 2010 til 2021, er det motsatt: De eldste aldersgruppene hadde en nedgang i andelen med slike ytelser, mens det var en økning i aldersgruppen 18–29 år (figur 8.13, røde stolper). Det har altså vært en viss utjevning av aldersforskjellene i mottakere av helserelaterte ytelser i denne perioden. I årene fram mot 2035 er det forventet størst befolkningsvekst nettopp i aldersgruppen over 60 år (jf. kapittel 4 Demografi og figur 8.13, mørkeblå stolper). Siden denne gruppen har størst andel mottakere av helserelaterte ytelser, vil det isolert sett bidra til en

Figur 8.13. Prosentandelen med helserelaterte ytelser i 2021 og prosentvis endring i andelen 2010–2021, samt framskrevet prosentvis endring i folketallet 2021–2035 (hovedalternativet). Etter alder



Kilde: NAV og SSB

økning av slike ytelser. Denne effekten vil til en viss grad kunne motvirkes av nedgang i andelen med helserelaterte ytelser i aldersgruppen over 60 år, dersom nedgangen den siste tiden fortsetter i tiden framover.

Framskriving av helserelaterte ytelser til 2035

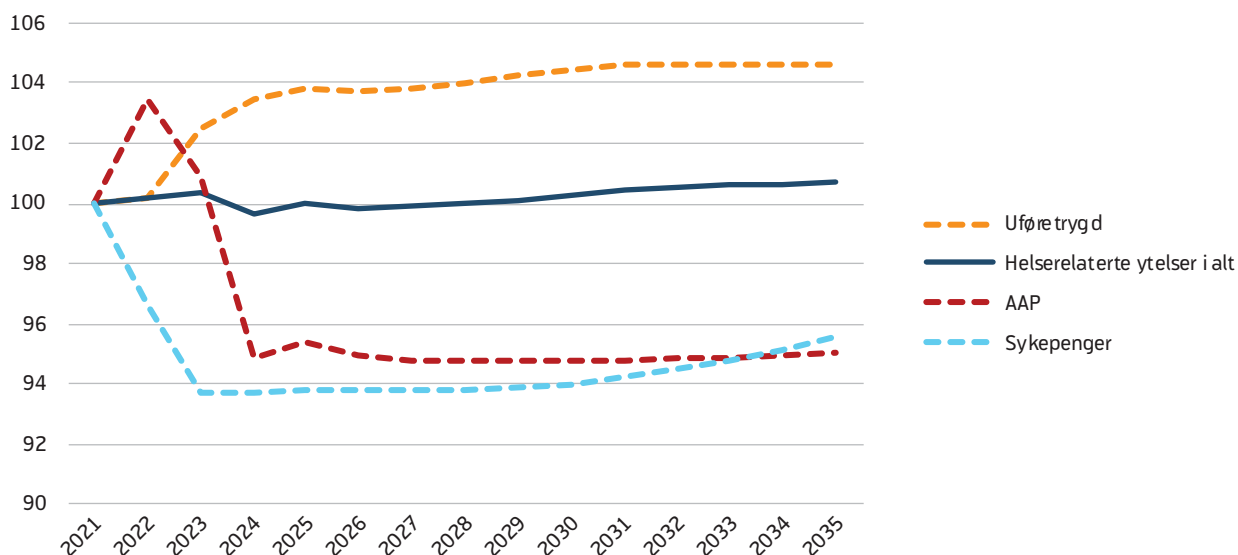
I forbindelse med framskriving av folketrygdens utgifter til 2031 (NAV 2022b), har også hvor stor andel av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte ytelser blitt framskrevet til 2035. Dette vises her i form av indekser, hvor 2021 (det siste året med faktiske tall) er satt lik 100 (figur 8.14). Framskrivingene for helserelaterte ytelser i alt viser stor grad av stabilitet. For perioden 2021–2035 sett under ett er det anslått en økning på 1 prosent. Det forventes altså ikke at økningen de to siste årene under pandemien vil forsvinne igjen. Årsaken er dels at økningen for arbeidsavklaringspenger under pandemien ventes å føre til en varig økning i antall uføre, samt at oppheving av karensregler for arbeidsavklaringspenger i 2022 medførte et høyt antall nye mottakere dette året. Dels skyldes det også at aldringen av befolkningen innad i aldersgruppen 18–66 år trekker opp andelen som mottar helserelaterte ytelser. Innenfor hvert enkelt alderstrinn forventer vi likevel en liten nedgang sammenliknet med pandemiårene. I tillegg forventes

en noe ulik utvikling for de tre ytelsene. For uføretrygd anslås det en økning på 5 prosent, mens det forventes en nedgang på 4–5 prosent for både sykepenge og AAP.

Den forventede nedgangen for sykepenge og AAP skyldes blant annet at økningen under pandemien antas å være midlertidig. For AAP skyldes det i tillegg regelendringer, der endringer i varighetsreglene i 2018, som delvis ble myket opp igjen fra 2022, ennå ikke har fått full effekt. Den forventede økningen for uføretrygd skyldes at de samme årsakene som gir nedgang på AAP kan føre til at flere enn normalt går over til uføretrygd.

Merk at disse anslagene er usikre og tar utgangspunkt i andelen som mottok helserelaterte ytelser på hvert alderstrinn i 2021, kombinert med befolkningsframskrivinger og justert for effekter av nylige regelendringer og pandemi effekter. At det har blitt flere unge med uføretrygd, kan føre til høyere andel med uføretrygd i eldre aldersgrupper etter hvert som disse blir eldre, og det kan bidra til at andelen som mottar uføretrygd og helserelaterte ytelser i alt, blir høyere enn anslått her.

Figur 8.14. Framskrevet andel av befolkningen 18–66 år som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenges, samt helserelaterte ytelser i alt. Gjennomsnittlig per år 2022–2035. Indeks (faktiske tall for 2021=100).



Kilde: NAV og SSB

8.4. Tettere samarbeid med helsesektoren: metoder og utfordringer

Det er behov for videreutvikling av samhandlingen mellom NAV og helsesektoren. Tidligere har begge sektorer hatt en sekvensiell tilnærming til brukergrupper med helsemessige utfordringer som står i fare for å falle fra, eller allerede har falt ut av arbeidslivet: Først når behandling i helsetjenesten er slutført, kan NAV starte med oppfølging og bistand til å komme i arbeid. Helsedirektoratet og NAV er enige om at det er nødvendig å utvikle mer sømløse og samtidige tjenester og et tettere samarbeid mellom sektorene.

I tillegg til de etablerte samarbeidsstrukturene for sykefraværsoppfølging, har helseinstitusjoner og NAV de siste årene samarbeidet om nye metoder for arbeidsinkludering. De nye metodene har to felles trekk. For det første retter de seg mot brukere som blir, eller har blitt, behandlet i helsesektoren. For det andre benyttes arbeid som en del av behandlingen. Metodene utgjør et slags paradigmeskifte, hvor en tenker seg arbeid som en helsefremmende aktivitet og som en del av behandlingen. Det er altså en bevegelse fra «train then place» til «place then train». I stort omtales metoder som følger en «place then train»-lo-

gikk som Supported Employment (SE) (Frøyland og Spjelkavik 2014).

Ifølge en rekke internasjonale studier har en av metodene innen SE, individuell jobbstøtte (IPS), en positiv effekt på overgangen til arbeid for målgruppen, som er personer med psykiske lidelser og/eller ruslidelser (Hegelstad mfl. 2014). I Norge ble metoden prøvd ut i perioden 2012–2016, og evalueringen av forsøkene viser en positiv effekt (Reme mfl. 2016). Også senere langtidsstudier viser at metoden har hatt positiv effekt i Norge (Holmås mfl. 2021). Når det gjelder SE mer generelt, er funnene uklare og omstridte, noe som kan henge sammen med at både målgruppe, institusjonell kontekst og de konkrete metodene som benyttes, kan variere mellom ulike studier (Dahl og Lima 2022).

IPS innebærer et forpliktende og tett samarbeid mellom NAVs «IPS-jobbspesialister», spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, samt et tett samarbeid med arbeidsgivere. Målet er å hjelpe målgruppen inn i det ordinære arbeidslivet.

Oppmerksomheten rundt SE, og IPS spesielt, er styrket de siste årene. IPS trekkes fram som et godt eksempel på systematisk samarbeid mellom NAV og

helsesektoren i Nasjonal Helse- og sykehusplan 2020–2023 (Helse- og omsorgsdepartementet 2019), og det har vært en økning i bruken av IPS og SE i kommunale helsetjenester (Ose og Kaspersen 2022). Det var ved utgangen av 2022 om lag 350 IPS-jobbspesialister og metodeveiledere i IPS i NAV, og om lag 6 500 personer mottok tjenesten i løpet av året. Dette inkluderer et forsøk med IPS til unge under 30 år, der målet er å hjelpe ungdom til å fullføre skolegang eller utdanning for å komme seg videre ut i arbeid.

Vi har gode erfaringer med samarbeidet med helsesektoren om IPS. Samtidig er dette en ressurskrevende metode, og strukturelle hindringer kan være begrensende for å videreutvikle samarbeidet mellom NAV og helsetjenesten. En nylig juridisk avklaring konkluderer med at jobbspesialistenes arbeid ikke er å anse som helsehjelp (Helsedirektoratet 2022). Helse- og omsorgsdepartementet anbefaler at IPS-jobbspesialister framover skal ansettes i NAV. Det har nå blitt mer opp til den enkelte lokale helsetjeneste om samarbeidet med NAV skal prioriteres eller ikke. Forskning tilsier at etatenes ulike mål og styringssignaler kan gjøre det vanskelig å få gjennomslag for ideen om arbeid som del av behandling (Skogstad 2022). Disse utfordringene står dels i motstrid til både brukernes (kapittel 5 Brukerforventninger) og ansattes (kapittel 10) forventninger til krav om mer samarbeid på tvers av sektorer.

Det er vanskelig å spekulere i hvordan omfanget av IPS og liknende metoder vil utvikle seg fram mot 2035. Overnevnte utfordringer kan medføre risiko for at tilbudet ikke spres i samme takt som tidligere, spesielt om de ikke løses på konstruktive måter. På den andre siden kan fortsatt positive resultater, og at de anses som både sosialt og samfunnsøkonomisk lønnsomme, tale for en videre opptrapping.

Det er på helseområdet også behov for å se nærmere på NAVs trepartssamhandling med utdanningssektoren og helsesektoren. Det dreier seg både om å utforme tiltak og opplæringstilbud som er tilpasset brukernes behov, og om hvordan sektorene kan nå målet om samtidige, helhetlige tjenester. Blant annet er det en barriere at tidspunkter for oppstart av opplæring gene-

relt er lite fleksible, selv om modulbaserte strukturer kan bidra til å løse noe av dette.

8.5. Hvilke trender er det særlig usikkerhet om?

Helseområdet er mangfoldig, og store endringer på dette området kan ramme hele samfunnet. Kroneksemplet er koronapandemien – en helsekrise som slo sterkt inn i både arbeidsmarked og nasjonal og global økonomi, og som medførte behov for tilpasninger i velferdsytelsene i et tempo vi aldri har opplevd tidligere. Det er risiko for liknende hendelser også i tiden framover, eksempelvis i form av pandemier, økt antibiotikaresistens, smittestoffer i mat og urent drikkevann. Slike hendelser kan ramme lokalsamfunn eller være av mer nasjonal eller global art, og kan skje som følge av uheldig utvikling i bakterieflora, klima- og miljøendringer, eller krig og terrorisme. Det er vanskelig å spå om, og når, slike hendelser vil inntreffe, og hvilken varighet og hvilket omfang de vil få. Der som alvorlige hendelser inntreffer, kan NAV tenkes å måtte bidra til å sikre flere innbyggers livsopphold enn normalt, i form av eksempelvis inntektssikring og bolig. Med andre ord innebærer det at NAV har en viktig beredskapsfunksjon.

I forbindelse med NAVs trygdeytelser og antall kontakter med helsevesenet har vi sett økt omfang av psykiske lidelser de siste årene. Likevel er det ifølge Folkehelseinstituttet ikke dokumentert økt forekomst av psykiske lidelser i befolkningen. Mulige forklaringer kan være at det har blitt økt åpenhet om slike lidelser, at terskelen er senket for hva som oppfattes som (lettere) psykiske plager, eller at det har blitt vanskeligere å delta på arbeidsmarkedet for personer med psykiske lidelser. I tillegg kan sammensatte problemer oftere enn før bli klassifisert som et helseproblem (jf. «medikalisering»). Det er ikke usannsynlig at tendensen med at flere mottar helserelaterte trygdeytelser på grunn av psykiske lidelser, vil fortsette fram mot 2035. Det kan medføre økt behov for oppfølging fra NAV, eventuelt i samarbeid med helsevesenet, samt økt utbetaling av helserelaterte ytelser. For NAV vil det uansett være viktig å fange opp unge med psykiske utfordringer og gi dem tett og hensiktsmessig oppfølging, siden det kan hindre dem både i å fullføre

en relevant utdanning og å realisere sitt potensial i arbeidslivet.

8.6. Refleksjonsspørsmål

- Hvordan vil aldring av befolkningen sammen med bedre folkehelse påvirke NAV?
- Hvordan kan NAV bidra til å hindre økt utenfor-skap for unge med psykiske lidelser?
- Hvilke nye metoder vil være viktige i 2035, og hva vil de kreve av ny kompetanse? (for eksempel SE (Supported Employment) og IPS (Individuell jobbstøtte))
- Hvordan kan NAV samarbeide bedre med helse-sektoren?

8.7. Kilder

Alpino, Matteo, Karen Evelyn Hauge, Andreas Kot-sadam og Simen Markussen (2022) «Effects of dia-logue meetings on sickness absence – evidence from a large field experiment». *Journal of health econo-mics*, 83, 102615. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167629622000352#aep-article-footnote-id1>

Andersen, Asbjørn Goul, Simen Markussen og Knut Røed (2019) «Local labour demand and participation in social insurance programs». *Labour economics*, 61, 101767. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537119300934>

Bakken, Anders (2022) *Ungdata 2022. Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 5. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3011548>

Barth, Erling, Kalle Moene og Axel West Pedersen (2015) «Trygd og sysselsetting i et internasjonalt per-spektiv», i: Ann-Helén Bay, Anniken Hagelund og Aksel Hatland (red.): *For mange på trygd? Vel-ferdspolitiske spenninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. https://www.researchgate.net/publication/282808234_Trygd_og_sysselsetting_i_et_internasjonalt_perspektiv

Berge, Christoffer, Jørgen Holck Johannessen og Helge Næsheim (2012) *Internasjonal sammenligning*

av sykefravær. Er arbeidskraftundersøkelsene egnet som datakilde? Rapporter 6/2012. Oslo: Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/internasjonalt-sammenligning-av-sykefravaer--59278>

Brage, Søren og Thorgeir Hernes (2010) «Medisin, helse og NAV», i: Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Halvorsen (red.): *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk. https://books.google.no/books/about/Arbeidsinkludering.html?id=qTeWZ-wEACAAJ&redir_esc=y

Brage, Søren og Ola Thune (2008) «Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006». *Arbeid og velferd*, 3, 28–36. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/medisinske-arsaker-til-uforeytelser-blant-unge-1977-2006>

Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uforhet og psykisk sykdom» *Arbeid og velferd*, 1, 37–49. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/ung-uforhet-og-psykisk-sykdom>

Bragstad, Torunn (2018) «Vekst i uføretrygding blant unge» *Arbeid og velferd*, 2, 69–87. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/vekst-i-uforetrygding-blant-unge>

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2014) «Immigrants, labour market performance, and social insurance». *The economic journal*, 124 (580), F644–F683. https://www.sv.uio.no/econ/english/research/publications/articles/2014/files/bratsberg_et_al-2014-the_economic_journal.pdf

Bråten, Ragnhild Haugli og Susanna Sten-Gahmberg (2022) «Unge uføre og veien til uføretrygd». *Søkelys på arbeidslivet*, 1. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/spa.39.1.4>

Dahl, Espen Steinung og Ivar Lima (2022) *Studier av IPS er ikke egnet til å svekke resultater av forskning*

på SE. <https://www.oslomet.no/om/nyheter/kai-kronikken/ips-ikke-egnet-svekke-resultater-se> (Hentet: 26. jan 2023). <https://www.oslomet.no/om/nyheter/kai-kronikken/ips-ikke-egnet-svekke-resultater-se>

Davis, Hannah E., Lisa McCorkell, Julia Moore Vogel og Eric J. Topol (2023) «Long COVID: major findings, mechanisms and recommendations». *Nature Reviews Microbiology*, <https://doi.org/10.1038/s41579-022-00846-2>

Frøyland, Kjetil og Øystein Spjelkavik (2014) «Inkluderingskompetanse – et integrert perspektiv». I Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (red.) *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*, 18–32. Oslo: Gyldendal Akademisk. <https://www.gyldendal.no/faglitteratur/helse-og-sosialfag/tverrfaglige-emner/inkluderingskompetanse/p-10017517-no/>

FHI (2022) *Overdødelighet på 7 prosent i 2022* <https://www.fhi.no/nyheter/2022/overdodelighet-pa-7-prosent-i-2022/>

FHI (2022) *Senfølger etter covid-19 og nyoppstått sykdom etter covid-19: hurtigoversikt* <https://www.fhi.no/publ/2022/senfolger-etter-covid-19-og-nyoppstatt-sykdom-etter-covid-19/>

FHI (2017) *Helse blant personer med innvandrerbakgrunn* <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/helse-innvandrerbakgrunn/>

FHI (2022) 1. *Sykdomsbyrde i Norge i 2050* <https://www.fhi.no/nettpub/fremtidens-utfordringer-for-folkehelsen/del-1-3/sykdomsbyrde-i-norge-i-2050/?term=&h=1>

FHI (2022) 3. *Mulige trusler fra smittsomme sykdommer* <https://www.fhi.no/nettpub/fremtidens-utfordringer-for-folkehelsen/del-1-3/3.-mulige-trusler-fra-smittsomme-sykdommer/?term=&h=1>

FHI (2014) *Psykiske lidelser hos voksne* <https://www.fhi.no/nettpub/hin/psykisk-helse/psykiske-lidelser-voksne/?term=&h=1>

FHI (2014) *Rusmiddellidelser i Norge* <https://www.fhi.no/nettpub/hin/psykisk-helse/rusmiddellidelser/?term=&h=1>

Gleinsvik, Audun, Synne Klingenberg, Arne Maste-kaasa og Helene Berg (2014) *Internasjonal sammenligning av sykefravær. Hovedrapport*. Rapport 2014-05. Oslo: Proba samfunnsanalyse. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/rapporter/rapport_2014_05_internasjonal-sammenligning_av_sykefravaer_del_2.pdf

Hagelund, Anniken, Einar Øverbye, Aksel Hatland og Lars Inge Tørum (2016) «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19 (1), 24–43. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02>

Hegelstad, Wenche Velden, Lena Heitmann, Randi Kydland og Angelika Schafft (2014) «Psykiske lidelser og arbeidskompetanse». I Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (red.) *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*, 208–222. Oslo: Gyldendal Akademisk. <https://www.gyldendal.no/faglitteratur/helse-og-sosialfag/tverrfaglige-emner/inkluderingskompetanse/p-10017517-no/>

Helsedirektoratet (2022) *Samarbeid mellom helse- og omsorgstjenesten og NAV om individuell jobbstøtte (IPS) - rettslig grunnlag for tverrsektorielt samarbeid*. Brev fra Helsedirektoratet til Helse Midt-Norge RHF. https://www.helsedirektoratet.no/tema/arbeid-og-helse/Samarbeid%20mellom%20helse-%20og%20omsorgstjenesten%20og%20NAV%20om%20individuell%20jobb%C3%B8tte%20-%20IPS%20-%20rettslig%20grunnlag%20for%20tverrsektorielt%20samarbeid%20-%20brev%20270422.pdf/_/attachment/inline/dd8c6724-f907-4dd8-a819-0ebb58047cc7:b-5fe272796f42367ff43da1397c5d95ebdc00b81/Samarbeid%20mellom%20helse-%20og%20omsorgstjenesten%20og%20NAV%20om%20individuell%20jobb%C3%B8tte%20-%20IPS%20-%20rettslig%20grunnlag%20for%20tverrsektorielt%20samarbeid%20-%20brev%20270422.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet (2019) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-helse--og-sykehusplan-2020-2023/id2679013/>

Hernæs, Øystein (2018) «Activation against absenteeism – evidence from a sickness insurance reform in Norway». *Journal of health economics*, 62, 60–68. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167629617311700>

Holmås, Tor Helge, Karin Monstad og Silje Endresen Reme (2021) «Regular employment for people with mental illness – an evaluation of the individual placement and support programme». *Social science & medicine*, 270. <https://norceresearch.bragе.unit.no/norceresearch-xmli/bitstream/handle/11250/2786424/1-s2.0-S027795362100023X-main.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Jacobsen, Ove (2014) «Pensjonsreformen: Hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helserelaterte ytelser?» *Arbeid og velferd*, 3, 64–73. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/pensjonsreformen-hvilken-innvirkning-har-den-hatt-pa-bruken-av-helserelaterte-ytelser>

Kann, Inger Cathrine og Eirik Grønlien (2021) «Midlertidige helserelaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?» *Arbeid og velferd*, 1, 95–110. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.1-2021/Midlertidige%20helse-relaterte%20ytelser%20til%20unge%20%E2%80%93%20har%20vi%20misforst%C3%A5tt%20utviklingen>

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?» *Arbeid og velferd*, 3, 105–122. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeidsavklaringspenger-helt-forskjellig-fra-forloperne>

Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd*, 2, 77–94. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/tiltak-i-nav-hedmark-ga-faerre-nye-mottakere-av-arbeidsavklaringspenger>

Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017) «Stadig færre på trygd?» *Arbeid og velferd*, 3, 41–58. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/stadig-faerre-pa-trygd>

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2, 77–92. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/stadig-faerre-pa-trygd>

Lande, Sigrid (2021) «AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karenens». *Arbeid og velferd*, 3, 71–89. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.3-2021/aap-innstramming-midlertidig-strengere-praksis-og-flere-tilbake-etter-karens>

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd*, 3, 131–150. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/hvordan-har-okt-ledighet-pavirket-bruken-av-helseytelser-og-okonomisk-sosialhjelp>

Lima, Ivar Andreas Åsland, Inger Cathrine Kann og Søren Brage (2017) «NAVs håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte. Forsøk med Hedmarksmodellen». *Arbeid og velferd*, 1, 71–89. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/navs-handtering-av-aktivitetskravet-for-sykmeldte.forsok-med-hedmarksmodellen>

Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020) «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd*, 2, 61–79. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2020/flere-mottar-uforetrygd-og-sosialhjelp-etter-innstramming-i-aap-regelverket>

Markussen, Simen (2010) «2004: Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen*, 3, 18–23. <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=813>

Mastekaasa, Arne (2016) «Kvinner og sykefravær». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19 (2), 125–147. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2464-3076-2016-02-03>

Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022) «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2, 5–30. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2022/kortere-makstid-pa-aap-ga-flere-i-arbeid-og-raskere-uforetrygd>

NAV (2022a) *NAVs arbeidsgiverundersøkelse 2022: Samarbeid og tilgjengelighet*. NAV-rapport, 4–2022. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie>

NAV (2022b) *Utviklingstrekk i folketrygden 2011–2031*. NAV-rapport 6–2022.x <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-andre-temaer/utviklingstrekk-i-folketrygden-20112031>

Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2, 75–88. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/utviklingen-i-sykefravaeret-betydningen-av-arbeidsmarkedet-gradering-og-regelendringer>

Nossen, Jon Petter (2019) «Kjønnsforskjellen i sykefravær: Hvor mye er det mulig å forklare med registerdata?» *Arbeid og velferd*, 4, 59–80. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/kjonnsforskjellen-i-sykefravaer-hvor-mye-er-det-mulig-a-forklare-med-registerdata>

Nossen, Jon Petter (2022) «Legemeldt sykefravær før og under koronapandemien: Hva driver utviklingen?» *Arbeid og velferd*, 3, 1–18.

OECD (2022) *Disability, work, and inclusion. Mainstreaming in all policies and practices*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/1eaa5e9c-en>

Ose, Solveig Osborg og Silje L. Kaspersen (2022) *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2022: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. Trondheim: Sintef. https://www.sintef.no/contentassets/b9b01949aa5a4656ad0658151c151ec8/sintef_rapport2022_01271.pdf

Pedersen, Axel West, Anne Skevik Grødem og Ines Wagner (2019) *Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land*. Rapport 2019: 14. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2612853>

Reme, Silje Endresen, Karin Monstad, Tonje Fyhn, Simon Øverland, Kari Ludvigsen, Vigdis Sveinsdottir, Camilla Løvvik og Stein Atle Lie (2016) *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/1956/15564>

Reneflot, A., L.E. Aarø, H. Aase, T. Reichborn-Kjennerud, K. Tambs og S. Øverland (2018) *Psykisk helse i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/publ/2018/psykisk-helse-i-norge/>

Schreiner, Ragnhild C. (2019) *Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths*. Memo 05/2019. Økonomisk institutt, Universitet i Oslo. <https://www.sv.uio.no/econ/english/research/Memoranda/working-papers/2019/unemployed-or-disabled-disability-screening-and-la.html>

Skogstad, Line Fossum (2022) «Hvordan lykkes med å implementere en praksis som skrever samhandling mellom sektorer? Erfaringer fra individuell jobbstøtte (IPS) i Norge». I Therese Saltkjel, Chris Rønningstad og Mette Sønderskov (red.) *Samhandling og inkludering i arbeidslivet* (s. 245-265). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. https://cappelendamm.no/_samhandling-og-inkludering-i-arbeidslivet-9788202740528

Storeng, S.H., S. Øverland, V. Skirbekk, L.A. Hopstock, E.R. Sund, S. Krokstad og B.H. Strand (2021) «Trends in disability-free life expectancy (DFLE) from 1995 to 2017 in the older Norwegian population by sex and education: The HUNT study». *Scandinavian journal of public health*, 50 (5), 542–551. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33908292/>

Syse, Astrid og Bjørn Heine Strand (2022) *Hva betyr økt levealder for den framtidige (potensielle) arbeidsstyrken? Søkelys på arbeidslivet*, 39, 2. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/spa.39.2.4>

Syse, Astrid, mfl. (2014) FHI. Sosiale helseforskjeller i Norge. <https://www.fhi.no/nettpub/hin/samfunn/sosiale-helseforskjeller/>

SSB (2023) Her finner du ukentlige tall på antall døde: <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/dode/artikler/her-finner-du-ukentlige-tall-pa-antall-dode>

SSB (2023) *Forventet levealder falt i 2022*. <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/dode/artikler/forventa-levealder-falt-i-2022>

SSB (2023) *Arbeidskraftundersøkelsen*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>

Tvetden, mfl. (2021) Del 1: Pandemiens viktigste helsekonsekvenser. <https://www.fhi.no/nettpub/folkehelse/serapporten-temautgave-2021/del-1-9/pandemiens-viktigste-helsekonsekvenser/?term=&h=1>

World Health Organization *Constitution* (u.d.) <https://www.who.int/about/governance/constitution>

9. POLITISKE TRENDER

Av: Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen, Ole Christian Lien, Håkon Røstad og Tor Erik Nyberg

Oppsummering: Omstilling, inkludering og velferdsstatens bærekraft blir viktige politiske utfordringer

Det politiske omlandet har endret seg raskt de siste få årene, eksempelvis med koronapandemien, en pågående krig i Ukraina og økt inflasjon. Det er en usikker geopolitisk situasjon, og vi merker konsekvensene i form av endrede rammebetingelser internasjonalt og sterkere vektlegging av sikkerhet og beredskap.

Den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen forutsetter at innbyggerne har tillit til politikere og institusjoner. Internasjonalt har synkende politisk tillit, økt polarisering og populisme vært mye omtalt de siste årene, men dette er i mindre grad observert i norsk sammenheng. Økte energi- og råvarepriser gir en vanskelig økonomisk hverdag for mange, med økte forskjeller og en skarpere tone i debatten. Det gir risiko for økt polarisering og en politikk som i større grad enn i dag styres som respons på kriser og akutte situasjoner. For NAV kan dette bety hyppigere regelendringer og større uforutsigbarhet. På kort sikt kan vi få mer politisk styring og en mer ekspansiv politikk, mens på lang sikt er det lite sannsynlig at arbeids- og velferdspolitikken vil få økte budsjetter og rammer.

Tillitsreformer i flere naboland, etterfulgt av den pågående norske tillitsreformen, viser en trend med mindre sentral styring og økt satsing på lokal tjenesteutvikling for å nå målene for offentlig forvaltning. Det gir større forventninger til at NAVs lokale og nasjonale satsinger innenfor tjenesteutvikling skal ha dokumenterte sosiale og økonomiske effekter. Det krever en kunnskapsbasert tilnærming gjennom forsøkt fulgt opp av evalueringer.

Forholdet til Europa blir trolig viktigere i årene som kommer. EU fører en mer aktiv politikk innen områder med relevans for NAV, som arbeids- og velferdspolitik, kompetansepolitikk og IKT/digitaliseringspolitikk. Det skjer delvis gjennom regelverk som gjelder alle medlemslandene og som ofte vil gjelde Norge gjennom EØS-avtalen, og delvis indirekte i form av anbefalinger til medlemslandene.

En viktig politisk utfordring fram mot 2035, blir å sikre velferdsstatens bærekraft. I avveiningen mellom trygge velferdsordninger og økonomisk bærekraft står politikerne overfor harde prioriteringer. Handlingsalternativene er lavere velferdsytelser/reduert tjenestetilbud, økte skatter og avgifter, tiltak som gir økt sysselsetting og/eller effektivisering av offentlig sektor.

Kompetansepolitikken blir trolig enda viktigere framover, spesielt som følge av teknologisk utvikling og det grønne skiftet. Her forventer vi økt satsing på etter- og videreutdanning. Inkludering av personer utenfor arbeidslivet vil også være høyt prioritert for å motvirke fattigdom og håndtere

arbeidskraftbehovet. Dette gjelder særlig enkelte grupper av innvandrere og unge med manglende formell kompetanse. Innvandring krever både integrering og kompetanseutvikling, hvor bedre og tidligere tilgang til videregående utdanning og fagbrev kan være aktuelle tiltak. Aktuelle tiltak for unge i fare for å bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet, vil være blant annet lettere tilgang til læreplasser og tettere oppfølging.

Hovedmålene for arbeids- og velferdspolitikken er et velfungerende arbeidsmarked, inntektssikringsordninger som gir økonomisk trygghet og samtidig stimulerer til arbeid, inkludering av utsatte grupper i arbeidsmarkedet, og gode levekår for de vanskeligst stilte. Det ventes å være fortsatt tverrpolitisk enighet om disse målene, men noen konfliktlinjer vil trolig gjøre seg gjeldende også framover:

- Større behov for helse- og omsorgstjenester og strammere økonomiske rammer vil trolig forsterke debatten om **offentlige eller private løsninger**, også for NAV. I befolkningen har det lenge vært økende skepsis til privatisering av offentlige tjenester, samtidig som mange er positive til private velferdstjenester som et supplement til offentlige tilbud.
- De store universelle ordningene ventes å ligge fast, men det vil være uenighet om graden av **universelle ytelser versus mer behovsprøving** eller tilpasning til spesifikke målgrupper.
- Avveiningen mellom **ytelsesnivåer og insentiver**, som gjelder politisk uenighet om hvor høye ytelsene bør være for å motvirke fattigdom og ulikhet uten i for stor grad å medføre negative arbeidsinsentiver. Dette handler om hvor man skal sette grensen for arbeidslinjens ambisjoner og om omfanget av aktivitetskrav.

Andre politiske konfliktlinjer vil også berøre arbeids- og velferdspolitikken. Det gjelder blant annet **klimapolitikken**, som har konsekvenser for tempo og virkemidler i omstillingen, og **handels- og utenrikspolitikken**, der fare for nedskalering av brede internasjonale samarbeid kan gi mer regionalt samarbeid mellom land og debatt om Norges tilknytning til EU. På **innvandringsfeltet** forventer vi fortsatt debatt om omfanget av innvandringen, integreringstiltak og kravene for å motta ytelser. I tillegg kan brå endringer skape situasjoner der myndighetene og NAV igjen må rigges for å ivareta flere nyankomne, noe som stiller større krav til koordinering. Vedvarende mangel på arbeidskraft kan også medføre endret politikk for arbeidsinnvandring fra land utenfor EU, slik man ser i enkelte andre EU-land.

Med økt sentralisering og en eldrebølge som rammer distriktene hardest, er det mye som tyder på at også **sentrum/**

periferi blir en sentral konfliktlinje. Her kan kommunesammenslåinger og sentralisering av NAV-kontorer og andre enheter i NAV bli sentrale stridsområder.

Innen digitaliseringspolitikken venter vi at ambisjonene om sammenhengende offentlige tjenester tilpasset den enkel-

tes livssituasjon, og at økt automatisering vil stå seg frem mot 2035. Det gir økt behov for datadeling, utvikling av regelverk og bedre finansieringsmodeller. Ambisjonen vil utfordres av styringsprinsipper som sektordeling og kommunalt selvstyre, hensyn til etikk og personvern, og ønsker om behovsprøving og målrettede ytelser.

9.1. Urolig verden: Pandemi, krig i Ukraina og inflasjon

Koronapandemien, en pågående krig i Ukraina med tilhørende pågang av flyktninger, økte strømpriser og inflasjon, har medført at vi lever i en periode med en mer usikker geopolitisk situasjon i verden. Dette har konsekvenser på mange politikkområder. Internasjonalt møter Norge utfordringer gjennom endrede rammebetingelser: Mer konflikt, mer rivalisering og mindre samarbeid (Meld. St. 14 (2020–2021)). Sammen med erfaringer fra pandemien, digitalisering og økt forekomst av cyberangrep, krever det større oppmerksomhet på sikkerhetspolitikk og beredskap.

Strøm- og matvareprisene har økt i hele Europa på grunn av økte kostnader i alle ledd i verdikjeden. Hovedårsaken er Russlands invasjon av Ukraina, som samlet har ført til økte priser på en rekke råvarer og uvanlig høye energipriser (Whist 2023, se også kapittel 7). Dette gir en vanskeligere økonomisk hverdag for mange i Norge, og kan medføre økte problemer knyttet til fattigdom og ulikhet.

Vi kan se for oss at politikken vil styres mer av omgivelsene som respons på kriser og akutte situasjoner. Dette stiller store krav til myndighetenes evne til å snu seg rundt raskt. Erfaringer fra koronapandemien – med stor belastning på helsevesenet og håndtering av plutselig og rekordhøy arbeidsledighet – er ferske eksempler.

Det er mulig at arbeids- og velferdspolitikken havner mer i skyggen av andre politikkområder. Både prioritering av forsvar og sikkerhet (Notaker, 2023a) og økte utgifter grunnet aldring av befolkningen, kan medføre press på ytelser og velferdstjenester. Dette er imidlertid ikke gitt – på kort sikt er det mulig at vi som en respons på de pågående krisene vil se mer politisk styring og en mer ekspansiv økonomisk politikk (se også 9.2 om utviklingen i EU). På arbeids- og vel-

ferdsområdet vil det særlig gjelde tiltak som motvirker fattigdom og ulikhet. På lang sikt ser vi det likevel som lite sannsynlig at arbeids- og velferdspolitikken vil få økte budsjetter og rammer.

Det er vanskelig å si hvor dyptgående og langvarige konsekvensene av krig, pandemi og inflasjon vil være. Det er svært sannsynlig at krigen i Ukraina vil ha forsvars- og sikkerhetspolitiske konsekvenser i mange år framover. På andre områder, herunder arbeids- og velferdspolitikken, kan konsekvensene bli mer kortvarige. Langsiktige trender og prioriteringer innen klima, grønt skifte, energi og digitalisering, vil trolig styrkes de neste årene (se for eksempel IEA 2022).

9.2. Internasjonale trender og påvirkning EU blir viktigere for Norge

I en mer usikker verden tror vi at EU vil spille en viktigere rolle for Norge. Pandemien viste hvor avhengige vi er av sterke bånd til nære handelspartnere, med vaksinesamarbeidet med EU som ferskt eksempel (Meld. St. 14 (2020–2021)). Det viser at Norge, som et lite land, vil ha mye å hente på å knytte seg tett opp til EU med tanke på beredskap for fremtidige internasjonale kriser. En sikkerhetspolitisk utvikling med stormaktsrivalisering og press på demokratiske rettigheter og liberale verdier, kan gi ønsker om mer samarbeid med EU.

EU tar en mer aktiv rolle på flere politikkområder med relevans for NAV, som arbeids- og velferdspolitik, kompetansepolitikk og digitaliseringspolitikk. Noe av dette innføres gjennom regelverk som forplikter medlemslandene, mens mye av politikken er et nasjonalt ansvar. Dette blir forsøkt koordinert og påvirket gjennom anbefalinger og handlingsplaner.

Politikk for økt sysselsetting har lenge vært på dagsordenen i EU. Nå kommer politikk for å redusere fat-

tigdom og økonomiske forskjeller høyere på prioriteringslisten, som vist blant annet i EUs handlingsplan for sosiale rettigheter (EU-kommisjonen 2021) og senere i anbefalinger til medlemslandene om oppfølging av handlingsplanen (EU-kommisjonen 2023a). To nylige spørreundersøkelser blant EU-borgere viser at over 7 av 10 mener EU bør støtte de nasjonale myndighetene med å redusere økonomiske forskjeller (EU-kommisjonen 2023b). Unge EU-borgere i alderen 15–24 år (EU-kommisjonen 2022) mener at reduksjon av fattigdom og sosial ulikhet er den viktigste politiske prioriteringen.

Vi kan dele EUs politikk i tre kategorier med tanke på konsekvensene for Norge:

1. **EU-regelverk (direktiver og rettsakter) som også gjelder for Norge gjennom EØS-avtalen:** Eksempler på dette er personvernsforordningen fra 2018 (General Data Protection Regulation GDPR), og forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act), vedtatt i 2022. Sistnevnte skal beskytte forbrukeren på digitale plattformer, ved blant annet å gi plattformene ansvar for å sikre grunnleggende rettigheter som barns rettigheter og å unngå hatefulle ytringer, samt krav om åpenhet om hvordan algoritmer fungerer.
2. **EU-regelverk som bare gjelder EU-landene og ikke blir innlemmet i EØS-avtalen:** Et nylig eksempel er at EU høsten 2022 vedtok et nytt minstelønnsdirektiv (Regjeringen 2022a), som forplikter medlemsland med lovbestemt minstelønn til å fastsette disse etter gitte kriterier, blant annet ut fra levekostnader og kjøpekraft (at dette direktivet ikke skal innlemmes i EØS-avtalen, er riktignok ikke endelig avklart).
3. **«Soft politics»:** Dette er anbefalinger til medlemslandene som ikke er forpliktende, men som blir fulgt opp gjennom krav til nasjonale målsettinger og handlingsplaner. Denne typen anbefalinger gjelder bare for EU-landene. Noen eksempler er følgende:
 - EUs handlingsplan for sosiale rettigheter (EU-kommisjonen 2021). Her er det satt mål fram mot 2030 om at sysselsettingen for aldersgruppen 20–64 år skal øke til 78 prosent, at minst 60 prosent av de yrkesaktive hvert år skal delta i formell eller

bedriftsintern etterutdanning, og at antall personer med risiko for fattigdom og sosial ekskludering²⁹, skal reduseres med minst 15 millioner. Landene bestemmer selv de nasjonale målene og politikken for hvordan de skal nås.

- European Skills Agenda (EU-kommisjonen 2020). Den gjelder fram til 2025 og har blant annet initiativer til livslang læring gjennom individuelle læringskontoer og sertifisering av små utdanningsmoduler (såkalte *micro credentials*).
- Rådsanbefalingen om minsteinntekt (Rådet for Den europeiske kommisjon 2023). Den gir anbefalinger om en behovsprøvd ytelse til personer uten tilstrekkelige inntekter til livsopphold (tilsvarende økonomisk sosialhjelp i Norge). Det blir blant annet anbefalt at minsteinntektsytelsen innen 2030 skal tilsvare den nasjonale fattigdomsgrensen, eller basere seg på nasjonale tall for nødvendige levekostnader.

Selv om EUs politikk i de to siste kategoriene ikke gjelder for Norge, kan den være til inspirasjon og ha indirekte virkninger for norsk politikk. Et eksempel er at EUs lavinntektsgrense brukes aktivt også i norsk politisk debatt om tiltak for å redusere de økonomiske forskjellene (se kapittel 7).

FNs bærekraftsmål

FNs 17 bærekraftsmål (FN 2015) ble vedtatt i 2015 og gjelder fram mot 2030. Målene handler om å oppnå en bærekraftig utvikling økonomisk, sosialt og miljømessig, og de fleste av målene er relevante for politikkområder som treffer NAV. I Norge fungerer målene som en overbygning for regjeringens politikk (Meld. St. 40 (2020-2021)). I den nasjonale handlingsplanen for bærekraftsmålene (Meld. St. 40 (2020-2021)) ble det besluttet at alle strategier, handlingsplaner, stortingsmeldinger og proposisjoner fra regjeringen skal omtale effekter på bærekraftsmålene. En rekke planer

²⁹ Målt ved den såkalte AROPE-indikatoren, som er et sammensatt mål av tre indikatorer, der andelen av befolkningen under lavinntektsgrensen er ett av dem.

og strategier, eksempelvis kommuners eller private virksomheters strategier, viser også til målene, inkludert NAVs virksomhetsstrategi (NAV 2022a). Bærekraftsmålene vil dermed kunne ha både direkte og indirekte innvirkning på ulike samfunnsområder.

9.3. utfordringer og muligheter for velferdsstaten fram mot 2035

«Arbeidslinja» har i mange år ligget til grunn for hovedtrekkene i arbeids- og velferdspolitikken. Den er definert som at den enkelte i størst mulig grad skal kunne forsørge seg selv og bidra til verdiskapningen i samfunnet (Meld. St. 35 (1994-1995)). De overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken, fastsatt i Prop. 1 S (2022–2023), er blant annet: et velfungerende arbeidsmarked med god utnyttelse av arbeidskraften, å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet, inntektssikringsordninger som gir økonomisk trygghet og samtidig stimulerer til arbeid, inkludering av utsatte grupper i arbeidsmarkedet, og anstendige levekår for de vanskeligst stilte. Det heter videre at gode velferdsordninger er viktig både for den enkelte og for arbeidslivets omstillingsevne.

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

Virkemidler for en bærekraftig velferdsstat

En av de dominerende politiske utfordringene fram mot 2035 blir å sikre velferdsstatens bærekraft. I årene som kommer, vil det bli stadig færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Statens utgifter vil gå opp, uten at inntektene øker like mye. Samtidig skal vi gjennomføre det grønne skiftet (Meld. St. 14 (2020-2021)).

Hvordan skal vi balansere befolkningens forventninger til hva velferdsstaten skal levere opp mot økonomisk bærekraftig velferdspolitik? Det avhenger av finansiering, men også av befolkningens holdninger til velferdsordningene. Som mottakere av offentlige ytelser vil mange ha forventninger til at ytelsesnivået skal gjøre det mulig å opprettholde en høy levestandard (Haugsgjerd og Segaaard 2020).

Redusere utgifter og øke inntekter

Både de langsiktige, kjente utviklingstrekkene og en mer usikker verden kan gjøre det vanskelig å bevare og videreutvikle velferdsstaten. Det vil kreve grep for å redusere offentlige utgifter, og strammere offentlige budsjetter vil gi mindre økonomisk handlingsrom. Det er grunn til å tro at dette vil gjøre Norge likere andre land i den forstand at vi ikke i samme grad kan «kjøpe» oss ut av sosiale problemer og «glatte over» politiske motsetninger ved hjelp av oljeinntekter. Dette vil kreve strengere prioriteringer på velferdsstatens utgiftsside og/eller økte skatter, avgifter og egenandeler på inntektssiden (Ødegård mfl. 2020). Trygdeytelsene, som regnes som utgifter i statsbudsjettet, er reelt sett en omfordeling av midler som påvirker økonomiens ressursallokering fra de som skatter, til de som har dårligere råd og større nytte av midlene. Ytelsene har likevel en skattefinansieringskostnad som regnes å være på 20 prosent (DFØ 2018).

Utvikling av tjenester og ytelser har betydning for finansieringen av velferdsstaten. I løpet av de siste tiårene er det innført både utvidelser (for eksempel i familiepolitikken), innstramminger (for eksempel forkorting av stønadsperioder for ulike ytelser og aktivitetskrav) og pensjonsreform (Ødegård mfl. 2020). Generelt er det over mange år gjennomført politikk og reformer som har til hensikt å øke økonomiens og velferdssystemets tilpasningsevne og bærekraft (for eksempel samferdselsreformer, kommunereform og avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE) (Meld. St. 14 (2020-2021))). Inndekkningsbehovet på statsbudsjettet betyr at inntektene må økes, eller utgiftene reduseres (Meld. St. 14 (2020-2021))).

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

1. **Redusere velferdsstatens utgifter** gjennom færre eller lavere ytelser og/eller gjennom endringer i tjenestetilbudet. Folketrygdens ytelser vil bli vurdert opp mot finansiering av andre velferds-tjenester som utdanning, helse og eldreomsorg. Her kan det tenkes ulik vektlegging avhengig av politisk flertall, både hvilke områder som skal prioriteres, og i hvilken grad mottakerne skal bidra med mer egenfinansiering. Pensjonsutvalget har nylig anbefalt gradvis økt pensjonsalder (NOU 2022: 7). En annen mulighet er at ytelsene blir delfinansiert av andre enn det offentlige. Dette kan skje i form av egenfinansiering, fremvekst av forsikringsordninger eller ved at arbeidsgivere pålegges et større ansvar for finansieringen. Vi kan også se for oss at noen ytelser faller helt bort (Ødegård mfl. 2020). Perspektivmeldingen 2021 nevner både «privat medfinansiering av noen tjenester» og «tilpasse og fornye velferdsordninger» som en del av regjeringens strategier for bærekraftige velferdsordninger (Meld. St. 14 (2020–2021)). Dette er temaer som trolig vil bli gjenstand for politisk debatt langs den tradisjonelle høyre/venstre-konfliktlinjen i årene fremover.
2. **Øke velferdsstatens inntekter** gjennom økte skatteinntekter og økt skattegrunnlag. Ekspertutvalget *Norge mot 2025* framhever at vi «må unngå at krisetiltak varig svekker skattegrunnlagene, skattesystemets evne til å skaffe inntekter til fellesskapet og skattesystemets bidrag til inntektsutjevning» (NOU 2021: 4 s. 16). Utvalget foreslår at det nedsettes et eget skatteutvalg som skal se nærmere på (1) hvordan eksisterende skattegrunnlag kan utnyttes bedre, (2) mulighetene for nye skattegrunnlag og (3) gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme skatteomvekslinger³⁰, for eksempel grønn skatteomveksling. Noe av dette er senere fulgt opp gjennom forslag fra Skatteutvalget (NOU 2022: 20).

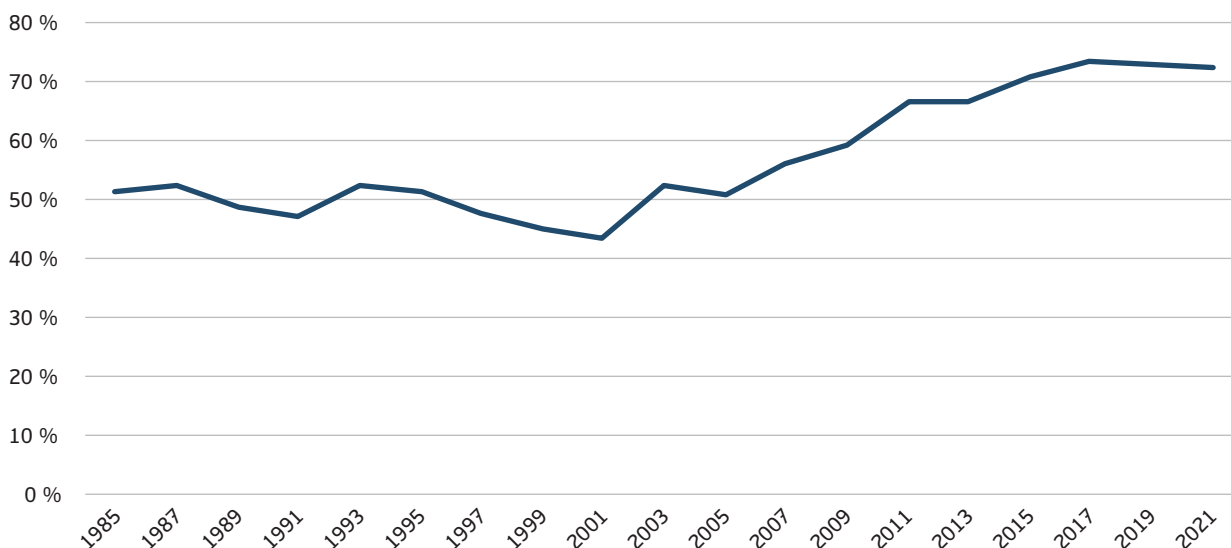
Skatte- og avgiftspolitikken er et område hvor de politiske skillelinjene er markerte. Et økt skatetrykk gir ikke automatisk mer penger til velferdsytelser, da det vil være mange konkurrerende utgiftsposter (Ødegård mfl. 2020). Samtidig er det begrensninger i hvor mye skatetrykket kan økes før det svekker insentivene til arbeid og derigjennom reduserer skattegrunnlaget (Meld. St. 29 (2016–2017)).

Skatteviljen i befolkningen har vært økende siden årtusenskiftet og stabil de siste 5–6 årene (figur 9.1). Hvis kvaliteten på de offentlige tjenestene oppfattes som dårlige, eller at velferdsordningene misbrukes eller går til andre enn de som har behov, vil det imidlertid kunne svekke oppslutningen om velferdsstaten (Kumlin og Rothstein 2005; Nannestad 2008) og dermed også skatteviljen.

3. **Øke arbeidsmarkedsdeltakelsen** og derigjennom skatteinntektene. Perspektivmeldingen 2021 vektlegger at strategier for økt sysselsetting bør inkludere færre på uføretrygd, lavere sykefravær, flere over fra deltids- til heltidsstilling, økt sysselsetting blant innvandrere, flere eldre i arbeid, og at unge kommer tidligere i arbeid (Meld. St. 14 (2020–2021)). Et alternativ kan være å øke arbeidsinnvandringen. Selv om det generelt er tverrpolitisk enighet om å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen, kan de foreslåtte strategiene skape politisk strid om virkemidlene.
4. **Redusere velferdsstatens utgifter** gjennom **effektivisering av offentlig sektor**. Velferdsstaten skal ivareta både fordelings- og effektivitets-hensyn, og et voksende statlig byråkrati har i en årrekke vært gjenstand for politisk debatt. I nyere tid gjaldt dette for eksempel avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE), som ga årlige kutt i driftsbudsjettet til alle statlige etater og virksomheter. Reformen ble avvirket fra 2022, men ble delvis erstattet av mer målrettede kutt i eiendomskostnader og konsulentbruk. Effektivisering som resultat av teknologisk utvikling har betydelig potensial, forutsatt at gevinstene reali-

³⁰ Det vil si økninger av noen skatter eller avgifter og reduksjon av andre, slik at skatetrykket totalt sett ikke øker, men der endringene gjennomføres slik at skattene i mindre grad gir uønskede virkninger.

Figur 9.1. Hvor enig eller uenig er du i hver av følgende påstander? *Det er nødvendig med et høyt skattenivå for å opprettholde viktig offentlig virksomhet.* Andel som har svart helt eller delvis enig. Representative befolkningsutvalg



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

seres (kapittel 6). Det er tverrpolitisk enighet om at teknologi skal tas enda mer i bruk både innen saksbehandling og i forvaltningens kommunikasjon med brukerne (Ødegård mfl. 2020).

Økt pensjonsalder

En rekke land, inkludert Sverige, Finland og Danmark, har vedtatt en betydelig opptrapping av pensjonsalderen de kommende årene for å sikre mer bærekraftige pensjonsordninger (OECD 2021). At aldringen av befolkningen både utfordrer finansieringen av velferdsstaten og trekker i retning av mangel på arbeidskraft, har satt dette på dagsordenen også i Norge.

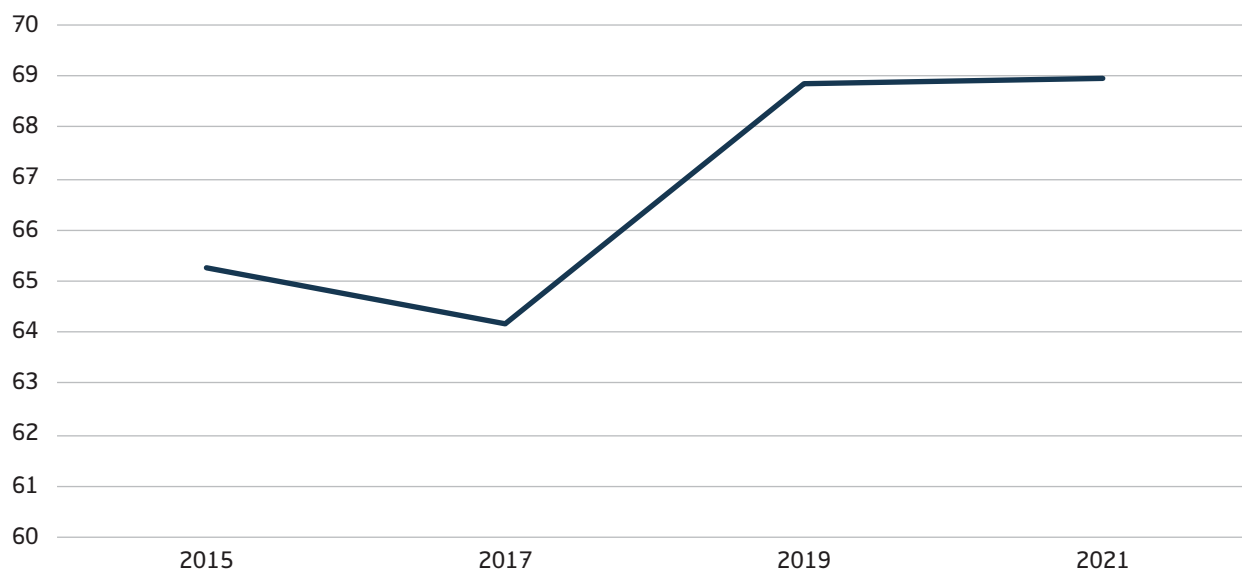
Med pensjonsreformen ble det fra 2010 innført både levealdersjustering og nye regler for å regulere pensjon. Intensjonen var «å bedre pensjonssystemets økonomiske bærekraft, bedre insentivene til arbeid og øke fleksibiliteten» (NOU 2022: 7 s. 11). Pensjonsutvalget, som kom med sin rapport i 2022, vurderer at behovet for pensjonsreform er enda større nå enn da den forrige reformen ble vedtatt. De anbefaler at aldersgrensene i pensjonssystemet bør økes gradvis, med virkning fra 2026. I tillegg har utvalget flere for-

slag for å styrke fordelingseffektene av pensjonssystemet. Her kan vi trekke fram: bedre alderspensjon til utføre, gunstigere regulering av minstepensjonen, og ivaretagelse av de som ikke klarer å jobbe lenger, gjennom økt øvre aldersgrense for inntektssikringsordninger som dagpenger og uføretrygd. Det er sannsynlig at forslagene, i hvert fall i hovedtrekk, vil bli vedtatt gjennom et bredt politisk forlik, slik at man sikrer tillit til systemet og forutsigbarhet over tid. Det vil også avhenge av utviklingen i befolkningens holdninger, som går i retning av aksept for høyere pensjonsalder. Mens gjennomsnittet for befolkningens syn på når folk bør tre ut av arbeidslivet var 64 år i 2017, var det 69 år i 2021 (figur 9.2).

Borgerlønn

En annen innfallsvinkel i debatten om velferdsytelser og velferdsstatens bærekraft, er borgerlønn, som er en garantert grunninntekt til alle innbyggere uten behovsprøving, eller liknende modeller med ulike former for behovsprøving. Dette er ikke et tema som dominerer diskusjoner rundt framtidens velferdsstat, men det dukker av og til opp innspill som tar til orde for radikalt nye velferdsmodeller, for eksempel Moen og Fasting (2022). Årsaker kan være økende oppmerksom-

Figur 9.2. Ved hvilken alder bør vanlige arbeidstakere tre helt ut av arbeidslivet forutsatt at helse holder?
Gjennomsnitt. Representative befolkningsutvalg



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos).

het om sosial ulikhet og fordeling, eller tanker om hvordan teknologisk utvikling påvirker arbeidsmarkedet.

Det er ikke spesielt stor oppslutning i befolkningen om borgerlønn/grunninntekt. I en undersøkelse fra 2016 svarte 37 prosent at de syntes at borgerlønn er en god idé, en klar nedgang fra 2003 (Bay og Hellevik 2022). Forskerne framhever at borgerlønn bryter med prinsippene om arbeidslinjen i velferdspolitikken. De tror at mange er skeptiske til en inntekt uten aktivitetskrav og som kanskje kan resultere i dårligere ordninger for personer utenfor arbeidslivet enn det vi har i dag. Vi ser det som lite sannsynlig at garantiinntekt eller borgerlønn blir et viktig tema i den politiske debatten i Norge fram mot 2035.

Utvikling av offentlig organisering og styring gjennom tillitsreform

Noe av diskusjonen om fremtidens velferdsstat dreier seg om organisering og tilnærming. Den nåværende regjeringen lanserte i 2021 arbeidet med en ny tillitsreform. Den skal omfatte hele offentlig sektor, og hensikten er å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester (Regjeringen 2021). Dette innebærer mindre detaljstyring og mer autonomi for offentlig

ansatte som arbeider med brukernære tjenester. Regjeringens mål er at dette skal gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne (Regjeringen 2022b).

Dette inngår i en trend i retning mindre sentral styring og økt satsing på lokal tjenesteutvikling, som vi også ser i våre naboland. I Danmark er det satt i gang tillitsreformer innen enkelte sektorer med stikkord som «samskaping» og «selvstyrere reformer», mens det i Sverige flere ganger har blitt utredet hvordan man kan tilnærme seg en tillitsreform (DFØ 2023a).

Denne retningen kan innebære en delvis reversering av styringsprinsipper kjent fra styringsformen New Public Management (NPM). Sentrale kjennetegn ved NPM-reformene som har funnet sted i mange land de siste 30–40 årene, er «blant annet organisering i resultatenheter, internprising, bruk av stykkprisfinansiering, incentivordninger og belønningsmekanismer, konkurranseutsetting og privatisering» (DFØ 2023b). Kritikken mot NPM dreier seg i stor grad om at for mye resultatstyring, kontroll og regulering går ut over de ansattes faglighet, autonomi og motivasjon. Dette kan føre til dårligere tjenestekvalitet for brukerne (Nosrati mfl. 2022).

Tillitsreformen er nå i en innledende fase, der offentlig sektor skal sette i gang forsøk med hvordan virksomhetene kan organiseres. NAV fikk oppdrag av regjeringen om å starte opp arbeidet med tillitsreform i 2022. De mest aktuelle tiltakene, både for NAV og andre deler av offentlig sektor, er «delegering av oppgaver og fullmakter, mindre detaljstyring, gjennomgang av mål og resultatkrav, gjennomgang av lover og regler, gjennomgang av interne rutiner og rapporteringskrav, tilrettelegging for bedre dialog og samarbeid mellom partene, og mer tillitsbasert ledelse» (Regjeringen 2022c).

Vi tror at trenden i retning mindre sentral styring og mer tillit til ansatte som jobber tett på bruker, vil fortsette. For NAV vil dette kreve en åpen og kunnskapsbasert tilnærming gjennom forsøk fulgt opp av evalueringer og utvikling av kompetanse hos ledere og medarbeidere.

Omstilling, kompetanse og inkludering

Omstilling, kompetansepolitikk og inkludering har stått høyt på den politiske agendaen i flere år. Omstilling i arbeidslivet er nødvendig for å sørge for velferdsstatens bærekraft, og i Norge har vi et omstillingsdyktig arbeidsliv. Det er forholdsvis enkelt for bedrifter å nedbemanne ved behov, og vi har et godt utbygd velferdssystem for å sikre arbeidstakere som blir rammet. Dette, sammen med en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, ivaretar sosial trygghet og fremmer omstilling (Meld. St. 14 (2020-2021)).

Denne modellen har vist seg å være robust gjennom ulike sjokk og kriser, senest i forbindelse med pandemien. I årene fram mot 2035 vil det bli store omstillinger, ikke minst med bakgrunn i teknologiske endringer, det grønne skiftet og aldringen av befolkningen (kapitlene 3 og 4). Dette er underliggende sterke trender som med all sannsynlighet vil fortsette uavhengig av militære konflikter, sikkerhetsspørsmål og den usikre geopolitiske situasjonen i verden.

Satsing på kompetanse

Omstillingsbehovet vil kreve både et verdi- og jobbskapende næringsliv, et velfungerende arbeidsmarked og satsing på kompetanse (NOU 2021: 4). Våren 2020 la Regjeringen fram en stortingsmelding om kompe-

tansereformen «Lære hele livet». Målet med reformen er at ingen skal «gå ut på dato» som følge av manglende kompetanse, og at arbeidslivet skal få tilgang til den kompetansen det er behov for (Meld. St. 14 (2019-2020) (se også omtale i kapittel 4.2). Det vil bidra til å forhindre utenforskap og utstøting fra arbeidslivet.

Digitalisering og det grønne skiftet forsterker kravene til ny og oppdatert kompetanse hos arbeidstakerne (se kapittel 4.2). I bransjer der fagkompetansen er spesifikk og det generelle utdanningsnivået er lavt, kan omstillingen bli spesielt krevende. Eksempler på slike bransjer er varehandel, lager og logistikk, samt en del yrker innenfor industri og anlegg. Her vil politiske tiltak som kan støtte opp om kompetanseutvikling og videreutdanning, bli desto viktigere (Olberg mfl. 2017).

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

Ekspertutvalget *Norge mot 2025* framhever at det er behov for økt satsing på etter- og videreutdanning. Sterkere samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningssektoren er en suksessfaktor (NOU 2021:4). En utvikling med større krav til kompetanse og et sterkere skille mellom de som er innenfor og (helt eller delvis) utenfor arbeidsmarkedet, setter større krav til arbeidsmarkeds-, kompetanse- og utdanningspolitikken, og ikke minst koordinering disse imellom. Både dette, og oppfølging av brukere med sammensatte behov i skjæringspunktet mellom helse, utdanning og arbeid, vil kreve at NAV arbeider tett og godt med både helse- og utdanningssektoren, og at det er nok ressurser til å drive tettere oppfølging av de som har behov for det. Dette gjelder spesielt unge som ikke

har fullført videregående opplæring, særlig innenfor yrkesfaglige studieretninger (NOU 2021: 2).

Fram mot 2035 vil det trolig stilles større krav til at oppfølging og tiltak har god effekt. Det vil derfor bli nødvendig med mer forskning på effekter av arbeidsmarkedstiltak og at NAV kontinuerlig har en forsknings- og kunnskapsbasert tilnærming. Sysselsettingsutvalget viser til at forskningen så langt indikerer varierende effekter av etter- og videreutdanning, slik at dette må kombineres med andre tiltak. Utvalgets forslag innebærer blant annet økt utdanningskapasitet, styrking av videregående opplæring, opptrapping av opplæringstiltak og lønnstilskudd, økt satsing på karriereveiledning, økte ressurser til NAV for å drive tettere oppfølging, utvikling av nye profileringsverktøy i NAV (se kapittel 6.5) og inkludering og omskolering av personer som av helsemessige årsaker ikke kan stå i full jobb eller beholde jobben de hadde (NOU 2021: 2). Mange i sistnevnte gruppe har trolig noe arbeidsevne. Inkludering av disse i arbeidslivet vil kunne være verdifullt og helsefremmende både for dem det gjelder og for samfunnet. Her vil vi trolig se økt bruk av aktivitetskrav og graderte ytelser, kombinert med tilrettelegging og oppfølging. Dette gjelder særlig unge som står i fare for å havne utenfor arbeidslivet på permanent basis, og ikke minst de med psykiske helseplager (se kapittel 8.2). Økt samarbeid mellom NAV og helsesektoren blir viktig for å gi helhetlig oppfølging (se kapittel 8.4) (Meld. St. 14 (2020-2021)).

Integrering og inkludering

Tiltak for inkludering og integrering av utsatte grupper vil trolig bli viktig i årene framover. Dette gjelder ikke minst for ulike grupper av innvandrere. Samlet sett har innvandrere 11 prosentpoeng lavere yrkesdelaktelse enn befolkningen for øvrig. Det er imidlertid store forskjeller avhengig av landbakgrunn (SSB 2023). Spesielt tidligere flyktninger er overrepresentert i gruppen som mangler en stabil tilknytning til norsk arbeidsliv (se for eksempel Olsen og Bye 2020). Det er også i denne gruppen vi finner den høyeste andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt (se kapittel 7.6).

Det er likevel slik at deltakelsen i arbeids- og samfunnsliv blant flyktninger øker over tid, og at innvandrernes barn i større grad enn foreldrene sine lykkes både i utdanning og arbeidslivet (Ødegård mfl. 2020, se også kapittel 7.8). Samtidig er det tegn til en todeling blant etterkommerne: Denne generasjonen er overrepresentert blant de som gjør det godt i utdanningssystemet, men også blant de som dropper ut fra skolen (Institutt for samfunnsforskning 2019).

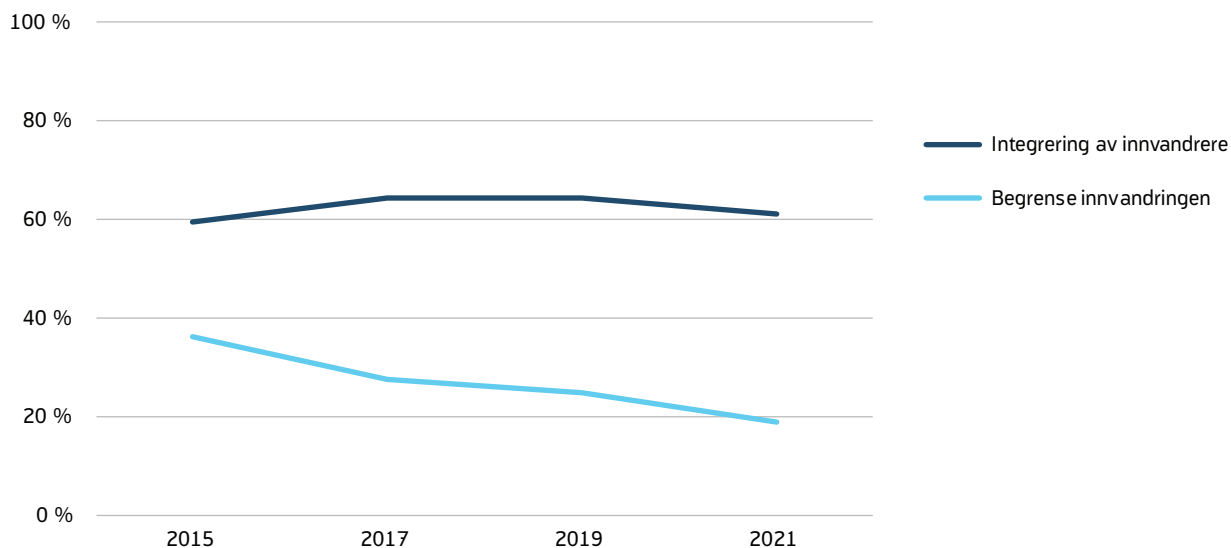
Bedre integrering gjennom kompetanseutvikling er et politikkområde som blir mer aktuelt i årene fremover. Kompetansebehovsutvalget pekte på at mangel på formell kompetanse er en av hovedårsakene til lav sysselsetting, spesielt blant flyktninger. Samtidig gir utdanning som er tatt i utlandet ofte lavere uttelling i det norske arbeidsmarkedet enn utdanning fra Norge (NOU 2017: 2). Integreringsloven³¹ kom i 2021, og formålet er tidligere integrering, bedre språk- og samfunnskunnskap, formelle kvalifikasjoner, og varig tilknytning til arbeidslivet (Integreringsloven 2021). Det er jevnt høy oppslutning om at integrering er en viktig sak, samtidig som stadig færre mener det er viktig å begrense innvandringen (figur 9.3). I Perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020-2021)) hevdet Solberg-regjeringen at integreringen av innvandrere i arbeidslivet ikke er god nok. Meldingen viser til at det er nødvendig med økt utdanning, kvalifisering, kompetansebygging, språkopplæring, arbeidsrettede tiltak for voksne innvandrere og tidlig innsats i skole og barnehage. Det vil gjøre tettere samarbeid mellom NAV, utdanningssektoren, arbeidsgivere og andre aktører enda viktigere. NAVs tiltak og virkemidler kan her blant annet brukes til å tilby moduler innen yrkesfaglig utdanning.

Utsatte unge

Inkludering av unge i arbeidsliv og utdanning har vært en viktig politisk problemstilling i flere år, og vil trolig bare styrkes i årene som kommer. I Perspektivmeldingen nevnte regjeringen at den ville følge opp FNs bærekraftsmål (FN 2015, se også 9.2) blant annet gjennom tidlig innsats i barnehage og skole, at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring, og

.....
³¹ Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid.

Figur 9.3. «Nedenfor ser du en liste over en del samfunnspolitiske saker. Kan du lese sakte gjennom listen, og merke av for alle de sakene du mener er spesielt viktige å løse i Norge?» Utvalgte saker



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

gjennom god grunnutdanning med muligheter for videre kompetanseutvikling (Meld. St. 14 (2020-2021)).

Mange unge står utenfor arbeidslivet og mangler utdanning og kompetanse, eller har helseproblemer – og ofte flere av disse samtidig, selv om andelen unge i utenforskap er lavere i Norge enn i mange andre land (se kapittel 4.7). Rundt halvparten i alderen 15–29 år oppgir at de føler stor frykt eller en viss frykt for at kunnskapene og ferdighetene deres ikke strekker til i framtidens arbeidsmarked (Norsk Monitor). Hovedbekymringen er at unge uten formell kompetanse vil bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet (Ødegård mfl. 2020). Sammensatte utfordringer blant unge gjør det viktig med et tett samarbeid mellom NAV, helse-sektoren og utdanningssektoren (NOU 2021: 2, se også kapittel 8.3).

Produktivitetskommisjonen (NOU 2016: 3) pekte på viktigheten av at flere unge fullfører videregående skole. Arbeidsmarkedets etterspørsel etter unge uten oppnådd yrkes- eller studiekompetanse vil bli mindre i årene framover. Utfordringene med svak gjennomføring er særlig stor blant ungdom som har valgt yrkesfag i videregående opplæring, blant annet på grunn av mangel på læreplasser (Barth 2019). Et for-

slag som har vært fremmet gjentatte ganger, er lovfes-ting av retten til læreplass. Hovedargumentet er at dette vil styrke rettighetene til elevene og sikre en mulighet til å fullføre opplæringen man har begynt på. Denne typen rettighetsfesting koster imidlertid pen-ger, og private virksomheter kan oppleve det som inn-gripende. Blant årsakene til mangelen på læreplasser er også at rammevilkårene og samarbeidet i formid-lingsprosessen ikke oppleves som tilfredsstillende, og at bedriftene gir uttrykk for at søkerne ikke er tilstrek-kelig kvalifiserte (Utdanningsdirektoratet 2019). For å bøte på dette foreslår ekspertutvalget *Norge mot 2025* at man prøver ut ordninger som avlastar arbeidsgivere for risiko når de ansetter prioriterte grupper (NOU 2021: 4).

Vi kan også nevne at flere offentlige virksomheter krever at bedrifter har lærlinger for å kunne delta i anbudskonkurranser. Samtidig er det ikke tilstrekke-lig å få tilbud om læreplass, eleven må også fullføre. Forsøk har vist at flere har mulighet til å fullføre der-som de kan bruke mer tid og få tettere oppfølging underveis i opplæringen (Ødegård mfl. 2020). Dette kan for eksempel være en ordning med lønnstilskudd koblet med mentor på arbeidsplassen. Forskning på området peker spesielt på at mentortiltak og erfaring

med et ordinært arbeidsmiljø er de mest lovende tiltakene (NOU 2021: 4).

En mentorordning kan også innebære å støtte unge arbeidssøkere som møter barrierer når de forsøker å komme seg inn i arbeidslivet (NOU 2021: 4). En økende andel unge sliter med psykiske lidelser (se kapittel 8.2). Dette kan være spesielt krevende for de som sliter med å fullføre utdanning og/eller har vansker med å komme seg inn i arbeidslivet og få en varig tilknytning. Aktuelle tiltak kan være ordninger som gir helhetlig støtte og veiledning for unge med lav sosial og emosjonell kompetanse (NOU 2021: 4). Større bruk av ordningen med individuell jobbstøtte (IPS) i samarbeid mellom helsesektoren og NAV, som nevnt i kapittel 8.4, vil også være aktuelt.

Som vi var inne på over, er hovedbekymringen at mange unge havner permanent utenfor arbeidslivet. Stadig flere unge mottar uføretrygd (Kalstø og Danielsen 2022). Samfunnsgevinsten av å være i arbeid framfor uføretrygd er størst for unge, siden de potensielt har flere år igjen i arbeidslivet enn eldre (Lamøy og Myhre 2021). Ikke minst er et slikt utenforskap en stor belastning for de det gjelder. Sysselsettingsutvalget foreslår blant annet at unge arbeidsledige skal få individuell oppfølging uavhengig av om de mottar en ytelse, økte ressurser til arbeidsrettet oppfølging hos NAV og tidlig arbeidsrettet bistand der NAV, utdanningssektoren og helsetjenesten samarbeider tett. De går også inn for at unge under 30 år som får vedtak om uføretrygd, skal få en eksplisitt vurdering av om det vil være mulig å øke arbeidsevnen senere, og at arbeidsorientert uføretrygd blir hovedregelen (NOU 2021: 2). NAV har i 2023 fått i oppdrag å forberede et forsøk på en slik modell, som skal gjøre det lettere å kombinere uføretrygd og arbeid (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023).

Bekjempelse av fattigdom

Inkludering av utsatte unge, innvandrergupper med lav sysselsetting og personer utenfor arbeidslivet mer generelt, blir særlig viktig framover for å sikre anstendige levekår og bekjempe fattigdom. Unge voksne, innvandrere og personer med svak yrkestilknytning er mest utsatt for lavinntekt, som vist i kapittel 7.4 og 7.5. I EU står fattigdomsbekjempelse høyt på agen-

daen (se også 9.2), og bekjempelse av fattigdom er FNs første bærekraftsmål (FN 2015).

I årene framover forventer vi økt politisk diskusjon om nivået på ytelsene og tjenestene fra NAV som har en målrettet karakter (for eksempel økonomisk sosialhjelp, uføretrygd og ytelser til enslige forsørgere) og de mer universelle ordningene (for eksempel barnetrygden). Her vil vi trolig se en debatt som berører avveininger mellom insentiver og fordeling, og hvor grensen går for arbeidslinjen (mer om dette i 9.4).

Satsing på kompetanse, (videre)utdanning og inkludering vil være viktige tiltak for å bekjempe fattigdom på lengre sikt. Som en del av debatten om mer målrettede og kortsiktige tiltak for å håndtere fattigdom, tror vi at det blir økte forventninger til NAVs tilgjengelighet for å ivareta personer som har akutt behov for hjelp. Mange fattige som mottar hjelp fra frivillige organisasjoner, mener at terskelen til hjelp fra NAV er for høy (Fløtten mfl. 2023). I en rapport fra Helsetilsynet fikk NAV nylig kritikk for å ha for dårlig tilgjengelighet for sosiale tjenester (Helsetilsynet 2022). De anbefalte tiltakene berører først og fremst organisering og rutiner internt i NAV, men har fått stor oppmerksomhet politisk og i mediene. Stortinget har allerede vedtatt at regjeringen skal fremme forslag som sørger for at de svakeste brukerne er sikret et tilgjengelig og åpent NAV, og at det er tilstrekkelig kapasitet ved NAVs kontaktsenter (Stortinget 2021).

9.4. Politiske konfliktlinjer frem mot 2035

Selv om vi lever i urolige tider, er det trekk ved det norske samfunnet som tilsier politisk stabilitet. Den norske økonomien er solid, og det er tverrpolitisk enighet om mange av de grunnleggende trekkene i arbeids- og velferdspolitikken. Det partipolitiske landskapet har over tid blitt noe mer fragmentert ved at tradisjonelt store partier har blitt mindre, mens mindre og nyere partier har fått fotfeste i politikken. Likevel vil ulike regjeringalternativer sannsynligvis være basert på blokker (regjeringskonstellasjoner), noe som trolig vil nøytralisere ytterpunktene. Det er grunn til å forvente fortsatt bred oppslutning om kunnskapsbasert politikk, for eksempel ved spørsmål om større

reformer (Ødegård mfl. 2020). I lys av utfordringene med å sikre velferdsstatens bærekraft, og de urolige tidene vi lever i ellers, kan frontene bli steilere, særlig hvis de økonomiske forskjellene fortsetter å øke (kapittel 7).

I valgforskningen snakker man om fem dominerende holdningsdimensjoner i norsk politikk: Innvandring, vekst/vern, offentlig/privat, religiøs/sekulær og sentrum/periferi (Bergh og Aardal (red.) 2019). Disse vedvarende konfliktlinjene vil gjøre seg gjeldende også i årene framover. De politiske grepene som gjøres i årene framover vil avhenge av hvilke av konfliktlinjene som blir dominerende og hvilke partier som påberoper seg sterkest eierskap til ulike saker.

Konfliktlinjer i arbeids- og velferdspolitikken

Vi kan være ganske sikre på at de underliggende sterke trendene i form av aldring av befolkningen og grønt skifte, vil prege den politiske debatten. Sistnevnte vil gjøre at klimapolitikk fortsatt vil være høyt på dagsordenen. Potensielt kostbare klimatiltak vil kunne komme i konflikt med finansiering av andre områder, som for eksempel innenfor velferdspolitikken, eller de kan komme i konflikt med urfolks rettigheter, naturvern eller arealbruk. Det grønne skiftet vil kreve store omstillinger, og for politikerne blir det avgjørende å vedta virkemidler som kan lette omstillingene (Ødegård mfl. 2020). Finansieringen og organiseringen av framtidens arbeids- og velferdspolitikken vil preges av ulikt syn på hvilke virkemidler som er best til egnet til å sikre velferdsstatens bærekraft.

Offentlig versus privat

Noen av problemstillingene vil gå langs konfliktlinjen *offentlig versus privat*, som omhandler synet på forholdet mellom offentlige og private løsninger og graden av offentlig regulering. Vi kjenner igjen dette som den tradisjonelle høyre/venstre-skalaen i politikken. Harde prioriteringer vil sannsynligvis medføre debatt om reduksjon av utgifter gjennom mer egenfinansiering, større bruk av private forsikringsordninger, reduksjon eller bortfall av ytelser og mulig privatisering av helse- og omsorgstjenester. I skattepolitikken kan vi forvente polariserte politiske diskusjoner om mulighetene for å øke skattene (særlig for enkelte grupper) som en del av finansieringen av velferds-

tjenester, og her vil konfliktlinjen være markert mellom høyre- og venstresiden.

I befolkningen har det lenge vært en klar trend i retning skepsis til privatisering av offentlige tjenester. Det er likevel et flertall som er positive til private velferdstjenester som et supplement til offentlige tilbud³². Basert på dette er det sannsynlig at den politiske diskusjonen vil dreie seg om bruken av private aktører innenfor rammene av en offentlig velferdsstat, herunder graden av konkurranseutsetting, bruk av kommersielle eller ideelle aktører og hvem som skal ha økonomisk og organisatorisk ansvar for økt omstillings- og kompetanseutviklingsbehov i arbeidslivet.

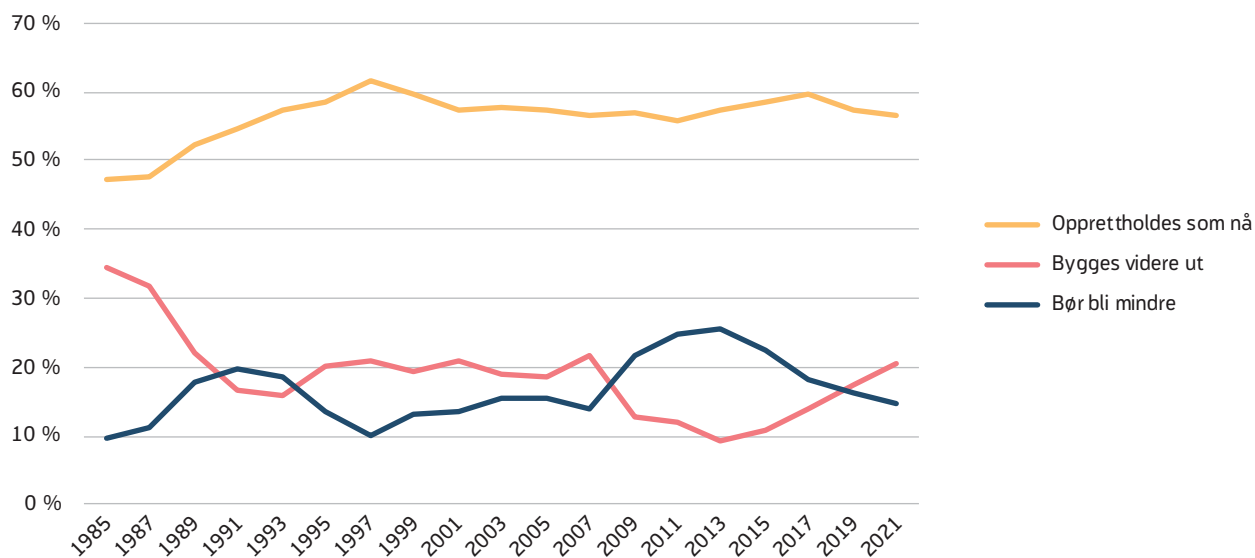
Insentiver versus fordeling

Det er sannsynlig at det vil komme forslag om reduksjon av utgifter gjennom kutt og endringer i ytelser. Innstramming i sykepengeordningen, lavere uføretrygd og andre tiltak som skal øke arbeidsmarkedsdeltakelsen, er stridsområder som vil aktualisere dilemmaer knyttet til «pisk versus gulrot». Mye av dette handler om avveininger mellom insentiver og fordeling, og om hvor man skal sette grensen for arbeidslinjen. Det vil sannsynligvis være politisk uenighet om hvor høye ytelsene kan være uten at de i for stor grad medfører negative arbeidsinsentiver – og hvor lave de kan være før det skaper fattigdom. Det samme gjelder omfanget av aktivitetskrav og tiltak til de som står utenfor arbeidslivet (Ødegård mfl. 2020). Denne debatten vil trolig bli forsterket over tid, i takt med at utfordringene med å sikre velferdsstatens bærekraft og å mobilisere arbeidskraft øker over tid.

Et flertall i befolkningen ønsker verken en begrensning eller en videre utbygging av trygdeordninger, som vist i figur 9.4. Samtidig er det en økende andel som mener at trygdeordningene bør bygges videre ut. Dersom dette holdningsmønsteret vedvarer også de neste 15 årene, taler det for en relativt stabil politikk med forsiktige reformer, heller enn større inngrep. Det kan også bety at det vil bli vanskelig for politikere

³² Dette er basert på data fra Norsk Monitor (Ipsos), blant annet spørsmål om synet på statlig regulering og bruk av private velferdstjenester.

Figur 9.4. Mange mener at vi etter hvert har fått mer enn nok av trygder, og at vi bør søke å begrense dem i fremtiden, mens andre hevder at vi bør opprettholde våre trygdeordninger, og om nødvendig bygge dem videre ut. Hva er din mening?



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

å få gjennomslag for forslag som på ulike måter innebærer reduksjon i trygdeytelser.

Diskusjonen dreier seg også om hvorvidt inkluderingstiltak kan svekke eksisterende lønns- og arbeidsvilkår. Dersom lønninger og ansettelsesvernet svekkes for å få flere inn på arbeidsmarkedet, kan det føre til at mange må kombinere lavtlønnsarbeid og ulike, målrettede offentlige stønader (såkalt arbeidende fattige – working poor). Et alternativ er mer offentlig støtte og bistand til bedriftene, for eksempel fra NAV, slik at det blir enklere å ansette personer fra utsatte grupper. Et annet alternativ er å gi opp ambisjonen om at «alle» skal inn i det ordinære arbeidsmarkedet og opprette en større skjernet sektor. Det er uansett sannsynlig at diskusjonen om utenforskap og arbeidslinjens grenser vil aktualiseres ytterligere etter hvert som eldrebølgen medfører økte kostnader og færre i yrkesaktiv alder (Ødegård mfl. 2020).

Universalisme versus selektivisme

Den politiske striden i tiden framover vil trolig også handle om *universalisme versus selektivisme*. Ulike former for behovsprøving (herunder økonomisk og skjønnsmessig), egenfinansiering, mer lovfesting av

enkeltrettigheter og øremerking, er politiske spørsmål som kan bli aktuelle framover. Politisk detaljstyring, med større grad av rettighetsfesting på utvalgte områder eller for enkeltgrupper, kan presses fram ved at politikerne føler behov for å «ordne opp» i enkeltsaker (Ødegård mfl. 2020). Et funn i forskningslitteraturen er at universelle ordninger både er mindre ressurskrevende å administrere, og at land med større innslag av slike ordninger har mer politisk tillit (se for eksempel Rothstein og Uslander 2005). Det betyr imidlertid ikke at endringer av de ordningene som nå er skjønnsmessig behovsprøvede uten videre vil bidra til høyere tillit, da ulike ordninger *innad i et land* utgjør en helhet ment å dekke ulike behov (Øverbye 2017).

Andre politiske konfliktlinjer som berører arbeids- og velferdspolitikken

Arbeids- og velferdspolitikken vil også bli berørt av andre politiske konfliktlinjer. Dette gjelder blant annet klimaendringer og *vekst versus vern*-konfliktlinjen, der tempoet i omstillingene, virkemidlene som brukes og ansvarsfordelingen mellom næringslivet og myndigheter, blir viktig (Ødegård mfl. 2020).

Usikre tider med fare for nedskalering av internasjonalt samarbeid og handel aktualiserer også *global versus nasjonal*-konfliktlinjen. Dette dreier seg i stor grad om holdningen til internasjonalt samarbeid og spenningen mellom nasjonal og internasjonal orientering. Hvis tendenser i retning økt proteksjonisme og regionalisering fortsetter, kan det gi dempende impulser til små, åpne økonomier, som den norske. Dette kan eksempelvis føre til tap av eksportarbeidsplasser og mangel på arbeidskraft i andre bransjer (se også kapittel 4). Det norske arbeidsmarkedet er avhengig av utviklingen i verden for øvrig, og en ytterligere polarisering blant de store aktørene på verdensmarkedet kan få uheldige konsekvenser for Norges økonomi (Ødegård mfl. 2020). Vi tror at EU vil spille en viktigere rolle, og vi ser allerede at EU tar en mer aktiv rolle på flere politikkområder av relevans for NAV (se 9.2). Dette vil skape debatt om Norges tilknytning til EU. Styrken på, og utfallet av debatten vil i stor grad avhenge av bevegelsene i befolkningens holdninger. Det har lenge vært flertall mot norsk medlemskap i befolkningen, men nyere meningsmålinger viser en økning i andelen som ønsker medlemskap (Sandvik 2022). Blant unge (18–30 år) er det flertall for EU-medlemskap (Berge og Heldahl 2022). Dersom denne trenden fortsetter, forventer vi at EU-spørsmålet kommer høyere på den politiske agendaen.

På *innvandringsfeltet* kan brå endringer skape situasjoner der myndighetene og NAV igjen må rigges for å ivareta flere nyankomne³³, slik vi ikke minst nå ser i forbindelse med krigen i Ukraina. Både nåværende og fremtidige flyktningkriser, arbeidsinnvandring og sysselsetting av innvandrere, vil skape politisk diskusjon og få frem uenighetene mellom partiene og i befolkningen. Det er grunn til å tro at den generelle praksisen fortsatt vil være relativt restriktiv på innvandringsområdet. I skjæringspunktet mellom innvandrings- og integreringspolitikken og arbeids- og velferdspolitikken er det de siste årene innført stadig flere krav for innvandrere før de har rett til ytelser fra Norge (Djuve og Kavli 2019), og kravene for mottakerne av ytelser er gradvis blitt mer framtrædende (Kildal 2006). Dette kan kreve en ekstra innsats fra

NAV i årene fremover, og stille større krav til god koordinering mellom NAV, utlendingsmyndigheter, arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre berørte parter.

Med demografiske utviklingstrekk som sentralisering og en eldrebølge som rammer distriktene hardest, er det mye som tyder på at *sentrum versus periferi* blir en sentral konfliktlinje i årene som kommer. Vi vil antakelig få diskusjoner om grunnleggende velferdstjenester koblet til distriktspolitikken. Striden dreier seg blant annet om hvor langt innbyggerne må reise for å få tilgang til gode tjenester. Utviklingen med færre og større NAV-kontorer begrenser den fysiske tilgjengeligheten. En aldrende befolkning fører til stor etterspørsel etter helsetjenester og tvinger fram vanskelige prioriteringer (Ødegård mfl. 2020).

Kommune- og regionreformene er stadig et politisk stridsområde. Mens Solberg-regjeringen initierte og gjennomførte dette, har Støre-regjeringen åpnet for reversering av kommune- og fylkessammenslåinger. Vi forventer en fortsatt politisk diskusjon om graden av sentralisering generelt, og disse reformene spesielt. På den ene siden kan distriktspolitiske hensyn forhindre omorganiseringer som kan gi effektiv ressursutnyttelse og sikre kompetente kunnskapsmiljøer både i NAV og innenfor andre tjenestoområder. På den andre siden kan ensidig oppmerksomhet på dette, redusere brukernes nærhet til tjenestene. Vi forventer også politisk diskusjon i forbindelse med konkretiseringen og implementeringen av tillitsreformen i offentlig sektor, som kan innebære en desentralisering av myndighet og beslutninger (mer om dette i kapittel 9.3).

Hvilken retning utviklingen går, vil avhenge av politisk flertall og erfaringene man høster fra ulike typer sammenslåinger. Sentraliseringen av befolkningen ventes å fortsette (se kapittel 3.3), men sentrum/periferi-konfliktlinjen har blitt kraftig aktualisert de siste årene. Dersom dette fortsetter, er det mulig at man får en form for motreaksjon mot sentraliseringen. I befolkningen har man de siste 10–12 årene sett en stadig mer positiv holdning til å spre statlige virksomhe-

³³ Se for eksempel Cicero (2017).

ter rundt omkring i landet³⁴. Tildelingsbrevet til NAV for 2023 går i den retningen: «*Arbeids- og velferdstjenesten skal vurdere hvilke muligheter virksomheten har for økt bruk av desentralisert arbeid, med det formål å oppnå mer desentralisering av statlige arbeidsplasser og styrke lokale fagmiljøer som kan gi distriktspolitisk gevinst*» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023, s. 25). Konsekvensen for NAV kan for eksempel være forventninger om større lokal tilstedeværelse framfor sammenslåing av NAV-kontorer.

9.5. Digitaliseringspolitikk

Ofte har teknologi vært brukt til å effektivisere eller forbedre eksisterende prosesser, gjerne omtalt som «strøm på papir». Men ny teknologi og nye kombinasjoner av teknologi vil også gjøre det mulig å skape helt nye løsninger på prosesser som i dag framstår som vanskelige, dyre, eller rett og slett umulige. I tillegg hvor organisering og regelverk er til hinder for å ta i bruk mulighetene, kan vi se for oss at disse må endres og utvikles så lenge hensikten er i tråd med politiske ambisjoner.

Ambisjon om sammenhengende og helhetlige offentlige tjenester

Regjeringen vil at forvaltningen skal levere enda bedre tjenester til innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner, og skape en mer effektiv offentlig sektor. Dette kan ikke løses i den enkelte statlige virksomhet eller kommune. Vi forventer at ambisjonen om at offentlige tjenester skal oppleves som sammenhengende og helhetlige, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem, vil stå seg frem mot 2035 (se også kapittel 5.3). Retningen kommer til uttrykk i eksempelvis Hurdalsplattformen, Digitaliseringsstrategien, Innovasjonsmeldingen, Perspektivmeldingen, melding om Datadrevet økonomi og departementsstrategien «Gode hver for oss. Best sammen».

Privat sektor tar ofte ny teknologi i bruk før det offentlige. Lover og regler fastsetter hvordan offentlig sek-

tor er organisert, hvem som gjør hva, hvilke opplysninger som kan deles, hva data kan brukes til, og hvordan prosessene skal være. Den raske digitaliseringen ellers i samfunnet vil tydeliggjøre behovet for regelverksutvikling i offentlig sektor i årene som kommer. Det vil være avgjørende med gode insentiver til innovasjon og effektiv ressursbruk, slik at offentlige virksomheter kan ta i bruk ny teknologi og jobbe smartere. Videre må det jobbes aktivt med å høste gevinstene av innovasjon og ny teknologi, både for å opprettholde høy kvalitet på tjenestene og for mest mulig effektiv drift (Meld. St. 14 (2020-2021)). I et brev til KMD gir topplederorganet Skate³⁵ råd til regjeringen om hva som skal til for å oppnå ønsket taktskifte i digitaliseringen, eksempelvis finansierings- og styringsmekanismer som fremmer innovasjon, smidig utvikling og tverrsektorielle satsninger, og en tydelig ansvars plassering som ivaretar behovet for rettidige avklaringer, felles styringssignaler og regelverksutvikling. Koronapandemien viste hva som er mulig å få til i en krise, men også at et demokratisk samfunn er tjent med demokratiske prosesser og høringsrunder.

Regjeringens ambisjon om sammenhengende tjenester vil kreve hjemmel til å dele mer data mellom virksomheter og forvaltningsnivåer. Økt bruk av kunstig intelligens krever hjemmel til å bruke data for å skape algoritmer. Dersom brukerens livssituasjon skal være utgangspunktet for offentlige tjenester, innebærer det økt samarbeid mellom etater, kommuner og private virksomheter, og endringer i arbeidsmåter og strukturer for å løse flere oppgaver digitalt. Det blir også nødvendig å heve ansattes kompetanse og ferdigheter for å kunne utvikle og bruke digitale verktøy (NOU 2021: 4). Digital samhandling med private vil trolig øke, slik det allerede er erfaring med i DSOP-samarbeidet (Digital samhandling offentlig og privat) med finansnæringen (Bits u.d.). Dette vil blant annet medføre diskusjoner om verdiskapning, det offentliges rolle, og finansiering av datadeling. Det kan være at NAVs

³⁴ Dette er basert på data fra Norsk Monitor (Ipsos), spørsmål om synet på å flytte flere statlige virksomheter ut fra Oslo til andre steder i landet.

³⁵ Topplederorganet Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen) er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og kommunal- og distriktsministeren. Skate skal bidra til en samordnet digitalisering av offentlig sektor (digdir.no 2023).

rolle som leverandør av data til andre blir viktigere fram mot 2035.

Politisk arbeid med sikkerhet, etikk og personvern

Vi forventer at politisk oppmerksomhet om sikkerhet, etikk og personvern vil øke med tiltagende digitalisering og automatisering. Tilgang til store mengder data og datakraft gir mulighet til økt verdiskapning og effektivisering, samtidig som tillit og legitimitet kan utfordres og forholdet mellom innbygger, saksbehandler og forvaltning endres (Arnesen og Johannesen 2022). Se også kapittel 9.7 for nærmere omtale av sikkerhetstrusler.

Digitaliseringen innebærer politiske avveininger mellom verdiskapning, styring, privatliv og etikk. Når vi øker statens evne til å sette sammen data om sine borgere fra ulike kilder, øker dette samtidig statens evne til å forstå, klassifisere og predikere borgernes atferd. Denne utviklingen har altså stor betydning for maktbalansen og forholdet mellom borger og stat (Reutter, 2023). Ambisjoner om datadeling og automatiske tjenester vil kreve datadeling og samarbeid mellom offentlige etater i et omfang som dagens regler ikke tillater, noe som utfordrer personvernet (Regjeringen 2021) og innebærer utvikling av lovverket. Etiske hensyn må veies opp mot personvern og et mulig overvåkningssamfunn.

Lovene som hjemler behandling av personopplysninger er sjelden utformet slik at personopplysningene kan brukes til maskinlæring i utvikling av kunstig intelligens. Det taler for at lovgiver i tiden fremover bør legge til rette for utvikling av kunstig intelligens i offentlig sektor innenfor ansvarlige rammer (Datatilsynet 2022). Andre utfordringer er at finansieringsmodellene for digital utvikling i liten grad legger til rette for sammenhengende tjenester, og at ønskede regelverksforenklinger som skal legge til rette for økt digitalisering og automatisering, kan komme i konflikt med hensynet til målrettede ytelser og behovsprøving.

EU blir viktig for digitaliseringspolitikken

Vi tror at EUs digitaliseringspolitikk blir en viktig premissgiver også for norsk digitaliseringspolitikk (se

også kapittel 6.6 og 9.2). EU står for en mer restriktiv og ansvarlig linje sammenliknet med blant annet USA og Kina, og mye av digitaliserings- og IKT-politikken blir også norsk politikk gjennom EØS-avtalen. I tillegg vil politikken ofte ha stor betydning utenfor EU/EØS. Politikken gir eksempelvis regler som ivaretar personvern (GDPR), kunstig intelligens, forvaltning og deling av data (Data Governance Act), digitale tjenester, digitale markeder og for datasikkerhet. Norge og EU investerer også i Digital Europe Programme, som skal satse på tungregning (tilgjengelighet på superdatamaskiner), skyteknologi, cybersikkerhet, digitale ferdigheter, bruk av digital teknologi og europeiske digitale innovasjonsknutepunkter. Digital lommebok (Digdir 2022) er et av initiativene. Som nevnt i kapittel 6.5 skal det gjøre det mulig å identifisere seg digitalt på tvers av landegrensene, samt å lagre og dele informasjon som førerkort, helseattest, vitnemål og pass. Implementering av EUs politikk vil innebære store oppgaver for virksomhetene i offentlig sektor, som ofte ikke vil være særskilt finansiert.

9.6. Beredskap og samfunnssikkerhet

Mer vekt på beredskaps- og sikkerhetspolitikk

Som vi var inne på i kapittel 9.2, ser det ut til at troen på internasjonalt samarbeid er i ferd med å avta i mange land. Lavere oppslutning om internasjonalt avtaleverk har løftet frem behovet for beredskap. For Norges del kan dette føre til tettere integrasjon med EU i møte med framtidige internasjonale kriser, nylig eksemplifisert av vaksinesamarbeid under koronapandemien. Pandemien har gitt en påminnelse om viktigheten av planlegging og en sterk og fleksibel beredskap (Meld. St. 14 (2020-2021)). NAVs rolle for å bidra til Norges beredskap ved krig eller andre katastrofer kan bli viktigere fremover.

Som følge av økt digitalisering, har det blitt større fare for dataangrep og mer avanserte former for trykkesvindler – og slik sett økt sårbarhet for personvern og sikkerhet. Vi forventer at dette blir en betydelig utfordring i årene som kommer (kapittel 6.5). Dette understreker viktigheten av at samfunnssikkerheten er tilpasset den teknologiske utviklingen (Meld. St. 14 (2020-2021)).

Krigen i Ukraina har satt forsvars- og sikkerhetspolitikken høyere på agendaen. Den sikkerhetspolitiske situasjonen er mer uforutsigbar (NSM 2023). Det kan føre til at andre politikkområder, som arbeids- og velferdspolitikken, blir nedprioritert. På den annen side, dersom sikkerhet blir viktigere på bekostning av økonomisk effektivitet, kan det tenkes at kompensierende tiltak for utsatte grupper, eksempelvis gjennom stønadsnivåer og minsteytelser i velferdsordningene, også kommer høyere på dagsordenen. I tillegg gjelder behovet for beredskap mot dataangrep og personvern også arbeids- og velferdspolitikken. Den nye sikkerhetsloven³⁶ fra 2019 innebærer blant annet at sikkerhetspolitikk blir en større del av politikken og øvrige sektorer i samfunnet, for eksempel ved vurdering av reformer (Notaker 2023b).

I forskningen snakker man gjerne om *hybrid krigføring*³⁷, der ulike typer angrep iverksettes fra statlige eller ikke-statlige aktører. Målet kan blant annet være å svekke tilliten i samfunnet, for eksempel til valgordninger eller demokratiske institusjoner (Bjørul mfl. 2022). NAV og andre offentlige etater kan rammes av angrep som en del av hybrid krigføring, for eksempel ved å spre desinformasjon gjennom sosiale medier, eller ved angrep som midlertidig svekker evnen til utbetaling eller som lekker sensitive personopplysninger (Notaker 2023b). Flere virkemidler kan benyttes parallelt og koordinert, og selv om den fysiske og digitale sikkerheten er god, kan trusselaktører utnytte underleverandører som er dårligere sikret (NSM 2023).

Slike angrep vil kunne undergrave tilliten til politikerne, systemet, eller NAV. NAV og andre etaters rolle i beredskapen vil i økende grad bli å være på vakt mot, og rapportere om, sikkerhetsbrudd, uventede endringer og avvik. Når slike hendelser blir rapportert, vil det være mulig for myndighetene å se angrep i sammenheng og skaffe seg en helhetlig situasjons-

forståelse. Slik kan en raskere og enklere fange opp både om det foregår angrep, samt dets omfang (Notaker 2023b).

Dataangrep og (des)informasjonskrig er imidlertid ikke de eneste truslene norske myndigheter vil møte i årene fremover. Direktoratet for samfunnsberedskap (2019) trekker fram en rekke mulige, utilsiktede hendelser som kan utgjøre ulik grad av risiko for samfunnet. Noen av hendelsene som vil kunne ha konsekvenser for NAV på ulike måter, er pandemi og legemiddelmangel, ulike typer naturkatastrofer, atomulykke og ekstremvær. Flere av disse kan bli mer aktuelle i årene framover som følge av klimaendringer, og når utviklingen går i retning av sterkere integrering av beredskap og sikkerhet i øvrige samfunnsområder, er det grunn til å forvente økt vekt på beredskap også i NAV.

Trygdesvindel og arbeidslivskriminalitet er økende trusler

Trusler knyttet til trygdesvindel og arbeidslivskriminalitet kan øke, da nasjonale grenser har fått mindre betydning, og kriminalitet utført ett sted i verden kan få lokale konsekvenser et annet sted. Digitalisering av samfunnet og integrering av økonomier og arbeidsmarkeder muliggjør i større grad grensekryssende kriminalitet med større konsekvenser (se mer om digitalisering og kriminalitet i kapittel 6.5). Det er nødvendig med samarbeid på tvers av landegrenser for å hindre slik kriminalitet. NAVs samarbeid med Skatteetaten, Politiet og Arbeidstilsynet for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet og redusere trygdesvindel, blir også viktig.

For arbeidslivskriminalitet forventes bransjer med lave krav til formalkompetanse å være særlig utsatt, og det er sannsynlig at kriminelle nettverk i økende grad vil begå skatte- og avgiftskriminalitet, lønnsstyverier, bedragerier og utnyttelse av arbeidstakere i slike bransjer (Politiet 2022a). Særlig utsatte bransjer har vært innen transport, havbruk og fiskeri, hvor det er risikofaktorer som bruk av utenlandske arbeidstakere, underleverandører og lav organiseringsgrad (NTAS u.d.; Politiet 2022b).

³⁶ Lov om nasjonal sikkerhet

³⁷ Hybrid betyr sammensatt, og hybrid krigføring går ut på å manipulere den som blir angrepet. Dette innebærer en såkalt *horizontal eskalering*, der nye samfunnsområder blir utsatt for angrep: Militært, politisk, økonomisk, sivilt og/eller informasjonsmessig. Angrepene kan være vanskelige å gjenkjenne for den som blir angrepet (Notaker 2023).

Det forventes også at det vil bli økt bruk av profesjonelle tilretteleggere, som advokater, ansatte innen bank og finans og ansatte i helsesektoren, i gjennomføringen av slik kriminalitet. Profesjonelle tilretteleggere inngår i større nettverk, og bekjentskapene og samarbeidet i disse nettverkene har ofte pågått over flere år (Økokrim 2021).

Svindel og kriminalitet i stor skala vil kunne svekke tilliten til trygdesystemet.

9.7. Tillit og polarisering – hvordan går det med tilliten til NAV?

Tillit kan forstås som i hvor stor grad enkeltpersoner stoler på at en motpart handler i tråd med det som er avtalt, eller det som er rimelig å forvente, ut fra normer og regler i samfunnet (Gulbrandsen 2000; Putnam 1993). Tillit kan formes av den enkeltes tidligere erfaringer med en bestemt motpart, det være seg bekjente eller en bestemt NAV-veileder, det som kalles *spesifikk* tillit. I offentlig sektor kalles slike konkrete erfaringer ofte brukertilfredshet. Men tilliten kan også være av *generell* art, i den forstand at man stoler på enkeltpersoner, virksomheter eller institusjoner ut fra deres renommé eller kontekst. Nosrati mfl. (2022) kaller tilliten til offentlige institusjoner og virksomheter for *politisk tillit*.

Tillitsnivået i Norge og Norden ligger stort sett høyere enn i andre land (Delhey & Newton 2005). Det blir gjerne hevdet at dette skyldes den universelle velferdsstaten, en forvaltning som likebehandler, og kort avstand mellom folk og politikere. Dette medfører at alle har krav på hjelp i gitte situasjoner og at det blir liten mistro mellom grupper om at folk utnytter systemet (Nosrati mfl. 2022; Meld. St. 14 (2020-2021)). Samtidig er det visse tegn til at tilliten er synkende også i Norge, og personer med lavere sosioøkonomisk status har ofte mindre politisk tillit enn andre. Økende økonomiske forskjeller i Norge kan dermed svekke tilliten, selv om vi i internasjonal sammenheng fortsatt er kjennetegnet av stor grad av likhet og utjevning.

Tillit smører samfunnsmaskineriet

Selv om tillit anerkjennes som en viktig egenskap ved

et samfunn, pekes det sjelden på *hvorfor* tillit er viktig. Det kan argumenteres for at høye tillitsnivåer gjør at «samfunnsmaskineriet» både blir mer bærekraftig og går smidigere (Boix og Posner 1998; Luhmann 1999; Nyberg mfl. 2016; Putnam 1993; Meld. St. 14 (2020-2021)). Det blir mer bærekraftig ved at viljen til å betale for universelle velferdsordninger trolig blir større når man har tiltro til at skatten både kreves inn og fordeles på en rettferdig og fornuftig måte (se for øvrig figur 9.1). Samhandlingen med forvaltningen blir trolig smidigere når folk stoler på at vedtak er riktige og rådene er gode og faglig funderte. For eksempel vil et forståelig begrunnet avslag i en sak som er fattet i en velfungerende rettsstat, i mindre grad settes spørsmålstegn ved enn om konteksten hadde vært en annen. Et godt eksempel er at innbyggerne i Norge i større grad enn i en del andre land fulgte myndighetenes smittevernråd i løpet av pandemien (Meld. St. 14 (2020-2021)). Én av mange positive konsekvenser av et «smidig maskineri», er at flere ressurser kan brukes til verdiskaping og færre til kontroll, noe som kan være med på å forklare hvorfor land med høye tillitsnivåer ofte også er rike land (Knack og Keefer 1997).

I brukerundersøkelser svarer henholdsvis 71 og 85 prosent av personbrukerne og arbeidsgiverne at de har tillit til NAV (NAV 2022b; NAV 2022c). Tilliten til NAV, særlig blant personbrukerne, ligger vesentlig lavere enn tilliten til en del andre virksomheter. Det viser at NAV har potensial til å oppnå større tillit. Brukerundersøkelsene viser at de som har det vanskelig, ofte har mindre tillit til NAV enn andre, men resultatene indikerer også at et godt forhold til veilederen er med på å styrke tilliten til NAV. De som har positive personlige erfaringer med universelle velferdsordninger, som pensjon og foreldrepenger, har større sannsynlighet for å rapportere høye tillitsnivåer. Selektive, behovsprøvde velferdsordninger, som økonomisk sosialhjelp, er ofte knyttet til negative personlige erfaringer, noe som forbindes med mindre tillit (Folkestad 2017).

Interessant nok ser det ut til at tilliten til NAV ikke ble svekket som følge av EØS-saken, til tross for at «NAV» oftere ble nevnt samtidig med «tillit» i mediene (NAV 2020, s. 8). Tilliten ble imidlertid vesentlig svekket i forbindelse med lengre saksbehandlings-

tider i begynnelsen av pandemien, men tok seg raskt opp igjen. Dette tilsier at brukertilfredshet er svært viktig for tilliten, og at tilliten til virksomheter ikke nødvendigvis lar seg røkke selv i lys av store og alvorlige enkeltsaker. Det er grunn til å tro at svake resultater fra NAV, for eksempel i form av dårlige brukeropplevelser eller lange saksbehandlingstider, og mye negativ omtale over tid påvirker tilliten negativt, slik at samhandling med brukere blir vanskeligere. Gode brukeropplevelser og inntrykk av at NAV leverer godt, bidrar positivt.

Selv om man ønsker høy tillit, kan en viss grad av mistillit også være sunt. Dårlige personlige erfaringer, at brukere får gjennomslag i klagesaker eller at forvaltningen ikke alltid oppnår det som er planlagt, kan lede til et kritisk blikk på forvaltningen. Det kan igjen bidra til transparens og etterprøvbarehet, som er viktig for demokratiske institusjoner (Van De Walle og Six 2014). I tillegg har vi «institusjonalisert mistillit» i form av ulike kontrollmekanismer som skal lede til god og rettferdig saksbehandling. Sistnevnte kan nok medføre at brukere opplever at NAV ikke har tillit til dem, og kan dermed svekke tilliten til NAV. Samtidig kan generelle kontrollmekanismer som gjelder alle, fungere tillitsbyggende på den måten at det bidrar til likebehandling (NAV 2021). Sistnevnte forutsetter trolig at kontrollmekanismene oppleves rimelige, enkle og lite inngripende. En automatisk sjekk av inntektsnivåer i offentlige registre oppleves nok som et passende kontrolltiltak, mens noen

kanskje vil oppfatte krav om utskrift fra bankkonto og liknende, som mer inngripende.

Det er først når mistilliten tar overhånd og beveger seg over i mistro til «alt og alle» at den blir destruktiv. Såkalte «falske nyheter», desinformasjon og «ekkokamre» hvor en ikke blir konfrontert med holdbarheten i egne synspunkter, kan være medvirkende. Digitaliseringen øker trolig risikoen for at flere oppsøker og tilbringer tid i ekkokamre, og at aktører aktivt genererer desinformasjon målrettet mot befolkningen som helhet, eller bestemte grupper (se også 9.6). Det kan også tenkes at personer som av ulike årsaker er i langvarig utenforskap, i større grad enn andre føler avmakt og mistro til «hjelpesystemet».

Flere mekanismer kan altså lede til at ulike grupper får vidt ulike virkelighetsoppfatninger, noe som kan være grobunn for polarisering (mer om dette under). For å møte utfordringen, arbeider EU-kommisjonen blant annet med en tiltaksplan, og norske læreplaner for skolen vektlegger i større grad kildekritikk (Meld. St. 14 (2020-2021)).

Tilliten fremover

Hvordan vil så tilliten til NAV og offentlige institusjoner utvikle seg de neste årene? Dersom ulikhetene i befolkningen øker, og/eller offentlige virksomheter ikke oppnår målene sine, kan vi regne med redusert tillit. På den andre siden kan en mer effektiv forvalt-

Tabell 9.1. Faktorer som kan bidra positivt og negativt til utviklingen i tilliten til det offentlige de neste årene

Positivt	Negativt
• Globale avtaler, standarder og rammeverk er på plass • Fortsatt små økonomiske forskjeller • Demokratiet står sterkt • Uavhengig og kritisk presse med høy tillit i befolkningen • Ytringsfrihet er i verdenstoppen • Liten avstand til politikere (opplevd eller reell) • Innbyggernes digitale rettigheter sikres • Trygg håndtering av data • Transparens og etiske refleksjoner	• Økt proteksjonisme og mer innadrettet politikk globalt • Større økonomiske forskjeller • Ustabilitet – demokratiet svekkes og forvitrer • Konspirasjonspreget frykt og «ekkokamre» • Politisk polarisering • Elitemotstand – avstand til politikere • Personvernets tid er forbi • Uansvarlig bruk av data • Manglende åpenhet og etiske refleksjoner

Kilde: NOU 2021: 2

ning bidra positivt. Som en *generell* konstruksjon, må imidlertid tilliten også forstås i et større bilde. NOU (2021: 2) lister opp en rekke faktorer som kan tenkes å bidra positivt og negativt til tilliten (tabell 9.1).

Økt polarisering, eller høylytt enighet?

Polarisering kan defineres som en skjerping av standpunkter i befolkningen, slik at to motstridende oppfatninger får økt tyngde. Begrepet brukes også når velgerne i større grad enn før stemmer på radikale eller ekstreme partier (Store norske leksikon (u.d.)). Som nevnt kan ulik virkelighetsoppfatning bidra til unødvendig skarpe fronter. Men polarisering kan også reflektere økt uenighet om hvordan viktige samfunnsutfordringer skal løses.

Tradisjonelt sett har debatter om innvandring og integrering tilsynelatende vært polarisert, på den måten at relativt mange er klart for eller imot, og ved at ytterliggående standpunkter gjerne får stor oppmerksomhet (se for eksempel Brekke m.fl. 2020). Den siste tids debatter om strømpriser og dyrtid blir også ofte omtalt som polarisert, men det synes å være stor enighet om at prisene slår uheldig ut. Det er dermed mulig at disse debattene er preget av mer enighet enn uenighet. I den grad debatten

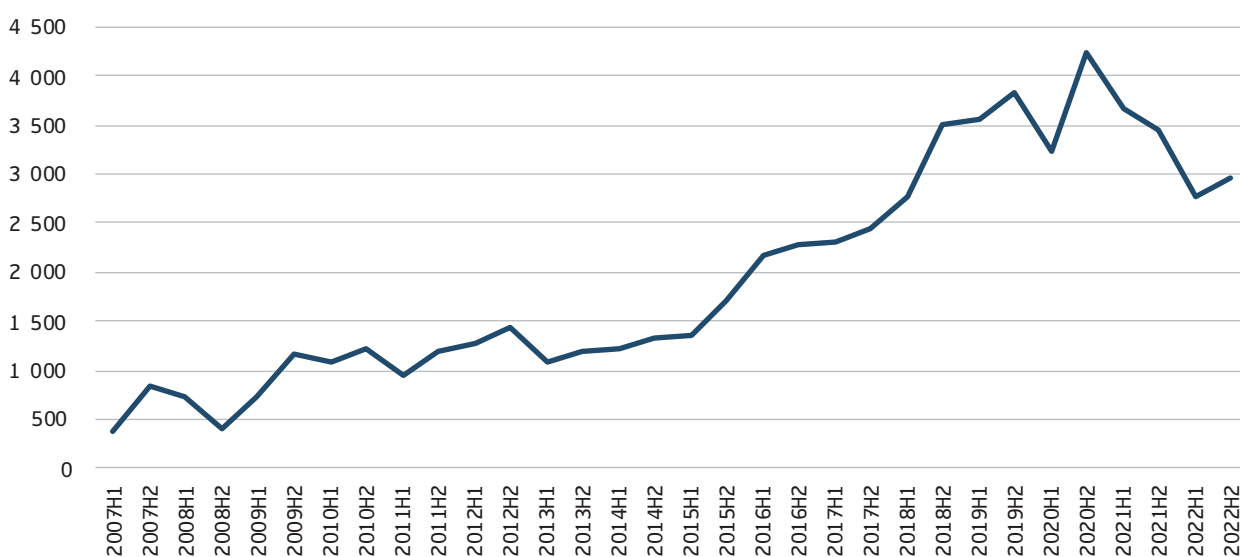
er polarisert, dreier det seg dermed mer om ulike oppfatninger av årsaker, hva som er mulige langsiktige løsninger, og hvor langt det offentlige skal strekke seg for å dempe de uheldige konsekvensene for befolkningen.

En eventuelt økt polarisering kan få konsekvenser for NAV på lengre sikt, mens politisk enighet kan få konsekvenser for NAV på kortere sikt. Unisone «folkekrav» fra innbyggere og organisasjoner kan bety at politikerne iverksetter hastetiltak. Like før julen 2022 ble det eksempelvis bestemt at sosialhjelpsmottakere skulle få en ekstra utbetaling på tusen kroner, noe som skapte merarbeid siden systemene ikke er godt rigget for denne typen hastevedtak. Hyppige og uventede samfunnsendringer kan bety at NAV i større grad enn før må være i stand til raskt å iverksette politiske vedtak. Det forutsetter både evne til sterk virksomhetsstyring når det trengs, og at NAVs fagsystemer er fleksible nok til å både behandle ad hoc-saker og kunne ta høyde for raske endringer i regler og satser.

Polariseringen har trolig ikke økt i Norge

Vi har forsøkt å undersøke om polariseringen har økt i Norge. Vi kan først ta en kikk på bruken av ordet

Figur 9.5. Bruken av ordet «polarisering»³⁵ i norske medier



Kilde: Infomedia

³⁸ I praksis er det søkt etter ord som begynner med «polariser».

Tabell 9.2. Uenighet om politiske spørsmål/holdningsspørsmål målt ved endring i standardavvik fra 2011 til 2021

Spørsmål / påstand (svarskala i parentes, der høyere tall betyr større enighet/fornøydhet)	Standardavvik 2021 (endring fra 2011)	Gjennomsnitt 2021 (endring fra 2011)
Hvor fornøyd er du med forholdene i det norske samfunnet i dag? (1–5)	0,90 (0,01)	3,81 (0,10)*
I det store og det hele, er du meget fornøyd, ganske fornøyd, ikke særlig fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hvordan demokratiet fungerer i Norge? (1–4)	0,72 (0,03)	3,20 (0,11)*
Mange oppgaver ville bli bedre og billigere løst, dersom de ble overført fra det offentlige til private selskaper (1–4)	1,07 (0,00)	2,78 (0,25)*
Det er fint med private skoler eller sykehus. Dermed kan de som ønsker det få bedre utdanning og helsestell ved å betale noe ekstra (1–4)	1,15 (-0,03)	2,87 (0,21)*
For å trygge økonomisk vekst, trenger vi fortsatt industriutbygging, selv om dette skulle komme i strid med naturverninteressene (1–4)	1,12 (0,06)*	2,43 (0,15)*
Vi bør øke prisen på all energi (bensin, olje, parafin, strøm osv.) for å redusere forbruket og dermed miljøforurensningen (1–4)	1,03 (-0,08)*	2,81 (-0,06)*
En bør kunne kreve at utlendinger som kommer for å bosette seg i Norge lever som nordmenn (1–4)	1,04 (-0,01)	2,66 (0,40)*
Motvilje mot å kritisere minoriteter og svake grupper hindrer debatt om viktige samfunnsspørsmål (1–4)	1,04 (0,10)*	2,69 (-0,20)*
Alt må gjøres for å hindre at ulike distrikters særpreg, f.eks. når det gjelder dialekter og mat, forsvinner (1–4)	1,00 (0,00)	2,96 (-0,06)*
Menn og kvinner bør dele ansvaret for husarbeid og barneoppdragelse likt (1–4)	0,72 (-0,06)*	1,35 (-0,14)*
Det finnes mange meninger som aldri burde bli tillatt fremført i radio og fjernsyn (1–4)	1,14 (-0,01)	2,64 (-0,04)
Gjennomsnitt	0,99 (0,00)	

Kilde: Norsk Monitor (Ipsos).

* Endringen er signifikant, $p < 0,05$

«polarisering» i norske medier. Tallene viser økt frekvens over de siste 15 årene. Det viser i alle fall at *omtalen* av polarisering har blitt mer synlig.

Prebensen (2018) har prøvd å tallfeste om polariseringen i Norge har økt ut fra den første definisjonen over. Vi gjentar her deler av analysen³⁹. Her er standardavvik i ulike holdningsspørsmål brukt som mål på uenigheten (spredningen i synspunkter) i befolkningen. Dette er spørsmål der svaralternativene er kodet med tall (for eksempel fra 1 til 4, der 1 er helt enig og 4 er helt uenig). Et standardavvik på 1 vil da tilsvare avstanden mellom to svaralternativer.

Tabell 9.2 viser resultatet for utvalgte holdningsspørsmål⁴⁰ fra 2011 til 2021. Økning i standardavviket betyr større uenighet, mens nedgang i standardavvik betyr større enighet. I tillegg viser tabellen gjennomsnittlig svar i 2021 og endringen fra 2011. Her betyr høyere tall større enighet/tilfredshet, og vi ser for eksempel at folk har blitt litt mer fornøyd med forholdene i det norske samfunnet og hvordan demokratiet fungerer de siste ti årene.

Vi finner at graden av polarisering målt på denne måten har vært uendret fra 2011 til 2021. Vi finner

⁴⁰ Vi brukte de samme spørsmålene som i Prebensen (2018), bortsett fra at vi har tatt ut fire spørsmål om tillit til offentlige institusjoner. Årsaken er at vi mener lav spredning i synspunkter her ikke nødvendigvis er et godt mål på lav polarisering, hvis for eksempel flertallet har lav tillit. Selv om disse spørsmålene blir inkludert, blir likevel resultatet tilnærmet likt (vi finner i gjennomsnitt en økning i standardavvik på 0,01, som er ubetydelig).

³⁹ Analysen er basert på data fra Norsk Monitor (Ipsos).

heller ingen endringer om vi undersøker endringen fra de senere undersøkelsene i 2013, 2015, 2017 og 2019.

Høyere risiko for polarisering enn før?

Den andre definisjonen av polarisering er basert på oppslutningen om radikale eller ekstreme partier. I et system som det norske, med kryssende politiske konfliktlinjer utover den tradisjonelle høyre-/venstreaksen, er det vanskelig å definere hvilke partier som er radikale «fløypartier». Det er mange partier som kan regnes som fløypartier når man tar høyde for de ulike konfliktlinjene. Derfor kan det være uheldig å måle polarisering gjennom oppslutning om partiene. Vi nøyer oss derfor med poenget vi nevnte i 9.4: Det norske partisystemet har blitt mer fragmentert over tid fordi mindre og/eller nyere partier har fått større oppslutning, til dels på bekostning av de store, etablerte partiene.

Analysen over tilsier at det norske samfunnet ikke har blitt mer polarisert det siste tiåret. Vi tror imidlertid at det er økt risiko for polarisering fram mot 2035. Årsaken er at man internasjonalt gjerne ser polarisering i sammenheng med økte forskjeller. En eventuell utvikling med større forskjeller, dårligere levekår og større sosial uro, kan føre til at en slik trend også kommer til Norge. I tillegg kommer utviklingen innen teknologi og (sosiale) medier, som kan gi økt fare for manipulasjon av opinionen og mer tid brukt i «ekkokamre» framfor en åpen, offentlig debatt. Til sammen kan det gi større fare for ustabilitet, steilere fronter og svekket tillit til myndighetene.

Samtidig har vi en politisk kultur i Norge som er preget av stabilitet og bred enighet om store spørsmål. Det norske flerpartisystemet legger til rette for maktspredning, konsensus og inkludering av ulike interesser (Lijphart 1999). Dette, kombinert med en godt utbygd velferdsstat, gir barrierer mot polarisering som man i mindre grad finner i en del andre land.

9.8. De politiske trendene med størst usikkerhet for NAV

Politiske trender er i sin natur usikre ved at de i stor grad påvirkes av de øvrige samfunnstrendene. Noen trender er imidlertid sikrere enn andre. Den demogra-

fiske utviklingen, teknologiske framskritt og klimaendringer, er megatrender som vil være styrende for hvilke tiltak og virkemidler man velger i framtidens velferdsstat.

Den geopolitiske situasjonen i verden, med krig i Ukraina og økende stormaktsrivalisering, gir en mer uforutsigbar situasjon. Vi vet ikke hvor lenge krigen vil vare, og det er usikkert hvordan den internasjonale maktbalansen vil se ut noen år fram i tid. Det er en del som taler for at Norge vil bli tettere knyttet til EU, men det er usikkert i hvilken form. Den norske befolkningen har imidlertid stemt mot norsk medlemskap to ganger, og tettere tilknytning er mindre sannsynlig hvis skepsisen til internasjonalt samarbeid øker til fordel for proteksjonisme og nasjonal orientering.

Forsvars- og sikkerhetspolitikken vil bli framtrедende fremover, men det er usikkert hvor lenge og i hvilken grad det går på bekostning av andre områder, som arbeids- og velferdspolitikken. Dersom prisøkningene fortsetter, kan det få store konsekvenser for det norske samfunnet, med potensielt økt fattigdom, en krympet middelklasse, og mer sosial uro. Dette kan igjen påvirke tilliten til politikere og myndigheter og kan føre til økt polarisering. For NAV kan det gjøre oppfølging og ytelsesforvaltning vanskeligere, ettersom velferdsordningene og tjenestene fra NAV i stor grad bygger på, og forutsetter, gjensidig tillit.

Tilliten kan også bli påvirket av cyberangrep, desinformasjon, politisk motivert manipulering og mer avanserte former for trygdesvindel. Det utgjør en potensielt stor sårbarhet for NAV, spesielt hvis det rammer evnen til å utbetale ytelser. Omfanget og alvorlighetsgraden i årene framover vil avhenge både av det internasjonale trusselbildet og hvilken beredskap vi har.

Det er klare usikkerhetsmomenter i skjæringspunktet mellom innvandrings- og integreringspolitikken og arbeids- og velferdspolitikken. Både nylige og pågående flyktningkriser har vist at det kreves fleksibilitet og omstillingsevne for å ivareta flere nyankomne. Dette er tradisjonelt et betent politikkområde som vil skape politisk diskusjon, og faren for en polarisert debatt er til stede, særlig dersom hensynet til innvan-

drere og flyktninger kommer i konflikt med velferdsstatens bærekraft.

Selv om sentraliseringen av befolkningen fortsetter (kapittel 3.3), er det tendenser som peker i retning av desentralisering og økt vekt på distriktspolitiske hensyn. Eksempelvis har regjeringen åpnet for reverse-ring av kommune- og regionreformen. I et større perspektiv kan dette være en forbigående trend som på sikt ikke vil motvirke effektene av sentraliseringen. Desentralisering kan imidlertid også være en mer grunnleggende og varig reaksjon mot nasjonale myndigheter og «eliter», slik vi har sett blant annet i forbindelse med Brexit og i USA.

Både dette og den pågående tillitsreformen i offentlig sektor kan få konsekvenser for NAV, særlig med tanke på lokal tilstedeværelse og tilgjengelighet – men omfanget og tidsperspektivet er usikkert.

9.9. Refleksjonsspørsmål

- Hvordan skal vi sikre velferdsstatens bærekraft i fremtiden?
- Hvilke grep må til for å inkludere flere unge og innvandrere i arbeidslivet?
- Hva kan NAV gjøre for å håndtere økende fattigdom og ulikhet?
- Har NAV tilstrekkelig beredskap for fremtidige kriser og dataangrep?
- Hvilken betydning vil tillitsreformen ha for NAV?

9.10. Kilder

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023) *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f40e-2f9587742ecb32261eceda4026a/tildelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-for-20231438148-combined.pdf>

Arnesen, Sveinung og Mikael Poul Johannesson (2022) *Demokratiske algoritmer*. NAV FOU 18-2022. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xm-lui/bitstream/handle/11250/2995353/NORCE%2b->

[Helse%2b%2bsamfunn%252C%2brapport%2b18-2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no-sved/3_barth_sysselsettingsutviklingen.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Barth, Erling (2019) *Sysselsettingsutviklingen i Norge i forhold til i andre land*. Notat til Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe. https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no-sved/3_barth_sysselsettingsutviklingen.pdf

Barth, Erling, Karl O. Moene og Fredrik Willumsen (2015) «The Scandinavian model – an interpretation». *Journal of Public Economics*, 127, 17-29. <https://www.sv.uio.no/esop/english/publications/articles/2015/barth-moene-journal-of-public-economics-2015.pdf>

Bay, Ann-Helén og Tale Hellevik (2022) «Inntekts-sikring: Har venstre/høyre-dimensjonen betydning for velgerholdninger og politikkutforming?». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 25 (1), 1-15. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/tfv.25.1.2>

Berge, Jørgen og Henrik Heldahl (2022, 16. august). EU-sjokk på ny måling: De unge vil melde Norge inn. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/norsk-politikk/arendalsuka/eu/eu-sjokk-pa-ny-maling-de-unge-vil-melde-norge-inn/s/5-95-603179>

Bergh, Johannes og Bernt Aardal (red.) (2019) *Velgere og valgkamp*. Cappelen Damm Akademisk.

Bits (u.d.) *Digital Samhandling Offentlig og Privat (DSOP)*. <https://www.bits.no/en/project/digital-samhandling-med-offentlig-sektor-dsos/>

Bjørgul, Lea, Eskil Grendahl Sivertsen og Stig Rune Sellevåg (2022) *Scenarioer for uønsket påvirkning i forbindelse med norske valg*. FFI-rapport 22/01424. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3074/22-01424.pdf>

Boix, Carles og Daniel N. Posner (1998) «Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Government Performance». *British Journal of Political Science*, 28 (4), 686-693.

- Brekke, Jan-Paul, Audun Fladmoe og Dag Wollebæk (2020) *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge*. Institutt for samfunnsforskning 2020:8. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmli/bitstream/handle/11250/2657621/Integreringsbarometeret_rapport.pdf
- Datatilsynet (2022) *NAV – sluttrapport*. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/nav-sluttrapport/>
- Delhey, Jan og Kenneth Newton (2005) «Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?». *European Sociological Review*, 21 (4), 311-327.
- Department of the Treasury (2022) *National Money Laundering Risk Assessment*. <https://home.treasury.gov/system/files/136/2022-National-Money-Laundering-Risk-Assessment.pdf>
- DFØ (2018) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>
- DFØ (2023a). *Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land*. DFØ-notat 2023:1. <https://dfo.no/rapporter/dfo-notat-20231-laerdommer-fra-arbeid-med-tillitsreform-i-skandinaviske-land/2-initiativ-som-kan-relateres-til-tillitsreform>
- DFØ (2023b). *Hva skiller mål- og resultatstyring fra New Public Management?* <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/hva-skiller-mal-og-resultatstyring-fra-new-public-management>
- Digdir (2021) *Skates råd til KMD om tverrsektoriell styring og svarbrev fra statsråden*. <https://www.digdir.no/skate/skates-rad-til-kmd-om-tverrsektoriell-styring-og-svarbrev-fra-statsraden/3254>
- Digdir (2022) *Digdir-ledet europeisk konsortium skal utvikle EUs digitale lommebok*. <https://www.digdir.no/digital-identitet/digdir-ledet-europeisk-konsortium-skal-utvikle-eus-digitale-lommebok/4128>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019) *Analysen av krisescenarier*. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf
- Djuve, Anne Britt, og Hanne Cecilie Kavli (2019) «Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail». *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1), 25–42. <https://doi.org/10.1177/1024258918807135>
- DNB (2022) Økonomisk kriminalitet. <https://www.dnb.no/om-oss/barekraft/mal-og-ambisjoner/okonomisk-kriminalitet>
- EU-kommisjonen (2020) *European Skills Agenda*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=en>
- EU-kommisjonen (2021) *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en
- EU-kommisjonen (2022) *Employment and Social Developments in Europe 2022 report shows young people most affected by job losses to economic impact of COVID-19*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10330>
- EU-kommisjonen (2023a) *The Future of Social Protection and of the Welfare State*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10506>
- EU-kommisjonen (2023b) *Fairness, inequality, and intergenerational mobility*. Special Eurobarometer 529. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2652>
- Fløtten, Tone, Gunhild Astrid Frisell og Inger Lise Skog Hansen (2023) *Veldedighet i velferdsstaten*.

Fafo-rapport 2023:09. Oslo: Fafo. Tilgjengelig fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/veldedighet-i-velferdsstaten>

FN (2015) *Transforming our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

Folkestad, B. (2017). Politisk tillit og bruk av offentlige velferdstjenester. I D.A. Christensen, T.S. Lindén, B. Ytre-Arne, J. Aars (red.), *Tjenestedemokratiet. Velferdsstaten som arena for deltagelse* (s. 20). Universitetsforlaget. https://www.regjeringen.no/contentassets/9d84337e0d2541749f13aa8c7e942b04/politisk_tillit_lokaldemokrati_og_legitimitet.pdf

Gulbrandsen, Trygve (2000) «Om tillit». *Sosiologi i dag*, 30, 67-95.

Haugsgjerd, Atle og Signe B. Seggaard (2020) «Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet». *Institutt for samfunnsforskning*, 2020:6. https://www.regjeringen.no/contentassets/9d84337e0d2541749f13aa8c7e942b04/politisk_tillit_lokaldemokrati_og_legitimitet.pdf

Helsetilsynet (2022) «*Landsomfattende undersøkelse av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav 2020–2021*». 5/2022. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2022/helsetilsynetrapport_5_2022.pdf

IEA (2022) *Renewable power's growth is being turbocharged as countries seek to strengthen energy security*. <https://www.iea.org/news/renewable-power-s-growth-is-being-turbocharged-as-countries-seek-to-strengthen-energy-security>

Institutt for samfunnsforskning (2019) *Etterkommere av innvandrere i Norge*. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2627948/Etterkommere-av-innvandre-re-i-norge.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Integreringsloven. (2021). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2021-06-18-97). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127?q=integrering>

Kalstø, Åshild Male og Mia Danielsen (2022) «Store fylkesforskjeller i unge uføre». *Arbeid og velferd*, 3/2022. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.3-2022/store-fylkesforskjeller-i-unge-ufore>

Knack, Stephen og Philip Keefer (1997) "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation". *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1251-1288.

Kumlin, Staffan og Bo Rothstein (2005) "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions". *Comparative Political Studies*, 38(4), 339–365. <https://doi.org/10.1177/0010414004273203>

Lamøy, Eirik og Andreas Myhre (2021) «Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2021. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2021/mulig-samfunnsgevinst-av-arbeid-fremfor-uforetrygd>

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.

Luhmann, Niklas (1999) *Tillid - en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. København: Hans Reitzels Forlag.

Meld. St. 29 (2016-2017) *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/>

Meld. St. 35 (1994-1995) *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=-DIVL443>

- Meld. St. 14 (2019-2020) *Kompetansereformen: Lære hele livet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20192020/id2698284/>
- Meld. St. 14 (2020-2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Meld. St. 40 (2020-2021) *Mål med mening – Norges Handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bcbcac3469db4bb9913661ee39e58d6d/no/pdfs/stm202020210040000dddpdfs.pdf>
- Melkild, Martha (2023, 9. februar) *Økning i økonomisk kriminalitet*. Finansavisen. https://www.finansavisen.no/jus/2023/02/09/7984190/okning-i-okonomisk-kriminalitet?zephrr_sso_ott=CBAFF8
- Moen, Hege og Mathilde Fasting (2022) *Kan en ny velferdsmodell løse utfordringer med fattigdom?* Civita. <https://civita.no/okonomi/velferdsstaten/kan-en-ny-velferdsmodell-lose-utfordringer-med-fattigdom/>
- Nannestad, Peter (2008) «What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything?». *Annual Review of Political Science*. 11(1). www.researchgate.net/publication/228212629_What_Have_We_Learned_About_Generalized_Trust_If_Anything
- NAV (2020) *Brukertilfredshet og tillit i koronasituasjonen: NAVs Personbrukerundersøkelse og Arbeidsgiverundersøkelse 2020*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. https://www.nav.no/_/attachment/download/913acd81-00fb-4908-9fcb-6da9c8338551:240f0f-23b8528ef977d3659c48ca42c31b9b7516/NAVs%20brukerunders%C3%B8kelser%202020.pdf
- NAV (2021) *NAVs Personbrukerundersøkelse 2021: økt brukertilfredshet og tillit etter et år med pandemi*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/NAVs%20personbrukerunders%C3%B8kelse%202021.pdf>
- NAV (2022a) *NAVs strategi*. <https://www.nav.no/strategi>
- NAV (2022b) *NAVs Arbeidsgiverundersøkelse 2022: Samarbeid og tilgjengelighet*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. https://www.nav.no/_/attachment/download/5faa1d84-055d-42bf-8fff-a41ebebda88c:3c3f-6bacb907e5ab471aba9274ddfc2ee76a22b6/NAV%20Arbeidsgiverunders%C3%B8kelsen%202022.pdf
- NAV (2022c) *NAVs Personbrukerundersøkelse 2022: Mennesket og NAV*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. https://www.nav.no/_/attachment/download/29802e58-8fb2-46f1-a59c-d3a782cb9595:6f49cf5877b6c45e-d70a8ea88c1e3a57271fd1cf/NAV%20Personbrukerunders%C3%B8kelsen%202022.pdf
- Nosrati, Elias, Anne Hege Strand, Lise Lien og Louisa Cheng Seifert (2022) *Tillitsreformen i offentlig sektor. Rommet mellom offentlig ansattes skjønnsutøvelse og brukernes behov for likeverdige tjenester*. Oslo: Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2022/10372.pdf>
- Notaker, Hallvard (2023a) «Nasjonal sikkerhet eller økonomisk effektivitet? Norges evne til å avdekke hybride trusler i samtidshistorisk perspektiv». *Internasjonal politikk*. 81(1), 115–141. <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.5157>
- Notaker, Hallvard (2023b) *Hybrid krigføring – hva er det, og hva er NAVs rolle?* Presentasjon på intern NAV-samling «Samling strategi og samfunnsaktør 2023 - del 1» 31. januar 2023.
- NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-2/id2689744/>
- NOU 2016: 3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskommissionens andre rapport*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/>

NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>

NOU 2021: 2. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2943e48dbf4544b8b5f456c850dcccbe/no/pdfs/nou202120210002000dddpdfs.pdf>

NOU 2021: 4. *Norge mot 2025 — Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-4/id2841052/>

NOU 2022: 7. *Et forbedret pensjonssystem*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-7/id2918654/>

NOU 2022: 20. *Et helhetlig skattesystem*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-20/id2951826/>

NSM (2023) *Risiko 2023*. <https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf>

NTAES (u.d.) *Sammendrag*. <https://ntaes.no/fisk/sammendrag/>

Nyberg, Tor Erik, Jens B. Grøgaard og Annett Arntzen (2016) «Påvirker sosial kapital kommunale styringsprestasjoner i Norge?». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56 (4), 397-435.

NØF (2023, 9. februar). Økokrim og DNB med ferske bedrageri-tall. Norsk Økrimforening. <https://www.okrim.no/informasjon/nyheter/vis/?T=%C3%98kokrim%20og%20DNB%20med%20ferske%20bedrageri-tall&ID=34040&af=1&source=li#>

OECD (2021) *Pensions at a Glance 2021. OECD and G20 Indicators*. <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

Olberg, Dag, Johan Røed Steen og Anna Hagen Tønder (2017) *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepoltikken*. Fafo-rapport 2017:14. Oslo: Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/tariffavtalene-som-virkemiddel-i-kompetansepoltikken-3>

Olsen, Bjørn og Knut Snellingen Bye (2020) *Flykninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2018*. SSB 2020/08. Oslo-Kongsvinger. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/flykninger-i-og-utenfor-arbeidsmarkedet-2018>

Politiet (2022a) *Politiets trusselvurdering 2022*. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2022.pdf>

Politiet (2022b) *Forebygging av kriminalitet i varebilbransjen*. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/arbeidslivskriminalitet/forebygging-av-kriminalitet-i-varebilbransjen.pdf>

Prebensen, Iacob Christian (2018) *Blir Norge mer polarisert?* <https://nrkbeta.no/2018/09/21/blir-norge-mer-polarisert/>

Prop. 1 S (2022-2023) *For budsjettåret 2023*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/89287bc3f9314a11a7a5d94613af2699/no/pdfs/prp202220230001aiddpdfs.pdf>

Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Regjeringen (2021) *Hurdalsplattformen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>

Regjeringen (2022a) *Nytt direktiv om tilstrekkelige minstelønninger i EU*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-direktiv-om-tilstrekkelige-minstelønninger-i-eu/id2927867/>

- Regjeringen (2022b) *Tillitsreformen*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/>
- Regjeringen (2022c) *Om tillitsreformen*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466b6ff45b8fd-6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>
- Reutter (2023) Datafication of Public Administration: Between Policy and Practice, NTNU <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3051313>
- Rothstein, Bo og Eric Uslaner (2005) «All for One: Equality, Corruption, and Social Trust». *World Politics*, 58(01). https://www.researchgate.net/publication/245261987_All_for_One_Equality_Corruption_and_Social_Trust
- Rådet for den Den europeiske union (2023) *Council adopts recommendation on adequate minimum income*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/30/council-adopts-recommendation-on-adequate-minimum-income/>
- Sandvik, Maria Dyrhol (2022, 7. juni). KRIG GJEV IKKJE EU-HOPP. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/utgave/2022-06-07/krig-gjev-ikkje-eu-hopp>
- SSB (2023) *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrere-registerbasert>
- Skatteetaten (u.d.) *Trusselvurdering Covid-19*. <https://www.skatteetaten.no/contentassets/8d3d63a40dd-34f5fae1f165ea509702c/trusselvurdering-covid-19-kriminalitetstrusler-ved-normalisering-1.pdf>
- Skatteetaten (2021) *SERO 2021*. <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/sero-2021-var.pdf>
- Stortinget (2021) *Det ble votert over Komiteens tilråding romertall I. Komiteens tilråding romertall II*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/votering-detalljer/?p=84085&dnid=1&vt=16486>
- Utdanningsdirektoratet (2019) *Hvorfor får ikke alle søkere lære plass?*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/hvorfor-far-ikke-alle-sokere-lareplass/>
- Van De Walle, Steven og Frédérique Six (2014) «Trust and Distrust as Distinct Concepts: Why Studying Distrust in Institutions is Important». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16 (2), 158-174. <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2013.785146>
- Whist, B. S. (2023) Nei, matbutikkene er ikke årsaken til de økte matprisene. *Nettavisen*. https://www.nettavisen.no/norsk-debatt/nei-matbutikkene-er-ikke-arsaken-til-de-okte-matprisene/o/5-95-887932?fbclid=IwAR2QKkPG16k-Qfw9pRm_81GAncQTlPdQC-jqdmJujruMeIFV-BzjMYQ5QYhd8
- Ødegård, Anne Mette, Bjorn Dapi, Kristin Alsos, Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Hanne C. Kavli og Anna Hagen Tønne (2020) *Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035*. Fafo-rapport 2020:32. Oslo: Fafo. <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/trender-i-arbeidslivsog-velferdspolitikken-fram-mot-2035>
- Økokrim (2021) *Rapport om profesjonelle aktører*. <https://www.okokrim.no/rapport-om-profesjonelle-aktoerer.6399017-411472.html>
- Økokrim (2022) *Økokrims trusselvurdering 2022*. <https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html>
- Øverbye, Einar (2017) «Er selektivisme bedre enn universalisme i velferdspolitikken?». *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2 (1), 41-57.

10. OMVERDENEN – SETT FRA NAV-ANSATTES OG BRUKERREPRESENTANTERS STÅSTED

Av: Tor Erik Nyberg og Sverre Friis-Petersen

Oppsummering: Omverdenen sett fra NAV-ansattes og brukerrepresentanters ståsted

NAV-ansatte og brukerrepresentanter engasjerer seg i arbeidet med omverdensanalysen gjennom blant annet workshops og presentasjoner på flere tidspunkter i skriveprosessen. Tidlig i løpet spurte vi alle ansatte og brukerrepresentanter om å delta i en spørreundersøkelse om omverdensanalysen. I undersøkelsen, som vi gjennomførte i juni 2022, kommer det fram at både ansatte og brukerrepresentanter mener at en rekke samfunnstrender vil påvirke NAV de neste ti årene.

Av trender som treffer offentlig sektor, trekkes digitalisering fram som den sterkeste. Samtidig kommer effektivisering, forventninger til samarbeid på tvers, brukermedvirkning, at tjenestene har effekt og at det offentlige kan håndtere uforutsette situasjoner høyt opp. Både ansatte og brukerrepresentantene ser dermed for seg at både digitalisering, tjenesteinnovasjon og kunnskapsarbeid vil endre NAV i tiden som kommer. Våre analyser viser at ansatte ser disse i sammenheng. Eksempelvis henger tjenesteinnovasjon og kunnskapsarbeid tett sammen med digitalisering.

Respondentene mener også at flere trender knyttet til folkehelsen og arbeidsmarkedet vil påvirke NAV fremover. Dette inkluderer flere med fysiske og psykiske lidelser, flere unge i

utenforskap, økte krav til omstilling og manglende etterspurt kompetanse blant arbeidssøkere. I tillegg ser de for seg at aldring i befolkningen vil påvirke NAV som helhet, men i mindre grad egne arbeidsoppgaver. I sum er det altså en rekke faktorer som respondentene mener vil påvirke NAV i tiden som kommer. For en stor offentlig virksomhet, som leverer mange ulike velferdstjenester, er det kanskje ikke så overraskende at det er både en mengde og bredde i trendene som blir trukket frem.

Likevel er det noen mulige trender som respondentene mener vil påvirke NAV kun delvis, deriblant internasjonal konflikt, økt arbeidsinnvandring, økt politisk polarisering og lavere tillit til det offentlige. Felles for disse er at det er stor usikkerhet om de inntreffer, og i tilfelle hvordan. Om én eller flere av trendene skulle slå til med «full kraft», vil det imidlertid også kunne få store følger for NAVs arbeid.

Blant ansatte, er tilbakemeldingene på NAVs omverdensanalyse stort sett positive. Analysen har i løpet av de siste årene blitt mer kjent i organisasjonen. Arbeidet er mest kjent blant ledere, samtidig setter stadig flere medarbeidere seg inn i analysen. Analysen brukes både til planleggings- og strategiarbeid, i samarbeid med andre etater og i veiledningsarbeid.

10.1. Innledning

I forbindelse med oppdateringen av omverdensanalysen sendte vi i juni 2022 en spørreundersøkelse til alle ansatte i NAV. En likelydende undersøkelse ble sendt til brukerrepresentanter i NAVs sentrale og lokale brukerutvalg. Undersøkelsene omhandler hvordan ansatte og brukerrepresentanter ser for seg framtidens utfordringer for NAV generelt, og for egne arbeidsoppgaver. I tillegg belyser undersøkelsen kjennskap til, og nytten av, omverdensanalysen.

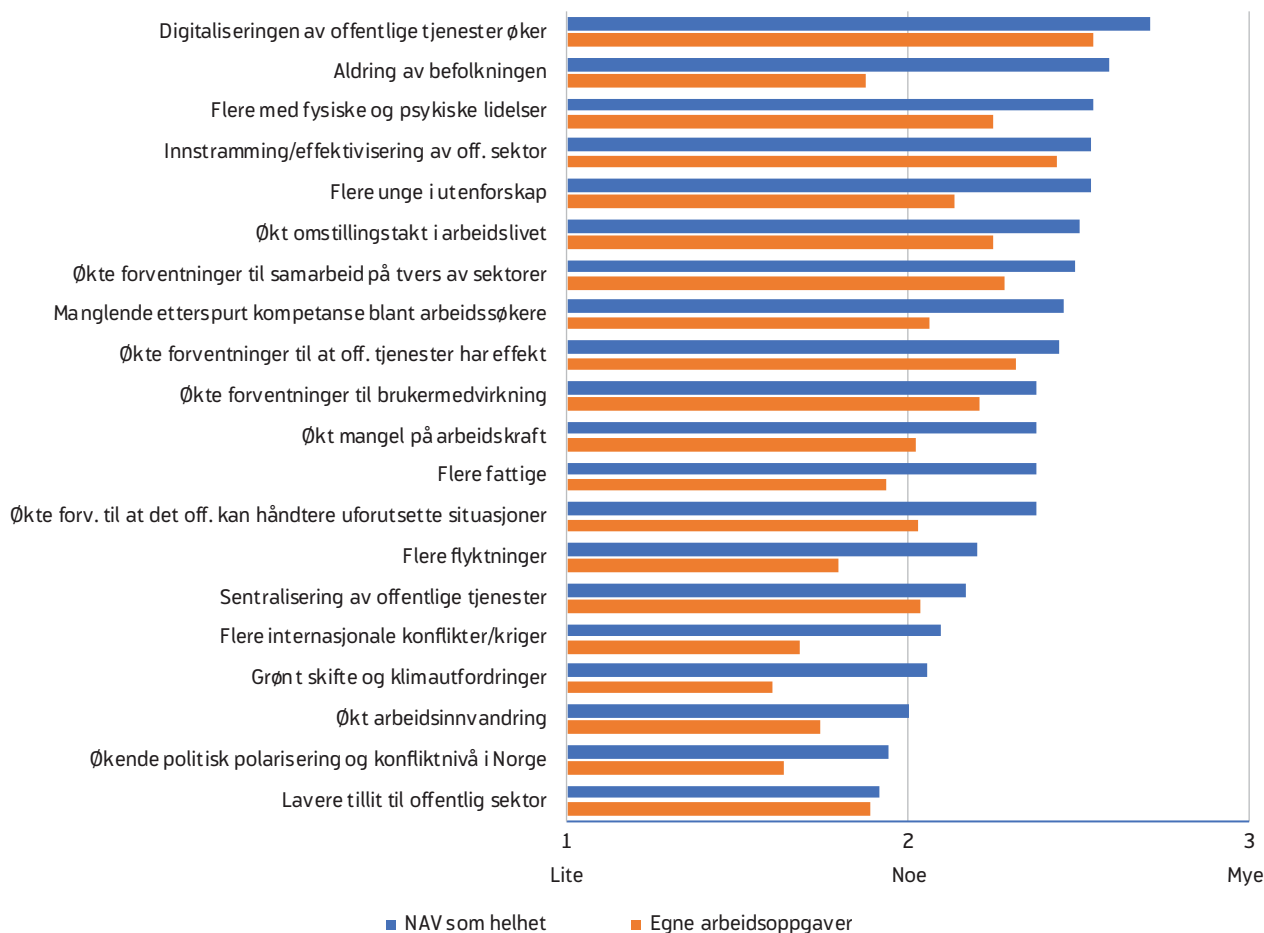
Kapitlet presenterer og drøfter utvalgte resultater fra undersøkelsene. I den siste delen beskriver vi metode og datainnsamling.

10.2. Både endringer på arbeidsmarkedet og tjenesteinnovasjon vil påvirke NAV fremover

I undersøkelsen ble ansatte og brukerrepresentanter bedt om å vurdere i hvilken grad 20 mulige samfunnstrender vil påvirke NAV som helhet, og ens egne arbeidsoppgaver, de kommende ti årene. For brukerrepresentantene ble det presisert at det gjaldt arbeidsoppgavene i brukerutvalget. Respondentene kunne svare på en trepunkts skala: 1 «lite», 2 «noe» og 3 «mye».

Det er i hovedsak samsvar mellom ansattes og brukerrepresentanters vurderinger av hva som vil påvirke NAV som helhet. Når det gjelder arbeidsoppgaver, er bildet også mye av det samme, men brukerrepresentantene mener at arbeidet i brukerutvalget generelt

Figur 10.1. NAV-ansattes vurderinger av ulike samfunnstrenders påvirkning på NAV og egne arbeidsoppgaver de neste ti årene. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 3



Kilde: NAV

sett blir mer påvirket av trendene. Det er ikke så overraskende: Ansattes oppgaver er ofte mer spesialiserte, mens brukerutvalgene kan behandle en rekke saker som angår ulike deler av NAVs arbeid (Nyberg mfl. 2021). For enkelthets skyld tar vi utgangspunkt i de ansattes vurderinger, men avslutningsvis kommenterer vi signifikante forskjeller.

De ansattes vurderinger gjengis i figur 10.1. Ingen av samfunnstrendene er vurdert å påvirke NAV lite. Det kan skyldes at de 20 mulige samfunnstrendene ble vurdert som mulig relevante for NAV på forhånd, men også at ansatte erfarer at NAV ofte påvirkes direkte eller indirekte av samfunnsendringer, eksempelvis reformer i offentlig sektor og endringer i arbeidsmarkedet. I det følgende knytter vi noen kom-

mentarer til resultatene, både ut fra figuren og en faktoranalyse. Faktoranalysen gjør det mulig å knytte svarene i undersøkelsen til underliggende faktorer. I faktoranalysen er de fleste av vurderingene knyttet til fire grove dimensjoner som vi i det påfølgende bruker til å sette enkelttrendene inn i et større perspektiv.

Den første dimensjonen handler om hvordan NAV utvikler seg for å løse sitt samfunnsoppdrag. Blant trendene er det *digitalisering* av offentlige tjenester som antas å påvirke NAV mest fremover, både når det gjelder NAV som helhet, og egne arbeidsoppgaver (figur 10.1). Digitalisering berører både hvordan brukere har kontakt med NAV, ansattes arbeidsmåter, og samhandling. Faktoranalysen tilsier at digitalisering inngår i samme dimensjon som effektivisering/inn-

stramming av offentlig sektor, økte forventninger til samarbeid på tvers, til brukermedvirkning, til at tjenestene har effekt, og at offentlig sektor kan håndtere uforutsette situasjoner. I praksis betyr dette at ansatte ofte nevner mange av disse trendene samtidig, så vi kan slå fast at ansatte forventer store endringer fremover. Digitalisering er kanskje den mest åpenbare endringen. Samtidig trekker mange fram samarbeid med andre etater og mener det blir økte forventninger til effekt av tjenestene. Digitalisering knyttes altså til andre former for tjenesteinnovasjon og kunnskapsarbeid. Digitalisering vil ha en naturlig rolle i alle aspekter, men det dreier seg ikke «kun» om å digitalisere eksisterende løsninger (kapittel 5 og 6).

En kunne kanskje forvente at sentralisering av offentlige tjenester passer inn i det overnevnte bildet, men ansatte regner ikke med at denne (mulige) samfunnstrenden kommer til å påvirke NAV mye. Denne trenden har heller ingen særlig sammenheng med de andre trendene. Det kan skyldes at mange enheter i NAV allerede har vært gjennom betydelige sentraliseringsprosesser de siste årene, og at det dermed er færre pågående prosesser enn før. I tillegg har dagens regjering i mindre grad enn den forrige tatt til orde for sentralisering. I kapittel 3 omtaler vi imidlertid hva endringer i bosettingsmønster kan bety for NAVs organisering.

Aldring av befolkningen kommer også høyt opp på listen over hva som vil påvirke NAV som helhet, men ligger betydelig lavere enn faktorer som vil påvirke arbeidsoppgavene. Dette er kanskje den samfunnstrenden som det er minst tvil om (kapittel 3). Den vil påvirke både den demografiske sammensetningen av arbeidsmarkedet og den økonomiske bærekraften til velferdsstaten. Det kan forklare hvorfor ansatte mener aldring i så stor grad vil påvirke NAV i årene fremover. Selv om alderspensjonister er blant de største brukergruppene i NAV, er det likevel relativt få ansatte som arbeider på området. Dette kan forklare hvorfor ikke flere mener aldring vil påvirke egne arbeidsoppgaver. Ansatte ved NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og de som jobber i enheter som saksbehandler alderspensjons- og uføresøknader mener i større grad enn andre at deres arbeidsoppgaver blir påvirket av aldring av befolkningen. Denne trenden

står for seg selv, altså inngår den ikke sammen med andre trender.

Den andre og tredje dimensjonen er henholdsvis helse og arbeidsmarked. Helsedimensjonen knytter seg til flere med fysiske og psykiske lidelser og flere unge i utenforskap, som kommer høyt opp når det gjelder påvirkning på NAV. Denne dimensjonen har også sammenheng med økt fattigdom, som kan være en konsekvens av utenforskap. Ansatte som vurderer påvirkningen av disse samfunnstrendene høyt, har også en tendens til å være mer bekymret for at det blir lavere tillit til offentlig sektor. Det gir mening, siden økt fattigdom og utenforskap kan resultere i økte ulikheter, mer polarisert debatt og lavere tro på at det offentlige klarer å håndtere utfordringer. Trendene omtales nærmere i kapitlene 8 og 9.

Omstilling, manglende kompetanse og mangel på arbeidskraft inngår i arbeidsmarkedsdimensjonen. Økt omstillingstakt er isolert sett høyest blant disse, men det er naturlig å tenke seg at omstilling vil få konsekvenser for både mismatch og mangel på arbeidskraft, i det minste når arbeidsmarkedet er stramt (kapittel 4). Mange trender relatert til både helseutfordringer og arbeidsmarkedsforhold vurderes altså til å få konsekvenser for NAVs arbeid fremover.

Mot bunnen av figuren finner vi en del trender som ifølge de ansatte i mindre grad vil prege NAV i årene fremover. Det gjelder internasjonal konflikt, grønt skifte, økt arbeidsinnvandring, økt politisk polarisering og lavere tillit til det offentlige. Disse knytter seg til den fjerde og siste dimensjonen. Felles for disse er kanskje at det er stor usikkerhet knyttet til om de blir viktige framover, og i tilfelle hvordan (kapitlene 4 og 9). Eksempelvis *må* ikke økt internasjonal konflikt uten videre føre til flere flyktninger i Norge. Grønt skifte berører trolig omstilling i arbeidsmarkedet mer enn det påvirker NAV direkte. Dette reflekteres i at det grønne skiftet er blant de trendene som ansatte mener at egne arbeidsoppgaver vil bli minst påvirket av. Skulle enkelte av trendene slå til med full kraft, vil det imidlertid kunne få store følger for NAVs arbeid; eksempelvis en større flyktningkrise i Europa. Sterke økonomiske nedgangstider i Europa, men ikke i Norge, vil kunne føre til økt arbeidsinnvandring. De

som vurderer disse aspektene høyt, vurderer samtidig i høyere grad enn andre at det blir flere fattige og økt politisk polarisering. Dette kan, som nevnt over, igjen knyttes til økte ulikheter i samfunnet.

Som nevnt er det stort sett sammenfall mellom ansattes og brukerrepresentanters vurderinger av hvilke samfunnstrender som vil påvirke NAV helhetlig sett fremover, men med enkelte unntak. Brukerrepresentanter mener i større grad enn ansatte at økt mangel på arbeidskraft og lavere tillit til offentlig sektor vil påvirke NAV. Ansatte mener i noe større grad enn brukerrepresentanter at innstramming/effektivisering vil påvirke. Brukerrepresentantene kan sies å være et bindeledd mellom brukerne og NAV når det gjelder brukervedvirkning på systemnivå (Nyberg mfl. 2021). Mange er godt orienterte om både NAVs drift, strategi og ambisjoner, og hvordan brukerne oppfatter NAV. Det er dermed interessant å merke seg at representantene er mer bekymret for at det blir lavere tillit til offentlig sektor enn de ansatte er. Når det er sagt, kommer denne bekymringen også langt ned på listen blant brukerrepresentantenes vurderinger. Det mest iøynefallende når det gjelder de ansattes og brukerrepresentantenes vurderinger er derfor ikke disse små variasjonene, men hvor stor enighet det er om hva som vil påvirke NAV fremover.

På grunn av at vi bruker en ny metode (se siste del), har vi denne gangen ikke tidsserier på analysen. Vi kan altså ikke fastslå om det er noen trender som vurderes som mer eller mindre viktige siden forrige spørreundersøkelse fra 2020 (NAV 2021). En grov sammenligning tilsier imidlertid at det er mange «gjengangere» blant samfunnstrendene som topper skalaen, eksempelvis digitalisering, aldring og arbeidsmarkedsutfordringer. Det ser samtidig ut til at økte forventninger til samarbeid på tvers av sektorer og til brukervedvirkning har blitt viktigere, sammenlignet med forrige gang. Tre samfunnstrender som ikke var med i forrige undersøkelse framstår også som relativt viktige: økte forventninger til at offentlige tjenester har effekt, at det offentlige kan håndtere uforutsette situasjoner (altså beredskap), og flere fattige.

10.3. Omverdensanalysen påvirker NAVs prioriteringer

En av hensiktene med omverdensanalysen er at den skal inngå i NAVs interne arbeids- og planleggingsprosesser. Her ser vi nærmere på ansattes kjennskap til omverdensanalysen, hvordan de blir kjent med analysen, hvor nyttig den oppleves og om de mener den påvirker NAVs prioriteringer.

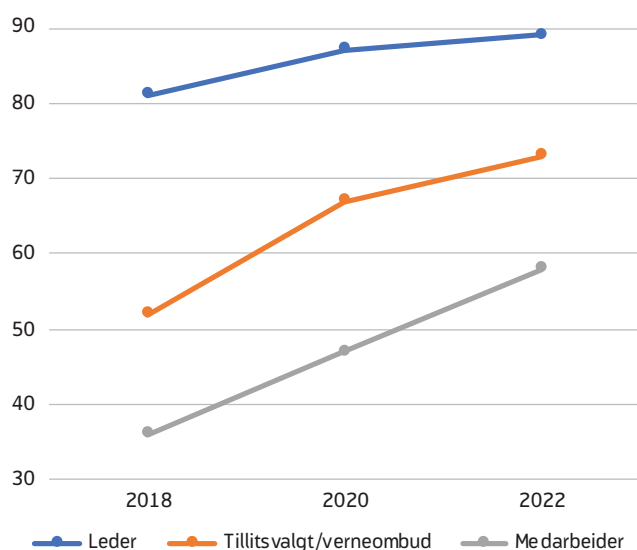
Totalt svarer 63 prosent av de ansatte positivt når de blir spurt om de kjenner til NAVs omverdensanalyse (4–6 på en sekspunktskala). Tilsvarende i 2018 og 2020 var 43 og 52 prosent. Det er altså stadig flere som har kjennskap til analysen. Økningen finner vi i de fleste deler av NAV. Analysen er best kjent i Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAVs fylkesenheter. Analysen er også relativt godt kjent på NAV-kontorer. Om vi kun ser på svarene fra ansatte ved NAV-kontorer ved hjelp av en flernivåanalyse, ser vi at kjennskap til omverdensanalysen varierer både med fylkes- og kontortilhørighet (nivåene forklarer henholdsvis 3 og 4 prosent av variasjonen). Det tyder på at analysen vektlegges noe ulikt både i det enkelte resultatområde og det enkelte NAV-kontor.

På den ene siden er det ikke så overraskende at stadig flere ansatte får kjennskap til en analyse som utgis annethvert år. På den andre siden kunne vi forventet nedgang eller stillstand dersom nye versjoner av analysen ikke ble mottatt med interesse i organisasjonen. Altså kan det tolkes som at det er relativt stor interesse for omverdensanalysen blant NAVs ansatte. Dette underbygges av at økningen i andelen ansatte som kjenner til omverdensanalysen er betydelig større enn økningen i andelen som kjenner til NAV-magasinet MEMU og tidsskriftet Arbeid og Velferd. Omverdensanalysen er den mest kjente blant disse.

Omverdensanalysen er best kjent blant ledere: 89 prosent svarer positivt. Deretter kommer tillitsvalgte og verneombud (73 %) og medarbeidere (58 %). Gitt at omverdensanalysen skal bidra til mer treffsikre strategier og planer, er det naturlig at analysen er best kjent blant ledere. De siste årene har den samtidig blitt vesentlig mer kjent blant medarbeidere (figur 10.2). Det kan skyldes at medarbeidere har blitt mer involvert i strategi- og planleggingsprosesser, at omver-

densanalysen i økende grad benyttes i slike prosesser, og/eller at analysen blir brukt også i andre sammenhenger. Eksempelvis svarer en del ansatte at omverdensanalysen blir brukt i deres veiledningsarbeid overfor brukere (se under).

Figur 10.2. Prosentandel ansatte som har kjennskap til omverdensanalysen, fordelt på år og stilling



Kilde: NAV

65 prosent svarer positivt på at omverdensanalysen er nyttig for deres arbeidssted, opp fra 52 og 54 prosent i henholdsvis 2018 og 2020. Andelen er størst blant ledere (90 %) og noe lavere blant medarbeidere og tillitsvalgte (73–76 %). Ikke overraskende er det enhetene hvor analysen er best kjent, som også mener at nytten er størst: NAVs fylkeskontorer (80 %) og direktoratet (70 %). Her har vi tatt med «vet ikke»-andelen i beregningene, siden den er på 12 prosent. Andelen som svarer «vet ikke» var større før, 26 prosent. Altså tar flere ansatte nå stilling til nytten av analysen.

Vi spurte de respondentene som svarte positivt på spørsmålet om omverdensanalysen er nyttig, om de ville skrive noen ord om *hvordan* den er nyttig for deres arbeid. Det viser seg at den inngår i flere ulike kontekster. Mange svarer at den er nyttig for å holde seg orientert, at den gir retning for planlegging og prioritering og at den kan brukes til å peke på utviklingen i framtidige saksmengder og internt kompetansebe-

hov. En del nevner at den brukes til å dele kunnskap med samarbeidspartnere, og at den legges til grunn i ulike søknadsprosesser (for eksempel om prosjektmidler). En del svarer også at det er et nyttig dokument for å kunne heve seg over hverdagens detaljer: at den gir «forståelse av helheten og ikke bare eget arbeid». Selv om analysen er rettet mer mot planlegging og strategi, svarer også en del veiledere at de bruker analysen i den arbeidsrettede oppfølgingen av brukere, blant annet for å gi råd om tiltak, utdanning og karrierevalg.

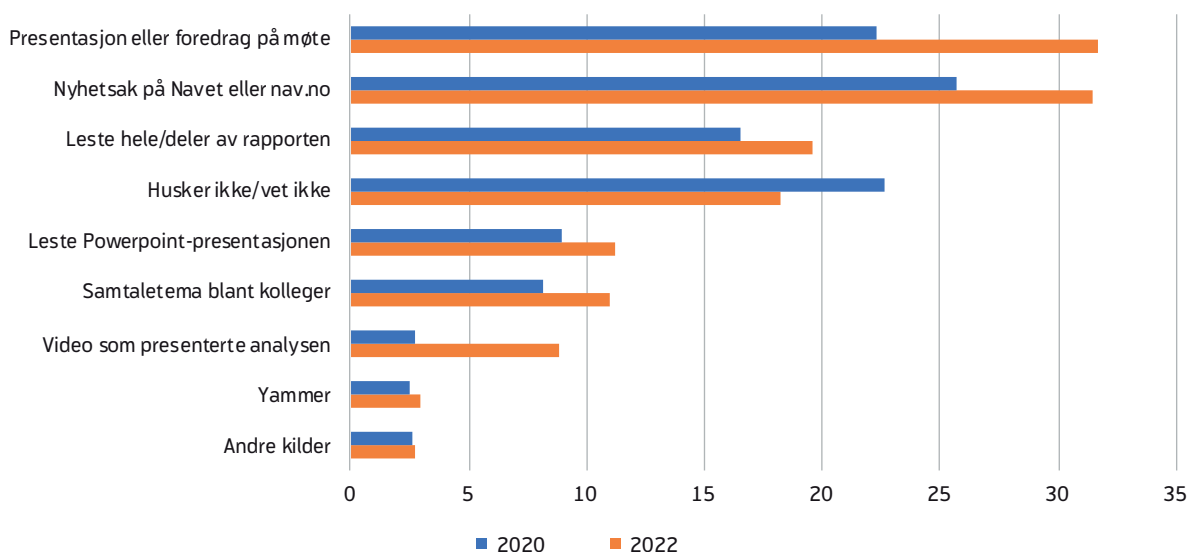
61 prosent av de ansatte svarer positivt på at omverdensanalysen påvirker NAVs prioriteringer, opp fra 45 prosent i 2020. Her er det enda flere som svarer «vet ikke»: 21 prosent. Før var «vet ikke»-andelen 38 prosent, noe som kanskje kan forstås som at det har blitt tydeligere for respondentene hvordan analysen påvirker NAV. Blant lederne er det kun 6 prosent som svarer «vet ikke» og 81 prosent som svarer positivt. Sistnevnte andel var 73 prosent i 2020.

Det er naturlig nok sammenheng mellom kjennskap til analysen, opplevd nytte og opplevd betydning for NAVs prioriteringer. Det er trolig av betydning for nytten og prioriteringer at mange ansatte har kjennskap til innholdet i omverdensanalysen, slik at denne kan trekkes inn i relevant planleggings- og strategiarbeid ved behov. Det underbygger at formidling av analysen er viktig for at analysen skal få innvirkning.

Ansatte har blitt kjent med omverdensanalysen på ulike måter (figur 10.3). Den mest hyppige er presentasjon på møte og nyhetssak (begge om lag 30 %), mens om lag 20 prosent svarte at de har lest rapporten. En betydelig andel svarer at de ikke husker. Sammenlignet med forrige gang, er det presentasjon, nyhetssak og video som har økt mest blant formidlingskanalene. De som svarte at de har «svært lite» kjennskap til analysen, fikk ikke dette spørsmålet.

Om vi ser bort fra husker ikke/vet ikke, har ansatte i gjennomsnitt blitt kjent med omverdensanalysen gjennom 1,6 av de overnevnte formidlingsformene. De som mener at de er svært godt kjent med analysen, har i gjennomsnitt brukt litt over to ulike kilder. Om vi ser formidlingskanalene opp mot i hvor stor grad

Figur 10.3. Hvordan ansatte ble kjent med omverdensanalysen, prosentandeler

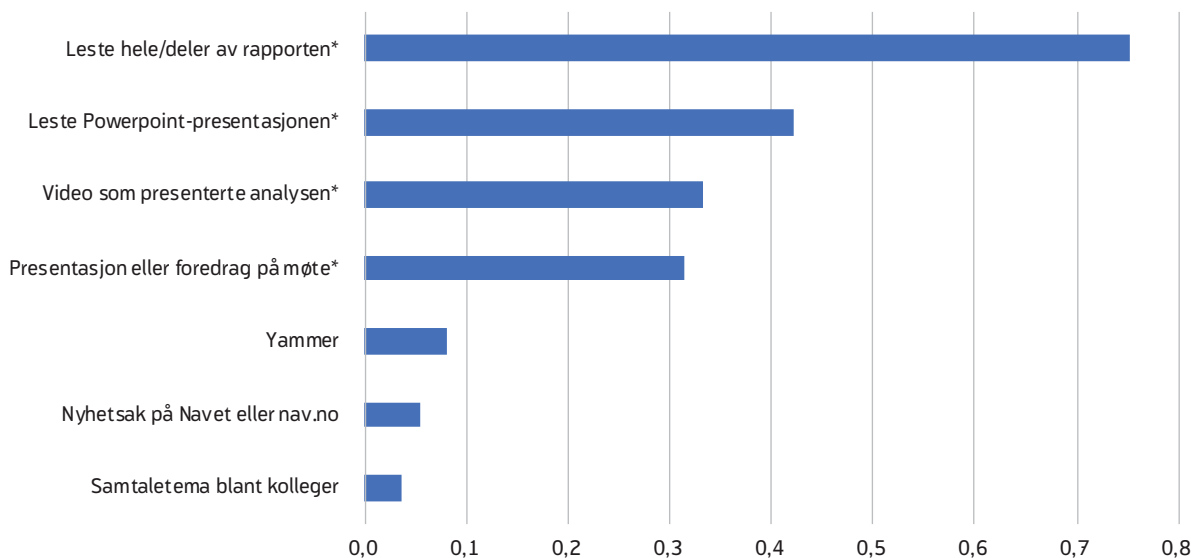


Kilde: NAV

ansatte sier de har kjennskap til analysen, finner vi at de som leser rapporten i størst grad opplever at de har kjennskap til analysen (figur 10.4). Rapporten har naturlig nok stor verdi for de som vil sette seg inn i

detaljene i omverdensanalysen, mens de andre kanalene er egnet til å gi et mer overordnet blikk på hva analysen dreier seg om.

Figur 10.4. Sammenheng mellom benyttet formidlingskanal og kjennskap til omverdensanalysen. Regresjonskoeffisientene indikerer gjennomsnittlig økning på sekspunktsskalaen for kjennskap til omverdensanalysen ($R^2=0,16$)



* $p < 0,05$.

Kilde: NAV

10.4. Råd til de som oppdaterer omverdensanalysen

I undersøkelsen ba vi ansatte og brukerrepresentanter om kommentarer til arbeidet med omverdensanalysen. Blant de som i liten grad kjenner til analysen, skriver flere at analysen bør formidles bredere, mer lettfattelig og brukes mer aktivt i egen enhet. Enkelte spør seg om brukerne bør få en tilsvarende undersøkelse (en tilsvarende ble riktignok sendt til *brukerrepresentanter*). Noen svarer at det er vanskelig å spå fremtiden og at spørsmålene i undersøkelsen til ansatte bør omformuleres.

Blant de som kjenner analysen godt er det mange positive kommentarer til arbeidet. Samtidig er det flere som etterlyser mer infografikk og at tallene kan brytes ned på lavere geografiske nivåer enn det nasjonale. Enkelte mener analysen burde ha flere eksempler å vise til og i større grad belyse hvordan trendene kan slå ut i folks dagligliv. Noen foreslår at vi bør dykke ned i enkelte temaer hvert år, framfor å oppdatere «alt». Enkelte påpeker at det er stor usikkerhet ved analysen, kanskje mer enn før, og at mulige alternative utviklingstrekk bør synliggjøres.

Noen etterspør verktøy, slik at eksempelvis NAV-kontorer kan utføre egne omverdensanalyser, og andre mener at vi i større grad bør synliggjøre hvordan analysen brukes på ulike steder i organisasjonen. Noen mener at ledere i liten grad forholder seg til, eller snakker om, analysen sammen med ansatte, og noen foreslår at resultatene i større grad bør reflekteres i virksomhetsstrategi, mål- og disponeringsbrev og driftsøkonomien. Flere skriver at analysen bør holdes «varm» mellom publiseringsstidspunktene, slik at den i større grad kan brukes i det daglige arbeidet.

10.5. Nærmere om metode

Funnene i kapitlet baserer seg på spørreundersøkelser som ble sendt ut til ansatte og brukerrepresentanter i juni 2022.

Undersøkelsen til ansatte ble sendt ut til 23 146 personer i begynnelsen av juni. Som i 2020, ble det ikke sendt påminnelser til de som ikke svarte. Svarprosenten er 16 (ikke korrigert for fravær). Svarprosenten er

lavere enn forrige undersøkelses 21. Det skyldes kanskje at 2022-undersøkelsen ble sendt ut like før sommeren, mens 2020-undersøkelsen ble sendt ut om høsten. Men det kan også skyldes en mulig nedadgående trend i svarprosenten på spørreundersøkelser generelt. Svarprosenten var høyest blant ansatte ved NAV Kontroll, NAV Fylke og NAV Klageinstans (23–28 %) og lavest ved NAV Kontaktsenter, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-kontor (13–17 %). Dette er om lag det samme mønsteret som tidligere. Analyseresultatene er ikke vektet. På tross av lavere svarprosent, vil svarene fra ansatte ved NAV-kontorene uansett bli dominerende i analysen. Ansatte ved NAV-kontorene utgjør 59 prosent av de som mottok undersøkelsen og nær halvparten av de som svarte.

Det er vanskelig å si i hvor stor grad undersøkelsen er representativ for alle ansatte i NAV. Variablene alder, lederstilling og resultatområde ser ut til å forklare om lag 11 prosent av variasjonen i spørsmålet kjennskap til omverdensanalysen. Vekting av disse kjennetegnene kunne bidratt til å endre resultatene noe, men ikke mye. Et større problem for representativiteten oppstår dersom svartilbøyeligheten varierer systematisk med om ansatte kjenner til omverdensanalysen eller ikke (Hellevik 2015). Størrelsen på denne mulige effekten vet vi lite om. Det kan eksempelvis føre til at de som kjenner godt til omverdensanalysen i større grad velger å svare og dermed blir overrepresentert i dataene. Det kan være en alternativ forklaring til funnet om at omverdensanalysen blir stadig mer kjent blant de ansatte. Denne mulige effekten er nok likevel ikke så stor at den alene vil forklare de positive funnene over.

NAV har ikke et sentralt register over brukerrepresentanter. I 2020 ble undersøkelsen til brukerrepresentanter distribuert på epostadresser som ble innhentet på forhånd i forbindelse med en annen undersøkelse. Denne gangen ble undersøkelsen distribuert ved at enheter i NAV ble bedt om å videresende en lenke til brukerrepresentantene. Denne distribusjonsmetoden har mange svakheter, eksempelvis er det sannsynlig at mange i målgruppen ikke mottok invitasjon til å delta, og det er ikke mulig å sende ut påminnelser på en god måte. Dette forklarer hvorfor vi denne gangen kun har 62 svar fra brukerrepresentantene, ned fra 222 forrige

gang. Selv om usikkerhetene er store, ser vi at representantenes svar i stor grad samsvarer med de ansatte.

Som nevnt over, har vi endret metoden for de to hovedspørsmålene i undersøkelsen, altså i hvor stor grad respondenten mener at de utvalgte trendene vil påvirke NAV, og egne arbeidsoppgaver i årene fremover. Tidligere ba vi respondenten om å velge inntil tre samfunnstrender og vi laget en rangering basert på andelene. Denne gangen har vi bedt om vurdering på hver enkelt trend, som er forevist respondenten ved randomisering. Dette har den konsekvens at vi ikke kan sammenligne svarene direkte med forrige gang. Omleggingen vil imidlertid framover gi oss handlingsrom til å fjerne og legge til samfunnstrender, uten å bryte tidslinjene. Altså bidrar metodeendringen til mer fleksibilitet.

10.6. Kilder

Hellevik, Ottar (2015) ”Hva betyr respondentbortfall i intervjuundersøkelser?”. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56 (2), 211-231.

NAV (2021) *NAVs omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. NAV-rapport 1/2021. www.nav.no/omverdensanalyse

Nyberg, Tor Erik, Sverre Friis-Petersen, Stine Renate Otterbeek og Anders Thorgersen (2021) ”Kritiske diskusjoner gir opplevd medvirkning - En analyse av NAVs brukerutvalg”. *Arbeid og velferd* (1), 111-128.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 354
8601 Mo i Rana

OMBREKKING: Aksell AS
ISBN: 978-82-551-2532-7
ISSN: 1891-005X

