



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Omverdensanalyse

5.4.2024

1	SAMMENDRAG	5
2	INNLEDNING	8
2.1	Hvorfor	8
2.2	Hva	9
2.3	Hvem	10
2.4	Metode	10
2.4.1	Metode for omverdensanalyse	10
2.4.2	Metode for å identifisere blindsoner	11
3	HOVEDOMRÅDER FOR UTLENDINGSFORVALTNINGEN	13
3.1	Politikk	13
3.1.1	De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss	14
	Krig og konflikt	14
	Endret innvandringspolitikk	15
	Globalisering	15
	Polarisering	16
	Europeisk samarbeid	16
	Langsiktige konsekvenser av krigen i Ukraina	17
3.1.2	De største usikkerhetene	17
3.2	Økonomi	17
3.2.1	De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss	18
	Mindre handlingsrom i budsjettene	18
	Omstilling i arbeidsmarkeder og næringsliv	19
	Innovasjon og nye samarbeidsmodeller	19
	Sirkulærøkonomi og delingsøkonomi	20
3.2.2	De største usikkerhetene	20
3.3	Kultur og samfunn	21
3.3.1	De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss	22
	Demografiske endringer	22
	Arbeidsinnvandring fra tredjeland	22
	Sentralisering og innvandring	23

Polarisert offentlighet og ekkokammereffekt	23
Digital transformasjon og omveltende forretningsmodeller	24
Frivillig sektor blir en viktigere aktør	25
Økte krav og forventninger fra brukerne	25
3.3.2 De største usikkerhetene.....	25
3.4 Teknologi.....	26
3.4.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss	26
Mer avansert teknologi blir lettere tilgjengelig for flere	26
Kunstig intelligens (KI) anvendelser og regulering	27
Språkteknologi og kommunikasjon	28
Elektronisk ID, digitale tvillinger og lommebøker.....	28
Deling av data i offentlig sektor.....	28
Sentralisering av funksjoner for grensekontroll i EU	29
Bærekraftig teknologiforvaltning og finansiering.....	29
3.4.2 De største usikkerhetene.....	30
3.5 Miljø og bærekraft.....	30
3.5.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss	30
Økt grad av klimaflyktninger, miljømigrasjon og flere humanitære kriser.....	30
Endringer i arbeidsmarkedet	31
FNs bærekraftsmål	31
Krav til etater med skadereduserende tiltak	31
Klimatilpasninger og økonomi	31
Større oppslutning om internasjonale avtaler.....	32
3.5.2 De største usikkerhetene.....	32
3.6 Jus.....	32
3.6.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss	33
Internasjonalt regelverk	33
Regelverksutvikling.....	33
3.6.2 De største usikkerhetene.....	34
4 FORVALTNINGENS STRATEGISKE BLINDSONE	35

Mulig kollaps i europeisk samarbeid	35
Manglende felles forståelse av nye samarbeidsmodeller	36
Variasjon i migrasjonsmønstre vil kreve mer skalerbare løsninger	37
Brukernes forventninger til tjenestene og digitalt utenforskap	38
5 OPPSUMMERING OG VIDERE BRUK AV ANALYSEN	39
5.1 Oppsummering	39
5.2 Videre bruk av analysen.....	39
6 SLUTTNOTER OG ANDRE KILDER	40

1 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, polarisering, europeisk samarbeid, og et eventuelt EU-medlemskap for Ukraina. Vi ser på hvordan disse 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. Vi ser også på hvordan globalisering kan gi nye muligheter for arbeidsmarkeder og for å tiltrekke oss nødvendige kompetanser, samtidig som det kan gi mer negative utslag i 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 hvordan et eventuelt EU-medlemskap for Ukraina har konsekvenser for ukrainere som allerede har fått opphold i Norge.

Økonomi

Økonomikapitlet peker i hovedsak på økonomiske utfordringer, som svekket produktivitetsvekst, fallende petroleumsinntekter og økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Mindre handlingsrom i budsjettene kan føre til et press på å ta ut effektiviseringsgevinster i fremtiden, slik at en større andel av midlene dreies fra drift til utvikling. De økonomiske utfordringene som Norge står overfor, vil også påvirke statens mulighet til å hjelpe andre, og kan føre til krav om lavere ytelser og støtte til utlendinger. Når omstillingen går raskere og det blir behov for ny kompetanse og arbeidskraft for å opprettholde dagens produksjonsnivå, betyr det at virksomhetene må bruke en større andel av budsjettene og kapasiteten sin til å utvikle egne ansatte inn mot morgendagens oppgaver. Samtidig kan vi forvente større konkurranse om å få de beste ressursene. Når budsjettene er trangere, og ressursene knappe, blir evnen vår til å hente gevinster av digitalisering avgjørende. Dette krever at vi samordner oss på tvers av offentlig sektor på en annen måte enn i dag, og at vi må tilpasse oss mer helhetlige samarbeidsmodeller. Til slutt ser vi på hvordan strengere krav til bærekraft vil føre til mer gjenbruk og deling av ressurser og at plattformøkonomi med fremvekst av selvbetjente løsninger vil påvirke hvilke tjenester vi kjøper og de vi skal levere til brukerne våre.

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 innadvendt 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. Teknolog utviklingen 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

Kapittelet om miljø og bærekraft tar opp hvordan klimakrisen påvirker utlendingsfeltet, med fare for at det kommer flere klimaflyktninger. Vi ser også at miljøkatastrofer kan utløse humanitære kriser, som krever respons i form av for eksempel midlertidig beskyttelse eller visum for den berørte befolkningen. Vi tror vi vil se at forventningene til at vi integrerer FNs bærekraftsmål i nasjonal politikk vil øke, og at dette vil føre til mer oppmerksomhet om menneskerettigheter, likestilling og sosial rettferdighet. Dette blir da sentralt i saksbehandlingen vår og påvirke forventningene til hvordan vi løser samfunnsoppdraget generelt. Nasjonale kostnader for klimatilpasninger kan påvirke budsjettene våre. Vi kan blant få økte utgifter til bygg og infrastruktur som skal tåle værendringer, samtidig som vi må jobbe med skadereduserende tiltak. Dette kan for eksempel bety flere virtuelle møter og mindre reising. Summen av dette vil kreve en ny type kompetanse, for å sikre at vi står bedre rustet til å håndtere miljømessige drivkrefter og for å kunne styre etter bærekrafts mål.

Jus

Det siste kapittelet diskuterer de juridiske sidene ved utlendingsforvaltningen, inkludert EU-retten. Vi ser blant annet at det vil være personvernsrettslige problemstillinger som må avklares og at regelverket må utvikles mot å være mer digitaliseringsvennlig og fleksibelt. I tillegg ser vi usikkerhet knyttet til politiske påvirkninger og nasjonalisme i EU.

Internasjonale avtaler, spesielt EU-regelverk, påvirker i stor grad vårt nasjonale regelverk i utlendingsforvaltningen. EU-samarbeidet vil trolig regulere grensekontroll og asylprosesser. Her er det en usikkerhet når det gjelder fremtidige politiske konflikter og nasjonalisme i EU. Det er knyttet usikkerhet til politisk påvirkning og mulige brudd på internasjonale avtaler. Et eksempel kan være at EU-samarbeidet oppløses, og at 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.

Avslutningsvis oppsummeres forvaltningens såkalte blindsoner, det vil si områder med stor påvirkning og mulig svak beredskap. Blindsoneranalysen peker på nøkkelutfordringer ved en eventuell kollaps i det europeiske samarbeidet, manglende forståelse av nye samarbeidsmodeller, teknologisk usikkerhet, behov for skalerbare digitale løsninger, det grønne skiftet og økte brukerforventninger.

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?

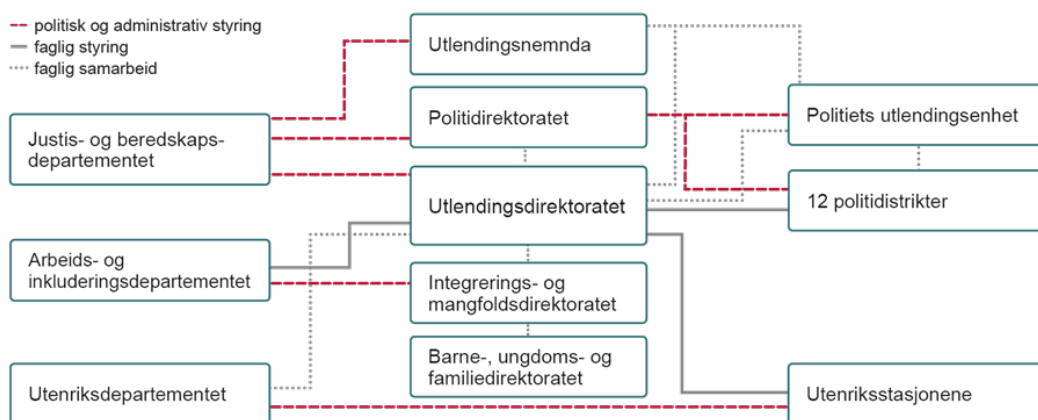
2 Innledning

2.1 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.

2.2 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.

2.3 Hvem

Arbeidet har i all hovedsak blitt gjennomført av et analyseteam etablert i uke 40 i 2023.

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

- John Martin Furseth, virksomhetsarkitekt Digitalisering
- Marie Hesselberg, seniorrådgiver Styring og regelverk
- Mei Lin Hau Hoff, prosessleder Styring og regelverk
- Vibeke Holm, innovasjonsdriver Digitalisering
- Kari Weider Lothe, seniorrådgiver Brukertjenester
- Eva Charlotte Mysen, seniorrådgiver Styring og regelverk
- Cathrine Solberg, seniorrådgiver Digitalisering

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

2.4 Metode

2.4.1 Metode for omverdensanalyse

Analyseteamet har hatt jevnlig møter høsten og vinteren i 2023, og på nyåret i 2024. I møtene har vi etablert oss rundt et rammeverk, og også hatt mange gode diskusjoner i plenum. Diskusjonene har både gått på metodiske avveininger for å få fram analysen, og på hvordan drivkreftene skal omtales, og hvordan vi tror de vil treffe oss.

Analyseteamet har tatt 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 adressere 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.

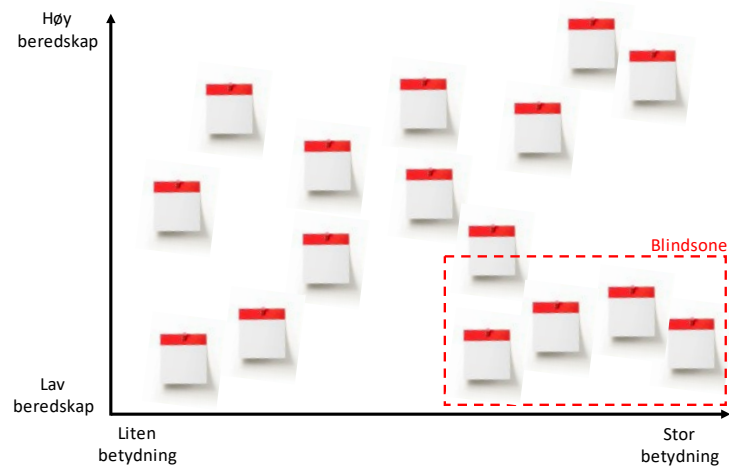
Under hvert hovedområde vil vi også si noe om hva som er de største usikkerhetene ved drivkreftene. Dette gjør vi der vi ser at drivkraften i seg selv er preget av stor usikkerhet når det gjelder hvor stor påvirkning den faktisk vil ha eller at det ikke er gitt hvilken retning drivkraften vil dra. Noen av disse usikkerhetene er identifisert gjennom en blindsonanalyse. Se eget kapittel om blindsoner (kap. 4).

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 avslutningskapittelet om hvordan analysen skal brukes videre.

2.4.2 Metode for å identifisere blindsoner

Blindsonemetodikk⁸ er en metode for å vurdere drivkrefter, der vi ser på hvor stor betydning vi antar at de vil ha, opp mot hvilken beredskap vi har for å møte konsekvensene av dem (figur 3). Drivkrefter der betydningen er høy og beredskapen er lav, er det som kalles den strategiske blindsonen. Formålet med denne øvelsen er å identifisere og få tilstrekkelig bevissthet rundt gapene, slik at virksomheten kan ta kloke og fremtidsrettede valg knyttet til hvilke tiltak som bør settes inn.

Analyseteamet har gjort en forenklet blindsoneseanse for raskt å vurdere drivkreftene som er identifisert gjennom analyse og myldring, både for å enes om hvilke drivkrefter som er mest betydningsfulle og ikke minst enes om hva vi har lav beredskap for. Dette er et utgangspunkt for videre arbeid i virksomheten. Som Digitaliseringsdirektoratet har omtalt, skal metoden «bidra til å utløse konkrete innovasjonsidéer som et resultat av de prioriterte drivkreftene fra *den strategiske blindsonen*. Metoden skal videre skape felles forståelse og eierskap til prioriteringsbeslutninger».



Figur 3 – Blindsonemetoden

Hvilke blindsoner som er identifisert, beskrives under kapittel 4 – Blindsoner. Gjennom analysens hovedområder omtaler vi også en del usikkerheter knyttet til de ulike driverne, dog ikke spesifikt knyttet opp mot beredskap. Det betyr imidlertid at man vil gjenkjenne noen av usikkerhetene i analysen når man kommer til kapitlet om blindsoner.

3 Hovedområder for utlendingsforvaltningen

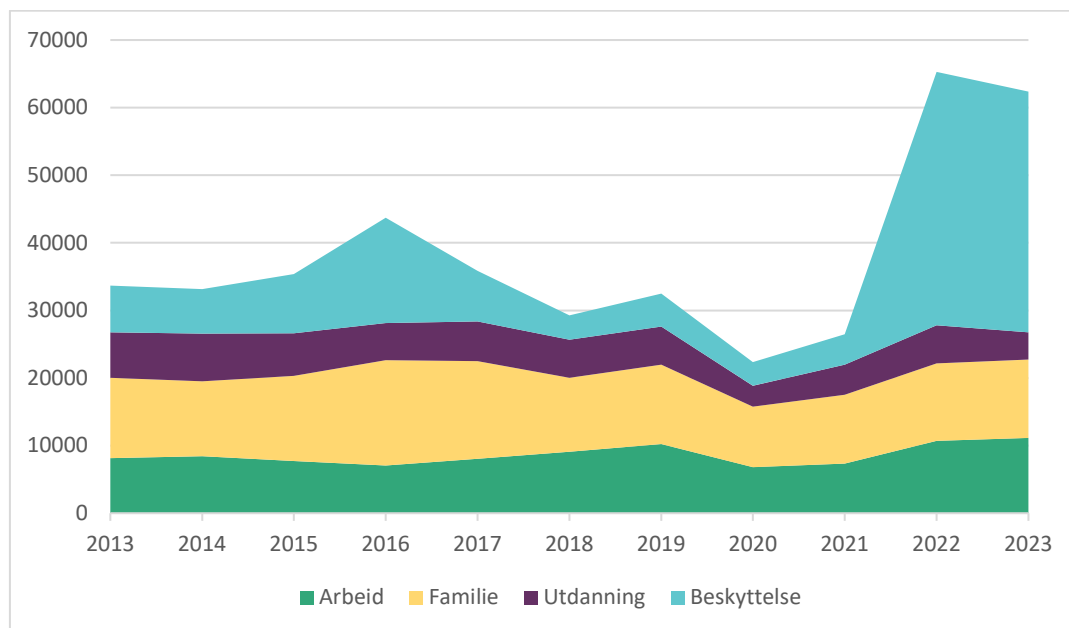
3.1 Politikk

Politikk handler om fordeling av goder og byrder og hvordan man skal prioritere noen ting foran andre. Politisk vilje – eller styring – vil gjerne også kunne operere i et samspill med andre drivere. Politikken 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.

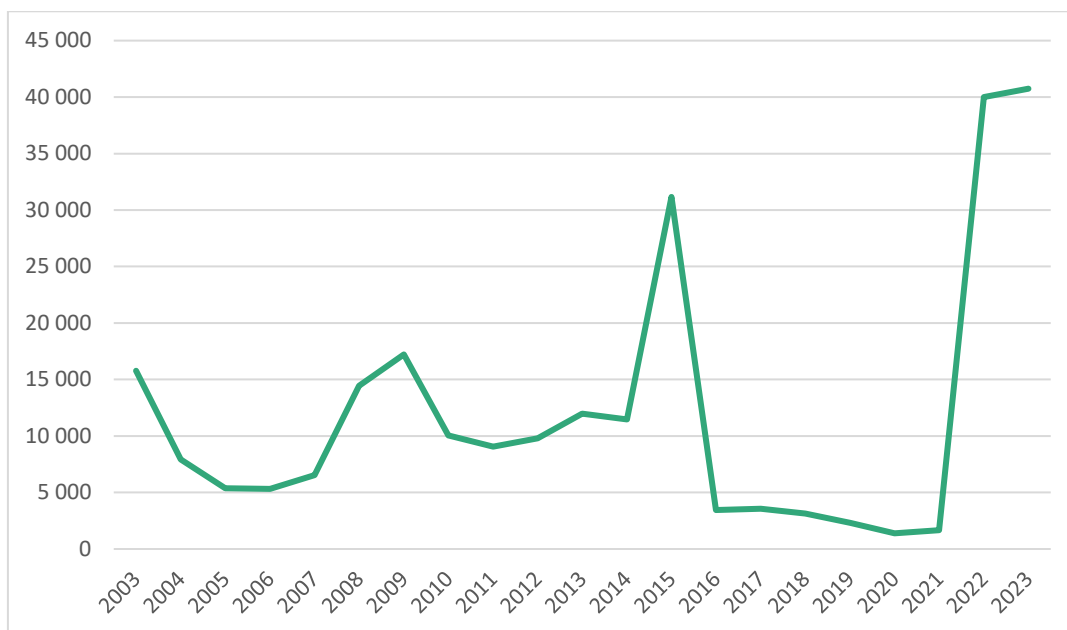
Utlendingsforvaltningen er vant til å håndtere store migrasjonssvingninger (se figur 4 og 5) Vi må også håndtere stor medieoppmerksomhet, som svinger fra engasjement og mobilisering av følelser og sympati for folk på flukt, til sterk innvandrings skepsis og kritikk av rådende politikk. Uansett er det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

Antall førstegangs tillatelser gitt etter innvandringsgrunn 2013 - 2023



Figur 4 – Migrasjonssvingninger 2013-2023 Kilde: UDI -Qlik

Antall søknader om asyl 2003 til 2023



Figur 5 – Svingninger i antall søknader 2003 – 2023 Kilde: UDI Qlik

3.1.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

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. Dette kan fortsette å påvirke utlendingsforvaltningen ved at en større andel ressurser går til forsvar og beredskap, der 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 innstramning på asyl- og innvandringsfeltet. I en slik situasjon vil indre grensek kontroll være ett konkret tiltak for medlemslandene i EU og Norge, som igjen vil kunne begrense ankomstene av asylsøkere til Norge.

I den grad et ustabil Europa vil påvirke budsjettene til UDI, er det grunn til å tro at satsinger på for eksempel digitalisering i utlendingsforvaltningen vil kunne komme til å måtte klare seg med mindre. Det kan hemme moderniseringstakten, og det kan stimulere til innovasjon. Færre midler kan også bety at vi må arbeide med beredskap på en annen måte enn tidligere.

Norge og Europa betraktes 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 i forhold til 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.

Endret innvandringspolitikk

Forhold i mottakerland kan være med på å forklare hvorfor en asylsøker ender opp med å søke asyl i et 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^{9 10}.

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. 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 utenlandsforvaltningen.

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.

Globalisering

Økte krav, med tilhørende tilgang til informasjons- og tjenesteflyt på tvers av landegrenser, gjør at vi kanskje må tenke på kompetanseflyt på en annen måte. For eksempel ser vi allerede nå at personer som driver med tolke- og oversettertjenester (også utenfor utlendingsforvaltningen), 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 konkurranseevne i et globalisert arbeidsmarked. Globalisering av arbeidsmarkedet og kompetanser trenger ikke nødvendigvis bety behov for høyere innvandring, siden nye digitale løsninger muliggjør helt nye måter å jobbe på, uten fysiske forflytninger. Se avsnittet om «digitale nomader» under i kapittel 3.3.1 *Demografiske endringer*.

Et annet globaliseringsfenomen er å gi alle en sikker og avklart digital identitet. Her kan vi fremover oppleve økt samspill med private aktører som for eksempel banknæringen¹¹.

Globalisering og digitalisering gir nye måter å drive kriminalitet på, som gjør at vi må utvikle kompetanse på for eksempel cyberkriminalitet og korrupsjon. Det er fortsatt viktig å være oppmerksom på at våre støtteordninger som gis til utlandet, kan brukes til korrupsjon og finansiære kriminalitet.

Polarisering

Polariseringstendenser i samfunnet kan også føre til et økt konfliktnivå om innvandringen. Dette ser vi eksempler på i andre europeiske land. 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 retningskift, 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. Dette vanskeliggjør utlendingsforvaltningens internasjonale arbeid og kan gjøre at det blir vanskeligere å samarbeide om retur.

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 viktig for oss på asyl- og migrasjonsområdet.

Norge er kun bundet av deler av den nye asyl- og migrasjonspakten, men gjennomføring av pakten i EU vil også påvirke ankomster av asylsøkere til Norge. Om Norge frivillig ønsker å ta del i fordelingsmekanismen som er nedfelt i pakten, må besluttes av regjeringen.

En mulig utvikling er et mer innoverskuende Europa. Det er en pågående diskusjon i EU om strategisk autonomi¹². 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.

Langsiktige konsekvenser av krigen i Ukraina

Avhengig av hvor lenge krigen varer, kan vi ha 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 Ukraina¹³ 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 også kunne ha 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 bety 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.

3.1.2 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.

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.

3.2 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 trangere¹⁴.

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.

3.2.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

Mindre handlingsrom i budsjettene

Velferdsstaten Norge vil møte på utfordringer frem mot 2035. 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 (reduert sysselsettingsnivå), produktiviteten lavere og den økonomiske veksten svak. En økende politisk uro og krig i verden, kan også kreve en større andel av statsbudsjettet.

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».

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. 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 også opp mer av kostnadene i budsjettene. Da vil lønnsandelen utgjøre en stor del av totalen, og det blir mer krevende å redusere driftskostnadene.

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).

Omstilling i arbeidsmarkeder og næringsliv

Det er antatt at arbeidsinnvandring er nødvendig for den økonomiske veksten og for å opprettholde dagens produksjonsnivå. Men hvem som kommer til Norge og hvilken kompetanse de har, kan være avgjørende for muligheten for økt sysselsetting og verdiskapning.

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 kan bli mer bevissthet på 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 kompetansevidring 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 produktivetsgevinstene og få avkastning av investeringene vi gjør i teknologi og digitale løsninger.

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. 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.

Fremtidens arbeidsmarked, kan kreve at virksomhetene bruker en større andel av budsjettene og kapasiteten sin til å utvikle egne ansatte inn mot morgendagens oppgaver. 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 faller 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 kompetansevidring 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 analyser¹⁵.

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.

Det private næringslivet vil tilgjengeliggjøre stadig bedre og mer avanserte tjenester til innbyggerne der forbedringen skjer gjennom bruk og innhenting av mer data (for eksempel ChatGPT). 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 samfunnet¹⁶. 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.

Digitalisering, plattformmodeller og gjenbruk av data på tvers av sektorer er forventet å gi store økonomiske besparelser og produktivitetsøkning i samfunnet på sikt¹⁷. Samtidig skal det gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor, gjennom bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter¹⁸.

Det er også forventet at innbyggerne i større grad vil bidra, både ved å gjøre 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.

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 ressurser¹⁹. I praksis vil dette si at vi i større grad reparerer, re-designer, gjenbruker og resirkulerer de samme ressursene. Forbruksmønstre endres over tid, og forbrukerne må selv være med på å bidra med å ta miljøriktige valg.

Plattformselskaper som finn.no, airbnb.com og så videre, legger til rette for å gjenbruke og dele ressurser, og det er en sterk fremvekst av slike digitale plattformer²⁰. Fire av de fem største firmaene i verden er plattformselskaper. Plattformøkonomien (eller delingsøkonomien), kjennetegnes ved at økonomisk aktivitet og arbeid er organisert gjennom digitale plattformer, der den digitale plattformen legger til rette for interaksjon mellom grupper, og der verdiskapingen handler om å bruke data til å levere et bredt spekter av tjenester.

Plattformøkonomi forblir sentral også i fremtiden, og det vil mest sannsynlig også påvirke hvordan virksomheter kjøper inn varer og tjenester. For Utlendingsforvaltningen kan dette bety at sirkulærøkonomi blir en del av innkjøpsstrategien, og at ressurser som i dag jobber med innkjøp, trenger en annen type kompetanse i fremtiden. I tillegg kan det være muligheter for å i større grad gjøre nytte av frivillig arbeidskraft knyttet til sirkulærøkonomien. 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.

3.2.2 De største usikkerhetene

Verdien av Statens pensjonsfond 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.

Vi vet heller ikke hvor stor usikkerhet det er knyttet til verdien av oljefondet. Satsningen på fornybar energi kan føre til redusert etterspørsel av olje og bortfall av oljeinntekter. Norge er avhengig av avkastning fra oljefondet, men er det bærekraftig i fremtiden å basere oss på å leve av avkastning fra oljefondet?

Fremtidige inntekter til staten og Norges evne til å skape nytt næringsliv er store usikkerhetsmomenter. Norge ligger i bunnen i ventureinvesteringer og har lavest samlede investeringer, sammenlignet med andre nordiske land²¹.

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.

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.

3.3 Kultur og samfunn

Dette kapitlet tar for seg viktige kulturelle og samfunnsmessige endringer, inkludert demografiske svingninger, kulturelle verdier og normer, livsstilstrender, (næringslivsutvikling) og endringer i brukeratferd og -behov. Disse faktorene er gjensidig avhengige, og har påvirkning både på samfunnsnivå, virksomhetsnivå og individnivå.

En betydelig demografisk endring som vil prege samfunnet frem mot 2035, er den økende aldringen av befolkningen i Europa. Økonomiske konsekvenser av denne endringen 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 samfunnstreender. 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.

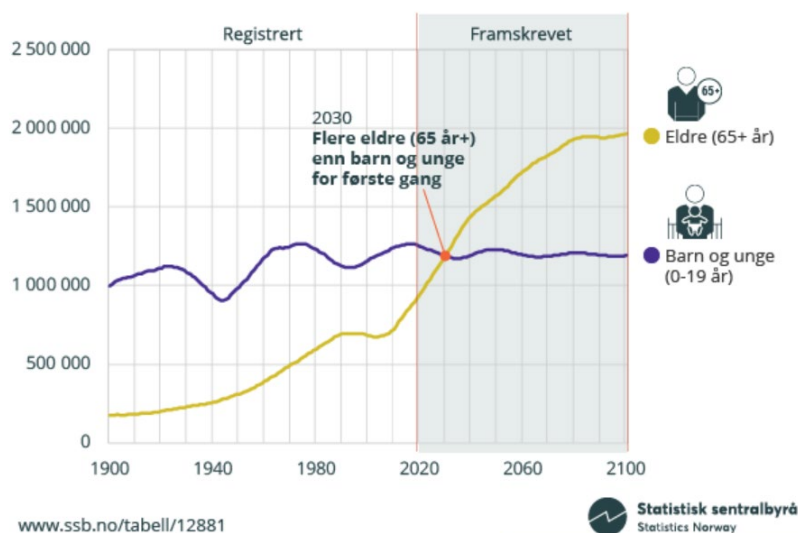
3.3.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

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 år²².

Flere eldre enn barn og unge

Hovedalternativet (MMM)



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 2050²³, 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 årtusenskiftet²⁴.

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.

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 underskuddet²⁵. 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-styrelsen²⁶, for å imøtegå dette behovet.

En annen utvikling som følger av digitaliseringen av samfunnet, er at vi ser en økning av *digitale nomader*²⁷: 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 landet²⁸. Vi antar at ny teknologi som VR og metaverset fremmer arbeidsforhold uten tradisjonell forflytning over grenser. De samfunnsmessige konsekvensene av en arbeidsstokk med løsere tilknytning til landet, er usikre.

Sentralisering og innvandring

Distriktspolitikken i Norge klarer ikke å hindre sentralisering og fraflytting fra gravgrendte strøk. Spesielt unge trekker mot større kommuner og sentrale områder. I 40 prosent av kommunene forventes befolkningen å synke innen 2050²⁹. Innvandrete 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 innvandret³⁰. 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.

Polarisert offentlighet og ekkokammereffekt

Polarisering, er som nevnt i politikk-kapitlet, en tendens med stor betydning også for kultur- og samfunnsutviklingen. Fraksjoneringen av offentligheten gjør seg for eksempel gjeldende i at mediebildet blir stadig mer fragmentert. Individualiserte sosiale medier erstatter tradisjonelle nyhetsmedier, forsterker ekkokammer-effekter og skaper en verden der det er vanskelig å enes om felles verdier og mål. Mangel på felles virkelighetsoppfatninger er en demokratisk utfordring. Når mediekanalene er mer fragmentert og nyhetsformidlingen ikke lenger er forbeholdt redaksjonene i de tradisjonelle mediene, gjør det at det også blir mer krevende for offentlig forvaltning å få formidlet budskap og faglige forklaringer på politikktutviklingen. Innvandringsdebatten er allerede polarisert og preget av verdikamp. Flere andre utviklingstrekk kan tyde på at dette bildet vil forsterkes.

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 verdens populærkultur-produksjon 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 normkonstruksjoner³¹.

Det kan bli stadig mer krevende både for forskere og for utlendingsforvaltningen å gi faglige evidensbaserte innspill til politikikutvikling 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 politikikutviklingen 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 utlandet³².

*Etnosentrerende*³³ og internasjonalsierende kulturelle tendenser løper her parallelt, og det er vanskelig å forutsi hvordan dette vil slå ut.

Digital transformasjon og omveltende forretningsmodeller

Fremveksten av digitale plattformer har endret bransjer, forretningsmodeller og markedsstrukturer radikalt³⁴ (Eksempler på dette er AirBnB og Amazon som veltet om på henholdsvis hotell- og bokbransjen). Plattformøkonomien, eller delingsøkonomien³⁵, 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 tjenester³⁶. Fire av de fem mest verdifulle firmaene i verden i 2023 er plattformsselskaper. Dette har samlet makt og kapital på færre hender³⁷, 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 standardisering³⁸, men heller til en *tjenestedreining*³⁹ der verdiskaping 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. Som vi har beskrevet i økonomikapitlet, fremmer disse nye forretningsmodellene nye samarbeidsformer gjennom delingsøkonomi og kompaniskap i mindre hierarkiske nettverks- og økosystemer⁴⁰. 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, også for utlendingsforvaltningen. Digitaliseringen endrer vaner, nærings- og arbeidsliv. Denne utviklingen er forventet å eskalere det neste tiåret, og vi har enda ikke fullt ut sett hvilke effekter dette kan ha på den norske arbeidslivsmodellen på sikt⁴¹.

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 oss⁴².

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 på. Dette utfordrer etablerte praksiser, ledelse, verdier, og synet på brukere og medarbeidere⁴³.

Frivillig sektor blir en viktigere aktør

Ettersom flere tjenester blir digitalisert og gjort tilgjengelige, blir det også enklere for andre aktører å delta og tilby tjenester. Digitalisering og nye forretningsmodeller har også store 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 har store muligheter for å koble hjelpere og omsorgstrengende, og sirkulærøkonomi og gjenbruk. Det kan også gi bedre utnyttelse av bebyggelse, både for bolig og for kulturelle formål. Bibliotekene har vært en foregangssector 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.

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 offentlig 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. Innvandrede 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.

3.3.2 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

bakoverskuende 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 samfunnsniv og offentlighet i 2035. Med en sterkere integrert innvandringsbefolkning vil vi etter hvert få en utvidet forståelse av hva som er «norsk nasjonal identitet»⁴⁴. 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.

Det er stor usikkerhet knyttet til om vi går inn i en æra preget av mer internasjonalisering eller et mer innadvendt Europa som orienterer seg mot trygghet, nasjonale verdier og selvberging. Høykompetent arbeidsinnvandring, som vil være ønsket av norsk næringsliv, kan av andre grupper av befolkningen oppleves som en trussel mot både nasjonal kultur og arbeidsplasser. De store konfliktene i verden kan også føre til at internasjonaliseringen stopper opp, og at man blir mer opptatt av trygghet og nasjonal selvberging, både i forhold til arbeidskraft, tjenester, varer og til matvareproduksjon.

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.

3.4 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. Det er grunn til å tro at denne utviklingen fortsetter.

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.

3.4.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

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 teknologikompetanse 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 leverandørspesifikk 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

Kunstig intelligens (KI) anvendelser og regulering

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, er å kunne dokumentere og stole på at modellene som ligger i bunnen gir etterprøvbare svar. På samme måte som «menneskelig intelligens», kan også KI gjøre feil i regelverk eller skape skjevhet for spesielle grupper. Dette gir behov for kunnskap, bevissthet og varsomhet i adopsjon av 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 trer i kraft ett til to år fram 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.

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.

Elektronisk ID, digitale tvillinger og lommebøker

Det skjer mye spennende innen tillitstjenester på EU-nivå⁴⁵, der det er sentralt med elektronisk ID på tvers av landegrensene i offentlige tjenester, gjennom eIDAS-forordningen⁴⁶. 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 trend som kan øke, er at vi går fra at virksomhetene henter inn, bruker og deler data seg imellom, til at brukeren blir herre over egne data, gjennom en såkalt «digital tvilling» eller «digital lommebok». Brukeren blir da selv i stand til å styre tilgangen til og bruken av egne data. På den måten kan brukeren dele data med både private og offentlige aktører i sammenhengende tjenester.

EUs satsning på å utvikle tillitstjenester, kan påvirke utlendingsforvaltningen og all tjenesteutvikling og digital samhandling i offentlig sektor framover.

Deling av data i offentlig sektor

Deling av data har vært en vedvarende strategisk satsing i det offentlige over mange år. Inneværende Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025⁴⁷ og beskriver dette i kapittel 3 «Økt deling av data og verdiskaping»⁴⁸ :

«Offentlig sektor skal dele data når den kan og skjermes data når den må. Åpne offentlige data skal gjøres tilgjengelig for viderebruk til utvikling av nye tjenester og verdiskaping i næringslivet.»

Denne strategiske satsingen har gjennom Digdir / SKATE initiativet «Orden i eget hus»⁴⁹ resultert i en veileder, samt Felles Datakatalog⁵⁰ og «Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data». Utlendingsfeltet har tidligere gitt bidrag til datadeling i offentlig sektor, gjennom EFFEKT-programmets «Utveksling av

informasjon mellom offentlige etater»⁵¹ og videreføringen i «Kokebok for informasjonsutveksling 2.0»⁵².

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»⁵³ med viktige underområder som påvirker all offentlig digitalisering⁵⁴.

Mange av Digdirs pågående og kommende initiativer til data og datadeling vil drives fra EU med utspring i EUs strategi for data⁵⁵. 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»⁵⁶ som er en del av del av «Data Governance Act»⁵⁷ (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 under 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.

Sentralisering av funksjoner for grensekontroll i EU

På EU- og Schengennivå, 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 2010⁵⁸.

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

Bærekraftig 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.

3.4.2 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.

3.5 Miljø og bærekraft

Effektene av klimakrisen og miljøødeleggelse rundt i verden kan få innvirkning på utlendingsfeltet i Norge. Innvirkningene kan være på nasjonalt nivå, som igjen kan påvirke utlendingsfeltet, men de kan også innvirke på organisasjonene og etatene, som arbeider med innvandring. Under gir vi en oversikt over de områdene på utlendingsfeltet som vi mener kan påvirkes av klimaendringer og miljøforhold i årene som kommer.

3.5.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

Økt grad av klimaflyktninger, miljømigrasjon og flere humanitære kriser

Klimaendringer kan føre til at frekvensen og alvorlighetsgrad av naturkatastrofer, øker. For eksempel kan vi oppleve mer ekstreme værforhold, oversvømmelser, tørke og skogbranner. Miljøendringer kan også forsterke eksisterende konflikter,

som igjen kan føre til høyere risiko for ustabilitet i visse regioner. Alt dette kan føre til at antallet klimaflyktninger og miljømigranter, også til Norge, øker. Dette gjør at behovet for beskyttelse og hjelp øker for de som flykter fra konflikter og miljøkatastrofer. Miljøkatastrofer kan også utløse humanitære kriser som krever internasjonal respons, inkludert behovet for midlertidig beskyttelse eller visum for den berørte befolkningen.

Endringer i arbeidsmarkedet

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

FNs bærekraftsmål

Utlendingsforvaltningen vil som andre samfunnsområder også stå overfor økende forventninger om å bidra til oppnåelsen av FNs bærekraftsmål⁵⁹. Dette innebærer at vi innlemmer bærekraftsprinsippene i politikkområdene og beslutningsprosessene tydeligere. Større oppmerksomhet om menneskerettigheter, likestilling og sosial rettferdighet vil være sentralt i behandlingen av migrasjonssaker og for å løse samfunnsoppdraget generelt. Dette betyr at utlendingsforvaltningen kan måtte forsterke rollen sin som en nøkkelspiller i å forme et inkluderende samfunn og bidra til en bærekraftig fremtid i tråd med FNs målsettinger.

Krav til etater med skadereduserende tiltak

Klimakrise vil påvirke utlendingsetatene gjennom krav til skadereduserende tiltak og økte krav til bærekraft ved å kreve miljøvennlige tiltak. I desember 2023 ga Kommunal- og distriktsdepartementet felles føringer til statlige virksomheter om at alle skal «reducere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk»⁶⁰. Kravene til bærekraft i drift og anskaffelser kan påvirke hvordan etatene kjøper inn varer og tjenester. Det kan være alt fra miljøvennlige kontormaterialer til energieffektive datamaskiner, men det kan også berøre prosessene våre. Organisasjonene kan også stille krav til leverandørene om bærekraftige praksiser. Større oppmerksomhet om klimaskadereduksjon kan føre til flere virtuelle møter og mindre reising, noe som kan effektivisere mange arbeidsprosesser. Bevissthet om dataminimering kan påvirke hvordan vi håndterer personlige data, forbedre personvern og redusere ressursbruk. Når vi blir mer miljøbevisste, kan det også påvirke politiske beslutninger og lovverk, med krav om å rapportere om miljøpåvirkning og miljøsertifiseringer. Generelt sett vil proaktiv tilpasning til miljøkrisen og integrering av bærekraftige praksiser styrke evnen vår til å møte fremtidige utfordringer og samtidig redusere miljøpåvirkningen.

Klimatilpasninger og økonomi

Nasjonalt vil det være store utgifter i forbindelse med å oppgradere bygg og infrastruktur til å tåle værendringer som for eksempel i flom, skred, store snømengder og ekstrem varme og kulde. En større andel av statsbudsjettet må fordeles til slike investeringer, noe som kanskje også vil bety mindre penger til utlendingsforvaltningen.

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). De økte miljøkravene vil også føre til et større behov for ny kompetanse, slik at virksomhetene blir bedre rustet til å håndtere miljømessige drivkrefter kan styre etter bærekraftsmål.

Større oppslutning om internasjonale avtaler

Klimaendringer og miljøproblemer vil primært møtes gjennom internasjonalt samarbeid, og større oppslutning rundt klimaavtaler kan smitte over på annet internasjonalt samarbeid. Dette kan påvirke støtten til andre internasjonale innsatsområder, inkludert innvandring, og gjøre at det kommer mer ut av det internasjonale samarbeidet, både i Europa og andre deler av verden.

3.5.2 De største usikkerhetene

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan klima og miljø vil påvirke utlendingsfeltet i fremtiden. Hvor mange som kommer og behovet for skalering er særlig preget av denne usikkerheten. Usikkerheten har betydning for når vi skal vurdere hvem som skal få lov til å komme inn og ikke, og det kan ha betydning for håndteringen av de som søker som flykninger og har behov for kost og losji i påvente av et svar. Forståelsen av hvordan klimaendringer kan påvirke migrasjon og samtidig forsterke konflikter er komplekst. Det samme gjelder virkningen av klimaendringer på arbeidsmarkedet og økonomien globalt og nasjonalt, som igjen kan føre til migrasjon.

Å forutsi spesifikke konsekvenser og regionale 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. Dermed er det også vanskelig å forutsi hvordan og når disse endringene vil skje, og jo lenger frem i tid vi ser, desto større blir usikkerheten. Denne usikkerheten betyr at utlendingsfeltet vil dra nytte av prosesser som er raskt skalerbare. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle i dag. Det er viktig å være fleksible og tilpasningsdyktige i møte med fremtidige utfordringer, gitt den komplekse og usikre naturen til miljørelaterte migrasjonstrender.

Det er også betydelig usikkerhet knyttet til hvordan klimatilpasninger vil få konsekvenser både nasjonalt og på virksomhetsnivå, og hvordan «det grønne skiftet» vil treffe utlendingsforvaltningen. Denne usikkerheten kan påvirke beslutningstaking, investeringsmønstre og arbeidsmarkedet, med klimaskadereduserende tiltak som trolig vil bli mer og mer aktuelt i alle sektorer. Som en reaksjon på det grønne skiftet vil virksomhetene måtte tilpasse kompetansen for å håndtere innkjøp, drift, reisevirksomhet, teknologisk innovasjon og andre endringer som er nødvendige for å redusere klimaavtrykket. I tillegg til den nødvendige kompetansen, må virksomheten 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 trolig vil kreve spesifikke investeringer og tilpasninger som ikke er tilstrekkelig adressert i dag.

Oppsummert er det i dag knyttet usikkerhet både til omfang og betydning av det grønne skiftet og til hva som vil være tilstrekkelig beredskap. Vi ser imidlertid at denne endringen antakeligvis vil treffe oss gradvis, da den typisk vil innføres gjennom lov og reguleringer som vi vil få tid til å tilpasse oss.

3.6 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.

3.6.1 De viktigste drivkreftene og hvordan de treffer oss

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 nå er i ferd med å innføres i Norge. (VIS, SIS, Interoperabilitet, Entry/Exit, 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 bevegelse⁶¹ 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. Målet med EU-samarbeidet 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. Dersom et land blir satt under press med store ankomster, er det foreslått en fordelingsmekanisme. 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.

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.

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.

3.6.2 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.

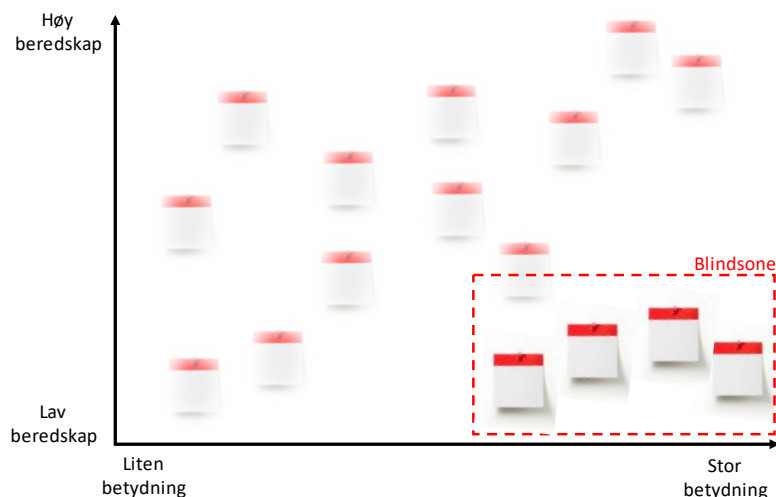
Det juridiske rammeverket kan i mange tilfeller begrense muligheten til politiske initiativ på asyl- og migrasjonsområdet, men hvis det eksisterer sterk nok politisk vilje over lenger tid, vil regelverket til slutt tilpasses politikken.

Det er tegn på at enkelte land ønsker å melde seg ut av deler av det internasjonale regelverket for å få til nasjonale tiltak og løsninger på utfordringer knyttet til asyl og migrasjon. Et eksempel er Storbritannias forsøk på å få til en avtale med Rwanda om overføring av asylsøkere.

Selv om det er mest sannsynlig at vi i 2035 vil se et sterkt EU og Schengen-samarbeid, er det et alternativt scenario at samarbeidet har gått i oppløsning og at medlemstatene beveger seg tilbake til nasjonal lovgivning og tiltak for å regulere innvandringen.

4 Forvaltningens strategiske blindsoner

Vi skal nå konsentrere oss om de drivkreftene som vi antar at vil ha høyest betydning for utlendingsforvaltningen i årene som kommer, sett opp mot hva slags beredskap vi har for å møte disse kreftene. Dette er hva vi kaller forvaltningens strategiske blindsoner. Hvilke krefter dreier seg om er identifisert gjennom bruk av blindsonemetodikk (se kapittel 2.4.2).



Figur 4 - Blindsonen

Det er viktig med en felles forståelse og bevissthet på hva som er vår strategiske blindsoner. Det innebærer at blindsonen er noe som vi må jobbe videre med i UDI. Dette er viktig med tanke på treffsikkerheten på denne innledende analysen, selv om en slik analyse skal være overordnet i sin natur. Men det er også svært viktig for å kunne begynne arbeidet med å dekke gapet. Dette vil være en del av den videre strategiprosessen.

4.1 Mulig kollaps i europeisk samarbeid

I vår analyse har vi kommet frem til at en av de mest betydningsfulle drivkreftene vi har identifisert innenfor det politiske området, er europeisk samarbeid. I denne konteksten snakker vi om hvor forberedt vi er dersom dette samarbeidet skulle bryte sammen. Dette er et komplekst felt hvor flere drivkrefter påvirker hverandre og hvor det derfor er en usikkerhet i hvilken retning denne driveren vil dra oss mot 2035. Vi mener vi er lite forberedt hvis dette samarbeidet skulle bryte sammen, i form av konkrete planer og tiltak. På den annen side vil et sammenbrudd være en prosess som går over tid, slik at vi vil få en viss tid til å tilpasse oss. Samtidig kan nettopp noe av usikkerheten ligge i når tilpasningstiden starter, og hvor lenge den varer med tanke på mulige veivalg.

En annen betydningsfull driver innenfor samme tema er endring i innvandringspolitikk. Vi tenker da på hvor forberedt vi er på en lavere nettoinnvandring som en konsekvens av at vi ikke klarer å konkurrere med land utenfor EU om arbeidskraft og konkurranse om kompetanse. Det er stor usikkerhet rundt hvilke drivere som vil være bestemmende for volumet på arbeidsinnvandringen frem mot 2035: Vi ser en nedgang i arbeidsinnvandringen til

Norge fra EØS-området. Samtidig er det stadig større mangel på spesialisert og faglært arbeidskraft i Europa grunnet en aldrende befolkning og behovet for nye kompetanser. Dette gapet møtes med et krav fra næringslivet om lettere tilgang på arbeidskraft fra tredje land, og dermed også et behov for forenklete prosedyrer og prosesser for arbeid på tvers av verden.

Vi er vitne til mer politisk ustabilitet, kulturell og religiøs splittelse, og bekymring for at mer innvandring skal destabilisere europeiske demokratier. Europa kan da bli mer innoverskuende med et økt sikkerhets- og beredskapsfokus. I et slikt scenario vil man søke å begrense alle typer innvandring og heller vektlegge verdier som sikkerhet og selvforsyning. For eksempel kan man se for seg at neste generasjon digitalisering med et VR og metavers-basert arbeidsliv, og en utdanningssektor, der man lærer, utdanner seg og jobber sammen uavhengig av sted, kan dempe noen av disse konfliktene og motstridende hensynene. Strengere innvandringsregulering vil antakelig føre til mer innovasjon og nytenkning om hvordan vi kan utvikle og benytte kompetansen på tvers av en digitalisert verden. VR og AR er nok bare begynnelsen her⁶².

4.2 Manglende felles forståelse av nye samarbeidsmodeller

I en verden der innovasjon og verdiskaping i større grad handler om å bruke data på stadig nye måter og i nye sammenhenger, er det usikkert om offentlig sektor klarer å omstille kompetanse og organisasjonskultur for å ta ut effekten av digitalisering. En av hoveddriverne for digital transformasjon er ikke teknologien i seg selv, men de nye og til dels omveltende forretnings- og samarbeidsmodellene. Store deler av effektiviseringsgevinsten baserer seg på å kutte transaksjonskostnader og unødige transportledd mellom produsent og kjøper (for eksempel airBnB). Eller gevinsten tas ut ved generelt å kutte ikke-verdiskapende arbeid, for å tilgjengeliggjøre ekstra kapasitet. Det er knyttet stor usikkerhet til hvordan en byråkratisk og sektorinndelt offentlig forvaltning skal tilpasse seg dette skiftet, og hvordan finansieringen og styringen av sammenhengende tjenester skal håndteres⁶³.

Dette vil som nevnt under kapitlet om økonomi kreve nye måter å styre på tvers av offentlig sektor, både når det gjelder mål, prioriteringer, budsjettfordeling og ressursbruk. Selv om det er mye snakk om dette, finner vi at det er lite konkrete tiltak og planer på overordnet nivå for å håndtere det. Muligens er det fordi det utfordrer hele sektorinndelingen i norsk forvaltning. Som en konsekvens jobber etatene hver for seg med å finne løsninger og forstå hvordan man skal ta i bruk ny teknologi, noe som både er ekstremt kostnadsdrivende og lite brukervennlig.

En manglende felles forståelse av digitalisering som strategisk viktig for utviklingen av forvaltningen, spiller en viktig rolle her. I en situasjon der det er usikkerheter knyttet til økonomi og finansiering, og inntektene til staten går ned, blir digitalisering særdeles viktig for å finne nye og mer bærekraftige løsninger. Det er uvisst hvordan dette vil spille seg ut mot 2035, og hvilke områder som vil prioriteres. Dermed blir det stor usikkerhet knyttet til i hvilken grad utlendingsforvaltningen som helhet vil lykkes med å gjøre et felles løft for en strategisk satsing på digitalisering. Det er også stor usikkerhet knyttet til hvordan vi skal kunne dekke det overhengende behovet for utskifting av utdatert teknologi og løsninger.

En virkelighet med økt innovasjon og datadeling innebærer nye arbeidsformer og endrede kompetansekrav, på migrasjonsfeltet som på andre felt. Innføring av nye teknologi- og organisasjonsformer vil kreve nye ferdigheter blant utlendingsforvaltningens medarbeidere. Hvis vi ikke klarer å tilpasse oss, vil vi skape en blindsoner for å håndtere moderne migrasjonsutfordringer.

Migrasjonsfeltet vil trolig bli mer komplekst på grunn av teknologiutvikling, geopolitiske endringer, økonomiske skift og trender i internasjonal migrasjon. Dette vil kreve kontinuerlig oppdatering av ansattes ferdigheter for å forstå og håndtere den nye virkeligheten. I tillegg til digitalisering av tjenester vil fleksible arbeidsformer, virtuelle team og digital kommunikasjon blir stadig vanligere. Hvis vi ikke klarer å tilpasse oss disse endringene, kan det skape en blindsoner der utlendingsforvaltningen ikke er rustet for effektivt samarbeid og ledelse i en digital arbeidsverden.

For å unngå denne blindsonen, bør utlendingsforvaltningen investere i kontinuerlig opplæring og utvikling, inkludert teknologiske ferdigheter, kulturell kompetanse og evner knyttet til virtuelt samarbeid. En proaktiv tilnærming til kompetanseutvikling vil bidra til at vi kan møte moderne utfordringer på migrasjonsfeltet. Dette må også støttes av belønningssystemer som en del av det å dyrke kulturer som fremmer samarbeid.

4.3 Variasjon i migrasjonsmønstre vil kreve mer skalerbare løsninger

I en verden som stadig skifter, er det avgjørende at vi har en flyt som håndterer skiftende omstendigheter. Flere av drivkreftene utlendingsforvaltningen står overfor i årene som kommer kan påvirke strømmene av mennesker som søker tilflukt eller ønsker seg til Norge og Europa.

Utlendingsforvaltningen har lang erfaring med endringer i migrasjonsbildet, og beredskap for det. Vi ser imidlertid at denne beredskapen er særlig rigget mot oppbemanning og onboarding av medarbeidere som hender og hoder inn i dagens prosess. I en situasjon med stor grad av manuelle prosesser, inkludert oppmøter og køsystemer, vil endringer i migrasjonsstrømmene raskt føre til utfordringer. Dette gjelder særlig i en forvaltning hvor vi opplever å ha lite innebygget fleksibilitet i kompetanse- og leveranseleddet. Det er lite praksis med å utnytte kapasiteten på tvers, samtidig er det en vedvarende utfordring å bygge opp menneskelig kapasitet for topper. På lik linje er det utfordrende å bygge *ned* kapasiteten. Slik vil utlendingforvaltningen først være underbemannet og deretter overbemannet.

Skalerbare prosesser er prosesser som kan utvides uten å gjennomgå for store endringer i strukturene eller kostnadene, basert på automatisering, digitalisering, lovutvikling, økt samarbeid etc. I dag er forlengelse for ukrainere som opprinnelig kom på kollektiv beskyttelse og melding om norsk statsborgerskap fra nordiske borgere eksempler på prosesser som nå krever liten grad av manuelt arbeid og som vi dermed har gjort enkle å skalere. Det vil være mulig å tilby flere slike tjenester, hel- eller delautomatiserte, men det krever at arbeidet blir tilstrekkelig prioritert.

Å prioritere en slik utvikling innebærer at vi må bygge infrastruktur og prosesser som kan tilpasses og vokse i takt med behovene, uten at det fører til store økte driftskostnader eller omfattende investeringer. Dette er ikke det samme som å ha beredskap for topper, der vi må tilføre midlertidige ressurser eller løsninger. Slik beredskap er ikke bærekraftig for effektiv drift. Skalerbare løsninger tar derimot sikte på å legge til rette for jevn og forutsigbar vekst ved å integrere fleksibilitet og tilpasningsdyktighet i systemene og prosessene, for å forbedre den generelle responskapasiteten. Disse løsningene vil bidra til at vi kan utnytte ressursene bedre, ved å optimalisere og tilpasse bruken av menneskelige ressurser og teknologiske infrastrukturer i tråd med endrede behov.

Erfaringen er at endringer i migrasjonsstrømmen alltid vil la seg løse, men med stor grad av manuelle prosesser vil sakene få lang ventetid i en periode med høyt press. På grunn av manglende skalerbare løsninger, og til tross for eksisterende beredskapsplaner, vil utlendingsforvaltningen igjen støte på utfordringer i håndteringen ved endringer i migrasjonsstrømmer, på asylfeltet, men også relatert til andre saksfelt.

4.4 Brukernes forventninger til tjenestene og digitalt utenforskap

Utlendingsforvaltningen vil mest trolig oppleve at kravene fra brukerne om sømløse og digitalt integrerte tjenester vil øke. Hvis vi ikke klarer å oppfylle disse forventningene, kan det skape utfordringer i brukeropplevelsen og føre til misfornøyde brukere. Utlendingsforvaltningen risikerer å havne i en blindsoner der vi ikke adresserer brukernes forventninger tilstrekkelig. Dermed kan det oppstå ineffektivitet og tap av tillit fra brukerne.

Dette kan for eksempel handle om forventninger fra unge brukere som har vokst opp i en digital verden der det finnes digitale løsninger for det meste. I møte med en i stor grad ikke-digitalisert forvaltning, vil de bli frustrerte og oppleve tjenestene som lite brukervennlige.

Hvis vi digitaliserer uten å ta tilstrekkelig hensyn til mangfoldet blant brukerne, spesielt innvandrere, vil dette kunne føre til at vi ikke klarer å tilrettelegge for brukere med begrenset digital kompetanse, språkkunnskaper, eller tilgang til teknologisk utstyr. Digital ekskludering av innvandrere kan føre til at denne gruppen ikke drar nytte av digitale tjenester, og utlendingsforvaltningen risikerer å overse eller undervurdere denne problematikken.

Digitaliseringen fremover kan skape en kløft mellom de som er digitale kyndige og de som mangler digitale ferdigheter. Utlendingsforvaltningen risikerer å overse behovet for å inkludere alle brukergrupper, og kan dermed skape en blindsoner preget av sosial og digital ulikhet.

For å kunne dra nytte av økt digitaliseringsgrad i utlendingsforvaltningen, vil utrulling av digital identitet for alle, tilpasning av digitale tjenester for ulike ferdighetsnivåer, og tilgjengeliggjøring av flerspråklige ressurser være viktig. Det vil være med på å sikre at digitaliseringen ikke fører til økt digitalt utenforskap, men snarere bidrar til forbedret tilgjengelighet for alle brukergrupper. Slik vil forvaltningen også dra nytte av utrulling av mer digitale tjenester. Dette vil bidra til å unngå blindsoner utfordringene knyttet til brukerforventninger og digitalt utenforskap.

5 Oppsummering og videre bruk av analysen

5.1 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.

Blindsonen analysen peker også på nøkkelutfordringer knyttet til en mulig kollaps i europeisk samarbeid, manglende 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.

5.2 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.

Første skritt i denne prosessen vil være å legge 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.

Dette arbeidet vil så presenteres i UDIs strategisamling våren 2024. Formålet med strategisamlingen er å få en forent forståelse av behovet som er synliggjort gjennom analysen og den påfølgende innspillsprosessen fra tjenesteområdene. Vi vil også se på hvordan vi må styre virksomheten for å sikre at vi går i denne retningen. Dette inkluderer både hvordan virksomheten bør jobbe videre med blindsonene som er identifisert gjennom analysen og å vurdere den eksisterende strategien for å se om det er behov for endringer også her.

6 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 [Digdir: «Blindsonemetoden», ukjent publiseringsdato](#)
- ⁹ [Jan-Paul Brekke og Monica Five Aarset: «Why Norway? Understanding Asylum Destinations», Institutt for samfunnsforskning ISF, 2009](#)
- ¹⁰ [European Asylum Support Office \(EASO\): «The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration A Literature Review», 2016](#)
- ¹¹ [ID2020.org: Good Health Pass + Digital Identity Alliance](#)
- ¹² [EU-parlamentet: «The EU strategic autonomy debate», publisert 30. mars 2021, og «EU strategic autonomy 2013-2023 From concept to capacity», publisert juli 2022](#)
- ¹³ [EU-parlamentet: «EU-Ukraine 2035: Strategic foresight analysis on the future of the EU and Ukraine», EPRS - European Parliamentary Research Service, september 2023](#)
- ¹⁴ [Melding til Stortinget: «Perspektivmeldingen 2021» - \(Meld. St. 14 - 2020 – 2021\), se særlig kapittel 1.1.2, avsnitt 6](#)
- ¹⁵ [NAVs omverdensanalyse 2023–2035 - 4 Arbeidsmarkedet - kapittelsammendrag, avsnitt nr. 2.](#)
- ¹⁶ [NAVs omverdensanalyse 2023–2035 - 5 Brukerforventninger, kapittelsammendrag, avsnitt nr. 3.](#)
- ¹⁷ [NHO: «Ny rapport: Kunstig intelligens kan øke Norges verdiskaping betydelig», publisert 9. januar 2024](#)
- ¹⁸ [Nasjonal plan: «En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025», publisert 11.06.2019](#)
- ¹⁹ [Miljødirektoratet: «Sirkulær økonomi», ukjent publiseringsdato, avsnitt nr. 1.](#)
- ²⁰ [Arne Krokan: «Den smarte og skumle plattformøkonomien», publisert 27. februar 2020](#)
- ²¹ [Digdir: «Drivkrefter som påvirker offentlig sektor mot 2030», publisert 28. juli 2021, lysbilde 12: «Mindre økonomisk handlingsrom».](#)
- ²² [SSB: «Et historisk skifte: Snart flere eldre enn barn og unge», publisert 2. juni 2020](#)

-
- ²³ SSB: [«Innvandring vil sørge for befolkningsvekst fra 2050»](#), og [«Nasjonale befolkningsframskrivninger»](#), begge publisert 5. juli 2022
- ²⁴ NOU 2017: 2: [«Integrasjon og tillitt – langsiktige konsekvenser av høy innvandring»](#), del 2, kapittel 3 «Migrasjon og demografiske trekk»
- ²⁵ Reuters: [«Legal migration to EU must increase as workforce ages, commissioner says»](#), publisert 8. januar 2024
- ²⁶ [Hjemmesiden til «Styrelsen for International Rekruttering og Integrasjon» \(SIRI\)](#)
- ²⁷ [Wikipedia: «Digital nomad»](#), ukjent publiseringsdato
- ²⁸ [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.
- ²⁹ SSB: [«Folketallet vil krympe i 40 prosent av kommunene fram mot 2050»](#), publisert 5. juli 2022
- ³⁰ SSB: [«Fakta om innvandring»](#), til enhver tid oppdatert nettside
- ³¹ [Human Rights Watch: «World Report 2024 – events of 2023»](#)
- ³² [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
- ³³ [Store norske leksikon \(snl.no\): «Etnosentrisme»](#)
- ³⁴ [Harvard Business Review/hbr.org: «Disruptive Innovation for Social Change»](#), publisert desember 2006
- ³⁵ NOU 2017: 4: [«Delingsøkonomien - muligheter og utfordringer»](#), kapittel 3 «Hva er delingsøkonomi»
- ³⁶ [Caroline Espegren i *Bankplassens blogg*: «Plattformøkonomien»](#), publisert 19. oktober 2018
- ³⁷ [OXFAM: «Inequality Inc.: How corporate power divides our world and the need for a new era of public action»](#), publisert januar 2024
- ³⁸ [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
- ³⁹ Det finnes ingen autoritativ norsk oversettelse av disse begrepene
- ⁴⁰ [Kristin Jesnes, Beate Sletvold Øistad, Kristin Alsos og Torstein Nesheim: «Aktører og arbeid i delingsøkonomien»](#), FAFO 2016
- ⁴¹ [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
- ⁴² [Digdir: «Hva er digital transformasjon?»](#), ukjent publiseringsdato
- ⁴³ [Digi.no: «Kundene skaper disrupsjon – ikke teknologier eller inntrengere»](#), publisert 1. desember 2021
- ⁴⁴ [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

-
- 45 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - Trust Services»](#), ukjent publiseringsdato
- 46 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - eIDAS Regulation»](#), ukjent publiseringsdato
- 47 [Nasjonal plan: «Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025»](#), publisert 11.06.2019
- 48 [Nasjonal plan: «Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025»](#), publisert 11.06.2019, kapittel 3: «Økt deling av data og verdiskaping»
- 49 [Digdir: «Veileder for orden i eget hus»](#), ukjent publiseringsdato
- 50 [Hjemmesiden til «Felles Datakatalog»](#)
- 51 [Semicolon – samhandling i offentlig sektor: «Utvexling av informasjon mellom offentlige etater – prosess for utvexling av informasjon mellom offentlige etater \(UDI-caset\)»](#), ukjent publiseringsdato
- 52 [Semicolon: «Kokebok for informasjonsutvexling 2.0»](#), publisert 14. mars 2014
- 53 [Digdir: «Felles struktur og arkitektur for samhandling»](#), ukjent publiseringsdato
- 54 [Digdir: Underområdene som påvirker all offentlig digitalisering er «Overordnede arkitekturprinsipper»](#), «[Felles økosystem](#)», «[Digital samhandling](#)», «[Deling av data](#)», «[Informasjonsforvaltning](#)» og «[IT-standarder for offentlig sektor](#)»
- 55 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - A European Strategy for data»](#), ukjent publiseringsdato
- 56 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - Data Act»](#), ukjent publiseringsdato
- 57 [Europa-kommisjonen: «Shaping Europe's digital future - Data Governance Act»](#), ukjent publiseringsdato
- 58 [Faktaark fra Justis- og politidepartementet: «Stortingsmelding om norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv»](#), publisert 19. mars 2010
- 59 [FNs bærekraftsmål](#)
- 60 [Kommunal- og distriktsdepartementet: Fellesføringer i tildelingsbrev 2024, brev av 12. desember 2023](#)
- 61 [Official Journal of the European Union: Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council](#), publisert 29. april 2004
- 62 [Apple: «Apple Vision Pro» som sier at «Apple Vision Pro seamlessly blends digital content with your physical space»](#)
- 63 [A. Brown, J. Fishenden, M. Thompson, W. Venters: «Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform \(GaaP\) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework \(PAF\)»](#), [Government Information Quarterly/Elsevier](#), april 2017

Andre kilder

[DigitalNorway: «Seks teknologier og temaer som vil prege 2024», publisert 8. januar 2024](#)

[European Parliamentary Research Service \(EPRS\): «EU-Ukraine 2035: Strategic foresight analysis on the future of the EU and Ukraine», publisert 20. september 2023](#)

[Forskningsrådet: «Porteføljeplan for velferd, kultur og samfunn: Fremtidsblikk», publisert 2. november 2022, nedlastbart via link](#)

[Gartner: «Emerging Technologies You Need to Know About», publisert 19. januar 2023](#)

[Harvard Business Review: «Digital transformation Is Not About Technology», publisert 13. mars 2019](#)

[Inga Strømke: «Maskiner som tenker» - Kagge forlag, 2023](#)

[«Integrasjon og tillit — langsiktige konsekvenser av høy innvandring» - NOU 2017: 2, tilgjengelig via regjeringen.no](#)

[Kjell Arne Røvik: «Trender og Translasjoner - ideer som former det 21. århundrets organisasjon», Universitetsforlaget, 2007](#)

[Konsulenthuset Deloitte: «Hvordan ser ledelse ut i offentlig sektor i 2029?», og rapport «A new mindset for public sector leadership» av Rebecca George OBE med Alex Massey, Adam King og Ed Roddis, utgitt av Deloitte Insights, 2019](#)

[Lena Lindgren: «Ekko. Et essay om algoritmer og begjær», Gyldendal forlag 2021](#)

[Lene Pettersen: «Hva er strategi?», Universitetsforlaget, 2020](#)

[OECD iLibrary: «Executive summary - Global Scenarios 2035 : Exploring Implications for the Future of Global Collaboration and the OECD», publisert 20. mai 2021](#)

[Organization for Economic Co-operation and Development \(OECD\): «Strategic Foresight», ukjent publiseringsdato](#)

[Ragnar Torvik, NTNU: «Hovedutfordringer for finansiering av velferdsstaten \(PDF\), foredrag på åpent fagseminar 21. september 2023: Perspektivmeldingen](#)

[Samfunnsøkonomisk analyse AS: «Kunstig intelligens i Norge – nytte, muligheter og barrierer», Rapport 35-202, publisert 18.12.2023](#)

[SINTEF Digital Helsetjenesteforskning: «Digital ekskludering i NAV», publisert 4. juli 2022](#)

[Tobias Bach, UiO: «Hva kjennetegner strategi i offentlig sektor?», foredrag ved nettverksseminar «Hva er en god strategi? - strategisk analyse og strategiutvikling i offentlig sektor: Hva kan en strategi hjelpe oss med?» ved Handelshøyskolen BI, 18. juni 2019](#)

[Torstein Nesheim, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen og Simon Neby: «Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk, publisert i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift \(idunn.no\), 2019](#)