// Rapport 5 // 2025

Navs omverdensanalyse 2025–2035

Samfunnstrender og konsekvenser for Nav

ISBN 978-82-551-2552-5
ISSN (online): 1891-005X

Innholdsfortegnelse

English summary **7**

Main findings from the Horizon Scan *7*

Summary *8*

Population growth slows – ageing and centralisation continue 8
Labour shortages improve chances of inclusion 9
Improved public health, but uncertainty over living conditions and health-related benefits 10
Finding the right balance between digitisation and in-person communication 13
Artificial intelligence (AI) will play a key role in Nav's future 15
Global uncertainty – changed priorities and stronger focus on public security 15
Nav's competence needs are affected by societal change 16
What if? Where are we in 2035? 17

1 Hovedpunkter i omverdensanalysen **19**

2 Sammendrag **20**

2.1 Befolkningsveksten avtar – aldring og sentralisering fortsetter *20*

2.2 Mangel på arbeidskraft, gode vilkår for inkludering *21*

2.3 Bedre folkehelse, men usikkerhet om levekår og helserelaterte trygdeytelser *22*

2.4 Balanse mellom digitalisering og menneskemøter *24*

2.5 Kunstig intelligens (KI) vil ha en sentral rolle for Nav *26*

2.6 En usikker verden – endrede prioriteringer og styrket beredskap *26*

2.7 Navs kompetansebehov påvirkes av samfunnsendringene *27*

2.8 Hva om? Hvor er vi da i 2035? *28*

3 Framtidshistorier **30**

3.1 Hva om utenforskapet blir redusert og det blir bedre levekår? *31*
Godt samarbeid på tvers gir resultater 31
Oppsummering 31
Framtidshistorien 31

3.2 Hva om utenforskapet øker og levekårene svekkes? *32*
Mislykket integrering og mobilitet gir mistillit og pessimisme 32
Oppsummering 32
Framtidshistorien 32

3.3 Hva om brukernes forventninger til persontilpassede tjenester øker? *34*
Overbelastet skreddersøm 34
Oppsummering 34
Framtidshistorien 34

3.4 Hva om brukerne i økende grad foretrekker standardløsninger? *34*
Gode standardløsninger, målrettet oppfølging 34
Oppsummering 35
Framtidshistorien 35

3.5 Hva om det offentlige ikke klarer å henge med i teknologiutviklingen? *36*
Teknologisk etterslep i det offentlige 36

Oppsummering 36
Framtidshistorien 36

3.6 Hva om offentlig sektor er i front med å ta i bruk ny teknologi? *36*
Offentlig sektor i førersetet på digital utvikling 36
Oppsummering 37
Framtidshistorien 37

4 Innledning 38

5 Demografi 40

Kapittelsammendrag: Aldring, sentralisering og usikker innvandring 40

5.2 Befolkningsveksten avtar – fortsatt sterk aldring *40*
Navs demografiverktøy 41
Vi blir stadig eldre 42

5.3 Forsørgerbyrden øker – bør vi være bekymret? *44*

5.4 Usikker utvikling i innvandringen *45*
Nav kan få flere ressurskrevende saker i framtiden 47
Ukrainske flyktninger påvirker flyttestatistikken 47

5.5 Sentraliseringen fortsetter *48*

5.6 Trendene med størst usikkerhet *50*

6 Arbeidsmarkedet 52

Kapittelsammendrag: Mangel på arbeidskraft og endringer i kompetansebehov 52

6.2 Innledning *53*

6.3 Høy andel sysselsatte i Norge, men også mange utenfor arbeid og utdanning *53*

6.4 Høyest ledighet blant de med lite utdanning *55*

6.5 Økende mangel på arbeidskraft *56*

6.6 Stadig flere høyt utdannede, økende mangel på helsepersonell *58*
Globale endringer i kompetansebehov 62

6.7 Teknologi endrer arbeidsmarkedet *62*

6.8 Konsekvenser av det grønne skiftet *66*

6.9 Grønne initiativer *67*
Havvind 67

6.10 Svakere vekstutsikter internasjonalt *68*
Scenario 1: Retur til status quo 70
Scenario 2: Vedvarende tollbarrierer, uten videre eskalering 70
Scenario 3: Eskalerende handelskrig og global resesjon 71

6.11 Trendene med størst usikkerhet *71*

7 Brukerforventninger 73

Kapittelsammendrag: Enklere og sammenhengende tjenester, langsiktig oppfølging 73

7.2 Innledning *73*
Hva er brukerforventninger? 74
Metode og framgangsmåte 74

7.3 Overordnede trender og utviklingstrekk mot 2035 ..... *74*
Digitale tjenester og ny teknologi: Barrierer og muligheter 74
Sammensmelting av det fysiske og digitale 77

Et digitalt generasjonsskifte? 77

7.4 Felles forventninger: Personbrukere og arbeidsgivere 78
Sammenhengende tjenester på tvers av det offentlige 78
Mer målrettet inkludering i arbeidslivet 79

7.5 Personbrukere – tilpassede tjenester og medvirkning 81
Persontilpassede tjenester 81
Medvirkning på alle nivåer 82

7.6 Arbeidsgivere – et proaktivt Nav som kjenner behovene 82
Et proaktivt Nav som tilrettelegger for inkludering 82
Et Nav som følger opp og forebygger sykefravær 84

7.7 De mest usikre forventningene 85

8 Digital teknologi 86

Kapittelsammendrag: Sentral rolle for kunstig intelligens i tjenesteutvikling og for å lette arbeidshverdagen 86

8.1 Innledning 87

8.2 Teknologiske trender mot 2035 87

8.3 Kunstig intelligens og generative modeller 88
Begreper innen KI 88
Hva betyr det for Nav? 92
Navs KI-strategi 92
Anvendelser av generative modeller i Nav 93

8.4 Blandet virkelighet 95

8.5 Digital sårbarhet 96
Desinformasjon og påvirkning 96
Svindelforsøk 97
Phishing 97
Cyberangrep og -motstandskraft 98

8.6 Hvordan utvikle gode digitale løsninger? 98
Finansiering og kompetanse 98
Et digitalt Nav for alle? 99

8.7 Trender og bevegelser i digitaliseringspolitikken og rettsutviklingen 100
Fortsatt høy politisk digitaliseringsiver i offentlig forvaltning 100
Rettslige rammer for den digitale utviklingen? 102
Geopolitiske dimensjoner 103
Grønn og bærekraftig digitalisering? 105
Klimaavtrykket til Navs applikasjoner 106

8.8 Trender med størst usikkerhet 106
Teknologitrender med indirekte betydning for Nav 106
Teknologitrender med direkte betydning for Nav 108

9 Økonomiske levekår 110

Kapittelsammendrag: Innvandring, integrering og økonomisk utvikling viktigst for behovet for sosiale tjenester 110

9.2 Innledning 111
Definisjoner 112

9.3 Stor vekst i realinntekten til husholdningene på lang sikt - stagnasjon det siste tiåret 113
Alderspensjonister har størst økning i realinntekt, mottakere av trygdeytelser og sosialhjelp minst 114

9.4 Boligprisvekst og gjeldsgrad ... 116

9.5 Trang økonomi og økonomiske problemer ... 118
Levekårsundersøkelsen og vekter ... 120

9.6 Mindre andel med stram økonomi i Norge enn i EU ... 122

9.7 Boligpolitikk og midlertidig botilbud ... 123

9.8 Hva innebærer det å ha dårlig råd i Norge? ... 125

9.9 Blir det flere sosialhjelpsmottakere med høy rente og sterk prisvekst? ... 127

9.10 Antall nyankomne flyktninger har størst påvirkning på sosialhjelpstallene ... 130

9.11 Politiske tiltak for å utjevne forskjeller ... 134
Vil flere unge få lav inntekt og motta sosialhjelp fordi «fattigdom går i arv»? ... 134
Politiske tiltak mot dårlige levekår ... 135

9.12 Scenarioer fram mot 2035 ... 136
Scenario 1: Stabil økonomi med moderat reallønnsvekst (mest sannsynlig – lav økning i sosialhjelpsbehov) ... 136
Scenario 2: Økende arbeidsledighet og fortsatt høy rente (moderat til høy økning i sosialhjelpsbehov) ... 137
Scenario 3: Kraftig økonomisk tilbakeslag med boligprisfall og høy arbeidsledighet (lite sannsynlig – sterk økning i sosialhjelpsbehov) ... 137
Scenario 4: Sterk økonomisk vekst (reduksjon i sosialhjelpsbehovet) ... 137

10 Helse ... 138

Kapittelsammendrag: Bedre folkehelse motvirkes av aldring ... 138

10.2 Innledning ... 139

10.3 Bedring av folkehelsen motvirkes av aldring ... 140
Levealderen fortsetter å øke, men mindre enn før ... 140
Svakere økning i forventede friske leveår ... 141
Koronapandemien er over, men har fortsatt påvirkning på folkehelsen ... 141
Kraftig reduksjon i sykdomsbyrden de siste tiårene ... 142
Psykiske lidelser og muskel-/skjelettlidelser har økt i liten grad ... 143
Aldring ventes å føre til at sykdomsbyrden øker svakt ... 143
... men synkende sykdomsbyrde i aldersgruppen 20–69 år ... 144
Noe økning ventes for kreft og muskel-/skjelettlidelser, men ikke psykiske lidelser ... 144
Lite dokumentasjon på økning i psykiske lidelser ... 145
Økte psykiske plager blant unge det siste tiåret ... 145
Sykdomsbildet kan endres brått ... 147
Betydelig sosial ulikhet i helse ... 147
Innvandreres helse ... 147

10.4 Navs arbeid på helseområdet påvirkes av mer enn bare helse ... 148
Ingen enkel sammenheng mellom sykdom og helserelaterte ytelser ... 148
Økning siden 2019 i andelen som mottar helserelaterte ytelser ... 149
Sykefraværet er fortsatt påvirket av koronapandemien ... 150
Store kjønnsforskjeller ... 150
Flere på helserelaterte ytelser når arbeidsledigheten er høy ... 151
Innvandrere mottar helserelaterte ytelser sjeldnere enn norskfødte ... 151
Færre mottakere blant innvandrerkvinner ... 152
Mottak av uføreytelser øker med antall år i Norge ... 153
Økt andel på helserelaterte ytelser blant dem under 30 år ... 153
Flere unge får helserelaterte ytelser grunnet psykiske lidelser og plager ... 155
Helserelaterte ytelser i et internasjonalt perspektiv ... 156
Høye sysselsettingsandeler for enkelte svake grupper ... 157
De helserelaterte trygdeytelsene i tiden framover ... 158

Konsekvenser av hevet pensjonsalder? ... 159

10.5 Tettere samarbeid med helsesektoren: metoder og utfordringer ... 159
IPS (individuell jobbstøtte) ... 161
HelseIArbeid ... 161
Forskning og kunnskapsutvikling ... 162

11 Politiske trender ... 164

Kapittelsammendrag: Velferdsstaten under press ... 164

11.2 Innledning ... 164

11.3 Internasjonale trender ... 165
Den globale demografiske utviklingen ... 165
Uro og kriser ... 165
Klima og miljø ... 166
Stormaktsrivalisering og proteksjonisme ... 166
Den politiske agendaen i EU ... 167

11.4 Utfordringer og muligheter for velferdsstaten fram mot 2035 ... 168
Virkemidler for en bærekraftig velferdsstat ... 168
Omstilling, kompetanse og inkludering ... 174

11.5 Beredskap og samfunnssikkerhet ... 180
Større vekt på forsvar, beredskap og sikkerhet ... 180
Cyberkriminalitet og hybrid krigføring er stadig økende trusler ... 180
Større fare for svindel og grensekryssende kriminalitet ... 181
Nav er godt rustet, men økt kompetanse og godt samarbeid blir viktig ... 181

11.6 Politiske konfliktlinjer og verdiendringer ... 182
Forsvar og energi har blitt viktigere – klima, sysselsetting og forskning mindre viktig ... 182
Verdiendringer i Norge: Velferdsmodellen under press? ... 184
Politiske konfliktlinjer med relevans for arbeids- og velferdspolitikken ... 185

11.7 Tillit og polarisering i Norge ... 186
Tillit smører samfunnsmaskineriet ... 186
Definisjon av tillit ... 186
Høy tillit til Nav blant brukerne ... 187
Fare for økt polarisering i Norge ... 187

11.8 Politiske trender med størst usikkerhet for Nav ... 188
Den internasjonale situasjonen ... 188
Sikkerhetssituasjonen ... 188
Regulering av kunstig intelligens ... 188
Polarisering og tillit ... 189

12 Omverdenen fra Nav-ansattes ståsted ... 190

Kapittelsammendrag: Aldring, digitalisering, KI og utenforskap viktigst for Nav-ansatte ... 190

12.2 Innledning ... 190
Kort om spørreundersøkelsen ... 191

12.3 Hvilke samfunnstrender kan ha størst innvirkning de neste ti årene? ... 191
Forskjeller mellom ulike deler av Nav ... 194
Usikkerhet om samfunnstrender ... 195
Ulike perspektiver på samfunnstrender ... 198

12.4 Omverdensanalysen og Navs prioriteringer ... 199

English summary

Main findings from the Horizon Scan

An ageing population will have considerable impact on Nav. The age group 67 years and over will account for four-fifths of the population growth by 2035. The need for assistive technology will increase, both because more seniors live at home for longer, and because more people are likely to need adaptations to remain in the labour force. We expect to see an increasing labour shortage, especially in health and care services. We also expect to see a shortage of qualified workers in industry, construction and trades. In addition, the technological development and a greener economy will likely lead to changes in the types of skills that are in demand. We expect that those who have not completed upper secondary school will increasingly become over-represented among those who do not work. Such a development will require Nav and its partners to shift its resources to focus more on competence-building and lifelong learning.

The population growth will be strongest in centralised areas, whereas we expect to see a population decline among people of working age in more than half of Norway's municipalities by 2035. This leads to considerable regional differences in the access to labour, and it will become more difficult to maintain good public services in all communities across the country. A continued development in favour of larger Nav offices with access to more expertise must be combined with high-quality digital services. Nav users expect predictable income protection, personalised and cohesive services and close follow-up with a long-term perspective. On the other hand, we also have to succeed in our efforts to simplify, automate and rationalise. We must strike a carefully considered balance between personal assistance and digitisation.

A new world order with considerable insecurity in international trade and geopolitics could lead to greater fluctuations and transitions in the labour market. Nav must be flexible and able to handle sudden changes and set-backs and must also be prepared for the risk of increased polarisation in society. Increased public spending on defence and public security could lead to changes in budgetary priorities. This comes in addition to the challenge of an ageing population leading to an increasing gap between public spending and income. Even so, Norway is well-placed to be able to maintain public welfare due to its high participation in the labour force and strong public economy.

An increased demand for labour will provide good opportunities to include more of the people who are currently not part of the labour force, many of whom have complex problems. Many refugees are not proficient in the Norwegian language or they lack other basic skills. Personalised education can help more people complete their education. We need to closely monitor the skills and expertise gap in the labour force, improve collaboration between Nav, health services, the education sector and local authorities, and we need to get employers more involved.

We expect that artificial intelligence (AI) will play a major role in digitisation. New opportunities include solutions that could ease the workload for employees, provide support in the decision-making process and in the assessment of follow-up needs, and improve recruitment services. AI could also contribute to new assistive technology and help promote universal design. In order to get the best value for money from new technology, we will likely need to discuss the legal framework, the need for more digitisation-friendly regulations, and how public IT development

should be managed and funded. Technology and global instability also increases risk, including the risk of privacy breaches, disinformation, cyber-attacks and national insurance fraud. Nav therefore must have the expertise and capacity required to develop efficient and safe digital solutions.

Summary

Population growth slows – ageing and centralisation continue

Norway's population is expected to increase, from 5.6 million in 2025, to 5.9 million in 2035. Immigration has played a major role in Norway's population growth in recent decades. We expect growth to slow in the years leading up to 2035. The growth in population will primarily be seen among the elderly. The population over 67 years old will increase by 24 percent, making up four fifths of the total population growth, whereas the number of children and young people will decrease. By 2035, we expect to have more people over 67 than under 18 in Norway. The working-age population (ages 20–66) is expected to increase by 3 percent. An increasing retirement age could contribute to a higher increase in the working-age population. The government has decided to gradually increase age limits in our pension system, but the effect will be moderate before 2035.

The population growth will be strongest in centralised areas, whereas the districts will see depopulation and an ageing population. Small municipalities will be dependent on immigration for their population growth, and future immigration is associated with considerable uncertainty. This could affect both the population growth as such, as well as the labour market and welfare services. More than half of Norway's municipalities could see a decrease in the working-age population (ages 20–66) by 2035. This Horizon Scan therefore presents a new demographics tool that will give Nav officers better insight into the local population.

Ageing will affect Nav, in that we will have more pensioners and increased demand for assistive technology, with estimated increases by 2035 of 28 and 26 percent, respectively. The processing of claims for and further management of old-age pensions is largely automatic. The number of international cases has increased, however, due to considerable immigration in recent decades. As communication with social security authorities in other countries is required, automation is limited in these types of cases, even if there is a potential for increased automation in the future. The introduction of the new early pension supplement, the so-called *slitertillegg* to old-age pensioners who start drawing pension at age 62–64 and who do not have employment income could also pose challenges for Nav's capacity in the pension area, depending on our success in automating this new scheme.

Healthy life expectancy in the Norwegian population has gone up, but not as much as the general life expectancy. While the need for assistive technology occurs later in life, ageing will contribute to increased demand. Seniors remain living at home longer, which also increases demand for adaptation and assistive technology. Ageing will become especially challenging in depopulation areas, with limited access to age-adapted housing. Technological advancements could contribute to reduced costs for some assistive technology, as well as increased selection and more options. In addition, a stronger focus on workplace inclusion could lead to increased demand for assistive technology due to advice and counselling on workplace adaptations for

people with disabilities. This means innovation and regulatory changes are needed to prevent capacity problems for Nav.

A population with more pensioners and fewer workers will lead to a bigger gap between expenses and incomes in the State Budget. In combination with the need for prioritisation between different public responsibilities, this will likely affect how much of the budget can be allocated to labour and welfare measures and schemes. At the same time, Nav is facing increased expectations for better occupational follow-up of multiple user groups. As a consequence of the need for more stringent prioritisation, we will likely see greater demand for a more efficient public sector and for documented effects of the services we provide. This could affect Nav's organisation, favouring larger units and consolidation of our professional communities. In addition, this development could emphasise the need for regulatory simplification, as well as better and more efficient models for collaboration across sectors and with employers and local authorities. Simplification, however, requires a break from the current trend of increased complexity to attain various specific objectives. We also expect to see policy discussions on changes in benefits, such as stronger activity requirements, restrictions in benefit levels, more stringent qualification requirements and changes in benefit structure, as well as discussions of the scope of Nav's service offering and active labour market policies.

Labour shortages improve chances of inclusion

Norway has high employment rates and low unemployment compared to most other countries. We do, however, have a considerable share of the population that is not part of the labour force or pursuing an education, especially for health-related reasons. Lower educated people are over-represented among the unemployed and others outside the labour force, and we expect this to become even more prevalent by 2035. The government has defined a goal to increase employment rates in the 20–64 age group, from 80.5 percent in 2023 to 82 percent in 2030 and 83 percent by 2035. Labour shortages will yield better opportunities for workplace inclusion in the years to come.

Even if we succeed in helping as many as possible of those currently outside the labour force to find employment, our ageing population will still cause labour shortages. This will become a challenge for our country as a whole, but the situation will be especially dire in less centralised areas. This includes recruitment to Nav and our local partners and may increase expectations for local collaborations to maintain high-quality services. Norway needs migrant workers, especially from the EU. Competition for these workers has increased and will continue to increase in the years to come. Employment immigration has gone down by approx. 40 percent since its peak in 2011, and it is expected to continue to decrease. The EU is implementing measures to attract skilled labour from countries outside the EU/EEA. This could challenge Norway's ability to compete for these talents and could lead to Norway implementing similar measures.

Heading toward 2040, the demand for labour, especially in the health sector, will increase due to our ageing population. The number of people who pursue an education in healthcare is not high enough to meet this considerable demand. By 2040, we expect to see a shortage of 30,000 nurses and 24,000 health workers. We also expect to see a shortage of qualified workers in industry, construction and trades. This means we have to mobilise the part of our working-age

population that is currently not part of the labour force, while simultaneously tackling changes in skill demand.

The labour market has an increased need for people with higher education and specialised expertise. Technological advancements, including artificial intelligence (AI), will change the labour market and the demand for labour. AI can automate and rationalise many tasks. As a result of this, the skills needed to perform many jobs will change. Some jobs will disappear completely, whereas others will be created. The effect of new technology on job creation is uncertain, but it will likely have a net positive effect. Artificial intelligence will lead to significant productivity growth, as well as a need of reorganisation, in some jobs. At the same time, research is divided on how big effect AI will have on productivity in the labour market overall in the next ten years. Estimates vary between 0.5 and 9 percent. The transition to a green economy will also change skill demands and drive innovation in electrification and alternative energy sources. However, the pace of this transition is more uncertain than before.

In determining the best approach to these new developments, we must take into account how increased uncertainty in international trade and geopolitics could affect the Norwegian economy and labour market. Production locations may change. Regionalisation of supply chains may lead to an increase in industry jobs in Europe, e.g. a larger European defence industry. We have to take into consideration that economic growth may be weaker and more unpredictable. The ageing population also slows economic growth, whereas public investments, including investments in defence, have the opposite effect. Nav must therefore be prepared to face a labour market that changes more quickly. We may see higher unemployment rates than we are used to, at least during certain periods or in certain regions, while some sectors may have labour shortages. In such situations, it will be essential to promote occupational and geographic mobility.

It will become increasingly important to acquire new skills and new knowledge throughout one's career, through formal further and continuing education or more informal skills development. With increasing demands, there is a risk of more people failing to meet these demands, thus losing their connection to the labour market or being unable to enter it in the first place. Some may need alternative educational pathways. This imposes demands on the education system, as well as on employees and employers. But Nav also plays a key role, by contributing to provide the skills needed to support the transition from unemployment to employment.

Improved public health, but uncertainty over living conditions and health-related benefits

The burden of disease in the Norwegian population showed a marked decrease in the years 2000–2019, but increased again during the Covid pandemic. The pandemic continues to impact public health, by an increased prevalence of infectious diseases and sequelae from Covid-19. We expect to see a small increase in the burden of disease by 2035 due to the ageing population. Projections are uncertain. These uncertainties are tied, among other things, to the risk of new pandemics and increased antibiotic resistance, as well as potential refugee crises and negative consequences of climate and environmental changes.

The prevalence of mental health disorders in the population has been relatively stable for some time, and the projections do not predict any significant change by 2035. However, the share of

people with self-reported mental health problems has increased among the young population, especially among young women. It is possible that this trend will continue, as it may be attributable to increased openness around mental health and an increased tendency to use health problems to explain social and/or complex issues.

When we look at the burden of disease by category, we saw the biggest percentage-wise decrease from 2000 to 2021 for cardiovascular diseases, 51 percent. The largest decreases after that were injuries and cancer, at 25 and 12 percent, respectively. For mental health disorders there was an increase of 11 percent, and musculoskeletal diseases increased 7 percent. The majority of the increase in mental health disorders came during the pandemic, with an increase of 7 percent from 2019 to 2021.

There is no clear link between developments in the burden of disease and recipients of health-related benefits. Norway has a higher percentage of recipients of health-related benefits than other European countries. Sickness absence rates are especially high. The development in health-related benefits can be split into two periods – pre-pandemic and post-pandemic. In the period 2010–2019, we saw a significant decrease in the percentage of the population aged 18–66 who received health-related benefits. In 2019, this percentage was the lowest it had been since 2000, at 16.6 percent. During the pandemic, the trend flipped, and the percentage in 2023, at 18.3, sits around the peak years for the entire 2000–2023 period. There are concerns about the increased percentage of young people receiving disability benefit. Mental health disorders and problems are a major reason for being granted health-related benefits from Nav, especially among young people.

Access to employment and income is important for the population's quality of life. For people with certain disorders and health problems, working could be beneficial. People with higher education and higher income live longer and are healthier. People with immigrant background are a heterogeneous group, and the composition of this group changes over time. The immigrant population therefore has varying health problems, with a higher prevalence of mental health problems among refugees.

Both local authorities and centralised services are important in health development and integration into the labour market and society in general. Nav plays a central role in promoting public health through its social services and income protection, and through access to employment especially. High demand for labour facilitates labour market inclusion. At the same time, uncertainty is higher than it has been for many decades, with increased risk of abrupt changes in the labour market and society in general, unemployment and exclusion.

Flexibility and individual adaptation are important factors in efficient follow-up. Nav must continue working with outside providers on effective measures and follow-up activities. Individual Placement and Support (IPS) has improved labour market inclusion for people with mental health and addiction disorders. A dedicated measure, *HelseIArbeid*, is another promising collaboration between Nav and the health sector to include work as part of treatment.

It is difficult to predict how the need for health-related benefits will develop toward 2035. While the burden of disease in the population is expected to increase overall, we expect to see a decrease in the working-age population. On its own, this would suggest a reduction in the inflow

to health-related benefits. However, the burden of disease is primarily expected to improve for cardiovascular diseases and cancer, which do not account for a large share of health-related benefits, whereas we expect minimal changes in musculoskeletal and mental health disorders, which are the two largest diagnosis groups in this context.

Immigrants are less likely to receive health-related benefits than those born in Norway. This could likely be attributed to several different factors. The immigrant population is, on average, younger than the Norwegian-born population, and migrant workers in particular have a better than average health. In addition, institutional factors play a role, as the right to health-related benefits and other national insurance benefits is largely contingent upon employment and residence periods. An increase in refugees, especially from Ukraine, has therefore increased the number of recipients of social assistance and put pressure on Nav offices. Low employment rates among immigrants from Africa and Asia contribute to an increase in households with persistent low incomes.

Norwegian households have seen an increase in real income since the mid-1990s, but price inflation and higher interest rates since 2022 has put more households in a difficult financial situation. While the number of recipients of social assistance has increased overall, the percentage of Norwegian-born recipients of social assistance decreased up to 2023. In 2024 there was a small increase. Through this period, Nav has also seen an increase in the number of people who ask for help finding temporary accommodation. There has been a significant increase in the percentage of children who live in persistent low-income households (household income below EU60 for three consecutive years), and a lot of this increase can be attributed to immigration from Africa and Asia. Among immigrants from Africa and Asia, the employment rate is 62 and 65 percent, respectively, compared to 80 percent among Norwegian-born. The trend of increased child poverty seems to have slowed and perhaps reversed recently, including as a result of multiple increases in child benefit and removing child benefit from the calculation basis for social assistance. These policy changes have contributed to higher incomes for families who receive social assistance. This gives more children a better start in life, but it does not change the fact that the most important factor in improving their quality of life would be for their caregivers to find stable and gainful employment.

Unemployment rates, economic growth and developments in real income, debt-to-income ratios and interest rates, and the influx of refugees are the main factors that will affect economic constraints for families and the need for social assistance toward 2035. The most likely scenario is that unemployment rates remain low, employment rates remain high, and real income growth remains moderate. Refugees and other vulnerable groups will continue to need a certain degree of social assistance, but the main prediction is that the number of social assistance recipients will remain relatively low or decrease if the influx of new refugees continues to decrease. In addition, the ageing population will, on its own, reduce the need for social assistance, as pensioners rarely need social assistance.

If we see increased unemployment rates and the interest rates remain high, this will not immediately increase the demand for social assistance, but it will mean financial advice and counselling become more important, something Nav has already seen in recent years. If, on the other hand, we see a persistent situation with high unemployment, low real income growth and high interest rates, it could increase demand for supplementary financial assistance. The biggest individual factor with a potential to increase demand for social assistance is whether we

will see a bigger influx of refugees again and how successful we are in integrating those come into our labour market.

Labour shortages and more people with higher education could lead to more people finding stable and gainful employment. On the other hand, an ageing workforce could lead to low productivity growth, and the economic forecast is more uncertain now than it has been for a long time. There is also considerable uncertainty around immigration and the influx of refugees who lack the skills required in the Norwegian labour market. Nav will need to be prepared to face these uncertainties knowing they could lead to more people being in need of follow-up and benefits.

Finding the right balance between digitisation and in-person communication

Nav's main user groups are private individuals and employers. Users have a clear expectation of being met with respect and trust. Even with the increased digitisation we expect to see by 2035, in-person communication and easy access to Nav remain the clear expectation. This is especially true in the early stages of processing and follow-up.

Users want simple, more cohesive and personalised services, both within Nav and across all public services. This includes both digital and in-person communication with Nav. We believe Nav will face a gap in expectations in the years to come, where we, on the one hand, must meet society's expectation of automation and efficient resource utilisation, and, on the other, the users' expectations of personalised services and close, long-term follow-up. The challenge is finding the right balance between digital services and person-to-person communication.

Increased use of artificial intelligence (AI) and digitisation offers new opportunities and can help meet some of the expectations, but it could also put up barriers. Nav must help those who struggle to use digital services. Language technology is both an opportunity and a barrier. A transition to digital services requires a higher proficiency in written language. At the same time, new language technology could help reduce such barriers. This means Nav must focus on using clear language as well as on how technology can be used to improve communication with users who have special needs.

There is an expectation for Nav to see the complexities of each user's individual situation and tailor its services to each user's needs. Nav already promotes cross-sectoral collaboration. This should be continued and strengthened to achieve better collaboration between Nav, health services and the education sector. Data sharing is highlighted as a key factor in ensuring more cohesive services across the public sector. Automation can help meet some expectations for better and more efficient processing of benefit applications, and Nav should strive to make rules and regulations more digitisation-friendly to achieve progress in this area.

Employers are focused on labour shortages, especially in the districts, as well as increased demand for workplace adaptation. There is an expectation for Nav to maintain a long-term perspective in its follow-up of users to ensure more people have the skills and qualifications demanded by the labour market. Nav needs to take proactive action to promote inclusion and adaptation and should have knowledge about other parts of the public sector and the needs of local labour markets. Increased predictability and a long-term perspective in follow-up and

measures are also needed. Nav should focus on offering relevant courses and encouraging users to pursue educations that provide them with formal qualifications, such as trade certification. Employers expect Nav to take an active role in preventing and following up on sickness absences. For many enterprises, having an assigned contact within Nav is considered important and makes communication with Nav easier.

Even with digitisation, in-person communication will still be necessary. It is important for Nav's employees to have the skills and tools required to assist users with different needs. Nav's employees must also be knowledgeable about the labour market. For some people, the goal will be to become independent of Nav's services as soon as possible, whereas others will need assistance long-term. Technology can meet needs that do not require person-to-person contact or where human resources currently are not enough. The degree to which we are able to meet the population's expectations will determine how its trust in Nav develops. It will be important to find a good balance between increased use of AI and digitisation to streamline and improve services and the need users have to interact with Nav's employees. We still have some way to go in terms of defining the requirements for user perspectives in digitisation process, as well as in terms of identifying which tasks are suited for digitisation and which are not.

Most of Nav's employees work closely with various groups of users or employers. Their understanding what will become key societal trends in the years to come will be useful in the development of strategies and plans. In a survey conducted in the preparation of this Horizon Scan, employees especially emphasise the following trends:

1. Ageing population: Increased demand for health and welfare services.
2. Digitisation: Changes in work processes and interaction and higher expectations for service quality.
3. Artificial intelligence (AI): Considerable uncertainty associated with developments and consequences.
4. Mental health: Increasing percentage of people with mental health problems, especially among young people.
5. Exclusion among young people: Comprehensive effort is needed to prevent long-term negative consequences.
6. Influx of refugees: Increased need for personalised services.
7. International conflicts: Highly uncertain what the consequences to society and Nav will be.

Naturally, these understandings vary across Nav's different units, as their responsibilities and user groups also vary. Local Nav offices emphasise mental health and exclusion among young people as key issues that need to be addressed. Nav Assistive Technology and Adaptations point to the ageing population as the most important trend to address. It is difficult to balance the need for assistive technology in this group against other target groups, such as children and young people, and to provide tools and adaptation for increased participation in the workforce and education. Those at the county/regional level often emphasise the problems, opportunities and uncertainties associated with artificial intelligence. Compared to a previous survey from 2022, more employees now point to the ageing population, the influx of refugees, international conflicts and reduced trust in the public sector as key issues. At the same time, fewer people point to the green transition/climate change, the rate of restructuring in the labour market and skills gaps among job seekers as key societal trends that may affect Nav.

Artificial intelligence (AI) will play a key role in Nav's future

Technology and society have a mutual influence on each other. Increased use of digital technology and artificial intelligence creates new opportunities for a more efficient public sector and the development of better services in line with user expectations. To meet expectations of more cohesive public services, the public sector must become better at utilising its own data and the data of others to revitalise and improve services. This requires a closer and more systematic collaboration between different public authorities.

We expect artificial intelligence (AI) to play a central role in digitisation in the next decade, including the use of generative AI models capable of handling text, images, audio and video. For Nav, we expect AI to become increasingly integrated into support tools that can ease the workload for Nav's employees, and for this technology to provide decision support in processing and the assessment of follow-up needs. AI can also help promote universal design and contribute to the development of new assistive technology. Various technologies, such as situational audio description and live transcription, can assist users with visual and auditory impairment. Digital interpretation services can support communication in minority languages. AI can also be used to improve job application processes and recruitment. All exploration, development and use of AI in Nav must be handled responsibly and in line with data protection and security requirements to ensure high-quality services for all.

Despite significant advancements and investments in AI and other digitisation globally, there is a risk that productivity goals cannot be met. For Nav, uncertainties in terms of scope of action, statutory restrictions, coordination, governance and cross-sectoral funding, as well as access to necessary expertise, are factors that may impede progress in service development. We will likely see discussions in the years to come on how public IT development should be governed and funded to ensure the best value for money, and how we can achieve a more digitisation-friendly regulatory framework.

Global uncertainty – changed priorities and stronger focus on public security

In the years to come, Norway must adapt to changed and uncertain international trends. Europe is facing many security challenges. This affects Norway's security and defence policies, and our country is also seeing an influx of refugees. Increased protectionism and trade restrictions impacts the global free trade system Norway is reliant on. The UN 2030 Agenda for Sustainable Development is under pressure. The United States has withdrawn from the Paris Agreement and wants to withdraw from the WHO, which weakens global cooperation on climate goals and health protection.

The war in Ukraine has had significant consequences for Norway, both in terms of our security policy specifically, and in terms of receiving and settling individuals who have been displaced by this war. There is considerable uncertainty associated with how many refugees and other displaced people will continue to come and with how many will remain here over time, both from Ukraine and other war zones. A significant shift toward defence and public security means that defence spending and other public support, e.g. to Ukraine, will make up a bigger part of the

State Budget. Nav must be prepared for budgetary priorities changing and for preparedness plans and measures to become more of a focus. Nav must take this into account in its plans and strategies.

Norwegian policies are impacted both directly and indirectly, through the EEA Agreement. The EU's political agenda for 2024–2029 emphasises productivity, sustainable competition and tackling labour shortages and skills gaps. Europe must close the innovation gap to the United States and China, especially in the area of advanced technology, prepare a cohesive plan for decarbonisation and competition, and strengthen security while simultaneously becoming less reliant on countries that may become adversaries.

While there has been a trend favouring free trade for decades, tariffs and other trade restrictions will again affect growth in the global economy and trade between countries. There is considerable uncertainty associated with how things will develop going forward. The most positive outcome entails a solution of negotiations and de-escalation. The most concerning scenario entails global economic instability and recession, and significantly increased unemployment in Norway as well as the rest of the world. Nav monitors the situation closely and is ready to assist both employers and employees deal with the consequences of a potentially large trade conflict.

New vulnerabilities also emerge as new technology develops. Generative AI lowers the threshold for disinformation, national insurance fraud, work-related crimes and cyber-attacks, and the global uncertainty also has considerable impact in this area. Furthermore, the selection of digital tools and services may include geopolitical and security considerations. It will be essential for Nav to have the expertise and capacity required to deal with such vulnerabilities.

Compared with most other countries, Norway enjoys a high level of trust, both within the population and between the population and public authorities. However, we see that polarisation is increasing and values in the population are changing in Norway as well. Many people have less faith in the government and the public sector being able to provide them with the support they need. There is a strong expectation that public resources can be utilised more efficiently. Social media is not well suited for a broad public discourse. One cannot take for granted that support of collective solutions, such as universal welfare schemes, remains high going forward. It will therefore be important to achieve societal objectives, such as increasing employment rates, prevent workforce dropout, strengthen trust in national insurance and prevent areas of pervasive exclusion.

Nav's competence needs are affected by societal change

Nav's expertise must evolve to meet restructuring and developing competence requirements in the labour market, changed expectations from users, digitisation and increased collaboration with other services. In its strategy, Nav's ambition is to become a "learning organisation that facilitates success". A learning organisation incorporates changes in its environment and develops by creating, acquiring, sharing and transferring knowledge. Among other things, this entails that competence-building and learning are based on involvement and participation from the employees and that the organisation facilitates for developmental processes to take place.

Restructuring in the labour market will require Nav to have up-to-date analytical knowledge and an understanding of what these changes mean for the labour market and for service development, on both a national and a local level. Continuous and practice-oriented competence-building will be required to identify, reflect on and apply employee knowledge and experience. To access knowledge that may strengthen and renew service development, a culture where research and experiences are shared must be established. Awareness and knowledge of innovative and flexible service development, including how competence is an integral part of service development, are essential if we are to meet the need for rapid restructuring. Both managers and employees must take responsibility for competence-building and learning opportunities.

Changes in user expectations will require better knowledge of user needs. With the growth of digitisation and AI, user needs among those who need support from Nav will appear to be more complex. Knowledge of what promotes inclusion of vulnerable groups, such as young people, immigrants and others who are experiencing, or are at risk of, long-term exclusion will be especially important. We also need a good overview of the expertise Nav's employees already possess in order to meet future challenges and needs for change. Counselling skills can be developed through both formal education and informal arenas of self-reflection and skill-building. Relevant approaches include communication and relational work, as well as training in how research-based knowledge can be applied in one's own practices. To meet user expectations of uniform and cohesive services, Nav must develop an understanding of how counselling, inclusion, labour markets and public administration interact and relate to each other. With potential future cuts in various welfare schemes, Nav's employees will also need knowledge of and training in handling difficult situations and dilemmas when they are reviewing access to services.

Cohesive services across sectors and administrative levels will require increased knowledge of partners in other sectors, which services can be offered to users, what the effects of such services are, and how new services can be developed in collaboration with others. Sharing knowledge and learning from experience across sectors will be central in contributing to uniform services and meeting future user needs. This will require structured approaches between different groups, users and employers, such as through networks, collaborations and co-creation projects. At the same time, this means Nav must build expertise on what is required for cross-sectoral collaborations to succeed, and how such collaborations can be evaluated and developed.

Digitisation and AI will affect all of Nav's services and employees, and will require legal, technological and analytical knowledge and knowledge of how technology is used. Nav's employees must build expertise on the use of digital technology and how to apply this technology in their relationship with the users. Increasing use of artificial intelligence and decision support give rise to a need for increased knowledge of how algorithms can be applied in appropriate ways to build knowledge and further develop our practices. Furthermore, Nav must develop an understanding of how digitisation and AI affect the labour market.

What if? Where are we in 2035?

The Horizon Scan addresses a number of developmental factors that will affect each other, and the combination of how successful Nav is in different areas will determine whether or not we

achieve the goals we have set. That is why we have developed some scenarios focusing on how collaboration, technology and adaptation will influence workforce participation, exclusion and quality of life in society by 2035 (see Chapter 3). In chapters 6.10 and 9.12, we have also created scenarios for how global uncertainty could affect the labour market and the need for social services.

If we are successful in achieving a better collaboration between Nav, the health sector, the education sector and local authorities, we will be able to better support our users. This would mean more people participating in the workforce, more people achieving a good quality of life, and fewer children and youths living in poverty. If, on the other hand, we do not achieve our goal of strengthening cross-sectoral collaboration, improving integration and increasing mobility between depopulation areas and high-pressure areas, many will find themselves excluded from the workforce. Many will feel excluded from society and more people will experience a lower quality of life, especially in certain areas. This could lead to increased polarisation and distrust in the public system.

How Nav is able to meet user needs and expectations for services is essential for how Nav will be perceived in 2035. One goal is to develop better, fully digital public services that most users prefer, with a clear prioritisation between standard solutions and personal assistance. If Nav is successful in this endeavour, and most users prefer these services, this would free up resources to help those who need it with close follow-up and long-term plans for inclusion. At the same time, high expectations for public services, including preferences for personalisation in combination with demands for rationalisation, could lead to the demand for personal assistance becoming higher than expected. This could pose a challenge for Nav's capacity and ultimately lead to increased wait-times and exclusion, an emergence of private welfare offerings and increasing inequality.

Technological developments have the potential for making services more efficient and of higher quality. If this is given priority, the public sector can take a leading role in developing and implementing digital solutions. As a result, Nav could develop and use AI-assisted counselling and automated case processing, while data sharing across sectors could yield secure, cohesive services personalised to the user's individual needs. If, however, the technological lag in the public sector continues, 2035 could be marked by inefficiency of public services, long wait-times and low user satisfaction.

These scenarios show that while the challenges are many, opportunities also abound. By providing accurate services, competent consultation on labour market needs and good feedback on political decision-making processes, Nav can contribute to a positive outcome. Nav must therefore monitor how society develops and maintain a high analytical capacity that can be leveraged in the administration's strategy work, as feedback in decision-making processes, and scaling the need for different services and benefits. This is especially important in unsettled times, when the framework conditions could change quickly and significantly. The purpose of this Horizon Scan is to contribute to this work.

1 Hovedpunkter i omverdensanalysen

Aldringen av befolkningen vil ha stor påvirkning på Nav. 4 av 5 ekstra innbyggere fram til 2035 vil komme i aldersgruppen 67 år og over. Behovet for hjelpemidler vil derfor øke, også fordi flere eldre bor hjemme lenger, og at flere kan trenge tilrettelegging for å delta i arbeidslivet. Vi forventer økende mangel på arbeidskraft, spesielt i helsevesenet. Vi venter videre mangel på faglært arbeidskraft i industri, bygg og anlegg og håndverk. I tillegg vil teknologisk utvikling og grønnere økonomi endre kompetansebehovet. Vi forventer at personer uten fullført videregående skole i økende grad vil være overrepresentert utenfor arbeidslivet. Det krever at Nav og samarbeidspartnerne dreier virkemidlene mot kompetanseutvikling og livslang læring.

Befolkningsveksten vil være størst i sentrale områder, mens vi forventer nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder i over halvparten av kommunene fram til 2035. Det gir store lokale forskjeller i tilgangen på arbeidskraft og utfordringer med å opprettholde gode offentlige tjenester i hele landet. En fortsatt utvikling i retning større Nav-kontor med sterkere fagmiljøer må kombineres med gode digitale tjenester. Brukerne av Nav forventer forutsigbar inntektssikring, tilpassede og sammenhengende tjenester og tett oppfølging med et langsiktig perspektiv. På den andre siden må vi lykkes med forenkling, automatisering og effektivisering. Det gir behov for en gjennomtenkt balanse mellom personlig bistand og digitalisering.

En ny verdensorden med stor usikkerhet i internasjonal handel og geopolitikk kan gi større svingninger og omstillinger i arbeidsmarkedet. Nav må ha fleksibilitet og kunne håndtere brå endringer og tilbakeslag, og være forberedt på risikoen for økt polarisering i samfunnet. Økte utgifter til forsvar og sikkerhet kan gi endringer i budsjettmessige prioriteringer. Det kommer i tillegg til utfordringen med at aldringen gir økende gap mellom offentlige utgifter og inntekter. Norge har likevel gode forutsetninger for å opprettholde velferden gjennom høy sysselsetting og solide offentlige finanser.

Økt behov for arbeidskraft gir gode muligheter for å inkludere flere av de som står utenfor arbeidslivet, der mange har sammensatte problemer. Mange flyktninger mangler språkkunnskaper eller andre grunnleggende ferdigheter. Tilpassede opplæringsformer kan få flere til å gjennomføre utdanning. Det er behov for å følge tett med på kompetansegapet i arbeidslivet, bedre samarbeid mellom Nav, helsevesenet, utdanningssektoren og kommunene, samt mer involvering av arbeidsgivere.

Vi forventer at kunstig intelligens (KI) vil ha en sentral rolle i digitaliseringen framover. Nye muligheter gjelder blant annet løsninger som kan lette arbeidshverdagen for ansatte, gi beslutningsstøtte i saksbehandling og ved vurdering av oppfølgingsbehov og som kan forbedre tjenester for rekruttering. KI kan også bidra til nye hjelpemidler og gi universell utforming et løft. For at ny teknologi skal gi mest mulig verdi for pengene vil det trolig bli diskusjoner om rettslige rammer, behovet for mer digitaliseringsvennlige regler og hvordan offentlig IT-utvikling skal styres og finansieres. Teknologi og den globale usikkerheten gir dessuten risikoer, blant annet for personvernbrudd, desinformasjon, cyberangrep og trygdesvindel. Nav må ha derfor ha kompetanse og kapasitet til å utvikle effektive og trygge digitale løsninger.

2 Sammendrag

2.1 Befolkningsveksten avtar – aldring og sentralisering fortsetter

Befolkningen i Norge ventes å øke fra 5,6 millioner i 2025 til 5,9 millioner i 2035. Innvandring har vært en av hovedårsakene til befolkningsveksten i Norge de siste tiårene. Det ventes svakere vekst fram mot 2035. Veksten i befolkningen vil i hovedsak komme blant de eldste. Antall personer over 67 år vil øke med 24 prosent og vil stå for 4/5 av befolkningsveksten totalt sett, mens antallet barn og unge vil reduseres. I 2035 forventes det at flere vil være over 67 år enn under 18 år i Norge. Befolkningen i yrkesaktiv alder (20–66 år) forventes å øke med 3 prosent. Økende avgangsalder fra arbeidslivet kan riktignok bidra til at arbeidsstyrken øker mer enn dette. Det er i tillegg vedtatt en gradvis økning i aldersgrensene i pensjonssystemet, men dette vil bare ha en moderat effekt fram til 2035.

Befolkningsveksten vil være størst i sentrale områder, mens distriktene i hovedsak vil oppleve fraflytting og aldring. Små kommuner er avhengige av innvandring for befolkningsvekst. Det er stor usikkerhet knyttet til framtidig innvandring. Dette kan påvirke både befolkningsutviklingen som sådan og arbeidsmarkedet og velferdstjenestene. Det kan bli nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder (20–66 år) i over halvparten av kommunene fram mot 2035. Denne omverdensanalysen presenterer derfor et nytt demografiverktøy som gir Nav-kontorene bedre innsikt i den lokale befolkningsutviklingen.

Aldringen vil påvirke Nav ved at det blir flere alderspensjonister og økt etterspørsel etter hjelpemidler, med en anslått vekst til 2035 på henholdsvis 28 og 26 prosent. Behandling av søknad om og videre forvaltning av alderspensjoner skjer i stor grad automatisk. Antall utenlandssaker har imidlertid økt på grunn av høy innvandring de siste tiårene. Ettersom det er behov for kontakt med andre lands trygdemyndigheter, er automatiseringsgraden for slike saker lav, selv om det på sikt er potensial for økt automatisering. Innføringen av det nye slitertillegget i alderspensjonen kan også utfordre Navs kapasitet på pensjonsområdet, avhengig av hvor godt vi lykkes med å automatisere denne nye ordningen.

Antall friske leveår i befolkningen har økt, men svakere enn forventet levealder. Selv om behovet for hjelpemidler trer inn senere i livet, vil aldringen bidra til økt behov for hjelpemidler. At flere eldre bor hjemme lenger øker også behovet for tilrettelegging og hjelpemidler. Aldringen vil særlig gjøre seg gjeldende i fraflyttingsområder med liten tilgang på alderstilrettelagte boliger. Den teknologiske utviklingen vil kunne bidra til at en del hjelpemidler blir rimeligere, men også til at utvalg og muligheter øker. Dessuten kan økt vekt på arbeidsinkludering medføre økt etterspørsel etter hjelpemidler, og etter råd og veiledning om tilrettelegging på arbeidsplassen for personer med funksjonsnedsettelser. Det er derfor behov for innovasjon og regelverksendringer for å forhindre kapasitetsutfordringer for Nav.

En større andel pensjonister og mindre andel yrkesaktive i befolkningen vil bidra til økt gap mellom utgifter og inntekter på statsbudsjettet. Sammen med behov for sterkere prioritering mellom ulike offentlige oppgaver, vil dette trolig ha betydning for hvor mye av budsjettmidlene som kan gå til arbeids- og velferdspolitiske tiltak og ordninger. Samtidig møter Nav forventninger om bedre arbeidsrettet oppfølging av flere brukergrupper. Som en konsekvens av behovet for strammere prioritering, vil det trolig bli større krav til effektivisering av offentlig sektor, og til å dokumentere effekt av tjenestene vi tilbyr. Det kan påvirke organiseringen av Nav, i retning av

større enheter og sterkere kompetansemiljøer. I tillegg vil det synliggjøre behovet for regelverksforenklinger, samt bedre og mer effektive modeller for samarbeid på tvers av sektorer og med arbeidsgiverne og kommunene. Forenklinger krever imidlertid et brudd med en trend i retning av mer kompleksitet for å nå ulike spesifikke mål. Vi forventer også politiske diskusjoner om endringer i ytelser, slik som flere aktivitetskrav, innstramminger i ytelsesnivåer, strengere inngangsvilkår og endringer i ytelsesstrukturen, samt om omfanget av Navs tjenestetilbud og hvor aktiv arbeidsmarkedspolitikken skal være.

2.2 Mangel på arbeidskraft, gode vilkår for inkludering

Norge har høy sysselsetting og lav arbeidsledighet sammenlignet med andre land. Vi har likevel en betydelig andel som står utenfor arbeid og utdanning, særlig av helsemessige årsaker. Personer med lav utdanning er overrepresentert blant arbeidsledige og dem utenfor arbeidsmarkedet, og vi forventer at denne tendensen forsterker seg til 2035. Regjeringen har satt som mål å øke andelen sysselsatte i aldersgruppen 20–64 år fra 80,5 prosent i 2023 til 82 prosent i 2030 og videre til 83 prosent i 2035. Mangelen på arbeidskraft gir gode vilkår for å inkludere flere i arbeidslivet framover.

Selv om man lykkes i å få flest mulig av de som står utenfor arbeidslivet inn i jobb, vil aldringen av befolkningen innebære mangel på arbeidskraft. Dette vil være en utfordring for landet som helhet, men spesielt i mindre sentrale strøk. Denne utfordringen gjelder også ved rekruttering til Nav og til våre lokale samarbeidspartnere, og kan øke forventningene til lokale samarbeid for å opprettholde gode tjenester. Norge er avhengig av arbeidsinnvandring, spesielt fra EU-land. Konkurransen om denne arbeidskraften har økt og vil fortsette å øke framover. Arbeidsinnvandringen har gått ned med rundt 40 prosent siden toppunktet i 2011, og ventes å synke ytterligere framover. EU implementerer tiltak for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft fra land utenfor EU-/EØS-området. Dette kan utfordre Norges evne til å konkurrere om disse talentene og kan føre at Norge vil sette i gang tilsvarende tiltak.

Fram mot 2040 vil særlig behovet for arbeidskraft innen helsevesenet øke på grunn av veksten i antall eldre. Antallet som velger en helsefagutdanning er ikke stort nok til å mette det store behovet. I 2040 ventes en underdekning på 30 000 sykepleiere og 24 000 helsefagarbeidere. Det ventes også mangel på faglært arbeidskraft innen industri, bygg og anlegg og håndverk. Det blir derfor en utfordring å mobilisere den delen av den yrkesaktive befolkningen som står utenfor arbeidslivet, samt å håndtere endringene i kompetansebehovet.

Arbeidsmarkedet har økende behov for høyere utdanning og spesialisert kompetanse. Teknologiske framskritt, inkludert kunstig intelligens (KI), vil endre arbeidsmarkedet og behovet for arbeidskraft. KI kan automatisere og effektivisere mange oppgaver. Det vil føre til endret kompetansebehov i mange jobber. Noen vil forsvinne helt, mens nye jobber vil bli skapt. Effekten av ny teknologi på jobbskaping totalt sett er usikker, men mest sannsynlig positiv. Kunstig intelligens vil gi betydelige produktivitetsgevinster og behov for omstilling i enkelte yrker. Samtidig er det uenighet i forskningen om hvor stor effekten vil være på produktiviteten i arbeidsmarkedet totalt sett de neste ti årene, der anslag varierer mellom 0,5 og 9 prosent. Overgang til en grønn økonomi vil også endre kompetansebehovet og drive innovasjon innen elektrifisering og alternative energikilder. Tempoet i det grønne skiftet er likevel mer usikkert enn før.

Hvordan disse utviklingstrekkene best kan møtes må ta hensyn til hvordan økt usikkerhet i internasjonal handel og geopolitikk kan påvirke norsk økonomi og arbeidsmarked. Lokalisering av produksjon kan bli endret. Regionalisering av forsyningskjeder kan føre til flere industriarbeidsplasser i Europa, for eksempel en større europeisk forsvarsindustri. Vi må ta høyde for at den økonomiske veksten kan bli svakere og mer uforutsigbar. Også aldringen av befolkningen trekker ned den økonomiske veksten, mens offentlige investeringer i blant annet forsvar trekker i motsatt retning. Nav må derfor være beredt på å møte et arbeidsmarked i raskere omstilling. Det kan bli høyere arbeidsledighet enn vi har vært vant til, i hvert fall i visse perioder eller regioner, samtidig som noen sektorer vil mangle arbeidskraft. Det vil derfor være viktig å støtte yrkesmessig og geografisk mobilitet.

Det vil bli stadig viktigere å tilegne seg ny kompetanse gjennom yrkeskarrieren, gjennom etter- og videreutdanning eller mer uformell kompetanseheving. Med stadig økte krav er det en fare for at flere faller fra og mister sin tilknytning til arbeidsmarkedet, eller ikke får innpass til å begynne med. En del kan derfor ha behov for alternative utdanningsløp. Dette stiller krav til utdanningssystemet og til arbeidstakere og arbeidsgivere. Men også Nav har en viktig rolle gjennom å bidra til kompetanse for å støtte overgangen fra ledighet til arbeid.

2.3 Bedre folkehelse, men usikkerhet om levekår og helserelaterte trygdeytelser

Sykdomsbyrden i den norske befolkningen viste markant nedgang fra 2000 til 2019, men det var en økning under koronapandemien. Pandemien har fortsatt påvirkning på folkehelsen, gjennom økt forekomst av infeksjonssykdommer og senfølger av covid-19. Det forventes en svak økning i sykdomsbyrden fram mot 2035 på grunn av aldringen av befolkningen. Framskrivingene har betydelig usikkerhet, blant annet knyttet til risikoen for nye pandemier og økt antibiotikaresistens, samt mulige flyktningestrømmer og negative konsekvenser av klima- og miljøendringer.

Forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen har i hovedsak vært stabil over tid, og framskrivinger tilsier heller ingen merkbar økning fram mot 2035. Andelen med selvopplevde psykiske plager har imidlertid økt blant unge, og særlig unge kvinner. Det er mulig at denne trenden vil fortsette, blant annet på grunn av økt åpenhet om psykiske lidelser og en økt tendens til å forklare sosiale og/eller sammensatte problemer med helseutfordringer.

Når vi fordeler sykdomsbyrden på de vanligste sykdomsgruppene, var den prosentvise nedgangen fra 2000 til 2021 størst for hjerte-/karsykdommer med 51 prosent. Dernest følger skader og kreft med en nedgang på henholdsvis 25 og 12 prosent. For psykiske lidelser var det en økning på 11 prosent, og for muskel-/skjelettlidelser 7 prosent. Mesteparten av økningen for psykiske lidelser kom i pandemiårene, med en økning på 7 prosent fra 2019 til 2021.

Det er ingen klar sammenheng mellom utviklingen i sykdomsbyrde og mottak av helserelaterte ytelser. Norge har en høyere andel mottakere av helserelaterte ytelser enn andre europeiske land. Vi har særlig høyt sykefravær. Utviklingen i mottak av helserelaterte ytelser kan deles inn i perioden før koronapandemien og årene under og etter pandemien. I 2010–2019 var det en betydelig reduksjon i andelen av befolkningen 18–66 år som mottok helserelaterte trygdeytelser. Andelen var i 2019 på det laveste nivået siden år 2000 med 16,6 prosent. Under koronapandemien snudde utviklingen, og andelen i 2023 på 18,3 prosent er om lag på nivå med

toppårene for hele perioden 2000–2023. Det er bekymring for en økt andel unge uføretrygdede. Psykiske lidelser og plager er en viktig årsak til mottak av helserelaterte trygdeytelser fra Nav, og særlig blant de unge.

Muligheter til arbeid og inntekt betyr mye for befolkningens levekår. For personer med visse sykdommer og plager kan arbeid være bra for helsen. Personer med høyere utdanning og inntekt lever lenger og har bedre helse. Personer med innvandrerbakgrunn er en heterogen gruppe, og sammensetningen av den endres over tid. Blant innvandrere er det derfor varierende helseutfordringer, med høyere forekomst av psykiske plager blant flyktninger.

Både kommuner og statlige aktører har viktige roller for helseutviklingen og integreringen i arbeidsmarked og samfunnsliv. Nav har en sentral rolle i å fremme folkehelsen gjennom sosiale tjenester og inntektssikring, og ikke minst gjennom tilgang til arbeid. Høy etterspørsel etter arbeidskraft gir gode vilkår for arbeidsinkludering. Samtidig er usikkerheten større enn på mange tiår, med økt risiko for brå endringer i arbeidsmarkedet og samfunnslivet, arbeidsledighet og utstøting.

Fleksibilitet og individuell tilpasning er viktig for å kunne gi effektiv oppfølging. Nav må fortsette samarbeidet med andre aktører om tiltak og oppfølging med god effekt. Individuell jobbstøtte (IPS) har vist positive effekter på arbeidsinkludering for personer med psykiske lidelser og ruslidelser. HelseIArbeid er et annet lovende samarbeid mellom Nav og helsesektoren for å inkludere arbeid som en del av behandlingen.

Det er vanskelig å forutsi hvordan mottak av de helserelaterte ytelsene vil utvikle seg fram mot 2035. Selv om sykdomsbyrden i befolkningen ventes å øke, antas den å bli redusert blant de som er i yrkesaktiv alder. Det vil isolert sett trekke i retning færre mottakere av helserelaterte ytelser. Imidlertid er det først og fremst ventet bedring i sykdomsbyrden knyttet til hjerte-/karsykdommer og kreft, som ikke står for noen stor andel av de helserelaterte ytelsene, mens det forventes lite endring for muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser, de to største diagnosegruppene i denne sammenheng.

Innvandrere mottar helserelaterte ytelser i mindre grad enn personer som er født i Norge. Dette kan ha flere årsaker. Innvandrere er i gjennomsnitt yngre enn norskfødte, og særlig arbeidsinnvandrere har bedre helse enn gjennomsnittet. Institusjonelle forhold spiller videre inn, siden retten til helserelaterte ytelser og andre ytelser fra folketrygden i stor grad avhenger av arbeidsdeltakelse og botid. Det høye antallet flyktninger, spesielt fra Ukraina, har derfor økt antallet sosialhjelpsmottakere og lagt press på Nav-kontorene. Lav sysselsetting blant innvandrere fra Afrika og Asia bidrar til flere husholdninger med langvarig lav inntekt.

Norske husholdninger har opplevd realinntektsvekst siden midten av 1990-tallet, men prisvekst og renteøkninger siden 2022 har ført til flere husholdninger med trang økonomi. Selv om antall sosialhjelpsmottakere har økt totalt sett, var det fram til 2023 en nedgang i andelen norskfødte som mottar sosialhjelp. Denne andelen økte likevel noe i 2024. Nav har i denne perioden også erfart økning i antallet som ber om hjelp til å finne et midlertidig botilbud. Det har vært en betydelig vekst i andelen barn som tilhører en familie med vedvarende lavinntekt (husholdningsinntekt lavere enn EU-60 i tre sammenhengende år), og mye av veksten skyldes innvandring fra Afrika og Asia. Blant innvandrere fra Afrika og Asia er sysselsettingsandelen på henholdsvis 62 og 65 prosent, mot 80 prosent blant norskfødte. Trenden med økt

barnefattigdom ser imidlertid nylig ut til å ha stagnert og kanskje snudd, blant annet som følge av flere økninger i barnetrygden, og at barnetrygd fra 2022 ikke lenger inngår i behovsprøvingen av økonomisk sosialhjelp. Slike politiske tiltak har bidratt til høyere inntekt for familier som mottar sosialhjelp. Dette gir flere barn en bedre start på livet, men det rokker ikke ved at den viktigste levekårsfaktoren er at forsørgerne kommer i stabilt og inntektsgivende arbeid.

Utviklingen i arbeidsledighet, økonomisk vekst og realinntektsutvikling, gjeldsgrad og rentenivå og ankomsten av flyktninger er de viktigste faktorene som vil påvirke økonomiske levekår og behovet for sosialhjelp fram mot 2035. Det mest sannsynlige scenarioet er at arbeidsledigheten forblir lav, sysselsettingen høy og reallønnsveksten moderat. Flyktninger og andre utsatte grupper vil fremdeles ha et visst behov for sosialhjelp, men hovedbildet er da at antall sosialhjelpsmottakere kan forbli relativt stabilt eller synke hvis antall nye flyktninger fortsetter å avta. I tillegg vil aldringen av befolkningen isolert sett medføre færre sosialhjelpsmottakere, ettersom alderspensjonister i liten grad har behov for sosialhjelp.

Dersom vi får økt arbeidsledighet og fortsatt høy rente, vil det ikke umiddelbart gi økt sosialhjelpsbehov, men det vil gjøre økonomisk rådgivning til en viktigere tjeneste, noe Nav allerede har erfart de siste årene. Hvis vi derimot får en vedvarende situasjon med høy arbeidsledighet, lav realinntektsvekst og høy rente, kan det føre til økt behov for supplerende sosialhjelp. Den viktigste enkeltfaktoren som kan føre til økt behov for sosialhjelp er om antall flyktninger som kommer til landet øker igjen, og i hvilken grad vi lykkes med integrering i arbeidsmarkedet.

Mangel på arbeidskraft og flere med høyere utdanning kan bidra til at flere får inntekt fra stabile arbeidsforhold. På en annen side kan en aldrende arbeidsstyrke bidra til lav produktivitetsvekst og de økonomiske utsiktene er mer usikre enn på lenge. Det er også stor usikkerhet rundt nivået på innvandring og flyktningestrømmer av personer med mangel på ferdigheter som kreves i det norske markedsmarkedet. Nav må innrette seg på å møte slik usikkerhet og være forberedt på at det kan føre til at flere kan ha behov for oppfølging og mottak av ytelser.

2.4 Balanse mellom digitalisering og menneskemøter

De viktigste brukergruppene for Nav er privatpersoner og arbeidsgivere. Det er en klar forventning fra brukerne om å bli møtt med respekt og tillit, og å bli sett som hele mennesker. Selv med økt digitalisering fram mot 2035 er også behovet for menneskemøter og et tilgjengelig Nav en framtredende forventning. Det gjelder spesielt tidlig i prosesser og oppfølging.

Brukerne ønsker seg enklere, mer sammenhengende og persontilpassede tjenester, både innen Nav og på tvers av offentlige tjenester. Dette kan omfatte både digitale og menneskelige møter med Nav. Vi tror Nav vil stå overfor et forventningsgap framover, der vi på den ene siden må innfri samfunnets forventninger til automatisering og effektiv ressursbruk, og på den andre siden brukernes forventninger om tilpassende tjenester og tett, langsiktig oppfølging. En utfordring er derfor å finne den rette balansen mellom digitale tjenester og menneskemøter.

Økt bruk av kunstig intelligens (KI) og digitalisering gir nye muligheter og kan møte en del av forventningene, men kan også skape barrierer. Nav må derfor ivareta de som opplever utfordringer med digitale tjenester. Språk og språkteknologi framheves både som en mulighet og en barriere. Overgangen til digitale tjenester krever bedre skriftlige ferdigheter. Samtidig kan ny

språkteknologi bidra til å redusere slike barrierer. Det krever at Nav må jobbe med enklere språk og hvordan teknologi kan brukes for å kommunisere bedre med de som har særskilte behov.

Det er en forventning om at Nav ser hele situasjonen for den enkelte og tilpasser tjenestene individuelt. Nav legger allerede stor vekt på samarbeid på tvers. Det er et ønske om at dette videreføres og forsterkes, slik at en oppnår bedre samarbeid mellom Nav, helsevesenet og utdanningssektoren. Deling av data framheves som viktig for å sikre mer sammenhengende tjenester på tvers av det offentlige. Automatisering kan møte noen forventninger om bedre og mer effektiv saksbehandling av søknader om ytelser, og Nav bør jobbe for mer digitaliseringsvennlige regler for å lykkes på dette feltet.

Arbeidsgiverne er opptatt av arbeidskraftmangel, spesielt i distriktene, og økt behov for inkludering i arbeidslivet. Det er en forventning om at Nav skal tenke langsiktig i oppfølgingen for å kvalifisere flere til arbeidslivet. Nav må jobbe proaktivt med inkludering og tilrettelegging og bør ha god kjennskap til andre deler av offentlig sektor og behovene i det lokale arbeidslivet. Det er også behov for mer forutsigbarhet og langsiktighet i oppfølgingen og ved bruk av tiltak. Nav bør rette oppmerksomhet mot å tilby relevante kurs og oppfordre til utdanning som gir formell kompetanse, eksempelvis fagbrev. Arbeidsgiverne forventer at Nav har en aktiv rolle for å forebygge og følge opp sykefravær. For mange virksomheter oppleves en fast kontaktperson i Nav som viktig for å gjøre det lettere å samhandle med Nav.

Selv med digitalisering vil det fortsatt være behov for menneskelig kontakt. Det er viktig for Nav å ha medarbeidere som har kompetanse og verktøy for å bistå brukere med ulike behov. Nav må også ha medarbeidere som har god kunnskap om arbeidsmarkedet. For noen vil målet være å bli uavhengige av Nav så fort som mulig, mens andre vil trenge bistand over lang tid. Teknologien kan møte behov som ikke krever personlig kontakt eller der menneskelige ressurser ikke strekker til i dag. I hvilken grad vi klarer å møte forventningene til innbyggerne, vil påvirke hvordan tilliten til Nav utvikler seg. En god balanse mellom økt bruk av KI og digitalisering for å effektivisere og forbedre tjenester og brukernes behov for samhandling med våre medarbeidere vil være viktig. Det er derfor fortsatt en jobb å gjøre med konkretisering av krav til brukerperspektiv i digitaliseringsprosesser, og hva som egner seg for digitalisering og ikke.

De fleste ansatte i Nav har nær kontakt med ulike grupper av brukere eller arbeidsgivere. Deres oppfatning av hva som vil være viktige samfunnstrender framover er derfor nyttige innspill i strategier og planer. I en spørreundersøkelse for denne omverdensanalysen peker ansatte særlig på disse trendene:

8. Aldrende befolkning: Økt etterspørsel etter helse- og velferdstjenester.
9. Digitalisering: Endrer arbeidsmåter og samhandling og øker forventningene til tjenestekvalitet.
10. Kunstig intelligens (KI): Stor usikkerhet om utvikling og konsekvenser.
11. Psykiske lidelser: Økende andel personer med psykiske lidelser, spesielt blant unge.
12. Unge i utenforskap: Krever helhetlig innsats for å hindre langvarige negative konsekvenser.
13. Økt antall flyktninger: Økt behov for tilpassede tjenester.
14. Internasjonale konflikter: Høy usikkerhet om konsekvenser for samfunnet og for Nav.

Det er naturlig nok noe ulike oppfatninger mellom enheter i Nav, ettersom både enhetenes oppgaver og hvilke brukergrupper de betjener varierer. Nav-kontorene vektlegger psykiske lidelser og unge i utenforskap som utfordringer som må håndteres. Nav Hjelpemidler og tilrettelegging peker på en aldrende befolkning som den viktigste trenden de må møte. Hjelpemiddelbehovet for denne gruppen er utfordrende å balansere mot andre målgrupper, som barn og unge, samt å bidra med hjelpemidler og tilrettelegging for økt deltakelse i arbeid og utdanning. De som jobber på fylkes-/regionleddet framhever særlig utfordringer, muligheter og usikkerhet ved kunstig intelligens. Sammenlignet med en tidligere undersøkelse fra 2022 er det flere enn før som peker på en aldrende befolkning, økt antall flyktninger, internasjonale konflikter og lavere tillit til offentlig sektor som sentrale utfordringer. Samtidig er det færre enn før som peker på grønt skifte/klimautfordringer, omstillingstakt i arbeidslivet og manglende kompetanse blant arbeidssøkere som viktige samfunnstrender for Nav.

2.5 Kunstig intelligens (KI) vil ha en sentral rolle for Nav

Teknologi og samfunn påvirker hverandre gjensidig. Økt bruk av digital teknologi og kunstig intelligens gir nye muligheter til å effektivisere offentlig sektor og til å utvikle bedre tjenester i tråd med brukerforventningene. For å oppfylle forventningene om sammenhengende offentlige tjenester, må offentlig sektor bli flinkere til å ta i bruk egne og andres data for å fornye og forbedre tjenester. Dette krever et tettere og mer systematisk samarbeid mellom ulike offentlige myndigheter.

Vi forventer at kunstig intelligens (KI) vil ha en sentral rolle i digitaliseringen det neste tiåret, blant annet gjennom generative modeller som kan håndtere tekst, bilde, lyd og video. For Nav venter vi at KI i økende grad vil bli integrert i støtteverktøy som kan lette arbeidshverdagen for ansatte, og at teknologien kan gi beslutningsstøtte i saksbehandling og ved vurdering av oppfølgingsbehov. KI kan dessuten gi universell utforming et løft og bidra til nye hjelpemidler. Teknologi som situasjonstilpasset synstolking og live-transkribering kan for eksempel støtte brukere med syns- og hørselsvansker. Digitale tolketjenester kan styrke kommunikasjon på minoritetsspråk. KI kan videre brukes til å forbedre jobbsøknadsprosesser og rekruttering. All utforskning, utvikling og bruk av KI i Nav må skje på en ansvarlig måte i tråd med hensyn til personvern og sikkerhet og for å sikre et godt tilbud til alle.

Til tross for at det gjøres store framskritt og investeringer i KI og annen digitalisering globalt, er det risiko for at produktivitetsmålene ikke innfris fullt ut. For Nav er usikkerhet rundt handlingsrom, rettslige skranker, samordning, styring og finansiering på tvers av sektorer, samt tilgang til nødvendig kompetanse i utviklingsarbeidet faktorer som gir risiko for framdriften i tjenesteutviklingen. Det vil trolig bli diskusjoner framover om hvordan offentlig IT-utvikling skal styres og finansieres for å gi mest mulig verdi for pengene, og hvordan vi kan oppnå mer digitaliseringsvennlige regler.

2.6 En usikker verden – endrede prioriteringer og styrket beredskap

Norge vil framover måtte tilpasse seg endrede og usikre internasjonale trender. Europas sikkerhetssituasjon har forverret seg. Dette påvirker Norge både sikkerhets- og forsvarspolitisk og gjennom mottak av flyktninger. Økt proteksjonisme og handelsrestriksjoner påvirker det globale frihandelssystemet som Norge er avhengig av. FNs 2030-agenda for bærekraftig utvikling er under press. USA har trukket seg fra Parisavtalen og vil melde seg ut av WHO, noe som svekker det globale samarbeidet om klimamål og helsevern.

Krigen i Ukraina har hatt store konsekvenser for Norge, både rent sikkerhetspolitisk og gjennom mottak og bosetting av personer som er fordrevne på grunn av denne krigen. Det er stor usikkerhet om videre mottak av flyktninger og fordrevne og hvor mange som forblir her over tid, både fra Ukraina og andre krigssoner. Et betydelig forsvars- og beredskapsløft innebærer at forsvarsbudsjettet og annen offentlig støtte, for eksempel til Ukraina, vil legge beslag på en større del av statsbudsjettet. Nav må være forberedt på at budsjettmessige prioriteringer kan endres og at beredskapsplaner og beredskapstiltak vil styrkes. Nav må ta dette med i planer og strategier.

Norsk politikk vil bli påvirket direkte og gjennom EØS-avtalen. EUs politiske agenda for 2024–2029 vektlegger produktivitet, bærekraftig konkurranseevne og å håndtere arbeidskraft- og kompetansegapet. Europa må tette innovasjonsgapet til USA og Kina – spesielt på avansert teknologi, lage en samlet plan for avkarbonisering og konkurransekraft, og øke sikkerheten samt redusere avhengigheten av land man kan havne i konflikt med.

Mens det gjennom flere tiår har vært en utvikling i retning av frihandel, vil toll og andre handelsrestriksjoner igjen påvirke både veksten i verdensøkonomien og handelen mellom land. Det er stor usikkerhet om utviklingen framover. Det mest positive utfallet innebærer en løsning gjennom forhandlinger og avspenning. Det mest alvorlige scenarioet kan føre til global økonomisk uro og tilbakeslag og betydelig økt arbeidsledighet også i Norge. Nav følger utviklingen tett og står klare til å bistå både arbeidsgivere og arbeidstakere i møte med eventuelle konsekvenser av en omfattende handelskonflikt.

Med ny teknologi vokser nye sårbarheter fram. Generativ KI senker terskelen for desinformasjon, trygdesvindel, arbeidslivskriminalitet og cyberangrep, og den globale usikkerheten spiller her også inn. Valg av digitale verktøy og tjenester kan videre ha geopolitiske og sikkerhetsmessige dimensjoner. Det blir derfor viktig at Nav har kompetanse og kapasitet for å håndtere slike sårbarheter.

Sammenlignet med de fleste andre land er det stor grad av tillit i Norge, både på tvers i befolkningen og til offentlige myndigheter. Vi ser likevel også i Norge tendenser til økende polarisering og endringer i befolkningens verdier. Mange har lavere forventninger til at staten og offentlige ordninger kan gi dem den støtten de trenger. Det er store forventninger til at offentlige ressurser kan brukes mer effektivt. De sosiale mediene er lite tilrettelagt for et bredt offentlig ordskifte. Det kan derfor ikke tas for gitt at oppslutningen om fellesskapsløsninger som de universelle velferdsordningene holder seg på samme nivå framover. Det er derfor viktig å lykkes i å nå samfunnsmål som å øke sysselsettingsandelen, redusere frafall fra arbeidslivet, beholde tilliten til folketrygden og unngå at det oppstår områder med omfattende utenforskap.

2.7 Navs kompetansebehov påvirkes av samfunnsendringene

Kompetansen i Nav må utvikles for å håndtere omstillinger og endringer i kompetansekrav i arbeidsmarkedet, endrede brukerforventninger, digitalisering og økt samarbeid med andre virksomheter. I virksomhetsstrategien har Nav en ambisjon om å bli en «lærende organisasjon som skaper mestring». En lærende organisasjon tar opp i seg endringer i omgivelsene og utvikler seg ved å skape, tilegne seg, dele og overføre kunnskap. Dette innebærer blant annet at

kompetanseutvikling og læring skjer gjennom involvering og deltakelse fra ansatte og at man organisatorisk legger til rette for utviklingsprosesser.

Omstillinger på arbeidsmarkedet vil kreve at Nav har oppdatert analytisk kompetanse og kunnskap om hva endringene betyr for arbeidsmarkedet og for tjenesteutviklingen, både nasjonalt og lokalt. Det vil kreve en kontinuerlig og praksisnær kompetanseutvikling for å fange opp, reflektere over og anvende medarbeidernes kunnskaper og erfaringer. For å få tilgang til kunnskap som kan bidra til å styrke og fornye tjenesteutviklingen kreves det deling av forskning og erfaringer i Nav. Kompetanse om innovativ og smidig utvikling av tjenester, herunder hvordan kompetanse er en integrert del av tjenesteutviklingen, er viktig for å møte behovet for rask omstilling. Både ledere og medarbeidere må ta ansvar for kompetanseutvikling og tilrettelegging for læring.

Endrede brukerforventninger vil kreve mer kunnskap om brukernes behov. Med framveksten av digitalisering og KI vil brukerbehovene blant de som trenger Navs støtte framtre som mer komplekse og sammensatte. Det vil bli spesielt viktig med kunnskap om hva som fremmer inkludering av utsatte grupper, som unge, innvandrere og andre som er i, eller står i fare for, langvarig utenforskap. Det er også behov for god oversikt over kompetansen blant ansatte for å kunne møte framtidige utfordringer og endringsbehov. Veiledningskompetansen kan utvikles både ved studier og arenaer for refleksjon og ferdighetstrening. Aktuelle tilnærminger vil være å styrke kommunikasjons- og relasjonsarbeid, samt trening i hvordan forskningsbasert kunnskap kan brukes i egen praksis. For å kunne imøtekomme brukerforventninger om helhetlige og sammenhengende tjenester, bør Nav ha en forståelse av sammenhengene mellom veiledning, inkludering, arbeidsmarked og forvaltning. Med mulige framtidige nedskjæringer av ulike velferdsordninger vil også medarbeidere ha behov for kompetanse og trening i å stå i utfordrende situasjoner og dilemmaer når de skal overprøve tilgangen på tjenester.

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

Digitalisering og KI vil påvirke alle tjenester og ansatte i Nav, og kreve både juridisk kompetanse, teknologi- og analysekompetanse og kompetanse om hvordan teknologien anvendes. Medarbeidere må bygge kompetanse om bruk av digital teknologi og hvordan denne skal anvendes i relasjonen til brukerne. Utbredelsen av kunstig intelligens og beslutningsstøtte gir behov for kompetanse om hvordan algoritmer kan anvendes på forsvarlige måter for å styrke kunnskap og utvikling av praksis. Videre må Nav forstå hvordan digitalisering og KI bidrar til å påvirke arbeidsmarkedet.

2.8 Hva om? Hvor er vi da i 2035?

Omverdensanalysen omtaler en rekke ulike utviklingstrekk som vil påvirke hverandre, og det er en kombinasjon av hvor godt Nav lykkes på ulike områder som vil avgjøre om vi når de målene

som er satt. Vi har derfor formulert noen framtidshistorier med fokus på hvordan samarbeid, teknologi og tilrettelegging kan påvirke deltakelse i arbeidslivet, utenforskap og levekår i samfunnet fram mot 2035 (se kapittel 3 Framtidshistorier). I kapittel 6.10 og kapittel 9.12 har vi i tillegg laget scenarioer for hvordan usikkerheten i verden kan påvirke arbeidsmarkedet og behovet for sosiale tjenester.

Lykkes vi med bedre samarbeid mellom Nav, helsesektoren, utdanningssektoren og kommunene vil vi kunne gi bedre støtte til brukerne. Dette bidrar til at flere deltar i arbeidslivet, til at flere har bedre levekår, og at færre barn og unge opplever dårlige oppvekstsvilkår. Hvis vi derimot ikke lykkes med å styrke samarbeidet på tvers, integreringen og å øke mobiliteten mellom fraflyttingsområder og pressområder, kan mange bli stående utenfor arbeidsmarkedet. Utenforskapet vil øke og flere oppleve dårlige levekår, særlig i utsatte områder. Dette kan bidra til økt polarisering og mistillit til offentlige ordninger.

Hvordan Nav oppfyller brukernes behov for og forventninger til tjenestene er viktig for hvordan etaten vil oppfattes i 2035. Et mål er å utvikle bedre heldigitale offentlige tjenester som foretrekkes av de fleste, med tydelig prioritering mellom standardløsninger og personlig bistand. Lykkes Nav med det, og de fleste foretrekker slike tjenester, vil det gi rom for at de som trenger det blir fulgt opp tett og gjennom langsiktige planer for inkludering. Samtidig kan høye forventninger til offentlige tjenester, herunder ønsker om skreddersøm i kombinasjon med krav om effektivisering, gi høyere etterspørsel etter personlig bistand enn forventet. Det kan utfordre kapasiteten i Nav, og i verste fall gi økt ventetid, økt utenforskap, framvekst av private velferdstilbud og økende klasseskiller.

Den teknologiske utviklingen har et potensial for effektivisering og bedre kvalitet. Hvis dette gis prioritet, kan offentlig sektor ta en ledende rolle i å utvikle og ta i bruk digitale løsninger. Som følge av dette, kan Nav utvikle og benytte KI-assistert veiledning og automatisert saksbehandling, mens datadeling på tvers av sektorer kan gi trygge, helhetlige tjenester tilpasset innbyggernes behov. Derimot, dersom det teknologiske etterslepet i offentlig sektor fortsetter, kan 2035 være preget av ineffektivitet i de offentlige tjenestene, lange ventetider og lav brukertilfredshet.

Disse framtidshistoriene viser at selv om det er mange utfordringer, er det også mange muligheter. Det er gjennom treffsikre tjenester, kompetent rådgivning om arbeidsmarkedsbehovene og gode innspill til de politiske beslutningsprosessene at Nav best kan bidra til å nå de positive utfallene. Nav må derfor følge med i samfunnsutviklingen og ha en god analysekapasitet som kan brukes i etatens strategiarbeid, som innspill i beslutningsprosesser og for å dimensjonere behovet for ulike tjenester og ytelser best mulig. Dette er særlig viktig i urolige tider hvor rammebetingelser raskt kan endres vesentlig. Formålet med denne omverdensanalysen er å bidra til dette arbeidet.

3 Framtidshistorier

Omverdensanalysen beskriver hovedsakelig de mest sannsynlige samfunnstrendene framover. Samtidig vet vi at usikkerheten er stor på mange områder, og Nav må derfor i strategier og planer ta høyde for at utviklingen kan bli annerledes enn forventet. I dette kapitlet presenterer vi seks framtidshistorier basert på to mulige utfall for tre sentrale usikkerheter som vi vurderer at kan få særlig høy betydning for Nav framover:

- Utviklingen i levekår og utenforskap fra arbeid og utdanning
- Utviklingen i innbyggernes forventninger til mer personlig oppfølging og persontilpassede tjenester
- I hvilken grad offentlig sektor klarer å henge med på teknologiutviklingen

Framtidshistoriene er basert på spørreundersøkelsen blant Nav-ansatte (kapittel 12), workshoper med prosjektdeltakerne og vurderingene av samfunnstrender og usikkerhet i kapitlene for de ulike samfunnsområdene (kapittel 5–11).

I tillegg til disse framtidshistoriene har vi også laget spesifikke scenarioer for hvordan utfallet av den globale handelskrigen kan påvirke arbeidsmarkedet (se kapittel 6.10) og hvordan den økonomiske utviklingen kan påvirke behovet for sosiale tjenester (se kapittel 9.12).

3.1 Hva om utenforskapet blir redusert og det blir bedre levekår?
Godt samarbeid på tvers gir resultater

Oppsummering

- Flere deltar i arbeidsmarkedet og utenforskapet er redusert.
- Færre barn og unge opplever dårlige oppvekstsvilkår. Kommunene er en viktig samarbeidspartner.
- Nav, helsesektoren og utdanningssektoren samarbeider bedre og gir bedre støtte til brukerne.
  Bedre støtte til personer fra utsatte grupper bidrar til å mobilisere arbeidskraft som virksomheter i privat og offentlig sektor trenger.

Framtidshistorien

I 2035 er utenforskapet redusert, og det har gitt flere muligheter til bedre levekår og deltakelse i samfunnet. Vi har lykkes med å aktivisere og integrere innvandrere og personer utenfor arbeidsstyrken og har dermed redusert mangelen på arbeidskraft. Færre utenfor arbeidsmarkedet bidrar også til å bedre situasjonen for mange barnefamilier, og til at færre opplever dårlige oppvekstsvilkår. Vi samarbeider godt med frivillige aktører for å unngå utenforskap og uverdige leveforhold.

Et suksesskriterium har vært godt samarbeid mellom Nav, utdanningssektoren, helsesektoren og arbeidsgiverne. Samarbeidet med kommunene er også viktig, særlig for å sørge for helhetlig oppfølging av familier og brukere med behov for kommunale tjenester. Kompetansegapet er redusert ved at det er utviklet utdanningsløp som er bedre tilpasset de som er mindre motivert for eller som av andre årsaker sliter med å gjennomføre teoretisk utdanning. Livslang læring har blitt en del av yrkeslivet, noe som bidrar til enklere omstilling i arbeidslivet, og at færre faller ut sent i yrkeskarrieren på grunn av utdatert kompetanse.

Tilbudet i høyskoler, universitet og yrkesfaglinjer i videregående skole er bedre tilpasset arbeidslivets behov. Noen får deler av utdanningen ute på arbeidsplassen eller som modulbasert opplæring. Nav følger opp brukere som trenger bistand med tiltak som er tilpasset den enkeltes behov og som kan hjelpe den enkelte inn i relevante jobber. Nav har en velutviklet verktøykasse, med utdannings- og opplæringstiltak, praksisplasser, lønnstilskudd, mentorbistand og hjelpemidler.

For en del er dårlig helse en utfordring for utdanning og arbeid. I 2035 er det gjort medisinske framskritt som gjør at flere sykdommer og lidelser kan behandles. Særlig har bedre behandling av lettere psykiske lidelser og plager redusert eller fjernet utfordringer som mange, særlig unge, har hatt med å delta i samfunnslivet, og dermed redusert utenforskapet. I tillegg kan flere være helt eller delvis i arbeid med de plagene og lidelsene de har fordi det har blitt enklere å kombinere arbeid med mottak av offentlige ytelser. Vi har også økt kompetansen rundt muligheter for tilrettelegging av arbeidssituasjonen.

Både lovgivning og styringssystemer er tilpasset for å støtte opp under god samhandling mellom Nav, utdanningssektoren, helsesektoren og kommunesektoren. På denne måten unngår vi at brukere ender som «kasteballer», samtidig som god samhandling bidrar til bedre ressursbruk.

Arbeidsgiverne får bedre og mer målrettet bistand og tilgang til tjenester og tiltak som reduserer usikkerheten ved å ansette personer som i utgangspunktet har utfordringer.

3.2 Hva om utenforskapet øker og levekårene svekkes?

Mislykket integrering og mobilitet gir mistillit og pessimisme

Oppsummering

- Mange står på kanten av eller utenfor arbeidsmarkedet. Mange har dårlige levekår. En del er låst fast i fraflyttingsområder på grunn av høye kostnader ved å flytte.
- Stramme offentlige budsjetter og mindre privat giverglede begrenser kapasiteten i oppfølgings- og støtteapparatene.
- En del brukere greier ikke orientere seg om og fremme sine krav i en digital verden.

Framtidshistorien

Samfunnet har ikke lykkes med å bedre integreringen i arbeids- og samfunnslivet, og utenforskapet øker. Flere opplever derfor dårlige levekår i 2035 og ser pessimistisk på sine framtidsutsikter. Dette omfatter også barn i familier der forsørgerne står utenfor arbeidslivet.

På grunn av konflikter, uro og økonomiske utfordringer i verden har det kommet mange innvandrere som man ikke har lykkes å tilføre språkkunnskap og andre ferdigheter som kreves i det norske arbeidsmarkedet. Det har dessuten vært store omstillinger i norsk næringsliv, uten at mobiliteten har endret seg tilsvarende. Høye bokostnader i pressområder og problemer med å selge boliger i fraflyttingsområder har låst fast en del i arbeidsledighet og utenforskap. Dette har bidratt til misnøye med og mistillit til offentlige ordninger og systemer, herunder Nav. Polariseringen har også økt, både mellom personer fra ulike sosiale lag og mellom personer med etnisk norsk og utenlandsk bakgrunn.

Denne negative utviklingen skyldes delvis undervurdering av omfanget av behovet for bistand, og hvor det vil inntreffe. Nav og andre relevante institusjoner som for eksempel kommuner og utdanningssektoren har derfor ikke hatt ressurser til å gi nødvendig hjelp og bistand. Nav har undervurdert behovet for å være til stede med veiledning og informasjon ved store omstillinger. Verken Nav eller utdanningssystemet har lykkes i å utvikle tiltak for å tilføre ledige og de utenfor arbeidsmarkedet den kompetansen som trengs. En del næringer som mangler arbeidskraft gjennomfører tiltak for intern opplæring, i egen regi eller i samarbeid med Nav. Men dette blir fragmentarisk. En presset kommuneøkonomi har bidratt til utilstrekkelig tilgang på relevante tjenester, for eksempel hjelp til å skaffe en relevant bolig, språkopplæring, fritidstilbud for barn og lignende. En del steder er det utilstrekkelig helsetilbud.

Mange får ikke den bistanden de har krav på. Offentlige tjenester, også fra Nav, er i stor grad digitale. Personer med lese- og skrivevansker eller manglende ferdigheter i norsk språk har problemer både med å orientere seg og å fremme sine krav. Dette har også bidratt til mindre nyskaping, særlig i områder i tilbakegang, siden arbeidsledige og gründere ikke er vel informert om muligheter til ulike former for hjelp og støtte til å opprette egen virksomhet. Frivillige organisasjoner gjør fortsatt mye feltarbeid og oppsøkende virksomhet, men har begrenset kapasitet. Både stramme offentlige budsjetter og mindre giverglede i befolkningen begrenser mulighetene til å bygge ut kapasiteten.

3.3 Hva om brukernes forventninger til persontilpassede tjenester øker?

Overbelastet skreddersøm

Oppsummering

- Høye forventninger til helhetlige offentlige tjenester tilpasset den enkeltes ønsker og behov. Mange foretrekker personlig kontakt.
- For høyt ambisjonsnivå og manglende evne til å prioritere i Nav og offentlig sektor har ført til sprengt kapasitet og lange ventetider.
- Økt utenforskap og dårlig hjelp til de som trenger det mest. Framvekst av private tilbud for de som kan betale for det.

Framtidshistorien

I 2035 ønsker folk seg et velferdssamfunn som er raskt og enkelt tilgjengelig, forutsigbart og tilpasset den enkeltes behov og ønsker.

Staten og kommunene gikk sammen om å etablere felles servicesentre som gir veiledning og oppfølging og sørger for inntektssikring, og som bistår arbeidsgivere med deres behov. Her deltar blant annet Nav, kommunene, helsesektoren og utdanningssektoren. Sentrene tilbyr hjelp i ulike kanaler, som automatiserte tjenester og personlig bistand, etter hva som passer den enkelte. De ulike aktørene er fortsatt organisert hver for seg, men har delvis felles finansiering. Mange har ikke lenger noe forhold til Nav og de andre offentlige etatene som opererer i bakgrunnen.

Planen var at automatiserte tjenester skulle bli det foretrukne valget og frigjøre tid til bistand til de som trengte det mest. Offentlig sektor innførte derfor ansettelsesstopp for veiledere og trappet IT-utviklingen kraftig opp. Mange nye digitale tjenester har blitt utviklet, men mange brukere anser tjenestene som for standardiserte og upersonlige eller sliter med å få tilgang til eller å forstå tjenestene. Derfor har mange fremdeles behov for personlig bistand. At offentlig sektor ikke etablerte klare kriterier for å prioritere mellom brukergrupper, førte også til høyere etterspørsel etter personlig hjelp fra brukergrupper man antok vil foretrekke digitale tjenester. Nav og de andre offentlige aktørene undervurderte dessuten behovet for tillit og trygghet i en krevende situasjon og ønsket om tett og langsiktig oppfølging fra noen som kjenner deg. Utfordringer med datadeling og høyere ambisjonsnivå enn man klarte å levere på, skapte også utfordringer for den digitale tjenesteutviklingen.

Nav og de andre aktørene har derfor slitt med kapasiteten og tilgjengeligheten. Ventetiden på å få hjelp og oppfølging har økt, og det samme har saksbehandlingstidene for inntektssikring. Folk har mistet tilliten til Nav, og det har oppstått ulike private velferdstilbud som konkurrerer med offentlig sektor for de som har råd til det. Utenforskapet fra arbeidslivet og forskjellene i samfunnet har økt.

3.4 Hva om brukerne i økende grad foretrekker standardløsninger?

Gode standardløsninger, målrettet oppfølging

Oppsummering

- Stadig bedre heldigitale offentlige tjenester foretrekkes av de fleste, og offentlig sektor tilbyr mange tjenester kun som et heldigitalt alternativ.
- Tydelig prioritering mellom gode nok standardløsninger og der hvor viktige behov krever tjenester med personlig tilpasning.
- Personlig bistand bare til utvalgte målgrupper og der heldigitalisering ikke er kostnadseffektivt.
- Færre og større Nav-kontorer med mer spisskompetanse.
- Nav lykkes bedre med inkluderingen – færre i utenforskap og redusert mangel på arbeidskraft.

Framtidshistorien

I 2035 foretrekker de fleste heldigitale offentlige tjenester.

Der innbyggerne tidligere ofte foretrakk personlig bistand fra en veileder, har deling av data og kunstig intelligens ført til at de digitale tjenestene har klart å erstatte mange av egenskapene fra menneskemøtene, som opplevelsen av trygghet, å bli møtt med forståelse og empati, og å få tjenester tilpasset den enkeltes situasjon og behov. Og ikke minst har tjenestene gitt rask og forutsigbar inntektssikring. Offentlig sektor har derfor valgt å tilby mange tjenester kun som et heldigitalt alternativ.

Digital tjenesteutvikling skjer nå i stor grad i fellesskap mellom offentlige etater, med felles finansiering, styring og infrastruktur. Tjenestene blir tilpasset brukernes ønsker og behov, men gjennom tydelige prioriteringer av hva som er de viktigste behovene og ut fra hva som gir størst nytte for pengene.

Nav har gått bort fra prinsippet om fritt kanalvalg for enkelte tjenester, men tilbyr fortsatt personlig hjelp til brukergrupper med spesielle utfordringer og for tjenester som ikke har vært hensiktsmessige å digitalisere fullt ut. For andre tjenester har det blitt etablert modeller med en kombinasjon av digitale tjenester og personlig bistand. Etterspørselen etter personlig bistand har blitt redusert, og veilederne har fått frigjort tid. De har også fått tilgang til KI-støttede verktøy som gir beslutningsstøtte og letter arbeidshverdagen. Veilederne har særskilt ekspertise om det offentlige tjenestetilbudet i stort og om det lokale arbeidsmarkedet, og samarbeider tett med andre offentlige etater og det lokale næringslivet. De som trenger det, blir fulgt opp tett og gjennom langsiktige planer for inkludering. Det har ført til at Nav lykkes stadig bedre i inkluderingsarbeidet, og at utenforskapet og mangelen på arbeidskraft har blitt redusert.

Nav har redusert antall Nav-kontorer til ett kontor i hver arbeidsmarkedsregion. Oppfølgingen av brukere og kontakten med arbeidsgivere skjer i stor grad gjennom videosamtaler og i økende grad også i metaverset eller på andre digitale møteplasser som over tid har blitt mer vanlig gjennom ny teknologi. Veilederne er fornøyde med å få en lettere arbeidshverdag med bedre muligheter til tett og langvarig oppfølging.

3.5 Hva om det offentlige ikke klarer å henge med i teknologiutviklingen?

Teknologisk etterslep i det offentlige

Oppsummering

- Det offentlige har ikke klart å henge med på den digitale utviklingen og velferdsstaten er under press.
- Navs tjenester er preget av ineffektivitet, lange ventetider og systemfeil, og det er lav tilfredshet og tillit hos befolkningen.
- Flere velferdsordninger leveres av private aktører, og det er økt bruk av private forsikringsordninger. Norge står overfor et økende klasseskille.

Framtidshistorien

I 2035 er offentlige tjenester preget av ineffektivitet og lange ventetider. Befolkningens tillit er sviktende, og velferdsstaten er under press. Flere velferdsordninger leveres nå av andre aktører enn det offentlige, og det har vært en økning i bruk av private forsikringsordninger.

2025 var preget av optimisme og tro på at digitaliseringen av offentlig sektor skulle bidra til mer effektive tjenester med høyere kvalitet. De siste ti årene har derimot digitaliseringen gått så fort at det ikke har vært mulig for offentlig sektor å henge med. Mangelen på digitaliseringsvennlige finansieringsordninger og regelverk, og mangel på IKT-kompetanse, har ført til at det har blitt brukt mye penger på ineffektive løsninger som raskt har blitt utdatert. Politikere opplever økende press på å få mer ut av pengene som går til digitalisering, og må nå prioritere mellom sektorer.

Navs tjenester er nå preget av ineffektivitet, lange ventetider og hyppige systemfeil. Det er ustabilitet i kritiske tjenester, og mangelen på nødvendig kompetanse gjør det utfordrende å rette opp feil og drive digitaliseringsarbeidet videre. Det har vært særlige utfordringer med manglende datadeling internt i Nav og med andre offentlige aktører, og med å drifte utdaterte systemløsninger i kombinasjon med nye tjenester. Nav har vært nødt til å prioritere hardt, og i 2035 går det meste av Navs ressurser til inntektssikring. I forsøket med å holde tritt med teknologiutviklingen har det vært utfordrende å ivareta rettsprinsippene, noe som har ført til flere skandaler med personvern- og rettssikkerhetsbrudd. I sum har dette ført til en sviktende tillit til Nav i befolkningen.

Private aktører har i større grad klart å utnytte de mulighetene som den teknologiske utviklingen har gitt. For å unngå ventetiden i Nav, velger nå mange private velferdsordninger, og det er en stor økning i bruk av private forsikringsordninger. Norge står overfor et økende klasseskille hvor de som har råd til private løsninger får bedre tjenester, mens de som er avhengige av det offentlige sliter med ineffektive tilbud med lavere kvalitet.

3.6 Hva om offentlig sektor er i front med å ta i bruk ny teknologi?

Offentlig sektor i førersetet på digital utvikling

Oppsummering

- Offentlig sektor er i førersetet på å utvikle og ta i bruk digitale løsninger, noe som har ført til betydelig effektivisering og bedre kvalitet i tjenestene til befolkningen.
- Nav benytter KI-assistert veiledning og automatisert saksbehandling. Medarbeideres tid er frigjort til å behandle mer komplekse saker.
- Datadeling på tvers av sektorer bidrar til at innbyggere blir møtt med helhetlige tjenester tilpasset deres livssituasjon.

Framtidshistorien

I 2035 er Norge et foregangsland innen digitalisering av offentlige tjenester. Offentlige tjenester er effektive, brukervennlige og tilpasset den enkeltes behov. Kunstig intelligens (KI) og avanserte digitale løsninger har forbedret kvaliteten og effektiviteten i tjenestene, og det er høy tillit og tilfredshet i befolkningen.

De siste ti årene har det vært en sterk politisk vilje til å investere i digitalisering og teknologi. Digitaliseringsvennlige regelverk har muliggjort datadeling på tvers av sektorer, og fleksible finansieringsordninger har gitt rom for innovative teknologiske løsninger. Samtidig har det blitt lagt stor vekt på å ivareta personvern og rettssikkerhet, noe som har bidratt til å til å bygge tillit blant innbyggerne.

I 2035 har Nav gjennomgått en betydelig transformasjon ved hjelp av digitalisering og KI. KI-assistert veiledning og personaliserte digitale selvbetjeningsløsninger har forbedret brukeropplevelsen og Navs tilgjengelighet. Generative modeller har gitt universell utforming et løft og har gjort Navs tjenester lettere å ta i bruk for brukere med ulike funksjonsnedsettelser. Digitale tolketjenester for både språktolking og for hørselshemmede har blitt integrert i de digitale flatene. Nav har også vært i front med å fremme innovative hjelpemidler, som har bidratt til å inkludere flere i arbeidslivet.

Automatisering av saksbehandlingen har frigjort tid for medarbeiderne, som nå bruker ressurser på å behandle de mer komplekse sakene. De som har behov for det får tett oppfølging gjennom fysiske møter, og informasjonsdelingen på tvers av sektorer gjør at innbyggere blir møtt med helhetlige løsninger tilpasset deres livssituasjon.

Digitaliseringen og effektiviseringen av offentlig sektor har bidratt til å opprettholde velferdsstatens bærekraft, og tilliten i befolkningen er høy.

4 Innledning

Samfunnet endrer seg raskt, og utviklingen er uforutsigbar. Omverdensanalysen vurderer hvilke samfunnstrender som kan bli de viktigste for Nav fram mot 2035, hvilke konsekvenser trendene kan få for oss, og hvilke trender som er mest usikre.

Analysen er inndelt i sju samfunnsområder (kapittel 5–11): Demografi, arbeidsmarkedet, brukerforventninger, digital teknologi, økonomiske levekår, helse og politiske trender. I kapittel 3 har vi laget seks framtidshistorier basert på de viktigste usikkerhetene vi vurderer at Nav står overfor framover. Kapittel 6.10 og 9.11 har i tillegg spesifikke scenarioer for den globale handelskrigen og den økonomiske utviklingen kan påvirke arbeidsmarkedet og behovet for sosiale tjenester. Kapittel 12 inneholder resultater fra en spørreundersøkelse rettet mot ansatte i Nav, der vi ba de ansatte vurdere hvilke trender som kan bli de viktigste, hvilke som er mest usikre, og der vi undersøkte kjennskapen til omverdensanalysen og hvor nyttig ansatte mener den er. I tillegg har vi som en nyvinning i årets analyse utviklet et interaktivt demografiverktøy som gir innsikt i demografiske endringer i norske kommuner fram mot 2035.

Analysen har som formål

- å gi grunnlag for treffsikre strategier og prioriteringer for Nav de nærmeste årene. Funnene i analysen vil være en viktig kilde ved implementering av Navs virksomhetsstrategi 2030 (Nav 2023) og ved neste oppdatering av strategien.
- å bidra til refleksjon og diskusjon om hvordan trendene kan treffe oss framover, både for Nav i stort og i enheten der den enkelte jobber.
- å spre kunnskap og bidra til et felles utfordringsbilde også utenfor Nav, som kan lette samarbeidet med blant annet departementene, kommunene, arbeidsgivere og samarbeidspartnere i andre sektorer.

Navs omverdensanalyse ble første gang publisert i juli 2014 (Nav 2014) og utgis nå for sjette gang. Omverdensanalysen bygger på en kartlegging av aktuell forskning og analyser, supplert med vurderinger av hvilke muligheter og utfordringer samfunnstrendene kan gi Nav. For å sikre forankring og relevante innspill har det vært viktig å involvere hele Nav. I tillegg til spørreundersøkelsen til ansatte har vi hatt møter med de ansattes organisasjoner, sentralt brukerutvalg, direktørmøtet i Arbeids- og velferdsdirektoratet, andre ledergrupper og KS. Vi har også hatt møter og workshoper med samarbeidspartnere og eksperter på ulike områder.

Nav har et bredt og sammensatt ansvarsområde med stor variasjon på tvers av resultatområder og geografi. Til tross for omfanget av omverdensanalysen, vil den ikke dekke alle behov. Vi oppfordrer derfor enheter i Nav til å utarbeide egne analyser i tillegg der det er hensiktsmessig.

Arbeidet med denne utgaven har vært utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Redaksjonen har bestått av Ole Christian Lien (leder), Kristine Eikren Brudevoll, Sverre Friis-Petersen, Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen, Hilde Olsen, Raija Sandvik og Susanne Skråning. Hovedforfatterne for kapitlene har vært Marianne Åsheim Friess, Sverre Friis-Petersen, Siri Hansen Pedersen, Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen, Ivar Åsland Lima, Kristian Myklathun, Jon Petter Nossen, Hilde Olsen, Robindra Prabhu og Magne Sortland. Bidrag om utviklingstrekk og konsekvenser på hjelpemiddelområdet, kontrollområdet og i Navs samarbeid med helsesektoren har blitt levert i regi av henholdsvis Vegard Forøy, Ole Johan Heir og Stian Kersenboom Johnsen med bistand fra flere. Seksjon for kunnskapsbasert læring ved Per Inge Langeng mfl. har bidratt med vurderinger

for kompetansebehovet i Nav. Azita Tavakoli har fasilitert arbeidet med framtidshistorier mens Simón Sandoval har fasilitert workshoper om brukerforventninger. Eirik Lamøy og Magne Sortland har laget nettversjonen av rapporten, mens Hanne Røvig Schjold har vært ansvarlig for design av presentasjonen av rapporten. Vi ønsker å takke alle som har bidratt med verdifull innsikt og gode innspill gjennom workshoper og møter.

5 Demografi

Av: Magne Sortland

Kapittelsammendrag: Aldring, sentralisering og usikker innvandring

Befolkningen i Norge har økt kraftig de siste tiårene. Samtidig har sammensetningen endret seg, på grunn av lavere dødelighet, færre fødte og høy innvandring. Framover er det ventet at befolkningsveksten avtar. Statistisk sentralbyrå forventer at folketallet i Norge vil stige til 5,9 millioner mennesker i 2035, men veksten skjer hovedsakelig blant de eldste. Fram mot 2035 vil antall personer i aldersgruppen 67 år og eldre øke med 24 prosent, mens andelen barn og unge blir redusert. 4 av 5 ekstra innbyggere fram mot 2035 vil komme i aldersgruppen 67 år og over.

For Nav innebærer dette flere alderspensjonister og økt etterspørsel etter hjelpemidler. Veksten i antall hjelpemiddelbrukere vil trolig gi de største utfordringene, da dette er et område som i dag krever betydelig personlig bistand. Her er det usikkerhet knyttet til hvordan økte forventninger, ny teknologi og bedre helse vil påvirke utviklingen. Et område som kan gi særlige kapasitetsutfordringer er det økte behovet for tilrettelegging av boliger for eldre. Økningen i antall alderspensjonister vil også medføre flere oppgaver for Nav, til tross for at pensjon er et område som i stor grad er automatisert og krever minimal oppfølging. Årsaken er at høy innvandring de siste tiårene er forventet å føre til en betydelig vekst i utenlandssaker, et område som foreløpig har lav grad av automatisering.

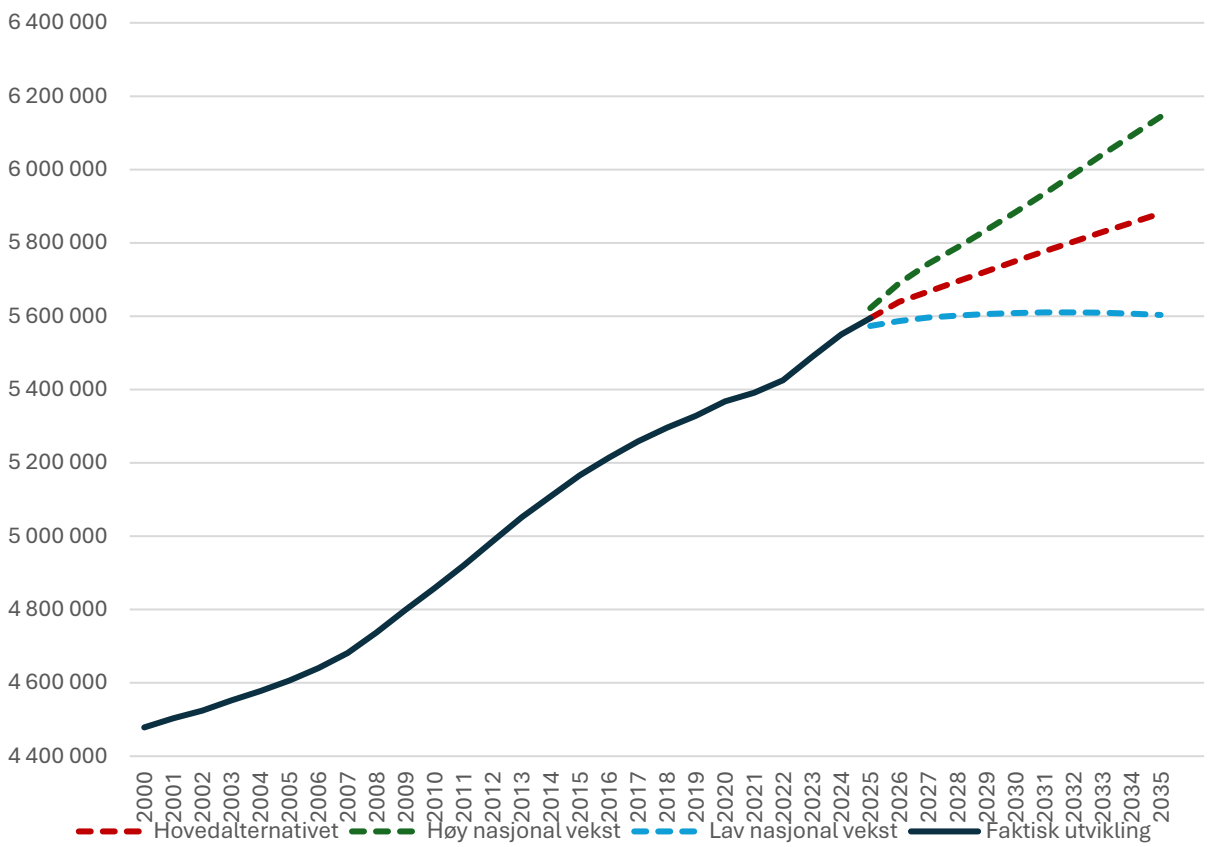
Befolkningsframskrivingene er usikre, og det er knyttet størst usikkerhet til framtidig innvandring. De fleste som innvandrer til Norge, er i yrkesaktiv alder. Aldringen treffer også innvandrere og framover forventer vi at eldre innvandrere vil utgjøre en stadig større del av befolkningen. Det er også forventet en lavere arbeidsdeltakelse og lavere utdanningsnivå blant eldre innvandrere enn blant norskfødte jevnaldrende. Motsatt vil lavere innvandring forsterke utfordringene i små kommuner, som i stor grad har vært avhengige av innvandring for å oppnå befolkningsvekst. Store endringer i innvandringen til Norge kan påvirke både arbeidsmarkedet og velferdstjenestene i mindre sentrale kommuner.

Aldringen av befolkningen bidrar også til å øke gapet mellom utgifter og inntekter på statsbudsjettet, noe som vil stille større krav til effektivisering i offentlig sektor. Samtidig kan vi få økte politiske forventninger om at Nav driver arbeidsrettet oppfølging av flere brukergrupper enn i dag, og at vi klarer å følge opp særskilte brukergrupper på en mer treffsikker måte. Det gjelder for eksempel uføretrygdede, mottakere av sosialhjelp og for å bidra til at eldre står lenger i arbeidslivet (mer om dette i kapittel 11 Politiske trender).

5.2 Befolkningsveksten avtar – fortsatt sterk aldring

Norge står overfor betydelige demografiske utfordringer de neste tiårene. Det fødes stadig færre barn, befolkningen blir eldre, og i en rekke kommuner er det kun innvandring som bidrar til positiv befolkningsvekst. Ved inngangen til 2025 var det 5,6 millioner innbyggere i Norge, og det er ventet at folketallet vil øke med 5,1 prosent fram mot 2035, til 5,9 millioner. Den største veksten vil imidlertid skje i de eldre aldersgruppene. Denne utviklingen vil medføre flere brukere for Nav, men konsekvensene vil avhenge av flere faktorer, blant annet alderssammensetningen i befolkningen, innvandring og befolkningsutviklingen i ulike deler av landet.

Figur 5.1. Befolkningsutviklingen i Norge med framskriving til 2035 i tre alternativer. Tall per 1. januar hvert år.



Kilde: SSB

I resten av kapittelet ser vi nærmere på de viktigste demografiske trendene framover. Kapittelet bygger på hovedalternativet i de nyeste befolkningsframskrivingene til SSB fra juni 2024 (SSB 2024). For mange av dere som leser Navs omverdensanalyse, er lokale tall minst like relevante. Derfor har vi i tillegg laget et nettverktøy som gir innsikt i demografiske endringer i hver enkelt kommune fram mot 2035 (Navs demografiverktøy). Et annet nyttig verktøy om lokale utfordringer i kommunene og mulige veivalg framover er Fremtidsverktøyet 2040 fra KS.

Navs demografiverktøy

Navs demografiverktøy er et interaktivt verktøy som gir innsikt i demografiske endringer i norske kommuner fram mot 2035, med utgangspunkt i hovedalternativet i befolkningsframskrivingene til SSB fra juni 2024 (SSB 2024).

I verktøyet finner du dette:

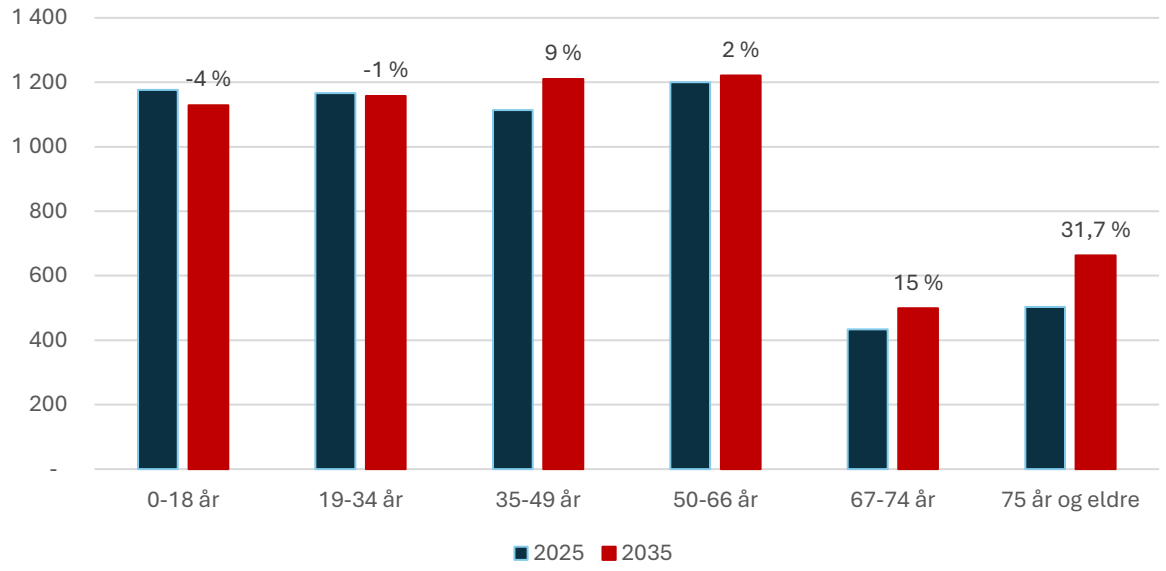
- Befolkningsutvikling i ulike aldersgrupper
- Hvordan aldring og innvandring påvirker befolkningsutviklingen i din kommune
- Hvordan forsørgerbrøken (forholdet mellom antall yrkesaktive og ikke-yrkesaktive) endrer seg fram mot 2035
- Sammenligning av tall på tvers av kommuner

Verktøyet er utviklet ved bruk av programmeringsspråket R.

Vi blir stadig eldre

SSB forventer at befolkningen i yrkesaktiv alder vil øke med 3,1 prosent fram mot 2035. Det tilsvarer 133 000 flere i yrkesaktiv alder. Samtidig er det ventet at befolkningen i aldersgruppen 0–18 år blir redusert med 4 prosent. Det tilsvarer 50 000 færre personer i denne aldersgruppen. Det neste tiåret er det ventet en særlig økning i de eldste aldersgruppene. Befolkningen over 75 år er forventet å øke med 31 prosent, mens aldersgruppen 67 år og eldre vil vokse med 24 prosent. Til sammen gir det 225 000 flere eldre over 67 år innen 2035, og at 4 av 5 ekstra innbyggere vil komme i denne aldersgruppen. For samfunnet gir det økt forsørgerbyrde, som kan øke forventningene til Nav og gi en rekke andre indirekte konsekvenser (se kapittel 5.2). En mer direkte konsekvens for Nav av den sterke veksten blant de eldste vil være en betydelig økning i antall alderspensjonister og mottakere av hjelpemidler.

Figur 5.2. Befolkning 2025–2035, etter aldersgruppe. Antall i 1000. Prosentvis endring i parentes.



Kilde: SSB

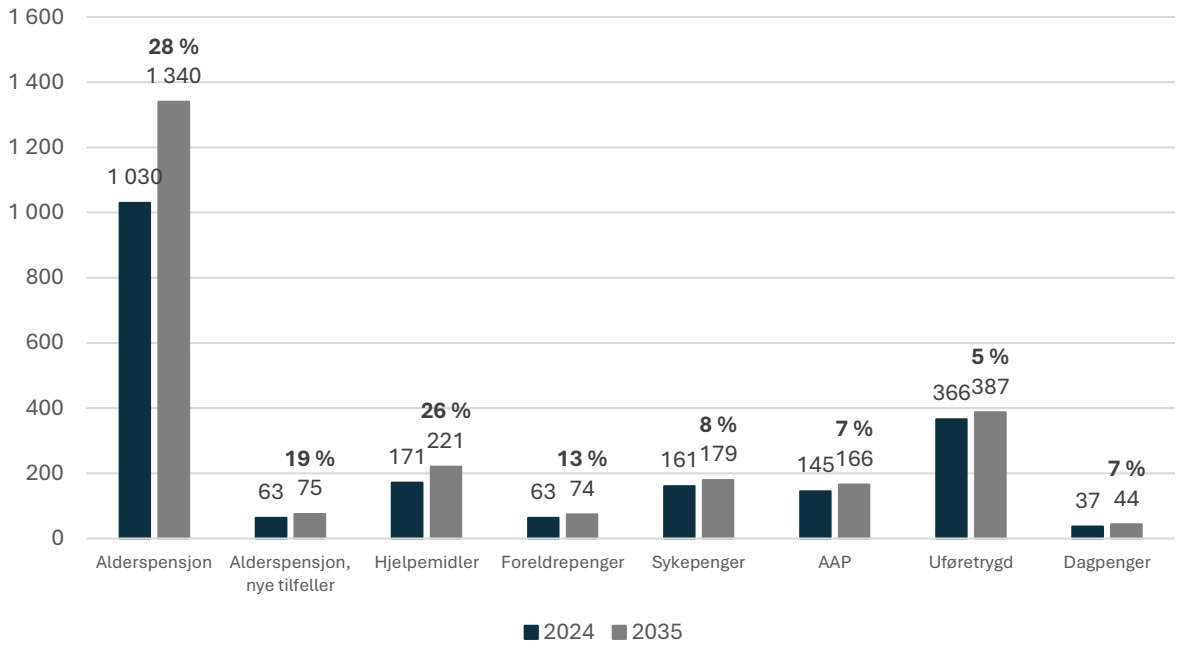
Flere mottakere av alderspensjon

Hvert år publiserer Nav langtidsprognoser for trygdeutgiftene, som blant annet viser hvordan befolkningsendringer påvirker utgiftene (Nav 2025). Vi forventer en moderat utvikling i antall mottakere av ytelser til barnefamilier, mens sterk vekst i antall eldre vil gi flere mottakere av hjelpemidler og flere alderspensjonister. SSB forventer i sitt hovedalternativ at omtrent en femtedel av befolkningen i Norge vil være 67 år eller eldre i 2035. Kun 1,4 prosent av de statlige ansatte i Nav jobber med saksbehandling på pensjonsområdet. Dette skyldes at alderspensjonister som hovedregel ikke får oppfølging fra Nav, og at saksbehandlingen i stor grad foregår automatisert. For å unngå kapasitetsutfordringer på pensjonsområdet vil det være avgjørende å øke automatiseringsgraden, også for saker som krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter, og å sikre at det nye slitertillegget som blir innført som en del av pensjonsforliket også får høy automatiseringsgrad.

Vi forventer at tilveksten av nye alderspensjonister vil øke fram mot 2029. Det skyldes AFP-reformen i offentlig sektor, som gjør det mulig å ta ut alderspensjon sammen med AFP. Tidligere måtte man vente til 67 år med å ta ut alderspensjon dersom man tok ut AFP i offentlig sektor. Fra 2030 forventer vi redusert vekst i antall pensjonister som følge av at AFP-reformen vil være

innfaset, og fordi det gjennom pensjonsforliket er vedtatt en gradvis økning i aldersgrensene for alderspensjon.

Figur 5.3. Antall mottakere av hjelpemidler og utvalgte Nav-ytelser i 2024 og 2035, og prosentvis endring. Antall i 1000.



Kilde: Nav

Pensjonsforliket gjør at flere kan stå lenger i jobb

Pensjonsforliket innebærer en gradvis økning i alle aldersgrensene i pensjonssystemet, i takt med 2/3 av økningen i forventet levealder. Det gir også flere muligheter for arbeidstakere til å stå lenger i jobb, og dra nytte av at de øvre aldersgrensene for å motta sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger også øker (se kapittel 11 Politiske trender). Denne endringen bidrar til at veksten i disse helserelaterte trygdeytelsene og dagpenger blir høyere fram mot 2035 enn befolkningsutviklingen skulle tilsi. Effekten blir ganske moderat fram mot 2035, men får en viss betydning for både oppfølgings- og saksbehandlingsenhetene i Nav, ettersom tre av fire Nav-ansatte jobber med tjenester eller ytelser til personer i yrkesaktiv alder.

Sterk økning i mottakere av hjelpemidler

I 2024 hadde Nav Hjelpemidler og tilrettelegging 175 000 betjente brukere (det vil si som fikk et utlån eller en annen tjeneste), og antallet har økt med 20 prosent siden 2018. Den største brukergruppen, 46 prosent, er i alderen 67 år og eldre. Den forventede veksten i antall eldre vil følgelig medføre sterk brukervekst og økte krav til Navs tjenester på hjelpemiddelområdet. Det gjelder særlig for aldersgruppen 80 år og over, som er den aldersgruppen som i størst grad mottar hjelpemidler.

Vi anslår at antall hjelpemiddelbrukere vil øke med 26 prosent fram til 2035. Økningen i antall hjelpemiddelbrukere får først og fremst betydning for hjelpemiddelsentralene. I 2024 var 1 237 årsverk knyttet til arbeid med hjelpemidler og tilrettelegging. Det utgjør 9 prosent av de statlige ansatte i Nav. En vesentlig del av dette arbeidet er knyttet til kartlegging, råd og veiledning og oppfølging. Dette er oppgaver som ikke uten videre kan automatiseres.

Det er likevel noe usikkert hvor sterk veksten i antall hjelpemiddelbrukere vil bli. Den kan blant annet bli dempet av at eldre får flere friske levekår. På en annen side kan lenger botid hjemme medføre økt etterspørsel etter hjelpemidler. Både endringer i brukerforventninger og mulighet for at teknologisk utvikling kan øke tilbudet av gode hjelpemidler, kan trekke i samme retning (Se kapittel 8 Digital teknologi). I tillegg kan økt vekt på arbeidsinkludering gi økt etterspørsel etter råd og veiledning om tilrettelegging på arbeidsplassen, og det kan også øke etterspørselen etter hjelpemidler i dagliglivet selv om det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for hjelpemidler på arbeidsplassen.

Det er aldersrelaterte funksjonshindringer som er årsaken til at behovet for hjelpemidler oppstår spesielt etter fylte 80 år. I denne aldersgruppen forventes størst vekst i etterspørsel av enkle og standardiserte hjelpemidler, som rullatorer, transportrullestoler og hjelpemidler til stell og pleie. Dette er hjelpemidler som ikke krever individuell tilpasning utover de mulighetene som ligger innebygget i produktet. Isolert sett er de ikke så ressurskrevende å forvalte og formidle, det er veksten i antallet som er utfordrende.

Veksten utfordrer Nav særlig innen logistikk og gjenbruk. Det vil være nødvendig å forenkle formidlingsprosesser og leveransemåter for å løse utfordringene knyttet til blant annet lagerplass og ressurser dersom vi skal unngå å øke både bemanning og logistikkapasitet vesentlig. Dette vil kreve både innovasjon og regelverksendringer.

Det forventes også økt behov for tilrettelegging av boliger (for eksempel trappeheiser, ramper og løfteplattformer) og hørsels- og kognisjonshjelpemidler (for eksempel ulike typer varslingssystemer), blant annet på grunn av økning i antall eldre og særlig eldre demente. Boligtilrettelegging vil utfordre Nav, eksempelvis innen saksbehandling, rådgivning, innkjøp, lagerkapasitet, transport og gjenbruk. En viktig driver i tillegg til eldreveksten i seg selv, er at det i større grad må tilrettelegges for at eldre kan bo lenger i eksisterende bolig (NOU 2023:4). Kommunale plasser med heldøgns tilsyn og omsorg må framover trolig i større grad tildeles yngre og ressurskrevende beboere med utfordringer knyttet til rus og psykiatri. Dette forsterker behovet for boligtilrettelegging for eldre mennesker som må bo hjemme.

Selv om befolkningsveksten blir sterkest i de mest sentrale kommunene, er det distriktskommuner som vil bli særlig utfordret. Mange av disse kommunene kjennetegnes av fraflytting, hvor husene har lav verdi og hvor det dermed er lite byggeaktivitet av boliger med livsløpsstandard (Husbanken og Distriktssenteret 2024). I tillegg er det mangel på kvalifisert arbeidskraft innen helse- og omsorg. Dette vil også få konsekvenser for Nav da ressurssituasjonen i kommunene kan medføre økte forventninger og press på Nav. For å håndtere dette må Nav, sammen med Husbanken som også har virkemidler for boligtilpasning, styrke den rådgivende og veiledende virksomheten overfor helse- og omsorgstjenesten i kommunene.

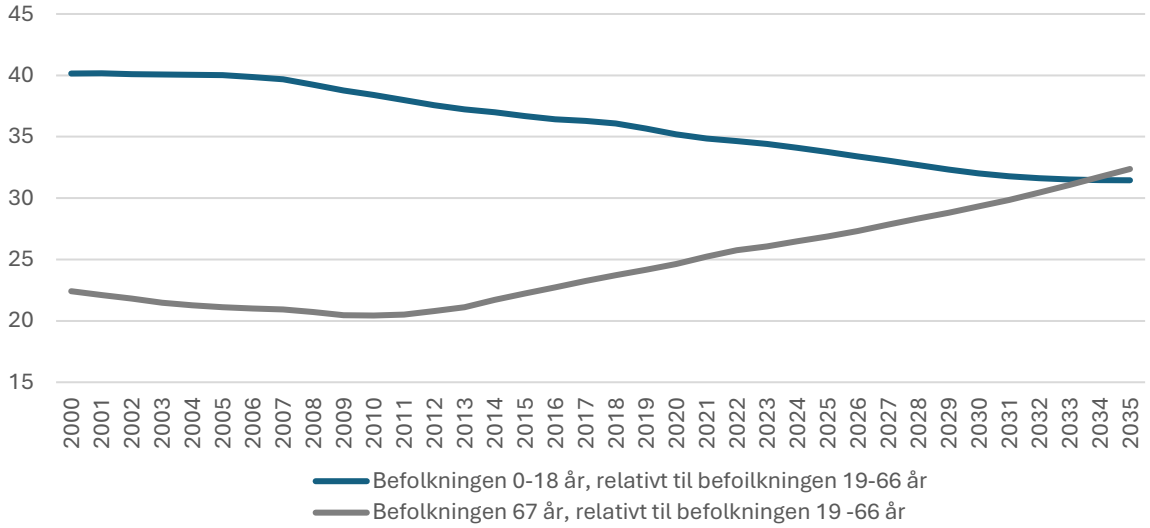
5.3 Forsørgerbyrden øker – bør vi være bekymret?

Den eldre befolkningen er friskere, og flere seniorer er i arbeid. Gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidslivet har økt med 2,7 år fra 2001 til 2024, til 66,4 år. Det er sannsynlig at avgangsalderen vil fortsette å øke mot 2035. Aldringen av befolkningen vil likevel føre til mangel på arbeidskraft (se kapittel 6) og gjøre seniorer mer attraktive på arbeidsmarkedet. Omleggingen av AFP i offentlig sektor fra 2025 og økt normert pensjonsalder vil også bidra til økt avgangsalder. Likevel

forventer vi at aldringen av befolkningen vil øke forsørgerbyrden i årene som kommer. I 2035 forventes det at flere vil være over 67 år enn under 18 år i Norge (Figur 5.4).

Tradisjonelt blir forsørgerbyrden målt som forholdet mellom befolkningen i yrkesaktiv alder og ikke-yrkesaktiv alder, men flere forskere mener at denne regnemåten er upresis (Solli 2024). På den ene siden er helsenivået i Norge stadig blitt bedre, og en rekke sykdommer inntreffer senere enn de har gjort tidligere. Det gjør at vi kan regne med at den øvre alderen for hvor lenge det er vanlig å være yrkesaktiv, gradvis vil flytte seg oppover. På den andre siden var det i 2023 rundt 1 av 5 i yrkesaktiv alder som verken var i jobb eller utdanning (Nav 2024, se også kapittel 6 Arbeidsmarkedet). Selv om utenforskapet ikke er unormalt høyt i Norge, er det mange som mottar helserelaterte trygdeytelser. Denne trenden kan forsterke utfordringene som aldringen av befolkningen vil gi de neste tiårene for et velferdssamfunn der målet er flere i jobb (Regjeringen 2024).

Figur 5.4. Forsørgerbyrde, målt som andelen 0–18 år og over 67 år, relativt til befolkningen 19–66 år. Prosent.



Kilde: SSB

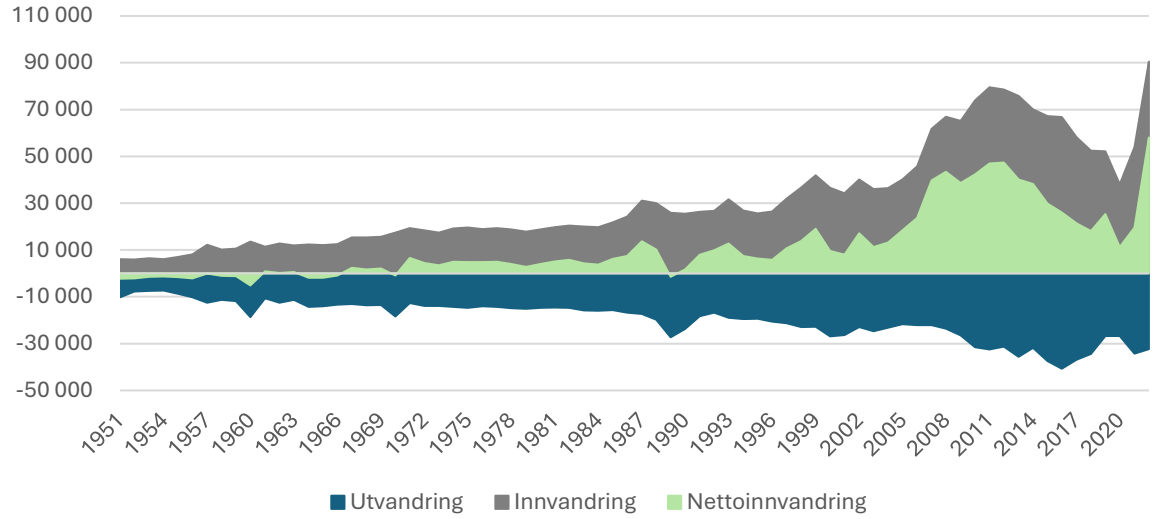
Fram mot 2035 er det ventet at gapet mellom utgifter og inntekter på statsbudsjettet blir større, noe som vil stille krav til effektivisering i offentlig sektor (se kapittel 11 Politiske trender). De demografiske endringene kan i tillegg gi forventninger om at Nav skal drive arbeidsrettet oppfølging av flere brukergrupper enn i dag, eksempelvis mottakere av sosialhjelp, uføretrygdede og seniorer. Alt annet likt vil det kreve flere veiledere på Nav-kontorene. Videre har regjeringen satt seg som mål å øke andelen sysselsatte i alderen 20–64 år fra 80,5 prosent i 2023 til 82 prosent i 2035. For å nå dette målet er det avgjørende å redusere sykefraværet, inkludere flere i arbeidslivet og øke yrkesdeltakelsen blant eldre. Nav spiller en viktig rolle i dette arbeidet.

5.4 Usikker utvikling i innvandringen

Innvandring har vært en av hovedårsakene til befolkningsveksten i Norge de siste tiårene. Dette skyldes i hovedsak høy innvandring fra EU og EØS. Fra 2013 til 2023 har arbeidsinnvandringen falt med om lag 41 prosent, som også har gjort det vanskeligere å møte arbeidskraftsbehovet i distriktene (SSB 2024). I 2023 utgjorde innvandrere 15 prosent av befolkningen, og 20 prosent av flyttingene mellom norske kommuner. I dag er de fleste innvandrerne i yrkesaktiv alder, men andelen eldre innvandrere er forventet å øke betydelig i løpet av de neste tiårene. Ved inngangen

til 2024 var 6,3 prosent av innvandrerbefolkningen 67 år eller eldre, og denne andelen anslås å stige til rundt 11 prosent innen 2035.

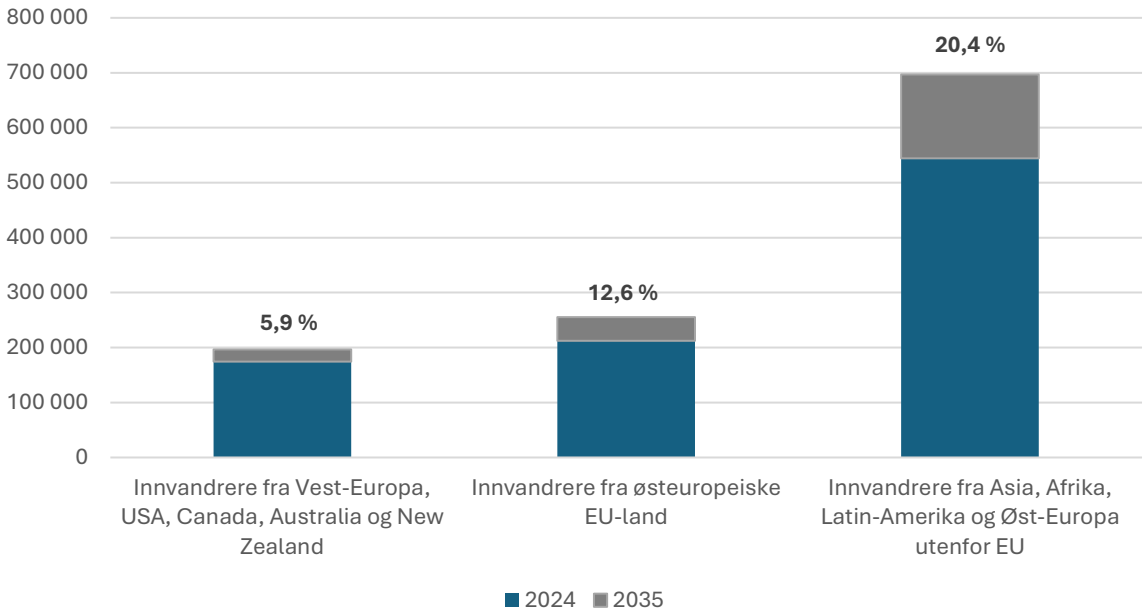
Figur 5.5. Utvikling i innvandring, utvandring og nettoinnvandring (innvandring minus utvandring) til Norge.



Kilde: SSB

Framtidens eldre innvandrere antas i snitt å ha lavere arbeidsdeltakelse og utdanningsnivå enn norskfødte i samme aldersgruppe (Tønnessen og Syse 2021). Samtidig kan økende aldersgrenser i pensjonssystemet og økt press på offentlige tjenester føre til at Nav i enda større grad må drive arbeidsrettet oppfølging av seniorer. En voksende gruppe eldre med lav yrkesdeltakelse og utdanning kan gjøre dette arbeidet mer krevende.

Figur 5.6. Befolkningen i 2024 og 2035, etter landbakgrunn. Antall for begge år og prosentvis vekst mellom årene.



Kilde: SSB

Nav kan få flere ressurskrevende saker i framtiden

De fleste som innvandrer til Norge er i yrkesaktiv alder, noe som særlig påvirker Arbeids- og tjenestelinjen i Nav, som blant annet har ansvar for Nav-kontorene. Lavere nettoinnvandring framover vil dempe denne effekten, men Nav bruker allerede betydelige ressurser på å bistå personer med innvandrerbakgrunn. I tillegg er utdanningsnivået blant innvandrere lavere enn i befolkningen ellers (IMDi 2021), mens arbeidsmarkedet i økende grad krever formell kompetanse. Dette gjør Navs oppfølgingsarbeid mer krevende, særlig fordi det blir stadig færre arbeidsplasser der det ikke stilles krav til yrkesutdanning, annen videregående utdanning eller annen formell kompetanse (se kapittel 6 Arbeidsmarkedet).

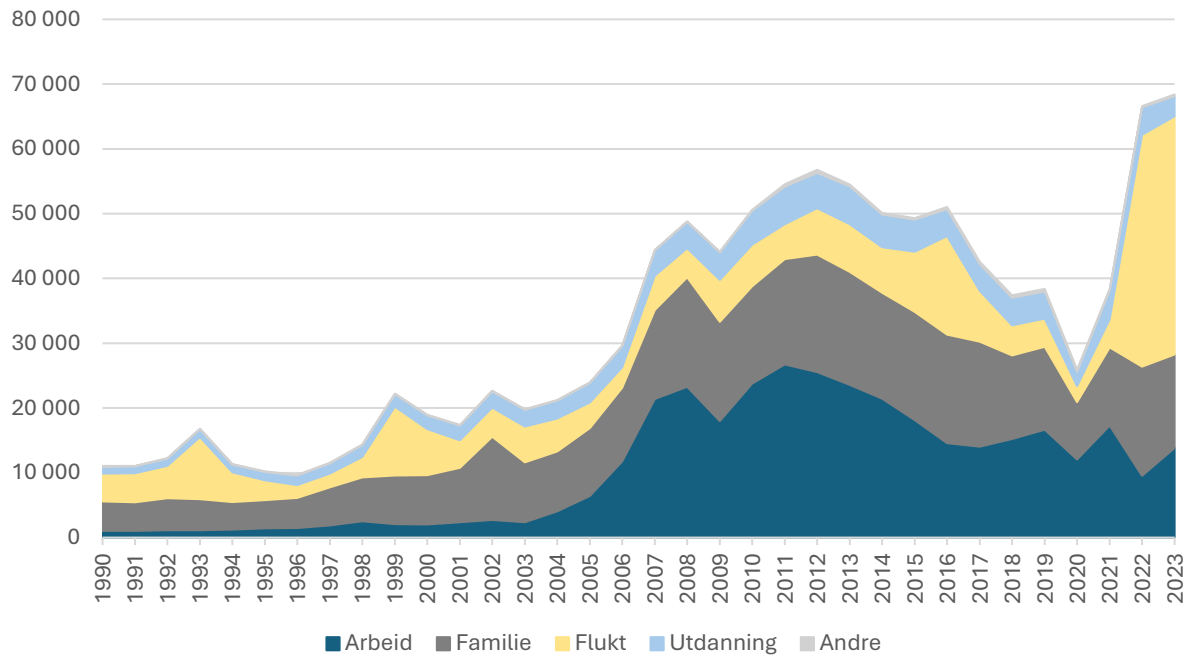
Vi forventer stor mangel på arbeidskraft de neste tiårene, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Oppgaven til Nav blir derfor både å sørge for at brukere med lav formell kompetanse kommer ut i arbeid, og å formidle arbeidskraft til bransjer med høy etterspørsel. Dette krever at Nav samarbeider godt med andre offentlige instanser på tvers av sektorer, blant annet for å sikre at innvandrere får godkjent sin utdanning fra utlandet.

At vi har vært gjennom en periode med høy innvandring, vil også medføre flere saker som krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter. Hvis innvandringen framover blir høyere enn forventet, vil det i tillegg forsterke veksten framover. Om lag 200 årsverk i Nav går i dag til behandling av utenlandssaker. Dette gjelder saker der mottakeren bor i utlandet, eller der mottakeren bor i Norge, men der saken krever samarbeid med utenlandske myndigheter. Som et eksempel har antall alderspensjonister bosatt i utlandet økt med 52 prosent fra 2014 til 2024 og utgjør nå 60 000 personer. På grunn av avhengigheten av utenlandske trygdemyndigheter, har det foreløpig vært begrensede muligheter for å automatisere saksbehandlingen.

Ukrainske flyktninger påvirker flyttestatistikken

Tilstrømmingen av ukrainske flykninger har bidratt til at kun 34 kommuner hadde større utflytting enn innflytting i 2023. Ukrainske flyktninger bidro til at 177 kommuner som ellers ville hatt negativ nettoinnflytting hadde positiv nettoinnflytting i 2023 (SSB 2024). Nordland har færrest innvandrere i forhold til innbyggertallet, med om lag 13 prosent. Lavere innvandring til Norge, som er forutsetningen i SSBs hovedalternativ, vil på lengre sikt gi større konsekvenser for små kommuner, som har vært avhengig av høy innvandring for å holde folketallet oppe. Se hvordan innvandring påvirker befolkningsutviklingen i din kommune fram mot 2035: (Navs demografiverktøy).

Figur 5.7. Innvandringer til Norge etter innvandringsgrunn og innflyttingsår.

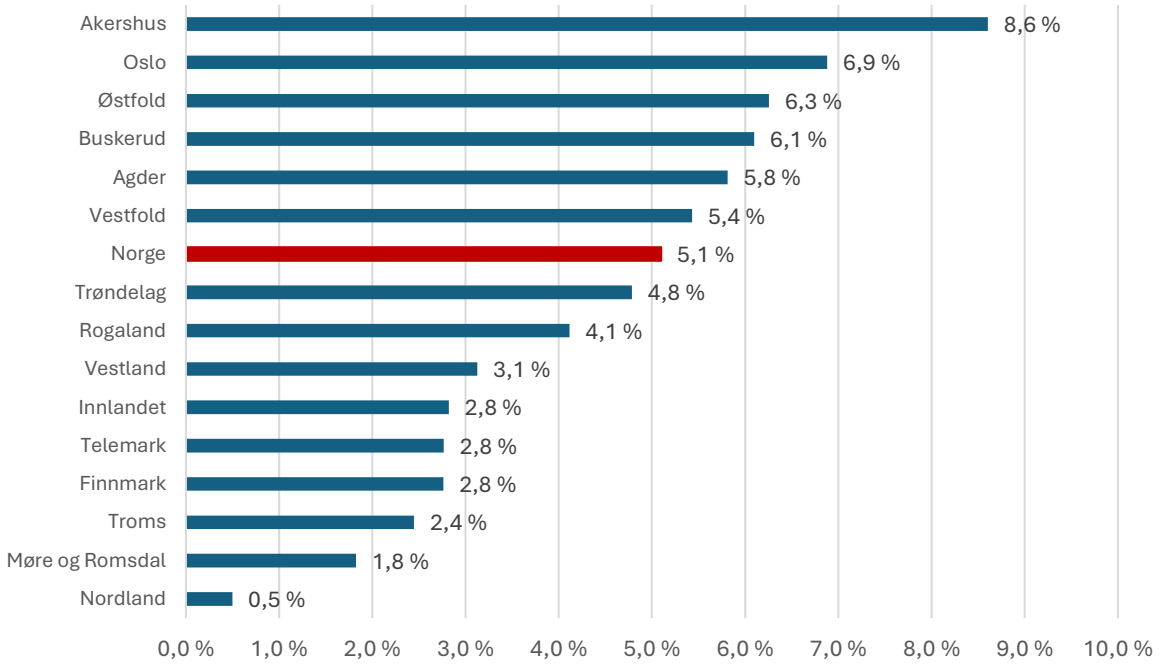


Kilde: SSB

5.5 Sentraliseringen fortsetter

Ifølge hovedalternativet til SSB vil befolkningen i Norge vokse med 5,1 prosent fra 2025 til 2035, men utviklingen varierer i ulike deler av landet. Veksten blir trolig størst i Akershus (8,6 %) og Oslo (6,9 %), mens det kun er ventet en vekst på 0,5 prosent i Nordland. Befolkningsveksten avtar i distriktene, og fraflytting blant unge og økt levealder vil føre til at de mindre sentrale delene av landet blir eldre. Oslo og Rogaland har i dag færrest eldre, mens Innlandet og Nordland har flest. I 2035 vil om lag 14 prosent av befolkningen i Oslo være over 67 år, mens 24-25 prosent vil være over 67 år i Nordland og Innlandet.

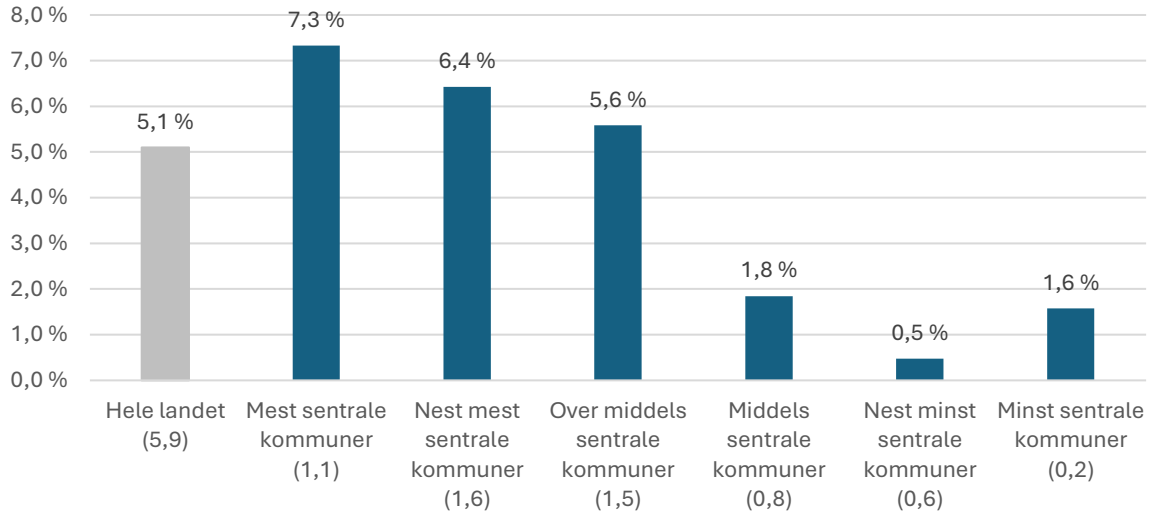
Figur 5.8. Befolkningsvekst i fylkene fra 2025 til 2035



Kilde: SSB

I en tredjedel av fylkene (Østfold, Innlandet, Vestfold, Telemark og Nordland) forventes det fødselsunderskudd i omtrent alle år fram mot 2035, mens det i Buskerud, Møre og Romsdal og Finnmark forventes et fødselsunderskudd i de 3–4 siste årene fram mot 2035. I resten av fylkene forventes det fødselsoverskudd som bidrar til befolkningsvekst fram mot 2035.

Figur 5.9. Befolkningsvekst fra 2025 til 2035, etter kommunegrupper ut fra sentralitet. Befolkningen i hver gruppe i millioner parentes.



Merknad: Sentralitet er en indeks som måler hvor sentral en kommune er. Fra 2018 beregnes den ut fra nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner (varer og tjenester), med verdier fra 0 til 1 000. Oslo har alltid 1 000, mens de minst sentrale kommunene har verdier ned mot 300, fordelt på seks sentralitetsklasser (https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128).
Kilde: SSB

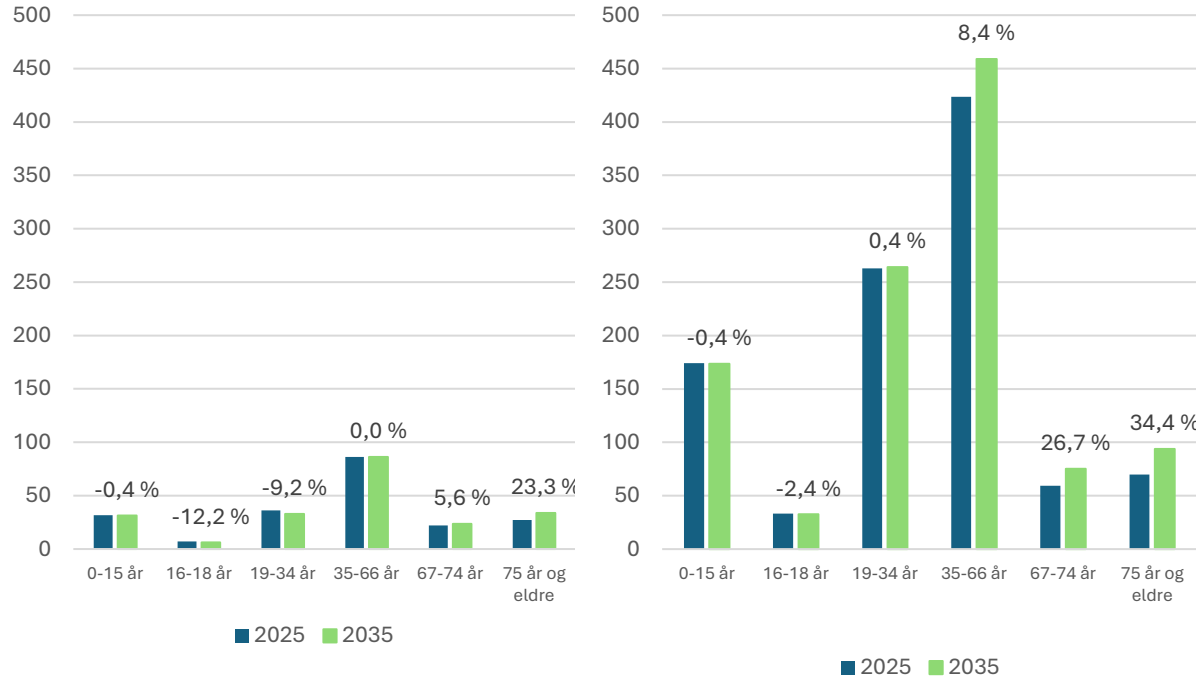
Befolkningsveksten er ventet å bli størst i de mest sentrale områdene, mens vi venter klart lavere vekst i distriktene, særlig fordi mange unge flytter fra disse områdene. Omtrent 71 prosent av befolkningen bor i kommuner med høy sentralitet (sentralitetsklasse 1–3). I perioden fram mot 2035 er det ventet befolkningsnedgang i 27 prosent av kommunene, men kun 10 prosent av befolkningen bor der i dag. Aldringen av befolkningen treffer både sentrale og mindre sentrale strøk, men i de mest sentrale delene av landet er det ventet at yngre aldersgrupper fortsatt vil vokse. I 2035 vil 7 prosent av befolkningen i de mest sentrale kommunene være over 75 år, sammenlignet med 16 prosent i de minst sentrale. Dette fører til befolkningsnedgang i yrkesaktiv alder (20–66 år) i over halvparten av kommunene fram mot 2035.

Befolkningsutviklingen kan få betydning for hvordan Nav er organisert. Perspektivmeldingen (Regjeringen 2024) omtaler kampen om arbeidskraft som en av hovedutfordringene for norsk økonomi framover. Regioner med en sterkt aldrende befolkning vil oppleve mangel på arbeidskraft, blant annet innen helse og omsorg. Mangelen på arbeidskraft kan også gjøre det vanskelig å rekruttere kompetente ansatte til Nav, særlig i de mindre sentrale delene av landet som allerede i dag preges av fødselsunderskudd og fraflytting blant yngre. En annen konsekvens av befolkningsutviklingen er at det i framtiden vil bli redusert etterspørsel etter tjenester fra Nav i kommuner der befolkningen i yrkesaktiv alder synker. Allerede i dag er flere Nav-kontorer slått sammen for å sikre gode kunnskapsmiljøer og effektiv ressursutnyttelse på mindre sentrale

steder, og vi venter at dette vil bli enda mer aktuelt framover. Samtidig er det forventet at Nav skal samarbeide med blant annet lokalt arbeidsliv, kommunesektoren og frivillige aktører, uavhengig av hvor i landet du bor.

Se hvordan befolkningsendringene påvirker din kommune fram mot 2035: (Navs demografiverktøy).

Figur 5.10. Befolkning i 2025 og 2035 i landets minst sentrale (venstre panel) og mest sentrale kommuner (høyre panel), etter aldersgruppe. Antall i 1 000 og prosentvis vekst



a) Minst sentrale kommuner

b) Mest sentrale kommuner

Kilde: SSB

5.6 Trendene med størst usikkerhet

Kapittelet er basert på befolkningsframskrivingene til SSB som i seg selv er usikre, særlig på lang sikt. Blant de demografiske trendene som blir omtalt, er framtidig innvandring den faktoren det er knyttet størst usikkerhet til. En stadig mer usikker verden preget av konflikter, krig og klimaendringer bidrar til å forsterke denne usikkerheten ytterligere, og usikkerheten gjelder særlig tilstrømmingen av flyktninger. Hvert år drives millioner av mennesker på flukt som følge av naturkatastrofer og ekstremvær, og allerede i dag er det flere som må flykte på grunn av naturkatastrofer enn på grunn av krig og konflikt (iDMC 2024). Mangelen på arbeidskraft gir i tillegg usikkerhet om arbeidsinnvandringen. Hovedalternativet i befolkningsframskrivingene legger til grunn lavere arbeidsinnvandring, fordi mangelen på arbeidskraft er en felles europeisk trend. Vi kan likevel også se for oss scenarioer med høyere arbeidsinnvandring, for eksempel ved at det i større grad blir åpnet for arbeidsinnvandring fra land utenfor EU- og EØS-området.

Innvandringsnivået har stor innvirkning på Nav, og store og brå endringer, særlig i tilstrømmingen av flyktninger, vil utfordre Navs evne til å levere gode tjenester til innbyggerne. Som tidligere nevnt i dette kapittelet, er de fleste som innvandrer til Norge i yrkesaktiv alder. Det betyr at det i første omgang primært vil være Nav-kontorene og resten av Arbeids- og

tjenestelinjen i Nav som blir berørt, og det gjelder særlig tjenester for arbeidsrettet oppfølging og de sosiale tjenestene i Nav (se kapittel 9 Levekår).

For Navs ytelsesforvaltning vil usikkerhet om arbeidsinnvandringen ha størst betydning på kort sikt, ettersom mange av trygdeytelsene er rettet mot personer som har vært i arbeid. Selv om arbeidsinnvandrere sjeldnere mottar trygdeytelser enn norskfødte, vil økt innvandring føre til økning i saksvolumer og flere saker der saksbehandlingen krever informasjonsutveksling med utenlandske trygdemyndigheter. Dersom det blir høy utvandring fra Norge, kan det i tillegg føre til økt eksport av trygdeytelser. Det kan gjøre det mer utfordrende å kontrollere vilkårene for trygdeytelsene, pga. vanskeligere tilgang til data om for eksempel inntekter og familieforhold (Andresen 2021). Avhengigheten av kontakt med utenlandske trygdemyndigheter gjør at saksbehandlingen er mer krevende å automatisere, selv om det kan endre seg fram mot 2035.

6 Arbeidsmarkedet

Av: Kristian Myklathun

Kapittelsammendrag: Mangel på arbeidskraft og endringer i kompetansebehov

Arbeidsmarkedet er avgjørende for Norges velstand, både gjennom verdiskaping og finansiering av velferdsstaten. Norge har høy sysselsetting og lav arbeidsledighet sammenlignet med andre land, men det er potensiale for at flere kommer i jobb blant de mange som står utenfor jobb eller utdanning. Personer med lav utdanning er overrepresentert blant de som står utenfor arbeidslivet, og trenden forventes å forsterkes framover.

Viktige utviklingstrekk fram mot 2035 inkluderer:

- Teknologisk utvikling: Kunstig intelligens og automatisering vil endre arbeidsmarkedet. Noen jobber vil forsvinne, mens nye yrker oppstår. Lavt utdannede arbeidstakere er mest utsatt for automatisering. Effekten på sysselsettingen totalt sett er usikker, men mest sannsynlig positiv. Kunstig intelligens vil gi betydelige produktivitetsgevinster og behov for omstilling i enkelte yrker. Samtidig er det uenighet i forskningen om hvor stor effekten vil være på produktiviteten i arbeidsmarkedet totalt sett de neste ti årene, der anslag varierer mellom 0,5 og 9 prosent.
- Mangel på arbeidskraft og endringer i kompetansebehov: Eldrebølgen ventes å føre til økende mangel på arbeidskraft, særlig i distriktene. Den største mangelen ventes å gjelde helsepersonell på alle utdanningsnivåer, der det allerede er stor mangel på arbeidskraft. I 2040 ventes en underdekning på 30 000 sykepleiere og 24 000 helsefagarbeidere. Det ventes også mangel på faglært arbeidskraft innen industri, bygg og anlegg og håndverk. Etterspørselen etter høyt utdannede ventes å øke, men at stadig flere har høyere utdanning tilsier at arbeidskraftsbehovet kan bli møtt for de fleste fagfeltene. Usikkerheten er likevel betydelig.
- Det grønne skiftet: Overgangen til en mer bærekraftig økonomi kan skape nye jobber, for eksempel innen havvind, hydrogen og batteriproduksjon, men olje- og gassnæringen vil oppleve fall i sysselsettingen. Utfordringer med lønnsomhet og høyere prioritering av økonomi og sikkerhet kan påvirke tempoet i det grønne skiftet.
- Globalisering i revers og geopolitisk fragmentering: Utsikter til varig høyere tollbarrierer ventes å gi redusert internasjonal handel og svakere økonomisk vekst. Det kan påvirke norsk eksport og sysselsetting, men det er usikkert hvor stor de negative konsekvensene kan bli. Økt selvforsyning i Europa, blant annet innen industri, ventes samtidig å gi økt intern europeisk handel, som også vil gi Norge muligheter.

For å møte utfordringene kreves tilpasninger i arbeidsmarkedspolitikken, og at Nav dreier virkemiddelbruken mot økt satsing på kompetanseutvikling og livslang læring. Nav vil spille en sentral rolle i å bistå arbeidstakere og arbeidsgivere i omstillinger, og i å veilede brukere i retning av utdanninger og yrker med gode arbeidsmuligheter framover. Mangelen på arbeidskraft gir gode vilkår for å inkludere flere av de som står utenfor jobb og utdanning, i samarbeid med arbeidsgiverne og samarbeidspartnere i andre sektorer. Den usikre verdenssituasjonen gjør det viktigere for Nav å følge tett med på konsekvensene for arbeidsmarkedet og å være beredt på omprioriteringer.

6.2 Innledning

Arbeidsmarkedet er grunnlaget for Norges velstand. Gjennom arbeid skapes verdier, skatteinntekter genereres og velferdsstaten finansieres. For den enkelte er arbeidsmarkedet ikke bare en kilde til inntekt, men også et verktøy for selvhjulpenhet og sosial deltakelse.

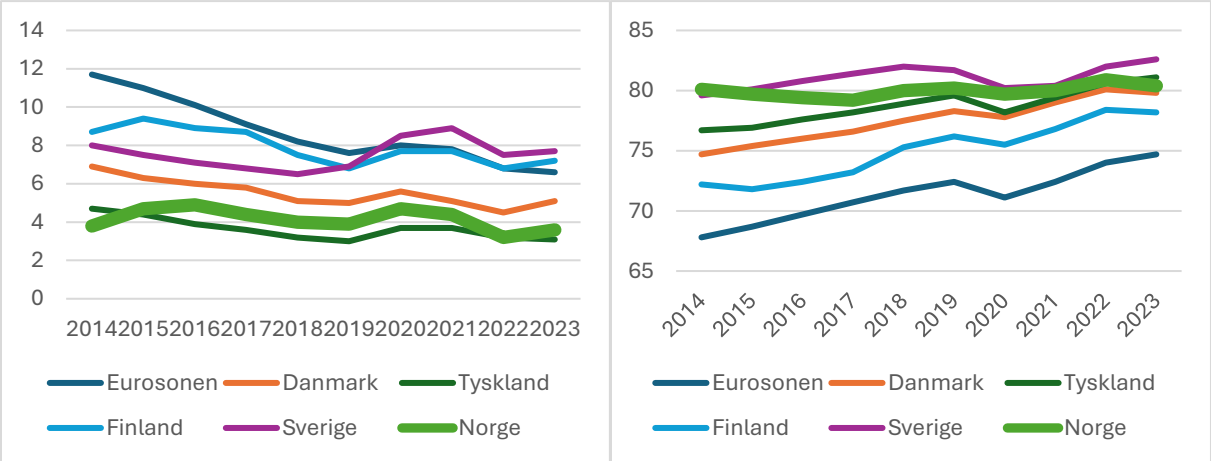
Høy sysselsetting er avgjørende for å opprettholde velstandsnivået. Når flest mulig er i arbeid, styrkes både den enkelte og samfunnet som helhet. Samtidig innebærer arbeidsledighet og utenforskap store kostnader – ikke bare økonomisk, men også sosialt. For enkeltpersoner kan tap av arbeid føre til økonomisk usikkerhet og svekket livskvalitet, mens det for samfunnet betyr tapte inntekter og økte utgifter til trygdeordninger og støtteordninger. Arbeidsmarkedet er derfor et kjerneområde for Nav, som har ansvar for å bidra til høy sysselsetting og bidra til at flest mulig får utnyttet sin arbeidsevne.

I dette kapittelet ser vi nærmere på noen av de viktigste trendene som vil påvirke arbeidsmarkedet fram mot 2035. Teknologisk utvikling, demografiske endringer, globalisering og klimaomstilling er blant faktorene som vil forme etterspørselen etter arbeidskraft og kravene til kompetanse. For at Nav skal være forberedt på endringene som kommer, er det avgjørende med innsikt i disse store trendene.

6.3 Høy andel sysselsatte i Norge, men også mange utenfor arbeid og utdanning

Det norske arbeidsmarkedet kjennetegnes av høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Ledigheten er betydelig lavere enn gjennomsnittet i Eurosonen, og sysselsettingen er betydelig høyere. Det betyr at det er relativt få som står utenfor arbeidsmarkedet i Norge (Figur 6.1. Venstre panel: Arbeidsledighet (AKU). Høyre panel: Sysselsettingsrate (20–64 år). Utvalgte land. ProsentFigur 6.1).

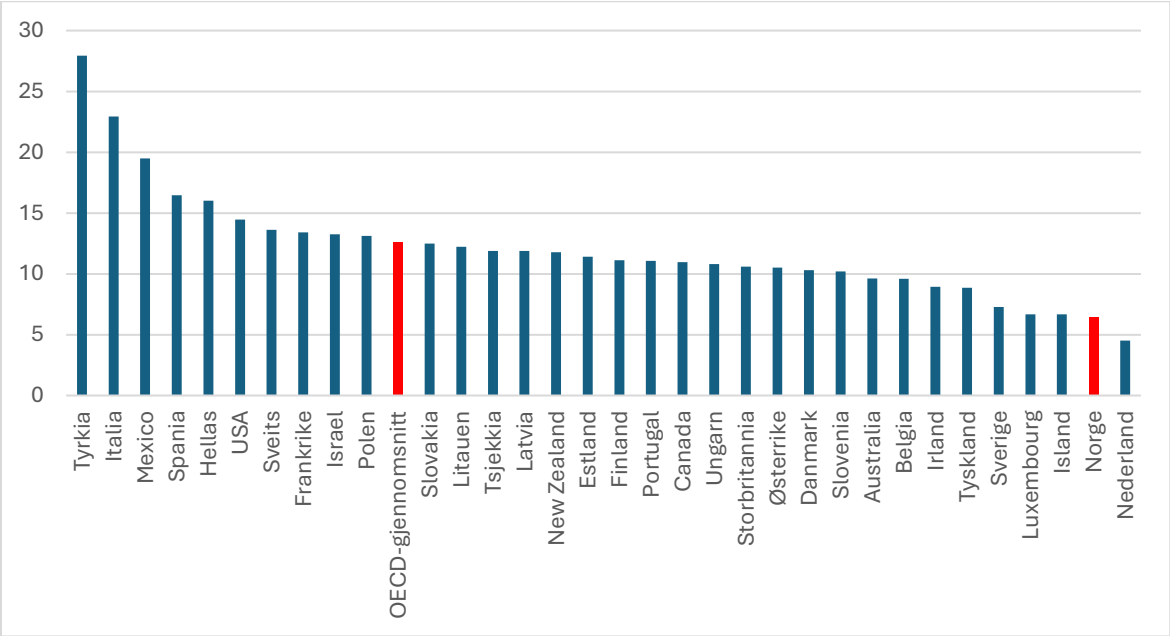
Figur 6.1. Venstre panel: Arbeidsledighet (AKU). Høyre panel: Sysselsettingsrate (20–64 år). Utvalgte land. Prosent



Kilde: Eurostat

Sammenlignet med andre land er også utenforskapet i Norge lavt. Om vi ser på andelen unge som verken er i arbeid, utdanning eller annen opplæring (NEETs), så er det kun Nederland som har en mindre andel i OECD. Andelen unge NEETs i Norge er omtrent halvparten av gjennomsnittet i OECD, og betydelig mindre enn i flere av våre naboland.

Figur 6.2. Andelen 15–29-åringer uten arbeid, utdanning og annen opplæring (NEET). Tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Prosent

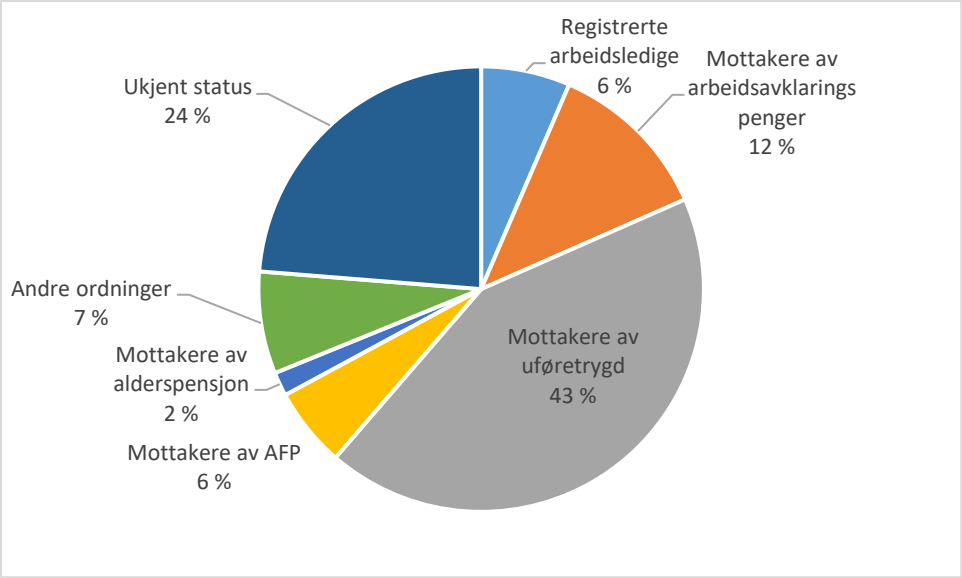


Kilde: OECD/Moene, Barth og Pedersen (2023)

Selv om andelen som står utenfor er liten i Norge sammenlignet med en del andre land, er det mange som står utenfor også i Norge. Ifølge tall fra Nav var det 685 000 i alderen 20–66 år utenfor jobb eller utdanning ved utgangen av 2023 (Nav 2024). Ifølge SSB var det til sammenlikning 618 000 personer mellom 20 og 66 år som står utenfor arbeidsmarkedet, utdanning og annen opplæring i 2023 (SSB 2024)[1]. Forskjellen fra Nav-tallene skyldes noen forskjeller i definisjoner. En stor andel av disse, 265 000, eller 43 prosent, mottok uføretrygd (Figur 6.3). Videre var det 74 000, eller 12 prosent, som mottok arbeidsavklaringspenger. Til sammen var det altså 55 prosent som var utenfor av helsemessige årsaker. Det var også 8 prosent som mottok enten AFP eller alderspensjon.

Figur 6.3. Bosatte personer i alderen 20–66 år som står utenfor arbeid, utdanning og annen opplæring, fordelt etter status.

[1] Dette er registerbaserte tall, i motsetning til tallene nevnt over, som er fra arbeidskraftundersøkelsen til SSB (AKU). AKU er ofte bedre egnet til sammenligning mellom land.

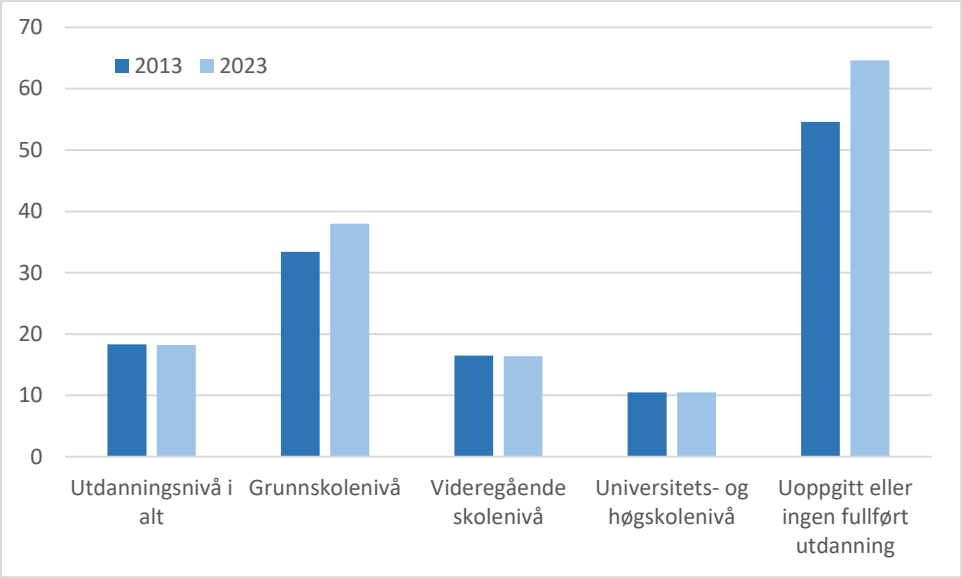


Kilde: SSB (tabell 12423)

Den nest største undergruppen er de som har ukjent status. Denne gruppen består av personer som er registrert som bosatt i Folkeregisteret, men som ikke finnes i noen registre over arbeid, utdanning eller velferdsordninger. 62 prosent av de med ukjent status er innvandrere, og ifølge SSB kan innvandrere som har flyttet fra landet uten å melde fra til Folkeregisteret utgjøre en viss andel av denne gruppen (Pettersen og Texmon 2024).

Personer med lav eller ingen registrert utdanning er klart overrepresentert blant personer utenfor arbeid og utdanning. For befolkningen mellom 20 og 66 år som helhet står 18 prosent utenfor arbeid og utdanning ifølge tall fra SSB (tall fra Nav viser til sammenlikning en andel på 20 prosent, se Nav 2024). Blant personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning er andelen mer enn dobbelt så stor, med 38 prosent. Blant de som ikke har noen registrert utdanning er andelen enda større. I denne gruppen er 65 prosent verken sysselsatt, i ordinær utdanning eller i annen opplæring. Andelen utenfor arbeid og utdanning synker med utdanningsnivå, og nivået er lavest for de med utdanning på universitets- og høyskolenivå. Det har vært økende utenforskap for personer med lav eller ingen registrert utdanning, og vi tror at denne tendensen kan forsterke seg framover.

Figur 6.4. Andelen utenfor arbeid, utdanning og annen opplæring (NEET) innenfor ulike utdanningsgrupper. Prosent



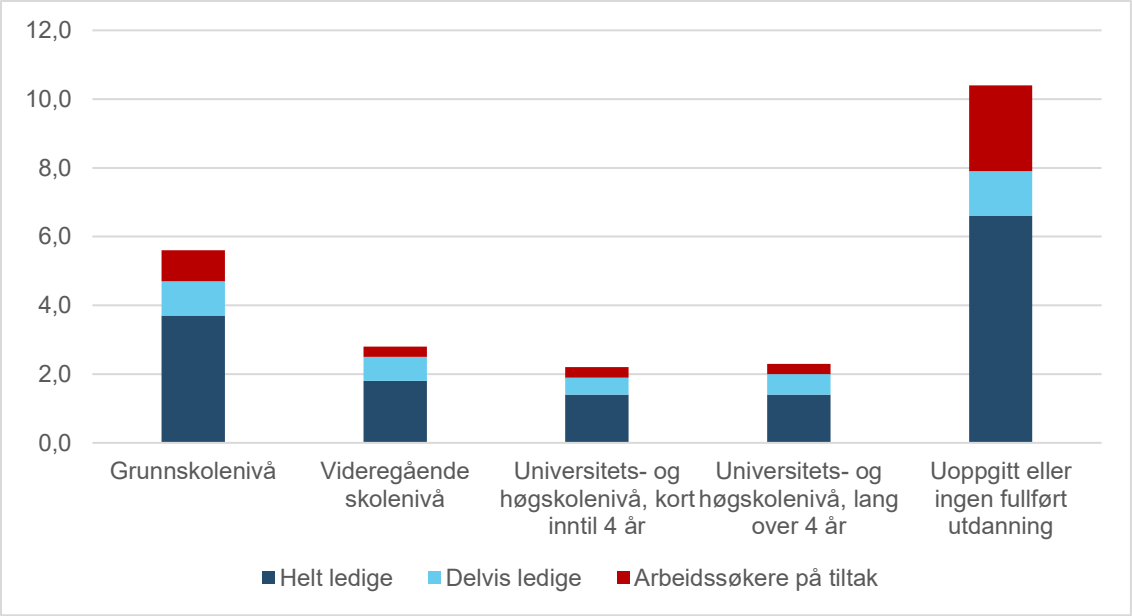
Kilde: SSB

6.4 Høyest ledighet blant de med lite utdanning

Personer med lite utdanning er altså overrepresentert i gruppen som står utenfor arbeidsmarkedet, utdanning og annen opplæring. Det samme mønsteret er tydelig når vi kun ser på de arbeidsledige (Figur 6.5). De oppgir også at de føler betydelig mer frykt enn høyt utdannede for å bli arbeidsledige (Norsk Monitor, Ipsos 2024). De som ikke har fullført videregående skole er klart overrepresentert i ledighetsstatistikken, mens forskjellene er mindre mellom de som har videregående som høyeste utdanning, og de som har høyere utdanning. Blant de som har videregående skole som høyeste utdanning er det forskjeller mellom studieretningene, og ledigheten er lavere for dem med fagbrev.

Tilknytningen til arbeidslivet er mer konjunktursensitiv for de med lav utdanning, og etter en nedgangsperiode tar det lengre tid før de kommer tilbake i arbeid. Dette skyldes blant annet at de er overrepresentert i konjunktursensitive bransjer, som bygg- og anleggsnæringen, og at jobbene i større grad krever lite spesifikk kompetanse, noe som gjør arbeiderne lettere å erstatte. Arbeidsledige utgjør en beskjeden andel av personer i yrkesaktiv alder utenfor arbeidslivet.

Figur 6.5. Arbeidsledighet etter høyeste fullførte utdanning. Prosent



Kilde: Nav

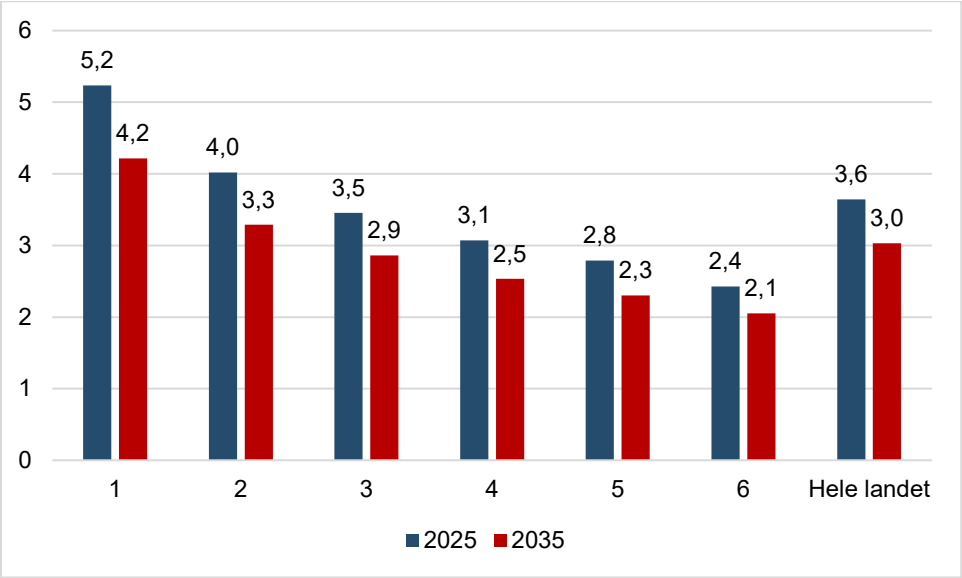
Vi venter at ledigheten vil være høyere for personer med lav utdanning også framover, og at det samme vil gjelde andelen utenfor jobb og utdanning. Det er også fare for at de med lav utdanning vil bli enda sterkere overrepresentert i disse gruppene framover. Blant annet vil teknologiske framskritt sannsynligvis føre til flere fordeler med høy utdanning, både ved at lønnsnivået stiger for høykompetansejobber, og ved at arbeidsplasser som ikke krever høy kompetanse i større grad vil bli automatisert bort. På grunn av frontfagsmodellen fører dessuten produktivitetsvekst til økt lønnsvekst også for de minst produktive bedriftene og arbeidstakerne, noe som både fører til økt press på automatisering, og at enkelte lavkompetansejobber som ikke lar seg automatisere, flyttes til lavinntektsland. Vi forventer derfor fortsatt økt behov for tett samarbeid mellom Nav og utdanningssektoren for å støtte opp under økt arbeidsdeltakelse.

6.5 Økende mangel på arbeidskraft

Mangel på arbeidskraft er et sentralt tema i regjeringens perspektivmelding for 2024 (Meld. St. 31 (2023–2024)). Bakgrunnen for mangelen er den demografiske utviklingen i tiden som kommer (se kapittel 5 Demografi). I 2025 er det 3,6 i yrkesaktiv alder (her definert som 20–66 år) per person i alderen 67 år og over. I 2035 er dette tallet ventet å synke til 3,0 personer. Det et fall på 17 prosent. Andelen vil fortsette å falle raskt også etter 2035, og dette vil ha betydning for hvor stor andel av ressursene våre vi må bruke på helse og omsorg.

Aldringen av befolkningen er en utfordring for landet som helhet, men det er en spesielt stor utfordring i mindre sentrale strøk. Både sentrale og mindre sentrale strøk er ventet å ha en nedgang i antallet personer i yrkesaktiv alder per person over 67 år fram mot 2035, men forsørgerbyrden er betydelig høyere i mindre sentrale strøk (Figur 6.6). Sentralitet er en gruppering av norske kommuner, der sentralitetssone 1 er de mest sentrale kommunene, og sone 6 er de minst sentrale kommunene. I 2035 er det ventet at det vil være 4,2 personer i yrkesaktiv alder per person over 67 i Oslo og omegn (sentralitetssone 1). I de minst sentrale kommunene er det ventet at forholdstallet vil være 2,1 (se ellers kapittel 5 Demografi for mer informasjon om utfordringene knyttet til dette).

Figur 6.6. Antall i yrkesaktiv alder per eldre (her antall 20–66 år per person 67 år og over), fordelt etter sentralitetssone (1 er mest sentralt).



Kilde: SSB (egne beregninger)

Problemene med rekruttering innen helsevesenet er veldokumentert i Navs Bedriftsundersøkelse. Helseyrker dominerer listen over enkeltyrker med størst mangel på arbeidskraft. I 2025 var alle de tre enkeltyrkene med størst mangel helseyrker – helsefagarbeidere, sykepleiere og samlegruppen andre helseyrker. I tillegg var legespesialister på topp 10-listen (Myklathun og Skjøstad 2025). I alt utgjorde mangelen på arbeidskraft i 2025 innen helse- og sosialtjenester 11 450 personer.

SSBs framskrivinger for tilbud og etterspørsel etter helsepersonell fram mot 2040 viser det samme bildet. Behovet for arbeidskraft innen helsevesenet øker på grunn av den demografiske utviklingen, og antallet som velger en helseutdanning er ikke stort nok til å mette det store behovet. De spår derfor at mangelen på arbeidskraft innen helsevesenet vil øke betydelig framover. I 2040 anslår de en underdekning av sykepleiere på 30 000 personer og 24 000 helsefagarbeidere (Jia mfl. 2023). Finansdepartementet anslår at mangelen vil forsterke seg ytterligere også etter 2040, og anslår at det innen 2060 vil være behov for 180 000 flere sysselsatte innen helse- og omsorg (Meld. St. 31 (2023–2024)).

Det virker tydelig at mangelen på helsepersonell ligger an til å øke, men størrelsen på økningen er usikker, og er avhengig av flere faktorer. Gjennomsnittlig levealder øker, men utviklingen i behovet for helsehjelp for de eldre er usikker. Dersom antallet friske leveår øker i takt med økt levealder, så demper det økningen i etterspørselen etter helsepersonell. Utviklingen i hvor stor andelen av omsorgsarbeidet som blir utført på ulønnet basis er også usikker, og avhenger blant annet av normer, bosetningsmønstre og politisk tilrettelegging. Et annet element som er usikkert er antall timeverk per bruker, altså hvor mye tid betalt helsepersonell bruker på en bruker med et gitt helsebehov. Denne utviklingen er avhengig av både politiske beslutninger om skaleringen av helsetilbudet og av teknologisk utvikling.

Historisk har teknologisk utvikling hatt beskjeden betydning for arbeidskraftsbehovet i helsevesenet, men teknologisk utvikling har potensial til å endre arbeidsmarkedet i helsevesenet betydelig. Automatisering, kunstig intelligens (KI) og robotikk kan effektivisere

mange oppgaver som i dag krever manuell innsats. For eksempel kan KI-baserte systemer diagnostisere sykdommer raskere og med høy presisjon, noe som i teorien kan redusere behovet for visse typer spesialister. På samme måte kan robotkirurgi gjøre komplekse inngrep mer effektive og sikre, samtidig som det kan redusere behovet for høyt kvalifiserte kirurger i enkelte områder.

Samtidig vil etterspørselen etter andre typer arbeidskraft øke. Implementering og vedlikehold av teknologiske løsninger krever et økende antall spesialister innen teknologi og IT, som systemutviklere, dataanalytikere og teknisk support. I tillegg vil det fortsatt være behov for menneskelig omsorg og empati, særlig i pasientnære roller som sykepleiere og pleieassistenter, der teknologi i liten grad kan erstatte den emosjonelle støtten mange pasienter har behov for.

Videre kan teknologi endre hvordan helsepersonell jobber. For eksempel kan digitalisering av pasientjournaler og automatisering av administrative oppgaver frigjøre tid for helsearbeidere, slik at de kan fokusere mer på pasientbehandling. Dette kan gi høyere produktivitet uten nødvendigvis å redusere antall ansatte, men heller omfordele ressurser til områder med større behov. Det norskutviklede KI-verktøyet Noteless er et eksempel på innovativ bruk av ny teknologi, som har til hensikt å redusere fastlegenes administrative arbeid (Riise 2024).

Teknologien kan også gjøre helsevesenet mer tilgjengelig, for eksempel gjennom videokonsultasjoner. I teorien kan dette redusere mangelen på enkelte typer helsepersonell i mindre sentrale strøk, der det er langt til nærmeste legekontor. Samtidig kan det senke terskelen for å ta kontakt med legen, som kan øke antallet konsultasjoner per pasient.

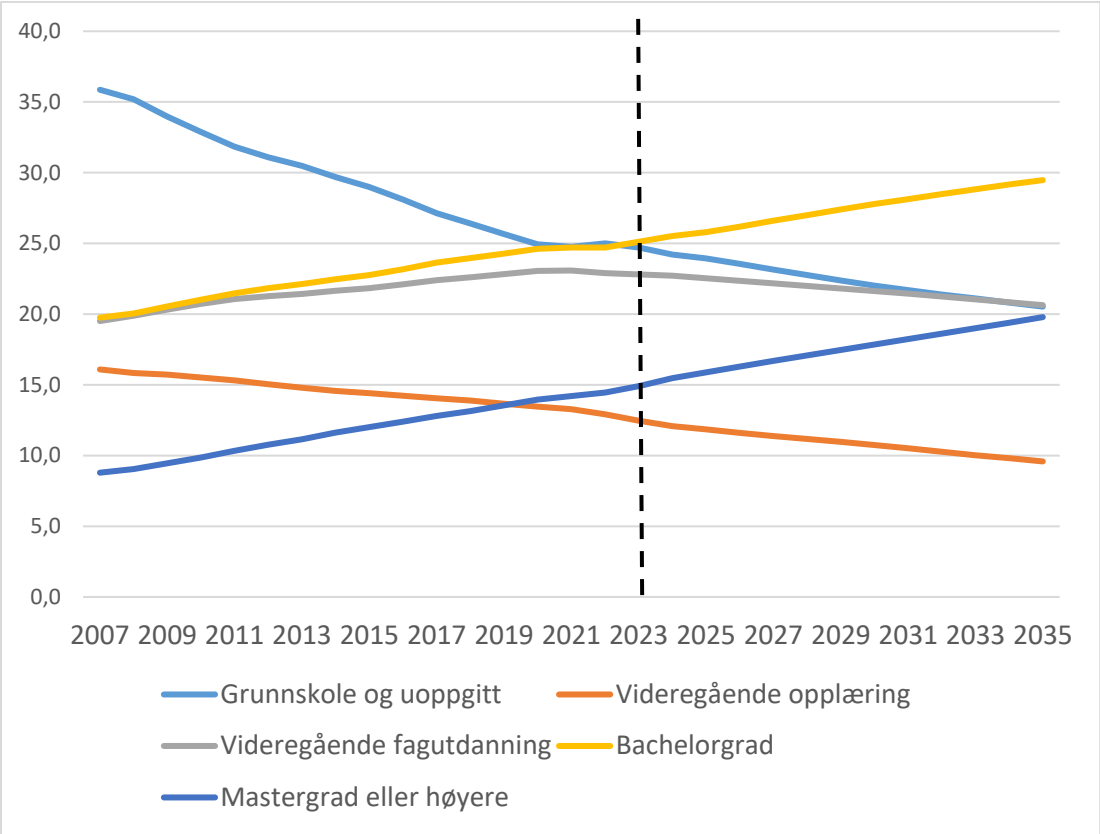
Ny teknologi kan altså føre til bedre utnyttelse av ressursene i helsevesenet, men det er et åpent spørsmål om det kan føre til redusert behov for arbeidskraft. Ny teknologi kan også føre til økt etterspørsel etter helserelaterte tjenester gjennom økt fokus og bekymring for egen helse, og økte forventninger til hva helsevesenet bør tilby pasientene. Dette trekker i retning av økt etterspørsel etter arbeidskraft innen helsevesenet, og er med på å gjøre nettoeffekten usikker.

6.6 Stadig flere høyt utdannede, økende mangel på helsepersonell

SSB publiserer jevnlig langsiktige framskrivinger av tilbudet og etterspørselen etter arbeidskraft, fordelt på ulike utdanninger. Dette er en viktig kilde i vurderingen av hvordan arbeidsmarkedet vil se ut i framtiden. Kjennskap til framtidens arbeidsmarked er viktig for Nav, fordi det hjelper oss med å veilede brukere i retning av utdanninger og yrker med mangel på arbeidskraft og gode arbeidsmuligheter framover. Endringer i hvilke utdanningsnivåer og -retninger som gir uttelling på arbeidsmarkedet, kan også ha betydning for hvordan man skal tenke om behovet for utdanning eller videreutdanning. Det er mye som tyder på en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk framover med et mer langsiktig fokus i oppfølgingsarbeidet (se kapittel 11 Politiske trender). Vi venter derfor at Navs rolle som utdanningsformidler vil bli viktigere, enten det skjer gjennom arbeidsmarkedstiltak eller gjennom ordinær utdanning og videreutdanning i samarbeid med utdanningssektoren.

Utdanningssammensetningen i den voksne befolkningen har endret seg betydelig de siste årene. I 2010 hadde 29 prosent av den voksne befolkningen grunnskole som høyeste fullførte utdanning (SSB 2024a). I 2023 er denne andelen nede i 23 prosent. I samme periode har andelen som har universitets- og høyskoleutdanning økt fra 28 til 37 prosent.

Figur 6.7. Arbeidsstyrkens utdanningsnivå 2007–2035. Observerte tall fram til 2023, deretter SSBs framskrivinger. Prosentandel av arbeidsstyrken.



Kilde: Vigtel (2024)

Utviklingen de siste årene vil trolig fortsette. Vigtel (2024) viser at andelen av arbeidsstyrken med grunnskole eller videregående som høyeste fullførte utdanning ligger an til å an til å falle (Figur 6.7). Tilsvarende viser framskrivingen at andelen med høyere utdanning, på både bachelor- og masternivå, er ventet å øke framover. Dette har sammenheng med at yngre kull tar høyere utdanning i større grad enn de eldre kullene som går ut av arbeidsmarkedet framover.

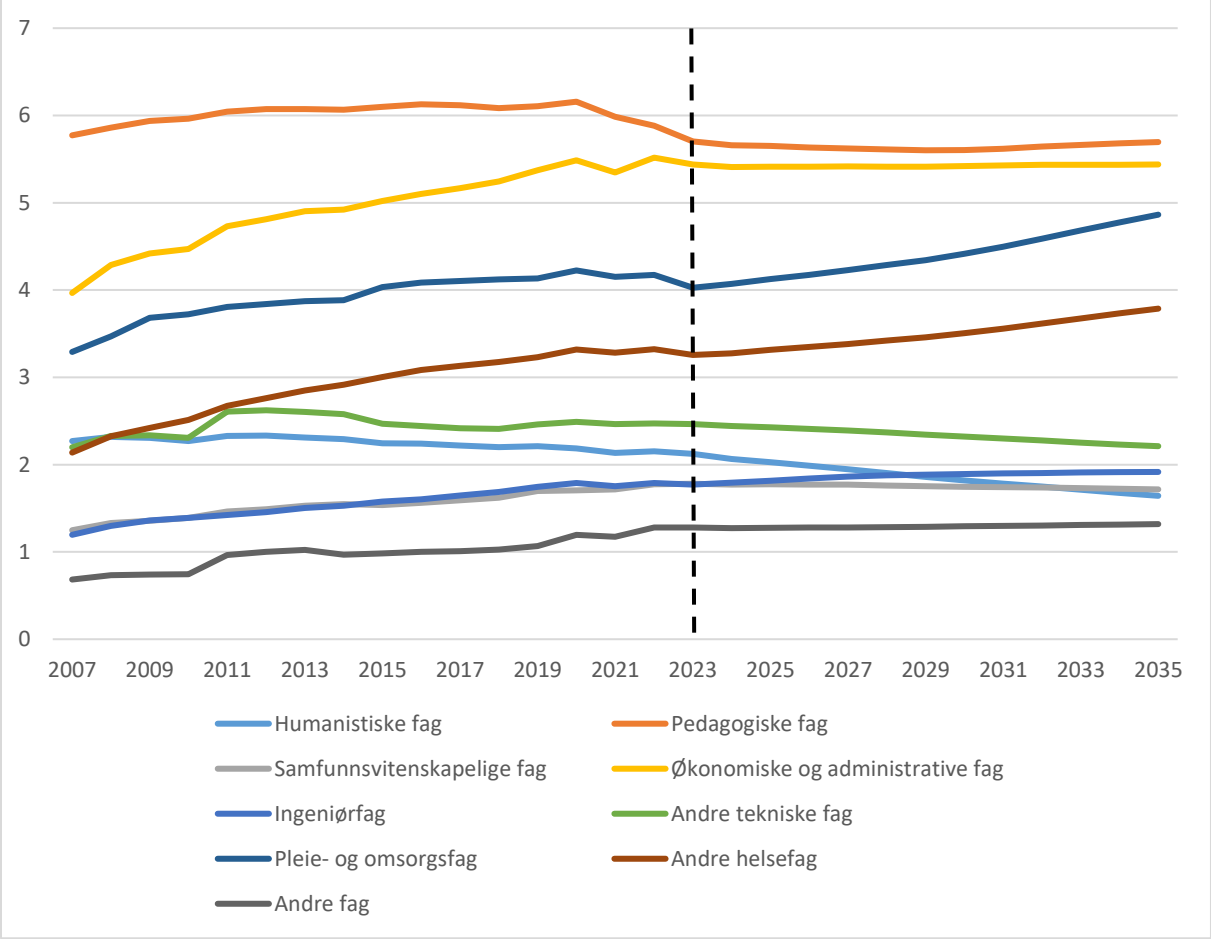
Samtidig som antall personer med høyere utdanning har økt, har også etterspørselen etter denne gruppen gått opp. Mellom 2003 og 2023 økte antallet registrerte sysselsatte med 585 000. I denne perioden har antallet sysselsatte med grunnskole eller videregående som høyeste fullførte utdanning gått ned med henholdsvis 25 000 og 9 000, mens antallet sysselsatte med universitets- eller høyskoleutdanning har økt med 558 000. Antallet sysselsatte med lang universitetets- og høgskoleutdanning har mer enn doblet seg i perioden (SSB, tabell 11615).

Figur 6.8 viser utviklingen i andelen av alle sysselsatte som har ulike utdanninger på bachelorgradsnivå og arbeidskraftbehovet framover for disse gruppene. Det er ventet en betydelig økning i behovet framover for to fagretninger – pleie- og omsorgsfag og samlegruppen andre helsefag. Økningen for begge disse gruppene er særlig drevet av økt etterspørsel i det kommunale helsevesenet, og må sees i sammenheng med den demografiske utviklingen, med en stadig høyere andel eldre i befolkningen. Som en konsekvens av dette bør Navs virkemiddelbruk i arbeidsrettet oppfølging dreies mer i retning av opplæringstiltak og videreutdanning innenfor disse fagretningene. Dette kan medføre økt behov for samhandling

med utdanningssektoren, men også økt kommunalt samarbeid for å bistå kommunene med å skaffe arbeidskraft.

Merk at den framskrevne sysselsettingen i Figur 6.8 og senere figurer viser etterspørselen etter arbeidskraft. Når man ser etterspørselen (omtalt som sysselsetting i figurene) i sammenheng med antall personer som er ventet å ha en viss utdanning («tilbud»), får man arbeidsmarkedsbalansen. Den vil enten vise mangel eller overskudd på arbeidskraft. Den framskrevne sysselsettingen i figurene må derfor tolkes som behovet for arbeidskraft framover, heller enn forventet realisert sysselsetting.

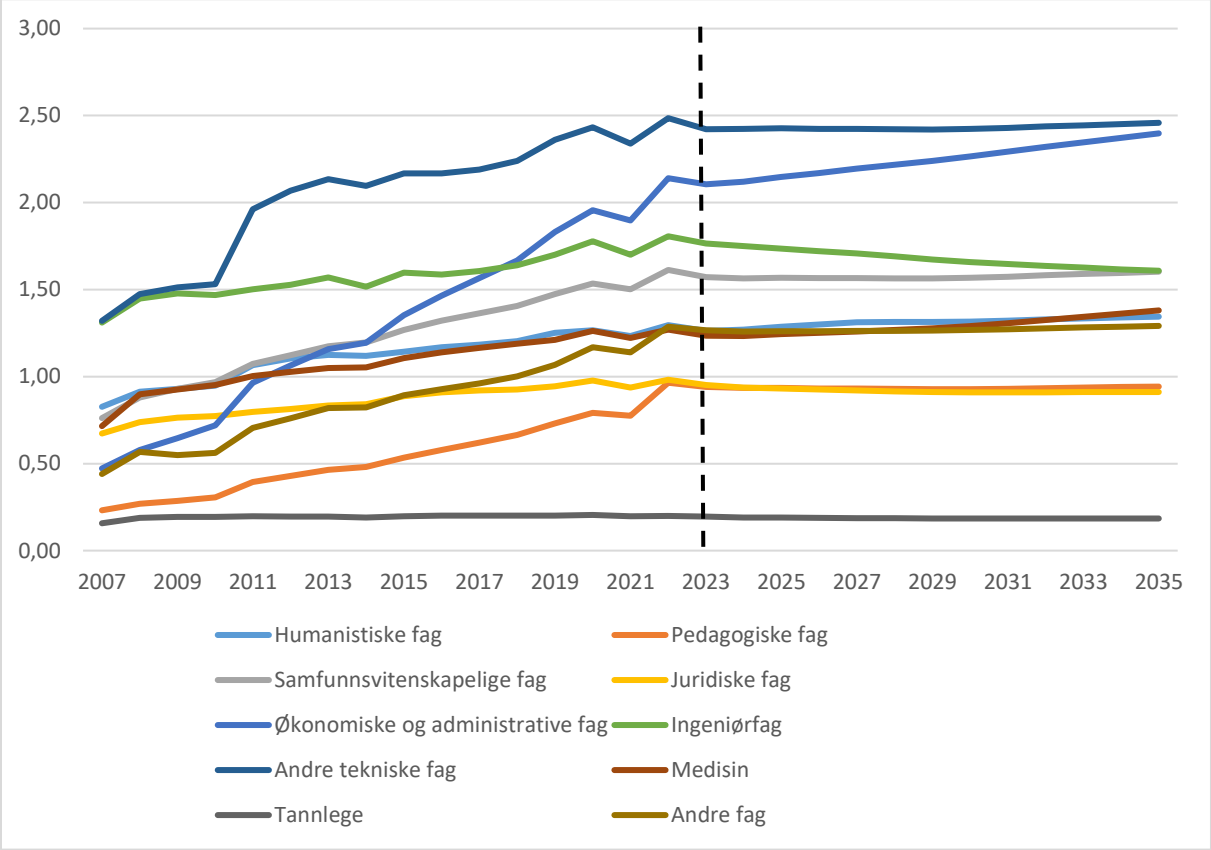
Figur 6.8. Sysselsettingsandel, ulike fagretninger på bachelornivå, 2007–2035. Historiske data for sysselsetting fram til 2023, deretter framskrivinger av arbeidskraftbehov.



Kilde: Vigtel (2024)

For personer med mastergrad er det særlig ventet en betydelig vekst i behovet for sysselsatte med fagbakgrunn fra økonomiske og administrative fag, og ifølge SSB kommer mye av denne veksten fra privat tjenesteyting, bank, forsikring, FoU (forskning og utvikling) og informasjonstjenester (Figur 6.9). Dette er utdanning der tilbudet av arbeidskraft ventes å øke mye framover, og det er derfor gode muligheter for å dekke behovet. Videre er det ventet en nedgang i behovet for sysselsatte med mastergrad innen ingeniørfag, noe som må sees i sammenheng med et ventet fall i sysselsettingen innen olje- og gassutvinning, samt relaterte næringer.

Figur 6.9. Sysselsettingsandel personer med mastergrad 2007–2035. Historiske data for sysselsetting fram til 2023, deretter SSBs framskrivinger av arbeidskraftbehov.



Kilde: Vigtel (2024)

Framover viser rapporten fra SSB, som flere andre kilder, en betydelig mangel på personer med utdanning innenfor pleie- og omsorgsfag og andre helsefag på bachelornivå (omfatter blant annet sykepleiere), videregående opplæring i helse- og omsorgsfag (omfatter blant annet helsefagarbeidere). Mangelen innenfor helseyrker på mastergradsnivå er ikke spesifisert i rapporten, men en annen kilde (Helsepersonellutvalget, NOU 2023:4) anslår en betydelig mangel også for flere av disse yrkene fram mot 2040, blant annet for leger og fysioterapeuter. Vi kan dermed slå fast at vi venter mangel på helsepersonell mer generelt. Det ventes også mangel på arbeidskraft innenfor andre videregående fagutdanninger, som industri, bygg og anlegg og håndverk.

Selv om etterspørselen etter høyt utdannede er ventet å øke, viser framskrivingene overskudd på arbeidskraft for flere utdanninger på bachelor- og mastergradsnivå, herunder humanistiske fag, samfunnsvitenskapelige fag, økonomiske og administrative fag, samt realfag og teknologi. Dette velger vi å tolke varsomt ettersom framskrivingene bygger på en rekke antakelser og forenklinger, men det kan i hvert fall bety at det ligger an til at arbeidskraftsbehovet framover kan bli dekket for disse gruppene. At rapporten finner et framtidig overskudd av realister og teknologer, mener vi likevel er usikkert, og det er her andre kilder som gir andre utsikter framover. For eksempel meldte drøyt 4 av 5 statlige virksomheter i 2024 at de hadde hatt utfordringer med å rekruttere IKT-kompetanse (SSB, tabell 10860). Future of Jobs Report 2025 (World Economic Forum 2025, se omtale i neste avsnitt) peker på teknologer som en yrkesgruppe der det ventes særlig høy vekst i etterspørselen framover.

Globale endringer i kompetansebehov

En nylig kilde til vurderinger av kompetansebehovet internasjonalt er Future of Jobs Report 2025 (World Economic Forum 2025). Rapporten er basert på en spørreundersøkelse om utsiktene på arbeidsmarkedet mot 2030 foretatt blant 1 000 arbeidsgivere som representerer 14 millioner arbeidstakere fra 55 land.

Virksomhetene peker på at teknologisk endring i størst grad vil medføre endringer framover. Dette gjelder særlig KI og dataprosessering, robotikk/automatisering og teknologi knyttet til energimarkedet. Ferdighetene der etterspørselen vil øke mest som følge av dette er KI og stordata, cybersikkerhet og digital kompetanse mer generelt. Andre viktige trender som virksomhetene mener vil gi endringer er økonomisk usikkerhet, geoøkonomisk fragmentering, det grønne skiftet og demografisk endring. Både den økonomiske usikkerheten og fragmenteringen av den globale økonomien ventes å øke etterspørselen etter ferdigheter som kreativitet, motstandsdyktighet og evne til å tenke raskt og klart. Det grønne skiftet gir ifølge undersøkelsen økt etterspørsel etter ingeniører og operatører. Aldringen av befolkningen gir i tillegg til økt etterspørsel etter helsepersonell også økt etterspørsel etter ferdigheter innen talentutvikling og mentorvirksomhet for å utnytte arbeidskraften bedre. Dette er trender som også treffer Norge, og konsekvensene for hvordan kompetansebehovet ventes å endre seg er også relevante for oss.

Yrkene der etterspørselen ventes å øke mest prosentvis er innen teknologirelaterte jobber som spesialister innen KI, stordata, finansteknologi og programvareutviklere. Økningen i antall jobber ventes likevel å være størst innenfor mer tradisjonelle yrker i for eksempel bygg- og anlegg, transportsektoren, helse- og omsorg og utdanning. Den største nedgangen i antall jobber ventes å komme i en del serviceyrker med lave kompetansekrav som allerede i vesentlig grad er automatisert i Norge. Dette gjelder blant annet administrative assistenter, betjening innen post og bank, jobber knyttet til dataregistrering, kassapersonell og billettselgere.

6.7 Teknologi endrer arbeidsmarkedet

Teknologiske framskritt fører til at enkelte jobber forsvinner, og at andre endres. Slik har det alltid vært. En stor andel av dagens sysselsatte har yrkestitler som ikke fantes for 100 år siden. Etter lanseringen av Chat-GPT i 2022 har oppmerksomheten rundt kunstig intelligens (KI) økt, samtidig som både frykt og entusiasme knyttet til konsekvensene for arbeidsmarkedet har vokst. Det er betydelig spredning i anslagene for hva slags konsekvenser det vil ha, og forskningsfeltet er i sterk utvikling. I dette delkapittelet ser vi nærmere på den nyeste forskningen om hvordan ny teknologi, og spesielt KI, er ventet å påvirke arbeidsmarkedet i årene som kommer.

Forskere fra OECD anslår at 28 prosent av jobbene i OECD-landene har høy sannsynlighet for å bli berørt av automatisering (Lassebie og Quintini 2022), mens andelen i Norge er 21 prosent. Dette er basert på vurderinger fra teknologieksperter, som har vurdert i hvilken grad ulike ferdigheter og oppgaver kan automatiseres, både i dag og innen 5–20 år. Berørt betyr i denne sammenhengen at en ikke-ubetydelig andel av dagens oppgaver er vurdert som automatiserbare. Dette er et betydelig høyere anslag enn OECD sitt anslag fra 2019, da de anslo at om lag 14 prosent av de sysselsatte hadde jobber med høy risiko for automatisering. Dette skyldes i noen grad raske teknologiske framskritt, men det er også metodologiske forskjeller mellom studiene.

.

OECD anslår at 9 prosent av de sysselsatte i OECD-landene har jobber der minst 25 prosent av oppgavene kan automatiseres innen 5–20 år. Norge er imidlertid blant OECD-landene som er minst utsatt for de negative konsekvensene av den teknologiske utviklingen. Her er anslaget at mindre enn 6 prosent av norske sysselsatte har jobber med en andel automatiserbare oppgaver over 25 prosent. Dette har sammenheng med at mange automatiseringsutsatte jobber allerede har blitt automatisert eller blitt flyttet til utlandet. Det må igjen ses i sammenheng med en sammenpresset lønnsstruktur med relativt høyt lønnsnivå for de lavest lønnede, sammenlignet med andre land.

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

Historisk har arbeidskraftbesparende teknologiske framskritt hatt større betydning for vareprodusenter enn tjenesteytere. Det er for eksempel færre som jobber på fabrikk, og flere som jobber på kontor. Over tid har tjenesteytere utgjort en gradvis større andel av de sysselsatte. Framskritt innen kunstig intelligens kan føre til større konsekvenser for tjenestenæringene.

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

Ifølge OECD (2019) har teknologiske framskritt ført til økte forskjeller i perioden 2005 til 2015, ved at rutinejobber med middels høye kompetansekrav forsvinner, mens antallet jobber med høye og lave kompetansekrav har økt. Dette er i tråd med funnene til Asplund mfl. (2011), som finner et tilsvarende mønster i de nordiske landene i perioden 1995 til 2006. Barth og Østbakken (2021) finner derimot ikke det samme mønsteret i Norge i perioden 2004–2018. Forskningen deres viser at det ble økt etterspørsel etter arbeidstakere med høy utdanning og en reduksjon blant de med middels kompetanse, men ikke økt etterspørsel etter personer med lav utdanning. Dette skyldes spesielt en nedgang i sysselsettingen for salgs- og butikkansatte. Også Lassebie og Quintini (2022) finner at jobber med lave kompetansekrav er mest utsatt for automatisering. Dersom denne trenden fortsetter, vil det føre til færre jobbmuligheter for de med lav kompetanse.

Heller ikke personer med høyere utdanning er skånet for konsekvensene av teknologiske framskritt, og det er ventet at det kan komme betydelige endringer i arbeidsinnhold også i mange akademikeryrker (se for eksempel OECD 2024). Autor (2024) framhever blant annet juridisk teknologi som et område som potensielt kan ha stor betydning fordi det kan redusere tidsbruk knyttet til administrasjon og rutineoppgaver, for eksempel opptegning av kontrakter. Et annet eksempel er innen medisin, der forskere ved University of California, Los Angeles har utarbeidet en KI-modell som kan tolke MR-bilder med nøyaktighet som en medisinsk ekspert (Avram mfl. 2024). I Nav har automatisering av saksbehandlingen innen enkelte områder redusert behovet

for saksbehandlere, men samtidig har behovet for personer med IT-kompetanse økt. Acemoglu mfl. (2022) finner at de yrkene der flest jobber står i fare for å forsvinne i størst grad befinner seg innen IKT – der det samtidig spås at flest nye jobber vil oppstå.

KI kan også bidra til å redusere forskjeller i produktivitet. Autor (2024) framhever at KI kan bidra til en styrking av middelklassen ved å allmenngjøre ekspertkompetanse. En eksperimentell studie av Noy og Zhang (2023) kartla hvordan bruk av KI påvirket resultatene og opplevelsene av utførelsen av en skriveoppgave blant høyt utdannede. Blant gruppen som hadde tilgang til ChatGPT falt tidsbruken med 40 prosent samtidig som kvaliteten økte med 18 prosent. Hovedgrunnen til forbedringen var at de med svakere ferdigheter gjorde det bedre med verktøyet. Også Brynjolfsson mfl. (2023) finner lignende resultater i en annen eksperimentell studie – også der kommer bedringen av at de svakeste gjør det bedre. I denne studien er det ingen forbedring hos de høyest kvalifiserte. Verktøyet kan tjene som både en sparringspartner og korrekturleser. Også enkelte med funksjonsbegrensninger kan ha nytte av KI i arbeidslivet. For Nav kan dette gjøre det lettere å bidra til inkludering i arbeidslivet.

Det er derimot uenighet rundt hvor store effekter KI vil ha på produktivitet og arbeidsmarkedet. Nobelprisvinner Daron Acemoglu anslår at KI vil kunne gi en kumulativ økning i produktiviteten på mindre enn 1 prosent de neste ti årene, og at kun 5 prosent av jobbene i USA har så stor bestanddel av automatiserbare oppgaver at de står i fare for å forsvinne i denne tidsperioden (Acemoglu 2024). Forskere fra OECD har derimot et annet syn, og anslår at KI årlig vil øke arbeidsproduktiviteten med 0,4–0,9 prosentpoeng, som tilsvarer rundt 4–9 prosent økt produktivitet totalt i de neste ti årene (OECD 2024).

Innenfor forskningen på hvilke konsekvenser KI har for arbeidsmarkedet er det vanlig å dele jobber inn i oppgavene den består i, og deretter aggregere opp oppgavene til årsverk. Men det er viktig å merke seg at selv om man mener at 15 prosent av oppgavene til en jobb er automatiserbare, så betyr ikke det at man får tatt ut denne gevinsten i form av færre ansatte eller større produksjon. Eksempelvis vil neppe en skole med 100 lærere kunne avskjedige 15 av dem fordi 15 prosent av arbeidsoppgavene til hver enkelt blir automatisert – de trenger fremdeles like mange lærere i de ulike klasserommene til enhver tid. De vil heller ikke nødvendigvis kunne redusere stillingsprosentene deres. Gevinsten vil i mange tilfeller heller komme i form av at arbeidstakerne får mer tid til andre oppgaver. Dette kan øke kvaliteten på arbeidet, og i enkelte næringer også øke produksjonen, men ofte vil ikke konsekvensene være målbare, og det vil være store forskjeller mellom yrker og næringer.

Selv om ny teknologi kan utføre en del oppgaver som tidligere har blitt utført av mennesker, er effekten på sysselsetting samlet sett uklar. Det skyldes blant annet at ny teknologi skaper behov for ansatte med kompetanse på den nye teknologien, at det gjør oss mer produktive, som øker inntekten vår, og at det øker kapitalavkastningen, som igjen kan gi økte investeringer.

En litteraturstudie fra OECD (2023) viser at det foreløpig ikke foreligger troverdige studier som viser svekket sysselsetting som følge av utrullingen av KI. Tidligere forskning har antydet at nettoeffekten av store teknologiske endringer på antall arbeidsplasser hittil har vært positiv (OECD 2019). I en internasjonal spørreundersøkelse blant bedrifter i 2024 (World Economic Forum 2025) anslår virksomhetene at teknologiske endringer vil føre til netto jobbskaping også fram mot 2030.

Jobber med lav sannsynlighet for å bli automatisert står mest sannsynlig overfor økt sysselsetting i årene som kommer. Omstillingen er ventet å bli særlig vanskelig i bransjer med generelt lavt utdanningsnivå og spesifikk fagkompetanse (Ødegård mfl. 2020). Selv om antallet jobber på lang sikt sannsynligvis vil øke, vil trolig en del av de som mister jobben som følge av automatiseringen, ha kompetanse som ikke lenger etterspørres. Det gjør at det blir stadig viktigere med etterutdanning og kompetansepåfyll i løpet av karrieren, og flere kan trenge hjelp fra Nav.

Kompetanseutvalget (NOU 2020: 2) peker på at digital kompetanse blir stadig mer grunnleggende i arbeidslivet, og at manglende digital kompetanse vil kunne gi færre muligheter i arbeidslivet. Over 70 prosent av arbeidstakere tror at de selv i noen eller stor grad vil måtte øke sin digitale kompetanse som følge av økt digitalisering (Ingelsrud og Steen 2019). På tross av stadig økt bruk av skjerm i undervisningen, er fire av ti norske 14-åringer på det laveste nivået i digital kompetanse (Regjeringen 2024). Dette tyder på at skolevesenet bør tenke nytt om hvordan man best kan bygge digital kompetanse, og at det å erstatte skolebøker med nettbrett ikke i seg selv gir elevene den digitale kompetansen arbeidslivet etterspør.

Andelen som oppgir at de er interessert i å gjennomføre etter- og videreutdanning har falt over tid, til tross for at arbeidsgivere i større grad tilrettelegger for videreutvikling (Røberg mfl. 2024). Andelen i alderen 20–66 år som deltok i videreutdanning var 8 prosent i 2024, og det er uendret fra ti år tidligere. Kompetanseutvikling er et sentralt virkemiddel for å styrke yrkesmessig mobilitet blant arbeidssøkere og tilpasse arbeidslivet til framtidens krav. Regjeringens kompetansereformer har de siste årene bygget videre på tiltakene i «Lære hele livet» (Meld. St. 14 (2019–2020)), som hadde som mål å sikre at ingen «går ut på dato» grunnet manglende kompetanse. Reformen fokuserte på å åpne utdanningssystemet for livslang læring, bedre samsvaret mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse, og stimulere til økt deltakelse i kompetanseutvikling.

Nyere initiativer, som «Utsyn over kompetansebehovet i Norge» (Meld. St. 14 (2022–2023)), har forsterket fokus på å koble utdanningssektoren tettere til arbeidslivets faktiske behov. Tiltakene som ble presentert inkluderte blant annet en styrking av læreplasser, bedre dimensjonering og utnytting av utdanningskapasitet, og en satsning på utdanning og kompetanseutvikling i distriktene. Kompetansebehovsutvalget har vært en sentral aktør i å identifisere og fremme kompetansebehov. Mandatet er å vurdere hvilken kompetanse Norge trenger i framtidens arbeidsliv, og utvalget har publisert flere temarapporter. I 2025 er det planlagt publisert en rapport om kompetanseutfordringene knyttet til digital teknologi.

For å lykkes bør imidlertid lærlingordninger, arbeidsmarkedstiltak og velferdsordninger tilpasses for å sikre at arbeidslivet i større grad brukes som læringsarena. Tettere samarbeid mellom Nav, arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner er avgjørende for å møte de strukturelle endringene i arbeidsmarkedet. Nav spiller en sentral rolle for å lette overgangen fra ledighet og tilbake i jobb. Når flere har mer usikre jobber, vil også flere kunne ha behov for veiledning fra Nav. For å yte god veiledning må vi ha kjennskap til hvordan digitaliseringen treffer ulike yrkesgrupper, og vi må understøtte et økende behov for livslang læring.

6.8 Konsekvenser av det grønne skiftet

Klimaendringene fortsetter å akselerere, og perioden 2013–2023 var trolig den varmeste på jorda siden målingene startet (WMO 2024). I tillegg til økt global gjennomsnittstemperatur har vi sett en dramatisk økning i ekstremværhendelser som tørke, skogbranner og flommer. FN har advart om at verden beveger seg mot en temperaturøkning på mellom 2,6 og 3,1 grader innen 2100, selv med de løftene som ligger i dagens klimapolitikk (UNEP 2025). Dette setter Parisavtalens mål – å begrense temperaturøkningen til godt under 2 grader, og helst til 1,5 grader – under alvorlig press. For å nå målene kreves det derfor betydelige endringer.

Våre nasjonale klimamål er fastsatt gjennom klimaloven. Målet er at klimagassutslippene i 2030 skal reduseres med minst 55 prosent sammenlignet med referanseåret 1990 (Klima- og miljødepartementet 2024). I 2023 var utslippene 9,1 prosent lavere enn referanseåret. For å nå målet kreves det omfattende tiltak, særlig innen energi, transport, industri og bygg- og anlegg.

Petroleumsinvesteringene i Norge har økt betydelig i 2023 og 2024, men er ventet å falle noe de kommende årene. Sokkeldirektoratet anslår i sin ressursrapport at produksjonen fra dagens felt vil mer enn halveres fram mot 2033 (Sokkeldirektoratet 2024). Samtidig ventes det at investeringer i eksisterende og nye felt i noen grad vil kunne kompensere for dette fallet. Likevel venter forskere fra SSB et betydelig fall i sysselsettingen innen olje- og gassutvinning framover (SSB 2023). I 2035 anslås det at sysselsettingen innen oljenæringen vil være halvert sammenlignet med 2022-nivå.

Vigtel (2024) har utarbeidet anslag for hvilke konsekvenser en politisk styrt nedskalering av petroleumsvirksomheten vil ha for arbeidsmarkedet. Scenarioet de studerer innebærer at det ikke kommer nye investeringsprosjekter i petroleumsnæringen etter 2028, og at investeringene på eksisterende prosjekt er lave. I dette scenarioet anslår de en nedgang i sysselsettingen innen utvinning av olje og gass på 60 prosent fram mot 2035, sammenlignet med 2023-nivå[2]. Samtidig anslår de en økning i sysselsettingen innen kraftkrevende industri, og at det initiale sysselsettingsfallet på 5–10 prosent innen privat tjenesteproduksjon, bygg og anlegg, verkstedsindustrien og varehandelen blir reversert mot slutten av 2030-tallet, og havner over, eller omtrent på samme nivå som referansebanen. Grunnen til dette er at produksjonskostnaden innen en del eksportorientert industri ventelig vil falle som følge av redusert etterspørsel fra petroleumsbransjen, hvilket vil bedre konkurranseevnen og øke eksporten.

Inntektene fra oljevirksomheten vil fortsette å være viktig for norsk økonomi i lang tid framover, men aktiviteten på norsk sokkel vil sannsynligvis falle i perioden fram mot 2035. Det vil blant annet ramme de delene av industrien som er avhengig av leveranser til oljenæringen.

Norske myndigheter har også lansert flere ulike satsingsområder for å få fart på det grønne skiftet i norsk økonomi og å skape nye grønne arbeidsplasser.

[2] Nivået i 2023 var 10,6 prosent høyere enn i 2022. Det betyr at tallet ikke er direkte sammenliknbart med den nevnte halveringen i forrige avsnitt.

6.9 Grønne initiativer

Regjeringen har siden 2022 lagt fram rapporten Regjeringens klimastatus- og plan (grønn bok, Klima- og miljødepartementet 2024). Hensikten med grønn bok er å legge fram status for hvordan Norge ligger an med tanke på klimamålene som er definert i klimaloven, og hvordan regjeringen planlegger å nå målene.

I juni 2022 lanserte regjeringen et veikart for grønt industriløft (Nærings- og Fiskeridepartementet, 2022). Målet med industriløftet er å øke tempoet i omstillingsarbeidet og å bistå bedriftene med å etablere og utvikle grønn industri. Regjeringen har i denne sammenhengen definert sju satsingsområder: havvind, hydrogen, batterier, maritim industri, CO_2-håndtering, skog og bioøkonomi. Planen la opprinnelig opp til statlige lån, garantier og egenkapital på totalt 60 milliarder kroner innen 2025.

Blant de mest profilerte prosjektene var flere store batterifabrikker. Freyr i Mo i Rana og Morrow i Arendal var forventet, direkte og indirekte, å skape tusenvis av arbeidsplasser. Eksempelvis estimerte Menon Economics at Freyr alene kunne gi 2 500 arbeidsplasser og en befolkningsvekst på 5 000 i regionen. Siden har batteriplanene blitt betydelig nedskalert. Dette skyldes blant annet at USA lanserte kraftfulle subsidier for å tiltrekke seg industriinvesteringer. Det har bidratt til at enkelte virksomheter har vurdert det som mer lønnsomt å investere i fabrikker i USA enn Norge, og dermed nedskalert sine planer i Norge, til fordel for USA. I tillegg har kinesiske fabrikker økt sin produksjon av batterier, noe som har redusert prisene, og gjort det vanskeligere å oppnå lønnsom produksjon i Norge.

Havvind

Med økt elektrifisering av næringslivet vil kraft være en mangelvare i årene som kommer. DNV anslår i sin Energy Transition Outlook 2024 (DNV 2024) at etterspørselen etter elektrisitet vil øke med 60 prosent fram mot 2040 i Norge. Én mulig energiform som kan utnyttes for å øke kraftproduksjonen er havvind.

Regjeringen har ambisjoner om å tildele prosjektområder for produksjon av 30 GW (gigawatt) havvind innen 2040 (Energidepartementet). Innretningen av støtteordninger var på høring høsten 2024. I statsbudsjettet for 2025 er det lagt opp til et støtteprogram med en kostnadsramme på 35 milliarder kroner.

Etableringen av vindparker, enten det er på land eller til havs, medfører behov for arbeidskraft. Nasjonalt kompetansesenter for havvind har kartlagt behovet for arbeidskraft i utbyggingen av havvind, og hvilken kompetanse som vil være etterspurt. De anslår at det løpet av levetiden, anslått til 41 år, vil være behov for 22 000 årsverk for en flytende havvindpark med en kapasitet på 1,5 GW, mens behovet er 19 000 for bunnfast havvind (Vindkomp 2024). De har også utarbeidet anslag for hvor mange årsverk det vil være behov for, fordelt på årene framover mot 2040, der de legger til grunn en jevnlig tildeling av nye prosjekter framover, og at målet om 30 GW kapasitet innen 2040 nås. De anslår at behovet for arbeidskraft vil øke betydelig de kommende årene, før det stabiliserer seg på rundt 11 000 årsverk fra 2031. De anslår at 65 prosent av årsverkene vil være operatører og teknikere, mens 18 prosent vil være ingeniører. Perioden fram til 2026 anser de som en utviklingsperiode, der en større andel av arbeidskraften vil være ingeniører og administrativt ansatte. Etter dette vil en økende andel være personer med fagbrev eller videregående skole.

Dersom gjennomføringen går som planlagt vil etableringen av havvindparkene altså kunne øke de regionale jobbmulighetene både for personer med høy og lav formell kompetanse. Siden store, nye havvindparker som dette trenger store mengder arbeidskraft på kort tid, vil de kunne ha ønske om Nav-bistand til rekruttering, noe som kan gi de uten arbeid i regionen en mulighet til å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Samtidig vil en stor andel av de sysselsatte ha behov for spesialisert kompetanse. Samtidig er anslagene usikre, og det er risiko for at etableringen vil ta lenger tid og få mindre omfang enn anslått.

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

6.10 Svakere vekstutsikter internasjonalt

De siste 25 årene har det vært betydelig svakere vekst i Europa enn i USA. Realdisponibel inntekt har vokst dobbelt så mye i USA sammenlignet med EU siden år 2000 og den relative konkurranseevnen og produktiviteten har svekket seg. Hittil har Europa klart seg bra på grunn av befolkningsvekst, flere kvinner i arbeidslivet, økt internasjonal handel, og inntil nylig geopolitisk stabilitet, med tilhørende lave forsvarsinvesteringer. Framover ventes det betydelig aldring av befolkningen, økte forsvarsinvesteringer, og en kostbar omstilling mot en grønnere økonomi.

Dette er bakteppet for rapporten Future of European Competitiveness (Draghi 2024), forfattet av Mario Draghi, tidligere president i den europeiske sentralbanken (ECB). Hensikten med rapporten er å understreke behovet for å styrke EUs industrielle konkurranseevne i møte med geopolitiske og økonomiske utfordringer. Draghi mener at EU lider av lav innovasjon, lave investeringer, svak produktivitetsvekst og generell økonomisk stagnasjon, noe som truer unionens langsiktige bærekraft og strategiske autonomi. I rapporten blir det lagt vekt på behovet for en koordinert strategi for å revitalisere industri, styrke posisjonen innen teknologi og møte de grønne og digitale omstillingene. Europa står dermed ovenfor tøffere prioriteringer i tiden som kommer.

Draghi foreslår tre handlingsområder: Europa må tette innovasjonsgapet til USA og Kina – spesielt på avansert teknologi, lage en samlet plan for avkarbonisering og konkurransekraft, og øke sikkerheten samt redusere avhengigheten av land man kan havne i konflikt med. Flere av tiltakene som blir foreslått i rapporten er relevante for Norge og for Nav. For eksempel kan økte investeringer i grønn energi øke behovet for visse typer arbeidskraft (se delkapittelet om grønn omstilling).

Også OECD har påpekt svak vekst framover, og at det særlig i Europa vil bli et problem (OECD 2024). De forventer at veksten i OECD-landene vil avta framover, på grunn av en aldrende befolkning og lavere produktivitetsvekst. Andelen av befolkningen i arbeidsfør alder har avtatt i OECD-landene de siste årene. Framover forventer de at sysselsettingsraten blant OECD-landene vil bli påvirket negativt av at andelen eldre øker. De forventer at denne trenden vil være spesielt framtredende i eurosonen. Lavere vekst internasjonalt vil påvirke Norge og bidra til redusert vekst gjennom lavere etterspørsel.

Produktivitetsveksten i OECD-landene har vært lav etter finanskrisen sammenlignet med den foregående perioden. OECD forventer at produktivitetsveksten også framover vil holde seg på det samme lave nivået som etter finanskrisen, men at produktiviteten vil øke raskere i fattigere land. Produktivitetsnivået blant OECD-landene vil dermed på sikt nærme seg hverandre.

Koronapandemien og krigen i Ukraina har på ulike måter synliggjort sårbarheten i vår globaliserte økonomi. Flere spør nå om avhengigheten vår av enkelte land kan ha sikkerhetspolitiske konsekvenser (se blant annet USA-Kina kommisjonen (2022) og EU-kommisjonen (2022)). Kan Vesten for eksempel sanksjonere Kina på en effektiv måte dersom de i framtiden bestemmer seg for å gjøre alvor av truslene om å invadere Taiwan? Spørsmål som dette gjør at regionalisering av internasjonale forsyningskjeder har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Det vil si at kritiske ledd i forsyningskjeden er lokalisert i land i egen region, eller i det minste i land det er lav sannsynlighet for at man havner i konflikt med (såkalt «friendshoring»). For Europa vil dette innebære mer intern handel, og at Europa blir mer selvforsynt. Det kan føre til flere industriarbeidsplasser i Europa.

Amerikansk politikk har stor betydning for internasjonale forhold i vår del av verden. Donald Trump har annonsert planer for å heve tollbarrierene for å bedre USAs handelsbalanse. I begynnelsen av februar 2025 annonserte Trump importtoll for varer fra Mexico, Canada og Kina. 2. april ble det annonsert et bredt sett av tollsatser på import fra de fleste land. Iverksetting av en del av disse tollsatsene er utsatt i påvente av forhandlinger. Men det har oppstått stor usikkerhet om framtidige handelsregimer. Dette kan få betydelig effekt på handelen mellom land, og hvor produksjonen vil foregå. Det internasjonale pengefondet (IMF) har nedjustert sine anslag for veksten i verdensøkonomien for 2025 og 2026 som konsekvens av uroen i verdenshandelen (IMF 2025). IMF anslår at veksten i USA kan bli redusert mer enn i China og i Euro-sonen.

Økte tollbarrierer mellom USA og EU reduserer den internasjonale handelen, som fører til svakere utnyttelse av ressursene, som igjen kan føre til svakere vekst og høyere priser. Samtidig har Trump gitt uttrykk for at han ønsker å redusere investeringsinsentivene i Inflation Reduction Act (IRA). IRA har med sine generøse investeringsincentiver flyttet grønne industriinvesteringer fra Europa til USA. En nedskalering av dette programmet kan reversere denne trenden, og kan føre til noe økte investeringer i grønn industri i Europa.

For Norges del er det uklart hvilke og hvor store negative konsekvenser en handelskrig vil gi. Internasjonal handel er viktig for Norge, og redusert økonomisk aktivitet hos våre handelspartnere fører til lavere etterspørsel etter norske varer og tjenester. Det kan også gi økt omstillingsbehov i arbeidslivet, og at berørte bransjer oftere opplever økonomiske sjokk som følge av skiftende omgivelser internasjonalt. Det kan gi perioder med økt arbeidsledighet og økt behov for støtte fra Nav. Økt regional handel i Europa kan dempe noen av de negative

konsekvensene. For Nav betyr det at det blir enda viktigere å følge situasjonen på arbeidsmarkedet tett, og at vi er forberedt på uventende hendelser med behov for rask innsats og raske omprioriteringer. Som et utgangspunkt for å vurdere den usikkerheten norsk arbeidsmarked og dermed Nav vil møte, har vi nedenfor skissert tre overordnede scenarioer.

Scenario 1: Retur til status quo

Forutsetninger:

- USA og andre aktører lykkes i stor grad med forhandlinger, og tilliten til det globale handelssystemet gjenopprettes.
- Tollnivået reduseres etter hvert tilbake mot utgangspunktene, og konflikten dempes.

Konsekvenser:

- Internasjonal handel flyter tilnærmet som før.
- Uroen i finansmarkedene blir kortvarig og situasjonen normaliseres raskt, slik at effektene på verdensøkonomien blir små.
- Enkelte eksportbedrifter med eksponering mot USA og svak økonomi kan rammes, men systemiske effekter uteblir.

Navs respons:

- Ingen ekstraordinære tiltak nødvendige.
- Økt svarberedskap og tett dialog med næringslivet for å kunne reagere raskt ved behov.

Scenario 2: Vedvarende tollbarrierer, uten videre eskalering

Forutsetninger:

- De varslede tollnivåene opprettholdes over tid.
- Forhandlinger om reduksjon av tollsatser fører ikke fram i noen stor utstrekning, men det skjer ingen vesentlig eskalering fra noen av de store aktørene.

Konsekvenser:

- Begrenset nedgang i eksporten, særlig innen fisk og utvalgte industrivarer.
- Økt usikkerhet, mindre tillit og mer volatilitet i finansmarkedene, som kan dempe investeringslysten. Dette kan dra ned veksten noe på sikt.
- Regionale handelsmønstre kan etter hvert påvirkes. Norske bedrifter kan påvirkes både positivt og negativt.
- Arbeidsledigheten blir lite påvirket, men enkelte eksportbedrifter opplever redusert ordreinngang. Veksten i sysselsettingen kan reduseres noe etter hvert, og det kan bli noe økt omstilling mellom næringer.
- Økt etterspørsel etter informasjon og veiledning, men begrenset økning i behovet for dagpenger og annen inntektssikring fra Nav.

Navs respons:

- Økt innsats på omstillingstiltak og veiledning rettet mot berørte bedrifter for opp- eller nedskalering av de som blir arbeidsledige.
- Det blir behov for en begrenset kapasitetsøkning på saksbehandling og oppfølging av mottakere av dagpenger og andre inntektssikringsytelser, og noe økt innsats på kompetanseheving og dialog med næringslivet.

Scenario 3: Eskalerende handelskrig og global resesjon

Forutsetninger:

- Tollbarrierene utvides, og toneangivende land svarer med omfattende mottiltak.
- Den økonomiske usikkerheten sprer seg til finansmarkedene og skaper likviditetsutfordringer som kan ramme både løpende drift og investeringer.
- Tilliten til et stabilt handelssystem undergraves.

Konsekvenser:

- Direkte: Nedgang i eksport til land hvor Norge møter store handelshindre, særlig innen industri og sjømat.
- Indirekte: Frykt og usikkerhet skaper en negativ spiral i internasjonale markeder, med redusert etterspørsel og lavere global vekst.
- Fall i oljeprisen.
- Ordrebortfall skaper likviditetsutfordringer for bedrifter. Flere bedrifter går konkurs, og risikoen for internasjonal resesjon øker.
- Økning i arbeidsledigheten i eksportavhengige fylker som Møre og Romsdal, Nordland og Vestland.
- Midlertidig ansatte og unge med kort ansiennitet rammes først.

Navs respons:

- Økt etterspørsel etter permitteringer, dagpenger og bedriftsrettede tiltak som lønnstilskudd og opplæring.
- Midlertidig styrking av saksbehandlingskapasiteten.
- Samarbeid med rammede bedrifter for å sikre rask hjelp til permitterte og oppsagte arbeidstakere.
- Økt behov for krisehåndtering og koordinering på tvers av sektorer.

6.11 Trendene med størst usikkerhet

Det er nødvendigvis mye usikkerhet knyttet til hvordan arbeidsmarkedet vil utvikle seg de neste 10 årene, og som regel er det endringer som ikke kan forutsees som har størst betydning.

En sentral usikkerhet er hvordan samfunnet vil håndtere endringene i kompetansebehov blant annet som følge av teknologisk utvikling og det grønne skiftet. Det vil sannsynligvis bli stadig viktigere å tilegne seg ny kompetanse gjennom yrkeskarrieren. Med stadig økte krav er det en fare for at flere faller fra og mister sin tilknytning til arbeidsmarkedet, eller ikke får innpass til å begynne med. Dette kan det føre til økt utenforskap, både gjennom flere arbeidsledige og flere mottakere av helserelaterte trygdeytelser. Det vil kreve mer av Nav, fordi det blir økt behov for oppfølging og inntektssikring.

Det er knyttet stor usikkerhet til hastigheten og omfanget av teknologisk utvikling. Kunstig intelligens kan utføre stadig flere oppgaver, og selv om det ikke er vårt hovedscenario, så har det potensial til å ha omveltende konsekvenser for arbeidsmarkedet.

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

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

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

USAs innføring av nye handelsbarrierer er et brudd på en lang periode med stadig økende internasjonal handel. De siste årene har dessuten flere tatt til orde for å redusere vår avhengighet av Kina. Redusert avhengighet av Kina innebærer riktignok ikke nødvendigvis mindre globalisering hvis produksjonen flyttes til andre land, selv om mange ser disse to fenomenene i sammenheng. Den internasjonale ordenen virker å være i spill etter en lang periode med relativ stabilitet og forutsigbarhet. Det kan ha stor betydning for Norge.

7 Brukerforventninger

Av: Marianne Åsheim Friess

Kapittelsammendrag: Enklere og sammenhengende tjenester, langsiktig oppfølging

Digitalisering og teknologiske framskritt er nærliggende å tenke på når det gjelder brukerforventninger fram mot 2035. I samtaler med brukerrepresentanter er det likevel de mellommenneskelige forventningene til Nav som er mest framtredende. Dette handler særlig om å bli møtt med respekt og tillit og å bli sett som et helt menneske. Forventningene dreier seg i stor grad om enklere, mer persontilpassede og mer sammenhengende tjenester – der mennesket står i sentrum – både i Nav og på tvers av det offentlige. Teknologi kan bidra til å møte noen forventninger i framtiden, eller i det minste forenkle prosesser. Men de to verdenene av det digitale og fysiske vil trolig utfylle hverandre bedre fram mot 2035. En utfordring er å finne den rette balansen. På den ene siden må Nav innfri forventninger om tilpassede tjenester og tett oppfølging til de som trenger det. På den andre siden må vi lykkes med forenkling, automatisering og effektivisering.

Spørsmålet om et digitalt generasjonsskifte har vi tatt med oss fra forrige utgave av omverdensanalysen, men med en utvidet refleksjon rundt hvordan det digitale også former hvordan en ny generasjon ser på verden og seg selv – og hvordan dette igjen gir nye forventninger til Nav og omverdenen.

Den ventede mangelen på arbeidskraft framover gjør inkludering i arbeidslivet enda viktigere. Nav som pådriver for mer målrettet inkludering i arbeidslivet blir derfor nevnt som en tydelig forventning fra både representanter for arbeidsgivere og personbrukere. Forventningen om et mer inkluderende arbeidsliv kommer til syne i samtale med arbeidsgivere, som uttrykker bekymring for manglende kvalifisert arbeidskraft. De peker spesielt på mangel på kvalifisert arbeidskraft i distriktene som en utfordring og en bekymring de ser allerede i dag. En felles forventning fra både arbeidsgivere og personbrukere er at Nav tenker mer langsiktig i oppfølging til jobb for å kvalifisere flere og for å møte behovene i arbeidslivet.

7.2 Innledning

I denne utgaven av kapittelet om brukerforventninger har vi valgt å snakke med brukerrepresentanter og representanter for arbeidsgivere om hvilke forventninger de har til Nav fram mot 2035. I teksten omtaler vi representanter for personbrukere som *brukerrepresentanter*, og den andre brukergruppen som *arbeidsgiverrepresentanter*. Gjennom workshoper har vi fått innspill fra disse to gruppene, som er brukt som grunnlag for analysen sammen med annen forskning og analyser. I tillegg har vi sett på tre trender som er relevante på overordnet nivå og som vil prege samfunnet rundt oss: Barrierer og muligheter ved digitale tjenester og ny teknologi, sammensmelting av det fysiske og det digitale og et digitalt generasjonsskifte. Kapitlet består av fire hoveddeler: Overordnede samfunnstrender, felles forventninger for både arbeidsgivere og brukerrepresentanter, og deretter spesifikke forventninger fra de to brukergruppene hver for seg.

Hva er brukerforventninger?

Alle har forventninger i møte med Nav. Brukerforventninger kan beskrives som antakelsene innbyggere har til et produkt eller en tjeneste før bruk, som legger grunnlaget for hvilken opplevelse man har av tjenesten (Zeithaml mfl. 1993). Se kapittel 5 i forrige omverdensanalyse (Nav 2023, kapittel 5).

Metode og framgangsmåte

Hvem har vi snakket med og hvorfor?

Kapittelet om brukerforventninger skiller seg i noen grad fra andre kapitler i omverdensanalysen. Der andre områder kan hente konkrete tall og analyser fra forskning eller andre kilder, er det vanskeligere å finne framtidige forventninger i litteraturen fra de som møter Nav. Vi har derfor gjennomført workshoper med ulike representanter for brukere og arbeidsgivere. Vi møtte Sentralt brukerutvalg (SBU), som representerer store deler av Navs brukergrupper. SBU mangler likevel representanter for innvandrere og flyktninger, samt representanter for pensjonister. Vi har derfor gjennomført egne workshoper med representanter for innvandrere og flyktninger, og vi har hatt et eget møte med representanter for pensjonister. Vi gjennomførte også en egen workshop med arbeidsgiverrepresentanter, med både små og store bedrifter i ulike næringer, fordelt på syv ulike kommuner fra sør til nord. Innspillene og perspektivene vi fikk i møtene med ulike representanter ble grunnlaget for arbeidet med kapittelet. Vi vil takke alle brukerrepresentanter og arbeidsgivere som har tatt seg tid til å snakke med oss.

Skillet mellom ønsker og forventinger

I analyser av de ulike forventningene som kom fram i møtet med representantene, har det i noen tilfeller vært en utfordring å skille mellom hva som er *ønsker* for framtiden og hva som er de *faktiske forventningene* fram mot 2035. Konsekvensene for tilliten til Nav vil trolig være større dersom en faktisk forventning ikke innfris, framfor om det er et ønske som ikke blir møtt på samme måte. Vi har forsøkt å nyansere og vektlegge mest det som er tydelige forventninger, men i noen tilfeller kan skillet mellom ønsker og faktiske forventninger være mer utydelig.

7.3 Overordnede trender og utviklingstrekk mot 2035

Digitale tjenester og ny teknologi: Barrierer og muligheter

I samtale med ulike brukerrepresentanter var det tydelig at den største endringen de siste 10 årene er digitalisering, på godt og vondt. Fram mot 2035 vil digitaliseringen fortsette, og det vil trolig bli mer bruk av kunstig intelligens (KI) i samfunnet (se kapittel 8 Digital teknologi). Nasjonal digitaliseringsstrategi viser blant annet til et mål om å få på plass en nasjonal infrastruktur for KI fram mot 2030, for å sikre trygg og etisk bruk (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024). Mer digitalisering og ny teknologi kan både skape nye barrierer for mennesker som møter Nav, men brukt på riktig måte kan teknologien gi nye muligheter og inkludere flere i møte med Nav.

Økt oppmerksomhet om digital ekskludering

Digitale tjenester kan erstatte eller komme i tillegg til tradisjonelle måter å samhandle på, som fysiske møter, telefon eller brev (Syltevik og Hansen 2024). I takt med den digitale utviklingen har det blitt økt oppmerksomhet om de som opplever utfordringer i møte med det digitale, eller opplever at digitaliseringen av offentlige tjenester fører til dårligere tilgjengelighet. Løberg (2023)

påpeker blant annet at det er viktig å satse på digitale kanaler, siden mange bruker dem, men at det også er viktig at satsingen ikke «uthuler tilbudet til de ikke-digitale brukerne».

Navs personbrukerundersøkelse (Nav 2024) viser at halvparten av brukerne har hatt fysisk møte med en Nav-veileder, men at enda flere ville foretrukket kontakt med Nav i fysisk møte. En brukerrepresentant påpeker at det digitale går på bekostning av menneskemøtene:

> *«(..) Nav har mistet menneskemøtene, og det er blitt komplisert» (Brukerrepresentant).*

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) estimerer at 20 prosent av den voksne befolkningen er sårbare i møte med offentlige digitale tjenester (Digdir 2023). Antallet som møter utfordringer med digitale tjenester er vanskelig å fastslå, siden det ikke er én gruppe, men enkeltmennesker som kan oppleve barrierer i en begrenset periode eller situasjon. I forrige omverdensanalyse omtalte vi digitalt utenforskap i lys av Sintefs barrierer, og trakk fram en forventning om enklere og mer inkluderende tjenester (Midtgård mfl. 2022). Flere har studert problemstillingen de siste årene, som for eksempel Statistisk sentralbyrås «Hvem har høy risiko for å falle utenfor» (Rybalka mfl. et al. 2022), Sintef «Digital ekskludering i Nav» (Midtgård mfl. 2022), og Proba «Nyankomne flyktningers digitale hverdag» (Proba 2022). Regjeringens nye digitaliseringsstrategi nevner digital inkludering som et satsingsområde fram mot 2030, og viser til handlingsplanen for økt inkludering i et digitalt samfunn (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023). Målet er å sikre at alle skal få likeverdige offentlige tjenester, uavhengig av bakgrunn, språkkunnskaper eller alder. Digitaliseringsstrategien peker på behovet for mer inkludering av brukerne i utvikling av digitale tjenester. Den løfter også behovet for mer inkluderende design og klart språk i utviklingen av digitale tjenester.

Språkteknologi og språkbarrierer

Overgangen til det digitale krever mer skriftlighet enn tidligere, noe som kan føre til dårligere forståelse og evne til å formidle behovet for bistand (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021). Økt skriftlighet som følge av digitalisering vil kunne skape problemer for brukere som mangler byråkratisk kompetanse, altså evnen til å innhente og forstå informasjon, lese- og skriveferdigheter, kjennskap til skjemaer, prosesser og dokumenter, samt kunnskap om samfunnet, velferdsstaten og ulike offentlige myndigheter. Dette skaper en administrativ byrde som ikke er likt fordelt mellom brukerne. Lav byråkratisk kompetanse har sammenheng med helseutfordringer, mer stress i møtet med Nav og større behov for å kontakte Nav for hjelp og veiledning. Når Nav legger opp til at brukerne skal bli mer selvbetjente, kan det bety at brukerne også tar en større del av arbeidsmengden og belastningen (Nav 2022).

Språk er altså en barriere ved at du må kunne lese og uttrykke deg bedre skriftlig for å få hjelp du har rett til. I framtiden vil trolig språkteknologi for oversetting, sammenstilling av tekst og forenkling av språk kunne bidra til å redusere barrierer som oppstår i møte med digitale tjenester. Likevel må Nav også fortsette arbeidet med et enklere språk, uavhengig av om en tjeneste er digital eller ikke:

> *«Nå jobber jo Nav med klarspråk, det er viktig. For de brevene som sendes ut er lange, og mange på telefon forstår det heller ikke. Det bør ikke være vanskelig å komme i kontakt med Nav. (..) Tror mange gir opp». (Brukerrepresentant).*

Maskiner som kundeservice i 2035?

Gartner (2022) predikerte at chatbot vil være den foretrukne kundeservicekanalen innen 2027. Nav.no har, som mange andre private og offentlige nettsteder, en chatbot. En undersøkelse fra Gartner (2024) viser at 64 prosent av de spurte ikke foretrekker at bedrifter bruker kunstig intelligens (KI) som kundeservice. Selv om organisasjoner er ivrige etter å ta i bruk KI som kundeservice, er kundene både bekymret for å få feil svar, og for ikke å kunne nå en person (Ibid.). Navs personbrukerundersøkelse (Nav 2024) viser også en lavere tilfredshet med chatbot enn de andre informasjonskanalene, som har vært svakt synkende siden 2020. Skriftlig kommunikasjon i veiledning kan være krevende, og kan redusere muligheten for å tolke hverandre og skape en felles forståelse (Strømhaug mfl. 2022). Mangelfull eller feil informasjon kan føre til merarbeid senere, og det kan diskuteres om skriftlig kommunikasjon er en tidstyv eller tidsbesparende (Syltevik og Hansen 2024). I forrige omverdensanalyse påpekte vi en delvis optimisme til i hvilken grad teknologi kan frigjøre tid for mennesker som jobber i det offentlige, men at forskning viser at det ikke er noen automatikk i at teknologi som automatisering gir førstelinjen bedre tid til å gjøre jobben sin (Løberg 2022). Det er usikkert i hvilken grad chatbot vil utvikle seg til å bli en mer foretrukken kundeservice i 2035, om chatboten vil frigi tid, eller om det bare blir et ekstra ledd for å nå et menneske. Dette avhenger trolig mye av i hvilken grad chatbot utvikler seg til å bli en bedre løsning for brukerne enn i dag.

Menneskemøter i 2035

Mange vil fortsatt ha behov for menneskelig kontakt i møte med Nav fram mot 2035. Tall om kontakt med Nav fra brukerundersøkelsen viser at det er flest som har brukt nav.no, men langt færre foretrekker dette. Det er flere som foretrekker fysisk møte enn som har hatt dette. Blant unge under 30 år er det flere som foretrekker menneskelig kontakt i form av fysisk møte, telefon eller chat/melding enn som foretrekker å bruke nav.no.

Fysiske møter er en viktig del av oppfølgingen ved Nav-kontorene. De aller fleste brukere med oppfølging fra veileder er fornøyde med kontakten, men det er også en del brukere som ønsker seg tettere oppfølging (Nav 2024). Hoffman mfl. (2023) har undersøkt noen utvalgte ytelser, og finner at behovet for menneskelig kontakt er størst tidlig i prosessene i møte med Nav. Dette korresponderer med funn fra Navs personbrukerundersøkelse om at orienteringsfasen i søknadsprosessen – som ofte krever en form for menneskelig kontakt – er mest krevende for brukerne (Nav 2024).

Det er også interessant å stille spørsmål om menneskene vil være på et tradisjonelt Nav-kontor, på telefon eller som et mer sammenhengende tilbud på tvers av det offentlige. Møteplassene i framtiden vil sannsynligvis ikke være de samme for alle. Det kan være ulike møteplasser for ulike bruksbehov, og møteplassene vil trolig bestå både av digital samhandling og møter ansikt-til-ansikt (Løberg 2023). Et tiltak fram mot 2030 i strategien Fremtidens digitale Norge (2024) er blant annet en pilot med såkalte nærtjenestesentre, som skal kunne hjelpe mennesker med digitale tjenester fra for eksempel Nav eller Skatteetaten. Dette er i tråd med forventningene fra brukerrepresentanter, som også viser til et behov for kontaktpunkter der mennesker kan få hjelp:

> *«Folk som ikke kan den digitale verden, at de faktisk kan komme fysisk ned til et kontor, og at det er en kontaktmulighet for de som trenger det».* (Brukerrepresentant)

Sammensmelting av det fysiske og digitale

De digitale og analoge tjenestene vil i økende grad smelte sammen (Nav 2023). Selv om mer blir digitalt i framtiden, vil det trolig bli mer gjennomtenkt *hvordan og hva vi digitaliserer*. Spørsmålet er ikke lenger om offentlig sektor skal digitalisere, men hvor digitale teknologier gir verdi (Løberg 2022). Personbrukerundersøkelsen gir en del informasjon om brukernes erfaringer med Navs digitale tjenester. 7 av 10 brukere er fornøyde med informasjonen på nav.no, og rundt 85 prosent får gjort de kom for å gjøre på Navs nettsider (Nav 2024). Utviklingen tar imidlertid ofte ikke høyde for at det digitale også skaper nye oppgaver som kan være tidkrevende, og at «det ikke nødvendigvis er de brukervennlige løsningene som vinner» (Syltevik og Hansen 2024:10). Syltevik og Hansen (2024) etterlyser blant annet en konkretisering av krav til brukerperspektiv i digitaliseringsprosesser, og hva som egner seg for digitalisering og ikke.

Fram mot 2035 vil vi ha mer kunnskap og erfaring om hva som egner seg for digitalisering og på hvilken måte. En antakelse om bedre sammensmelting av det digitale og fysiske er også i tråd med en analyse av Hoffman mfl. (2024). De poengterer at digitalisering ikke handler om enten/eller, men at det vil være et behov for kanalmangfold og utvikling av hybride løsninger. Digitale og analoge kanaler supplerer hverandre.

Et digitalt generasjonsskifte?

Prensky (2001) peker på skillet mellom de digitalt innfødte og de som har kommet inn i den digitale verden senere i livet, som han betegner som digitale innvandrere. Forfatteren stiller spørsmål ved om det offentlige må vurdere å utvikle seg i takt med omverdenen, framfor at unge skal tilpasse seg gamle tenkemåter. Se kapittel 5 i forrige omverdensanalyse (Nav 2023, kapittel 5). Rapporten UNG2025 (Opinion 2025) viser til at unges digitale ferdigheter og måten de tilegner seg ny teknologi på, påvirker hvordan de forholder seg til informasjon eller tjenester. Den digitale atferden er viktig å forstå for å kunne kommunisere med dem. En representant vi har snakket med peker også på dette generasjonsskillet:

> *«(forventer) Tilpasset informasjon og nå ut der folk er, for eksempel forskjell på hvor unge og eldre finner informasjon og hvordan de ser og tolker denne». (Brukerrepresentant)*

Selv om unge mennesker er like ulike som voksne og eldre, har de til felles å vokse opp med teknologi og internett rundt seg til enhver tid. Det digitale former nye generasjoners syn på livet og verden, noe som gir nye forventninger til både arbeidslivet og livet generelt. UNG2025 viser til en generasjon der trender kommer og forsvinner i rekordfart. Unge i dag påvirkes av og forholder seg til nye trender i sosiale medier, noe som gjør dem utålmodige til utvikling i jobb og i livet generelt. En trend som rapporten viser til både i 2023 og 2024, er ambisjonen om å bli den beste versjonen av seg selv, som igjen kan skape en følelse av aldri å være god nok. Unge oppsøker sosiale medier for å få det ærlige og ekte, samtidig som kunstig intelligens gjør det stadig vanskeligere å skille mellom det ekte og manipulerte (UNG 2025, Opinion). Rapporten stiller spørsmål ved om denne trenden skaper et enda sterkere behov for menneskelige nærvær og det ekte og autentiske. Det vil trolig bli større forventninger til tempo og fleksibilitet i møtet med Nav i framtiden, men også at mange vil ha behov for å møte et menneske som ser den enkelte. En brukerrepresentant forklarer sine forventninger:

> *«Fleksibilitet som stikkord. Flere kanaler inn. Mange måter å oppnå den samme kontakten på. At det er fleksibelt i det første møtestedet. At det er litt på brukernes*

premisser hvor du møtes (kafé, eller hvor du vil). Enkelt å ta kontakt. (..) At Nav har tillit til deg og du har tillit til Nav. Å bli sett og hørt». (Brukerrepresentant)

7.4 Felles forventninger: Personbrukere og arbeidsgivere

Sammenhengende tjenester på tvers av det offentlige

Mer sammenhengende tjenester på tvers av det offentlige er en felles forventning fram mot 2035. Forrige omverdensanalyse viste til Stortingsmeldinger, rapporter og strategier som ofte har framhevet at mennesket skal settes i sentrum for tjenesteutviklingen. Digitaliseringsstrategien Framtidens digitale Norge (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024) har et mål om at offentlig sektor skal tilby mer sammenhengende digitale tjenester til innbyggere og næringsliv. Strategien viser også til at arbeidet med sammenhengende tjenester innenfor definerte livshendelser skal videreføres, og til en anbefaling fra OECD om at Norge skal satse enda mer på brukskvalitet og brukerinvolvering i utviklingen av offentlige digitale tjenester. Perspektivmeldingen (2024) viser til at bedre oppfølging og samarbeid mellom Nav, helsevesenet og utdanningssektoren kan bidra til at flere kommer i arbeid. I Navs virksomhetsstrategi «Nav 2030» er det et mål at brukeren møter tett samhandling på tvers av Nav og andre etater. Dette behovet understøttes av brukerrepresentanter:

«Forventer å bli møtt med: Hva kan jeg hjelpe deg med? Slik at brukeren blir involvert. Helse, Nav og arbeid: Bedre samarbeid på tvers» (Brukerrepresentant).

IT i praksis (2024) viser også til at innbyggerne forventer mer sammenhengende tjenester framover. Undersøkelsen viser at 67 prosent av statlige spurte virksomheter allerede samarbeider med andre aktører om sammenhengende tjenester, mens 58 prosent av kommunene sier det samme. Samtidig viser de til en rekke barrierer som hindrer samarbeid i digitaliseringsarbeidet. Manglende finansiering, manglende samarbeid mellom departementene og lover og regler som ikke legger til rette for samhandling er blant de mest rapporterte hindringene for mer sammenhengende tjenester. I Navs brukerundersøkelse (Nav 2024) svarer kun litt over halvparten at ulike enheter i Nav er godt samordnet. En brukerrepresentant påpeker problemstillingen om sammenhengende tjenester, som også gjelder internt i Nav:

«Kan ikke dele opp mennesker i kommunalt og statlig – det er en helhet her» (Brukerrepresentant).

Sømløse tjenester og deling av data

For å sikre mer sammenhengende tjenester på tvers av det offentlige, kreves det blant annet deling av data. Navs omverdensanalyse viste allerede i 2014 (Nav 2014) til en forventning om at data skal gjøres tilgjengelig på tvers av det offentlige. Ti år etter står forventningen fortsatt sterkt, selv om det er hindre i veien for å skape et mer helhetlig tilbud på tvers av det offentlige. IT i praksis (Rambøll 2024) viser til Riksrevisjonen, som påpeker manglende juridiske og forsinkede avklaringer som én grunn til manglende deling og gjenbruk av data. 77 prosent av innbyggerne forventer at helse- og utdanningstjenester vil henge bedre sammen i framtiden. Arbeidsgivere forventer også mer sammenheng, og at møtet med Nav oppleves mer sømløst:

«I bedriftene forventes det også at det går mer sømløst når det oppstår noe, for eksempel i en sykmelding: At Nav har kontakt på tvers, og har kontakt med helse – mer sømløs

prosess mellom alle statlige og kommunale etater. Og at arbeidsgiveren opplever prosessen som sømløs» (Arbeidsgiverrepresentant).

Det er også en forventning fra pensjonister om at digitale tjenester bør løse utfordringer bedre på tvers enn i dag, for eksempel at Nav automatisk kan sammenstille og innhente informasjon fra flere steder.

I hvilken grad den tydelige forventningen om mer sammenhengende tjenester blir en realitet fram mot 2035, kommer an på hvordan rammene og organiseringen for digital utvikling vil bli. Tjenester til både brukere og arbeidsgivere gjenspeiler trolig hvordan de er organisert både internt i Nav og på tvers av det offentlige, som i noen tilfeller er mer silobaserte.

Ifølge IT i praksis (Rambøll 2024) er finansieringsmodellen for utvikling av digitale tjenester en av barrierene, hvor utviklingen skjer basert på øremerkede midler. Det er også utfordringer med finansiering til utvikling og drift og med samarbeid på departementsnivå. På den andre siden er det færre av de offentlige virksomhetene som opplever uenighet om drift og fordeling av ansvar, hvor andelen har sunket fra 30 prosent til 15 prosent. Usikkerhet rundt rammene for utvikling og organisering gjør at sammenhengende tjenester fram mot 2035 er en tydelig forventning, men med et usikkert utfall. OECDs vurdering av digitaliseringen i Norge peker blant annet på potensialet ved å legge bedre til rette for mer deling av data, og behovet for bærekraftige styrings- og finansieringsmodeller for nasjonale fellesløsninger (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024).

Mer målrettet inkludering i arbeidslivet

De fleste brukerrepresentanter og arbeidsgivere vi har snakket med peker på digitalisering som den største endringen de siste ti årene, og enkelte mener at det har skjedd få synlige endringer for bedre inkludering i arbeidslivet. Det er en forventning til Navs rolle for å bygge ned diskriminerende barrierer og være en døråpner til arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. En pressemelding fra regjeringen fra februar 2025 viser til et arbeid med å inkorporere FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) til norsk lov (Regjeringen 2025). De løfter blant annet et ønske om å bidra til økt bevissthet for arbeidsgivere, se mulighetene og bli mer fleksible i å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. En av brukerrepresentantene påpeker følgende:

«(..) Samfunnet går glipp av ressurser og Nav går glipp av ressurser. Det at du har en uføretrygd i bunn, betyr ikke at du er ferdig avklart. Nedsatt funksjonsevne betyr ikke nedsatt arbeidskraft» (Brukerrepresentant).

Navs arbeidsgiverundersøkelse (Nav 2024) viser at 75 prosent av arbeidsgiverne har positive erfaringer med arbeidsinkludering, og at det gjør at de får rekruttert arbeidskraft som de trenger. 68 prosent er enige i at arbeidsinkludering lønner seg for virksomheten. I våre samtaler med både arbeidsgivere og personbrukere forventer de at Nav bidrar mer proaktivt til å inkludere flere i arbeidslivet framover, men også at Nav bidrar til mer langsiktige og målrettede oppfølgingsløp, som både ser den enkelte og behovene i arbeidsmarkedet.

Mer langsiktige planer for oppfølging til jobb

Korte og uforutsigbare arbeidsmarkedstiltak, som midlertidige lønnstilskudd og perioder med arbeidspraksis uten en langsiktig plan, nevnes som lite bærekraftig fra både arbeidsgivere og brukerrepresentanter.

> *«Lønnstilskudd er kortvarig, stressende å ikke vite hva som skjer fremover eller etter at perioden er slutt. Få bort stressfaktorene, det som er uforutsigbart». (Brukerrepresentant).*

Arbeidsgivere etterlyser mer forutsigbarhet og langsiktig tenkning for å inkludere flere i arbeidslivet:

> *«(..) Forventer at Nav tenker mer helhetlig og langsiktig når de rekrutterer* [på vegne av arbeidsgiver]*, enn bare kortsiktig jobb, men også kompetanseutvikling» (Arbeidsgiverrepresentant).*

I lys av omstilling og behovet for kvalifisert arbeidskraft framover, er Nav trolig avhengig av å tenke mer langsiktig for å inkludere flere i arbeid. Det gjelder både Navs rolle med å tenke kvalifisering og kompetanse, framfor bare jobb, og å kunne tilby relevant kurs eller retning mot fagbrev som møter behovene i arbeidsmarkedet.

> *«Viktig at det er med å føre til noe, for eksempel fagbrev, vitnemål, ikke bare et kurs som ikke gjør deg kvalifisert til det samfunnet krever» (Arbeidsgiverrepresentant).*

Tilpasse oppfølging etter behov

For å inkludere flere i arbeidslivet er det en forventning om at Nav ser hele situasjonen og mennesket. En brukerrepresentant forventer at Nav tenker litt utenfor boksen:

> *«Dette med helheten og livet, og familieperspektivet. Skal se individet, men også at det er noen rundt individet. Ikke alltid fordi du mangler jobb eller utdanning, men det kan være noe hjemme. Se hele helheten. Ikke nødvendigvis at Nav skal løse alt, men se helheten (..)». (Brukerrepresentant).*

Mange forventer at Nav tilrettelegger informasjon og oppfølging gjennom et enkelt språk som flest mulig forstår. Arbeidsgivere peker også på viktigheten av språk og opplæring på arbeidsplassen, spesielt i lys av krav til helse, miljø og sikkerhet (HMS). Samtidig forventer brukerrepresentanter at Nav har bedre kompetanse om minoritetsspråklige kvinner og kultur for å inkludere flere. Fafo (2024) har undersøkt tillit og brukerrelasjoner i møte mellom innvandrere og Nav. De finner blant annet at de som har dårlige norskferdigheter, også har mer negativ erfaring med Nav. Videre stiller Fafo spørsmål om det er gode nok systemer for å kartlegge i møte med mennesker med sammensatte utfordringer, spesielt der språklige og kulturelle barrierer gjør seg gjeldende i tillegg. En representant sier følgende:

> *(..) «Etter introduksjonsprogrammet, så går du til Nav. Så blir du glemt. Og du kan ikke nok norsk. Viktig at Nav hjelper med å finne jobb. Trenger kanskje ekstra hjelp til å finne en jobb. Har ikke kjennskap/nettverk, da blir Nav den vennen som skal hjelpe med å få en jobb» (..) (Brukerrepresentant).*

En kombinasjon av elementer, som dårlig tilpassede tjenestetilbud, stort press på Nav-ansatte og språk-, tillits- og kulturbarrierer kan bryte ned gjensidig tillit og gode relasjoner til de innvandrerne som har det vanskeligst (Fafo 2024).

7.5 Personbrukere – tilpassede tjenester og medvirkning

Navs omverdensanalyse fra 2014 (Nav 2014) så fram mot 2025. En forventning for ti år siden var flere håndholdte enheter, virtuell samhandlingsteknologi, bro mellom det fysiske og digitale, og at data skulle gjøres tilgjengelig på tvers av det offentlige. I tillegg var det forventninger til effektive og tilpassede tjenester og mer komplekse brukerbehov. Noen av disse forventningene har blitt møtt, men det er også noen vi kan ta med oss videre mot 2035.

Persontilpassede tjenester

Forventningen om at Nav evner å se hele mennesket og hele situasjonen blir nevnt av flere brukerrepresentanter vi har snakket med. At Navs tjenester er mer tilpasset den enkelte og ser hele mennesket, er en forventning både i oppfølging og for digitale tjenester. Menneskemøtet er ofte viktig for at brukerne skal få ivaretatt sine rettigheter:

> *«Nav har en informasjonsplikt, og den overholder ikke alltid Nav. Må ta utgangspunkt i hver enkelt, og skreddersy» (Brukerrepresentant).*

Befolkningen får stadig høyere forventninger til brukertilpasning (Rambøll 2024). Brukertilpassede tjenester defineres som å skape mer sammenheng for brukeren. Mer sammenheng på tvers vil trolig minske behovet for byråkratisk kompetanse i møte med Nav og det offentlige. Midtgård mfl. (2022) peker på byråkratisk kompetanse som én barriere i møte med digitale tjenester. Nav personbrukerundersøkelse (Nav 2024) finner at byråkratisk kompetanse gir størst utslag på tilfredshet med nav.no, og lav byråkratisk kompetanse har sterk sammenheng med lavere tilfredshet. Denne sammenhengen gjelder både for digitale tjenester og det generelle møtet med Nav. En brukerrepresentant forventer at det offentlige skal ta mer av byrden:

> *«Se hele mennesket, hjelp på tvers og hele livssituasjonen og ikke legge den byrden med å finne rettigheter på tvers av etater over på personen» (Brukerrepresentant).*

Automatisert og tilpasset inntektssikring

Ønsket om mer persontilpassede tjenester framfor generelle regelverk og tjenester henger trolig sammen med trendene vi møter ellers i samfunnet. De fleste tjenester går raskere enn før og er mer tilpasset våre behov. Brukerrepresentanter trekker fram forventninger om å få det du har rett til uten lang ventetid, og en inntektssikring som er mer forutsigbar og tilpasset enn i dag. Et av målene i Navs virksomhetsstrategi er at «Alle får pengene de har krav på – enkelt og forutsigbart».

> *«(..) Skulle ønske det var en stabil inntektssikring. Inntekt og økonomi er viktig for å tenke på jobb. Mange ting å forholde seg til, tiltakspenger osv. Legger mye arbeid på folk, som tar tid å forstå». (Brukerrepresentant).*

Det har gradvis blitt en mindre andel brukere som er fornøyde med ventetiden på søknaden (Nav 2024). Automatisering kan trolig møte noen forventninger om mer effektiv saksbehandling, og

Nav bør jobbe for mer digitaliseringsvennlige regler for å lykkes på dette feltet. På den andre siden henger enklere inntektssikring tett sammen med det å søke jobb. Det er en forventning om kortere søknadsprosesser, slik at kreftene kan brukes på å komme seg ut av hjelpesituasjonen:

> *«Hvis du ikke har penger, så går kabalen hjemme til det og ikke energi til å søke jobb. Fattigdom avler syke, og syke avler fattigdom. Har du inntektssikring, så kan du klare å tenke på arbeid. Er du syk blir du fattig, er du fattig blir du syk». (Brukerrepresentant).*

Medvirkning på alle nivåer

Brukerrepresentanter løfter en tydelig forventning om medvirkning på alle nivåer:

> *«Medvirkning på alle nivåer: I det ligger det også en kompetanse fra Nav å legge til rette, slik at du kan medvirke i egen sak. Må både forstå hva det er, og få en mestring i det. Også på tjenestenivå, slik at Nav kan og legger til rette for god medvirkning, slik at alle individer blir satt i stand til å kunne medvirke». (Brukerrepresentant).*

Det er en nedgang i opplevelsen av medvirkning blant unge, fra 69 prosent i 2023 til 65 prosent i 2024. De som er 30 år og eldre har en mer positiv opplevelse, og en tendens til positiv utvikling (Nav 2024). En brukerrepresentant påpeker en forventning om å bidra mer i utviklingen av tjenestene:

> *«Forventer mer brukermedvirkning, slik at vi kan sette fingeren på ting». (Brukerrepresentant).*

Tilrettelegge for at alle kan medvirke

«Alle blir møtt med tillit og respekt» er et element i Navs virksomhetsstrategi. For å kunne gjøre det mulig å medvirke i egen sak og situasjon, må du bli sett og forstått. En av brukerrepresentantene peker på viktigheten av et felles språk i det første møtet med Nav, for å bli møtt med respekt, få riktig informasjon og forstå hverandre. Et felles språk blir nevnt som viktig av flere, men også at Nav-ansatte har kulturell kompetanse:

> *«Bli møtt med respekt og tålmodighet. Noen trenger ekstra tid på å legge frem situasjonen sin, og at Nav-ansatte både har mangfoldskompetanse, kompetanse om aldersgrupper, kultursensitivitet og språkkompetanse (..)». (Brukerrepresentant).*

7.6 Arbeidsgivere – et proaktivt Nav som kjenner behovene

I møte med arbeidsgivere går forventningene mest i retning av Navs rolle for et mer inkluderende arbeidsliv, som nevnt under kapittel 7.4 om felles forventninger. Her vil vi både se nærmere på forventningene til at Nav tilrettelegger for mer inkludering og forventningene til Navs rolle med å vise muligheter og forebygge sykefravær.

Et proaktivt Nav som tilrettelegger for inkludering

Arbeidsgiverrepresentantene har en forventning om at Nav i større grad jobber proaktivt med å tilrettelegge for at arbeidsgivere kan inkludere flere i arbeidslivet. De forventer at Nav tar kontakt og viser muligheter for å inkludere.

> *«At Nav er en litt proaktiv samarbeidsparter, som tar kontakt, ikke bare omvendt. Mer transparent på hvordan Nav kan bidra fra næringslivets side». (Arbeidsgiverrepresentant).*

Arbeidsgivere etterlyser blant annet muligheten til å rekruttere mennesker som står utenfor, og ønsker bedre mulighet til å inkludere personer som får uføretrygd:

> *«Fremover blir det færre yrkesaktive og det blir behov for å få flere yrkesaktive. Må ha bedre ordninger for å få kontakt med de som står utenfor. I dag kan du bare få mulighet til å se de som står registrert som arbeidssøkere, men de som er uføretrygdede ser du ikke CVen til på grunn av personvern (GDRP). De kan tro at samfunnet ikke har behov for dem, selv om det er behov. Nav må ordne dette» (Arbeidsgiverrepresentant).*

Et Nav som kjenner til behovene i det lokale næringslivet

Flere arbeidsgivere forventer at Nav kjenner bransjene og behovene i det lokale næringslivet, og tilbyr oppfølging som kvalifiserer til behovene i arbeidsmarkedet:

> *«Problemet er hvordan vi skal få kvalifisert de som er registrert hos Nav, for de ønsker jobb, men mangler kvalifikasjoner. Bedriftene går konkurs i distriktene når vi ikke får nok arbeidskraft» (Arbeidsgiverrepresentant).*

Navs arbeidsgiverundersøkelse (Nav 2024) viser økt tilfredshet med Nav-ansattes kompetanse om bransjene til ulike virksomheter. Andelen fornøyde virksomheter har gått fra 64 prosent i 2023 til 69 prosent i 2024. Arbeidsgivere forventer likevel at Nav skal øke kunnskapen om ulike bransjer i det lokale næringslivet for å møte behovene:

> *«(Forventer) at Nav har mer kunnskap om bedriftene i sitt område, slik at Nav kan ha en tjeneste som kobler sammen kvalifiserte kandidater og behovet for arbeidskraft, for å kunne inkludere flere» (Arbeidsgiverrepresentant).*

> *«(..)Nav må kjenne virksomheten for å kunne kartlegge og bistå med rekruttering» (Arbeidsgiverrepresentant).*

Kan teknologien bidra til å møte noen forventninger?

Arbeidsplassen.no er Navs møteplass for folk som leter etter jobb og arbeidsgivere som skal rekruttere. Her har Nav allerede startet med testing av KI som filter i jobbsøk, for å gjøre det enklere å finne jobber som passer til spesifikk utdanning og kompetanse. En annen forventning som trolig kan møtes med KI, er koblingen mellom kompetanse og behov i arbeidsmarkedet. Fram mot 2035 kan teknologien trolig bidra mer til å sammenstille behovene i arbeidsmarkedet og kvalifikasjoner hos de som søker jobb, eller finne ut hvilken kompetanse som er relevant å tilegne seg. Selv om teknologien trolig er på plass i 2035 og kan gi mer automatiserte prosesser og nye muligheter, vil mye av den framtidige utviklingen avhenge av hensyn til personvern og andre reguleringer som det offentlige må forholde seg til. Det er derfor usikkert hvor langt ti år vil ta oss i retning av en mer automatisert rekruttering. En rapport om det økonomiske potensialet av KI påpeker at tiden med generativ KI så vidt er startet. Det vil ta tid å realisere fordeler, fordi ledere i næringsliv og samfunnet har betydelige utfordringer å ta tak i, som blant annet å håndtere risiko, bestemme hvilke nye ferdigheter og evner det er behov for og sørge for nødvendig omskolering (McKinsey 2023).

Et Nav som følger opp og forebygger sykefravær

Mange arbeidsgivere er opptatt av Navs rolle i sykefravær og forebygging av sykefravær på arbeidsplassen. Arbeidsgivere er Navs viktigste medspiller for å få folk i jobb, forebygge sykefravær og følge opp sykmeldte (Nav 2024). En arbeidsgiverrepresentant formulerer viktigheten av samarbeidet med Nav:

> *«(..) Blir færre folk i arbeid mellom 20–66 år frem mot 2040. Skremmende utvikling for arbeidsgivere i distriktet. Forventer at arbeidsgiver får mer aktiv hjelp til å finne muligheter for ansatte som er sykmeldt (..)» (Arbeidsgiverrepresentant).*

Tidligere omverdensanalyser viser til at forebygging av sykefravær er en tjeneste hvor arbeidsgivere kan velge andre tjenestetilbydere enn Nav, noe som gjør at forventningene blir de samme til både private og offentlige tilbydere. Arbeidsgivere forklarer forventningen til Nav som tilbyder i oppfølging av sykefravær, og at Nav viser muligheter før folk bli sykmeldte:

> *«(forventer at) Nav markedsfører tilbudet sitt slik at relevant informasjon om hva Nav kan bistå med er kjent for partene i en konkret sak. Eksempelvis Arbeidslivssentrene i sykmeldingssaker. Bør ikke være ukjent for arbeidsgiver og arbeidstaker hvilke muligheter som ligger i Nav-systemet» (Arbeidsgiverrepresentant).*

Selv om det er en tydelig forventning om et mer proaktivt Nav som forebygger og følger opp sykmeldte, er en økende del av virksomhetene fornøyde med både informasjon og bistand fra Nav knyttet til forebygging av sykefravær (Nav 2024). Arbeidsgivere forventer likevel at denne rollen styrkes og at Nav tar en mer proaktiv rolle.

> *«Fint om Nav står klar på trappen og er klar for å hjelpe, skal ikke trenge å ha et unødvendig høyt sykefravær, og Nav bør kunne hjelpe i den prosessen (..)». (Arbeidsgiverrepresentant).*

Forventer egen kontaktperson

En fast kontaktperson i Nav kan være relevant for virksomheter i eksempelvis rekruttering, sykefraværsoppfølging og reduksjon/forebygging av sykefravær (Nav 2024). Noen arbeidsgivere har en egen kontaktperson i Nav, og dette er også en forventning framover. Virksomheter som har en fast kontaktperson i Nav er mer fornøyde enn de som ikke har det og ønsker å ha det, men andelen med fast kontaktperson har gått ned fra 37 prosent i 2022 til 29 prosent i 2024. Rundt en fjerdedel har ikke fast kontaktperson og ønsker å ha det, og like stor andel ønsker ikke å ha fast kontaktperson (Nav 2024).

> *(forventer) «En egen kontaktperson som i dag er viktig. For eksempel kompetansestyrt arbeidsgruppe som er i dag, hvor vi kan ta kontakt med Nav og møte noen som både kjenner oss som bedrift og bransjen. Både inngangen og støtte til ansatte i ulike situasjoner. Gjør også at sykmeldte får tidlig og rask hjelp». (Arbeidsgiverrepresentant).*

Det administrative går på skinner

Arbeidsgivere har en forventning om at det administrative går på skinner, og at refusjoner av utlegg som arbeidsgiverne skal få tilbake fra Nav, kommer raskt. Flere arbeidsgivere enn tidligere er fornøyde når det gjelder refusjon av sykepenger fra Nav, noe som kobles til en ny og

forbedret inntektsmelding som ble lansert høsten 2023 (Nav 2024). Arbeidsgivere viser likevel til en forventning om et mer effektivt Nav i framtiden:

> *«Vanskelig å si hva vi forventer om 10 år, men generelt sett vil jeg forvente et effektivt Nav. Det private er ofte presset fra alle kanter, og at vi møter noen som er effektive vil være tidsbesparende for oss» (Arbeidsgiverrepresentant).*

7.7 De mest usikre forventningene

Enklere tjenester og færre menneskemøter

Spørsmålet om det blir enklere digitale tjenester som inkluderer flere, er en usikker trend. Det er usikkert hvordan det offentlige velger å digitalisere framover, og hvordan balansen mellom menneskemøter og det digitale blir løst. Det avhenger blant annet av hvordan folks foretrukne kanaler vil endre seg etter hvert som ny teknologi gjør digitale tjenester bedre egnet til å erstatte menneskelige egenskaper. Det vil uansett trolig bli behov for menneskemøter i ulike former.

Gap mellom forventninger og faktisk opplevelse

Flere av forventningene som kommer fram i møte med brukerrepresentanter og arbeidsgivere, er trolig større enn hva Nav har muligheten til å innfri. Samtidig kan teknologien trolig møte noen behov, der menneskelige ressurser ikke strekker til i dag. I hvilken grad vi klarer å møte forventningene til folk i samfunnet, vil påvirke hvordan tilliten til Nav utvikler seg. Ett scenario kan være økt gap mellom forventninger og faktisk opplevelse, og at det fører til redusert tillit til Nav. Et annet alternativ kan være at vi ikke klarer å møte alle forventningene, men likevel klarer å styre forventningene i en retning slik at gapet ikke blir for stort. Et tredje alternativ kan være at vi klarer å møte en større del av forventningene og at tilliten da øker.

Kan teknologi gi større gap mellom private og offentlige tjenester?

Forventningene våre skapes og påvirkes gjennom det vi møter rundt oss. De fleste tjenestene rundt oss blir tilpasset for å møte behovene våre. I en tid hvor teknologiutviklingen går raskt, kan det bli en utfordring for det offentlige å henge med. Hvis de offentlige tjenestene ikke utvikles seg raskt nok, vil kvaliteten på digitale tjenester bli dårlige enn det brukerne møter hos private aktører på andre samfunnsområder. Et eksempel er rammene for å ta i bruk kunstig intelligens, som sannsynligvis vil ta lengre tid å iverksette for det offentlige enn i private tjenester på grunn av strengere krav til personvern.

8 Digital teknologi

Av: Robindra Prabhu

Kapittelsammendrag: Sentral rolle for kunstig intelligens i tjenesteutvikling og for å lette arbeidshverdagen

Den omfattende digitaliseringen som har preget de siste tiårene, viser ingen tegn til å avta. Mens datadrevne nettjenester har vært dominerende det foregående tiåret, forventes kunstig intelligens (KI) å innta en sentral rolle i den videre digitaliseringen i årene som kommer.

For Nav venter vi at KI vil bli stadig mer integrert i støtteverktøy og lette arbeidshverdagen for ansatte. KI kan forbedre kommunikasjon og språk, lete fram informasjon, transkribere møter, fungere som kodeassistent og gi beslutningsstøtte i saksbehandling eller ved vurdering av oppfølgingsbehov. KI gir bedre muligheter for persontilpassede tjenester, som rekruttering og jobbsøk, eller gjennom mikrolæringsmoduler. Det kan også gi universell utforming et løft og bidra til nye hjelpemidler både i dagliglivet og arbeidslivet, blant annet for språk-, hørsels- og synstolking. Forskning viser at digitale tjenester gjør Nav mer tilgjengelig for de som greier å bruke dem, men mindre tilgjengelig for de som trenger andre former for kommunikasjon. Digitaliseringen vil derfor kreve både nytenkning og innovasjon, og at Nav fortsatt tilbyr gode alternative kanaler der det er nødvendig for å sikre et godt tilbud for alle.

Vi forventer at høy digitaliseringstakt i det offentlige fortsatt vil være et prioritert tverrpolitisk mål. Digitaliseringsstrategien viderefører ambisjonen om mer sammenhengende digitale tjenester til innbyggere og næringsliv og setter høye ambisjoner for bruken av KI i offentlig forvaltning. Offentlige data vil spille en stadig større rolle i verdiskapingen i framtidens digitale samfunn.

For å bevare tillit er det avgjørende at digital utvikling og bruk av KI i Nav skjer innenfor rettslige rammer og på en ansvarlig og åpen måte. Rettsutvikling, nye lovverk som EUs KI-forordning og diskusjoner om hvordan digitaliseringen av offentlig forvaltning kan gjøres på måter som ivaretar rettsikkerheten vil være med på å prege digital utvikling i Nav. Med ny teknologi vokser også nye sårbarheter fram. Generativ KI gjør det lettere å begå svindel, spre desinformasjon og utføre cyberangrep. Valg av digitale verktøy og tjenester vil framover få nye geopolitiske og sikkerhetsmessige dimensjoner. Det blir derfor viktig for Nav å styrke kompetanse og utvikle mekanismer for å identifisere og håndtere nye sårbarheter og utfordringer

Fremover vil Nav kunne møte større utfordringer knyttet til begrenset tilgang på kompetanse og finansiering i utviklingen av digitale løsninger. Samtidig vil strammere budsjetter kunne føre til høyere krav til effektivitet og produktivitet i tjenesteleveransen. Til tross for at de gjøres store fremskritt og investeringer i utvikling av KI globalt, er det fremdeles usikkert om teknologien vil levere de forventede produktivitetsgevinstene. I tillegg kan usikkerhet rundt handlingsrom, regelverk, samt styring og finansierings av digitaliseringsinitiativer påvirke både fremdriften og kvaliteten i tjenesteutviklingen.

8.1 Innledning

Teknologi blir stadig mer integrert i hverdagen og fortsetter å være en katalysator for næringsutvikling og verdiskaping i samfunnet. Noen ganger modnes teknologien langsomt over flere år. Andre ganger gjør den overraskende byks, som vi ble vitne til da Norge stiftet bekjentskap med ChatGPT omtrent på samme tidspunkt som forrige omverdensanalyse gikk i trykken (Nav 2023). Uansett påvirker teknologi og samfunn hverandre gjensidig: Ny teknologi endrer arbeid, liv og samfunn, samtidig som samfunnsmessige behov for endring og omstilling driver fram teknologiske nyvinninger. I kjølvannet følger ofte nye utfordringer som berører samfunnsdebatt, politikkutvikling, veivalg og ikke minst brukernes behov, forventninger til, møte med og opplevelse av Nav. Dette er nærmere diskutert i kapittel 7 Brukerforventninger. Teknologien påvirker også arbeidsmarkedet, dette er omtalt i kapittel 6 Arbeidsmarked. I dette kapittelet utforsker vi hvilken betydning digitale teknologitrender kan ha for Navs virke, tjenester og ytelser.

8.2 Teknologiske trender mot 2035

Den omfattende digitaliseringen som har preget de siste tiårene, viser ingen tegn til å avta. Mens framveksten av internettet, nett- og skybaserte tjenester og utnyttelse av data har dominert de siste tiårene, spås kunstig intelligens en helt sentral rolle i digitaliseringen det neste tiåret.

Mens vi før var «offline» og «online», er vi nå pålogget og stadig mer avhengige av digital teknologi i hverdagen. Den fysiske og digitale verdenen veves stadig tettere sammen, godt hjulpet av digitale tvillinger og teknologi for virtuell, utvidet og blandet virkelighet (se faktabokser).

Også på andre områder vil viktige teknologiske drivere legge premisser for framtidens samfunn:

- Klimakrisen tvinger næringer til omstilling og stimulerer til innovasjon innen elektrifisering, alternative energikilder og andre former for grønn teknologi.
- Nettverkskoblede sensorer og digitale tvillinger gjør det mulig å effektivisere produksjonsløp, forbedre vedlikehold og forandre hvordan design og utvikling av nye produkter foregår.
- Roboter og automatiserte systemer fortsetter å gjøre sitt inntog i fabrikker, landbruk, transport og helsevesenet.
- Innovasjon innen persontilpasset medisin og nanomedisin vil gi oss nye behandlingsformer, samtidig som en aldrende befolkning i den rike verden vil stimulere til teknologi som muliggjør telemedisin, digital hjemmeoppfølging og annen velferdsteknologi som for Nav blant annet gir nye muligheter på hjelpemiddelområdet.
- Kvantedatamaskiner vil tilby regnekraft som langt overgår dagens kraftigste mikrobrikker, med konsekvenser for alt fra utvikling av nye medisiner og materialer til kunstig intelligens og datasikkerhet.

Sammen vil disse trendene utvilsomt påvirke Norge anno 2035 og indirekte også Nav (se faktaboks «Teknologier med indirekte betydning for Nav»). Utvikling og nyvinninger innen digital teknologi vil trolig ha en mer direkte innvirkning på Navs teknologiske infrastruktur og evne til å løse samfunnsoppdraget (se faktaboks «Teknologier med direkte betydning for Nav»).

Likevel er det én driver som spås en gjennomgripende og tverrgående betydning på tvers av alle disse: *kunstig intelligens*. Derfor vies den også spesiell oppmerksomhet i det som følger.

Behovet for helse- og omsorgstjenester vil øke som følge av den sterke veksten i antall eldre. Omstillingsbehov og grønt skifte vil endre arbeidslivet, samtidig som en «heldigital» generasjon født etter at den første smarttelefonen så dagens lys, møter Nav for første gang. Med dette følger nye forventninger til Nav og tjenestene vi leverer, samtidig som strammere offentlige budsjetter kan føre til høyere krav til effektivitet og produktivitet i tjenestene våre.

Nav forvalter store verdier. Når omverdenen omfavner mulighetene digitaliseringene bringer med seg, vil trolig forventningene til effektivisering, nyskaping og innovasjon i det offentlige øke i takt. Nav-ansatte selv mener at digitalisering og effektivisering er noe av det som vil prege Nav mest framover (se kapittel 12).

8.3 Kunstig intelligens og generative modeller

Da forrige omverdensanalysen (Nav 2023) ble publisert, var løsningen ChatGPT fra selskapet OpenAI bare 5 måneder gammel. Den hadde likevel rukket å bli den raskest voksende brukerapplikasjonen i verden, med over hundre millioner brukere på to måneder (Guardian 2023). Løsningen var bygget rundt en stor språkmodell, og forbløffet en hel verden med sin evne til tilsynelatende å tolke og skape unikt nytt innhold. Den var basert på enkle instruksjoner gitt i en hverdagslig språkdrakt som tidligere var forbeholdt kommunikasjon mellom mennesker.

I kjølvannet av ChatGPT har en rekke såkalte g*enerative modeller* blitt lansert av både teknologiselskaper og forskningsinstitusjoner. Mens de første modellene gjerne håndterte *enten* tekst eller bilde, ser vi nå framveksten av såkalte *mulitimodale* modeller. Disse kan håndtere innhold på tvers av ulike datatyper, slik som tekst, bilde, lyd, video med mer. En og samme modell kan for eksempel benyttes til å beskrive et bilde eller en graf, generere en film fra en tekst eller generere et musikkspor til filmen.

Begreper innen KI

Kunstig intelligens (KI)

Kunstig intelligens (KI) er en samlebetegnelse for ulike forsøk på å gi digitale systemer evne til å utføre oppgaver som normalt krever menneskelig intelligens. Dette inkluderer læring, resonnering, problemløsning, forståelse av naturlig språk og sansing av omgivelsene. KI-systemer kan være regelbaserte eller lære fra data (se maskinlæring) og brukes i alt fra talegjenkjenning og bildeanalyse til autonome kjøretøy og medisinsk diagnostikk. KI benyttes også i virtuelle assistenter som ChatGPT, systemer mot forsikringssvindel (Gjensidige 2024) og snart kanskje for å gi langrennseliten enda bedre glid på ski (Skidor.se 2024). Anvendelsesområdet er svært bredt. En fellesnevner er likevel at KI gir digitale systemer evnen til å utføre oppgaver med en viss grad av selvstendighet for å oppnå et forhåndsbestemt mål.

Maskinlæring

En gren innen kunstig intelligens som gjør at datamaskiner kan lære å løse et problem eller oppnå et må, uten å bli eksplitt fortalt hvordan. Datamaskinen lager selv regler basert på data og resultater, fordi den lærer fra eksempler den har sett. Maskinlæring gjør det mulig for digitale systemer å gjøre vurderinger og ta beslutninger på bakgrunn av store datamengder. Teknologien benyttes blant annet til å kjenne igjen mønstre og gruppere tilfeller som ligner hverandre, plukke ut avvik, predikere utfall, lage syntetiske data, oversette mellom språk, og til tale- og bildegjenkjenning. Teknologien kan gi oss anbefalinger, eller rigges for å ta selvstendige beslutninger. Framveksten av digitale verktøykasser som forenkler utviklingen av

maskinlæringsmodeller, gjør det lettere for flere aktører å ta i bruk maskinlæring. Det finnes mange ulike former for maskinlæringsteknikker. De siste årene har såkalt «dype nevrale nett» eller «dyp læring» vist seg å være svært kraftfulle i møte med store mengder tekst og bilder.

Generative modeller
Samlebetegnelse på en klasse dyplæringsmodeller som er trent på svært store mengder tekst, bilder, lydfiler eller lignende – gjerne fra internett. Generative modeller kan produsere nytt innhold som tekst, bilder, video eller lyd med utgangspunkt i en «ledetekst» (eng. «prompt») som brukeren selv formulerer i naturlig språk. Når modellene først er trent, kan tilpasses spesialisert anvendelse på en rekke ulike områder.

Språkmodeller, eller Large Language Models (LLM) er en klasse generative modeller som er trent på store mengder tekstdata for å forstå og generere menneskelig språk. Disse modellene kan brukes til en rekke oppgaver, inkludert tekstgenerering, oversettelse, spørsmål og svar, og samtale. De blir stadig bedre til å forstå konteksten og produsere sammenhengende og relevante svar på en ledetekst. Foruten generelle anvendelser i virtuelle assistenter som ChatGPT og Perplexity, finnes det spesialiserte anvendelser av språkmodeller i for eksempel juridiske tjenester (Lovdata 2025) og programmering (Kode24 2024).

Diffusjonsmodeller er en annen klasse generative modeller som brukes til å generere nye data som ligner på et gitt datasett. Med utgangspunkt i et støylagt datagrunnlag trenes modellen opp til å fjerne støyen. Når modellen er trent opp, kan den brukes til å generere nye data ved å starte med støy og deretter fjerne den trinnvis. Diffusjonsmodeller kan produsere kunstige bilder, videoer eller lydfiler som lett kan framstå som virkelige, og dessuten etterligne stilen til for eksempel kjente kunstnere på svært overbevisende vis.

Multimodal KI
En klasse generative modeller som kan behandle informasjon på tvers av ulike «modaliteter» som for eksempel tekst, video og lyd. For eksempel kan Googles modell Gemini med utgangspunkt i et bilde av en kake, generere en oppskrift på tilsvarende kake. Multimodale modeller drar nytte av og knytter sammen framskritt innen maskinell bildebehandling og språkforståelse, og kombinerer disse på en måte som gir oss nye muligheter til å tolke og berike omgivelsene.

KI-agenter
er autonome systemer som bruker KI og en digital verktøykasse for å samhandle med andre digitale systemer for å utføre oppgaver på vegne av brukere. KI-agenter kombinerer planlegging, resonnering og utføring av handlinger i ulike steg for å fullføre mer komplekse oppgaver. De kan i større grad prøve (og gjøre rede for) ulike strategier for å løse et problem, lære av feil underveis, for så å korrigere strategien. Dette gjør de mer selvstendige og tilpasningsdyktige. Eksempler inkluderer «enklere» agenter som kan administrere kalenderen din, bestille varer eller gi anbefalinger basert på dine preferanser, til mer komplekse agenter som de vi finner i autonome kjøretøy. Mange er allerede kjent med enkle agenter gjennom virtuelle assistenter som Siri. Framskrittene innen generative modeller de siste årene gjør at mange spår en ny vår for KI-agenter framover og at stadig flere oppgaver i hverdagen vil kunne overlates til disse (Teknologirådet 2025).

Flere av disse modellene bygges inn i løsninger vi allerede benytter, slik som Microsoft Office 365 eller søkemotorer som Google og Bing. For IT-utviklere gjøres nye og kraftige språkmodeller enkelt tilgjengelig for viderebruk gjennom skytjenester det offentlig allerede benytter, slik som for eksempel Google Cloud Platform, Microsoft Azure eller Amazon AWS. Modellene blir også lettere å ta i bruk – der hvor ChatGPT kjørte på dedikerte servere, kan nyere modeller nå kjøre på smarttelefonen din. Uønskede elementer i et bilde kan redigeres bort i en håndvending, du kan enkelt lage en virkelighetstro video eller få oppskriften til en deilig middagsrett gjennom et bilde.

I tiden framover vil vi trolig se flere «resonnerende modeller» og «LLM-agenter» (se faktaboks), som kombinerer generative modeller med ulike verktøy for å planlegge, resonnere, huske tidligere lærdom og utføre ulike handlinger. Disse agentene bryter ned komplekse oppgaver i mindre steg og gjennomfører disse enten steg-for-steg eller ved å resonnere seg videre til neste steg – alt uten menneskelig inngripen.

Slike LLM-agenter brukes i dag til alt fra å organisere møter og lage tilpasset innhold til sosiale medier, til rekruttering (Casper mfl. 2025) og til å skrive rapporter. Til forskjell fra tradisjonell programvare, utviser agenter en viss grad av autonomi i hvordan de løser en oppgave – de velger selv framgangsmåte, finner alternativer når det ikke bærer fram og kan lære av tidligere feil. I tillegg «forstår» de menneskelig språk. Det gjør de gjerne mer fleksible, tilpasningsdyktige og allsidige enn tradisjonell programvare. Gartner spår at slike agenter vil bygges inn i stadig flere systemer vi møter og utvikler i framtiden (Gartner 2024). Citi spår framveksten av en «gjør-det-for-meg»-økonomi, hvor vi setter stadig flere oppgaver ut til slike agenter (Citi 2025) – private formuesforvaltere vil i framtiden kanskje ikke bare være noe velbemidlede kan nyte godt av. Samtidig er det nettopp denne fleksibiliteten som gjør at vi gir fra oss mer menneskelig kontroll (MIT Technology Review 2025). Det reiser nye spørsmål om ansvar, kontroll og etterrettelighet når KI går fra å være et verktøy til en aktør som påvirker større vurderinger og beslutninger vi gjør i hverdagen (Montreal AI-ethics Institute 2025).

Generativ KI bygges i så måte inn i de digitale verktøyene vi benytter i hverdagen. Når en så kraftig teknologi er så bredt anvendelig og tilgjengelig, gir det mange nye muligheter og utfordringer som utvilsomt vil være med på å prege det digitale samfunnet i årene som kommer. Framfor å «klikke og scrolle», får vi med generativ KI mulighet til å «snakke» mer direkte med digitale verktøy i hverdagen. Dette vil utvilsomt forandre måten vi benytter digitale verktøy i hverdagen, og med det måten vi jobber på. Det kan senke barrierer for bruk og gjøre alt fra programmering, bildebehandling, oversettelser og analysearbeid tilgjengelig for flere. Bilderedigeringsverktøy som for eksempel Adobe Photoshop tilbyr løsninger som lar brukeren redigere bilder med naturlig språk. Dermed trenger ikke brukeren ha inngående kjennskap til verktøyet og dets ulike funksjonaliteter for å ta det i bruk. Selv om teknologien ikke vil erstatte mennesker fullt ut, vil den for mange enklere anvendelser trolig levere resultater som er «gode nok». Hvordan dette forandrer samfunnet i årene som kommer, gjenstår å se. Noen mener at endringene vil være like dyptgripende som de vi så med internettet, smarttelefonen og PC-en (Forbes 2023). Hvilke muligheter teknologien gir Nav er diskutert mer utførlig i avsnittet «Hva betyr det for Nav» under.

Når det blir enklere å produsere programkode, kunstige media og troverdige tekster, tilsløres skillet mellom det som er menneskeskapt og det som er maskinskapt. I årene som kommer vil vi trolig se stadig mer generert innhold på nettet, og med det spørsmål om hva som er riktig og hva

som er falskt. Generativ KI kan også misbrukes til svindel, desinformasjon og skadelig innhold. Hvilke utfordringer dette kan gi Nav er diskutert i avsnittet «Digital sårbarhet».

Samtidig reiser generative modeller flere nye spørsmål: Modellene er gjerne trent på store deler av internett og plukker dermed med seg skjevheter i data (bias). Etter hvert som KI anvendes i ulike sammenhenger, øker faren for at eventuelle skjevheter forsterkes. En annen utfordring knytter seg til hvem som bygger modellene og hvordan de lages.

Når en teknologi spås så vidtrekkende konsekvenser for samfunnet, er det naturlig at også spørsmål om makt, avhengighet og kontroll melder seg. Noen har tatt til orde for at slike modeller bør betraktes som nasjonal infrastruktur (NORA 2023), på lik linje med for eksempel strømnettet. Generative modeller er foreløpig svært ressurskrevende å utvikle. Mye av kunnskapen og makten til å definere hvordan teknologien skal utformes har vært konsentrert hos ressurssterke teknologiselskaper.

Mange generative «høykvalitets»-modeller befinner seg derfor lukket bak betalingsmurer, med begrenset innsyn i kildekode, treningsgrunnlag, innretningsvalg og bærekraftskonsekvenser. Åpne modeller skiller seg fra disse ved at de gjerne åpnes for vederlagsfri viderebruk, med relativt åpen tilgang til kodeverk, treningsdata og vekter.

Tilhengere av såkalt «åpen modellutvikling» mener at dette gjør at flere kan bidra til utvikling, avdekke svakheter og foreslå forbedringer. Kontroll med hvilke data som inngår i trening, og hvorvidt man har rett til å benytte seg av disse trekkes fram som viktige vurderingsmomenter. Åpne modeller har videre den fordelen at de kan videretrenes på nytt materiale for å tilpasses nye bruksformål. En åpen modell som primært er trent på engelsk eller andre språk, kan således trenes på norske språkdata og samtidig dra nytte av det den har lært på «andre språk». Flere initiativ har de siste årene jobbet for åpen tilgjengeliggjøring av norske og nordiske språkmodeller på åpne delingsplattformer som for eksempel Huggingface.

Flere initiativ i både privat og offentlig sektor har allerede begynt å utforske mulighetene som generative modeller gir. Etter hvert som slike anvendelser veves inn i forvaltningen, gjøres spørsmål om hvor godt modellene håndterer og speiler norsk språk, forvaltningsrettslige begreper, kulturelle og etiske perspektiver, bærekraftshensyn med mer seg stadig mer gjeldende.

Teknologirådet har tatt til orde for en nasjonal infrastruktur som skal gi tilgang til tilstrekkelig regnekraft for utvikling og nasjonale fellestjenester som tilgjengeliggjør kvalitetssikrede språkmodeller som er tilpasset norsk og samiske språk, og som har norske samfunnsforhold som referansegrunnlag (Teknologirådet 2024). Digitaliseringsstrategien løfter dette som en strategisk satsing fram mot 2030 (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024).

Spenningsforholdet mellom lukkede «importerte» modeller og åpne, hjemdyrkede modeller kan forventes å tilspisse seg i årene som kommer. Åpenhet som muliggjør politisk styring, tilsyn og ansvarsplassering, kan være viktige momenter for anvendelse i offentlig sektor. Spørsmål om maktkonsentrasjon og avhengighet til teknologiselskaper med ressurser til å utvikle og tilby ledende modeller gjør seg igjen gjeldende, og med det også det offentliges rolle i å støtte nasjonale initiativ (Teknologirådet 2024).

Hva betyr det for Nav?

KI er en særdeles versatil teknologi som kan anvendes på mange ulike områder og til ulike formål. Det gir Nav mange spennende muligheter, og samtidig nye utfordringer. For å avgrense og fokusere innsatsen lanserte Nav i 2024 en KI-strategi (se faktaboks), med prioriterte områder for utforskning og bruk fram mot 2030. For å lykkes med ambisjonene, betoner strategien en parallell satsing på kompetanse, tydeliggjøring av roller og ansvar, samt effektivt tverrfaglig samarbeid.

Navs KI-strategi

Navs KI-strategi (Nav 2024, bare publisert internt i Nav) rammer inn og avgrenser prioriterte anvendelsesområder for KI gjennom fire ambisjoner:

KI skal bidra til å få flere i arbeid
På kort sikt ønsker man å utforske mulighetene KI gir i vurdering av oppfølgingsbehov og rekrutteringsverktøy. På lengre sikt muligheten for persontilpassede tjenester og KI i selvbetjeningsløsninger.

KI skal bidra til raskere og viktigere vedtak, som forstås av bruker
På kort sikt ønsker man å utforske mulighetene for å forbedre språk og kommunikasjon med bruker. På lengre sikt å redusere tid brukt på å lete fram informasjon og benytte KI-baserte vurderinger som en del av saksbehandlingen.

KI skal gi støtte til inkludering og redusere utenforskap
På kort sikt ønsker man å utforske mulighetene for å frigjøre tid for medarbeidere og forbedre og tilpasse språk i alle kanaler. På lengre sikt tilpasse tjenester individuelle behov og identifisere brukere med behov for tettere oppfølging og beslutningsstøtte til veiledere.

KI skal gi medarbeidere i Nav en enklere arbeidshverdag
På kort sikt ønsker man å utforske mulighetene i kontorstøtteverktøy og KI-assistenter. På lengre sikt støtte og beslutningsstøtte.

Strategien betoner videre at all utforsking, utvikling og anvendelse skal skje på en ansvarlig måte i tråd med både rettslige rammer og interne prinsipper og retningslinjer.

Siden forrige omverdensanalyse gikk i trykken (Nav 2023), har Nav begynt å utforske mulighetene som kommer med generative modeller på en rekke ulike områder (se faktaboks). Men også omverdenen vil ta i bruk generative modeller på måter som kan få betydning for Navs framtidige tjenester og ytelser:

Universell utforming
Generative modeller kan gi universell utforming et løft (Teknologirådet 2024) og tilby økt støtte til brukere med ulike funksjonsnedsettelser (World Economic Forum 2023). Funksjonalitet som tekst-til-tale, alternativ tekst for bilder, transkribere podkaster, undertitler på videoer med mer er viktige elementer for å sikre universell tilgang til informasjon Nav deler. Generative modeller senker barrieren for slik funksjonalitet. På sikt er det også tenkelig at generative modeller kan teste og inspisere i hvilken grad nettsider imøtekommer og etterlever krav til universell utforming.

Nye hjelpemidler
Generative modeller kan også tolke bilder og videoinnhold og å gi en beskrivelse på ønsket format. Apper som benytter slik teknologi, kan tilby situasjonstilpasset synstolking for blinde og svaksynte (OsloMet 2024), blant annet for å navigere i kollektivtrafikken, mellom varer i butikken eller mellom dame- og herretoalett (NRK 2024).

Personer med høre- og talevansker kan også få støtte av live-transkribering og syntetiske stemmer. KI benyttes også til bedre lydprosessering i høreapparater og mikrofoner som skal øke utbyttet av høreapparatene, og vi venter at ny teknologi vil være en viktig driver av endringer i hørselsomsorgen.

Oversettelse, tolking og flerspråklig kommunikasjon
Generative modeller viser en forbløffende evne til å oversette, ikke bare mellom ulike språk, men også mellom ulike kommunikasjonsformer og uttrykk. Dette gir Nav spennende muligheter for å styrke digital kommunikasjonen på minoritetsspråk:

- Videoer kan transkriberes og suppleres med en visuell gjengivelse på tegnspråk. Både oversettelse – og dialogbaserte løsninger er allerede på markedet. Etter hvert som teknologien styrkes også på nordiske språk, kan Nav i framtiden kanskje tilby integrerte tegnspråkassistenter i digitale møter og løsninger.
- Digitale tolketjenester: I tilfeller hvor Nav som tjenesteyter og innbyggeren som skal motta tjenesten mangler et felles språk, vil det ofte være behov for tolk. Etter hvert som teknologien modnes, vil generative modeller trolig senke barrierer for tilgang til digitale tolketjenester til minoritetsspråk som for eksempel samisk, kvensk eller nyere minoritetsspråk hvor tilgang til tolk kan være begrenset. Slike verktøy kan også bygges inn i Navs digitale flater, slik som nav.no.

Læringsmoduler og kurs
Evnen til å sammenstille og pakke inn informasjon på nye måter gir også spennende muligheter for læringspakker og kurs. I framtiden ser vi kanskje løsninger som lager mikrolæringsmoduler som kombinerer ulike formater som tekst, video, grafikk, oppgaver og spill tilpasset ulike behov. Løsninger som eksperimenterer i denne retningen finnes allerede: NotebookLM fra Google kan med utgangspunkt i vilkårlige kilder som powerpoint-presentasjoner, rapporter, nettsider med mer produsere en oppsummering i form av for eksempel en podkast. Khanmigo er en eksperimentell dialogbasert læringsassistent som kan hjelpe elever med skolearbeid (Teknologirådet 2024). Ulike tjenester som tilbyr KI-baserte mikrolærings-videoer og kurspakker med mer har begynt å dukke opp. I framtiden vil vi kanskje se lignende integrasjoner i persontilpassede digitale arbeidsrettede kurspakker fra Nav?

Anvendelser av generative modeller i Nav

Flere aktuelle initiativ utforsker mulige anvendelser av *generative modeller* i Nav:

...som kontorstøtte
I likhet med mange andre har mange Nav-medarbeidere fått stiftet bekjentskap med en generativ KI-assistent gjennom Microsoft Copilot, en chatbot som har mange funksjonelle

likhetstrekk med ChatGPT. Microsoft lanserte KI-basert skrivestøtte, søk, oversettelse, design og transkribering integrert i verktøyene som følger med Office-pakken i november 2023.

Løsningen gjør det for eksempel mulig å oppsummere lange e-posttråder, utarbeide utkast til dokumenter, forbedre og tilpasse tekst og stil, generere presentasjonsutkast basert på dokumenter, skrive referat fra Teams-møter, med mer.

Nav piloterte løsningen i 2024. Sluttrapporten (Nav 2024, bare tilgjengelig internt i Nav) viste at ansatte som har brukt løsningen mener den har forbedret effektiviteten og produktiviteten, særlig når det gjelder å skrive referater, oppsummeringer og presentasjoner, forbedre språk, som søkeverktøy og for å øke kreativiteten. Medarbeidere anslår tidsbesparelser brukt til administrative oppgaver til 3–4 timer per uke, mens ledere anslo 1–2 timer. Disse anslagene er usikre ettersom det ikke er gjort konkrete målinger på dette. Ansatte meldte også om en del utfordringer, blant annet at teknologien framstår umoden, og at det tar tid å lære seg å bruke verktøyene effektivt. Det er nå igangsatt en ny pilot i 2025 for å få bedre innsikt i bruksområdene for ulike brukergrupper. Datatilsynet hadde løsningen inne i den regulatoriske sandkassen og pekte på flere utfordringer knyttet til bruk av løsningen, blant annet at ansvarlig og lovlig bruk forutsetter høy kvalitet på informasjonsforvaltningen og tilgangsstyring av samtlige dokumenter.

...som kodeassistenter

Generativ KI kan ikke bare brukes til å produsere tekst, men også programkode. Nav IT benytter løsningen Github Copilot. Integrert i programmeringverktøyene utviklerne bruker i hverdagen, kan løsningen komme forslag til kode, skrive dokumentasjon, forklare kodesnutter og feil som oppstår, komme med forslag til løsninger, foreslå tester, med mer. Ifølge studier gjennomført av SINTEF (Wiwestad 2024), rapporter brukere som har tatt i bruk løsningen i sitt arbeid høyere opplevd produktivitet, bedre arbeidsflyt og mer tilfredshet med oppgaveløsningen.

...som annonseberiker

I løsningen Superrask søknad på arbeidsplassen.no, kan annonsør av en ny stillingsutlysning benytte KI-genererte forslag til ønskede kvalifikasjoner og egenskaper til stillingen. Forslagene er generert med utgangspunkt i et utkast forfattet av annonsøren, og annonsøren velger selv om disse benyttes videre.

...som en personlig bibliotekar for veiledere på Nav Kontaktsenter

Veiledere på Nav Kontaktsenter (NKS) håndterer årlig millioner av brukermøter i ulike kanaler. Noen henvendelser kan være komplekse og sammensatte og krever søk i et eget «bibliotek» med dokumenter utviklet for å avhjelpe veiledere med å finne informasjon og gi riktige svar. KI-assistenten Bob lar NKS-veilederne i stedet stille spørsmål i naturlig språk, henter dokumenter fra kunnskapsbasen og returnerer et svar basert på og med referanse kun til dokumentene i kunnskapsbasen. Løsningen piloteres høsten 2024, og tidlige erfaringer hentyder at veiledere opplever at Bob både fungerer raskere enn oppslag og forenkler arbeidshverdagen.

...som personvern-vakt

Samtalereferater i Nav blir av naturlig årsaker personlige, og inneholder raskt personopplysninger. Selv om det ofte er nødvendig å inkludere personopplysninger for å ivareta oppfølgingsbehov, kan det i noen tilfeller tas med flere opplysninger enn det som strengt tatt er nødvendig. *TryggTekst* er en løsning i utvikling som benytter språkmodeller for å identifisere og

flagge særlige kategorier av personopplysninger i tekst slik at veilederen gjøres oppmerksom på disse og kan gjøre en vurdering av om de skal med eller ikke.

...som klarspråkhjelp
Nav har fått kritikk for å sende ut brev som er vanskelige å forstå og som kan rokke ved rettsikkerheten til bruker. Selv om en rekke brevmaler eksisterer, betyr klipp-og-lim fra ulike maler at brevene likevel kan bli vanskelig å forstå. Et initiativ har undersøkt hvorvidt språkmodeller kan brukes til å forbedre og forenkle tekstene i de resulterende brevene. Løsninger identifiserer for eksempel lange setninger eller kompliserte ord, men redigerer foreløpig ikke teksten eller foreslår alternative formuleringer.

...som transkriberingsstøtte
Det utforskes også hvilke muligheter generative modeller gir i transkribering av tale-til-tekst, det være seg fra intervjuer designere og design-researchere gjennomfører for å høste innsikt fra brukere, telefonsamtaler til Nav Kontaktsenter slik at disse kan brukes som pålitelig underlag for forvaltningsnotater i oppfølging eller i videomøter og brukermøter på Nav-kontorene. Målet er ikke bare å frigjøre administrativ kapasitet, men også å sikre notoritet gjennom styrket dokumentasjon.

Franske France Travail prøver ut en tjeneste der arbeidssøkeren ikke behøver å laste opp CV og søknadsbrev, men heller diskuterer erfaring, mobilitetsmuligheter, lønnsforventninger med mer med en KI-basert dialogtjeneste som raffinerer og sammenfatter denne informasjonen, deler den med veileder og foreslår stillinger som kan passe (France Travail 2025, PES Network Webinar 2025). Estiske Esti Töötukassa bruker språkmodeller for å matche CVer til ledige stillinger (PES Network Webinar 2025).

KI er mer enn generative modeller. Svenske Arbetsförmedlingen har utviklet tjenesten «Uptäck andra yrken» som ved hjelp av KI hjelper arbeidssøkere å finne alternative yrker som kan passe med deres utdanning, ferdigheter og interesser. Når de har funnet et nytt yrke som virker spennende, geleides de videre til aktuelle stillinger i «Platsbanken» de kan søke på. Løsningen baserer seg på data om ferdigheter og interesser fra aktuelle stillingsannonser, og plukker på denne måten opp endringer i stillingsbeskrivelser i arbeidsmarkedet automatisk (EU-kommisjonen 2025).

Samtidig har en løsning fra Forsäkringskassan som bruker et algoritmisk system for å flagge velferdssvindel fått kritikk for overvektig flagging av kvinner og marginaliserte grupper (Lighthouse Reports 2024). Amnesty rapporterer lignende fra Danmark (Amnesty 2024). Eksemplene viser at selv om KI gir offentlig forvaltning mange nye muligheter, kan også fallhøyden til tider være stor. Det kan være krevende å innrette slike systemer på måter som ivaretar likebehandling, åpenhet, saklighet og etterretterlighet.

8.4 Blandet virkelighet

Samtidig som generativ KI gir oss nye måter å kommunisere med digitale verktøy, utvikles det også hurtig ny teknologi for såkalt «virtuell», «utvidet» og «blandet virkelighet». En fellesnevner for slike teknologier, er at de forsøker å legge digital informasjon over synsfeltet vårt. I noen tilfeller fjerner de omgivelsene fullstendig og tar med brukeren inn i en fullstendig simulert, digital verden. Andre ganger, fungerer de som briller, som forsøker å berike det vi ser i vår

omgang med omgivelsene med digital informasjon. Andre er utstyrt med kamera som registrerer omgivelsene og viser deg en digitalt manipulert videostrøm av det som er fanget opp.

Selv om utbredelsen foreløpig har vært beskjeden, satses det stadig på videreutvikling av teknologien. Både Microsoft og Meta har sine produkter, og i 2024 lanserte Apple sin variant (for mange var dette av symbolsk betydning, fordi Apple har vært så betydningsfulle i utviklingen av personlige datamaskiner og smarttelefoner). Selv om disse produktene foreløpig er relativt dyre, blir de stadig bedre og åpner sammen med andre teknologier som generativ KI og digitale tvillinger mange spennende muligheter. Investeringene fra teknologigigantene antyder kanskje også en dreining fra det «flate» internettet til idéen om et 3D-internett, eller et metavers, som er tuftet på idéen om at våre digitale liv og opplevelser framover vil være vel så viktige som de vi har «offline» (Forbes 2024).

Ikke ulikt en flysimulator, gir virtuelle verdener spennende muligheter for å trene på både vanlige og krevende situasjoner man ellers bare kan få gjennom praktisk erfaring. Nav-veiledere kan for eksempel trene på krevende brukermøter, og arbeidssøkere kan kanskje få en digital praksiserfaring.

Kanskje er det i slike virtuelle verdener at framtidens kirurger eller tekniske reparatører trenes opp (Washington Post 2023)? Kanskje vil vi i framtiden ta på oss et VR-headsett med samme selvfølgelighet som vi i dag bruker hodetelefoner, og kanskje vil det være like vanskelig å ta den av som det er å la smarttelefonen få ligge fred?

8.5 Digital sårbarhet

Med mulighetene som følger ny teknologi vokser også nye sårbarheter fram. Når generativ KI senker terskelen for å produsere troverdig, falskt innhold, åpner dette for svindel, misbruk og desinformasjon. Det blir enklere for trusselaktører både å lage og bruke tilsynelatende troverdige e-poster, bilder, websider, kunstige identiteter eller kode som utnytter sårbarheter eller omgår antivirus. Den brede tilgjengeligheten gjør at både statlige og ikke-statlige aktører villet kan ta teknologien i bruk for skadelige formål.

Desinformasjon og påvirkning

I senere tid har vi sett flere eksempler på at ulike aktører benytter teknologi og digitale plattformer for å påvirke opinion, offentlig debatt, demokratiske prosesser, eller på andre måter oppnå strategiske mål. Dette kan skje på svært ulike måter. Før valget i Slovakia i 2023, ble en video spredt på sosiale medier som viste en kandidat diskutere hvordan han kunne rigge valget med en journalist. Videoen ble avslørt som en såkalt deepfake. Under valget i India i 2024 ble det gjennomført over 50 millioner «persontilpassede» KI-genererte «clone calls» fra politikere for å nå velgerne (Harvard Political Review 2024). I den amerikanske valgkampen samme år, florerte KI-genererte bilder av Donald Trump med gjess og katter (Newsweek 2024) – som var tydelig kunstige, men som likevel støttet opp under en politisk agenda[3]. Algoritmestyrt spredning på sosiale medier kan forsterke personlige meninger, redusere mangfoldet av synspunkter man eksponeres for og slik bidra til økt polarisering.

[3] En henvisning til Trump-kampanjens påstand om at immigranter i Ohio spiser gjess og katter.

Norge har foreløpig sett få slike eksempler. En gjennomgang av valgåret 2024 gjort av en ekspertgruppe for betydningen av KI for demokratiske valg konkluderer likevel med at kombinasjonen av KI, sosiale medier og cyberoperasjoner har gitt aktører fra både inn- og utland nye muligheter for fordekt valgpåvirkning (Kommunal- og distriktsdepartementet 2024). Gruppen anbefaler ulike tiltak som ivaretar et godt informasjonslandskap og bygger motstandskraft mot uønsket påvirkning.

Nav må forholde seg til en økt risiko for svertekampanjer, fabrikkerte nyheter eller desinformasjon om tjenester og ytelser. Samtidig kan KI-verktøy benyttes for å avsløre KI-generert materiale og fabrikkert innhold (Universitetet i Oslo 2024). Det blir derfor viktig at Nav har mekanismer, og bygger kompetanse og verktøy for å håndtere desinformasjon.

Svindelforsøk

Navs digitaliseringsarbeid avhenger av tillit til tjenestene vi utvikler. Digitale svindelforsøk utfordrer denne tilliten og blir stadig mer avanserte. Teknologien gjør det lettere å nå mange, og svindeltrykket øker og treffer bredt. 9 av 10 ble utsatt for digitale svindelforsøk i 2024 (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 2024), og i løpet av én enkelt måned samme år ble 10 millioner svindelanrop fra utlandet avslørt.

Phishing

Phishing er forsøk på å lure personer til å gi fra seg sensitive opplysninger eller «nøkkelen» til digitale dører for eksempel via falske eposter fra en troverdig person. Slike angrep sendes gjerne ut til mange i håp om at noen biter på agnet.

Spearfishing retter seg til motsetning gjerne mot en bestemt person eller virksomhet, og forsøker å lære offerets handlingsmønster og bygge tillit over tid.

Selv om de fleste svindelforsøkene fremdeles skjer via mer tradisjonelle metoder som epost og SMS, har det vært en dreining til sosiale medier som WhatsApp, Snapchat og Messenger (Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet 2024). Kunstig intelligens utgjør en ny og voksende trussel når kriminelle aktører tar i bruk KI for å svindle til seg offentlige ytelser.

Framover vil vi trolig se større bredde og troverdighet i angrepene. Generativ KI og agenter gjør det lettere å utforme språklig korrekt innhold til for eksempel søknader om trygdeytelser og refusjoner fra Nav, eposter og andre meldinger, og automatisere en troverdig dialog med offeret for å bygge tillit. Teknologien gjør det også enklere å tilpasse innholdet til spesifikke personer (såkalt spearfishing), med mål om å hente ut sensitiv informasjon.

Generativ KI gjør det også mulig for maskiner å utgi seg for å være mennesker. Kunstige tale- og video-phishing-angrep kan tilpasses offeret for å manipulere følelser og bygge tillit (Astranova og Issa 2024). Det kan også tenkes at slike angrep integreres med troverdige falske profiler på sosiale medier for å utvikle nye angrepsmetoder for å nå ut til nye brukergrupper (DiResta og Goldstein 2024). På den annen side melder 45 prosent av de spurte i en norsk undersøkelse blant folk i alderen 18–29 år at KI kan være en nyttig samtalepartner for ensomme mennesker (Datatilsynet og Teknologirådet 2024). De siste årene har vi også sett en framvekst av KI-venner (Teknologirådet 2024) og KI-psykologer (TV2 2024). Selv om praksisen er omstridt, viser dette at

teknologien kan bygge tillit som kan misbrukes av ondsinnede aktører. Nav leverer ytelser til mange sårbare grupper som kan være ofre for slike svindelforsøk.

Cyberangrep og -motstandskraft

Offentlig forvaltning er blant de mest utsatte for cyberoperasjoner (NSM 2024). Også her spås generativ KI å gjøre oss mer sårbare, både gjennom sofistikerte phishing-angrep, og ondsinnet kode (malware) som omgår sikkerhetstiltak og utnytter sårbarheter i Navs infrastruktur. Det finnes allerede generative modeller trent på malware-data og phishing-eposter som kan benyttes til angrep (Monetary Authority of Singapore 2024).

Med KI kommer nye angrepsvektorer som Nav og det offentlige har lite erfaring med: Det er vist at KI-modeller både kan manipuleres til annen oppførsel og lekke informasjon fra datagrunnlaget de er trent på. Samtidig gir KI nye muligheter til å styrke sikkerheten og avdekke falskt innhold. For Nav blir det derfor viktig å bygge kapasitet og kompetanse for å møte de nye sårbarhetene og utnytte teknologien til å styrke sikkerheten.

8.6 Hvordan utvikle gode digitale løsninger?

I tråd med Navs egen virksomhetsstrategi, vil Nav på kort sikt prioritere blant annet utviklingen av digitale verktøy som understøtter helhetlig brukeroppfølging på tvers av stat og kommune, og utfasing av eldre teknologi til fordel for nye løsninger som styrker kvalitet og sikkerhet. Men det er ikke bare selve teknologiens muligheter og utfordringer som har innvirkning på Navs digitaliseringsarbeid. Under diskuterer vi noen andre faktorer som legger føringer eller på andre måter påvirker Navs retning og veivalg i digitaliseringen av etaten.

Finansiering og kompetanse

For å utvikle gode, digitale løsninger, kreves kompetanse og finansiering. Det er rimelig å forvente at begge vil være knapphetsgoder i årene som kommer. Hvordan skal Nav få mest ut av det som er tilgjengelig?

Nav huser i dag et av landets største IT-miljøer. Behovet for teknologi- og analysekompetanse forventes å øke i de fleste næringer, og kampen om talentene vil tilspisse seg. Konkurransen forsterkes når digitaliseringen i samfunnet tiltar, og flere (offentlige) virksomheter styrker egen digital produsentkompetanse med egne ansatte. I 2024 meldte over 80 prosent av statlige virksomheter om utfordringer med å rekruttere IKT-kompetanse (SSB 2024). Selv om Digitaliseringsstrategien (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024) har som mål å redusere denne andelen med 15 prosentpoeng innen 2030, må Nav være forberedt på å kjempe om å tiltrekke og beholde nødvendig kompetanse i et konkurranseutsatt marked. Knappere budsjetter og endringer i politiske prioriteringer kan føre til en ny debatt om hva som er riktig balanse mellom intern og ekstern kompetanse.

Samtidig endrer teknologien arbeidsforhold og roller i teknologibransjen. En hybrid arbeidshverdag med mulighet for å jobbe hvor man vil, gir både Nav og andre offentlige etater bredere tilgang til teknologisk kompetanse. KI-baserte kodeassistenter, som Github Copilot (se faktaboks), har gjort arbeidshverdagen til utviklere enklere og mer effektiv. Tidlige studier peker på en økt produktivitetsopplevelse hos utviklerne i Nav som bruker dette verktøyet (SINTEF 2024, bare publisert internt i Nav). På skyløsninger blir det stadig lettere å ta i bruk og utvikle løsninger rundt KI-modeller, uten inngående kjennskap til hvordan modellene er laget.

Framveksten av low-code og no-code plattformer, som tar i bruk visuelle verktøy for å løse programmeringsoppgaver, kan også gjøre IT-utvikling tilgjengelig for flere (Zapier 2024). Framover vil utviklere trolig kunne løse et bredere spekter av oppgaver, samtidig som oppgaver teknologien ikke avhjelper vil kreve mer spesialkompetanse.

Nav må kontinuerlig tilpasse seg omgivelsene og brukerbehov. For å øke leveransekraften og tilliten til digitale løsninger, er det viktig å sikre fleksibilitet og tverrfaglighet i tjenesteutviklingen. En smidig tilnærming har lenge vært en hjørnestein i Nav, med fokus på små, kontinuerlige forbedringer, gjerne med et tverrfaglig blikk, framfor lange utviklingsløp. Selv om tidlig lansering av uferdige digitale løsninger ofte kan gi nyttig og retningsgivende lærdom, må Navs digitale løsninger oppfylle mange lovkrav. Dette kan gjøre lanseringsterskelen høyere og det opplevde handlingsrommet for inkrementelle forbedringer som mer begrenset (Lillesand 2024).

Etter hvert som det offentlige samler erfaring, vil behovet for tilpasninger og nytekning rundt produktutviklingsrammer og -metodikk melde seg. En ny organisering skal bidra til at digital utvikling og andre fagområder i Nav smelter sammen og gjør oss i stand til å møte brukerne på en bedre måte. Mange har også påpekt at statens prosjektmodell for styring og finansiering av IT-utvikling står i et spenningsforhold til smidig og kontinuerlig utvikling av IT-løsninger gjennom eksperimenter, testing og hypotesedrevet utvikling (Danielsen 2023). Hvordan forene krav til metodikk og kvalitet i store statlige investeringer med fleksibilitet i gjennomføringen? Diskusjoner om hvordan IT-utvikling i Nav og andre offentlige etater skal styres og finansieres for å gi mest mulig verdi for pengene vil trolig tilta i årene som kommer (Nesheim og Lekve 2024). Trangere budsjetter kan forsterke denne spenningen ved å skjerpe rapporteringskrav og øke resultatforventningene.

Et digitalt Nav for alle?

Norge har en digitalt moden befolkning med høy tillit til det offentlige. Tilliten til offentlig forvaltning og til digitale tjenester er likevel noe lavere, og utviklingstrenden er negativ (Digitaliseringsdirektoratet 2024). Til tross for at stadig mer av samhandlingen mellom innbyggerne og det offentlige skjer digitalt, står Nav overfor flere utfordringer som krever innovative løsninger innen tjenestedesign i årene som kommer. Selv om det offentlige Norge ligger langt framme på områder som digital tilgjengelighet og universell utforming, påpeker Digitaliseringsdirektoratet at vi har vært mindre flinke til å involvere og rådføre oss med brukerne i tjenesteutviklingsarbeidet.

Digitaliseringsstrategien peker på flere barrierer for å øke bruken av digitale løsninger i det offentlige fram mot 2030, blant annet manglende digital kompetanse, forvaltningskompetanse, tillit og mestringstro hos brukerne (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024).

Funn viser at digitale tjenester gjør Nav mer tilgjengelig for de som greier å bruke dem, men mindre tilgjengelig for de som trenger andre former for kommunikasjon (Liodden mfl. 2023). Undersøkelser fra Universitetet i Agder peker blant annet på at et mangfold av løsninger, som kombinerer digitale og analoge kanaler, er nødvendig for å nå bredt ut til innbyggere med behov som er preget av ulike erfaringer, kunnskaper og livssituasjoner (Hofmann mfl. 2024, se også kapittel 7 Brukerforventninger).

At digitale tjenester utvikles med blikk for universell utforming, innebygd personvern, innebygd diskrimineringsvern og inkluderende design og klarspråk løftes også fram i

digitaliseringsstrategien som viktige faktorer for å lykkes (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024).

Som diskutert over gir KI Nav spennende muligheter til å styrke inkludering og klarspråk. Digitalisering av Navs tjenester vil fortsette å kreve både nytekning og innovasjon for å sikre et godt tilbud for alle.

8.7 Trender og bevegelser i digitaliseringspolitikken og rettsutviklingen

For å få mest mulig velferd for pengene når offentlige budsjetter blir strammere, vil spørsmål om effektivitet i tiltak, virkemidler og gjennomføring i det offentlige tvinge seg fram. En høy takt i digitaliseringen av det offentlige vil derfor trolig fortsette å være et høyt prioritert tverrpolitisk mål.

Mens digitaliseringen de siste tiårene i store trekk har handlet mye om å gi innbyggerne anledning til å søke om offentlige tjenester på nett («strøm på papir»), åpner teknologien mulighetsrom hvor oppgaver løses, og tjenester leveres, på helt andre måter enn i dag. Tjenester kan ses i sammenheng på tvers av etater, vurderinger kan gjøres delautomatisk eller helautomatisk, og forvaltningen kan være mer oppsøkende og aktiv. Skattemeldingen er allerede forhåndsutfylt, hva om dagpengesøknaden eller søknaden om foreldrepenger var det samme?

Slike muligheter reiser også nye spørsmål om forholdet mellom borger og stat, samt hvordan rettsikkerhet, personvern og gode forvaltningsnormer kan ivaretas. Ulike spørsmål i dette spenningsfeltet vil være med å prege digitaliseringspolitikken på ulike måter framover.

Fortsatt høy politisk digitaliseringsiver i offentlig forvaltning

Norge har en befolkning med høy digital adopsjonsiver og kompetanse. Dette gir norsk offentlig sektor et godt utgangspunkt. Samtidig har Norge de siste årene falt bak flere andre land i Nord-Europa, som for eksempel Danmark (Digitaliseringsdirektoratet 2024). Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030 (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024) har som ambisjon at offentlig digitalisering innen 2030 igjen skal ha en topplassering blant OECD-land, med bedre og mer sammenhengende digitale tjenester. Digitalisering skal bidra til avbyråkratisering, personellbesparing og til å frigjøre fagkompetanse til å øke kvaliteten på de offentlige tjenestene.

Sammenhengende og helhetlige offentlige tjenester

Norsk offentlig sektor var tidlig ute med å utforske og utnytte mulighetene som digitaliseringen gir. Digitaliseringen har likevel vært relativt oppstykket og delt – hver sektor har digitalisert for seg, med få tverrgående fellesløsninger (Digitaliseringsdirektoratet 2024). Når digitale løsninger mellom ulike virksomheter utvikles stykkevis og delt, kan det fort bli vanskelig for brukerne å finne fram i møte med det offentlige. Når livssituasjonen i tillegg er krevende, kan slik kompleksitet oppleves som ekstra belastende.

I 2024 fikk det nyopprettede Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet et samordningsansvar for regjeringens IT-politikk og for å utvikle rammebetingelser som støtter digitaliseringen.

De siste årene har det vært en uttalt ambisjon at innbyggeren skal oppleve offentlige tjenester som sammenhengende og helhetlige, uavhengig av hvilke virksomheter som tilbyr dem. For eksempel er et utvalg livshendelser valgt som utgangspunkt for å utvikle helhetlige og brukerrettede tjenester. Selv om dette arbeidet har kommet et stykke på vei, er virkningen for sluttbrukers opplevelse av tjenestetilbudet fremdeles utydelig (Digitaliseringsdirektoratet 2024).

Digitaliseringsstrategien viderefører ambisjonen om mer sammenhengende digitale tjenester til innbyggere og næringsliv, og vektlegger forsterket styring og samordning i offentlig sektor. Strategien viderefører også tidligere arbeid med sammenhengende tjenester innenfor prioriterte livshendelser, hvorav flere slik som «Få barn», «Alvorlig sykt barn», «Miste og finne jobb» og «Ny i Norge», har store grenseflater mot Navs virke.

For Nav kan en slik samordning bety tettere samarbeid med andre etater, kommuner og private virksomheter, også i utvikling av digitale løsninger. Det kan også bety at digitaliseringsmidler omprioriteres til andre sektorer eller en sterkere sentral styring av Navs digitaliseringsportefølje (Digitaliseringsdirektoratet 2024).

Knappere budsjetter og endringer i det politiske ordskiftet kan bidra til en ny debatt om hva som er riktig balanse mellom in-house-kompetanse og innleid kompetanse i Nav, og hvordan digitaliseringen av Nav og andre offentlige etater skal styres og finansieres for å gi mest mulig verdi for pengene.

Kunstig intelligens i oppgaveløsningen

I en rapport fra 2024 konkluderer Riksrevisjonen med at det er stor variasjon i hvilken grad statlige virksomheter tar i bruk KI, og at bruken samlet sett fortsatt er svært begrenset, selv når en «bred definisjon av KI» legges til grunn. Riksrevisjonen finner få eksempler hvor KI kan vise til betydelige effektiviserings- og produktivitetsgevinster i offentlig sektor, og viser til et stort uutnyttet potensial (Riksrevisjonen 2024).

Digitaliseringsstrategien setter mål om at 80 prosent av statlige virksomheter tar i bruk KI innen 2025, og samtlige i oppgaveløsningen innen 2030, hvor *automatisering av rutineoppgaver, beslutningsstøtte, risiko- og avviksanalyser, ressursallokering og brukertilpasning* løftes fram som mulige anvendelsesområder. Det er også avsatt betydelige forskningsmidler til å fremme kunnskap om KI-teknologier, innovasjon i offentlig sektor og utredning av samfunnskonsekvenser på områder av stor betydning for Nav (Forskningsrådet 2025).

Deling av data og digitale løsninger

Det er ikke bare store økonomiske verdier Nav forvalter på vegne av storsamfunnet, men også store mengder data. I framtidens digitale samfunn vil offentlige data trolig spille en stadig større rolle i verdiskapingen. Digitaliseringsstrategien påpeker at offentlige virksomheter må bli bedre til å ta i bruk egne og andres data til å fornye og forbedre offentlige tjenester (Digitaliseringsdirektoratet).

Data som Nav forvalter kan ikke bare brukes til å forbedre Navs tjenester. Riksrevisjonen påpeker at det offentlige fortsatt har mye data som ikke deles eller gjenbrukes (Riksrevisjonen 2023), og viser til juridiske utfordringer, dårlig oversikt og svak styring og samordning på tvers av sektorer som barrierer. Krav til god informasjonsforvaltning og -deling vil trolig skjerpes i de kommende årene.

Ny lovgivning om deling og viderebruk av offentlige data til nye formål (NOU 2024:14) skal gi felles regler for hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig for næringsliv, forskere, journalister med flere på en måte som bidrar til et åpent og demokratisk samfunn. Et nasjonalt prioriteringsråd for deling av data (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024) skal bidra til å styrke tilgjengeliggjøring og deling av offentlige data som er viktige for samfunnet.

For Nav blir det viktig å tenke datadeling inn i anskaffelse, design og utvikling av systemer, slik at data kan deles på en enkel, praktisk og kostnadseffektiv måte. Tydelige, regulative føringer for hvilke data som skal prioriteres for deling, vil også avhjelpe i utviklingen av nye systemer. Forslaget pålegger også Nav å publisere en oversikt over data virksomheten forvalter i en nasjonal datakatalog[4]. En slik katalog kan gjøre det enklere for næringsliv, forskere, presse og sivilsamfunn å finne fram, og bidra til mer åpenhet i forvaltningen[5].

Men det er ikke bare data som kan deles. Infrastruktur som utvikles i én offentlig virksomhet kan også «viderebrukes» og komme flere til gode. Et eksempel er Navs applikasjonsplattform Nais som ble utviklet for Nav, men som i dag også brukes hos Statistisk Sentralbyrå og Landbruksdirektoratet. Framover ser vi kanskje flere eksempler på gjenbrukbare løsninger som deles for å støtte digitaliseringen av det offentlige.

Rettslige rammer for den digitale utviklingen?

Digitaliseringen gir Nav mange nye muligheter, men økt bruk av automatisering, data og algoritmiske systemer som KI reiser samtidig en rekke større rettslige og etiske spørsmål. Selv om teknologien lar oss løse oppgaver på nye måter, kan den også legge press på grunnleggende rettsprinsipper som saklighet, forutberegnelighet[6], likebehandling og retten til et privatliv. Når digitaliseringen av samfunnet tiltar, forsterkes også behovet for demokratisk forankring og kontroll med utviklingen. I tiden framover vil vi se flere forsøk på å gi digitaliseringen en passende rettslig innramming.

De siste årene har det kommet en rekke rettsakter fra EU som søker å regulere hvor og hvordan teknologien skal få forme samfunnet. *Digital Markets Act* søker å motvirke monopoldannelser og fremme digital konkurranse. *Digital Services Act* skal ansvarliggjøre selskaper for spredning av ulovlig eller skadelig innhold på nett. *Data Act* skal stimulere til mer deling av data på tvers av virksomheter, mens *AI Act* søker å regulere KI gjennom en risikobasert tilnærming. Sistnevnte, kjent som KI-forordningen på norsk, trådte i kraft i EU sommeren 2024. Den skal implementeres gradvis over de neste tre årene (Tendens 2024). Forordningen har en produktsikkerhetstilnærming til KI, og skal sørge for at digitale produkter som benytter KI skal imøtekomme noen krav. Jo høyere risiko som er knyttet til løsningen, jo mer omfattende er kravene. For Nav blir det viktig å avklare hvordan disse vil spille sammen med øvrig velferdsrettslig regelverk, samt hvordan lovkravene skal etterleves i praksis.

---

[4] Der dette er mulig og hensiktsmessig.

[5] Samtidig er det klart at Nav forvalter mye informasjon som av ulike grunner ikke kan deles åpent og som må skjermes for direkte innsyn, slik at det primært vil være aggregerte statistikkdata som kan være aktuelt for pliktig deling.

[6] «Med forutberegnelighet menes det at man med rettsregler skal sikre at like tilfeller behandles likt, at loven er lik for alle og at ingen kan dømmes uten etter lov (legalitetsprinsippet)» (SNL 2023).

Det samme gjelder lovutviklingen her hjemme. Dagens forvaltningslov ble skrevet i 1967, for en papirbasert forvaltning lenge før internett, smarttelefonen og KI ble allemannseie. Siden har forvaltningen blitt stadig mer digitalisert, og de fleste saksbehandlingssystemer er i dag elektroniske (Sivilombudet 2024). Gjennom NOU 2019:5 ble det foreslått en ny forvaltningslov. Forslaget er til behandling i Justisdepartementet, og har fått kritikk ikke å være tilstrekkelig for en fremtidsrettet digital forvaltning (Schartum 2019), blant annet ved å henvende seg til enkeltsaksbehandlere, fremfor utviklere av automatiserte beslutningssystemer som gjør valg som får effekt på alle saker systemet behandler. En proposisjon ble forelagt for Stortinget i april 2025 (Justis- og beredskapsdepartementet 2025), og denne vil utvilsomt ha flere berøringspunkter mot digitaliseringen av forvaltningen. Nav vil måtte vurdere hvordan kravene skal etterleves.

Også andre lovverk vil komme under lupen etter hvert som teknologien endrer forvaltningspraksis. Flere studier har pekt på svakheter i norsk og europeisk likestillings- og diskrimineringsrett i møte med kunstig intelligens (Strand 2024 og EU-kommisjonen 2020). Diskrimineringsrisikoen i KI materialiserer seg på måter som eksisterende lovverk ikke nødvendigvis adresserer tydelig nok.

Selv om nye lover vil legge føringer for Navs digitaliseringsinitiativ, kan det være utfordrende nok å vurdere hvordan eksisterende lovgivning skal forstås, anvendes og tolkes i lys av ny teknologi. Riksrevisjonen peker på et stort behov for å avklare juridiske spørsmål i bruken av kunstig intelligens (Riksrevisjonen 2024), og trekker fram mangel på tydelige lovhjemler i sektorlovgivning og usikkerhet rundt lovtolkning som barrierer mot økt bruk av KI i offentlig sektor. Ulike særlover bidrar ytterligere til usikkerhet rundt handlingsrom og skranker. Derfor etterlyser de at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet bidrar til regulatoriske avklaringer og en samordnet tolkning av regelverket i utvikling og bruk av KI. Digitaliseringsstrategien framhever også en styrket satsing på digitaliseringsvennlig regelverk (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024).

Slike avklaringer er avgjørende for at Nav skal kunne utforske mulighetene i ny teknologi innenfor trygge rammer. Framover kan vi forvente flere gjennomganger og oppdateringer av eksisterende lovverk, slik at digitaliseringen av offentlig sektor skjer på en måte som ivaretar rettsikkerheten.

Geopolitiske dimensjoner

Flere av verdens mest verdifulle selskaper etter børsverdi er i dag teknologiselskaper. Tilgang til data, effektive plattformtjenester og nettverkseffekter har bidratt til å styrke konkurransefortrinn og gjort flere av disse toneangivende for forbrukervalg, teknologiutforming og innovasjon (Digitaliseringsdirektoratet). Nå knives selskapene om tilsvarende eierskap og distribusjon av disse.

Mens amerikanske selskaper fremdeles dominerer denne listen, vil konkurransen og rivaliseringen også kunne få en mer markert nasjonal og geopolitisk dimensjon. De siste årene har nordmenn stiftet bekjentskap med stadig flere kinesiske selskaper, fra elektriske biler til sosiale medier som TikTok og online-handelsplattformer som Temu. I de kommende årene vil vi trolig se Kina vokse fram som en tungvekter innenfor teknologier som er sentrale for både digitalisering og grønt skifte. Annenhver elektrisk bil som produseres i verden er kinesisk (World Economic Forum 2024) – det samme er 2 av 3 vind- og solenergiinstallasjoner (Guardian 2024). I

januar 2025 var halvparten av gratisappene på topp 10 lista til Apples AppStore kinesiske (Newsweek 2025). På samme tid overrasket også det kinesiske selskapet DeepSeek en hel verden med en KI-modellen R1 som ikke bare etter mange solemerker er like god som de beste amerikanske modellene, men som var vesentlig billigere å utvikle, trene og kjøre – og det, som følge av amerikanske sanksjoner, på annenrangs chips. Kort tid etter lanserte den kinesiske tekgiganten AliBaba modellen QwQ – og viste at kinesisk KI holder tritt med de fremste amerikanske selskapene (Economist 2025). Til forskjell fra de amerikanske rivalene, ble modellene lansert relativt åpent: med detaljer om hvordan de var bygget, delvis åpen kildekode, og åpne lisenser for viderebruk. Siden har forskere i USA vist at modeller kan utvikles enda billigere. Det gjør at flere aktører og land kan ta del i utviklingen, og konkurransen vil trolig tilspisse seg.

Kina satser kraftig på forskning og innovasjon (Aftenposten 2024), og den geopolitiske rivaliseringen mellom Kina og USA handler i økende grad om teknologi, hvor begge sider søker å begrense gjensidig avhengighet og egen sårbarhet.

De amerikanske teknologigigantene viser også tydeligere tegn til å utnytte sin innflytelse for å påvirke politiske landskap og politikkutforming (Khanal mfl. 2024). Tech-entreprenør Elon Musk overtok eierskap og kontroll over et av verdens mektigste sosialer medier i 2022 (BBC 2022), og har siden brukt for denne for å promotere sitt politiske syn (DW 2024), og nylig fått en sentral rådgiverrolle i Trump-administrasjonen (NRK 2025).

EU forsøker på sin side å begrense teknologigigantenes innflytelse og tilby en «tredje vei» (Financial Times 2024). Reguleringene har fått kritikk fra amerikansk hold (Le Monde 2025). I februar 2025 valgte EU-kommisjonen å trekke tilbake forslaget om et KI-ansvarsdirektiv (IAPP 2025). Samtidig finnes det få europeiske alternativer, og EU satser nå tungt på å legge til rette for utvikling av europeiske modeller som kan holde tritt med USA og Kina (von der Leyen 2025).

Når Nav velger digitale verktøy eller tjenester til tjenesteutvikling og oppgaveløsning, kan disse valgene framover ha flere geopolitiske og sikkerhetsmessige dimensjoner knyttet til seg. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) vurderer det totale kinesiske fotavtrykket i Norge som en betydelig risiko for nasjonal sikkerhet (NSM 2024), og advarer mot at teknologi som understøtter grunnleggende nasjonale funksjoner kan misbrukes av andre stater. Samtidig kan usikkerhet og spenninger i det transatlantiske forholdet mellom Europa og USA, føre til flere diskusjoner om europeisk avhengighet av amerikansk teknologi (Financial Times 2025). Datatilsynet anbefalte nylig virksomheter i Norge å ha en «exit-strategi» til amerikanske skytjenester parat når personverngarantier svekkes i kjølvannet av politiske endringer og løsninger plutselig blir ulovlige (Datatilsynet 2025). Sikkerhetseksperter i Danmark har advart mot at landet kan lammes på én time hvis avhengigheten til amerikanske tjenesteleverandører utnyttes som geopolitisk pressmiddel (Dagbladet 2025).

Framover vil vi trolig se flere debatter om digital uavhengighet og suverenitet i Europa. I Tyskland jobbes det for å utvikle en egen sky for offentlig sektor og verktøy som OpenDesk som skal gjøre offentlig forvaltning mindre avhengige av Microsoft. Microsoft har på sin side svart med å tilby løsninger som garanterer europeiske kunder at data forblir i Europa. I Norge har diskusjonen om en nasjonal skyløsning for samfunnskritisk infrastruktur (NSM 2023) som reduserer avhengigheten til utenlandske skyleverandører på ny blitt vekket til live (Digi 2025a, Digi 2025b, Digi 2025c).

Økende polarisering og endringer i det geopolitiske bildet vil trolig også kunne påvirke både tilgang til og valg av teknologi i det offentlige. Nav må sørge for en fleksibel og endringsdyktig IT-arkitektur som begrenser innlåsingseffekter til bestemte leverandører eller teknologier, og bygge systemer som står seg i møte med plutselige endringer i det geopolitiske landskapet. Kanskje må Nav også ha «exit-strategier» parat?

Grønn og bærekraftig digitalisering?

De siste tiårene har digitaliseringen av det offentlige hatt en ambisjon om å gjøre tjenester og forvaltningen enklere, billigere og mer effektive. Økt bevissthet og diskusjon om teknologiens påvirkning på klima, miljø og samfunn kan føre til krav om at det offentlige også tar hensyn til disse aspektene i digitaliseringsarbeidet.

På den ene siden er teknologi en driver for grønn omstilling og mer bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre. IoT-teknologi muliggjør mer effektiv og energibesparende drift, gjennom for eksempel temperatur- og lysregulering. Digitale plattformer som *finn*, *airbnb* og *nabobil* forbedrer utnyttelsen av utstyr, hytter og biler som allerede er i omløp. KI kan brukes til å kartlegge omfang av naturinngrep (NRK 2024) eller gjenkjenne resirkulerbare materialer (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024).

På den andre siden har teknologi ofte et betydelig avtrykk på klima og miljø. Det globale IKT-forbruket øker raskere enn verdens energiproduksjon og står allerede for rundt 10 prosent av det globale energiforbruket (Digdir 2025). Generativ KI vil trolig øke forbruket ytterligere. Selv om det er vanskelig å bestemme nøyaktig hvor stort avtrykket er og vil bli (O'Donnell 2024), forventes det at verdens datasentre som blant annet benyttes til utvikling og bruk av KI vil forbruke like mye energi om Japan og stå for så mye som en tredjedel av strømforbruket i USA (Economist 2024). En henvendelse til en generativ KI-tjeneste som ChatGPT bruker angivelig 10 ganger så mye energi som et tilsvarende Google-søk (IAE 2024). Og når slike tjenester svarer på 10–50 forespørsler, er det anslått at det går med ca. en halvliter vann til nedkjøling av datasentre (Forskning.no 2024). Teknologien har også andre samfunnsmessige sider ved seg, som kritikkverdige arbeidsforhold (Time 2023) eller belastende arbeid (Newton 2019).

Andre mener at slike regnestykker ikke tar hensyn til klima- og miljøbesparelsene fra generativ KI, sammenlignet med menneskelig arbeid (Ren mfl. 2024). Forskning og utvikling vil trolig bidra til å redusere avtrykket framover, men samtidig vil bedre modeller integrert i verktøyene vi bruker i hverdagen bidra til å opprettholde forbruket.

Offentlig sektor anskaffer årlig IKT-produkter og tjenester for betydelige summer, og Riksrevisjonen har påpekt at innkjøpsmakten sjelden brukes til å redusere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger. Digitaliseringsstrategien legger opp til at klima og miljø skal vektes minst 30 prosent i framtidige offentlige anskaffelser (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2024). Kravene til produsenter og leverandører for kvalitet og levetid på IKT-produkter og hjelpemidler ventes å øke. Dette vil øke kravene til reparasjoner og gjenbruk, noe som krever ressurser, også i Nav. I tillegg må det jobbes for en felles forståelse for at gjenbruk og reparasjoner er viktig for å nå FNs bærekraftsmål og redusert klimaavtrykk.

Klimaavtrykket til Navs applikasjoner

Lurer du på hvilket klimaavtrykk Navs applikasjoner har i dag? Da kan du ta en titt her (bare tilgjengelig internt i Nav).

All bruk av teknologi har bærekraftskonsekvenser. Det er derfor rimelig å forvente at Nav og andre offentlige virksomheter framover må redegjøre for hvordan teknologivalg påvirker klima, miljø, bærekraft og samfunn. Nav har igangsatt et arbeid for å styrke evnen til å møte framtidige krav og bidra til en bærekraftig utvikling som balanserer økonomi, sosialt ansvar og miljø. Dette arbeidet må også ta hensyn til bærekraftsutfordringene knyttet til teknologien vi tar i bruk.

8.8 Trender med størst usikkerhet

Det er vanskelig å fastslå med sikkerhet hvordan teknologi vil påvirke liv, samfunn og Nav i 2035. For knappe 20 år siden fikk alle en smarttelefon og mange nye tjenester vi i dag tar for gitt. Nå har generativ KI blitt allemannseie. Hvordan ser verden ut om 10 år?

Trender med stor usikkerhet på teknologifeltet inkluderer:

- Det er risiko for at overdreven digitaliseringsoptimisme i form av at ny teknologi ikke leder til forutsatte gevinster og effekter. Til tross for at det gjøres store framskritt og investeringer i KI, er det foreløpig uklart om produktivitetslovnadene vil innfris (Economist 2024). Dette gjelder ikke minst for offentlig forvaltning og Nav, hvor usikkerhet rundt både handlingsrom, hindringer og rettslige skranker gjør det krevende å utnytte mulighetene, og gå fra «pilot til praksis». Dette forsterkes av et regelverk i endring og at teknologien reiser flere uavklarte spørsmål med betydelig etisk fallhøyde.
- Tradisjonelle finansieringsmodeller for IT-utvikling i det offentlige utfordres. Rammebetingelser for smidig og eksperimentell digitalisering, krav til gevinster, utvikling av organisasjon og kultur, støtte til digitale endringsprosesser og tilgang til kompetanse, er alle usikkerhetsmomenter som kan påvirke Navs evne til å møte framtidige endringsbehov.
- Endringer i det geopolitiske landskapet, med forskyvning av politisk og økonomisk makt og økende teknologirivalisering, vil sannsynligvis påvirke det teknologiske landskapet mer enn tidligere. Det er imidlertid usikkert hvordan disse endringene vil påvirke brukerforventninger, tilgang til og valg av teknologi, og dermed digitaliseringen i Nav.
- Nav blir mer sårbar for desinformasjon, angrep og politisk motivert manipulering med digitale verktøy. Form og omfang er likevel variabelt og usikkert. Slike mekanismer kan også skje «skjult», være vanskelig å oppdage selv om informasjon deles åpent og bidra til å svekke tilliten til Nav over tid.

Teknologitrender med indirekte betydning for Nav

Grønn teknologi

betegner teknologier som direkte eller indirekte bidrar til endringer i mer miljøvennlig retning, og omfatter alt fra fornybar energi, produksjon med reduserte utslipp og mer effektiv utnyttelse av ressurser og råvarer. Ikke-fossile drivstoff for fly, «grønt stål» og fór som reduserer metanutslipp i kurap, er alle eksempler på grønn teknologi. Den raske utviklingen gjør elektrisk transport tilgjengelig for flere, og vil på sikt kanskje gjøre sol- og vindenergi tilgjengelig også når det er natt og vindstille. Solenergi er nå den raskest voksende energiteknologien i verden, og nærmere halvparten av verdens strøm spås å komme fra vind og sol innen 2040 (DNV 2025).

Nye materialer og produksjonsteknikker
Nanoteknologi, avanserte hybridmaterialer og teknologi for additiv tilvirkning (for eksempel 3D-printere) gir nye muligheter innen produktutvikling, design, ortopedi, reservedeler, tekniske hjelpemidler med mer. Sammen med sensorer, simuleringer gjennom såkalte «digitale tvillinger» og robotisering av prosesser, åpnes muligheter for å produsere gjenstander på nye måter. Samtidig kan oppgavene på arbeidsplassen i mange tilfeller få et annet innhold som krever ny kompetanse.

Digitale tvillinger
er en digital modell av et fysisk objekt, system eller prosess generert og informert med sanntidsdata (POST 2025). Det kan for eksempel være en visuell framstilling av et bygg eller en motor ved hjelp av konstruksjonstegninger, historikk om vedlikehold, og sensorer. Eller det kan være et organ som hjertet, eller en prosess som trafikken gjennom en by. Digitale tvillinger kan virke sammen med persontilpasset medisin (Nature 2024) eller forbedre kvaliteten på IoT-baserte velferdsteknologiløsninger (Forskningsrådet).

Persontilpasset medisin, helse- og velferdsteknologi
viser til forebygging, diagnostikk, behandling og oppfølging tilpasset biologiske forhold hos den enkelte pasient. Framskritt innen molekylærbiologi og genetikk gir nye muligheter for persontilpasset diagnostikk og behandling, understøttet av framskritt innenfor blant annet nanoteknologi og kunstig intelligens. Målet er at persontilpasset medisin skal bli en naturlig del av tjenestetilbudet i det norske helsevesenet i årene som kommer (Strategi for persontilpasset medisin 2023).

Ulike former for helse- og velferdsteknologi kan bidra til at eldre og personer med funksjonsnedsettelser føler seg tryggere og mer selvstendige (Forskning.no 25). Samtidig gir forbrukerelektronikken vi benytter i hverdagen i økende grad muligheter for å inkludere flere: data fra sensorer i for eksempel smartklokker åpner for nye måter å varsle om helsetilstanden på, allment tilgjengelige hodetelefoner kan i økende grad kompensere for hørselstap (se «Teknologitrender med direkte betydning for Nav») og KI kan oversette til tegnspråk (Dam 2025)

Kvantedatamaskiner
skiller seg fra tradisjonelle datamaskiner ved at logiske operasjoner baserer seg på kvantemekaniske prosesser (SNL 2025). Dette muliggjør enkelte operasjoner som er vesentlig raskere enn, eller umulig å utføre med, tradisjonelle datamaskiner. Selv om det gjenstår betydelige utfordringer i utviklingen av robuste og stabile kvantedatamaskiner, arbeider flere selskaper aktivt med å kommersialisere mulighetene. Både Google og Microsoft har nylig lansert såkalte kvantechips som muliggjør kvanteberegninger. Ifølge Google, bruker chipen Willow 5 minutter på å løse et problem dagens raskeste supermaskiner ville brukt 10^{24} år på løse (BBC 2024). På sikt spås kvantedatamaskiner vidtrekkende konsekvenser for alt fra utviklinger av medisiner og materialer (Apollon 2025a), til KI (Apollon 2025b)og klimaforskning (OECD 2025). Kvantedatamaskiner spås også å knekke mye av krypteringen som benyttes i moderne databehandling og kommunikasjon. Kanskje skjer det allerede rundt 2030, og i mange land pågår et arbeid med å gå over til såkalt «kvantesikre» kryptografiske standarder (NSM).

Teknologitrender med direkte betydning for Nav

Skytjenester

gir tilgang til tjenester og datakraft fra andre steder enn der du befinner deg – gjerne fra store datasentre via nettet. Slik infrastruktur kan deles med andre («allmenn sky») eller den kan bestå av ressurser som kun virksomheten har tilgang til å bruke («privat sky»). Det gir mulighet for effektiv drift og deling av programvare. Tjenester som Gmail, Spotify, ChatGPT, OneDrive, Microsoft 365 og andre verktøy vi bruker i hverdagen er alle skybaserte. De siste ti årene har også flere offentlige virksomheter flyttet deler av virksomheten til «skyen». Blant statlige virksomheter benytter omtrent 97 prosent skytjenester (Oslo Economics 2024) og 75 prosent av kommuner som benytter en eller flere nettskytjenester lagrer sensitive personopplysninger i skyen (SSB 2024). Nav benytter flere skyleverandører for å få bred tilgang til tjenester, og kjører leverer sine tjenester på en blanding av skybasert (både allmenn og privat) og lokal digital infrastruktur («hybrid sky»).

Skybaserte løsninger har flere fordeler: ikke bare gir de rask tilgang til ny teknologi, men bruken kan også lett skaleres opp eller ned etter behov. Koronapandemien har gitt flere eksempler på hvordan skytjenester gir offentlige virksomheter muligheter til rask omstilling og tilpasning når brukerhenvendelsene mangedobles (World Economic Forum 2020a). Sikkerheten kan også forbedres fordi driften skjer i store, profesjonelle miljøer. Samtidig kan skyløsninger gjøre oss mer sårbare: markedet er i dag dominert av noen få amerikanske leverandører uten et komplett tjenestetilbud i Norge. Digitale tjenester flyttes og data lagres derfor utenfor Norge. Geopolitiske endringer kan påvirke tilgang, lovlighet og nasjonal kontroll. NSM har uttrykt bekymring for den samlede nasjonale avhengigheten til utenlandske skyleverandører og hva det kan medføre når kriser og konflikter inntreffer (NSM 2020). Men sky kan også gi fleksibilitet: Ukraina flyttet data fra lokale servere til sky slik at kritiske data kunne flyttes ut landet og fordeles på ulike datasentre i Europa (Ekomsikkerhetsutvalget 2025). Se også avsnitt «Geopolitiske dimensjoner».

Digitale plattformer

gjør det mulig å skape nye forretningsmodeller ved å tilby infrastruktur som kobler kunder og leverandører. Eksempler på plattformer er Amazon, Apple, Alipay, Airbnb, Facebook, Uber, Spotify og Finn. Nettverkseffekter gjør at verdiskapingen blir større desto flere som bruker plattformene. Slike plattformer blir i økende grad datadrevet gjennom algoritmer som gir råd og anbefalinger til brukerne. Ettersom plattformene tilbyr tjenester på tvers av landegrenser og utfordrer tilknytningsformene i det tradisjonelle arbeidslivet, vil digitale plattformer fordre regelverksutvikling knyttet til skatt, arbeidsforhold, konkurranse, sikkerhet og personvern.

Hybrid virkelighet og metaverset

er sammenblanding av virkelige og virtuelle verdener, hvor fysiske og digitale objekter ser ut til å samhandle naturlig. Hybrid virkelighet kan deles inn i «virtuell virkelighet» og «blandet virkelighet». Virtuell virkelighet (VR) er en datateknologi som lar brukeren påvirke og bli påvirket av et dataskapt miljø som skal etterligne en virkelighet. ***Metaverset*** smelter hybrid virkelighet og internettet sammen i et sanselig og virtuelt univers, som skal koble sosiale medier, spill og 3D-grafikk (Teknologirådet 2022). Akkurat hvordan dette vil se ut, er fremdeles uklart. En fellesnevner er likevel en realistisk følelse av fysisk tilstedeværelse i rike virtuelle verdener – og derigjennom et skifte i hvordan vi benytter oss av digitale tjenester. Selv om flere ressurssterke aktører har satset tungt, er bruken av VR foreløpig svært begrenset (Wired 2024). Etter hvert som teknologien utvikles og forbedres kan hybrid virkelighet og metaverset kanskje gi Nav-ansatte

muligheter til å trene på krevende situasjoner eller gi arbeidssøkere en «simulert» praksiserfaring.

Robotisering og autonome gjenstander

Førerløse maskiner, biler, roboter og droner er autonome gjenstander som ved hjelp av sensorer og kunstig intelligens klarer å forholde seg til omgivelsene uten menneskelig innblanding. Førerløse biler vil kunne påvirke alle som arbeider som sjåfører, og dermed gi behov for omstilling og få betydning for Nav. I tillegg kan det eksempelvis gi nye muligheter for mobilitet til eldre personer og andre som i dag får spesialtilpasset kjøretøy som hjelpemiddel. Exoskeleton er en mekanisk ramme med ledd som kan være motoriserte, og vil også kunne være til nytte som hjelpemiddel.

Mobile nett og Tingenes internett

Mulighetene mobiltelefoner har gitt har økt i takt med mobilnettenes kapasitet. Mobildekningen i Norge teller blant verdens beste – nesten 70 prosent av husstandene har 5G-dekning med minst 100 Mbit/s. Det gjør det mulig å benytte kapasitetskrevende skytjenester som videomøter og strømming både hjemme og på hytta (NKOM 2024). Større kapasitet i mobilnettet gir ikke bare fleksibilitet til å jobbe hvor som helst, men også anledning til å koble på utstyr som kan følge varer fra råstoff til produksjon, forutsi vedlikeholdsbehov og «klimaspore» varer. Sensorer i butikkhyller kan automatisk gi beskjed når nye varer må legges til. Sensorer i klær, matvarer og andre produkter gir nye muligheter til sporing og kontroll i en sirkulær økonomi. Med framveksten av «tingenes internett» er antall enheter som er koblet til nettet forventet å øke i årene som kommer, Den neste generasjonen mobilnett (6 G) ventes rundt 2030 (Forskning.no 2024) og vil øke nettverkskapasiteten og bruksområder ytterligere.

For Nav vil mobile nett senke de tekniske barrierene for fjernkonsultasjon og kanskje åpne nye muligheter, som for eksempel å tilby arbeidsforberedende trening gjennom virtuell virkelighet (VR). På hjelpemiddelområdet kan utstyr koblet til nettet gi muligheter for å planlegge vedlikehold og forstå bruksmønster. Dette skaper også nye muligheter for samhandling med kommunene og en effektivisering av hjelpemiddelforvaltningen. En slik utvikling reiser samtidig nye etiske dilemmaer og utnyttelse av mulighetene vil kreve en ansvarlig tilnærming i tråd med rettslige rammer, og tett samarbeid med berørte parter for å tilpasse nødvendige prosesser.

Allment utstyr erstatter hjelpemidler

Enklere hjelpemidler til dagligliv og spesialtilbehør vil gradvis erstattes av allment tilgjengelig teknologi og utstyr (se også kapittel 11 Politiske trender).

Vanlige hodetelefoner (*hearables*) kan for eksempel kompensere for hørselstap til en viss grad. Dette kan redusere behovet for høreapparater, selv om de fremdeles vil være nødvendige ved større hørselstap og i krevende lyttemiljøer som barnehage, skole, utdanning og arbeidsliv. På den annen side kan etterspørselen også øke fordi det blir enklere å teste egen hørsel og fordi aksepten for teknologi som kompenserer for hørselstap øker. Til tross for at forskning viser en viss bedring i hørselen i Norge, kan faktorer som en aldrende befolkning og medisinske funn som kobler hørselstap til demens bidra til å øke etterspørselen.

9 Økonomiske levekår

Kapittelsammendrag: Innvandring, integrering og økonomisk utvikling viktigst for behovet for sosiale tjenester

De viktigste faktorene som vil påvirke økonomiske levekår og behovet for sosialhjelp fram mot 2035 er:

- **Gjeldsgrad og renteutgifter**: Husholdningenes høye gjeld og renteutgifter gjør dem økonomisk sårbare.
- **Økonomisk vekst og realinntektsutvikling**: Lav økonomisk vekst, stagnasjon i realinntekter og høye renter kan øke behovet for supplerende sosialhjelp, spesielt blant trygdemottakere.
- **Arbeidsledighet**: En markant økning i arbeidsledighet kan føre til at flere husholdninger ikke klarer å betjene gjeld, noe som øker etterspørselen etter sosialhjelp. Mangelen på arbeidskraft taler for at et slikt scenario er lite sannsynlig.
- **Tilstrømming av flyktninger og integrering**: Høye ankomsttall av flyktninger har gitt en sterk vekst i antall sosialhjelpsmottakere. Flyktninger har høyere behov for sosialhjelp enn den øvrige befolkningen i flere år etter ankomst, og alle flyktningene fra Ukraina som allerede er kommet vil bidra til å holde antall sosialhjelpsmottakere på et høyt nivå i de neste 4–5 årene. Økt sysselsetting blant ukrainere vil være viktig for å redusere behovet for sosialhjelp.

Utviklingen i husholdningenes økonomi

Siden midten av 1990-tallet har norske husholdninger hatt realinntektsvekst, noe som har redusert andelen som rapporterer om trang økonomi. Etter 2022 har imidlertid prisvekst og renteøkninger medført at flere husholdninger opplever økonomisk press. Selv om dette ikke umiddelbart gir økt sosialhjelpsbehov, kan en vedvarende situasjon med høye renter og svak inntektsvekst øke andelen med supplerende sosialhjelp.

Flyktninger og sosialhjelp

Antallet flyktninger har stor påvirkning på behovet for sosialhjelp. Siden 2022 har tilstrømningen av flyktninger fra Ukraina gitt en betydelig økning i antallet sosialhjelpsmottakere. Mange av disse vil fortsatt ha behov for sosialhjelp i flere år.

Lav sysselsetting blant innvandrere fra Afrika og Asia har ført til langvarig lavinntekt i flere husholdninger. Innvandrere fra disse verdensdelene utgjør nå flertallet av sosialhjelpsmottakerne. Samtidig har etterkommerne av innvandrere en noe høyere sysselsettingsandel, men fortsatt lavere enn den øvrige befolkningen.

Demografiske endringer og sosialhjelp

Pensjonister er den gruppen som i minst grad rapporterer om trang økonomi, og de har hatt den beste realinntektsutviklingen siden 1996. Andelen sosialhjelpsmottakere blant pensjonister er svært lav, og økningen i andelen eldre i befolkningen vil derfor isolert sett redusere behovet for sosialhjelp.

Barnefattigdom og politikkutvikling

Den langsiktige trenden med en økende andel barnefamilier med lavinntekt etter EUs definisjon, har gitt økt oppmerksomhet om barnefattigdom de siste 10–15 årene. Mye av veksten skyldes

høy innvandring, da flyktninger og familiegjenforente har lavere sysselsetting enn resten av befolkningen.

Oppmerksomheten om barnefattigdom ofte medført tiltak som gir familier flere tilgang til offentlige tjenester, som billigere barnehager og SFO. I den senere tid har vi også sett eksempler på tiltak som gir familier høyere inntekt. Barnetrygden er blitt økt i flere omganger siden 2019. Og i 2022 ble det innført en regel om at kommunene ikke lengre har lov å regne med barnetrygden som inntekt når de utmåler sosialhjelp. Begge disse endringene har bidratt til å gi barnefamilier som mottar sosialhjelp en økt realinntekt.

En regjeringsoppnevnt ekspertgruppe foreslo nylig å øke barnetrygden betydelig og samtidig skattlegge den. Forslaget vil kunne redusere behovet for sosialhjelp, men samtidig svekke arbeidsinsentivene noe for lavinntektsfamilier. Forslaget har foreløpig fått begrenset politisk støtte.

Boligmarkedet og husholdningenes sårbarhet

Boligprisene har steget langt mer enn lønninger og konsumprisindeksen, og mange husholdninger har høy gjeldsgrad og flytende rente. Dette har gjort husholdningene mer sårbare for renteøkninger og inntektsbortfall, spesielt blant barnefamilier. Likevel har de fleste hittil klart å håndtere økte utgifter, delvis på grunn av lav arbeidsledighet.

Dersom arbeidsledigheten skulle øke betydelig, eller rentene stiger ytterligere, vil dette kunne øke etterspørselen etter sosialhjelp. Det vil særlig ramme husholdninger med høy gjeldsgrad og liten økonomisk buffer, eller husholdninger som får redusert inntekt på grunn av arbeidsledighet eller langvarig sykdom.

Sosialhjelpstrender de siste årene

Andelen som mottok sosialhjelp falt mellom 2018 og 2021, tross tidvis høy arbeidsledighet under koronapandemien. I 2022–2024 medførte ankomsten av ukrainske flyktninger en kraftig vekst i sosialhjelpsmottakere. Det har også vært en viss økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant personer som mottar statlige trygdeytelser, og som kan knyttes til prisvekst og økte renteutgifter. Denne andelen med supplerende sosialhjelp forventes å øke i 2024 og 2025.

Samtidig har andelen norskfødte sosialhjelpsmottakere, spesielt blant unge voksne (18–29 år), hatt en nedadgående trend i en lengre periode. Trenden snudde i 2023, men andelen norskfødte mottakere av sosialhjelp er fortsatt lavere enn i årene før pandemien. Innvandrere, og spesielt de fra Asia og Afrika, har utgjort en stadig større andel av mottakerne siden 2016.

9.2 Innledning

Levekår brukes gjerne med en vid definisjon som omfatter flere ulike aspekter av folks liv. I dette kapittelet vil vi avgrense levekår til å omhandle økonomiske forhold i norske husholdninger. Nav forvalter lov om sosiale tjenester, som er samfunnets siste sikkerhetsnett. Sosiale tjenester skal sikre alle som oppholder seg i Norge et forsvarlig livsopphold. Begrepet forsvarlig livsopphold kan dermed sies å være etatens fattigdomsgrense.

I Norge blir EUs mål på relativ lavinntekt, EU-60, oppfattet som et slags offisielt fattigdomsmål. EU-60 er først og fremst et mål på inntektsulikhet mellom husholdninger. En svakhet med EU-60

som fattigdomsmål er at det er et rent inntektsmål som ser bort fra prisvekst og husholdningenes utgifter. EU-60 vil dermed ikke fange opp økning i fattigdom som skyldes høy prisvekst, og motsatt ikke fange opp nedgang i fattigdom som skyldes lav prisvekst. EU-60 er likevel et mål som er relevant for omverdensanalysen, fordi det har fått stort gjennomslag som et fattigdomsmål i norsk politikk. Det påvirker den politiske debatten om fattigdom og diskusjonen om tiltak mot fattigdom.

Definisjoner

Inntekt etter skatt

Inntektsbegrepet omfatter summen av husholdningens registrerte inntekter etter skatt. Dette inkluderer alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, som for eksempel pensjoner, trygder og bostøtte.

EU-60

EU-60 er et mål på lavinntekt definert som å ha inntekt under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten, justert for hvor mange voksne og barn som inngår i husholdningen. Befolkningens medianinntekt er den inntekten som er midterst i fordelingen, dersom en rangerer alle norske husholdningers inntekter fra lavest til høyest. En egen ekvivalensskala benyttes for å beregne hvor mange forbruksenheter som inngår i husholdningen. En skiller også på årlig lavinntekt og treårig lavinntekt. Sistnevnte blir ofte kalt for «vedvarende lavinntekt», og vil si at en tilhører en husholdning med inntekt under lavinntektsmålet i tre sammenhengende år.

EU-skala og forbruksenhet

Inntekt måles på husholdningsnivå. Det innebærer at en person som har 0 i personinntekt, likevel ikke har lavinntekt hvis ektefelle eller samboer har høy nok inntekt. I EUs skala vektes første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på to voksne og to barn beregnes da til 2,1 forbruksenheter. Dette betyr at husholdningen ifølge EUs skala trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn en enslig, for å oppnå samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger.

Ifølge rundskrivet til lov om sosiale tjenester skal stønaden som utbetales være tilstrekkelig til å ha en «levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av». Livsoppholdsbegrepet er derfor et dynamisk begrep. Hvilken inntekt som kreves for å oppnå et forsvarlig livsopphold er operasjonalisert i de statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad. Her er det egne satser for enslige, par og for barn i tre aldersgrupper. En husholdning som består av et par med ett barn på 0–5 år har en veiledende sats på omtrent 17 000 kroner i måneden. Det skal dekke utgifter til grunnleggende behov som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler, samt at det skal ta hensyn til fritid og sosiale behov. Bolig, strøm, oppvarming, innboforsikring, innbo og utstyr inngår også i livsoppholdet, men er ikke inkludert i de nevnte satsene. Dette fordi slike utgifter varierer mye.

De veiledende satsene justeres hvert år ut fra veksten i konsumprisen. Mange kommuner oppgir at de følger de statlige veiledende satsene.

Økonomisk trygghet, og å ha god nok økonomi til et tilfredsstillende forbruk er to ulike sentrale faktorer som påvirker folks økonomiske levekår. Vi vil fokusere på to hovedaspekter ved husholdningenes økonomi:

1. forholdet mellom utgifter og inntekter
2. husholdningenes konsum og materielle mangler

Husholdninger med utgifter som overstiger eller er nær inntektene, kan ofte oppleve at økonomien er trang. Dette kan påvirke deres evne til å håndtere uforutsette utgifter og opprettholde en stabil økonomisk situasjon. Hvis det medfører større økonomiske problemer, kan det føre til et betydelig stress for husholdningens medlemmer. Husholdningenes konsum og hvilke goder de ikke har råd til å konsumere et gir et bilde av levestandard og muligheten til å delta i aktiviteter.

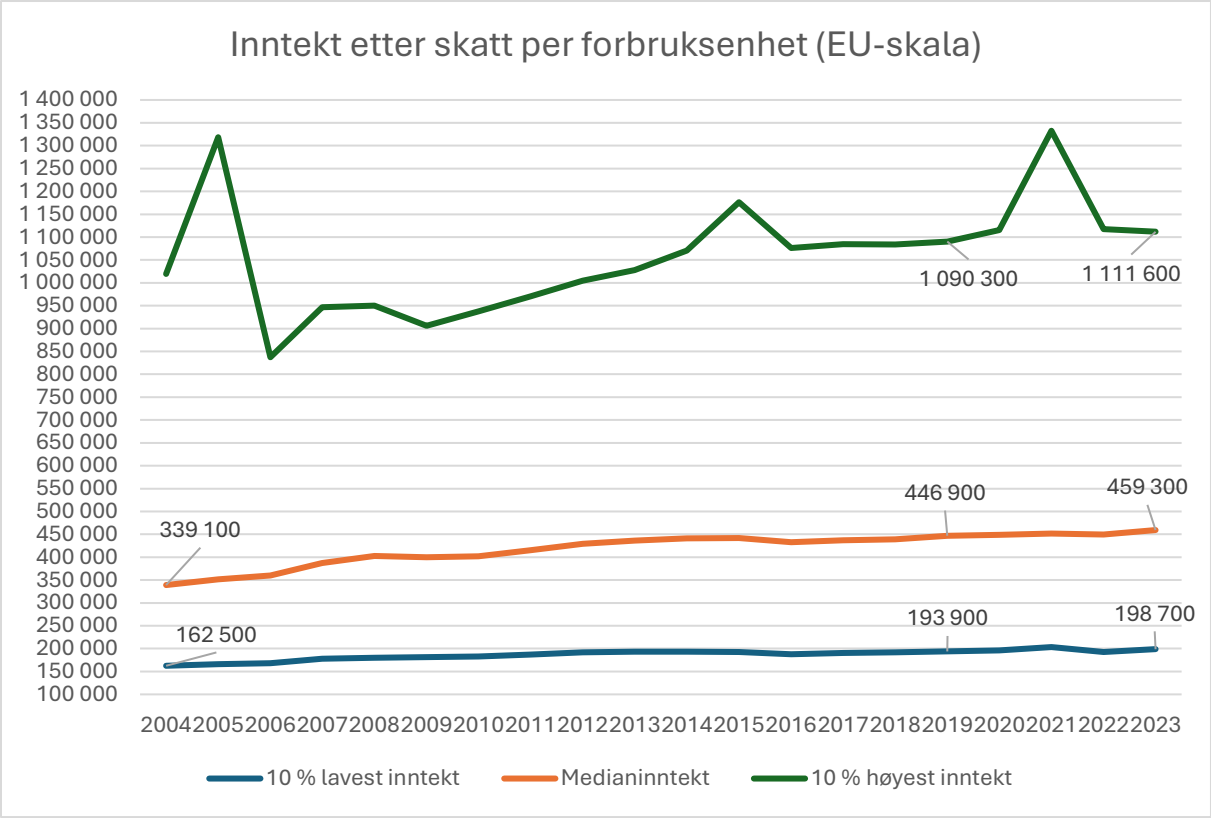
Sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett, og kan regnes som en indikator på hvor mange som ikke klarer å oppnå et forsvarlig livsopphold med inntekt fra arbeid, folketrygdytelser eller andre typer velferdsordninger som statlig bostøtte eller overgangsstønad. Vi vil beskrive utviklingen i andelen sosialhjelpsmottakere, og se dette i sammenheng med den økonomiske utviklingen i samfunnet.

9.3 Stor vekst i realinntekten til husholdningene på lang sikt - stagnasjon det siste tiåret

I denne delen skal vi beskrive utviklingen i en sentral indikator for husholdningenes økonomi, realinntekt. Realinntekt er verdien av inntekt, korrigert for prisutviklingen og justert for husholdningssammensetningen med EUs forbruksvekter (se faktaboks). Realinntekten er en indikator på den mengden varer og tjenester en husholdning kan kjøpe for inntekten. Inntekt er et videre begrep enn lønn (se faktaboks).

Realinntektsvekst – altså økningen i inntekt justert for prisvekst (inflasjon) – er en viktig faktor for økonomisk trygghet. Dersom inntekten fra lønn eller statlige trygdeytelser vokser raskere enn prisene, øker husholdningenes kjøpekraft. Dette vil i utgangspunktet redusere behovet for økonomisk sosialhjelp. Omvendt, hvis prisene øker raskere enn inntekten, svekkes kjøpekraften, noe som kan føre til at flere får økonomiske problemer og trenger supplerende sosialhjelp.

Figur 9.1. Årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet i faste 2023-priser. For de 10 prosent med lavest inntekt, medianinntekt og de 10 prosent med høyest inntekt.



Kilde: SSB

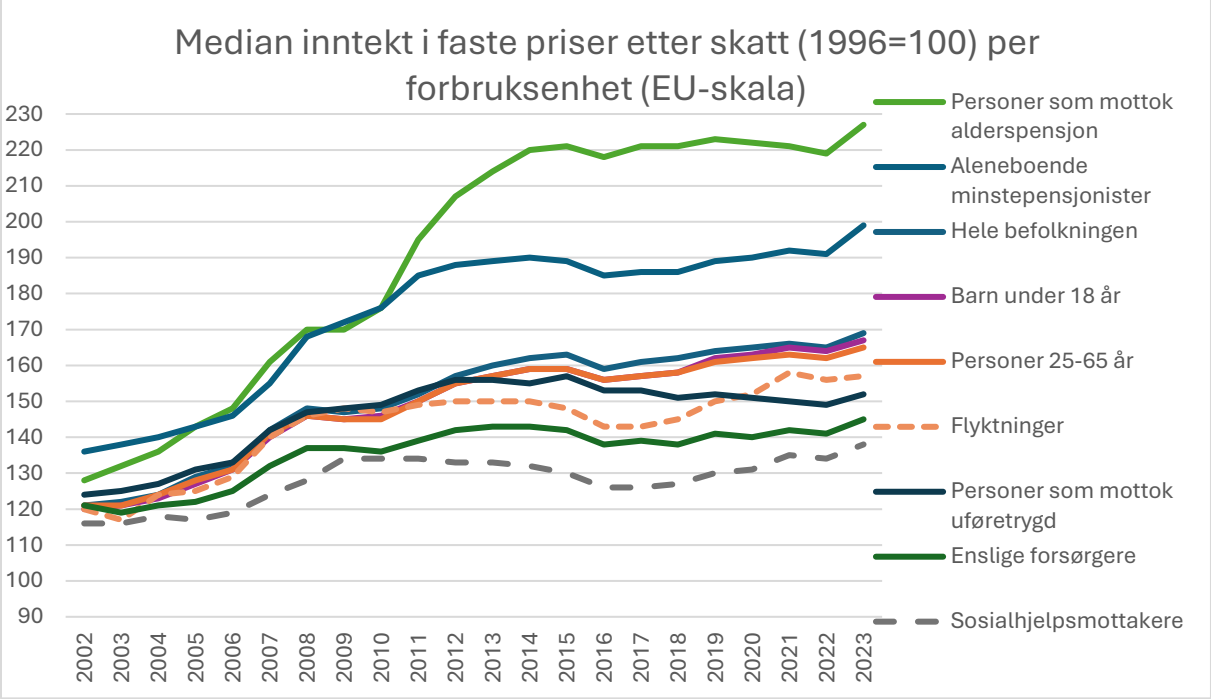
Siden 2004 har realinntekten økt for både medianhusholdningen, for de 10 prosentene husholdninger med lavest inntekt og for de 10 prosentene med høyest inntekt. Ifølge dette målet kan altså alle husholdninger kjøpe mer varer og tjenester for inntekten i 2023 enn i 2004. Dette gjelder også husholdningene med lavest inntekt. De med høyest inntekt blir påvirket av endringer i skatteregler, noe som gir store utslag for inntekten i enkeltår.

Hvis vi konsentrerer oss om medianhusholdningen og husholdningene med lavest inntekt, ser vi at realinntekten økte betydelig fra 2004 til omtrent 2013. Deretter har realinntekten stagnert. I 2022 var det en liten nedgang i realinntekten fordi prisveksten var høy og høyere enn lønnsveksten. I 2023 økte realinntekten igjen på grunn av et godt lønnsoppgjør. Fra 2004 til 2023 har medianhusholdningen fått 35 prosent høyere realinntekt, mens husholdningene med 10 prosent høyest inntekt fikk 9 prosent høyere realinntekt. Blant de 10 prosent med lavest inntekt var økningen på 22 prosent.

Alderspensjonister har størst økning i realinntekt, mottakere av trygdeytelser og sosialhjelp minst

Når inntekten fordeles per forbruksenhet, tas det hensyn til at en husholdning med flere medlemmer trenger større inntekt for å oppnå samme levestandard. Når en beskriver utviklingen over lang tid, er det ikke samme gruppe personer en undersøker. For eksempel er alderspensjonister eller innvandrere i 2023 en annerledes gruppe enn i 2002. Mye av økningen i realinntekten til pensjonistene skyldes at det over tid har blitt en gruppe pensjonister med høyere pensjonsopptjening fra arbeidslivet, ikke at pensjonene i seg selv har blitt så mye høyere.

Figur 9.2. Median inntekt i faste priser etter skatt (1996=100) per forbruksenhet (EU-skala). For kategorier av trygdemottakere gjelder følgende: personer som bor i husholdninger hvor hovedinntektstaker mottok trygd/sosialhjelp i løpet av året.



Kilde: SSB (tabell 05129)

Merk at alle de ulike kategoriene i Figur 9.2 er knyttet til husholdningens hovedinntektstaker. Hovedinntektstaker er den i husholdningen som har fått registrert høyest samlet inntekt blant inntektstakerne i husholdningen. Figuren viser altså ikke realinntektsutviklingen blant alle mottakere av for eksempel arbeidsavklaringspenger, men for en underkategori av alle husholdninger der den som har høyeste inntekt i husholdningen mottar arbeidsavklaringspenger. Alle gruppene som er målt her har fått betydelig økt realinntekt fra 2002 til omtrent 2010. For mange fortsatte realinntekten å øke fram til omtrent 2014, for deretter å flate ut. De gruppene som har fått klart størst økning i realinntekten i perioden er alderspensjonister, med en økning på 120 prosent, og aleneboende minstepensjonister[7] med en økning på cirka 90 prosent. Den positive utviklingen blant alderspensjonister skyldes langt på vei at de nye generasjonene alderspensjonister har et høyere pensjonsopptjening enn tidligere generasjoner, noe som gir økte pensjonsutbetalinger. Den positive utviklingen blant enslige minstepensjonister kan derimot forklares med politiske vedtak der satsene for minstepensjon har blitt satt opp flere ganger. Gruppene med svakest realinntektsutvikling er husholdninger med sosialhjelpsmottakere som hovedinntektstaker, samt enslige forsørgere. Den senere tiden har det vært en realinntektsnedgang for husholdninger der hovedinntektstaker mottar uføretrygd, noe som trolig skyldes endret sammensetning av gruppen.

Det siste tiåret, fra 2013 til 2022, har det vært stagnasjon i realinntekten per forbruksenhet for samtlige grupper. Selv med en stagnasjon i realinntekten det siste tiåret, er det viktig å ha med seg at husholdningene samlet sett har vært gjennom en periode med sterk realinntektsvekst på

[7] Aleneboende med minste alderspensjonsnivå, aleneboende uføretrygdede med minsteytelse, samt aleneboende med andre typer minsteytelse fra folketrygden.

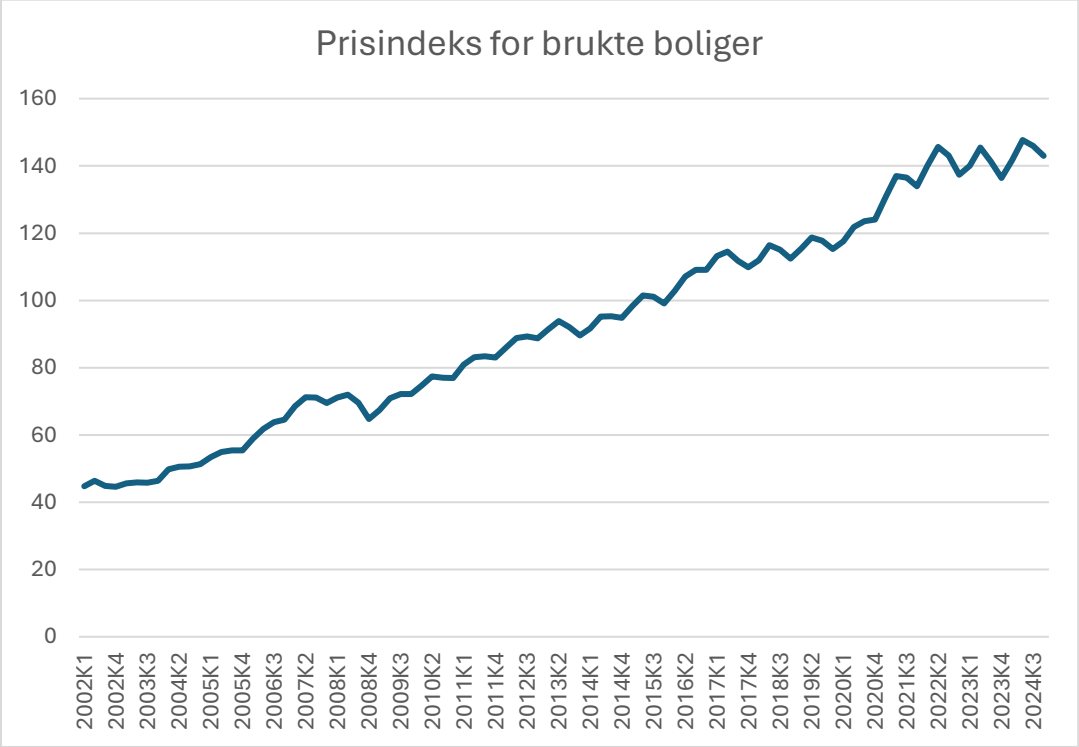
lengre sikt. Den norske medianhusholdningen hadde en høy realinntekt 2002, og realinntekten har altså økt betydelig siden den gang. Denne historiske konteksten har betydning for å forstå hvordan utviklingen framover kan tenkes å påvirke Nav. Selv med en viss nedgang i realinntekten til husholdningene vil realinntekten for de fleste husholdninger være på et høyt nivå i historisk perspektiv.

I 2023 var det et særskilt godt trygdeoppgjør og lønnsoppgjør. Samtlige grupper i figuren fikk da en realinntektsvekst. Vi ser at både alderspensjonister generelt, og aleneboende minstepensjonister, var de to gruppene med klart høyest realinntektsvekst i 2023.

9.4 Boligprisvekst og gjeldsgrad

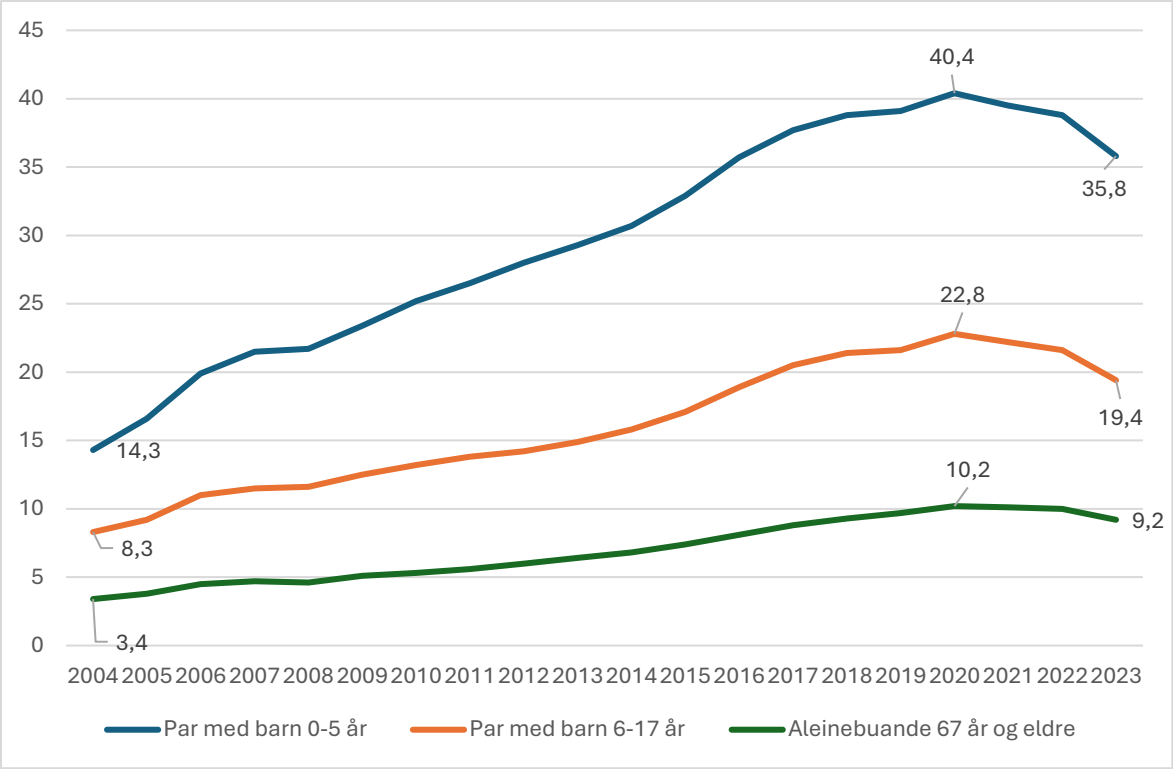
Fra 2002 til 2024 økte konsumprisen med 70 prosent. Som vist har lønningene økt mer enn prisveksten, og når en legger konsumprisindeksen til grunn har folk flest fått mer å rutte med, inkludert de med lav inntekt. Men dette er bare halve fortellingen om husholdningenes økonomi (Kristiansen 2024).

Figur 9.3. Prisindeks for brukte boliger 1. kvartal 2002 til 4. kvartal 2024 (2015=100).



Kilde: SSB (tabell 07221)

Figur 9.4. Andelen husholdninger som har en gjeld på minst 3 ganger husholdningens inntekt eller mer. Prosent.



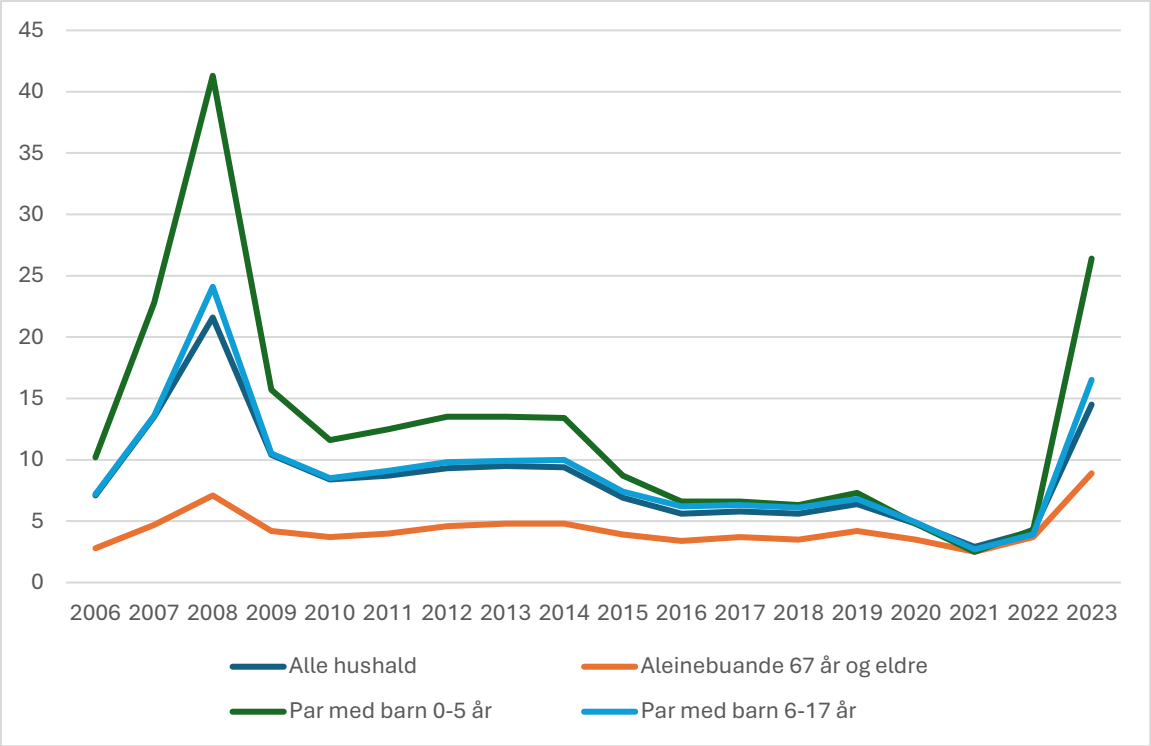
Kilde: SSB (tabell 06468)

Norge skiller seg ut som et land med høy andel som eier egen bolig, og relativt få som leier. I 2024 var det 77 prosent av alle husholdninger som eide egen bolig, og denne andelen har holdt seg ganske stabil det siste tiåret. Samtidig har boligprisene økt med 221 prosent i perioden, og langt mer enn KPI. Husholdningenes gjennomsnittlige gjeldsgrad har økt i takt med de økende boligprisene, og den vanlige husholdningen fått stadig høyere gjeld i forhold til inntekten (Figur 9.4).

Figur 9.4 viser andelen husholdninger med gjeld som er minst 3 ganger så høy som husholdningsinntekten, heretter kalt høy gjeldsgrad. Andelen med høy gjeldsgrad økte kraftig i perioden fra 2004 til en topp i 2020. Par med minste barn i barnehagealder har klart høyest gjeldsgrad av de inkluderte husholdningstypene, noe som i hovedsak kan forklares av at de nylig har kjøpt bolig og derfor nylig har tatt opp høyt lån, samt at de også har noe lavere lønnsinntekt. For denne gruppen ble andelen med høy gjeldsgrad nesten tredoblet, fra 14 prosent i 2004 til 40 prosent i 2020. Andelen med høy gjeldsgrad har avtatt noe siden toppen i 2020.

De fleste norske låntakere velger flytende rente, og renteøkninger medfører dermed umiddelbart en økning i husholdningenes utgifter. Norges Bank økte styringsrenten i flere omganger fra 2021 til 2024 til dagens nivå på 4,5 prosent. Det er den høyeste styringsrenten siden finanskriseåret 2008 da den var på 5,3 prosent. Høy gjeldsgrad og høye boliglånsrenter har medført at husholdningene nå har de høyeste renteutgiftene i forhold til inntekten siden finanskrisen i 2008. I 2023 hadde 26 prosent av alle par med små barn renteutgifter som utgjorde minst 15 prosent av samlet inntekt. Boliglånsrenten var 1 prosent høyere i 2024 enn 2023, og andelen med høye renteutgifter i 2024 vil trolig nærme seg nivået under finanskrisen i 2008.

Figur 9.5. Andelen med renteutgifter på minst 15 prosent av samlet husholdningsinntekt for ulike grupper. Prosent

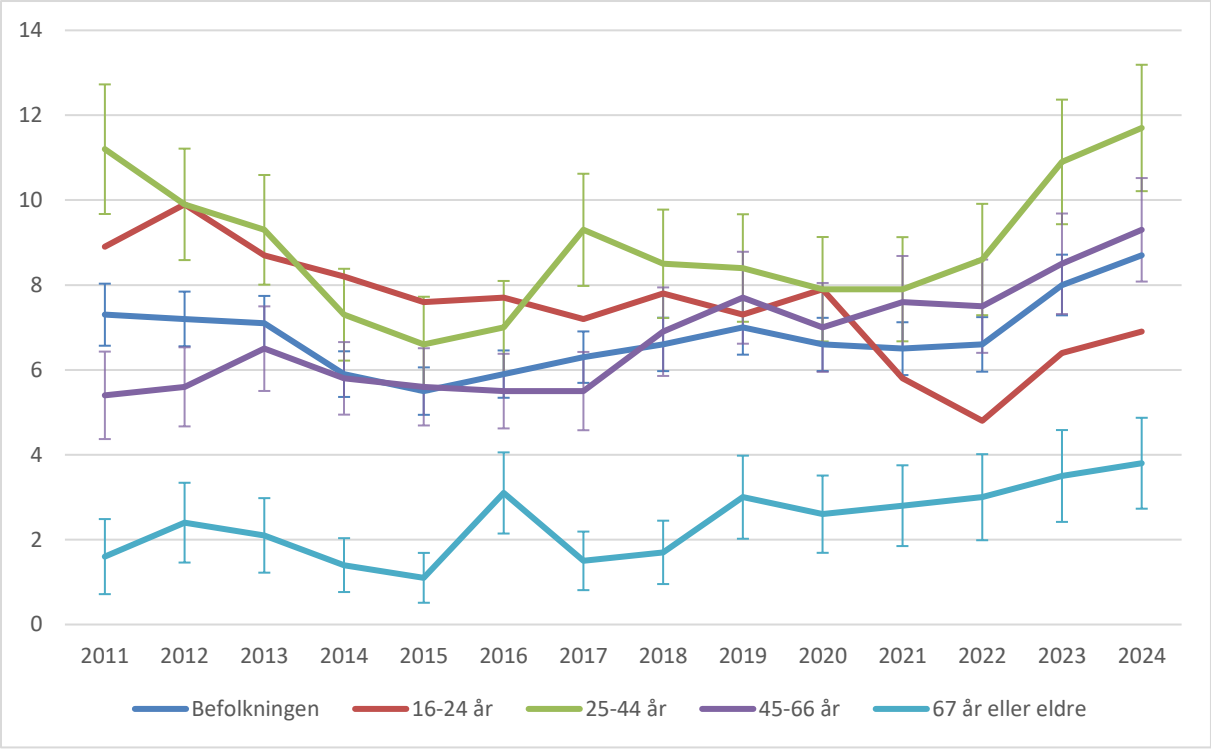


Kilde: SSB

9.5 Trang økonomi og økonomiske problemer

Selv om husholdningenes realinntekt har økt, betyr ikke det nødvendigvis at husholdningene har fått en mer romslig økonomi. Kulturelle og teknologiske endringer kan innebære endringer i hva som regnes som nødvendige materielle goder. Det kan gjøre at husholdninger flest må ha et høyere forbruk for å oppnå en gjengs levestandard. For eksempel har fremveksten av internett og digitaliseringen av samfunnet medført at tilgang til bredbånd og pc og mobil nå er blitt et nødvendig gode, og utgifter til mobil og bredbånd kan nå regnes som nødvendig. Men den viktigste grunnen til at vi kan forvente et avvik er at utgifter til å eie egen bolig ikke inngår i konsumprisindeksen (KPI). KPI fanger bare i begrenset grad opp hvordan økte boligpriser og økte renter påvirker husholdningenes utgifter. Det medfører at KPI kan gi et noe skjevt bilde av husholdningenes økonomi når rentene øker mye, og når boligprisveksten er betydelig høyere enn den generelle prisveksten.

Figur 9.6. Andelen som rapporterer om at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes med husholdningens inntekt. 95 prosent feilmargin tegnet inn. Etter alder. Prosent av befolkningen. 95 % konfidensintervall.



Kilde: SSB (tabell 12123)

I hele perioden er det en viss andel på 6–8 prosent av befolkningen som rapporterer om at de har trang økonomi – det vil si at de svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes med inntekten de har. Det er blant folk i pensjonsalder det er klart færrest med trang økonomi – andelen har ligget på mellom 2 og 3 prosent i hele perioden. Blant folk i pensjonsalder ser vi en viss økning i andelen med trang økonomi siden rentene begynte å stige i 2022, men økningen er mindre enn for befolkningen i yrkesaktiv alder. Dette kan forklares med at folk i pensjonsalder har lave utgifter på grunn av blant annet lite gjeld, og at gruppen ikke har hjemmeboende barn, og dermed i mindre grad påvirkes av de økte matvareprisene.

Det er i aldersgruppen 25–44 år at flest rapporterer om trang økonomi. Det er også i denne aldersgruppen vi ser en klar økning i andelen som rapporterer om trang økonomi i 2023 og 2024 – fra 8 prosent i 2021 til 12 prosent i 2024. Dette er den høyeste andelen siden rett etter finanskrisen i 2011.Trolig har også flere av de som rapporterte om trang økonomi før renteøkningene begynte, nå fått det enda trangere økonomisk.

Det er i aldersgruppen 25–44 år at vi finner de fleste som er i etableringsfasen, og som ofte har høy boliggjeld og utgifter til hjemmeboende barn. Det er særlig denne gruppen som vil være økonomisk utsatt hvis rentene eller gjeldsbelastningen fortsetter å øke. Tallene er fra første halvår 2024, og inkluderer dermed perioden etter at toppen på styringsrenten ble nådd i desember 2023.

I perioden framover kan dette medføre økt antall henvendelser til Nav-kontorene fra nylig etablerte barnefamilier som sliter med å klare økonomisk på grunn av utgifter til store boliglån. Disse får ikke nødvendigvis innvilget sosialhjelp. Som en illustrasjon: Da saksbehandlere ved Nav Asker ble intervjuet om dette i andre halvår 2023, sa de blant annet: «*Det som er en litt ny brukergruppe for oss, er folk som eier egen bolig, dyre boliger også, som er i jobb og i utgangspunktet har klart seg.*» (Kalstø og Nicolaisen 2024). De forteller videre at flere av disse

ikke kvalifiserer til sosialhjelp fordi de har gode inntekter. «*Når vi avslår sosialhjelp, så er vi opptatt av å gi informasjon om hva de kan ha rett på og da er økonomisk veiledning en del av det.*» Det er altså mulig at flere Nav-kontor vil få økt pågang fra en ny gruppe som kanskje ikke vil kvalifisere til sosialhjelp, og der Nav i stedet må anstrenge seg for å tilby god økonomisk rådgivning.

Forskjellen mellom aldersgruppene er nok i stor grad en livsløpseffekt. Det er ikke uvanlig å ha anstrengt økonomi i etableringsfasen, med stort boliglån og ofte litt lavere inntekt i starten av yrkeskarrieren.

Levekårsundersøkelsen og vekter

Datainnsamlingen er mellom januar og juni hvert år, og det blir blant annet spurt om følgende:

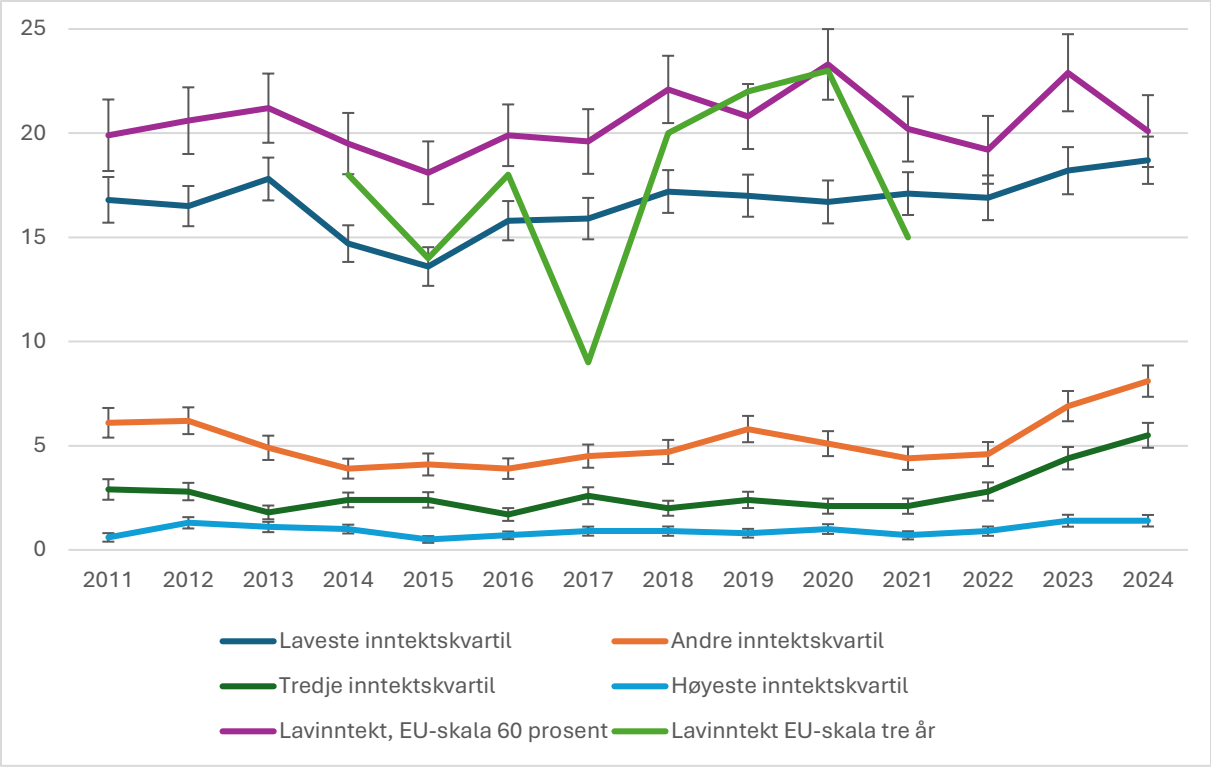
«Tenk på den samlede inntekten til alle i husholdningen. Hvor lett eller vanskelig er det for dere å få endene til å møtes med denne inntekten?»

Respondentene kan velge mellom seks svaralternativ, fra svært vanskelig til svært lett. I figuren har vi med de som har svart at det er svært vanskelig eller vanskelig å få endene til å møtes.

«I Levekårsundersøkelsen vekter man tallene for å justere for skjevheter i hvem som deltar i undersøkelsen. Fra 2021 er det laget ny vekt. Den nye vekten skal sikre at grupper der en mindre andel svarer på undersøkelsen (for eksempel lavinntektshusholdninger og innvandrere) blir riktig representert i de nasjonale tallene. For at tall for tidligere årganger skal bli sammenliknbare har SSB også publisert tidligere årganger med den nye vekten. Den nye vekten er dokumentert i Dalen og Pettersen (2021).

Den nye vektemetoden fører generelt til at andelen med fattigdomsproblemer i befolkningen øker noe. For eksempel er andelen som mangler minst ett materielt gode i 2021 14,8 prosent med gammel vekt mot 16,1 prosent med ny vekt. Andelen som mangler minst ett sosialt gode har økt fra 10 til 11 prosent og andelen som har minst ett betalingsproblem har økt fra 5,5 til 5,9 prosent.» (With 2022).

Figur 9.7. Andelen som rapporterer om at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes med husholdningens inntekt. 95 prosent feilmargin tegnet inn. Etter inntektskvartil, og etter lavinntekt EU-60 i ett år og i tre år. Prosent av befolkningen.



Kilde: SSB (tabell 12128)

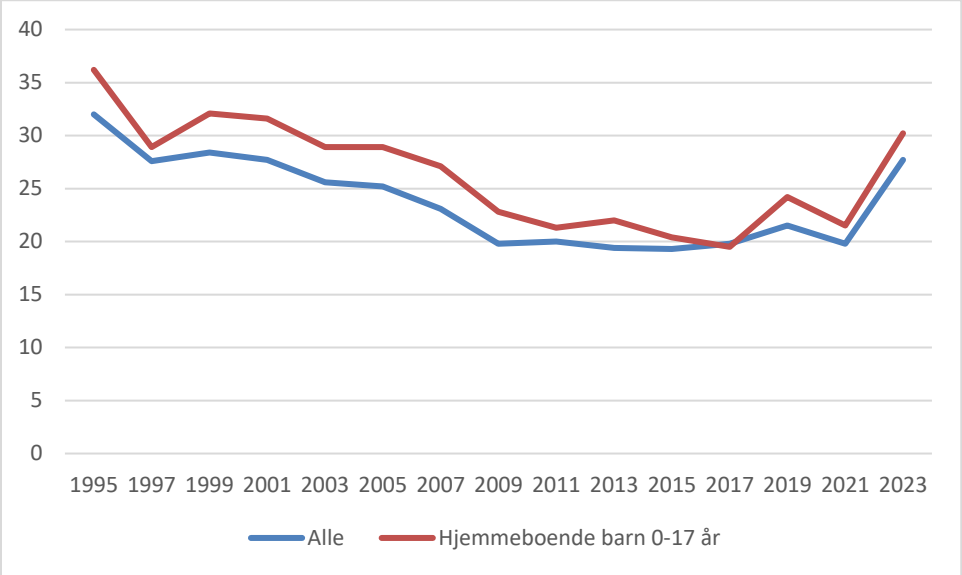
I denne figuren er utvalget sortert etter inntekt og delt inn i fire like store grupper, fra de 25 prosent med laveste inntekt (laveste inntektskvartil) til de 25 prosent med høyest inntekt (høyeste inntektskvartil).

Som forventet er det en sterk sammenheng mellom inntekt og andelen som rapporterer om trang økonomi. Husholdningene i den laveste inntektskvartilen skiller seg ut med en relativt høy andel på 16–17 prosent med trang økonomi. Snevrer vi gruppen inn til de med lavinntekt etter EU-60, er det rundt 20 prosent som rapporterer om trang økonomi. Denne gruppen utgjorde omtrent de 11 prosent av husholdningene med aller lavest inntekt i 2023 justert for husholdningssammensetning (se faktaboks). Snevrer vi det ytterligere inn til gruppen som hadde lavinntekt sammenhengende i minst tre år, ser derimot andelen som rapporterer om trang økonomi ut til å bli litt lavere igjen. Det kan indikere at gruppen med mer stabil lav inntekt over tid har lykkes i å tilpasse utgiftene til inntektene, og dermed noe oftere klarer seg greit med den inntekten de har. Det er få i denne gruppen i utvalget, og usikkerheten er dermed stor, noe som forklarer de store variasjonene i andelen som rapporterer om trang økonomi fra år til år. Snur vi på det, kan vi påpeke at også i den tidelen av husholdninger med lavest inntekt i Norge er det et flertall på 80 prosent som ikke rapporterer om trang økonomi. Andelen med trang økonomi er uansett langt lavere i de andre gruppene, og i den øverste inntektskvartilen er det nesten ingen som har trang økonomi.

I 2023 og 2024 var det en klar økning i andelen som rapporterer at de har trang økonomi, og i relativ forstand er økningen klart størst blant gruppene med middels god inntekt, de i andre og tredje inntektskvartil. Dette på tross av at det var en bra realinntektsvekst for husholdningene i 2023. Det skyldes trolig at det er disse gruppene som har størst lån, og som dermed merker renteøkningen sterkest. Blant de 25 prosentene av befolkningen med lavest inntekt er det

derimot bare en svak økning i andelen med trang økonomi i 2023, og blant de med lavinntekt etter EU-60 ser det ikke ut til andelen med trang økonomi har økt i det hele tatt de to siste årene.

Figur 9.8. Andelen som rapporterer at de egentlig trenger mer penger for å kunne leve et tilfredsstillende liv. Alle og respondenter med hjemmeboende barn 0-17 år.

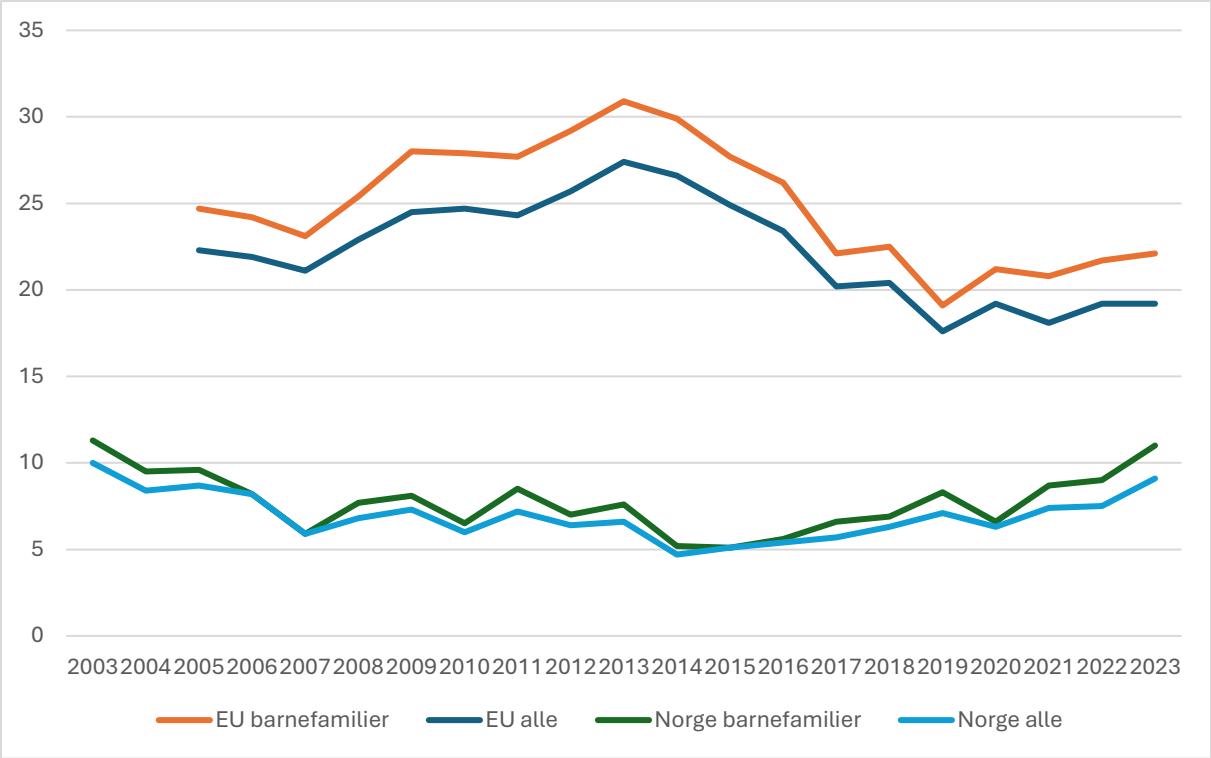


Kilde: Ipsos Norsk Monitor (Ipsos 2024)

I Norsk Monitor (Ipsos 2024) er det stilt samme spørsmål om egen økonomiske situasjon tilbake til 1995. Den viser en positiv utvikling i husholdningenes økonomi over tid som sammenfaller med den registerbaserte realinntektsutviklingen i samme periode. På tross av at inntektsforskjellene har økt svakt i samme periode, ser det ut til at realinntekstutviklingen er viktigere for folk, og at den har bidratt til økt tilfredshet med egen økonomi. Det skal imidlertid påpekes at økningen i inntektsforskjeller har vært liten i perioden, og at Norge er det OECD-landet med minst inntektsforskjeller (Salvanes 2017). Den positive trenden stoppet rundt 2010, og etter det har antallet som ikke er tilfreds med egen økonomi holdt seg stabil. På dette målet kan det se ut som prisvekst og renteøkninger i 2022 og 2023 har hatt enda større påvirkning, og andelen som sier at de trenger mer penger gjorde et klart hopp i 2023. Vi må tilbake til starten av 2000-tallet for å finne en like høy andel som sier at de trenger mer penger for å leve et tilfredsstillende liv.

9.6 Mindre andel med stram økonomi i Norge enn i EU

Figur 9.9 Andelen som rapporterer at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes med husholdningens inntekt i EU-land (19 land) og i Norge. Hele befolkningen og personer som forsørger barn under 18 år. Prosent av befolkningen.



Kilde: Eurostat

I Norge er det omtrent like mange barnefamilier som i befolkningen generelt som rapporterer om stram økonomi. I perioden fra 2003 til 2023 har det vært en viss nedgang i andelen som rapporterer om dette – fra rundt 10 prosent med trang økonomi i starten av perioden, til 5–7 prosent i perioden fra 2014–2018. Her ser vi en økning fra 2021, men det skyldes delvis et brudd i tidsserien (se faktaboks). Men økningen i 2023 er reell, og den skyldes prisveksten og de økte renteutgiftene. Dette ser ut til å ha gitt større utslag for privatøkonomien i Norge enn i EU generelt. Det kan videre se ut som andelen barnefamilier med trang økonomi har økt litt mer enn i hele befolkningen, på tross av den økte barnetrygden.

Som nevnt har det i samme periode vært en sterk økning i andelen barnefamilier med langvarig lavinntekt i Norge, noe som ofte betegnes som økt barnefattigdom. Denne indikatoren her sier altså delvis det motsatte – at vi i perioden i hvert fall fram til 2015 – så en nedgang i andelen barnefamilier med trang økonomi. Det er videre interessant å merke seg at i 2022 og 2023 viser statistikk fra SSB for første gang på lang tid en nedgang i andelen barn med langvarig lavinntekt. I Figur 9.9 er det derimot en klar økning i andelen barnefamilier som rapporterer om trang økonomi i 2023.

Sammenlignet med EU-land er det en langt lavere andel som rapporterer om trang økonomi i Norge. I snittet av EU-land er det dessuten en noe høyere andel barnefamilier med trang økonomi, mens dette finner vi altså i liten grad i Norge. Samtidig ser vi at det i EU i en periode etter finanskrisen har vært en betydelig nedgang i antallet med trang økonomi. Det skyldes særlig en positiv økonomisk utvikling i flere østeuropeiske EU-land.

9.7 Boligpolitikk og midlertidig botilbud

Mye av økningen i andelen med dårlig råd i Norge er knyttet til høye boligpriser, og dertil høye lån og renteutgifter. Flertallet av nordmenn eier egen bolig, mens det er også er en betydelig andel

som leier bolig på det private markedet. Kommunen har et ansvar for å bidra til at den enkelte at den enkelte får mulighet for å leve og bo selvstendig (sosialtjenesteloven § 1). Sosialtjenesteloven § 15 sier at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Sosialtjenesteloven § 27 slår videre fast at kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud til de som ikke klarer det selv. Målgruppen for midlertidig botilbud er de som har havnet i en akutt situasjon uten «et sted å sove og oppholde deg det neste døgnet». Dette gjelder folk i ulike livssituasjoner, inkludert personer med rusproblemer og folk med psykiske lidelser. Dette er et viktig tilbud for å sikre en forsvarlig bolig for en mindre gruppe som havner i en akutt situasjon.

I 2020 var det omtrent 4 500 husstander som mottok et midlertidig botilbud i en viss periode i løpet av året. En fersk undersøkelse viser at det siden 2022 har vært en større vekst i antallet med midlertidig botilbud, og i 2024 hadde det økt til totalt 7 080 husstander (Hansen og Bråthen 2025).

Forfatterne av rapporten peker på flere faktorer som har bidratt til denne økningen. «Generelt skisseres et bilde hvor flere skyves ut i randsonen av boligmarkedet som følge av økt press i boligmarkedet, høye priser og økte levekostnader» (Hansen og Bråthen 2025, s. 3). Situasjonen er særlig krevende i storbyer og andre pressområder. Bosetting av et svært høyt antall ukrainske flyktninger har «forsterket utfordringene i et allerede presset boligmarked». Veksten i bruk av midlertidig bolig skjer i hovedsak i gruppen med rusproblemer og psykiske lidelser, men de ser også tegn til økning blant andre grupper, som en gruppe som primært nå har fått større økonomiske utfordringer med å bo på grunn av økte levekostnader og boutgifter.

Kalstø og Nicolaisen (2024) peker på at et presset boligmarked har medført at det er blitt vanskeligere for kommunene å skaffe permanente boliger til de som trenger det. De må derfor oftere ty til midlertidige kommunale boliger. Et eksempel er at Oslo nylig har bygd om hybelhus og et sykehjem for å dekke den økte etterspørselen etter midlertidig botilbud. Med historisk lav igangsetting av boligbygging, er det grunn til å tro at disse utfordringene vil vedvare i flere år.

I tiden frem mot 2035 vil vi peke på følgende faktorer:

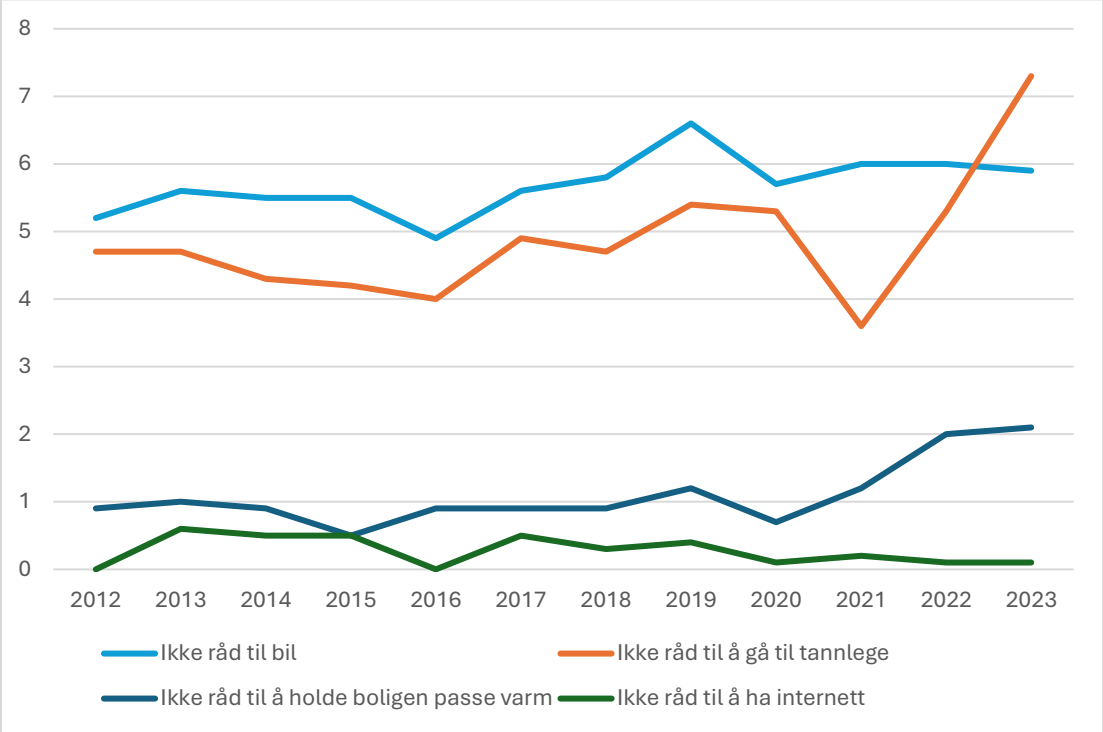
1. Det bygges for få boliger:
    a. Det har sammenheng med boligpolitikk og politiske krav til boligstandard/ENØK/tilfluktsrom
    b. Høye renter – folk har ikke råd til å kjøpe like dyre boliger som før, og etterspørselen etter nye boliger har falt drastisk
2. Press på boligmarkedet – befolkningsvekst i byene som både skyldes flyktninger og at folk flytter til byene.

Utviklingen på boligmarkedet vil altså både påvirkes av politikken som føres, av makroøkonomiske forhold og av demografiske forhold. Det er flere politiske parti som har som mål å legge til rette for økt boligbygging. Om Stortinget og regjeringen vedtar en mer aktiv boligpolitikk som faktisk medfører flere og billigere boliger er derimot usikkert. På lengre sikt vil sannsynligvis rentene bli satt ned, og det vil trolig bidra til økt boligbygging igjen, men det er usikkert om det blir tilstrekkelig til å unngå boligmangel i pressområder.

9.8 Hva innebærer det å ha dårlig råd i Norge?

Med registerdata kan vi gi en nøyaktig beskrivelse av utviklingen i realinntekt, og vi kan beskrive hvilke grupper som har lav inntekt. Slike data gir imidlertid ikke direkte informasjon om levestandarden eller de økonomiske problemene til gruppene med lav inntekt. Her skal vi bruke informasjon fra EU-SILC-surveyundersøkelsen til å beskrive hva slags viktige goder som mangler i norske husholdninger som har dårlig råd. Svakheten med disse dataene er at det er selvrapportering, og at det kan være litt uklart hva en fanger opp med disse spørsmålene.

Figur 9.10 Andelen som rapporterer at de ikke har råd til fire ulike goder. Prosent av befolkningen.



Kilde: SSB (tabell 13636)

Bilhold er dyrt, og et av de materielle godene som flest sier de ikke har råd til av de fire inkluderte i Figur 9.10. I perioden er det jevnt over 5–6 prosent av befolkningen som ikke har råd til bil. Det er likevel noe overraskende ingen økning i andelen som sier at de ikke har råd til å ha bil i 2023. I Norge har alle barn under 18 år rett til gratis tannbehandling. Det er nylig innført lavere pris for personer i alderen 18–28 år. Personer over 28 år må betale markedspris. Personer med lav inntekt kan søke om økonomisk sosialhjelp til å dekke tannlegeutgifter. Det er nokså stabilt rundt 5 prosent av befolkningen som rapporterer at de ikke har råd til å gå til tannlege fram til 2022. I 2023 stiger andelen til rett over 7 prosent, noe som kan sees i sammenheng med at folk har fått trangere økonomi. Dette er også et eksempel på hvilke utgifter folk kutter i når de får dårlig råd. Det er neppe slik at folk lar være å gå til tannlege ved et akutt tannproblem, men kanskje noen flere utsetter en dyr, men nødvendig tannbehandling.

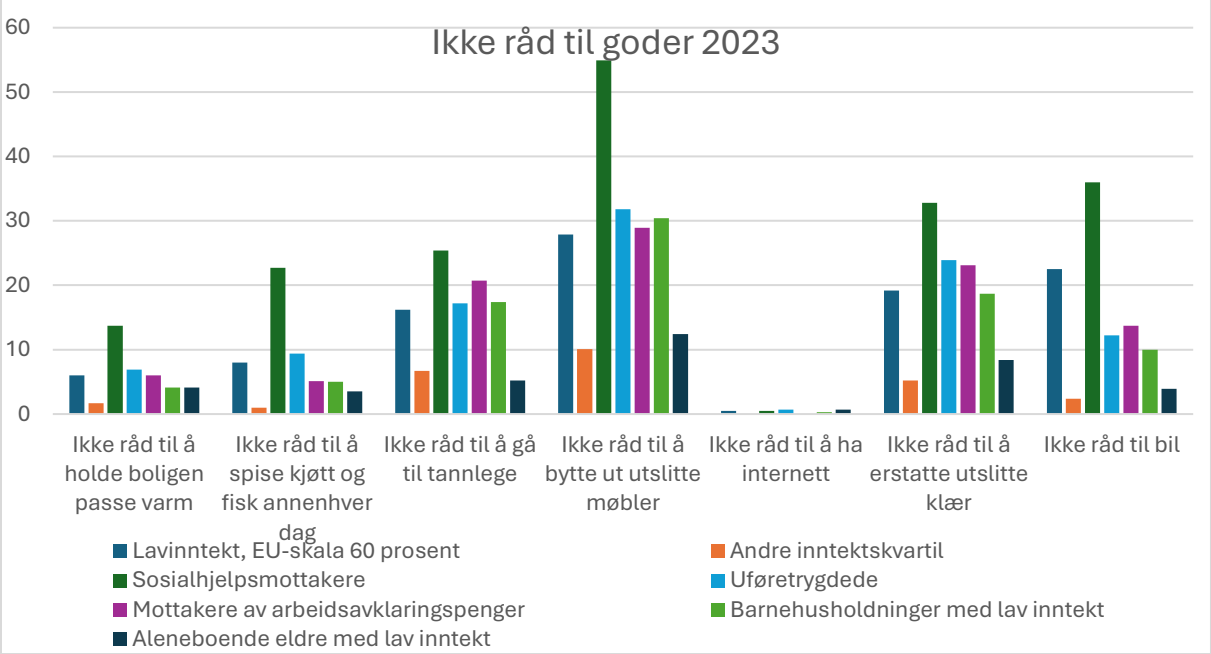
Det er langt færre som svarer at de ikke har råd til å holde boligen varm. Og enda færre, ned mot null (0,1 prosent i 2022 og 2023), svarer at de ikke har råd til internett. I praksis svarer alle i Norge at de har råd til internett-tilgang. Dette i motsetning til EU-land, der det er 2,4 prosent som sier de ikke har råd til internett, og i enkelte øst-europeiske land er det over 5 prosent[8].

[8] Se Figur fra Eurostat

Sterk økning i strømpriser fra 2022 kan ha bidratt til en merkbar økning som svarte at de ikke har råd til å holde boligen passe varm i 2022 og 2023. På dette spørsmålet er det imidlertid et brudd i tidsserien ved at før 2021 ble det kun stilt til de som svarte at det er vanskelig å få endene til å møtes. Andelen som sier at de ikke har råd til å holde boligen passe varm kan en hevde at fortsatt lav, på 2 prosent. Andelen er i hvert fall ganske lav i forhold til EU der over 9 prosent svarte at de ikke har råd i 2022. Det er med andre ord få eller ingen i Norge som mangler noen viktige goder som flere mangler i EU-land.

Det er flest mottakere av sosialhjelp som oppgir at de ikke har råd til å gå til tannlege. Gitt at denne gruppen trolig kan få dekket mesteparten av utgiftene av Nav-kontoret, kan svaret tolkes som at de ikke har råd til å betale for ekstra tannlegeutgifter med den vanlige sosialhjelpsytelsen de mottar.

Figur 9.11 Andelen som rapporterer at de ikke har råd til ulike goder i 2023. Etter trygdestatus eller etter inntekt. Prosent av befolkningen.



Kilde: SSB (tabell 12079)

I Figur 9.11 viser vi mangler av goder for ulike grupper som gjerne har lavere inntekt enn de som er i fulltidsjobb. Vi har også med en kontrollgruppe av en stor gruppe med normal inntekt i form av den fjerdedel av befolkningen med middels inntekt (rett under medianen, andre inntektskvartil).

Det er bare små forskjeller i andelene som svarer at de ikke har råd til å spise kjøtt eller fisk annenhver dag, og generelt er hovedbildet at alle grupper i Norge har råd til dette, også de med lav inntekt. Dette gjelder med unntak av sosialhjelpsmottakere der rett over 20 prosent svarer at de ikke har råd til dette. Det er imidlertid få mottakere av sosialhjelp som har svart på undersøkelsen, og tallene for denne gruppen er derfor mer usikre og vil variere mer fra år til år. Men generelt kommer gruppen med sosialhjelp dårligst ut på alle indikatorer i denne figuren, med unntak av det å ikke ha råd til internett, som alle svarer at de har råd til.

Den gruppen med lav inntekt som i minst grad rapporterer om materielle mangler, er aleneboende eldre med lav inntekt. Det gjelder for samtlige av de materielle godene.

Svarene på disse spørsmålene gjenspeiler også i noen grad prioriteringer, og hva som er helt nødvendige goder, og hva som kan nedprioriteres når en har lite penger. Blant barnehusholdninger med lav inntekt er det rundt 30 prosent som sier at de ikke har råd til å bytte ut utslitte møbler, det er 20 prosent som sier de ikke har råd til å erstatte utslitte klær, men bare 10 prosent som sier de ikke har råd til bil. Dette på tross av det å eie bil er dyrt. Det har nok sammenheng med at mange er avhengige av bil i hverdagen, for eksempel fordi de må kjøre barna til barnehage, eller kjøre til fritidsaktiviteter.

Også her finner vi at tilnærmet alle sier at de har råd til internett – det er ingen variasjon mellom gruppene. Samlet sett har et klart flertall i gruppene med lav inntekt råd til de ulike godene, men norske husholdninger med lav inntekt er i langt større grad nødt til å prioritere mellom ulike goder. Manglene på materielle goder er i en viss forstand ikke noe absolutt, og svarene viser at de som har lav inntekt må prioritere hardere mellom hvilke goder en må ta seg råd til, og hvilke man ikke kan ta seg råd til. At såpass mange som mellom 16–20 prosent i gruppene med lav inntekt svarer at de ikke har råd til å gå til tannlege selv om det er nødvendig, er bekymringsfullt. Det skal samtidig nevnes at Nav dekker medisinsk nødvendig tannbehandling for personer som mottar økonomisk sosialhjelp. En kan derfor spørre seg om denne ordningen er godt nok kjent for den aktuelle målgruppen.

9.9 Blir det flere sosialhjelpsmottakere med høy rente og sterk prisvekst?

Prisene på mat og andre varer begynte å øke kraftig i 2022 og fortsatte å øke i 2023. I 2023 var det en samlet prisoppgang på 5,5 prosent (KPI), en vekst som SSB omtaler som «bemerkelsesverdig høy» (Økland og Sandstå 2024). I 2023 var det særlig vekst i prisene på mat- og drikkevarer som bidro til den generelle prisøkningen, mens prisene på strøm var noe lavere sammenlignet med de ekstraordinært høye prisene 2022. I 2024 gikk prisveksten ned til 3,1 prosent, men prisene på mat- og drikkevarer økte fortsatt noe mer enn den generelle prisveksten.

Det var også høy lønnsvekst i løpet av 2023, på 6,4 prosent (Økland og Sandstå 2024). Lønnsveksten vil delvis kompensere for de økte utgiftene til husholdningene. Det samme gjelder for mottakere av trygdeytelser siden folketrygdens grunnbeløp justeres ut fra forventet lønnsvekst. Når grunnbeløpet øker, øker utbetalingene fra folketrygdens ytelser tilsvarende.

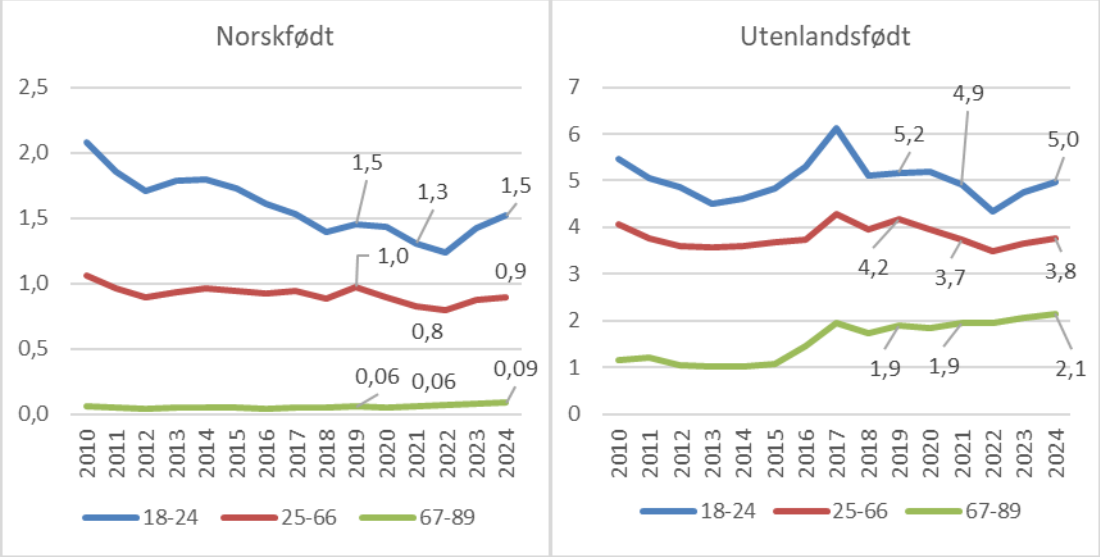
I perioden fra 2022 til 2024 har det vært et godt arbeidsmarked. I Norge Sysselsettingen steg gjennom hele 2022 og holdt seg på et høyt nivå i 2023 og 2024 (Myklathun, Skjøstad og Sørbø 2024). I starten av 2025 er det fortsatt et uvanlig godt arbeidsmarked med lav ledighet og høy sysselsetting i et historisk perspektiv (Myklathun, Skjøstad og Sørbø 2025). Vi har tidligere vist at prisvekst og renteøkningene medførte en økning i andelen som rapporterer om trang husholdningsøkonomi. Men analyser fra blant annet Norges Bank om husholdningenes økonomi, viser for eksempel at de aller fleste så langt er i stand til å håndtere de økte utgiftene. Det støttes av tall fra norske banker som viser at antall misligholdte boliglån fortsatt er på lavt nivå (Finansdepartementet 2024). Vi vil også nevne at barnetrygdens satser stod stille i 23 år, fra 1996 til 2019. Dermed ble barnetrygden stadig mindre verdt. Fra og med 2019 har barnetrygden

blitt gradvis oppjustert, og justert for prisveksten har den nå omtrent samme realverdi som den hadde i 1996.

Figur 9.12 viser utviklingen i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen for henholdsvis norskfødte og utenlandsfødte. Andelen mottakere var på et historisk sett lavt nivå i 2022, men økte noe igjen i 2023 og 2024. Det er grunn til å anta at økningen i 2023 er knyttet til prisveksten.

Konklusjonen er at prisveksten og de økte rentene per 2024 foreløpig bare har medført en mindre økning i antall sosialhjelpsmottakere. Det skjer først og fremst en økning i antallet som har behov for sosialhjelp som supplement til trygdeytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Dette er grupper som har lavere inntekt enn den gjennomsnittlige lønnsmottaker. I 2023 ser vi særlig en klar økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant AAP-mottakere i aldersgruppen 25–49 år. At det er en merkbar økning i andelen med supplerende sosialhjelp for denne aldersgruppen, og nesten ingen økning for de som er 50 år og eldre, indikerer at økningen særlig er knyttet til at den yngre aldersgruppen blir hardere rammet av prisvekst og renteøkninger.

Figur 9.12 Andelen av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp. Norskfødte til venstre og utenlandsfødte uten Ukraina til høyre. Etter alder. Prosent



Kilde: Nav og SSB

Selv om andelen sosialhjelpsmottakere økte i 2024, er andelen mottakere på et lavere nivå enn før koronapandemien for de fleste aldersgrupper. Dette viser at de fleste norske husholdninger, på tross av høy gjeldsgrad, så langt har kommet seg gjennom både prisvekst og renteøkninger uten å få helt akutte økonomiske problemer.

For leietakere har utviklingen vært annerledes med en utgiftsøkning på 8 prosent i faste priser i samme periode. Selv om også leieprisene har økt noe de siste årene, har økningen vært langt mer moderat enn for boligeiere. Dette betyr at noen grupper med lav inntekt – som oftere er leietakere – foreløpig ikke har blitt like hardt rammet av renteoppgangen. Derimot er denne gruppen mer sårbar for prisvekst på andre nødvendige varer, som mat, klær og strøm. Hvis prisene på slike varer øker raskere enn inntektene deres, vil det kunne føre til at flere lavinntektsfamilier opplever økonomisk press og dermed økt behov for sosialhjelp. I 2023, og

trolig også i 2024, har imidlertid realinntekten økt for disse gruppene på grunn av det gode lønns- og trygdeoppgjøret, samt en økning i barnetrygden for barnefamilier.

Effekten av høyere renter på husholdningenes økonomi varierer. Mens boligeiere med store lån har fått betydelig økte boutgifter, er det lavinntektsgrupper som i større grad rammes dersom den generelle prisveksten overstiger inntektsveksten. Hvis vi får en situasjon der både renteutgifter og prisene på nødvendige varer fortsetter å stige, vil begge gruppene kunne oppleve økt økonomisk sårbarhet – men av ulike grunner.

For lavinntektsgrupper som er leietakere vil det være prisveksten og lønnsveksten som blir avgjørende. Det kan tenkes at den økonomiske veksten blir lav framover, noe som vil gi svak lønnsvekst. Hvis vi får en periode med svak lønnsvekst og høy prisvekst, kan vi forvente en økning i andelen med lave statlige trygdeytelser som har behov for supplerende sosialhjelp for å sikre livsoppholdet de neste årene. Hvis vi går inn i en ny periode med høy økonomisk vekst (mindre sannsynlig), så vil trolig behovet for supplerende sosialhjelp blant leietakere bli redusert i tiden framover.

Dersom rentenivået forblir høyt over tid på grunn av vedvarende høy inflasjon, vil mange boligeiere fortsatt ha strammere økonomi enn tidligere, og som tidligere nevnt vil det ramme særlig barnefamilier med store boliglån, som både påvirkes av prisveksten på basisvarer som mat, og av de høye renteutgiftene.

Hvert år blir et betydelig antall husholdninger utsatt for negative livshendelser som kan gi en uventet inntektsnedgang. For husholdninger som allerede har en presset økonomi på grunn av de høye boutgiftene, kan det medføre at de ikke lengre klarer å håndtere boutgiftene. Etter koronapandemien har det vært en betydelig økning i antallet med langvarig sykdom som begynner å motta arbeidsavklaringspenger. I 2024 økte for eksempel antallet nye mottakere med 9 500 personer sammenlignet med 2023 (Grønlien 2025), og totalt var det 63 000 personer som hadde tilgang til AAP i 2024. De fleste av disse (omtrent 60 prosent) var i jobb og mottok sykepenger, før de gikk over til arbeidsavklaringspenger. De har dermed vært vanlige lønnsmottakere, og mange av disse vil tilhøre husholdninger med stort boliglån. I utgangspunktet medfører overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger en reduksjon i inntekten til 66 prosent av tidligere lønnsinntekt. Dette vil være vanskelig å håndtere for de med presset økonomi. Mange har imidlertid uføreforsikring som kommer på toppen av arbeidsavklaringspengene, og akkurat hvor mye inntekten blir redusert ved overgang til arbeidsavklaringspenger har vi ikke tall på.

Samlet sett er det uansett slik at når boutgiftene er svært høye, og en høyere andel enn før opplever stram økonomi, kan også en mindre inntektsnedgang for en husholdning medføre risiko for større økonomiske vansker. Vi forventer at andelen som har behov for supplerende sosialhjelp blant trygdemottakere i 2025 fortsetter å øke noe, og vi antar at det særlig gjelder for aldersgruppen 30–49 år, der mange har store boliglån.

Ifølge Norges Banks siste prognose (Norges Bank 2025) skal både rentenivå og gjeldsgrad avta noe. Hvis rentenivået mot forventning blir værende på et relativt høyt nivå i historisk sammenheng på grunn av høy inflasjon kan Nav-kontorene få større pågang fra husholdninger med høy gjeldsgrad. Det kan gjelde både vanlige lønnsmottakere, men særlig kanskje husholdninger som også har hatt inntektsnedgang på grunn av overgang fra lønnet arbeid til

arbeidsavklaringspenger. Dette vil påvirkes av den økonomiske veksten i tiden framover. Med lav økonomisk vekst vil mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd også kunne få realinntektsnedgang. Høyt antall mottakere av AAP og uføretrygd, kombinert med stabilt høye renter og realinntektsnedgang, kan føre til at flere husholdninger med høy gjeldsgrad søker økonomisk sosialhjelp.

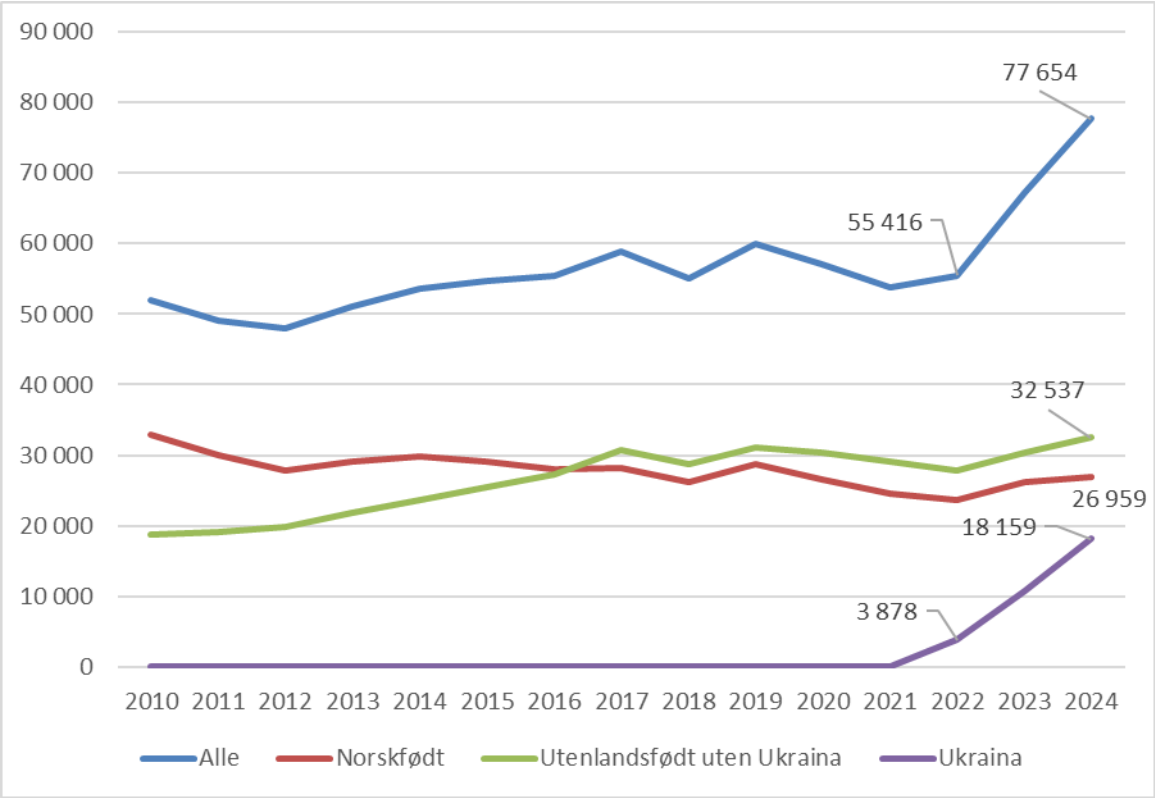
Dette kan utgjøre et dilemma i vurderingen for mottak av sosialhjelp. Skal vi kreve at folk selger boligen sin før man kan få sosialhjelp, eller skal vi tillate at boligeiere får sosialhjelp over en periode? Dette er et dilemma som oftest vil treffe Nav-kontorene i det sentrale østlandsområdet, eller i andre storbyer som Bergen og Stavanger, der boligprisene og gjeldsgraden er langt høyere enn i mindre sentrale deler av landet. Dette kan bli en problemstilling som ansatte på Nav-kontorene oftere vil stå overfor i årene framover.

9.10 Antall nyankomne flyktninger har størst påvirkning på sosialhjelpstallene

Vi skal nå se på utviklingen i antall mottakere av sosialhjelp fra 2019 til 2024. Ved å skille ut antall mottakere med ukrainsk bakgrunn, kan vi på en enkel måte skille mellom økningen som er forårsaket av høye flyktningetall, og en eventuell økning blant andre som kan knyttes til prisvekst og økte boutgifter (Lima 2024).

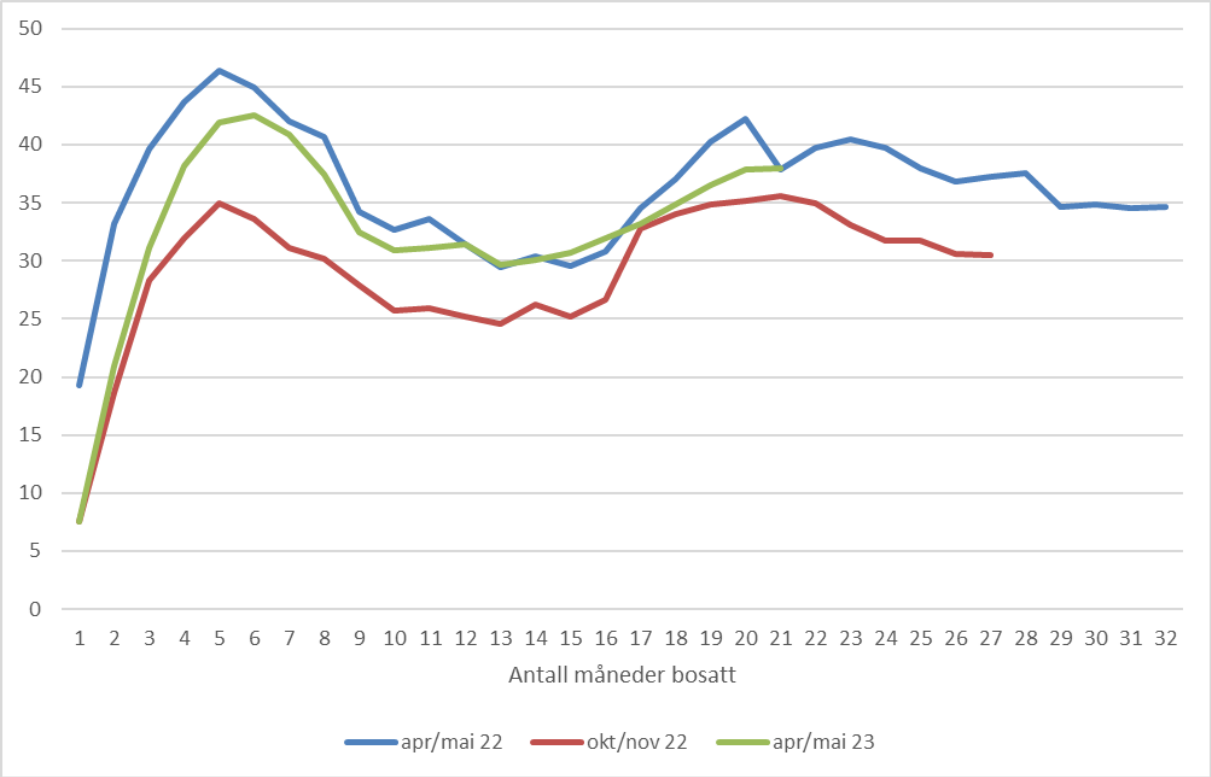
Antallet mottakere med ukrainsk landbakgrunn har vokst omtrent hver måned siden mars 2022. Dette har bidratt til at det totale antallet mottakere vokste betydelig til og med siste observasjon i desember 2024. Veksten skyldes langt på vei at det har kommet mange nye flyktninger hver måned. I 2024 var det i snitt 18 159 mottakere av sosialhjelp fra Ukraina hver måned. Det utgjør hele 23 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne i løpet av året. I resten av befolkningen (alle unntatt Ukraina), begynte også antallet mottakere å øke noe i 2023 og 2024, men fra et lavt nivå i 2022. I 2024 er antallet sosialhjelpsmottakere i befolkningen bare noe høyere enn antallet rett før koronapandemien. Denne økningen, som kan knyttes til at flere sliter med prisvekst og økte renteutgifter, er foreløpig bare begrenset.

Figur 9.13. Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, etter fødeland.



Kilde: Nav og SSB

Figur 9.14. Andelen ukrainske flyktninger som mottar sosialhjelp etter når de ble bosatt og etter antall måneder de har vært bosatt. Prosent



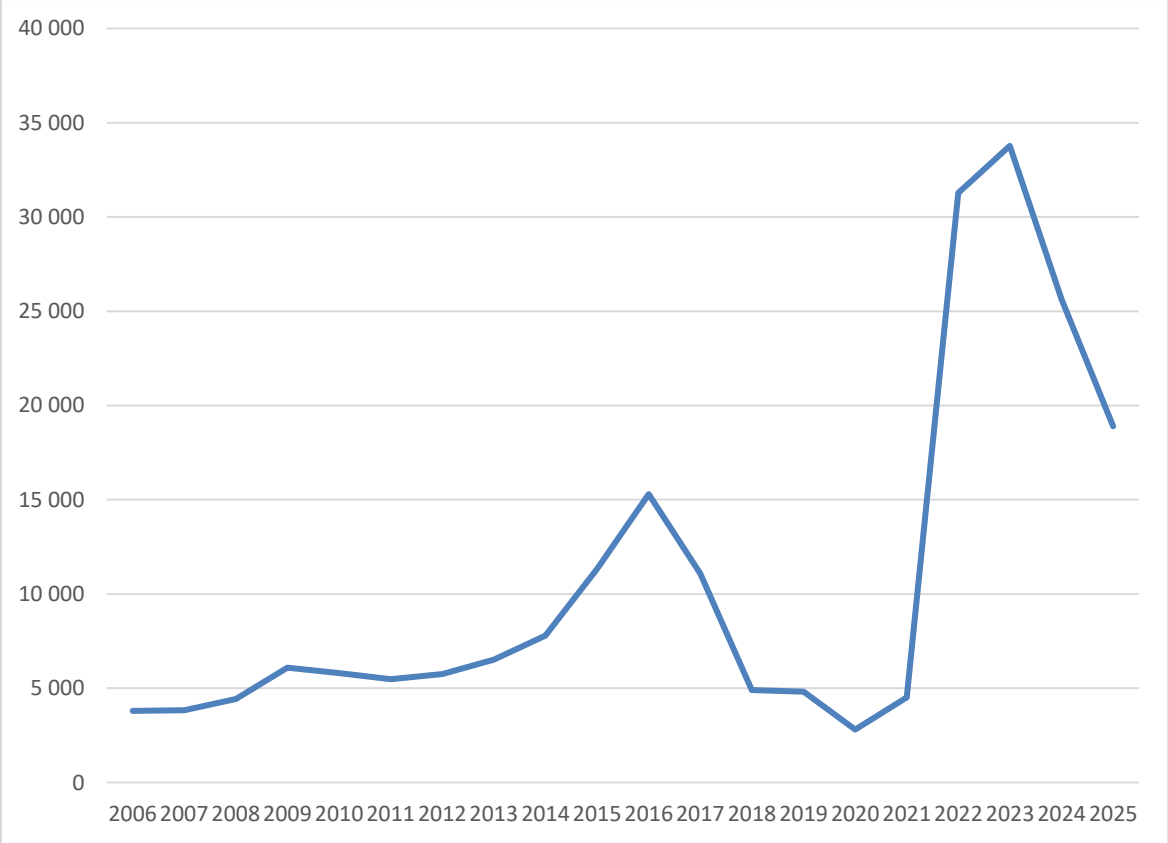
Kilde: Nav og SSB

I måneden de ukrainske flyktningene blir bosatt er det en relativt lav andel som er registrert med sosialhjelp (Figur 9.14). Det kan forklares med at de mottar ventestønad før de starter i

introduksjonsprogrammet. Det kan videre se ut til at det er en økning i andelen mottakere av sosialhjelp samtidig med at de starter i introduksjonsprogrammet. På det meste er det opp mot halvparten av de ukrainske flyktningene som mottar sosialhjelp en gitt måned. Til sammenligning er det rundt 4 prosent av andre utenlandsfødte som mottar sosialhjelp en gitt måned.

Andelen med sosialhjelp begynner å gå ned fra omtrent seks måneder etter at de ble bosatt, for så å øke igjen etter 17 måneder. Økningen etter 17 måneder skyldes trolig at de fleste da har avsluttet introduksjonsprogrammet og mistet introduksjonsstøtten. På dette tidspunktet var omtrent 30 prosent i jobb (Simson, Sørbø og Myklathun 2024). Flyktninger som ikke kommer i jobb etter at de har avsluttet introduksjonsprogrammet har få andre inntekter og vil ha behov for sosialhjelp. Selv etter snart 3 år i landet er andelen mottakere av sosialhjelp på nesten 35 prosent for de som kom i april/mai 2022. Dette er langt høyere antall mottakere enn blant utenlandsfødte generelt. Dette mønsteret er ikke spesielt for de ukrainske flyktningene. Det samme mønsteret ser vi for andre flyktninggrupper. I en tidligere artikkel så vi på mottak av sosialhjelp blant flyktninger som ble bosatt i Norge i 2011/12. Da fant vi at andelen sosialhjelpsmottakere var høyest 4 år etter at de ble bosatt, og fortsatt langt høyere enn i den norskfødte befolkningen 9 år etter at de ble bosatt (Dahl og Lima 2021).

Figur 9.15. Faktisk bosetting av flyktninger. For 2025 er tallet anmodning om bosetting av flyktninger.



Kilde: UDI

Også i 2024 ble det bosatt et historisk høyt antall flyktninger. Det er anmodet om å bosette et lavere antall flyktninger på 18 900 i 2025. Historisk sett er dette fortsatt et høyt antall, og vil bidra til å holde antall mottakere av sosialhjelp på et høyt nivå også i 2025.

Det er høyst usikkert når det vil bli slutt på krigen i Ukraina. Det er også usikkert hvor mange av flyktningene fra Ukraina som vil returnere når krigen er slutt. Det er sannsynlig at flyktninger fra Ukraina vil bidra til å holde antall mottakere av sosialhjelp på et høyere nivå fram mot 2030. Ukrainske flyktningers behov for sosialhjelp skyldes i stor grad lav sysselsetting i de første årene etter ankomst til Norge (Simson, Sørbø og Myklathun 2024). Mange av de som har flyktet fra Ukraina siden 2022, har et relativt høyt utdanningsnivå sammenlignet med andre flyktninggrupper, noe som i utgangspunktet kan gjøre det lettere for dem å komme i jobb. Likevel står mange overfor betydelige utfordringer i møte med det norske arbeidsmarkedet. Språkbarrierer er en av de største hindringene, ettersom mange jobber i Norge krever gode norskkunnskaper. Dette gjør rask og effektiv språkopplæring avgjørende for integreringen.
I tillegg møter ukrainere utfordringer knyttet til godkjenning av utdanning og kompetanse. Selv om mange har høyere utdanning fra Ukraina, er ikke alltid denne direkte overførbar til det norske arbeidsmarkedet. Uten en effektiv prosess for godkjenning av utdanning eller tilrettelagt videreutdanning, kan høyt kvalifiserte personer ende opp i jobber som ikke samsvarer med deres kompetanse. Dette kan føre til at flere forblir utenfor arbeidsmarkedet eller må ta midlertidige, lavtlønnede jobber, noe som igjen kan gjøre det vanskelig å bli økonomisk selvstendig.

Et annet viktig hinder er mangelen på profesjonelle nettverk. De fleste ukrainere har ikke kjennskap til norske arbeidsmarkedstradisjoner eller kontakter som kan hjelpe dem inn i arbeidslivet. Her kan samarbeid mellom Nav, arbeidsgivere og frivillige organisasjoner være avgjørende for å skape møteplasser og muligheter for arbeidspraksis.

Videre kan usikkerhet om lengden på oppholdet i Norge bidra til å gi flyktningene mindre insentiv til å investere i å lære seg norsk og å komme seg i jobb. Det kan også svekke arbeidsgivernes motivasjon til å ansette flyktninger, gitt at oppholdet deres kanskje bare er midlertidig. Dette er også faktorer som trolig har bidratt til den relativt lave andelen ukrainske flyktninger i jobb.

For å lykkes med å integrere ukrainske flyktninger i arbeidslivet må Nav fortsette å utvikle samarbeidet med flere aktører. Kommunenes tjenester til flyktninger er sentrale i språkopplæring og introduksjonsprogram, mens utdanningssektoren spiller en viktig rolle i godkjenning av utdanning og tilrettelegging for videreutdanning. Arbeidsgivere må også involveres aktivt, både gjennom informasjonstiltak og støtteordninger som lønnstilskudd eller praksisplasser. I tillegg kan frivillige organisasjoner bidra med sosiale møteplasser og nettverk som kan lette overgangen til det norske arbeidsmarkedet. At mange flyktninger mottar sosialhjelp kan bidra til å svekke deres økonomiske arbeidsinsentiv til å komme seg i jobb, særlig for barnefamilier eller grupper som bor i områder med høye boutgifter. For sistnevnte grupper er det ikke gitt at det lønner seg å jobbe.

Dersom flere ukrainere kommer i jobb raskere, vil behovet for sosialhjelp blant denne gruppen avta over tid. En vellykket integrering av ukrainske flyktninger er derfor ikke bare avgjørende for deres egen økonomiske selvstendighet, men vil også kunne bidra med viktig arbeidskraft for samfunnet i en periode med økende etterspørsel etter arbeidskraft.

9.11 Politiske tiltak for å utjevne forskjeller

Vil flere unge få lav inntekt og motta sosialhjelp fordi «fattigdom går i arv»?

I 2023 skrev regjeringen at barn som vokser opp i familier der foreldrene har kort skolegang og lav inntekt, har en «høyere risiko for avbrutt skolegang, lav inntekt, dårlig helse og svak tilknytning til arbeids- og samfunnsliv som voksne» (Regjeringen 2023). I 2022 oppnevnte regjeringen en ekspertgruppe om barn i fattige familier som fikk i oppdrag å vurdere hvordan offentlig innsats kan «styrke oppvekstsvilkårene til barn som vokser opp i fattige familier og forebygge at fattigdom går i arv på lengre sikt». Vi vet samtidig at andelen barn i familier som har lavinntekt i minst tre år har økt over tid. Hvis det er en sterk årsakssammenheng mellom lav inntekt i barndommen, og utenforskap i voksen alder, kan vi forvente et økt utenforskap i tiden framover. Det betyr at det vil bli flere unge mottakere av sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger, og at Nav vil få flere unge å følge opp. Gir forskningen grunnlag for å forvente at flere unge vil falle ut av arbeidslivet som følge av at flere barn er i husholdninger med langvarig lavinntekt?

Det er gjort en rekke undersøkelser som viser en statistisk sammenheng mellom lav familieinntekt og ulike negative konsekvenser for barna i familien i Norge (oppsummert i Rege mfl. 2023). Norge har en godt utbygd velferdsstat med gratis eller subsidierte offentlige velferdstjenestenester og med relativt høye offentlige trygdeytelser sammenlignet med mange andre land. Det bidrar til å sikre forsvarlige levekår også for familier med lav inntekt, og det bidrar til å gi barn like muligheter til utdanning uavhengig av familiens inntekt. Ifølge Hyggen, Brattbakk og Borgeraas (2018) er sammenhengene mellom lavinntekt og «barns prestasjoner i skolen, arbeidsmarkedstilknytning og senere inntekt» gjennomgående svakere i nordiske land enn i mange andre land.

Elstad og Heggebø (2024) mener at frasen «fattigdom går i arv» bidrar til en misoppfatning om at sammenhengen mellom lav inntekt i barndommen og lav inntekt i voksen alder er langt sterkere enn den egentlig er. I artikkelen undersøker de hvordan det gikk i voksen alder med alle født i første halvdel av åttitallet som tilhørte en familie med lav inntekt da de var 12–15 år. De finner at gruppen hadde høyere risiko for selv å ha lavere inntekt enn resten av befolkningen, men at det store flertallet av dem ikke «arver» den lave inntekten i voksen alder. Videre viser de at nesten 40 prosent av alle voksne med lav inntekt i dag vokste opp i familier med vanlig inntekt.

Dette gjelder også etterkommere av innvandrere, hvorav mange vokste opp i husholdninger med relativt lav husholdningsinntekt. Disse har gjort det klart bedre «inntektsmessig enn sine foreldre da de var på samme alder» Kirkeberg mfl. (2019), og ifølge samme rapport har mange etterkommere av innvandrere gjort en «klassereise». Dette gjelder i aller størst grad døtrene, som ender opp langt høyere i inntektsfordelingen enn sine mødre. Den sosiale mobiliteten varierer imidlertid etter foreldrenes landbakgrunn, med mest oppadgående mobilitet blant etterkommere av innvandrere fra India og Vietnam (Kirkeberg mfl. 2019). Disse har et sysselsettingsnivå som er på høyde med jevnaldrende uten innvandrerbakgrunn. Blant etterkommere fra Tyrkia, Pakistan, Chile og Marokko er yrkestilknytningen lavere enn blant de uten innvandrerbakgrunn.

Men en finner også visse sammenhenger i nordiske land. For eksempel er det sammenheng mellom lavinntekt og det å ha dårligere levekår og livskvalitet sammenlignet med andre barn. Det er også sammenheng mellom lav familieinntekt og dårligere skoleprestasjoner hos barna.

Barn fra lavinntektsfamilier har gjerne noen færre ressurser til skolearbeid, som bøker og datamaskiner, og kan ha mindre støtte hjemme. Dette kan føre til dårligere resultater på skolen og redusere mulighetene for videre utdanning. En av flere mekanismer som kan forklare en slik kausal sammenheng er familiestress-hypotesen. Hypotesen handler om at lav inntekt øker risikoen for økonomiske problemer. Økonomiske problemer er en belastning som kan føre til emosjonelt stress og foreldrekonflikt, og dette kan igjen ha uheldige konsekvenser for relasjoner og samspill i familien (Hyggen mfl. 2018).

Selv om det er flere studier som finner slike statistiske sammenhenger, er det usikkert om det er en årsakssammenheng Hvis det ikke er den lave inntekten som er årsaken til at barna kommer noe dårligere ut, innebærer det at å øke familieinntekten isolert sett trolig ikke er et effektivt tiltak for å bedre barnas helse eller yrkesdeltakelse i voksen alder.

Det finnes studier som har forsøkt å undersøke om lav inntekt hos foreldre er årsak til dårlige skoleresultater i barndommen, eller ulike negative utfall i voksen alder. Generelt er hovedfunnet fra slike studier at det langt på vei er andre forhold enn selve inntekten som er årsaken til den statistiske sammenhengen (Cesarini mfl. 2016). For familiene med de 5 prosent laveste inntekt ser det likevel ut at inntekten er så lav at det har påvirkning på barnas skoleprestasjoner (Bakken og Elstad 2015).

Et funn som står seg er at bedre økonomi medfører økt livskvalitet og større tilfredshet med egen økonomi (Lindqvist, Östling og Cesarini 2020), i tillegg til at det gir en familie større økonomisk valgfrihet. Det har en positiv verdi for en familie i seg selv, uavhengig av om det har en positiv effekt på barnas utfall på lang sikt.

Hvilke konsekvenser økt inntekt har for en familie kan være betinget av om inntekten er fra lønnet arbeid eller fra trygd. I trygdepolitikken må en balansere mellom to motstridende hensyn: Det skal lønne seg å jobbe, samtidig som man må ivareta hensynet til inntektssikring for de som står utenfor arbeidslivet. Blir ytelsen for høy kan det i noen tilfeller medføre svekket arbeidsinsentiv for mottakerne. Det finnes enkelte effektstudier som indikerer at når foreldre mottar trygd så øker det sjansen for at barna mottar trygd i voksen alder (Dahl mfl. 2014). Hvis økt trygd medfører lavere sysselsetting, kan det ha negative effekter på familiens levekår på lengre sikt.

Politiske tiltak mot dårlige levekår

Et godt arbeidsmarked og høy sysselsetting er avgjørende for å sikre gode levekår i befolkningen. Velferdspolitikken og den økonomiske politikken har også stor betydning for befolkningens levekår. Nav forvalter mange av de politisk vedtatte ordningene som sikrer inntekten til folk når de ikke kan jobbe eller ikke har jobb, slik som sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger. Den statlige bostøtten forvaltes av Husbanken, og i 2024 var det i snitt 99 000 husholdninger som mottok bostøtte en vanlig måned. Slike ordninger er viktige fordi de bidrar til å redusere behovet for sosiale tjenester, og bidrar til økonomisk trygghet for husholdninger med lav inntekt.

Fra 2000 til 2020 økte andelen barn i familier med relativt lav husholdningsinntekt nærmest kontinuerlig. I 2020 var andelen barn med lavinntekt over 3 år nesten tredoblet sammenlignet med år 2000. Denne utviklingen har bidratt til større politisk og offentlig oppmerksomhet om barnefattigdom. Det siste tiåret har det det kommet en rekke offentlige rapporter og utredninger

om familier med lav inntekt. Det har både blitt foreslått og til dels innført forskjellige tiltak og lovendringer som skal bidra til å redusere barnefattigdom eller minske ulikheten mellom familier med lav og høy inntekt. Vi kan skille mellom tre ulike tilnærminger til dette:

1. Å forbedre det offentlige tjenestetilbudet til familier med lav inntekt, eller å gjøre eksisterende tjenester billigere eller helt gratis.
2. Å øke inntekten til familier med lav inntekt gjennom å øke de offentlige ytelsene.
3. Tiltak for å øke sysselsettingen til grupper som har lav inntekt fordi de har svak tilknytning til arbeidslivet.

I NOU 2011:7 var hovedgrepene i anbefalingene å vri kontantoverføringer til tjenester der det er mulig, og å satse tungt på aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging: krav til deltakelse knyttet til ulike velferdsytelser.

De politiske tiltakene så langt har handlet mest om å gi slike familier økt tilgang til tjenester eller å forbedre tjenestene, og det har i mindre grad handlet om å øke de offentlige utbetalingene til familiene. I den senere tid har vi også sett eksempel på det å øke ytelsene som blant annet tiltak mot barnefattigdom. Barnetrygden stod stille på 970 kroner fra 1996 til 2019, og tapte seg dermed stadig i verdi. Siden 2019 har barnetrygden blitt økt i flere omganger, nå sist fra mai 2025. I tillegg ble det innført en ekstra stor økning i utvidet barnetrygd for enslige forsørgere som erstatning for fjerning av særfradrag. De fleste enslige forsørgere kom likt ut økonomisk som før med denne endringen, men enslige forsørgere med lønnsinntekt kom bedre ut. I 2022 innførte regjeringen en lovendring der sosialhjelp ikke lenger skulle avkortes mot barnetrygd og der kommunene fikk økte bevilgninger over statsbudsjettet til dette. Sammen med en betydelig økning i barnetrygden i perioden, har dette samlet sett medført at familier som mottar sosialhjelp hadde 12 prosent høyere inntekt fra disse to ytelsene i 2023 sammenlignet med 2019 (Dahl og Lima 2025). Vi ser derfor nå tegn til at barnefamilier med sosialhjelp har noe bedre økonomi enn tidligere.

9.12 Scenarioer fram mot 2035

Scenario 1: Stabil økonomi med moderat reallønnsvekst (mest sannsynlig – lav økning i sosialhjelpsbehov)

I dette scenarioet forblir arbeidsledigheten lav, sysselsettingen høy og reallønnsveksten moderat. Rentenivået er fortsatt høyere enn det var i perioden 2015–2021, men styringsrenten blir gradvis satt ned fra toppnivået i 2025. Husholdningene tilpasser seg gradvis det nye og noe høyere rentenivået. Samtidig avtar prisveksten, noe som gjør at husholdningenes kjøpekraft styrkes.

- **Effekt på sosialhjelp:** Behovet for sosialhjelp forblir relativt stabilt eller synker svakt, ettersom folk flest klarer seg økonomisk. Flyktninger og andre utsatte grupper vil fremdeles ha et visst behov, men hovedbildet er at antall sosialhjelpsmottakere forblir relativt stabilt og synker hvis antall nye flyktninger fortsetter å avta.

Scenario 2: Økende arbeidsledighet og fortsatt høy rente (moderat til høy økning i sosialhjelpsbehov)

I dette scenarioet øker arbeidsledigheten gradvis, enten på grunn av en økonomisk nedgang eller strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Samtidig holder Norges Bank renten høy for å kontrollere inflasjonen, noe som fortsatt gir høye boutgifter for mange husholdninger. Reallønnsveksten er lav, og husholdningenes kjøpekraft svekkes, særlig for de med lav inntekt eller høy gjeld.

- **Effekt på sosialhjelp:** Flere mister jobben eller får redusert inntekt og går over på dagpenger. Etter en tid vil noen av disse falle utenfor dagpengeordningen og måtte søke sosialhjelp. Kombinasjonen av høy rente og økende ledighet gjør at mange flere vil få betalingsproblemer, og enkelte må selge bolig og over på leiemarkedet. Dette vil føre til en merkbar økning i antall sosialhjelpsmottakere. Fortsatt høy overgang fra lønnsinntekt til arbeidsavklaringspenger vil medføre en større etterspørsel etter supplerende sosialhjelp blant en gruppe boligeiere med høy gjeldsgrad.

Scenario 3: Kraftig økonomisk tilbakeslag med boligprisfall og høy arbeidsledighet (lite sannsynlig – sterk økning i sosialhjelpsbehov)

I dette scenarioet inntreffer en alvorlig økonomisk nedgang, kanskje utløst av et boligkrakk eller en global resesjon. Arbeidsledigheten stiger kraftig, og mange går over på dagpenger og får problemer med å betjene boliglånet. En større andel vil bruke opp dagpengeperioden og bli avhengig av sosialhjelp. Høye renter kombinert med fallende boligpriser fører til at husholdninger med stor gjeld kommer i økonomiske vansker.

- **Effekt på sosialhjelp:** Behovet øker kraftig. Flere selger bolig med tap, noen går inn i leiemarkedet der leieprisene kan være høye. Situasjonen kan minne om bankkrisen på slutten av 1980-tallet, hvor mange tidligere lønnstakere ble avhengige av sosialhjelp i en periode.

Scenario 4: Sterk økonomisk vekst (reduksjon i sosialhjelpsbehovet)

I dette optimistiske scenarioet opplever Norge sterk økonomisk vekst, drevet av høy etterspørsel etter arbeidskraft og økt produktivitet. Arbeidsledigheten synker ytterligere og lønningene vokser reelt. Dette gir lavere boutgifter for boligeiere, samtidig som høy sysselsetting og økt kjøpekraft reduserer behovet for sosialhjelp.

- **Effekt på sosialhjelp:** Behovet for sosialhjelp synker, spesielt blant personer som tidligere har mottatt sosialhjelp som supplerende til statlige trygdeytelser eller til lønnsinntekt. Antallet langtidsmottakere kan også gå noe ned dersom flere kommer seg i jobb.

Uavhengig av disse scenariene, vil også sosialhjelpstallene bli påvirket av to andre faktorer fram mot 2035. For det første at en stadig økende andel av befolkningen vil motta alderspensjon. Alderspensjonister har et lavt mottak av sosialhjelp, og aldringen av befolkningen vil isolert sett medføre færre sosialhjelpsmottakere. For det andre vil det påvirkes av antall flyktninger og familiegjenforente til flyktninger som kommer til landet, samt av i hvilken grad en lykkes med å integrere disse gruppene i arbeidsmarkedet.

10 Helse

Av: Jon Petter Nossen

Kapittelsammendrag: Bedre folkehelse motvirkes av aldring

Forventet levealder i Norge har økt relativt jevnt de siste 20–25 årene med unntak av pandemiårene, og ventes å øke noe svakere fram mot 2035. Befolkningens sykdomsbyrde, som omfatter helsetap både i form av for tidlig død og svekket helse, har også blitt markant redusert, og særlig for menn.

For befolkningen samlet sett ventes en viss økning i sykdomsbyrden fram mot 2035, til tross for at det er ventet en nedgang i nesten alle aldersgrupper. Det skyldes den sterke økningen i antall eldre, som vil medføre økt behov for helse- og omsorgstjenester, herunder blant annet hjelpemidler fra Nav. Det er imidlertid betydelig usikkerhet om hvordan utviklingen vil bli, blant annet knyttet til risiko for nye pandemier og økt antibiotikaresistens, samt mulige flyktningestrømmer og negative konsekvenser av klima- og miljøendringer.

For befolkningen i *yrkesaktiv alder* ventes det en fortsatt nedgang i sykdomsbyrden fram mot 2035, selv om nedgangen kan bli noe svakere enn før. Personer i denne aldersgruppen er særlig viktige for Nav, siden det først og fremst er de som mottar helserelaterte trygdeytelser og som kan ha behov for omfattende oppfølging med sikte på å komme i arbeid eller beholde arbeid. Det ventes en nedgang for de fleste sykdomsgrupper, men bare en liten nedjustering etter koronapandemien for psykiske lidelser, og det ventes en liten økning i sykdomsbyrden knyttet til muskel-/skjelettlidelser.

Forekomsten av psykiske lidelser (psykisk sykdom) i befolkningen har i hovedsak vært stabil over tid, og framskrivinger tilsier heller ingen merkbar økning fram mot 2035. Andelen med selvopplevde psykiske plager har imidlertid økt, særlig blant unge og aller mest blant unge kvinner. Det er mulig at denne trenden vil fortsette, da den blant annet kan henge sammen med økt åpenhet om psykiske lidelser, økt tendens til å forklare sosiale og/eller sammensatte problemer med helseutfordringer, og økte krav til sosial tilpasning i arbeidslivet. Psykiske lidelser og/eller plager er også en viktig årsak til mottak av helserelaterte trygdeytelser fra Nav.

De siste 10 årene før koronapandemien var det en nokså jevn nedgang i andelen av befolkningen 18–66 år som mottok helserelaterte ytelser fra Nav. Forklaringer på nedgangen er bedre folkehelse, økt utdanningsnivå og flere arbeidsinnvandrere, men også innstrammingene i regelverket for arbeidsavklaringspenger i 2018 kan ha hatt betydning. Under og etter pandemien har andelen økt omtrent tilbake til det tidligere nivået, og ved utgangen av 2023 mottok drøyt 18 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år helserelaterte ytelser.

For unge under 30 år var andelen med helserelaterte ytelser stabil før pandemien, men nådde i 2022 et historisk høyt nivå på drøyt 8 prosent av befolkningen 18–29 år. Andelen med uføretrygd økte kraftig fram til 2021, men har blant annet på grunn av endringer i AAP-regelverket vært stabil siden da. Økningen skyldes først og fremst økt tilstrømming av nye uføretrygdede i alderen 18–19 år, som knyttes til et økt antall unge med diagnoser innen psykisk utviklingshemming og autisme. Dette kan blant annet forklares med at flere blir født med funksjonshemminger fordi flere kvinner får barn senere i livet, og at flere for tidlig fødte barn overlever med nevrologiske og psykiske senskader.

Utviklingen i folkehelsen peker, tross betydelig usikkerhet, i retning en viss nedgang i andelen av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte ytelser fram mot 2035. At høy etterspørsel etter arbeidskraft gir gode vilkår for arbeidsinkludering, trekker i samme retning. Men det høye nivået på, og til dels fortsatt økning, i andelen med helserelaterte ytelser etter at koronapandemien er over, gir grunn til bekymring. Utviklingen har dessuten lenge vært mer negativ for unge under 30 år enn for gruppen i yrkesaktiv alder samlet, og den sterke økningen i antall unge uføretrygdede er særlig bekymringsfull. Store omstillinger i arbeidslivet kan også føre til økt utstøting.

For å bidra til å sikre høy sysselsetting og begrense mottak av trygd, er det behov for mer systematisk kunnskap om hvordan Navs arbeidsrettede oppfølging virker, slik at bruken av ulike virkemidler kan bli mer målrettet. Oppfølgingen bør i større grad enn i dag være uavhengig av ytelse og diagnose, og foregå i samarbeid med den enkelte bruker, arbeidsgivere, helsesektoren og utdanningssektoren.

10.2 Innledning

Ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO) kjennetegnes god helse av velvære, både fysisk, mentalt og sosialt, og ikke kun av fravær av sykdom. Vi finner denne vide definisjonen også i folkehelseloven, som definerer «folkehelse» som befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i befolkningen. Formålet med loven er å «(...) bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse».

Dette vide perspektivet har to viktige implikasjoner. For det første at helsens påvirkningsfaktorer blir en nærmest integrert del av folkehelsebegrepet, for eksempel en god barndom, miljømessige faktorer, arbeidsmiljø og økonomiske og materielle ressurser. For det andre at langt flere aktører enn de typiske helseinstitusjonene har et ansvar for folkehelsearbeidet. Ikke minst har kommunene og ulike statlige aktører en viktig rolle.

Dette kapittelet er likevel basert på en mer snever og tradisjonell definisjon av (folke)helse. Enkelte andre kapitler berører helseområdet mer indirekte (jf. kapittel 6 Arbeidsmarkedet og 9 Økonomiske levekår).

Selv om ikke Nav er en helseinstitusjon, har vi altså en rolle når det gjelder å fremme folkehelsen. Denne rollen utgjør en sentral del av Navs oppgaver både innen sosiale tjenester, inntektssikring til dem som ikke er i arbeid, arbeidsrettet oppfølging samt forebygging og oppfølging av sykefravær. I denne sammenhengen er det spesielt viktig at mange av Navs brukere mottar tjenester og/eller ytelser som følge av helsemessige utfordringer («sykdom, skade eller lyte» i folketrygdloven), og de konsekvenser dette kan ha for arbeids- og inntektsevnen.

I første del av kapittelet gjennomgår vi noen indikatorer på utviklingen i folkehelsen siden 2000, samt framskrivinger av disse fram til 2035. Vi ser først på utviklingen i forventet levealder og forventet antall friske leveår. Deretter studerer vi en indikator på sykdomsbyrden, og bryter den ned på noen viktige sykdomsgrupper, inkludert psykiske lidelser. I andre del ser vi på utviklingen

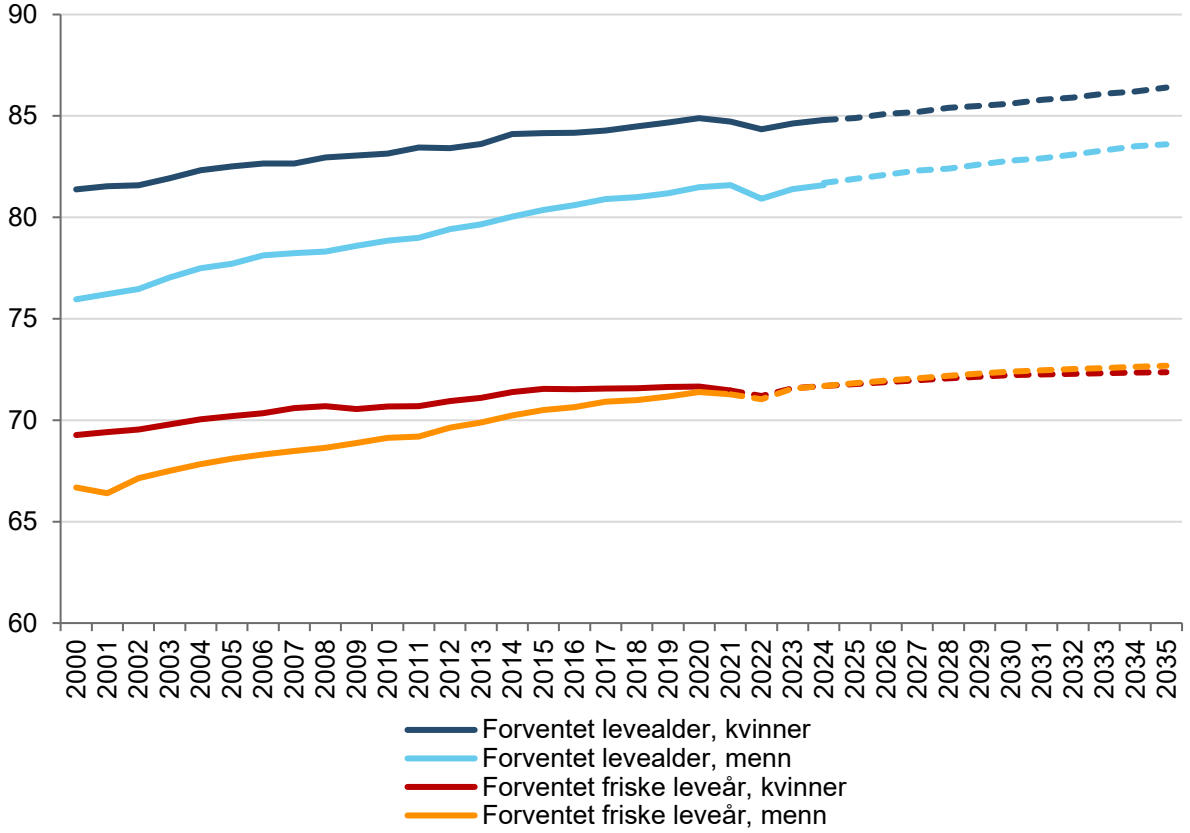
i mottak av helserelaterte trygdeytelser fra Nav blant personer i yrkesaktiv alder, og hvordan dette påvirkes også av andre forhold enn helse. Her begrenser vi oss til de vanligste helserelaterte ytelsene for inntektssikring. Tredje del inneholder en omtale av arbeid med å videreutvikle samhandlingen mellom Nav og helsesektoren, med sikte på å bidra til at færre faller ut av arbeid.

10.3 Bedring av folkehelsen motvirkes av aldring

Levealderen fortsetter å øke, men mindre enn før

Et av de mest brukte mål på folkehelsen er *forventet levealder*, det vil si hvor lenge en person som blir født et gitt år vil leve, dersom dødeligheten på hvert enkelt alderstrinn forblir konstant hele levetiden. Figur 10.1 angir utviklingen i forventet levealder i Norge for kvinner og menn født fram til 2024, og framskrevet til 2035 (SSBs middelalternativ). Vi ser at forventet levealder økte relativt jevnt fram til 2020, men under koronapandemien var det et brudd i utviklingen, slik at forventet levealder sank med 0,6 år for menn fra 2020 til 2022, og med 0,5 år for kvinner. I 2023 og 2024 var det igjen en økning. Samlet for perioden 2000 til 2024 økte forventet levealder mest blant menn, med 5,6 år, mot 3,4 år for kvinner. Likevel har kvinner fortsatt drøyt tre år lengre forventet levealder enn menn. Fra 2024 til 2035 ventes det en økning på 1,9 år for menn og 1,6 år for kvinner (SSBs middelalternativ).

Figur 10.1. Forventet levealder i Norge i perioden 2000–2024 med framskriving for 2024–2035 (stiplet), samt forventet antall friske leveår 2000–2021 med framskriving for 2021–2035 (stiplet). Middelalternativer. Etter kjønn.



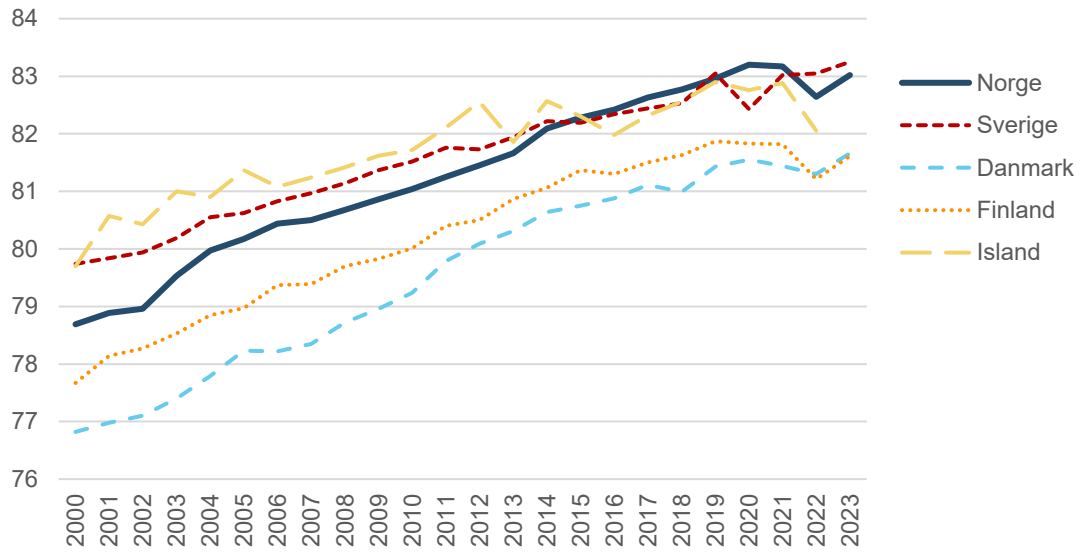
Kilde: SSB og Global Burden of Disease-prosjektet

Svakere økning i forventede friske leveår

Det er ingen selvfølge at vi blir friskere etter hvert som levealderen øker. For eksempel kan bedre behandling av alvorlige sykdommer som kreft og hjertesykdom, føre til at vi får flere leveår, men med svekket helse. Beregninger av *forventet antall friske leveår* viser at denne indikatoren også har økt, men de siste 10 årene i liten grad for kvinner (Figur 10.1). Dette har ført til at menn har tatt igjen kvinner i forventet antall friske leveår. Indikatoren har imidlertid for begge kjønn økt noe svakere enn forventet levealder, og denne tendensen ventes å fortsette fram mot 2035. Selv om de to indikatorene har ulike kilder og er framskrevet med ulike metoder, kan det indikere at antall leveår med sykdom og uførhet også vil øke. En viktig konsekvens for Nav vil være at det vil bli økt behov for hjelpemidler i befolkningen, men økningen ventes å bli mindre enn aldringen av befolkningen isolert sett skulle tilsi. Det må bemerkes at forventet antall friske leveår beregnes på grunnlag av en rekke ulike typer helseopplysninger, og er et mer usikkert mål enn forventet levealder.

Både Norge, Sverige og Island, men ikke Danmark og Finland, er blant de 10–20 landene i verden med høyest forventet levealder. I 2000 var Norge midt på treet i Norden, men i perioden 2000–2023 vokste indikatoren noe sterkere i Norge enn i de fleste av de andre nordiske landene, slik at vi har tatt igjen Sverige og Island (Figur 10.2). I pandemiperioden skiller Sverige seg ut med et stort fall i forventet levealder i 2020 og deretter en rask opphenting, mens de andre landene hadde størst fall i 2022.

Figur 10.2. Forventet levealder i de nordiske landene i perioden 2000–2023.



Kilde: Human Mortality Database

Koronapandemien er over, men har fortsatt påvirkning på folkehelsen

Koronapandemien regnes som en av de største folkehelsekrisene i verden i nyere tid, og førte til både økt dødelighet og redusert forventet levealder i en periode. I Norge ble de nasjonale smitteverntiltakene opphevet i februar 2022, men det var også dette året overdødeligheten var størst. I 2024 var dødeligheten og forventet levealder tilbake på nivået fra 2019.

Pandemien påvirker likevel fortsatt folkehelsen i Norge. For det første har redusert immunitet etter nedstenging og isolasjon bidratt til et større omfang av infeksjonssykdommer enn normalt.

Det gjelder både virus (korona-, influensa- og RS-virus) og enkelte bakterier (mykoplasma, pneumokokker og kikhoste). Slike infeksjonssykdommer venter vi at vil gå gradvis tilbake til et mer normalt nivå. For det andre er det fortsatt noen som opplever senfølger av gjennomgått covid-19. Med senfølger av covid-19 menes symptomer som går ut over funksjoner i dagliglivet, og som har vart i minst 2 måneder (FHI 2024). De vanligste slike symptomer er tretthet/utmattelse, «hjernetåke» og nedsatt hukommelse. Selv om forekomsten av covid-19 har avtatt betydelig siden 2022, kan det fortsatt være risiko for alvorlige forløp og senfølger. Risikoen for langvarige senfølger er større blant personer som har hatt mer alvorlige forløp av covid-19, og som har hatt behov for sykehusinnleggelse og intensivbehandling. Risikoen er også større for personer med flere symptomer eller underliggende sykdommer (FHI 2024).

Kraftig reduksjon i sykdomsbyrden de siste tiårene

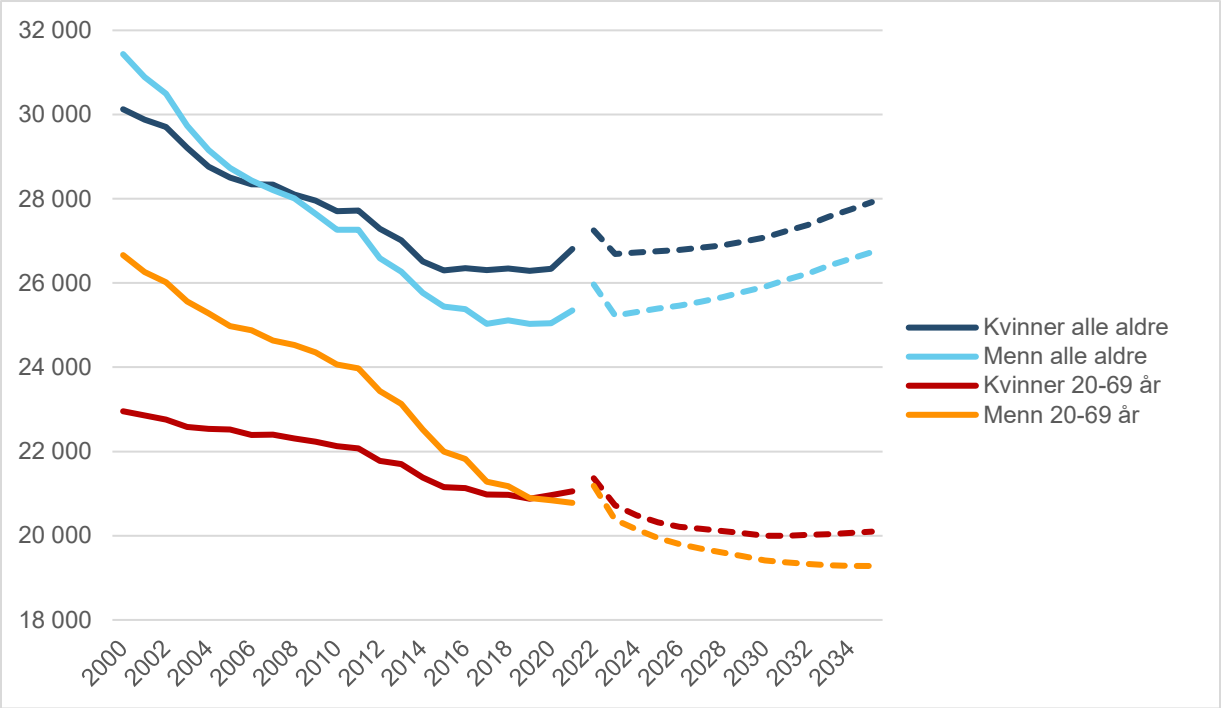
Det globale prosjektet «Global Burden of Disease» har estimert sykdomsbyrden i hvert enkelt land til og med 2021 og foretatt framskrivinger til 2050. Begrepet sykdomsbyrde er ment å fange opp helsetap både i form av for tidlig død (dødelighet) og svekket helse (sykelighet). Komponenten «svekket helse» er vektet etter sykdommens alvorlighetsgrad, og inkluderer også følgetilstander. Framskrivingene er basert både på framskriving av sykdomsforekomster og trendutvikling i ulike risikofaktorer, sosiodemografiske indikatorer og andre faktorer som påvirker helsen (Vollset mfl. 2024).

Vi vil her oppsummere hva utviklingen i sykdomsbyrden i Norge, herunder framskrivinger, kan si oss om befolkningens forventede helsetilstand i årene fram til 2035 (FHI 2024). Vi benytter kun totaltallene for sykdomsbyrden og deler ikke inn i helsetap som skyldes for tidlig død eller svekket helse. Sett fra Navs ståsted kunne det vært aktuelt å fokusere primært på svekket helse, men disse tallene er mindre tilgjengelige. I yrkesaktiv alder, som er den aldersgruppen vi er mest opptatt av, vil forskjellen uansett være liten på grunn av lav dødelighet.

I perioden 2000 til 2019 var det en markant nedgang i sykdomsbyrden i befolkningen, men klart sterkere for menn enn kvinner (Figur 10.3, heltrukne linjer). Dette innebærer at befolkningen i Norge, og i særlig grad menn, fikk klart bedre helse fra 2000 til 2019. Indikatorene stabiliserte seg imidlertid i årene før koronapandemien, og i pandemiårene 2020–2021 (estimert) og 2022 (framskrevet) økte sykdomsbyrden noe.

På grunn av aldringen i befolkningen (jf. kapittel 5 Demografi), er det viktig å undersøke ulike aldersgrupper for seg eller benytte aldersstandardiserte tall, hvor det er tatt hensyn til befolkningsvekst og aldring. Her velger vi den første tilnærmingen og ser nærmere på befolkningen i yrkesaktiv alder (her 20–69 år), siden det er denne aldersgruppen Nav har størst oppmerksomhet på. Hovedtrekkene i utviklingen blir da noe annerledes, og den ulike utviklingen for kvinner og menn tydeliggjøres (Figur 10.3). I 2000 hadde menn i alderen 20–69 år en betydelig større sykdomsbyrde enn kvinner, noe som blant annet skyldes at sykdomsbyrden knyttet til hjerte-/karsykdommer og lungekreft var særlig høy for menn. Den større nedgangen for menn siden 2000 har gitt en utjevning, og de siste årene har sykdomsbyrden i aldersgruppen 20–69 år vært omtrent lik for kvinner og menn.

Figur 10.3. Sykdomsbyrden målt som summen av tapte leveår og leveår med ikke-dødelig helsetap per 100 000 i befolkningen, etter kjønn. Totalt og aldersgruppen 20–69 år. Estimert (2000–2021) og framskrevet (stiplet=referansescenarioet 2022–2035).



Kilde: Global Burden of Disease-prosjektet

Psykiske lidelser og muskel-/skjelettlidelser har økt i liten grad

Når vi fordeler sykdomsbyrden på de vanligste sykdomsgruppene, var den prosentvise nedgangen fra 2000 til 2021 størst for hjerte-/karsykdommer med 51 prosent (Figur 10.4). Dernest følger skader og kreft med en nedgang på henholdsvis 25 og 12 prosent. For psykiske lidelser var det en økning på 11 prosent, og for muskel-/skjelettlidelser 7 prosent. Økningen for psykiske lidelser dreide seg i hovedsak om depressive lidelser og angstlidelser, som til sammen utgjorde to tredjedeler av den totale sykdomsbyrden knyttet til psykiske lidelser. Mesteparten av økningen for psykiske lidelser kom i pandemiårene, med en økning på 7 prosent fra 2019 til 2021.

Tallene endres i liten grad når vi avgrenser til befolkningen i yrkesaktiv alder, men med aldersstandardiserte tall (ikke vist) forsvinner økningen for muskel-/skjelettlidelser.

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

Utviklingen i sykdomsbyrden i Norge ventes å bli mindre gunstig de neste tiårene. Vi tar utgangspunkt i Global Burden of Disease-prosjektet og dets referansescenario, som betraktes som den mest sannsynlige utviklingen gitt at trendene i befolkningsutvikling og viktige risikofaktorer fortsetter inn i framtiden (FHI 2024). Framskrivingene viser at det for befolkningen i gjennomsnitt ventes en svak økning i sykdomsbyrden fra 2021 til 2035, både for kvinner og menn (Figur 10.3, stiplede linjer). Årsaken til økningen er at vi blir flere eldre, noe som skyldes både økt levealder og at de store fødselskohortene i etterkrigstiden har begynt å passere 75 år. Selv om disse i snitt er friskere enn tidligere kohorter, vil økt gjennomsnittsalder i befolkningen blant annet medføre at en økende andel vil leve med kroniske sykdommer, og som vi har sett vil levealderen øke mer enn antall friske leveår.

… men synkende sykdomsbyrde i aldersgruppen 20–69 år

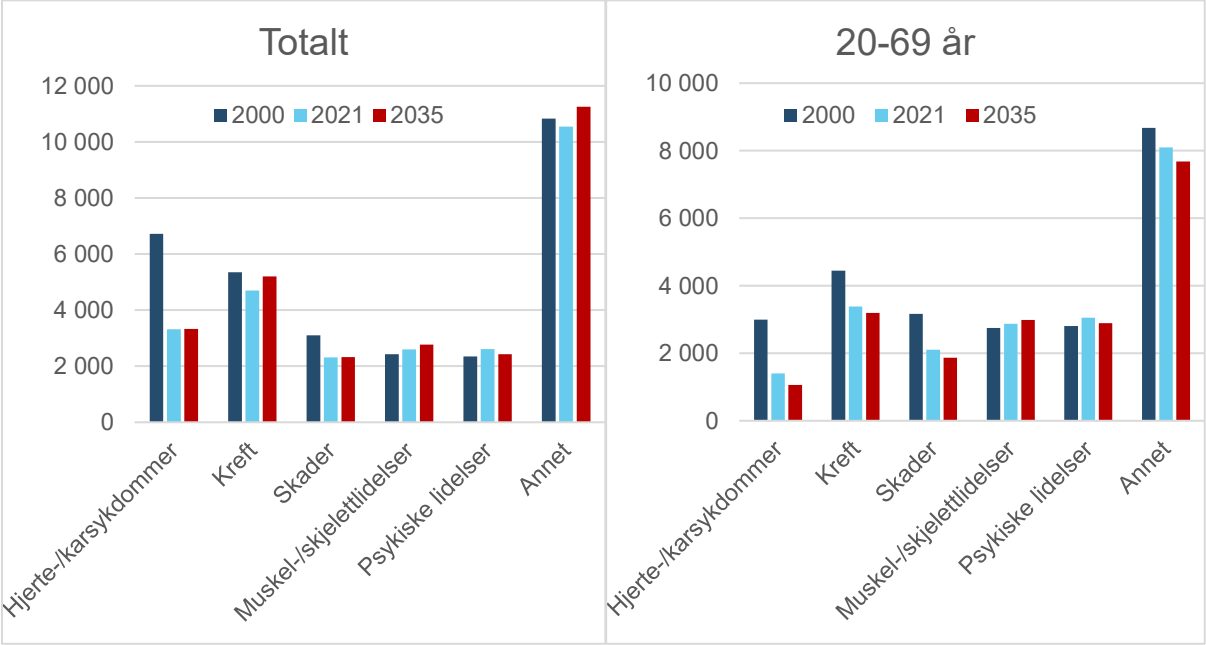
Forventet utvikling for aldersgruppen 20–69 år er annerledes enn for befolkningen som helhet. Denne aldersgruppen ventes å ha en svak nedgang i sykdomsbyrden fram mot 2035, men sterkere blant menn enn kvinner (Figur 10.3). At sykdomsbyrden i denne aldersgruppen fortsatt ventes å bli redusert, er viktig sett fra Navs ståsted, siden det i stor grad er aldersgruppen 20–69 år som mottar helserelaterte trygdeytelser og som ofte får omfattende oppfølging med sikte på inkludering i arbeidslivet.

Noe økning ventes for kreft og muskel-/skjelettlidelser, men ikke psykiske lidelser

Fordelt på sykdomsgrupper er det for befolkningen som helhet fra 2021 til 2035 ventet en økning i sykdomsbyrden knyttet til kreft (+11 %), samt muskel-/skjelettlidelser og «annet» (begge +7 %). Det er ventet en viss nedgang for psykiske lidelser (-7 %) og omtrent uendret for skader og hjerte-/karsykdommer (Figur 10.4). Nedgangen for psykiske lidelser er imidlertid i hovedsak en nedjustering fra det økte nivået i pandemiårene. Fra 2022 til 2035 er det ventet at denne sykdomsgruppen vil holde seg relativt konstant.

Når vi avgrenser til aldersgruppen 20–69 år, ventes det en reduksjon i sykdomsbyrden knyttet til både hjerte-/karsykdommer, skader, kreft og «annet» (med henholdsvis 24 %, 11 %, 6 % og 5 %). Forventet utvikling innen psykiske lidelser og muskel-/skjelettlidelser er derimot i stor grad den samme som for befolkningen som helhet, og det samme gjelder aldersstandardiserte tall (ikke vist).

Figur 10.4. Sykdomsbyrden målt som summen av tapte leveår og leveår med ikke-dødelig helsetap per 100 000 i befolkningen. Utvalgte sykdomsgrupper. Totalt og aldersgruppen 20–69 år. Estimert (2000 og 2021) og framskrevet (referansescenarioet 2035).



Kilde: Global Burden of Disease-prosjektet

Lite dokumentasjon på økning i psykiske lidelser

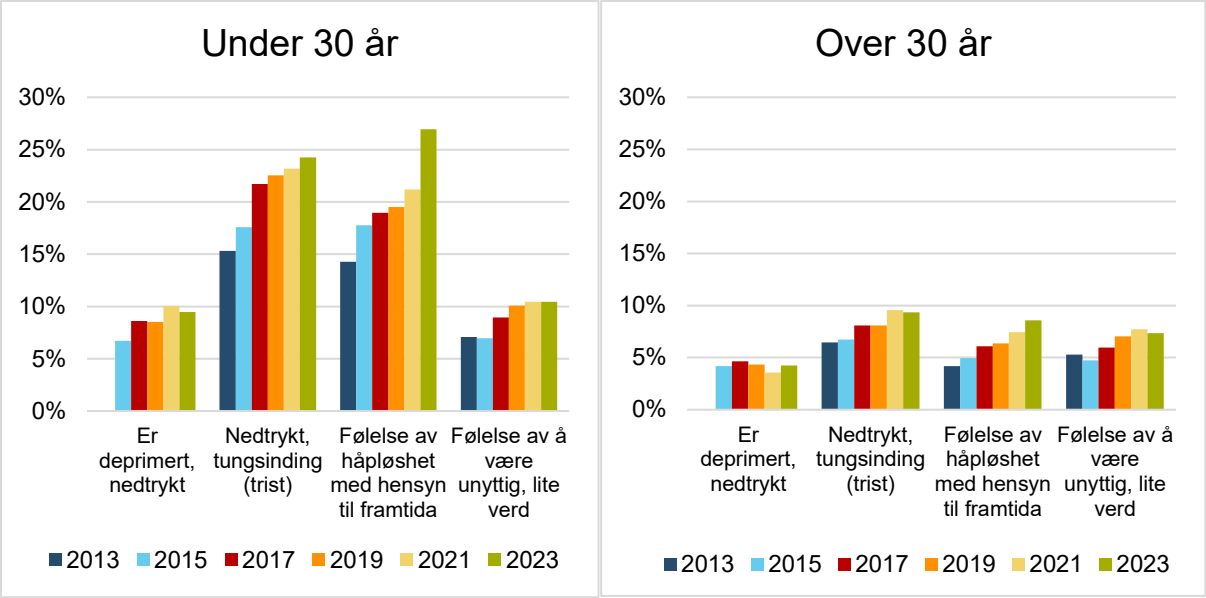
Det ser ut til å være en utbredt forestilling om at forekomsten av psykiske lidelser er i sterk vekst. Men som vi har sett kan ikke dette bekreftes av tilgjengelige data, og framskrivingene av sykdomsbyrden indikerer heller ikke at det kan ventes noen større økning framover. For å forstå dette må vi skille mellom psykiske lidelser og psykiske plager (FHI 2023), altså mellom sykdom diagnostisert av lege og selvrapporterte helseplager. Psykiske plager inngår ikke i tallene for sykdomsbyrden.

Psykiske plager benyttes om for eksempel engstelse, nedstemthet og uro. Psykiske plager kan ses på som normale variasjoner i atferd og følelsesliv, og mange vil oppleve å ha betydelige psykiske plager i kortere eller lengre perioder (FHI 2023). I utgangspunktet vil ikke dette kreve oppfølging i helsetjenestene eller bistand fra Nav, men det vil avhenge av både symptombelastningen og arbeidssituasjonen. Dessuten kan psykiske plager for noen være symptomer på en psykisk lidelse, eller utvikle seg til å bli en psykisk lidelse. Begrepet *psykiske lidelser* (det vil si psykisk sykdom) blir først brukt når symptombelastningen er stor, varer over tid og er av en slik karakter at kriteriene for en klinisk diagnose er oppfylt. Ved psykiske lidelser foreligger det som oftest et uttalt tap av funksjon, for eksempel med tanke på jobb, skole og familie. Eksempler på psykiske lidelser er angst, depresjon, ADHD, schizofreni og bipolar lidelse. Vi vet også at psykiske lidelser har store konsekvenser for ressursbruken i Nav, siden de ofte medfører langvarig inntektssikring og behov for langvarig og tett oppfølging for å komme i arbeid eller beholde arbeid.

Økte psykiske plager blant unge det siste tiåret

Omfanget av psykiske plager, i motsetning til psykiske lidelser, ser ut til å være høyest i aldersgruppene under 30 år. Dette må sees i sammenheng med utfordringer mange gjennomgår i ungdomsårene og etableringsfasen. Norske undersøkelser som har målt psykiske plager over tid, har imidlertid vist en økende trend det siste tiåret, og særlig blant de unge (FHI 2024). Økning i selvrapporterte symptomer på angst og depresjon er forsøkt forklart med generelle samfunnstrender, herunder utbredelsen av smarttelefoner (Krokstad mfl. 2022), og med økning i kjente risikofaktorer for slike symptomer, som utmattelse, mobbing, ensomhet, overvekt, migrene og smerter i muskel-/skjelettsystemet (Krokstad mfl. 2024). Utviklingen de siste årene er imidlertid noe uklar. Norsk Monitor spør annethvert år et utvalg av befolkningen om hvor berørt de var av ulike plager siste uke. Denne undersøkelsen viser at andelen som føler seg nedtrykt eller deprimert har vært stabil over tid blant dem over 30 år og har økt moderat blant de unge, mens det er en sterkere økning for andre typer plager (Figur 10.5). Det gjelder særlig en opplevd følelse av håpløshet med hensyn på framtiden, som fra 2021 til 2023 har økt spesielt sterkt blant dem under 30 år. Denne økningen kan henge sammen med generelle utviklingstrekk i samfunnet, og det er usikkert i hvilken grad slike forhold kan påvirke den enkeltes psykiske helse på lengre sikt.

Figur 10.5. Andelen som svarer bekreftende på om de er nedtrykt/deprimert (svaralternativ 6 eller 7), og andelen som oppgir at de har vært ganske mye eller veldig mye plaget av ulike psykiske plager den siste uken. Prosent.



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

I Ungdataundersøkelsen for 2023–2024 er det en mer positiv utvikling. Her er andelen av elever i ungdomsskolen og gutter i videregående skole som oppgir at de «har hatt mange psykiske plager siste sju dager», på samme nivå som like før koronapandemien (ikke vist). Blant jenter i videregående skole er det faktisk en nedgang, sammenlignet med tiden før pandemien.

Selv om tallene for de siste årene spriker noe, er det ingen tvil om at selvopplevde psykiske plager har økt blant unge det siste tiåret. Det er imidlertid vanskelig å si i hvilken grad slike psykiske plager påvirker arbeidsevnen. Det er også usikkert hva som er årsaken til at psykiske plager, men i liten grad psykiske lidelser, har blitt mer utbredt. Økt åpenhet om psykisk helse er sannsynligvis en medvirkende faktor. Det er også grunn til å tro at psykiske lidelser er underdiagnostisert, blant annet på grunn av lang ventetid og variabel tilgang på psykiske helsetjenester (Oslo Economics 2022). Det er likevel vanskelig å forstå hvorfor en slik underdiagnostisering skulle ha økt de siste 10–20 årene. Andre sider ved samfunnsutviklingen som kan antas å ha betydning, er utviklingen i arbeidslivet, med større krav til teknologiske ferdigheter og sosial tilpasning, samt medieutviklingen og utbredelsen av sosiale medier. Ikke minst kan den store oppmerksomheten om psykiske lidelser i mediene lett gi et inntrykk av at omfanget er større enn det er. Dette kan også bidra til at en del, særlig blant de unge, får problemer med å se forskjellen på psykiske lidelser og normale psykiske plager som alle kan oppleve i perioder. Sosiale og/eller sammensatte problemer kan da lett bli tolket som psykiske lidelser.

Indikasjonene på økt forekomst av psykiske plager blant de unge må uansett tas alvorlig, siden psykiske plager kan være spesielt hemmende for unge som forsøker å fullføre en utdanning og etablere seg i arbeidslivet. Det er dessuten vanlig at psykiske lidelser oppstår i ungdomstiden eller tidlig voksenfase, og en underliggende psykisk lidelse kan aldri helt utelukkes, samtidig som psykiske plager kan utvikle seg til en psykisk lidelse. Det er derfor viktig for Nav å følge med på utviklingen i psykisk helse blant de unge.

Sykdomsbildet kan endres brått

Sykdom forårsaket av infeksjoner utgjør en liten del av den totale sykdomsbyrden i Norge, men som koronapandemien har vist, kan dette ikke tas for gitt. Infeksjonssykdommer kan øke sykdomsbyrden både gjennom å være dødelige og ved at det kan ta lang tid å bli frisk av alvorlige infeksjoner – og særlig dersom det dreier seg om resistente bakterier. Det er derfor størst risiko og usikkerhet knyttet til mulige framtidige pandemier og økt antibiotikaresistens. Eksperter anser det som sikkert at det vil komme en ny pandemi, men ingen vet når eller hvor den vil bryte ut. Antibiotikaresistens er et mindre problem i Norge enn i mange andre land, men dette kan endre seg. I 2023 var det en markant økning i påviste resistente bakterier i Norge (FHI 2025). Folkehelsen i Norge kan også bli negativt påvirket av smittestoffer i mat og urent drikkevann, og det samme gjelder klima- og miljøendringer, flyktningestrømmer, krig og terrorisme.

Betydelig sosial ulikhet i helse

Til tross for at vi i Norge har mindre inntektsulikhet og høyere utdanningsnivå enn i de fleste andre land i Europa, varierer mange helseindikatorer mer etter sosial status i Norge (FHI 2022). Personer med lang utdanning og høy inntekt lever lenger og har bedre helse enn de som har kortere utdanning og lavere inntekt. For eksempel er forventet antall leveår etter fylte 35 år 5–6 år høyere for personer med universitetsutdanning enn for dem med bare grunnskole. Denne forskjellen er mindre for kvinner enn menn, men den har de siste 20 årene økt for kvinner og ikke for menn. Dette kan henge sammen med at utdanningsnivået har økt særlig kraftig blant kvinner, slik at færre kvinner nå har bare grunnskole.

Mange ulike faktorer bidrar til å skape og opprettholde sosiale ulikheter i helse. Blant disse er oppvekstvilkår, boligforhold, utdanningsnivå, arbeidsdeltakelse og yrke, samt risikofaktorer som røyking, kosthold, fysisk aktivitet, overvekt og fedme. Her har det vært en gunstig utvikling de siste tiårene, særlig når det gjelder antall dagligrøykere. I tillegg kommer bruk av rusmidler. De vanligste rusrelaterte lidelsene er knyttet til skadelig bruk eller avhengighet av alkohol. Men også andre rusmidler har betydelige skadevirkninger, herunder vanedannende legemidler, cannabis, amfetaminer og heroin og andre opioider. Utviklingen i bruk av rusmidler er vanskelig å tallfeste, og vi vil ikke gå nærmere inn på dette her.

De sosiale ulikhetene i helse kan ha betydning i Nav-sammenheng blant annet ved at de som søker om og mottar helserelaterte trygdeytelser i snitt har lavere utdanning enn befolkningen ellers, og derfor tenderer til å være mindre etterspurt i arbeidsmarkedet. Dette er noe det må tas hensyn til i den arbeidsrettede oppfølgingen og ved kontakt med mulige arbeidsgivere.

Innvandreres helse

Det finnes relativt lite kunnskap om innvandreres helse i Norge. Dette henger sammen med at personer med innvandrerbakgrunn er en heterogen gruppe, og at sammensetningen av den endres over tid. I gjennomsnitt er innvandrerne yngre enn den øvrige befolkningen, og noen sykdommer og helserisikoer er mindre utbredt i enkelte innvandrergrupper enn i den øvrige befolkningen (FHI 2022). Det gjelder for eksempel alkoholforbruk og flere kreftformer. Andre sykdommer og helserisikoer er derimot vanligere i enkelte av innvandrergruppene. Det gjelder blant annet overvekt og fedme, muskel-/skjelettplager, type 2-diabetes og røyking. Innvandrere fra Midtøsten, Afrika og Sør-Asia er spesielt utsatt for vitamin D-mangel, noe som kan ha betydelige konsekvenser for helsen.

Det er også en høyere andel med psykiske plager blant innvandrere, og spesielt blant dem med flyktningbakgrunn. Det gjelder også eldre innvandrere, som foreløpig ikke er så mange, men som vil øke betydelig fram mot 2035. Dette er i hovedsak personer som har innvandret i godt voksen alder. Også opplevd diskriminering og rasisme kan påvirke psykisk helse i betydelig grad. Psykiske plager øker med alderen blant innvandrere, i motsetning til i befolkningen ellers. Forekomsten av diagnostiserte psykiske lidelser ser ut til generelt å være lavere enn i befolkningen ellers, med unntak av post-traumatisk stresslidelse. Men det er stor variasjon mellom innvandrergrupper. Den lavere andelen kan også henge sammen med at færre innvandrere oppsøker psykiske helsetjenester, og det må antas å være betydelig underdiagnostisering.

Selvrapporterte opplysninger viser at flyktninger fra Ukraina som ankom Norge i 2022 opplever både generelt dårligere helse og dårligere psykisk helse enn den øvrige befolkningen i Norge (FHI 2023). De opplever også mer langvarig sykdom, betydelig dårligere tannhelse og flere psykiske plager i hverdagen.

Det er forsket lite på norskfødte med innvandrerforeldre i Norge, men et par studier tyder på at denne gruppen med noen unntak ikke skiller seg særlig helsemessig fra befolkningen ellers. Det ser imidlertid ut til at de er like utsatt for diskriminering som foreldregenerasjonen.

10.4 Navs arbeid på helseområdet påvirkes av mer enn bare helse

Utviklingen i folkehelsen påvirker Navs arbeid på flere måter. Flere helserelaterte trygdeytelser forvaltes av Nav, og personer med ulike helsemessige utfordringer har behov for oppfølging fra Nav, herunder sykefraværsoppfølging og annen arbeidsrettet oppfølging. I mange tilfeller vil det være behov for relativt omfattende oppfølging for å komme i arbeid eller beholde arbeid, herunder samarbeid med helsesektoren, deltakelse i arbeidsmarkedstiltak mv. Her vil vi begrense oss til å se på utviklingen i de vanligste helserelaterte ytelsene for inntektssikring, som er sykepenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Disse ytelsene er alle rettet mot befolkningen i yrkesaktiv alder og utgjør en stor andel av folketrygdens utgifter.

Selv om utviklingen i mottak av disse ytelsene naturligvis henger sammen med utviklingen i folkehelsen (jf. kapittel 10.3), vil mange andre faktorer også spille inn. Vi vil her se på mottak av helserelaterte ytelser i aldersgruppen 18–66 år de siste 20–25 årene, og drøfte noen forhold som antas å ha påvirket utviklingen og som kan påvirke den fram mot 2035. Påvirkningsfaktorer vi ikke vil komme inn på her, er for eksempel utvikling i sykdomsforståelsen i befolkningen og blant legene (von Wachenfeldt 2024), samt utvikling i arbeidslivets krav til helse og funksjonsevne.

Ingen enkel sammenheng mellom sykdom og helserelaterte ytelser

Vi har vært inne på forskjellen mellom psykiske lidelser og psykiske plager. For helseområdet generelt er det et tilsvarende prinsipielt skille mellom forekomst av sykdommer som er diagnostisert av leger etter validerte kriterier, og helseplager. Helseplager kan være symptomer på sykdom, eller kan utvikle seg til sykdom. Men de kan også være normale plager som alle vil oppleve fra tid til annen, og som kan behandles med livsstilsendringer, ergonomiske tiltak mv. Slike helseplager vil bare i begrenset grad føre til arbeidsuførhet. Når det gjelder inntektssikring og arbeidsrettet oppfølging fra Nav, er imidlertid dette skillet mindre tydelig. En viktig grunn er at folketrygdloven ikke klart definerer hva som skal regnes som sykdom (von Wachenfeldt 2024). Diagnosesystemet som benyttes av primærhelsetjenesten blant annet ved sykmelding, består

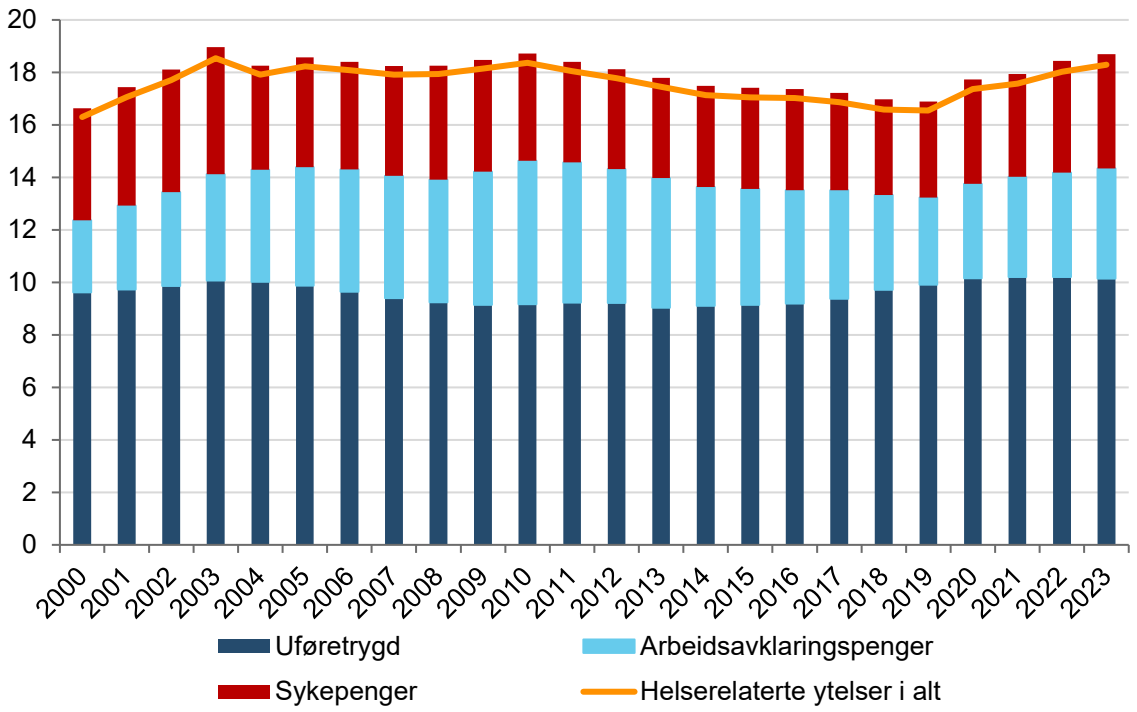
både av sykdomsdiagnoser og «symptomer og plager»-diagnoser. Også «symptomer og plager» kan gi rett til sykepenger, men ved mange slike diagnoser er det klare anbefalinger til legene om å unngå i hvert fall langvarig sykmelding (Helsedirektoratet 2018). Alternativet vil da være å stille en mer presis sykdomsdiagnose, eller å friskmelde (eller eventuelt gå fra full sykmelding til gradert sykmelding). Det varierer nok i hvilken grad disse retningslinjene følges av sykmeldende lege, samtidig som det er en betydelig gråsone hvor de to diagnosetypene overlapper. I praksis er det derfor ikke uvanlig å bli langtidssykmeldt, eller å få en legeerklæring om arbeidsuførhet for eksempel ved søknad om arbeidsavklaringspenger, uten å ha en sykdomsdiagnose. Samtidig er det også mange som er i fullt arbeid til tross for at de har en sykdomsdiagnose, enten den er nyoppstått eller kronisk.

Økning siden 2019 i andelen som mottar helserelaterte ytelser

Utviklingen i mottak av helserelaterte ytelser de senere år kan deles inn i perioden før koronapandemien og årene under og etter pandemien. I 2010–2019 var det en betydelig reduksjon i andelen av befolkningen 18–66 år som mottar helserelaterte trygdeytelser fra Nav, herunder også graderte ytelser (Figur 10.6). Andelen var i 2019 på det laveste nivået siden år 2000 med 16,6 prosent. Denne nedgangen i andelen med helserelaterte ytelser kom i en periode med betydelig bedring i folkehelsen, både totalt og for befolkningen i yrkesaktiv alder (som vist over). Nedgangen for helserelaterte ytelser kom i all hovedsak i aldersgruppene over 50 år, og særlig blant dem over 60 år. Mye av nedgangen kan derfor skyldes den generelle bedringen i folkehelsen. Nedgangen i aldersgruppene over 60 år kan også forklares med pensjonsreformen og innføringen av en mer fleksibel pensjonsalder, som gjorde at mange tok ut alderspensjon tidligere enn før og derfor ikke hadde behov for uføretrygd (Hernæs 2024). Også økende utdanningsnivå kan ha bidratt til nedgangen, siden utdanning reduserer risikoen for helseproblemer og frafall fra arbeidslivet.

Under koronapandemien snudde utviklingen, og siden 2019 har andelen med helserelaterte ytelser økt hvert år – fra 16,6 prosent i 2019 til 18,3 prosent i 2023. Andelen i 2023 er om lag på nivå med toppårene for hele perioden 2000–2023 (det vil si 2003 og 2010). Økningen fram til 2022 er i tråd med tallene presentert over for sykdomsbyrden, men den fortsatte økningen i 2023 er det ikke. Framskrivingene for sykdomsbyrden indikerer en markant nedgang fra 2022 til 2023, noe vi altså ikke ser i tallene for helserelaterte ytelser. Økningen gjelder særlig AAP og sykepenger. Mottak av uføretrygd har vært mer stabilt, men overgangen fra AAP til uføretrygd de siste årene har blitt dempet på grunn av regelendringer under pandemien.

*Figur 10.6. Andel av befolkningen 18–66 år som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger, og andelen som mottar helserelaterte ytelser i alt. Ved utgangen av årene 2000–2023. Prosent. *) **)*



**) Enkelte personer mottar to ytelser samtidig, dette er korrigert i tallene for helserelaterte ytelser i alt.*
***) Bare bosatte i Norge er inkludert. Tallene for uføretrygd er derfor noe lavere enn i den offisielle statistikken.*
Kilde: Nav

Sykefraværet er fortsatt påvirket av koronapandemien

Som nevnt er folkehelsen i Norge fortsatt påvirket av koronapandemien. Sesongjustert legemeldt sykefravær var hele 23 prosent høyere i 3. kvartal 2024 enn i 4. kvartal 2019, og dermed høyere enn på noe tidspunkt de siste 15 år. Fra 3. til 4. kvartal 2024 var det imidlertid en klar nedgang (sesongjustert), men det er for tidlig å si om trenden nå har snudd. En sammenligning av legemeldt sykefravær i 4. kvartal 2023 og 4. kvartal 2019, viste at 33 prosent av økningen kunne tilskrives luftveislidelser, og dermed direkte eller indirekte forklares med covid-19 (Nossen og Delalic 2024). I tillegg kunne 15 prosent av økningen tilskrives diagnosen «slapphet/tretthet», som er den diagnosen som oftest settes ved senfølger av covid-19. Ytterligere 43 prosent av økningen tilskrives psykiske lidelser og plager. Økningen i legemeldt sykefravær i denne perioden skyldes heller ikke de uvanlig mange kortvarige sykefraværene, som er vanlig ved luftveislidelser. Økningen skyldes i all hovedsak en økning i antall lengre sykefravær, som er vanlig ved sykefravær knyttet til psykiske lidelser. Det har også vært en betydelig økning i antall sykepengemottakere som går over til å motta AAP. Samtidig gjelder økningen knyttet til psykiske diagnoser i all hovedsak psykiske symptomer og plager, og ikke psykiske lidelser (sykdomsdiagnoser). Dette er som nevnt diagnoser som i utgangspunktet ikke skulle kvalifisere for helserelaterte ytelser, i hvert fall ikke for mer enn en kortere periode. Økningen er likevel i tråd med den påviste økningen i selvrapporterte psykiske plager, selv om tidsintervallene for økningen bare er delvis overlappende. Det ser dermed ut til at koronapandemien fortsatt bidrar til en del av økningen i sykefraværet, men at andre, ukjente faktorer nå har større betydning.

Store kjønnsforskjeller

Det er store kjønnsforskjeller i andelen som mottar helserelaterte trygdeytelser. Ved utgangen av 2023 mottok 22 prosent av den kvinnelige befolkningen 18–66 år en helserelatert ytelse,

mens andelen blant menn var 15 prosent. Differansen mellom kvinners og menns andel var stabil på omkring 6,8 prosentpoeng fra 2010 til 2019, men økte til 7,5 prosentpoeng i 2023 (ikke vist). Den relative kjønnsforskjellen økte derimot fra 2010 til 2019, men har vært stabil siden da. Den relative kjønnsforskjellen er størst for sykepenger, noe som i hovedsak skyldes sykefravær under svangerskap.

At kjønnsforskjellen i helserelaterte ytelser har vært relativt stabil, stemmer dårlig med at nedgangen i sykdomsbyrden har vært langt sterkere for menn 20–69 år enn blant kvinner, som vi har sett. Nedgangen førte til at kjønnsforskjellen i sykdomsbyrden i denne aldersgruppen ble omtrent borte, noe vi altså ikke ser for helserelaterte ytelser. Det kan henge sammen med at mye av nedgangen i sykdomsbyrden for menn er knyttet til hjerte-/karsykdommer og lungekreft, som ikke har stått for noen spesielt stor andel av de helserelaterte ytelsene. Dette bidrar imidlertid ikke til å forklare den store kjønnsforskjellen i helserelaterte ytelser. En stor del av kjønnsforskjellen i sykefravær kan fortsatt ansees som uforklart (se for eksempel Mastekaasa 2016; Nossen 2019), og det samme må kunne sies om helserelaterte ytelser som helhet.

Flere på helserelaterte ytelser når arbeidsledigheten er høy

Det er kjent at utviklingen i arbeidsmarkedet påvirker hvor mange som mottar helserelaterte ytelser (se for eksempel Nossen 2014; Kann og Kristoffersen 2015; Kann mfl. 2016; Lima 2016). Denne sammenhengen er imidlertid kompleks, og bevegelser mellom de ulike ordningene, samt regelendringer og koronapandemien, gjør det vanskelig å sammenfatte arbeidsmarkedets betydning totalt sett. Den samlede andelen som mottar helserelaterte ytelser har hatt topper omtrent samtidig med de fleste ledighetstoppene, men utslagene er ikke særlig store (jf. Figur 10.6). Det kan henge sammen med at tallene som benyttes i figuren gjelder per utgangen av hvert år og derfor ikke fanger opp alle svingninger, spesielt når det gjelder sykepenger.

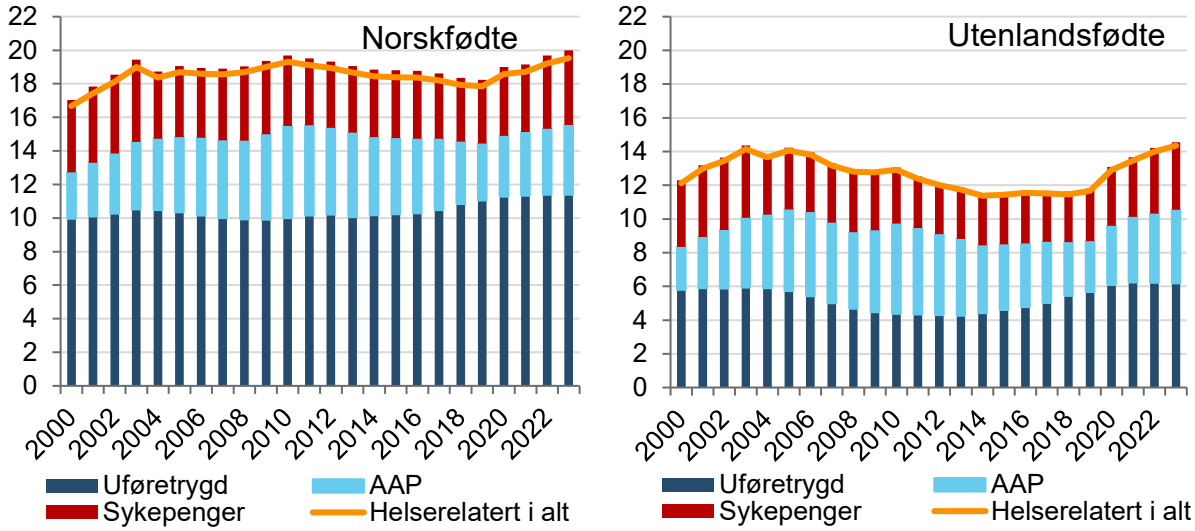
Innvandrere mottar helserelaterte ytelser sjeldnere enn norskfødte

Innvandringsbakgrunn er en annen faktor som også påvirker mottak av helserelaterte ytelser. Innvandrere mottar helserelaterte ytelser i betydelig mindre grad enn personer som er født i Norge. Dette kan ha flere årsaker. Innvandrere er i gjennomsnitt yngre enn norskfødte, og det er kjent at migranter ofte har bedre helse enn dem som blir igjen i hjemlandet («the healthy migrant effect»). Helsetilstanden blant innvandrerne påvirkes også av sammensetningen av innvandrergruppen. Det er for eksempel forskjell på flyktninger og arbeidsinnvandrere. I tillegg har institusjonelle forhold betydning, siden retten til helserelaterte ytelser i stor grad avhenger av arbeidsdeltakelse og botid. Blant utenlandsfødte 18–66 år mottok 14 prosent helserelaterte ytelser ved utgangen av 2023, mot 20 prosent blant personer født i Norge i samme aldersgruppe (Figur 10.7). Hele forskjellen mellom de to andelene kan forklares med at færre utenlandsfødte mottar uføretrygd. Regnet i prosentpoeng ble differansen mellom de to andelene noe redusert fra 2014 til 2021, men de to siste årene er den uendret. At innvandrere i mindre grad enn norskfødte mottar helserelaterte ytelser, skyldes altså særlig botidskravene for å motta AAP og uføretrygd, og at helserelaterte ytelser primært er rettet mot personer som er eller har vært i arbeid.

Tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina de siste to årene påvirker tallene i liten grad, siden de har kort botid og relativt få foreløpig har kommet i arbeid. På sikt kan de imidlertid få større betydning dersom de blir boende i Norge, ikke minst siden mange i denne gruppen har dårligere helse enn befolkningen i Norge ellers. Av 16 300 ukrainske fordrevne registrert hos Nav per

desember 2024, var 17 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne, herunder sannsynligvis mange med helseutfordringer (andelen inkluderer ikke deltakere på arbeidsmarkedstiltak).

*Figur 10.7. Andelen med helserelaterte ytelser blant norskfødte og utenlandsfødte i alderen 18–66 år. Ved utgangen av årene 2000–2023. Prosent. *) **)*



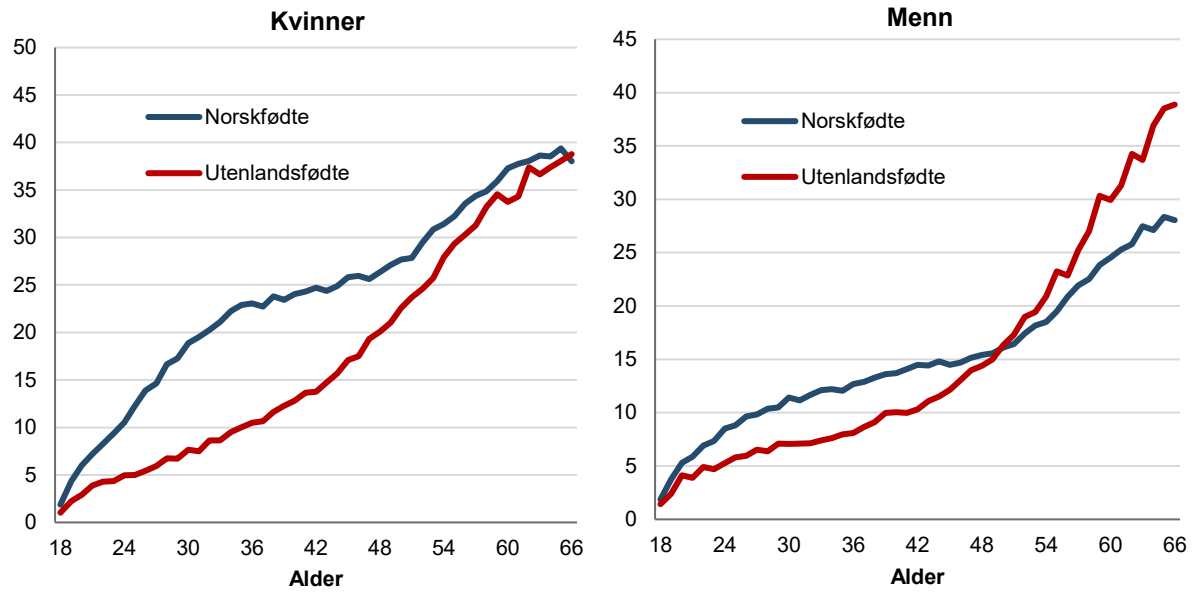
**) Enkelte personer mottar to ytelser samtidig, dette er korrigert i tallene for helserelaterte ytelser i alt.*
***) Bare bosatte er inkludert. Tallene for uføretrygd er derfor noe lavere enn i den offisielle statistikken.*
Kilde: Nav

Færre mottakere blant innvandrerkvinner

Figur 10.8 viser andelen som mottar helserelaterte ytelser blant norskfødte og innvandrere i 2023, etter alderstrinn og kjønn.[9] Vi ser at det i all hovedsak er blant innvandrerkvinner at andelen som mottar helserelaterte ytelser, er lavere. Dette er tilfelle på omtrent alle alderstrinn og kan henge sammen med at innvandrerkvinner noe sjeldnere er sysselsatt enn norskfødte kvinner. For menn er det generelt mindre forskjell på norskfødte og innvandrere, men fra omkring 50 års alder er det en høyere andel med helserelaterte ytelser blant mannlige innvandrere enn blant norskfødte menn.

Figur 10.8. Andelen med helserelaterte ytelser blant norskfødte og utenlandsfødte i alderen 18–66 år, etter kjønn og alder. 2023. Prosent.

[9] Det var feil tall for 2021 i denne figuren i forrige utgave av omverdensanalysen (figur 8.10). De riktige tallene for 2021 viser i stor grad samme bilde som figuren for 2023 som er vist her.



Kilde: Nav

Mottak av uføreytelser øker med antall år i Norge

Siden innvandrere i mindre grad enn norskfødte mottar helserelaterte ytelser, vil økt innvandring (særlig arbeidsinnvandring) på kort sikt bidra til at andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser går ned. Bratsberg mfl. 2014 har imidlertid dokumentert at andelen innvandrere som mottar uføreytelser (her AAP og uføretrygd) øker med antall år i Norge, noe som blant annet må sees i lys av botidskravene for å motta disse ytelsene. Blant de første arbeidsinnvandrerne fra Pakistan og Tyrkia, var det etter 10–15 år med høy sysselsetting en høy og økende andel som mottok uføreytelser. Både senere innvandrere fra samme land som kommer på grunn av familiegjenforening, og flyktninger fra Bosnia og Kosovo, følger et lignende mønster. For en del andre flyktninggrupper ser effektene ut til å være svakere. Når det gjelder arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske EU-land, var dataperioden for kort til å belyse gruppens mottak av uføreytelser. Det kan ikke utelukkes at mange innvandrere får større helseutfordringer etter en del år i Norge («the exhausted migrant effect»). I lys av dette er det et spørsmål om Nav, og ikke minst helsevesenet, har god nok kompetanse på minoritetshelse. Det ser ut til at det også kan være utstøtingsmekanismer i arbeidslivet og/eller egenskaper ved trygdeordningene som fører til redusert sysselsetting blant innvandrere og økt tilbøyelighet til å motta helserelaterte ytelser jo lenger de har bodd i Norge. Bratsberg mfl. 2014 bemerker at denne prosessen ofte utløses av en konjunkturnedgang, som typisk rammer innvandrere sterkere enn norskfødte.

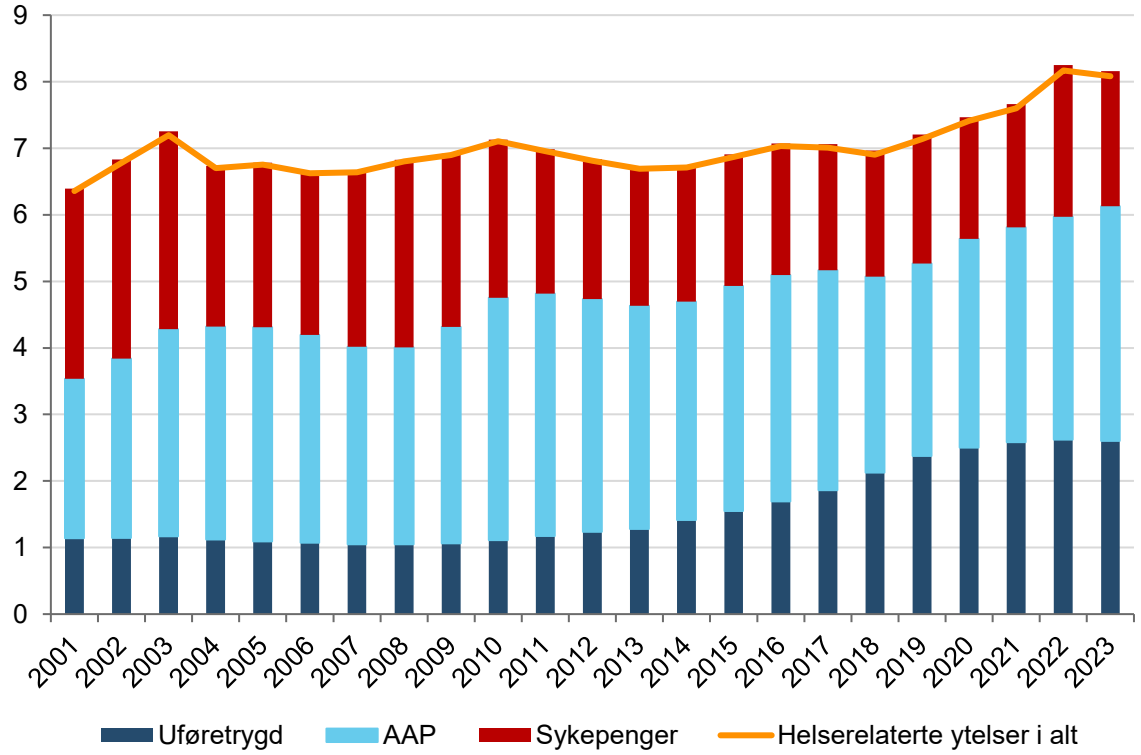
Økt andel på helserelaterte ytelser blant dem under 30 år

Aldersgruppen under 30 år er høyt prioritert i Nav, og det er derfor spesielt viktig å forstå utviklingen i denne gruppen. Fram til 2019 var andelen i aldersgruppen 18–29 år som mottar en helserelatert ytelse stabil på i underkant av 7 prosent (Figur 10.9). Det var altså ikke den samme nedgangen som vi så for befolkningen i yrkesaktiv alder samlet, eller som vi har sett for sykdomsbyrden i tilsvarende aldersgruppe. Under koronapandemien og fram til 2022 økte andelen til 8 prosent, men i 2023 var det en svak nedgang.

I årene før pandemien var andelen som mottar AAP i aldersgruppen 18–29 år stabil, mens andelen som mottar sykepenger ble kraftig redusert. Siden 2008 har det vært en vedvarende

økning i andelen unge som mottar uføretrygd (Figur 10.9). En viktig faktor bak veksten i andelen unge med uføretrygd er at flere enn før blir uføretrygdet når de er 18–19 år. Denne økningen kan tilskrives et økt antall unge med diagnoser innen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, blant annet psykisk utviklingshemming og autisme. Økningen kan ikke forklares med at uføretidspunktet for disse gruppene har blitt framskyndet (Bråten og Sten-Gahmberg 2022; Bragstad 2018). Vi vet ikke årsaken til økningen, men en viktig forklaring kan være at flere blir født med funksjonshemminger, som dels kan skyldes at flere kvinner får barn sent, og dels at flere for tidlig fødte barn overlever med nevrologiske og psykiske senskader. I tillegg kommer økt levealder blant barn født med funksjonshemminger. Det har også vært en sterk økning i antallet som blir uføretrygdet i alderen 20–29 år. Dette kan blant annet henge sammen med at den maksimale stønadsperioden på arbeidsavklaringspenger ble redusert i 2018, som kan ha ført flere raskere over på uføretrygd (Bragstad 2018; Lima og Grønlien 2020).

*Figur 10.9. Andel av aldersgruppen 18–29 år som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykepenger, og andelen som mottar helserelaterte ytelser i alt. Ved utgangen av årene 2001–2023. Prosent. *) **)*

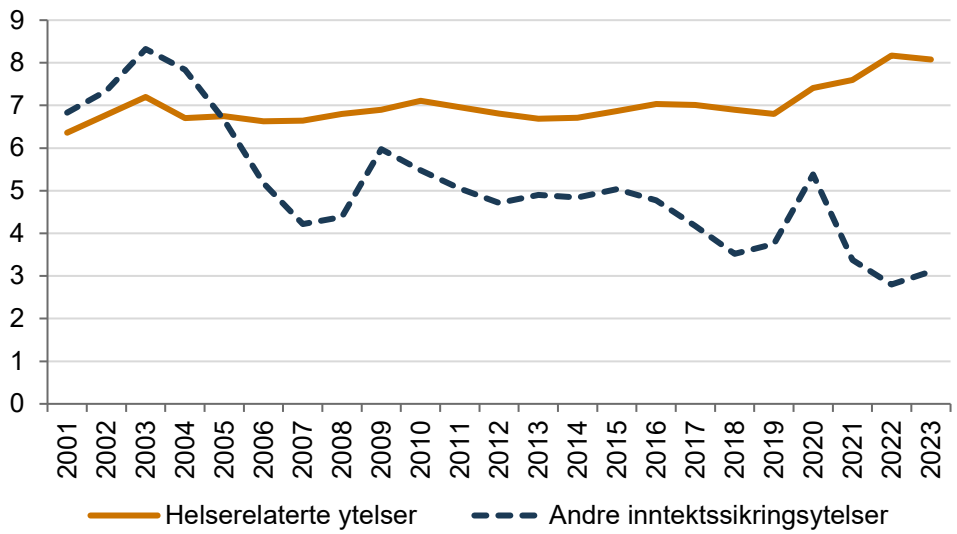


**) Enkelte personer mottar to ytelser samtidig, dette er korrigert i tallene for helserelaterte ytelser i alt.*
***) Bare bosatte i Norge er inkludert. Tallene for uføretrygd er derfor noe lavere enn i den offisielle statistikken.*
Kilde: Nav

Det har over tid vært en markant vridning av unge 18–29 år med helserelaterte ytelser mot varig uføretrygd. Det er mulig at innføringen av en minsteytelse i AAP-ordningen fra 2010 uten krav til opptjening, også førte til en vridning fra sykepenger til AAP blant de unge (Kann og Grønlien 2021). Samtidig er det påfallende at andelen av de unge som mottar uføretrygd, økte kraftig etter at AAP ble innført. Både på 1990-tallet og omkring 2005 var det også en tredje vridning, fra ikke-helserelaterte inntektssikringsytelser (her dagpenger, overgangsstønad, tiltakspenger og sosialhjelp) til helserelaterte ytelser i samme aldersgruppe (Figur 10.10). Dette har blant annet vært forklart med innstramminger i regelverket for dagpenger og stønad til enslige forsørgere i perioden 2005–2010 (Kann og Sutterud 2017). Vi ser en tilsvarende vridning også i perioden etter

2015. Alle de nevnte vridningene peker altså i samme retning: De unge som mottar trygdeytelser konsentreres i økende grad om de mer langvarige helserelaterte ytelsene, AAP og (særlig) uføretrygd.

Figur 10.10. Andelen av aldersgruppen 18–29 år som mottar helserelaterte ytelser og andre inntektssikringsytelser) fra Nav. Ved utgangen av året 2001–2023. Prosent.*



**) Andre inntektssikringsytelser er her dagpenger, overgangsstønad, tiltakspenger og sosialhjelp.*
Kilde: Nav

Flere unge får helserelaterte ytelser grunnet psykiske lidelser og plager

Diagnoser innen psykiske lidelser og plager står for om lag en fjerdedel av alt legemeldt sykefravær, og utgjør nær halvparten av økningen i legemeldt sykefravær de siste årene (Nossen og Delalic 2024). Økningen er størst i aldersgruppene under 40 år, og gjelder særlig undergruppen «lettere psykiske lidelser» som primært består av uspesifikke psykiske symptomer og plager. Videre står diagnoser innen psykiske lidelser og plager for hele 72 prosent av alle AAP-mottakere under 30 år (Tabell 10.1Tabell 10.1. Andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger 18–29 år, etter hoveddiagnose. Fjerde kvartal 2014 og 2024.). En drøy tredjedel er knyttet til «lettere psykiske lidelser». Endelig står psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser, som det heter i diagnosesystemet ICD-10 i spesialisthelsetjenesten, for 68 prosent av nye mottakere av uføretrygd under 30 år (Tabell 10.2). Av dette er «nevroser og atferdsforstyrrelser» den største undergruppen med 42 prosent. Inkludert i denne er blant annet angstlidelser, post-traumatisk stresslidelse, autisme og ADHD. Den totale andelen knyttet til psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser var på samme nivå i 2023 som i 2013 for nye uføretrygdede, mens det var en viss økning i tilsvarende andel for AAP-mottakere.

Tabell 10.1. Andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger 18–29 år, etter hoveddiagnose. Fjerde kvartal 2014 og 2024. Prosent og endring i prosentpoeng.

	2014	2024	Endring
I alt	100,0	100,0	0,0
Psykiske lidelser i alt	66,9	71,7	+4,8
- Angst og depressive lidelser	23,9	23,1	-0,8
- Lettere psykiske lidelser	17,7	24,7	+7,0
- Andre psykiske lidelser	25,3	23,9	-1,4

Muskel-/skjelettlidelser	10,6	8,3	-2,3
Alle andre lidelser	22,4	19,9	-2,5

Kilde: Nav

Tabell 10.2. Andelen nye mottakere av uføretrygd 18-29 år, etter hoveddiagnose. 2013 og 2023. Prosent og endring i prosentpoeng.

	2013	**2023**	**Endring**
I alt	100,0	100,0	0,0
Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser i alt	68,4	67,8	-0,6
- Organiske psykiske lidelser/ schizofrene og paranoide lidelser	8,2	5,7	-2,5
- Depressive lidelser	1,2	1,4	+0,2
- Andre affektive lidelser	2,0	1,8	-0,2
- Nevroser og atferdsforstyrrelser	30,2	41,9	+11,7
- Personlighetsforstyrrelser	5,3	7,8	+2,5
- Psykiske lidelser på grunn av rusmiddel- eller tablettbruk	1,2	0,8	-0,4
- Psykisk utviklingshemming	20,2	8,3	-11,9
Sykdommer i nervesystemet	9,7	12,9	+3,2
Medfødte misdannelser og kromosomavvik	10,2	8,7	-1,5
Alle andre diagnoser	11,7	10,6	-1,1

Kilde: Nav

Helserelaterte ytelser i et internasjonalt perspektiv

I Norge er det relativt få som er arbeidsledige eller som står utenfor arbeidsstyrken uten å motta en trygdeytelse. En stor andel av dem som står utenfor arbeidsstyrken, mottar helserelaterte ytelser. Pedersen mfl. (2019) presenterer tall fra Eurostat for 2015 som viser at andelen av aldersgruppen 30–54 år som mottar uføreytelser, her uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, er betydelig høyere i Norge enn i syv andre europeiske land, inkludert de nordiske landene. Derimot er andelen som mottar dagpenger i samme aldersgruppe lav, mens andelen som mottar en eller annen type trygd, er høyest i Norge og Finland. Dette forklares med at flere i disse to landene kombinerer trygd og arbeidsinntekt. Finland skiller seg også ut med en høy andel som har trygd som eneste inntekt, mens Norge ligger midt på treet.

Norge har også et høyt sykefravær sammenlignet med andre land. Internasjonale sammenlikninger av sykefravær tar vanligvis utgangspunkt i de ulike lands arbeidskraftundersøkelser (AKU). Basert på AKU har Norge høyere sykefravær enn alle land det er naturlig å sammenligne oss med. En rapport fra SSB (Berge mfl. 2012) konkluderer med at gjennomføringen av AKU er relativt lik i disse landene og derfor ikke kan forklare forskjellene i sykefravær. Sammensetningen av de sysselsatte kan imidlertid bidra til noe høyere sykefravær i Norge. Forskjeller i sykepengeordninger og andre institusjonelle forhold kan også påvirke målt sykefravær, men en Proba-rapport (Gleinsvik mfl. 2014) konkluderer med at Norges høye sykefravær i internasjonale sammenlikninger verken kan forklares med forskjeller i hvordan sykefraværet måles, forskjeller i maksimal varighet eller andre regler for sykmelding.

Når det gjelder helserelaterte ytelser samlet, kan det ikke utelukkes at flere mottar slike ytelser i Norge sammenlignet med andre land på grunn av måten trygdeordningene er utformet på. De helserelaterte ytelsene er betinget av å ha nedsatt arbeids- eller inntektsevne, samt at sykdom er hovedårsaken til dette. I motsetning til dagpenger og sykepenger, stilles det ikke krav til tidligere arbeidsinntekt for å ha rett til AAP eller uføretrygd. Minsteytelsene medfører også at AAP, og særlig uføretrygd, gir klart høyere utbetalinger for lavtlønte enn de kan få i dagpenger. Når medisinske diagnoser er inngangskriteriet for å få en ytelse, og et viktig kriterium også for å få forlenget stønadsperioden, kan det bidra til at arbeidsledighet og andre sosiale problemer blir medikalisert (Brage og Hernes 2010). Med dette menes at den enkelte og den enkeltes omgivelser får en forståelse av at deres problemer knyttet til mangel på arbeid og inntekt hovedsakelig har medisinske årsaker, og at de derfor «låser seg» til en oppfatning om at de er for syke til å arbeide. Sett fra Navs side kan dette medføre at oppmerksomheten rettes mot sykdommer og plager som vi i liten grad kan påvirke, mens problemer for eksempel knyttet til kompetanse, motivasjon og sosial tilpasningsevne får mindre oppmerksomhet. Resultatet kan være mer langvarig trygdemottak og redusert sannsynlighet for å komme i arbeid eller tilbake til arbeid.

To norske studier er relevante å vise til i denne forbindelse. Andersen mfl. (2019) finner at den lokale etterspørselen etter arbeidskraft i betydelig grad påvirker senere mottak av uføreytelser (her AAP og uføretrygd). Dette tolkes som at det finnes en betydelig gråsone mellom arbeidsledighet og uførhet. Schreiner (2019) undersøker om lokale variasjoner i tildeling av AAP versus dagpenger eller sosialhjelp påvirker sysselsetting og trygdemottak for unge som registreres hos Nav i alderen 18–30 år. Analysen konkluderer med at det å få innvilget AAP, og ikke dagpenger eller sosialhjelp, medfører redusert yrkesinntekt fem år senere, samt økte trygdeutbetalinger og økt risiko for overgang til uføretrygd. Dette tolkes som en form for medikalisering, og risikoen for dette skal være spesielt høy i en konjunkturnedgang. Selv om denne studien kan tyde på at medikalisering ikke er uvanlig, er det usikkert om metoden faktisk fanger opp en årsakssammenheng eller bare en korrelasjon.

En OECD-rapport om inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid, viser at andelen av unge i alderen 15–29 år med nedsatt funksjonsevne som mottar inntektssikringsytelser, er høyere i Norge enn for EU-landene i gjennomsnitt, og at forskjellen i all hovedsak skyldes helserelaterte ytelser. Dette tolkes av OECD som at inntektssikringssystemet i Norge er bedre målrettet mot unge med nedsatt funksjonsevne enn i andre europeiske land, noe de setter i sammenheng med at de norske ordningene i større grad tilbyr «sjenerøse og tilgjengelige uføreytelser» (OECD 2022: 86–87). OECD skriver at inntektssikring for unge med nedsatt funksjonsevne er en nødvendig betingelse for at de skal kunne innfri sitt potensial, men at det også er viktig å ha insentiver til å klare seg selv (OECD 2022: 61). Ifølge OECD har norske unge 15–29 år med nedsatt funksjonsevne 13–14 prosentpoeng lavere sysselsettingsgrad enn andre på samme alder, noe som er litt mer enn OECD-gjennomsnittet (OECD 2022: 94).

Høye sysselsettingsandeler for enkelte svake grupper

I et land med små lønnsforskjeller og et sjenerøst trygdesystem, kan det være en risiko for at personer med lave kvalifikasjoner og svak helse i mindre grad blir sysselsatt. Barth mfl. (2015) benyttet data fra omfattende internasjonale undersøkelser av folks ferdigheter (såkalte PIAAC-data) til å beregne sysselsettingsandeler innen ulike aldersgrupper for personer med «dårlig» eller «mindre god» helse, og for personer med svake regneferdigheter. De fant at Norge ligger

svært godt an sammenlignet med andre europeiske land når det gjelder sysselsetting for begge disse gruppene, men i større grad for dem med svake regneferdigheter enn for dem med dårlig helse. Derimot har vi ligget mindre godt an når det gjelder sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. (Statistikk over dette er midlertidig stanset av SSB.)

De helserelaterte trygdeytelsene i tiden framover

Det er vanskelig å forutsi hvordan mottak av de helserelaterte ytelsene vil utvikle seg fram mot 2035. Som omtalt over, ventes det en fortsatt bedring av folkehelsen når vi kun ser på befolkningen i yrkesaktiv alder (her 20–69 år). Det vil isolert sett trekke i retning redusert mottak av helserelaterte ytelser. Innad i denne aldersgruppen ventes altså ikke den pågående aldringen å oppveie bedringen av folkehelsen for en gitt alder. Imidlertid er det først og fremst ventet bedring i sykdomsbyrden knyttet til hjerte-/karsykdommer og kreft, som ikke står for en stor andel av de helserelaterte ytelsene, mens det ventes lite endring for muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser, de to største diagnosegruppene i denne sammenheng. Framskrivingene av folkehelsen er dessuten usikre. Som nevnt er det blant annet usikkerhet knyttet til framtidige pandemier, økt antibiotikaresistens og risiko for økte flyktningestrømmer som følge av klimaendringer, konflikter og krig.

Videre vil utviklingen på arbeidsmarkedet kunne påvirke etterspørselen etter helserelaterte ytelser. Det gjelder særlig på kort sikt i forbindelse med konjunktursvingninger, men også mer strukturelle endringer kan ha betydning. På den ene siden kan høy etterspørsel etter arbeidskraft gi gode vilkår for arbeidsinkludering og dermed redusert mottak av helserelaterte ytelser. Men det motsatte kan være like sannsynlig, ved at raskere omstilling i arbeidsmarkedet vil gi økt risiko for utstøting fra arbeidslivet.

Betydningen av bedret folkehelse kan også bli motvirket – eller forsterket – av ulike typer politiske tiltak og regelverksendringer. Regelverket for de ulike helserelaterte ytelsene påvirker naturligvis hvor mange som mottar disse ytelsene. Generelt viser norsk og internasjonal forskning at for eksempel aktivitetskrav, inngangsvilkår, varighetsgrenser og nivået på ytelsene (insentiver til arbeid) påvirker andelen som mottar ytelsene, samt andelen som beholder eller får en stabil tilknytning til arbeidslivet. Det pågår en rekke initiativer som kan medføre regelverksendringer framover, som områdegjennomgangen for helserelaterte ytelser, diskusjoner om sykepengeordningen mv. (jf. kapittel 11 Politiske trender). Det høye nivået på de helserelaterte ytelsene medfører store kostnader for folketrygden. Debatten om det høye sykefraværet og eventuelle behov for endringer i sykepengeordningen førte til et (kortvarig) brudd mellom partene i IA-avtalen (den nye avtalen heter «Avtale om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet»). Vi vet ikke hvilke konkrete endringer den nye avtalen vil føre med seg, men dersom det ikke lykkes å få til en betydelig reduksjon i sykefraværet, må det forventes at debatten om sykepengeordningen vil bli gjenopptatt.

Når det gjelder det særlig viktige spørsmålet om hvordan vi kan bidra til at færre unge blir stående utenfor arbeidslivet av helsemessige årsaker, så bør Nav fortsette å prioritere oppfølging av denne gruppen, og valg av virkemidler bør i så stor grad som mulig være basert på kunnskap om hvordan de virker. Samtidig bør valg av virkemidler i større grad begrunnes ut fra den enkeltes behov, heller enn ytelse eller diagnose.

Konsekvenser av hevet pensjonsalder?

Stortinget har vedtatt å heve den nedre pensjonsalderen i tiden som kommer. Med nedre pensjonsalder menes at de fleste i dag, gitt at de har opparbeidet tilstrekkelig pensjonsopptjening, kan ta ut alderspensjon fra folketrygden fra 62 år. Fra 1964-kullet er det lagt opp til at dette tidspunktet (kalt normert pensjonsalder) heves i takt med to tredjedeler av økningen i forventet levealder i befolkningen. I praksis innebærer det at pensjonsalderen økes med omkring 1 måned for hvert år – og med ett år for hvert tiår. De som er født i 1998 anslås til å få en nedre pensjonsalder på 65 år. Den øvre aldersgrensen for å motta de helserelaterte ytelsene og dagpenger heves også i takt med den normerte pensjonsalderen. Høringsnotat og lovforslag er foreløpig ikke lagt fram, slik at tidspunktet for ikrafttreden ikke er fastsatt. I tillegg er det lagt fram forslag om å heve aldersgrensen for stillingsvernet i staten fra 70 år til 72 år, det samme som i privat sektor. Disse endringene kan påvirke antallet og andelen som mottar helserelaterte ytelser. Selv om endringene trolig vil føre til økt sysselsetting, kan de også føre til flere mottakere av helserelaterte ytelser. Det kan gjelde blant sysselsatte som får et helseproblem, men som med tidligere regler ikke ville ha vært i jobb og heller mottatt pensjon. Selv om helsen for en gjennomsnittsperson ved for eksempel 65 år antas å bli stadig bedre, må vi anta at noen av dem som vil stå lengre i arbeid som følge av hevet nedre aldersgrense, vil oppleve sykdom og dermed få behov for helserelaterte ytelser. Eventuelle slike effekter vil uansett være beskjedne fram til 2035, ettersom det ventes at nedre pensjonsalder bare vil øke med omkring ett år fram til da.

10.5 Tettere samarbeid med helsesektoren: metoder og utfordringer

Det er behov for å videreutvikle samhandlingen mellom Nav og helsesektoren. Tidligere har det vært en sekvensiell tilnærming til brukergrupper med helsemessige utfordringer som står i fare for å falle fra, eller allerede har falt ut av arbeidslivet. Først når behandling i helsetjenesten er sluttført, kan Nav starte med oppfølging og bistand til å komme i arbeid.

Nasjonalt fagråd for arbeid og helse, som er en felles ekspertgruppe etablert av Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, lager årlig et omforent utfordingsbilde med forslag til tiltak. De peker på utfordringer som må løses for å få til bedre samarbeid mellom sektorene, for å bidra til at færre faller ut av arbeid.

I Utfordringsbildet for 2025 peker fagrådet på manglende samarbeid og manglende felles kompetanseutvikling på tvers av sektorene. Det må tas nasjonale grep for å strukturere samarbeid og målrette tjenestene. Det er manglende kunnskap om helsebringende effekter av arbeid. Arbeid er i mange tilfeller ikke et utfallsmål i helsetjenesten, og arbeid får liten plass i utdanningen for ansatte i helsetjenesten. Det pekes på manglende samhandling mellom sektorer til tross for behov for samtidighet i tjenestene, og det mangler retningslinjer og prosedyrer for samarbeid på tvers. De trekker fram at det er stor variasjon i kommunal kompetanse og samhandling mellom Nav og kommunens helsetjeneste om oppfølging av den sykmeldte. De påpeker videre at dagens utveksling av helseopplysninger er fragmentert og skaper usammenhengende tjenester. Informasjonsutveksling er en forutsetning for kvalitet i samhandling mellom Nav og helse.

Dagens informasjonsutveksling er preget av mange selvstendige aktører i EPJ-markedet (elektronisk pasientjournal). Ved behov for endringer i systemene er erfaringen at det har krevd

et tett samarbeid, økonomiske insentiver og samarbeidsvilje fra disse aktørene. Rapporten «Nå snakker vi» anbefalte at Nav tar større eierskap til digitale samhandlingsløsninger, og at disse bør vurderes nærmere gjennom pilotering og utprøving. I tillegg ble det anbefalt at videre arbeid med konkrete ytelsesområder bør innrettes som en tjenestedesignprosess og starte med sykmeldingsløpet. Våren 2024 ble det igangsatt et arbeid med etablering av en ny sykmeldingsløsning på Nav sin plattform. Ved etablering av ny sykmelding på egen plattform, vil Nav få større endringsevne, og dermed kunne tilpasse og tilrettelegge for god samhandling på tvers av helsetjenesten og EPJ-leverandører. Produktteamene som jobber med sykmelding, er i skissestadium i utvikling av ny sykmelding, og har tre leger engasjert i arbeidet med en pilot. Legeforeningen orienteres om arbeidet gjennom månedlige statusmøter. Hovedformålet på sikt er å utvikle flere nye samhandlingsverktøy mot leger og andre behandlere for å bidra til en mer effektiv utveksling av helseopplysninger som brukes i saksbehandling hos Nav.

I Meld. St. 33 (2023–2024) om en forsterket arbeidslinje framgår det at regjeringen vil videreutvikle samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten, helse- og omsorgstjenesten og utdanningssektoren med sikte på å bedre tilbudet til dem som trenger hjelp og samordnede tjenester fra flere sektorer. Oppgaver og virkemidler bør i større grad ses i sammenheng, slik at de benyttes for å nå felles mål. Et tettere samarbeid og mer koordinert innsats fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten skal gi flere med helseutfordringer tilpasset bistand som inkluderer både arbeidsrettet og helsemessig oppfølging.

I tillegg til de etablerte strukturene for oppfølging av felles brukere/pasienter, har helseinstitusjoner og Nav de siste årene samarbeidet om nye metoder for arbeidsinkludering. De nye metodene har to fellestrekk. For det første retter de seg mot brukere som blir, eller har blitt, behandlet i helsesektoren. For det andre benyttes arbeid som en del av behandlingen. Metodene utgjør et slags paradigmeskifte, hvor en tenker seg arbeid som en helsefremmende aktivitet og som en del av behandlingen. Det er altså en bevegelse fra «train then place» til «place then train». I stort omtales metoder som følger en «place then train»-logikk som Supported Employment (SE) (Frøyland og Spjelkavik 2014).

Eksempler på dette er individuell jobbstøtte (IPS), HelseIArbeid og modeller for samhandling mellom kommunehelsetjenesten og Nav (Samspill). Dette er modeller som er og har vært gjenstand for systematisk utprøving og evaluering. Det er viktig for videre utvikling av samarbeidet mellom Nav og helsetjenesten at denne kunnskapsutviklingen spres slik at det kan styrke det øvrige samarbeidet mellom sektorene.

Det er mange utfordringer som går igjen i etablering av samarbeid mellom helsetjenestene og Nav. En rekke ulike dokumenter peker på at det er noen avgjørende grep på myndighetsnivå, på tvers av sektorene, som vil kunne bidra til at flere med helserelaterte utfordringer klarer å stå i eller komme i arbeid. Særlig taushetsplikt og deling av helseopplysninger går igjen.

Samhandlingen mellom arbeid og helse står overfor flere juridiske utfordringer som må adresseres. Strenge personvernregler hindrer effektiv deling av opplysninger. Det bør derfor utvikles klare retningslinjer, prosedyrer, samt tekniske løsninger for sikker og lovlig deling av informasjon. Erfaring viser også at dagens takstsystem for fastlegene ikke omfatter takster for samhandling med Nav. Arbeidet med å modernisere dette vil derfor bli viktig for å øke legenes jobbfokus.

IPS (individuell jobbstøtte)

Ifølge en rekke internasjonale studier har en av metodene innen SE, individuell jobbstøtte (IPS), en positiv effekt på overgangen til arbeid for personer med psykiske lidelser og/eller ruslidelser (Hegelstad mfl. 2014). I Norge ble metoden prøvd ut i perioden 2012–2016, og evalueringen av forsøkene viser en positiv effekt (Reme mfl. 2016). Også senere studier viser at metoden har hatt positiv effekt (Holmås mfl. 2021).

IPS innebærer et forpliktende og tett samarbeid mellom Navs «IPS-jobbspesialister», spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, samt et tett samarbeid med arbeidsgivere. Målet er å hjelpe målgruppen inn i det ordinære arbeidslivet.

Oppmerksomheten rundt SE, og IPS spesielt, er styrket de siste årene. IPS trekkes fram som et godt eksempel på systematisk samarbeid mellom Nav og helsesektoren i Nasjonal Helse- og sykehusplan 2020–2023 (Helse- og omsorgsdepartementet 2019), og det har vært en økning i bruken av IPS og SE i kommunale helsetjenester (Ose og Kaspersen 2022). Det var i 2024 7 300 som fikk oppfølging fra IPS-tjenesten. Dette inkluderer et forsøk med IPS til unge under 30 år, der målet er å hjelpe ungdom til å fullføre skolegang eller utdanning for å komme seg videre ut i arbeid.

Vi har gode erfaringer med samarbeidet med helsesektoren om IPS. Samtidig er dette en ressurskrevende metode, og strukturelle hindringer kan være begrensende for å videreutvikle samarbeidet mellom Nav og helsetjenesten. En nylig juridisk avklaring konkluderer med at jobbspesialistenes arbeid ikke er å anse som helsehjelp (Helsedirektoratet 2022). Helse- og omsorgsdepartementet anbefaler at IPS-jobbspesialister framover skal ansettes i Nav. Det har nå blitt mer opp til den enkelte lokale helsetjeneste om samarbeidet med Nav skal prioriteres eller ikke. Forskning tilsier at etatenes ulike mål og styringssignaler kan gjøre det vanskelig å få gjennomslag for ideen om arbeid som en del av behandlingen (Skogstad 2022). Disse utfordringene står dels i motstrid til både brukernes (se kapittel 7 Brukerforventninger) og ansattes (se kapittel 12) forventninger til krav om mer samarbeid på tvers av sektorer.

Det er vanskelig å forutsi hvordan omfanget av IPS og lignende modeller for samhandling vil utvikle seg fram mot 2035. Overnevnte utfordringer kan medføre risiko for at tilbudet ikke spres i samme takt som tidligere, spesielt om de ikke løses på konstruktive måter. På den andre siden kan fortsatt positive resultater, og at de anses som både sosialt og samfunnsøkonomisk lønnsomme, tale for en videre opptrapping.

Det er også behov for å se nærmere på Navs trepartssamhandling med utdannings- og helsesektoren. Det dreier seg både om å utforme tiltak og opplæringstilbud som er tilpasset brukernes behov, og om hvordan sektorene kan nå målet om samtidige, helhetlige tjenester. Blant annet er det en barriere at tidspunkter for oppstart av opplæring generelt er lite fleksible, selv om modulbaserte strukturer kan bidra til å løse noe av dette.

HelseIArbeid

HelseIArbeid er en modell for samarbeid mellom helsetjenesten og Nav knyttet til muskel- og skjelettplager og vanlige psykiske lidelser. Tilbudet består av en felles poliklinisk utredning av pasienter i helsetjenesten, Individtiltaket for rask tverrfaglig og arbeidsfokusert utredning, samt et bedriftstiltak som er et tilbud til arbeidsplasser for å jobbe med helsekompetanse og

arbeidsmiljø. Utgangspunktet for bedriftstiltaket er å bruke arbeidsplassen som en arena for kunnskapsformidling om alminnelige helseplager og hvordan de kan håndteres på best mulig måte. For mange vil opprettholdelse av arbeid være helsefremmende og målet med HelseIArbeid er å forbedre arbeidsmiljøet, øke inkluderingen, mestringen og arbeidsdeltakelsen.

Det er stor faglig enighet om HelseIArbeid i helsetjenesten, men det har erfaringsmessig vist seg krevende å få helsetjenesten til å sette av ressurser for å tilby bedriftstiltaket. I avtalen om inkluderende arbeidsliv (2025–2028) ligger det et oppdrag om å se på mulighetene for å lage et bedriftstiltak som kan leveres med færre ressurser fra helsetjenesten. En slik løsning bør bygges med tanke på å øke helsekompetansen og involvere arbeidsmiljøene i arbeidet med å gjøre tiltaket relevant for egen arbeidskontekst. Dette vil kunne gjøre det lettere å tilby leveransen i langt større grad fra Nav, og bidra til å øke helsekompetanse på norske arbeidsplasser.

Forskning og kunnskapsutvikling

Kunnskapsgrunnlaget for samhandling mellom Nav og helse styrkes gradvis, men det er fortsatt behov for mer forskning før en kan etablere effektive og treffsikre modeller nasjonalt.

Sintef viser til følgende i sin følgeevaluering av omleggingen av Raskere tilbake: «Systematiske litteraturgjennomganger på feltet arbeidsrettet behandling og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten har i stor grad konkludert med fravær av effekt av arbeidsrettede rehabiliteringstiltak for retur til arbeid, metodiske svakheter i studiene og lav tillit til resultatene. Generelt finner man bedre effekt av mer komplekse intervensjoner som går over noe tid, sammenlignet med korte polikliniske intervensjoner. Dette gjelder særlig innenfor muskel- og skjelettlidelser og smertelidelser. Studiene med mest lovende effekter har vært innenfor arbeidsrettet kognitiv terapi, kreftrehabilitering med fokus på arbeidsfokusert behandling, intervensjoner som fokuserer på problemløsningskompetanse og stressreduksjon, samt IPS.» Sintef anbefaler at «Det bør forskes mer på hva det er som gjør at arbeidsrettede behandlingstilbud i større grad enn øvrige tilbud kan se ut til å føre til friskere pasienter, og hvorfor det likevel er vanskelig å påvise effekt på sykefravær og retur til arbeid.» De anbefaler videre at det utarbeides en felles nasjonal forskningsstrategi på feltet.

Når det gjelder samhandling mellom Nav og den kommunale helsetjenesten om brukere som ikke er målgruppe for IPS og HelseIArbeid, er det begrenset kunnskap om effektive metoder. I prosjektet Samspill – For bedre jobbhelse, skjer utviklingsprosesser lokalt støttet av tjenesteutvikling og følgeevaluering, for å styrke kunnskapen om systematisk samarbeid.

Det vurderes at det er et potensiale i å styrke kunnskapen om arbeid og helse på tvers av sektorene, og at helsetjenesten i større grad gir arbeidsrettet behandling og kjenner til hva slags oppfølging og tilbud som Nav kan yte. På samme måte vil tilgjengelig fagstøtte til veilederne i Nav kunne bidra til en oppfølging som i større grad fører til at brukere kommer i arbeid og aktivitet. I Probas rapport om Navs oppfølging av personer som mottar AAP (Proba 2024) var ett av hovedfunnene at mange av veilederne på Nav-kontorene er usikre på hvordan de skal møte brukere med psykiske helseutfordringer, hva som er fornuftig mål for oppfølgingen, hvor mye Nav kan «pushe på» og hva som er riktige tiltak og aktiviteter. Proba framhever at veilederne etterlyser kompetanse på psykisk helse, samt at de har behov for bedre tilgang til kompetansestøtte internt. I etterkant av publiseringen av rapporten har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet forslag til tiltak for å styrke tilgang til spesialistkompetanse på psykisk helse i Nav.

Det er videre gitt et felles oppdrag til de regionale helseforetakene, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet om å etablere et felles kompetansenettverk for arbeid og helse. Målet er å styrke kompetanse om arbeid og helse som fagfelt, på tvers av sektorene, noe som vil kunne bidra til å styrke samarbeidet om felles brukere.

11 Politiske trender

Forfattere: Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen og Hilde Olsen

Kapittelsammendrag: Velferdsstaten under press

Norge, som en liten og åpen økonomi, påvirkes sterkt av globale utviklingstrekk. EU-landene står overfor en aldrende befolkning og synkende fødselsrater, noe som kan utfordre Norges evne til å rekruttere arbeidskraft fra utlandet. Europas sikkerhetssituasjon har forverret seg. Økt proteksjonisme og handelsrestriksjoner påvirker det globale frihandelssystemet som Norge drar nytte av. Dette kan føre til økt arbeidsledighet og behov for omstilling i norsk økonomi, samt behov for økt beredskap.

Aldring og lavere skatteinntekter utfordrer den norske velferdsstatens bærekraft. Norge må balansere befolkningens forventninger om økonomisk bærekraft gjennom økt arbeidsmarkedsdeltakelse og senere avgang fra arbeidslivet, effektivisering av offentlig sektor og endringer i tjenestetilbudet, samt tilpasning til og bruk av nye teknologier. Fram mot 2035 forventer vi politiske diskusjoner om endringer i ytelser, slik som flere aktivitetskrav, innstramminger i ytelsesnivåer, strengere inngangsvilkår og endringer i ytelsesstrukturen. Det kan også bli diskusjoner om omfanget av Navs tjenestetilbud og hvor aktiv arbeidsmarkedspolitikken skal være. Færre ytelser og strengere kriterier kan isolert sett være kostnadsbesparende, og enklere regelverk kan redusere kostnader til administrasjon. Dette krever imidlertid et brudd med en trend i retning av mer kompleksitet for å nå ulike spesifikke mål.

Det er behov for bedre integrering og inkludering av innvandrere og utsatte unge. Livslang læring, modulstrukturert opplæring og samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidslivet kan bidra til at arbeidskraften har den kompetansen som næringslivet trenger. Det er også et mål å redusere inngangen til helserelaterte ytelser, og at flere skal kunne delta i arbeidslivet. Hovedmålet for arbeids- og velferdspolitikken er å bevare økonomisk trygghet, inkludering av utsatte grupper og å opprettholde gode og trygge velferdsordninger. Det er et konkret mål å øke sysselsettingsandelen i yrkesaktiv alder til 83 prosent i 2035.

Samfunnssikkerhet og beredskap får en mer sentral plass med økt vekt på forsvar, beredskap og cybersikkerhet. Arbeid mot trygdesvindel og arbeidslivskriminalitet krever bedre samarbeid mellom Nav, Skatteetaten, Politiet og Arbeidstilsynet.

Det norske samfunnet preges av stor grad av tillit. Det er likevel tendenser til endrede verdier i befolkningen, og økt polarisering og lavere tillit kan påvirke Navs arbeid. Nav har en viktig rolle for å bevare tilliten til og oppslutningen om velferdsstaten.

11.2 Innledning

I dette kapitlet ser vi på de viktigste politiske trendene som berører arbeids- og velferdsområdet fram mot 2035. Slike trender er i stor grad preget av utviklingstrekk som omtales i andre kapitler, som demografi, utvikling i arbeidsmarkedet og digital teknologi.
I første del (11.3) ser vi på internasjonale trender, særlig hvordan internasjonal uro, ny verdensorden og økende proteksjonisme påvirker Norge og Nav. 11.4 tar for seg velferdsstatens bærekraft – hvilke muligheter og utfordringer som finnes for å balansere forventningene til

velferdsstaten opp mot en økonomisk bærekraftig politikk. Knyttet til dette ser vi også på grep for omstilling, kompetanse og inkludering. 11.5 omhandler beredskap og samfunnssikkerhet, et område som får stadig økende oppmerksomhet. I 11.6 ser vi på politiske konfliktlinjer og verdiendringer som påvirker arbeids- og velferdspolitikken, mens 11.7 tar for seg tillit og polarisering i Norge.

11.3 Internasjonale trender

Som en liten, åpen økonomi er Norge i stor grad påvirket av utviklingen i resten av verden, og særlig av utviklingen i Europa. Noen globale utviklingstrekk er usikre, og er dermed kilde til usikkerhet også i norsk økonomi og arbeidsliv, for eksempel knyttet til konsekvenser av politisk usikkerhet. Andre utviklingstrekk er i stor grad kjent, og dermed enklere å bruke i planlegging og strategi, for eksempel den globale demografiske utviklingen.

Den globale demografiske utviklingen

Som omtalt i kapittel 5 Demografi, ventes veksten i befolkningen framover nærmest utelukkende å skje i de eldste aldersgruppene. Som en følge av dette vil det bli større konkurranse om arbeidskraften. Arbeidskraft fra EU-land utgjør en betydelig del av arbeidsstyrken i Norge. I 2021 var omtrent 6 prosent av de sysselsatte i Norge arbeidsinnvandrere (SSB 2022). Dette er innvandrere som har oppgitt «arbeid» som innvandringsgrunn. Utenlandske pendlere, som ofte kommer fra EU-land, utgjorde rundt 5 prosent av alle sysselsatte. I tillegg kommer sysselsatte med annen innvandringsgrunn, som omfatter familieinnvandring, flukt, utdanning samt de med ukjent innvandringsgrunn, og som utgjør mer enn 10 prosent av de sysselsatte.

Muligheten til å rekruttere arbeidskraft fra andre land avhenger av det globale demografiske og økonomiske landskapet. Dette har endret seg dramatisk i løpet av de siste tre tiårene. EU står overfor en krympende og aldrende befolkning. Fødselsraten i EU synker kraftig, med 3,8 millioner barn født i 2022, en nedgang fra de 4,7 millioner fødslene som ble registrert i 2008 (Letta 2024).

Konkurransen om arbeidskraften i Europa vil derfor bli sterkere. EU vil støtte medlemsstatene og selskaper med lovlig migrasjon basert på kompetansebehovene. Det er igangsatt tiltak for å matche ferdighetene til tredjelandsborgere med behovene i arbeidsmarkedet i Europa, og gjøre det lettere å tiltrekke seg de rette talentene, for eksempel med harmoniserte regler om godkjenning av kvalifikasjoner (EU-parlamentet 2024). Dette er tiltak som ikke omfattes av EØS-avtalen. Det kan derfor bli en utfordring for Norge å hevde seg i den internasjonale konkurransen om arbeidskraft framover, særlig om kvalifisert arbeidskraft.

Uro og kriser

Europas sikkerhetssituasjon har tatt en vending til det verre de siste årene (Niinistö 2024). Fortsatt fred og sikkerhet kan ikke sees på som gitt. Krigen i Ukraina har hatt store konsekvenser for Norge, både rent sikkerhetspolitisk og gjennom mottak og bosetting av personer som er fordrevne på grunn av denne krigen. Ifølge UDI har mer enn 90 000 personer fått innvilget kollektiv beskyttelse så langt (UDI 2025, hentet 24.4.2025). Per mars 2025 er det registrert nesten 18 000 arbeidssøkere med bakgrunn fra Ukraina hos Nav. Det er stor usikkerhet om videre mottak av flyktninger og fordrevne, både fra Ukraina og andre krigssoner. Nav må derfor ha kapasitet og kompetanse for formidling og oppfølging av arbeidssøkere fra denne gruppen.

Det å lykkes med denne oppgaven vil bidra til den enkeltes integrering og økonomisk uavhengighet og til å skaffe Norge tiltrengt arbeidskraft.

Langtidsplan for forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet 2024) framhever at ivaretakelse av Norges sikkerhet er mer krevende enn på flere tiår. I Meld. St. 9 (2024–2025) setter regjeringen retningen for en omlegging av den sivile delen av totalforsvaret og for den sivile motstandskraften. Et betydelig forsvars- og beredskapsløft innebærer at forsvarsbudsjettet og annen offentlig støtte, for eksempel til Ukraina, vil legge beslag på en større del av statsbudsjettet. Ifølge langtidsplanen (Forsvarsdepartementet 2024) er det en risiko for at kostnadene for å gjennomføre alle tiltakene blir høyere enn lagt til grunn så langt. Nav må være forberedt på at budsjettmessige prioriteringer kan endres, samt at det er økte forventninger og krav til deltakelse i beredskapstiltak og andre sikkerhetstiltak.

Klima og miljø

FNs 2030-agenda for bærekraftig utvikling (FN 2024a) er en felles plan for fred og velstand for mennesker og planeten. Kjernen er de 17 bærekraftsmålene, som er en presserende oppfordring til handling.

I de første årene av implementeringen av bærekraftsmålene fra 2015 var det en sakte, men jevn framgang på noen av de kritiske målene. Etter 2019 har imidlertid nasjonal innsats møtt global motvind. Koronapandemien, et økende antall konflikter, geopolitikk og handelsspenninger og de stadig forverrede effektene av klimaendringer har til sammen ført til at oppnåelsen av målene er i fare (FN 2024b). USA trakk seg i 2025 ut av Parisavtalen og fristilte seg fra målene de hadde satt seg om kutt i klimagassutslippene (The White House 2025).

Flom, tørke og uår er samtidig hyppig forekommende i ulike deler av verden. Studier av framtidige globale helseutfordringer peker på risikoen for en ny pandemi i løpet av det neste tiåret (The Lancet 2024). Det globale helsevernarbeidet vil trolig svekkes ved USAs utmelding av Verdens helseorganisasjon (WHO 2025). Det kan være behov for omstillinger for å ta i bruk ny teknologi og annen kunnskap for å nå klimamålene og/eller å skjerme seg fra klimaødeleggelser. Men klima-, miljø- eller helserelaterte hendelser kan også utløse naturkatastrofer, folkevandringer eller misnøye med økte matvarepriser på grunn av avlingssvikt. Nav må være beredt på å håndtere mulige konsekvenser for arbeidsmarkedet og innstrømming av personer som trenger bistand fra Nav som følge av slike situasjoner.

Stormaktsrivalisering og proteksjonisme

Som en liten, åpen økonomi har Norge stor fordel av et omfattende og forutsigbart frihandelssystem. Dette systemet er nå under press. Koronapandemien og uro og konflikter har ført til økt oppmerksomhet mot sårbarhet i forsyningslinjene. De siste årene har vi videre sett en økning i proteksjonistiske tiltak rundt om i verden, spesielt som følge av geopolitiske spenninger og økonomiske utfordringer. Eksempler er handelsrestriksjoner mellom USA og Kina med innføring av høye tollsatser på en rekke varer fra begge land. Storbritannias utgang fra EU har ført til nye tollbarrierer og handelsrestriksjoner mellom Storbritannia og EU-landene. Dessuten har EU innført antidumpingtiltak og tollsatser på kinesiske produkter for å beskytte europeisk industri. Handelspolitikk er ikke en del av EØS-avtalen.

Selv om det er stor usikkerhet, vil handelsrestriksjoner være et verktøy i internasjonal politikk framover, spesielt i lys av geopolitiske spenninger og økonomiske utfordringer. Etter flere tiår med utvikling i retning av frihandel, har bruk av toll nå igjen blitt et handelspolitisk virkemiddel. Disse utfordringene krever at Norge fortsetter å arbeide for å opprettholde og styrke internasjonale handelsavtaler og samarbeide med andre land. Hvis norsk økonomi blir vesentlig rammet av handelsrestriksjoner vil det får betydning for Nav i form av økt arbeidsledighet og større behov for omstilling, se nærmere omtale i kapittel 6 Arbeidsmarkedet.

Den politiske agendaen i EU

Implementeringen av EU-regelverk utgjør en betydelig del av nye lover og regler i Norge. Norge har gode velferdsordninger og en velutviklet arbeidsmiljølovgivning. Det har derfor i liten grad vært nødvendig å endre substansen i lovgivning på grunn av EU-direktivene, ettersom Norge stort sett har bestemmelser over minimumskravene. EU-lovgivning har likevel bidratt til å sette en del spørsmål på dagsorden i Norge. For eksempel er ungdomsgarantien for å sikre god og tett oppfølging av unge mellom 16 og 30 år i stor grad hentet fra EU.

Den sosiale dimensjonen i EU har vært viktig for å dempe ulikhet, polarisering og bidra til tilpasninger i arbeidslivet. I den forrige parlamentsperioden vedtok EU et direktiv om minstelønn, som Norge har vurdert som ikke EØS-relevant (regjeringen.no 2024). Danmark har reist saken for EU-domstolen ettersom de mener direktivet er i strid med EU-traktaten, og dom ventes i mai 2025. Direktivet fastsetter ikke en felles europeisk minstelønn, men at arbeidstakere skal kunne oppnå en tilstrekkelig minstelønn gjennom tariffavtaler eller ved lov. Slik sett er direktivet et viktig element i EUs sosiale pilar. Andre initiativ er vedtaket om et Plattformsdirektiv og initiativet om Right to disconnect, med mål om å tilpasse arbeidsmiljølovgivningen til et arbeidsmarked i endring. Plattformdirektivet inneholder blant annet bestemmelser for å avgjøre sysselsettingsforholdet for de som jobber via digitale plattformer, samt regulering av bruk av individdata i overvåking og styring av arbeid gjennom algoritmene i digitale plattformer. Right to disconnect tar sikte på bedre avtaler for fjernarbeid og retten til å være koblet fra jobb. Plattformdirektivet vil bli en del av EØS-retten, og EØS-/EFTA-landene deltar som observatører i ekspertgruppen som skal forberede implementering. Det gjenstår å se hvordan initiativet om Right to disconnect vil bli fulgt opp, og hvilken betydning det vil kunne få for norsk lovgivning.

I EU-kommisjonens politiske retningslinjer for perioden 2024–2029 (von der Leyen 2024) legges det blant annet vekt på å øke produktiviteten gjennom bruk av ny teknologi, massiv investering i EUs bærekraftige konkurranseevne, samt å håndtere kunnskaps- og arbeidskraftsgapet (Rådet for Den europeiske union 2024). Et mål på tvers av EU-landene er å mobilisere uutnyttet arbeidskraftpotensial og gi muligheter for oppkvalifisering og ny kompetanse. I Kommisjonens arbeidsprogram for 2025 tas det sikte på å legge fram en handlingsplan for den europeiske søylen for sosiale rettigheter og et veikart for kvalitetsjobber. Ettersom dette ikke vil ha form av lovgivning, vil ikke initiativene direkte påvirke norsk lovgivning, men kan sette en retning for videre utvikling. EUs neste langtidsbudsjett for perioden 2028–2034, som er under forberedelse, vil trolig bli mindre detaljert, der ulike aktiviteter ses i sammenheng med EUs strategiske mål. I dag er det mulig for Norge å delta i enkeltprogrammer. Dette kan bli mer utfordrende dersom programmer slås sammen i bredere porteføljer som delvis dekker formål utenfor Norges interesse og der vi ikke er med på finansieringen. Som et nytt initiativ er det foreslått en Kompetanseunion. Formålet i årene som kommer er å lansere en rekke, hovedsakelig ikke-lovgivende, initiativer for å øke tilbudet av kompetanse og ferdigheter som kan gjøre det mulig

for arbeidstakere i EU å utvikle ferdigheter gjennom hele yrkeslivet. Tanken er at dette skal bli normen, samt sikre fri bevegelse og sirkulasjon av kompetanse for å utløse potensialet i det indre markedet. Dette kan gi et løft for livslang læring, men Norges muligheter til å delta i dette samarbeidet er ennå ikke avklart.

11.4 Utfordringer og muligheter for velferdsstaten fram mot 2035

De overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken er blant annet et velfungerende arbeidsmarked med god utnyttelse av arbeidskraften, å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet, inntektssikringsordninger som gir økonomisk trygghet og samtidig stimulerer til arbeid, inkludering av utsatte grupper i arbeidsmarkedet, gode pensjoner for dagens og framtidige generasjoner og gode levekår for de vanskeligst stilte (Prop.1 S (2024-2025)). Perspektivmeldingen 2024 trekker fram at «[a]rbeidslinjen er avgjørende for den enkeltes sosiale og økonomiske muligheter og for at alle som trenger det, skal kunne tas vare på av fellesskapet». I Meld. St. 33 (2023–2024) presenterer Regjeringen hvordan arbeidslinja kan forsterkes gjennom å føre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Arbeidsmarkedspolitikken skal gi høy deltakelse i arbeidslivet og legge til rette for at virksomhetene får tak i den arbeidskraften de trenger. Regjeringen har i Perspektivmeldingen satt et mål om at sysselsettingsandelen i aldersgruppen 20–64 år skal øke til 82 prosent i 2023 og 83 prosent i 2035. Den som ikke kan jobbe, skal få inntektssikring og tilgang til tjenester finansiert av fellesskapet (Meld. St. 33 (2023–2024)).

Virkemidler for en bærekraftig velferdsstat

En av de politiske utfordringene fram mot 2035 blir å sikre velferdsstatens bærekraft. Det vil bli færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Statens utgifter vil øke. Det vil antakelig bli lavere vekst i skatteinntekter, selv om økt yrkesdeltakelse blant eldre demper svekkelsen (Perspektivmeldingen 2024). Samtidig vil global uro og kriser få konsekvenser for Norge, og vi må forvente omstillinger som følge av klimaendringer. Perspektivmeldingen understreker at mer effektiv offentlig ressursbruk vil kunne bidra til økt handlingsrom på statsbudsjettet. Uavhengig av hva de politiske målene er, bør virkemiddelbruken innrettes slik at målene oppnås med lavest mulig ressursbehov. Dette vil også berøre Nav.

Vi kan regne med politiske diskusjoner som berører offentlig versus privat-konfliktlinjen, altså forholdet mellom offentlige og private løsninger og graden av offentlig regulering. Det er sannsynlig at den politiske diskusjonen vil dreie seg om bruken av private aktører innenfor rammene av en offentlig velferdsstat, herunder graden av konkurranseutsetting, bruk av kommersielle eller ideelle aktører og hvem som skal ha økonomisk og organisatorisk ansvar for økt omstilling og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Debatten vil trolig også dreie seg om universalisme versus selektivisme – altså i hvilken grad ytelser og tjenester skal være like og for alle, eller om man skal ha større innslag av ulike typer behovsprøving, tilpasninger, rettigheter og øremerking.

Hvordan skal vi balansere befolkningens forventninger til hva velferdsstaten skal levere opp mot en økonomisk bærekraftig velferdspolitikk? Mulige virkemidler og retningsvalg vil i stor grad dreie seg om å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen og skatteinntektene, redusere utgiftene og effektivisere offentlig sektor. Tiltak som kan gi redusert overgang til uføretrygd og en mer effektiv offentlig sektor har størst potensial til å redusere inndekningsbehovet framover, ifølge beregninger i Perspektivmeldingen 2024. Politikerne står overfor flere valg av virkemidler:

Redusere velferdsstatens utgifter

Et mulig virkemiddel er å redusere velferdsstatens utgifter gjennom lavere ytelser, tiltak som gir færre mottakere av ytelser og/eller endringer i tjenestetilbudet. Folketrygdens ytelser vil bli vurdert opp mot finansiering av andre velferdstjenester som utdanning, helse og eldreomsorg. I tillegg medfører den nye sikkerhetspolitiske situasjonen en kraftig satsing på forsvar og beredskap (NOU 2023: 17). Dette vil trolig kreve strengere prioriteringer.

Diskusjoner om insentiver versus fordeling handler om avveininger og hvor man skal sette grensen for arbeidslinjen. Vi forventer diskusjoner om endringer i ytelsene, for eksempel flere aktivitetskrav, innstramminger i ytelsesnivåer eller inngangsvilkår for ytelser eller endringer i ytelsesstrukturen (hvor mange og hvilke ytelser som er rettet mot ulike målgrupper). Det vil sannsynligvis være politisk uenighet om hvor høye ytelsene kan være uten at de i for stor grad medfører negative arbeidsinsentiver – og hvor lave de kan være før det skaper fattigdom. Slike endringer vil få konsekvenser for Nav.

Færre ytelser og strengere kriterier kan være kostnadsbesparende. Enklere regelverk kan redusere kostnader til administrasjon. Dette krever et brudd med en trend i retning av mer kompleksitet for å nå ulike spesifikke mål. For eksempel er det innført et såkalt slitertillegg i folketrygdens alderspensjon for å bidra til balanse mellom målet om fortsatt arbeid og pensjonering for personer med lange yrkeskarrierer. Et annet eksempel er at det for hjelpemidler over tid har blitt innført tre ulike ordninger som kan gi støtte til briller til barn, med delvis overlappende målgrupper.

Økt bruk av aktivitetskrav vil kreve mer ressurser til saksbehandling og oppfølging av brukere. Ulike typer innstramminger eller endringer i ytelser vil kunne legge mer press på de sosiale tjenestene. Det kan også få konsekvenser for saksbehandling i ytelseslinjen, utviklingsarbeid og Navs informasjonskanaler. Endringer i inngangsvilkår eller annet regelverk krever tilpasning av digitale tjenester og søknadsdialoger. I tillegg innebærer det både krav om oppdatert kunnskap om regelverket for saksbehandlere og fagkoordinatorer, behov for informasjon om endringer til brukerne, og det vil kunne gå utover saksbehandlingstidene. Slike endringer krever at Nav er omstillingsdyktige. Koronapandemien viste at Nav har evnen til å omstille og omorganisere på relativt kort tid, så forutsetningene bør være gode for å håndtere eventuelle politiske endringer, men det kan kreve økte budsjetter. I hvilken grad digitale løsninger og kunstig intelligens kan redusere kostnadene, avhenger blant annet av hvor digitaliseringsvennlige nye regler blir.

Norge har en høy andel mottakere av helserelaterte ytelser sammenlignet med andre land, og andelen unge mottakere har økt (se kapittel 10 Helse). OECD (2024) omtaler Norges sykelønnsordning for «svært sjenerøs». Deres anbefaling er at arbeidsgivere bør betale mer for sykefraværet, og at man bør vurdere å redusere sykelønnen slik at ordningen blir på nivå med andre nordiske land. Nåværende regjering har åpnet for endringer i ordningen, men ønsker ikke kutt i ytelsene (NRK 2024a). LO og NHO gikk på et tidspunkt sammen om å utrede sykelønnsordning (Aftenposten 2024), mens deler av høyresiden ønsker kutt (Fagbladet 2024). LO brøt senere forhandlingene om en ny IA-avtale (NRK 2024b). En ny IA-avtale for 2025–2028 ble senere inngått. Flere av virkemidlene fra den forrige avtalen blir videreført, blant annet bransjeprogrammene og arbeidsmiljøsatsingen. Avtalen vektlegger tiltak for å få ned sykefraværet, slik som fokus på arbeidsmiljø for å forebygge sykdom, tettere sykefraværsoppfølging og forsterket innsats på arbeidsplassen. 2025 og 2026 skal brukes til kunnskapsinnhenting om sykefraværet, mens partene i årene etter skal se på behov for

eventuelle nye tiltak (Arbeids- og inkluderingsdepartemetet 2025). Forebygging av sykefravær gjennom tiltak rettet mot arbeidsmiljø og arbeidsplassen blir altså viktig i årene framover – eksempelvis illustrert av at 42 prosent av Fagforbundets medlemmer oppgir at sykefraværet skyldes forhold på arbeidsplassen (Fagbladet 2025).

Arbeidet med å få færre på helserelaterte ytelser vil fortsette, men vekten av henholdsvis lovgivning og avtaler med og mellom arbeidslivets parter er mer usikker enn på lenge. Det er også usikkert hvilke tiltak som vil være mest realistiske. Selv om sykelønnsordningen ikke blir endret, kan det bli gjort endringer i arbeidsgivers ansvar og finansiering. Det kan også bli jobbet videre for å bedre involveringen av og samarbeidet med helsesektoren. Fastlegene spiller en viktig rolle i arbeidet med å motvirke sykefravær, og eventuelle endringer i helsepolitikken som påvirker fastlegene vil også kunne påvirke Nav.

Reduksjon i tilgangen til helserelaterte ytelser vil over tid kunne ta ned presset mot saksbehandlende enheter i Nav på grunn av mindre saksinngang. Man kan likevel også tenke seg en utvikling som gir Nav nye utfordringer. Hvis for eksempel sykelønnsordningen svekkes, parallelt med fortsatt økning i private helseforsikringer, kan det være en risiko for «overbehandling» i privat helsevesen for å fylle kravene til sykelønn og eventuelt AAP. Det vil da reises nye krav til godkjenning fra Nav og andre offentlige myndigheter. Det kan også oppstå større skiller i befolkningen mellom de som dekkes av private helseforsikringer og tariffavtaler som dekker sykelønn utover folketrygdens ytelser og de som ikke gjør det.

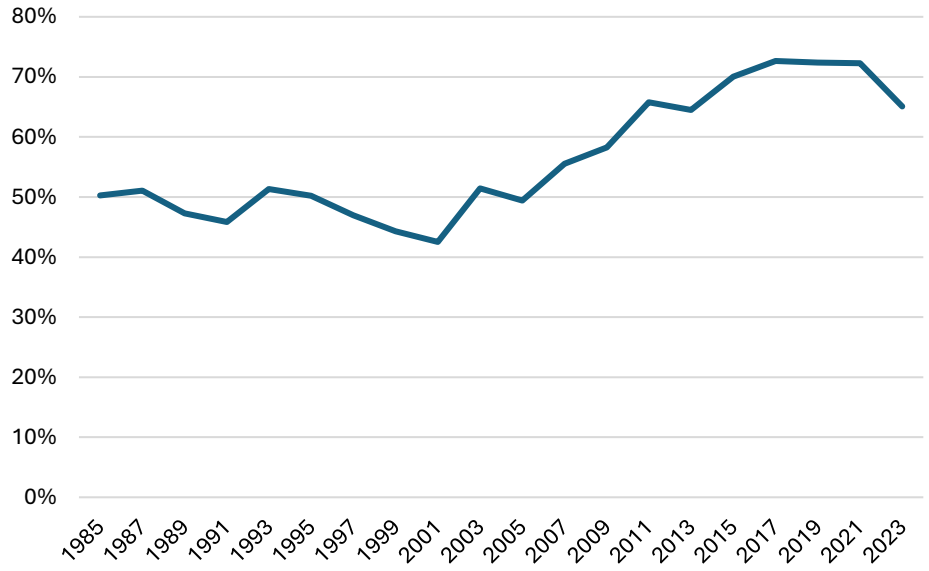
Pensjonssystemet må sikre en trygg og verdig alderdom for alle, og befolkningen må ha tillit til at systemet også i framtiden vil innfri sine pensjonsløfter. Det er derfor nødvendig å balansere hensynene til sosial fordeling og finansiell bærekraft. Et bredt flertall i Stortinget ble i 2024 enige om gradvis økte aldersgrenser i pensjonssystemet, økt øvre aldersgrense for andre inntektssikringsordninger, bedre alderspensjon til uføre og bedre regulering av minstesatsene, basert på forslagene i Meld. St. 6 (2023–2024). Det er ikke ventet at endringene vil bidra til redusert utgiftsvekst, men de vil styrke den sosiale profilen og bidra til økt avgangsalder. Samtidig er samfunnet i utvikling, slik at det også i framtiden vil komme opp diskusjoner om elementer i pensjonssystemet. Balansen mellom behovet for at flere står i jobb lenger og hensynet til de som på et tidspunkt ønsker å tre ut etter mange år i krevende yrker, har vært et tema i de reformene av pensjonssystemet som er gjennomført. Det er sannsynlig at oppfølging av eldre arbeidstakere fra Nav for å bidra til økt avgangsalder vil bli viktigere etter hvert.

Øke velferdsstatens inntekter

Et annet mulig virkemiddel er å øke velferdsstatens inntekter gjennom økt skattegrunnlag og økte skatteinntekter. Skatteutvalget fra 2022 (NOU 2022:20) mente at det norske skatte- og avgiftssystemet i hovedsak fungerer godt, men at systemet bør tilpasses utviklingstrekk som aldring av befolkningen, grønn omstilling, digitalisering og globalisering. Utvalget pekte på at «[g]lobaliseringen og digitaliseringen av økonomien har satt press på det internasjonale skatterammeverket og de norske skattegrunnlagene» (NOU 2022:20). Blant anbefalingene var lavere skatt på arbeid og høyere skatt på forbruk. Framskrivingene til utvalget tilsier at behovet for skatteinntekter vil dekkes av dagens regler fram mot 2030, men at utfordringene vil øke på lengre sikt. Forslagene fra Skatteutvalget har møtt betydelig motstand, og er ikke fulgt opp så langt.

Hvis kvaliteten på de offentlige tjenestene oppfattes som dårlige, eller at velferdsordningene misbrukes eller går til andre enn de som har behov, vil det kunne svekke oppslutningen om velferdsstaten (Kumlin og Rothstein 2005; Nannestad 2008) og dermed også skatteviljen. Det politiske handlingsrommet for å øke skatteinntektene avhenger av holdningene i befolkningen. Skatteviljen, her uttrykt som andelen som mener at det er nødvendig med et høyt skattenivå, var sterkt økende etter årtusenskiftet og på et stabilt høyt nivå fra 2015 til 2021 (Figur 11.1). I den nyeste Norsk Monitor-målingen går imidlertid tallet noe ned. Det er likevel 65 prosent som mener at vi trenger høye skatter for å opprettholde viktig offentlig virksomhet. Blant de yngste (15–24 år) er tallet noe lavere, men slik har det vært i mange år. De unge ser i hovedsak ut til å følge utviklingen i befolkningen for øvrig. I Fafos ungdomsbarometer fra 2021 (16–25 år) sa 4 av 10 seg enige i at det å øke skattene er viktig for å opprettholde ulike velferdsordninger. Dette skiller seg ikke mye fra den øvrige befolkningen. Spørsmålsformuleringen er ikke lik som i Norsk Monitor, og hadde heller ikke blitt stilt tidligere i denne undersøkelsen.

Figur 11.1. «Hvor enig eller uenig er du i hver av følgende påstander? Det er nødvendig med et høyt skattenivå for å opprettholde viktig offentlig virksomhet». Andel som har svart helt eller delvis enig. Representative befolkningsutvalg



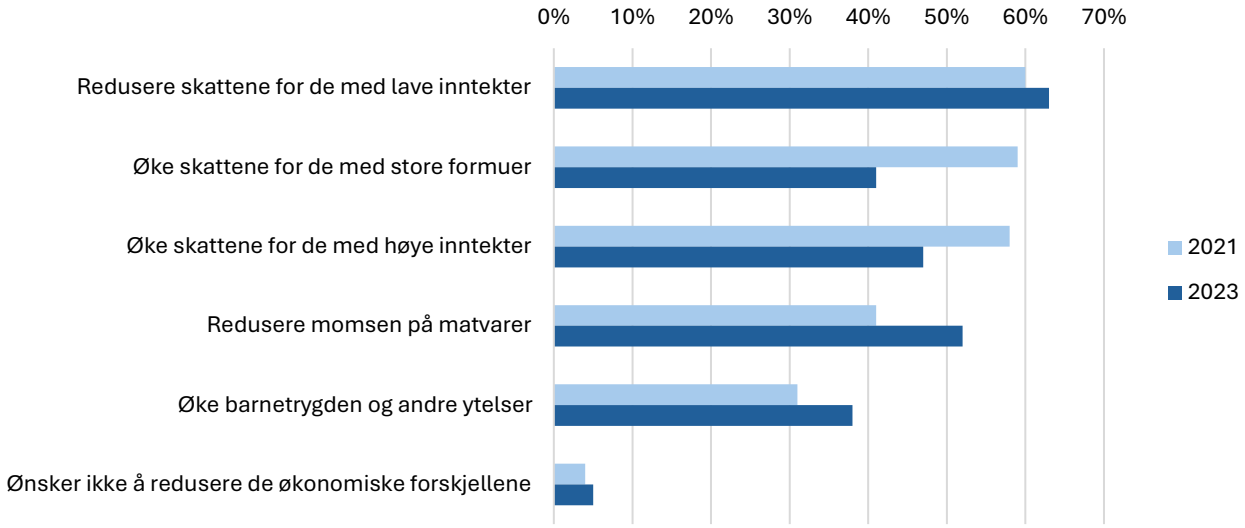
Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

Det er færre enn tidligere som ønsker å øke skattene for de med store formuer eller høye inntekter for å redusere økonomiske forskjeller. I 2021 svarte nærmere 60 prosent at de ønsker dette, mot litt under halvparten i 2023. Det er særlig de yngste (15–24 år) som er skeptiske til å øke skattene for de rike. Det er også flere enn tidligere som ønsker å redusere skattene for de med lave inntekter, redusere momsen på matvarer og øke barnetrygden. Vi kan samtidig legge merke til at bare 5 prosent ikke ønsker å redusere de økonomiske forskjellene (Figur 11.2).

Favorisering av tiltak som letter på den personlige økonomien kan være uttrykk for vanskelige økonomiske tider. Det er økning i andelen som oppgir at de føler frykt for ikke å klare seg økonomisk. Det kan være litt av grunnen til reduksjonen i skattevilje, men samlet ser det ut til å være en viss ideologisk høyredreining i befolkningen. Vi ser videre at holdningsendringene spriker i litt ulike retninger – de fleste ønsker at staten skal yte minst like mye som før, samtidig som skatteviljen er noe nedadgående. Dersom holdningsdreiningen i retning lavere skattevilje

fortsetter, vil det være vanskeligere for politikerne å øke inntektene gjennom høyere skatter, og dermed også begrense hva det offentlige kan tilby av velferdstjenester og ytelser.

Figur 11.2. «Her er seks mulige tiltak som vil kunne bidra til å redusere de økonomiske forskjellene i Norge. Hvis du ønsker å redusere de økonomiske forskjellene i Norge bes du krysse av for det eller de tiltakene som du mener er spesielt viktige». Representative befolkningsutvalg



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

Øke arbeidsmarkedsdeltakelsen og inkluderingen i arbeidslivet

Økt arbeidsmarkedsdeltakelse vil kunne øke skatteinntektene og redusere utgiftene. Som nevnt over, legger pensjonsforliket fra 2024 opp til gradvis økt pensjonsalder. Det er relativt stor enighet i befolkningen om at det er riktig med insentiver for å stå lenger i jobb. 76 prosent er enige i at «personer som går av med pensjon tidlig må finne seg i å få utbetalt lavere alderspensjon fra Folketrygden enn personer som blir stående lenger i jobb» (Ipsos 2024).

Et annet grep er å øke sysselsettingen blant de som av helsemessige årsaker står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Beregninger fra Perspektivmeldingen 2024 indikerer at redusert overgang til uføretrygd har det største potensialet for å øke sysselsettingen. Videre heter det at «[ø]kt arbeidsdeltakelse vil bidra til økte skatteinntekter og kan bidra til redusert bruk av trygdeordninger som ledighetstrygd, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd» (Perspektivmeldingen 2024: 16). Vi kan forvente en politikk som har som mål å legge bedre til rette for gradert uføretrygd eller kombinasjon av uføretrygd og jobb, der de som er stand til det kan delta i arbeidslivet. Dette gjelder spesielt unge uføre. Stortinget har vedtatt økning i fribeløpet for uføre, slik at man kan tjene mer enn dagens grense på 0,4 G før uføretrygden blir avkortet. Det er foreløpig ikke bestemt hvor mye beløpet skal øke (ABC Nyheter 2025).

Informasjon fra Nav om muligheter til å jobbe må kunne følges opp med tiltak for å komme inn i arbeidslivet, og noen vil trenge oppfølging fra Nav etter plassering i en virksomhet. Vi må også anta at behovet for tilrettelegging og bruk av hjelpemidler på arbeidsplassen vil øke. En utfordring at likevel at uføre og andre med redusert arbeidsevne ofte vil slite med å konkurrere på arbeidsmarkedet. Sysselsettingsutvalget foreslo innføring av trygdejustert lønn som et tiltak for å øke sysselsettingen blant personer med uføretrygd (NOU 2021:2). Hovedideen var at trygdejustert lønn vil redusere lønnskostnadene for arbeidsgivere, noe som kan gjøre disse

arbeidstakerne mer attraktive. Forslaget har imidlertid møtt kritikk, og er ikke fulgt opp så langt. Isteden arbeides det videre med utvikling av ordningene med varig eller langvarig lønnstilskudd.

Effektivisering av offentlig sektor og økt samarbeid

Perspektivmeldingen 2024 peker på behovet for reformer som kan løfte produktiviteten for å møte framtidens utfordringer. Ettersom Norge har en stor offentlig sektor, er produktivitetsutviklingen i denne delen av økonomien et sentralt virkemiddel for å sikre velferdsstatens bærekraft. Perspektivmeldingen trekker fram at man kan oppnå like gode resultater med lavere og mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor: «Det kan innebære nye måter å løse oppgavene på, bedre samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, nye arbeidsformer og mer hensiktsmessig utvikling og bruk av teknologi, for eksempel gjennom digitalisering og automatisering av tjenester» (Perspektivmeldingen 2024: 18).

Vi kan uansett forvente oss en politikk som stiller sterkere krav til effektivisering av offentlig sektor. Det er imidlertid usikkert i hvilken form dette kan komme – mer generelt, som den tidligere avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE), som ble avviklet i 2022, eller andre mer målrettede grep. Også i flere andre land gjennomføres tiltak for omorganisering av offentlig sektor. I Danmark er det for eksempel politisk enighet om reform og omorganisering av arbeidsmarkedstjenestene (Styrelsen for arbeidsmarked og rekruttering 2025). Reformen innebærer større innslag av private aktører i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak, og er en mer markedsstyrt tilnærming enn tidligere (Dinbedrift.no 2025).

I Norge ser det ut til å være bredt politisk flertall for en større gjennomgang av offentlig sektor. Arbeiderpartiet har foreslått å opprette en omstillingskommisjon som skal se spesielt på kommunal sektor, mens Høyre og Fremskrittspartiet ønsker mer omfattende utredninger av hele offentlig sektor (Stat & Styring 2024). Ettersom det kan være vanskelig å oppnå politisk enighet om større innstramminger i velferdsytelsene, kan et scenario for Nav være at det i stedet kommer politiske beslutninger om strengere prioriteringer i Navs tjenestetilbud og en mindre aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Et av målene med tillitsreformen er at økt autonomi for Nav-ansatte skal gi en mer treffsikker arbeidsmarkedspolitikk: «Tillitsreformen innebærer at Nav-ansatte skal få større handlingsrom til å bruke sin faglighet og kompetanse i arbeidet med å finne løsninger til beste for brukerne.» (Meld. St. 33 (2023–2024)). Tillitsreformen som program kan bli endret eller avviklet hvis stortingsflertallet endres. Vi tror likevel at trenden i retning mindre sentral styring og mer tillit til de som jobber tett på brukerne, vil fortsette. Flere brukere med sammensatte behov og en befolkning stiller større krav til Nav, nødvendiggjør mer samarbeid på tvers, fleksibilitet og individuell tilpasning av løsninger.

For Nav vil dette kreve en åpen og kunnskapsbasert tilnærming gjennom forsøk fulgt opp av evalueringer, utvikling av kompetanse hos ledere og medarbeidere og erfaringsdeling med samarbeidspartnere og besluttende myndigheter. Ikke minst kan Navs nye arbeidsindikator spille en rolle i å finne ut mer om hvordan vi lykkes med å få folk i jobb. Indikatoren kan bli et viktig styringsverktøy for å få til mer effektive og treffsikre grep.

Som nevnt i kapittel 7 Brukerforventninger, tror vi at befolkningen vil stille større krav til sammenhengende og helhetlige tjenester gjennom tverrsektorielt samarbeid. Dette kravet vil også komme fra politikere. Regjeringen trekker fram at den vil «legge til rette for tettere

samhandling på tvers av sektorer og bedre muligheter for å se ulike virkemidler i sammenheng» (Meld. St. 33 (2023–2024)). Målet om mer koordinerte tjenester mellom arbeidsmarkeds-, utdannings- og helsesektoren ble fulgt opp i Meld. St. 33 (2023–2024), blant annet med å innføre større fleksibilitet i bruk av slike tiltak og større muligheter til å bruke ulike tiltak samtidig. I tillegg er samarbeidet med kommunene sentralt, særlig for å nå fram til utsatte grupper av brukere. Press på kommuneøkonomien og større behov for tjenester innenfor helse og omsorg innebærer samtidig at dette samarbeidet kan bli satt på prøve mange steder. Åpen dialog og vilje til å se på nye løsninger for å løse felles problemer vil derfor være nødvendig, slik at samarbeid og partnerskap blir sett på som nyttig og effektivt av alle. I Kommunesektorens politiske prioriteringer for 2024–2027 nevner KS særlig behovet for innovasjon, å redusere systembarrierer og å vurdere finansieringsmekanismene som virkemidler for å styrke det tverrsektorielle samarbeidet (KS 2024). Digitalisering gir muligheter, men det er også mange problemer som må løses, se nærmere omtale kapittel 8.7 om digitaliseringspolitikk og rettsutviklingen.

Omstilling, kompetanse og inkludering

I Norge har vi et omstillingsdyktig arbeidsliv. Omtrent 10 prosent bytter jobb årlig. Det er forholdsvis enkelt for bedrifter å nedbemanne ved behov, og vi har et godt utbygd velferdssystem for å sikre arbeidstakere som blir rammet. Dette, sammen med en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, ivaretar sosial trygghet og fremmer omstilling (Meld. St. 14 2020-2021).

I årene fram mot 2035 vil det bli store omstillinger, ikke minst med bakgrunn i teknologiske endringer, klimaendringene og aldringen av befolkningen. I tillegg kommer behov for omstilling som følge av internasjonal uro og konsekvensene dette kan få for Norge (se kapittel 11.2 om internasjonale trender).

Satsing på utdanning og kompetanse

For å styrke arbeidslinja og møte omstillingene er det nødvendig med en kompetent arbeidsstyrke, og dermed satsing på utdanning og kompetanse (Meld. St. 33 (2023–2024)). Perspektivmeldingen 2024 trekker fram at «[f]or å dekke de viktigste kompetansebehovene framover, må utdanningssystemet i større grad innrettes og dimensjoneres slik at kapasiteten følger etterspørselen fra utdanningssøkende og arbeidslivets behov, både på kortere og lengre sikt».

Mer tilpassete opplæringsløp og livslang læring er en viktig trend. Kompetansereformutvalget fikk i oppdrag å utrede hvordan partene i arbeidslivet kan legge bedre til rette for omstilling og læring i arbeidslivet, med trender som aldrende befolkning, grønn omstilling og digitalisering som bakteppe. Alle hovedorganisasjonene var med i utvalget, og står samlet om at mer av kompetanseutviklingen skal foregå i arbeidslivet og i kombinasjon med jobb (NOU 2025:1).

Fullføringsreformen (Meld. St. 21 (2020–2021) har bidratt til at stadig flere fullfører videregående skole (se kapittel 6 Arbeidsmarked). I opplæringsloven fra 2024 blir modulstrukturert opplæring i grunnopplæringen for voksne innført. Dette er en opplæringsform i mindre enheter som skal være fleksibel og tilpasset. Målet er at deltakerne kun skal gjennomføre den opplæringen som er nødvendig for få et kompetansebevis, som kan brukes både i videre opplæring og når de søker jobber (Hkdir 2024).

Samlet sett kan rett til å fullføre videregående opplæring, mer kompetanseutvikling i arbeidslivet og økt bruk av modulbasert opplæring gi flere muligheten til å tilegne seg kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet. Nav vil trolig få en viktig rolle i å tilby opplæringstiltak. I Meld. St. 33 (2023–2024): 15) heter det at «[r]egjeringen vil legge til rette for økt bruk av opplæringstiltak og økt fleksibilitet i tiltaket».

Meld. St. 33 (2023–2024) legger opp til samarbeid om mer koordinerte tjenester fra arbeidsmarkeds-, utdannings- og helsesektoren. De siste årene er det gjort en rekke endringer for å bedre tilbudet for etatens brukere, særlig når det gjelder tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. Meldingen legger opp til å kunne iverksette ytterligere forbedringer i opplæringstiltaket, som gjør det mer tilpasset brukernes behov og endringer i det generelle utdanningstilbudet. Kvalifisering bør i større grad skje på arbeidsplassen. Mer bruk av modulstrukturert opplæring vil bidra til å forsterke samarbeidet mellom utdanningssektoren og Nav. Det vil også gi en bedre kobling mellom utdanningssystemet, ordningene i integreringsloven og arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav. Dette er initiativ som allerede er i gang, og som vi forventer at vil forsterkes framover.

Fram mot 2035 vil det stilles større krav til at oppfølging og tiltak har god effekt. Regjeringen sier i Meld. St. 33 (2023–2024) at det er nødvendig å styrke kunnskapsgrunnlaget om arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsmarkedstiltakene gjennom systematisk satsing på å forbedre datagrunnlaget og evalueringer. Dette vil også omfatte utdanningstiltak.

De kravene arbeidsgivere stiller er førende for hva slags utdanning søkerne må ha. Feilansettelser eller store behov for intern opplæring kan være kostnadskrevende for arbeidsgivere, og kan bidra til at det i mange tilfeller settes høye krav ved rekruttering. Dette har gitt opphav til det som populært kalles akademisering eller «mastersyke». Mange oppgaver gjøres nå av arbeidstakere med høyere utdanning, der det tidligere ofte var nok med arbeidserfaring eller lavere utdanning. En utfordring for Nav kan være om man skal bruke ressurser på å gi folk en høyere utdanning enn det som egentlig er nødvendig for å utføre jobbene. Etter hvert som det blir større mangel på arbeidskraft, vil likevel arbeidsgiverne ha større nytte av å tilpasse kravene mer til de konkrete arbeidsoppgavene, og legge til rette for bedre oppgavedeling mellom ansatte med ulike typer kompetanse. Raskere omstillinger i arbeidslivet vil i seg selv bidra til at mer kompetanseutvikling må skje gjennom arbeidslivet.

Omstillinger som følge av digitalisering og klimaendringer forsterker kravene til ny og oppdatert kompetanse. I bransjer der fagkompetansen er spesifikk og det generelle utdanningsnivået er lavt, kan omstillingen bli spesielt krevende. Eksempler på slike bransjer er varehandel, lager og logistikk, samt en del yrker innenfor industri og anlegg. Her vil politiske tiltak som kan støtte opp om kompetanseutvikling og videreutdanning bli desto viktigere (Olberg mfl. 2017). Behov for digital kompetanse er også knyttet til sikkerhet. En av totalberedskapskommisjonens hovedanbefalinger for et robust beredskapssystem er å styrke hele samfunnets digitale kompetanse, også i utdanningsløpet (NOU 2023:17).

Integrering

Tiltak for bedre integrering av innvandrere vil bli viktig i årene framover. Samlet sett har innvandrere 9 prosentpoeng lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Det er imidlertid store forskjeller avhengig av landbakgrunn (SSB 2024). Spesielt flyktninger er overrepresentert i gruppen som mangler en stabil tilknytning til norsk arbeidsliv (se for eksempel SSB 2021). Det er

i denne gruppen vi finner den høyeste andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt.

Det er likevel slik at deltakelsen i arbeids- og samfunnsliv blant flyktninger øker med botiden, og at innvandrernes barn i større grad enn foreldrene sine lykkes både i utdanning og arbeidslivet. Samtidig er det tegn til en todeling blant etterkommerne: Denne generasjonen er overrepresentert blant de som gjør det godt i utdanningssystemet, men også blant de som dropper ut fra skolen (SSB 2023).

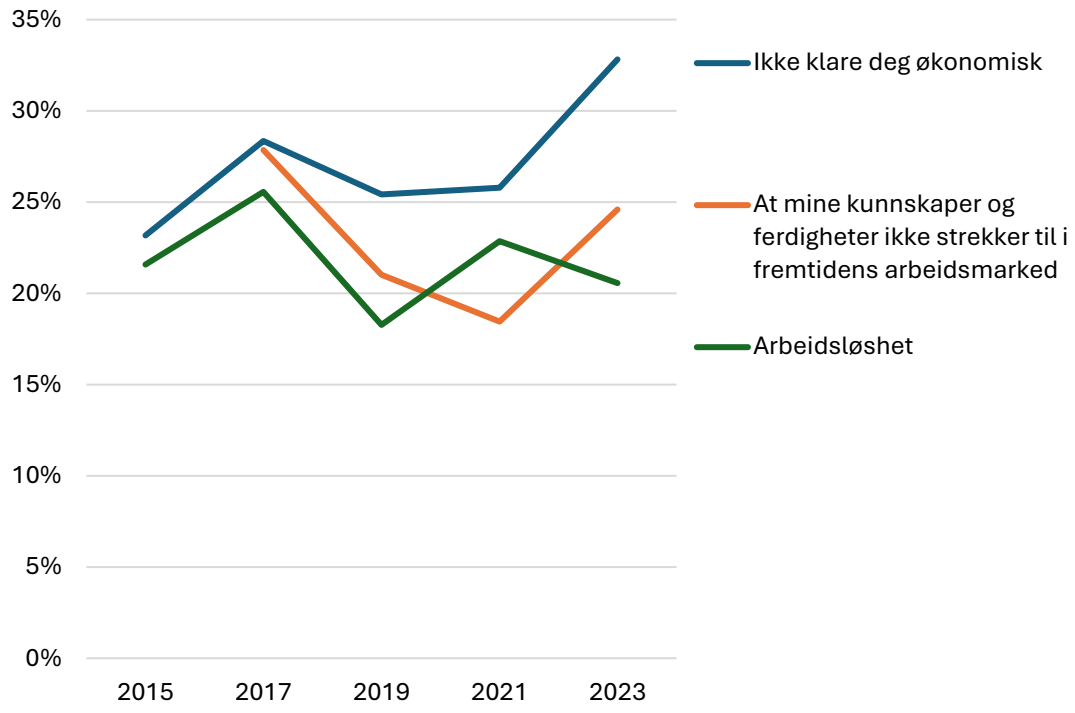
Perspektivmeldingen 2024 nevner at innvandrere i større grad må delta i arbeidslivet, og at det er behov for at nyankomne kommer raskt i jobb. Aktuelle tiltak er blant annet økt kvalitet og gjennomføring av introduksjonsprogrammet, språkopplæring, arbeidsmarkedstiltak og ordinær utdanning. Det vil gjøre tettere samarbeid mellom Nav, utdanningssektoren, arbeidsgivere og andre aktører enda viktigere. Det kan tenkes at moduler innenfor yrkesfaglig utdanning kan senke terskelen for å få flere flyktninger inn i arbeidslivet. I forbindelse med flyktningebølgene fra Syria og Ukraina ble det diskutert om man skal ha egne kvalifikasjonsordninger for flyktninger. Dette kan gjøre det lettere å få en fot innenfor arbeidsmarkedet, blant annet fordi det ofte er utfordrende å få godkjent utdanning og erfaring fra utlandet (se for eksempel NIFU 2023).

Arbeidsinnvandrere har vist seg å være utsatt ved konjunktursvingninger og omstillinger, og manglende rett til språkopplæring kan være en utfordring hvis de blir arbeidsledige. En gruppe som antas å øke framover, som følge av mangelen på arbeidskraft i hele EU-/EØS-området, er arbeidstakere fra land utenfor EU/EØS-området som er utsendt til Norge fra et annet EØS-land for å utføre tjenester (Alsos mfl. 2024). For å lykkes bedre med å forhindre utenforskap blant disse kan økt bruk av norskopplæring gjennom arbeidsmarkedstiltak fra Nav være et alternativ.

Utsatte unge

De fleste unge mestrer hverdagen og overgangen til voksenlivet, men ulike indikatorer viser likevel at en del unge sliter. Selv om mange rapporterer god livskvalitet, har det vært en økning i selvrapporterte psykiske plager (se kapittel 10.2). Det er også en økning i andelen unge som kan sies å være bekymret for framtiden. 1 av 3 under 25 år føler stor frykt for ikke å klare seg økonomisk, mens 1 av 4 føler stor frykt for at deres kunnskaper og ferdigheter ikke strekker til i framtidens arbeidsmarked. Det er likevel ikke flere enn tidligere som er redde for å stå uten jobb (Ipsos 2024) (Figur 11.3).

Figur 11.3. «Folk føler frykt for ulike ting i tilværelsen. Hvor stor frykt føler du for hver av følgende ting?» Andel 15–24 år som har svart stor frykt. Representative befolkningsutvalg



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

Det er fortsatt for mange som ikke fullfører videregående skole, og som stiller svakt i dagens arbeidsmarked (se også del om satsing på utdanning og kompetanse). Dette er utviklingstrekk som vi deler med andre land i Europa. Innsats rettet mot utsatte grupper av unge har lenge vært et innsatsområde innenfor EU (Europakommisjonen 2024). Som et EØS-land deltar Norge i enkelte initiativer, som Erasmus+. Den norske ungdomsgarantien er inspirert av tilsvarende initiativ for EU-landene.

Unge under 30 år som søker bistand for å få eller beholde arbeid er en høyt prioritert gruppe for Nav. Nær 2 av 3 av disse er i jobb eller høyere utdanning etter fem år uten lenger å være registrert hos Nav (Nossen og Gjerde 2022). Det er likevel stor variasjon mellom brukergruppene, og andelen som kommer i jobb eller utdanning er klart lavere blant mottakere av AAP. Unge innvandrere har om lag dobbelt så stor sannsynlighet for å havne utenfor arbeid og utdanning som ungdom født i Norge. Personer med lav utdanning og dårlig helse er også overrepresentert. Høy tilgang av unge under 30 år på helserelaterte ytelser, herunder AAP, vekker stor bekymring.

Fra 1. juli 2023 ble det innført en egen ungdomsgaranti. Nav tilbyr de unge tidlig, tett og tilpasset oppfølging fra en fast veileder så lenge de trenger det. Regjeringen legger i Meld. St. 33 (2023–2024) opp til å videreføre ungdomsgarantien. Det innebærer blant annet å utvikle lokale, arbeidsrettede lavterskeltilbud i utvalgte kommuner og modeller for kvalifisering og opplæring på arbeidsplassen for utsatte unge. Det handler også om at Nav skal samarbeide lokalt med aktører som fylkeskommunen, skolen og eventuelt kommunen om å forebygge frafall og bidra til tilbakeføring til videregående skole for unge som har falt ut. I tillegg vil det bli startet opp et forsøk med nytt ungdomsprogram i 2025. Gjennom rask oppfølging og tilgang til en ytelse uten medisinske vilkår er det et mål å redusere inngangen på helserelaterte ytelser.

Utfordringer og muligheter kan variere i ulike deler av landet. Nav på regionalt og lokalt nivå bør derfor ha frihet og kompetanse til å finne gode løsninger lokalt og teste ut nye måter å jobbe på. Et eksempel er forsøket «Et enklere Nav», et kommende forsøk i Trondheim, som er en variant av regjeringens ungdomsprogram (Trønder-Avisa 2025). Det gjør det nødvendig å sørge for systemer som gjør at lovende forsøk blir evaluert og testet ut i større skala, og at Nav bruker erfaringene i videreutvikling av bedre og mer effektive tjenester til brukerne. Her kan Navs nye arbeidsindikator spille en rolle.

Fattigdom og utenforskap

Som vist i kapittel 9 Økonomiske levekår, har norske husholdninger fått dårligere økonomi de siste årene. Dette kan gi økt behov for økonomisk sosialhjelp i årene framover. Fortsatt tilstrømming av flyktninger fra Ukraina og lav sysselsetting blant innvandrergrupper gir også grunn til å forvente økt press på Nav-kontorene.

Selv om Norge har et godt utviklet stønadssystem, er det enkelte som ikke får dekket sine grunnleggende behov gjennom de offentlige ordningene. Det har vært en økning i antallet som oppsøker frivillige organisasjoner for å motta mat og annen hjelp til livsopphold (Fløtten mfl. 2023). Nav har til tider fått kritikk for dette (se for eksempel Vårt Land 2023; Dagsavisen 2024). Vi tror at det blir økte forventninger til Navs tilgjengelighet for å ivareta personer som har akutt behov for hjelp. Nav har en viktig rolle for å unngå at barn og unge havner i utenforskap fra tidlig alder, gjennom å tilby rådgivning og veiledning til familier for å hjelpe dem med å finne løsninger på økonomiske utfordringer. For foreldre som trenger det, er bistand til å komme i arbeid og dermed sikre en stabil inntekt viktig. Boligstøtteordninger som administreres av Nav kan bidra til å sikre en rimelig bostandard. Nav samarbeider med kommuner og frivillige organisasjoner for å tilby aktiviteter og tiltak som fremmer inkludering av barn i fritidsaktiviteter og sosiale arenaer. Det finnes også ordninger hvor bydeler, kommuner og frivillige organisasjoner kan få tilskudd.

Vi forventer større konkurranse om offentlige budsjettmidler framover. I tillegg er kommunenes økonomi under press. Det blir da enda viktigere å sikre at tiltakene faktisk hjelper sårbare grupper, ikke bare i akutte situasjoner, men også bidrar til inkludering i arbeids- og samfunnsliv på lengre sikt. I tillegg til selvforsørgelse for flest mulig, og en god oppvekst for barn i disse familiene, vil dette bidra til tillit til ordningene. Det at mange av de mest sårbare brukerne er født i et annet land, viser at tiltak for integrering i arbeidslivet i Norge kan være en utfordring. For å møte behovene til sårbare brukere må Nav samarbeide med kommuner, innvandringsmyndigheter og frivillige organisasjoner for å nå de som trenger hjelp, og utvikle en tiltaksportefølje som er målrettet og effektiv. Inkludering i arbeidslivet er viktig for å unngå fattigdom. Samtidig må vi evne å se bredere for å gi effektiv bistand der det er nødvendig å se på hele familiens situasjon.

Hjelpemidler og tilrettelegging

Samhandling mellom stat og kommune på hjelpemiddelområdet

Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 (Helse- og omsorgsdepartementet 2024) påpeker behovet for mer samordning på tvers av sektorer i spørsmål om hjelpemidler. Rapporten «En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling» (Arbeids- og sosialdepartementet 2017) framhever behovet for helhet, der kommunenes rolle styrkes og hjelpemidler ses i sammenheng med øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester. Regelverksendringer, blant annet adgang til økt datadeling, og innovasjon er nødvendig for å kunne lykkes.

Meld. St 24 (2022–2023) understreker viktigheten av et aldersvennlig bomiljø og hjelpemidler for å kunne bli boende trygt hjemme. Helsepersonellkommisjonens framskrivninger (NOU 2023:4) utfordrer helse- og omsorgssektoren til å finne nye løsninger for å opprettholde kvalitet og kompetanse i tjenestene. Utvalget anbefaler automatisering, der helsepersonell ikke trenger å ha direkte kontakt med pasienter, brukere eller pårørende. Det er imidlertid lite kunnskap om hvordan automatisering kan organiseres og innføres og om gevinster kan hentes ut.

En studie av kunnskapsgrunnlaget for å transformere hjelpemiddelformidling fra en produktbasert til en tjenestebasert tilnærming finner at det mangler forskning på formidling som benytter seg av digitale løsninger (Diment mfl. 2024). Flere studier understreker viktigheten av at innovasjon er basert på samskaping og brukerinvolvering (Skivington mfl. 2021 og Boyle mfl. 2022). Det er usikkert hvordan formidlingen best kan organiseres for å sikre tidlig identifikasjon av hjelpemiddelbehov, inkludert hvordan ny teknologi kan påvirke formidlingsprosessen og eventuelt spare kostnader.

Som nevnt i kapittel 7 Brukerforventninger, er 20 prosent av befolkningen digitalt sårbare i møte med offentlige digitale tjenester. For eldre vil det gjerne være snakk om en blanding av barrierer, som manglende nett/utstyr, manglende universell utforming, manglende ID, manglende digitale ferdigheter, manglende interesse eller bekymring for personvern og sikkerhet (Rybalka mfl. 2022). Selv om teknologiske endringer og et generasjonsskifte kan gjøre det lettere for eldre å ta i bruk digitale tjenester, vil fortsatt kognitive og fysiske begrensninger være en barriere. Nav må derfor jobbe med å redusere denne typen barrierer. I tillegg til at de digitale tjenestene i størst mulig grad må være utformet for å tilpasses den enkeltes behov, vil det også være behov for personlig veiledning og støtte for å betjene de løsningene Nav tilbyr.

Regelverksendringer når hjelpemidler blir allment tilgjengelig

En problemstilling er hva som er å regne som hjelpemidler finansiert av folketrygden. Det er mange produkter som ikke lenger formidles av Nav, fordi det anses som standard utstyr og finnes i vanlig handel. Framover kan det tenkes at produkter på områder som for eksempel kroppspleie, husstell, syn og hørsel, ikke lenger vil dekkes. Dette vil avhenge av ny teknologi og hvilke muligheter det gir.

Tilrettelegging i arbeidslivet

Sysselsettingsandelen blant personer med funksjonsnedsettelse er lav (Bufdir), og det er et stort potensial for å få flere i jobb gjennom bedre tilrettelegging. Vi forventer at Nav i større grad vil bli kompetansesentre for rådgivning og veiledning i utdanning og arbeid, også for tilrettelegging som ikke dekkes av folketrygden.

For personer med nedsatt hørsel er etterspørselen etter tolk størst i yrkesaktiv alder. Antall tolkeoppdrag til utdanning og arbeid har ligget relativt stabilt de siste fem årene, på mellom 40 og 50 000 oppdrag per år. Befolkningsutviklingen tilsier en stabil utvikling også framover. Mangelen på arbeidskraft kan føre til økt etterspørsel, mens teknologiske endringer kan trekke i motsatt retning.

11.5 Beredskap og samfunnssikkerhet

Større vekt på forsvar, beredskap og sikkerhet

Det har i flere år vært økt oppmerksomhet på beredskap og sikkerhet, også i Nav. Verden har vært i en polykrisesituasjon i flere år, ved at stadig nye globale kriser legges oppå hverandre. På grunn av den usikre geopolitiske situasjonen står forsvars- og sikkerhetspolitikk svært høyt på agendaen. Både i Norge og Europa for øvrig planlegges det for opprustning og økt støtte til Ukraina. Omfanget og tidsaspektet er usikkert, men dette vil kunne gi strammere budsjetter for andre sektorer.

Større vekt på forsvar og en større forsvarssektor vil ha effekt på det norske arbeidsmarkedet. En del av forsvarsinstallasjonene er lokalisert langs kysten og i Nord-Norge, og vil gi nye jobbmuligheter der. Ulike former for infrastruktur og utvikling av forsvarsindustrien vil trenge mer arbeidskraft. Nav må holde seg godt oppdatert på slike behov for å gi god informasjon til Nav-veilederne og innbyggerne. Nav må også vurdere om slike endringer i arbeidsmarkedet kan bety noe for innretningen av tiltakene vi tilbyr.

NAV-loven § 10 regulerer Arbeids- og velferdsetatens beredskapsoppgaver for kriser i fred og ved krig. Det er nylig lagt fram forslag til endring av sivilbeskyttelsesloven for å regulere arbeidslivet ved krig eller når sikkerheten er i fare (Prop. 11 L (2024–2025)).

Cyberkriminalitet og hybrid krigføring er stadig økende trusler

Navs rolle i beredskapen omfatter leveringsdyktighet og informasjonssikkerhet i krisesituasjoner. Trusselen fra cyberkriminelle aktører er, ifølge Politiet, økende: «De cyberkriminelle fortsetter å utvikle og tilpasse teknikker, metoder, verktøy og strategier, blant annet for å omgå mottiltak fra offentlige og private virksomheter» (Politiet 2024:10). Et eksempel er såkalt løsepengevirus[10], som har blitt en sikkerhetsrisiko også for offentlig sektor. Et annet eksempel er kriminelle som klarer å skaffe seg og ta i bruk programvare utviklet av offentlige aktører. Dette kan utgjøre en trussel mot kritisk infrastruktur (Politiet 2024).

Hybrid krigføring innebærer at ulike typer angrep iverksettes fra statlige eller ikke-statlige aktører. Nav og andre offentlige etater kan rammes av angrep som en del av hybrid krigføring, for eksempel ved å spre desinformasjon gjennom sosiale medier, eller ved angrep som svekker evnen til utbetaling eller som lekker sensitive personopplysninger (Notaker 2023, presentasjon på intern Nav-samling). Navs trusselvurdering 2024 (Nav 2024, bare tilgjengelig internt i Nav) trekker fram at vi står overfor et høyt trusselnivå for digitale angrep. Nav og andre etaters rolle i beredskapen vil i økende grad bli å være på vakt mot, og rapportere om, sikkerhetsbrudd, uventede endringer og avvik. Når slike hendelser blir rapportert, vil det være mulig for myndighetene å se angrep i sammenheng og skaffe seg en helhetlig situasjonsforståelse. Slik kan en raskere og enklere fange opp hva som foregår og omfanget (Notaker 2023).

[10] «Løsepengevirus er skadevare som tradisjonelt sett blir benyttet til å kryptere fornærmedes data. Deretter kreves løsepenger for å låse opp datasystemene igjen. Angrepene skjer vanligvis ved at kriminelle som utvikler skadevaren, selger eller leier denne ut til andre kriminelle grupperinger, som bruker skadevaren til dataangrep mot en virksomhet. Målet er å få virksomheten som rammes, til å betale løsepenger. I tillegg settes det ofte frem trusler om å selge data og sensitiv informasjon dersom løsepengene ikke utbetales» (Politiet 2024).

Sårbarhet og beredskap omfatter i økende grad nyhetsstrømmer og informasjon. Sosiale medier, algoritmer og kunstig intelligens brukes ikke alltid i gode hensikter, men gir rom for desinformasjon, manipulering, konspirasjonsteorier og ekkokamre. Det å nå fram med korrekt informasjon blir stadig mer krevende (se mer om desinformasjon og påvirkning i kapittel 8 Digital teknologi).

Større fare for svindel og grensekryssende kriminalitet

Det er betydelige trusler knyttet til trygdesvindel, med stort økonomisk omfang. Av alle truslene som Nav er eksponert for, trekker Navs trusselvurdering 2024 fram svindel som den eneste i kategorien meget høy og økende. Det har vært en merkbar økning i utnyttelsen av velferdsytelser, og en trend med økt økonomisk kriminalitet. Undersøkelser av mørketall har vist at Nav feilutbetaler minst 5 milliarder kroner per år. Anslaget omfatter alt fra svindel til ubevisste feil (Nav 2024). I Sverige er det estimert at ulike typer velferdsbedrageri totalt sett utgjør et beløp på minst 14 milliarder kroner årlig (SOU 2023: 52)[11], mer enn den årlige omsetningen av narkotikamarkedet i Sverige (CAN 2023).

Arbeidslivskriminalitet representerer en betydelig utfordring for arbeidstakere, virksomheter og samfunnet, og har alvorlige konsekvenser for berørte arbeidstakere, virksomheter og samfunnet for øvrig. Det bidrar til å svekke velferdsstatens finansieringsgrunnlag. De vanligste lovbruddene gjelder blant annet svart avlønning, underrapportering av omsetning, underbetaling, lønnstyveri, Nav-bedrageri og brudd på arbeidsmiljøregelverket. Erfaringene er at de samme typene lovbrudd går igjen fra år til år, selv om teknologisk utvikling, den økonomiske situasjonen og omfanget av kontroller kan påvirke utviklingen framover. Bransjene hvor det oftest rapporteres om arbeidslivskriminalitet er bygg og anlegg, servering, transport, sesongarbeid, fiskeri- og havbruksnæringen og bilpleie. Dette er arbeidsintensive bransjer med blant annet lave kompetansekrav, utstrakt bruk av enkeltpersonforetak, og hvor det benyttes en stor andel ufaglært, midlertidig og utenlandsk arbeidskraft.

En intern analyse (A-krim 2025) viser at de vanligste typene arbeidslivskriminalitet som treffer Nav er svart arbeid og fiktive arbeidsforhold. For Navs vedkommende er det avdekket flest saker i bransjene restaurantdrift og bygg og anlegg, og sakene gjelder først og fremst dagpenger, sykepenger og AAP.

Nasjonale grenser har fått mindre betydning. Kriminalitet utført ett sted i verden kan få lokale konsekvenser et annet sted. Digitalisering av samfunnet og integrering av økonomier og arbeidsmarkeder muliggjør i større grad grensekryssende kriminalitet. Trusselen fra organisert kriminalitet i Europa er høy, og organisert kriminalitet er en betydelig trussel også i Norge (Politiet 2025).

Nav er godt rustet, men økt kompetanse og godt samarbeid blir viktig

Et økende trusselbilde gjør at sikkerhet og personvern blir stadig viktigere for Nav. En utfordring når det gjelder personvernet er gapet mellom rammebetingelsene og kravene som Nav jobber under for å ivareta sikkerheten, og organiserte kriminelle som ikke forholder seg til dette. Det vil kreve økt kompetanse i Nav på dette området. Det er nødvendig med samarbeid på tvers av

[11] Dette inkluderer Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket og Arbetsförmedlingen.

landegrenser for å hindre kriminalitet. Navs samarbeid med Skatteetaten, Politiet og Arbeidstilsynet for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet, redusere trygdesvindel og sikre personvern blir viktig.

Tilliten til Nav avhenger av evnen til å gi befolkningen de ytelsene og tjenestene de har krav på, men også at vi klarer å begrense trygdemisbruk og arbeidslivskriminalitet. Manglende tiltak kan føre til svekket skattevilje og på sikt bidra til å undergrave velferdsstaten (Meld. St. 15 (2023–2024)). Nav har på noen områder gode muligheter til kontroll ved bruk av registre av høy kvalitet, og det er mye godt samarbeid med andre aktører. Rask teknologisk utvikling og digitalisering gir likevel nye utfordringer. Kriminelle nettverk kan ofte disponere store ressurser og ligge foran Nav i bruk av nye verktøy, blant annet KI. De lar seg heller ikke stoppe av håndheving av regelverk som skal beskytte befolkningens interesser, og som i noen tilfeller begrenser Navs muligheter til å avdekke og stanse misbruk og kriminelle handlinger.

Det gode samarbeidet og informasjonsutvekslingen med politiet og andre relevante instanser må derfor videreutvikles, både for å være i forkant og for å håndtere de hendelsene som oppstår. For å sikre nødvendig finansiering av arbeid mot svindel og feilutbetalinger på Navs områder er det avgjørende med gode analyser som viser at innsatsen lønner seg, i form av at uberettigede utbetalinger forhindres. Nav må også jobbe videre sammen med lovgivende myndigheter for å bidra til at lovgivningen best mulig tilpasses vern av individets og samfunnets behov og samtidig effektivt kan forhindre misbruk og kriminalitet.

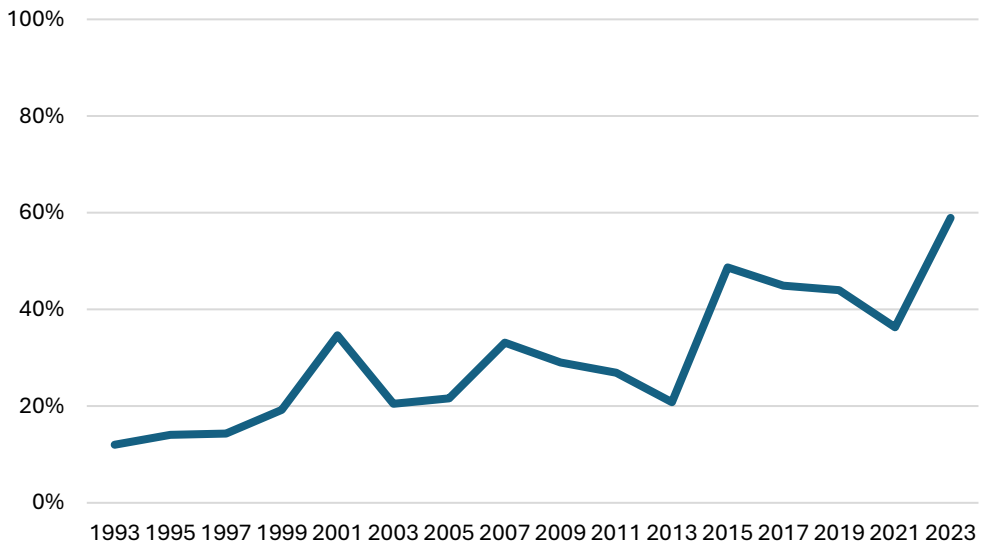
11.6 Politiske konfliktlinjer og verdiendringer

Gjennomsnittlig er verden mindre demokratisk enn på lenge, og en økende andel lever i autoritære regimer (EIU 2025). Det ser ut til å være en økning i populisme, anti-globalisering, nasjonalisme og fremmedfrykt (se for eksempel Dorn mfl. 2024). Det er likevel trekk ved det norske samfunnet som tilsier politisk stabilitet. Den norske økonomien er solid, og det er tverrpolitisk enighet om mange av de grunnleggende trekkene i arbeids- og velferdspolitikken. Uenigheter og politiske konfliktlinjer kan likevel bli mer merkbare når det blir trangere tider økonomisk, og spesielt hvis de økonomiske forskjellene fortsetter å øke.

Forsvar og energi har blitt viktigere – klima, sysselsetting og forskning mindre viktig

Det er tegn til at befolkningens holdninger og verdier er i endring og preges av den internasjonale utviklingen. Forsvar og beredskap vil legge beslag på en større del av statsbudsjettet i årene framover, og det er nå stor aksept i befolkningen for prioritering av dette området. 6 av 10 mener at bevilgningene til forsvaret bør økes, et historisk høyt nivå (Figur 11.4). I lys av den internasjonale situasjonen er det liten grunn til å tro at holdningene i befolkningen skal snu på dette området.

Figur 11.4. Andel som mener at bevilgningene til det norske militære forsvar bør økes. Representative befolkningsutvalg



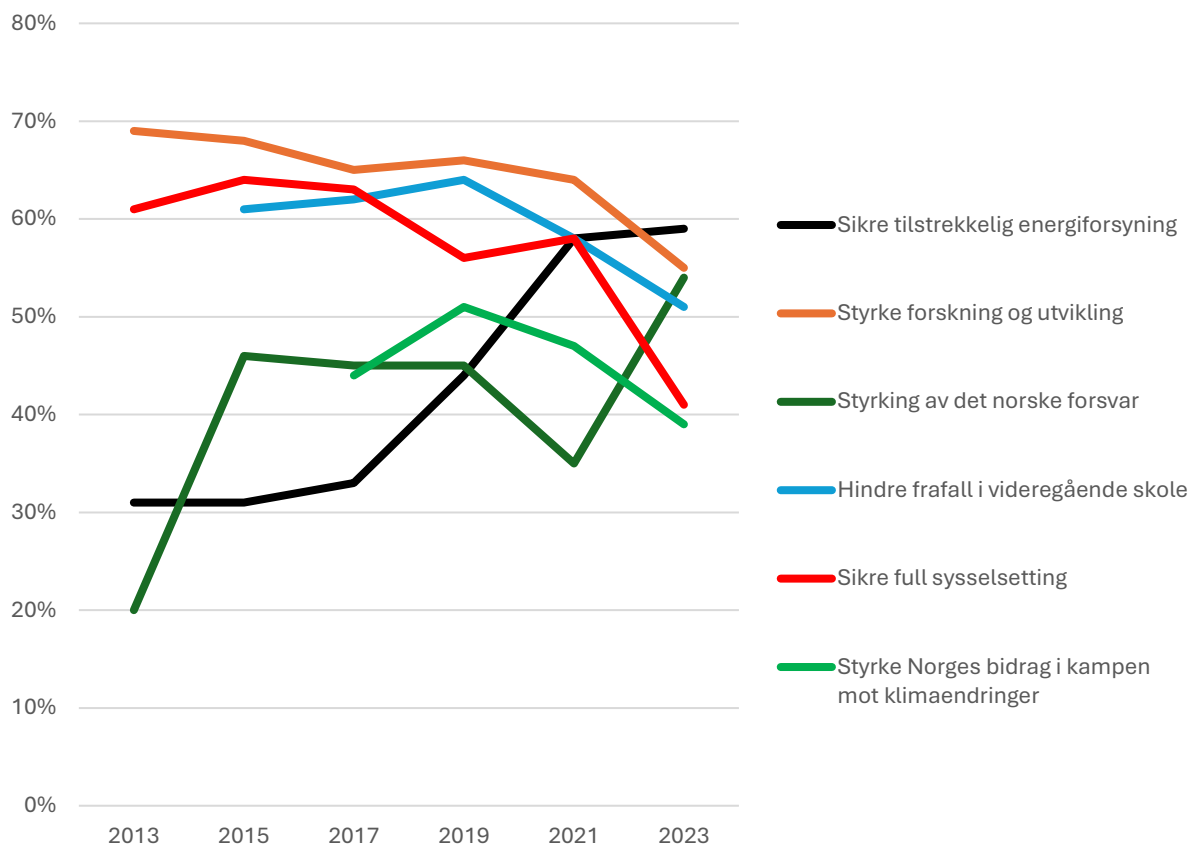
Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

I stortingsvalget i 2021 var miljø og klima, skatter og avgifter, sosial utjevning og distrikspolititikk de viktigste sakene (ISF 2022). Data fra befolkningsundersøkelsen Norsk Monitor (Ipsos) viser at bildet har endret seg de siste årene (Figur 11.5). I tillegg til økt oppslutning om prioritering av forsvaret, er det de siste årene en klar økning i andelen som mener at sikker energiforsyning er viktig, også blant unge. Samtidig har miljø og klima havnet litt i skyggen. Tidligere har klima vært blant de viktigste sakene for unge under 30 år, men det er nå under halvparten av de unge som mener at å styrke Norges bidrag i kampen mot klimaendringer er viktig (Ipsos 2024).

Mens full sysselsetting har vært en viktig sak for godt over halvparten av befolkningen de siste 20 årene, gjelder dette nå 41 prosent – og kun 30 prosent blant de under 30 år. Dette kan henge sammen med den lave arbeidsledigheten, og dermed mindre behov for å prioritere sysselsetting. Det er imidlertid ikke noen klar historisk sammenheng mellom nivået på arbeidsledigheten og synet på hvorvidt det er en viktig sak å sikre full sysselsetting.

Styrking av forskning og utvikling har blitt vurdert som en viktigere sak gjennom 1990-tallet og til langt ut på 2000-tallet. Siden 2019 har det imidlertid vært en nedgang til det laveste nivået på 20 år. Denne utviklingen gjelder også for de unge. Som vi var inne på over, er frafall i videregående skole en utfordring som har fått mye politisk oppmerksomhet de siste årene. I befolkningen er det likevel en minkende andel som mener at å hindre frafall er en viktig sak (Ipsos 2024). Det er mulig at dette er resultat av at rekordmange faktisk fullfører videregående skole (SSB 2024).

Figur 11.5. «Nedenfor ser du en liste over en del samfunnspolitiske saker. Kan du lese sakte gjennom listen, og merke av for alle de sakene du mener er spesielt viktige å løse i Norge?» Representative befolkningsutvalg. Utvalgte saker.



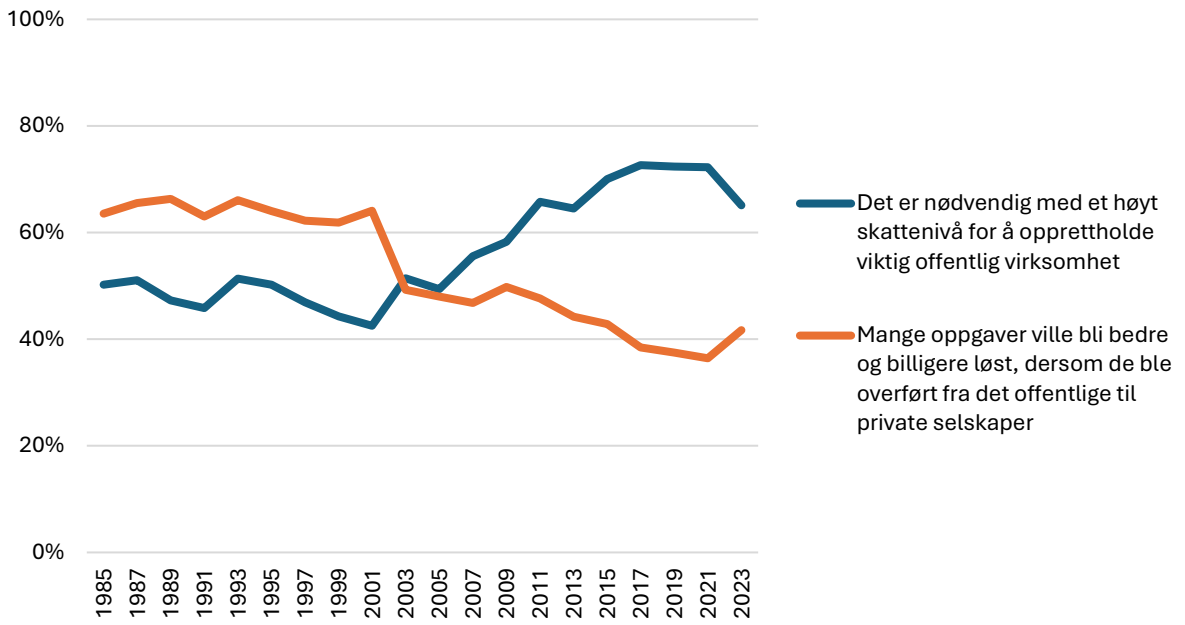
Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

Verdiendringer i Norge: Velferdsmodellen under press?

Endringer i hva som oppfattes som viktige saker inngår i et bredere mønster der det ser ut til at nordmenns verdier har endret seg noe de siste årene. Det skjer en bevegelse i retning tradisjonelle verdier og en tendens til mindre tro på offentlig sektor. I tillegg til at full sysselsetting har blitt en mindre viktig sak for folk, er det også andre tegn til at den norske velferdsmodellen til en viss grad er under press:

- Troen på fagbevegelsen og den norske trepartsmodellen står fortsatt sterkt, men noe svakere i 2023 enn i 2021.
- Større aksept for sosial ulikhet: Et flertall (62 prosent) mener at fordeling av velstand bør foretrekkes framfor å øke velstanden, når disse settes opp mot hverandre. Dette er den laveste andelen registrert siden 1985. De fleste (58 prosent) mener fortsatt at lønnsforskjellene i Norge er for store, men andelen har gått ned. I den yngste aldersgruppen på 15–24 år mener bare 37 prosent at lønnsforskjellene er for store.
- Mer positive holdninger til privatisering: I mer enn 20 år har det vært en trend i retning av sterkere støtte til en offentlig sektor finansiert av et høyt skattenivå. Denne trenden har snudd. Flere mener nå at mange oppgaver ville bli bedre og billigere løst av privat sektor, og færre føler det er nødvendig med et høyt skattenivå for å opprettholde offentlig virksomhet (Figur 11.6). Det er, for første gang siden 1990-tallet, en økende andel som mener det er for mye statlig innblanding og regulering.

Figur 11.6. «Hvor enig eller uenig er du i hver av følgende påstander?» Andeler helt/delvis enig. Representative befolkningsutvalg



Kilde: Norsk Monitor (Ipsos)

Flere av disse utviklingstrekkene preges trolig av at vi lever i en mer usikker tid. Mange søker trygghet, og holdningene dreies i retning sikkerhet, sterkt lederskap, materialisme og vekst. Det er også mulig at vi ser konturene av en motkultur mot det progressive og moderne, selv om denne trenden kanskje har vært sterkere i for eksempel USA. Dreiningen i retning tradisjonelle verdier gjelder for alle aldersgrupper – men mest for den yngste delen av befolkningen.

Sterkere vektlegging av forsvar og energi kan gi større aksept for trangere budsjetter på andre områder, og kan dermed påvirke arbeids- og velferdsområdet. Dette vil igjen stille større krav til effektivitet og resultater hos Nav og andre deler av offentlig sektor. Vi tror at det fortsatt vil være bred enighet om en kunnskapsbasert politikk, spesielt når større reformer skal utredes og diskuteres. Dersom oppslutningen om prioritering av forskning og utvikling fortsetter å gå ned, kan det likevel få konsekvenser i form av raskere politiske beslutninger som i mindre grad er basert på forskningsbasert kunnskap. Det understreker viktigheten av at Nav kan dokumentere effekt av tjenestene. Verdiendringer i retning mindre altruisme og mer tro på private løsninger kan gi aksept for endringer i trygdesystemet, for eksempel kutt i ytelser eller strengere inngangsvilkår. Det kan også føre til at flere velger private forsikringsordninger, skape et større klasseskille og gi utfordringer for tilliten og legitimiteten til de offentlige ytelsene og tjenestene.

Politiske konfliktlinjer med relevans for arbeids- og velferdspolitikken

De politiske motsetningene som gjelder arbeids- og velferdspolitikken er omtalt i kapittel 11, men andre politiske områder og konfliktlinjer vil også ha betydning for Nav.

Klimaendringene forsvinner ikke av at internasjonal uro og ustabilitet har kommet mer i forgrunnen. *Vekst/vern*-konfliktlinjen, som i stadig større grad dreier seg om klimapolitikk, vil bli vesentlig også i årene framover. Det grønne skiftet vil kreve store omstillinger, og usikkerheten gjelder først og fremst tempoet i omstillingene og virkemidlene som brukes. Kostbare klimatiltak kan komme i konflikt med finansiering av andre områder, også innenfor arbeids- og velferdspolitikken.

På *innvandringsfeltet* vil politikken trolig fortsatt være relativt restriktiv, men mangelen på arbeidskraft vil føre til en mer aktiv integreringspolitikk, og kan gi diskusjoner om Norge i større grad bør åpne for arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS-området. Konfliktlinjen rundt innvandring pleier å være markant. Det ser ut til å være en viss økende innvandringsskepsis i befolkningen, etter mange år med stadig mer positive holdninger til innvandring og innvandrere. Dette gjelder på tvers av ulike undersøkelser og ulike typer spørsmål (Ipsos 2024; ISF 2024; SSB 2024).

Med demografiske utviklingstrekk som sentralisering og en eldrebølge som rammer distriktene hardest, vil *sentrum versus periferi* bli en sentral konfliktlinje også i årene som kommer. Diskusjonen vil i stor grad dreie seg om grunnleggende velferdstjenester koblet til distriktspolitikken. Aldring av befolkningen fører til stadig større behov for helsetjenester og hjelpemidler. Vi forventer en fortsatt politisk diskusjon om kommune- og fylkessammenslåinger eller -reverseringer og graden av sentralisering, herunder størrelsen på og plasseringen av Nav-kontorer. På den ene siden kan distriktspolitiske hensyn forhindre omorganiseringer som kan gi effektiv ressursutnyttelse og sikre kompetente kunnskapsmiljøer både i Nav og innenfor andre tjenesteområder. På den andre siden kan ensidig oppmerksomhet på effektivitet redusere brukernes nærhet til tjenestene. Hvilken retning utviklingen går, vil avhenge av politisk flertall og erfaringene man høster fra ulike typer sammenslåinger. Vi tror likevel at sentraliseringen i befolkningen og økt digitalisering gjør det mest sannsynlig med en utvikling i retning av færre og mer robuste enheter i Nav.

11.7 Tillit og polarisering i Norge

Tillit smører samfunnsmaskineriet

I Norge snakker vi ofte om at vi har høy tillit, at dette er viktig for en fungerende velferdsstat og at samfunnsdebatten er mindre polarisert enn i mange andre land. Mange argumenterer for at høy tillit gjør at «samfunnsmaskineriet» blir mer bærekraftig og går smidigere (Boix og Posner 1998; Nyberg mfl. 2016; Putnam 1993; Meld. St. 14 (2020-2021)). Det blir mer bærekraftig ved at viljen til å betale for universelle velferdsordninger trolig blir større når man har tiltro til at skatten kreves inn og fordeles på en rettferdig og fornuftig måte. Samhandlingen med forvaltningen blir antakelig smidigere når folk stoler på at vedtak er riktige og rådene er gode og faglig funderte. For eksempel vil et forståelig begrunnet avslag i en sak som er fattet i en velfungerende rettsstat, i mindre grad settes spørsmålstegn ved enn om konteksten hadde vært en annen.

Tillitsnivået i Norge og Norden ligger stort sett høyere enn i andre land (OECD 2024). Det blir gjerne hevdet at dette skyldes den universelle velferdsstaten, en forvaltning som likebehandler og kort avstand mellom folk og politikere. Dette medfører at alle har krav på hjelp i gitte situasjoner og at det blir liten mistro mellom grupper om at folk utnytter systemet (Nosrati mfl. 2022; Meld. St. 14 (2020-2021)). Samtidig er det visse tegn til at tilliten er synkende også i Norge, og personer med lavere sosioøkonomisk status har ofte mindre politisk tillit enn andre (DFØ 2024; OECD 2024). Økende økonomiske forskjeller i Norge kan dermed svekke tilliten, selv om vi i internasjonal sammenheng fortsatt er kjennetegnet av stor grad av likhet og utjevning.

Definisjon av tillit

Tillit kan forstås som i hvor stor grad enkeltpersoner stoler på at en motpart handler i tråd med det som er avtalt, eller det som er rimelig å forvente, ut fra normer og regler i samfunnet

(Gulbrandsen 2019; Putnam 1993). Tillit kan formes av den enkeltes tidligere erfaringer med en bestemt motpart, det være seg bekjente eller en bestemt Nav-veileder, det som kalles *spesifikk* tillit. I offentlig sektor kalles slike konkrete erfaringer ofte brukertilfredshet. Men tilliten kan også være av *generell* art, i den forstand at man stoler på enkeltpersoner, virksomheter eller institusjoner ut fra deres renommé eller kontekst. Nosrati mfl. (2022) kaller tilliten til offentlige institusjoner og virksomheter for *politisk* tillit.

Høy tillit til Nav blant brukerne

I Navs personbrukerundersøkelse for 2024 (Nav 2024) svarer 74 prosent at de har tillit til Nav. Dette er en økning siden 2023, og det høyeste som er målt siden målingen startet opp i 2016. Tilliten til Nav blant innbyggerne generelt ligger imidlertid vesentlig lavere enn en del andre virksomheter (Ipsos 2024). Brukerundersøkelsene viser at de som har det vanskelig, ofte har mindre tillit til Nav enn andre. Samtidig er et godt forhold til veilederen med på å styrke tilliten. De som har positive personlige erfaringer med universelle velferdsordninger, som pensjon og foreldrepenger, har større sannsynlighet for å rapportere høy tillit. Dårlige brukeropplevelser, lange saksbehandlingstider eller mye negativ omtale over tid, påvirker tilliten negativt, og samhandlingen med brukere blir vanskeligere, også blant de som ikke selv har dårlige erfaringer med Nav.

Selv om Nav har potensial for høyere tillit, kan en viss grad av mistillit også være sunt. Negative erfaringer eller klagesaker som omgjør vedtak kan gi et kritisk blikk på forvaltningen. Dette kan bidra til åpenhet og etterprøvbarhet, som er viktig for demokratiske institusjoner (Van De Walle og Six 2014). På den annen side kan kontrollmekanismer som skal gi rettferdig saksbehandling gjøre at brukere føler at Nav ikke har tillit til dem, og det kan igjen svekke tilliten til Nav. Samtidig kan kontrollmekanismer som gjelder alle, fungere tillitsbyggende ved at det bidrar til likebehandling (Nav 2021). Dersom mistilliten går i retning av mer generell mistro, kan den bli destruktiv. Som vi var inne på over, kan utviklingen med desinformasjon og ekkokamre i sosiale medier gå utover tilliten til Nav og offentlig sektor. Et fragmentert mediebilde der folk får helt ulike virkelighetsoppfatninger kan skape polarisering (mer om dette under).

Fare for økt polarisering i Norge

Polarisering betyr en skjerping av standpunkter i befolkningen, slik at to motstridende oppfatninger får økt tyngde. Begrepet brukes også når velgerne i større grad enn før stemmer på radikale eller ekstreme partier (Store norske leksikon (u.d.)). De siste årene har det ofte vært snakk om polarisering i internasjonal politikk, knyttet til populisme, ytringsfrihet og demokrati. Mye av diskusjonen rundt polarisering kommer fra USA, der blant annet «woke»-debatten og valget av Donald Trump som president har vært uttrykk for dyp splittelse i befolkningen: «*Det som skjer i den aktuelle formen for polarisering i USA, er at publikums meninger ikke bare deler seg og blir mer ekstreme, de blir desto mer ekstremt forskjellige ved at de ikke lenger forholder seg til samme empiriske framstilling av virkeligheten: Der den ene siden har «fakta», har den andre «alternative fakta». Da går både demokratiet og samfunnet i oppløsning*» (Gripsrud 2023).

Forskning på polarisering tyder på at denne utviklingen bare i begrenset grad finnes i Norge. Dette skyldes særlig konfliktdempende faktorer som flerpartisystemet og organiseringen av arbeidslivet (Gripsrud 2023). I den grad vi har mer polarisering enn tidligere i Norge, gjelder det enkeltområder heller enn som en generell beskrivelse av samfunnsutviklingen. Samtidig er

polarisering en prosess over lengre tid, og ikke et statisk fenomen. Det kan se ut til at det norske samfunnet er inne i en mer forsiktig polariseringsprosess, med et skarpere ordskifte og økt avstand mellom folk og grupper (Haugsgjerd og Nadim 2023).

Tall fra Norsk Monitor (Ipsos 2024) gir en viss indikasjon på dette: Mens 41 prosent i 2021 mente at «At det holdes en «god tone» i samfunnsdebatten» er en spesielt viktig sak i Norge, hadde andelen sunket til 31 prosent i 2023. Det er også ting som tyder på at «woke»-debatten ikke er ukjent for nordmenn. 68 prosent er nå enig i at «motvilje mot å kritisere minoriteter og svake grupper hindrer debatt om viktige samfunnsspørsmål», mot 59 prosent i 2021. Den amerikanske polariseringen er foreløpig et stykke unna, men vi ser tendenser, særlig i form av «ekkokammer- og skyttergravsdynamikker i den digitaliserte offentligheten» (Haugsgjerd og Nadim 2023).

Økt polarisering og lavere tillit i Norge kan få konsekvenser for Nav på lengre sikt. Det kan bidra til et mer skiftende politisk fokus, som vi allerede ser tegn til. Hyppige og uventede samfunnsendringer kan bety at Nav i større grad enn før må være i stand til raskt å iverksette politiske vedtak. Det forutsetter både evne til sterk virksomhetsstyring når det trengs, og at Navs fagsystemer er fleksible nok til å både behandle ad hoc-saker og kunne ta høyde for raske endringer i regler og satser. Dette kan også skape mer usikkerhet for brukerne.

Det er en viss risiko for økt polarisering fram mot 2035. Internasjonalt ser man gjerne polarisering i sammenheng med økte forskjeller. En eventuell utvikling med større forskjeller, dårligere levekår og større sosial uro, kan føre til at en slik trend også kommer til Norge. I tillegg kommer utviklingen innen teknologi og (sosiale) medier, som kan gi økt fare for manipulasjon av opinionen og mer tid brukt i «ekkokamre» framfor en åpen, offentlig debatt. Til sammen kan det gi større fare for ustabilitet, steilere fronter og svekket tillit til myndighetene.

11.8 Politiske trender med størst usikkerhet for Nav

Den internasjonale situasjonen

Oppslutningen om internasjonale institusjoner og samarbeid på tvers er under press. Dette kan påvirke den globale økonomiske veksten og omfanget av og retning på migrasjonsstrømmer. Dette skaper usikkerhet for Norge, som en liten, åpen nasjon. Hvordan Norge greier å manøvrere i et slikt farvann vil ha betydning for Nav gjennom det økonomiske handlingsrommet, virkninger på arbeidsmarkedet og eventuelle flyktningestrømmer. Endringer i det økonomiske handlingsrommet på grunn av den internasjonale usikkerheten kan påvirke politiske prioriteringer, og kan også treffe Nav.

Sikkerhetssituasjonen

Sikkerhetssituasjonen er en stor usikkerhet, både nasjonalt og for Nav som institusjon. Digitalisering gir nye muligheter, men det er også risiko ved at kritisk virksomhetsstruktur kan bli utsatt for omfattende sabotasje eller cyberangrep. Usikkerhet kan Nav møte ved å samarbeide tett med andre relevante myndigheter om overvåking og beredskapsplaner.

Regulering av kunstig intelligens

Fortsatt digitalisering vil prege samfunnet framover. Digitale løsninger og kunstig intelligens gir nye muligheter for å levere gode tjenester på en effektiv måte. Samtidig er det stor usikkerhet både når det gjelder regelverk og regulering, det å finne fram til en riktig oppgavemiks og å kunne finansiere utvikling og drift.

Polarisering og tillit

Tegn til økt polarisering og lavere tillit i Norge kan gi utfordringer for Nav og andre deler av offentlig sektor. Brå samfunnsendringer kan gi et mer skiftende politisk fokus og usikkerhet for brukerne, og dette vil stille krav til rask omstilling, sterk virksomhetsstyring og fleksible fagsystemer. Utviklingen innen teknologi, sosiale medier og desinformasjon kan gi mer ustabilitet og svekket tillit til myndighetene, inkludert Nav. Grunnlaget for å bygge konsensus og «en allmenn folkemening» er derfor svekket. Det kan derfor ikke tas for gitt at oppslutningen om fellesskapsløsninger som de universelle velferdsordningene holder seg på samme nivå framover.

12 Omverdenen fra Nav-ansattes ståsted

Av: Sverre Friis-Petersen og Siri Hansen Pedersen

Kapittelsammendrag: Aldring, digitalisering, KI og utenforskap viktigst for Nav-ansatte

Basert på en spørreundersøkelse finner vi at Nav-ansatte vurderer aldring av befolkningen, digitalisering, kunstig intelligens, flere med psykiske lidelser og flere unge i utenforskap som de viktigste utviklingstrekkene for Nav de neste ti årene. Sammenlignet med en tidligere undersøkelse fra 2022 er det flere enn før som peker på en aldrende befolkning, økt antall flyktninger, internasjonale konflikter og lavere tillit til offentlig sektor som sentrale utfordringer. Samtidig er det færre enn før som peker på grønt skifte/klimautfordringer, omstillingstakt i arbeidslivet og manglende kompetanse blant arbeidssøkere som viktige samfunnstrender.

Det er særlig viktig å ha oppmerksomhet om trender som de ansatte både anser som viktige og preget av høy usikkerhet, da slike trender kan være vanskelig å planlegge for. Blant disse finner vi kunstig intelligens, økende andel personer med psykiske lidelser, unge i utenforskap, høyere andel flyktninger, flere fattige og aldring av befolkningen. Internasjonale konflikter er en annen trend der ansatte vurderer usikkerheten som særlig høy, men der de anser viktigheten for Nav som noe lavere. Ansattes vurdering av usikkerhet kan både dreie seg om usikkerhet om hvordan trendene vil utvikle seg og hva konsekvensene for Nav vil bli. Aldring av befolkningen er i utgangspunktet en trend vi med ganske høy sikkerhet kan si hvordan vil utvikle seg. At ansatte peker på usikkerhet knyttet til aldring, må derfor tolkes som usikkerhet om de konkrete konsekvensene for Nav og egen arbeidssituasjon.

Navs omverdensanalyse har fått økt oppmerksomhet i organisasjonen de siste årene. Tilbakemeldingene tyder på at den oppleves som et nyttig verktøy for å forstå eksterne utviklingstrekk og betydningen for Navs arbeid framover. Drøyt 6 av 10 Nav-ansatte kjenner til analysen, og andelen har økt over tid. Blant de som kjenner til analysen, er det rundt 3 av 4 som mener den er nyttig, og en like høy andel som mener den påvirker Navs prioriteringer.

12.2 Innledning

Samfunnsendringer skaper både utfordringer og nye muligheter for Nav, noe som gjør det viktig å forstå hvordan samfunnstrender påvirker organisasjonens oppgaver og prioriteringer. Gjennom en spørreundersøkelse kartlegger vi hvilke samfunnstrender Nav-ansatte mener vil ha størst betydning for Nav framover og for egne oppgaver, hvordan de vurderer usikkerheten knyttet til disse trendene, og i hvilken grad de opplever at omverdensanalysen er relevant og nyttig i deres arbeid.

Undersøkelsen ble gjennomført i juni 2024 og sendt ut til alle Nav-ansatte. Dette er den tredje undersøkelsen i rekken, etter lignende undersøkelser i 2020 og 2022. Svarresponsen var på 17 prosent (4 050 ansatte), noe som er på linje med tidligere år (se faktaboks under for mer informasjon om datagrunnlaget). Nytt i 2024-undersøkelsen er at vi også har spurt de ansatte hvordan de vurderer usikkerheten knyttet til ulike samfunnstrender. Dette gir et mer nyansert bilde av hvilke trender som oppfattes som mest betydningsfulle, og i hvilken grad det er usikkerhet om deres utvikling og mulige konsekvenser.

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilke samfunnstrender Nav-ansatte vurderer som viktige for Navs utvikling, hvordan vurderingene varierer mellom ulike deler av organisasjonen og hvilken usikkerhet som knyttes til ulike trender. Videre undersøker vi i hvilken grad ansatte opplever Navs omverdensanalyser som nyttige, og hvordan de mener slike analyser påvirker Navs prioriteringer.

Kort om spørreundersøkelsen

Svarprosenten i 2024-undersøkelsen (og tidligere) er ikke korrigert for fravær. Under utsendelsen av 2024-undersøkelsen oppsto det tekniske utfordringer. Den opprinnelige invitasjonen ble sendt via e-post til alle ansatte, men noen mottok ikke denne på grunn av systemfeil. Etter at feilen ble rettet, ble undersøkelsen sendt ut på nytt uten påfølgende påminnelser.

I Tabell 12.1 er en oversikt over svarfordelingen ut fra hvilken enhet i Nav de ansatte tilhører, og hvor mange som jobber ved de ulike enhetene. Analyseresultatene er ikke vektet, men svarene fra ansatte ved Nav-kontorene vil uansett bli dominerende i analysen.

Tabell 12.1 Antall Nav-ansatte og svarrate.

	Ansatte		Svar	
	Antall ansatte	Prosentandel av alle ansatte	Antall svar	Prosentandel
Nav-kontor	14 037	60,5	2 023	50,0
Nav Arbeid og Ytelser	1 736	7,5	448	11,1
Nav Fylke	1 599	6,9	462	11,4
Arbeids- og velferdsdirektoratet	1 583	6,8	266	6,6
Nav Hjelpemidler og tilrettelegging	1 394	6,0	230	5,7
Nav Kontaktsenter	1 026	4,4	198	4,9
Nav Familie- og pensjonsytelser	958	4,1	246	6,1
Nav Økonomitjeneste	320	1,4	56	1,4
Nav Kontroll	253	1,1	57	1,4
Nav Klageinstans	244	1,1	55	1,4
Annet	49	0,2	9	0,2
Total	23 199	100	4 050	100

Kilde: Nav

12.3 Hvilke samfunnstrender kan ha størst innvirkning de neste ti årene?

I dette avsnittet undersøker vi hvordan Nav-ansatte vurderer betydningen av ulike samfunnstrender for både Nav som organisasjon og deres egne arbeidsoppgaver. I tillegg ser vi nærmere på hvilke trender som oppleves som mest usikre. Denne usikkerheten kan dreie seg

om hvordan trendene vil utvikle seg i framtiden, hvilke konsekvenser de kan få, eller om de faktisk representerer reelle samfunnstrender.

Ansatte har blitt bedt om å vurdere ulike samfunnstrender og utviklingstrekk innenfor områder som politikk, økonomi, demografi, sosiokulturelle forhold, teknologi og miljø. Figur 12.1 gir en oversikt over de spesifikke temaene i 2024-undersøkelsen. I forkant av undersøkelsen forenklet vi ved å ta ut noen svaralternativer fra 2022-undersøkelsen, og la til kunstig intelligens (KI). De ansatte vurderer hver trend opp mot innvirkningen for Nav som helhet og for sine egne arbeidsoppgaver, med svaralternativene «lite», «noe» og «mye».

Figur 12.1. Drivkrefter som kan påvirke Nav mot 2035.

Kilde: Nav

Figur 12.2 viser ansattes gjennomsnittlige vurdering av de ulike samfunnstrendene. De fleste samfunnstrendene blir vurdert å ha relativt høy innvirkning på Nav som helhet. Aldring av befolkningen og digitalisering av offentlige tjenester framstår som de mest betydningsfulle trendene for Nav som helhet. Aldringen av befolkningen vil gi en økende etterspørsel etter helse- og velferdstjenester. Dette kan utfordre kapasiteten i Navs tjenester, selv om de fleste av Navs tjenester er rettet mot personer i yrkesaktiv alder. Digitalisering av offentlige tjenester berører både brukere og ansattes arbeidsmåter og samhandling. Den kan også bidra til større forventninger til kvalitet og tilgjengelighet av tjenestene.

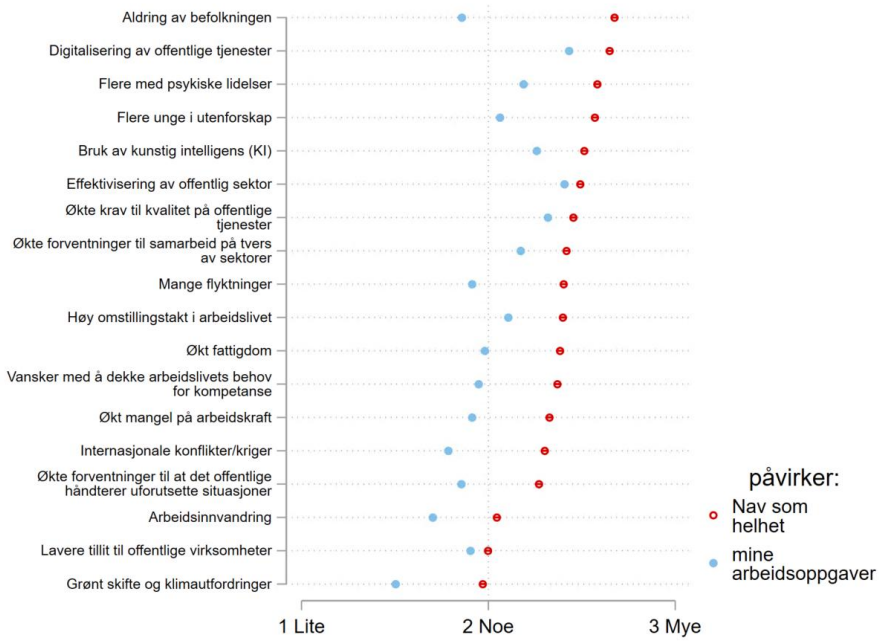
Flere med psykiske lidelser og flere unge i utenforskap vurderes også som sentrale utfordringer for Nav. Andelen som har psykiske lidelser blant personer som mottar helserelaterte trygdeytelser fra Nav har økt over tid (se kapittel 10). En eventuell fortsatt økning i psykiske lidelser blant personer som er i kontakt med Nav, spesielt blant unge, skaper et større behov for tilpassede tjenester som kombinerer oppfølging, helsetilbud og arbeidsinkludering. Unge i utenforskap er en vedvarende samfunnsutfordring som krever helhetlig innsats på tvers av sektorer for å hindre langvarige negative konsekvenser for den enkelte og samfunnet. Her har utviklingen riktignok vist en nedadgående trend de siste årene, bortsett fra en liten økning i 2023 (Nav 2024).

For de ansattes egne arbeidsoppgaver oppleves digitalisering av offentlige tjenester og flere unge i utenforskap som de mest relevante trendene. Digitalisering gir ansatte mulighet til å jobbe mer effektivt, men stiller også krav til kontinuerlig kompetanseheving og omstilling. Flere unge i utenforskap påvirker mange veilederes oppgaver direkte gjennom behov for tettere oppfølging og skreddersydde tiltak, noe som kan være tid- og ressurskrevende. Indirekte kan

satsningen på unge uføre føre til at veiledere som følger andre brukergrupper får mer å gjøre. Økte krav til kvalitet på offentlige tjenester og effektivisering av offentlig sektor er også trender som ansatte mener vil påvirke deres arbeid betydelig.

For noen trender er det et tydelig skille mellom hvordan ansatte vurderer påvirkningen for Nav som helhet sammenlignet med egne arbeidsoppgaver. Dette skillet reflekterer hvordan større samfunnsendringer både påvirker Nav som helhet og samtidig påvirker ansattes arbeidsoppgaver. For eksempel oppleves aldring av befolkningen som en betydelig systemisk utfordring for Nav, men vurderes å ha mindre direkte konsekvenser for ansattes daglige arbeid. Dette kan muligens henge sammen med at det ikke er så mange som jobber med alderspensjon og at disse oppgavene i stor grad er automatisert. Selv om antallet alderspensjonister øker, har de opparbeidet rettigheter som sikrer deres ytelser, og den automatiserte saksbehandlingen gjør at økt volum ikke nødvendigvis skaper kapasitetsutfordringer i pensjonsforvaltningen (selv om flere pensjonister bosatt i utlandet kan gi utfordringer). Derimot kan veksten i denne aldersgruppen legge større press på andre enheter i Nav, som Nav Hjelpemidler og tilrettelegging, som bistår eldre brukere med behov for hjelpemidler og tilpasninger knyttet til helse og funksjonsevne. Trender som effektivisering og digitalisering vurderes som mer relevante for egne arbeidsoppgaver.

Figur 12.2. Nav-ansattes vurderinger av ulike samfunnstrenders innvirkning på Nav som helhet og egne arbeidsoppgaver, med 95 prosent konfidensintervall.

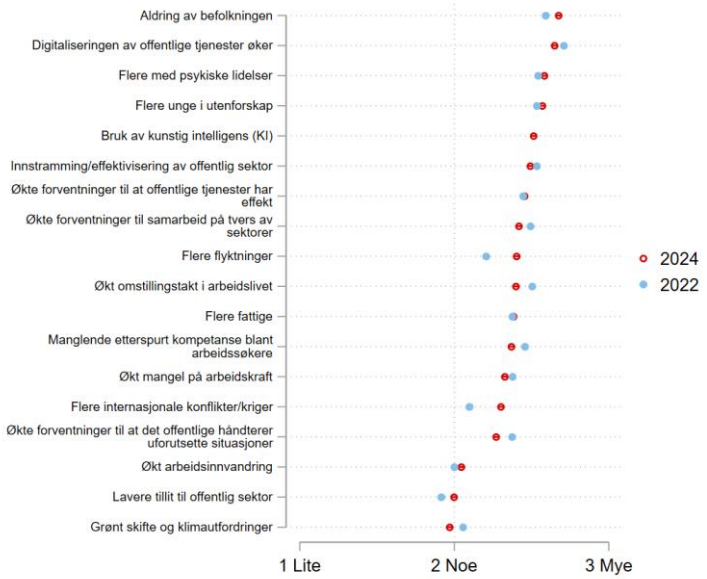


Kilde: Nav

Sammenlignet med forrige undersøkelse fra 2022 (Nav 2023) var det i 2024 en markant økning i vurderingen av aldring av befolkningen, økt antall flyktninger, internasjonale konflikter og lavere tillit til offentlig sektor som viktige samfunnstrender for Nav (Figur 12.3). Disse utviklingstrekkene reflekterer både globale og nasjonale endringer som har fått økt oppmerksomhet siden 2022, som for eksempel kriser knyttet til internasjonal uro og migrasjon, samt en økende bekymring for tillit til offentlige institusjoner (se også kapittel 11.7). Aldringen av befolkningen viderefører en allerede kjent trend, men oppleves nå som enda mer presserende

for Navs medarbeidere. Det kan eksempelvis bli kraftig økning i behovet for hjelpemidler (se kapittel 5). Disse trendene forsterker behovet for fleksible og målrettede tiltak, samt økt samhandling på tvers av tjenesteområder.

Figur 12.3. Nav-ansattes vurderinger av ulike samfunnstrender i 2022 og 2024.



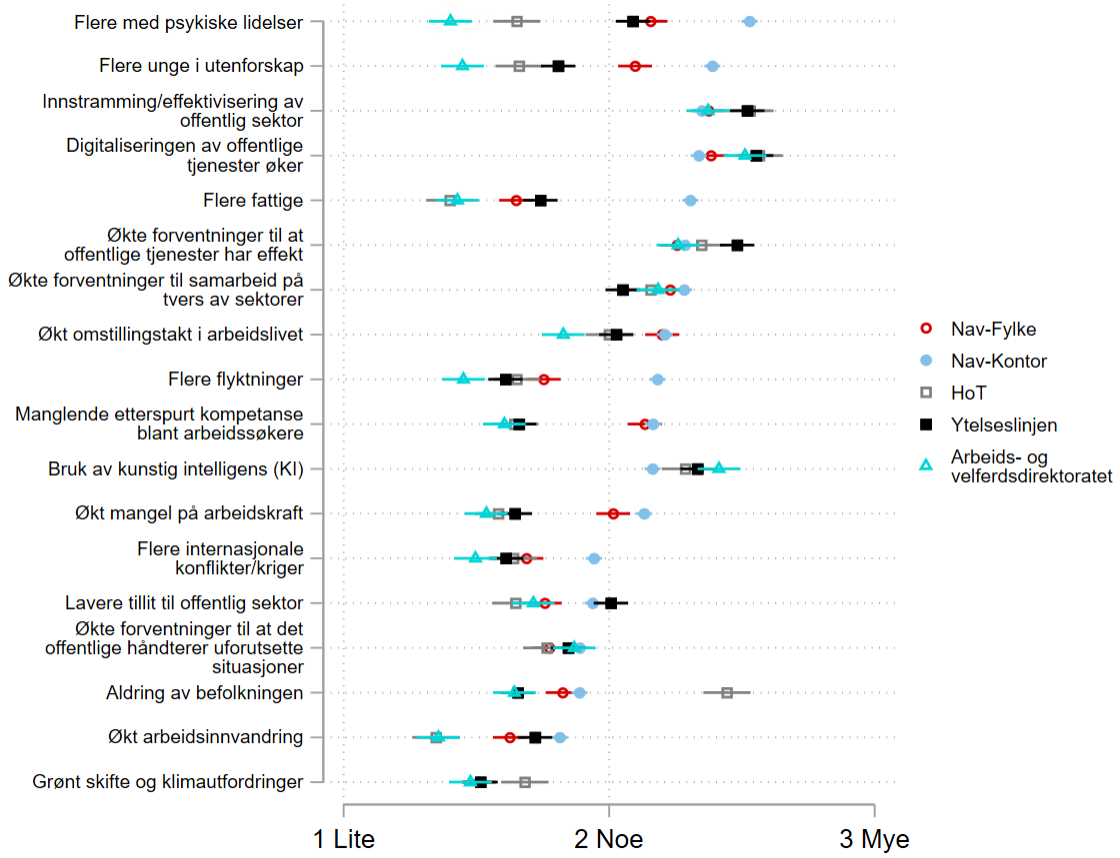
Kilde: Nav
Notat: I 2022 var formuleringen «Flere med fysiske og psykiske lidelser», mens den i 2024 ble endret til kun å omfatte «psykiske lidelser». Selv om spørsmålene ikke er helt identiske, ser vurderingen av trenden relativt lik de to årene.

Forskjeller mellom ulike deler av Nav

De ulike enhetene i Nav har forskjellige oppgaver og ansvarsområder, noe som gjør at samfunnstrender kan påvirke dem på ulike måter og ha varierende betydning for arbeidet deres. Figur 12.4 viser tydelige forskjeller i hvordan ulike enheter opplever at trender påvirker deres arbeidsoppgaver. Samtidig er det relativt små variasjoner i hvordan enhetene vurderer samfunnstrendenes betydning for Nav som helhet (ikke vist i figur). Den største variasjonen mellom enhetene finnes i vurderingen av økt forekomst av psykiske lidelser, flere unge i utenforskap og flere fattige. Ansatte ved Nav-kontor ser disse trendene som særlig viktige for sitt arbeid, mens ansatte i direktoratet vurderer dem som mindre relevante. I tillegg skiller Nav Hjelpemidler og tilrettelegging (HoT) seg ut ved å vurdere aldrende befolkning som en trend med stor betydning for deres oppgaver.

Til tross for variasjoner mellom enhetene, framstår digitalisering og effektivisering som gjennomgående viktige trender på tvers av organisasjonen. Ansatte i Nav Fylke løfter fram kunstig intelligens (KI) som en viktig trend. I ytelseslinjen er økte forventninger til offentlig sektors effektivitet en av de mest framtredende trendene, i tillegg til digitalisering og effektivisering. I Arbeids- og velferdsdirektoratet peker særlig bruken av kunstig intelligens (KI) seg ut som en av de mest betydningsfulle trendene, sammen med digitalisering og effektivisering.

Figur 12.4. Ansatte ved ulike enheter sin vurdering av trendenes betydning for egne arbeidsoppgaver framover. Rangert etter Nav-kontors vurderinger av trendene.



Kilde: Nav

Usikkerhet om samfunnstrender

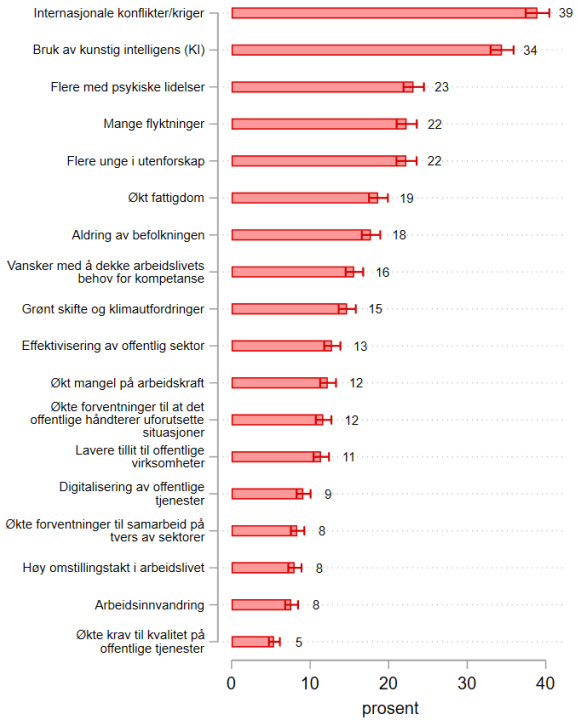
Vi har også spurt respondentene om hvilke trender de opplever at har størst usikkerhet. Dette kan gi en nyttig indikasjon på hvilke områder som framstår som særlig uforutsigbare, i form av omfang og konsekvenser for Nav og egen arbeidssituasjon. I dette spørsmålet kunne ansatte krysse av for flere alternativer, noe som gir oss et bilde av hvilke områder de mener preges av særlig uforutsigbarhet.

Spørsmålet om hvilke samfunnstrender eller utviklingstrekk det er størst usikkerhet rundt kan tolkes på flere måter. Det forutsetter at respondentene reflekterer over begrepet «usikkerhet», som kan ha ulike betydninger avhengig av perspektiv. Noen kan forstå det som en vurdering av hvor vanskelig det er å forutsi hvordan en trend vil utvikle seg, mens andre kan tolke det som en refleksjon over usikkerheten knyttet til hvilke konsekvenser en trend vil ha dersom den utvikler seg i positiv eller negativ retning, eller begge. I tillegg kan spørsmålet besvares ut fra hvem det berører – enten om det primært gjelder samfunnet generelt eller spesifikt Nav og de ansatte i Nav.

Aldring av befolkningen kommer for eksempel ut som en over gjennomsnittlig usikker trend. Fra et samfunnsperspektiv er dette overraskende, siden det er regnet som en sikker demografisk trend. Fra et ansattperspektiv er det derimot mer forståelig – eksempelvis fordi de ansatte er usikre på hvor mye Nav trenger å endres på grunn av aldring av befolkningen.

Ansatte vurderer særlig at det er usikkerhet om internasjonale konflikter og bruk av kunstig intelligens, etterfulgt av flere med psykiske lidelser, flyktninger og unge i utenforskap (Figur 12.5). Trendene som færrest vurderer som usikre er digitalisering, økte forventninger til samarbeid, omstillingstakt i arbeidslivet, arbeidsinnvandring og økte krav til kvaliteten på offentlig tjenester.

Figur 12.5. Prosentandel av ansatte sin vurdering av usikkerheten rundt ulike samfunnstrender, med 95 prosent konfidensintervall



Kilde: Nav

Surveydataene gir oss et godt utgangspunkt for å identifisere hvilke samfunnstrender som har størst betydning for Nav som helhet, samtidig som de kan belyse graden av usikkerhet knyttet til disse trendene. I framtidshistoriene i kapittel 3 har vi blant annet brukt de ansattes vurderinger av de viktigste usikkerhetene som kilde. Scenarioplanlegging er et verktøy brukt av organisasjoner og virksomheter for å forberede seg på ulike hendelser og utviklingstrekk i nær framtid. Det finnes en rekke metoder for dette, og kan bidra til å belyse hvilke strategiske valg og prioriteringer som bør tas for å møte framtidige utfordringer og muligheter (Schwartz 1991).

Med inspirasjon fra litteraturen om scenarioplanlegging kan vi utforme en betydning-usikkerhet-matrise basert på surveydataene (også kalt «Wilson matrix»: Amer mfl. 2012). Dette rammeverket gjør det mulig å evaluere og rangere samfunnstrender langs to dimensjoner: deres potensielle betydning (eller påvirkning) og graden av usikkerhet knyttet til deres framtidige utvikling eller konsekvenser. En slik matrise gir en enkel måte å analysere «verdenen gjennom fire kvadranter», der trender kan plasseres i ulike kategorier basert på deres betydning og usikkerhet. Dette kan bidra til å identifisere de viktigste utviklingstrekk som krever strategisk oppmerksomhet og planlegging.

Figur 12.6 viser betydning-usikkerhet-matrisen, der to stiplede referanselinjer deler figuren i fire kvadranter. Disse linjene representerer gjennomsnittsverdiene for de to dimensjonene: betydning og usikkerhet. Trender som ligger over eller til høyre for linjene anses som mer betydningsfulle og usikre enn gjennomsnittet. Trender under eller til venstre for linjene vurderes som mindre usikre eller betydningsfulle. Dette gir et overblikk over hvordan ulike samfunnstrender oppfattes i forhold til hverandre utfra Nav-ansattes perspektiv.

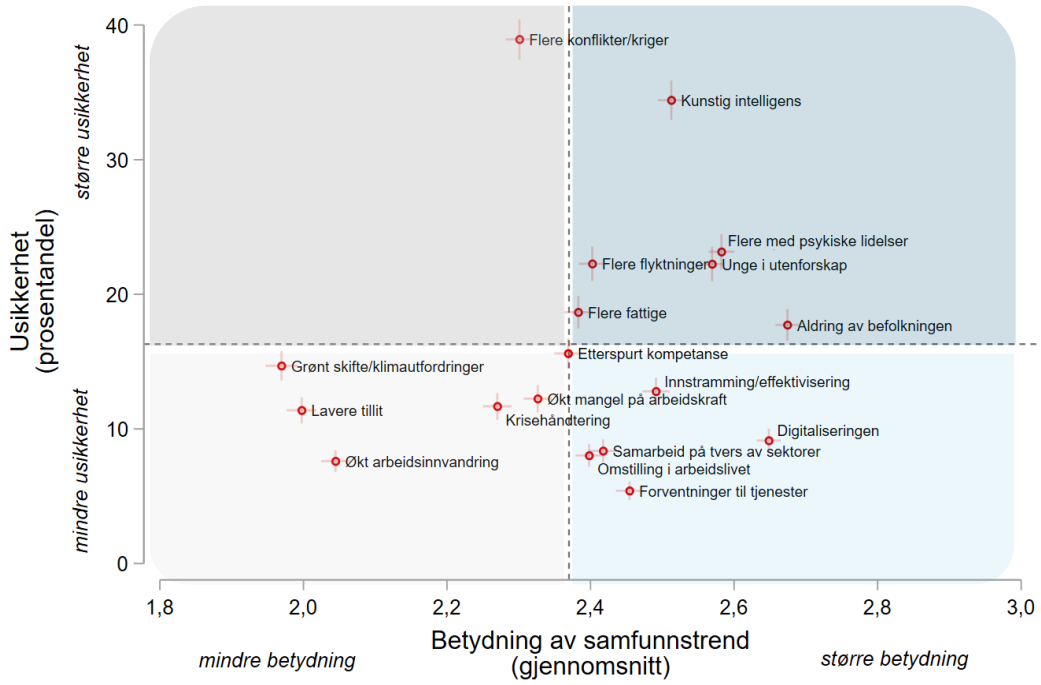
I den øvre høyre kvadranten av figuren finner vi samfunnstrender som vurderes å ha *stor betydning,* samtidig som de preges av *stor usikkerhet*. Ofte er det trender i denne kvadranten som får best oppmerksomhet, i både videre scenarioplanlegging og strategiarbeid (Schwartz 1991). Disse trendene kan ha stor innvirkning på Nav, men er utfordrende å forutsi og planlegge for. Her finner vi utviklingen av kunstig intelligens (KI), økende andel personer med psykiske lidelser, unge i utenforskap, flere flyktninger, flere fattige og aldring av befolkningen. Det er særlig kunstig intelligens som peker seg ut som usikker.

I den nedre høyre delen av figuren ligger samfunnstrender som anses som *viktige*, men som samtidig preges av *lav usikkerhet*. I kontrast til trendene over kan det oftere være enklere å planlegge for disse, fordi de utvikler seg i mer forutsigbare retninger og gir mulighet for langsiktig planlegging. Her finner vi økte forventninger til offentlige tjenester, omstilling i arbeidslivet, samarbeid på tvers av sektorer, digitalisering av offentlige tjenester, innstramming og effektivisering av offentlig sektor og mangel på etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet. Siden denne kvadranten også inneholder trender som er betydningsfulle, bør disse også være viktige for strategiarbeidet. Da kan planleggingen i større grad være langsiktig.

I den nedre venstre delen av figuren ligger trender som både vurderes som mindre viktige for Nav og som er preget av lav usikkerhet. Dette er utviklingstrekk som enten anses som mindre relevante eller allerede håndteres godt: det grønne skiftet og klimautfordringer, lavere tillit til offentlige virksomheter, økt arbeidsinnvandring, krisehåndtering og mangel på kvalifisert arbeidskraft. Selv om disse temaene er viktige i en bredere samfunnskontekst, oppleves de antagelig som mindre presserende for Navs arbeid.

I den øvre venstre delen av figuren finner vi trender med høy usikkerhet, men som samtidig vurderes som mindre betydningsfulle for Nav. Slike trender kan følges nøye over tid uten at de krever umiddelbare tiltak. Her ligger internasjonale konflikter og kriger. Selv om disse hendelsene er uforutsigbare, er det mulig at deres direkte betydning for Nav er noe begrenset. Eventuelle konsekvenser, som økt tilstrømning av flyktninger, anses derimot som mer relevante og behandles som en egen trend i figuren.

Figur 12.6. Ulike trenders usikkerhet og betydning for Nav som helhet, med 95 prosent konfidensintervall



Kilde: Nav

Ulike perspektiver på samfunnstrender

Som en del av organisasjonen har ansatte en unik forståelse av daglige operasjoner, utfordringer og muligheter, noe som gir dem et praktisk og operasjonelt blikk på hvilke samfunnstrender som oppleves som mest betydningsfulle og usikre i hverdagen. Ved å involvere dem i framsynsanalyser, sikres forankring i reelle utfordringer og erfaringer fra feltet (Amer mfl. 2013; Schwartz 1991). En betydning-usikkerhet-matrise gir en systematisk oversikt over hvordan disse trendene vurderes fra de ansattes perspektiv.

Ansatte peker særlig på seks samfunnstrender som både svært betydningsfulle og preget av stor usikkerhet: kunstig intelligens, økende antall personer med psykiske og fysiske lidelser, flere flyktninger, flere unge i utenforskap, økende fattigdom og en aldrende befolkning. Samtidig skiller ansattes vurderinger seg fra øvrige analyser i rapporten, som baserer seg på registerdata, forskningsfunn og innspill fra brukerrepresentanter. Disse forskjellene kan skyldes ulike metodiske tilnærminger, men også at ansatte vurderer betydning og usikkerhet ut fra en operativ kontekst, mens registerdata og forskning typisk belyser bredere strukturelle mønstre. I tillegg gir innspill fra brukerrepresentanter et perspektiv basert på erfaringene til de som bruker Navs tjenester, noe som kan skille seg både fra ansattes vurderinger og fra de mer kvantitative/narrative analysene. Kombinasjonen av disse perspektivene – ansatte med sine praktiske erfaringer, forsknings- og registerdata med sin strukturelle innsikt, og brukerne med sine opplevelser av tjenestene – gir et godt grunnlag for en mer helhetlig forståelse av ulike samfunnstrenders innvirkning for Nav og samfunnet ellers.

Arbeidskraftmangel og tillit til offentlig sektor er eksempler på samfunnstrender der vurderingene spriker. Kapittel 6 nevner arbeidskraftmangel som en betydelig

samfunnsutfordring, mens kapittel 11 omtaler synkende tillit til offentlig sektor. Ansatte vurderer imidlertid begge trendene som mindre betydningsfulle og usikre. Disse forskjellene kan skyldes at både arbeidskraftmangel og tillit til offentlig sektor primært forstås som bredere samfunnsutfordringer, der utviklingen påvirkes av demografiske endringer, utdanningspolitikk, teknologisk utvikling, økonomiske konjunkturer og politiske beslutninger. I et slikt perspektiv kan arbeidskraftmangelen ha stor betydning for samfunnet som helhet – særlig i sektorer med høy etterspørsel etter kompetanse. For de Nav-ansatte er det en viktig oppgave å bidra til å redusere mangelen på arbeidskraft, men samtidig kan et strammere arbeidsmarked gi de ansatte bedre rammer for å bistå brukerne til å komme i jobb. Dessuten er dette en trend som de ansatte ut fra fagkompetanse opplever som mer forutsigbar. På samme måte kan synkende tillit til offentlig sektor være en viktig makrotrend, men ikke nødvendigvis en utfordring som ansatte ser påvirker deres konkrete arbeidsoppgaver på kortere sikt.

Et annet eksempel er den *aldrende befolkningen*, som av ansatte vurderes som en usikker trend, til tross for at den er en av de mest forutsigbare demografiske utviklingstrekkene. Aldringen av befolkningen er godt dokumentert gjennom fødsels- og dødsstatistikker, men gjennomsnittlig er Navs ansatte mer usikre på konsekvensene for Nav og egen arbeidssituasjon. Det er forutsigbart at trenden vil bety endringer på hjelpemiddelområdet og pensjonsområdet, men kanskje mer usikkert hvordan aldringen blant annet vil påvirke etterspørselen etter andre velferdstjenester, behovet for arbeidskraft, helseutviklingen og prioritering i offentlige budsjetter. Fra et operativt perspektiv er det derfor vanskelig å forutsi når, hvordan og i hvilken grad aldringen vil påvirke Nav på kort og lang sikt.

12.4 Omverdensanalysen og Navs prioriteringer

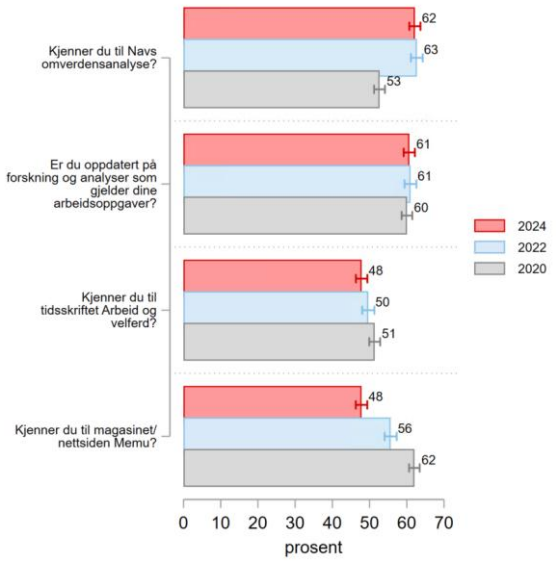
En av hensiktene med omverdensanalysen er at den skal inngå i Navs interne arbeids- og planleggingsprosesser. Her ser vi nærmere på ansattes kjennskap til omverdensanalysen, hvor nyttig den oppleves og om de mener den påvirker Navs prioriteringer.

Kjennskapen til Navs ulike analyser og informasjonskanaler har utviklet seg ulikt over tid. I 2024, som i 2022, er det 62 prosent av de ansatte som sier de har kjennskap til omverdensanalysen, en økning fra 53 prosent i 2020. Det er ansatte i Nav-fylkene (fylkesnivået) som har størst kjennskap til analysen (over 80 prosent). Dette er etterfulgt av ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Nav Kontroll og Nav-kontor, hvor det er mellom 60 og 80 prosent som kjenner til analysen.

Samlet sett viser resultatene at Navs omverdensanalyse og forskning/analyser som gjelder egne arbeidsoppgaver har en relativt høy og stabil kjennskap over tid. Derimot er det en nedgang i kjennskapen til tidsskriftet *Arbeid og velferd* og spesielt magasinet/nettsiden *Memu* (

Figur 12.7).

Figur 12.7. Prosentandel som har kjennskap til omverdensanalysen, andre analyser og informasjonskanaler. Med 95 prosent konfidensintervall

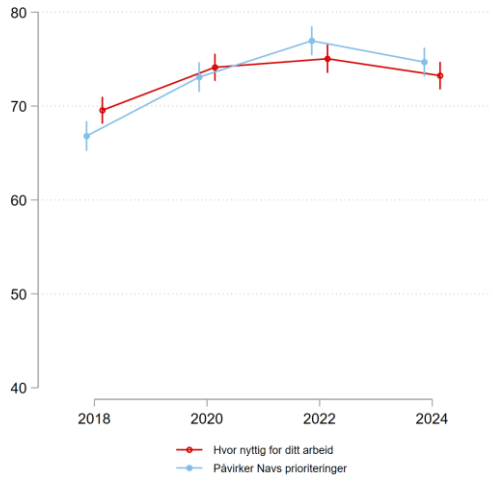


Kilde: Nav

Vi finner at omverdensanalysen blir oppfattet som nyttig for mange, både i det daglige arbeidet og for Navs overordnede prioriteringer (Figur 12.8). Andelen ansatte som oppfatter omverdensanalysen som nyttig har økt fra 2018 til 2022, men viser en tendens til nedgang i 2024. I 2018 lå vurderingen på rundt 70 prosent, steg til et høydepunkt i 2022 (75 prosent) og var i 2024 på 73 prosent. Det er ansatte i Nav Fylke, direktoratet og ved Nav-kontor som i størst grad vurderer analysen som nyttig i sitt arbeid.

Vurderingen av i hvilken grad omverdensanalysen påvirker Navs prioriteringer følger en lignende trend. Den økte jevnt fra 66 prosent i 2018 til 2022, med et toppunkt på nesten 78 prosent, før vi ser en tendens til nedgang i 2024. Her er det ansatte ved Nav Kontaktsenter, økonomitjeneste og Nav Fylke som i størst grad mener at omverdensanalysen har påvirkning på Navs prioriteringer.

Figur 12.8. Utvikling i opplevd nytte og påvirkning av Navs omverdensanalyse (prosentandelen enig, 2018–2024).



Kilde: Nav

Omverdensanalyser som verktøy for ansatte

Omverdensanalyser gir ansatte en bredere forståelse av trender og utfordringer som kan påvirke Navs arbeid. En positiv indikasjon fra spørreundersøkelsen er at rundt 62 prosent av de ansatte har kjennskap til analysen. De fleste har blitt kjent med analysen gjennom nyhetssaker på Navet/Nav.no, presentasjoner og rapportlesning. Samtidig kan det være utfordrende for ansatte å sette seg inn i omfattende analyser i en hektisk arbeidshverdag, noe som kan begrense i hvilken grad omverdensanalysen faktisk brukes som et strategisk verktøy i det daglige arbeidet.