

Omverdensanalyse

17.01.2025

Innhold

Sammendrag.....	4
Politikk	4
Økonomi	4
Kultur og samfunn	4
Teknologi	5
Miljø og bærekraft.....	5
Jus	6
1. Innledning.....	7
1.1 Hvorfor.....	7
1.2 Hva	8
1.3 Hvem.....	8
1.4 Metode	9
1.4.1 Metode for omverdensanalyse	9
2. Hovedområder for utlendingsforvaltningen	11
2.1 Politikk	11
2.1.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss.....	12
2.1.1.1 Krig og konflikt.....	12
2.1.1.2 Økt fokus på innvandringsregulering	13
2.1.1.3 Polarisering.....	13
2.1.1.4 Langsiktige konsekvenser av krigen i Ukraina	14
2.1.2 De største usikkerhetene.....	15
2.2 Økonomi	15
2.2.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss.....	16
2.2.1.1 Mindre handlingsrom i budsjettene.....	16
2.2.1.2 Omstilling i arbeidsmarkeder og næringsliv.....	17
2.2.1.3 Digital transformasjon og omveltende forretningsmodeller	17
2.2.1.4 Innovasjon og nye samarbeidsmodeller.....	18
2.2.1.5 Sirkulærøkonomi og delingsøkonomi.....	19
2.2.2 De største usikkerhetene.....	19
2.3 Kultur og samfunn	20
2.3.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss.....	21
2.3.1.1 Demografiske endringer	21
2.3.1.2 Arbeidsinnvandring fra tredjeland	21
2.3.1.3 Et globalisert arbeidsmarked med bivirkninger	22
2.3.1.4 Sentralisering og innvandring.....	22
2.3.1.5 Polarisert offentlighet og ekkokammereffekt.....	23

2.3.1.6	Frivillig sektor blir en viktigere aktør	24
2.3.1.7	Økte krav og forventninger fra brukerne	24
2.3.2	De største usikkerhetene.....	24
2.4	Teknologi	25
2.4.1	De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss.....	25
2.4.1.1	Mer avansert teknologi blir lettere tilgjengelig for flere.....	25
2.4.1.2	Kunstig intelligens (KI) anvendelser og regulering	26
2.4.1.3	Språkteknologi og kommunikasjon	27
2.4.1.4	Elektronisk ID, digitale tvillinger og lommebøker	27
2.4.1.5	Datadeling og innovativ bruk av data.....	27
2.4.1.6	Sentralisering av funksjoner for grensekontroll i EU/Schengen.....	28
2.4.1.7	Ressursøkonomisk teknologiforvaltning og finansiering.....	28
2.4.2	De største usikkerhetene.....	28
2.5	Miljø og bærekraft.....	29
2.5.1	De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss.....	29
2.5.1.1	Klimaendringer og sammenhengen med klimaflyktninger, miljømigrasjon og humanitære kriser	29
2.5.1.2	FNs bærekraftsmål og internasjonalt samarbeid	30
2.5.1.3	Klima gir nye krav og rammer	30
2.5.1.4	Dobbel utvikling («twin transitions»).....	31
2.5.2	De største usikkerhetene.....	31
2.6	Jus	31
2.6.1	De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss.....	32
2.6.1.1	Internasjonalt regelverk	32
2.6.1.2	Regelverksutvikling.....	32
2.6.2	De største usikkerhetene.....	33
3.	Oppsummering og videre bruk av analysen	34
3.1	Oppsummering	34
3.2	Videre bruk av analysen	35
	Sluttnoter og andre kilder	36

Sammendrag

Omverdensanalysen ser på samfunnstrender, vurderer konsekvenser, identifiserer usikkerheter, risikoer, muligheter og trusler. Målet er å tilpasse seg, dra nytte av endringer og bygge beredskap for det vi ser vil påvirke utlendingsforvaltningen fremover. Analysen er strukturert rundt delkapitler som tar for seg politikk, økonomi, kultur og samfunn, teknologi, klima og jus.

Politikk

I kapitlet om politikk diskuterer vi sentrale drivkrefter som krig, endringer i innvandringspolitikken, globalisering sett fra et arbeidsmarkedsperspektiv, polarisering, europeisk samarbeid, og konsekvenser som følge av krigen i Ukraina. Vi ser på hvordan driverne kan føre til økt kontroll og innstramning på asyl- og innvandringsfeltet, og vi ser på hvordan dette igjen kan påvirke budsjetter, satsningsområder og type migrasjon til landet. Videre ser vi på hvordan globalisering kan gi nye muligheter for arbeidsmarkeder og for å tiltrekke oss nødvendige kompetanser, samtidig som det kan føre til mer negative utslag i form av nye kriminalitetsmønstre. Polarisering kan påvirke internasjonalt samarbeid, blant annet om retur, og kan også komme i konflikt med næringslivets ønsker om å hente nødvendig arbeidskraft fra andre land. Til slutt ser vi på hvordan økt samordning av migrasjonspolitikken i EU vil påvirke ankomster av spesielt asylsøkere til Norge, og vi ser på mulige scenarier for Ukrainas status i Europa i framtiden og hvordan et eventuelt EU-medlemskap har konsekvenser for ukrainere som allerede har fått opphold i Norge.

Økonomi

Økonomikapitlet peker utfordringer som svekket produktivitetsvekst, fallende petroleumsinntekter og økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Mindre handlingsrom i budsjettene skaper et økt press på å hente ut effektiviseringsgevinster. Dette vil gjøre at man må forsøke å omdisponere midler fra drift til utvikling. Dette gjelder både investeringer i mennesker og andre ressurser, siden raskere omstilling og behovet for ny kompetanse og arbeidskraft krever at virksomhetene prioriterer å utvikle egne ansatte samtidig som de tilpasser driften for å møte morgendagens krav. De økonomiske utfordringene som Norge står overfor, kan føre til krav om lavere ytelser og støtte til utlendinger. For å lykkes kreves det at vi har mer helhetlige samarbeidsmodeller på tvers av offentlig sektor og økt oppmerksomhet om bærekraftige løsninger som sirkulærøkonomi og plattformøkonomi. Selvbetjente løsninger og deling av ressurser vil endre hvordan tjenester leveres og forbrukes, samtidig som digital transformasjon blir avgjørende for å sikre at vi har en effektiv og brukervennlig offentlig sektor.

Kultur og samfunn

Kapitlet om kulturelle og samfunnsmessige endringer drøfter demografiske svingninger, kulturelle verdier, livsstiltrender, næringslivsutvikling og brukeratferd. Europas befolkning blir eldre. Vil innvandring og nye hybride arbeidsformer gjøre det lettere for Norge å møte behovet for kompetanse og arbeidskraft, eller vil vi oppleve et mer innadvent og trygghetssøkende Europa som lukker seg mot de andre kontinentene? Et stadig mer fragmentert mediebilde skaper en verden der det er vanskelig å enes om felles verdier og mål. Samtidig vil en større andel av den norske befolkningen være tredje- og fjerdegenerasjons innvandrere. Dette kan endre synet på hva det innebærer å være norsk og forståelsen av

innvandring. Den kanskje viktigste drivkraften er imidlertid digital utvikling, der vi ser at fremveksten av nye forretningsmodeller og samarbeidsformer i næringslivet også endrer samfunn og kultur. For å opprettholde velferdsstatens tjenestetilbud og møte høyere forventninger til sammenhengende tjenester på tvers av sektorer, må offentlige virksomheter etter all sannsynlighet tilpasse seg økt endringstakt og de bransjeomveltende konsekvensene av digitalisering det neste tiåret. Avslutningsvis ser vi på hvordan frivillig sektor kan få en nøkkelrolle i den videre utviklingen av en digitalisert velferdsstat, blant annet som en viktig samarbeidspartner for å motvirke digitalt og annet utenforskap.

Teknologi

I teknologikapitlet diskuterer vi hvordan digitaliseringen påvirker utlendingsfeltet fremover. Teknologien utvikler seg i stadig økende takt og gir nye muligheter som blir tilgjengelig for flere. EUs initiativer for fellesfunksjoner og nye sentraliserte løsninger for grensekontroll vil påvirke ressursene og løsningene i Norge. Vi ser på hvordan lettere tilgang til teknologi og tilpasning av denne teknologien, vil gi større muligheter, men også økt avhengighet og sårbarhet. Teknologitvillingen gir større forventninger og krav til tjenestekvalitet, informasjonssikkerhet og brukerens personvern. Vi ser også på hvordan kunstig intelligens både kan gi oss muligheter, men også hvordan vi samtidig må få bedre kompetanse på hvordan man kan bruke og eventuelt misbruke denne teknologien. Utviklingen av nye tekniske løsninger går raskt. Dette gjelder for eksempel innenfor feltene identitet og biometri, der mulighetene for deling av data er blitt mye større. Utviklingen med sentraliserte funksjoner og teknologiske løsninger for grensekontroll i EU vil påvirke utlendingsforvaltningen og prioriteringene våre. Til slutt ser vi på hvordan vi må forvalte teknologien for å kunne kvitte oss med teknisk gjeld og vi ser på hvordan manglende finansiering av den tekniske gjelden til nå utfordrer vår mulighet til å møte de tekniske behovene i fremtiden.

Miljø og bærekraft

Klimaendringer og miljøproblemer vil få økende innvirkning på utlendingsfeltet i Norge i årene som kommer. Dette inkluderer utfordringer knyttet til klimaflyktninger, miljømigrasjon og humanitære kriser, ettersom ekstremvær og andre klimaeffekter kan gjøre store områder ubeboelige og øke migrasjonspresset. Klimaendringer kan forsterke eksisterende konflikter, påvirke arbeidsmarkedet og føre til migrasjon av arbeidskraft fra sårbare områder til mer stabile regioner. Samtidig øker forventningene til utlendingsforvaltningen om å bidra til å nå FNs bærekraftsmål og integrere prinsippene om bærekraft i beslutningsprosessene sine.

Utlendingsforvaltningen står overfor nye krav til miljøvennlige og bærekraftige tiltak i driften, anskaffelsene og tjenestene våre. Dette inkluderer strengere reguleringer og oppmerksomhet om klimavennlige løsninger. Det er ventet at både «det grønne skiftet» og digitaliseringsskiftet vil føre til omfattende endringer, hvor miljøvennlig teknologi og energieffektivitet blir tydeligere krav for å redusere ressursbruken, effektivisere prosessene og minimere miljøpåvirkningen. Forvaltningen må være i forkant, ved å ha høyere bevissthet om å skape løsninger som kan tilpasses raskt. Samtidig må vi møte behovet for sterkere styring og samordning for å nå klimamålene, og vi må håndtere utfordringene i fremtiden mer effektivt. Dette betyr også at UDI og forvaltningen må styrke kompetansen og tilpasningsevnen for å møte disse endringene.

Jus

Det siste kapittelet diskuterer de juridiske sidene ved utlendingsforvaltningen, inkludert EU-retten. Vi ser blant annet at det vil være personvernrettslige problemstillinger som må avklares og at regelverket må utvikles mot å være mer digitaliseringsvennlig og fleksibelt. Internasjonale avtaler, spesielt EU-regelverk, vil i stor grad påvirke vårt nasjonale regelverk i utlendingsforvaltningen. EU-samarbeidet vil blant annet regulere grensekontroll og asylprosesser. Vi ser imidlertid at det også er politiske strømninger som går i en mer innvandringskritisk retning, og at det her ligger en usikkerhet ved om vi kan få mulige brudd på internasjonale avtaler og at vi får en utvikling der nasjonal lovgivning vil dominere.

Samlet sett, står utlendingsforvaltningen overfor komplekse utfordringer, inkludert økonomiske begrensninger, forhøyet konfliktnivå i verden, endringer i innvandringsmønstre, behov for omstilling og tilpasning til teknologiske endringer. Innovasjon, samarbeid og effektiv ressursbruk vil være avgjørende for å møte disse utfordringene i fremtiden.

Hovedanbefalingene er blant annet at vi må være i forkant av behovene for til kompetanseutvikling, øke investeringene i digitalisering og tilpasse oss mangfoldet blant brukere. Oppsummeringen understreker hvor viktig det er at vi tilpasser oss strategisk, for å sikre at overgangen mot en bærekraftig fremtid i utlendingsforvaltningen blir så smidig som mulig.



Figur 1 – Resultat av fremtidsmyldring blant UDI ansatte: Hvilke drivkrefter vil være mest betydningsfulle for utlendingsforvaltningen frem mot 2035?

1. Innledning

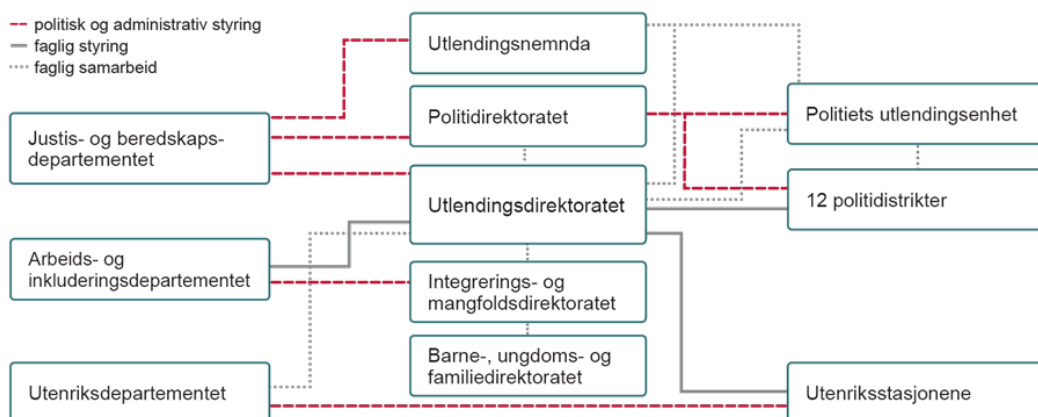
1.1 Hvorfor

Verden og samfunnet rundt oss er i kontinuerlig endring. Vi har behov for å forstå hva som skjer rundt oss og hvordan dette kan påvirke oss. Vi trenger det for å planlegge for å møte fremtiden, og for å bygge en robust og fleksibel virksomhet som er godt rustet for å løse samfunnsoppdraget vårt også i framtiden.

Demografiendringer, mindre økonomisk handlingsrom, klima- og miljøutfordringer, og det å nå verdensmålene for bærekraftig utvikling¹, er kjente utfordringer som Norge og offentlig sektor vil stå overfor de neste tiårene². Verden blir stadig mer kompleks, og utfordringer kan i større grad betegnes som såkalte gjenstridige problemer eller *wicked problems*. Altså problemer eller utfordringer som ikke har en entydig opprinnelse eller løsning og hvor løsningene ofte må finnes på tvers av sektorer, fagområder og organisatoriske grenser og krever innovasjon og nytenkning. Et annet fenomen i denne sammenhengen er polykriser, som betegnes som globale kriser som henger sammen, forsterker og forverrer hverandre. FN-sambandet³ trekker frem hvordan for eksempel den russiske invasjonen av Ukraina, klimakrisen, økende kjernefysiske trusler og undergraving av globale normer og institusjoner har presset verden nærmere utslettelse. Vi ser altså at drivkreftene som påvirker oss, ser ut til å samvirke mer. Og vi ser at det vil påvirke oss mer fremover enn vi har opplevd tidligere i mer stabile perioder.

Dette gjør det enda viktigere for oss som jobber innenfor utlendingsforvaltningen, og spesielt UDI som fagdirektorat og premissgiver for politikkutvikling på feltet, å ha kontinuerlig oppmerksomhet om drivkreftene. Og vi må følge med på hvordan vi utfra vår kunnskap tror de vil spille seg ut, hvordan de henger sammen og hva som egentlig påvirker hva. Dette vil hjelpe oss å forstå hvordan vi bør handle ut i fra det som skjer, for å kunne levere effektive og brukervennlige tjenester. Kontinuerlig oppmerksomhet om dette vil gjøre oss i stand til å styre og bygge opp evner for å møte fremtidens utfordringer og tilpasse oss ved behov.

Formålet med at UDI lager en omverdensanalyse som tar for seg hele utlendingsfeltet, har vært å konkretisere store samfunnstrender og drivkrefter og tolke dem inn i vår kontekst. Dette gjør vi for at vi bedre skal kunne forstå hva disse trendene betyr for oss og hvordan vi bør møte dem. Med utlendingsforvaltningen mener vi de delene av det offentlige som jobber innenfor det utlendingsfaglige feltet, slik som illustrert under (figur 2).



Figur 2 – Utlendingsforvaltningen

Parallelt med at verden rundt oss er i endring, endres også forventningene fra både samfunnet og brukerne våre til tjenesteutviklingen vår. Vi må derfor sikre at vi klarer å endre oss i takt med samfunnet og møte disse forventningene på best mulig måte, ved å være i forkant og aktivt søke kunnskap og innsikt om brukerne våre.

I forlengelsen av å få et bedre blikk på hva som kommer og hvilke konsekvenser det kan få for oss, vil vi bedre kunne identifisere hvilke muligheter disse endringene også presenterer.

Oppsummert må vi forstå og vite hva som skjer rundt oss i verden, Europa og Norge, for å kunne lage en god fremtidsplan for utlendingsfeltet, og første leveranse i et slikt arbeid er denne omverdensanalysen.

1.2 Hva

En omverdensanalyse omtales av Digitaliseringsdirektoratet som en analyse som «tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke et område eller en virksomhet, og analyserer hvilke konsekvenser disse kan få». I tillegg til denne beskrivelsen opplever vi at analysen bidrar til at:

- Vi identifiserer våre usikkerheter, risikoer, muligheter og trusler: Dette gjør det mulig for oss å tilpasse oss i tide, klare å dra nytte av endringer som vi vet kommer og bygge beredskap og tiltak.
- Vi får bedre innsikt som gir bedre beslutningsprosesser: En oversikt gir ledelsen en helhetlig forståelse av det eksterne miljøet og hjelper til med å utvikle strategier som er tilpasset verden rundt oss. Derfor fungerer analysen også som en forklaring som hjelper organisasjonen å se behovet for endring.
- Vi tilpasser oss endringer: En omverdensanalyse hjelper oss med å være proaktive og tilpasse seg disse endringene, slik at vi henger med utviklingen rundt oss.
- Vi forbereder planlegging: På bakgrunn av analysen kan vi utvikle en mer realistisk og relevant strategi når den tar hensyn til de eksterne faktorene som påvirker oss. En grundig analyse av det eksterne miljøet gir oss muligheten til å optimalisere måten vi bruker ressursene våre på.

Gjennom en omverdensanalyse kan vi overvåke endringer i det eksterne miljøet over tid. Det gjør oss i stand til å tilpasse prioriteringene våre i takt med endringene og behovene rundt oss.

1.3 Hvem

Arbeidet gjennomføres av et internt analyseteam som ble etablert i uke 40 i 2023.

Analyseteamet er satt sammen på tvers av tjenesteområder i UDI og består av:

- John Martin Furseth, virksomhetsarkitekt Digitalisering
- Marie Hesselberg, seniorrådgiver Styring og regelverk
- Vibeke Holm, innovasjonsdriver Digitalisering
- Kari Weider Lothe, seniorrådgiver Brukertjenester
- Cathrine Solberg, seniorrådgiver Digitalisering

Arbeidet har vært ledet av endringsleder for UDI, Janne Skalleberg i Styring og regelverk.

1.4 Metode

1.4.1 Metode for omverdensanalyse

Analyseteamet tar utgangspunkt i Digitaliseringsdirektoratets metodikk for Fremsyn⁴. Fremsyn er en kvalitativ metode for å møte en kompleks og usikker fremtid og metodikken er et anbefalt verktøy fra Observatory of Public Sector Innovation (OECD-OPSI)⁵ og EU Strategic foresight - European Commission⁶. Mer konkret har teamet gjort en såkalt PESTEL-analyse. En PESTEL-analyse er en velkjent metodikk for å identifisere drivkrefter innenfor seks områder, nemlig politiske, økonomiske, sosiokulturelle, teknologiske, økologiske og juridiske drivkrefter i samfunnet og verden rundt oss.

Som utgangspunkt for arbeidet har vi hatt Digitaliseringsdirektoratets drivkraftsanalyse fra 2021⁷. Vi har benyttet oss av andre etater og virksomheters analyser og dokumenter, og innhentet innspill og inspirasjon underveis fra blant annet Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), Arbeids og velferdsetaten (NAV) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). For å sikre at virksomhetens samlede kompetanse utnyttes til et helhetlig blikk på fremtiden, har teamet involvert ansatte i hele virksomheten til en fremtidsmyldring. På denne måten har vi hentet inn de ansattes innspill til hva de tror og mener vil påvirke oss de neste årene, og hvordan dette vil treffe utlendingsforvaltningen. Fremtidsmyldringen har skapt stort engasjement, og bidratt til en større bevissthet og forståelse for analysen ute i virksomheten.

Vi har valgt å se analysen opp mot 2035. Det er en avveining av hvor kort eller hvor langt man skal strekke seg i en slik analyse, og vi ser at flere virksomheter strekker seg mot 2030 eller 2035. Vi har valgt 2035 for å sikre at vi tenker langt nok inn i fremtiden, samtidig som det ikke må bli for langt til at vi klarer å se for oss utviklingen.

Vi har i det videre valgt å forholde oss til PESTEL-rammeverket som en måte å sortere og vurdere drivkrefter på. Vi ser at det også kan finnes andre måter å kategorisere og sortere drivkreftene på, som kan gi like mye verdi. Uavhengig av hvordan vi sorterer drivkreftene, er det stor avhengighet mellom dem, og det er ikke alltid tydelig hva som utløser hva. Noen problemstillinger vil vi derfor adresse flere steder i analysen, utfra ulike perspektiver.

Til tross for at vi forholder oss til PESTEL-rammeverket har vi likevel valgt å endre ordlyden på noen av kategoriene i den videre analysen, for å spisse og gjøre kategoriene mer intuitive. Videre i denne analysen forholder vi oss derfor til drivkrefter innenfor teamene **politikk, økonomi, kultur og samfunn** (sosiokulturelle drivkrefter), **teknologi, miljø og bærekraft** (økologiske drivkrefter) og **jus**. Innenfor hver kategori vil vi først si noe overordnet om temaet, og deretter presentere de drivkreftene vi mener har størst betydning for utlendingsforvaltningen fremover og hvordan de vil treffe oss.

Under hvert hovedområde vil vi også si noe om hva som er de største usikkerhetene ved drivkreftene. Dette gjør vi der vi ser at drivkraften i seg selv er preget av stor usikkerhet når det gjelder hvor stor påvirkning den faktisk vil ha eller at det ikke er gitt hvilken retning drivkraften vil dra.

Det er viktig å presisere at vi holder oss på et overordnet nivå i analysen, siden vi ønsker at den skal stå seg over relativt lang tid. Analysen vil brukes som et rammeverk i UDIs strategiprosess, som er etablert som en dynamisk prosess der vi to ganger i året henter inn innspill fra tjenesteområdene våre, for å konkretisere konsekvenser av driverne. Vi vil si mer om dette i avslutningskapitlet om hvordan analysen skal brukes videre.

Verden beveger seg som kjent raskt, og endringer skjer kontinuerlig. Dokumentet er ment å gi et solid grunnlag for forståelse av de viktigste trendene og utviklingene som påvirker utlendingsforvaltningens arbeid, uten at det må justeres for hver bevegelse i omverdenen. Vi er nå stolte av å lansere den andre versjonen av UDIs omverdensanalyse. Denne oppdaterte utgaven bygger på arbeidet i den første versjonen, utgitt 5. april 2024, og reflekterer endringer og innsikter som har kommet til siden da. Den bevarer dokumentets kjerne: Å være et strategisk verktøy for å forstå vår komplekse og stadig skiftende omverden. Med omverdensanalysen ønsker vi å gi en helhetlig analyse som gjør det mulig å møte fremtidens utfordringer på en informert og strukturert måte.

2. Hovedområder for utlendingsforvaltningen

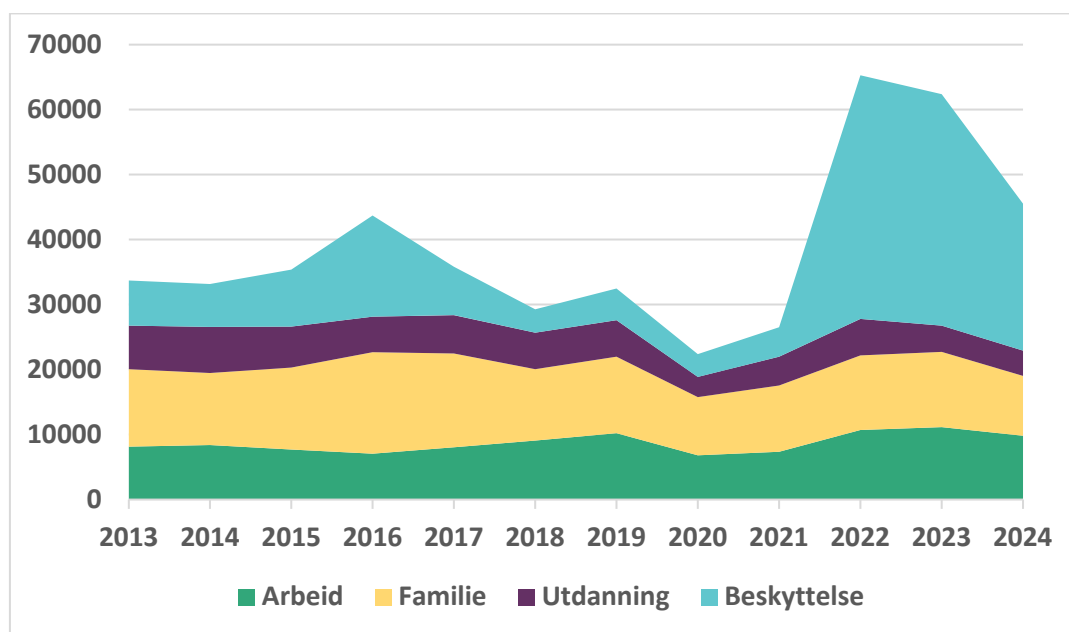
2.1 Politikk

Politikk handler om fordeling av goder og byrder og hvordan man skal prioritere for eksempel enkelte tiltak eller satsninger foran andre. Politisk vilje – eller styring – vil gjerne også kunne operere i et samspill med andre drivere. Politikken – på lik linje med andre drivere - kan enten være hovedutløser eller et virkemiddel, der den forårsakende faktoren ligger et annet sted, eksempelvis i én eller flere av alle drivkreftene som er trukket frem i denne analysen. Hvordan de andre drivkreftene får virke på samfunnet, kommer an på hvilke tiltak som prioriteres gjennom politiske prosesser.

Politikk på innvandringsfeltet og hvem som kan reise til og få opphold i Norge, er et politisk og verdiladet spørsmål som til tider kan være nokså betent. Dette vil i tillegg kunne virke sammen med andre drivere, enten det handler om behov for arbeidskraft, forskningspolitikk eller rettigheter knyttet til familieliv.

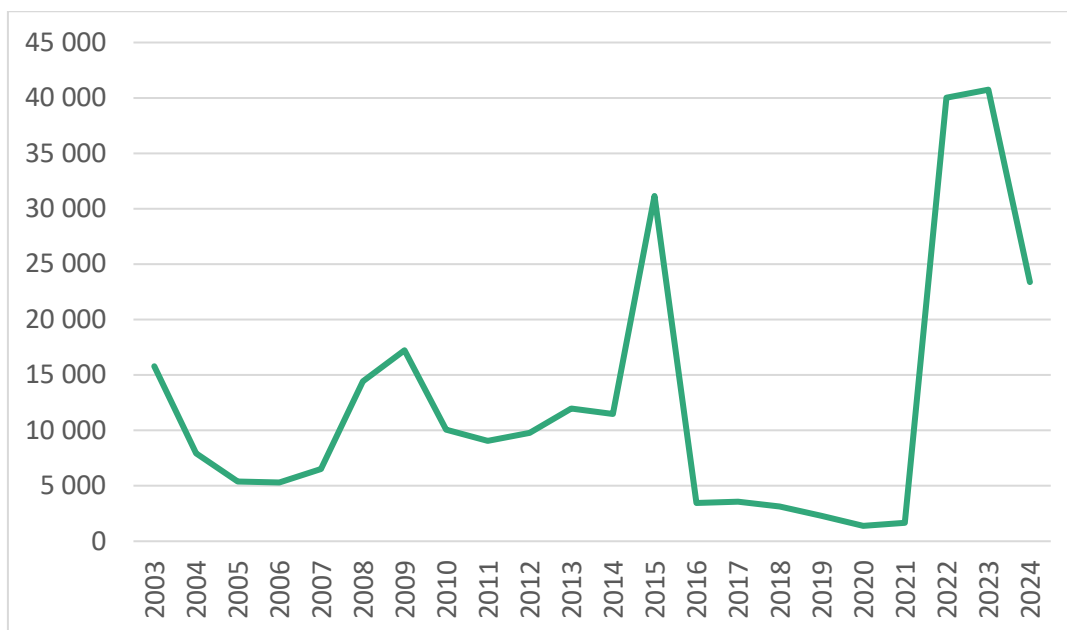
Utlendingsforvaltningen er vant til å håndtere store migrasjonssvingninger (se figur 4 og 5). Vi må også håndtere stor medieoppmerksomhet, som svinger fra engasjement og mobilisering av følelser og sympati for folk på flukt, til sterk innvandrings skepsis og kritikk av rådende politikk. Uansett er det et ønske at vi bidrar til en sunn og faktabasert innvandringsdebatt, og at konfliktlinjene ikke eskaleres.

Antall førstegangs tillatelser gitt etter innvandringsgrunn 2013 - 2024



Figur 4 – Migrasjonssvingninger 2013-2024 Kilde: UDI Qlik

Antall søknader om asyl 2003 til 2024



Figur 5 – Svingninger i antall søknader 2003 – 2024 Kilde: UDI Qlik

2.1.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

2.1.1.1 Krig og konflikt

Krig og konflikt i andre land utenfor Europa er en kjent driver for migrasjon. Krigen i Ukraina har ført denne tematikken geografisk nærmere og skapt et sikkerhetspolitisk mer ustabil Europa. Krig i nærområdene våre aktualiserer derfor samfunnssikkerhet og beredskap som politiske aksjonspunkter. Norge har tatt imot et stort antall ukrainske flyktninger. Dette har ledet til nye diskusjoner om hvem som skal ha tilgang på og rett til økonomiske ytelser, og om hvordan digitale tjenester skal utvikles. Vi må ta stilling til nye problemstillinger som kan påvirke samfunnsutviklingen i større eller mindre grad, parallelt med tematikken om trygghet i et ustabil Europa. Dette kan påvirke utlendingsforvaltningen ved at en større andel ressurser prioriteres til forsvar og beredskap, og utlendingsforvaltningen kan defineres innenfor eller utenfor beredskapssatsningen.

Dersom situasjonen i Europa vurderes som ustabil eller uoversiktlig, er det sannsynlig at regjeringen vil prioritere økt kontroll og innstramming på asyl- og innvandringsfeltet. I en slik situasjon vil indre grensekontroll være ett konkret tiltak for medlemslandene i EU og Norge, som igjen vil kunne begrense ankomstene av asylsøkere til Norge.

Samtidig betraktes Norge og Europa som en trygg del av verden, og er en viktig grunn til at mange ønsker å reise hit fra mer utrygge områder utenfor Europa. I denne konteksten handler det om hvor attraktivt Europa og Norge er sammenstilt med hva vi kan tilby flyktninger, studenter, arbeidssøkende og familierelasjoner.

NATOs posisjon som stabiliserende aktør vil være viktig fremover, men påvirkes av politiske endringer internt i medlemslandene. Dette betyr at Norges status kan endre seg, selv om det er lite sannsynlig i dag.

En annen tendens vi så vidt har sett konturene av, er at flyktninger brukes av andre land i et politisk spill. Hvis det blir et høyere konfliktnivå mellom Europa og tilgrensende stater, kombinert med en mer betent innvandringsdebatt i Europa, høyner det sannsynligheten for at flyktninger kan brukes som strategisk våpen for å forsøke å destabilisere Europa. Dette kan for eksempel skje ved at noen frakter

flyktninger til Europas yttergrenser eller bygger opp under konflikter i andre land som skaper store flyktningsstrømmer og setter Europas humanisme på prøve.

2.1.1.2 Økt fokus på innvandringsregulering

Forhold i ulike mottakerland kan være med på å forklare hvorfor en asylsøker ender opp med å søke asyl i ett bestemt land. I tillegg til nettverk i mottakerlandet, er mottakerlandets innvandring- og asylpolitikk og oppfatningen av om et land er et bra land å reise til akkurat nå, viktige faktorer^{8 9}.

Landene i Europa er kjent med disse mekanismene. Endret innvandringspolitikk, endret regelverk og praksis, samt informasjonspakker med informasjon om at land har endret politikk og regelverk, blir derfor brukt aktivt for å fremstå som et mindre attraktivt land å reise til. Eksempler på dette, er at Italia har forsøkt å opprette asylsentre i Albania, og England i Rwanda. Danmark holder også på å utrede muligheten for asylsentre i tredjeland, blant annet inngikk de i 2021 en intensjonsavtale for asylsenter i Rwanda. UDI har i mange år hatt et oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet om å hente inn, vurdere og formidle informasjon om andre lands praksis, som har relevans og nytte for norsk politikktutvikling på utlendingsfeltet. UDI skal bidra til å sikre at norsk regelverk og praksis er godt avstemt mot andre sammenlignbare land.

De fleste asylsøkere kommer over sjø- og landegrenser sør i Europa, og vil reise gjennom mange transittland før de kommer til Norge. Politiske endringer i viktige transittland eller mottakerland i Europa, som for eksempel Tyskland og Sverige, vil kunne påvirke hvilket land en asylsøker velger å reise til. En innstramning i et viktig mottaker- eller transittland i Europa kan bety større migrasjonspress mot Norge og økt press på utlendingsforvaltningen.

Regelverket dikterer hva som gir en mulighet og hva som gir en rettighet til lovlig opphold i Norge. Hvordan reguleringen slår ut, vil påvirke vår ressurs- og kapasitetsfordeling i de respektive forretningsprosessene, både i et kortsiktig og i et langsiktig perspektiv.

2.1.1.3 Polarisering

Polariseringstendenser i samfunnet kan også føre til et økt konfliktnivå om innvandringen. Dette ser vi eksempler på i andre europeiske land. Det at enkelthendelser relativt raskt og sterkt trigger en kraftig reaksjon, kan være en indikasjon på en økt følelse av utrygghet som kultur- og samfunnsfenomen. På den ene siden råder en frykt blant annet for å undergrave velferdsstaten og sosiokulturelle forhold, og på den annen siden ønsket om større åpenhet, for eksempel for å tiltrekke seg arbeidskraft, kompetanse eller nye perspektiver i studier og forskning. Helt konkret vil dette kunne føre til hyppige politiske retningsskift, der utlendingsforvaltningens system- og forretningsnivå må kunne håndtere endringene i regelverk eller forretningsprosesser som følger med.

Vesten kan i større grad bli utfordret av nye globale allianser. Dette kan for eksempel komme fra BRICS -landene, som utfordrer oss på hvor definisjonsmakten for migrasjonspolitikken ligger, eller fra tiltagende antivestlige holdninger. Vi ser en økt kompleksitet knyttet til multipolare konflikter, heller en bipolare. Dette vanskeliggjør utlendingsforvaltningens internasjonale arbeid og kan gjøre at det blir vanskeligere å samarbeide om retur. I forlengelse av disse konfliktlinjene er det også fortsatt viktig å være oppmerksom på at våre støtteordninger som gis til utlandet, kan brukes til korrupsjon og finansiere kriminalitet. Europeisk samarbeid

Hvordan samarbeidet med en felles europeisk politikk på innvandringsfeltet utvikler seg fremover, vil være en viktig faktor for både hvordan Norge vil måtte håndtere migrasjonen fremover, og for selve migrasjonen. EU har klare politiske

mål om et felles europeisk asylsystem og et sterkere og mer fleksibelt Schengen-område som kan sikre fri bevegelse internt. Selv om utviklingen så langt har beveget seg mot mer samarbeid, er migrasjonsfeltet et område med stor politisk uenighet. En utvikling som går mot mindre samarbeid, er derfor fortsatt en mulighet. Et eksempel kan være at Dublin-samarbeidet rakner, og de indre grensene i Schengen-området gjenoppstår.

Økt felles migrasjonspolitik vil få konsekvenser for Norge. De politiske målene i EU er konkretisert i en rekke regelverk som Norge er bundet av, spesielt når det gjelder Schengen-samarbeidet. Norge deltar i arbeidsgrupper i EU, og kan komme med innspill til regelverket der. Det kan gjøres visse tilpasninger til regelverket, men ellers har Norge lite politisk spillerom når det gjelder å innføre rettsakter som følger av avtalene med EU. Det betyr at de politiske målsetningene i EU og regelverket som vedtas der, er særdeles viktige for oss på asyl- og migrasjonsområdet. For mer om EU-rettsakter, se kap. 3.6.1 under.

En mulig utvikling er et mer innoverskuende Europa. Det er en pågående diskusjon i EU om strategisk autonomi¹⁰. Ønsket om mer sikkerhet og stabilitet gjør at Europa ser på muligheten for mer selvforsyning og uavhengighet fra land utenfor EU på områder som er strategisk viktige, som forsvar, økonomi og opprettholdelse av demokratiske verdier. Et dilemma er imidlertid et økende behov for arbeidskraft fra tredjeland. I mange medlemsland kan det være politisk vanskelig å åpne for tilstrekkelig innvandring fra tredjeland for å dekke dette behovet. Dette vil igjen medføre at medlemslandene må finne innovative måter å løse arbeidskraftbehovet på (digitalisering mv.) og utnytte arbeidskraft som allerede er i Europa (de utenfor arbeidsmarkedet, la asylsøkere skifte spor mv.). Som et land utenfor EU, men tett koblet på det europeiske samarbeidet, er dette en utvikling Norge må forholde seg til. Sett i et perspektiv på 10-15 år, er det imidlertid usikkerhet knyttet til utviklingen i EU og til hvilken tilknytning Norge i fremtiden vil ha til EU.

2.1.1.4 Langsiktige konsekvenser av krigen i Ukraina

Avhengig av hvor lenge krigen i Ukraina varer, kan vi oppleve en situasjon der mange ukrainere fortsatt kommer til Norge i stort omfang og der ukrainere med kollektiv beskyttelse i Norge vil kunne få nye rettigheter og håndteres i andre migrasjonsløp i utlendingsforvaltningen.

Et scenario med forhandlinger om og et fremtidig EU-medlemskap for Ukraina¹¹ vil også i stor grad påvirke i hvilken grad nye migrasjonsløp vil være aktuelle for de ukrainerne som allerede befinner seg i Norge. Det vil kunne få store konsekvenser for det europeiske samarbeidet. Diskusjoner om å innlemme ett land vil bety at EU også må vurdere andre land som ønsker medlemskap. Dette kan innebære en større jobb med å revidere de politiske prosessene og institusjonene i EU, for å tilpasse samarbeidet til flere land. Hvis EU innlemmer Ukraina i fremtiden, vil det bety at EU får en omstridt grense med Russland. Det vil også bety at vi innlemmer et forholdsvis stort land, befolkningsmessig, i det indre markedet.

Utviklingen av krigen i Ukraina og hvilken status Ukraina vil få fremover, er svært usikkert, fra at Ukraina blir medlem av EU og NATO til at hele Ukraina blir innlemmet som en del av Russland. Vi kan også se for oss en utvikling der deler av Ukraina forblir fritt og selv kan velge sin fremtid, mens andre deler kommer under russisk kontroll.

Det er mindre sannsynlig at Ukraina vil bli medlem av EU de neste ti årene, men en mulighet er at Ukraina, eller deler av Ukraina, blir en mer integrert del av Europa der ukraineren blant annet enkelt får tilgang til arbeidsmarkedet i EU.

Til tross for usikkerheten knyttet til utfallet av krigen i Ukraina, er det langsiktige politiske fokuset per nå rettet mot gjenoppbygging av og tilbakevending til Ukraina. Et sentralt spørsmål er hvordan vi etablerer tiltak og incentiver som understøtter

dette. Vi ser her en balansegang mellom solidaritet med et Ukraina som skal bestå på den ene siden, og vårt eget behov for arbeidskraft på den andre.

2.1.2 De største usikkerhetene

På den ene siden kan samarbeid på internasjonalt nivå tilta. Dette kan igjen føre til endringer i innvandringspolitikken. På den annen side kan befolkningen i ulike land miste troen på at etablerte allianser som EU eller NATO kan bidra til å ivareta sikkerhet, økonomi, kultur og/eller velferd. I ytterste konsekvens kan det siste føre til kollaps av disse alliansene. Valget av Donald Trump som USAs president de neste fire årene gir ytterligere usikkerhet knyttet til internasjonalt samarbeid, forsterket av hans utspill fra januar 2025 om Grønland og Canada.

Økt internasjonalt samarbeid på innvandrings-/migrasjonsfeltet i Europa kan direkte påvirke utlendingsforvaltningens oppgavehåndtering og -omfang på nasjonalt nivå. Akkurat i hvilken grad eller hvor raskt det treffer, kan variere med øvrige faktorer som krig, konflikt og digitaliseringstakt.

Hvis EU samarbeider mindre på migrasjonsfeltet, vil det gi mer rom for ulik politikk i de ulike landene. I et slikt landskap vil migrasjonen i større grad bli påvirket av politikken i hvert av landene, og med det følger det et større behov for Norge å følge med på andre lands praksis.

Politiske prioriteringer og graden av samarbeid om Schengens yttergrense vil også ha stor betydning for Norge. En utvikling der kontrollen på Schengen-grensen blir ytterligere forsterket vil kunne gi færre asylsøkere til Norge, mens en svekkelse vil kunne gi økt migrasjon. Hvis kontrollen på den ytre Schengen-grensen blir svekket, kan det videre føre til at mange land styrker kontrollen på sine interne Schengen-grenser. En svekkelse av kontroll på Schengen-grensen, vil også gjøre at Dublin-samarbeidet bli satt under sterkt press.

Vi tror at det vil fortsette å være et ønske om at utlendingsforvaltningen skal være effektiv og at det vil være et stort behov for å digitalisere og forenkle. Evnen til å nå våre mål i samsvar med det som til enhver tid er samfunnets behov, vil være avhengig av hvordan vi styrer denne utviklingen. Det vil si hvordan og hva vi prioriterer i forvaltningen og hvordan vi klarer å samordne oss internt og med samarbeidende aktører.

2.2 Økonomi

Det er forventet at det økonomiske handlingsrommet vil bli mindre ved at vi får en svekket produktivitetsvekst samtidig med petroleumsinntekter som vil falle etter hvert. Pensjonsfondet som finansierer en stadig større andel av statsbudsjettet, vil snu fra å vokse raskere til å vokse saktere enn resten av økonomien. Sammen med lavere vekst i skatteinntektene fremover og økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg, bidrar det til at handlingsrommet i budsjettene vil bli trangere¹².

For å opprettholde velferden i Norge og for å skape handlingsrom i budsjettene, er det en avgjørende faktor at flest mulig jobber – både for å skape verdier, men også for å bekjempe utenforskap og sikre god integrering.

Økt fokus på miljø og bærekraft vil sette fart på forventinger om bedre ressursutnyttelse. Sirkulærøkonomien vil vokse – både i virksomhetene og i samfunnet generelt, og utviklingen av digitale plattformer vil skyte fart og bli mer tilgjengelige.

Nye samarbeidsmodeller skal fremme innovasjon i utviklingen av effektive løsninger med brukerne i sentrum, men også øke medansvarligheten og involveringen av innbyggerne. I tillegg er det identifisert økonomiske besparelser ved å samarbeide på nye måter og på tvers av sektorer.

Økonomiske samfunnstrender vil påvirke utlendingsforvaltningen i årene fremover, men det er også usikkerhet rundt betydningen av driverne og hvordan de treffer oss.

2.2.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

2.2.1.1 Mindre handlingsrom i budsjettene

Velferdsstaten Norge vil møte på utfordringer frem mot 2035¹³. Den økte aldrende befolkningen, gjør at presset på offentlige utgifter til bl.a. alderspensjon, hjelpemidler og helseutgifter øker betraktelig. Samtidig med økte utgifter, er færre i jobb (reduisert sysselsettingsnivå), produktiviteten lavere og den økonomiske veksten svak. En økende politisk uro og krig i verden, vil gjøre at en større andel av statsbudsjettet må settes av til dette. Det vil også forsterke behovet for å bruke ressursene riktig.

Det økonomiske handlingsrommet i budsjettet blir mindre, noe som kan føre til at det er behov for økt fleksibilitet i bevilgningen, og at prioriteringene i statsbudsjettet behovsprøves. I tillegg kan kravene til å se økonomi mer på tvers av sektorer øke. Sett i lys av den økonomiske utviklingen i norsk økonomi, er det en forventning om at offentlig sektor må levere «mer for mindre».

I årene som kommer, vil det være et økende press mot offentlig sektor som mange oppfatter som ineffektiv og kostnadsdrivende. Kritikkk mot byråkrati¹⁴, både nasjonalt og internasjonalt, bidrar til å øke bevisstheten om ressursbruk og effektivitet. Med aktører som Elon Musk, som nå retter søkelys på offentlig sektor i USA, ser vi en global trend der krav om slankere og mer målrettet offentlig drift vokser. Denne utviklingen kan føre til politiske og samfunnsmessige krav om å stoppe veksten i offentlig sektor og prioritere smartere og mer effektive løsninger fremover.

Mindre økonomisk handlingsrom kan også bety at søkelyset på hva utlendingsforvaltningen bruker pengene på vil bli større. Det kan komme økte krav til å spare på drift for å frigjøre mer midler til utviklingsoppgaver som skal gjøre oss bedre rustet til å møte fremtidens krav om effektivisering. Samtidig som det er krav til effektivisering, er det flere faktorer som kan gjøre det krevende å spare på drift i årene fremover. Hvis presset på lønninger øker ved at vi står lengre i jobb og ressursene blir dyrere, og det i tillegg blir kamp om de beste og mest kompetente ressursene, binder vi opp mer av kostnadene i budsjettene. I tillegg til at det er en fare for at flere midler bindes opp i lønn, vil kronekursen og inflasjonsutviklingen påvirke virksomhetenes evne til å effektivisere driften. Hvis kronekursen fortsetter å være svak og inflasjonen fortsetter å være høy, vil det gjøre virksomhetene sårbare, spesielt der det er et monopolistmarked og der virksomhetene er for små til å forhandle seg til de beste prisene (for eksempel ved innkjøp av lisenser). Andelen av driftskostnader som brukes til eksterne leverandørkjøp, vil påvirke usikkerheten om kronekursen og inflasjonen. Hvis driftskostnadene øker, kan det føre til at det blir forsinkelser i utviklingsarbeidet og redusere innovasjonstakten.

Med økt press på velferdsstaten er det fare for at de økonomiske forskjellene i Norge øker. Dette kan føre til at konfliktnivået øker og forventningene fra befolkningen endrer seg. Den norske statens mulighet til å hjelpe andre reduseres, og svakere økonomiske grupper settes opp mot hverandre. Dette kan føre til krav om reduserte ytelser eller støtte til asylsøkere og flyktninger, og de får et dårligere tilbud (bl.a. helsetilbud). I tillegg kan et vedvarende press på boligleiemarkedet og boligmangel resultere i utfordringer med å skaffe asylsøkere et sted å bo. Avhengig av antall asylsøkere som kommer til landet og økonomisk situasjon, kan det tenkes at staten ikke lenger kan tilby eller betale for innkvartering i fremtiden (2035) slik det allerede er i flere land i Europa.

2.2.1.2 Omstilling i arbeidsmarkeder og næringsliv

Omstillingstakten i arbeidsmarkedet er forventet å øke. Aldrende befolkning og lave fødselstall, betyr færre yngre i jobb, og kanskje til og med mangel på ressurser. Dette utløser et behov for å sette andre forventninger når vi rekrutterer. Det vil bli mer bevissthet om inkludering (av personer som av ulike grunner har falt utenfor arbeidslivet), omstillingsevne, utvikling og læring (påfyll av kompetanse underveis i yrkeslivet). I tillegg er det i større grad behov for kompetansevridning innenfor flere områder. Når endringstakten øker, krever det at vi gjør en større innsats for å møte morgendagens kompetansebehov, slik at vi klarer å ta ut produktivtetsgevinstene og få avkastning av investeringene vi gjør i teknologi og digitale løsninger. En fersk amerikansk undersøkelse¹⁵ viser at virksomheter som investerer tungt i kompetanseheving, har en 24 prosent økning i profittmargin. I tillegg viser undersøkelsen at slike virksomheter også øker evnen til å tilpasse seg og drive innovasjon. En annen rapport¹⁶ viser at 94 prosent av medarbeidere velger å bli lenger i virksomheter som prioriterer deres utvikling.

Med økt omstillingstakt og behov for ny kompetanse og arbeidskraft for å opprettholde dagens produksjonsnivå, blir det også større rift om talentene i arbeidsmarkedet. En økonomisk konsekvens av at vi både står i jobb lengre og at det er kamp om de beste og mest kompetente ressursene, kan være at lønnsutgiftene i offentlig sektor øker. I kampen om de beste ressursene binder virksomhetene opp mer av kostnadene sine, og for å sikre seg tilstrekkelig og riktig kompetanse. Fremtidens arbeidsmarked, kan kreve at virksomhetene bruker en større andel av budsjettene og kapasiteten sin til å utvikle egne ansatte inn mot morgendagens oppgaver. Sannsynligvis vil kompetansebehovene knyttet til digitalisering endre seg. Da vil det være viktig med tiltak som sikrer at vi har den kompetansen som er nødvendig for å få til det digitale skiftet i utlendingsforvaltningen.

Det vil bli en stadig større oppgave for statlige virksomheter å ivareta arbeidsgiveransvaret opp mot faste ansatte, i tillegg til å klare å levere på samfunnsoppdraget med de medarbeiderne man har. Det er også usikkerhet knyttet til hvilken evne offentlig sektor har til å jobbe langsiktig og til å være attraktiv for arbeidstagere. I den forbindelse, er det avgjørende at offentlig sektor følger utviklingen i samfunnet og ikke havner bakpå – både når det gjelder innovasjon og utvikling av digitale løsninger, og for å være en attraktiv arbeidsgiver for unge og nyutdannede arbeidstakere.

Det forventes at selvbetjente løsninger og KI tar over mange arbeidsoppgaver, og at brukerkontakt og forvaltning digitaliseres i årene fremover. Dette er drivkrefter som vil ha stor betydning for utlendingsforvaltningen i fremtiden. Både når det gjelder hvordan vi samhandler med brukerne våre, og når det gjelder kompetansevridning og effektivisering i egen virksomhet. OECD mener at 6 prosent av jobbene i Norge har høy risiko for å forsvinne helt som følge av automatisering, mens om lag 25 prosent ventes å få vesentlige endringer. Usikkerheten er imidlertid stor i slike analyser¹⁷.

2.2.1.3 Digital transformasjon og omveltende forretningsmodeller

Fremveksten av digitale plattformer gir ikke bare enklere tilgjengelige tjenester, det har også endret bransjer, forretningsmodeller og markedsstrukturer radikalt¹⁸. Eksempler på dette er AirBnB og Amazon som veltet om på henholdsvis hotell- og bokbransjen. Plattformøkonomien, eller delingsøkonomien¹⁹, kjennetegnes ved at økonomisk aktivitet og transaksjoner mellom ulike aktører, formidles gjennom digitale plattformer. Verdiskapingen skjer ved å bruke data til å levere et bredt spekter av tjenester²⁰. Fire av de fem mest verdifulle firmaene i verden i 2023 er plattformsselskaper. Dette har samlet makt og kapital på færre hender²¹, og skapt monopoler gjennom plattformenes nettverkseffekt. Samtidig har det gjort det

lettere for små selskaper å starte opp i randsonen og i halen av de store selskapene, fordi oppstartskostnadene for nisjeprodukter har blitt mindre. Plattformøkonomien fører ikke nødvendigvis bare til kulturell ensretting og standardisering²², men heller til en *tjenestedreining*²³ der verdiskapning flyttes fra kjøp og salg av produkter til immateriell tjenesteyting. Bedrifter tilpasser seg ved å levere helhetlige løsninger som dekker kundens behov fra A til Å. Disse nye forretningsmodellene fremmer nye samarbeidsformer gjennom delingsøkonomi og kompaniskap i mindre hierarkiske nettverks- og økosystemer²⁴. Å forstå virksomhetens økosystem, har blitt en forutsetning for å lykkes, i et landskap der de aller største plattformsselskapene har vokst seg større enn nasjoner.

Utviklingen skaper også nye måter å organisere arbeidet på, der det blir flere muligheter for å arbeide på avstand eller i team på tvers av store geografiske avstander. Dette har relevans for offentlig sektor, inkludert utlendingsforvaltningen. Digitaliseringen endrer vaner og nærings- og arbeidsliv. Denne utviklingen er forventet å eskalere det neste tiåret, og vi har ennå ikke fullt ut sett hvilke effekter dette kan ha på den norske arbeidslivsmodellen på sikt²⁵.

Globalt er det nå mest penger å tjene på å utnytte data til å levere immaterielle tjenester. Silicon Valley-selskapene er normskapere også innen arbeidsmetodikk og beste praksis (eksempel: Spotify-modell, smidig/agile, lean startup). Digital transformasjon påvirker hele samfunnet, og vil i stor grad legge premisser og forme morgendagens offentlige virksomheter og sette nye rammer for arbeidsgiverutøvelsen, tjenestetilbudet, og evnen til å skape sammenhengende tjenester på tvers av sektorer. Digitaliseringen av tjenester utfordrer sektorprinsippet i offentlig forvaltning, siden nye organisasjonsformer, som økosystemer og nettverksorganisasjoner, viser seg mer effektive og kostnadsbesparende enn tradisjonelle byråkratiske strukturer.

Digdir beskriver hvilke kulturelle omstillinger som må til for å få effekt av det digitale skiftet:

For å møte større krav til en effektiv, brukervennlig og åpen forvaltning er det ofte ikke er tilstrekkelig å digitalisere dagens tjenester og prosesser. I stedet må vi tenke nytt og løse våre samfunnsoppdrag på nye måter. Dette utfordrer etablerte måter å løse offentlige oppgaver på, men også hvordan alle i virksomheten jobber, hvordan den ledes, verdier og tankesett som eksisterer, prosesser, synet på medarbeidere og omgivelsene rundt oss²⁶.

Når vi skal møte kravene til en effektiv, brukervennlig og åpen forvaltning, krever det ikke bare at vi digitaliserer eksisterende tjenester, men også at vi tenker nytt om hvordan vi løser samfunnsoppdragene våre. Dette utfordrer etablerte praksiser, ledelse, verdier, og synet på brukere og medarbeidere²⁷.

2.2.1.4 Innovasjon og nye samarbeidsmodeller

Digital transformasjon og nye forretningsmodeller som springer ut av at vi bruker ny teknologi, fører til store endringer i hvordan virksomheter opererer og hvordan de leverer verdi. Det påvirker også hvordan man samhandler med kunder og brukere, og forandrer hvordan selve arbeidet og produksjonsprosessen foregår.

Plattformøkonomi bidrar til at selvbetjente løsninger vokser fram, og i tillegg tar KI over stadig flere arbeidsoppgaver. Digitaliseringen vil i økende grad skape, fjerne og endre jobber i fremtiden. Utviklingstakten eskaleres, og stadig mer avanserte digitale tjenester og produkter lanseres i markedet (for eksempel ChatGPT). Digitalisering, plattformmodeller og gjenbruk av data på tvers av sektorer er forventet å gi store økonomiske besparelser og produktivitetsøkning i samfunnet på sikt²⁸. Samtidig skal det gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor, gjennom bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter²⁹.

Dette vil også gjøre at forventningene til offentlig sektor vil øke. Innbyggernes og arbeidsgivernes forventninger til offentlige tjenester vil endre seg i takt med digitaliseringen og utviklingen ellers i samfunnet³⁰. I årene som kommer vil brukerne forvente sammenhengende tjenester bygget rundt livssituasjoner og behov, uavhengig av hvilke etater som leverer tjenestene. Dette vil kreve utstrakt samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og med brukerne selv, og utviklingen vil kunne utfordre dagens virksomhetskulturer og strukturer.

Det er også forventet at innbyggerne i større grad vil bidra, både ved å utføre oppgaver gjennom selvbetjeningsløsninger, men også ved å samarbeide med virksomheter, næringsliv og politikere i utviklingen av løsninger som skal dekke et behov eller løse en utfordring. Økt samarbeid med aktører utenfor egen arbeidsplass, er med på å øke innovasjonstakten i Norge og det skaper bedre tjenester. Innbyggerne på sin side, vil føle mestring og et større ansvar for offentlige tjenesteutvikling.

2.2.1.5 Sirkulærøkonomi og delingsøkonomi

Verdens naturressurser er under økende press. Det er derfor avgjørende for klimaet, naturen og miljøet at ressursene brukes langt mer effektivt, slik at vi reduserer behovet for å ta ut nye ressurser³¹. I praksis vil dette si at vi i større grad reparerer, re-designer, gjenbraker og resirkulerer de samme ressursene. Forbruksmønstre endres over tid, og forbrukerne må selv være med på å bidra med å ta miljøriktige valg.

Digitale delingsplattformer bidrar til at også det offentlige kan tenke nytt om anskaffelsesprosedyrer, og det vil mest sannsynlig påvirke hvordan virksomheter kjøper inn varer og tjenester fremover. I tillegg kan det være muligheter for i større grad å gjøre nytte av frivillig innsats for å løse oppgaver og omsorgsbehov. For utlendingsforvaltningen kan dette bety at sirkulærøkonomi både blir en del av tjenesteutviklingen og innkjøpsstrategien. Et grep for å kunne møte kravene til bærekraft er å lære av store selskaper i privat næringsliv som rapporterer på triple bunnlinjer (ofte kalt «people, planet, profit»). Denne måten å styre på krever ny kompetanse.

2.2.2 De største usikkerhetene

Verdien av Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) er utsatt for svingninger i internasjonale finansmarkeder. I ytterste konsekvens kan vi få en ny finanskriser som reduserer Norges investeringer betraktelig. Dette fører til økt sårbarhet og kan bety mindre vekst i fondet, noe som krever tilbakeholdenhet i bruken av inntektene. I tillegg kan satsningen på fornybar energi føre til redusert etterspørsel etter olje og bortfall av oljeinntekter, noe som påvirker tilførsel av ny kapital til fondet. Norge er avhengig av avkastning fra Oljefondet, men er det bærekraftig i fremtiden å basere oss på å leve av avkastning fra Oljefondet?

Omstillingen vi må gjennom, kalles ofte «Det doble skiftet». Vi må både bort fra en oljeøkonomi og over i en grønnere og digital økonomi.³² Norge ligger i bunnen i ventureinvesteringer og har lavest samlede investeringer, sammenlignet med andre nordiske land³³. Fremtidige inntekter til staten og Norges evne til å skape nytt næringsliv har store usikkerhetsmomenter.

For utlendingsforvaltningen vil dette bety stammere budsjetter, men det er usikkert hvor stor betydning dette vil ha i årene fremover og hvor stor påvirkning det vil få for vår økonomiske bevilgning på kort og lang sikt. Hvordan vil utlendingsforvaltningen treffes av nye samarbeidsmodeller og av kravene om sammenhengende tjenester på tvers til det beste for brukeren? Og hvor raskt går utviklingen? Er vi i stand til å samhandle mer på tvers og med brukerne for å

fremme innovasjon i tråd med forventningene? Forventningene er at det vil komme flere og bedre digitale løsninger.

Nye samarbeidsmodeller med parter utenfor egen arbeidsplass, krever også styring av ressurser og mål på tvers i offentlig sektor. Budsjettene og fordelingene av bevilgningene må følges opp på helt nye måter. Det er knyttet stor usikkerhet til i hvilken grad de statlige prosessene kan tilpasses nye samarbeidsmodeller og hvordan finansieringen av sammenhengende tjenester skal håndteres. Nye samarbeidsmodeller og utvikling av nye tjenester krever fokus på utvikling og innovasjon, fremfor drift. Dagens styring med fokus på ettårige budsjetter for å ivareta driftsoppgaver, og tildelingsbrev innenfor egen sektor utfordres. Dette ser vi spesielt gjennom ny digitaliseringsstrategi³⁴.

Sosioøkonomiske forskjeller i Norge og globalt kan føre til at det blir mer uro og at tilliten til demokratiske institusjoner faller. Flere folk blir tvunget til å flytte på seg, og skal integreres i nye land. Velferdsstatene blir utfordret når det gjelder nivået og fordelingen av trygdeytelser sett i lys av fallende inntekter.

Næringslivets organisasjoner argumenterer for at arbeidsinnvandring er nødvendig for den økonomiske veksten og for å opprettholde dagens produksjonsnivå. Dette trekkes også frem i digitaliseringsstrategien:

Næringslivet selv er tydelig på at det er viktig å rekruttere faglært arbeidskraft og spesialister også utenfor EØS-området for å få dekket behovet for IKT-kompetanse. Faglærkvoten ble innført i 2002 og fastsetter hvor mange arbeidstillatelser som hvert år kan innvilges etter en forenklet prosedyre. Den sikrer at arbeidsgivere enkelt og raskt kan rekruttere nødvendig fagekspertise fra land utenfor EØS. Behovet for å justere kvoten vurderes fortløpende (s.78)³⁵

Hvem som kommer til Norge, og hvilken kompetanse de har, er avgjørende for muligheten for økt sysselsetting og verdiskapning. Samtidig vil trolig innvandring i begrenset grad løse utfordringene med en stadig eldre befolkning. Økt innvandring fører til økt etterspørsel etter varer og tjenester og økt etterspørsel etter arbeidskraft. Perspektivmeldingen for 2024³⁶ omtaler det derfor som trolig at innvandring i begrenset grad letter forsørgerbyrden i befolkningen.

2.3 Kultur og samfunn

Dette kapitlet tar for seg viktige kulturelle og samfunnsmessige endringer, inkludert demografiske svingninger, kulturelle verdier og normer, livsstilstrender, og endringer i brukeratferd og -behov. Disse faktorene er gjensidig avhengige, og har påvirkning både på samfunnsnivå, virksomhetsnivå og individnivå. At Europas befolkning blir eldre, er en tydelig demografisk endring fram mot 2035. Økonomiske konsekvenser av flere eldre er diskutert i forrige kapittel. I dette kapitlet vil vi undersøke hvilken betydning dette kan ha for kulturelle utviklingstrekk og behov for omstilling i arbeidsliv og samfunn.

Digitalisering, eksponentiell vekst i datakraft, sosiale medier, plattformteknologi og bruken av data for å effektivisere tjenester, virker inn på bredere kultur- og samfunnstrender. Digitaliseringen av samfunnet gjør at morgendagens brukere vil ha helt andre forventninger til både offentlige myndigheter og private aktørers evne til å levere brukervennlige, selvbetjente og effektive tjenester. En effekt ved digitaliseringen som det offentlige må ta på alvor fremover, er at digitalt utenforskap kan forsterke forskjeller og dermed bidra til økt polarisering.

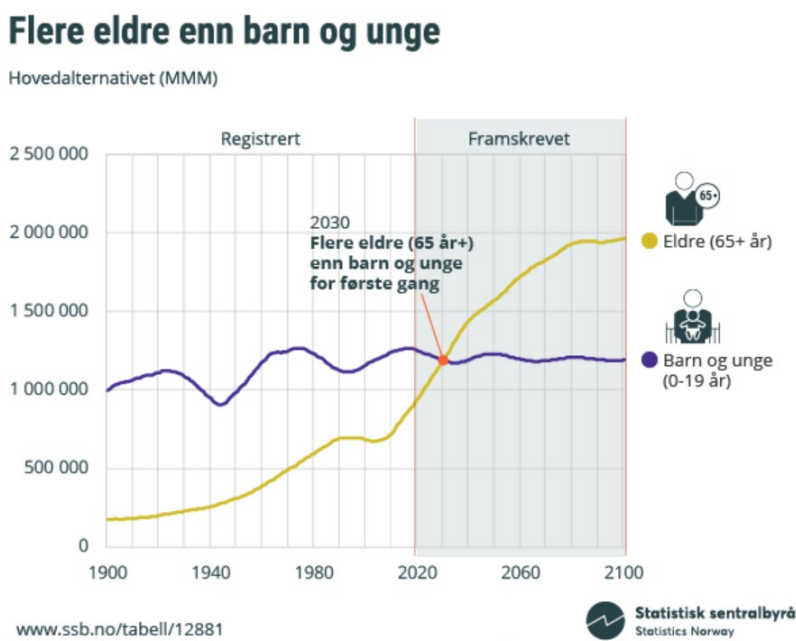
Digitalisering kjenner heller ikke nasjonale grenser, og bidrar til en globalisering av kultur og delvis utvisking av den nasjonale egenarten. Dette samfunnet beskrives av Marshall McLuhan som "The global village"³⁷. Globaliseringen og kommersialiseringen har altså en kulturell slagside og nasjonalistiske motkrefter

opplever denne utviklingen som truende. (David Goodheart: Somewheres vs anywheres).

2.3.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

2.3.1.1 Demografiske endringer

Befolkningsveksten i Norge forventes å avta i årene som kommer, med en anslått økning på 5 prosent fra 2023 til 2035. Aldersgruppen 19–66 år vil kun øke med 2 prosent i samme periode. I 2030 forventes det for første gang flere eldre over 65 år enn barn og unge mellom 0 og 19 år³⁸.



Figur 6 – SSB: flere eldre enn barn og unge

Aldrende befolkning i Europa, kombinert med lave fødselstall, vil føre til forsterket konkurranse om attraktiv kompetanse, spesielt innen nye fagfelt. Når befolkningen blir eldre og fødselstallene er lave, krever det også at vi organiserer arbeidslivet vårt mer effektivt for å håndtere det økende behovet for omsorgsarbeid.

Innvandring forventes å bidra til befolkningsvekst fram til 2050³⁹, men prognosene indikerer en nedgang i arbeidsmigrasjonen fra øst til vest i Europa, på grunn av økonomisk vekst i øst og utjevning av lønnsgapet. EØS-borgere har vært den største innvandringsgruppen i Norge etter årtusenskiftet⁴⁰.

Her er det altså flere endringer som etter hvert vil gjøre seg gjeldende: Vi vil få færre nordmenn i arbeidsfør alder og lavere arbeidsinnvandring på tvers av EØS-området. Samtidig vil behovet for arbeidskraft øke fordi omsorgsbyrden øker i takt med at befolkningen blir eldre, og kravene til kompetanse vil endre seg, på grunn av farten på digitaliseringen.

2.3.1.2 Arbeidsinnvandring fra tredjeland

Befolkningsutviklingen i Europa medfører økt etterspørsel etter innvandring fra tredjeland. EU-kommisjonen anslår at én million migranter årlig er nødvendig for å dekke det demografiske underskuddet⁴¹. Norge ønsker å være attraktivt for utenlandske arbeidstakere og gründere, og kan bruke velferdsgoder, regulert arbeidsliv og nærhet til natur som konkurransefortrinn. Dette krever uansett at utlendingsmyndighetene effektiviserer prosessene sine.

I et slikt scenario må Norge legge til rette for enkel migrasjon for internasjonal arbeidskraft og den økte konkurransen om hodene. I Danmark har *Utlændingsministeriet* opprettet et eget organ for internasjonal rekruttering og integrasjon, SIRI-styrelsen⁴², for å møte dette behovet.

Digitaliseringen er spådd å kunne avhjelpe noe på behovet for flere hender til omsorgsoppgaver. Men samtidig peker digitaliseringsstrategien på at det er et stort behov for digital kompetanse og faglært arbeidskraft om vi skal lykkes med det grønne og det digitale skiftet⁴³.

2.3.1.3 Et globalisert arbeidsmarked med bivirkninger

En annen utvikling som følger av digitaliseringen av samfunnet, er at vi ser en økning i antallet *digitale nomader*⁴⁴: fjernarbeids-forhold fra andre land og verdensdeler. Land som Estland og Spania tilbyr allerede spesifikke arbeidstillatelser for digitale nomader som ønsker å starte firma i EU uten å bo fast i landet⁴⁵. Vi antar at ny teknologi som VR og metaverset fremmer arbeidsforhold uten tradisjonell forflytning over grenser. For eksempel ser vi allerede nå at personer som driver med tolke- og oversettertjenester, ikke nødvendigvis er avhengig av å ha en oppholdstillatelse i Norge. Dette vil også kunne gjelde andre fagområder, for eksempel innen medisinsk behandling eller teknologi. Det kan i så fall bidra til at utlendingsforvaltningens rolle i prosessflyten blir mindre sentral for å opprettholde konkurransevne i et globalisert arbeidsmarked. At arbeidsmarkedet og markedet for kompetanser blir globalisert, trenger dermed ikke å bety at det blir behov for høyere innvandring, siden nye digitale løsninger gjør det mulig å jobbe på helt nye måter, uten fysiske forflytninger.

Globalisering og digitaliseringen gir også nye måter å drive kriminalitet på. Dette gjør at vi må utvikle kompetanse på for eksempel cyberkriminalitet og korrupsjon. Denne formen for kriminalitet er ikke nødvendigvis lenger knyttet til fysisk forflytning over landegrenser. Digital kommunikasjon og kontakt gjør det også mulig med helt nye nettverk og kontaktflater for rekruttering til kriminell virksomhet, løsrevet fra nasjonalitet og stedlig tilknytning. Rekruttering kan like gjerne skje gjennom sosiale medier, diskusjonsforum og spill.

2.3.1.4 Sentralisering og innvandring

Distriktspolitikken i Norge klarer ikke å hindre sentralisering og fraflytting fra grågrendte strøk. Spesielt unge trekker mot større kommuner og sentrale områder. I 40 prosent av kommunene forventes befolkningen synke innen 2050⁴⁶. Innvandrere utgjør en stadig større del av Norges befolkning. I dag er 16 prosent av den norske befolkningen innvandret eller er født av foreldre der begge er innvandret⁴⁷. Dette er ikke likt fordelt utover landet. I Oslo er innvandringsandelen i overkant av 25 prosent, og generelt er andelen høyest i urbane områder. Noen nye trender peker i motsatt retning, spesielt i små kommuner med spektakulær natur eller aktiv næringsutvikling (f.eks. Træna, Gamvik, Hitra, Frøya, og Hemsedal), hvor innvandringsandelen er like høy som i Oslo, men der majoriteten av innvandrerne har bakgrunn fra EU.

Hvordan vi styrer innflytningen til Norge, hvilke krav vi stiller og hvordan vi legger til rette for nyankomne innvandrere, har betydning for bosettingen i hele Norge. Dette skjer gjennom innovasjon og næringsutvikling som tiltrekker internasjonal arbeidskraft til rurale strøk, men også gjennom styrt bosetting av flyktninger. Norges minste kommune, Utsira, har 50 nye innbyggere innen 2030 som mål, og har det siste året økt befolkningen i kommunen med 10 prosent som følge av mottak av ukrainske flyktninger.

2.3.1.5 Polarisert offentlighet og ekkokammereffekt

Polarisering er, som nevnt i kapitlet om politikk, en tendens med stor betydning også for kultur- og samfunnsutviklingen. Fraksjoneringen av offentligheten gjør seg for eksempel gjeldende i et stadig mer fragmentert mediebilde. Individualiserte sosiale medier erstatter tradisjonelle nyhetsmedier, forsterker ekkokammereffekter og skaper en verden der det er vanskelig å enes om felles verdier og mål. Mangel på felles virkelighetsoppfatninger er en demokratisk utfordring. En oppstykket medievirkelighet og redaksjonsløs nyhetsformidling, gjør at det også blir mer krevende for offentlig forvaltning å få formidlet budskap og faglige forklaringer på politikkutviklingen. Innvandringsdebatten er allerede polarisert og preget av verdikamp. Flere andre utviklingstrekk kan tyde på at dette bildet vil forsterkes. Den fragmenterte medievirkeligheten kan forsterke utenforskap og splittelse i diaspora og innvandringsbefolkningen. Sannsynligvis vil det rettes mer oppmerksomhet framover mot å få nyankomne inn på våre digitale flater.

En polarisert offentlighet og mangel på tilknytning knyttes også til et økt voldsnivå i samfunnet. Når voldsnivået blir høyere, fører dette ofte til at politikere roper om strengere straffer og sanksjoner for å gjenskape tryggheten. Forskning viser at mange mener at straffenivået i Norge for voldtekt, voldsforbrytelser og hatefulle ytringer er for lave, men når de selv blir bedt om å forslå passende straff for disse lovbruddene, legger de seg i mange tilfeller under det reelle straffenivået i Norge⁴⁸.

Når alderssammensetningen i Europa og Norge endres, kan dette bygge opp under større konservatisme og mindre ønske om kulturell omstilling, endring og nyskaping. Samtidig vil andre deler av verden være preget av en stadig yngre befolkning. Hva dette kan bety for hegemoniet USA og Europa har hatt på populær- og ungdomskulturen er vanskelig å forutsi. Hvis sentrum for produksjon av verdens populærkultur flytter seg til øst-asiatiske land, kan dette få stor innvirkning på verdi- og normdannelse. Det kan også forsterke allerede polariserte kulturelle tendenser der øst opponerer mot vestlig verdihegemoni, der det for eksempel stilles spørsmål ved om menneskerettigheter er universelle eller kun vestlige normkonstruksjoner⁴⁹.

Det kan bli stadig mer krevende både for forskere og for utlendingsforvaltningen å gi faglige evidensbaserte innspill til politikkutvikling i en mer polarisert offentlighet. Større motsetninger mellom nye og gamle innbyggere og grupper av borgere i «vi» og «de andre», er en trussel for demokratiet hvis det fører til mistillit til demokratiske beslutninger.

Samtidig vil en stadig større andel av Norges befolkning ha minoritetsbakgrunn, og stadig flere vil ha besteforeldre og oldeforeldre som har innvandret. Det er usikkert hvordan diskursen om det å være norsk vil være i årene som kommer, og hvordan dette også kan påvirke politikkutviklingen på utlendingsfeltet. En sannsynlig konsekvens kan imidlertid være at minoritetsstemmer vil mene mer om for eksempel mulighet for besøk fra familie og venner som bor i utlandet⁵⁰.

*Etnosentriske*⁵¹ og internasjonaliserende kulturelle tendenser løper her parallelt, og det er vanskelig å forutsi hvordan dette vil slå ut.

Dette kan for eksempel påvirke opinionens syn på ukraineres rett til å forbli i Norge på midlertidige tillatelser. Skal de få rett til å bosette seg og fortsette integrering i arbeidsliv, skole og nabolag og bidra positivt i norsk økonomi? Eller vil det forventes at de reiser tilbake for å forsvare og bygge opp hjemlandet sitt?

Norske stemmeberettigetes syn på om ukrainere skal integreres eller om de skal reise og forsvare hjemlandet sitt, er lettpåvirkelig og dermed omskiftelig.

2.3.1.6 Frivillig sektor blir en viktigere aktør

Ettersom flere tjenester blir digitalisert og gjort tilgjengelige, blir det også enklere for andre aktører å tilby tjenester. Digitalisering og nye forretningsmodeller har positive virkninger for frivillig sektor. Det er viktig at det offentlige legger til rette for å ta ut disse mulighetene gjennom arenaer for møter og plattformer for deling. Plattformteknologi gir nye muligheter for å koble hjelpere og omsorgstrengende, og for sirkulærøkonomi og gjenbruk. Det kan også gi bedre utnyttelse av bebyggelse, både for bolig og for kulturelle formål. Bibliotekene har vært en foregangssektor på dette feltet.

For alle som jobber med innvandring og integreringstjenester, og som kan forvente strammere budsjetter, kan man anta at samarbeid med en mer mangfoldig og mindre organisert frivillige sektor blir stadig viktigere for å få løst samfunnsoppdraget fremover.

2.3.1.7 Økte krav og forventninger fra brukerne

Den generelle samfunnsutviklingen gjør at folk krever at det offentlige henger med i tiden og leverer digitaliserte og sammenhengende tjenester som gjør livet enklere. Det blir viktig å ikke sløse med folks tid, men løse behovet oversiktlig og enkelt på tvers av offentlige forvaltningsnivåer. Samtidig vil det forventes at vi ikke diskriminerer og klarer å ivareta de digitalt sårbare. Brukerne i denne sammenhengen forstås som alle som er avhengig av UDIs tjenester i sitt liv og virke, både søkere, arbeidsgivere, næringsliv, utdanningsinstitusjoner og referansepersoner.

En stor andel av utlendingsforvaltningens brukergruppe har lav kjennskap til Norge og det norske systemet, og har slik vært en svak og lite samlet gruppe. Dette er i ferd med å endre seg. Innvandre(n)de innbyggere og deres pårørende danner felles støttegrupper og bruker tilgjengelige kanaler og plattformer for å fremme sitt syn og manglende tilfredshet med servicen og møtet med myndighetene. Det er også en tendens at næringslivet i Norge ønsker tilgang til internasjonal attraktiv kompetanse for å være konkurransedyktige.

2.3.2 De største usikkerhetene

At vi skal gjennom en omveltning av samfunn, nærings- og arbeidsliv de neste årene som er drevet av digitalisering, er det liten tvil om. Dette har vært betegnet som den største samfunnsmessige omveltningen siden den industrielle revolusjonen. Og det er knyttet stor usikkerhet til de kulturelle følgene og hvordan dette vil påvirke demokrati og velferdsstat. På samme måte er det vanskelig å forutsi konsekvensene av at minoritets- og alderssammensetningen i befolkningen endrer seg. Ikke minst synet på innvandring. Flere blir eldre, og formodentlig mer bakover skuede og konservative. Samtidig vil en større andel av minoritetsbefolkningen ha lenger botid i Norge, og det er barnebarn og oldebarn til arbeidsinnvandrere som kom til Norge før innvandringsstoppen i 1975, som vil delta i samfunnsnivå og offentlighet i 2035. Med en sterkere integrert innvandringsbefolkning vil vi etter hvert få en utvidet forståelse av hva som er «norsk nasjonal identitet»⁵². Hvor lang tid dette vil ta, og hva dette vil bety for om vi forstår innvandring som en mulighet eller en trussel, er høyst usikkert.

Evnen vår til å levere tjenester og oppfylle samfunnsoppdraget vårt, vil også være avhengig av om vi klarer å omstille virksomhetene i utlendingsforvaltningen og nyttiggjøre oss mulighetene digitaliseringen gir. Det er per i dag knyttet stor usikkerhet til forvaltningens evne og vilje til å endre dagens sektormodell i jakten på nye, mer effektive organisasjonsformer.

2.4 Teknologi

Teknologi og teknologiutvikling har i alle tider hatt stor betydning for menneskets samfunnsutvikling. I dagens moderne samfunn, har teknologi blitt viktig i alt dagligliv og er allestedsnærværende. Betydningen av digital teknologi har vedvarende økt over de siste tiårene, og har blitt en samfunnskritisk faktor for brukere, næringsliv og offentlig forvaltning.

Teknologiutvikling og teknologianvendelse, må derfor sies å være en egen drivkraft som påvirker alle andre drivkrefter. Teknologi påvirker utlendingsfeltet direkte i måten samfunnsoppdraget utføres på, men også indirekte i hvordan samfunn og kultur påvirkes og hvordan brukerne og andre aktører møter utlendingsfeltet.

Hvordan sektoren løser samfunnsoppdraget, vil både kunne drives fram og hindres av hvordan digital teknologi tas i bruk og forvaltes. Dette gjelder informasjonsbehandlingen som ligger i samfunnsoppdraget, og hvordan data brukes for å bedre forstå og tilpasse måten samfunnsoppdraget løses på.

Teknologi finnes på mange felt, men i denne analysen og i dette kapitlet, begrenser vi oss inntil videre til å se på hvordan digitaliseringsteknologi brukes for å løse samfunnsoppdraget. Hvordan teknologi påvirker andre drivkrefter beskrives under de påvirkede drivkreftene.

2.4.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

2.4.1.1 Mer avansert teknologi blir lettere tilgjengelig for flere

Digitaliseringsteknologi utvikles i høyt tempo og gjøres stadig lettere tilgjengelig og lettere å ta i bruk for ikke-teknologer over hele verden. Stadig mer avansert teknologi tilbys til tjenesteutviklere til lav inngangskost, men kan være til dels høyt priset hos kommersielle aktører ved oppskalering. Dette skjer typisk gjennom nettbaserte selvbetjente skytjenester, der både tjenesteutviklere og tjenestebrukere ikke lenger trenger spesiell teknologiskompetanse eller ressurser.

Teknologigigantene konkurrerer og tar nye posisjoner i nye markeder, samtidig som nye aktører kommer på banen, stadig oftere på en omveltende måte. Dette påvirker hvordan offentlige virksomheter utvikler tjenestene sine og hvordan data samles inn, behandles og deles. For alle virksomheter som utvikler digitale tjenester, vil det spille en rolle om man binder seg til leverandørsesifikk eller åpen teknologi og hvilke aktører i markedet man allierer seg med. Deres utvikling vil påvirke vår utvikling framover.

Lettere tilgang på digitaliseringsteknologi og adopsjon av denne, vil gi større avhengighet. Dette vil igjen øke sårbarheten til virksomheter og innbyggere. Sårbarheten kan gå på tjenestekvalitet og informasjonssikkerhet, det vil si integritet, tilgjengelighet (driftskvalitet) og konfidensialitet eller brukerens personvern.

Eksempler på lavterskel tilgjengeliggjøring av teknologi kan være

- Skyleverandører og plattformer med ferdige verktøykasser og komponenter for tjenesteutvikling med lavterskel «nocode» og «lowcode» utvikling av behandling, analyse og visualisering av data
- «Citizen development» som åpner for at innbyggere og andre aktører kan bygge og dele løsninger og data
- Åpne data – deling av data som bidrar til transparent forvaltning
- Tjenester som tilbyr generativ AI med for eksempel språkmodeller
- Åpen kildekode og teknologi

2.4.1.2 Kunstig intelligens (KI) anvendelser og regulering

KI er et prioritert område i «Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030»⁵³, der følgende målsetning er satt:

Regjeringen vil frem mot 2030 få på plass en nasjonal infrastruktur for kunstig intelligens (KI), og Norge skal være i front på etisk og trygg bruk av KI. Næringslivet skal ha gode rammevilkår for å utvikle og bruke KI. Offentlig sektor skal anvende KI for å utvikle bedre tjenester og løse oppgaver mer effektivt.

Utviklingen av kunstig intelligens (KI) har tatt fart og smelter sammen med annen teknologi. Generativ KI, maskinlæring, språkteknologi og språkmodeller er ikke ny teknologi, men i løpet av 2023 har vi gjennom tjenesten ChatGPT og lignende tjenester opplevd at teknologier har smeltet sammen og beveget seg fra lab til å bli allment tilgjengelig. Utviklingen vil trolig fortsette å akselerere framover, slik at vi i dag ikke er i stand til å forestille oss omfang og anvendelser i 2035.

Det er tydelig at KI kan brukes til både problemløsning, effektivisering og forenkling. KI kan også brukes på måter som gir uetisk og uønsket skjevhet mot visse grupper av mennesker, eller det kan misbrukes til manipulasjon og utnyttning av svakheter hos mennesker og teknologiske løsninger. På samme måte kan KI brukes til å avsløre og kontrollere uønsket skjevhet eller forsøk på manipulasjon.

En utfordring med visse typer KI som er basert på nevralt nettverk, er å kunne dokumentere og stole på at modellene som ligger i bunnen gir repeterbare eller etterprøvbare svar. KI-svar er per i dag ikke etterprøvbare og dokumenterte, og dette begrenser dermed bruken i kunde- og saksbehandling. På sikt vil forhåpentligvis KI kunne gi referanser og forklaringer på hvordan løsningen har kommet fram til et svar. Dette vil i så fall det gjøre det mulig også å bruke KI i mer formell kunde- og saksbehandling.

På samme måte som «menneskelig intelligens», vil også KI kunne gjøre feil i regelverk eller skape skjevhet for spesielle grupper. Dette gir behov for kunnskap, bevissthet og varsomhet i adopsjon av KI-teknologi.

Å uttrykke regelverk maskinlesbart eller "Rules as Code" (RaC) er en trend som har potensial til å påvirke offentlig sektor betydelig. RaC er en tilnærming til regelverksutforming som innebærer å lage en maskinlesbar versjon av visse typer offentlige regler, som skal eksistere sammen med den eksisterende naturlige språkversjonen. RaC krever betydelig teknisk ekspertise og datakvalitet, men kan øke effektiviteten og kvaliteten i behandlingen gjennom å redusere behovet for manuell tolking og feil som følger av det. Utlendingsforvaltningen følger med på mulighetene i denne typen KI-teknologi og vurderer mulige måter å bruke det på.

På deler av KI, er det et sårt behov for ny regulering. Slik regulering er krevende og har mange politiske aspekter. EU har jobbet fram reguleringen «AI Act» som ble godkjent 13. mars 2024 og vil tre i kraft i EØS fra 6 måneder og opptil tre år framover i tid. Denne regulerer bruken av KI gjennom en risikobasert tilnærming. Utlendingsfeltets tjenester vil trolig regnes som høy risiko og dermed vil det være større krav til transparens og etterrettelighet. Denne EU-forordningen er foreløpig ikke merket som gjeldende for EØS-medlemmer, men vi antar at den også blir gjeldende for Norge.

Det er kanskje mindre problemfylt å bruke visse typer KI på datadrevet synliggjøring, etterprøving og kontroll av behandlingen enn i selve behandlingen av saker eller saksgrunnlag, der personvernregulering og forvaltningsregelverk er utfordrende for å kunne utnytte denne typen teknologi.

Bruk av KI har også et miljøaspekt som må tas med i betraktningen. For eksempel vet vi nå at bruk av KI-tjenester som Copilot eller ChatGPT krever mellom 50 og 90 ganger mer energi enn vanlig søk.

2.4.1.3 Språkteknologi og kommunikasjon

For kommunikasjon med og veiledning av brukeren, er det mye som tyder på at språkteknologi kombinert med KI og bredere bruk av forskjellige digitale kanaler kan gi store muligheter i møte med brukerne.

Det fysiske og det digitale vil trolig smelte mer sammen og gi økte muligheter. Dette vil komme brukeren mer til gode og spesielt innenfor hvordan vi opplyser og informerer brukeren om status og muligheter. Hvordan forvaltningen kan støttes til å utøve mest mulig lik forståelse og praktisering av regelverk, er et annet område.

2.4.1.4 Elektronisk ID, digitale tvillinger og lommebøker

Det skjer mye spennende innen tillitstjenester på EU-nivå⁵⁴, der det er sentralt med elektronisk ID på tvers av landegrensene i offentlige tjenester, gjennom eIDAS-forordningen⁵⁵. Samhandling rundt utstedelse og håndtering av elektronisk ID kombinert med kryptografisk teknologi i tjenester, for å beskytte tjenester og data, vil påvirke utviklingen av tjenester i betydelig grad framover, og spesielt når det skjer i global skala.

En økende trend vil være at virksomheter går fra å hente inn, bruke og dele data seg imellom, til at brukeren har kontroll over egne data og deling av disse, gjennom en såkalt «digital lommebok». Dette er en del av EIDAS 2.0 og digitale tillitstjenester. På denne måten kan brukeren dele data med både private og offentlige aktører i sammenhengende tjenester, og selv være i stand til å styre tilgangen til og bruken av egne data. Eksempelvis treffer dette utlendingsforvaltningen og mange andre aktører direkte når det gjelder digitalisering av digitale pass, reisedokumenter og andre rettigheter, slik det er beskrevet i forslag til EU-kommisjonen⁵⁶.

2.4.1.5 Datadeling og innovativ bruk av data

Deling av data har vært en del av offentlige digitaliseringsstrategier og satsinger over lang tid. «Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030»⁵⁷ setter datadeling og det å innovere på og utnytte mulighetene som data gir, som et høyt prioritert område slik det beskrives i første kapittel:

For å kunne ta ut det hele og fulle potensialet av digitaliseringen beskrives noen prioriterte områder der innsatsen må styrkes gjennom å øke datadelingen og utnytte mulighetene i data og datadrevet innovasjon, utnytte mulighetene i kunstig intelligens, sette fart på den grønne og digitale omstillingen, fremme et omstillingsdyktig og innovativt næringsliv og bevare tilliten, styrke inkluderingen, og sikre hensynet til barn og unge.

Dette breddes ut i kapittel 4.1, der følgende prinsipper slås fast, og som er en videreføring av forrige digitaliseringsstrategi⁵⁸:

- Data skal åpnes når de kan, og skjermes når de må.
- Data bør være tilgjengelige, gjenfinnbare, mulige å bruke, og kunne sammenstilles med andre data.
- Data skal deles og brukes på en måte som gir verdi for næringslivet, offentlig sektor og samfunnet.

Den strategiske satsingen på data, startet med Difi/SKATE-initiativet «Orden i eget hus» med veileder⁵⁹, samt Felles Datakatalog⁶⁰ og «Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data». For historiens skyld, kan det tilføyes at utlendingsfeltet tidligere har gitt bidrag til datadeling i offentlig sektor, gjennom EFFEKT-programmets «Utvexling av informasjon mellom offentlige etater»⁶¹ og videreføringen i «Kokebok for informasjonsutveksling 2.0»⁶².

Digdirs initiativer og regulering innen datadeling påvirker utlendingsfeltets digitalisering og samhandling med andre virksomheter, inkludert initiativer som

drives fra EU. Ett eksempel er «Felles struktur og arkitektur for samhandling»⁶³ med viktige underområder som påvirker all offentlig digitalisering⁶⁴.

Mange av Digidirs pågående og kommende initiativer til data og datadeling vil drives fra EU med utspring i EUs strategi for data⁶⁵. Denne strategien vil trolig i stor grad også påvirke norsk forvaltning og er verd å følge med på for utlendingsfeltet.

For eksempel har EU nylig utarbeidet og satt i kraft «Data Act»⁶⁶ som er en del av del av «Data Governance Act»⁶⁷ (som GDPR også er en del av). «Data Act»-reguleringen skal legge til rette for deling av data som ikke er persondata. Denne reguleringen er foreløpig til vurdering for EØS/EFTA. Intensjonen er å hindre innlåsing av data som kan komme brukeren og andre til nytte. «Data Act» er først og fremst rettet mot næringslivet, men offentlig sektor kan også bli berørt av denne reguleringen. For utlendingsfeltet kan det for eksempel bli aktuelt å dele åpne data som statistikk på migrasjon, integrering eller regelverksendringer.

På generell basis, vil utlendingsfeltet bli påvirket av at det er mer oppmerksomhet i EU og nasjonalt mot plikt til deling og gjenbruke data. Dette vil trolig stort sett ha positive konsekvenser for samfunnet og brukeren, men utlendingsfeltet må også forholde seg til og etterleve disse reguleringene. Konsekvensene av deling av åpne data er mer uforutsigbart, men kan stimulere til innovasjon som også kan virke tilbake.

2.4.1.6 Sentralisering av funksjoner for grensekontroll i EU/Schengen

På EU- og Schengen nivå, ser utviklingen ut til å gå i retning av at det etableres sentraliserte funksjoner og teknologiske løsninger for grensekontroll. Sentralisert utvikling forenkler, men kan også øke kompleksiteten og mengden teknisk gjeld i fagsystemene. Det mangler overordnede strategier på nasjonalt nivå og dette påvirker evnen vår til å gjøre helhetlige prioriteringer og tenke smart om hvor vi skal supplere med nasjonale løsninger. Den siste stortingsmeldingen om temaet er fra 2010⁶⁸.

Utlendingsfeltet får drahjelp til å bygge nytt, men blir samtidig også påvirket slik at ressursbruk og tidsfrister for å gjennomføre kan konkurrere med andre nasjonalt prioriterte initiativ. Dette kan medføre økt teknisk gjeld i våre løsninger. Dette står det også om under driveren «Elektronisk ID, digitale tvillinger og lommebøker» om EU-samarbeid innenfor felles tillitstjenester innenfor informasjonssikkerhet.

Eksempler er Asylpakten, SIS recast, VIS recast, VIS interoperability (IO), Entry Exit System (EES), Etias og Revised VIS, som er virkemidler for forsterket og forbedret kontroll over området yttergrense.

2.4.1.7 Ressursøkonomisk teknologiforvaltning og finansiering

I dagens situasjon, preges utlendingsfeltet av sentrale fagsystemer som for lengst er utgått på dato, som har kritisk høy teknisk gjeld og som det også er knyttet stor operasjonell risiko til. Det har lenge vært jobbet med å få finansiering til å skifte ut sentrale fagsystemer, men utskiftningen er ennå ikke påbegynt, og vil ta mange år å gjennomføre. Dette er kanskje ikke så ulikt situasjonen i enkelte andre sektorer, men kostnadene for å "holde lyset på" øker, og det samme gjør risikoen, for svært alvorlige driftshendelser. Denne tilstanden er lite oppløftende og hemmer nødvendige endringer for å kunne møte nye behov.

2.4.2 De største usikkerhetene

Det er vanskelig å forestille seg hvor teknologiutviklingen har ført oss i 2035 og hvordan teknologien vil påvirke utlendingsfeltet, det offentlige digitale økosystemet og samfunnet. Når det både er stor usikkerhet og det har stor betydning,

innebærer det at vi trenger å ha som strategi at vi skal følge teknologiutviklingen og rigge utlendingsfeltet for å møte framtiden, slik at det blir mulig i framtiden å hente gevinster ut av teknologien som kommer.

En stor usikkerhet for virksomheten og utlendingsfeltet i årene som kommer, er om vi i tilstrekkelig grad ser betydningen av teknologi og informasjonsforvaltning som strategisk viktig for utviklingen på utlendingsfeltet. Dette er nødvendig for å få et godt grunnlag for gevinstrealisering på lang sikt. Det er også nødvendig for at vi skal kunne jobbe oss ut av den svært utfordrende nåsituasjonen på teknologiområdet, og skape grunnlag for en sunn utvikling av digitalisering og modernisering framover. Finansiering av en modernisert utlendingsforvaltning konkurrerer med andre tiltak og utgjør den største usikkerheten i nåsituasjonen.

Fram til nå har UDI hovedsakelig kjøpt utvikling og forvaltning av fagsystemer fra leverandørmarkedet. UDI er nå inne i en omstilling med å bygge opp egen kompetanse og praksis for å drive moderne digitalisering, med påfyll av kapasitet og kompetanse gjennom nye leverandøravtaler. Omstillingen er en forutsetning for å kunne modernisere på en langsiktig bærekraftig måte. Det ligger usikkerhet i at slik omstilling innebærer en kulturendring i hele virksomheten og at det undervurderes at denne typen modning tar tid og krever målrettet innsats.

Et tillitsbasert samfunn må kanskje vike for økt kontrollbehov også på innvandringsfeltet. Samtidig må et økt kontrollbehov forholde seg til GDPR og krav til dataminimering, nasjonalt og internasjonalt. Plassering av eierskap til data blir viktig, og offentlige etater må ha et bevisst forhold til sitt skiftende forvaltningseierskap til brukerens data opp mot brukerens eierskap til egne data. Det siste kan bety at vi i våre systemer må legge til rette for at brukeren i større grad selv kan styre egen dataflyt. Samtidig som brukerkontakten og forvaltningen digitaliseres, er takten på digitaliseringen også avhengig av hvorvidt vi klarer godt nok å ivareta personvern, eierskap av masterdata og persondata, og rettssikkerhet. Hvis de digitale tjenestene vi utvikler skal få aksept sosialt, krever det at vi utvikler dem etisk og bærekraftig.

2.5 Miljø og bærekraft

Effektene av klimakrisen og miljøødeleggelser rundt i verden vil de neste årene få innvirkning på utlendingsfeltet i Norge på flere måter. Under gir vi en oversikt over de områdene på utlendingsfeltet som vil påvirkes av klimaendringer og miljøforhold i årene som kommer.

2.5.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

2.5.1.1 Klimaendringer og sammenhengen med klimaflyktninger, miljømigrasjon og humanitære kriser

Det er bred internasjonal enighet blant forskere om at klimaendringer vil føre til mer ekstremvær i årene som kommer, og at dette kan gi alvorlige konsekvenser for samfunnet. For eksempel har sannsynligheten for hetebølger økt eksponentielt og nesten doblet seg hvert tiår siden 1979. Dette gjør at klimaet for ti år siden ikke lenger er representativt for dagens klima⁶⁹. FNs Klimapanel (IPCC) har advart om at global oppvarming vil føre til mer ekstremvær. I den sjette hovedrapporten fra IPCC⁷⁰ advarte de om at ekstremvær som hetebølger, tørke, flom og tropisk uvær framover vil opptre hyppigere og mer intense som følge av de menneskeskapte klimaendringene.

Klimaendringer vil globalt sett kunne forsterke eksisterende konflikter, som igjen vil føre til høyere risiko for ustabilitet, og til at visse områder eller regioner i verden blir mer eller mindre ubeboelige⁷¹. Dette gir fare for at antallet (direkte og

indirekte) klimaflyktninger og miljømigranter, også til Norge, øker. Klima- og miljøkatastrofer kan utløse humanitære kriser som krever internasjonal respons.

Klimaendringer vil også påvirke arbeidsmarkedet. Dersom naturressurser blir knappe eller skadevirkningene av klimaendringene påvirker arbeidsmulighetene i visse regioner, vil det føre til økt migrasjon av arbeidskraft til mer stabile områder, inkludert Norge.

2.5.1.2 FNs bærekraftsmål og internasjonalt samarbeid

Utlendingsforvaltningen vil som andre samfunnsområder stå overfor økende forventninger om å bidra til oppnåelsen av FNs bærekraftsmål⁷². Dette innebærer at vi tydeligere innlemmer bærekraftsprinsippene i politikkområdene og beslutningsprosessene. Større oppmerksomhet om menneskerettigheter, likestilling og sosial rettferdighet vil bli en større del av migrasjonssaker og påvirke samfunnsoppdraget generelt. Dette betyr at utlendingsforvaltningen kan bidra inn for å forme et inkluderende samfunn og bidra til en bærekraftig fremtid i tråd med FNs målsettinger.

Klimaendringer og miljøproblemer vil møtes gjennom bilateralt internasjonalt samarbeid. En fremtidig større oppslutning rundt klimaavtaler kan smitte over på annet internasjonalt samarbeid. Dette kan igjen påvirke støtten til andre innsatsområder som berører migrasjon, og gjøre at det kommer mer ut av det internasjonale samarbeidet, både i Europa og andre deler av verden. Ifølge Stortingsmelding om bærekraft⁷³ er det et potensial for at et styrket samarbeid om klimaavtaler, kan få positive ringvirkninger på andre områder, som migrasjonspolitik. Dette kan gjøre det mulig med et mer effektivt internasjonalt samarbeid på generelt plan..

2.5.1.3 Klima gir nye krav og rammer

Klimakrise vil påvirke utlendingsforvaltningen gjennom krav om skadereduserende tiltak og gjennom flere krav om miljøvennlige tiltak til etatene. I desember 2023 ga Kommunal- og distriktsdepartementet felles føringer til statlige virksomheter om at alle skal «reducere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk»⁷⁴. Staten har også reguleringer som innebærer at klima- og miljøhensyn som hovedregel *må* vektas med minimum tretti prosent i offentlige anskaffelser, med virkning fra 1. januar 2024⁷⁵. Dette vil det trolig bare bli mer av i tiden som kommer. Kravene til bærekraft i drift og anskaffelser påvirker hvordan etatene kan kjøpe inn varer og tjenester, inkludert hvordan utviklingen av fremtidige tjenester skal se ut. Det kan være alt fra miljøvennlige kontormaterialer til energieffektive datamaskiner, økt oppmerksomhet om gjenbruk og mer sirkulær økonomi. Samlet sett vil det påvirke både tjeneste- og prosessutviklingen vår og den interne driften. Framover vil forvaltningen måtte stille krav til tilbyderne og underleverandørene om klimaorienterte og bærekraftige praksiser.

Større oppmerksomhet om klimaskadereduksjon vil føre til flere virtuelle møter og mindre reising. Og dette kan igjen effektivisere eller tvinge fram nye arbeidsformer og -prosesser. Vi vil også møte økt bevissthet om dataminimering og energieffektive løsninger for å forhindre energikrevende søk og tung lagring, som selvfølgelig krever energi. Når vi blir tvunget til å være miljøbevisste på et slikt nivå, vil dette naturlig også påvirke politiske beslutninger og lovverk, med krav om å rapportere om miljøpåvirkning og miljøsertifiseringer. Hvis vi er i forkant med å tilpasse oss miljøkrisen og integrerer bærekraftige praksiser, vil det styrke evnen vår til å møte fremtidige utfordringer, samtidig som det reduserer miljøpåvirkningen.

2.5.1.4 Dobbel utvikling («twin transitions»)

Utlendingsforvaltningen har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet om endrede krav innen miljø og klima. Begrepet «twin transitions»⁷⁶ refererer til overgangen mot en *både* grønn og digital økonomi. Dette er relevant for den moderniseringen av norsk utlendingsforvaltning som vi står foran. Hvis vi har tilstrekkelig oppmerksomhet om miljøvennlige og bærekraftige tiltak i arbeidet med digitalisering, automatisering og bruk av KI, kan forvaltningen effektivisere saksbehandlingen, redusere ressursbruken og fremme bærekraft i samme øvelse. Digitale løsninger vil kunne forbedre kommunikasjonen med brukerne, hvor oppmøter, papirforbruk og transportbehov minimeres. Vi bør derfor satse på å utvikle nye løsninger som har lavt avtrykk, slik at utlendingsforvaltningen kan møte både teknologiske og miljømessige krav.

Nasjonalt vil det være store utgifter til å oppgradere bygg og infrastruktur til å tåle værendringer som for eksempel flom, skred, store snømengder og ekstrem varme og kulde. En større andel enn før av statsbudsjettet må fordeles til slike investeringer, noe som kanskje også vil bety mindre penger til andre. Utskiftninger og oppgraderinger i virksomhetene for å få mer miljøvennlige løsninger, vil kreve økte investeringer og driftskostnader (for eksempel flytting til nyere og mer miljøvennlige bygg/lokaler). Miljøkravene vil også føre til et behov for kompetanse på dette feltet, slik at virksomhetene blir bedre rustet til å håndtere miljømessige drivkrefter og kan styre etter bærekraftsmål.

2.5.2 De største usikkerhetene

Det er generell usikkerhet knyttet til *hvordan* klima og miljø vil påvirke utlendingsfeltet i fremtiden, men det er forholdsvis sikkert at dette vil treffe mer og mer. Forståelsen av hvordan klimaendringer kan påvirke migrasjon og samtidig forsterke konflikter, og av hvordan de kan påvirke arbeidsmarkedet og økonomien (globalt og nasjonalt), er kompleks. Å forutsi spesifikke konsekvenser og utfordringer er utfordrende. Samspillet mellom miljøendringer, migrasjon og konflikter omfatter flere faktorer, inkludert sosiale, politiske og økonomiske. Det er vanskelig å kvantifisere og forutsi disse nøyaktig, og dette gjør usikkerheten større. Denne usikkerheten betyr at utlendingsfeltet vil dra nytte av prosesser som er raskt skalerbare. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle i dag.

Det er også usikkerhet knyttet til hvordan klimatilpasninger vil få konsekvenser både nasjonalt og på virksomhetsnivå, og hvordan «det grønne skiftet» vil treffe utlendingsforvaltningen. Det eneste vi vet, er at dette nok vil bli mer og mer relevant. For å møte det grønne skiftet må virksomhetene tilpasse kompetansen til å håndtere innkjøp, drift, reisevirksomhet, teknologisk innovasjon og andre endringer som er nødvendige for å redusere klimaavtrykket. I tillegg til den nødvendige kompetansen, må forvaltningen ha tilstrekkelig strategisk tilpasningsevne for å navigere gjennom det grønne skiftet på en effektiv måte. Utlendingsforvaltningen står i dag overfor en ukjent utfordring hvor det grønne skiftet nok vil kreve spesifikke investeringer og tilpasninger som ikke er tilstrekkelig adressert i dag.

Riksrevisjonens rapport⁷⁷ peker på at det fortsatt er store utfordringer med å utvikle effektive virkemidler for å nå klimamålene. Klimamålene er vagt definert i departementenes styring, samordningen mellom aktører er svak, og rapporteringen gir utilstrekkelig oversikt over framdriften og hvordan målene skal nås.

2.6 Jus

Store deler av samfunnet er regulert gjennom lover og regler. I tillegg til nasjonale lover er Norge bundet av internasjonalt regelverk på asyl- og migrasjonsfeltet.

Gjennom avtalene våre med EU er vi blant annet bundet av regelverk som gjelder asylsøkere, visum, grensekontroll og fri bevegelse for EØS-borgere. Vi er også bundet av Flyktningkonvensjonen og Den europeiske menneskerettskonvensjonen som er styrende for hvem som får beskyttelse i Norge.

En av de viktigste juridiske driverne som vil påvirke utlendingsforvaltningen fremover er knyttet til utvikling og endringer i internasjonalt regelverk, spesielt EU-retten. En annen driver er regelverksutviklingen nasjonalt, som henger tett sammen med den tekniske utviklingen på området.

2.6.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

2.6.1.1 Internasjonalt regelverk

Gjennom Schengen-avtalen er Norge forpliktet til å innføre nye rettsakter som stiller krav til styrket grense-, sikkerhets- og migrasjonskontroll, innen frister som blir vedtatt i EU. Dette gjelder både materielle regler og IKT-systemene som brukes for å forvalte Schengen-samarbeidet. Det er en hel pakke med EU-rettsakter knyttet til visum, grensekontroll og interoperabilitet mellom IKT-systemer som gradvis innføres i Norge og resten av Schengen-området. Det omfatter blant annet nytt SIS, Entry/Exit, ETIAS, VIS recast og Eurodac.

Gjennom Dublin-avtalen er Norge forpliktet til å følge deler av asylregelverket, og gjennom EØS-avtalen er Norge bundet av en rekke rettsakter. Noen av disse rettsaktene er relevante for Norge, som direktivet om fri bevegelse⁷⁸ og personvernforordningen.

Det er også forventet at EU-rettsaktene som skal regulere digitale lommebøker og KI, blir definert som EØS-relevant. Endringene og utviklingene i dette regelverket påvirker utlendingsforvaltningen framover.

Pakten for migrasjon og asyl (Pakten) trådte i kraft 11. juni 2024, og skal iverksettes innen 12. juni 2026. Norge er bundet av flere rettsakter i Pakten gjennom våre avtaler med EU. En viktig del av Pakten er strengere kontroll og sikkerhet ved den ytre Schengen-grensen. Asylsøkere skal screenes ved grensen, og gå inn enten i et spor der søknaden om beskyttelse behandles, eller i et spor der de skal returneres til hjemlandet. Innføringen av en ny screeningsprosess vil også føre med seg noen tilpasninger i vår asylprosess⁷⁹.

En strengere kontroll og saksbehandling ved den ytre Schengen-grensen vil sannsynligvis ha stor påvirkning for ankomster til Norge. Et unntak vil være hvis det kommer store ankomster til Norges ytre Schengen-grense.

Dersom et land blir satt under press med store ankomster, er det med Pakten innført en fordelingsmekanisme. Norge er imidlertid ikke forpliktet til å delta i en slik fordelingsmekanisme.

Et tett samarbeid med EU vil gi oss fordeler i nasjonal forvaltning av saker, men det vil også redusere muligheten til å ha nasjonalt regelverk og tiltak. UDI har ansvar for å komme med innspill til regelverksutviklingen i EU, der vi har mulighet til å gi innspill. UDI gir også innspill til hvordan rettsaktene skal implementeres i norsk rett og til ordlyden i konkrete bestemmelser. På den tekniske siden har UDI ansvar for å utvikle og gjennomføre nye systemer. Dette krever at UDI har god generell kompetanse på EU-rett, og at vi har nok ressurser til å komme med innspill og arbeide med gjennomføringen av regelverket.

2.6.1.2 Regelverksutvikling

UDI har fått i oppdrag å gi gode faglige innspill til regelverksutvikling. Det er et politisk ønske om å forenkle regelverket. Ny teknologi vil gi oss nye muligheter i behandling av saker, blant annet ved å bruke robottjenester og KI, men det

medfører også nye juridiske og etiske problemstillinger og ansvar. Vi ser at det er behov for at regelverket blir mer digitaliseringsvennlig og fleksibelt, slik at det lettere kan tilpasses de nye mulighetene teknologien gir. Å uttrykke regelverk maskinlesbart eller "Rules as Code" (RaC) er en trend som har potensial til å påvirke offentlig sektor betydelig.

Utlendingsforvaltningen følger med på mulighetene i bruk av KI-teknologi og vurderer mulige måter å bruke det på.

Vi ser at KI har potensial til å gjøre store endringer i hvordan man kan, og ønsker, å behandle personopplysninger i forvaltningen. Dette krever tydelige rammer i lovgivningen. Å bruke personopplysninger i test og utvikling i for eksempel maskinlæringsprosesser, er noe som vil kunne bringe store gevinster i arbeidet med å effektivisere og digitalisere offentlig forvaltning. En av dagens utfordringer med utvikling og bruk av KI-systemer er mangel på tydelige hjemler i norsk rett for å behandle personopplysninger på denne måten. Utviklingsfasen og anvendelsesfasen bruker personopplysninger på ulike måter, og det er derfor behov for tydelig hjemmelsgrunnlag for begge fasene.

KI vil være en sentral del av modernisering og digitalisering av offentlig forvaltning framover. Det er imidlertid en rekke personvernrettslige problemstillinger som må løses før dette kan realiseres.

2.6.2 De største usikkerhetene

Slik vi ser det i dag vil de mest sannsynlige konsekvensene av de juridiske driverne være fortsatt respekt for internasjonale forpliktelser, mer EU-regelverk og tettere samarbeid med EU.

De juridiske driverne er tett koblet sammen med politiske drivere. Press på demokrati og økt nasjonalisme i EU-medlemsland kan føre til brudd på internasjonale avtaler, utmelding av avtaler, endring av lover og mindre respekt for det eksisterende regelverket.

Det juridiske rammeverket kan i mange tilfeller begrense muligheten til politiske initiativ på asyl- og migrasjonsområdet, men hvis det eksisterer sterk nok politisk vilje over lenger tid, vil regelverket til slutt tilpasses politikken.

Enkelte land forsøker å etablere nasjonale tiltak og løsninger på utfordringer knyttet til asyl og migrasjon. Eksempler på nasjonale løsninger er Storbritannias forsøk på å få til en avtale med Rwanda om overføring av asylsøkere og Italias plan om å behandle asylsøknader i Albania. Selv om det er mest sannsynlig at vi i 2035 vil se et sterkt EU og Schengen-samarbeid, er det et alternativt scenario at medlemsstatene beveger seg tilbake til nasjonal lovgivning og tiltak for å regulere innvandringen.

3. Oppsummering og videre bruk av analysen

3.1 Oppsummering

Omverdensanalysen viser at utlendingsforvaltningen samlet sett står overfor komplekse utfordringer, inkludert økonomiske begrensninger, forhøyet konfliktnivå i verden, endringer i innvandringsmønstre, behov for omstilling og tilpasning til teknologiske endringer. Med utgangspunkt i dagens situasjon, der UDI har store restanser og brukerne må vente lenge på svar, vil innovasjon, samarbeid og effektiv ressursbruk være avgjørende for å møte disse utfordringene fremover. For eksempel gjennom å ta i bruk muliggjørende teknologier og dra nytte av effektiviseringsgevinster gjennom å dele mer data og ta i bruk plattformøkonomi.

Analysen peker også på noen nøkkelutfordringer vi må sikre at vi er forberedt på, som mulige utfordringer i europeisk samarbeid, felles forståelse av nye samarbeidsmodeller, teknologisk usikkerhet, at vi har behov for skalerbare digitale løsninger, det grønne skiftet, og økte forventninger fra brukerne. Dette er områder hvor forvaltningen må bygge beredskap og sette i gang tiltak hvis vi skal klare å håndtere det som kan komme. Samtidig skal vi komme oss ut av nåsituasjonen og bygge løsninger for fremtiden.

På bakgrunn av analysen anbefaler vi en tilnærming der vi er i forkant med kompetanseutvikling, at vi øker investeringene i digitalisering og tilpasser tjenestene våre til mangfoldet blant brukere. Vi vil også understreke viktigheten av at vi tilpasser oss strategisk for å sikre en smidig overgang mot en bærekraftig fremtid i utlendingsforvaltningen.

Som vi nevner innledningsvis i dette dokumentet, blir verden stadig mer kompleks, og utfordringer henger i større grad sammen. Det er ikke alltid like entydig hvor en driver starter og hva som er en konsekvens av den. På bakgrunn av dette har vi valgt å tydeliggjøre noen tverrgående drivere som vi mener oppsummerer analysen godt. Disse driverne kan være nyttigere å se verden ut fra når vi skal velge og prioritere, enn å bruke PESTEL rammeverket.

De tverrgående driverne er:

- Strammere budsjetter: Vi må forvente mindre økonomisk handlingsrom fremover, og vi må levere mer for mindre.
- Demografiske endringer: Fallende fødselstall og økende eldre befolkning vil påvirke behov for og utfordringer ved å finne nye medarbeidere.
- Mer krevende sikkerhetssituasjon: Vi vil møte utfordringer med stadig mer sofistikerte trusler, og med det vil det komme krav til økt sikkerhet og kontroll.
- Økt bevegelse over landegrensene: Krig, konflikt og klima påvirker migrasjonsstrømmene. Dette stiller krav til fleksible og skalerbare systemer.
- EU og Schengen setter retning: Internasjonale avtaler og samarbeid innenfor EU/EØS og Schengen legger føringer for tjenestene og systemene våre.
- Raskere teknologiutvikling: Vi må forvente økt bruk av digital teknologi, som kunstig intelligens, automatisering og datadrevet innsikt. Dette vil være sentrale komponenter for effektivisering og forbedring.
- Brukerne har høye forventninger: Brukerne og andre interessenter forventer i økende grad at vi leverer brukervennlige og sammenhengende tjenester.
- Forventninger til miljøhensyn i utvikling og drift: Økende oppmerksomhet om at miljø, som en av våre største globale utfordringer, fører til at dagens praksiser må endres.

- Konkurransen om arbeidskraft: Økt konkurranse for å få inn rett kompetanse fører til nye måter å samarbeide på og nye forventninger fra arbeidstakere.
- Nye kompetansebehov: Endring vil gi oss behov for å skaffe ny kompetanse og tilpasse organiseringen. Ansatte må utvikle ferdigheter som gjør dem i stand til å håndtere det som blir morgendagens tjenester.

3.2 Videre bruk av analysen

Omverdensanalysen er ment å fungere som et rammeverk for og et hjelpemiddel i strategiprosessen i UDI. Vi har en dynamisk strategiprosess hvor vi legger til rette for å vurdere kontinuerlig om det er behov for å oppdatere omverdensanalysen, og hvordan eventuelle endringer påvirker strategi og prioriteringer.

Gjennom prosessen legger vi til rette for å konkretisere hvordan driverne vil treffe oss, gjennom å hente inn innspill fra de ulike tjenesteområdene i UDI. Parallelt bør det hentes inn innspill fra de andre aktørene i utlendingsforvaltningen for å bygge ut og styrke analysen. Formålet er å få et bedre bilde og en felles forståelse av hva vi bør gjøre på kort og lang sikt.

Oppdateringer og endringer i analysen og hvordan driverne treffer oss, presenteres i UDIs strategisamlinger gjennom året. Formålet med strategisamlingene er å få en forent forståelse av behovet som er synliggjort gjennom analysen og den påfølgende innspillsprosessen fra tjenesteområdene, og eventuelt andre aktører. Formålet er å sikre at vi styrer virksomheten i riktig retning. Dette inkluderer å vurdere den eksisterende strategien for å se om det er behov for endringer også her.

Sluttnoter og andre kilder

Sluttnoter

- ¹ [FNs bærekraftsmål](#)
- ² [Melding til Stortinget: «En innovativ offentlig sektor» - \(Meld. St. 30 - 2019–2020\)](#)
- ³ [FN-sambandet: «Hva bør vi fokusere på i en tid med polykriser? Her er FN-sjefens prioriteringsliste for 2023», publisert 13. februar 2023](#)
- ⁴ [Digdir: «Dette er fremsyn: Utforske fremtiden og handle nå», nettside, ukjent publiseringsdato](#)
- ⁵ [Observatory of Public Sector Innovation \(OPSI\): «Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments», publisert 27. September 2023](#)
- ⁶ [Europa-kommisjonen: «Strategic foresight», ukjent publiseringsdato](#)
- ⁷ [Digdir: «Drivkrefter som påvirker offentlig sektor mot 2030», publisert 28. juli 2021](#)
- ⁸ [Jan-Paul Brekke og Monica Five Aarset: «Why Norway? Understanding Asylum Destinations», Institutt for samfunnsforskning ISF, 2009](#)
- ⁹ [European Asylum Support Office \(EASO\): «The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration A Literature Review», 2016](#)
- ¹⁰ [EU-parlamentet: «The EU strategic autonomy debate», publisert 30. mars 2021, og «EU strategic autonomy 2013-2023 From concept to capacity», publisert juli 2022](#)
- ¹¹ [EU-parlamentet: «EU-Ukraine 2035: Strategic foresight analysis on the future of the EU and Ukraine», EPRS - European Parliamentary Research Service, september 2023](#)
- ¹² [Perspektivmeldingen 2021; Meld. St. 14 \(2020–2021\)](#)
- ¹³ [Perspektivmeldingen 2024: Meld. St. 31 \(2023–2024\)](#)
- ¹⁴ [Eksempler på dette, se Martin Bech Holte: “Landet som ble for rikt”, Kagge forlag 2025 Sløseriombudsmannen, Andre Mundal: «De flinkeste slutter», Kolofon forlag, 2024, Hans Jørgen Blomseth: «Forenklingens generalens testament», Snøfugl forlag 2024, Elon Musk som skal lede departement for offentlig effektivisering i USA.](#)
- ¹⁵ [ATD Research: Bridging the TD skills Gap: Preparing for the Future, November 2024](#)
- ¹⁶ [Rapport fra LinkedIn Workspace: LinkedIn-Workplace-Learning-Report-2024.pdf](#)
- ¹⁷ [NAV's omverdensanalyse 2023–2035 - 4 Arbeidsmarkedet - kapitelsammendrag, avsnitt nr. 2.](#)
- ¹⁸ [Harvard Business Review/hbr.org: «Disruptive Innovation for Social Change», publisert desember 2006](#)
- ¹⁹ [NOU 2017: 4: «Delingsøkonomien - muligheter og utfordringer», kapittel 3 «Hva er delingsøkonomi»](#)
- ²⁰ [Caroline Espegren i Bankplassens blogg: «Plattformøkonomien», publisert 19. oktober 2018](#)
- ²¹ [OXFAM: “INEQUALITY INC. EXECUTIVE SUMMARY How corporate power divides our world and the need for a new era of public action”, 2024](#)
- ²² [Esteban Lafuente, Zoltán J. Ács & László Szerb: “Analysis of the digital platform economy around the world: A network DEA model for identifying policy priorities”, Journal of Small Business, 2022](#)

-
- ²³ Det finnes ingen autoritativ norsk oversettelse av disse begrepene
- ²⁴ [Kristin Jesnes, Beate Sletvold Øistad, Kristin Alsos og Torstein Nesheim: «Aktører og arbeid i delingsøkonomien», FAFO 2016](#)
- ²⁵ [Sigurd M. Nordli Oppegaard: «Gig- og plattformøkonomien i den norske arbeidslivsmodellen – forutsetninger og konsekvenser. En casestudie av Uber Black i Oslo | Søkelys på arbeidslivet», Tidsskriftet Søkelys på arbeidslivet vol. 37, utg. 3, 2020](#)
- ²⁶ [Digdir: «Hva er digital transformasjon?», ukjent publiseringsdato](#)
- ²⁷ [Digi.no: «Kundene skaper disrupsjon – ikke teknologier eller inntrengere», publisert 1. desember 2021](#)
- ²⁸ [NHO: «Ny rapport: Kunstig intelligens kan øke Norges verdiskaping betydelig», publisert 9. januar 2024](#)
- ²⁹ [Nasjonal plan: «En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025», publisert 11.06.2019](#)
- ³⁰ [NAVs omverdensanalyse 2023–2035](#) - 5 Brukerforventninger, kapitelsammendrag, avsnitt nr. 3.
- ³¹ [Miljødirektoratet: «Sirkulær økonomi», ukjent publiseringsdato](#), avsnitt nr. 1.
- ³² [Twin transition: Dette må du vite om grønn og digital omstilling - Digital Norway](#)
- ³³ [Digdir: «Drivkrefter som påvirker offentlig sektor mot 2030», publisert 28. juli 2021](#), lysbilde 12: «Mindre økonomisk handlingsrom».
- ³⁴ [Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030](#)
- ³⁵ [Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030](#), s. 78.
- ³⁶ Perspektivmeldingen 2024: [Meld. St. 31 \(2023–2024\)](#) – side 7-8
- ³⁷ Kilden til begrepet "**The Global Village**" er Marshall McLuhans verk, spesielt hans bok "*The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*" (1962)
- ³⁸ [SSB: «Et historisk skifte: Snart flere eldre enn barn og unge», publisert 2. juni 2020](#)
- ³⁹ [SSB: «Innvandring vil sørge for befolkningsvekst fra 2050», og «Nasjonale befolkningsframskrivninger», begge publisert 5. juli 2022](#)
- ⁴⁰ [NOU 2017: 2: «Integrasjon og tillitt – langsiktige konsekvenser av høy innvandring», del 2, kapittel 3 «Migrasjon og demografiske trekk»](#)
- ⁴¹ [Reuters: «Legal migration to EU must increase as workforce ages, commissioner says», publisert 8. januar 2024](#)
- ⁴² [Hjemmesiden til «Styrelsen for International Rekruttering og Integrasjon» \(SIRI\)](#)
- ⁴³ [Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030](#)
- ⁴⁴ [Wikipedia: «Digital nomad», ukjent publiseringsdato](#)
- ⁴⁵ [Republic of Estonia - e-Residency: «Start, run and grow an EU company easily and securely with your e-Residency Digital ID», ukjent publiseringsdato og e-residency.com «Digital Nomad Visa Location», ukjent publiseringsdato, som tilbyr «Digital Nomad Visa» til Costa Rica, Dubai, Estonia, Hellas og Malta.](#)
- ⁴⁶ [SSB: «Folketallet vil krympe i 40 prosent av kommunene fram mot 2050», publisert 5. juli 2022](#)
- ⁴⁷ [SSB: «Fakta om innvandring», til enhver tid oppdatert nettside](#)
- ⁴⁸ «Rettsoppfatning i Norge - Holdninger til straff og straffegjennomføring i den norske befolkningen», NOVA og OsloMet 2022. [NOVA Rapport 9/22](#)

-
- 49 [Human Rights Watch: «World Report 2024 – events of 2023»](#)
- 50 [Jon Horgen Friberg: «Who wants to be Norwegian—who gets to be Norwegian? Identificational assimilation and non-recognition among immigrant origin youth in Norway», *Ethnic and Racial Studies* 2021, vol. 44, no. 16, 21–43](#)
- 51 [Store norske leksikon \(snl.no\): «Etnosentrisme»](#)
- 52 [Forskning.no: «Hva er norskhet?», publisert 17. november 2011, og Elisabeth Eide: «Diskurser om de andre, identitet og norskhet», *Tidsskriftet Sakprosa*, bind 10, nummer 1, 2018](#)
- 53 [Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030, publisert 26.09.2024](#)
- 54 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - Trust Services», ukjent publiseringsdato](#)
- 55 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - eIDAS Regulation», ukjent publiseringsdato](#)
- 56 [Europa-kommisjonen: «Commission proposes digital passports and ID cards for easier travel - European Commission», publisert 8. oktober 2024](#)
- 57 [Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030, publisert 26.09.2024](#)
- 58 [Nasjonal plan: «En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025», publisert 11.06.2019, kapittel 3: «Økt deling av data og verdiskaping»](#)
- 59 [Digdir: «Veileder for orden i eget hus», ukjent publiseringsdato](#)
- 60 [Hjemmesiden til «Felles Datakatalog»](#)
- 61 [Semicolon – samhandling i offentlig sektor: «Utveksling av informasjon mellom offentlige etater – prosess for utveksling av informasjon mellom offentlige etater \(UDI-caset\)», ukjent publiseringsdato](#)
- 62 [Semicolon: «Kokebok for informasjonsutveksling 2.0», publisert 14. mars 2014](#)
- 63 [Digdir: «Felles struktur og arkitektur for samhandling», ukjent publiseringsdato](#)
- 64 [Digdir: Underområdene som påvirker all offentlig digitalisering er «Overordnede arkitekturprinsipper», «Felles økosystem», «Digital samhandling», «Deling av data», «Informasjonsforvaltning» og «IT-standarder for offentlig sektor»](#)
- 65 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - A European Strategy for data», ukjent publiseringsdato](#)
- 66 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - Data Act», ukjent publiseringsdato](#)
- 67 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - Data Governance Act», ukjent publiseringsdato](#)
- 68 [Faktaark fra Justis- og politidepartementet: «Stortingsmelding om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv», publisert 19. mars 2010](#)
- 69 [«Heat extremes linearly shift with global warming, with frequency doubling per decade since 1979»](#)
- 70 [Miljøverndirektoratet 2021: «Om FNs Klimapanel – sjette hovedrapport fra 2021»](#)
- 71 [Gaia Vince: «Nomad Century: How Climate Migration Will Reshape Our World», Flatiron Books 2022.](#)
- 72 [FNs bærekraftsmål](#)

-
- ⁷³ Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030: [Meld. St. 40 \(2020–2021\)](#)
- ⁷⁴ [Kommunal- og distriktsdepartementet: Fellesføringer i tildelingsbrev 2024, brev av 12. desember 2023](#)
- ⁷⁵ Regjeringen 2023: [Nå skal klima og miljø vektes minst 30 % i offentlige anskaffelser - regjeringen.no](#)
- ⁷⁶ «Twin transitions» omtales i EUs strategidokumenter, som [The European Green Deal](#) fra 2019 og [Shaping Europe's Digital Future](#) fra 2020: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future_en
- ⁷⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål [Dokument 3:15 \(2023–2024\)](#)
- ⁷⁸ [Official Journal of the European Union: Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council, publisert 29. april 2004](#)
- ⁷⁹ [Kommisjonen: Gjennomføringsplan for asyl- og migrasjonspakten - stortinget.no \(16.12.2024\)](#)