
NAVs omverdensanalyse 2016

Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030

© NAV desember 2016.

EIER

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

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

ISBN 978-82-551-2432-0

NAVs omverdensanalyse 2016

Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030



Foto: Pixabay, Colourbox og Flickr

Innhold

1. HOVEDKONKLUSJONER	3
2. SAMMENDRAG	4
Befolkningsvekst gir flere NAV-brukere	4
Brukerne forventer sømløse og tilpassede tjenester	4
Teknologisk utvikling gir NAV nye muligheter	4
Raskere omstillingstakt i arbeidslivet	5
Unge voksne og innvandrere er mest utsatt for lavinntekt	6
Dreining mot økt bruk av helserelaterte trygdeytelser	6
Omstilling og utfordringer med å finansiere velferdsstaten vil prege arbeids- og velferdspolitikken	6
3. INNLEDNING	8
NAV må følge med	8
Løfte blikket – se hovedtrekkene	8
4. DEMOGRAFISK UTVIKLING	9
4.1 Fortsatt sterk befolkningsvekst, særlig blant eldre	9
4.2 Økning i innvandrerbefolkningen	13
4.3 Størst vekst i sentrale strøk, men vekst også i utkantstrøkene	15
5. BRUKERADFERD	18
5.1 Brukerne forventer sømløse og tilpassede tjenester	19
5.2 Brukerne vil styre egen sak	19
5.3 Sosiale medier endrer brukeratferden – som igjen endrer NAV	20
6. TEKNOLOGI	21
6.1 Digitalisering endrer samfunnet radikalt	21
6.2 Digitalisering vil påvirke etterspørselen etter NAVs tjenester – og dermed også innretningen av tjenestetilbudet i NAV	23
6.3 Digitalisering øker medvirkning og innovasjon	23
6.4 Teknologi vil endre hvilke næringer som drives i landet	24

7. UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET	26
7.1 Vekst i framvoksende økonomier gir høyere vekst i verdensøkonomien	26
7.2 Raskere omstilling vil prege norsk økonomi	29
7.3 Sysselsettingsandelen øker innen tjenesteytende næringer	32
7.4 Høyest ledighet blant de med lite utdanning	33
7.5 Lavere arbeidsinnvandring	34
7.6 Høyt frafall fra videregående og mangel på yrkesfagutdannede	35
7.7 Høy etterspørsel innen helse- og omsorgsfag	37
7.8 Flere stillinger lyses ut offentlig, men færre fanges opp av NAV	39
8. LEVEKÅR OG HELSE	40
8.1 Unge voksne og innvandrere mest utsatt for lavinntekt	40
8.2 Dreining fra arbeidsrelaterte til helserelaterte ytelser	44
9. POLITISKE TRENDER	49
9.1 Arbeidsmarkedspolitikken må tilpasses et arbeidsmarked i endring	49
9.2 Større vekt på at velferdsordningene understøtter arbeid	50
9.3 Høyere forventninger til digitalisering av offentlig sektor	50
10. TO ALTERNATIVE FRAMTIDSBILETE FOR ARBEIDSMARKNADEN	51
REFERANSELISTE	54
TIDLIGERE PUBLISERTE RAPPORTER FRA NAV	57

1. Hovedkonklusjoner

NAVs omverdensanalyse 2016 tar for seg de viktigste samfunnsmessige trendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet fram til 2030 og konsekvensene disse vil få for NAV.

Flere brukere

Fram mot 2030 venter vi fortsatt sterk befolkningsvekst og det blir særlig stor økning av eldre og innvandrere. NAV vil få flere brukere og områdene alderspensjon, hjelpemidler og utlandssaker vil vokse særlig mye. Dersom NAV ikke kompenseres for veksten må vi gjøre mer for mindre gjennom digitalisering, fornying, effektivisering og tøffere prioriteringer. Dette kan skje gjennom selvbetjening, økt automatisering og mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling.

Raskere omstillingstakt

Som følge av globalisering, teknologisk utvikling og endret oljepris venter vi at omstillingene i arbeidslivet vil skje raskere og i større omfang enn tidligere. Arbeidstakerne må trolig skifte jobb og oppdatere kompetansen sin oftere enn før. Vi kan komme til å oppleve perioder med økt strukturarbeidsledighet og det er risiko for at flere blir varige stønadsmottakere. Næringer, yrkesgrupper og regioner blir ulikt berørt. Dette vil stille større krav til NAVs arbeidsmarkedskompetanse og vår evne til å bidra til yrkesmessig og geografisk mobilitet.

Arbeidsmarkedet kan bli mer delt. Vi venter lav arbeidsledighet blant høyt utdannende og yrkesfag-utdannede, og særlig innen yrkesfagene vil det bli stor mangel på arbeidskraft. 3 av 10 fullfører ikke videregående skole og ufaglært ungdom og innvandrere med lite skolegang vil bli særlig utsatt på arbeidsmarkedet. Dette vil kreve at NAV samhandler tettere med arbeidsgivere og utdannings- og helsesektoren.

NAV må være i stand til å foreta raske omprioriteringer. Dette vil være en konsekvens av raskere omstillings-takt i arbeidsmarkedet, muligheten for brå skifter i tilstrømmingen av flyktninger og andre uforutsette hendelser.

Nye muligheter gjennom digitalisering

Gjennom digitalisering kan NAV utvikle bedre tjenester basert på selvbetjening, automatisering og beslutningsstøtte. For å lage gode tjenester må utviklingen ta utgangspunkt i brukernes situasjon og behov. Brukerne forventer personlig tilpassede tjenester som støtter dem i deres situasjon, at fysiske og digitale kanaler henger sammen og at de ikke må oppgi samme informasjon mer enn én gang. Ny teknologi, bedre datafangst og avansert analyse vil gjøre det mulig for NAV å utvikle bedre tjenester og målrette innsatsen dit den gir best resultat. Dette vil kreve store investeringer, og endre kravene til kompetanse og måten vi arbeider på.

2. Sammendrag

NAVs omverdensanalyse 2016 tar for seg de viktigste samfunnsmessige trendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet fram til 2030 og konsekvensene disse vil få for NAV. Analysen bygger på ekstern forskning og NAVs egne publikasjoner, samt innspill fra workshoper.

Befolkningsvekst gir flere NAV-brukere

Befolkningsveksten vil fortsatt være sterk. Fra 2016 til 2030 venter vi at folketallet i Norge vil øke med 13 prosent og at antall NAV-brukere vil øke omtrent tilsvarende. Hvis NAV ikke kompenseres for veksten vil dette kreve fornyelse, digitalisering, effektivisering og prioritering i alle ledd. Det kan skje gjennom selvbetjening, økt automatisering og mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling. Aldersgruppen over 67 år vil øke mest (med 40 prosent). Det medfører at alderspensjon og hjelpemidler vil være de to områdene der antall brukere vil øke mest de neste 15 årene.

Selv om vi venter lavere nettoinnvandring, antar vi likevel at innvandrerbefolkningen vil øke med 55 prosent fram til 2030. Både arbeidslivet og NAV må håndtere at det sannsynligvis blir flere mennesker med mangelfulle norskkunnskaper. I 2016 anslår vi at hver åttende saksbehandler i ytelsesforvaltningen behandler utlandssaker, det vil si saker der brukeren er bosatt i utlandet eller der saken krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter. I 2030 kan dette ha økt til hver femte saksbehandler. Dette fører også med seg nye kontrollutfordringer i saksbehandlingen. Raske skifter og usikre prognoser for tilstrømming av flyktninger og innvandrere generelt vil dessuten kreve økt beredskap. Vi må være forberedt på raske omprioriteringer og omdisponeringer.

Som følge av arbeidsinnvandringen venter vi befolkningsvekst i alle fylker. Økningen vil bli størst i Oslo og Akershus. Selv om arbeidsinnvandringen har falt noe, venter vi fortsatt relativt høy arbeidsinnvandring, men den vil svinge med konjunktorene. Dette bidrar til å dempe svingningene i arbeidsmarkedet.

Brukerne forventer sømløse og tilpassede tjenester

NAVs brukergrupper består av personbrukere, arbeidsgivere og samhandlere. Flere i arbeid og færre på stønad er kjernen i NAVs samfunnsoppdrag. Dersom vi skal lykkes med samfunnsoppdraget vårt og lage gode tjenester, må utviklingen av tjenester ta utgangspunkt i brukernes situasjon og behov.

Brukerne forventer å bli møtt i den kanalen de selv foretrekker, at digitale og fysiske kanaler henger sammen, og at NAV legger til rette slik at de enkelt forstår «*hva som skjer i min sak, og hvorfor det skjer*». Økt digital selvbetjening bidrar både til at brukerne vil bli bedre informert om egen sak, samtidig som at NAV kan levere bedre tjenester mer effektivt.

Brukerne forventer også at NAV gjenbraker informasjon om dem, også på tvers av offentlige etater, slik at de ikke skal behøve å rapportere inn samme informasjon flere ganger. Økt gjenbruk av informasjon vil sette krav til utvikling både av regelverk, prosesser og teknologi.

Sosiale medier vil i enda større grad vil bli en kanal hvor brukerne deler informasjon, påvirker hverandre og hvor brukeropplevelser formes. Gjennom nettverksdannelser blir brukerne mer selvhjulpne, og organisasjonenes informasjons- og kunnskapsmakt utfordret.

Teknologisk utvikling gir NAV nye muligheter

Den teknologiske utviklingen gir NAV nye muligheter samtidig som den påvirker samfunnet vi skal betjene. Digitaliseringen omtales gjerne som den fjerde industrielle revolusjon; muligheter vi i dag bare aner konturene av kommer til å påvirke oss på måter vi knapt nok forstår rekkevidden av. Utviklingen skjer raskt. Maskinlæring og kunstig intelligens er ikke lenger science fiction, men teknologi som trolig kommer til å spille en sentral rolle både i arbeidsmarkedet og privat.

Digitaliseringen gir NAV muligheter for å tilby brukerne bedre og mer personlig tilpassede tjenester. Mange av NAVs arbeidsprosesser er egnet for automatisering, og systemer for beslutningsstøtte vil gi bedre grunnlag for å fatte gode beslutninger gjennom analyser av data om brukerne. Det vil gi et stort investeringsbehov, og samtidig et betydelig effektiviseringspotensiale. Digitalisering vil også kunne gjøre NAV mer resultatorientert, ved at vi i større grad kan målrette ressursene dit de gir best resultat. Data om arbeidsmarkedet og brukerne kan bli kilde til innovasjon både for NAV og eksterne aktører, blant annet fordi det vil gi bedre forståelse av brukernes behov. Etikk og regelverk for personvern vil påvirke i hvor stor grad vi kan utnytte disse mulighetene.

Digitaliseringen gir nye utfordringer knyttet til sikkerhet og personvern. Den teknologiske utviklingen har ført til at tradisjonell kriminalitet kan utføres på nye måter og IKT-kriminalitet er i ferd med å bli et reelt samfunnsproblem. Flere mennesker blir i dag ofre for cyberkriminalitet enn konvensjonell kriminalitet.

Raskere omstillingstakt i arbeidslivet

De siste årene har verdensøkonomien vokst med drøyt tre prosent i året og det ventes økt vekst framover. De viktigste årsakene er økt vekst i framvoksende økonomier, teknologisk utvikling og fortsatt globalisering. Utviklingen i Europa og USA er spesielt viktig for Norge ettersom dette er våre viktigste handelspartnere. En situasjon med økt internasjonal uro – politisk og sikkerhetsmessig – kan føre til økt proteksjonisme, mindre handel og lavere vekst. Dette vil være særlig negativt for en liten, åpen økonomi som den norske. En aldrende befolkning og økende forsørgingsbyrde (antall ikke-yrkesaktive i forhold til antall yrkesaktive) både i Norge og internasjonalt trekker også i retning av lavere vekst.

I Norge venter vi størst vekst fram mot 2030 i bygge- og anleggsnæringen og tjenesteytende næringer. Sysselsettingen i petroleumsnæringen ventes å falle med 50 prosent fra 2013 til 2030. Omstillingen fra

olje- og gassvirksomhet til andre næringer vil trolig gi store regionale forskjeller i arbeidsmarkedet. Det vil være en viktig oppgave for NAV å bidra til økt geografisk og yrkesmessig mobilitet.

Den teknologiske utviklingen og globaliseringen vil føre til at omstillingstakten i arbeidslivet skjer raskere enn før. Ny teknologi vil gi nye muligheter, samtidig vil den endre etterspørselen etter kompetanse og arbeidskraft. Introduksjonen av ny teknologi går raskt og mye hurtigere enn før, og dette vil trolig kreve at arbeidstakere oftere må skifte jobb og oppdatere kompetansen sin. De neste 20 årene kan så mange som én av tre jobber i Norge bli automatisert. Lavtlønns- og lavkompetanseyrker er mest utsatt, men mange oppgaver som utføres av høyt utdannet arbeidskraft vil også bli berørt. Arbeidskraften som blir frigjort vil over tid gå over i andre næringer og yrker, men vi kan oppleve perioder med større strukturarbeidsledighet og økt risiko for at flere blir varige stønadsmottakere.

Delingsøkonomien har foreløpig begrenset utbredelse, men vil kunne spille en større rolle i arbeidslivet. Det kan på sikt gi økte muligheter for deltakelse i arbeidslivet for utsatte grupper. For NAV vil det også kunne utfordre ordinært arbeidsliv som tiltaksarena, ettersom delingsøkonomien og digitale formidlingsplattformer vil kunne gi flere selvstendig næringsdrivende på lengre sikt.

Høy arbeidsinnvandring og internasjonal mobilitet av varer og tjenester kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper som ufaglært ungdom, flyktninger med liten skolegang og personer med nedsatt arbeidsevne å komme inn på arbeidsmarkedet. Nærmere tre av ti fullfører ikke videregående skole, og nesten halvparten av alle som tar yrkesfag fullfører ikke studiet. Samtidig venter vi størst mangel på arbeidskraft fram mot 2030 blant personer med yrkesfaglig utdanning. Mangelen vil bli særlig sterk for helsefagarbeidere.

Fram mot 2030 ventes arbeidsledigheten blant ufaglærte fortsatt å være klart høyere enn blant personer med høyere utdanning eller yrkesfaglig utdanning. Det vil bli behov for å endre tiltak og

virkemidler rettet mot de mest utsatte gruppene, og det skaper større behov for samarbeid mellom NAV og andre sektorer – særlig helse- og utdanningssektoren. Ettersom en høy andel av personer med flyktningbakgrunn er uten videregående utdanning, dreier denne utfordringen seg i høy grad om integreringsarbeidet og dermed om tilrettelagt voksenopplæring.

Unge voksne og innvandrere er mest utsatt for lavinntekt

Andelen unge og unge voksne med vedvarende lavinntekt øker. 14 prosent av unge voksne (18–34 år) har inntekt under EUs lavinntektsgrense mens andelen eldre med lavinntekt synker.

Innvandrere er også sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. 36 prosent av alle med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika har vedvarende lavinntekt. Innvandrerbarn utgjør over halvparten av barna i lavinntekts-husholdninger og andelen øker. Den teknologiske utviklingen og globaliseringen kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper på arbeidsmarkedet og vil trolig gi økte inntektsforskjeller framover.

Selv om andelen av befolkningen med vedvarende lavinntekt har økt, har risikoen for fattigdom i form av materielle mangler blitt redusert de siste årene. Hovedstrategien for å bekjempe lavinntekt og fattigdom er å hjelpe flest mulig inn i betalt arbeid. Dersom vi ikke lykkes med å øke yrkesdeltakelsen til innvandrere generelt, vil forskjellene mellom innvandrere og resten av befolkningen vedvare. Utviklingen vil kreve at NAV i større grad må målrette tiltak for å øke overgangen til arbeid for de mest utsatte gruppene.

Før vi kan sette i verk arbeidsrettede tilbud vil innvandrere uten grunnleggende skolegang ha behov for tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkopplæring. Sammen med kommunene og undervisningsmyndighetene bør NAV etablere samarbeidsmodeller for å utforme egnede kvalifiseringsløp for disse gruppene.

Dreining mot økt bruk av helserelaterte trygdeytelser

Selv om folkehelsen har holdt seg stabilt god, har det de siste 20 årene vært en klar dreining mot økt bruk av helseytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Dette kan skyldes økt medikalisering av sosiale og arbeidslivsrelaterte vansker for personer i gråsonen mellom arbeidsledighet og et helseproblem. Uten endringer i regelverket vil dreiningen sannsynligvis fortsette. Det vil kreve at NAVs oppfølgingsinnsats blir mer uavhengig av diagnose og ytelse, samt at NAV må jobbe for regelverksendringer som understøtter dette. Det vil også gi behov for mer samhandling på tvers, særlig med arbeidsgiverne og helse- og utdanningssektoren.

Det har ikke vært påvist noen sikker økning i forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen som helhet, men blant ungdom og unge voksne (15–24 år) har forekomsten økt. I likhet med de fleste europeiske land har Norge hatt økning i trygdeytelser som skyldes psykiske lidelser. Dette kan skyldes at sykmeldende lege i større grad enn tidligere bruker psykiske diagnoser, større åpenhet om psykiske lidelser og større krav til psykisk helse i arbeidslivet. Det er sannsynlig at psykiske lidelser fortsatt vil øke som årsak til trygdebruk. Særlig blant unge er denne sykdomsgruppen helt dominerende. Sammenlignet med andre OECD-land har Norge relativt sett lav yrkesdeltakelse blant personer med psykiske lidelser. Tiltak for denne gruppen krever ofte et omfattende samarbeid med den psykiske helsetjenesten.

Trenden er også at stadig flere overlever alvorlig sykdom som hjertelidelser og kreft. Dette kan gi økt behov for graderte trygdeytelser.

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

Arbeids- og velferdspolitikken vil preges av det store omstillingsbehovet i arbeidsmarkedet og at det stadig blir mer utfordrende å sikre bærekraften til velferdsordningene. Det er stor grad av enighet om en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som requalifiserer personer uten arbeid til nye jobber, og det ventes at hoved-

linjene i arbeids- og velferdspolitikken videreføres. NAV-konstruksjonen og partnerskapet med kommunene må ventes å komme opp til diskusjon innen 2030, avhengig av kommunereformen og måloppnåelsen på arbeids- og velferdsområdet.

Arbeidsdeltakelsens betydning for integrering av innvandrere og velferdsstatens bærekraft vil ha høy prioritet og stille krav til NAVs innsats på dette området. Mobilisering av ungdom som ikke fullfører videregående utdanning og/eller har redusert arbeids- evne vil også bli høyt prioritert.

Ordinært arbeidsliv vil i enda sterkere grad bli ansett som arenaen for å kvalifisere og inkludere arbeids- kraft. NAV og arbeidsgiverne må da samarbeide

enda tettere for å få til bedre og mer tilpasset opp- følgning for den enkelte. Effektiv gjennomføring av dette krever avklaringer om NAV-kontorets rolle og hvordan tiltaksarrangørene skal brukes. Det vil bli aktuelt å øke bruken av kombinasjoner lønn og tilskudd/trygd. Langvarige lønnssubsider må ut- formes slik at arbeidssøkerne og arbeidsgiverne har klare insentiver til å øke lønnsandelen.

Utfordrende statsfinanser kan føre til krav om mer omfordeling og behovsprøving av velferdsordningene, og vil også gi kontinuerlig høye forventninger til digitalisering og effektivisering av offentlig sektor. Vi venter likevel at oppslutningen om de universelle velferdsordningene i stor grad fortsatt vil være høy.

3. Innledning

NAV må følge med

Samfunnet er i endring, endringstakten ser ut til å øke, og NAVs tjenester må gjenspeile og respondere på denne utviklingen. Omverdensanalysen tar for seg de *viktigste* samfunnsmessige trendene som er tilknyttet arbeids- og velferdsområdet fram til 2030 og konsekvensene disse vil få for NAV. Større oppmerksomhet om utfordringene vi står overfor vil bidra til å gjøre kommende strategier og tiltak bedre og mer treffsikre.

Analysen bygger på ekstern forskning og NAVs egne publikasjoner. For å sikre forankring og relevante innspill har det vært viktig å involvere hele NAV. Det har vært gjennomført 28 workshoper på ulike steder i etaten der utvalgte eksterne samarbeidspartnere som Lånekassen, Skatteetaten, fylkesmenn og KS har deltatt. NAVs sentrale brukerutvalg, de ansattes organisasjoner og hovedvernombudet har også vært involvert. Tilnærmingen har vært basert på såkalte ekspertvurderinger, hvor deltakerne har plukket ut de viktigste trendene framover og diskutert hvilke konsekvenser disse får for det ansvarsområdet som de dekker.

Omverdensanalysen bygger på det vi mener er den mest sannsynlige utviklingen. På noen områder er det prognoser vi kan legge til grunn med relativt stor sikkerhet, mens det på andre områder er det stor

usikkerhet. Kapittel 10 skiller seg fra resten av rapporten. Her er formålet å utforske usikkerheten ved bruk av to ulike framtidsbilder, og på den måten å vise spennvidde i hvordan arbeidsmarkedet kan se ut i framtiden.

Løfte blikket – se hovedtrekkene

Analysen har et overordnet preg. NAV dekker store og sammensatte områder hvor de samfunnsmessige trekkene ikke nødvendigvis går i samme retning eller i samme takt. Utviklingen kan variere fra sted til sted og fra område til område. Vi vil oppfordre enheter i etaten å utarbeide mer lokale og detaljerte omverdensanalyser der det er hensiktsmessig.

NAVs omverdensanalyse ble første gang publisert i juli 2014 (NAV 2014) og den oppdateres jevnlig. Arbeidet med denne utgaven har vært utført i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Redaksjonsgruppen har bestått av: Ole Christian Lien (leder), Ingunn Helde, Ragnhild Kongsvoll, Stein Langeland, Øyvind Møklebust, Håkon Røstad og Terje Wagelid. Foruten redaksjonsgruppen har også Søren Brage, Therese Dokken, Jorunn Furuberg, Erik Oftedal, Hanne Røvig Schjold, Matilde Seeberg Skjelbostad, Johannes Sørbø og Kari Tollersrud bidratt.

4. Demografisk utvikling

Kapitlet bygger i stor grad på Statistisk sentralbyrås (SSB) siste publiserte befolknings tall per 1. januar 2016, samt befolkningsframskrivingene fra juni 2016 (Tønnessen m.fl. 2016).

4.1 Fortsatt sterk befolkningsvekst, særlig blant eldre

Høy befolkningsvekst gir flere NAV-brukere

Ved inngangen til 2016 var det om lag 5,2 millioner innbyggere i Norge. Siden tusenårsskiftet har befolkningen i gjennomsnitt økt med 1,0 prosent i året. I sitt mellomalternativ venter SSB samme vekst fram til 2030.

I de tre alternativene som er skissert i figur 4.1, kan vi regne med at folketallet vil ligge på mellom 5,6 og 6,2 millioner i 2030. Mellomalternativet tilsier at befolkningen vil øke med 700 000 personer sammenliknet med dagens nivå, og dette tilsvarer en økning på om lag 13 prosent. Slår dette til, vil det bli om lag 5,9 millioner innbyggere i Norge i 2030.

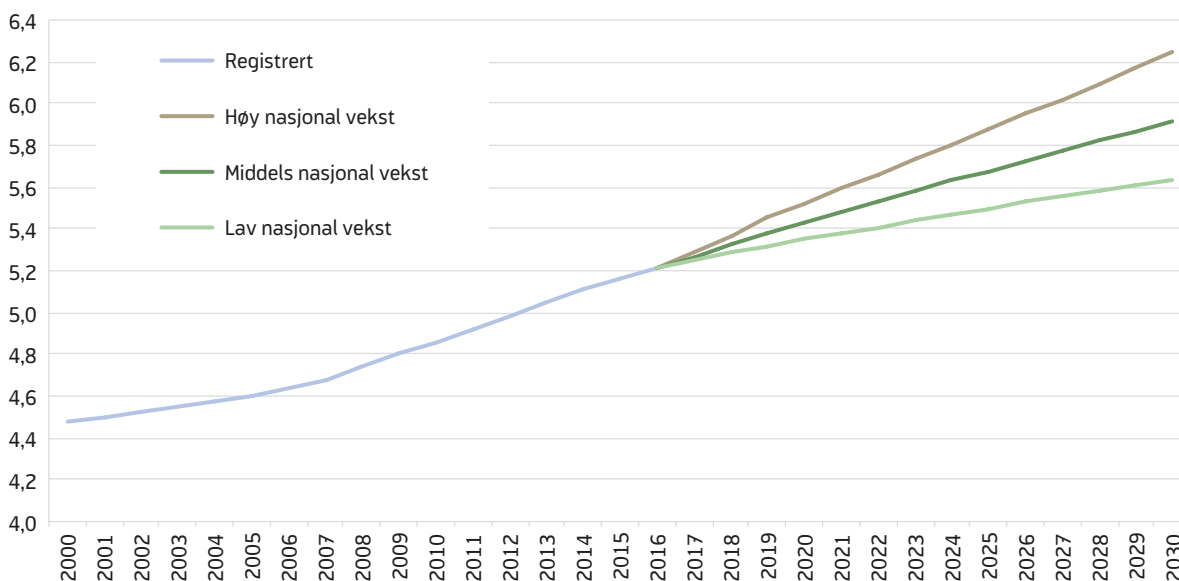
Resten av kapitlet bygger på anslag basert på SSBs mellomalternativ.

En økning i befolkningen fører til at NAV får flere brukere. Om vi legger dagens driftsbevilgning til grunn, vil dette bety økt oppmerksomhet på fornyelse og effektivisering av tjenestetilbudet. Dette kan skje gjennom selvbetjening og økt automatisering og ved å se mer kritisk på hva som virker – en mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling. Ifølge Produktivitetskommisjonen (NOU 2016:3) har offentlig sektor et betydelig potensiale for effektivisering, blant annet gjennom digitalisering og bedre prioriteringer. Det er for øvrig ikke sikkert at NAVs ansvarsområder vil ligge fast fram til 2030. Kommunereformen og en eventuell regionreform kan føre til at NAV får færre oppgaver, og finansieringen vil sannsynligvis følge oppgavene (se også kapittel 9.3).

Eldre aldersgrupper øker mest

Befolkningsveksten de neste årene ventes å fordele seg svært ulikt på aldersgruppene. Fra 2016 til 2030

Figur 4.1. Befolkningsutviklingen i Norge med framskriving til 2030 i tre alternativer. Tall for 1. januar hvert år i millioner



Kilde: SSB

venter SSB at økningen i antallet barn og unge inntil 18 år kun vil bli på 6 prosent, mens gruppen unge voksne i alderen 19–34 år antas å øke med 7 prosent. De yngste aldersgruppene antas dermed å øke langt mindre enn den gjennomsnittlige befolkningsveksten. For de eldste aldersgruppene er bildet helt motsatt. Mens aldersgruppen 67–74 år antas å øke med 20 prosent, forventes de eldste i gruppen 75 år og eldre å øke med hele 61 prosent (se figur 4.2). Samlet sett forventes aldersgruppen over 67 år å stå for en vekst på om lag 40 prosent, og de vil dermed utgjøre om lag 300 000 flere i 2030 enn i 2016.

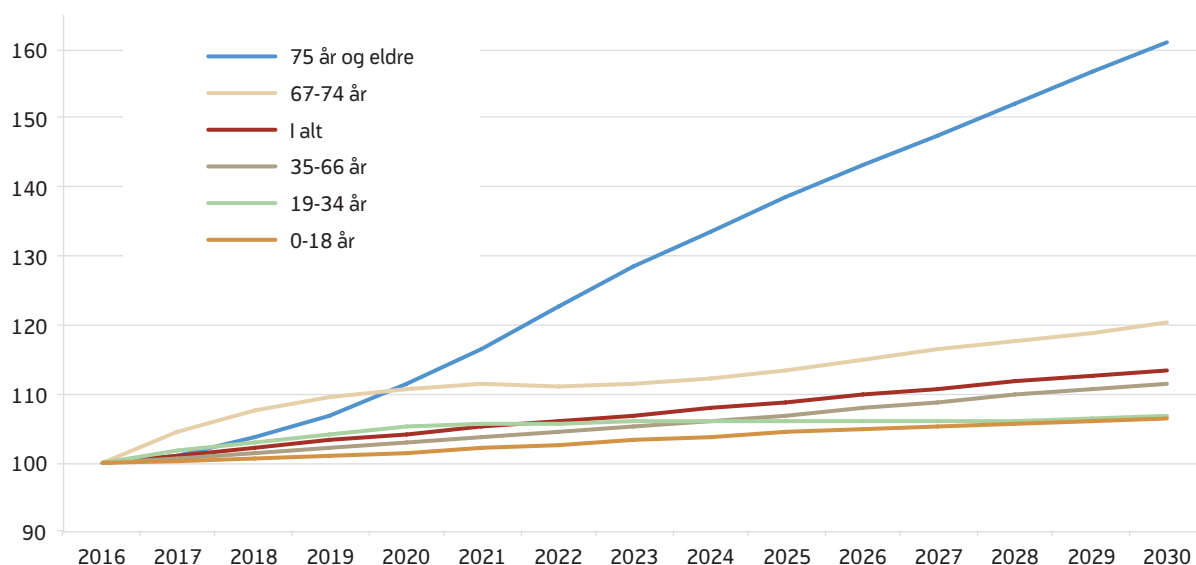
Selv om vi skulle lykkes i å øke yrkesaktiviteten i de eldre aldersgruppene, innebærer befolkningsutviklingen at forsørgingsbyrden – antall ikke-yrkesaktive i forhold til antall yrkesaktive – vil øke i årene framover.

Figur 4.3 viser at eldrebølgen startet omkring år 2010. Fram til da hadde vi en gunstig demografisk utvikling der befolkningen mellom 20 og 66 år økte raskere enn befolkningen over 67 år. Det skyldes lave fødselstall i mellomkrigstiden. Ettersom fødselstallene begynte å øke fra 1943, snudde trenden

i 2010, og andelen over 67 år viser nå en tiltakende økning etter hvert som de store fødselskullene fra etterkrigstiden passerer 67 år. Egentlig er det misvisende å snakke om en eldrebølge, ettersom SSB venter at andelen eldre i befolkningen vil fortsette å øke betraktelig fram mot år 2100. Mens gruppen som er over 67 år i dag utgjør ca. 14 prosent av befolkningen, vil den i følge mellomalternativet utgjøre 18 prosent i 2030. SSB venter også at forventet levealder ved fødselen vil øke med om lag 2,1 år fra 2016 til 2030. Det er likevel de store fødselskullene i etterkrigstiden som er hovedårsaken til at de eldre aldersgruppene vil øke frem mot 2030.

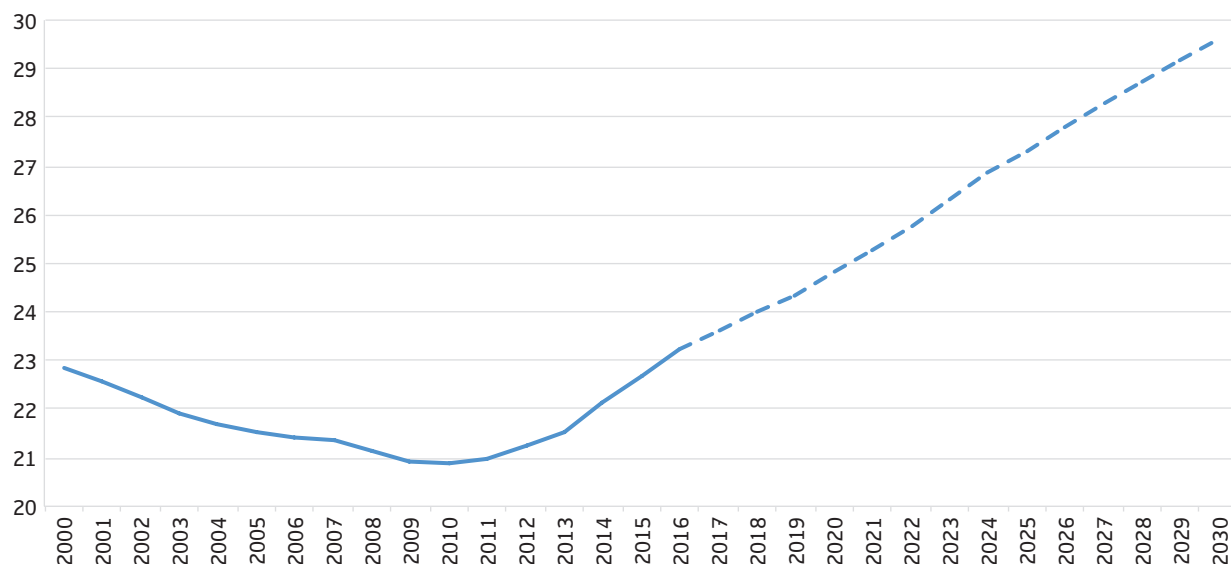
Selv om aldringen av befolkningen er markant i Norge, har vi likevel en noe gunstigere demografisk situasjon enn mange andre europeiske land. Aldringen av befolkningen i Norge vil også bli mindre bratt enn i mange av våre naboland. I gjennomsnitt vil om lag 24 prosent av befolkningen i EU være over 65 år i 2030 (Eurostat), mot rundt 20 prosent i Norge (ikke vist). Norge har også penger på bok i oljefondet. Utfordringene med å finansiere velferdsordningene vil dermed bli noe mindre for Norge enn for EU-landene.

Figur 4.2. Befolkningsutviklingen i Norge med framskriving til 2030, etter aldersgrupper, jf. mellomalternativet. 2016=100. Tall for 1. januar hvert år



Kilde: SSB

Figur 4.3. Befolkningen 67 år og over målt som andel av befolkningen i alderen 20–66 år. Tall for 1. januar hvert år. Prosent



Kilde: SSB

Størst økning av brukere med alderspensjon og hjelpemidler

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

Flere sysselsatte, men mangel på arbeidskraft

Vi må regne med sterk etterspørsel etter arbeidskraft og fortsatt høy sysselsetting i årene fremover. En framskriving av antall sysselsatte basert på SSBs langtidsprognoser tilsier 14 prosent vekst frem til 2030. Ny Analyse (2015) anslår imidlertid at dersom yrkesdeltakelsen blant de eldre forblir på samme nivå som i dag, kan aldringen av befolkningen bidra til en mangel på arbeidskraft på over 200 000 i 2030.¹ Til tross for omfattende reformer de siste årene for å holde arbeidstakere lenger i arbeid (herunder pensjonsreformen), kan vi fortsatt forvente at det vil bli foretatt endringer og justeringer i pensjonsordningene og de andre velferdsordningene for å motivere til økt yrkesdeltakelse (se kapittel 9.2).

40 prosent flere alderspensjonister

For mange av NAVs stønadsordninger kan vi regne med at veksten i antall mottakere frem til 2030 vil ligge ganske nær mellomalternativet i den generelle befolkningsveksten på 13 prosent. Med en anslått sysselsettingsvekst på om lag 14 prosent i den samme perioden kan vi grovt regne med at de fleste stønadene knyttet mot arbeidslivet vil vise om lag tilsvarende vekst.

Endringene i alderssammensetningen vil imidlertid medføre store forskjeller i behovet for ulike stønader. Vi regner med at antall alderspensjonister vil øke kraftig fram mot 2030, med en økning på over 40 prosent (se figur 4.4). Selv om antall alderspensjonister øker kraftig totalt sett, regner vi med at antall nye alderspensjonister per år vil gå noe ned fra dagens nivå. Det skyldes at årskullene som når pensjonsalder vil bli noe mindre enn de siste fem årene, og at innføringen av fleksibel uttaksalder for alderspensjon medførte at spesielt mange tok ut alderspensjon de første årene.

¹ Dette forutsetter en offentlig sektor som ligner på den vi har i dag og trendvekst i privat sysselsetting. Gitt dette vil arbeidskraften bli knappere de neste 15 årene.

For arbeidsavklaringspenger venter vi nedgang i 2016 og 2017 som følge av at vi venter færre nye

mottakere enn antallet som vil gå ut av ordningen. Dette henger sammen med innfasingen av ordningen etter at den ble opprettet i 2010, og at det er ventet at det fortsatt vil være mange som etter hvert går over til uføretrygd. Vi har videre lagt til grunn en demografisk framskriving, og anslaget for antall mottakere i 2030 er da ventet å være på omtrent samme nivå som i 2014. Selv om det kan bli mangel på arbeidskraft i årene som kommer, er det likevel risiko for at veksten i arbeidsavklaringspenger framover kan bli høyere enn anslått, blant annet som følge av mulig vekst i antall med manglende norskkunnskaper, høy andel som ikke fullfører videregående skole og økt trygdebruk som følge av psykiske lidelser (se omtale i kapittel 4.2, 7.6 og 8.2).

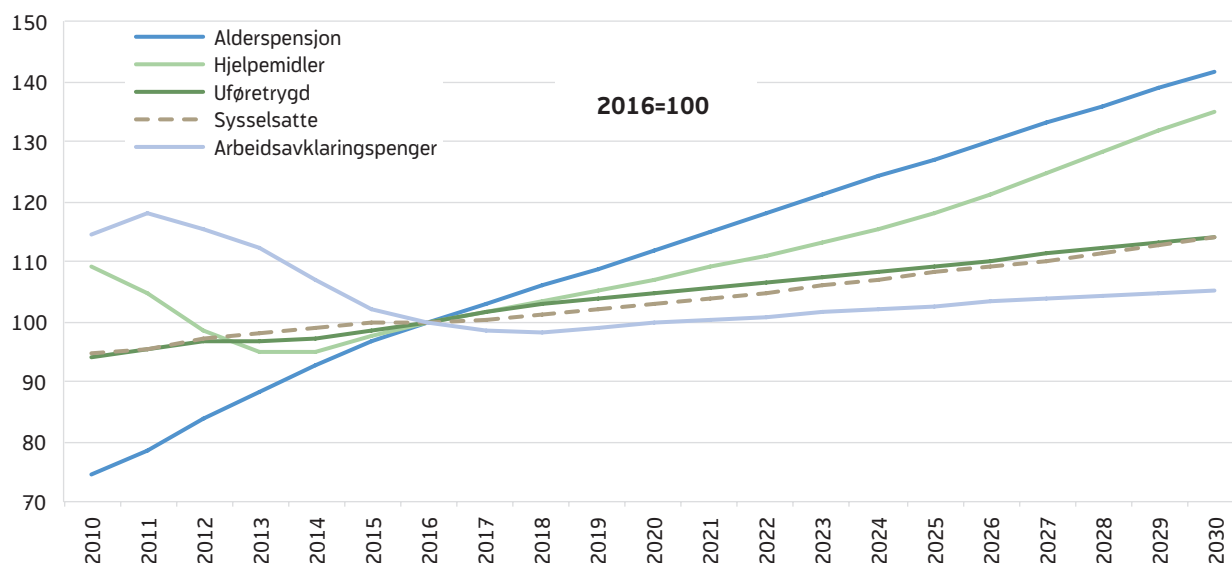
40 prosent flere med hjelpemidler

Ettersom befolkningsveksten først og fremst er sterk blant de eldste, regner vi også med sterk økning i antall brukere av hjelpemidler fra NAV. En ren demografisk framskriving viser at antallet hjelpemiddelbrukere gjennom NAV vil øke med nær 40 prosent frem til 2030. Jf. regjeringens omsorgsplan 2020 (Helse- og omsorgsdepartement 2014) er det imidlertid «...ønskelig at flere skal kunne bo

hjemme lenger, og leve aktive og selvstendige liv – med individuelt tilpassede tjenester, trygghet og verdighet». Dette kan også bidra til flere brukere av hjelpemidler fra NAV, ettersom behovet for hjelp i hjemmet kan øke, og fordi hjelpemidler til beboere i institusjon blir gitt gjennom kommunene (ikke inkludert i framskrivingene i figur 4.4). Bedre helse i den nye eldregenerasjonen kan kanskje trekke dette anslaget noe ned, men det kan også tenkes at stadig flere vil overleve alvorlig sykdom, og få flere leveår med sykdom og funksjonsnedsettelse.

Et annet moment er den teknologiske utviklingen. Velferdsteknologi beskrives gjerne som assisterende teknologi til bruk i egen bolig, som skal lette brukerens hverdag eller organisere omsorgsoppgavene bedre. Denne teknologien er nå på vei inn i helse- og omsorgstjenestene. Drift og finansiering av slike løsninger er imidlertid i dag i en gråson, der både NAV og kommunene er sentrale aktører. I hvor stor grad NAV vil bli tilbyder av velferdsteknologiske hjelpemidler er dermed fortsatt uklart. Vi må uansett forvente at økningen i antall hjelpemiddelbrukere vil bli markant etter 2025, fordi det er aldersgruppen 80 år og over som hyppigst benytter hjelpemidler.

Figur 4.4. Framskrivning av antall sysselsatte og antall mottakere av utvalgte NAV-stønader og hjelpemidler. 2016=100. Middelbestand for hvert år



Kilde: SSB, NAV

4.2 Økning i innvandrerbefolkningen

Lavere nettoinnvandring

I 2015 var nettoinnvandringen til Norge knapt 30 000 personer. Dette var langt lavere enn årene før og skyldes lavere innvandring og høyere utvandring av europeiske statsborgere, noe som igjen kan ha en sammenheng med økonomien og arbeidsmarkedet i Norge. Fram til begynnelsen av 2000-tallet var det en nokså moderat vekst i nettoinnvandringen. I 2005 var det årlige antallet kommet opp i 18 000 personer. I denne perioden bestod over halvparten av nettoinnvandringen av ikke-europeere. Deretter steg antallet raskt, hovedsakelig på grunn av arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa. I perioden 2007 til 2014 hadde vi en årlig nettoinnvandring på mellom 38 000 og 48 000 personer hvert år, hvorav over halvparten var europeiske statsborgere.

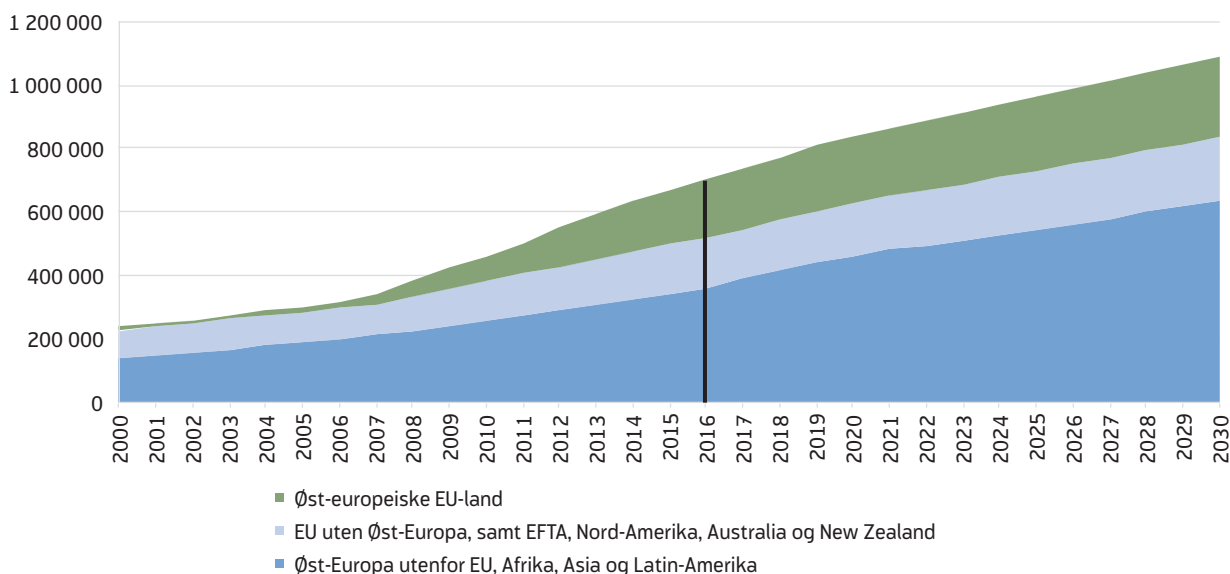
Det høye antallet asylsøkere som ankom høsten 2015 inngår foreløpig i liten grad i statistikken, ettersom de fleste i denne gruppen ikke fikk behandlet asylsøknaden sin før årsskiftet. Statistikken omfatter kun bosatte, det vil si innvandrere med lovlig opphold. Mange asylsøkere fra 2015 kan imidlertid forventes å få opphold og vil komme inn i innvandringsstatistikken i løpet av 2016 og 2017.

I sitt mellomalternativ venter derfor SSB at nettoinnvandringen vil ligge i overkant av 37 000 personer både i 2016 og 2017, og deretter synke de neste årene. I perioden 2025–2030 forventes nettoinnvandringen å bli på om lag 27 000 personer årlig. For perioden sett under ett forventes nettoinnvandringen å utgjøre over halvparten av befolkningsveksten. Dette er likevel langt lavere enn den tilsvarende andelen for siste tiårsperiode. I høyalternativet øker nettoinnvandringen markant de nærmeste årene før den faller noe. Deretter viser dette alternativet en stigende nettoinnvandring frem til år 2100.

Når innvandringen er høy blir utvandringen også høyere. Utvandringen påvirkes særlig av at det blir større mobilitet av arbeidskraft på tvers av landegrenser. Mens nordmenn oftere jobber utenlands i perioder, flytter en del arbeidsinnvandrere tilbake til hjemlandet etter en periode i Norge.

SSB venter at den årlige utvandringen vil ligge på rundt 35 000 per år de neste femten årene. Dette er på nivå med utviklingen de siste par årene og langt høyere enn utvandringen i perioden 2000–2010.

Figur 4.5. Utviklingen i innvandrerbefolkningen og framskriving til 2030, etter landbakgrunn. Tall for 1. januar hvert år



Kilde: SSB

Over 50 prosent økning i innvandrerbefolkningen fram til 2030

Selv om vi får noe lavere årlig nettoinnvandring, vil likevel innvandrerbefolkningen² øke betraktelig. SSB venter at innvandrerbefolkningen vil øke fra nær 700 000 i 2016 til i underkant av 1,1 millioner i 2030 (se figur 4.5).

Fram til 2030 innebærer dette at innvandrerbefolkningen vil øke med 55 prosent, mens den øvrige befolkningen ventes å øke med 7 prosent. I 2030 vil innvandrere da utgjøre 18 prosent av befolkningen, mot 13 prosent i dag. Omlag 58 prosent av innvandrene vil komme fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU, 23 prosent fra øst-europeiske EU-land og knapt 19 prosent fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand.

Tre av fire innvandrere de siste årene er i alderen 16–66 år. Det innebærer at innvandringen i hvert fall på kort sikt bidrar til en noe lavere forsørgingsbyrde enn hva vi ville hatt uten innvandring (jf. figur 4.3, avsnitt 4.1).

Flere med mangelfulle norskkunnskaper og flere utlandssaker

Arbeidslivet og NAVs tjenester må håndtere at det kan bli flere med mangelfulle norskkunnskaper og flere som mangler grunnleggende kompetanse

I lav- og høyalternativet vil innvandrerbefolkningen utgjøre henholdsvis 17 og 20 prosent av befolkningen i 2030. Til tross for usikkerheten er det altså overveiende sannsynlig at innvandrerbefolkningen i Norge vil øke uansett framskrivingsalternativ. I og med at innvandrerbefolkningen har økt og ventes å øke såpass raskt, må vi trolig regne med at flere brukere vil ha manglende norskkunnskaper. Denne utfordringen har allerede vist seg i forbindelse med de siste års økning i arbeidsledigheten, ettersom en stor andel av arbeidsinnvandrene fra øst-europeiske EU-land fortsatt har mangelfulle norskkunnskaper. Demografiutviklingen aktualiserer dermed en

diskusjon om tjenester og informasjon fra NAV i større grad enn i dag skal tilbys på andre språk.

Uten gode norskferdigheter kan flere få problemer med å ta i bruk NAVs selvbetjeningsløsninger eller nyttiggjøre seg arbeidsmarkedstiltak. For NAV kan dette bety at vi får større behov for tolke- og oversettelses-tjenester. Samtidig er det ikke usannsynlig at nye teknologiske løsninger etter hvert kan gjøre slike tjenester lettere tilgjengelig over hele landet (se kapittel 6). Det kan for eksempel tenkes at ny digital teknologi som stemmegjenkjenning, syntetisk tale og automatisk tolking vil bli nyttige verktøy både for NAV og brukerne.

Ettersom språkopplæring ikke er blant tiltakene NAV kan tilby, gir dette økt behov for samarbeid med andre sektorer, spesielt utdanningssektoren (se også kapittel 7.6). Flere i innvandrergruppen enn i den øvrige befolkningen mangler også annen grunnleggende kompetanse. Etter den sterke asyltilstrømmingen høsten 2015 har det derfor blitt satt i gang tiltak som kan bidra til at innvandrere i større grad får nyttiggjort utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet i det norske arbeidsmarkedet, slik at de kan bidra som positiv økonomisk ressurs i samfunnet (Meld St. 30 2015–2016).

Fortsatt sterk vekst i utlandssaker – blant brukere både i og utenfor Norge

Vi anslår at 12 prosent av ressursene til saksbehandling av NAVs ytelser går til utlandssaker.³

Med *utlandssaker* mener vi saker der

- brukeren fremmer krav om en ytelse
- brukeren har endret bostedsland, oppholdsland og/eller arbeidsland, til eller fra Norge
- saksbehandlingen krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter, eller der brukeren er bosatt i utlandet.

² Personer bosatt i Norge, men som er født utenfor Norge av utenlandskfødte foreldre.

³ Dette er tall for september 2016. Det refereres her til andelen årsverk som brukes til utlandssaker i ytelsesforvaltningen. Det anslås at det i dag brukes litt over 300 årsverk til slike saker. Behandling av klager og kontrollvirksomhet er da ikke inkludert.

Fortsatt økning i innvandrerbefolkningen vil medføre økning i antall utlandssaker der brukeren er bosatt i Norge og der saksbehandlingen krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter. Høyere utvandring vil gi flere NAV-brukere bosatt i utlandet for de stønadene som kan mottas i utlandet (såkalt eksport av ytelser).

Antall alderspensjonister bosatt i utlandet ble for eksempel nesten fordoblet fra 24 000 ved utgangen av 2005 til 46 000 ved utgangen av 2015. Vi regner med en økning på ca. 2 000 per år i tiden fremover, til rundt 76 000 i 2030. Antall uføretrygdede i utlandet økte fra om lag 8 000 til 12 000 i perioden 2005–2015.

Basert på utviklingen i perioden 2010–2015 anslår vi at antall årsverk brukt til til utlandssaker vil øke med om lag 5 prosent per år fremover. Mens andelen ressurser brukt til utlandssaker var 12 prosent i 2016, innebærer en slik vekst at andelen øker til rundt 19 prosent i 2030. I perioden 2016–2030 kan vi da få en dobling av antall saksbehandlere som jobber med utlandssaker. Vi regner her med at utlandssaker som gjelder brukere bosatt i Norge vil vokse kraftigere enn sakene der brukerne er bosatt i utlandet. Ettersom gjennomsnittlig befolkningsvekst frem til 2030 er anslått til om lag 1,0 prosent per år, kan vi anta at nasjonale saker alt annet likt vil øke med om lag 14 prosent fra 2016 til 2030.

Anslaget for vekst i utlandssaker kan fremstå høyt. Men selv om vi venter en lavere nettoinnvandring i årene som kommer enn for perioden prognosen er basert på, forventes veksten i innvandrerbefolkningen å øke betraktelig. Dette vil medføre at utlandssaker bli en svært dominerende del av saksbehandlingen i NAV framover. Den forventede utviklingen er også årsaken til at NAV allerede har omorganisert saksbehandlingen av utlandssaker, ved å legge ned NAV Internasjonalt og integrere saksbehandlingen av utlandssaker og nasjonale saker i de ordinære forvaltningsenhetene.

Utlandssaker har gjennomgående svakere systemstøtte i saksbehandlingen enn nasjonale saker. Kontakt med utenlandske trygdemyndigheter gjør også at system-

støtten i mindre grad kan automatiseres, i hvert fall på kort sikt. Det er derfor sannsynlig at den pågående moderniseringen av systemløsningene vil gi større effektivisering i nasjonale saker enn for utlandssaker. Ressursbehovet til behandling av utlandssaker kan derfor øke mer i årene fremover enn hva vekstratene for saksmengde skulle tilsi med mindre man gjør endringer i hvordan slike saker håndteres. Utlandssaker er gjennomgående mer krevende å kontrollere og kan gi risiko for økt trygdemisbruk.

Økt fare for trygdemisbruk

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

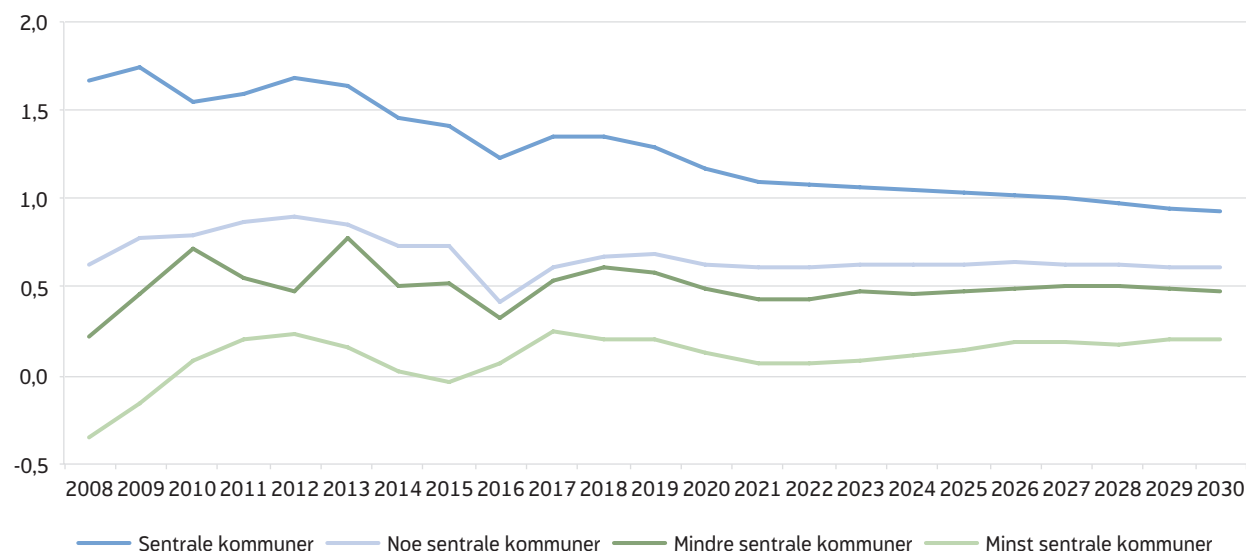
4.3 Størst vekst i sentrale strøk, men vekst også i utkantstrøkene

Vekst både i sentrale og mindre sentrale kommuner

Både sentrale og mindre sentrale strøk har fått flere innbyggere de siste årene. Selv om de minst sentrale kommunene i store deler av etterkrigstiden har hatt nedgang i folketallet, har også disse samlet sett hatt befolkningsvekst siden 2010. Dette skyldes i stor grad innvandring fra utlandet. Det er likevel betydelige variasjoner. I følge SSB hadde mer enn tre av ti kommuner nedgang i innbyggertallet i 2015.

En økende andel av befolkningen bor i sentrale strøk. Andelen som bor i de mest sentrale kommunene har økt fra drøyt 60 prosent på midten av 1980-tallet til 68 prosent ved inngangen av 2016. SSB venter at denne andelen vil øke svakt – med 2 prosentpoeng – frem til 2030. Det er stor usikkerhet knyttet til disse framskrivingene og det er ikke usannsynlig at sentraliseringen også kan bli sterkere enn ventet. I tillegg kan vi vente betydelige lokale variasjoner.

Figur 4.6. Befolkningsvekst med framskriving til 2030, etter kommunenes sentraliseringsgrad. Prosentvis vekst fra året før per 1. januar hvert år



Kilde: SSB

Tabell 4.1. Samlet befolkningsvekst 2016–2030 og andel av befolkningen over 67 år, etter fylke. Prosent

Fylke	Befolkningsvekst	Andel av befolkningen over 67 år, 1.1.2016	Andel av befolkningen over 67 år, 1.1.2030
Hele landet	13	14	18
Oslo	20	11	13
Akershus	18	13	16
Vest-Agder	16	14	17
Rogaland	16	12	15
Aust-Agder	16	15	19
Buskerud	16	15	18
Hordaland	15	14	17
Østfold	14	16	19
Vestfold	13	16	20
Sør-Trøndelag	13	14	17
Møre og Romsdal	9	16	20
Nord-Trøndelag	9	17	21
Hedmark	8	18	22
Troms	7	15	19
Oppland	7	18	22
Telemark	7	17	21
Sogn og Fjordane	5	17	21
Nordland	4	17	21
Finnmark	4	14	19

Kilde: SSB

Befolkningen øker i alle fylker – mest i Oslo og Akershus

Befolkningen vil trolig øke i alle fylker de neste 10 årene. Økningen blir trolig størst i Oslo og Akershus (18–20 prosent), mens det ventes minst økning i Finnmark og Nordland (4 prosent). I Troms, Oppland, Telemark samt Sogn og Fjordane ventes også nokså lav vekst (5–7 prosent).

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

Regionale forskjeller i befolkningsutviklingen vil påvirke organiseringen av NAV

Som tidligere nevnt er NAVs brukersammensetning i ferd med å endres. Selv om aldringen av befolkningen vil berøre hele landet, vil enkelte mindre sentrale regioner få en høy andel eldre framover. Isolert sett har ikke dette så store konsekvenser for oss ettersom alderspensjonister er en gruppe som i liten grad

trenger lokal bistand fra NAV. Men særlig etter 2025 (jf. kapittel 4.1), vil NAV merke økt behov for bistand til mottakere av hjelpemidler, og dette vil særlig gjelde fylker med høy andel eldre.

Regioner med en sterkt aldrende befolkning vil i årene som kommer kunne oppleve mangel på arbeidskraft, blant annet innen helse- og omsorg. Dette kan gi NAV økte utfordringer i arbeidet med formidling av arbeidskraft. Ettersom det særlig er norskfødte som flytter fra utkantene, kan det imidlertid tenkes at innvandrere vil dekke opp noe av underskuddet på arbeidskraft i disse områdene.

Regionale forskjeller i befolkningsutviklingen vil også få betydning for hvordan NAV jobber og for hvordan vi er organisert. Økt samhandling mellom NAV-kontorene på tvers av kommunegrensene kan bli aktuelt, og også endring i tilstedeværelsen i distriktskommunene. Den teknologiske utviklingen er en annen viktig driver for hvordan NAV jobber og hvordan vi er organisert (se kapittel 6). Økt kompetansebehov i etaten trekker også i retning av behov for større og mer kraftfulle kompetansemiljøer.

5. Brukeradferd

NAVs store brukergrupper består av personbrukere, arbeidsgivere og samhandlere. Brukernes forventninger til NAV vil endres i tråd med samfunnsutviklingen, og utviklingen innen teknologi og demografi vil være sentrale drivere. Unge brukere vil ha en helt annen forventning til digitale tjenester enn eldre.

Figur 5.1. NAVs brukergrupper



Kilde: NAV

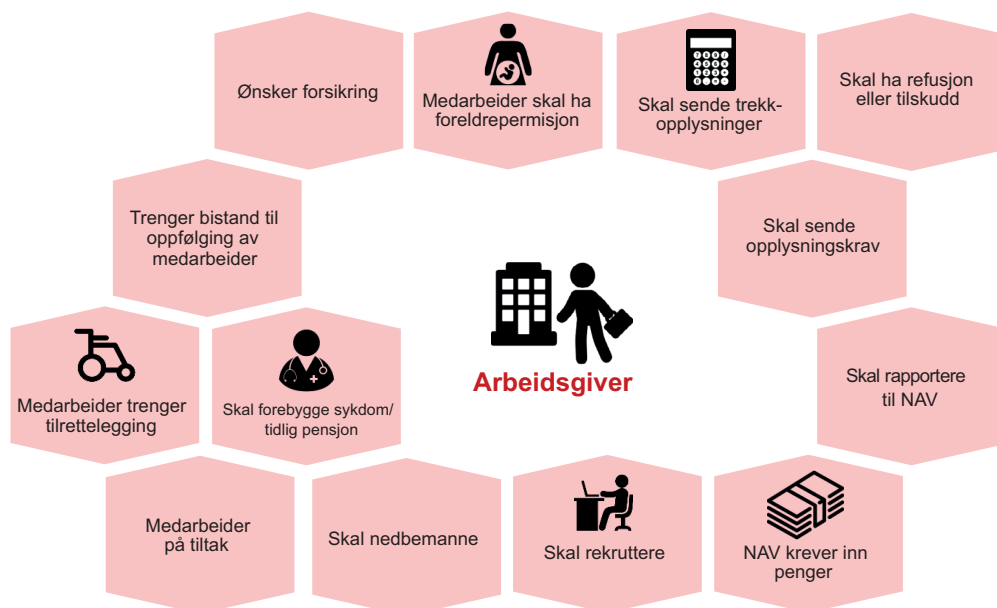
NAV har over to millioner personbrukere, mens mer enn 190 000 registrerte virksomheter samarbeider med oss eller er potensielle brukere (ssb.no). Som følge av nye næringsstrukturer og endringer i teknologi vil arbeidsmarkedet i årene som kommer preges av økt omstilling. Norge får flere innbyggere og befolkningen blir både eldre og mer flerkulturell. Samtidig er mange blitt vant til svært gode digitale tjenester fra offentlige og private tilbydere, noe som også vil påvirke brukernes forventninger til NAV.

NAVs brukerundersøkelser og Innbyggerundersøkelsen fra Difi i 2015 (Difi 2015) slår fast at innbyggerne blir stadig mer fornøyd med tjenestene fra det offentlige. Resultatene fra Difi viser også at ungdom, innvandrere og personer med psykiske vansker i større grad opplever å bli dårlig behandlet i møte med offentlige tjenester.

Arbeidsgiverne møter NAV i mange ulike situasjoner – de er både brukere av NAV og vår viktigste samarbeidspartner for å få flere personer i arbeid.

NAV samhandler med andre for å skape gode tjenester, og samhandlere utgjør også en viktig

Figur 5.2. Eksempler på arbeidsgivers behov i møtet med NAV



Kilde: NAV

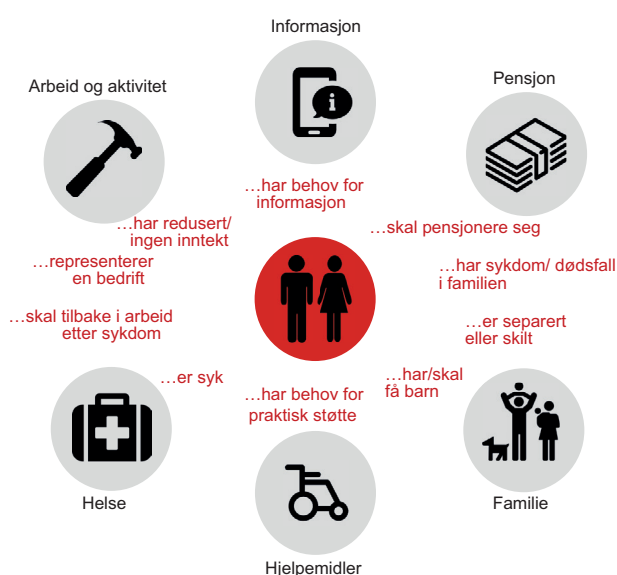
brukergruppe. Samhandlere er leger, andre etater, virksomheter og andre lands myndigheter. Vi er avhengig av å øke og bedre samarbeidet med andre for å kunne levere på samfunnsoppdraget.

5.1 Brukerne forventer sømløse og tilpassede tjenester

Brukernes forventninger til offentlige tjenester formes blant annet av den teknologiske utviklingen. I dag er kanalbruken i NAV preget av at brukerne har problemer med å forstå de ulike prosessene og opplever samhandling med NAV som tidkrevende og byråkratisk.

Multikanaltilnærmingen handler om hvordan det offentlige bør kommunisere med brukerne (Gartner 2016). Et viktig element i en multikanalstrategi er at vi skal møte borgerne i den kanalen den enkelte foretrekker, at brukerne skal kunne bytte kanal og oppleve at digitale og fysiske kanaler henger sammen. Brukerne forventer at de skal kunne hoppe fra en kanal til en annen uten å måtte gi informasjon på nytt og uten at det går ut over leveransen av tjenester.

Figur 5.3. Eksempler på personbrukeres behov i møtet med NAV



Kilde: NAV

I takt med at brukerne opplever gode og tilpassede løsninger ellers i samfunnet, vil de også forvente at tjenestene fra det offentlige har et forståelig språk og er tilpasset livssituasjonen de befinner seg i. Til tross for at NAV har jobbet med klarspråk i flere år, opplever vi fortsatt at mange grupper har problemer med å forstå innholdet i informasjonen. Dette er spesielt utfordrende for unge brukere og brukere med innvandrerbakgrunn. Det er grunn til å tro at teknologien kommer til å gjøre kommunikasjon på tvers av språkbarrierer enklere, ved hjelp av talegjenkjenning, syntetisk tale og automatiske tolketjenester. I tillegg vil kommunikasjon i økende grad baseres på visuelle virkemidler mens det forventes at skriftspråket blir mindre viktig. Men teknologien vil ikke løse alle utfordringer med å komme i dialog med grupper som står utenfor arbeidslivet. Dette vil bli en utfordring for NAV sett i lys av det høye frafallet i skolen og at ungdom har lavere sysselsettingsgrad enn andre.

Den digitale arbeidsplassen er en trend som understøtter multikanaltilnærmingen. Ansatte i NAV må få verktøy som gjør det mulig å jobbe effektivt og som understøtter mobilitet og ulike samarbeidsformer (Gartner 2016). NAV er avhengig av å være en attraktiv arbeidsgiver for framtidige arbeidstakere, og spesielt nye generasjoner arbeidstakere vil forvente at NAV tar i bruk effektive verktøy. I et framtidsperspektiv er ikke NAV-kontoret nødvendigvis den naturlige møteplassen mellom brukerne og NAV. Møter vil i større grad finne sted via internett, på arbeidsplasser, studiesteder og tiltaksplasser.

5.2 Brukerne vil styre egen sak

Analyser i regi av Difi viser at for de fleste tjenester er brukertilpasning og service viktigst hvis man skal øke den totale brukertilfredsheten. Hvis man skal øke tilfredsheten og forbedre tjenestene, er man nødt til å involvere både brukere og ansatte. Brukerne er eksperter på eget liv og vet hvor skoen trykker, mens ansatte ofte har kunnskap om brukerne som ikke benyttes godt nok. Innbyggerundersøkelsen viser at tjenestene må gå veien om de ansatte for å øke servicenivået, brukertilpasningen og dermed også den totale tilfredsheten. NAV har dessuten mange data om saker, brukere og resultater som gir oss

mulighet til å ta datadrevne beslutninger for å øke kvalitet og effektivitet.

NAV skal sørge for at bruker enkelt forstår *«hva som skjer i min sak, og hvorfor det skjer»*. Dette vil skape trygghet, eierskap og motivasjon. Brukerne skal oppleve framdrift og utvikling i sin situasjon, og at de selv sitter i førersetet. NAV må hente informasjon fra egne eller fellesoffentlige kilder, presentere informasjonen for brukerne og etterleve prinsippet om at ingen skal behøve å rapportere inn samme informasjon flere ganger.

Vi skal sørge for at vårt digitale tjenestetilbud ivaretar hensyn til etikk, personvern og sikkerhet slik at personsensitive opplysninger kan utveksles trygt. Denne utviklingen vil utfordre etikk og regler som ofte er basert på en papirbasert virkelighet.

5.3 Sosiale medier endrer brukeratferden – som igjen endrer NAV

På mange områder er sosiale medier en integrert del av en organisasjons verdikjeder og forretnings-tjenester. Det er sannsynlig at sosiale medier i enda

større grad vil bli en kanal hvor brukeropplevelser formes, og brukerne påvirker og deler med hverandre.

Gjennom nettverksdannelser blir brukerne mer selvhjulpne og organisasjonenes informasjons- og kunnskapsmakt utfordret (Klouman 2015). Dette stiller andre krav til hvordan offentlige organisasjoner skal jobbe for å nå ut med relevant informasjon til borgerne. Det er gode og dårlige eksempler på offentlige aktørers tilstedeværelse i sosiale medier, og effekten av slik tilstedeværelse. NAV har hatt stor suksess med informasjon om foreldrepenger på Facebook, og jobber også aktivt med å teste ut kanaler som for eksempel Snapchat for å nå ut til unge arbeidssøkere.

Sosiale medier er ulike plattformer med sine særegne styrker og svakheter. Det som fungerer på én av plattformene fungerer ikke nødvendigvis på en annen. Hvis vi bruker alle kanaler på samme måte, får vi med andre ord ikke utnyttet dem godt nok. Det er all grunn til å tro at sosiale medier blir en av de viktigste kanalene for offentlige virksomheter framover. Det kan derfor bli aktuelt at vi på en eller annen måte gjør tjenester tilgjengelige på eksterne plattformer.

6. Teknologi

Teknologien vil gi NAV nye muligheter samtidig som den teknologiske utviklingen vil påvirke samfunnet vi skal betjene. Vi vil peke på fire områder for den teknologiske utviklingen og konsekvensene de får for NAV:

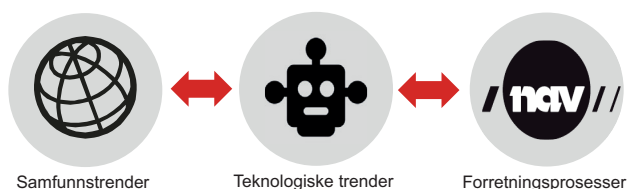
- 1 Digitalisering endrer samfunnet radikalt
- 2 Digitalisering vil påvirke etterspørselen etter NAVs tjenester – og dermed også tjenestetilbudet i NAV
- 3 Digitalisering øker medvirkning og innovasjon
- 4 Teknologi og næringsutvikling vil endre hvilke næringer som drives i Norge

6.1 Digitalisering endrer samfunnet radikalt

Digitaliseringen av samfunnet er omtalt som den fjerde industrielle revolusjon. Det sies at man ofte overvurderer mulighetene på kort sikt, men undervurderer dem på lang sikt.⁴ Nye muligheter vi i dag kun ser konturene av kommer til å påvirke oss raskere enn vi tror, på måter vi knapt nok forstår rekkevidden av. Maskinlæring og kunstig intelligens er ikke lenger «science fiction», det er teknologi som ventelig vil spille en sentral rolle i livene våre og på arbeidsmarkedet.

Teknologiske trender påvirker samfunnet og samfunnsutviklingen vil påvirke teknologiske trender.

Figur 6.1. Gjensidig påvirkning mellom teknologisk utvikling, samfunnsutvikling og forretningsprosesser



Kilde: Gartner (2016)

⁴ Utsagn ofte omtalt som Amaras lov etter Roy Amara, forsker og tidligere president ved «Institute for the Future» (kilde: Wikipedia).

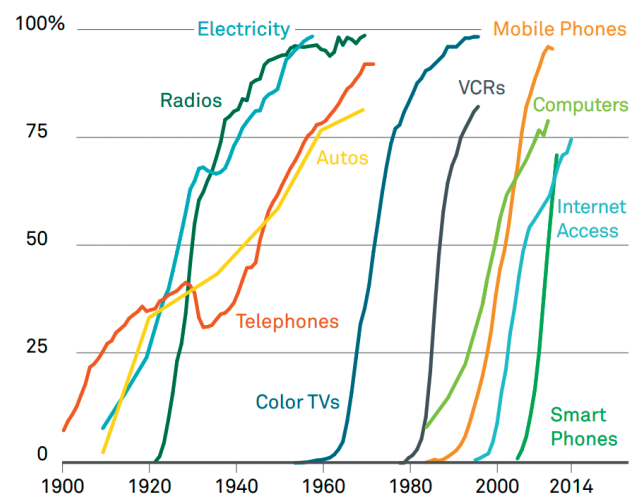
Teknologi vil påvirke strategier og forretningsmodeller både i privat og offentlig sektor. NAV vil oppleve at endringene påvirker samfunnsoppdraget, samtidig som teknologien blir et virkemiddel NAV kan bruke til å skape bedre og mer effektive tjenester.

Teknologien gir oss også nye muligheter til å samvirke bedre med andre.

Figur 6.2 viser at samfunnet er raskere til å ta i bruk ny teknologi enn før. Det tok mange år fra biler og elektrisitet ble oppfunnet til de ble brukt av de fleste, mens for eksempel smarttelefoner og internett har fått stor utbredelse i løpet av svært kort tid. Mange av de teknologiske nyvinningene har funnet sin plass som essensielle verktøy i arbeidslivet samtidig som de også brukes privat. Den raske introduksjonen av ny teknologi setter krav til hurtig omstilling av arbeidslivet og vil kreve hurtig omstilling for mange arbeidstakere.

Digitalisering omfatter områder som kunstig intelligens, maskinlæring, stordata (big data), tingenes internett (internet of things), skytjenester, blochchain, 3D-printere m.m. (se faktaboks).

Figur 6.2. Andel av befolkningen i USA som har tatt i bruk ny teknologi over tid



Kilde: Blackrock investment institute (2014)

Begreper innen digitalisering

Kunstig intelligens og maskinlæring Kunstig intelligens er intelligens som en maskin kan fremvise. En «intelligent» maskin er ideelt sett en fleksibel, rasjonell aktør som kan orientere seg i omgivelsene og gjennomføre handlinger som maksimerer sannsynligheten for å lykkes med å nå et mål.

Maskinlæring er en klasse innen kunstig intelligens som gjør at datamaskiner kan lære uten å bli programmert. Ved tradisjonell programmering programmeres regler for å gi et resultat basert på mottatte data. Ved maskinlæring klarer datamaskinen selv å lage regler, på grunnlag av data og resultater. Maskinlæring gjør det mulig å gjøre «intelligente» vurderinger og beslutninger med utgangspunkt i store datamengder.

Skytjenester Skytjenester er en type nettbasert datakraft som gir tilgang til delt data-prosessering og data til andre enheter ved behov.

Blockchain Blockchain er en distribuert database som ivaretar en kontinuerlig økende mengde informasjon kalt «blokker» som ikke kan revideres eller manipuleres. Teknologien kan eksempelvis gjøre det mulig med en direkte overførsel av verdier i et nettverk uten en tredjepart som for eksempel en bank.

Tingenes internett Forbruksartikler, klær, husholdningsprodukter og maskiner får innebygde sensorer som gjør det mulig å samle data ved at de er tilknyttet internett.

Stordata (big data) Stordata handler om utnyttelse av store mengder data, gjerne i sanntid og på tvers av virksomheter, datakilder og formater. Stordata er en teknologi som omfatter hele verdikjeden – datainnsamling, lagring, prosessering, analyse og visualisering av resultater. Stordata kan brukes til å effektivisere beslutningsprosesser, oppnå bedre kvalitet og aktualitet i beslutninger, og å gi mulighet til å reagere raskere på avvik.

3D-printing 3D-printing er en teknologi som gjør det mulig å skape en tredimensjonal gjenstand ved hjelp av en printer som lagvis bygger gjenstanden. 3D-printing anvendes i dag innen produktutvikling og industrideSIGN, arkitektur og annen modellbygging, ortopedi og tekniske hjelpemidler, og også til å produsere kompliserte gjenstander som flyturbiner.

6.2 Digitalisering vil påvirke etterspørselen etter NAVs tjenester – og dermed også innretningen av tjenestetilbudet i NAV

Digitaliseringen vil påvirke brukernes forventninger til NAV, og også påvirke etterspørselen etter NAVs tjenester fra arbeidsgivere og arbeidstakere. Nye samhandlingsarenaer som sosiale nettverk vil også påvirke etterspørselen.

Brukernes forventninger til NAV vil endre seg når samfunnet rundt oss tar i bruk ny teknologi, og det vil bli viktig for oss å kunne kommunisere med brukerne på tvers av kanaler. Vi må kunne møte brukerne i deres foretrukne kanal og sørge for at tjenestene i de ulike kanalene henger sammen. Intelligente systemer med naturlig dialog kan bidra til at NAVs dialog med brukerne i stor grad kan bli håndtert av teknologi. Ansatte i NAV vil ønske å få tilgang til mobile og fleksible løsninger som støtter en slik multikanaltilnærming.

Det er en forventning fra omgivelsene at brukerne skal slippe å forholde seg til hvordan offentlig sektor er organisert, og at de skal slippe å rapportere samme opplysning flere ganger til offentlige virksomheter. Dette vil sette nye krav til samhandling og deling, både internt i NAV, mellom etater og mellom forvaltningsnivåene i stat og kommune.

Arbeidsmarkedet vil påvirkes av digitalisering, økt utbredelse av digital kommunikasjon, maskinlæring, 3D-printing og roboter, og dette vil påvirke nesten alle arbeidstakere i en eller annen grad. Det er ikke lenger bare rutinearbeid som kan automatiseres. Digitalisering vil endre mange kunnskapsbaserte yrker, også innen helse og finans.

Graden av automatisering vil avhenge av mange faktorer utover det teknologiske mulighetsrommet. Noen av disse er kostnaden ved automatisering, lønnsnivå, tilgang til kvalifisert arbeidskraft og konsekvenser på kapasitet og kvalitet. Sosial aksept av automatisering, samt lover og regler er også vesentlige faktorer, slik vi eksempelvis ser i dagens diskusjon om Uber. Automatisering betyr ikke nødvendigvis at etterspørselen etter arbeidskraft synker, det kan for

eksempel medføre at norsk næringsliv øker sin konkurranseevne slik at arbeidsplasser skapes, eller at etterspørselen etter et produkt øker.

Sosial teknologi vil endre hvordan tjenester kan produseres, og sosiale plattformer vil skape nye samhandlingsformer og samarbeidsarenaer som kan påvirke strukturen i arbeidslivet. Sosial teknologi har på kort tid fått en naturlig plass i vårt daglige liv. Verdiskapingen kjennetegnes ved «nettverkseffekten», at løsningene blir mer verdifulle jo flere som bruker dem. Telefoni er et enkelt eksempel på dette – telefon-tjenester er mer verdifulle dersom alle kan nås på telefon enn om det bare er en håndfull mennesker som har telefon. Facebook, LinkedIn, Finn, Apple, Google, AirBnB og Uber tilbyr plattformer og sosiale nettverk hvor brukere tilbys tjenester som er mer verdifulle for hver enkelt bruker jo flere det er som bruker plattformen.

Delingsøkonomien bygger på en form for sosial teknologi som tilbyr markedsføring av tid eller eiendeler via en plattform som AirBnB, Nabobil eller Uber. Delingsøkonomien kan også endre forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, og utfordrer allerede tradisjonelle forretningsprosesser innen en mengde bransjer som transport, hotell og annen tjenesteyting.

6.3 Digitalisering øker medvirkning og innovasjon

Prosesser knyttet til vedtaksbehandling, søknader og oppfølging av brukere i NAV kan digitaliseres og i mange tilfeller helt eller delvis automatiseres. De siste årene har NAV har gjort mye arbeid med å digitalisere ytelsesbehandlingen, og framover kan det ventes økt digitalisering av arbeidsrettede tjenester. Systemer for beslutningsstøtte vil gi bedre grunnlag for å fatte gode beslutninger som bygger på kunnskap om brukere og resultater. Teknologien kan bidra til en utvikling der NAV går fra å være en regelorientert etat til å bli mer resultatorientert, med økt grad av personlig tilpasning ut fra den enkelte brukers behov. Digitalisering gjør det mulig å endre arbeidsfordelingen mellom NAV og brukerne, ved at brukerne overtar oppgaver i form av selvbetjente løsninger.

NAV samler mye data om brukerne og disse kan være en kilde til innovasjon både for NAV selv og for eksterne aktører. Gjennom avansert analyse vil vi få bedre forståelse av brukerbehov som kan benyttes til å lage bedre tjenester til brukerne. For eksempel kan man tenke seg at de kommersielle aktørene innen bemanningsbransjen kan utvikle nye tjenester for arbeidsgivere og arbeidssøkere. Samtidig er etikk og regelverk knyttet til personvern grunnleggende for NAVs bruk og deling av data. Dette vil også være med å påvirke i hvilken grad NAV kan utnytte mulighetene som ligger innenfor analyse av data.

Åpen innovasjon kombinert med sosial teknologi gir oss sosial innovasjon. Wikipedia er et godt eksempel der kollektiv intelligens og engasjement, åpenhet og teknologi har skapt konkret verdi. Vi har tilgang på oppdatert informasjon av høy kvalitet over alt hvor vi har nettilgang.

For å få til innovasjon trenger man en klar strategisk retning og en strukturert innovasjonsprosess. Organisasjonen må bygge en kultur som gir innovasjonskraft og evne til å håndtere risikobildet.

Det siste året har investeringer i finansiell teknologi økt. Blockchain har fått mye oppmerksomhet og spår en stor påvirkning på mange bransjer, blant annet offentlig sektor, bank og finans, distribusjon av film og musikk etc. Blockchain kan utvikle seg til å bli en nøkkelteknologi for ytelser som for eksempel pensjon. Samtidig forventes det at det vil ta tid før teknologien får stor utbredelse.

3D-printing og «tingenes internett» kan forandre hvordan mange typer av hjelpemidler produseres, vedlikeholdes og distribueres. Det kan også påvirke næringslivet ved at produksjonen flyttes nærmere forbrukeren.

Skytjenester gir NAV økte muligheter til å benytte seg av standardiserte løsninger og utnytte stordriftsfordeler knyttet til drift og utvikling av løsninger. Dette vil kunne frigjøre ressurser, og gi etaten bedre systemer som endres raskere i takt med utvikling i teknologi og behov.

Automatisering i næringslivet og offentlig sektor vil også gi nye muligheter i NAVs kontrollarbeid, på samme måte som det kan gi nye utfordringer knyttet til misbruk av ytelser. Den teknologiske utviklingen har ført til at tradisjonell kriminalitet kan begås på nye måter og IKT-kriminalitet er i ferd med å bli et reelt samfunnsproblem. Flere mennesker blir i dag ofre for cyberkriminalitet enn for konvensjonell kriminalitet (NOU 2015:13).

Digitaliseringen vil gi nye utfordringer knyttet til personvern og etikk. Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) har advart om at dataangrep på viktige norske samfunnsaktører øker og stadig blir mer avanserte og organiserte (NRK 20.8.2016). NSM mener styremaktene må gjøre mer for å møte trusselen på en bedre måte.

I likhet med utfordringer på andre områder, vil utviklingen knyttet til digitalisering kreve en samordnet tilnærming fra ulike offentlige instanser som bl.a. helse-, utdannings- og kommunal sektor. Ut fra NAVs posisjon i den norske velferdsmodellen vil det være naturlig at NAV inntar en aktiv rolle her.

6.4 Teknologi vil endre hvilke næringer som drives i landet

Gjennom Drømmeløftet (Innvasjon Norge 2016) har Innvasjon Norge pekt på seks mulighetsområder for næringsutvikling. Dette er områder som går på tvers av eksisterende næringer og sektorinndelinger, der norsk kompetanse, teknologi og råvarer kan bidra til å løse verdens utfordringer, og slik gi oss nye markedsmuligheter. De seks områdene er:

- Havrommet
- Ren energi
- Bioøkonomien
- Helse og velferd
- Smarte samfunn
- Kreativt nærings- og reiseliv

Framskrivninger fra OECD viser at den globale verdiskapingen i havrommet i perioden 2010–2030 skal fordobles. Enkelte forskere peker på at man i Norge vil kunne få en enda høyere vekstrate,

kanskje så mye som seksgangen (Innovasjon Norge 2016). Norge er en verdensledende leverandør av marin teknologi, og Forskningsrådet har satt i gang en stor satsing på å utnytte det store potensialet for kompetanse- og teknologioverføring mellom de havbaserte næringene petroleum, fornybar energi, skipsfart, fiskeri og havbruk (Forskningsrådet 2016).

Norske forskningsmiljøer og industri har høy kompetanse innen solenergi og vindkraft, og har lang erfaring med vannkraft og elektriske overføringslinjer. Forskningsmiljøene har også kompetanse på neste generasjons batterier og andre lagringsmåter for energi. Norge har også satset mye på CO²-fangst og lagring.

Bioøkonomi omfatter bærekraftig og lønnsom utnyttelse, produksjon og foredling av biomasse fra hav og land, til mat og fôr, materialer og kjemikaler, samt bioenergi (varme og drivstoff).

Velferdsteknologi har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Området anses å bli sentralt for å møte

den demografiske utviklingens utfordringer innenfor helse og omsorg, noe som kan være særlig relevant for NAVs virksomhet for hjelpemidler. Velferdsteknologi er et relativt nytt begrep og beskriver teknologiske løsninger som enkeltindivider kan nyttiggjøre seg for økt egenmestring, samfunnsdeltakelse og livskvalitet (NOU 2011:11).

Smarte samfunn har fellesnevnerne som transport og logistikk, energieffektive bygg og boliger, kommunal-teknisk infrastruktur og samfunnssikkerhet og forvaltningstjenester. Samspill og koblinger mellom områdene står sentralt.

Kreativt nærings- og reiseliv relaterer seg til mulighetsrommet som skapes i møtet med kunst, kultur, natur og fritidsaktiviteter. Reiselivsnæringen er en av de raskest voksende næringene i verden, og over 9 prosent av alle globale arbeidsplasser er relatert til reiseliv. Over 40 prosent av de utenlandske turistene i Norge er kulturturister, og de kjennetegnes av et forbruk som ligger 26 prosent over den gjennomsnittlige norgesturisten.

7. Utviklingen på arbeidsmarkedet

Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen på arbeidsmarkedet på lang sikt. NAVs prognoser strekker seg vanligvis to år fram i tid. IMF (Det internasjonale pengefondet) har i sin database laget prognoser for utviklingen i verdensøkonomien fram til 2021. I figur 7.1 ser vi at IMF legger til grunn jevn vekst de siste årene i prognoseperioden, som da vil være lik den antatte trendveksten.

Når det gjelder utviklingen i norsk økonomi baserer vi oss på prognosen som ligger til grunn for SSBs framskriving av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning fram mot 2035.

7.1 Vekst i framvoksende økonomier gir høyere vekst i verdensøkonomien

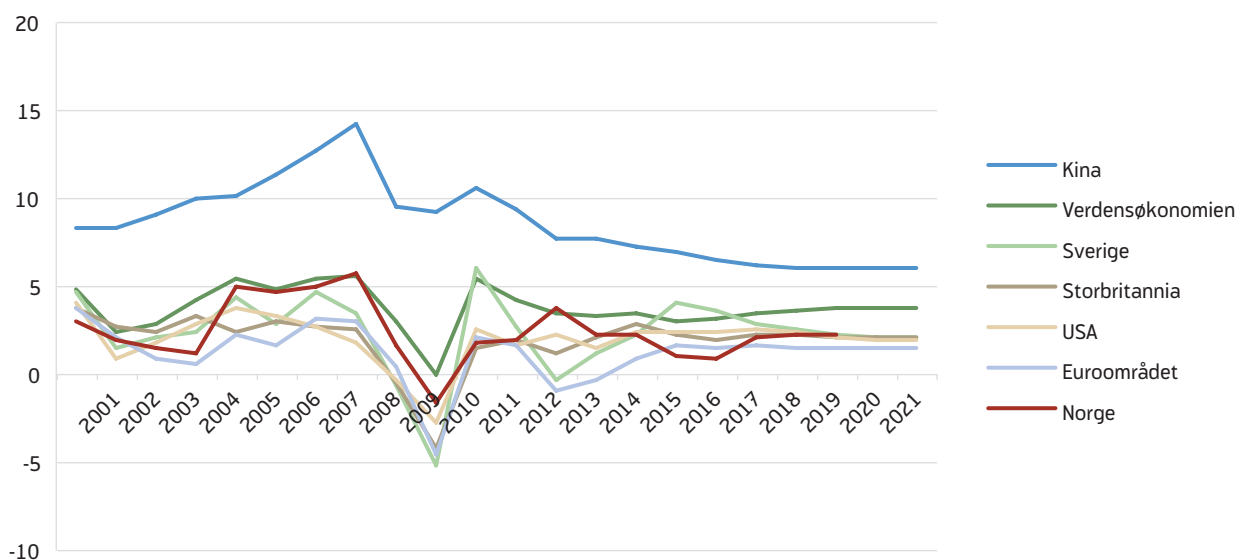
De siste årene har veksten i verdensøkonomien vært på drøyt tre prosent per år. Dette er noe lavere enn vi stort sett har hatt i perioden etter år 2000 og skyldes blant annet at veksten er på vei ned i Kina, et land som hadde svært høy vekst i perioden fra 2000–2010. IMF legger til grunn at veksten i Kina vil

stabilisere seg på rundt 6 prosent årlig i perioden fram mot 2021.

De siste to årene har et kraftig fall i oljeprisen også satt sitt preg på utviklingen i verdensøkonomien. I oljeeksportende land som Russland, Brasil og Venezuela har fallet i oljeprisen bidratt til kraftig nedgang i økonomien. For mange andre land vil lavere oljepris bidra til økt vekst. IMF anslår at veksten i framvoksende økonomier og utviklingsland vil ta seg noe opp fram mot 2021, noe som også vil gi økt vekst i verdensøkonomien samlet.

I årene etter den internasjonale finanskrisen i 2008–2009 har den økonomiske veksten vært lav i euroområdet. Situasjonen har vært preget av høy gjeld og økonomisk krise, særlig i Hellas. Fra 2013 tok veksten i euroområdet seg noe opp, men den er fortsatt på et moderat nivå. I Sverige har veksten vært svært høy de siste årene, men anslås å dempes de neste årene. I juni 2016 stemte Storbritannia for å melde seg ut av EU. Dette bidrar til økt usikkerhet rundt den økonomiske utviklingen i både

Figur 7.1. Prosentvis vekst i BNP. Anslag fra 2016



Kilde: IMF, SSBs prognose fra september 2016 for Norge

Storbritannia og EU i årene som kommer. Prognosen i figur 7.1 er laget før Brexit, og den økte usikkerheten kan føre til lavere vekst enn disse anslagene i årene som kommer. Mye avhenger imidlertid av hvordan utmeldingsprosessen blir og hvilke avtaler som vil erstatte dagens EU-medlemskap.

Også i USA anslår IMF at veksten i økonomien vil bli noe lavere i årene som kommer. Lavere vekst i Europa og USA vil bidra til å dempe veksten også i Norge, siden dette er viktige handelspartnere for oss. Sterk vekst i Kina og andre framvoksende økonomier har også bidratt positivt for norsk økonomi, blant annet gjennom at høy etterspørsel etter råvarer fra disse landene har drevet opp prisene på råvarer vi eksporterer. Lavere vekst i Kina kan dempe denne effekten noe, samtidig som økt vekst i andre framvoksende økonomier kan bidra til fortsatt sterk etterspørsel etter råvarer.

I Norge har årene 2015 og 2016 vært preget av en oljedrevet nedgangskonjunktur med fallende oljeinvesteringer og lav vekst. Veksten har imidlertid tatt seg noe opp i første halvår 2016, blant annet som følge av at svak kronekurs og lav rente har bidratt til bedre vilkår for tradisjonell eksport, reiselivsbransjen

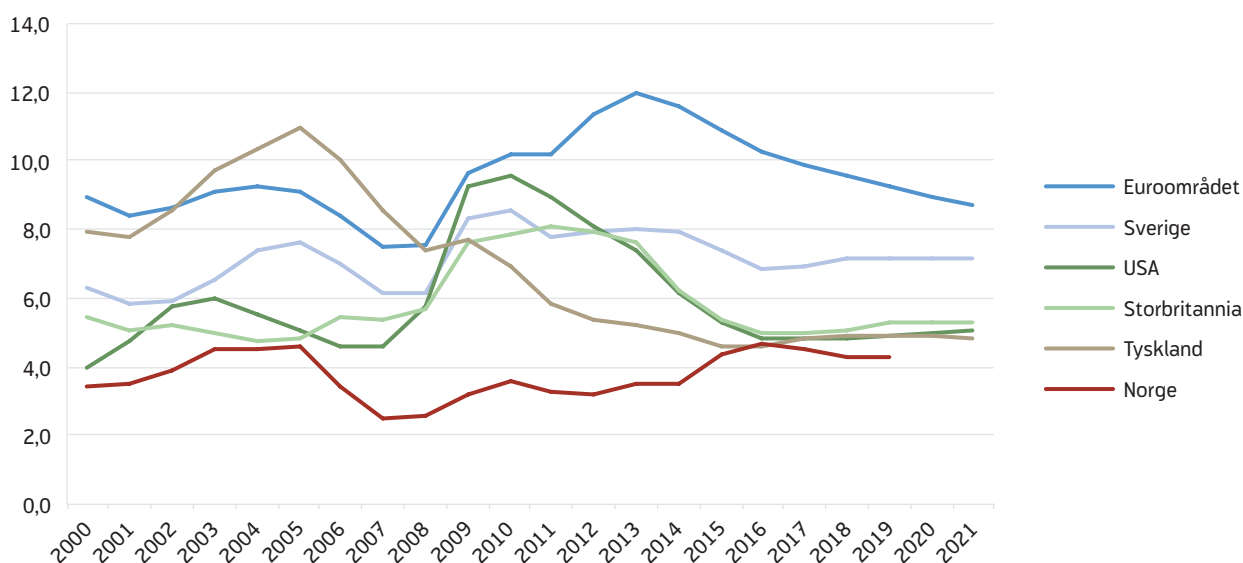
og økt vekst innen bygg og anlegg. SSBs prognose fra september 2016 anslår at vi i 2017 vil gå inn i en moderat oppgangskonjunktur som vil fortsette ut prognoseperioden til 2019.

Finanskrisen rammet euroområdet svært hardt, og i figur 7.2 ser vi at arbeidsledigheten økte fra 7,6 prosent i 2008 til 12,0 prosent i 2013. Økningen var særlig kraftig i Sør-Europa, mens ledigheten i Tyskland har falt i perioden og nå er på sitt laveste siden sammenslåingen av Øst- og Vest-Tyskland. Etter 2013 har også arbeidsledigheten falt i euroområdet samlet, og IMF anslår at den vil fortsette å falle fram til 2021. Den vil likevel fortsatt være høyere i 2021 enn den var før finanskrisen om IMF sine prognoser slår til. Arbeidsledigheten har også falt mye i Storbritannia og USA etter 2010, og IMF anslår nå at ledigheten vil stabilisere seg i disse landene. Fortsatt høy arbeidsledighet i EU vil bidra til fortsatt press på statsbudsjettene, samt fortsatt høy migrasjon fra landene hvor arbeidsmarkedet er svakest.

Brexit og økt proteksjonisme?

De siste tiårene har det vært fokus på økt globalisering, med ulike handelsavtaler, nedbygging av tollmurer,

Figur 7.2. Arbeidsledighet som andel av arbeidsstyrken. Anslag fra 2016. Prosent



Kilde: IMF, SSBs prognose fra september 2016 for Norge

fri flyt av arbeidskraft i EU med mer. Dette bidrar til økt handel og økt vekst i verdensøkonomien, samtidig som det norske arbeidsmarkedet har blitt sterkere utsatt for internasjonal konkurranse. Globalisering har også bidratt til økt teknologisk utvikling samtidig som mange arbeidsplasser har gått tapt, fordi de blir utkonkurrert av industri i andre land. Denne utviklingen har også ført til konkurransevidning mellom høyt og lavt utdannet arbeidskraft. Etterspørselen etter høy utdanning har økt mens mange med lav utdanning i større grad må konkurrere om lavtlønnsjobber. Disse utviklingstrekkene har ført til at vi nå også i flere land ser sterke motkrefter mot globaliseringen.

23. juni 2016 stemte Storbritannia for å melde seg ut av EU, såkalt Brexit. Dette førte umiddelbart til kraftig svekking av pundet og børsfall i mange land. Børsene har siden tatt seg opp igjen, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til den videre utviklingen og hvordan Brexit vil påvirke økonomien både i Storbritannia og resten av Europa. Vi ser også at EU-skeptiske krefter er sterkt tilstede i andre EU-land, for eksempel Frankrike. Samtidig ser vi i flere land at fremtredende politikere tar til orde for økt proteksjonisme i form av økte tollbarrierer, reforhandling av handelsavtaler og mindre innvandring.

Blant annet var dette sentralt i kampanjen til USAs nyvalgte president Donald Trump. Om vi får endring i denne retningen i flere land, vil det kunne føre til lavere vekst i verdenshandelen på sikt. I et slikt scenario vil veksten i verdensøkonomien kunne bli lavere enn det som er skissert i figur 7.1.

I figur 7.3 ser vi utviklingen i verdenshandelen etter årtusenskiftet (målt i volum, ikke i priser). Vi ser at handelen falt kraftig under finanskrisen i 2009, men dette ble tatt igjen med sterk vekst i 2010 og 2011. Etter dette har veksten i verdenshandelen vært på rundt 3 prosent årlig, men den falt til 2,8 prosent i 2015. IMF anslår at veksten vil ta seg noe opp fram mot 2021 og ligge på 4,3 prosent i årlig vekst. Et scenario med økt proteksjonisme og mindre handel vil være særlig negativt for en liten og åpen økonomi som Norge. Eksport utgjorde nesten 40 prosent av Norges bruttonasjonalprodukt i 2015, og Europa og USA er våre viktigste marked.

De siste årene har også vært preget av krigen i Syria og uro i flere andre land i Midtøsten og Nord-Afrika. Dette har bidratt til store migrasjonsstrømmer til Europa. Hvordan disse konfliktene utvikler seg videre vil også ha store konsekvenser for utviklingen i Europa.

Figur 7.3 Utvikling i handelen med varer og tjenester i verden. Anslag fra 2016. Prosentvis vekst fra året før



Kilde: IMF

Demografiske utfordringer

Den demografiske utfordringen vi står ovenfor i Norge, med stadig flere eldre per yrkesaktiv, gjør seg også gjeldende i mange andre land og til dels i langt sterkere grad enn Norge. Dette vil også påvirke veksten i verdensøkonomien på lang sikt (forbi 2021). De fleste europeiske land står overfor en situasjon hvor antallet eldre vil øke kraftig og det samme gjelder Kina og Japan. Dette har flere konsekvenser, blant annet et mer krevende statsbudsjett hvor skatteinntektene synker i forhold til utgiftene når det blir færre sysselsatte per person utenfor arbeidsstyrken. Utsiktene til svakere pensjonsordninger kan også bidra til at flere velger å spare mer selv, slik at forbruk og investeringer går ned og dermed også den økonomiske veksten. Utviklingen med en stadig eldre befolkning kan føre til at den økonomiske veksten vil være lavere enn vi har vært vant til de siste tiårene. Samtidig vil den teknologiske utviklingen fortsatt bidra til økonomisk vekst, men det er vanskelig å si hvor stor denne komponenten vil bli.

7.2 Raskere omstilling vil prege norsk økonomi

NAV lager kun prognoser for norsk økonomi på kort sikt. I 2015 og 2016 var norsk økonomi preget av en oljedrevet nedgangskonjunktur og store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. I løpet av 2017 venter vi at norsk økonomi vil gå inn i en ny oppgangskonjunktur og at ledigheten igjen vil gå noe ned. Når vi skal se så langt som 10 og 20 år framover, er det imidlertid umulig å si når vi får oppgangskonjunkturer og når vi får nedgangskonjunkturer. Vi vet imidlertid at økonomien og arbeidsmarkedet fortsatt vil ha slike svingninger. I framskrivninger som går så langt fram i tid ser man vekk fra de kortsiktige konjunktursvingningene og forsøker å framskrive den underliggende trendmessige utviklingen framover. Her legger vi til grunn SSBs framskriving av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fra 2016 som hovedscenario (Dapi m.fl. 2016). I tillegg vil vi kort omtale de mulige effektene av robotisering og automatisering, samt mulige konsekvenser for norsk økonomi av omstillingen fra olje- og gass til andre næringer blant annet som følge av klimaavtale, mindre olje- og gassressurser, rask utvikling innen fornybar energi og fossilfri bilpark.

En av tre jobber forsvinner på grunn av robotisering og digitalisering?

Så mange som én av tre jobber i Norge vil bli utsatt for automatisering de neste 20 årene ifølge Ekeland m.fl. (2015). Dette er omtrent på nivå med det man har funnet i Finland, men lavere enn Sverige og USA hvor det gjelder nesten halvparten av jobbene. Til tross for at så mange jobber kan bli automatisert bort, tror ikke forfatterne at vi vil oppleve massearbeidsledighet. Helt siden den industrielle revolusjon har jobber forsvunnet på grunn av mekanisering og i de siste tiårene på grunn av digitalisering. Man har likevel sett at arbeidskraften som blir frigjort over tid går over i andre næringer og yrker. I Norge falt sysselsettingen i industrien med nesten 30 000 personer (10 prosent) fra 1990 til 2015, mens sysselsettingen innen jordbruk og skogbruk falt med over 50 000 (50 prosent) i samme periode, uten at dette har ført til kraftig økning i ledigheten.

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

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

Selv om det etter vårt syn er lite sannsynlig at automatisering vil føre til massearbeidsløshet, vil vi kunne oppleve perioder med høyere ledighet før arbeidskraften blir tatt opp i annen virksomhet. Dette forsterkes av at det ifølge Ekeland m.fl. (2015) særlig er lavtlønns- og lavkompetanseyrker som står i fare for å automatiseres bort. Ifølge rapporten står

44 prosent av jobbene som krever lite utdanning i stor fare for å bli automatisert bort, mens dette gjelder 14 prosent av yrkene som krever høy utdanning. Yrker som krever lite eller ingen utdanning har allerede i dag har høyere ledighet og større konkurranse om jobbene enn yrker som krever høyere utdanning. Samtidig konkurrerer gjerne mange av innvanderne også om disse jobbene.

Ekeland m.fl. (2015) finner også at det er menn som i størst grad jobber i yrker som kan bli automatisert bort. Dersom vi de neste 20 årene går inn i en periode hvor yrker forsvinner raskere på grunn av den teknologiske utviklingen vil dette også få konsekvenser for NAV. Selv om vi ikke får massearbeidsløshet, vil vi få flere som er arbeidsledige en periode mellom jobber og trenger oppfølging fra NAV. Særlig gjelder dette personer som har jobbet i yrker som krever lite utdanning.

Vi vet også at økt arbeidsledighet resulterer i flere personer på helserelaterte ytelser og at flere dermed kan bli stående permanent utenfor arbeidsmarkedet. Kann, Yin og Kristoffersen (2016) viser at det er sterk sammenheng mellom arbeidsledighet i kommunen og tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger. Bratsberg m.fl. (2013) finner at sannsynligheten for å bli uføretrygdet når man blir arbeidsledig økte med 121 prosent for menn og 48 prosent for kvinner fra 1992 til 2007 (se også kapittel 8.2 om dreining mot økt bruk av helserelaterte ytelser). Lima (2016) finner at den oljedrevne nedgangskonjunkturen (2014–2016) medførte økning i antallet som brukte opp sykepengerrettighetene sine i de fylkene som ble hardest rammet, og at også tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger økte i disse fylkene.

Delingsøkonomi

Et annet moment som vil påvirke arbeidslivet framover er utviklingen av delingsøkonomien. Delingsøkonomi er ikke noe nytt, vi har for eksempel lenge kunnet leie ut et rom til andre, men med nye plattformer på internett har dette blitt vesentlig enklere. Selskap som Uber (taxi) og Airbnb (konkurrerer med hotell o.l.) har fått mye oppmerksomhet. Disse kan tilby billigere tjenester enn de etablerte selskapene og tar dermed markedsandeler. Det er

også kommet tjenester for leie av bil, vasketjenester, verktøy og redskaper osv. Foreløpig tar imidlertid slike tjenester en svært liten del av markedet. Ifølge Juel (2016) stod Airbnb for om lag to prosent av gjestedøgnene i Norge i 2015, resten var hoteller, campingplasser o.l.

Personer som tilbyr sine tjenester gjennom delingsøkonomiske selskaper blir ikke ansatt av selskapet, men er selvstendig næringsdrivende. Denne utviklingen kan være utfordrende for de etablerte strukturene i arbeidslivet. Selvstendig næringsdrivende har ikke de samme rettighetene som arbeidstakere, blant annet når det gjelder sykepenger og pensjon. Personer med næringsinntekt som hovedinntekt kan dermed bli mer avhengig av andre trygdeytelser, blant annet i situasjoner med sykdom. Foreløpig har vi imidlertid ikke sett noen økning i antallet selvstendig næringsdrivende i Norge.

Delingsøkonomiske tjenester kan tenkes å utkonkurere etablerte virksomheter. Slik kan de bidra til økt arbeidsledighet blant arbeidstakere med ordnede lønns- og arbeidsvilkår og også andre selvstendige. Uber planlegger for eksempel etter hvert å tilby selvkjørende biler uten sjåfør. Får denne tjenesten en høy markedsandel, vil mange av dagens taxisjåfører og Uber-sjåfører risikere å miste jobben.

På den annen side kan delingsøkonomien gi økte muligheter for deltakelse i arbeidslivet for marginaliserte grupper. Juel (2016) viser til undersøkelser som har funnet at 25 prosent av Uber-sjåførene i Paris var arbeidsledige før de begynte å kjøre, og at mange som driver utleie gjennom Airbnb ikke kunne beholdt huset uten disse inntektene.

For det norske arbeidslivet kan kraftig vekst i delingsøkonomien få store konsekvenser. Det vil trolig føre til at færre er fagorganiserte og at organisasjoner som LO og NHO får mindre betydning. Det kan også gjøre det mer krevende å få til ansvarlige lønnsoppgjør, og det kan bli vanskeligere å få gjennom større reformer hvor partene i arbeidslivet i Norge tradisjonelt har spilt en viktig rolle (for eksempel pensjonsreformen).

Grønt skifte

Oljeprisen falt fra over 110 dollar fatet sommeren 2014 til under 30 dollar på det laveste i januar 2016. Allerede før dette varslet oljeselskapene at kostnadene var blitt for høye og måtte kuttes, men nedgangen i oljebransjen har blitt forsterket av oljeprisfallet. Oljeinvesteringene falt 34 prosent fra tredje kvartal 2013 til andre kvartal 2016. Dette har bidratt til sysselsettingsnedgang og økt ledighet. Samtidig har effekten på norsk økonomi vært mindre enn mange ventet på forhånd. Norges Bank satte ned renten, og kombinert med fallet i oljeprisen bidro dette til en vesentlig svekking av kronekursen. Sammen med ekspansiv finanspolitikk og moderat lønnsoppgjør har dette bidratt til å dempe nedgangen. Nedgangen i oljebransjen har i hovedsak rammet arbeidsmarkedet i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Vest-Agder. I mange andre deler av landet har derimot arbeidsledigheten falt i denne perioden, blant annet på grunn av svekket kronekurs.

Nedgangen i oljebransjen har også ført til at deler av industrien har begynt å orientere seg i andre retninger, for eksempel ved at verft tar oppdrag fra havbruksnæringen. I fremtiden må vi regne med at klimaavtalen, den kraftige globale veksten vi ser innen fornybar energi, utviklingen innen transportteknologi med mer gjør at vi må omstille oss fra olje til nye næringer. Den oljerelaterte nedgangskonjunkturen vi har hatt i 2014–2016 kan slik sett gi en pekepinn på noe vi vil se mer av de neste tiårene. Erfaringene fra denne perioden forteller oss at vi har en omstillingsdyktig økonomi hvor noen sentrale stabilisatorer (kronekurs, rente med mer) har stor effekt. Samtidig ser vi at omstillingen fra oljenæring til annet næringsliv gir svært store geografiske forskjeller. I fylker hvor oljebransjen har vært mest dominerende blir situasjonen krevende, med til dels kraftig økning i ledigheten. I andre deler av landet hvor oljebransjen er liten, ser vi derimot at effekten av kronekurs og rente er langt viktigere, og at ledigheten har falt. Dette vil også ha betydning for hvordan NAV skal håndtere situasjonen. Geografisk mobilitet blir viktigere, samtidig som generelle regelverksendringer som er spesielt beregnet på områdene som går dårlig kan gi uheldige utslag i andre deler av landet. Trolig må NAV også regne med økte forventninger om å bidra i omstillingen av både bedrifter (BIO-midler) og arbeidsledige mot nye bransjer.

Strukturendringer og omstilling vil gi betydelige konsekvenser for NAV

Utviklingstrekkene vi har beskrevet viser at arbeidsmarkedet vil stå overfor betydelige strukturendringer i årene framover. Globalisering og et stadig åpnere europeisk arbeidsmarked vil føre til at en økende del av arbeidsmarkedet utsettes for internasjonal konkurranse. Den teknologiske utviklingen vil føre til at mange av jobbene vi kjenner i dag vil forsvinne, samtidig som nye kommer til. Strukturarbeidsledigheten kan øke og det kan bli flere langtidsledige. Det kan gi flere NAV-brukere i perioder og gi risiko for at flere blir varige stønadsmottakere. Som konsekvens av globaliseringen må NAV også i større grad jobbe mot det globale arbeidsmarkedet for å finne arbeid til brukerne.

At eldrebølgen tiltar i styrke vil gjøre at en synkende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel eldre. Flere eldre vil også øke etterspørselen etter tjenester innen helse og omsorg. I tillegg vil Norge få en særskilt endring i næringsstrukturen som følge av at petroleumssektoren gradvis vil trappes ned. Vi må også være forberedt på at en mer urolig verden kan medføre store folkevandringer og nye grupper asylsøkere som kan gi større integreringsutfordringer i arbeidsmarkedet. Samtidig må bruken av NAVs tiltak og tjenester innrettes slik at vi løpende kan håndtere konjunktursvingninger. Stadige og store endringer gjør det utfordrende for NAV å være treffsikker når det gjelder virkemidler og metoder. Dersom flere blir selvstendig næringsdrivende, vil det utfordre ordinært arbeidsliv som tiltaksarena. Den teknologiske utviklingen kan også gi utfordringer med å sikre at regelverket på arbeids- og velferdsområdet holder tritt med utviklingen.

Både Produktivitetskommissjonen (NOU 2016:3) og Cappelenutvalget (NOU 2016:15) tar til orde for at de store strukturendringene i arbeidslivet må møtes med oppbygging av befolkningens kompetanse. Dette må skje gjennom styrking og videreutvikling av virkemidlene i utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. De peker særlig på løsninger hvor det ordinære arbeidslivet brukes som arena for kvalifisering og utdanning (som omtalt i kapittel 9.1). Samtidig må både lærlingeordningen, arbeidsmarkedstiltakene

og velferdsordningene innrettes slik at det ikke oppstår utilsiktede virkninger og uheldige fortrengningseffekter. Dette vil kreve et tettere samarbeid mellom utdanningssektoren, arbeidsgiverne og NAV.

I denne forbindelse kan det nevnes at regjeringen har besluttet å utarbeide en nasjonal kompetansepolitisk strategi i samarbeid mellom departementene, partene i arbeidslivet og andre aktører innen kompetansefeltet. Strategien skal bidra til at Norge lykkes med omstillingene i økonomien slik at vi også i årene som kommer skal ha et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor og at færrest mulig som står utenfor arbeidslivet (Vox 2016). Også her pekes det på behovet for felles innsats og at flere sektorer og aktører må involveres og samordne sin aktivitet bedre enn tilfellet er i dag.

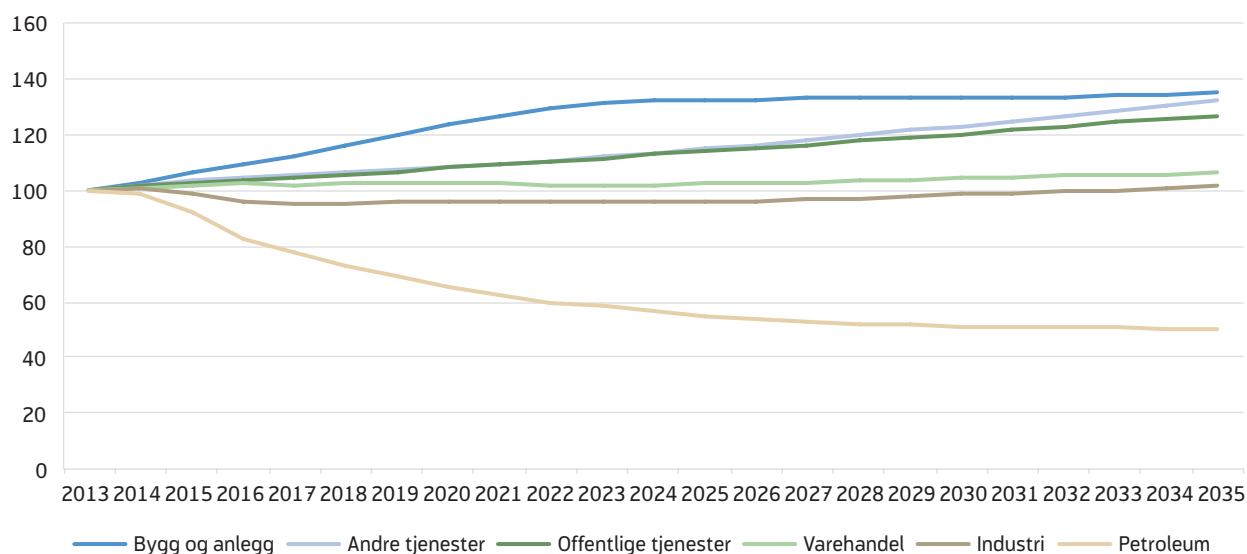
7.3 Sysselsettingsandelen øker innen tjenesteytende næringer

Dapi m.fl. (2016) har framskrevet sysselsettingen for noen aggregerte næringsgrupper fram til 2035. Framskrivningene viser størst sysselsettingsvekst innen

bygg og anlegg, andre tjenester og offentlige tjenester. Med andre tjenester menes tjenester utenom bygg og anlegg, offentlige tjenester, varehandel og petroleum. Innen bygg og anlegg anslås sysselsettingen å være om lag 35 prosent høyere i 2035 enn den var i 2013. Det tilsvarer nesten 90 000 flere sysselsatte i denne næringen. Innen offentlige tjenester har sysselsettingen vokst jevnt de siste tiårene, noe som hovedsakelig skyldes vekst innen helse- og omsorgstjenester. Denne trenden ventes å fortsette, slik at sysselsettingen innen offentlige tjenester i 2035 vil være 27 prosent høyere enn den var i 2013. Bare innen helse- og omsorgstjenester var det i 2013 over 550 000 sysselsatte, slik at en vekst på 27 prosent tilsier omtrent 150 000 flere sysselsatte. I tillegg kommer skoler, barnehager med mer.

Varehandelen er også en av våre de største næringer. I 2013 sysselsatte denne næringen 370 000 personer, og sysselsettingen har vært ganske stabil de siste årene. SSB framskriver en ganske stabil utvikling også de neste årene før sysselsettingsveksten tar seg noe opp i andre halvdel av 2020-årene. Framskrivningene gir et anslag på 22 000 flere sysselsatte innen varehandelen i 2035 enn det var i 2013.

Figur 7.4. Framskrevet sysselsetting etter næring. Indeksert, 2013=100



Kilde: SSB

På grunn av den oljedrevne nedgangskonjunkturen falt sysselsettingen innen petroleum kraftig i årene 2014–2016. Oljeprisen falt fra over 100 dollar fatet våren 2014 til under 30 dollar på det laveste i starten av 2016. Mye tyder på at sysselsettingen innen petroleum vil fortsette å falle, blant annet på grunn av klimaavtale og et grønt skifte, kombinert med at oljeprisen trolig ikke kommer tilbake til nivåene fra før 2014. Dapi m.fl. (2016) legger til grunn at oljeprisen vil stige til 63 dollar fatet i 2020 og at den deretter vil øke i tråd med den generelle prisveksten. I figur 7.4 ser vi at framskrivingen likevel tilsier en halvering av sysselsettingen innen petroleum fram til 2030, noe som betyr om lag 30 000 færre sysselsatte.

Nedgangen i oljebransjen har også rammet industrien, og da de delene som leverer mye til oljebransjen, for eksempel maskinindustrien og verftsindustrien.

Samtidig fører lav oljepris til svak kronekurs, noe som er gunstig for andre deler av industrien. I figuren ser vi et fall i sysselsettingen innen industrien i årene 2013–2016, men så tar sysselsettingen i industrien seg etter hvert noe opp slik at den i 2035 er noe høyere enn den var i 2013. Det innebærer en økning i sysselsettingen i industrien på om lag 20 000 personer fra den anslåtte bunnen i 2017.

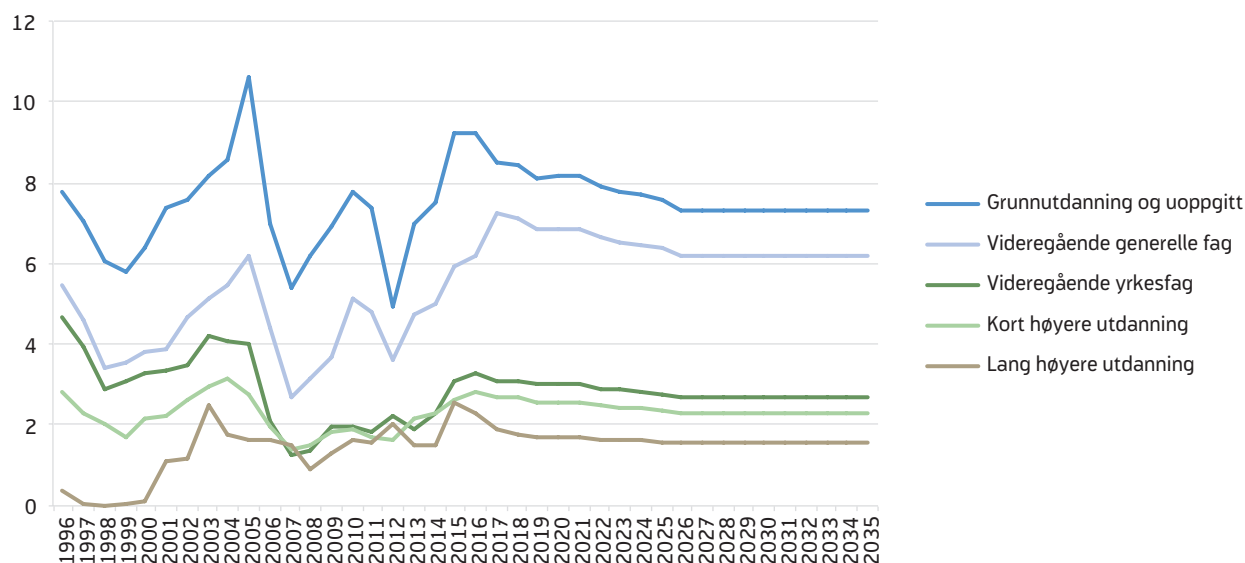
Geografisk og yrkesmessig mobilitet vil bli viktigere

Fortsatt nedgang i sysselsettingen innen petroleum og oljerelatert industri vil bety at det fortsatt vil kunne bli relativt store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. I fylker med mye oljerelatert virksomhet vil fokus på omstilling av arbeidskraft være viktig. Samtidig vil nedgangen i disse bransjene hovedsakelig ramme noen regioner, mens andre vil ha økt sysselsetting og lavere ledighet. Dermed kan også geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidssøkere bli en viktig del av oppfølgingen for NAV.

7.4 Høyest ledighet blant de med lite utdanning

I perioden fra 2014–2016 økte arbeidsledigheten målt ved AKU kraftig, og dette gjelder for alle utdanningsnivå (figur 7.5). SSB anslår i sine framskrivninger at ledigheten vil falle noe fram mot 2025, mens de etter dette har lagt inn en ledighet på 3,7 prosent, som altså anslås å være et likevektsnivå for AKU-ledigheten. Vi ser også at ledigheten vil falle for alle utdanningsnivåer, men mest for de som kun har

Figur 7.5. Framskrevet arbeidsledighet etter utdanningsnivå. Prosent



Kilde: SSB

grunnskole eller videregående med generelle fag. Dette er imidlertid de to gruppene med klart høyest ledighet i utgangspunktet, og i hele perioden vil ledigheten holde seg langt høyere for disse to gruppene enn for de med yrkesfag eller høyere utdanning.

NAV må håndtere brå skifter på arbeidsmarkedet

I perioden 1996 til 2016 ser vi i figur 7.5 at det har vært store svingninger i ledigheten for alle utdanningsnivå, særlig for de med lite utdanning. Selv om figuren gir inntrykk av en mer jevn utvikling framover vil vi også i framtiden få slike konjunktursvingninger. Framskrivningen må sees på som et gjennomsnittlig nivå for ledigheten, ikke en faktisk bane. Dette betyr at NAV må kunne håndtere brå skifter på arbeidsmarkedet, hvor arbeidsmengden kan øke betydelig på kort tid slik vi så under finanskrisen eller slik Rogaland opplevde i 2014–2015. Dette gjelder både behandling av dagpenger og oppfølging av arbeidsledige. I tillegg vet vi at perioder med økt ledighet også fører til at flere mottar helserelaterte ytelser som sykepenger og arbeidsavklaringspenger.

Vi ser også at ledigheten forventes å holde seg langt høyere for personer med lite utdanning enn for de

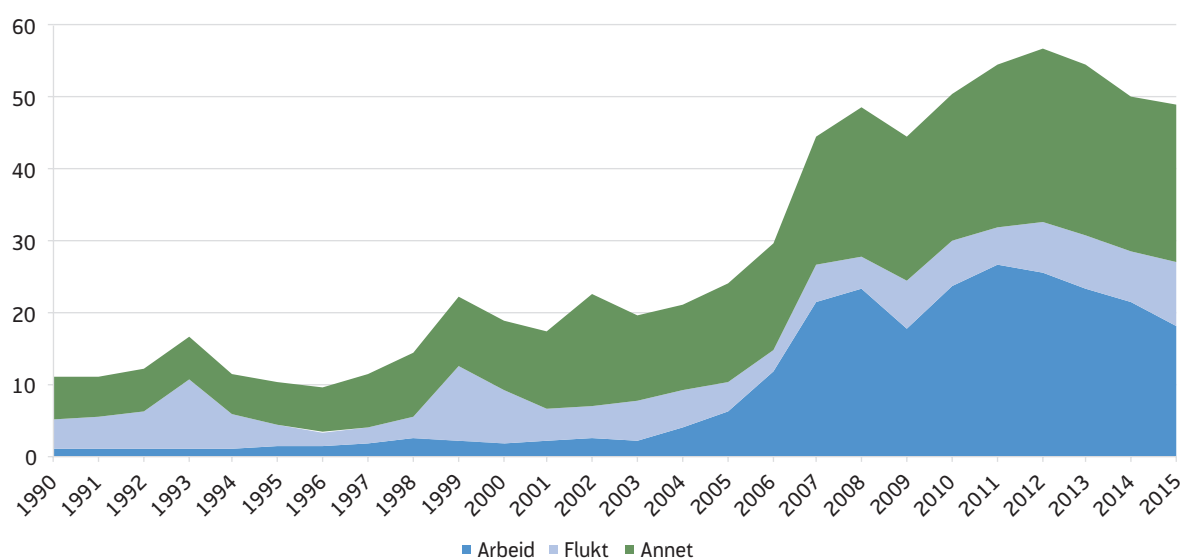
med fagbrev eller høyere utdanning. Dette er grupper som gjerne krever mer oppfølging fra NAV og i større grad har behov for ulike former for arbeidsmarkedstiltak.

7.5 Lavere arbeidsinnvandring

Innvandringen til Norge har økt sterkt de siste tiårene (også omtalt i kapittel 4.2). Økningen har særlig vært stor etter EØS-utvidelsen i 2004. I perioden fra 2004 til 2011 utgjorde arbeidsinnvandringen en økende andel av innvandringen til Norge, og det var særlig innvandring fra østeuropeiske land som Polen og Litauen som bidro til dette. Figur 7.6 viser at arbeidsinnvandring fra ikke-nordiske land gikk fra 12 prosent av innvandringen i 2003 til 49 prosent i 2011. Etter toppåret i 2011 har arbeidsinnvandringen fra land utenfor Norden avtatt noe, men er fremdeles på et høyt nivå både i antall og som andel av den totale innvandringen. I 2015 oppga 18 000 ikke-nordiske statsborgere at de kom til Norge på grunn av arbeid.

SSB publiserer tre ulike baner for innvandringen til Norge – en med høy, en med middels og en med lav

Figur 7.6. Innvandring etter innvandringsgrunn. Unntatt nordiske statsborgere. Tusen personer



Kilde: SSB

innvandring. Alternativet med middels innvandring er hovedscenarioet, men usikkerheten knyttet til innvandringen er stor.

SSB gjør antagelser om en rekke variabler for å framskrive utviklingen i innvandringen til Norge (Tønnessen m. fl. 2016). Landene i verden utenom Norge er inndelt i tre grupper og det er gjort separate framskrivinger for innvandringen fra disse land-gruppene. En økonometrisk modell brukes til å estimere innvandringen med utgangspunkt i inntektsforskjeller mellom Norge og innvandernes opprinnelsesområde, arbeidsledighet i Norge og i opprinnelsesområdet, antall personer fra opprinnelsesområdet som allerede bor i Norge og forventet befolkningsutvikling i opprinnelsesområdet. I middelalternativet legges det til grunn at innvandring og utvandring vil øke omtrent like mye slik at nettoinnvandringen det meste av prognoseperioden vil ligge på mellom 25 000 og 30 000 årlig.

Fortsatt høy arbeidsinnvandring antas å medføre økt konkurranse om arbeidsplasser som kunne vært særlig aktuelle for ungdom som ikke har fullført videregående skole (se kapittel 7.6).

Tabell 7.1. Innvandring ifølge SSBs befolkningsframskrivinger, middelalternativet

	Innvandring	Nettoinnvandring
2016	71 000	38 000
2020	61 000	26 000
2040	63 000	26 000

Kilde: SSB

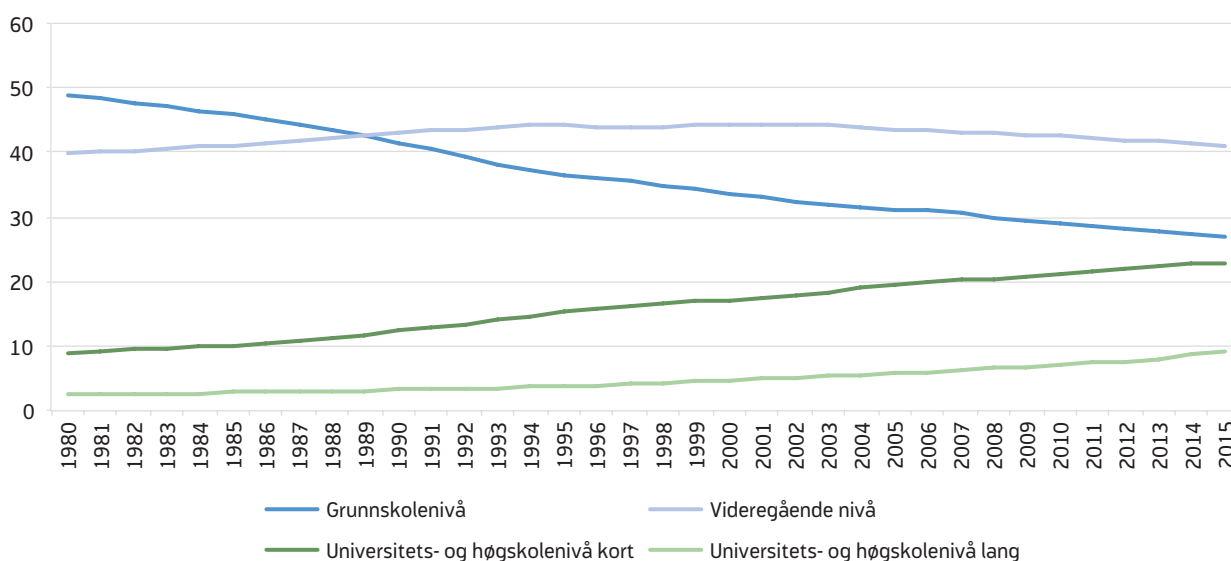
7.6 Høyt frafall fra videregående og mangel på yrkesfagutdannede

Nesten 3 av 10 fullfører ikke videregående skole

I løpet av de siste tiårene har etterspørselen etter arbeidskraft med spesiell utdanning økt som følge av spesialisering og ny teknologi. Samtidig har utdanningsnivået i befolkningen økt kraftig. Figur 7.7 viser at det særlig er andelen med høyere utdanning som har økt, samtidig som det har blitt stadig færre uten utdanning utover grunnskolen.

I 2015 var 92,2 prosent av befolkningen i alderen 16–18 år i utdanning, i følge tall fra SSB. De fleste unge, ca. 98,0 prosent i 2015, starter videregående utdanning rett etter fullført grunnskole. Blant de som

Figur 7.7. Befolkningen 16 år og over (eksklusive personer med ukjent utdanning) etter år og høyeste fullførte utdanning. Prosent



Kilde: SSB

startet i videregående utdanning høsten 2010 hadde 73 prosent fullført innen fem år etter oppstart. Dette er to prosentpoeng flere enn året før, men fremdeles lavt. Det er imidlertid store forskjeller mellom studieprogram, fylker og kjønn. Størst andel som ikke fullfører finner vi blant menn og i de yrkesfaglige studieprogrammene. Her hadde 55 prosent av de som startet i 2010 fullført i årene til og med 2015, tilnærmet uendret fra året før.

Flere fullfører høyere utdanning

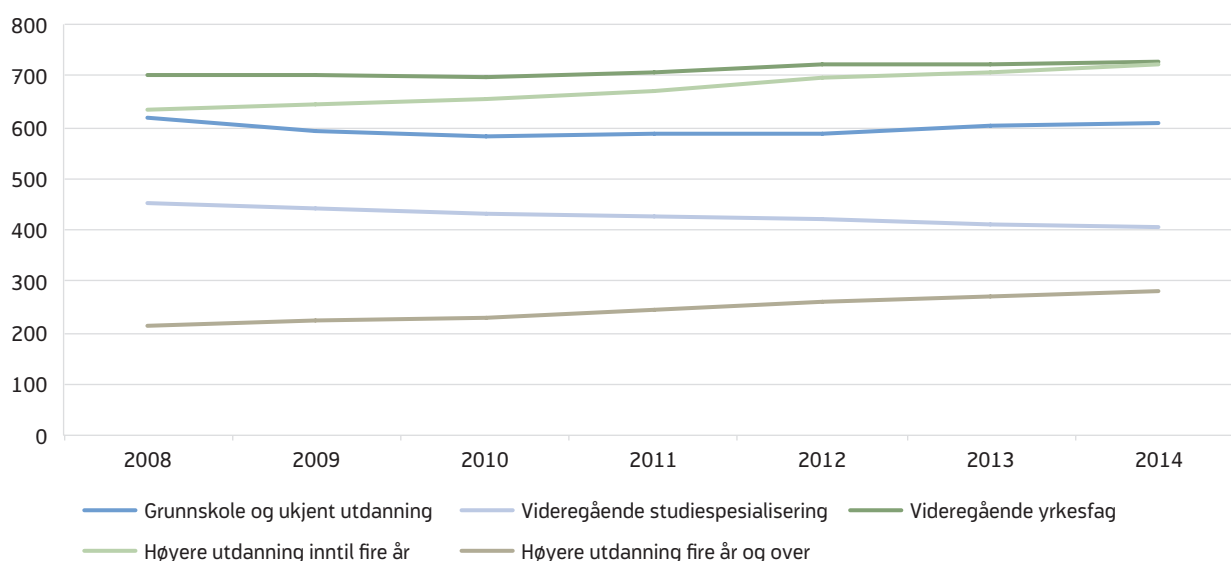
I 2015 var 34,9 prosent av aldersgruppen 19–24 år i høyere utdanning mot 21,8 prosent i 1992. Studenttallet økte særlig kraftig på begynnelsen av 90-tallet som følge av nedgangskonjunkturen i norsk økonomi. De siste årene har andelen som fullfører høyere utdanning økt. 35,3 prosent av studentene som startet høyere utdanning i 2007 hadde ikke fullført en grad i løpet av 8 år. Tilsvarende tall for studentene som startet ti år tidligere var 40,5 prosent. Det har vært økning i andelen som tok høyere grad (over 4 år) og doktorgrad, men nedgang i andelen med lavere grad (2–4 år). Andelen som fullfører ser ut til å henge sammen med forholdene på arbeidsmarkedet. De som er studenter når det er lav etterspørsel etter arbeidskraft fullfører i større grad enn

de som er studenter i tider det er lettere å finne arbeid.

Tall fra SSB viser at færre voksne deltar i opplæring i 2015 sammenlignet med 2008. Det har vært nedgang i både formell og uformell utdanning, både blant sysselsatte og ikke-sysselsatte. I 2015 deltok 64 prosent av alle sysselsatte i opplæring mot 72 prosent i 2008. 57 prosent av de ikke-sysselsatte deltok i opplæring i 2015, mot 58 prosent i 2008. Blant de sysselsatte er det personer med høy utdanning som oftest deltar i uformell opplæring. Dette kan skyldes at de som allerede har en basisutdanning kan ha lettere for å tilegne seg ny kunnskap.

Fra 2008 til 2014 økte den samlede sysselsettingen med 129 000 personer, en økning på 5 prosent. Antall sysselsatte uten fullført utdanning utover grunnskolen eller ukjent utdanning, falt med 2 prosent i samme periode. Nedgangen fant sted blant personer uten utdanning utover grunnskolen, mens det var en økning i antall sysselsatte med ukjent utdanning. Økningen i antall sysselsatte med ukjent utdanning skyldes økt innvandring fordi mange innvandrere ikke har registrert utdanning i Norge. Antall sysselsatte personer med studie-

Figur 7.8. Sysselsetting etter utdanningsnivå 2008–2014. Tusen personer



Kilde: SSB (årlig nasjonalregnskap)

spesialisering på videregående nivå falt med 11 prosent fra 2008 til 2014. En del av denne nedgangen kan forklares med nedgang i antall personer i denne utdanningskategorien i befolkningen, særlig i aldersgruppene som har en høy yrkesdeltakelse. Antall sysselsatte med fullført yrkesfaglig utdanning på videregående nivå og med høyere utdanning har økt i samme periode. Økningen har vært sterkest blant de med høyere utdanning på fire år og mer.

7.7 Høy etterspørsel innen helse- og omsorgsfag

SSB har framskrevet tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanningsnivå og fagfelt fram til 2035 (Dapi m.fl. 2016). Tilbud og etterspørsel er framskrevet i to separate modeller som begge tar utgangspunkt i dagens befolkning og SSBs siste befolkningsframskrivning. Etterspørselen etter arbeidskraft er modellert med utgangspunkt i forutsetninger om den økonomiske utviklingen i Norge. Det vil si at etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft er avhengig av utviklingen i norsk økonomi. Framskrivningen av tilbudet av arbeidskraft, det vil si arbeidsstyrken, er gjort uavhengig av antakelser om framtidig økonomisk utvikling, og er basert på de utdanningsvalg befolkningen har gjort de siste fem år, samt den observerte yrkesdeltakelsen til befolkningen med ulik alder og utdanning.

Viktig å tolke framskrivningen med forsiktighet

Det er viktig å tolke figur 7.9 i lys av at framskrivningen av arbeidsstyrken er gjort under forutsetning av at de som velger utdanning i tida som kommer tar samme utdanningsvalg som tilsvarende personer har gjort de siste fem årene. I virkeligheten vil dette ikke være tilfelle. De unge som gjør sine utdanningsvalg vil ta hensyn til hvor stor etterspørsel det er etter ulike typer utdanning. Også arbeidsgivere vil ta hensyn til hvilke typer utdanninger den tilgjengelige arbeidskraften har når de skal ansette. Ved ubalanse mellom tilbud og etterspørsel kan arbeidsgiverne for eksempel øke lønnen for den type arbeidskraft de ønsker å ansette. De kan også endre sammensetningen av arbeidskraften ved å ansette arbeidstakere med høyere eller lavere utdanningsnivå enn de egentlig er ute etter. Framskrivningene i figur 7.9 er vesentlig

endret sammenlignet med tilsvarende framskrivinger fra 2014 (Gjefsen, Gunnes og Stølen 2014) som ble omtalt i NAVs forrige omverdensanalyse (NAV 2014). Dette understreker ytterligere den store usikkerheten i tallene.

Samfunnsøkonomisk analyse har sett på hvordan ulike scenarioer vil kunne påvirke etterspørselen etter forskjellige typer arbeidskraft (Bjørnstad m.fl. 2016). Spesielt har de sett på hvordan usikkerhet knyttet til den nordiske arbeidslivsmodellen og usikkerhet knyttet til inngåelse og oppfølging av en ambisjøs, forpliktende klimaavtale vil kunne føre til etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. For eksempel har den nordiske arbeidslivsmodellen sikret liten lønns-spredning i Norge. Hvis denne modellen svekkes, vil lønningene til ufaglærte kunne falle. Dette vil føre til at det blir relativt billigere for arbeidsgivere å ansette ufaglærte framfor faglærte, noe som vil gi økt etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft.

Økt etterspørsel etter personer med fagutdanning på videregående nivå

For personer med fagutdanning på videregående nivå ventes det i de første årene av framskrivningsperioden lavere etterspørsel etter arbeidskraft fra petroleumsnæringen. Denne utviklingen vil bli motvirket av vekst innen tjenestenæringene og bygg og anlegg, og etter hvert vil behovet for arbeidskraft overstige tilbudet. Dette skyldes også at en lavere andel av de unge nå starter yrkesfaglig utdanning, samtidig som mange faller fra underveis. Innen håndverksfagene er det mange som i årene framover vil pensjonere seg, noe som ytterligere forsterker behovet for ny arbeidskraft. Det vil bli særlig stor etterspørsel etter fagutdannet arbeidskraft innen bygg og anlegg, og i tjenestenæringer som helse, pleie og omsorg.

SSBs framskrivning viser også en økning i tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft med ukjent utdanning. Dette må sees i sammenheng med at befolkningsframskrivningene viser høy innvandring til Norge, og at mange innvandrere er registrert med ukjent utdanningsbakgrunn. Mange arbeidsinnvandrere som ikke er registrert med utdanningsbakgrunn i Norge har i realiteten fagutdanninger som kan konkurrere med norsk fagutdanning på videregående

nivå. Framskrivingene bygger også på at lønnsforskjellene vil øke framover, og at arbeidsgivere som følge av mangelen på faglært arbeidskraft i større grad vil etterspørre ufaglærte. Dette er usikkert, og at det blir et overskudd av ufaglært arbeidskraft er også et realistisk scenario. Personer med grunnskoleutdanning eller ukjent utdanning har høyest ledighetsnivå (som vist i figur 7.5) og vil sannsynligvis fortsette å være en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet.

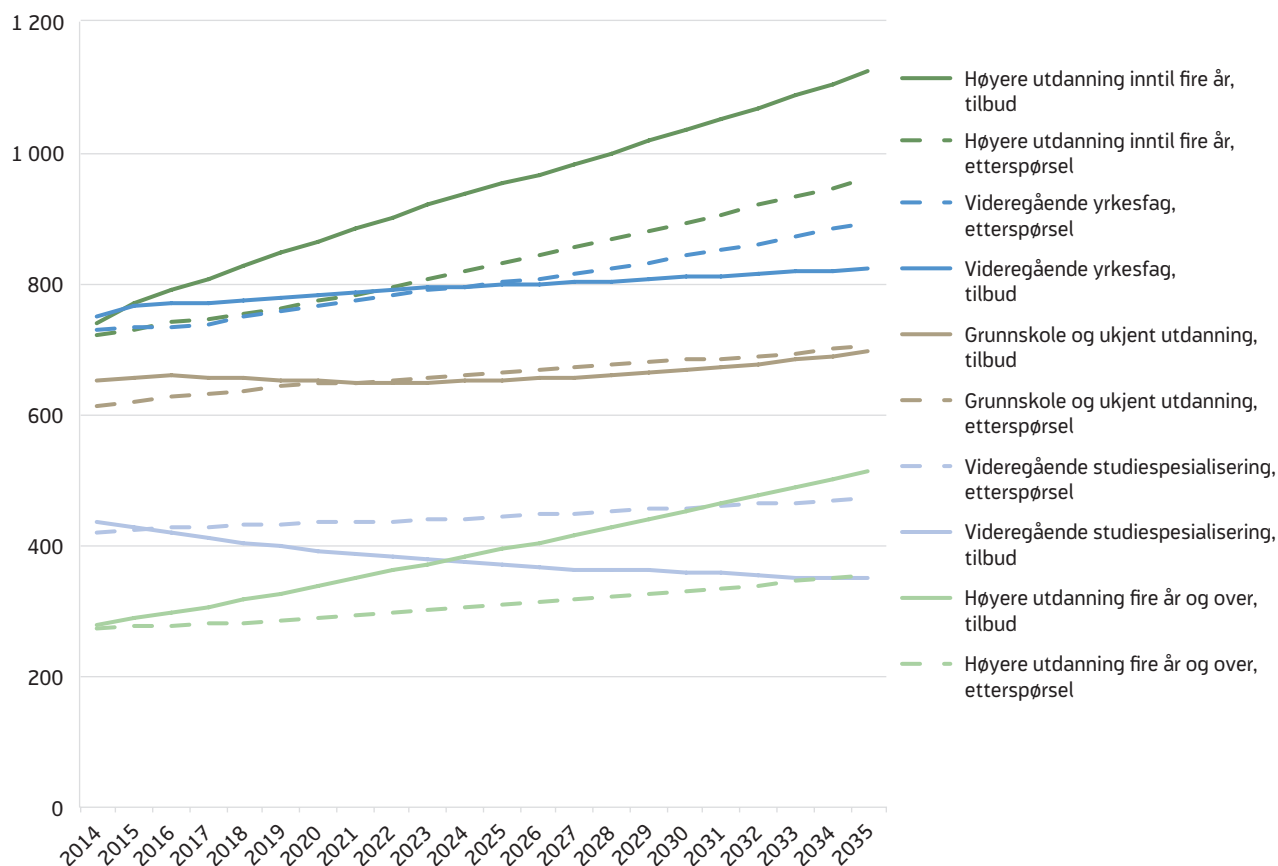
Høy etterspørsel innen pedagogiske fag samt helse- og omsorgsfag

Framover vil det være sterk vekst i andelen av arbeidsstyrken som har høyere utdanning. Dette skyldes at det blant de som pensjonerer seg er færre med høyere utdanning enn blant dem som starter yrkeskarrieren. Selv om også etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning vil øke, vil tilbudet av arbeidskraft med høyere utdanning vokse sterkere.

Det er særlig innen økonomisk-administrative fag, samfunnsvitenskap, humanistiske fag og enkelte helsefag på bachelornivå at framskrivingen viser høyere tilbud enn etterspørsel. Dette kan føre til at enkelte må ta arbeid med lavere kvalifikasjonskrav enn utdanningen tilsier. Når det gjelder sykepleiere, vernepleiere og pedagogiske fag vil det ifølge framskrivingen bli utdannet for få til å dekke etterspørselen. Men alt i alt er det liten tvil om at det vil lønne seg å ta utdanning, og at høytutdannede vil stå sterkt på arbeidsmarkedet. I figur 7.5 ser vi at ledighetsnivået synker med utdanningsnivået, og en tilsvarende utvikling er sannsynlig også framover.

Usikkerheten om det framtidige behovet for arbeidskraft krever økt arbeidsmarkedskompetanse i NAV, og økt behov for å overvåke arbeidsmarkedet. Det vil også bli behov for økt samarbeid med andre sektorer (utdanningssektoren, helsesektoren, kommunene og

Figur 7.9. Framskriving av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med ulike utdanningsnivå, 2010–2035.
Tusen personer



Kilde: Dapi m. fl. 2016

lokale arbeidsgivere) for å bistå ungdom som dropper ut av videregående utdanning. Dette kan føre til behov for å endre tiltak og virkemidler rettet mot brukere uten fullført utdanning og/eller med sammen-
satte problemer. Ettersom en høy andel av de med flyktningbakgrunn er uten videregående utdanning, handler denne utfordringen i høy grad om integrerings-
arbeidet, og dermed om tilrettelagt voksenopplæring. Se for øvrig kapittel 8.1 om levekårsutfordringer blant innvandrere.

SSBs framskrivninger er usikre, men mye tyder på at det kan bli særlig mangel på arbeidskraft innen helse- og omsorgsnæringen. Det kan medføre økte utfordringer for NAV å levere eller formidle ledig arbeidskraft hit.

7.8 Flere stillinger lyses ut offentlig, men færre fanges opp av NAV

I NAVs bedriftsundersøkelse høsten 2012 stilte vi spørsmål om hvilke rekrutteringskanaler bedriften benyttet ved siste rekruttering. Vi fant at 58 prosent benyttet en offentlig kanal (Sørbø og Ørbog 2013). I en undersøkelse foretatt av Aetat i 2005 fant vi at 40 prosent av stillingene ble lyst ut offentlig. Tallene er imidlertid ikke fullt ut sammenlignbare fordi 2005-undersøkelsen tok utgangspunkt i stillinger, mens bedriftsundersøkelsen i 2013 baserte seg på et

utvalg arbeidsgivere. Fra 2005 til 2012 vokste internett som rekrutteringskanal og utviklet seg til å bli den viktigste kanalen for rekruttering av arbeidskraft. I bedriftsundersøkelsen for 2016 gjentok vi spørsmålet fra 2012. Resultatene er omtrent de samme, men det ser ut til å ha blitt noe mindre vanlig å bruke aviser eller andre trykte medier.

Selv om internett blir mer brukt i rekrutteringen av arbeidskraft enn tidligere, ser det ut til at NAV fanger opp færre av de ledige stillingene i stillingsdatabasen. NAV henter inn alle stillinger som utlyses offentlig (arbeidsgivere har dessuten meldeplikt etter § 7 i Arbeidsmarkedsloven), men ettersom sosiale medier har blitt en viktig arena både for arbeidsgivere og arbeidssøkere har det blitt utfordrende å skaffe oversikt over de ledige stillingene. Dette har ført til at NAV har fått dårligere grunnlag for jobbmatch, formidling og oversikt over arbeidsmarkedet.

Denne trenden vil trolig forsterkes. Dette vil stille økte krav til NAVs arbeidsmarkedskompetanse, og det vil bli viktigere for oss å ha kunnskap om ulike måter å søke jobber på. For å kunne hjelpe de som trenger ekstra bistand til å komme i arbeid, må vi etablere tett samarbeid med arbeidsgivere. I framtida kan det oppstå diskusjoner om hvilken rolle NAV skal ha som arbeidsformidler i det ordinære arbeidsmarkedet.

8. Levekår og helse

8.1 Unge voksne og innvandrere mest utsatt for lavinntekt

Norge er et av verdens rikeste land med økende realinntekt over mange år. Sammenliknet med andre land klarer vi i stor grad å opprettholde jevn inntektsfordeling med relativt små forskjeller i levekår. Den økonomiske veksten de siste årene har vært høyere enn i de fleste andre land og andelen innbyggere med lavinntekt er relativt lav. Utviklingen viser også at de fleste innbyggerne i Norge har hatt positiv realinntektsutvikling de siste årene. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet fortsatt medvirker til å fordele inntektene slik at forskjellene blir mindre enn i andre land.

Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land eller over tid, legges gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn. Utviklingen i lavinntekt gir grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan utviklingen i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer sammensatte fattigdomsproblemene. Men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet. Eksempler er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad disse faktorene påvirkes av inntekt vil variere mellom land fordi offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike.

Lavinntekt defineres på to ulike måter; ved å ta utgangspunkt i en absolutt eller en relativ tilnærming. I en absolutt tilnærming tar man utgangspunkt i pengebeløpet som kreves for å skaffe seg et helt nødvendig utvalg basisvarer og -tjenester. Et eksempel er «én dollar om dagen» som Verdensbanken lanserte på 1990-tallet for å måle andelen av den globale befolkningen som levde i ekstrem fattigdom. I en relativ tilnærming tar man utgangspunkt i det generelle inntektsnivået i landet. Det er vanlig å ta utgangspunkt i medianinntekten for hele befolkningen. Et mål som er mye brukt i Norge er EU-60. Da setter man grensen for å definere lavinntekt ved 60 prosent av medianinntekten per forbruksenhet i husholdningen.

Videre skiller man gjerne mellom årlig og vedvarende lavinntekt. Årlig lavinntekt er å ha inntekt under en lavinntektsgrense på et gitt tidspunkt (et inntektsår), mens vedvarende lavinntekt innebærer å ha inntekt under en lavinntektsgrense over en lengre periode (gjernere tre år).

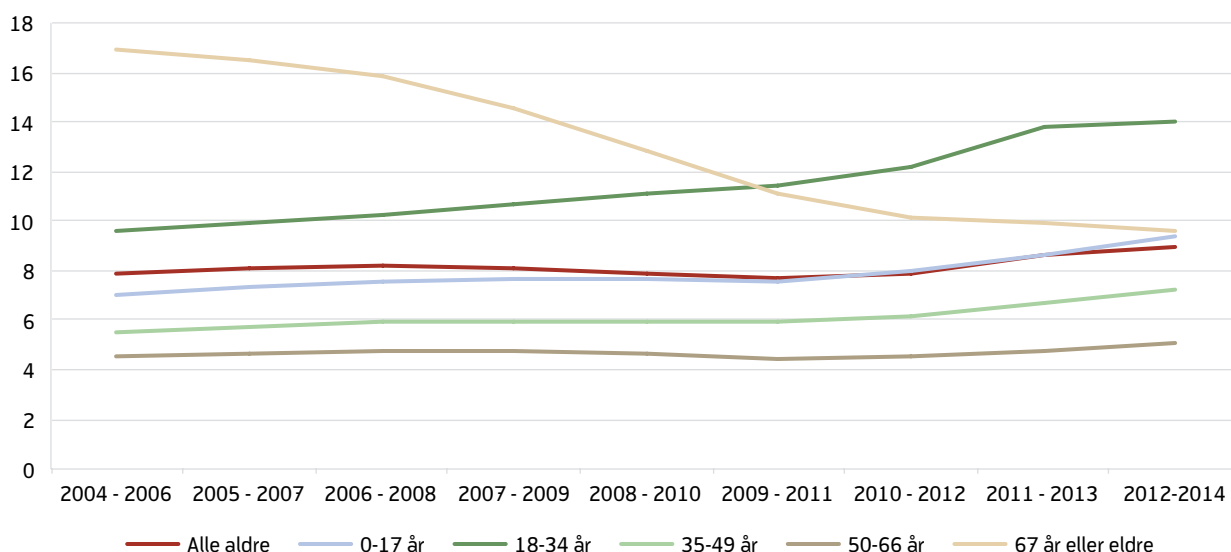
Til tross for at realinntektsutviklingen er positiv for de fleste innbyggerne, har andelen innbyggere med vedvarende lavinntekt økt de siste årene, fra 7,7 prosent i perioden 2009–2011 til 9 prosent i 2012–2014. Dette indikerer at det skjer endringer over tid i inntektssituasjonen mellom ulike grupper av befolkningen. Vi omtaler her de viktigste av disse trendene.

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

Tidligere var eldre personer spesielt utsatt for lavinntekt, men den demografiske sammensetningen av lavinntektsgruppen har nå endret seg. Andelen over 66 år med lavinntekt har falt betydelig de siste årene. Figur 8.1 viser at andelen med lavinntekt nå er høyere blant unge mellom 18 og 34 år (utenom studenter) enn blant de over 66 år. Hvis vi tar hensyn til formue, synker andelen eldre med lavinntekt ytterligere.

Unge aleneboende, unge par uten barn, småbarnsfamilier og enslige forsørgere har hatt svakest realinntektsvekst i perioden 2009 til 2014. Økning i husholdningsinntekten til disse gruppene var lavere enn den generelle inntektsveksten i samfunnet (SSB 2015a). Denne utviklingen skyldes flere forhold, blant annet at andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker (se kapittel 8.2), samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg på et stabilt høyt nivå (se kapittel 7.6). At andelen eldre med lavinntekt reduseres, må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle lønnsutviklingen (særlig i perioden 2008 til 2010). Samtidig bidrar sysselsettingsveksten blant personer over 60 år til høyere inntekt og pensjonsopptjening for de eldre.

Figur 8.1. Andel personer med vedvarende lavinntekt (EU-60).¹ Ulike treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/tabell/10498>

¹ Aleneboende studenter er utelatt.

Vi må regne med at denne tendensen forsterker seg på grunn av ytterligere sysselsettingsvekst blant personer over 60 år. Det skyldes blant annet økt levealder, høyere utdanningsnivå og at eventuelle reformer av pensjonene i offentlig sektor kan trekke i samme retning.

Innvandrere er overrepresentert i lavinntektsgruppen

I 2014 hadde 36 prosent av alle personer i husholdninger der hovedforsørgeren var innvandrер med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika en inntekt under lavinntektsgrensen dersom vi benytter EUs definisjon for årlig lavinntekt (SSB 2015b). Det er store forskjeller mellom innvandrere fra ulike land. Forskjellene mellom innvandrergruppene og personer født i Norge kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i yrkestilknytning. Andelen husholdninger uten yrkestilknytning er høyere blant innvandrerne, og blant mange av innvandrergruppene er det også betydelig flere husholdninger med kun én inntekt. Sannsynligheten for å være fattig avtar med økende botid, men mange blir likevel værende på et

lavt inntektsnivå selv etter lang botid. Dette gjelder spesielt innvandrere med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan, Irak og Somalia (SSB 2016a). Dette tyder på at forskjellene mellom innvandrere og norskfødte vil vedvare dersom vi ikke lykkes med å få flere innvandrere i arbeid.

For mange kvinner og menn med innvandrerbakgrunn uten grunnleggende skolegang fra hjemlandet og nødvendige norskkunnskaper, vil det ikke være hensiktsmessig med arbeidsrettede tiltak fra NAV. Dette viser erfaringene fra NAV-kontorene i forbindelse med gjennomføring av ulike arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. Problemstillingen ble belyst i Fafo-rapporten «Når aktivering blir ydmykelse» (Friberg og Elgvin 2014). Disse gruppene vil ha behov for tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkopplæring før de får tilbud om arbeidsrettede tilbud i regi av NAV. I samarbeid med kommunene og undervisningsmyndighetene bør NAV etablere samarbeidsmodeller for å få belyst disse problemene og utforme egnede kvalifiseringsløp for disse gruppene.

Innvandrerbarn utgjør en stadig større andel av barn i lavinntektshusholdninger

Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har økt betydelig de siste 15 årene. Økningen var særlig sterk fra 2001 fram til 2004, deretter fulgte noen år med svak vekst før vi på nytt ser en økning fra 2011. Viktige årsaker til denne veksten er at vi har fått et større innslag av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og svak yrkestilknytning. Dette skyldes blant annet høy og økende innvandring og noe vekst i arbeidsledigheten de siste årene. En medvirkende årsak er at den økonomiske støtten gjennom barnetrygden er redusert, både absolutt og relativt, fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag (Epland og Kirkeberg 2016).

Over halvparten av alle barn i lavinntektsgruppen har innvandrerbakgrunn. Det er betydelige regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Det er særlig i visse bydeler i Oslo og noen av de andre store byene i Østlandsområdet at forekomsten er høy. Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan er sterkt overrepresentert og andelen øker. Barn med bakgrunn fra Somalia er i en særstilling, i 2014 tilhørte tre av fire somaliske barn en familie med vedvarende lavinntekt (Epland og Kirkeberg 2016).

Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler

Norge har et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel viser levekårsundersøkelsene at lav husholdningsinntekt for mange grupper bidrar til materielle og sosiale mangler. Undersøkelsene viser også at personer med lav inntekt oftere har dårligere helse, oftere bor alene og har mindre sosial kontakt enn de som ligger over lavinntektsgrensen. Barn i lavinntektsfamilier deltar i mindre grad enn andre i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. Dette svekker muligheten for utvikling av språkforståelse og sosiale ferdigheter, noe som er viktige forutsetninger for å kunne delta i utdanning og arbeid (Langeland m.fl. 2014: kapittel 2.5). Samtidig som utdanningsnivået i befolkningen øker ser vi tegn på sosial reproduksjon av utdanning, i den forstand at sosial bakgrunn har

stor påvirkning på hvordan det går i utdanningssystemet. Barn av foreldre med høy utdanning presterer bedre på grunnskolen, og en større andel tar høyere utdanning (Ekren 2014).

Risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er redusert sammenliknet med 2005. Kvinner, unge voksne, arbeidsledige og personer med lav utdanning har høyere risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med resten av befolkningen i Europa. Dette gjelder også i Norge (Sandvik 2015). Det er likevel viktig å merke seg at utviklingen over tid i Norge ser annerledes ut sammenliknet med lavinntektsmålet alene. Mens andelen med lavinntekt har økt noe, har risikoen for fattigdom og sosial ekskludering gått ned. Dette kommer av at det er få med store materielle mangler i Norge. Andelen med store materielle mangler ble mer enn halvert i perioden 2006 til 2014, men fra 2014 til 2015 er det økning (Eurostat 2016).

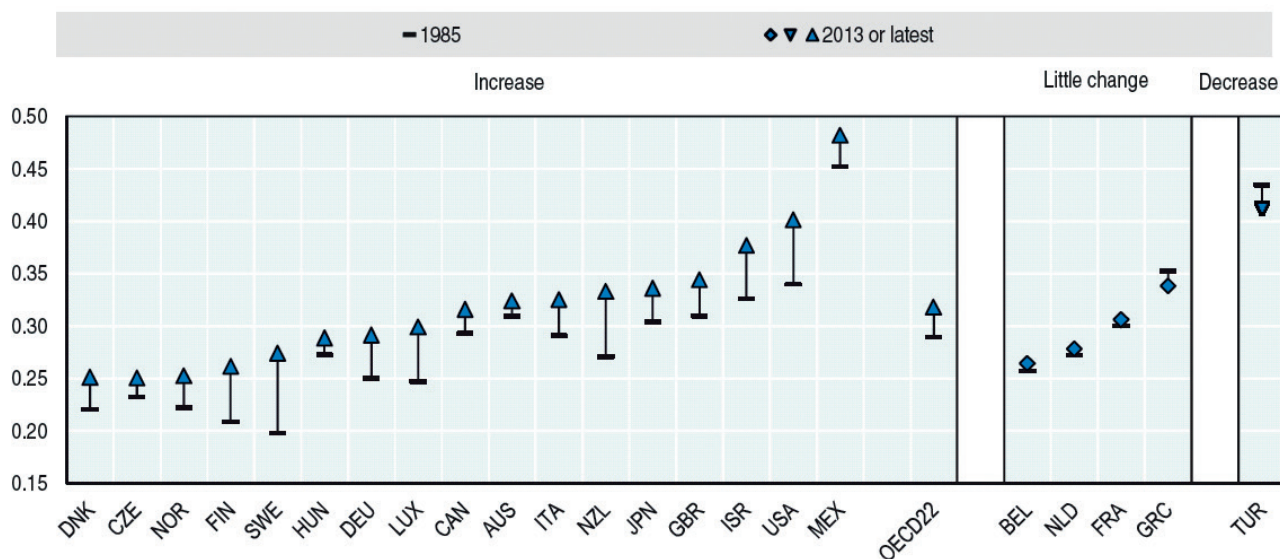
Barnefamilier er særlig utsatt på boligmarkedet

Selv om stadig flere har trygge og stabile boforhold som gir grunnlag for velstandsutvikling, regnes likevel 122 000 personer som vanskeligstilte på boligmarkedet (SSB 2014)⁵. Dette er personer som bor trangt, har høy gjeldsbelastning eller inntekt under lavinntektsgrensen. Andelen vanskeligstilte øker med antall barn i husholdningen, og enslige forsørgere med små barn er særlig utsatt. Innvandrere er en annen gruppe som er særlig utsatt. Årsakene er sammensatte. Samtidig som individuelle årsaker i form av høy gjeldsbelastning og samlivsbrudd kan være en del av forklaringen, kan også strukturelle trekk ved boligmarkedet – boligsammensetning, boligmangel og prisvekst – være av stor betydning (Sørvoll og Aarset 2015).

Flere enn tidligere søker kommunal bolig. Fra 2014 til 2015 var økningen nærmere 3 prosent (SSB 2016b). Antallet boliger kommunene disponerer har også økt, også som andel av befolkningen. Dette inkluderer både kommunalt eide og innleide boliger.

.....
⁵ Tall fra Folke- og boligtellingsen 2011.

Figur 8.2. Utvikling i inntektsforskjeller i ulike land fra 1985–2013. Gini-koeffisient



Kilde: OECD (2015)

Ny teknologi og globalisering kan gi økte inntektsforskjeller

Inntekt fra lønnet arbeid er den viktigste og vanligste inntektskilden for norske husholdninger. Sammenhengen mellom arbeidsdeltakelse, inntekt og levekår hos den enkelte framgår av inntektsstatistikken. Den viser at personer uten yrkestilknytning i alderen 25–65 år har fem ganger høyere risiko for vedvarende lavinntekt enn alle i denne aldersgruppen. Nærmere studier viser at det er en meget nær sammenheng mellom utvikling i sysselsetting og lavinntekt for ulike grupper.

Norge har høy sysselsetting og relativt små lønnsforskjeller sammenlignet med andre land. Disse to trekkene bidrar vesentlig til å motvirke store inntektsulikheter og fattigdom. Fordelingsutvalget påpekte at Norge og de andre nordiske land har bidratt til dette gjennom universelle og sjenerøse inntektssikringsordninger, en koordinert lønnsdannelse gjennom trepartssamarbeidet (dvs. jevn inntekt før skatt), relativt høye og progressive skatter på inntekt (dvs. enda jevnere inntekt etter skatt), et omfattende tilbud av offentlig finansierte tjenester innenfor helse og utdanning og en aktiv arbeidsmarkeds- og makroøkonomisk politikk som sikrer høy og stabil økonomisk aktivitet og sysselsetting (NOU 2009:10).

Den jevne inntektsfordelingen utfordres imidlertid av hvordan arbeidsmarkedet påvirkes av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk utvikling.

Den høye arbeidsinnvandringen kan føre til økt konkurranse om jobber med mindre krav til kompetanse. Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet for personer med nedsatt arbeidsevne, ungdom som verken er i jobb eller utdanning, eller etablerte innvandrere som ikke kommer i jobb. Samtidig kan denne utviklingen sette lønns- og avtalesystemet under press og sette den nordiske modellens sosiale og økonomiske bærekraft på prøve i årene framover.

Figur 8.2 viser at det i perioden fra 1985 til 2013 har skjedd en vridning mot økte forskjeller i de fleste OECD-land målt ved utvikling i Ginikoeffisienten⁶. Den generelle trenden er at de med aller høyest

⁶ En Gini-koeffisient på 0 betyr at inntektene er helt likt fordelt, mens en koeffisient på 1 betyr at en person mottar all inntekt. Det er vanlig at fattige land med lavt BNP per innbygger har generelt skjev inntektsfordeling med høyere Gini-koeffisient, gjerne mellom 0,40 og 0,70. Rike land har jevnere inntektsfordeling og lavere Gini-koeffisient – ofte mellom 0,24 og 0,40. I EU og Norden er Gini-koeffisienten generelt stort sett under 0,30.

inntekt har hatt en veldig høy økning i inntekten, mens de med lavest inntekt har hatt en svakere inntektsvekst i gode tider og nedgang i dårlige tider. Illustrasjonen viser at selv om Norge er i en særstilling med høy sysselsetting og små lønnsforskjeller, så bidrar de langsiktige strukturelle endringene i norsk økonomi og på arbeidsmarkedet til økte inntektsforskjeller over tid.

Arbeid er hovedstrategien mot lavinntekt

Økte inntektsforskjeller kan gi flere NAV-brukere. I og med at manglende yrkestilknytning er blant hovedårsakene til lavinntekt blant unge voksne og innvandrere, vil hovedstrategien for NAV være å få flest mulig inn i arbeid. Dette kan kreve nye og endrede tiltak som kan gi økt overgang til arbeid, spesielt for gruppene som er utsatt for lavinntekt. Utfordringene vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad tilfredsstiller kravene arbeidsmarkedet stiller. Som tidligere nevnt vil det stille større krav til at NAV samarbeider med andre instanser på tvers av sektorer, som utdanningssektoren og helsesektoren.

Det er store regionale forskjellene i levekårutfordringer og barnefattigdom med stor konsentrasjon i byer i Østlandsområdet og til dels sterk konsentrasjon i enkelte bydeler, særlig i Oslo. Dette gjør at organisering og samordning av de statlige og kommunale oppfølgingstjenestene mot lavinntektsgruppene kan bli utfordrende, og kreve betydelig innsats for å sikre mest mulig effektiv bekjempelse av fattigdomsutfordringene i de aktuelle NAV-kontorene.

For å bekjempe barnefattigdom vil det for eksempel være aktuelt å etablere modeller for helhetlige tiltak rettet mot barnefamilier med lavinntekt. Det vil si at hele familier følges opp på flere områder samtidig – helse, bolig, utdanning og arbeidsrettede tjenester. På NAV-kontorer i områder med store levekårsutfordringer vil det også være aktuelt å utvikle samarbeidsmetoder og -modeller mellom kommunene og staten.

8.2 Dreining fra arbeidsrelaterte til helserelaterte ytelser

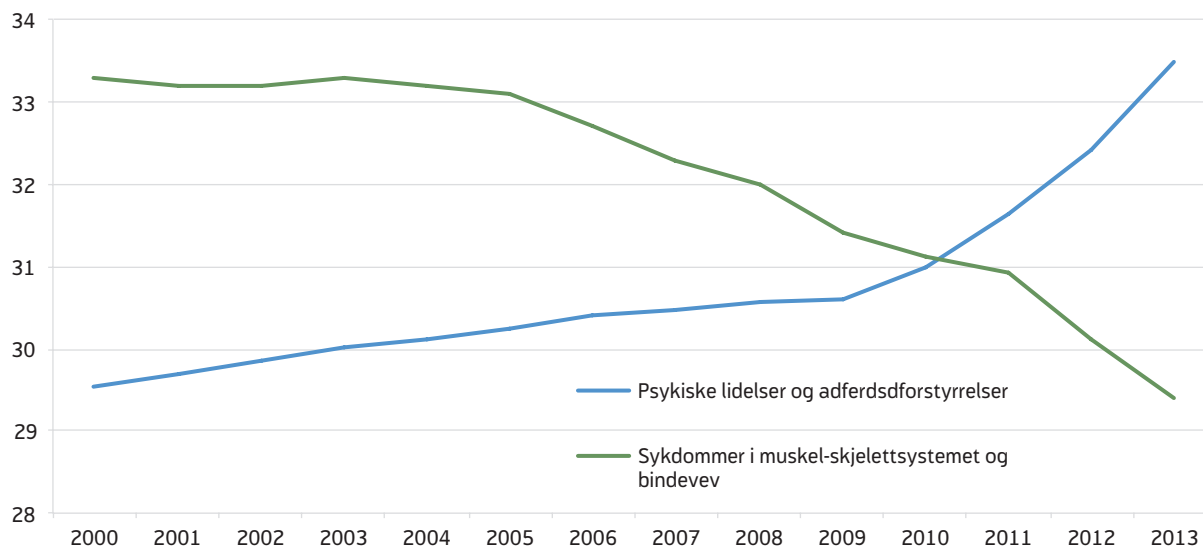
Nyvinninger innen medisinsk og kirurgisk behandling vil føre til store endringer i befolkningens helsetilstand. At flere overlever alvorlig sykdom som hjertesykdom og kreft, påvirker hvor mange som har behov for helserelaterte ytelser. Bedre behandling fører til at flere overlever, men noen av dem vil slite med senfølger i form av redusert funksjons- og arbeidsevne. Vi har også sett at oppfatninger og definisjon av sykdom har endret seg både i befolkningen, helsevesenet og trygdesystemet. Dette har ført til en dreining bort fra arbeidsrelaterte ytelser over mot mer helsebaserte trygdeytelser, særlig blant unge. Slike endringer påvirker veiledernes arbeid i NAV.

Økt trygdebruk på grunn av psykiske lidelser

I løpet av livet vil mellom 30 og 50 prosent av Norges befolkning få en psykisk lidelse. Det er ikke påvist noen sikker økning i befolkningen som helhet, men blant ungdom og unge voksne (15–24 år) har forekomsten av psykiske plager økt (Folkehelseinstituttet 2014a). I likhet med de fleste europeiske land har Norge hatt en betydelig økning i bruken av trygdeytelser på grunn av psykiske lidelser. I perioden 2000–2011 økte det legemeldte sykefraværet knyttet til psykiske lidelser med 20 prosent (Brage m.fl. 2012), mens lettere psykiske lidelser økte med 145 prosent. I samme periode økte andelen som er uføretrygdet på grunn av psykiske lidelser fra 30 til 34 prosent. Psykiske lidelser er nå vanligere enn muskel- og skjelettsykdommer som årsak til uføretrygd (figur 8.3).

Det er antakelig flere årsaker til at psykiske lidelser har blitt vanligere som medisinsk årsak til helserelaterte ytelser. Det kan skyldes at sykmeldende lege i større grad enn tidligere bruker psykiske diagnoser. Økende åpenhet om psykiske lidelser kan medvirke til at slike lidelser oftere enn før brukes som sykmeldingsårsak. Det kan også skyldes at kravene til psykisk helse i arbeidslivet har blitt større, for eksempel i form av sosial kompetanse eller samhandling.

Figur 8.3. Andel av alle uføretrygdde som har en psykisk lidelse eller muskel- og skjelettsykdom som hoveddiagnose. Prosent



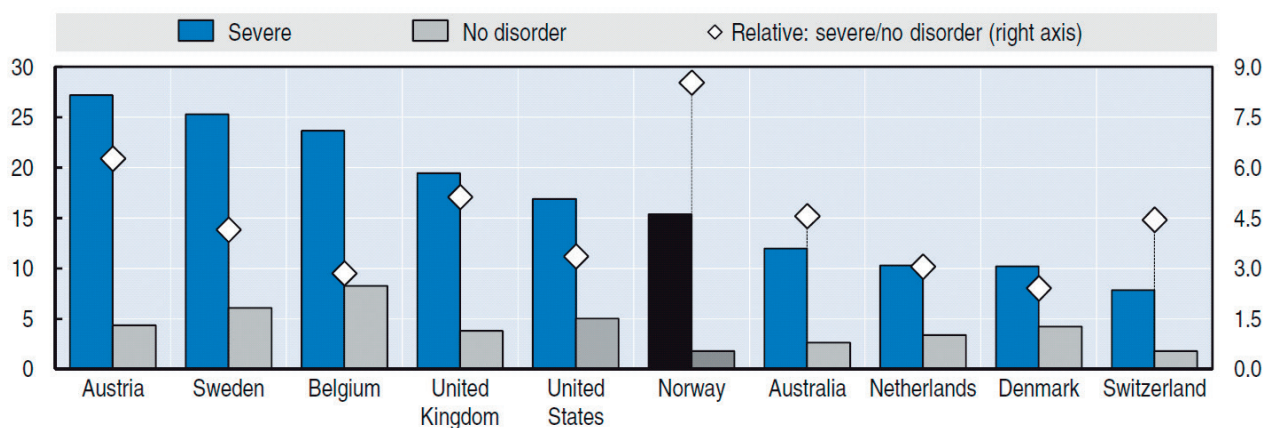
Kilde: NAV

Mens forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen omtrent er på nivå med det vi finner i andre vestlige land, viser undersøkelser at Norge relativt sett har størst andel personer med psykiske lidelser utenfor arbeidslivet (OECD 2013). Figur 8.4 viser arbeidsledighetsraten i ti ulike land blant personer med alvorlig psykisk lidelse (blå søyle; prosentandel på venstre akse) og blant personer uten psykisk lidelse (grå søyle; prosentandel på høyre akse).

I Norge var arbeidsledigheten 15 prosent blant de med alvorlig psykisk lidelse (tall for 2008), og rundt 2 prosent blant de uten psykisk lidelse. Forholdstallet mellom disse to (rutersymbolet i figuren) er klart høyest i Norge med 8,8.

Økende bruk av trygdeytelser på grunn av psykiske lidelser og plager er et fellestrekk for de fleste land i Europa, og det er ingen tegn til at denne utviklingen

Figur 8.4. Arbeidsledighetsrate blant personer i yrkesaktiv alder med og uten alvorlig psykisk lidelse (prosent) og relativ forskjell. Tall for slutten av 2000-tallet



Kilde: OECD

skal stoppe. Utviklingen i Norge har vært særlig bekymringsfull for midlertidige ytelser av typen arbeidsavklaringspenger, der en økende andel er personer under 30 år og med psykiske problemer (Bragstad og Sørbø 2014). Dette er en gruppe som i fremtiden vil trenge økt innsats fra NAV sin side.

Flere unge uføre

Mens tallet på uføretrygdde eldre har vist en nedadgående trend, har utviklingen blant unge voksne gått motsatt vei. I løpet av de siste 10 årene har tallet på uføretrygdde under 30 år økt med 87 prosent (6 400 personer). I samme periode vokste denne delen av befolkningen med 22 prosent (NAV 2016). Medisinske faktorer er en av årsakene. Siden 1970-tallet har tallet på unge personer som får uføretrygd før de fyller 24 år økt (Brage og Thune 2008), og noe av økningen skyldes at flere for tidlig fødte barn overlever. I voksen alder har disse barna økt forekomst av nevrologiske og psykiske senfølger, og de som har betydelig nedsatt arbeidsevne har behov for hel eller gradert uføretrygd. De som har mindre omfattende senfølger trenger tilrettelagt arbeid og andre støtteordninger for å holde seg i arbeid. Med ytterligere medisinske framskritt vil denne utviklingen fortsette.

Færre uføretrygdde med muskel- og skjelettsykdommer

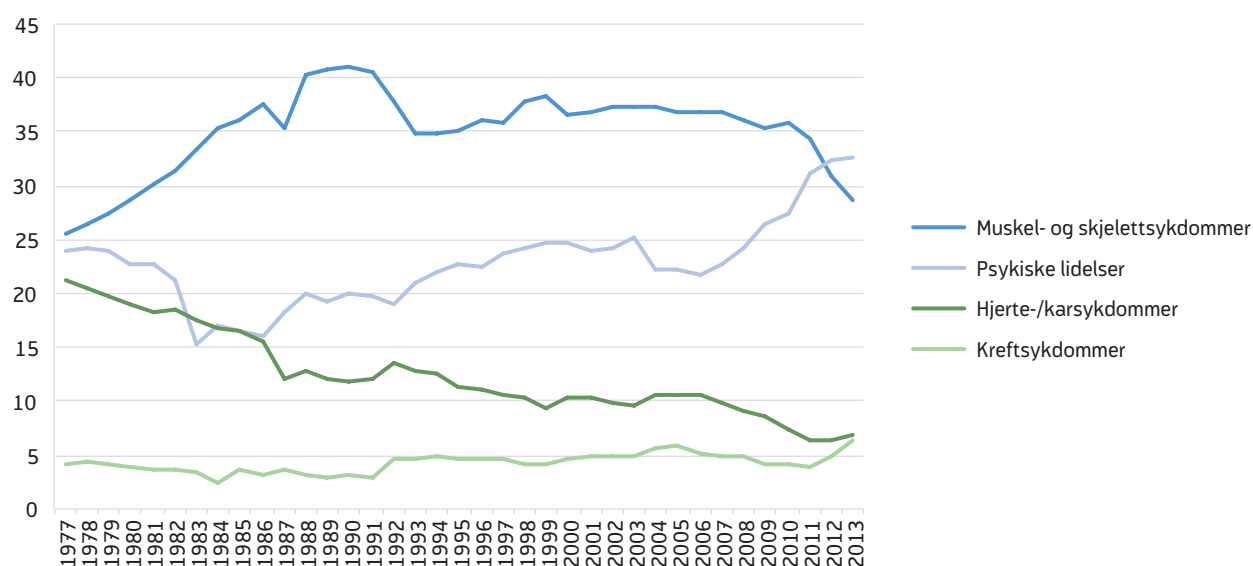
Siden begynnelsen på 1990-tallet har det vært nedgang i andelen med muskel- og skjelettsykdommer blant personer med helserelaterte trygdeytelser (Brage m.fl. 2010). Blant uføretrygdde har andelen med muskel- og skjelettsykdommer sunket fra 41 prosent i 1991 til 29 prosent i 2013 (figur 8.5). For sykefravær og arbeidsavklaringspenger har det også vært en nedgang, men her er muskel- og skjelettsykdommer fortsatt den vanligste årsaken.

Sterk nedgang i hjerte- og karsykdommer

Siden begynnelsen av 1980-tallet har det vært meget sterk nedgang i antall personer som er uføretrygdet på grunn av hjerte- og karsykdom. I 1977 sto denne sykdomsgruppen for over 20 prosent av alle nye tilfeller av uføretrygd, mens den i 2013 kun utgjorde i overkant av 5 prosent (figur 8.5).

Nedgangen skyldes det som i folkehelsesammenheng kalles «den kardiovaskulære revolusjonen». Fra 1970-tallet har den medisinske og kirurgiske behandlingen av hjerteinfarkt og hjerneslag blitt mer aktiv og effektiv, og de forebyggende tiltakene mot hjerte- og karsykdommer har fått økt gjennomslag (først og

Figur 8.5. Diagnosefordeling av nye uføretrygdde 1977–2013. Prosent



Kilde: NAV

fremst kampanjer og lovgivning mot røyking). Antall nye tilfeller med hjerteinfarkt i Norge er rimelig stabilt på om lag 15 000 per år, mens dødeligheten i hjerteinfarktsykdom for personer i alderen 45–64 år har gått ned med 85 prosent siden 1970 og ser ut å gå ytterligere ned (Graff-Iversen m.fl. 2015). For hjerneslag, som er den andre store årsaken til dødelighet, har nedgangen i aldersgruppen 45–64 år også vært betydelig og har blitt mer enn halvert siden 1970. Antallet nye tilfeller er 13 000 per år, men de fleste forekommer i aldersgruppene over 67 år.

Vi kan regne med fortsatt nedgang dødeligheten for hjerte- og karsykdommer de nærmeste årene. Selv om flere overlever og mange får tilbake sin tidligere arbeidsevne, er det fortsatt en del personer som har redusert helse som senfølge.

Økt forekomst av kreft, men lavere dødelighet

Forekomsten av kreft har økt siden 1950-tallet. I perioden 2005–2009 fikk rundt 26 000 personer kreft hver år, sammenlignet med 8 000 i perioden 1957–61 (Folkehelseinstituttet 2014b). De fleste er over 70 år, men hvert år rammes også rundt 8 000 personer i yrkesaktiv alder (Gudbergsson og Dahl 2009).

Til tross for den betydelige økningen har dødeligheten holdt seg ganske konstant siden 1950-tallet. At forekomsten har økt fram til i dag, samtidig som dødeligheten er stabil eller svakt fallende, innebærer at flere overlever sykdommen eller dør av andre årsaker. Leveutsiktene ved enkelte kreftformer har blitt betydelig bedre. Det har vært en beskjedent økning i andelen med kreftdiagnose i tilgangen av nye uføretrygdde siden 1977 (figur 8.5). Flertallet av de som får kreftsykdom gjenvinner arbeidsevnen. Mellom 5 400 og 6 700 av de 8 000 yrkesaktive som får kreft hvert år kommer helt eller delvis tilbake i arbeid (Gudbergsson og Dahl 2009).

Sammensatte helseproblemer blant innvandrere

Det er gjort få registerbaserte studier om helsen blant innvandrere i Norge. Det er en overhyppighet av psykiske plager i innvandrerbefolkningen, men ellers rår det usikkerhet om forekomsten av sykdommer og innvandrernes bruk av helsetjenester og NAV-tjenester (Folkehelseinstituttet 2014a). Systematiske

oversikter fra andre land viser at barn og voksne med fluktbakgrunn har sammensatte helseproblemer med mye større grad av post-traumatisk stresslidelse, depresjon og angst enn andre (Fazel m.fl. 2005). Mange er antagelig underbehandlet. Den store variasjonen i helseproblemer og de sammensatte vanskene er krevende for NAV. Det er usikkert om NAVs veiledere har tilstrekkelig kompetanse på minoritetshelse.

Medikalisering og endret sykdomsoppfatning

I dag har de fleste som står utenfor arbeidslivet i Norge en helserelatert ytelse, ikke dagpenger eller sosialhjelp. De siste 20 årene har fordelingen mellom de ulike ytelsene endret seg kraftig. I 1992 var det dobbelt så mange personer på dagpenger som på attføringspenger og rehabiliteringspenger, mens forholdet i 2012 var stikk motsatt. Da var det 3–4 ganger så mange personer på arbeidsavklaringspenger som på dagpenger (Fevang m.fl. 2015). Den tydelige dreiningen mot helserelaterte ytelser kan ikke skyldes endringer i folkehelsen. Den har holdt seg stabilt god (Folkehelseinstituttet 2014a).

Det er mulig at flere kommer inn på helserelaterte ytelser på grunn av endringer i synet på sykdom, plager og uhelse – økt medikalisering av sosiale og arbeidslivsrelaterte vansker. Dette kan ha blitt forsterket av nye utredningsmetoder i helsetjenesten som i større grad enn tidligere har avdekket sykdom. Dette har vært tydeligst i psykiatrien der sykdommer som ADHD, Aspergers syndrom og lettere angsttilstander er blitt mye vanligere siden 1990-årene (Brage og Thune 2008). Det er også mulig at bruken av arbeidsevnevurderinger for deltakere i kvalifiseringsprogrammet har ført til at flere psykiske lidelser diagnostiseres blant unge sosialhjelpsmottakere (Kann m.fl. 2016).

Regelverket har også hatt stor betydning for utviklingen, blant annet er det strengere inngangsvilkår til dagpenger enn til arbeidsavklaringspenger og sykepenger. For store grupper unge er det lettere å få arbeidsavklaringspenger enn dagpenger. Kann m.fl. (2016) finner at dette har gitt økt tilstrømming til arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tidligere ordningene. Schreiner (2016) finner at

dreiningen har gitt svakere arbeidstilknytning og økt risiko for uføretrygd for personer i gråsonen mellom arbeidsledighet og et helseproblem. Uten endringer i regelverk og ytelser vil dreiningen mot flere på helserelaterte ytelser sannsynligvis fortsette. Det vil føre til enda flere unge på arbeidsavklaringspenger.

Behov for regelendringer og mer samarbeid på tvers

Det er sannsynlig at psykiske lidelser fortsatt vil øke som årsak til helserelaterte ytelser de nærmeste årene. Blant unge er disse lidelsene helt dominerende. Tiltak for denne gruppen krever ofte omfattende samarbeid med den psykiske helsetjenesten.

Vi kan regne med fortsatt nedgang i nye uføretrygdede på grunn av hjerte- og karsykdommer. Det vil antakelig bli økt behov for graderte ytelser, både kortvarige og varige.

I et femårsperspektiv er det sannsynlig at flere vil få kreft, men at en høyere andel også vil overleve, slik at dødeligheten i befolkningen vil holde seg uforandret. Når flere overlever kreft, vil det gi økt sykefravær og økt bruk av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Utviklingen kan også medføre økt behov for graderte ytelser. Flere med delvis redusert arbeidsevne, vil kunne gi økte forventninger til mer individuell behandling og mer tilrettelegging.

For å motvirke økt medikalisering og dreining mot økt bruk av helserelaterte ytelser må NAV legge mer vekt på ressurser og arbeidsevne enn diagnose. Dette vil kreve mer målrettet oppfølgingsinnsats uavhengig av diagnose og ytelse, samt at NAV må jobbe for regelverksendringer som understøtter dette. Det vil også gi behov for mer samhandling på tvers, særlig med helse- og utdanningssektoren.

9. Politiske trender

Som omtalt i kapittel 7.2 kom nedskaleringen av oljeindustrien og reduserte inntekter til statskassen raskere på oss enn ventet. Å innfri togradersmålet kan også være krevende for en oljeøkonomi. Automatisering som kan gi bortfall av en tredel av dagens jobber vil gi stor omstilling og mange som skifter jobb. Norges åpne økonomi er avhengig av betydelig internasjonal handel. Utviklingen av nye og eksisterende frihandelsavtaler er for tiden uviss. Norge må uansett ventes å fortsette som en del av det europeiske arbeidsmarkedet. Tilstrømmingen av flyktninger ga varsko om å sikre arbeidsdeltakelse blant flyktninger. Demografiske, økonomiske, klimatiske og politiske forhold gir i sum en betydelig interesse i Nord-Afrika og Midtøsten for å komme til Europa og Norge. Dette vil sette farge på hvordan arbeids- og velferdspolitikken utvikles videre.

I første omgang venter vi at det vil legges vekt på å sikre inntektsgrunnlaget for å kunne opprettholde velferdsstaten. Dette krever høy yrkesdeltakelse og et velfungerende arbeidsmarked. Erfaringene viser at betydelig omstilling gir økt risiko for at arbeidstakere faller ut av arbeidsmarkedet. Det vil være sentralt å sikre individer gjennom økonomisk sikkerhetsnett, kobling av ledige stillinger og kompetanse samt rekvalifisering, med andre ord en aktiv arbeidsmarkedspolitik. Dette gir grunnlag for å anta at hovedlinjene i arbeids- og velferdspolitikken vil videreføres fram mot 2030. Summen av samfunnsendringer vil imidlertid innebære behov for endring av innhold og innretning i for eksempel de arbeidsrettede tiltakene og NAVs arbeidsmåte.

9.1 Arbeidsmarkedspolitikken må tilpasses et arbeidsmarked i endring

Arbeidsmarkedspolitikken vil måtte tilpasses effektene som delingsøkonomi og automatisering har på arbeidsmarkedet, blant annet den mulige veksten i antall selvstendig næringsdrivende og antatt jobbdestruksjon/jobbskaping. Omfattende automatisering kan føre til økt ledighet og overskudd av arbeidskraft i perioder (se kapittel 7.2). Fortsatt høy sysselsetting

og likevekt mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet vil kreve at offentlig sektor legger til rette for omstilling og nyskaping, rekvalifisering og flytting av arbeidskraft. Det blir nødvendig å styrke sammenhengen mellom utdanning/kompetanseutvikling og produktivitetsvekst/økonomisk vekst.

Vi venter at det vil være stor grad av enighet om en aktiv arbeidsmarkedspolitik som rekvalifiserer arbeidsledige til nye jobber. Innretningen og omfanget av arbeidsmarkedspolitikken må tilpasses effektene av automatiseringen og delingsøkonomien. Å sikre at arbeidssøkere har relevant kompetanse som forsvaret relativt høye minstelønninger vil være vesentlig. Alternativet vil være å øke bruken av kombinasjoner av lønn og tilskudd/trygd utformet slik at arbeidssøkeren og arbeidsgiveren har klare insentiver til å øke lønnsandelen. Det kan også være aktuelt å endre arbeidsmarkedspolitikken virkeområde, både i retning av å tydeligere understøtte bedrifter i omstilling og å gi enkeltindivider større mulighet til selv å rekvalifisere seg uavhengig av NAVs tiltak. NAV kan få en dirigentrolle på arbeidsmarkedet, slik at flest mulig spiller sammen for et best mulig resultat.

Årsverkene som går tapt på grunn av helseproblemer og mangel på ordinært arbeid vil fortsatt få betydelig oppmerksomhet. Vi kan vente økende vektlegging av at arbeid er godt for helsen. Dette kan øke forventningene til samarbeid mellom NAV og primær- og sekundærhelsetjenesten. Partnerskapet bør kunne utnyttes til etablering av felles tjenester i kommunen.

Arbeidsdeltakelsens betydning for integrering av innvandrere og velferdsstatens bærekraft vil ha høy prioritet, stille krav til NAVs arbeid på dette området og forutsette samhandling med andre. Avgrensning og samspill mellom utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken vil være sentralt, både for å sikre at flere ungdommer får formelle kvalifikasjoner som gir arbeid og for rekvalifisering av arbeidstakere gjennom livet (se også kapittel 7.2). Økende dokumentasjon av at blant annet lavinntekt/fattigdom og

uførhet kan gå i arv, vil også trolig gi økt vekt på ordninger og innsatser som går på tvers av sektorer. Dette vil stille krav til utvikling av NAVs egen tjenesteyting, men fremfor alt stille høyere krav til samhandling på tvers av sektorer. Samtidig kan vektlegging av innbyggerenes ansvar for eget liv øke forventningene til den enkeltes egeninnsats versus det offentlige og arbeidsgivernes ansvar.

Utforming og gjennomføring av arbeidsmarkeds-politikken vil sannsynligvis bli mer kunnskapsbasert og legge større vekt på effekter for brukere og arbeidsmarked. Ordinært arbeidsliv vil være den viktigste arenaen for (re)kvalifisering for arbeids-søkere. Lovpålegg for å sikre integrering er lite trolig. Det vil derfor kreve støtte til arbeidsgivere, økonomisk og praktisk for oppfølging av enkelt-brukere. En effektiv gjennomføring av dette krever avklaringer av NAV-kontorets rolle og hvordan tiltaksarrangører skal brukes.

9.2 Større vekt på at velferdsordningene understøtter arbeid

Med over en tredel av statsbudsjettets utgiftsside bundet til trygder vil det være diskusjoner om utformingen av ordninger og disponering av penger. Demografi, tilpasning til endringer i arbeidslivet og økonomisk bærekraft vil være vesentlige dimensjoner i diskusjonen. Endringer i trygdeordningene vil trolig gå mer i retning av omfordeling og arbeidsretting av dagens ordninger enn utvidelser. Produktivitet-kommisjonen (NOU 2016:3) tar for eksempel til orde for at helserelaterte trygdeytelser og sosialhjelp må bli mer aktivitetsorienterte ved innføring av aktivitets-krav, stoppunkter, avkortingsregler og troverdige sanksjoner. De peker også på at pensjonsreformen har gitt økt sysselsetting i privat sektor, og anbefaler endringer i pensjonsordningene i offentlig sektor som går i samme retning.

Diskusjoner om virkningene av ordningene og hvem som har størst behov vil komme. Det kan danne grunnlag for å omgjøre universelle ordninger til behovsprøvde, gjøre stønader til tjenester og i større grad utforme trygdeordninger slik at de kan brukes

til aktive tiltak som reduserer fremtidige utbetalinger. Økt behovsprøving vil kunne stå i motstrid til økt arbeidsretting av ytelsene, og vil også kunne øke kompleksiteten i saksbehandlingen.

Omstillingene i arbeidslivet kan føre til at større grupper blir stående varig utenfor arbeidslivet dersom blant annet arbeidsmarkedspolitikken ikke lykkes med å opprettholde høy sysselsetting. Dette vil gi diskusjoner om hvordan stønadene kan innrettes for å unngå fattigdom og ansvarsforholdet mellom staten og kommunene.

9.3 Høyere forventninger til digitalisering av offentlig sektor

Det vil være kontinuerlig høye forventninger til omfanget og tempoet i digitaliseringen av tjenestene i offentlig sektor. Føringer for politikken på dette feltet gis blant annet gjennom Digital agenda for Norge (Meld. St. 27 2015–2016). Tjenester og ytelser skal i økende grad løses og gis digitalt. Kunde- og rettighetsorientering øker kravene til tilpasning av tjenestene og innsyn i beslutnings-grunnlaget. Forventningen om sømløs offentlig forvaltning og gode brukerreiser (se kapittel 5) krever økt samhandling mellom operative enheter. Digitalisering vil medføre behov for utvikling av alle NAVs områder, også for politikk, etikk, regler og styringsmekanismer. Svakere statsfinanser kan innebære at effektiviseringsgevinstene ved digitalisering i større grad inndras.

Utviklingen vil for øvrig være preget av to evige dilemmaer i forvaltningspolitikken: Sektoransvar/samhandling, og sentralt/lokalt. Det vil legges større vekt på utforming av politikk og tjenester på tvers av sektorer som NAV, integrering, helse og utdanning. Graden av desentralisering vil avhenge av størrelsen på kommunene fremover. Uavhengig av kommune-reformen må vi regne med at det før 2030 vil komme diskusjoner om NAV-konstruksjonen, både partnerskapet som sådan og ansvarsdelingen. Et viktig premiss vil være at det forvaltningsnivået som har virkemidlene, må bære risikoen om en ikke lykkes.

10. To alternative framtidsbilete for arbeidsmarknaden

Planar og strategiar byggjer ofte på det vi meiner er den mest sannsynlege utviklinga, og dette gjeld også omverdensanalysen for NAV. På nokre områder er det prognoser vi kan legge til grunn med relativt stor sikkerheit. På andre områder er det stor usikkerheit, og vanskelegare å uttale seg om korleis situasjonen vil vere om 10–15 år. Det einaste som er sikkert om framtida er uansett at vi ikkje veit nøyaktig korleis den skal sjå ut. Det er difor viktig å ikkje planlegge og innstille seg på ei utvikling som ikkje kjem til å skje, eller som kunne vore unngått. I dette kapitlet er

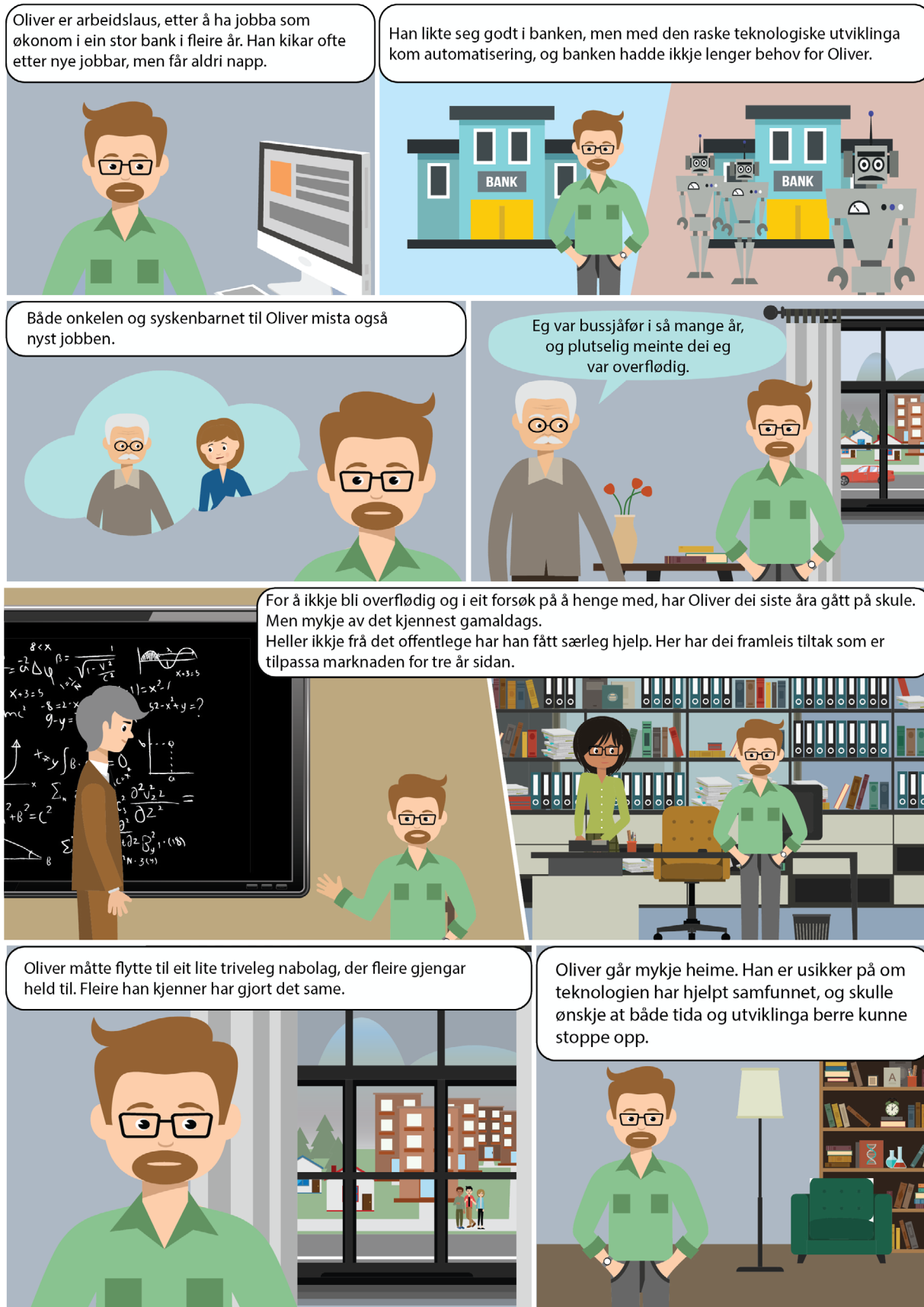
føremålet å utforske denne usikkerheita ved å sjå for seg ulike scenario, og på den måten å vise spennvidde i korleis framtida kan sjå ut.

Figur 10.1 oppsummerer kva som har skjedd i to framtidsbilete for arbeidsmarknaden 20 år fram i tid. I tillegg er kvart framtidsbilete fortald gjennom to fiktive personhistorier, framstilt i kvar sin teikneserie (figur 10.2 og 10.3). Skildringane i dei to bileta er i stor grad henta frå innspel i workshopane, saman med relevant forskning og offentleg debatt om temaet.

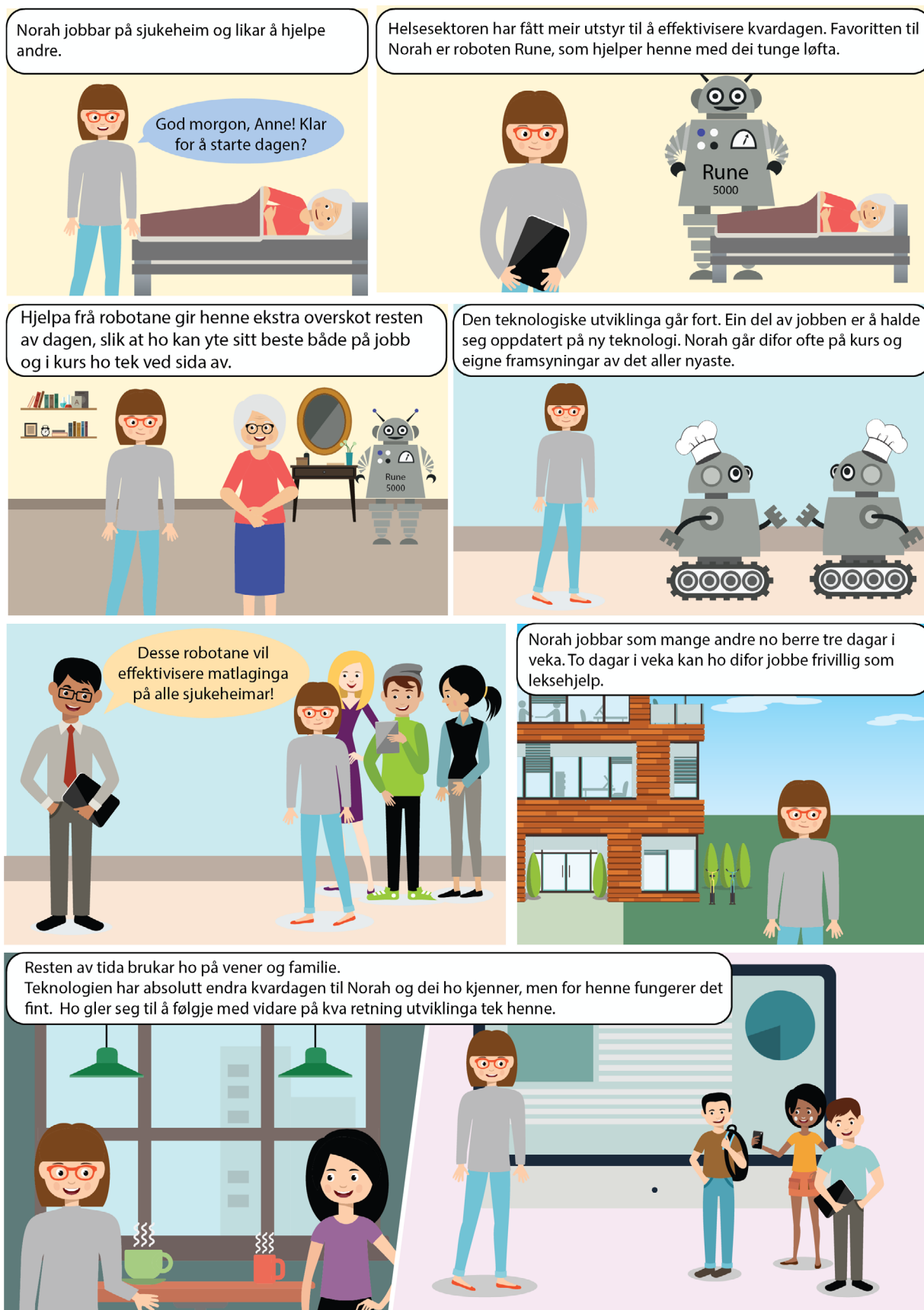
Figur 10.1. 20 år har gått – to scenario



Figur 10.2. Robotane kjem



Figur 10.3. Teknologioptimisten



Referanseliste

- Bessen, James (2016) *How computer automation affects occupations: Technology, jobs and skills*. Law & Economics Working Paper No. 15–49. Boston: Boston University school of Law.
- Bjørnstad Roger, Maja Tofteng, Fernanda Winger Eggen og Rolf Røtnes (2016) «*Scenarioanalyse – framtidig kompetaseetterspørsel i Norge*». Rapport nr. 49/2016. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Blackrock investment institute (2014) *Interpreting innovation: Impact on productivity, inflation & investing*. London: Blackrock investment institute.
- Brage Søren, Jon Petter Nossen, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2012) «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 24–37.
- Brage, Søren, Camilla Ihlebæk, Bård Natvig og Dag Bruusgaard (2010) «Muskel- og skjelettlidelser som årsak til sykefravær og uføreytelser». *Tidsskrift for Den norske Legeforening*, 2010, 130: 2365–68.
- Brage, Søren og Ola Thune (2008) «Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006». *Arbeid og velferd*, 3/2008, 28–36.
- Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014) «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*. 1/2014, 51–63.
- Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics* 24, 137–150.
- Bye, Thorstein og Helge Næsheim (2016) «Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen». *Økonomiske analyser*, 4/2016, 48–52.
- Dapi, Bjørn, Hege Marie Gjefsen, Victoria Sparrman og Nils Martin Stølen (2016) *Education-specific labour demand in Norway in times of transition*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Difi (2015) *Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener brukerne?* Difi-rapport 2015:6. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Ekeland, Anders, Mika Pajarinen og Petri Rouvinen (2015) *Computerization and the future of jobs in Norway*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Ekren, Rachel (2014) «Reproduksjon av høyere utdanning?» *Samfunnsspeilet*, 5/2014.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2016) «Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004–2014». Rapporter 2016/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- EUROSTAT (2016) *Income and living conditions database*. Luxembourg: European Comission. Tilgjengelig fra: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (Hentet: 6.4.2016).
- Fazel Mina, Jeremy Wheeler og John Danesh (2005) «Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: a systematic review». *Lancet*, 365(9467), 1309–14.
- Fevang, Elisabeth Inés Hardoy og Knut Røed (2015) «Temporary disability and economic incentives». *Economic Journal* [under publisering].
- Friberg, Jon Horgen og Olav Elgvin (2014) *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.
- Folkehelseinstituttet (2014a) *Folkehelse rapporten 2014*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Folkehelseinstituttet (2014b) *Fakta om kreft – forekomst og dødelighet*. Tilgjengelig fra: www.fhi.no/artikler/?id=70807 (Hentet: 31.1.2014).

Forskningsrådet (2016) *Store satsinger 2016*. Tilgjengelig fra: www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Norske_forskningsprioriteringer_i_2016/1254002535630/p1174467583739 (Hentet: 19.11.2016).

Gartner (2016) *Gartner highlights top 10 strategic technologies for government in 2016*. Tilgjengelig fra: www.gartner.com/newsroom/id/3360317 (hentet: 13.11.2016).

Gjefsen, Hege Marie, Trude Gunnes og Nils Martin Stølen (2014) *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. Rapporter 2014/31. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Graff-Iversen, Sidsel, Randi Selmer, Aage Tverdal og Hanne Hånes (2015) *Hjerte- og karsykdommer – faktaark med helsestatistikk*. Tilgjengelig fra: www.fhi.no/artikler/?id=70806 (Hentet: 13.11.2016).

Gudbergsson Sævar B. og Alv. A. Dahl (2009) «Hvordan greier kreftpasienter seg i arbeidslivet?» *Tidsskrift for Den norske Legeforening*, 2009, 129:1116–17.

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

Innovasjon Norge (2016) *Smarte samfunn. Drømmeløftet 2016*. Oslo: Innovasjon Norge.

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

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

Klouman, Cathrine (2015) *Digitalisering 2.0*. Hentet fra: www.dataforeningen.no/digitalisering-2-0.5787620-185717.html (Hentet: 13.11.2016).

Langeland, Stein, Eva Herud og Silje Ohrem (2014) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 2014:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd*, 3/2016, 131–150.

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

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

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

NAV (2016) *Utviklingen i uføretrygd per 30. juni 2016*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uføretrygd+-+statistikk/Uføretrygd> (Hentet: 27.9.2016).

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

NOU (2011:11) *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Departementenes servicesenter.

NOU (2015:13) *Digital sårbarhet – sikkert samfunn. Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

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

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

NyAnalyse (2015) *Seniorer i arbeid. Bærekraft ved ulike scenarier for arbeidsdeltagelse*. Oslo: Ny Analyse.

OECD (2011) *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. Paris: OECD.

OECD (2013) *Mental Health and Work: Norway*. Paris: OECD.

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

Sandvik, Lene (2015) *Risiko for fattigdom og sosial eksklusjon – EU-SILC. Fortsatt få fattige og sosialt ekskluderte i Norge*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-fa-fattige-og-sosialt-ekskluderte-i-norge> (Hentet: 7.5.2015). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Schreiner, Ragnhild C. (2016) *Unemployed or disabled? The effects of medicalizing youths by granting temporary disability benefits*. Working paper. Tilgjengelig fra: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EAAE-SEM2016&paper_id=2597 (Hentet 11.11.2016).

SSB (2014) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet> (Hentet: 29. august 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015a) *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2014*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus> (Hentet: 4.4.2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015b) *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2014*. Statistikkbanken, tabell 09 679. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/tabell/09_679 (Hentet: 27. september 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016a) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016b). *Kommunale boliger, 2015*. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/kombolig_kostra/ (Hentet: 29.8.2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Sørbø, Johannes og Kari-Mette Ørbog (2013) «Hvilke rekrutteringskanaler benytter bedriftene?» *Arbeid og velferd*, 2/2013, 39–44.

Sørvoll, Jardar og Aarset, Monica Five (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. NOVA Rapport 12/2015. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

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

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

Tidligere publiserte rapporter fra NAV

NAVs rapportserie

2/2016 Utviklingstrekk i folketrygden 2015

1/2016 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2015

1/2015 Hva gjør brukerne etter NAV? Oppfølgingsundersøkelsen 2014

3/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2014

2/2014 Omverdensanalysen 2014

1/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013

3/2013 Unges tilknytning til arbeidslivet

2/2013 Gradert sykmelding

1/2013 Arbeid eller alderspensjon? En studie av hvilke faktorer som påvirker seniorers beslutning om å fortsette i jobb.

1/2012 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012

3/2011 Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere

2/2011 Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet

1/2011 Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger

1/2010 Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn. En studie av årskullene 1998–2008 og deres foreldre.

3/2009 Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring

2/2009 Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon

1/2009 Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrene i Norge?

5/2008 Hva skjer etter avsluttet arbeidssøkerperiode? Overlevelsesanalyse av arbeidssøkere i en oppgangs og en nedgangskonjunktur

4/2008 Geografisk variasjon i uførepensjonering 1997–2004

3/2008 Kven går av med AFP?

2/2008 Tidligere arbeidssøkere ett år etter NAV. En oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved NAV høsten 2006

1/2008 Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?

5/2007 I arbeid etter rehabilitering og attføring?

4/2007 Hva foregår på legekantorene? Konsultasjonsstatistikk for 2006

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

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

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

1/2006 Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i barnebidragssaker

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

TRYKK: 07 Media – 07.no
ISBN 978-82-551-2432-0

