

Anne Mette Ødegård, Bjorn Dapi,
Kristin Alsos, Jon Erik Dølvik, Tone
Fløtten, Hanne C. Kavli,
og Anna Hagen Tønder

Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035

Anne Mette Ødegård, Bjorn Dapi, Kristin Alsos, Jon Erik Dølvik,
Tone Fløtten, Hanne C. Kavli og Anna Hagen Tønder

Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035

Fafo-rapport 2020:32

Fafo-rapport 2020:32

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0581-7

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Politiske utviklingstrekk.....	10
1.2 Gangen i rapporten.....	11
2 Et velfungerende arbeidsmarked – for alle?	12
2.1 Oppgradering og lavere sysselsetting	12
2.2 En sammenpresset lønnsstruktur.....	12
2.3 Behov for vedvarende omstillinger og ny kompetanse.....	13
2.4 Utsatt ungdom	15
2.5 Lavere sysselsetting blant innvandrere.....	16
2.6 Arbeidslivets parter – styrke og legitimitet	18
3 Velferdsstatens bærekraft	20
3.1 Finansiering av velferdsstaten	20
4 Meningsdannelse og politiske konfliktlinjer	25
4.1 Fem holdningsdimensjoner som holder stand.....	25
4.2 En kombinasjon av økt deltakelse og effektivisering	26
4.3 Vil de eldre vinne valgene?.....	26
4.4 Konfliktlinjer i arbeidslivs- og velferdspolitikken.....	27
4.5 Universalisme vs. selektivisme.....	28
4.6 Offentlig vs. privat.....	30
4.7 Pisk vs. gulrot – hvor går arbeidslinjas grenser?	31
4.8 Vern vs. vekst.....	32
4.9 Integrasjon vs. utenforskap	33
4.10 Ønskede vs. uønskede konsekvenser av innvandring	35
4.11 Nasjonal vs. global.....	36
4.12 Tillit, populisme og polarisering	37
5 Forventninger og krav til NAV	40
5.1 Økt behov for samhandling	41
5.2 Omstilling og kompetanseutvikling i arbeidslivet	42
5.3 Digitalisering og personvern.....	43
5.4 Forenkling av regelverket	44
6 Sårbarhet, og potensielle trusler mot arbeidslivs- og velferdspolitikken	46
6.1 Koronakrisen – en skillevei?	47
6.2 Sjokkscenariet: Politiske virkninger av et kraftig oljeprisfall.....	48
Referanser	51

Forord

I forbindelse med sin omverdensanalyse for 2021 ønsket NAV bistand til en analyse av mulige politiske trender fram mot 2035, og konsekvenser av disse på NAVs områder. Fafos bidrag har tatt utgangspunkt i ekspertisen hos våre forskere på ulike fagområder, og så er temaene diskutert på faglige arbeidsverksteder. De enkelte forskerne har videre gitt skriftlige bidrag på «sine» felt. Disse er Kristin Alsos, Bjorn Dapi, Tone Fløtten, Hanne C. Kavli og Anna Hagen Tønder, i tillegg til undertegnede. Jon Erik Dølvik har vært kvalitetssikrer, men har også vært en viktig bidragsyter. Arbeidsverkstedene har delvis blitt gjennomført i samarbeid med NAV. I tillegg har vi gjennomgått relevant litteratur, offentlige utredninger, analyser og framskrivninger.

Vi vil takke for godt samarbeid, nyttige kommentarer og innspill fra prosjektgruppa i NAV. En spesiell takk til våre kontaktpersoner, Ole Christian Lien og Jørgen Holbæk-Hanssen.

Alle feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, desember 2020

Anne Mette Ødegård
Prosjektleder

Sammendrag

De overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken er «et omstillingsdyktig arbeidsliv med høy sysselsetting, økonomisk og sosial sikkerhet og et sikkert og seriøst arbeidsliv». I denne rapporten drøftes det hvordan forventede endringer i samfunnet kan få betydning for de arbeidslivs- og velferdspolitiske debattene fram mot 2035. Det er generelt utfordrende å si noe bestemt om en framtidig utvikling, og korona-epidemien gjør det ekstra vanskelig.

Sammen med mer langsiktige virkninger av koronaepidemien, vil arbeidslivs- og velferdspolitikken preges av klimautfordringer og det grønne skiftet, en aldrende befolkning, migrasjon og ny teknologi.

Høy sysselsetting, relativt lave lønnsforskjeller og stor evne til omstilling er tre kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet. Det skal lønne seg å arbeide, og flest mulig skal være i jobb lengst mulig. Politikken har lagt til rette for at vi har en befolkning med høyt utdanningsnivå, høy yrkesdeltakelse blant både kvinner og menn, og stor sosial mobilitet.

Utviklingen framover vil by på mange utfordringer. En aldrende befolkning tilsier at utgiftene blir større, samtidig som oljeøkonomien gradvis skal fases ut. Risikoen for utenforskap øker i takt med inntektsforskjellene og at det blir færre jobber for ungdom og innvandrere med kompetanse som er lite etterspurt i arbeidsmarkedet. Dette kan føre til hardere politiske dragkamper om hvilke grupper og formål som skal prioriteres.

Partene i arbeidslivet spiller en viktig rolle i arbeidslivs- og velferdspolitikken. Forutsetningen for den norske modellen, som inkluderer samarbeid mellom partene og myndighetene, er at organisasjonsgraden på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden holdes på et høyt nivå, og at tariffavtaledekningen ikke reduseres i vesentlig grad. I løpet av de siste tiårene har andelen organiserte arbeidstakere vist en fallende trend.

Arbeidslivs- og velferdspolitikken forutsetter at folk har tillit til politikere og myndigheter. Populisme, som i stor grad bygger på mistillit til «den korruperte eliten», har ikke blitt en vesentlig faktor i norsk sammenheng, selv om også vi er del av den internasjonale trenden. For eksempel har innvandringsdebatten og motsetningene mellom by og land delvis blitt kommunisert i mer populistisk form de siste årene. Stor grad av likhet, sterke fagorganisasjoner, velferdsordninger og flerpartisystem gjør Norge bedre rustet til å motstå sterkere innslag av populisme og polarisering.

Forventet stabilitet

Dersom vi ikke utsettes for uventede og dramatiske hendelser, er det rimelig å gå ut fra at den politiske striden de neste 15 årene neppe vil dreie seg om hvorvidt hovedtrekkene i den norske velferdsstaten skal bevares eller ikke. Den norske økonomien er solid, og det er tverrpolitisk enighet om de grunnleggende trekkene på dette politikkområdet. Debatten vil mest sannsynlig dreie seg om hvilke *virkemidler* som er mest hensiktsmessige for å nå målene, om *prioriteringer* mellom ulike grupper og formål, og om *tilpasning av utgifter og inntekter* for å sikre velferdsstatens langsiktige bærekraft.

Selv om det er – og sannsynligvis blir – økt fragmentering i velgeropplutningen om politiske partier, vil ulike regjeringsalternativer baseres på blokker (regjeringskonstellasjoner), med nøytralisering av ytterpunktene.

Den norske befolkningen har et høyt velstandsnivå og vil ha ønske om å opprettholde en god levestandard i årene som kommer. En av de store politiske utfordringene er derfor å sikre velferdsstatens bærekraft. Dette kan gjøres ved å redusere ytelser og utgifter, øke skatteinntektene, få flere i arbeid og effektivisere offentlig sektor. På alle disse områdene vil det være uenighet om retning og styrke i de politiske veivalgene

Innstramminger i velferdsordninger

For å spare penger, diskuteres det med jevne mellomrom om det er ordninger som skal avgrenses til de som trenger det mest. Eksempler er barnetrygd og kontantstøtte. I tillegg, om de som har råd til det skal betale høyere egenandeler. Et annet sentralt område er om alle typer tjenester, for eksempel innenfor helse og utdanning, skal tilbys over alt i landet. Framskritt i medisinsk behandling kombinert med en aldrende befolkning kan dessuten gi en nærmest uendelig etterspørsel etter helsetjenester, og tvinge fram vanskelige prioriteringer.

I løpet av de siste årene har det blitt stilt strengere krav om gjenytelser for offentlige stønader, som for eksempel aktivitetsplikt for sosialstønad. Alt tyder på at kravene om gjenytelser fortsatt vil bli gjenstand for politisk debatt. Det samme gjelder eksempelvis spørsmål om full lønn under sykdom og vilkår for å få innvilget uføretrygd.

Eventuelle innstramminger må balanseres mot innbyggernes forventninger. Dersom gapet mellom forventninger og tilbud blir for stort, kan man risikere at oppslutningen om og legitimiteten til velferdsstaten synker. Det samme kan skje dersom innbyggerne får en opplevelse av at velferdsstaten «sløser med penger», eller at private løsninger framstår som bedre tilbud.

Offentlig eller privat?

En sentral konfliktlinje i norsk politikk er forholdet mellom offentlige og private løsninger. Motsetningene vil trolig forsterkes i årene som kommer, med bakgrunn i større behov for helse- og omsorgstjenester, strammere økonomiske rammer og hensynet til større valgfrihet for brukerne. Samtidig er det en økende skepsis til konkurranseutsetting, både i befolkningen og blant kommunepolitikerne. Holdningene til at private, kommersielle eller ideelle aktører skal utføre offentlige oppgaver, varierer dessuten etter typen tjenester. Motsetningene følger den tradisjonelle høyre-venstre-aksen i politikken, og motstanden mot konkurranseutsetting er mest synlig innenfor helse og omsorg.

Strid om skatt

Skatte- og avgiftspolitikken er et område hvor de politiske skillelinjene er markante, og her vil en få ulike prioriteringer alt etter politisk flertall. Skattegrunnlaget og innretningen omfatter nivået, forholdet mellom person- og bedriftsbeskatning, formue- og eiendomsskatt og indirekte skattlegging i form av avgifter (for eksempel på forurensning). Høyresiden i norsk politikk og NHO går inn for skattelette, ikke minst for at norske bedrifter skal være konkurransedyktige i et internasjonalt marked, og for at flere skal bli motivert til å jobbe.

Velgernes villighet til å akseptere høyere skattetrykk vil avhenge av ulike faktorer. Ifølge befolkningsundersøkelsen Norsk Monitor, har skatteviljen i befolkningen vært økende siden årtusenskiftet. Hvis kvaliteten på de offentlige tjenestene oppfattes som dårlige, at velferdsordningene misbrukes eller går til andre enn de som har behov, vil det imidlertid kunne svekke skatteviljen.

Vanskelige omstillinger og behov for kompetanseutvikling

Så å si alle vil oppleve at arbeidsoppgaver og jobbinnhold endrer seg. Ny teknologi og grønt skifte vil være to viktige drivere for omstilling og kompetanseutvikling i arbeidsmarkedet i årene framover. Slike omstillinger behøver ikke bety at flere mister jobben. Men, det er ikke gitt at de samme personene får fortsette fra begynnelse til slutt i omstillingene. Både for eldre arbeidstakere og arbeidstakere med lav formell kompetanse kan omstillingene bli vanskeligere og risikoen for utstøting høyere.

Tempo i omstillingene, virkemidler som brukes for å oppnå et grønt skifte og ansvarsfordeling mellom næringsliv og myndigheter, blir viktig. Dersom arbeidstakerne opplever at omstillingene går for raskt, vil det øke konfliktnivået i samfunnet og uroen på arbeidsplassene.

Det er videre et problem at mange unge slutter underveis i videregående opplæring eller gjennomfører opplæringen uten å ha oppnådd yrkes- eller studiekompetanse. Innvandrere er sterkt overrepresentert i gruppen uten grunnskole- eller videregående opplæring, og har også lavere sysselsetting enn den nasjonale befolkningen. I tillegg er innvandrere overrepresentert i de minst regulerte delene av arbeidslivet. Utenforskap og svak kompetanse kan derfor bli gjensidig forsterkende. Den norske modellens kombinasjon av høye kompetansekrav og relativt sjenerøse sosiale ytelser, kan både gjøre det vanskeligere å få innpass i arbeidslivet og redusere de økonomiske insentivene for å søke lønnet arbeid.

Den politiske diskusjonen på dette området vil være knyttet til finansiering og tilrettelegging av tiltak for å stimulere og lette omstillingsarbeidet. Her vil partene i arbeidslivet spille en sentral rolle i utforming og gjennomføring, i samarbeid med NAV og/eller private aktører.

Pisk eller gulrot?

En av de viktigste utfordringene i arbeids- og velferdspolitikken er å balansere ønsket om høy sysselsetting med raushet i trygdesystemet. Det er uenighet om hvor streng man skal være overfor de som står utenfor arbeidslivet. Videre er det bekymring for om inkluderings tiltak kan svekke eksisterende lønns- og arbeidsvilkår, for eksempel om man må kombinere arbeid og offentlig stønad. I mange europeiske land er det et økende problem med arbeidende fattige (working poor) som kombinerer lavlønnsarbeid i tjenestesektoren og ulike målrettede offentlige stønader. Det kan også medføre at stønadsnivåene presses nedover og bidrar til å redusere levekårene for mottakere som er helt avhengige av offentlige ytelser. Jo mer balansen mellom de som arbeider og de som mottar ytelser forrykkes, jo heftigere kan vi forvente at diskusjonen blir, supplert med spørsmål om hvem som er «verdige trengende». Resultatet kan bli en aksept av at større grupper enn i dag ikke har mulighet til å komme i jobb.

Krav og forventninger til NAV

Det er grunn til å forvente politisk press på effektivisering av driften i NAV. Å ha en stor offentlig sektor som leverer velferdstjenester og andre kollektive goder, har vært

et politisk valg i Norge. Samtidig har et voksende statlig byråkrati i en årrekke vært gjenstand for politisk debatt.

Mange av NAVs ansatte opplever i dag å stå overfor en nærmest umulig oppgave når de skal realisere arbeidslinjepolitikkenes målsettinger. Det er også en økende forventning om at offentlige etater skal samarbeide for å lykkes bedre med inkludering. Det er ikke utenkelig å se for seg en situasjon hvor reduserte bevilgninger til NAV kombineres med politiske krav om mer «skreddersøm» for å yte treffsikker hjelp til utsatte grupper. Økt digitalisering vil trolig kreve at regelverket og kommunikasjonen med bruker må forenkles. Automatisering kan frigjøre ressurser til andre oppgaver, men det kan samtidig medføre økt kontrollbehov.

Større innslag av behovsprøving og skjønnsutøvelse i velferdsstatens førstelinjetjeneste kan dessuten skape større debatt om ordningenes berettigelse og kvalitet, samt om hvordan NAV utfører sitt mandat.

1 Innledning

De overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken slik de er fastsatt i Prop.1 S (2019–2020), er «et omstillingsdyktig arbeidsliv med høy sysselsetting, økonomisk og sosial sikkerhet og et sikkert og seriøst arbeidsliv». Det heter videre at økonomisk og sosial sikkerhet gjennom gode velferds- og inntektssikringsordninger er viktig både for den enkelte og for arbeidslivets omstillingsevne. I denne rapporten drøfter vi hvordan forventede endringer i samfunnet kan få betydning for de arbeidslivs- og velferdspolitiske debattene fram mot 2035.

Høy sysselsetting, relativt lave lønnsforskjeller og stor evne til omstilling er tre kjennetegn ved det norske arbeidsmarkedet. Det skal lønne seg å arbeide, og flest mulig skal være i jobb lengst mulig. Den såkalte arbeidslinja er definert som at den enkelte i størst mulig grad skal kunne forsørge seg selv og bidra til verdiskapingen i samfunnet (St.meld. nr. 35 (1994-95)).

Det er generelt utfordrende å si noe bestemt om en framtidig utvikling, og koronaepidemien gjør det ekstra utfordrende. Koronapandemien og påfølgende tiltak har store konsekvenser for økonomi og sysselsetting. Ikke siden 1931 har det vært et større årlig fall i brutto nasjonalprodukt (BNP) enn hva det ligger an til for 2020 (Norge mot 2025 2020). Det er uklart hvor lenge Norge vil slite med høyere arbeidsledighet enn normalt, og hvilke konsekvenser pandemien får for arbeidsmarkedet, så vel som for velferdsstaten.

Koronaepidemien danner et bakteppe for flere av temaene som drøftes i rapporten, men vi tar utgangspunkt i fire overordnede samfunnstrender som er forventet å påvirke arbeidsmarkedet fram mot 2035: klima, globalisering, demografiske endringer (herunder migrasjon) og teknologisk endring (ILO 2017). Disse trendene har betydning for Norges evne til å nå hovedmålene for arbeidslivs- og velferdspolitikken. Klimautfordringene, den digitale teknologiske utviklingen og globaliseringen er velkjente grenseløse drivkrefter for endring, både nasjonalt og internasjonalt. Migrasjon, urbanisering og en aldrende befolkning er i tillegg eksempler på felles utfordringer for landene i Europa, og vil kreve politiske svar også i Norge.

Følgende spørsmål bli belyst i denne rapporten:

- Hva kan forventes av politiske utviklingstrekk med konsekvenser for arbeids- og velferdsområdet mot 2035?
- Hva vil disse utviklingstrekke kunne medføre av politiske stridsspørsmål på områder som er viktige for NAV?
- Hvilke krav kan NAV forvente som følge av (nye) politiske utviklingstrekk på arbeids- og velferdsområdet?

1.1 Politiske utviklingstrekk

Norge har i etterkrigstiden vært kjennetegnet av en sterk, aktiv stat med både vilje og evne til å drive en økonomisk politikk rettet mot full sysselsetting og sosial utjevning. Det har blitt lagt vekt på å utvikle universelle velferdsordninger som har sikret befolkningen gratis adgang til utdanning, gratis eller rimelige helsetjenester og en relativt sjenerøs inntektssikring for de som ikke kan forsørge seg selv gjennom å delta i arbeidslivet. Videre har det blitt lagt aktivt til rette for kvinners deltakelse i lønnet arbeid, gjennom omfattende investeringer i familiepolitiske ordninger. I sum har denne politikken gitt en befolkning med høyt utdanningsnivå, høy yrkesdeltakelse blant både kvinner og menn, og stor sosial mobilitet.

Politiske trender formes av samfunnsendringer som påvirker folks holdninger, verdier, stemmegivning og politisk aktivitet. Styrkeforholdet mellom politiske partier, oppslutning om organisasjonene i arbeidslivet og påvirkning fra frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet for øvrig, bidrar til å utforme den praktiske politikken. Beslutninger tas også på bakgrunn av strukturelle problemer som identifiseres og løftes. Utfallet av politiske saker påvirkes dessuten av innspill og press fra aksjonister og lobbyister. Graden av tillit og motsetninger (polarisering) i befolkningen vil dessuten ha betydning for evnen til å komme fram til kompromisser i politisk vanskelige saker.

Gamle konfliktlinjer i befolkningen, som by versus land og arbeid versus kapital, er vokst ut av sosiokulturelle og økonomiske interesser, og er fortsatt viktige. Disse suppleres av nye konfliktlinjer, eksempelvis synet på innvandring, som skaper en større uforutsigbarhet i velgernes atferd. I tillegg preges norsk politikk av *kryssende* konfliktlinjer, som eksempelvis vekst versus vern, og synet på internasjonalisering. Noen partier og velgergrupper kan være nær hverandre langs én konfliktlinje, mens stå langt fra hverandre langs andre.

Forholdet mellom de politiske blokkene i Norge har vært ganske stabilt, men samtidig er det store bevegelser når det gjelder oppslutning om enkeltpartier. Evnen til å bygge koalisjoner har dermed fått større betydning for maktforholdene (Dølvik et al. 2014).

Det er bred politisk enighet om målene for arbeids- og velferdspolitikken. Samtidig vil framtidige utfordringer sette politiske aktører på vanskelige prøver. En aldrende befolkning tilsier at utgiftspresset på velferdsstaten vil øke. Lavere sysselsetting, blant annet som følge av færre i arbeidsdyktig alder og mindre inntekter fra olje- og gasssektoren, fører til lavere økonomisk vekst. Teknologiske endringer og grønt skifte vil føre til omstillinger i arbeidslivet, noe som vil øke behovet for omskolering og en risiko for utstøting fra arbeidslivet for de som ikke klarer å omstille seg. Risikoen for utenforskap forsterkes ved at det er blitt færre jobber for ungdom med lav kompetanse, samtidig som konkurransen om disse jobbene er hardere (SSB 2018). Innvandring krever integreringstiltak, hvor også kompetanseutvikling står sentralt.

Likevel, dersom vi ikke utsettes for uventede og dramatiske hendelser, er det rimelig å gå ut fra at den politiske striden de neste 15 årene neppe vil dreie seg om hvorvidt hovedtrekkene i den norske velferdsstaten skal bevares eller ikke. Den politiske debatten vil mest sannsynlig dreie seg om hvilke *virkemidler* som er mest hensiktsmessige for å nå målene, om *prioriteringer* mellom ulike grupper og formål, og om *tilpasning av utgifter og inntekter* for å sikre velferdsstatens langsiktige bærekraft.

Mer dyptgående og hardere politiske skillelinjer *kan* derimot oppstå dersom norsk økonomi blir utsatt for sjokk, som for eksempel et dramatisk fall i oljeprisen eller et krakk i aksje- og eiendomsmarkedet. Teoretisk sett kan vi også tenke oss at andre former for kriser kan treffe norsk økonomi, som økt konfliktnivå i verden, som i ytterste konsekvens kan føre til krig, raskt eskalerende miljøkatastrofer eller nye runder

med pandemier. I slike situasjoner vil politikerne bli tvunget til å ta mer drastiske politiske grep for å sikre velferdsstatens bærekraft. En slik tankeøvelse utgjør ikke en stor del av denne rapporten, men mulige konsekvenser av økonomiske sjokk diskuteres helt avslutningsvis.

Politiske prioriteringer vil få konsekvenser for virkemiddelapparatet, og dermed for NAVs virksomhet. Viktige spørsmål er derfor hva slags ansvar NAV blir pålagt av politikerne, og hvordan institusjonen blir rustet for å løse framtidige oppgaver. Mange av NAVs ansatte opplever i dag å stå overfor en nærmest umulig oppgave når de skal realisere arbeidslinjepolitikkenes målsetting. Det er også en økende forventning om at offentlige etater skal samarbeide for å lykkes bedre med inkludering.

1.2 Gangen i rapporten

De to følgende kapitlene, som handler om henholdsvis utfordringer i arbeidsmarkedet og velferdsstatens bærekraft, danner grunnlaget for en nærmere diskusjon om politiske utviklingstrekk og forventede politiske stridsspørsmål i kapittel 4. I kapittel 5 ser vi nærmere på hva utviklingstrekk og politiske prioriteringer vil ha å si for krav til og utfordringer for NAV. Avslutningsvis, i kapittel 6, vil mulige konsekvenser av uventede økonomiske hendelser bli diskutert. Dette omfatter både ettervirkninger av koronaepidemien og et alternativt sjokkscenario hvor norsk økonomi utsettes for et kraftig oljeprisfall.

2 Et velfungerende arbeidsmarked – for alle?

Norge er et lite land, med høy gjennomsnittslønn og forholdsvis små lønnsforskjeller. Dette stiller store krav til produktivitet og kompetanse i arbeidslivet. Samtidig byr staten på nødvendige sikkerhetsnett, for eksempel ved sykdom og arbeidsledighet. Den nordiske modellen ses derfor på som et samspill mellom arbeidsmarked, kapitalmarked og velferdsstat (Barth et al. 2014). Både samfunnsutviklingen og politiske prioriteringer vil påvirke evnen til å allokere arbeidskraft, kapital og velferdsgoder på en effektiv måte.

Den komprimerte lønnsfordelingen gir arbeidsgiverne sterke insentiver til å investere i kompetanse for alle ansatte, også de med lavest kompetanse. Et høyt kompetansenivå i arbeidslivet bidrar til å opprettholde høy produktivitet, et høyt lønnsnivå, konkurransevne og en omfattende velferdsstat. Utdanning og kompetanse er derfor sentrale elementer i den norske arbeidslivsmodellen (Berg, Bjørnstad & Mark 2016).

2.1 Oppgradering og lavere sysselsetting

To parallelle utviklingstrekk har preget det norske arbeidsmarkedet de siste årene. For det første finner Berglund et al. (2020) empirisk støtte for det som kan kalles jobboppgradering i Norge i perioden 2000–2015. Det vil si at andelen høylønte jobber i arbeidsmarkedet øker, og dette støtter hypotesen om at omstillingen i arbeidsmarkedet favoriserer mer produktive jobber. For det andre har sysselsettingsutviklingen i Norge vært relativt svak siden årtusenskiftet. Barth (2019)¹ viser at dette må ses i lys av oljeprisnedgangen i 2014–2015. At andelen høylønte jobber har økt i denne perioden, til tross for at konjunktorene primært har rammet den høylønte sektoren knyttet til oljevirkosomheten, gir også støtte til hypotesen om at omstilling i retning av høylønte jobber er en nokså robust drivkraft i norsk økonomi.

Som regel er det lite hensiktsmessig å se på konjunkturrelle variasjoner i en analyse av langsiktige trender. Konjunktorene i Norge har imidlertid vært preget av fall i petroleumsvirkosomheten. Dette forventes å bli en vedvarende utvikling framover, og som i hovedsak vil fortsette å dempe den økonomiske veksten i fastlands-Norge. Også kortsiktige økonomiske svingninger kan ha uheldige konsekvenser på lang sikt, ettersom det kan forbli vanskelig for noen grupper å komme i arbeid etter en nedgangs-konjunktur. Lavlønte arbeidstakere er overrepresentert i denne gruppen.

2.2 En sammenpresset lønnsstruktur

At arbeidstakere flyttes til mer produktive arbeidsplasser er avgjørende for å opprettholde Norges konkurransevne. Barth et al. (2014) forklarer den nordiske modellen

¹ [https://www.regjeringen.no/content-assets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/3_barth_sysselsettingsutviklingen.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/3_barth_sysselsettingsutviklingen.pdf)

som et resultat av samspillet mellom velferdsstaten, lønnsdannelsen og kapitalinvesteringene. Dette samspillet understøtter bevegelsen mot mer produktive arbeidsplasser, og da spiller lønnsdannelse og kapitalbevegelser en viktig rolle. Bidraget fra partene i arbeidslivet er koordinerte lønnsforhandlinger, både på lokalt og sentralt nivå, noe som medfører en sammenpresset lønnsstruktur og lønnsmoderasjon. Barth et al. (2014) viser hvordan lønnsmoderasjon kan bidra til høyere avkastning på investeringer, noe som fører til høyere investeringer og dermed økt tilbøyelighet til å ta i bruk nye, mer produktive teknologiske løsninger. Samspillet mellom lønnsmoderasjon i arbeidsmarkedet og investeringer i kapitalmarkedet forsterker prosessen av det som omtales som kreativ destruksjon, hvor eldre teknologi erstattes av nyere teknologi, og arbeidskraft flyttes fra mindre produktive til mer produktive arbeidsplasser i et raskere tempo enn hva man ser i økonomier med mer ulikhet i lønn. Dette bidrar til høyere gjennomsnittslønn, til tross for at utgangspunktet var lønnsmoderasjon.

Denne prosessen, hvor mindre produktive jobber erstattes med relativt sett mer produktive jobber, foregår i hele lønnsfordelingen. Krav om ny kompetanse er dermed «blind» for arbeidstakernes plassering på lønnsstigen. Imidlertid er det særlig de i den laveste delen av lønnsfordelingen som er sårbare, som opplever at jobben forsvinner, og som vil ha behov for drahjelp fra NAV.

2.3 Behov for vedvarende omstillinger og ny kompetanse

I den siste perspektivmeldingen (Meld. St. 29 (2016–2017)) heter det at for å imøtekomme framtidige utfordringer, kan omstillinger for å øke verdiskapingen ikke vente. Det advares mot beslutningsvegring, som kan vise seg å bli en særlig utfordring i en økonomi hvor mye lenge har gått godt. De fleste ungdommer som i dag avslutter sin utdanning, er forberedt på at de trenger kompetanseheving flere ganger i løpet av sin yrkeskarriere (Andresen et al. 2017). Omstillingen og kompetansehevingen må tilpasses oppgavene som skal utføres i takt med endrede omgivelser og krav, hvor også behovet for yrkesmessig og geografisk mobilitet ventes å øke.

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

At arbeidskraften flyttes og i noen tilfeller faller ut av arbeidsmarkedet, skaper behov for vedvarende omstilling og mobilitet. For å lykkes med omstilling, må kompetansepolitikken bidra til at tilbudet av arbeidskraft tilpasses etterspørselen i arbeidsmarkedet. Mangel på kompetent arbeidskraft fører til at bedrifter taper kunder eller markedsandeler, og det kan forhindre eller forsinke utvidelser av virksomheten (Rørstad et al. 2019). Utviklingen i retning av lavere sysselsettingsgrad, særlig blant menn, er en indikasjon på at omstilling er krevende.

De siste årene har kompetansepolitikken stått høyt på den politiske agendaen. Trepartssamarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet spiller en sentral rolle i utviklingen av kompetansepolitikken. Det er vedtatt en nasjonal kompetansepolitisk strategi som er et konkret resultat av trepartssamarbeidet. Strategien har som mål å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som sikrer Norge et

konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og at færrest mulig står utenfor arbeidslivet.²

Kompetansepolitisk råd ble nedsatt i 2017 for å følge opp strategien og videreføre trepartssamarbeidet om kompetansepolitikken. Kompetansebehovsutvalget (KBU) ble etablert for å utvikle og systematisere kunnskap om Norges kompetansebehov på nasjonalt og regionalt nivå.

Aldring, teknologi og klima

Våren 2020 la Regjeringen fram en stortingsmelding om kompetansereformen, «Lære hele livet». Målet med reformen er at ingen skal «gå ut på dato» som følge av manglende kompetanse, og at arbeidslivet skal få tilgang til den kompetansen det er behov for (Kunnskapsdepartementet 2020). Kompetansereformen bygger blant annet på Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021. Ett av tiltakene i reformen er treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, der staten bidrar med finansiering av kompetanseutvikling for arbeidstakere i utvalgte bransjer. Tiltakene er særlig rettet mot bransjer med en stor andel fagarbeidere og ufaglærte.

Bransjeprogrammene er organisert som spleiselag, der staten bidrar med utvikling og drift av offentlige utdanningstilbud med relevans for den enkelte bransje. Arbeidsgivere bidrar med å gi de ansatte mulighet til å ta deler av opplæringen i arbeidstiden, mens arbeidstakere bidrar med å bruke noe av fritiden til opplæring. De første bransjeprogrammene ble etablert i 2019, rettet mot industri- og byggenæringen og den kommunale helse- og omsorgssektoren.

Digitalisering og ny teknologi, klimakrisen og det grønne skiftet forsterker kravene til ny og oppdatert kompetanse hos arbeidstakerne. Så å si alle vil oppleve at arbeidsoppgaver og jobbinnhold endrer seg, selv om konsekvensene av de teknologiske endringene vil være forskjellige i ulike deler av arbeidslivet. 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 et al. 2017). Hvordan utfordringene takles og behovene artikuleres i det offentlige rom, vil variere mellom yrker og bransjer etter arbeidstakernes kompetanse og om man har en sterk fagorganisasjon i ryggen.

Samtidig vil innføring av ny teknologi gjøre konkurransen om arbeidstakere med høy kompetanse hardere, både nasjonalt og internasjonalt. I motsetning til konkurranse om lavlønte, hvor norske arbeidsgivere kan tilby konkurransedyktig lønn, er det vanskeligere å tiltrekke og beholde arbeidskraft med spisskompetanse fra utlandet. Et strammere arbeidsmarked i hele EØS-området framover vil forsterke dette bildet.

Også automatisering av arbeidsoppgaver øker omstillingspresset for store deler av arbeidsstokken. På lang sikt er det grunn til å tro at nye jobber vil erstatte de som blir borte, men på kort sikt vil en del av de som mister jobben ha en kompetanse som ikke er så lett å få brukt i arbeidsmarkedet. Dersom automatiseringsprosessene skjer raskt, kan det bli ytterligere vanskelig å omstille seg og eventuelt tilegne seg den kompetansen som etterspørres (NOU 2016: 3).

Ettersom lavlønns- og lavkompetanseryrker vil være mest utsatt når «mekaniske» arbeidsoppgaver automatiseres, vil omstillingspresset også være størst for disse gruppene. Å hindre omstillinger vil ikke være ønskelig, blant annet fordi det vil bidra

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/3c84148f2f394539a3eefdfa27f7524d/nasjonal-strategi-kompetanse-nett.pdf>

til redusert produktivitet. For de med kompetanse i mellomsjiktet, hvor jobbene blir automatisert, vil alternativet til å øke kompetansen være å søke etter jobber der kvalifikasjonskravene er lavere (ibid.).

Krav om samhandling og koordinering

Flere framskrivninger peker på at kompetansegapet trolig vil øke i årene framover. Den reelle utviklingen avhenger imidlertid av hvordan udekkede kompetansebehov blir møtt med politiske tiltak og virkemidler. NHO peker på at det å sikre at næringslivet har den kompetansen som kreves, er en kompleks utfordring, som påvirkes av samspillet mellom utdanningsinstitusjonenes tilbud, unges utdannings- og karrierevalg, voksnes mulighet til å kombinere arbeid og kompetanseheving, og arbeidslivets behov for oppdatert kompetanse. NHO går blant annet inn for at livslang læring må bli en del av grunnoppgdraget til utdanningsinstitusjonene, og at etter- og videreutdanningstilbudet bør være digitalt og modulbasert på alle nivåer (NHO 2020).

Kompetansebehovsutvalget peker på at hele 20 prosent av befolkningen mellom 25 og 64 år har lav kompetanse, målt ved at de ikke har fullført videregående opplæring og/eller ved at de skårer lavt på målinger av grunnleggende ferdigheter. Å legge til rette for at flere voksne kan fullføre videregående opplæring, vil være et viktig tiltak for å øke omstillingsevnen og motvirke utenforskap. For voksne som har fullført videregående opplæring, kan det være behov for å ta et nytt fagbrev eller en annen utdanning på videregående nivå.

Flere rapporter og utredninger har pekt på manglende koordinering av kunnskap og ressurser, mange aktører og et lite samordnet regelverk som en utfordring når det gjelder voksnes muligheter til å ta opplæring på videregående nivå. Ett eksempel er Liedutvalget (NOU 2019: 25), som anbefaler en større grad av samordning på feltet. Utvalget foreslår blant annet et tettere samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene for å kunne tilby et opplæringstilbud på videregående nivå som er bedre tilpasset voksnes behov.

2.4 Utsatt ungdom

Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) peker på viktigheten av at flere unge fullfører videregående skole. Det er en vedvarende utfordring at mange unge slutter underveis i videregående opplæring eller gjennomfører opplæringen uten å ha oppnådd yrkes- eller studiekompetanse (Barth 2019). Arbeidsmarkedets etterspørsel etter denne gruppen blir mindre i årene framover, og det blir trolig også lavere etterspørsel etter de som har fullført studieforbereidende/allmennfaglig videregående, men som ikke går videre til høyere utdanning.

Noen av jobbene som tidligere har vært tilgjengelige, er rutinepregede jobber som er særlig utsatt for automatisering. Andre jobber blir overtatt av personer med høyere utdanning, blant annet som en konsekvens av at det generelle utdanningsnivået i befolkningen er blitt høyere (Samfunnsøkonomisk analyse 2019).

Det er et sterkt politisk press på at flere unge må fullføre videregående opplæring. Samtidig er det et mål at utdanningen skal gi den enkelte en sluttkompetanse som blir verdsatt i arbeidslivet eller gir adgang til høyere utdanning. Et sentralt spørsmål er hvordan det er mulig å oppnå målet om at flere skal fullføre utdanningen uten å senke kravene til kompetanse (NOU 2019: 25).

2.5 Lavere sysselsetting blant innvandrere

Samlet sett har innvandrere 11 prosentpoeng lavere yrkesdeltakelse enn den nasjonale befolkningen (Olsen 2020). Det er imidlertid store forskjeller innad i den innvandrede befolkningen. Noen har høy utdanning, andre er analfabeter. Noen er ved god helse, andre har store helseutfordringer fysisk og/eller psykisk. Noen kommer til Norge alene, andre har hele familien med. Og noen kommer som arbeidsinnvandrere, mens andre søker beskyttelse, er på flukt eller skal gjenforenes med familien. Dette skaper store variasjoner i hvordan ulike innvandrergupper tilpasser seg norsk arbeidsliv.

Arbeidsmarkedsstatistikken viser at innvandrere fra afrikanske og asiatiske land gjennomgående har høyere registrert ledighet og lavere sysselsettingsrater enn innvandrere fra andre regioner. Denne gruppen er primært tidligere flyktninger og familiegjennforente med flyktninger. Innvandrere fra regioner som i hovedsak sender arbeidsinnvandrere, har høyere sysselsettingsrater. Samtidig skjuler dette hovedbildet mange variasjoner, spesielt i populasjonen av tidligere flyktninger og familiegjennforente.

Sysselsettingen blant innvandrere som kommer til Norge for å søke beskyttelse, er gjerne lav de første årene etter ankomst, men øker over tid. Dette fordi flere lærer norsk, deltar i kvalifisering og gradvis etablerer et nettverk i arbeids- og samfunnsliv. Når det produseres statistikk over sysselsettingsnivåer for landgrupper som har et jevnt tilsig av nye innvandrere, mister vi kunnskap om den utviklingen som finner sted.

Samtidig viser forskningen at lang botid med omfattende deltakelse i arbeidslivet også kan ha en annen side. Analyser av sysselsettingsutvikling og bruk av trygdeytelser for innvandrergupper fra lavinntektsland viser fallende sysselsettingsrater og økende mottak av uføretrygd og attførings- og rehabiliteringspenger etter om lag 10–15 år i landet. Dette mønsteret ser ut til å være lite påvirket av tidspunktet for ankomst til Norge. Det er dermed grunn til å tro at de fallende sysselsettingsratene handler om noe mer, og noe annet, enn konjunkturer i arbeidsmarkedet (se f.eks. Bratsberg, Røed & Raaum 2011). Her rettes søkelyset ofte mot insentiveffektene i de norske trygdeytelsene – er det for lite å tjene på å stå i jobb i de dårligst lønte delene av arbeidslivet, sammenliknet med det man kan få fra det offentlige? Eller dreier det seg snarere om at arbeidsbetingelsene i deler av norsk arbeidsliv gjør det vanskelig å bli værende i jobb over lengre tid?

Botid i Norge har også en siste, selvsagt dimensjon: innvandrernes barn lykkes i langt større grad innenfor både utdanning og arbeidsliv enn foreldrene sine. Are Skeie Hermansen (2017) har beskrevet denne situasjonen som et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks. Den egalitært orienterte velferdsstaten med gratis utdanning og grunnleggende inntektssikring, bidrar utvilsomt til å fremme sosial mobilitet blant innvandrernes barn. Samtidig kan nettopp de universelle og relativt sjenerøse velferdsstatlige rettighetene bidra til å heve terskelen for foreldregenerasjonens integrering i arbeidslivet.

Innvandrere er sterkt overrepresentert i gruppen uten grunnskole- eller videregående opplæring. Mer enn hver fjerde voksne innvandrere har ikke fullført grunnskole- eller videregående opplæring. I gruppen av voksne som mangler grunnskoleutdanning, er det nesten bare innvandrere, og gruppen uten gjennomført grunnskole er i vekst. Grunnskoleopplæring for voksne ble gitt til over 9800 personer i skoleåret 2017–2018. Antallet har mer enn doblet seg siden skoleåret 2008–2009. Økningen forklares av at det har blitt langt flere minoritetsspråklige deltakere. Andelen minoritetsspråklige var om lag tre av fire i skoleåret 2017–2018 (NOU 2018: 13).

Arbeidsinnvandrere har naturlig nok et vesentlig høyere sysselsettingsnivå enn flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. I fjerde kvartal 2019 var sysselsettingsandelen blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa på 74,9 prosent.³ Denne gruppen har også en annen rettighetssituasjon knyttet til de ulike velferdsstatlige ytelsene enn flyktninger og deres familier. Prinsippet om *likebehandling* er sentralt i EØS-avtalen. Det innebærer at personer fra alle EØS-land skal behandles likt, og ha samme rettigheter og plikter fra første dag de lovlig oppholder seg i et annet EØS-land. I praksis vil det for eksempel si at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa ikke har rett til gratis språkopplæring, hjelp til å skaffe bolig mv.

Innvandrere generelt (Heath & Cheung 2007; Kalleberg 2011; Standing 2011), og innvandrede kvinner spesielt (Rubin et al. 2008), er overrepresentert i de minst regulerte delene av arbeidslivet. Velferdsstatens og arbeidslivets institusjoner treffer dermed ulike grupper på ulike måter. Den norske modellens kombinasjon av høye kompetansekrav og relativt sjenerøse sosiale ytelser, kan både gjøre det vanskeligere å få innpass i arbeidslivet og redusere de økonomiske insentivene for å søke lønnet arbeid for innvandrere med lav utdanning (Brochmann & Grødem 2017).

Marginalskatten på lave inntekter kan bli særlig høy i Norge siden en rekke sosiale kontantoverføringer utformes på bakgrunn av familiestørrelse, mens lønnsinntekt ikke påvirkes av hvor mange barn man har. Dette treffer særlig innvandrede familier fra landgrupper der fertiliteten er høy, som Somalia, Pakistan og Irak. Evnen og viljen til å stå i lønnet arbeid over tid kan også påvirkes av hva slags jobb man har, og med hvilke arbeidsbetingelser.

Fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser vet vi at innvandrere – inkludert arbeidsinnvandrerne – er mer enn majoritetsbefolkningen utsatt for belastninger og ulykker på arbeidsplassen, har mindre kontroll over eget arbeid, sjeldnere opplever at de får utnytte sine ferdigheter og sin kunnskap i jobben, og oftere – og over lengre tid – har jobber de formelt er overkvalifisert for. Innvandrere er også oftere midlertidig ansatt, jobber oftere ufrivillig deltid (Vrålstad & Wiggen 2017) og har større risiko for å miste jobben i økonomiske nedgangstider (Bratsberg, Raaum, & Røed 2018).

Ulike politiske løsninger har vært fremmet for å dempe den utfordringen lav(ere) sysselsetting blant flyktninger og innvandrere representerer for den norske velferds- og arbeidslivsmodellens økonomiske bærekraft og dens legitimitet i befolkningen. Kompetansebehovsutvalget peker på at mangel på formell kompetanse er en av hovedårsakene til lav sysselsetting, spesielt blant flyktninger. Samtidig vet vi at utdanning som er tatt i utlandet ofte gir lavere uttelling i det norske arbeidsmarkedet enn utdanning fra Norge (NOU 2017: 2). At humankapital kan være vanskelig å ta med seg på tvers av landegrensler, er godt dokumentert også i andre land (Friedberg 2000; Hardoy & Schøne 2014; Kalleberg 2011; Kavli & Nielsen 2019).

Flere undersøkelser og evalueringer har vist at dagens virkemidler ikke er tilstrekkelige for å dekke dette kompetansegapet. Norskopplæringen for nyankomne flyktninger og innvandrere har gitt varierende resultater, og selv etter fullført introduksjonsprogram mangler en betydelig andel av deltakerne norskferdigheter som er gode nok til å kunne følge NAVs ordinære opplæringstilbud (Djuve et al. 2017). Svake norskferdigheter er åpenbart utfordrende også fordi stadig flere arbeidsgivere stiller krav om beståtte norskprøver før de tilbyr faste stillinger (Nicolaisen et al. 2019). Det er et stort behov for å utvikle utdanningsløp som er tilpasset voksne innvandrere, og som gir formell yrkeskompetanse (Djuve et al. 2017). I Meld. St. 13 (2018–2019) varsler Solberg-regjeringen at den vil legge til rette for at flere kan ta fagbrev og annen

³ <https://www.ssb.no/innvregsys/>

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

2.6 Arbeidslivets parter – styrke og legitimitet

Mange velferdsordninger har et historisk utspring i samarbeidet mellom partene i arbeidslivet. Som nevnt innledningsvis, bygger den norske arbeidslivsmodellen på samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene spiller en sentral rolle i utarbeidelsen og gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken. De har også evne til å mobilisere bredt i forbindelse med politiske saker som er viktige for dem.

Et fungerende samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter er og blir avgjørende for å finne politiske løsninger i skjæringspunktet mellom arbeid og velferd. For å unngå konflikt med en eller flere av organisasjonene i arbeidslivet, er det grunn til å tro at politikerne fortsatt er interessert i et samarbeid for å finne politiske løsninger som har bred støtte.

Lønnsforhandlinger er overlatt til partene i arbeidslivet. I tillegg er det mange eksempler på at myndighetene er avhengig av, og ser seg tjent med, at partene bidrar for å oppnå politiske målsettinger. Det gjelder blant annet arbeidet med et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalene), tre-parts bransjeprogrammer innenfor områder som innsats mot arbeidslivskriminalitet og kompetanseutvikling, og den såkalte inkluderingsdugnaden for å få flere i jobb. Det er i tillegg vanlig at partene er representert i offentlige utvalg som arbeider med å utrede og foreslå ny politikk på arbeids- og velferdsområdet.

Innenfor velferdspolitikken kan man skille mellom ordninger som skal beskytte mot risiko i bestemte livsfaser, for eksempel alderdom, og ordninger som skal beskytte mot såkalte arbeidsmarkedsrisikoer, for eksempel å miste jobben under økonomiske nedgangstider. Disse to typer av ordninger har ulike politiske konfliktpotensialer. Støtte til arbeidsledige og trygdeytelser splitter velgerne og partiene langs en klassisk økonomisk venstre-høyre-akse (Haugsgjerd & Kumlin 2019). I valgundersøkelsen fra 2013 kom det fram at det er noe mindre støtte til ordninger som skal redusere såkalte arbeidsmarkedsrisikoer – for eksempel arbeidsledighetstrygd, enn det er til ordninger som skal redusere den risikoen innbyggere kan utsettes for når de blir syke, gamle eller når de er unge og under utdanning (livssyklusrisikoer) (Bergh & Aardal, red. 2019).

Fagbevegelsen har naturlig nok et sterkt engasjement for å bevare ordninger som skal redusere arbeidsmarkedsrisikoer. Noen ganger er dette i overensstemmelse med arbeidsgiversiden, andre ganger splittes partene etter den tradisjonelle venstre-høyre-aksen.

Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7) var blant annet opptatt av hva som kan gjøres med trygdesystemet, og foreslo en rekke endringer for uføretrygd og i sykelønnsordningen. Dette omfatter også ulike former for å kombinere trygd og arbeid. Høyresiden i politikken går inn for innstramminger i sykelønn, noe venstresiden vil motsette seg. Den samme skillelinjen gjelder for kutt i uføretrygd, mens man kan se for seg større enighet på tvers av de tradisjonelle blokkene når det gjelder muligheten for å kombinere trygd og arbeid. I jakten på brede kompromisser vil politikernes evne og vilje til å lytte til arbeidslivets parter ha avgjørende betydning. Partenes medvirkning er også

viktig for å sikre at man klarer de store omstillingsoppgavene som venter i det norske arbeidsmarkedet.

Forutsetningen for partenes innflytelse og et tett samarbeid med myndighetene er at partene har tilstrekkelig oppslutning og legitimitet. I praksis vil det si medlemstall og organisasjonsgrad – på arbeidstakersiden gjennom organiserte arbeidstakere og på arbeidsgiversiden gjennom at virksomheter melder seg inn i arbeidsgiverforeninger. Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden har vært stabil på rundt 50 prosent de siste ti årene, men redusert fra 57 prosent i 1990. Fra midten på 1980-tallet har organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden i privat sektor økt fra om lag 50 prosent, til om lag 70 prosent i 2018 (Nergaard 2020).

Uten et tilstrekkelig antall medlemmer og tillitsvalgte og solid representasjon i alle sentrale sektorer i økonomien, vil fagbevegelsens forhandlingsstyrke og koordineringsevne svekkes. Veksten i lavlønte servicejobber, ofte med midlertidig preg, og som sysselsetter mange unge med lite utdanning, har i løpet av de seinere årene bidratt til at andelen fagorganiserte har stått på stedet hvil. Faren er at fagbevegelsen kan utvikle seg til å bli en «middelklassebevegelse», som ikke representerer interessene til de mest utsatte gruppene i arbeidslivet. Dersom det blir en ytterligere svekkelse i organisasjonsgraden på arbeidstakersiden de neste tiårene, kan evnen til å sikre en samordnet, jevn lønnsutvikling og opptre som en konstruktiv konfliktpartner i utviklingen av arbeidsplassene, på et eller annet tidspunkt stå for fall (Dølvik et al. 2014).

3 Velferdsstatens bærekraft

Universalisme oppfattes som et sentralt kjennetegn ved de nordiske velferdsstatene (Esping-Andersen 1990). Universalisme vil si at alle er omfattet av de samme reglene og er berettiget til å motta de samme ytelsene. Hele befolkningen, ikke bare de med dårlig råd, skal kunne nyte godt av velferdsordningene.

For å opprettholde en universell og omfattende velferdsstat, må flest mulig jobbe, forsørge seg selv og betale skatt. Samtidig var verdighet opprinnelig ett av flere argumenter for innføringen av universelle og ubetingede sosiale ytelser (Kildal 2013). Hvis du hadde et behov for den sikkerheten som velferdsstaten representerte, så hadde du også en rettighet. Det skulle ikke lenger være nødvendig å stå «med lua i hånda». Universalismebegrepet ble opprinnelig brukt om overføringer, men i realiteten er det flere tjenester enn kontantoverføringer som er universelle.

Velferdsstatens bærekraft avhenger selvsagt av finansiering, men også av hva slags erfaringer med og tillit befolkningen har til velferdsordningene (Haugsgjerd & Segaaard 2020). Den norske befolkningen har et høyt velstandsnivå. Som mottakere av offentlige ytelser, vil mange ha forventninger til at ytelsesnivået skal gjøre det mulig å opprettholde en god levestandard. En av de store politiske utfordringene de neste 15 årene er å balansere befolkningens forventninger til hva velferdsstaten skal levere på den ene siden, med økonomisk bærekraftig velferdspolitik på den andre siden.

3.1 Finansiering av velferdsstaten

Det er flere utviklingstrekk som tilsier at det blir mer utfordrende å finansiere velferdsstaten framover. Dels er det forventet at velferdsstatens utgifter vil øke på grunn av en aldrende befolkning, dels er det forventet at de offentlige budsjettene bli knappere. Lavere økonomisk vekst, lavere inntekter fra olje- og gasssektoren, skattegrunnlag under press, omstilling til en grønnere og mer digitalisert økonomi og arbeidsmarkedskonsekvensene av koronakrisen er utviklingstrekk som vil prege norsk arbeidsliv og velferd de kommende årene. Det er grunn til å tro at strammere offentlige budsjetter vil gjøre Norge likere andre land, i den forstand at vi ikke i samme grad kan «kjøpe» oss ut av sosiale problemer og glatte over politiske motsetninger ved hjelp av oljeinntekter. Dette vil kreve strengere prioriteringer på velferdsstatens utgiftsside og/eller økte skatter eller avgifter og egenandeler på inntektssiden. Denne utviklingen må forventes, uavhengig av hvem som sitter med regjeringmakten.

Utviklingen i både tjenester og ytelser har betydning for finansieringen av velferdsstaten. I løpet av de siste tiårene er det innført fordyrende utvidelser, primært i familiepolitikken. Eksempler er utvidelse av foreldrepermisjonen og større subsidiering av barnehager og skolefritidsordninger. Når det gjelder ytelser, så har de siste 20 årene bydd på reformer og tilstramminger, som for eksempel pensjonsreformen, innstramminger av ordningen med uføretrygd, nedkorting av perioden med overgangsstønad for enslige forsørgere, innføring av arbeidsavklaringspenger og aktivitetskrav for mottakere av sosialhjelp. For innvandrere er det innført stadig flere krav før mottak av ytelser er aktuelt (Djuve & Kavli 2019). Kravene om gjenytelse for mottakerne

av ytelser er gradvis blitt mer framtreddende (Kildal 2006). Du skal ikke få noe fra staten, uten også å gi noe tilbake. Samtidig er det ikke sånn at kontraktstenking med tilhørende krav, betingede sosiale ytelser og sanksjoner er nye innslag i velferdspolitikken. Den grunnleggende ideen har alltid vært at man skal yte etter evne og få etter behov. Viktige politiske spørsmål er hvilke krav som er rimelige å stille, hva som er praktisk gjennomførbart, og hvordan slike krav kan innrettes for at deltakelse i lønnet arbeid både blir realistisk og attraktivt, uten at levekårene for de som blir stående utenfor arbeidslivet blir uholdbare.

En høyere andel eldre i befolkningen og lavere sysselsetting påvirker både velferdsstatens utgifts- og inntektsside, og derigjennom velferdsstatens bærekraft. Velferdsordningene innebærer en omfordeling over livsløpet, ved at barn, ungdom og eldre er netto mottakere av overføringer, mens folk i yrkesaktiv alder er netto bidragsyttere (Meld. St. 29 (2016–17)). Omfordelingen mellom ulike grupper av yrkesaktive vil dessuten påvirkes av nivå på sykefravær, antall uføre og innvandring.

Med utgangspunkt i at det i årene framover blir mer begrenset supplement fra oljefondet (Statens pensjonsfond utland) enn hva som er tilfellet i dag, innebærer disse utviklingstrekkene at politikerne framover står overfor flere valg:

1. Redusere velferdsstatens utgifter gjennom færre eller lavere ytelser og/eller gjennom endringer i tjenestetilbudet
2. Øke velferdsstatens inntekter gjennom økte skatteinntekter og/eller mer egenbetaling
3. Øke arbeidsmarkedsdeltakelsen og derigjennom skattebasen
4. Redusere velferdsstatens utgifter gjennom effektivisering av offentlig sektor

Ingen av disse tiltakene vil alene kunne veie opp for fallende oljeinntekter, og det er derfor sannsynlig med en kombinasjon av tiltakene.

Solberg-regjeringens perspektivmelding fra 2017 skisserer økt sysselsetting, økte skatter og bedre løsninger i offentlig sektor som alternativer for å styrke offentlige finanser. I perspektivmeldingen brukes imidlertid «privat medfinansiering» som et fjerde alternativ.

Både ytelsene og driften av NAV vil i takt med redusert aktivitet i petroleumsnæringen, i økende grad måtte finansieres av generelle skatter og avgifter. I tillegg får staten inntekter knyttet til arbeid, det vil si arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. Skatte- og avgiftsinntektene har over tid gått ned. Både skattegrunnlaget og skatteinivået vil være avgjørende for framtidige inntekter. I perioden 2013–2019 ble selskaps- og personskatten redusert fra 28 til 22 prosent. På grunn av økt kapitalmobilitet og skattetilpasninger over landegrensene, har regjeringen sett det nødvendig å redusere skattesatsene i Norge, slik at de er mer på linje med våre handelspartnere.⁴ Reduksjon av skattesatsene er et resultat av politiske valg, og som følge av skatteforliket i 2016, har selskaps- og personskatt blitt redusert for å gjøre det mer lønnsomt å investere i norske selskaper. Dette skal igjen bidra til økonomisk vekst. Den norske selskapskatten lå, etter den siste reduksjonen i 2019, i et midtsjikt internasjonalt (OECD.stat).⁵

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/satsen-pa-selskaps--og-personskatt-reduseres-til-22/id2613987/>

⁵ https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_III

Reduserte utgifter

Gitt et trangere økonomisk handlingsrom, må politikerne prioritere hardere. Folketrygdens ytelser vil bli holdt opp mot finansiering av velferdstjenester, slik som utdanning, helse, eldreomsorg osv. Her kan det tenkes ulik vektlegging alt etter politisk flertall, både når det gjelder hvilke områder som skal prioriteres og i hvilken grad mottakerne av en tjeneste skal bidra med mer egenfinansiering. Det er grunn til å tro at den politiske striden først og fremst vil dreie seg om ytelsene. Tradisjonelt er høyresiden mer tilbøyelig til å kutte i enkelte ytelser og stille strengere vilkår til mottakerne enn venstresiden. Samtidig vil drastiske kutt i ytelsene først bli sannsynlig dersom norsk økonomi havner under et så sterkt press at strengere prioriteringer og tydeligere politiske veivalg tvinger seg fram.

Svekkelse i ytelsene kan bestå i at selve nivået på ytelsene reduseres eller at vilkårene strammes til. Alternativt at ytelsene blir delfinansiert av andre enn det offentlige, og at en modell for en nokså ren fellesfinansiering forlates. Dette kan skje i form av egenfinansiering, framvekst av forsikringsordninger, eller ved at arbeidsgivere pålegges et større ansvar for finansieringen. Partene kan eventuelt avtale å (tilleggs-) finansiere visse ytelser via avtalesystemet, slik det er gjort på noen områder i andre nordiske land. En kan også se for seg at noen ytelser faller helt bort. Eksempelvis ytelser som kontantstøtten, hvor det finnes alternative ordninger med barnehageplass.

En eventuell utvikling i retning av mindre sjenerøse ytelser vil sannsynligvis ikke endre arbeidsomfanget for NAV. Dersom enkelte ytelser kuttes helt, vil imidlertid noe arbeidsinnsats kunne flyttes eller tas bort. En utvikling i retning av en større behovsprøving og målretting, kan derimot være mer administrativt ressurskrevende. Dette vil også henge sammen med muligheten for å automatisere behandlingen av ytelsene (se nedenfor om effektivisering av offentlig sektor). Kutt i statlige ytelser kan også tenkes å legge mer press på den kommunale delen av NAV (som sosialhjelp).

Økte inntekter

Et alternativ til å redusere utgiftssiden, er å øke inntektene. Dette kan gjøres enten ved å skape større økonomisk vekst, øke skattegrunlaget og skatte- og avgiftsnivået, eller begge deler.

Skatteinntekter og økonomisk vekst avhenger ikke utelukkende av utviklingen her hjemme, men også av hva andre stater gjør. Nivået på selskapsskatten er et tydelig eksempel, da det nasjonale skattenivået påvirker selskapers investeringsvillighet. Dersom Norge har høyere selskapsskatt enn andre land, vil dette påvirke hvordan virksomhetene organiserer seg og skatteplanlegger.

Skatte- og avgiftspolitikken er et område hvor de politiske skillelinjene er markante, og her vil en få ulike prioriteringer alt etter politisk flertall. Skattegrunlaget og innretningen omfatter nivået, forholdet mellom person- og bedriftsbeskatning, formue- og eiendomsskatt, indirekte skattlegging i form av avgifter (for eksempel på forurensning) mv.

Et økt skattetrykk gir likevel ikke automatisk mer penger til velferdsytelser, da det vil være mange konkurrerende utgiftsposter. Samtidig vil økt skattetrykk kunne svekke arbeidstilbudet, siden avkastningen av arbeid blir lavere, og dermed redusere arbeidsmarkedsdeltakelsen, og også investeringsviljen. I Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)), s. 223–225) heter det «Dersom offentlige budsjetter skal balanseres ved økte skatter alene, er det over tid vanskelig å komme utenom vridende skatter med konsekvenser for arbeidstilbud og investeringer. Skatt på arbeid utgjør over halvparten av de samlede skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien.

(...) Uten tilbakevirkende, negative effekter fra skatt til arbeidstilbud, må direkte skatter på husholdningenes inntekter øke med 7 prosentenheter (27 pst.) fram til 2060 for å balansere offentlige budsjetter. Det vil svekke insentivene til arbeid, redusere skattegrunnlagene og gjøre det nødvendig å øke skattenivået ytterligere.»

Velgernes villighet til å akseptere høyere skattetrykk vil avhenge av ulike faktorer. Ifølge befolkningsundersøkelsen Norsk Monitor, har skatteviljen i befolkningen vært økende siden årtusenskiftet.⁶ Hvis kvaliteten på de offentlige tjenestene oppfattes som dårlige, at velferdsordningene misbrukes eller går til andre enn de som har behov, vil det imidlertid svekke tilliten til velferdsstaten (Kumlin & Rothstein 2005; Nannestad 2008), og dermed også finansieringslysten. Større grad av egenfinansiering, for eksempel basert på hvor mye man tjener, kan også føre til lavere vilje til å betale til fellesskapet over skatteseddelen. Dette kan i sin tur bidra til økt aksept for reduserte ytelser og videre nedbygging av velferdsordninger.

Øke arbeidsmarkedsdeltakelsen

Inntektene vil også øke dersom flere sysselsettes og flere står i arbeid lenger. Det innebærer at trenden i retning av lavere sysselsettingsrate må snus, særlig i enkelte deler av arbeidsstyrken. Spørsmålet er hvilke politiske tiltak som er effektive, og hva som vil vekke politisk strid. Målet om å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen er det tverrpolitisk enighet om, og den såkalte arbeidslinja står sterkt i Norge. Det er likevel klart at å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen vil kreve ulike typer av innsatser overfor ulike grupper av arbeidstakere. Målsettingen er at eldre skal stå lenger i jobb, at færre unge skal bli en del av uførestatistikken, at syke skal raskere tilbake i arbeid, at færre kvinner skal arbeide deltid og at flere innvandrere både skal inn i arbeidslivet og bli værende der.

Pensjonsreformen, hvor ett av målene er at folk skal stå lenger i arbeid, vil kunne redusere pensjonsutgiftene og øke skatteinntektene framover (Fredriksen et al. 2019).

Potensialet for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen er også stort ved å redusere andelen uføre og deltidsarbeidende, og ved å få en større andel av innvandrerbefolkningen i arbeid over flere år. Ulike syn på innvandring og hvilke grupper en åpner for, vil ha betydning for arbeidsmarkedsdeltakelsen. En politisk skillelinje er relatert til om en skal styre innvandringen slik at grupper som er enklere å integrere i arbeidsmarkedet, skal prioriteres framfor de med størst humanitært beskyttelsesbehov.

Økt sysselsetting vil også føre til færre utgifter ved at flere forsørger seg selv gjennom lønnet arbeid. Sammenhengen er imidlertid ikke entydig. Selv om studier indikerer at både teknologisk utvikling og grønt skifte ikke vil føre til netto nedgang i sysselsettingen (Rolandsson 2020; Pestel 2019; Graetz & Michaels 2015), er det ikke gitt at det er de samme personene som er i jobb fra begynnelse til slutt i omstillingene. Både eldre arbeidstakere og arbeidstakere med lav formell kompetanse vil være grupper der omstillingen kan være vanskeligere og risikoen for utstøting høyere.

Høy inntekt kan isolert sett bidra til høyere etterspørsel etter fritid, og dermed lavere arbeidstid per sysselsatte. Dette kan delvis forklare hvorfor gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatte er lavere i Norge enn i andre land. Dette kan derimot ikke forklare variasjonen på tvers av demografiske grupper, og hvorfor grupper med lav

⁶ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GaQG6/ny-undersokelse-flertallet-har-mistet-troen-paa-privatisering>

kompetanse, og dermed lav inntekt, er mindre aktive i arbeidsmarkedet. En mistilpasning mellom kompetansen til disse gruppene og kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet, er en mer sannsynlig forklaring.

Lavere lønn, antakeligvis mer på linje med produktiviteten til de som står i faresonen for å falle ut av arbeidsmarkedet, vil isolert kunne øke etterspørselen etter den typen arbeidstakere. Samtidig kan lavere lønn ha uheldige konsekvenser for arbeidsmarkedsdeltakelsen, særlig ved uendret trygdenivå, og ha mer omfattende konsekvenser for det norske arbeidsmarkedet (Meld. St. 29 (2016–2017)).

Generelt er det bred enighet om at reduksjon av lønninger i den nederste delen av lønnsfordelingen ikke er et effektivt virkemiddel for å øke sysselsettingen til grupper med lav kompetanse. Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) argumenterte mot denne typen tiltak fordi reduksjon av de laveste lønningene blant annet vil kunne bidra til at flere trekker seg fra arbeidsmarkedet. Framover er det lite sannsynlig at denne forståelsen vil endres. Det er likevel grunn til å tro at lønn vil fortsette å bli veid mot andre tiltak for å stimulere sysselsettingen og omstillingsevnen.

Effektivisering av offentlig sektor

I likhet med for resten av offentlig sektor, kan en legge til grunn fortsatt politisk press på effektivisering av driften i NAV. Å ha en stor offentlig sektor som leverer velferdstjenester og andre kollektive goder, har vært et politisk valg i Norge. Målet har vært å sikre en velferdsstat som kan ivareta både fordelings- og effektivitetshensyn. Samtidig har et voksende statlig byråkrati i en årrekke vært gjenstand for politisk debatt. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, forkortet ABE-reformen, ble innført fra budsjettåret 2015, og har siden vært en fast del av budsjettarbeidet. Den innebærer årlige kutt i driftsbudsjettet til alle statlige etater og virksomheter, og at kuttene deretter skal fordeles til politisk prioriterte områder. Målet er å gi insentiver til mer effektiv drift og skape handlingsrom for å finansiere satsinger (Oppegaard et al. 2019).

ABE-reformen har vært møtt med kritikk av opposisjonen og av fagforeninger i offentlig sektor. Det innebærer likevel ikke at nye regjeringskonstellasjoner vil legge vekk effektiviseringsambisjonen, men sannsynligvis at dette vil gjøres på andre måter enn i dag. Effektivisering har vært et sentralt virkemiddel både for Stoltenberg-regjeringen og for dagens regjering (se nedenfor).

Effektivisering som resultat av teknologisk utvikling, både i NAV og i andre deler av offentlig sektor, har og vil fortsatt være et sentralt tema. Det er tverrpolitisk enighet om at teknologien skal tas i bruk både innen saksbehandling og i forvaltningens kommunikasjon med brukerne.

4 Meningsdannelse og politiske konfliktlinjer

Hvilke forhold som påvirker meningsdannelsen blant velgerne og hvilke politiske konfliktlinjer som kan forventes de neste 15 årene, er tema for dette kapitlet. Selv etter mer enn 60 år med valgforskning og velgerundersøkelser, er det fortsatt vanskelig å gi et endelig svar på hvordan og hvorfor velgere beveger seg mellom partier (Aardal 2017). Over hele Vest-Europa ser vi en tendens til at valgdeltakelsen går ned og at velgere i stor grad skifter parti fra valg til valg. Den tidligere tilhørigheten til ett enkelt parti og noen sentrale hovedsaker, er blitt mindre viktig for hvordan vi skal forstå dagens velgeratferd.

Forholdet mellom de politiske blokkene i Norge har, som nevnt, vært ganske stabil, men samtidig er det store bevegelser når det gjelder oppslutning om enkeltpartier. Ved stortingsvalget i 2017 skiftet 39 prosent av velgerne parti. Det har ført til en økende fragmentering, spesielt på venstresiden (Bergh & Aardal 2019), noe som kan gjøre det vanskeligere å skape styringsdyktige flertall. Samtidig kan det tenkes at flerpartistyret gir mer stabile og varige politiske løsninger, selv om det kan ta tid å komme fram til enighet. Norge har i internasjonal sammenheng merkelappen «konsensus-demokrati». Dette innebærer stort innslag av forhandlinger og inngåelse av brede kompromisser mellom ulike politiske partier (Lijphart 2012).

Stein Rokkans (1966) tese om at «stemmer teller, men ressurser avgjør» henspiller på at styrkeforholdet mellom ulike grupper utenfor parlamentet kan ha avgjørende betydning for utfall av politiske saker. Innenfor arbeids- og velferdspolitikken spiller partene i arbeidslivet en viktig rolle i den politiske prosessen, noe som bidrar til stabilitet.

4.1 Fem holdningsdimensjoner som holder stand

De norske valgundersøkelsene gir mulighet til å si noe om de overordnede utviklingstrekkene i befolkningens holdninger til sentrale velferdspolitiske spørsmål. Mellom valget i 2013 og 2017 beveget velgerne seg noe mer mot venstre i spørsmål knyttet til økonomisk politikk, på tross av at Solberg-regjeringen ble gjenvalgt. For eksempel sank oppslutningen om påstanden at «mange oppgaver ville bli bedre eller billigere løst dersom de ble overført fra offentlige til private selskaper».

I forbindelse med stortingvalganalysene har Aardal utarbeidet fem holdningsdimensjoner blant norske velgere, som ser ut til å holde stand: (1) innvandring, (2) vekst-vern (klima/miljø), (3) offentlig-privat, (4) religiøs-sekulær og (5) sentrum-periferi. I tillegg kommer holdninger til globalisering og internasjonalisering (Berg & Aardal 2019).

Det viser seg at norske velgere i liten grad har tilfeldige holdninger til enkeltspørsmål, men at holdningene utgjør ideologiske dimensjoner (som offentlig-privat, vekst-vern, sentrum-periferi) som er relativt stabile over tid (Berg & Aardal 2019). Hvilke temaer eller saker som blir dominerende i hvert enkelt valg, og hvilke partier

som framstår med sterkest eierskap til disse, har vist seg å være viktig for valgresultatet. Her skal det likevel føyes til at hva velgerne mener om politiske – og dagsaktuelle – stridsspørsmål også henger sammen med mer grunnleggende og kanskje mindre uttalte verdier, som synet på hva som er livskvalitet, eller vektlegging av lov og orden.

I tillegg formes politiske holdninger av utdanningsnivå, generasjonstilhørighet og hvordan saker framstilles i media. Måten vi diskuterer politiske saker på, og hvor harde motsetningene blir, er viktig. Populismens påvirkning på politikken er et stadig tilbakevendende tema. I hvilken grad populismen gjør seg gjeldende i norsk politisk virkelighet, kommer vi tilbake til i slutten av dette kapittelet.

Viktige saker i de siste tiårene har vært skole- og utdanningspolitikk, skatt, eldreomsorg og helse. Innvandring har også vokst fram som en omstridt politisk sak. I de neste 15 årene vil temaer som klima og miljø og ulikhet trolig prege en større del av den politiske dagsordenen.

Innenfor velferdspolitikken vil diskusjonen om universelle ordninger og striden mellom offentlige og private velferdstilbud fortsette. Konklusjonene på disse diskusjonene, og medfølgende prioriteringer innenfor arbeids- og velferdspolitikken, vil ha implikasjoner for NAVs arbeid (se kapittel 5).

4.2 En kombinasjon av økt deltakelse og effektivisering

I tillegg til koronapandemien, har svingninger i oljeprisen og svake impulser fra våre handelspartnere preget aktiviteten i norsk økonomi de siste årene. Disse trekkene kan bli viktige også i årene framover. Usikkerheten om den økonomiske utviklingen vil derfor bli større.

Hvordan arbeids- og velferdspolitikken skal finansieres og organiseres, vil trolig prege diskusjonene i stadig sterkere grad. Politiske partier har ulike syn på hvilke virkemidler som er best egnet til å øke inntektssiden og redusere utgiftene, men det er sannsynlig at politikerne vil måtte kombinere de ulike virkemidlene som er beskrevet i kapittel 3. Både perspektivmeldingen fra 2013 (Meld. St. 12 (2012–2013)), som ble lagt fram av Stoltenberg-regjeringen, og perspektivmeldingen fra 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)), framlagt av Solberg-regjeringen, peker på de samme mulige hovedgrepene: økt arbeidsmarkedsdeltakelse, effektivisere/ta ut produktivetsgevinst fra offentlig sektor, økt medfinansiering og økte skatter. Prioriteringen mellom disse grepene varierer, men en kombinasjon av de to første (økt deltakelse og effektivisering) synes det å være enighet om blant de aktuelle regjeringalternativene. I hvilken grad dette lykkes, påvirker muligheten til å opprettholde nivået på tjenester og ytelser.

Uavhengig av enighet om de primære hovedgrepene, vil sammensetning av det politiske flertallet ha betydning for prioriteringen mellom nivået på skatter og avgifter og nivået på og omfanget av velferdsordninger.

4.3 Vil de eldre vinne valgene?

Et annet spørsmål av betydning, er hvilke grupper politikerne vil ta mest hensyn til for å vinne valg. Den demografiske utviklingen tilsier at den eldre befolkningen vil få større politisk innflytelse, rett og slett fordi de blir stadig flere. Som Palier (2014) peker på, er risikoen for fattigdom i OECD-landene økende blant unge voksne og familier med barn, mens den er redusert for den eldre garde. Det brukes stadig mer penger på helse og pensjoner, noe som reflekterer de demografiske endringene og at politikerne er opptatt av å holde på velgere med høy alder. Politisk ignorering eller

undervurdering av folks problemer kan være en kortsiktig og risikofylt strategi. Den kan redusere tilliten til politikere og, mer indirekte, til offentlige institusjoner.

Med utgangspunkt i de to foregående kapitlene, skisseres det videre en rekke politiske trender som vil prege arbeidslivs- og velferdspolitikken i årene framover. Der- som de neste 15 årene følger forventede utviklingsbaner, er det ikke gitt at en vil se drastiske endringer i arbeids- og velferdspolitikken, uavhengig av politisk styre. Der- som økonomien utsettes for ett eller flere økonomiske sjokk, vil forskjellene i virke- midlene for å oppnå målene med politikken komme klarere til syne (se kapittel 6).

4.4 Konfliktlinjer i arbeidslivs- og velferdspolitikken

Tross usikkerhet, både hjemme og ute, er det høyst sannsynlig at arbeids- og vel- ferdspolitikken vil være preget av stor stabilitet. Den norske økonomien er solid, og det er tverrpolitisk enighet om de grunnleggende trekkene på dette politikkområdet. Selv om det er – og sannsynligvis blir – økt fragmentering i velgeroppslutningen om politiske partier, vil ulike regjeringalternativer baseres på blokker (regjeringskon- stellasjoner), med nøytralisering av ytterpunktene. Det vil fortsatt være bred opp- slutning om kunnskapsbasert politikk, for eksempel ved spørsmål om større refor- mer. I Norge starter reformarbeid ofte med at et offentlig oppnevnt utvalg får i opp- drag å vurdere behovet for mulige politikkenringer og komme med konkrete forslag, som så sendes på høring. Det er tradisjon for brede kompromisser i saker av stor be- tydning (for eksempel pensjonsreformen).

Det vil bli skiftende politiske koalisjoner knyttet til ulike sider ved velferdsstaten. Haugsgjerd og Kumlin (2019) understreker betydningen av å studere holdninger til velferdsstaten som flerdimensjonale. De viser til tre ulike utviklingsbaner siden år- tusenskiftet: en svak venstredreining i spørsmål om inntektsulikheter, stabilt store av- stander i spørsmål om offentlig/privat tjenestetilbud, og økende negativitet/polari- sering og politisk konflikt i spørsmål om innvandreres rett til sosialhjelp.

Det er også grunn til å vente vedvarende strid om finanseringen av arbeidslivs- og velferdspolitikken. Høyresiden i norsk politikk og NHO går inn for skattelette, ikke minst for at norske bedrifter skal være konkurransedyktige i et internasjonalt mar- ked, og for at flere skal bli motivert til å jobbe. En reduksjon i arbeidsgiveravgiften kan for eksempel stimulere til økt sysselsetting. Samtidig har deler av venstresiden og LO også støttet beslutninger som gir lavere skatt, for eksempel når det gjelder skattepakker til oljenæringen, eller om en skal innføre grunnrenteskatt for opp- drettsnæringen. Skillelinjene er derimot klarere når det gjelder formuesskatt og be- skatning av de med høyest inntekt.

Det er imidlertid ingen politiske signaler om at det vil være aktuelt å redusere sel- skapsskatten betraktelig, for eksempel ned mot et irsk nivå på 12,5 prosent. Det in- nebærer at selskaper som flytter overskudd ut av Norge og til land med lav skattesats, fortsatt vil være en utfordring. Økte markedsandeler til multinasjonale selskaper, kombinert med økt digitalisering av tjenester, vil gjøre det vanskelig å avgjøre hvor overskuddet skapes. I skatteforliket fra 2016 var det politisk enighet om å se på hvor- dan norsk regelverk er rustet for en slik utvikling.

Den politiske diskusjonen om omstilling i arbeidsmarkedet vil være knyttet til fi- nansiering og tilrettelegging av tiltak for å stimulere og lette omstillingsarbeidet. Her vil partene i arbeidslivet spille en sentral rolle i utforming og gjennomføring, i sam- arbeid med NAV og/eller private aktører (se mer i kapittel 5).

Det er i løpet av de siste årene tatt til orde for ulike retninger og forslag til tiltak for å nå målene i arbeidslivs- og velferdspolitikken. I den siste perspektivmeldingen

fra regjeringen, fra 2017, pekes det blant annet på at Norges kompetansefortrinn er i ferd med å forsvinne og at kostnader knyttet til helsestønader er for høye.

I dette kapitlet drøftes konfliktlinjer innenfor en rekke temaområder. De tre første temaene – universelle velferdsordninger, konkurranseutsetting av offentlige tjenester og arbeidslinjas grenser – er direkte knyttet til arbeidslivs- og velferdspolitikken. I tillegg vil konfliktlinjer innenfor miljøpolitikken, innvandringspolitikken og spørsmål om utenforskap og globalisering være høyst relevante for innretningen av politikken på arbeidslivs- og velferdsområdet.

4.5 Universalisme vs. selektivisme

Esping-Andersen og Korpi (1986) har karakterisert den nordiske velferdsmodellen som *omfattende, institusjonalisert og universell*. Modellen er omfattende i den forstand at den tar sikte på å dekke relativt mange sosiale behov. Den er institusjonalisert gjennom etablerte sosiale rettigheter som gir alle innbyggere med lovlig opphold i landet rett til et minimum av sosiale ytelser, og den er universell i den forstand at rettighetene inkluderer hele befolkningen, ikke bare de som er særlig utsatt eller som har opptjent rettigheter gjennom deltakelse i arbeidslivet.

Begrepet universalisme brukes først og fremst om velferdsytelser. Men det er i realiteten langt flere tjenester som er universelle, eksempelvis helse og utdanning. Den norske velferdsstaten er ikke universell i streng forstand, for eksempel slik begrepet avgrenses av Ellingsæter-utvalget: alle er omfattet av de samme reglene med klart definerte rettigheter, alle er berettiget til å motta den samme ytelsen, alle mottar den samme ytelsen, ytelsen er tilstrekkelig til å kunne delta i det vanlige samfunns livet. Fravær av behovsprøving basert på økonomiske kriterier er en viktig avgrensning av universelle ytelser (NOU 2017: 6). Offentlige overføringer ut over et visst minstenivå er for eksempel oftest knyttet til en inntektsgradering (med barnetrygden som et viktig, og debattert, unntak).

Samtidig foregår det viktige politiske diskusjoner om grunnleggende velferdstjenester, som helse og utdanning, koblet til distriktspolitikken. Striden dreier seg, kort sagt, om hvor langt innbyggerne må reise for å få tilgang til gode tjenester (for eksempel fødetilbud og høyere utdanning). En aldrende befolkning vil kunne føre til en nærmest uendelig etterspørsel etter helsetjenester, og tvinge fram vanskelige og upopulære prioriteringer.

Den teknologiske utviklingen stimulerer i ulike retninger: For det første vil stadige framskritt i behandlingsformer innenfor helsevesenet gjøre at ikke alt kan tilbys overalt. For det andre kan nettløsninger gjøre det lettere å fullføre utdanning uten å ha utdanningsinstitusjonen i umiddelbar nærhet.

De fleste landene vi sammenlikner oss med, har i løpet av de siste tiårene gjennomført innstramminger i velferdsordningene, i tillegg til større grad av obligatorisk aktivisering knyttet til ytelsene (Barth 2019). Den nordiske velferdsmodellen preges, som nevnt, av en sterk arbeidsorientering, og innenfor dagens arbeidslinje er kravene om gjenytelse for mottakerne av ytelser gradvis blitt mer framtrødende (Leseth et al. 2020). Disse skaper politisk strid, ikke minst fordi de ofte knyttes til en debatt om hvem som er mer eller mindre «verdige» mottakere av offentlige ytelser. Debatten handler også om hvilke konsekvenser ytelsene har for den enkelte. Kritikken mot en for omfattende velferdsstat med forause ytelser, knyttes gjerne til en bekymring for såkalt klientifisering. Argumentet her er at forause ordninger både reduserer viljen (det lønner seg ikke) og evnen (man blir mindre aktuell for arbeidslivet ved å stå lenge

utenfor) til selvforsørgelse, og dessuten ødelegger mottakernes selvrespekt (Kildal 2006)

Den politiske striden vil trolig fortsatt i hovedsak handle om nivå på og grenser for ytelsene. For å spare på utgiftene, debatteres det med jevne mellomrom om det er ytelser som skal avgrenses til de som har mest bruk for dem. Diskusjonen om barnetrygdens innretting og eventuelle større innslag av behovsprøving er eksempler på dette.

Trolig vil temperaturen i slike debatter øke i løpet av de kommende årene. Årsaken er at behov for å redusere offentlige utgifter kan bli kombinert med en utvikling der flere har mindre å leve for, og at disse dermed kan få en følelse av at storsamfunnet ikke er interessert i å ivareta dem. Det kan skape sosial uro og sterkere motsetninger mellom de som opplever å være «innafor» og «utafor». Behovsprøving skaper i større grad opplevelse av urettferdig behandling, samtidig som det kan bidra til sosial stigmatisering (Haugsgjerd & Seggaard 2020).

Det er også mulig å se for seg en utvikling i retning av mer politisk detaljstyring, med større grad av rettighetsfesting på utvalgte områder eller for enkeltgrupper. Den offentlige agendaen preges ofte av slike en-saks-hendelser og enkeltkrav, som kan motivere politikerne til å vise at de kan «ordne opp».

Universelle ordninger er mindre ressurskrevende med tanke på administrasjon. I tillegg er det et sentralt funn i forskningslitteraturen at universalistisk innrettede velferdsinstitusjoner bygger mer politisk tillit enn velferdsinstitusjoner som er innrettet mot behovsprøving (se for eksempel Rothstein & Uslaner 2005). Eventuelle innstramminger må derfor balanseres mot innbyggernes forventninger. Dersom gapet mellom forventninger og tilbud blir for stort, kan man risikere at oppslutningen om og legitimiteten til velferdsstaten synker. Det samme kan likevel skje dersom innbyggerne får en opplevelse av at velferdsstaten «sløser med penger», eller at private løsninger framstår som bedre tilbud. Velferdsinstitusjoner med makt og mandat til å overvåke og sanksjonere mellom enkeltmennesker og grupper, tenderer dessuten til å bli mer kritisk vurdert enn universalistisk innrettede velferdsinstitusjoner og tjenester (Haugsgjerd & Kumlin 2019).

Dersom ytelser forsvinner eller reduseres, er det eksempler på at både partene i arbeidslivet og enkeltindividene har påtatt seg et større ansvar for den sosiale sikkerheten (Berglund & Esser 2014). Da kan ordninger gå over fra å være universelle til for eksempel kun å omfatte arbeidstakere dekket av tariffavtale (som også kan omtales som korporative velferdsordninger). Den kanskje mest kjente av dagens ordninger er avtalefestet pensjon (AFP), som gir rett til førtidspensjon fra fylte 62 år. Virksomheter uten tariffavtale har ikke AFP-ordning for sine ansatte. I flere tariffavtaler har også arbeidstakerne bedre rettigheter enn folketrygdloven når det gjelder sykelønn (Alsos 2019). Et annet eksempel er rett til lønn under permisjon i forbindelse med fødsel.

Politiske stridsspørsmål fram mot 2035:

- I hvilken grad det offentlige skal betale ut penger til folk som har ressurser til å klare seg selv (eksempler er barnetrygd, kontantstøtte)
- I hvilken grad det offentlige skal stille krav om gjenytelser for velferdsytelser (ulike former for aktivitetsplikt, kombinasjon av trygd og arbeid, helsejustert lønn)
- I hvilken grad det er behov for kutt i sykelønnsordning, strammere vilkår for uføretrygd mv.
- I hvilken grad velferdstjenester skal egenfinansieres etter folks inntekt (ulike former for behovsprøving)

- I hvilken grad tjenestene skal være likeverdige uavhengig av hvor i landet man bor
- I hvilken grad det er behov for ytterligere endringer i pensjonssystemet
- I hvilken grad lovfesting av enkeltrettigheter og øremerking av midler skal gå på bekostning av helhetlige politiske vurderinger

4.6 Offentlig vs. privat

En sentral konfliktlinje i organiseringen av arbeidslivs- og velferdspolitikken er forholdet mellom offentlige og private løsninger. Ifølge regjeringens perspektivmelding fra 2017, må ansvarsfordelingen mellom offentlig og privat sektor vurderes kontinuerlig. Motsetningene på dette området vil trolig forsterkes i årene som kommer, med bakgrunn i større behov for helse- og omsorgstjenester (en aldrende befolkning), potensielt strammere økonomiske rammer og hensynet til større valgfrihet for brukerne. Samtidig er det en økende skepsis til konkurranseutsetting, både i befolkningen og blant kommunepolitikerne. Det gjelder særlig blant velgerne i sentrum og til venstre på den politiske skalaen (Bjørn et al. 2019).

Selv om alle har rett til de samme velferdstjenestene, er det et betydelig innslag av kommersielle og ideelle aktører på tjenestesiden, innenfor helse, barnehager, eldreomsorgen og i barnevernet. Hvis ikke regnestykket for offentlige velferdstjenester går opp, blir spørsmålet fort om mer av tjenesteproduksjonen kan overlates til markedet. Målet er at tjenesten(e) skal utføres på en mer effektiv og mindre kostnadskreven måte. Konkurranseutsetting er et «hett» tema i den politiske debatten, ikke minst innenfor helse og omsorg, og følger i hovedsak den tradisjonelle høyre-venstre-aksen i politikken.

Når en tjeneste legges ut for konkurranse (anbud), innebærer det at kommersielle og ideelle aktører kan delta i konkurransen om driften. Samtidig vil det offentlige fortsatt ha ansvar for finansieringen. Private kommersielle aktører har vokst fram innen mange tjenestetyper, som sykehjem, barnehager, hjemmehjelp og barnevern (Bjørn et al. 2019). De private løsningene har andre systemer for å regulere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Hvordan private løsninger virker inn på kvalitet og kostnader, er mer uvisst. Det mangler studier som måler kvalitet og kostnader samtidig på en altomfattende og presis måte.

Kvalitet på tjenestene og lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne henger sammen med hva slags krav som skal eller kan stilles til private og ideelle tilbydere av offentlige tjenester, for eksempel når det gjelder kompetanse og antall ansatte. Innenfor EØS-avtalens rammer for offentlige anbud finnes det for eksempel en åpning for å sette krav til lønns- og arbeidsvilkår hos tilbyderne.

Om det offentlige ikke klarer å tilfredsstille behovene for tjenester i befolkningen, er det mulig å tenke seg at partene i arbeidslivet kan utvikle ulike fondsordninger for å finansiere ytelser. Alternativt at ulike ordninger inkluderes som del av tariffavtalene. Samtidig viser diskusjonene mellom partene om AFP (som er en del av tariffavtalene) og tjenstepensjon (som i privat sektor i liten grad er tariffestet), at arbeidsgiversiden er skeptisk til å tariffeste denne typen ordninger.

Den teknologiske utviklingen, som vil medføre omstillinger i arbeidslivet og behov for kompetanseutvikling, aktualiserer spørsmålet om hvilke oppgaver som skal ivaretas av offentlige utdanningsinstitusjoner, og hvilke oppgaver som skal overlates til private aktører eller partene i arbeidslivet. Det kan for eksempel være behov for å ta i bruk flere statlige virkemidler for å gi flere personer mulighet til omskolering. Et annet sentralt spørsmål er hvilke muligheter og begrensninger som ligger i tariffav-

talene som virkemidler i kompetansepoltikken (Olberg et al. 2017; Seip 2018; Talberg 2019). Kompetanseutvikling og omstilling er også viktig for å sikre at eldre personer kan stå lenger i arbeid. Det kan derfor være behov for målrettede ordninger for kompetanseutvikling rettet mot disse gruppene (Finansdepartementet 2019).

Politiske stridsspørsmål fram mot 2035:

- I hvilken grad det er ønskelig å sette offentlige tjenester ut til private eller ideelle aktører
- Hvilke tjenester eller områder som egner seg godt eller dårlig for utskilling fra det offentlige
- Hvilke krav det skal stilles til private/ideelle aktører som tilbyr tjenestene
- Hvem som skal ha økonomisk og organisatorisk ansvar for økte omstillings- og kompetanseutviklingsbehov i arbeidslivet

4.7 Pisk vs. gulrot – hvor går arbeidslinjas grenser?

En av de viktigste utfordringene i arbeids- og velferdspolitikken er å balansere ønsket om høy sysselsetting med raushet i trygdesystemet. Overordnet betyr dette en avveining mellom en rimelig inntektsfordeling i befolkningen og å stimulere til å være i lønnet arbeid. Det kan illustreres på følgende måte: Store kutt i stønadsnivået vil medføre at de som ikke kan jobbe, får dårligere levekår, mens svært sjenerøse trygdeordninger kan ha negativ effekt på viljen til å arbeide (Dølvik et al. 2014). Dersom gevinsten av å stå i jobb er for liten, vil dette kunne medføre et for høyt forbruk av velferdsytelser.

Ifølge Dølvik et al. (2014) har et sentralt mål for de fleste velferdsreformene vært å øke yrkesdeltakelsen. Reformenes innretning har vært ulik; noen har lagt mest vekt på tilrettelegging, noen på å være hardere i klypa mot de som står utenfor arbeidsmarkedet, og noen har lagt mest vekt på økonomiske insentiver for å stimulere til økt yrkesdeltakelse. Stadig flere grupper har blitt omfattet av aktiveringspolitikk, som personer som står i fare for å bli uføretrygdet og grupper av innvandrere. Dermed er stadig mer marginaliserte grupper blitt målgruppe for aktiveringstiltakene, og koplingene mellom sysselsettings- og sosialpolitikken har blitt tydeligere og mer omstridte (ibid.).

Forholdet mellom «pisk» og «gulrot» for å øke sysselsettingen vil bli et sentralt politisk spørsmål også i årene framover. Dersom arbeidslinjas ambisjoner ikke reduseres, blir spørsmålet hvilke (nye) grep som må gjøres for å øke sysselsettingen.

For det første er det uenighet om hvor streng man skal være overfor de som står utenfor arbeidslivet, for eksempel hvor strenge betingelser man kan stille til aktivitet for mottak av ytelser. For det andre diskuteres det hvordan man kan «påvirke» arbeidsmarkedet. Det er bekymring for om inkluderingstiltak kan svekke eksisterende lønns- og arbeidsvilkår. Dersom lønninger og eventuelt ansettelsessikkerhet svekkes for å få flere inn på arbeidsmarkedet, kan det føre til at mange i praksis må kombinere arbeid og stønad. I mange europeiske land er det et økende problem med arbeidende fattige (working poor), som kombinerer lavlønnarbeid i tjenestesektoren og ulike målrettede offentlige stønader. Det kan også medføre at stønadsnivåene presses nedover, og dermed reduserer levekårene for mottakere som er helt avhengige av offentlige ytelser. Jo mer balansen mellom de som arbeider og de som mottar ytelser forrykkes, jo heftigere kan vi forvente at diskusjonen blir, og den kan suppleres med spørsmål om hvem som er «verdige trengende». Resultatet kan bli en aksept av at større grupper enn i dag ikke har mulighet til å komme i jobb.

Et tredje alternativ er mer støtte og bistand til bedriftene fra det offentlige, for eksempel NAV, slik at det blir enklere å ansette utsatte grupper. Et fjerde alternativ er å oppgi ambisjonen om at alle skal inn i det ordinære arbeidsmarkedet og opprette en større «skjermet» sektor. Det vil si at det blir en ny form for «innenfor»-skap. Ingen av alternativene er uten problemer, og det er opplagt at diskusjonen om utenforfor og arbeidslinjas grenser vil få økt styrke etter hvert som arbeidstilbudet reduseres og kostnadene øker som følge av eldrebølgen.

Nedbygging av ytelser, eventuelt høyere krav til egenfinansiering eller økt arbeidsgiverfinansiering, kan bidra til større ulikhet i samfunnet. Barth og Moene (2016) argumenterer for at små forskjeller, i form av en sammenpresset lønnsstruktur, i kombinasjon med en sjenerøs velferdsstat, er elementer som forsterker hverandre (multiplier effect). Dersom lønningene i bunnen av arbeidsmarkedet øker, vil flere ha mer å tape på å miste jobben. Dette gir økt oppslutning om velferdsstaten. Sjenerøse velferdsordninger i form av høyt ytelsesnivå, øker dessuten arbeidstakernes forhandlingsmakt, da de ikke trenger å ta de lavest betalte jobbene, og minstelønningene øker. Svekkede ordninger vil dermed kunne lede til større lønnsforskjeller og et mer dualisert arbeidsliv.

Et annet viktig spørsmål er hvor mye som investeres i å tette gapet mellom den kompetansen som kreves i norsk arbeidsliv, og den kompetansen de som står utenfor arbeidslivet besitter. Og, det blir spørsmål om fordeling av utgiftene til en eventuell utvidet investering i NAV-brukernes kompetanse mellom staten og arbeidsgiverne.

På den ene siden er dette en diskusjon som kan forventes å følge en høyre-venstre-akse i norsk politikk. På den andre siden kan diskusjonen ta uventede retninger, og det kan oppstå uventede allianser, dersom ulikhetene øker og noen blir hengende langt etter i velstandsutviklingen. Innvandring, og innvandreres mer utsatte posisjon i norsk arbeidsliv, kan også bli en (enda) sterkere katalysator for slike prosesser.

Politiske stridsspørsmål fram mot 2035:

- Hvor man skal sette grensen for arbeidslinjas ambisjoner
- Hvor høye ytelsene kan være uten at de gir negative arbeidsinsentiver
- Hvor mye det skal investeres for å tette kompetansegapet mellom de som står utenfor og det som kreves i det norske arbeidsmarkedet
- I hvilken grad reduserte lønns- og arbeidsvilkår kan bidra til å få flere folk i arbeid
- I hvilken grad private bedrifter skal få offentlig støtte for å ansette folk som har problemer med å komme i arbeid

4.8 Vern vs. vekst

Utviklingen av et mer klimavennlig næringsliv er i høy grad påvirket av politiske beslutninger. Myndighetene har iverksatt ulike virkemidler som skal bidra til lavere utslipp, som i stor grad er samordnet med EUs politikk på området. Virkemidlene er noe ulike mellom kvotepliktig sektor, altså i realiteten olje- og gassutvinning og industrien, og ikke kvote-pliktig sektor, det vil si transport, avfall, bygg og landbruk. Ett usikkerhetsmoment her er hvor stor andel av klimakuttene som skal tas i Norge, og hvor stor andel som kan tas ved å kjøpe andre lands kvoter. Aktiviteten i olje- og gassutvinningen vil sannsynligvis bli lavere fram mot 2030, både som følge av lavere oljepris og økte avgifter på utslipp av klimagasser (Cappelen et al. 2018).

Etter hvert som aktiviteten i petroleumssektoren avtar, vil norsk økonomi også bli mindre sensitiv for svingninger i oljeprisen. Samtidig vil petroleumsrelatert virksomhet, tidligere knyttet til oljeutvinning i Norge, i større grad kunne eksportere sine tjenester til utenlandske petroleumsprodusenter. Om dette eventuelt blir en viktig

eksportnæring for Norge, vil avhenge av hvor aktivt det grønne skiftet støttes både her hjemme og internasjonalt.

Konflikten mellom miljøvern og utvikling av industri og arbeidsplasser er ikke av ny karakter. Etablering av nye arbeidsplasser og utfasing av gamle er heller ikke noe nytt fenomen i den norske modellen. Partenes ansvar og rolle når det gjelder å finne løsningen på de store samfunnsutfordringene, er dessuten velkjent terreng (Hagen 2016).

Tempo i omstillingene, virkemidler som brukes for å oppnå et grønt skifte og ansvarsfordeling mellom næringslivet og myndigheter, blir viktig. Dersom arbeidstakerne opplever at omstillingene går for raskt, vil det øke konfliktnivået i samfunnet og uroen på arbeidsplassene. Faren for ytterligere avstand mellom de politiske ytterpunktene kan også øke dersom man går for raskt fram med å fase ut klimaskadelig virksomhet. For politikerne blir det avgjørende å vedta virkemidler som kan lette omstillingene, som eksempelvis økonomiske støtteordninger.

Et grønt skifte vil utvilsomt kreve store omstillinger for mange arbeidstakere. Hvor mange arbeidsplasser som står i fare i forbindelse med en grønnere økonomi, er uvisst. Det er lite forskning på dette området, og derfor er spørsmålet forbundet med stor usikkerhet. Blant de negative effektene for Norge er en avtakende etterspørsel etter olje. Det internasjonale energibyrået anslår i et 2-graders scenario en oljepris i 2050 som er halvparten av prisen dersom man fortsetter med dagens tempo (OECD/IEA 2017). Når 36 prosent av Norges eksportinntekter kommer fra petroleumsutvinning, og 225 000 arbeidsplasser er estimert å være knyttet til næringen enten direkte eller indirekte i leverandørindustrien, vil de direkte effektene på norsk økonomi og sysselsetting kunne bli store dersom man ikke samtidig bygger opp grønn konkurransekraft (Fjose et al. 2019).

Samtidig pekes det på muligheter for norsk næringsliv i en verden med grønn omstilling, særlig innen oppdrett og havbruk, maritim næring, fornybar energiproduksjon og fornybar teknologiutvikling (Vista analyse 2016; Norsk Industri 2016; Almås et al. 2019). Her kan Norge spille på blant annet naturgitte ressurser og kunnskaps-overføring fra petroleum til grønne produkter og tjenester.

Hvorvidt nettoeffektene av grønn omstilling blir positive eller negative for norsk økonomi og sysselsetting, er det for tidlig å si noe om. Det er likevel ikke tvil om at dette blir et sentralt område for politikere, partene i arbeidslivet og andre interesseorganisasjoner i årene framover. For å lykkes, må de politiske veivalgene dreie seg om hvordan man kan få til omstillinger som oppleves rettferdige. Det vil si at arbeidstakerne klarer å beholde jobb og inntekt i forbindelse med et grønt skifte

Politiske stridsspørsmål fram mot 2035:

- I hvilken grad klimakuttene skal tas i Norge eller ved kjøp av andre lands kvoter
- Hvor omfattende støtteordninger det er behov for til bedrifter og arbeidstakere
- Hva som må til for at de som berøres opplever at omstillingene er rettferdige
- I hvilken grad det offentlige skal ta økonomisk ansvar for omstillingene

4.9 Integrasjon vs. utenforskap

Økende forskjeller, fattigdomsutfordringer og utenforskap er tre sentrale temaer i diskusjonen om velferdsstatens evne til å ivareta borgerne. Det siste tiåret har det vært en jevn økning i antall barn som lever med vedvarende lavinntekt. Inntektsforskjellene har økt siden midten av 1980-tallet (Meld. St. 13 (2018–2019)). Det er blant annet store utfordringer med integrering av tidligere flyktninger og innvandrere. Spesielt tidligere flyktninger er kraftig overrepresentert i gruppen som mangler en

stabil tilknytning til norsk arbeidsliv (se for eksempel Olsen & Bye 2020). Det er også i denne gruppen vi finner den høyeste andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt (se blant annet Strøm et al. 2020; Epland & Normann 2020).

Innvandring krever integreringstiltak, hvor også kompetanseutvikling står sentralt. Både arbeidsinnvandring, familieinnvandring og innvandring som følge av asyl- og flyktningspolitikken vil påvirke framtidig sysselsettingsgrad og omfang av utenfor-skap. En strategi vil være å investere mer i innvandrernes kompetanse for å øke sysselsettingen, men samtidig være realistisk med hensyn til hvor mange som kan bli kvalifisert for lønnet arbeid. En annen strategi er å redusere tilgangen til offentlige tjenester og ytelser eller differensiere tilgangen spesifikt for innvandrere. Det har de seinere årene blitt innført flere sett av innskjerpelser, spesielt i nyankomne innvandreres rettigheter til enkelte ytelser (Djuve & Kavli 2019).

Det er også bekymring for at noen unge vil bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet. Utfordringene med svak gjennomføring er særlig stor blant ungdom som har valgt yrkesfag i videregående opplæring, blant annet på grunn av mangel på læreplasser. En av årsakene til denne mangelen er at bedriftene ikke opplever at søkerne er tilstrekkelig kvalifiserte (Utdanningsdirektoratet 2019). Et forslag som har vært fremmet gjentatte ganger, er lovfesting av retten til læreplass. Hovedargumentet for å lovfeste retten er at dette vil styrke rettighetene for den enkelte og sikre en mulighet til å fullføre den opplæringen man har begynt på. Forsøk har vist at flere har mulighet til å fullføre dersom de kan bruke mer tid og få tettere oppfølging underveis i opplæringen. Denne typen tilrettelegging koster penger. Samtidig er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å sørge for at ungdom kommer inn i arbeidslivet.

Det er minkende aksept i befolkningen for økte inntektsforskjeller (Haugsgjerd & Kumlin 2019). Det kan skape politisk press for mer utjevning. Koblet med diskusjonen om arbeidslinjas grenser (se avsnittet om arbeid vs. trygd), kan dette tale for at det blir diskusjoner om nye former for velferdsytelser. Borgerlønn er allerede fremmet som en alternativ velferdsordning, men foreløpig kun av Venstre og Miljøpartiet De Grønne (MDG). Trolig er ikke dette et realistisk alternativ de neste 10–15 årene. Foruten arbeid, kompetanseutvikling og lønnsvilkår, vil det bli nødvendig å komme med løsninger på spørsmål om bolig og satser for sosialhjelp eller andre støtteordninger.

Om velferdsstaten ikke klarer jobben med å integrere utsatte grupper og utjevne forskjeller, kan det redusere tilliten til det offentlige i befolkningen. Det kan også skape splittelser mellom grupper som er avhengige av offentlige ordninger – for eksempel strid mellom unge og eldre, eller mellom innfødte og innvandrede.

Politiske stridsspørsmål fram mot 2035:

- I hvilken grad det er behov for nye og mer målrettede velferdsytelser for å redusere fattigdom
- I hvilken grad det er behov for økte ytelser for å sikre inntekten til de som ikke kan komme i jobb
- I hvilken grad det er behov for en annen profil i skattesystemet for å redusere ulikhet
- I hvilken grad det er behov for en boligpolitikk (spesielt i byområder) for å bedre levekår til utsatte grupper
- I hvilken grad det er behov for (nye) kompetansehevende tiltak for vanskeligstilte grupper for at de skal komme seg inn i arbeidslivet
- I hvilken grad det er behov for nye lovfestede rettigheter for ungdom til å fullføre utdanningen

4.10 Ønskede vs. uønskede konsekvenser av innvandring

Innvandring og integrering vil fortsette å være et omstridt politikkområde. Hva som kjennetegner de innvandrerne som kommer til Norge, og hvilke forutsetninger de har for å ta del i norsk arbeids- og samfunnsnivå, spiller en rolle for den politiske debatten.

Innvandring vekker stort engasjement i befolkningen og brukes aktivt i flere av de politiske partienes profilering. Ifølge valgforskerne har innvandringspolitikken definert en ny konfliktlinje i norsk politikk, bidratt til betydelige velgervandringer og løftet Fremskrittspartiet fram til et mellomstort parti. Samtidig har nordmenn beveget seg gradvis i mer innvandringspositiv retning de siste tiårene (Jenssen & Ivarsflaten 2019).

Det må skilles mellom ulike typer innvandring. Diskusjonen om arbeidsinnvandring fra EU-land i tidligere Sentral- og Øst-Europa har en helt annen form enn diskusjonen om hvor mange flyktninger og asylsøkere som skal ønskes velkommen. Arbeidsinnvandringen har imidlertid skapt uro i deler av arbeidsmarkedet, hvor utsatte bransjer (som bygg, industri og renhold) har problemer med useriøs virksomhet. I korte trekk dreier det seg om at arbeidsinnvandrere tilbys dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere, og slik sett legger press på arbeidsforhold.

Det er høyst usikkert hvordan innvandring til og utvandring fra Norge vil utvikle seg framover. Etter ti år med relativt høy innvandring mellom 2005 og 2015, har de siste årene vært preget av lavere innvandring og en noe høyere utvandring enn det vi har sett i forrige periode. Dette kan likevel raskt endre seg og skape en situasjon der NAV igjen må rigges for å ivareta flere (nyankomne) innvandrede brukere. Siden EU-utvidelsene i 2004 og 2007, har det kommet rekordmange arbeidsinnvandrere til Norge. Veksten har avtatt siden 2018.

I lys av den ulikheten som finnes i sysselsetting mellom ulike kategorier av innvandrere, vil en betydelig tilstrømming av flyktninger og familieinnvandrere representere andre typer av utfordringer enn det arbeidsinnvandrerne gjør.

Både organiseringen av og innholdet i NAVs tilbud til flyktninger og innvandrere vil trolig fortsette å være gjenstand for betydelig politisk debatt. I det politiske ordskiftet om innvandring og integrering står spørsmålet om innvandreres yrkesdeltaelse og velferdsstatens bærekraft helt sentralt. Ulike politiske løsninger har vært fremmet for å dempe den utfordringen lav(ere) sysselsetting blant flyktninger og innvandrere representerer for den norske velferds- og arbeidslivsmodellens økonomiske bærekraft, og for dens legitimitet i befolkningen. Samtidig er det viktig å påpeke at mange av etterkommerne av innvandrere klarer seg godt i utdanningssystemet og i arbeidslivet (se kapittel 2).

Frykt for utnyttning av norske velferdsgoder har vært tematisert i forbindelse med arbeidsinnvandringen. «Velferdsturisme» er et begrep som er brukt for å beskrive at migranter innenfor EØS-området reiser til et annet land kun i den hensikt å motta velferdsgoder, som man enten lever på i det nye landet eller tar med seg hjem. Et annet begrep er det som kalles «trygdeeksport». Det innebærer at personer som arbeider i et annet land i EØS-området, kan sende opptjente trygdeytelser hjem til landet de kommer fra. Bakgrunnen for debatten om velferdsturisme og trygdeeksport er de betydelige forskjellene i velferdsordninger og gjennomsnittlig levestandard innenfor EU/EØS-området. Den norske velferdsstaten er basert på en blanding av bostedsbaserte og arbeidsbaserte rettigheter. Dersom man – gjennom arbeid – har opparbeidet seg visse rettigheter, kan disse fritt tas med på tvers av landegrensene i EØS.

Det finnes flere politiske veivalg på innvandringsområdet. Politikerne kan velge å føre en politikk som tar sikte på å redusere innvandringen av flyktninger og asylsøkere. En tilbakevendende tematikk her, er hvor mange overføringsflyktninger Norge

bør ta imot, og hvilken praksis som bør gjelde ved søknader om familiegjening eller ved søknad om asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Uavhengig av regjeringskonstellasjoner er det grunn til å tro at praksis fortsatt vil være relativt restriktiv på disse områdene.

Som nevnt tidligere, er deltakelse i arbeidsmarkedet et sentralt punkt. Da introduksjonsloven for nyankomne flyktninger og innvandrere ble innført i 2005, skjedde det gjennom et politisk kompromiss. Det ble innført økonomiske sanksjoner overfor flyktninger som ikke deltok i kvalifisering, mens de som ønsket mer investering i kvalifisering fikk gjennomslag for en kraftig og rettighetsfestet utvidelse av tilbudet om opplæring. I den nye integreringsloven videreføres denne strategien, med en kombinasjon av rettigheter og plikter.

Dersom det blir behov for innstramminger i velferdspolitikken, vil slike kompromiss være mer krevende å lande, og de politiske motsetningene vil komme klarere fram, ikke bare gjennom politisk retorikk, men også i form av konkret politikk.

Fra å ha fryktet konsekvensene av stor arbeidsinnvandring fra EØS-området, er det nå tendenser til bekymring for at det ikke vil komme tilstrekkelig mange til å fylle behovet for arbeidskraft. I tillegg legger myndighetene til rette for at flere kvalifiserte arbeidstakere fra tredjeland (land utenfor EØS-området) ønsker å søke arbeid i Norge.

Den norske velferdsstaten er bygget rundt et prinsipp om at hvis du først er kommet og har fått opphold her, så har du de samme rettighetene som de som er født i landet. Ser vi til Danmark, er todelingen av rettigheter og plikter mellom innvandrere og innfødte vesentlig klarere. Selv om nordmenn har beveget seg i en mer positiv retning i synet på innvandring og innvandrere, vil større innvandring og vedvarende lav sysselsetting i enkelte grupper kunne styrke de kreftene i norsk politikk som argumenterer for innskjerper i investeringene og ytelsene som rettes mot, blant annet, innvandrere.

Samtidig som arbeidsinnvandrere fra EØS-landene i hovedsak skal klare seg selv, er det all grunn til å rette oppmerksomhet mot deres situasjon. Arbeidstakere fra land med langt lavere lønnsnivå, med manglende norskkunnskaper og begrenset kjennskap til det norske arbeidslivets spilleregler, er i en sårbar posisjon. Muligheten for å bli utnyttet av useriøse aktører er dermed en klar risikofaktor.

Politiske stridsspørsmål fram mot 2035:

- Omfang av og tilrettelegging for mottak av flyktninger og asylsøkere til Norge
- I hvilken grad det skal strammes inn på rettighetene til flyktninger og asylsøkere
- I hvilken grad kvoteflyktninger skal prioriteres framfor asylsøkere
- Om likebehandlingsprinsippet mellom innvandrere og innfødte skal opphøre
- I hvilken grad det er behov for offentlige tilbud til EØS-arbeidsinnvandrere, som for eksempel tilbud om språkopplæring og/eller tilbud om opplæring i norsk samfunns- og arbeidsliv
- Behov for nye tiltak for å redusere lavlønnskonkurransen og useriøsitet som følge av arbeidsinnvandring

4.11 Nasjonal vs. global

Norge har, som en liten og åpen økonomi, nytt godt av de siste tiårenes internasjonalisering. Verdensøkonomien har vært preget av usikkerhet og handelsspenninger i noen år allerede før koronapandemien begynte. Og det er stor usikkerhet om hvilke strategier ulike land vil velge når pandemien tar slutt. Hvis tendensene til økt grad av

proteksjonisme fortsetter, vil de fortsette å gi dempende impulser til små, åpne økonomier som den norske.

Det norske arbeidsmarkedet vil være avhengig av utviklingen i verden for øvrig, og en ytterligere polarisering blant de store aktørene på verdensmarkedet (eksempelvis USA og Kina) kan ha uheldige konsekvenser for Norges økonomi. En risiko for små, åpne økonomier er både at mer proteksjonisme bremser deling av teknologi og at det blir vanskeligere og dyrere å finne samarbeidspartnere som kan være villige til å dele kostnadsinvesteringer til forskning og utvikling. Proteksjonisme vil da ha direkte negative konsekvenser for norsk økonomi. Økt polarisering og sviktende vilje til internasjonalt samarbeid kan påvirke både finanseringen av og kravene til NAV. Velferdsstatens rolle som leverandør av tjenester kan bli svekket, mens fordelingsrollen forsterkes.

For Norges del kan økende proteksjonisme internasjonalt eksempelvis føre til tap av eksportarbeidsplasser og mangel på arbeidskraft i andre bransjer. Overnasjonalt regelverk som følger med EØS-avtalen setter i noen tilfeller norske politikere på side-linja. Slike saker er egnet til å øke den politiske uroen rundt avtalen. Dette kan på sikt bidra til større usikkerhet rundt Norges tilknytning til EU, noe som er uheldig for økonomi og arbeidsplasser. EU-landene er vår viktigste handelspartner og står for størstedelen av utenlandske investeringer i Norge. Siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, er samarbeidet utvidet til stadig nye områder, og avtalene påvirker i dag på vesentlige måter norsk rett og politikk og hverdagen for den enkelte borger og bedrift (NOU 2012: 2).

Mangel på (riktig) kompetanse blir et sentralt spørsmål i løpet av de neste 15 årene. Norge er tett innvevd i den internasjonale økonomien, og på grunn av en stadig eldre befolkning i Europa, vil det også være felles arbeidsmarkedsutfordringer innenfor EU/EØS. Det kan tale for en bedre europeisk samordning innenfor det felles europeiske markedet når det gjelder å formidle arbeidskraft og sikre mobilitet på tvers av landegrensene.

Det er i hovedsak stor enighet om den norske utenrikspolitikken og «Norges plass i verden». Interne politiske stridsspørsmål på dette området, med betydning for arbeidslivs- og velferdspolitikken, vil derfor være begrensede.

Politiske stridsspørsmål fram mot 2035:

- Om EØS-avtalen fortsatt skal være Norges tilknytning til EU
- Hvordan man kan sikre yrkesmessig og geografisk mobilitet på tvers av landegrensene, inkludert innvandring av kvalifisert arbeidskraft fra land utenfor EØS (tredjeland)
- I hvilken grad man skal ta hensyn til at arbeidsinnvandring til Norge kan bidra til mangel på nødvendig kompetanse i andre land

4.12 Tillit, populisme og polarisering

Den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen forutsetter at innbyggerne har tillit til politikerne, institusjonene og partene i arbeidslivet. European Social Survey viser en gradvis økning både i nordmenns tilfredshet med det nasjonale demokratiet i perioden 2002–2016 og i deres tillit til politiske institusjoner. Dette gjelder også for velgernes tillit til politiske partier spesifikt (Haugsgjerd & Seggaard 2020). Videre er tilliten til lokaldemokratiet satt under lupen i en rapport som konkluderer med at tillitsnivået holder stand, men at det er utviklingstrekk som det er verd å legge merke til (Seegard, red. 2020). Blant grupper med lav utdanning og få ressurser, er tilliten

synkende. Det samme gjelder blant personer som lever av trygd (ikke alderspensjon) (ibid.).

I løpet av de siste årene er populismens påvirkning på politikken blitt et sentralt tema, ikke minst i kjølvannet av Brexit og valget av Donald Trump til USAs president i 2016. På hvilken måte populisme, som bygger på en såkalt motsetning mellom «det rene folket» og «den korruperte eliten» (Mudde 2004), vil prege norsk politisk virkelighet framover, er usikkert.

Populisme forstås gjerne som at ideene som fremmes har begrenset omfang, kompleksitet og sammenheng, sammenliknet med tradisjonelle ideologier som sosialisme og konservatisme (Mudde 2004).

Så langt har ikke populistiske standpunkter og retorikk blitt en vesentlig faktor i norsk sammenheng, selv om utviklingen også her er del av denne internasjonale trenden. Innslag av elitekritikk og sterkere definering av inn- og utgrupper er i ferd med å bli tydeligere. Debatten rundt innvandring og integrering er blitt et sentralt tema i norsk politikk, der saksfeltets kompleksitet tidvis må vike plass for mer populistiske meningsytringer. Også motsetningene mellom sentrum og periferi er tidvis blitt kommunisert i en mer populistisk form i de siste årenes diskusjoner om kommunesammenslåinger og politireform (se for eksempel Bøhn 2018).

Flere politikere spiller på motpolene mellom folk og elite, jf. «folk flest» som en svært gangbar og positivt ladet betegnelse. Konflikten mellom sentrum og periferi kan skjerpes fordi det er sammenfall mellom denne konfliktlinjen og holdninger til globalisering og innvandring (Berg & Aardal 2019). Dessuten rammer eldrebølgen distriktene hardest, noe som kan føre til mangel på arbeidskraft (og dermed dårligere tjenestetilbud) i utkantkommuner.

Politisk polarisering (sterkere motsetninger) kan derfor bli vanligere som følge av større ulikhet, urbanisering og innvandring (Zynk 2018). En økende opplevelse av at politikere og velferdsstat ikke tar godt nok vare på utsatte grupper, eller ikke «bryr seg», vil forsterke motsetningene. Det er ikke sakene, eller realitetene i dem, som nødvendigvis har størst betydning. Det er måten budskapene kobles eller vinkles som avgjør om det er populistisk eller ikke (Iyngar 1991). Mangel på tillit til politikere og etablerte medier henger gjerne sammen med populistiske holdninger. Måten det kommuniseres på, og gjennom hvilke kanaler, vil få større betydning. Om velgerne opplever at man ikke forstår politiker- eller byråkratspråket, bidrar det til å svekke tilliten og styrke populistiske tendenser.

Formene for politisk aktivitet er endret, noe som også vil påvirke meningsdannelser og konfliktlinjer i politikken. Det er for eksempel større innslag av aksjoner, ofte via sosiale medier, og ofte konsentrert om én bestemt politisk sak, og gjerne innenfor ett bestemt miljø. Kjente eksempler er «bunadsgeriljaen», som kjemper for fødetilbudet i distriktene, og «50 er ikke nok» etter brannen i flyktningleirene i Moria. Slike initiativ kan flytte opinionen, og dermed de politiske beslutningene.

Betydningen av enkeltsaker og personfokus forsterkes av mediernes rolle. De politiske partiorganisasjonene som arenaer for folkelig deltakelse, er svekket, og profesjonaliserte organisasjoner, hvor politikk er et levebrød, har vokst fram (Elgvin & Hernes 2014). Om man ikke direkte gir etter for press på enkeltsaker eller politikkområder, vil dette påvirke det politiske arbeidet. Trolig vil politikerne, også fra de tradisjonelle partiene, bli enda mer opptatt av dagsaktuelle saker, og mer forsiktig med å argumentere for helhetlige løsninger.

Viktige kjennetegn ved et polarisert samfunn er nedsatt evne til å finne konstruktive løsninger, og økt tilbøyelighet til å framstille problemstillinger som et nullsumspill (det vil si at en gruppes fordel er en annen gruppes tap). Dette bidrar til mindre

samarbeidstilje. Kombinert med utfall og ytringer i sosiale medier, kan det føre til at meningsmotstanderne opplever at de lever i atskilte virkeligheter.

Hva slags betydning kommunikasjonskanalene vil få for graden av polarisering og populisme i årene framover, er usikkert. Valgundersøkelsen fra 2017 viste for eksempel at velgere med de mest populistiske holdningene i større grad enn andre fikk med seg nyheter fra de tradisjonelle mediekanalene (Aalberg et al. 2019). Det tyder på at de omtalte «ekkokamrene» ikke gjorde seg spesielt gjeldende. Kort fortalt innebærer ekkokamre at ulike deler av offentligheten blir atskilt fra hverandre, fordi folk med samme verdimeslige, religiøse eller politiske ståsted lukker seg inne i sin egen informasjons- og kommunikasjonsverden og bare eksponeres for inntrykk som bekrefter det synet de allerede har (Karlsen et al. 2017). Undersøkelser i forbindelse med statusen for ytringsfriheten i Norge konkluderer med at ekkokamre *ikke* styrker egne standpunkter, men fører heller ikke til at folk endrer mening. «Skyttergraver» kan derfor være en mer treffende beskrivelse av opphetede nettdebatter, men i sum kan kombinasjonen av «ekkokamre» og «skyttergraver» føre til en sterkere polarisering av den offentlige debatten (ibid.).

Det er flere forhold som gjør at Norge er godt rustet for å unngå for sterke innslag av populisme og polarisering. De viktigste årsakene til polariseringstendenser er å finne i arbeidsmarkedet, for eksempel at jobber forsvinner på grunn av innføring av ny teknologi (Barth 2019). Som motvekt er det imidlertid sterke fagorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner som bidrar til små lønnsforskjeller og sjenerøse ordninger som reduserer ulikhet og bidrar til å redusere polariseringen. Det gjør usikkerheten mindre enn i land med svakere velferdsordninger.⁷

På grunn av flerpartisystemet brukes etablerte politiske kanaler i søken etter påvirkning, også for én bestemt sak. Ett eksempel er ensakspartiet Folkeaksjonen nei til mer bompenger (FNB). «Aksjonistene» stiller til valg, og velgerne får mulighet til å uttrykke frustrasjoner og sinne gjennom stemmeseddelen.

Krisen i forbindelse med koronaviruset har så langt vist at tillit til hverandre, politiske forlik og trepartssamarbeidet (mellom partene i arbeidslivet og myndighetene) står sterkt. Men det er ingen selvfølge at dette fortsetter. Om arbeidsledigheten biter seg fast og den offentlige agendaen i større grad preges av kutt og tilstramminger, kan bildet endre seg. Lavere sysselsetting, større forskjeller samt økende fattigdom i befolkningen utgjør en trussel, fordi det kan skape en følelse av utenforskap for dem med minst ressurser.

⁷ <https://forskning.no/samfunnsvitenskap/er-norge-i-ferd-med-a-bli-et-polarisert-land/1635506>

5 Forventninger og krav til NAV

Innbyggere og virksomheter regnes tradisjonelt som brukere av NAVs tjenester. Andre offentlige etater/tjenester og frivillige organisasjoner kan betraktes både som brukere og samarbeidspartnere. Samtlige vil ha forventninger til hva NAV skal levere. En mer kunnskapsrik og velstående befolkning vil dessuten ha økte forventninger til tjenestenes kvalitet. Opplevd ineffektivitet og oppfatning av misbruk av velferdsordninger er beskrevet som det svakeste leddet i befolkningens støtte til velferdsstaten (Haugsgjerd & Kumlin 2019). På den andre siden kan det dermed forventes at et kompetent, rettferdig og effektivt NAV vil bidra til økt villighet til å finansiere velferdsytelsene.

Regelverk og nivået på velferdsstatens ytelser fastsettes ikke av NAV, men det er likevel NAV-ansatte som i første hånd møter misnøyen fra brukere. NAVs pedagogiske oppgave med å gjøre reglene forståelige, for dermed å opprettholde ordningenes legitimitet, er stor.

De nær tre millioner innbyggerne som mottar tjenester og ytelser fra NAV i løpet av et år, er en sammensatt gruppe. I den ene ytterkanten finner vi alderspensjonister og uføretrygdede som ikke skal inn igjen på arbeidsmarkedet, og som i hovedsak trenger NAVs tjenester for å få en korrekt utmålt ytelse. I den andre ytterkanten finner vi unge mennesker som står utenfor arbeidslivet; noen av dem med svært sammensatte problemer og dermed med behov for omfattende bistand fra NAV, ideelt sett i samarbeid med andre aktører. Mellom disse to ytterkantene består NAVs brukere av personer med større eller mindre bistandsbehov. Foreldre som skal ha foreldrepenger, arbeidstakere som har blitt permittert, sykemeldte, og personer med funksjonsnedsettelse som har behov for hjelpemidler, er eksempler på slike brukere.

Å inkludere flest mulig i arbeidslivet og bidra til nødvendige omstillinger er og blir kjerneoppgaver for NAV. Samtidig vil arbeidsmarkedets krav til arbeidstakernes utdanning, produktivitet og omstillingsevne øke. NAVs ansatte kan oppleve å stå overfor en vanskelig oppgave når de skal realisere arbeidslinjepolitikkenes målsetting om arbeid for alle (Kjørstad 2008; Skjefstad 2013; Malmberg-Heimonen et al. 2019). Spørsmålet er om det er målene eller NAVs funksjonsmåte som må justeres. Det er ikke utenkelig å se for seg en situasjon hvor reduserte bevilgninger til NAV kombineres med politiske krav om mer «skreddersøm» for å yte treffsikker hjelp til utsatte grupper, og pålegg om tettere samarbeid og bedre samordning med utdannings- og helsevesenet, samt kommunene. En konsekvens kan være at flere av NAVs oppgaver settes ut til private eller ideelle aktører. Mulighetene for i større grad å bruke individuelt skjønn kan bidra til bedre tjenester, men kan også skape uro ved at det reises spørsmål om likebehandling.

En betydelig andel av NAVs brukere har sammensatte behov, og tjenestene når ikke alltid fram når utfordringene er sammensatte. Flere tilsynsrapporter har påpekt manglende samhandling om oppfølging av utsatte barn og unge. Blant forklaringene på dette, er manglende systematikk i samarbeidet og organisatoriske barrierer (Hansen et al. 2020). Innvandrere har også vist seg å være en gruppe brukere som tidvis krever en annen type tjenester enn det som har vært tilfelle i befolkningen for øvrig.

Variierende norskerferdigheter er en åpenbar, men like fullt tilbakevendende, utfordring. Behov for grunnleggende ferdigheter er en annen. Som en del av kompetansehevingen, må det vurderes om utdanningssektoren bør ta en større rolle, eller om dette skal være en del av arbeidsmarkedstiltakene som tilbys av NAV.

Gjennom NAV-loven (lov om arbeids- og velferdsforvaltningen) fra 2006, skal representanter for brukerne få mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester (§ 6). Denne brukermedvirkningen omfatter i liten grad de mest utsatte brukergruppene, som arbeidsledige, og spesielt unge arbeidsledige, uføretrygdete og innvandrere. Fire år etter NAV-reformen viste det seg at over en tredjedel av kontorene ikke hadde brukerutvalg. En rapport fra 2015 viste at brukerutvalgene ikke hadde den relevansen man kunne ønske, og at det var lite eller ingen koordinering av innspill fra utvalgene (Hilsen & Skinnarland 2015). I 2019 ble det utarbeidet en plattform for medvirkning, i samarbeid med brukerrepresentanter.⁸ Målet er at brukerrepresentantene skal gjøres bedre i stand til å jobbe mer systematisk og bli en reell arena for rådgivning. Det søkes også å oppnå bredere representasjon. Dette vil kreve at NAV-ansatte i større grad legger til rette for en mer aktiv brukermedvirkning.

5.1 Økt behov for samhandling

Det er flere politiske initiativ som angår NAVs samarbeid med andre etater og aktører, og en økende forventning om at offentlige etater skal samarbeide og samordne sin virksomhet for å lykkes bedre med inkludering. Begrepet «helhetlige tjenester» er for alvor på dagsordenen. Kompleksiteten i problemene til deler av brukergruppen som NAV møter, tilsier at det vil trolig være en stadig sterkere forventning om at NAV skal inngå i partnerskap med andre aktører. Dette er nødvendig for å sørge for best mulig tjenester til brukerne, der virkemidler trekker i samme retning, og for at offentlig sektor skal kunne drive mest mulig kostnadseffektivt. Det er allerede forsøk med NAV-veileder på videregående skole, men NAV vil forventes å samarbeide mer med flere tjenester, og med private og frivillige aktører. Mange barrierer må overkommes for å få til en sømløs samhandling. Mer samarbeid og samhandling berører også diskusjonen om grensdragningen mellom ulike offentlige tjenester, og mellom offentlige tjenester og private eller frivillige aktører.

For å møte forventningene om mer samarbeid, er det nødvendig både med regelverksendringer og nedbygging av organisatoriske barrierer. Dette speiles i forslaget til ny forvaltningslov, hvor samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer gjøres til ett av flere formål med loven (NOU 2019: 5). Grensene for dette samarbeidet vil imidlertid avhenge av hvilke regelverk organene må operere innenfor, og prioritering av ressurser mellom egne oppgaver og samarbeid med andre. Det finnes flere eksempler på slikt samarbeid per i dag, hvor NAV er involvert, for eksempel arbeidskriminalitets-sentrene og Norsk tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES). Ut over denne formålsbestemmelsen, er det foreløpig lite som tyder på at ny forvaltningslov i seg selv vil føre til mer samhandling. Dette vil være avhengig av politisk vilje og tilføring av ressurser, samt at medarbeiderne ser nytten av samarbeid. Forslaget om lempinger i taushetsplikten, som også er en del av lovforslaget, hvor opplysninger kan gjøres kjent for andre forvaltningsorganer, vil imidlertid gjøre samhandlingen

⁸ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning/strategi-for-bruker-medvirkning-i-nav>

enkler. Dette kan ifølge utvalget åpne for en effektivisering som kan gi betydelige besparelser (NOU 2019: 5, s. 561). For det første handler det om ansvaret for oppfølgingen av brukerne og koordineringen av denne. For det andre handler det om å se nytten av samarbeid.

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

Større samhandling mellom offentlige etater og mellom offentlige og private/frivillige aktører krever en tydelig ledelsesforankring, og samhandlingskompetanse vil være en nødvendig del av verktøykassa til både ledere og saksbehandlere i NAV.

5.2 Omstilling og kompetanseutvikling i arbeidslivet

NAV forventes å være en leverandør av tjenester som legger til rette for omstilling og kompetanseutvikling, for å fremme yrkesmessig og geografisk mobilitet i arbeidslivet. Slike prosesser er også avhengig av at samarbeidet mellom partene i arbeidslivet fungerer godt, både på sentralt nivå (enighet om rammene) og på den enkelte virksomhet (enighet om løsningene). Lavere oppslutning om organisasjonene og økte motsetninger kan redusere samarbeidsviljen mellom partene, og bidra til lavere omstillingstakt. Etter- og videreutdanningsutvalget viser til at kompetanseheving trolig vil bli stadig viktigere i årene framover, blant annet i lys av digitaliseringen og den teknologiske og demografiske utviklingen.

Arbeidsgiverne har ansvar for å sikre kompetanse i tråd med virksomhetens behov. Samtidig er det i fellesskapets interesse å sikre muligheter for etter- og videreutdanning, for å unngå at arbeidstakere mister jobben på grunn av manglende kompetanse. I tilfeller hvor arbeidsgiver ikke har mulighet for tilrettelegging, tas det derfor til orde for at NAV bør kunne bruke skjønn og fleksibilitet.⁹

Ungdom som ikke har fullført videregående, er et annet eksempel på en gruppe i arbeidsmarkedet hvor det er behov for tilpassede og mer omfattende arbeidsmarkedstiltak enn de som er rettet mot andre grupper som eksempelvis er truffet av en gitt nedgangskonjunktur.

Kompetanseutvikling har en betydelig kostnadsside. De norske investeringene i kompetanseutvikling i arbeidslivet er store i internasjonal sammenheng, og det er en høy andel sysselsatte som får opplæring finansiert av arbeidsgiver. Dette forklares delvis med et forholdsvis sterkt stillingsvern, som gjør at arbeidsgiverne satser på kompetanseutvikling hos egne ansatte framfor å erstatte arbeidstakere med nyansette. Samtidig bidrar små lønnsforskjeller til at det er lønnsomt å satse på kompetanseutvikling for alle ansatte, ikke bare for høyt utdannede.

I lys av raskere omstillingstakt kan det bli mer aktuelt med økte bidrag fra staten. Inntektssikring er en annen utfordring. Som hovedregel er det i dag ikke adgang til å kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring.¹⁰ Begrunnelsen for dette er

⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3c84148f2f394539a3eefdfa27f7524d/nasjonal-strategi-kompetanse-nett.pdf>

¹⁰ Endret regelverk i forbindelse med koronaepidemien. <https://www.nav.no/arbeid/no/student/>

blant annet at personer som er under utdanning ikke kan regnes som reelle arbeidssøkere. De siste årene har imidlertid flere offentlige utvalg pekt på at det å ta utdanning kan være velegnet som arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Dersom utdanningen dekker et behov i arbeidsmarkedet og dermed bidrar til at man kommer i jobb, kan derfor kombinasjonen av dagpenger og utdanning være et hensiktsmessig tiltak (NOU 2019: 12). Man kan også tenke seg at det innføres andre kombinasjoner av trygdeordninger og kompetanseutvikling.

5.3 Digitalisering og personvern

Det overordnede målet for regjeringens digitaliseringsstrategi er én offentlig digital sektor. Det vil si at man skal unngå at folk bli kasteballer mellom ulike offentlige aktører, og at tjenestene skal være sammenhengende (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne.

Økt digitalisering medfører at brukere vil forvente at NAV leverer gode og sikre digitale tjenester. Den norske befolkningen skårer høyt på digital kompetanse i internasjonale sammenlikninger.¹¹ De fleste er vant til digitale verktøy for eksempel når de skal bruke bank- og forsikringstjenester eller bestille time hos frisør eller lege. Livet organiseres på digitale plattformer, og folk forventer at man skal kunne skaffe seg oversikt over sin egen situasjon på ulike områder gjennom de digitale tjenestene.

En viktig målsetting med digitaliseringspolitikken er å få systemene til å snakke sammen, slik at folk ikke behøver å levere informasjon til det offentlige mer enn én gang. Mer digitaliserte tjenester kan føre til at ressurser kan frigjøres til tjenester som ikke kan automatiseres, som for eksempel økt individuell oppfølging av brukere som har behov for det (NOU 2016: 3). Forventningen om effektivisering av NAV, blant annet gjennom digitalisering, vil til en viss grad måtte balanseres mot muligheten til å ha digitale tjenester som kan benyttes av alle, og et godt tjenestetilbud til de som ikke kan benytte de digitale tjenestene.

Økt digitalisering vil trolig ha som konsekvens at regelverket og kommunikasjonen med brukerne må forenkles. Automatisering kan også medføre et økt kontrollbehov fra NAV sin side.

Per i dag er det ikke obligatorisk for brukere av offentlige tjenester å ta i bruk digitale løsninger. Samtidig medførte endringen av forvaltningsloven i 2014 at det er brukeren selv som må reservere seg dersom et forvaltningsorgan vil bruke digital kommunikasjon. Det er få som reserverer seg mot dette, noe som tilsier at det ikke nødvendigvis vil være store besparelser ved å gjøre digital kommunikasjon obligatorisk (Meld. St. 27 (2015–2016)).

Videre er det et spørsmål om hvor stor del av gevinsten ved automatisering som virksomhetene skal få beholde. Per i dag avhenger det av om satsingene er finansiert som særskilte bevilgninger over statsbudsjettet eller av egne driftsmidler. At videre omstilling skjer gjennom en gevinstfordeling, vil være naturlig for å stimulere disse prosessene.

Dersom målet om at all informasjon som innbyggerne leverer til det offentlige skal være samordnet, vil det omfatte enorme mengder sensitive opplysninger. Skytjenestene spiller i dag større og større rolle i utviklingen av IKT og digitale tjenester, og markedet domineres av noen store aktører. Den norske regjeringen oppfordrer statlige virksomheter til å benytte seg av skytjenester (Seip 2020).

¹¹ <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/grunnleggende-digital-ferdigheter/grunnleggende-digitale-ferdigheter-i-befolkningen/>

Risiko for avanserte datainnbrudd med påfølgende sensitiv informasjon på avveie, tvinger fram en politisk diskusjon om personvern, som også omfatter i hvilken grad det offentlige skal outsource lagring av opplysninger om innbyggerne. Dersom data lagres steder der det kan komme inn under et annet lands jurisdiksjon, kan norske myndigheter risikere å miste kontrollen over egne data (ibid.).

Ett alternativ er at det offentlige tar ansvar for egne skytjenester. I Tyskland har myndighetene valgt å etablere sin egen sky – Die Bundescloud. Målet er blant annet å skape uavhengighet av eksterne leverandører. Den norske regjeringen har så langt ikke lagt til rette for et samarbeid om offentlig datalagring eller etablering av et felles datasenter for offentlig sektor. Det er også få spor av vurderinger rundt digital autonomi eller behov for å sikre digital kompetanse i offentlig sektor (Seip 2020).

5.4 Forenkling av regelverket

For å legge til rette for digitalisering, er det ofte nødvendig med tilpasninger og forenklinger av regelverket. Det er ikke politisk uenighet knyttet til ønsket om å forenkle regelverket. Hvilken tyngde som legges i dette, kan imidlertid variere. Lovstrukturutvalget (1992) og Forskriftsdugnaden på 1990-tallet bidro til at en rekke lover og forskrifter ble opphevet. Nyere tiltak og strategier omfatter satsingen på klart språk, opprettelsen av Regelrådet (2016) og regjeringens strategi for små- og mellomstore bedrifter (Departementene 2019). Felles for disse tiltakene er at det er behovene til små, private aktører som står i sentrum. Videre er det mye som kan tyde på at det er enklere å fjerne lover og forskrifter som ikke brukes, enn å forenkle språket i lovtekster.

Folketrygdloven har så langt ikke vært gjenstand for forenkling, men det er forventet at ny forvaltningslov vil føre til noe enklere regelverk, som kommer både borgere og forvaltningsorgan til gode. De økonomiske og administrative konsekvensene vurderes likevel som små (NOU 2019: 5).

Forvaltningslovutvalget la imidlertid vekt på at lovforslaget skulle være teknologinøytralt og legge til rette for videre digitalisering i forvaltningen (s. 559). Behovet for å foreta endringer i regelverket som gjør en overgang fra saksbehandling på papir til digitale prosesser enklere, er også framhevet i regjeringens digitaliseringsstrategi (Meld. St. 27 (2015–2016)). Her understrekes i tillegg behovet for regelendringer som følge av automatisering av rettslige reguleringer, noe som forutsetter at regler kan uttrykkes gjennom programkoder. Dette vil igjen forutsette regelendringer (s. 54). Dette er utviklingstrekk som først og fremst drives av den digitale utviklingen og de muligheter den gir, og vil trolig fortsette uavhengig av politisk flertall.

Noen av de aktuelle konsekvensene for NAV av utviklingen innenfor arbeidslivs- og velferdspolitikken de neste 15 årene kan sammenfattes med disse punktene (ikke prioritert rekkefølge):

- Effektivisering, digitalisering og forenkling av regelverket skal kombineres med større fleksibilitet, mer målrettede ytelser (skreddersøm) og eventuelt større innslag av behovsprøving.
- En bevegelse i retning av mer behovsprøving og skjønnsutøvelse i velferdsstatens førstelinjetjeneste kan skape større debatt om ordningenes berettigelse og kvalitet, samt hvordan NAV utfører sitt mandat.
- Mer «skreddersøm» kan skape behov for en annen kompetansesammensetning blant de NAV-ansatte. I tillegg kommer krav om økt kompetanse innenfor digitalisering, datalagring og personvern.

- Større grad av automatisering kan frigjøre ressurser, men samtidig øke behovet for kontroll. Det vil også kreve at NAV kommuniserer med et enklere språk.
- Krav om større grad av samhandling og koordinering mellom offentlige etater vil innebære at ansvar flyttes og finansiering endres.
- Krav om å ha en mer aktiv rolle som rådgiver, også i samarbeid med private bedrifter.
- Flere og mer krevende samarbeidsarenaer kan skape behov for å sette ut oppgaver til private eller ideelle aktører.
- Forholdene på arbeidsmarkedet kan føre til krav om at NAV skal drive en mer aktiv arbeidsformidling, også på tvers av landegrensene, for å sikre yrkesmessig og geografisk mobilitet.
- Krav om mer systematisk brukermedvirkning som skal kobles med politiske styringssignaler, vil bli en utfordring for lokale og regionale ledere.

6 Sårbarhet, og potensielle trusler mot arbeidslivs- og velferdspolitikken

Så lenge utviklingen i norsk økonomi er stabil og oljefondet gir grunnlag for å saldere budsjettene med avkastning fra globale aksje- og finansmarkeder, er det – med forbehold om eventuelle langsiktige konsekvenser av koronaepidemien – liten grunn til å vente brå skift i partipolitiske konfliktlinjer og koalisjonsmønstre.

På sikt vil eldrebølgen og utfasing av oljeaktiviteten likevel resultere i trangere handlingsrom i myndighetenes budsjettpolitikk, svakere vekstimpulser og store omstillinger i norsk økonomi, som vil forsterke prioriterings- og fordelingskonfliktene i politikken. De seinere årene kan det se ut til at politikerne – delvis på grunn av kortsiktig strid om å tekkes ulike velgergruppers umiddelbare ønsker og interesser – i synkende grad klarer å bli enige om langsiktige strukturelle grep for å øke vekstevnen i økonomien, dempe utgiftssiden og styrke inntektssiden i budsjettene. Man kan derfor lett tenke seg et scenario hvor myndighetenes styringsdyktighet svekkes og politikken preges av kortsiktige ad hoc-løsninger, hestehandler og opportuniste (muddling through) (March & Olsen 1984). Ettersom ingen av blokkene klarer å meisle ut tydelige strategier eller foreta ubehagelige valg, kan det gradvis svekke velgernes tillit, forsterke den partipolitiske fragmenteringen og føre til forvitring av den norske modellens grunnpilarer.

I dette forvitringsscenariet har ingen av de politiske konstellasjonene kraft til å gjennomføre nødvendige kursendringer. Den store majoriteten vil trolig klare seg godt, og kan se seg tjent med å motvirke tiltak for å styrke bærekraften. Den voksende minoriteten av marginaliserte grupper, som må bære de tyngste byrdene av forvitringen, vil mangle politisk organisering og styrke til å påvirke utviklingen. For de dominerende partiene vil appeller til den tallrike, godt beskyttede middelklassen, både yrkesaktive og pensjonister, gi større velgeravkastning enn omstridte tiltak for å styrke arbeids- og inntektsmulighetene til de som sliter. Samtidig vil spenningene langs de tradisjonelle konfliktaksene sentrum-periferi, vekst-vern, kapital-arbeid, nasjonalisme-internasjonisme og religion-modernisme aksentueres, og suppleres med nye kryssende skiller langs etniske, klimapolitiske og meritokratiske linjer.

Siden det er vanskelig å peke på noen tydelige politiske endringstrender eller nye skillelinjer i et scenario som først og fremst springer ut av politisk oppsplitting, beslutningsvegring og handlingslammelse, vil vi i fortsettelsen først drøfte de mulige politiske effektene av koronakrisen, og deretter diskutere hvordan et økonomisk sjokkscenario, for eksempel utløst av et kraftig oljeprisfall, kan tenkes å virke inn på agendaene og konfliktlinjene i norsk politikk. Et slikt sjokkscenario kan også ses som et fortettet uttrykk for hvilke kumulative, uløste spenninger og konflikter som over tid vil bygge seg opp innenfor forvitringsscenariet.

6.1 Koronakrisen – en skillevei?

Den kraftige økonomiske nedgangen og rekordøkningen i antallet permitterte og arbeidsledige under utbruddet av koronakrisen første halvår 2020, er en av de største rystelsene de nordiske landene har blitt utsatt for i moderne tid. Da samfunnet åpnet opp igjen etter den første bølgen og virkningene av de kraftfulle motkonjunkturiltakene slo inn, tok imidlertid økonomiene seg opp raskere enn ventet, og mange kom tilbake i arbeid. På tross av den andre bølgen forventer OECD nå at gjeninnhentingene i de nordiske økonomiene vil fortsette i 2021 (3–4 prosent vekst), og at aktivitetsnivået vil passere 2019-nivået i løpet av 2022–23 (OECD 2020). Samlet sett venter OECD at oppbremsingen i økonomien fører til at arbeidsledigheten i Norden ved utgangen av 2022 vil ligge 2–3 prosentpoeng høyere enn i 2019, det vil si på om lag 5 prosent i Norge. Det er uansett grunn til å vente at vi i de nærmeste to–tre årene vil stå overfor et atskillig slakkere arbeidsmarked, med betydelig høyere ledighet enn før krisen. OECD anbefaler derfor en forsiktig, langsom utfasing av de ekspansive krisetiltakene til støtte for rammede næringer og personer.

På bakgrunn av dette er det ikke grunn til å vente at koronaepidemien i seg selv vil føre til vesentlige endringer i det politiske bildet i Norge. NAV vil imidlertid stå overfor økte utfordringer som følge av veksten i ledighet, som er sterkt konsentrert i visse tjenestebansjer og grupper av arbeidstakere, med lav utdanning og usikre, atypiske jobber, hvor ungdom, innvandrere og kvinner er overrepresentert. Etersom deler av nedgangen i flere av disse bransjene trolig er langvarig, for eksempel i luftfart, reiseliv, hotell og restaurant og deler av handelsnæringene, er det fare for at unge nykommere vil møte større vansker med å finne fotfeste i arbeidsmarkedet de nærmeste årene. Barrierene for inkludering av andre sårbare grupper blir også høyere. NAV vil dermed få større og vanskeligere oppgaver knyttet til opplæring, jobbtrening, formidling og inkludering i årene framover. Hvis ikke NAV utrustes med tilstrekkelige ressurser og kompetanse, er det en risiko for at en betydelig andel av disse «koronaofrene» kan bli stående varig utenfor arbeidslivet, og dermed bli avhengige av sosiale stønader.

En slik utvikling kan utløse nye debatter om hva som er en rettferdig lønnsfordeling og hva som skal være nivået på velferdsytelsene, samt hva som er en rimelig skattebyrde (Fløtten & Trygstad 2020). Noen har tatt til orde for en egen korona- eller solidaritetsskatt for å finansiere tiltak for de hardest rammede gruppene og dekke opp for de framtidige velferdsutgiftene (ibid.). I noen land har også diskusjoner om en ny ytelsespolitikk skutt fart, blant annet knyttet til forslag om borgerlønn og kontantbidrag.

Man kan også se for seg intensivert debatt om innretningen av NAVs virkemiddelapparat, for eksempel om avveininger og koplinger mellom aktiveringstiltak og utdanning, samt om hvor aktivt arbeidslinja skal forsøkes gjennomført i denne perioden. Det kan også tenkes at en del av dagens ytelser som er innrettet mot relativt kortvarige ledighetssituasjoner, må omformes eller kobles til mer langvarige tiltaksløp. Risikoen for skadevirkninger blant grupper som på forhånd slet med mangel på grunnleggende kompetanse, fysisk og/eller psykisk sykdom eller rusproblemer, er særlig urovekkende.

For NAVs del har krisen øyensynlig fungert som en katalysator for økt automatisering, datadeling, forenkling og tilpassing av regelverket. Samtidig er det lite som tyder på at inkluderingseffektiviteten av tiltakene kan styrkes uten vesentlig større (sosiale) investeringer i ressurser, bemanning og kompetanse innenfor opplærings- og inkluderingsfeltet.

6.2 Sjokkscenariet: Politiske virkninger av et kraftig oljeprisfall

Et økonomisk krisescenario, utløst av et kraftig og kanskje varig oljeprisfall, er ikke utenkelig. Oljeprisfallet i 2014 hadde sterke virkninger i deler av arbeidslivet. Siden prisfallet ble kortvarig, og det raskt voksende oljefondet ga regjeringen rom til å bruke stadig mer oljepenger til offentlig motkonjunkturpolitikk, var økonomien tilbake på sporet etter tre–fire år. I årene framover, hvor skiftet fra fossil til fornybar energi ventes å akselerere og aktiviteten på den norske sokkelen gradvis vil fases ut, vil risikoen for brå negative svingninger i oljeprisen antakelig øke. Muligheten for at slike fall er ledd i en langsiktig nedadgående trend, er åpenbart til stede. Dette kan ventes å virke tilbake på investeringsnivået i sektoren og forsure svekkelsen av de økonomiske vekstimpulsene fra oljesektoren, som har virket som motor for viktige deler av industrien. Spørsmålet er hvilke konsekvenser det vil ha for økonomien, utviklingen i norsk politikk og hvilke stabiliserende mekanismer eller tilpasninger som kan tas i bruk.

Utgangspunktet er tidligere erfaringer med oljeprisfall, hvor institusjonelle trekk ved lønnsdannelsen har vært viktige for tilpasningsevnen. Men i et scenario hvor et oljeprissjokk uvegerlig vil inngå i den store debatten om hvordan norsk økonomi og den norske modellen kan tilpasses en framtidig karbonnøytral internasjonal økonomi, vil de politiske følgenvirkningene eller rystelsene kunne bli langt mer vidtrekkende.

Et kraftig oljeprisfall kan ha ulike årsaker, og med ulike konsekvenser for norsk økonomi. Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) framhever at hvis oljeprisfallet er drevet av lavere etterspørsel og aktivitet i verdensøkonomien, vil sistnevnte bidra med ytterligere dempende impulser til norsk økonomi, gjennom redusert etterspørsel etter norsk eksport. Et oljeprisfall kan også skyldes at oljeproduiserende land øker sin produksjon. Billigere olje vil virke stimulerende for økonomiene i andre land, noe som vil medføre høyere etterspørsel etter norsk eksport. Høyere aktivitet hos Norges handelspartnere gir positive impulser til norsk økonomi. Hvis derimot oljeprisfallet skyldes en vridning i etterspørsel og tilbud i energimarkedene fra fossil til fornybar energi, uten negative virkninger for veksten i internasjonal økonomi, kan det også ha gunstige effekter for andre deler av norsk økonomi og fremme omstilling, men samtidig vil nedgangen i virksomhet knyttet til oljesektoren akselerere.

Ifølge beregninger fra Cappelen et al. (2013), har oljeprisfallet negative konsekvenser for det offentlige handlingsrommet både gjennom lavere petroleumsinntekter og på grunn av lavere økonomisk aktivitet på fastlandet. Beregningene legger til grunn uendret standard og dekningsgrad på offentlige tjenester. Med denne forutsetningen medfører en reduksjon i offentlig ressursbruk både lavere sysselsetting i offentlig sektor og økt skatt. Offentlig sektor vil dermed også bidra med negative impulser til aktiviteten i norsk økonomi.

Lavere aktivitet i norsk økonomi trekker sysselsettingen ned, arbeidsledigheten blir høyere og lønnsveksten lavere. Pengepolitikken responderer med lavere rente, og som regel svekkes kronkursen når oljeprisen faller. Lavere lønnsvekst, lavere rente og svakere krone bidrar isolert sett til bedret konkurransevne for eksportnæringene. Etter noen år bidrar dette til at veksten i industrien er høyere enn i scenariet uten et kraftig oljeprisfall. Veksten for økonomien samlet er derimot vedvarende lavere, med ytterligere reduksjon i det budsjettpolitiske handlingsrommet og tøffere fordelingskonflikter som følge.

Denne typen sjokk, sammen med de følgende endringer i lønnsvekst, rente og kronkurs, igangsetter endringer i norsk næringsstruktur. Dette vil kreve en ny ressursallokering, med potensielt store omstillingskostnader. Hvordan stabiliserende politikk responderer, eller om den kan respondere i det hele tatt, vil ha mye å si for størrelsesordenen på kostnadene. Relativt strammere offentlige budsjetter på grunn av aldringen i befolkningen, og potensielt vedvarende lave renter, tilsier en mer begrenset rolle for finans- og pengepolitikken enn det vi er vant til. Eftervirkningene av koronakrisen vil trolig trekke i samme retning.

Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) framhever fleksibiliteten i lønnsdannelsen som en viktig faktor for hvor store omstillingskostnadene kan bli, og hvordan de fordeles. Lønningene i norsk økonomi har generelt vist høy fleksibilitet, noe som har bidratt til å skjerme sysselsettingen i nedgangstider. Dette kan derimot ikke tas for gitt. I forbindelse med rollen som lønnsdannelsen kan ha i en situasjon med oljepris-sjokk, påpekte utvalget (NOU 2013: 13, s. 100) at det «vil være viktig med en felles virkelighetsforståelse, og at partene i arbeidslivet bidrar til nødvendige tilpasninger i kostnadsnivået uten at arbeidsledigheten går mye opp».

En rask tilpasning er lettere å oppnå hvis partene er bevisst på at de siste tiårenes svært gode reallønnsvekst i stor grad er blitt drevet av betydelige bytteforholdsgvinster, som ikke kan betraktes som det normale (ibid.). Dette vil antakelig i mindre grad være sannsynlig i det kommende tiåret, hvor lønnstakernes forutgående reallønnsvekst også har vært langt svakere.

Oljeprisfallet, som begynte i 2014, var i hovedsak drevet av økt produksjon på verdensbasis, det vil si at det var av den typen oljeprisfall som har mindre negative konsekvenser for norsk økonomi. Dette ga imidlertid verdifullt innsyn i hvordan norsk økonomi absorberte sjokket. Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) undersøkte hvordan oljeprisfallet påvirket norsk økonomi og lønnsdannelsens rolle. De konkluderte med at både finanspolitikken og pengepolitikken bidro til å stabilisere økonomien etter oljeprisfallet. I tillegg skriver de at (s. 58): «Partene har bidratt til lav lønnsvekst selv om konsumprisveksten midlertidig har økt som følge av en svakere krone. Holden III-utvalget ga partene nyttig forståelse av mekanismene i økonomien gitt et stort og varig oljeprisfall. Oppfølgingen etter Holden III har vært god, og frontfagets normdannende rolle er fulgt opp.»

For å få de økonomiske hjulene i gang igjen etter en akutt krise, kan politikerne velge å pøse inn oppsparte midler fra oljefondet, slik vi har sett under koronakrisen. Men, etter hvert vil trolig flertallet i hovedsak foretrekke andre alternativer for finansiering av velferdsstaten (som også er nevnt i kapittel 3): redusere ytelser og utgifter, øke økonomisk vekst, øke skatteinntektene og effektivisere offentlig sektor. Omfanget i tilstrammingene, eventuelt økning i skatteinntektene, vil likevel være av et helt annet omfang enn det man er vant til. Nødvendige tiltak blir vanskelige å oppnå uten å slakte noen «hellige kyr» i norsk velferdspolitik. Med et oljeprissjokk vil presset for å gjøre radikale, strukturelle grep sannsynligvis øke. Årsaken er at svaret på sjokket må utformes i lys av utsiktene til at oljeprisfallet inngår i en mer varig, langsiktig trend, som gjør at det offentlige ikke kan regne med at inntektene fra oljeaktiviteten vil vende tilbake til tidligere nivåer.

I en slik sammenheng, hvor prioriterings- og fordelingskonfliktene blir langt tøffere, vil diskusjoner om universalismens grenser, hvem som er «verdige trengende», egenandeler, fordeling av lønnsvekst eller lønnsnedgang, samt skattebyrdenes omfang og fordeling, raskt ta nye former og følge endrede konfliktlinjer. Høy arbeidsledighet, eventuelt kombinert med skatteøkninger og kutt i ytelser, kan utløse streiker,

sosial uro og større grad av polarisering. I kombinasjon med økende ulikhet, en voksende oppfatning av at byrdefordelingen er skjev, og at politikerne ikke klarer å komme opp med samlende løsninger, vil en slik utvikling svekke tilliten til myndighetene og politikerne. Hvis oljeprissjokket blir langvarig, med vedvarende svak utvikling i økonomien og med uløste strukturproblemer, er det ikke vanskelig å se for seg utbrudd av mer dyptgripende politiske kriser. Da vil underliggende verdimessige eller ideologiske frontlinjer bli tydeligere. Når krybba er tom, bites hestene, og politikerne vil konfronteres med motstridende hensyn og vanskelige strategiske veivalg.

Når man ikke lenger kan løse uenighet med oljesmurte budsjettforlik, vil partier og politiske aktører gjerne reagere i tråd med sine ideologiske ryggmargsreflekser. For eksempel kan man se for seg at høyresiden i politikken – slik man så i EU under finanskrisen – vil ta til orde for en mer markedsdrevet vei ut av krisen. Det vil si nedskjæringer i offentlig velferd for å gi økt rom for private velferdsløsninger, skatteletter for næringslivet og deregulering i arbeidslivet for å styrke vekstevnen i økonomien. Venstresiden vil trolig ta til orde for sterkere statlig styring av økonomien og økte skatter for å finansiere en mer ekspansiv politikk og beskytte velferds- og arbeidslivsordningene.

Hvilken retning som vil vinne fram ved en slik korsvei, er umulig å forutsi. Som ved tidligere historiske skilleveier i norsk politikk, vil gjerne den fløyen som klarer å vinne oppslutning blant vaklende partier og velgere i midten gå seirende ut av striden. Slike skilleveier kan gi opphav til endrede politiske styrkeforhold og koalisjonsmønstre, med langvarig innvirkning.

I norsk politikk er det tradisjon for å «samles i bånd». Det krever at en kritisk masse av toneangivende aktører tar ledelse og samfunnsansvar, ved å inngå i uhellige allianser og meisle ut krevende kompromisser for å få gjennomført det som ofte omtales som «nasjonale skippertak». De underliggende interessekonfliktenes, målkonfliktene og vikarierende hensynene som blokkerer for nødvendige løsninger, må tas opp og avveies på nye, gjensidig akseptable måter. Byrder og gevinster må fordeles slik at aktørene kan stå inne for dem og mobilisere støtte til dem i sine respektive leire.

Erfaringen tilsier at slike kompromisser og veivalg ikke bare blir formende og retningssivende for lang tid framover, men gjerne også er innrettet mot å integrere nye samfunnsgrupper og løse nye presserende samfunnsutfordringer, hvor klimakrisen i dag framstår som den altoverskyggende.

Referanser

- Almås, K.A., Barrio, M., Fleischer, V. W., Haugen, P & Sand, G. (2019). *Nye muligheter for verdiskapning i Norge*. SINTEF-rapport.
- Alsos, K. (2019). Tariffavtalenes regulering av lønn under sykdom. Fafo-notat 2019:
- Andresen, S., Strand, A. H. & Ødegård, A. M. (2017). *Fagforbundets ungdomsbarometer 2017*. Fafo-rapport 2017:32.
- Barth, E. (2019). *Sysselsettingsutviklingen i Norge i forhold til i andre land*. Institutt for samfunnsforskning og ESOP, Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo. Notat til Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.
- Barth, E. & Moene, K. (2016). The equality multiplier: how wage compression and welfare empowerment interact. *Journal of the Economic Association* vol.14, issue 5: 1011-1037
- Barth, E., Moene, K. O. & Willumsen, F. (2014). Reprint of "The Scandinavian model—An interpretation" *Journal of Public Economics*, Volume 127, Pages 17-29.
- Berg, S., Bjørnstad, R. & Mark, M. S. (2016). *Den norske arbeidslivsmodellen med produktivitet i verdenstoppen*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport nr. 37-2016.
- Berg, J. & Aardal, B. (red.) (2019). *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Berglund, T., Alasoini, T., Dølvik, J. E, Rasmussen, S., Steen, J. R. & Varje, P. (2020). *Changes in the occupational structure of Nordic employment: Upgrading or polarization*. Nordic future of work project 2017-2020. Fafo: Working paper 2, 2nd edition.
- Berglund, T. & Esser, I. (2014). *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030. Delrapport 8. Fafo-rapport 2014:10.
- Bjørø, E. C., Hippe, J. M., Holte, J. H., Røtnes, R., Trygstad, S. & Bergene, A. C. (2019). *Når velferd er til salgs. Ideelle og kommersielle leveandører av velferdstjenester*. Fafo-rapport 2019:11.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *Economica*, 85(337), 124-151.
- Bratsberg, B., Rød, O. K., & Raaum, O. (2011). *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandringsgrupper i Norge*. Rapport 1/2011. Frisch senteret
- Brochmann, G., & Grødem, A. S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring-et regime i endring. In M. A. Stamsø (Ed.), *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse-og sosialpolitikk (3. utg)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bøhn, S. U. (2018) *Hele Norges Vedum - En toposanalyse av Trygve Slagsvold Vedums ytringer i en partilederdebat i 2017*. Masteroppgave
- Cappelen, Å., Eika, T. & Prestmo, J. B. (2013). *Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse. Framtidig nedbygging og følsomhet for oljeprissjokk*. Rapporter 59/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2019). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2019(1).
- Djuve, A. B. Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten. B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker?* Fafo-rapport 2017: 31.
- Døvik, J.E., Fløtten, T., Hippe, J. M. & Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46.
- Epland, J. & Normann, T. M. (2020). Nesten 111 000 barn vokser opp med vedvarende lave husholdningsinntekter. Statistisk sentralbyrå
- Elgvin, O. & Hernes, G. (2014). *Demokrati og deltakelse i de nordiske modellene. Knirker det i gulvet?* NordMod-rapport 14. Fafo-rapport 2014:41. Oslo: Fafo
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Esping-Andersen, G., & Korpi, W. (1986). 2 From poor relief to institutional welfare states: the development of Scandinavian social policy. *International Journal of Sociology*, 16(3-4), 39-74.
- Fjose, S. Erraia, J. & Pedersen, S. (2019). Bakgrunnsnotat om database over olje- og gassrelaterte inntekter i kommunene. Menon-notat 14/2019
- Friedberg, R. M. (2000). You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital. *Journal of Labor Economics*, 18(2), 221-251.
- Fløtten, T. & Trygstad, S. C. (red.) (2020). *Post korona – en ny fase for den nordiske modellen?* Fafo-rapport 2020:11.
- Fredriksen, D., Holmøy, E., Strøm, B., & Stølen, N. M. (2019). Betydningen av pensjonsreformen for arbeidstilbud og offentlige finanser. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(04), 266-281
- Graetz, G. & Michaels, G. (2015). *Robots at work*. CEP Discussion Paper No 1335.
- Hagen, I.M. (2016). Forskere søkes! Om klimaspørsmålet plass i arbeidslivsforskningen. Fafo-notat 2016:14
- Hansen, I.L., Jensen, R. & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02.
- Haugsgjerd, A. & Seggaard, S. B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:6.
- Haugsgjerd, A. & Kumlin, S. (2019). Konsensus om den norske velferdsstaten? I Berg, J. & Aardal, B. (red.). *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hardoy, I., & Schøne, P. (2014). Returns to pre-immigration education for non-western immigrants: why so low? *Education Economics*, 22(1), 48-72. doi: 10.1080/09645292.2010.511846
- Hermansen, A. S. (2017). Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks? Om sosioøkonomisk integrering blant innvandrere og deres etterkommere i Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift 01 / 2017* (Volum 1)
- International Energy Agency (2017), *World Energy Outlook 2017*. Rapport. doi 10.1787
- Heath, A., & Cheung, S. Y. (2007). *Unequal chances: Ethnic minorities in Western labour markets*. Oxford University Press
- Hilsen, A.I. & Skinnarland, S. (2015). *Et bedre NAV for brukerne. Modell for brukermedvirkning i NAV*. Fafo-rapport 2015:33.
- ILO (2017). World Employment and Social Outlook: Trends 2017. Report.
- Iyengar, S. (1991). Is anyone responsible? Chicago: University of Chicago press. Gjengitt i Aalberg et al. (2019). I Berg, J. & Aardal, B. (red.). *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jenssen, A.T. & Ivarsflaten, E. (2019). Innvandringsvalget 2017. I Berg, J. & Aardal, B. (red.). *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Kalleberg, A. L. (2011). *Good jobs, bad jobs. The Rise of Polarized and Precarious Employment Systems in the United States, 1970s-2000s*. New York: Russell Sage Foundation, American Sociological Association Rose Series in Sociology.
- Karlsen, R., Steen-Johansen, K., Wollebæk, D. & Enjolras, B. (2017). Echo chamber and trench warfare dynamics in online debates. *European Journal of Communication*. Volume 32 (3) pp 257-273. Sage
- Kavli, H. C., & Nielsen, R. (2019). Stepping in, stepping out or staying put? Part-time work and immigrant integration in Norway. I H. Nicolaisen, Kavli, H. C. & Jensen R. S. (red.), *Dualisation of part-time work. The development of labour market insiders and outsiders* (pp. 159-186). Great Britain: Policy Press
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter. *Tidsskrift for velferdsforskning*.
- Kildal, N. (2006). Universalisme versus målretting: –de evig tilbakevendende argumenter. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(01), 2-13.

- Kjørstad, M. (2008). Et kritisk, realistisk perspektiv på sosialt arbeid i forvaltningen: En studie av sosialarbeideres iverksetting av arbeidslinjen i norsk sosialpolitikk. Doktorgradsavhandling, NTNU.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.
- Kumlin, S., & Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions. *Comparative political studies*, 38(4), 339-365.
- Kunnskapsdepartementet (2020). *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Meld. St. 14 (2019-2020).
- Leseth, A.B., Vilhena, S. & Gjersøe, H. M. (2020). Aktivitetspliktens innside og utside. *Tidsskrift for velferdsforskning* 02/2020 (Volum 23).
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A. G, Rugkåsa, M. & Gyüre, K. (2019). Arbeidsrelasjonen mellom bruker og veileder i NAV. I Aamodt, H., Haldar, M., Dahl, E., Gubrium, E. & Hermansen, Å. (red.). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer?* Vigmostad & Bjørke AS 2019
- March, J. & Olsen, J. (1984). Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78:734-49.
- Meld. St. 13 (2018-2019). *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*. Tiltråding fra Finansdepartementet 1. mars 2019.
- Meld St. 29 (2016-17). *Perspektivmeldingen 2017*. Tiltråding fra Finansdepartementet 31. mars 2017.
- Meld. St. 27 (2015-2016). Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet
- Meld. St.12 (2012-2013). *Perspektivmeldingen 2013*. Tiltråding fra Finansdepartementet 8. februar 2013.
- Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4):541-563. I Berg, J. & Aardal, B. (red.) (2019). *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Nannestad, P. (2008). *What have we learned about generalized trust, if anything?* *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 413-436.
- Nergaard, K. (2020). Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2017/2018. Fafo-notat 2020:02.
- NHO (2020). Neste trekk. Veikart for fremtidens arbeidsliv
- NOU 2019:25. (2019). Med rett til å mestre: Struktur og innhold i videregående opplæring.
- Nicolaisen, H., Kavli, H. C., & Trygstad, S. (2019). Workplace responses to national regulations: the making of 'good' and 'bad' part-time jobs. I Nicolaisen, H., Kavli, H. C. & Jensen, R. s. (red.), *The Dualisation of part-time work. The making of labour market insiders and outsiders*. Kent: Policy Press.
- Norge mot 2025. *Innspill til nasjonalbudsjettet 2021 fra ekspertutvalget «Norge mot 2025»*. Hentet fra: <https://www.norgemot2025.no/files/2020/10/Norge-mot-2025-rapport-okt-2020.pdf>
- Norsk industri (2016). *Veikart for prosessindustrien*. Rapport
- NOU 2020:2. *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-2/id2689744/>
- NOU 2019:12. *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*.
- NOU 2019:5. *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*
- NOU 2018:13. *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*
- NOU 2017:6. *Offentlig støtte til barnefamilie*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.
- NOU 2016:15. *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*
- NOU 2016:3. *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Produktivitetskomisjonens andre rapport

- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor— Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet
- NOU 2013: 13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av regjeringen Stoltenberg II 14. desember 2012
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- OECD (2020) *OECD Economic Outlook*, Volume 2020 Issue 2, preliminary version (December)
- Olberg, D., Steen, J.R. & Tønder, A.H. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken*. Fafo-rapport 2017: 14.
- Olsen, Bjørn (2020): *Noe økning i sysselsettingen blant innvandrere*. Publisert 2 mars 2020. Statistisk sentralbyrå.
- Oppgaard, S., Seip Å. A. & Svalund, J. (2019). ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt. Fafo-rapport 2019:36.
- Palier, B. (2014). The emerging intergenerational conflict. *Policy Network*, 2014, pp.1-4.
- Pestel, N. (2019). Employment effects of green energy policies. *IZA World of Labor*.
- Prop.1S (2019-2020) *For budsjettåret 2019-2020*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop.89 L (2019-2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (integreringsloven). Tiltråding fra Kunnskapsdepartementet 24. april 2020.
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten, T. C. (2019). *NHOs kompetansebarometer 2019*. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2019. NIFU-rapport 2019: 16.
- Rokkan, S. (1966). Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. I Dahl, R. A. (red.) *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Rolandsson, B. (red.) (2020) Digital Transformations of Traditional Work in the Nordic Countries. TemaNord 2020:540.
- Rothstein, B. & Uslaner, E. M. (2005) All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics* 58: 41-72.
- Rubin, J., Rendall, M. S., Rabinovich, L., Tsang, F., van Oranje-Nassau, C., & Janta, B. (2008). *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*. Cambridge: RAND Europe.
- Samfunnsøkonomisk analyse (2019). Endringer i kompetansesammensetningen i arbeidslivet mot 2040. Rapport 31-2019
- Seegard, S. B. (red.) (2020). *Den norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:10.
- Seip, Å. A. (2020). Sourcingstrategier for IKT i offentlig sektor. Om skytjenester og digitale veivalg i fire statlige virksomheter og fire kommuner. Fafo-rapport 2020:17.
- Seip, Å. A. (2018). Etter- og videreutdanning i tariffavtalene i offentlig sektor. Fafo-rapport 2018: 37.
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene Forskning*, 1/2013.
- Standing, G. (2011). *The precariat: The dangerous new class*. Bloomsbury Academic
- SSB Analyse 2018/2019. *Sysselsetting blant unge*.
- St.meld.nr. 35 (1994-95). *Velferdsmeldingen*.
- Talberg, N. (2019). Fra festtaler til realitet. Bruken av kompetansebestemmelsene i tariffavtalene i privat sektor. Fafo-rapport 2019:07.
- Utdanningsdirektoratet (2019). Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt.
- Vennemo, H., Bruvoll, A., Grorud, C., Hoel, M., & Haavardsholm, O. (2016). *Grønn konkurransekraft: Muligheter og veivalg*. Vista Analyse, Rapport 2016/43
- Vrålstad, S., & Wiggen, K. S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Statistisk sentralbyrå Rapport 2017:13.
- Zynk (2018). Polarisert samfunn, eliter under press. Stordata-analyse av nasjonale og globale trender 2018-2023. Zynk Kommunikasjon, Analyse & Ledelse for KS.
- Aalberg, T., Maurer, P. & Karlsen, R. (2019). Populistiske holdninger i norsk valgkamp. I Berg, J. & Aardal, B. (red.). *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Aardal, B. (2017). 60 år med valgforskning—hva har vi lært? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(03-04), 292-311.

Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035

Hva som kan forventes av politiske utviklingstrekk på arbeidslivs- og velferdsområdet de neste 15 årene er ett av de store og vanskelige spørsmålene i denne rapporten. Sammen med mer langsiktige virkninger av koronaepidemien, vil politikken preges av klimautfordringer og det grønne skiftet, en aldrende befolkning, migrasjon og ny teknologi. Den norske økonomien er fremdeles solid, og det er tverrpolitisk enighet om de grunnleggende trekkene for velferdsstaten. Debatten vil sannsynlig dreie seg om hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for å nå målene, om prioriteringer mellom ulike grupper og formål, og om tilpasning av utgifter og inntekter for å sikre velferdsstatens langsiktige bærekraft.

Som et bidrag til NAVs omverdenanalyse, tar denne rapporten også for seg sentrale utfordringer for denne viktige offentlige institusjonen. Ansatte i NAV vil i årene framover få en tøff jobb med å hindre at flere borgere havner utenfor arbeid og utdanning.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2020:32
ID-nr.: 20767