



Omverdenanalyse

Versjon 3.0

Godkjent 31.10.2025

Innhold

1. Innledning	4
1.1. Hvorfor	4
1.2. Hva	4
1.3. Hvem	5
1.4. Metode for omverdenanalyse	5
1.5. Bruk av fotnoter og litteraturliste	6
 2. Hovedområder for utlendingsforvaltningen	 7
2.1. Migrasjonsmønstre i stadig endring	7
2.2. Økt internasjonalt samarbeid og fellesløsninger (på migrasjonsfeltet)	9
2.3. Mer krevende sikkerhetssituasjon	10
2.4. Gjennomgripende teknologi	11
2.5. Strammere budsjett	14
2.6. Nye kompetansebehov og konkurranse om arbeidskraft	16
2.7. Forventninger til miljøhensyn	17
2.8. Demografiske endringer	19
2.9. Brukerne har høyere forventninger	20
2.10. Den sorte svane. Uforutsette hendelser	22
 3. Oppsummering og videre bruk av analysen	 24
3.1. Oppsummering	24
3.2. Videre bruk av analysen	24
 4. Litteraturliste	 25

Sammendrag

Denne omverdenanalysen 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 at vil påvirke utlendingsforvaltningen fremover.

Oppsummert viser analysen at migrasjonen vil preges av stadig komplekse, uforutsigbare og globale mønstre, der krig og konflikt, økonomiske ulikheter, klimaendringer og behovet for arbeidskraft virker sammen og forsterker hverandre. Mange land strammer inn på regelverk og grenser, mens internasjonalt samarbeid, særlig innad i Europa, blir et stadig viktigere premiss for å håndtere innreiser, asyl og retur på en koordinert måte. En mer polarisert og usikker sikkerhetspolitisk situasjon, med geopolitiske spenninger, bruk av migrasjon som pressmiddel og økt risiko for desinformasjon og sabotasje, stiller økte krav til beredskap, fleksibilitet og evne til å håndtere kriser.

Den raske teknologiske utviklingen gir store muligheter til å effektivisere og forbedre tjenester, men stiller også nye krav til kompetanse, personvern og sikkerhet. Dette skjer i en tid der brukernes forventninger til offentlige tjenester øker, der kriger, rask teknologisk utvikling særlig knyttet til kunstig intelligens eller uforutsette hendelser («sorte svaner») kan endre forutsetningene, og strammere økonomiske rammer og økende krav om å levere mer for mindre, med mer sammenhengende tjenester.

Norge står også overfor et samfunn med flere eldre, og økende konkurranse om arbeidskraft som både påvirker behovet for arbeidsinnvandring og skjerper kampen om nøkkelkompetanse i offentlig sektor. Klimaendringene krever grønnere drift og sirkulær økonomi, og demografiske endringer og et mer mangfoldig samfunn påvirker både integrering og samfunnsforståelse.

Utlendingsforvaltningen må derfor forholde seg til en virkelighet som er både mer kompleks, uforutsigbar og sammenvevd enn før, og som krever fleksibilitet, samarbeidsevne og langsiktig strategisk blikk.

1. Innledning

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

1.1. Hvorfor

Demografiendringer, mindre økonomisk handlingsrom, klima- og miljøutfordringer, og det å nå verdensmålene for bærekraftig utvikling¹, er kjente utfordringer 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. Med det menes problemer eller utfordringer som ikke har en entydig opprinnelse eller løsning. Slike problemer må ofte løses på tvers av sektorer, fagområder eller organisatoriske grenser, og krever innovasjon og nytenkning. Et annet fenomen er polykriser, som betegnes som globale kriser som henger sammen og som 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. Drivkreftene som påvirker oss, ser altså ut til å samvirke mer. Vi ser i tillegg at denne samvirkningen vil påvirke oss mer fremover enn vi har opplevd tidligere i mer stabile perioder.

Dette gjør det enda viktigere for oss som jobber i utlendingsforvaltningen⁴, å ha kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot drivkreftene. Vi er fagdirektorat og premissgiver for politikkutvikling på feltet, og må følge med og vurdere hvordan vi tror drivkreftene vil spille seg ut, hvordan de henger sammen og hva som egentlig påvirker hva. Det vil hjelpe oss å forstå hvordan vi bør handle for å

kunne levere effektive og brukervennlige tjenester. Når vi har kontinuerlig oppmerksomhet om dette, vil vi være bedre i stand til å styre og bygge opp evner, slik at vi kan møte fremtidens utfordringer og tilpasse oss ved behov.

Formålet med at UDI lager en omverdenanalyse som tar for seg hele utlendingsfeltet, er å konkretisere store samfunnstrender og drivkrefter og tolke dem inn i vår kontekst. Slik kan vi bedre forstå hva trendene betyr for oss, og hvordan vi bør møte dem.

Parallelt med at verden rundt oss er i endring, endres også forventningene fra både samfunnet og brukerne 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. Når vi har et bedre blikk på hva som kommer og hvilke konsekvenser det kan få for oss, kan vi bedre identifisere hvilke muligheter som ligger i disse endringene.

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. Første leveranse er denne omverdensanalysen.

1.2. Hva

En omverdensanalyse omtales av Digitaliseringsdirektoratet som en analyse som «tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke et

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 [UDI: Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?](#)

område eller en virksomhet, og analyserer hvilke konsekvenser disse kan få». Analysen er et verktøy som hjelper virksomheter løfte blikket og være så fremtidsrettet som mulig i beslutninger og endringsarbeid.

Det bidrar til:

- **Vi identifiserer usikkerhetene, risikoene, mulighetene og truslene våre**
Det gjør det mulig for oss å tilpasse oss i tide, klare å dra nytte av endringer vi vet kommer og bygge beredskap og tiltak.
- **Vi får bedre innsikt som gir bedre beslutningsprosesser**
En oversikt gir ledelsen en mer helhetlig forståelse av det eksterne miljøet og hjelper til med å utvikle strategier som er tilpasset verden rundt oss. På den måten fungerer analysen også som en forklaring som hjelper organisasjonen å se behovet for endring hos oss.
- **Vi tilpasser oss endringer**
En omverdenanalyse hjelper oss med å være proaktive og tilpasse oss både endringsbehov og -takt, slik at vi henger med på utviklingen rundt oss.
- **Vi forbedrer egen 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 omverdenanalyse kan vi overvåke endringer i det eksterne miljøet over tid. Vi kan dermed tilpasse prioriteringene våre i takt med endringene og behovene rundt oss.

1.3. Hvem

Arbeidet gjennomføres av et internt analyseteam. Analyseteamet vurderer til enhver tid hvilke fagmiljøer som bør involveres for å styrke og forankre

Analyseteamet

Analyseteamet er satt sammen på tvers av tjenestekområder i UDI. Arbeidet har vært ledet av

- Janne Skalleberg, endringsleder, Styring og regelverk, og teamet består av
 - Cathrine Solberg, seniorrådgiver, Digitalisering
 - John Martin Furseth, virksomhetsarkitekt, Digitalisering
 - Kari Weider Lothe, seniorrådgiver, Brukertjenester
 - Marie Hesselberg, seniorrådgiver, Styring og regelverk
 - Mei Lin Hau Hoff, seniorrådgiver, Styring og regelverk
 - Vibeke Holm, innovasjonsdriver, Digitalisering

analysen, både internt og eksternt.

1.4. Metode for omverdenanalyse

Analyseteamet tar utgangspunkt i Digitaliseringsdirektoratets metodikk for Fremsyn⁵. 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)⁶ og EU Strategic foresight - European Commission⁷. Vi har tatt utgangspunkt i en PESTEL-analyse; en velkjent metodikk for å identifisere drivkrefter innenfor seks områder: politiske, økonomiske, sosiokulturelle, teknologiske, økologiske og juridiske drivkrefter i samfunnet og verden rundt oss.

Omverdensanalysen 3.0 bygger på de to tidligere arbeidene strukturert etter PESTEL-rammeverket, som har gitt et nyttig grunnlag for systematisk innsamling og vurdering av eksterne forhold.

⁵ Digidir: [Dette er fremsyn: Utforske fremtiden og handle nå](#) | Digidir, ukjent publiseringsdato

⁶ Observatory of Public Sector Innovation (OPSI): [Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments](#), publisert 27. september 2023

⁷ Europakommisjonen: [Strategic foresight](#), ukjent publiseringsdato

Samtidig har vi erfart visse begrensninger i rammeverket til å fange opp hvordan ulike utviklings- trekk virker sammen og på tvers av sektorer og fagområder. I lys av dette har UDI over tid arbeidet med å utvikle og operasjonalisere et nytt sett av tverrgående drivere. Disse driverne er formulert med utgangspunkt i langsiktige samfunnstrender, eksterne analyser (som Perspektivmeldingen), og erfaringer fra egen virksomhet. De representerer sammensatte utviklingstrekk som vil påvirke utlendingsforvaltningen på tvers av funksjoner og ansvarsområder.

Arbeidet med å identifisere og utvikle driverne har vært en iterativ prosess med bred involvering av fagmiljøer. Drivermodellen er blitt testet og utviklet i samspill med virksomheten, og er forankret i direktørgruppen. I dette dokumentet danner de tverrgående driverne selve strukturen for analysen. De er valgt fordi de gir et mer helhetlig og spesifikt bilde av hvilke krefter vi tror vil påvirke utlendingsforvaltningens rammer og mulighetsrom frem mot 2035.

PESTEL-rammeverket er ikke forkastet, men ligger til grunn for identifiseringen av de tverrgående driverne. Det vil si at vi fortsatt bruker PESTEL som analysegrunnlag i vårt interne arbeid. Driverne som fanges opp gjennom PESTEL-metodikken, er i stor grad innarbeidet i teksten under hver av de tverrgående driverne.

I arbeidet med å finne de tverrgående driverne, har vi i tillegg til egen arbeidskraft, også brukt språkmodellen ChatGPT for å sparre, oppsummere egen tekst og se om den fanger opp andre mønstre og avhengigheter, og derav andre drivere, enn det vi selv gjør.

Analysegruppas dokumentgjennomgang danner grunnlaget for tilbakemeldingsprosessen fra fagmiljøene. Her benytter vi oss av andre etater og virksomheters analyser og (strategi)-dokumenter, i tillegg til et utvalg dokumenter og kilder innenfor de beskrevne områdene. For å sikre at virksomhetens samlede kompetanse utnyttes til et helhetlig blikk på fremtiden, involverer teamet fagmiljøene i hele virksomheten underveis. Formålet med prosessen er både å bruke virksomhetens kompetanse på fagfeltene sine om hva de mener vil påvirke oss de neste årene, og hvordan dette vil

treffe utlendingsforvaltningen, men også å bidra til et mer fremtidsrettet blikk på oppgaveløsningen

Vi har valgt å se analysen opp mot 2035. Det er en avveining mellom 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.

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 er først og fremst tenkt som et virksomhetsinternt verktøy, til bruk i UDIs strategiprosess; en dynamisk prosess der vi to ganger i året henter inn innspill fra tjenesteområdene våre, for å konkretisere konsekvenser av driverne. I avslutningskapittelet sier vi mer om hvordan analysen skal brukes videre.

Dokumentet er ment å gi et solid grunnlag for forståelse av de viktigste trendene og utviklingene som påvirker utlendingsforvaltningens arbeid, uten at det må justeres for hver bevegelse i omverdenen. Vi er nå stolte av å lansere den tredje versjonen av UDIs omverdensanalyse. Denne oppdaterte utgaven bygger på arbeidet i versjon 2.0 av analysen, utgitt januar 2025, og reflekterer endringer og innsikter som har kommet til siden da. Den bevarer dokumentets kjerne: Å være et strategisk verktøy for å forstå vår komplekse og stadig skiftende omverden. Med omverdensanalysen ønsker vi å gi en helhetlig analyse som gjør det mulig å møte fremtidens utfordringer på en informert og strukturert måte.

1.5. Bruk av fotnoter og litteraturliste

Gjennom analysen er det brukt fotnoter der vi har hentet innspill eller sitater fra andre kilder. Når vi i denne versjonen av analysen har valgt å fokusere på mer overordnede og tverrgående drivere, har vi imidlertid sett at mange kilder vi har latt oss inspirere av eller brukt som bakgrunnsmateriale, blir vanskelig å plassere direkte i teksten. Vi har derfor valgt å inkludere en litteraturliste for videre lesning. Litteraturlisten er delt inn i kapitler som tilsvarende de tverrgående driverne, slik at man kan se hvilken litteratur som er relevant, knyttet til hvilket tema. Listen ligger sist i dokumentet.

2. Hovedområder for utlendingsforvaltningen

Antall mennesker som flytter mellom land har økt, og er i stadig endring. Migrasjon er påvirket av sammenvevde drivkrefter. Krig og konflikt kan gi store flyktningestrømmer på kort tid.

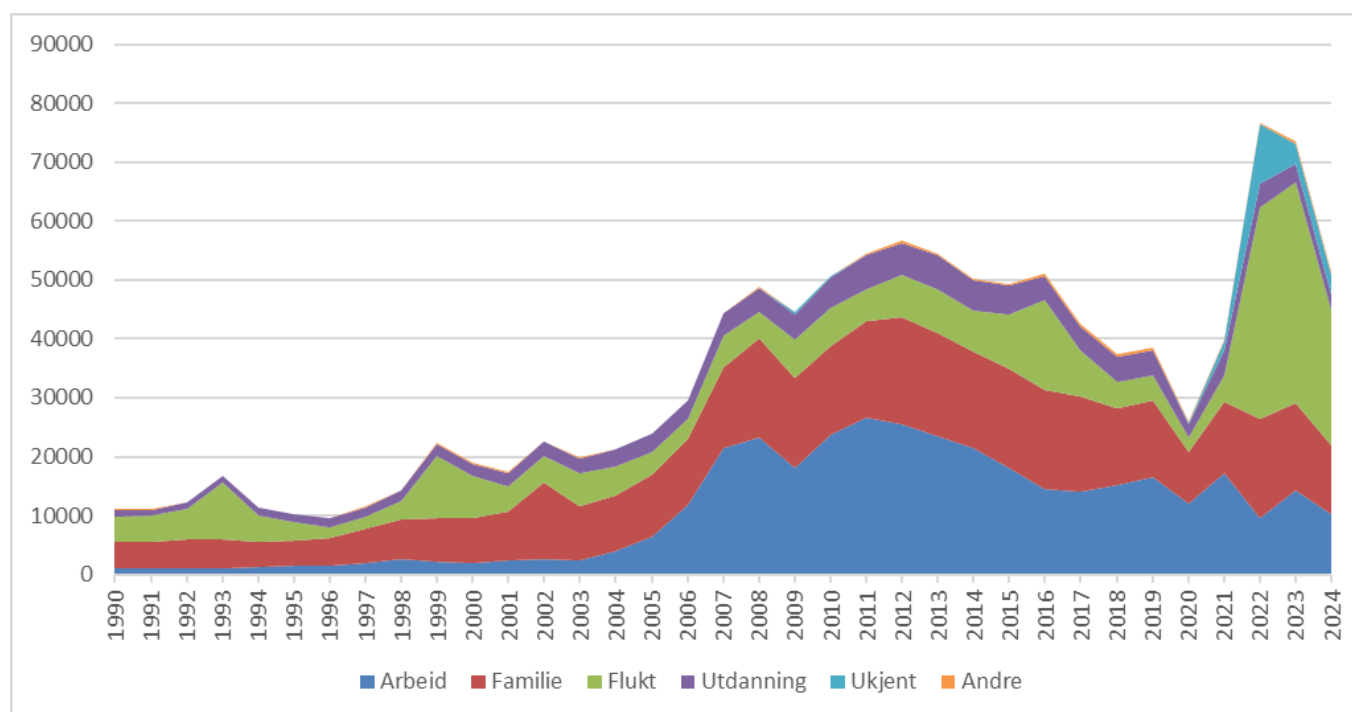
2.1. Migrasjonsmønstre i stadig endring

Økte økonomiske ulikheter, klimaendringer og behov for arbeidskraft er også viktige drivkrefter. I tillegg vil politikk i Norge og nabolandene våre ha stor betydning, både for antall migranter og hvordan migrasjonen blir håndtert.

Migrasjonen til Norge har også endret seg i karakter og omfang gjennom årene, og spesielt de som søker beskyttelse, gjør at hvem som kommer og

hvor mange varierer mye over tid. Det er likevel arbeidsinnvandringen som har vært størst i omfang, og først og fremst fra EØS-land.

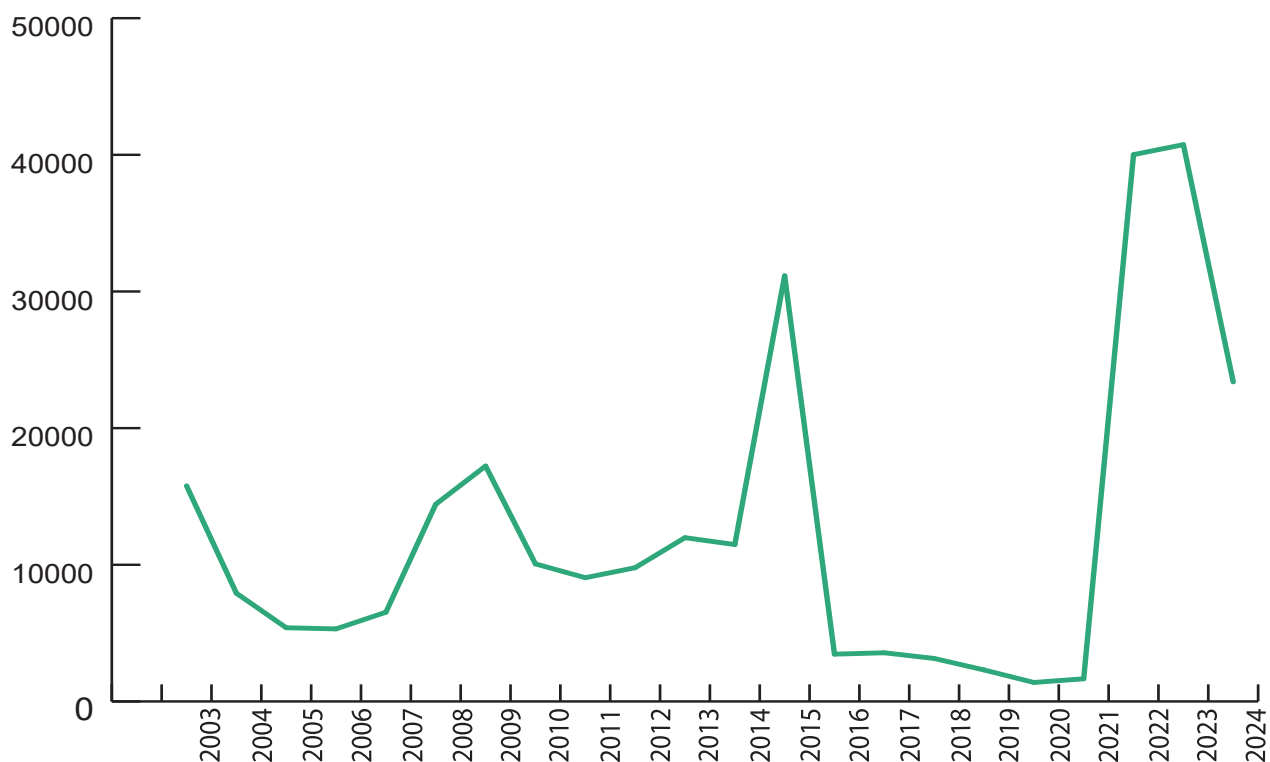
I dag er 17 prosent av befolkningen i Norge født i et annet land. Utviklingen vil trolig fortsette. Statistisk sentralbyrå (SSB) forventer at andelen innvandrere i befolkningen vil øke til rundt 22 prosent innen 2050⁸.



Figur 1 – Innvandring, etter innvandringsgrunn i perioden 1990 til 2024

Kilde: SSB, Tabell 07113

⁸ Ane M. Tømmerås og Michael J. Thomas: [Nasjonale befolkningsframskrivninger 2024](#), Statistisk sentralbyrå (SSB) Rapporter 2024/21, publisert: 5. juni 2024



Figur 2 – Svingninger i antall søknader 2003 – 2024 Kilde: UDI Qlik

Behov for arbeidsinnvandring fra tredjeland vil trolig øke fremover. EU-kommisjonen anslår at det vil være behov for én million nye arbeidsmigranter årlig⁹ til EU. Samtidig vil kampen om å tiltrekke seg godt kvalifisert arbeidskraft bli mer utfordrende. For Norge vil et tiltak være å legge til rette for at attraktiv arbeidskraft enkelt kan komme hit. I Danmark har Utlændingsministeriet opprettet et eget organ for internasjonal rekruttering og integrasjon, SIRI-styrelsen¹⁰, for å møte dette behovet.

Samtidig kan digitalisering påvirke hvordan behovet for arbeidstillatelser vil være fremover. Personer kan i dag jobbe fra utlandet uten fysisk å krysse grenser, som digitale nomader¹¹ eller fjernarbeidere. Dette kan redusere presset på visse typer oppholdstillatelser, men øker kompleksiteten i både regelverket og kontrollen.

Flere europeiske land bruker i økende grad endringer i regelverk og praksis og spissede kommunikasjons tiltak for å begrense antallet migranter som

kommer til landet. Flere land i Europa har blant annet undersøkt muligheter for å henvise asylsøkere til trygge tredjeland. En annen tendens er forsøk på å øke samarbeidet eller å legge mer press på land som grenser mot Europa, for å stanse ulovlig migrasjon til Europa¹². Samtidig utvikler EU felles systemer, som Pakten om migrasjon og asyl og ytre grensekontroll. Både politikkutviklingen i andre land og økt samarbeid i EU vil trolig påvirke utlendingsforvaltningen i stor grad fremover, både med tanke på antall migranter til Norge og politikkutvikling.

En politisk dreining mot mer kontroll og innstramninger på migrasjonsfeltet kan gi lavere migrasjon til Europa. På den andre siden kan flere konflikter og ustabilitet i verden gi større migrasjonspress. Klimaendringer kan gjøre områder ulevelige og vil trolig føre til økt konfliktnivå i områdene som blir rammet. Videre kan det utløse både akutt og langsiktig miljømigrasjon, migranter som i dag faller mellom dagens juridiske rammer. I tillegg har vi

9 Reuters: [Legal migration to EU must increase as workforce ages, commissioner says](#), publisert 8. januar 2024

10 [Hjemmesiden til «Styrelsen for International Rekruttering og Integration» \(SIRI\)](#)

11 Wikipedia: [Digital nomad](#), ukjent publiseringsdato

12 ICMPD Migration Outlook 2025: [Ten migration issues to look out for in 2025: Origins, key events and priorities for Europe](#), ukjent publiseringsdato

sett flere eksempler på at flyktninger kan utnyttes som et strategisk våpen for å forsøke å destabilisere Europa. I en verden preget av uro og økende polarisering mellom stormaktene, kan vi forvente flere slike forsøk.

Arbeid med retur vil trolig bli viktig fremover. Regimeskiftet i Syria kan føre til at flere syrere ønsker å reise hjem. Mange land i EU har i liten grad lyktes med å returnere personer uten lovlig opphold, og EU vil trolig prioritere arbeid med retur høyt fremover¹³. I tillegg vil den kollektive beskyttelsen for ukrainere på et tidspunkt opphøre. Dette kan skape utfordringer for utlendingsforvaltningen når det gjelder returer og eventuell overgang til andre tillatelser. Hvordan dette treffer oss, vil avhenge av situasjonen i Ukraina og hvilke til muligheter ukrainere vil ha for videre opphold i Norge.

2.2. Økt internasjonalt samarbeid og fellesløsninger (på migrasjonsfeltet)

Den økende kompleksiteten i migrasjonsforvaltningen krever tettere internasjonalt samarbeid, særlig innenfor rammene av EU/EØS og Schengen. Globalt påvirker også multilaterale avtaler og samarbeidsformater utviklingen på migrasjonsfeltet. Det er en økende forventning om at Norge skal bidra til felles løsninger og samtidig ivareta egen beredskap og kontroll. Samtidig kan ulike politiske syn på Norges deltakelse i europeisk samarbeid gi ulike styringssignaler som vi må forholde oss til.

Utvikling og endringer i internasjonalt regelverk, spesielt EU-retten og den videre utviklingen av Pakten om migrasjon og asyl¹⁴, vil påvirke utlendingsforvaltningen fremover. Det foregår også

en utvikling mot mer sentraliserte funksjoner og teknologiske løsninger i EU som også Norge må delta i.

Hva betyr migrasjonsmønstrene for utlendingsforvaltningen?

Uforutsigbarheten i migrasjonsstrømmer stiller krav til fleksibilitet og beredskap i utlendingsforvaltningen. Systemer og prosesser må kunne skalere opp og ned, og det må være mulig å håndtere både raske forflytninger og langvarige migrasjonsendringer. For å være forberedt vil det være nødvendig å utarbeide scenarioer over hva som kan treffe oss, i tillegg til å jobbe aktivt med beredskapsplaner.

Raske endringer i migrasjonen til Norge gjør det også nødvendig med mer digitalisering og tilrettelegging av systemer, slik at de som kommer, blir møtt på en god måte.

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 det er mest sannsynlig at vi fremover vil se et sterkt EU- og Schengen-samarbeid, er et alternativt scenario at medlemsstatene beveger seg tilbake til nasjonal lovgivning og tiltak for å regulere innvandringen. En slik utviklingen kan for eksempel være at Dublin-samarbeidet rakner og de indre grensene

i Schengen-området gjenoppstår.

Vesten kan i større grad bli utfordret av nye globale allianser. Dette kan for eksempel komme fra BRICS-landene, som utfordrer oss på hvor definisjonsmakten for migrasjonspolitikken ligger, eller fra tiltagende antivestlige holdninger. Vi ser en økt kompleksitet knyttet til multipolare konflikter, heller en bipolare. I tillegg er det politiske strømmer også i vesten som utfordrer internasjonale konvensjoner og den etablerte verdensorden. Det kan bli etablert et større politisk skille mellom nasjonalstatens interesser og behovet for kontroll på den ene siden, og internasjonalt samarbeid og forpliktelser på den andre. Disse utviklingstrekkene kan utfordre utlendingsforvaltningens arbeid både nasjonalt og internasjonalt.

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. Visse tilpasninger til regelverket

¹³ European Commission: [Migration: Commission proposes new European approach to returns - European Commission](#), publisert 11. mars 2025

¹⁴ Stortinget: [Kommisjonen: Gjennomføringsplan for asyl- og migrasjonspakten - stortinget.no](#), publisert 16. desember 2024

er mulig, men ellers har Norge lite politisk spillerom når det gjelder å innføre rettsakter som følger av avtalene med EU. Det betyr at de politiske målsetningene i EU og regelverket som vedtas der, er særdeles viktige for oss på asyl- og migrasjonsområdet.

Hva betyr økt internasjonalt samarbeid og fellesløsninger for utlendingsforvaltningen?

Et tettere internasjonalt samarbeid og mer sentraliserte funksjoner og teknologiske løsninger i EU som også Norge må delta i, vil påvirke utlendingsforvaltningen. Dette gjelder både når vi skal utvikle regelverk og tilpasse prosesser og saksbehandling.

Når vi skal videreutvikle felles europeiske løsninger for visum, grensekontroll og biometrisk identitet vil det være behov for å tilpasse teknologien og organisasjonen. Forvaltningen må utvikle evnen og kapasiteten til å ta inn og samhandle med nye løsninger, samtidig som vi må sikre at vi ivaretar rettssikkerheten og de nasjonale behovene.

Mer samarbeid betyr også høyere krav til koordinering, kompetanse og evne til å delta aktivt i prosesser. Samtidig gir det tilgang til ny kunnskap, teknologi og finansiering, for eksempel via EU-midler og internasjonale utviklingsprogrammer. Det er avgjørende at utlendingsforvaltningen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge med, påvirke og tilpasse seg den internasjonale utviklingen, slik at Norge forblir en relevant og effektiv aktør i et Europa og en verden som er tettere koblet sammen.

2.3. Mer krevende sikkerhetssituasjon

Den internasjonale sikkerhetssituasjonen preges av økt geopolitisk ustabilitet, med en tydeligere dreining mot konflikt, konfrontasjon og strategisk rivalisering.

Verden preges av stormaktrivalisering mellom USA, Russland og Kina. Relasjoner er i endring, både økonomisk, politisk, militært og kulturelt, og vi har

sett slutten på den «dype freden». Vi er vitne til ulike politisk motiverte aksjoner, blant annet i USA og i Midtøsten. USA har skiftet fokus, og dette har bidratt til at tillitsforholdet mellom USA og Europa, gjennom stabile allianser og NATO-samarbeidet, er utfordret og mindre forutsigbart. Dette igjen gir hyppigere (uttalte) skifter i ulike retninger i taktiske og strategiske handlings- og ytringsrom for statene og nasjonene som er berørte. Europa og EUs rolle og posisjon blir påvirket når NATO-samarbeidet er usikkert, og Norges forhold til EU kan bli enda viktigere for å sikre vår fremtid. Krigen i Ukraina har ikke bare bidratt til omfattende flyktningstrømmer, men er også en medvirkende årsak til at sikkerhetsspolitiske prioriteringer i Europa og EU forskyves. For Norge innebærer dette både at vi får nye sikkerhetsutfordringer og at ressursbruken nasjonalt endrer seg. Dette påvirker også utlendingsforvaltningen.

Vi ser at migrasjon har blitt et politisk og sikkerhetsmessig virkemiddel. For eksempel har vi sett i relasjonen mellom Belarus og EU at migranter har blitt brukt som pressmiddel i geopolitiske konflikter. Dette kan gjøre migrasjonsstrømmer mer uforutsigbare og sammensatte. Det fordrer at vi har bedre beredskap, etterretning og samhandling på tvers av sektorer når ankomstene og søkermønstrene endrer seg. Det at relasjonene på statlig nivå ikke lenger er like stabile, har skjerpet innholdet og tonen i politiske beslutninger og samarbeid internt i Europa, så vel som mellom Europa og resten av verden. Slike bevegelser og skifter har ført til at vi ikke lenger lever i «dyp fred». Det gjør at vi må være mer bevisste om betydningen av sikkerhet og sikre kritisk informasjon og infrastruktur.

Multipolare spenninger kan gi grobunn og rom for radikaliserede holdninger, ulike former for hacking, sabotasje og terror. Krigføringen er ikke lenger bare «tradisjonell», med konkrete, militære konfrontasjoner der hjem og infrastruktur fysisk ødelegges og innbyggerne blir skadet eller dør. Desinformasjon gjennom bevisst plassering og uetisk bruk av KI og algoritmer påvirker sikkerhetsbildet. Avskrekking som stabiliserende faktor er svekket, og bidrar til større utrygghet i verden. Et økt politisk spenningsnivå påvirker for eksempel atomvåpenproduksjon og hvem som truer eller agerer mot hvem.

Hva betyr en mer krevende sikkerhetssituasjon for utlendingsforvaltningen?

I utlendingsforvaltningen er vi avhengige at vi opprettholder tilliten i og til arbeidet med samfunnsoppdraget vårt. Vi ser at relasjoner og allianser er i bevegelse. Motiver og metoder som benyttes for å utfordre eller undergrave økonomiske, velferdsrelaterte eller politiske samfunnsstrukturer, tar i bruk nye teknologiske muligheter. Et viktig punkt her er identitetsfastsetting, det vil si verifisering av identitet, først og fremst av de som ikke befinner seg innenfor EUs ID-løsninger.

Hvis vi blir bedre til å avsløre svindel, utfører vi samfunnsoppdraget vårt på en bedre måte. Dette gjelder ikke bare for brukerne våre, men

også når vi skal ansette, leie inn kontraktører eller arbeidskraft, eller i møte med samarbeidspartnere. Det krever at vi er i forkant av en mulig utvikling hvor aktører forsøker å utnytte velferdsordninger eller etablere seg i leverandørledd, for eksempel gjennom kontrakter knyttet til motaksdrift, tolketjenester eller integreringstiltak. Det blir også viktig nasjonalt og internasjonalt med samarbeidspartnerne våre, i arbeidet med å videreutvikle tverrgående sikkerhetsmekanismer. Det vil bli viktig at vi fortsetter å være gode og kanskje forbedrer oss i å knytte riktig person, papirer og virksomhet sammen.

Sikkerhetsbildet gjør at utlendingsforvaltningen må bidra til nasjonal beredskap, både som en mulig del av kritiske samfunnsfunksjoner og som forvalter av grensekryssende bevegelse.

Det kan oppstå dilemmaer mellom åpne, rettighetsbaserte migrasjonsprosesser og behovet for raskere kontrolltiltak. Forvaltningen må derfor være i stand til å balansere sikkerhetsvurderinger med rettssikkerhet, personvern, teknisk/digital systemutvikling og internasjonale forpliktelser.

Høsten 2025 har vi gjennom flere hendelser fått vite hvordan grensekryssende kriminelle svenske nettverk har etablert aktivitet i Norge, blant annet gjennom vold og organisert økonomisk kriminalitet. Utviklingen gir et større behov for å ha systemer som gjør det mulig å samhandle mellom aktører, både nasjonalt og internasjonalt, om deling av data, sporbarhet og kontroll. Med tanke på migrasjon, så vil det ha stor betydning hvem som beveger seg. Vurderingen av om det er ønsket arbeidskraft, kriminelle nettverk eller krigstraumatiserte befolkningsgrupper som migrerer, krever kontroll og årvåkenhet. EU vil bruke teknologi og felles registre som sikkerhetstiltak, noe som vil få betydelige konsekvenser for hvordan Norge utøver migrasjonsforvaltningen.

En siste dimensjon handler om at innvandringsdebatten kan bli enda mer polarisert og emosjonell hvis den politiske uroen øker. Vi opplever at terskelen for tillit og integrasjon blir høyere. Dette kan gjøre det politisk mer krevende å opprettholde balansen mellom humanitære hensyn, samfunnsikkerhet og arbeidsinnvandring. Dette krever en forvaltning som forstår nyansene og klarer å navigere i et landskap med kryssende og motstridende forventninger fra ulike aktører.

2.4. Gjennomgripende teknologi

Teknologi er i dag en gjennomgripende og allestedsnærværende endringskraft som påvirker verdenssamfunnet på tvers av landegrenser og sektorer.

Den teknologiske utviklingen skjer i et stadig raskere tempo og påvirker alle deler av samfunnet. Digitalisering, automatisering og kunstig intelligens er ikke lenger mulige forbedringer, men nødvendige forutsetninger for å opprettholde kapasiteten og kvaliteten i offentlige tjenester. Teknologi er ikke bare en driver i seg selv. Den forsterker også andre utviklingstrekk som internasjonalisering, effektivisering og økte forventninger hos brukerne.

Ambisjonene i den nye nasjonale digitaliseringsstrategien 2024-2030¹⁵ er høye, og

¹⁵ Regjeringen: [Ny nasjonal digitaliseringsstrategi 2025-2030, Fremtidens digitale Norge](#)

peker på følgende fem hovedinnsatsområder i perioden:

- Øke datadelingen og utnytte mulighetene i data og datadreven innovasjon
- Utnytte mulighetene i kunstig intelligens
- Sette fart på den grønne og digitale omstillingen
- Fremme et omstillingsdyktig og innovativt næringsliv
- Bevare tilliten, styrke inkluderingen og sikre hensynet til barn og unge

For å oppnå ambisjonene, pekes det på fem forutsetninger:

- Forsterke styring og samordning i offentlig sektor
- Sørge for en sikker og fremtidsrettet digital infrastruktur
- Styrke sikkerheten, beredskapen og kriminalitetsbekjempelsen
- Sikre et godt og ivaretatt personvern for alle
- Sikre en fremtidsrettet digital kompetanse

Forvaltningen står i dag overfor store utfordringer fordi vi har aldrende IT-systemer, høy teknisk gjeld og mangler kapasitet til å utvikle fremtidsrettede løsninger. De valgene vi gjorde tilbake i tid, påvirker nåsituasjonen. På samme måte vil valgene vi gjør i dag få betydning for framtiden. Når vi ser at politikk også påvirker de globale teknologigigantene, blir det strategisk viktig for framtiden å ta stilling til avhengigheten vi har til teknologien og selskapene som leverer den.

Mulighetene for utlendingsforvaltningen er samtidig flere enn noen gang. Skyplattformer, Digital ID og digitale lommebøker, lavkodeverktøy, datadeling, automatisert regelverksforståelse (Rules as Code), samt språkteknologi og KI-baserte løsninger gir stort potensial for både sikrere og bedre beslutningsstøtte, mer effektive prosesser og bedre kommunikasjon med brukeren.

Teknologiutviklingen gir stadig bedre muligheter for å utnytte teknologien til beste for samfunnet, men stiller også krav til at kompetansen i tjenesteutviklingen holder tritt, og at vi hele veien evner å

sikre dataene og tjenestene våre mot sårbarhet¹⁶.

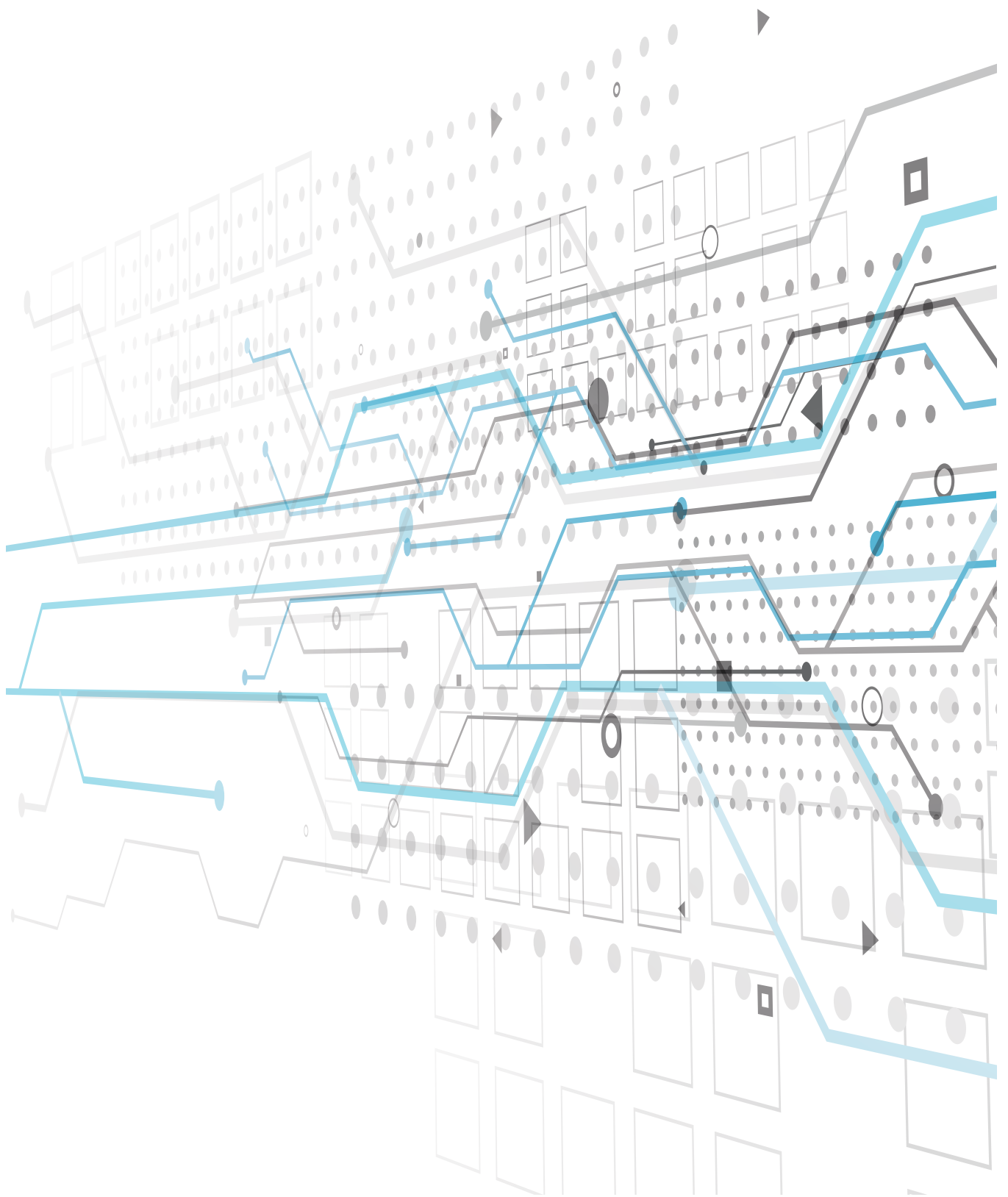
Utlendingsfeltet påvirkes direkte av EUs digitaliseringsarbeid, både gjennom nye tekniske løsninger på migrasjonsfeltet som SIS, VIS, EES og Etias, og gjennom generelle reguleringer som KI-forordningen (AI Act) og eIDAS 2.0. Når vi skal følge med på dette, krever det at vi har strategisk innsikt, høy endringsevne og god teknologiforståelse i forvaltningen. Samtidig øker behovet for å sikre personvern, informasjonssikkerhet og rettsikkerhet i teknologiske løsninger, særlig i møte med bruk av KI og automatiserte prosesser.

Digitaliseringen endrer også samhandlingen mellom brukere og forvaltning. I offentlig tjenesteutvikling har politikken dreid i retning av at utvikling av digitale løsninger skal sette brukeren i sentrum, gjøre brukeren til herre over egne data og i stand til å gjøre informerte valg. Selvbetjente løsninger og plattformbasert tjenesteleveranse er blitt standard. Dette skaper forventninger om at vi er tilgjengelige, transparente og gir tilpasset informasjon. I tillegg bidrar teknologien til å viske ut geografiske grenser og gjør det mulig med nye migrasjonsformer, som fjernarbeid og digital mobilitet. Dette utfordrer dagens praksis og regelverk.

Teknologiutviklingen i et 2035-perspektiv er i seg selv uforutsigbar. Vi ser at skiftene kommer stadig tettere og har større betydning for hele samfunnet. Vi ser også at verdensutviklingen i økende grad også påvirker vår bruk av teknologi. Verden har blitt mer polarisert og politisert, og vist at teknologiske valg som ble gjort tilbake i tid, kan bli politisk problematiske over natten. Det er foreløpig ingen grunn til å tro at dette vil gi mindre utfordringer i framtiden. Som offentlig virksomhet må vi tenke langsiktig, og sikre at valgene vi gjør i dag, står seg best mulig mot en usikker framtid.

For at forvaltningen skal kunne utnytte teknologien som en reell endringsdriver, kreves det at vi investerer, har kompetanse og endringsledelse og er villige til å jobbe på nye måter. Det innebærer også at vi nå må se teknologi som en strategisk kjernefunksjon, og ikke som et støtteområde. Evnen til å innovere, modernisere og samarbeide på tvers av sektorer og nivåer, vil i økende grad

16 Nasjonal trusselvurdering 2025 fra PST, NSM og E-tjenesten: [Årets trusselvurderinger](#)



være avgjørende for at vi skal nå målene våre og ha legitimitet i en digital tidsalder.

Vi må følge digitaliseringspolitikken tett og strategien som driver den, både nasjonalt og i EU, og være spesielt oppmerksomme der utlendingsfeltet blir berørt. Hvis vi skal være i stand til å levere

Hva vil en mer gjennomgripende teknologi bety for utlendingsforvaltningen?

Teknologi har blitt et strategisk virkemiddel, og utlendingsforvaltningen bør derfor etablere og investere i en langsiktig strategi som sikrer at organisasjonene og løsningene som moderniseres ikke blir preget av utfordringene med dagens løsninger, og samtidig blir i stand til å møte framtidige behov. Dette innebærer at vi må videreføre arbeidet med omstilling til nye arbeidsformer, profesjonalisere organisasjonen rundt teknologi, utvikle sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum, og ta strategiske teknologivalg som reduserer den fremtidige avhengigheten og risikoen. En forutsetning for dette, er at vi investerer i kompetansebygging og transformasjonsledelse for å utvikle teknologiforståelsen og evnen til å jobbe på nye måter.

I en verden der den geopolitiske polariseringen øker, vil tverrgående teknologi-nær europeisk regulering og felleskap trolig bli viktigere for utlendingsforvaltningen. Leverandøruavhengig og åpen teknologi har blitt viktigere, i takt med at internasjonale spenninger øker og vi har utfordringer med avhengigheten til teknologileverandører. Dette er noe som har hatt en sterk utvikling i 2025. UDI må styre etter et tydelig strategisk retningsvalg for teknologi, som sikrer at vi er robuste, og ivaretar sikkerheten og har handlingsrom for fremtiden.

framtidsrettede tjenester, utøve dataeierskap og dele data med nødvendig kvalitet og sikkerhet, blir det blir viktig å bygge opp og vedlikeholde den nødvendige teknologiske kompetansen for hele organisasjonen. En forutsetning for å dele data, er at vi etterlever veilederen «Orden i eget hus»¹⁷, noe som også bidrar positivt på informasjonssikkerhet og personvern.

Utlendingsforvaltningen bør vurdere på strategisk nivå hvor sterk avhengighet vi tåler til de som leverer teknologien. Det innebærer også at vi må om vi skal gjøre løsningene mer eller mindre flyttbare på tvers av teknologier, plattformer og leverandører. Måten dette har vært håndtert på tidligere, har vist seg å gi utfordringer i situasjonen i dag. Dette blir ikke en mindre utfordring i framtiden.

2.5. Strammere budsjett

Norge går inn i en periode med svakere budsjetter. Perspektivmeldingen og økonomiske langtidsprognoser peker på lavere produktivitetsvekst, fallende petroleumsinntekter og økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. I tillegg forventes svakere vekst i skatteinntektene, og Statens pensjonsfond utland vil vokse saktere enn før¹⁸. Økende politisk uro og krig i verden krever at en større andel av statsbudsjettet settes av til forsvar, beredskap og sikkerhet. NATO besluttet nylig at medlemslandene skal bruke minst 5 prosent av BNP på forsvar og sikkerhetsrelaterte utgifter innen 2035¹⁹. Gjennom Schengen-samarbeidet investeres det i systemer som skal øke sikkerheten, grensekontrollen og migrasjonshåndteringen i Schengen. Implementering av nye EU-rettsakter på asyl- og migrasjonsområdet (Pakten) vil også kreve midler fra den norske staten. Sett i lys av utviklingen i norsk økonomi og høyere prioritering av forsvar og sikkerhet i statsbudsjettet, er det en forventning at offentlig sektor må levere «mer for mindre». Dette kan bidra til å underbygge et økende press mot offentlig sektor som mange oppfatter som ineffektiv og kostnadsdrivende. Kritikk mot byråkrati²⁰, både nasjonalt og internasjonalt, bidrar til å øke bevisstheten om ressursbruk og effektivitet.

¹⁷ Digdir: [Veilederen Orden i eget hus](#)

¹⁸ Regjeringen: [Perspektivmeldingen 2021; Meld. St. 14 \(2020–2021\)](#)

¹⁹ Nyhetssak om 5%-målet fra [Tv2](#) og [NRK](#)

²⁰ Eksempler på dette, se Martin Bech Holte: [Landet som ble for rikt](#), Kagge forlag 2025, Facebooksiden til [Sløseri-ombudsmannen](#), Andre Mundal: [De flinkeste slutter](#), Kolofon forlag, 2024, Hans Jørgen Blomseth: [Forenklingsgeneralens testament](#), Snøfugl forlag 2024, [nyhetssak på NRK](#) om Elon Musk som ledet DOGE.

For utlendingsforvaltningen vil dette bety skjerpede krav til effektiv ressursbruk og økt vekt på å hente ut gevinstene av digitalisering. Det økonomiske presset vil trolig føre til et høyere krav om driftseffektivisering og kostnadskutt, noe som kan redusere oppmerksomheten om utvikling og innovasjon, og gjøre at vi prioriterer det mindre. Samtidig vil ikke forventningene til offentlig sektor reduseres. Brukerne vil tvert imot kreve bedre tjenester som er mer tilgjengelige, enklere å bruke og billigere. Det vil være avgjørende at vi investerer i teknologi og kompetanse. Forvaltningen må prioritere tiltak som gir målbar effekt, og i økende grad vurdere hvilke tjenester som kan tilbys i samarbeid med andre aktører, både innenfor og utenfor offentlig sektor. Nye samarbeidsformer, delingsløsninger og plattformtjenester vil kunne bidra til å opprettholde kvalitet i tjenestene til en lavere kostnad.

For å lykkes med samarbeidsmodeller og fellesløsninger med parter utenfor egen arbeidsplass, må vi styre ressurser og mål på tvers i offentlig sektor. Regjeringen vil frem mot 2030 sikre sterkere styring og samordning av digitalisering på tvers av sektorer, både for å tilby bedre og mer sammenhengende digitale tjenester, men også for å avbyråkratisere og innføre personalbesparende teknologi²¹. OECD anbefaler helhetlig porteføljestyling av digitale prosjekter i staten med tilhørende finansiering, for å gjøre offentlige investeringer

mer smidige, sikre gevinstrealisering, og for å realisere ambisjoner som strekker seg over flere år²². For virksomhetene i utlendingsforvaltningen som leverer tjenester i migrasjonsløpet, betyr dette bla. at flere digitale prosjekter blir finansiert gjennom felles porteføljestyling, at det blir økte krav til samarbeid og organisering på tvers av virksomhetene, og at det vil være nødvendig å dele og bruke data mer.

I tillegg til at forventningene om effektiv drift, og kravene om å utvikle bedre tjenester til brukerne øker, kan et sterkere press på velferdsstaten også føre til at de økonomiske forskjellene i Norge blir større. Strammere budsjetter betyr at det må prioriteres hardere og at alle gode formål ikke kan finansieres. Som en konsekvens av dette kan offentlig støtte til innvandrere og integrering kan bli redusert. Dette kan bidra til økte sosiale forskjeller, lav yrkesdeltakelse blant innvandrere og integreringsutfordringer. Og dette kan igjen føre til et negativt syn på innvandring, med påfølgende innstramminger i hvem som får opphold, og et økt fokus på tilbakekall- og utvisningssaker.

Det økonomiske landskapet er preget av betydelig usikkerhet. Internasjonale finansmarkeder, energipriser og globale kriser kan påvirke statens inntektsgrunnlag. Svak kronekurs og toll på amerikanske varer, vil også gjøre det dyrere å kjøpe teknologi, lisensiere programvare og beholde kompetanse. For små og spesialiserte enheter i forvaltningen kan dette gi strukturelle utfordringer knyttet til stordriftsfordeler og markedsposisjon overfor leverandører. Virksomhetene blir sårbare i et monopolistmarked hvor de er for små til å forhandle seg frem til de beste prisene.

Utlendingsforvaltningen står dermed overfor en dobbel utfordring: å gjennomføre nødvendige effektiviseringstiltak uten å redusere kvaliteten på tjenestene, og samtidig styre ressursbruken mer strategisk for å møte fremtidige behov. Dette stiller krav til prioriteringer, samarbeid, innovasjon og vilje til å utfordre etablerte strukturer og arbeidsformer, samt riktig kompetanse for fremtiden.



21 Regjeringen: [Forsterke styring og samordning i offentlig sektor - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), publisert 25. september 2024

22 Digdirs rapport: [Rikets tilstand 2019-2024](#), Hindringer som har påvirket implementeringen av strategien | Digdir, avsnitt: Områder som har påvirket implementering av strategien, finansiering og prioritering, publisert 18. juni 2024

Hva vil strammere budsjetter bety for utlendingsforvaltningen?

At det blir mindre økonomiske handlingsrom og at statsbudsjettet prioriterer sikkerhet og forsvar, vil trolig påvirke bevilgningene som gis til utlendingsforvaltningen. Samtidig som det forventes at utlendingsforvaltningen må levere «mer for mindre», vil det fortsatt være krav om tjenesteutvikling som gir bedre og billigere tjenester og en kontrollert innvandring. For å lykkes, er utlendingsforvaltningen avhengig av at vi i større grad realiserer gevinster i digitaliseringsprosjekter, samarbeider mer på tvers av sektorer om fellesløsninger, styrer bedre mot effektiv ressursbruk og drift i hele migrasjonsløpet, og at vi jobber mer strategisk for å imøtekomme fremtidens behov.

Det økte presset på velferdsstaten, kan påvirke den offentlige støtten som gis til innvandrere og integrering. Større sosiale forskjeller, manglende integrering, og et mer negativt syn på innvandring, kan føre til innstramninger, mer kontroll og mer fokus på tilbakekall og utvisning.

Drivkraften "strammere budsjetter" må dermed forstås som en gjennomgripende rammebetingelse for all utvikling i utlendingsforvaltningen frem mot 2035. Den påvirker både omstillingsevnen, investeringstakten, de politiske valgene og den offentlige legitimiteten. At vi møter denne drivkraften med et strategisk blikk på teknologi, organisering og kompetanse, vil være avgjørende for at vi lykkes i en tid hvor det forventes at vi skal levere bedre og billigere tjenester til brukerne.

2.6. Nye kompetansebehov og konkurranse om arbeidskraft

Et mer komplekst og digitalisert samfunn stiller nye krav til kompetanse i offentlig sektor. I utlendingsforvaltningen handler dette både om at vi møter kravene fra nye teknologiske løsninger og at vi sikrer god saksbehandling og

brukeroppfølgning i møte med sammensatte behov. Kompetansebehovene endres raskere enn før, og hver enkelt virksomhet må ta større ansvar for kontinuerlig læring og utvikling internt.

Digitalisering, KI og automatisering innebærer at enkelte oppgaver faller bort, mens nye kompetanser blir nødvendige, særlig innen informasjonsforvaltning, dataanalyse, juridisk vurdering i teknologiske prosesser, i tillegg til brukerforståelse og samhandling²³. Evnen til å utvikle og bruke teknologi på en etisk, inkluderende og effektiv måte vil være avgjørende²⁴.

Parallelt kreves det at vi styrker kompetansen på kulturforståelse, rettssikkerhet og regelverksforvaltning, i takt med endrede migrasjonsmønstre og sammensatte brukergrupper. Å forstå hvordan globale, juridiske og teknologiske forhold virker sammen er avgjørende for å kunne ta gode beslutninger og utvikle robuste tjenester.

Future of Jobs-rapporten²⁵ viser at administrative og rutinepregede roller er blant de som mest sannsynlig vil forsvinne eller reduseres, mens jobber innen dataanalyse, digital transformasjon og KI-implementering vokser kraftig. For utlendingsforvaltningen betyr det at mange av de tradisjonelle saksbehandlingsoppgavene som dokumentkontroll, standardiserte vurderinger og registeroppslag, i økende grad kan automatiseres. Samtidig vil saksbehandlerrollen endres til å bli mer datastøttet og vurderingsorientert, med vekt på helhetlige analyser, skjønnsutøvelse og dialog med brukere. Dermed flytter kompetanseprofilen seg fra «regelutfører» til «teknologibruker, analytiker og kvalitetsvokter», hvor menneskelig dømmekraft og rettssikkerhet står i sentrum. I stort vil vi se en dreining fra manuelle prosesser som støttes av maskiner, til digitale prosesser som støttes av mennesker der det er behov. Videre vil saksbehandlere i større grad involveres i og ta mer ansvar for gradvis utvikling og forbedring av tjenestene våre. Som beskrevet i kapittelet «Strammere budsjetter» vil utlendingsforvaltningen i større grad måtte utforske og finne løsninger på tvers, både innenfor og utenfor egen

23 World Economic Forum: [The Future of Jobs Report 2025 | World Economic Forum](#), publisert 7. januar 2025

24 [Digdir: Kunstig intelligens | Digdir](#) (Veiledning for ansvarlig utvikling og bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor)

25 [The Future of Jobs Report 2023 | World Economic Forum](#)

sektor, noe som stiller krav til samarbeid, tjenesteutvikling og innovasjon.

Kompetansebehovene gjelder ikke bare spesialister. Ledere og saksbehandlere på alle nivåer må forstå og håndtere endringene, og de må være i stand til å bidra til utvikling i sitt eget arbeidsmiljø. Det stilles også større krav til at ulike fagområder og sektorer samspiller, der tverrfaglig innsikt og samarbeidsevne blir stadig viktigere. Dette betyr at også mer grunnleggende endringer i tradisjonelle roller og ansvarfordeling, både internt og mellom virksomheter, er aktuelt²⁶. En virksomhets endringsevne og tilnærming til å bygge nye kapabiliteter vil være avgjørende for at den kan møte fremtidens behov og kunne bygge og tiltrekke seg riktig kompetanse²⁷.

I dette landskapet må forvaltningen håndtere kampen om kompetanse i et marked der næringsliv og andre deler av offentlig sektor søker den samme digitale og analytiske arbeidskraften. Det krever at vi posisjonerer oss tydelig, er attraktiv som arbeidsgiver og gjør strategiske grep for å utvikle og beholde nøkkelkompetansen over tid²⁸.

En forutsetning for å møte de andre driverne i denne analysen vil derfor være at vi er bevisste og fremoverlente når vi arbeider med kompetanse. Det handler ikke bare om opplæring, men om å skape organisasjoner med høy læringsevne, tilpaskningskraft og kultur for kontinuerlig forbedring.

Kampen om kompetanse pågår i en kontekst hvor behovet for arbeidskraft i Norge²⁹ og Europa er økende. Kampen vil tilspisse seg i tiårene framover, både i Norge og internasjonalt. En aldrende befolkning, lavere fødselstall og høyere krav til kompetanse gjør at flere sektorer (både offentlig og privat) søker den samme arbeidskraften, særlig innen helse, omsorg, teknologi og digital utvikling. Dette gjelder også i utlendingsforvaltningen, som må konkurrere om å tiltrekke seg og beholde kvalifisert arbeidskraft i et presset marked.

Samtidig er Norge og Europa i økende grad avhengig av utenlandsk arbeidskraft for å opprettholde produksjon og velferd. Dette aktualiserer behovet for en mer målrettet og effektiv arbeidsinnvandringspolitikk, samt evnen til å fremstå som et attraktivt land å bosette seg og arbeide i. I den sammenhengen kan brukernes møte med utlendingsforvaltningen bli en viktig konkurransefaktor på nasjonalt nivå.

Arbeidsmarkedet globaliseres, og flere arbeidsgivere opererer i grenseløse og digitale økosystemer. Det øker mulighetene for å hente kompetanse fra utlandet, men gjør det samtidig enklere for kompetent arbeidskraft å velge bort land med byråkratiske eller lite brukerorienterte systemer. Utlendingsforvaltningens evne til å understøtte rask og trygg rekruttering blir dermed viktig for Norges omstillingsevne og økonomiske vekst.

Offentlige virksomheter må posisjonere seg i arbeidsmarkedet som attraktive og moderne arbeidsgivere. Det innebærer både konkurransedyktige vilkår og en tydelig profil innenfor samfunnsoppdrag, læringskultur og digital modenhet. Det er avgjørende at vi klarer å møte den interne konkurransen om teknologer, analytikere og spesialister hvis vi skal klare å realisere ambisjonene våre for effektivisering og brukerorientering.

Konkurransen om arbeidskraften handler ikke bare om tallene, men også om kvaliteten, kulturen og retningen. I en situasjon med knapphet må ressursene brukes målrettet, og virksomheter må være i stand til å utvikle og mobilisere hele bredden av organisasjonen sin. Evnen til å se, utvikle og ta vare på kompetanse internt blir derfor like viktig som å rekruttere eksternt.

2.7. Forventninger til miljøhensyn

Både klimaendringer (makro), men også økt grad av miljøbevissthet (mikro) vil påvirke norsk utlendingsforvaltning. Jevnlig blir vi minnet om at klimaet i verden er i ferd med å bli mer ekstremt³⁰,

26 DFØ-notat 2021:3 [Nye veier til en kunnskapsbasert forvaltningsutvikling?](#)

27 Pernille Kræmmergaard: «Digital transformasjon: Ti evner din organisasjon må ha – og tre som du har bruk for», Cappelen Damm, 2022

28 ATD Research: [Bridging the TD skills Gap: Preparing for the Future](#), November 2024

29 Regjeringen: [Perspektivmeldingen 2024](#) - Meld. St. 31 (2023-2024)

30 Robert Vautard, Clair Barnes, Sjoukje Philip, Sarah Kew, Izidine Pinto og Friederike E L Otto: [«Heat extremes line-](#)

Hva vil nye kompetansebehov og konkurranse om arbeidskraften bety for utlendingsforvaltningen?

Situasjonen fremover tilsier at utlendingsforvaltningen må få til mer for mindre. Det betyr at vi må jobbe for å effektivisere og tenke nytt rundt hvordan vi leverer tjenester. Digitalisering spiller en stor rolle i dette, og er en drivkraft i seg selv. Når vi går fra manuelle til digitale prosesser, endrer behovet for kompetanse seg i takt med ansvarfordelingen mellom etatene.

Samarbeid i økosystemer og en bærekraftig utnyttning av ressurser på tvers av utlendingsforvaltningen blir et hovedanliggende de neste årene. Når vi vet at det blir konkurranse om ressursene og kompetansen, må vi tenke klokt rundt hvor i utlendingsforvaltningen vi skal

prioritere å bygge hvilken kompetanse. Vi må se på hvor det er hensiktsmessig at oppgaver utføres og hvem som utfører dem.

Parallelt med dette må vi legge til rette for et mer inkluderende arbeidsliv, for å utnytte de ressursene vi har bedre og sikre at flere er i jobb og står lenger i jobb. Dette setter krav til at virksomhetene må jobbe med kultur, kompetanseheving og innovasjon, for å beholde og rekruttere medarbeidere i et sårbart arbeidsmarked. I stort skal vi både omstille medarbeidere og virksomhetene de jobber i.

i Norge sist med ekstremvær som Hans og Amy. Klimarelaterte konsekvenser kan påvirke både migrasjonsmønstre, rettsregler, samfunnsforventninger og vår drift. Det forventes at hele landet, inkludert utlendingsforvaltningen, må ta ansvar for å redusere Norges miljøavtrykk og bidra til at vi har løsninger i tråd med bærekraftmålene³¹.

På makronivå kan klimaendringer starte eller forsterke konflikter og gjøre bebodde områder i verden ulevelige³². Det øker risikoen for klimamigrasjon. FNs Klimapanel (IPCC)³³ advarer om at global oppvarming vil føre til mer ekstremvær. Hetebølger, tørke, flom og tropisk uvær vil opptre hyppigere og bli mer intense som følge av de menneskeskapte klimaendringene³⁴. Årsaken til forflytning for migranter og flyktninger kan i fremtiden i økende grad ha sitt utspring i naturkatastrofer, vannmangel, tørke eller flom³⁵. Disse faktorene gir i

dag liten rett til beskyttelse, men det kan oppstå et internasjonalt press for å utvide rettsgrunnlaget på dette området³⁶.

Den spente verdenssituasjonen aktualiserer også atomsikkerhet. Atomkraft har fått en mer positiv oppmerksomhet som en mulig løsning på klimautfordringer og energikrisen som gjør at det kan bli etablert flere atomkraftverk. En atomulykke, sabotasje ved et atomanlegg, eller i verste fall bruk av atomvåpen, vil kunne føre til store miljøendringer³⁷ og andre store konsekvenser.

I tillegg til globale miljøutfordringer, må også forvaltningen tilpasse sine interne prosesser til de nye forventningene om klimarapportering, grønne innkjøp og mer miljøvennlige løsninger. Offentlige virksomheter må redusere klimautslipp og ressursbruk i årene som kommer. Det stilles allerede krav

[arly shift with global warming, with frequency doubling per decade since 1979](#)», Environmental Research Letters, Volume 19, Number 9, publisert 9. august 2024

31 [FNs bærekraftsmål](#)

32 Gaia Vince: «Nomad Century: How Climate Migration Will Reshape Our World», Flatiron Books 2022

33 Miljøverndirektoratet 2021: [Om FNs Klimapanel – sjette hovedrapport fra 2021](#)

34 IPCC, [Sixth Assessment Report – Summary for Policymakers, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023](#)

35 [UNHCR, Climate change and displacement, 2022](#)

36 [UNHCR, Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters, 2020](#)

37 Statens strålevern: «Helse- og miljøvirkninger av atomvåpen - Rapport fra WHO's generaldirektør til den 46. verdenshelseforsamling», 1995

til at miljøhensyn vektes med minimum 30 prosent i anskaffelser³⁸. Dette vil fremover kreve nye kompetanser, endret praksis og økt oppmerksomhet om energieffektivitet og gjenbruk, også når det gjelder utvikling av digitale tjenester og IT-drift.

I Norge, som i andre land, må vi regne med at utgifter bindes til å oppgradere infrastruktur for å tåle værendringer, og at en større andel av statsbudsjettet fordeles til slike investeringer. Miljøkravene vil dreie kompetansebehovet noe på feltet, slik at virksomhetene blir bedre rustet til å håndtere miljømessige drivkrefter og kan styre etter bærekraftmålene.

FNs bærekraftsmål³⁹ og prinsippene for «twin transitions», det vil si sammenkoblingen av samtidig grønn og digital omstilling, innebærer at vi må sette oss mål om å levere løsninger som både er teknologisk moderne og miljømessig ansvarlige⁴⁰. Færre reiser, flere virtuelle møter og konferanser, mer eller flere heldigitale prosesser og redusert behov for fysisk infrastruktur kan bidra til å redusere miljøavtrykket. Forventningene til bærekraftige løsninger er ikke bare et politisk signal, men et nytt premiss for hele den offentlige sektoren.

Naturressurser er under økende press og må brukes langt mer effektivt for å redusere behovet for å ta ut nye ressurser⁴¹. I praksis vil det si at vi i større grad reparerer, redesigner, gjenbraker og resirkulerer de samme ressursene. Vi må tenke nytt om hvordan vi kjøper inn varer og tjenester i tiden som kommer. I tillegg kan det finnes muligheter i å benytte frivillig innsats, for å løse oppgaver og dekke omsorgsbehov. For utlendingsforvaltningen kan dette bety at sirkulærøkonomi både blir en del av tjenesteutviklingen og innkjøpsstrategien⁴².

2.8. Demografiske endringer

Demografiske endringer vil være en av de mest

Hva betyr miljøhensynet for utlendingsforvaltningen?

Miljøhensyn vil føre til at det blir stilt strengere krav til oss som statlig virksomhet, inkludert krav om rapportering. Offentlige virksomheter skal redusere utslipp, prioritere grønne anskaffelser og effektiv ressursbruk. Hvordan slike krav konkret vil utformes og vektes over tid, er foreløpig uklart. Det er også svært usikkert hvordan klima og miljø vil påvirke migrasjon i årene framover.

Det finnes i dag ingen etablert, internasjonal kategori for klimaflyktninger, og det er uklart om, og hvordan, rettsutviklingen eventuelt vil ha å si for retten til opphold for de som er berørt av klimaendringer. Forvaltningen kan møte større press fra nye grupper med uklare rettighetskrav, og bør være forberedt på å håndtere et politisk landskap i endring i sammenheng med dette.

Det er også stor usikkerhet rundt hvilken plass klima og miljø får, når sikkerhetssituasjon er spent og stormaktene i enda mindre grad enn tidligere har dette temaet på agendaen.

Oppsummert fordrer klima- og miljøhensyn fremover en fleksibel forvaltning som evner å respondere på nye typer migrasjonsstrømmer og samtidig tilpasse driften og prosessene til endrede miljøkrav.

langsiktige og strukturelt betydningsfulle utviklingstrekkene for utlendingsfeltet fram mot 2035. Norges befolkning blir eldre, og fødselstallene er lave. I løpet av de neste ti årene vil antallet

38 Regjeringen 2023: [Nå skal klima og miljø vektes minst 30 % i offentlige anskaffelser - regjeringen.no](#), - Anskaffelser.no: og [Rundskriv D-2/24 Fellesføringer i tildelingsbrevene 2024 - regjeringen.no](#), Kommunal- og distriktsdepartementet, brev av 12. desember 2023

39 Mål med mening. [Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030: Meld. St. 40 \(2020–2021\)](#)

40 «Twin transitions» omtales i EUs strategidokumenter, som [The European Green Deal fra 2019](#) og [Shaping Europe's Digital Future](#) fra 2020, og OECD: [The Digital Transformation of Norway's Public Sector](#), OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris 2024

41 [Miljødirektoratet: «Sirkulær økonomi»](#), ukjent publiseringsdato, avsnitt nr. 1

42 EU: [Circular Economy Action Plan](#), 2020

personer over 65 år overstige antallet barn og unge for første gang⁴³.

Samtidig vokser andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn, særlig i urbane strøk. Denne utviklingen påvirker både etterspørselen etter arbeidskraft og forvaltningens evne til å rekruttere og opprettholde nødvendig kapasitet. Hva slags kompetanse innvandringen tilfører, er også en faktor. En eldre befolkning krever mer omsorg og helsepersonell. Rekrutteringsbehovet (alternativt produktivetsbehovet) i offentlig sektor vil øke. Dette aktualiserer både behovet for målrettet og effektiv arbeidsinnvandring, sammen med at det vil være viktig å inkludere og aktivisere grupper som i varierende grad inngår i arbeidsstokken i dag. Et arbeidsliv der grupper med ulik grad av arbeidsevne inkluderes, påvirker produktivitet, i form av hvilke produktivetskrav vi setter og vår evne til å utnytte den kapasiteten eller de ressursene vi faktisk har. Her vil for eksempel fordeling mellom automatiserte og manuelt utførte oppgaver kunne spille en rolle, sammen med evne til ytterlig innovasjon (nye måter å håndtere oppgaver/prosesser på).

Som arbeidsgiver vil UDI kunne påvirkes av at flere står lenger i arbeid (høyere pensjonsalder). Kanskje blir det viktig å sammenstille pensjonsalder med forventet levealder med god helse («healthy life expectancy»). Dersom pensjonsalderen for eksempel økes til 75 år, vil det bety at sykefraværet øker eller helserelaterte plager blant de ansatte? Flere år i arbeidslivet betyr dessuten flere år med læring og omstilling, og kan få innvirkning på virksomhetens strategi for kompetanseutvikling og rekruttering. Kompetanseutvikling eller -vridning blir viktig for å opprettholde eller øke produktivitet, blant annet gjennom enda mer utbredt bruk av mer «teknologiske» verktøy og prosesser.

Endringene i demografi påvirker også samfunnsforståelse og tilhørighet. Tredje- og fjerdegenerasjons innvandrere vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen. Dette vil endre forståelsen av hva det innebærer å være norsk. Det kan også gjøre at det blir behov for endring(er) i

innvandringspolitikken eller på integreringsfeltet.

De demografiske utviklingstrekkene er videre ikke jevnt fordelt i landet. Mens enkelte distriktskommuner opplever befolkningsnedgang, får andre vekst gjennom tilflytting og arbeidsinnvandring. Hvordan og hvor innvandrere bosetter seg, og hvilken tilknytning de får til lokalsamfunnet, påvirkes både av politiske beslutninger og næringslivets behov og initiativer.

Hva betyr demografiske endringer for utlendingsforvaltningen?

Forvaltningen må evne å følge med på å ha god oversikt over demografiske scenarioer, og være forberedt på å møte ulike typer behov. Det vil si behov rundt tilrettelegging for innvandring og integrering, og behov knyttet til arbeidsliv. Det vil på den ene siden være nødvendig å justere og utvikle tjenestetilbudet i takt med samfunnsendringene. På den andre siden vil en aldrende befolkning kunne påvirke evnen vår til å omstille oss raskt. For eksempel kan endrede migrasjonsstrømmer, volum og tilhørende endringer i mottak, fordi vi kan mangle kapasitet eller kompetanse som kan aktiveres raskt.

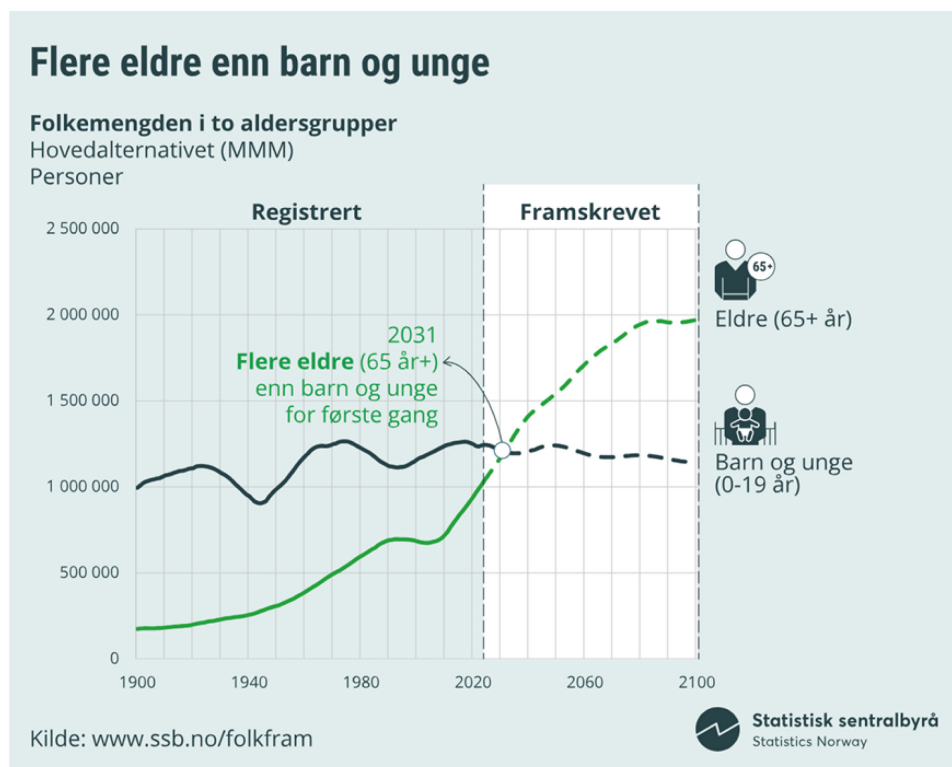
I sum representerer demografiske endringer både en utfordring og en mulighet, i møtet mellom migrasjonskonjunkturer og evnen til å tilrettelegge for eller videreutvikle arbeidskapasitet og fleksibilitet knyttet til behovet for eventuell forflytning av kapasitet. I hvilken grad forvaltningen, inkludert utlendingsforvaltningen, klarer å tilpasse seg denne utviklingen vil være avgjørende for hvor godt samfunnet fungerer for de som påvirkes av arbeidet vårt, direkte eller indirekte.

2.9. Brukerne har høyere forventninger

Forventningene til offentlig sektor er i endring. Samfunnet endrer seg og digitaliseres, med bruk av begreper som digital transformasjon⁴⁴, nye

43 [Et historisk skifte: Snart flere eldre enn barn og unge](#), publisert 2. juni 2020

44 Digidir: [«Hva er digital transformasjon?»](#), ukjent publiseringsdato



Figur 3 – SSB: Flere eldre enn barn og unge

forretningsmodeller⁴⁵, delingsøkonomi⁴⁶, hvor vi sammenligner tjenester nasjonalt og internasjonalt, og hvor brukerrollen endres i takt med bevissthet rundt rettigheter og muligheter. Når det blir mer digitalisering og data brukes mer på tvers av sektorer, forventer vi at det vil gi økonomiske besparelser og produktivitetsøkning i samfunnet⁴⁷. Samtidig skal det gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor, gjennom bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter⁴⁸.

Utlendingers, befolkningens og arbeidsgivernes forventninger til utlendingsforvaltningens tjenester vil endre seg i takt med utviklingen ellers i samfunnet⁴⁹. Den digitale transformasjonen offentlig forvaltning står i eller overfor utfordrer ikke bare teknologi, men vil kreve at vi tenker grunnleggende nytt rundt hvordan vi utformer og tilbyr tjenester. Det vil legge premisser for og forme fremtidens

offentlige virksomheter og sette nye rammer for tjenestetilbudet. Her vil vi få krav om mer sammenhengende og helhetlige tjenester på tvers av sektorer. Arbeidet her er i startgropa, og i årene som kommer kan vi forvente ytterligere oppmerksomhet om sammenhengende tjenester bygget rundt livshendelser og behov, uavhengig av hvilke etater som leverer tjenestene. Dette vil kreve utstrakt samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og med brukerne selv, som i fremtiden i større grad også vil eie egne data. Utviklingen vil utfordre dagens virksomhetskulturer, -strukturer, «siloorganisering» og sektorprinsipp, og kreve mer fleksible samarbeidsformer. Det stiller nye krav til kultur, verdier, ledelse og organisering, evne til å forstå brukernes behov⁵⁰ på tvers av sektorer og livssituasjoner, og synet på medarbeidere.

I utlendingsforvaltningen vil dette bety høyere forventninger til at vi er tilgjengelige, forståelige,

45 Harvard Business Review/hbr.org: [Disruptive Innovation for Social Change](#), publisert desember 2006

46 NOU 2017: 4: [Delingsøkonomien - muligheter og utfordringer, kapittel 3](#), og Kristin Jesnes, Beate Sletvold Øistad, Kristin Alsos og Torstein Nesheim: [Aktører og arbeid i delingsøkonomien](#), FAFO 2016

47 NHO: [«Ny rapport: Kunstig intelligens kan øke Norges verdiskaping betydelig»](#), publisert 9. januar 2024

48 Nasjonal plan: [En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025](#), publisert 11.06.2019

49 NAVs [omverdensanalyse 2023–2035](#) - 5 Brukerforventninger, kapitelsammendrag, avsnitt nr. 3.

50 Digi.no: [Kundene skaper disrupsjon – ikke teknologier eller inntrengere](#), publisert 1. desember 2021

Hva betyr brukernes forventninger for utlendingsforvaltningen?

Det er usikkert hvor raskt og i hvilken retning brukernes forventninger vil utvikle seg, og om forvaltningen evner å tilpasse seg dette i tide. En særlig utfordring er at ulike virksomheter, som også leverer tjenester sammen, har ulik kunnskap og modenhet knyttet til utvikling, digitalisering og brukertilpasning⁵³. Dette vil gjøre det krevende å utvikle nye tjenester sammen.

For at vi skal klare å møte forventningene, må utlendingsforvaltningen styrke evnen til å forstå

og involvere brukerne i tjenesteutviklingen, og prioritere brukerorientering tydeligere fremover som arbeidsmetode.

I tillegg er det en iboende spenning mellom effektive, selvbetjente og digitale tjenester og behovet for individuell tilpasning og veiledning, særlig for sårbare grupper. Dersom forventningene ikke møtes, kan det svekke tillit og legitimitet, i møte med en økende organisert brukergruppe.

53 Pernille Kræmmergaard: [Mind the gap – Digital modning, ditt ledelsesansvar](#), Cappelen Damm/Djøf Forlag, 2024

forutsigbare og gir personlig tilpasning. Brukere sammenligner de offentlige tjenestene vi tilbyr, med raske og intuitive tjenester som har sitt utspring i privat sektor. Som offentlig virksomhet vil vi møte en økende forventning til at tjenester er mer sømløse og at saksbehandlingen er transparent og forutsigbar. Dette gjelder både enkeltbrukere og profesjonelle brukere som arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner. Vår evne til å møte mennesker med respekt, veilede godt og følge opp komplekse livssituasjoner har stor betydning for tillit og legitimitet.

Brukergruppen «utlendinger som søker opphold i Norge» er mangfoldig, og mange har begrenset kjennskap til det norske systemet. Samtidig ser vi en sterkere organisering blant brukerne, med støttegrupper og interesseorganisasjoner på plattformer som Facebook, som deler sine erfaringer med forvaltningen. Vi kan forvente at gruppen blir enda mer digital i årene som kommer, hvor den digitale bruken særlig skjer på telefonen. Økte brukerforventninger gjelder oppfølging og kvalitet i tjenesten, ikke bare saksutfall. Det er også forventet at vi utvikler løsninger som ikke ekskluderer dem som er sårbare⁵¹, og at det finnes tilbud eller alternativer for dem som ikke klarer å benytte selvbetjente og digitale løsninger.

2.10. Den sorte svane. Uforutsette hendelser

I tillegg til de drivkreftene vi har identifisert, må vi erkjenne at det også finnes faktorer som ikke kan forutses, såkalte sorte svaner⁵². Dette er hendelser som enten er usannsynlige eller utenkelige før de inntreffer, men får en betydelig og ofte umiddelbar effekt når de først oppstår. Utlendingsforvaltningen må, som alle andre, være forberedt på at slike hendelser kan inntreffe. Det krever ikke at vi kan forutsi dem, men at vi som forvaltning og organisasjon har innebygget fleksibilitet, beredskap og læringsevne som klarer å håndtere det uventede.

Dette innebærer at vi har robuste systemer, fleksible prosesser, styrket evne til krisehåndtering og

organisatorisk evne til å omstille oss raskt.



Sorte svaner stiller også høyere krav til tverrsektoriell samhandling og scenariotenking. Strategiske valg må

51 Marina Rybalka, Ragnar Brevik, Mats Fremmerlid og Kine Dale Strøm: [«Digital sårbarhet: Hvem har høy risiko for å falle utenfor?»](#), Rapport Statistisk sentralbyrå (SSB) 2022/35, publisert: 22. august 2022

52 Definert av Nassim Nicholas Taleb: The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable (2007), hvor det ble brukt som metafor for uventede, sjeldne hendelser som har stor innvirkning, men som i retrospekt ofte blir forklart som mer forutsigbare enn de faktisk var

ta høyde for et større spenn av utviklingsbaner, inkludert de som utfordrer etablerte sannheter. Den sorte svanen understreker dermed behovet både for at vi er teknisk robuste og har menneskelig dømmekraft og for at vi har en ledelse som tør å stille spørsmål ved det selvsagte.

Når det kommer til sorte svaner de siste årene, har flere eksempler hatt dyptgripende konsekvenser for utlendingsforvaltningen:

- Flyktningkrisen i 2015 utfordret kapasitet, regelverk, mottakssystemer og offentlig debatt.
- Covid-pandemien i 2020 medførte stengte grenser, midlertidige oppholdsendringer, digitale prosessrevolusjoner og akutt omlegging av arbeidshverdagen i migrasjonsforvaltningen.
- Talibans maktovertakelse i Afghanistan i 2021 skapte akutt behov for evakuering, beskyttelse og omprioritering i mange land.
- Russlands invasjon av Ukraina i 2022 utgjorde et dramatisk geopolitisk skifte, og utløste en enorm flyktningstrøm innad i Europa som førte til innføring av midlertidig kollektiv beskyttelse i EU og Norge.

I fremtiden kan vi se for oss storskala systemsvikt eller cyberangrep, som kun har skjedd i full skala i Spania og Portugal, da de hadde et omfattende strømbrudd. Et kabelbrudd eller annet «vellykket» angrep kan lamme utlendingsforvaltningens tjenester. En annen brå og enorm endring kan være et stort teknologisk gjennombrudd i arbeidet med kunstig intelligens og prediktive systemer, som kan bli en sort svane hvis teknologien gir uforutsette rettssikkerhetsproblemer, feil beslutningsgrunnlag eller møter bred motstand og mistillit.

Hva betyr sorte svaner for utlendingsforvaltningen?

Å anerkjenne eksistensen av sorte svaner, handler til syvende og sist om å bygge evne til å håndtere det ukjente. Det er en påminnelse om at enhver strategi må romme både det vi vet, det vi tror, og det vi ikke vet at vi ikke vet.

For å bygge robusthet bør vi jobbe strukturert med scenarioarbeid og blindsonesanalyser, der formålet er å fange opp signaler, stille spørsmål ved egne forutsetninger og trene på å tenke utenfor det forventede. Dette bør gjennomføres på tvers av sektorer og fagmiljøer, slik at ulike perspektiver og erfaringer bidrar til bedre beredskap og læring. Dette underbygger behovet for å være fleksible og tilpasningsdyktige, og å bygge systemer som tåler overraskelser snarere enn bare forutsigbar utvikling.

Formålet med å inkludere den sorte svane i en analyse er å minne oss på at de mest avgjørende endringene ofte kommer brått og uforutsett, utenfor det vi kan «se i glasskulen».

I sum representerer demografiske endringer både en utfordring og en mulighet, i møtet mellom migrasjonskonjunkturer og evnen til å tilrettelegge for eller videreutvikle arbeidskapasitet og fleksibilitet knyttet til behovet for eventuell forflytning av kapasitet. I hvilken grad forvaltningen, inkludert utlendingsforvaltningen, klarer å tilpasse seg denne utviklingen vil være avgjørende for hvor godt samfunnet fungerer for de som påvirkes av arbeidet vårt, direkte eller indirekte.

3. Oppsummering og videre bruk av analysen

Som vi nevner i starten av dette dokumentet, blir verden stadig mer kompleks, og utfordringer henger i større grad sammen.

3.1. Oppsummering

Omverdensanalysen viser at utlendingsforvaltningen står overfor komplekse utfordringer framover, inkludert økonomiske begrensninger, forhøyet konfliktnivå i verden, endringer i innvandringsmønstre, mer internasjonalt samarbeid, økt behov for omstilling og tilpasning til teknologiske endringer, med større oppmerksomhet om etikk, personvern og avhengighet av utenlandske leverandører. Med utgangspunkt i dagens situasjon, der UDI har store restanser og brukerne i dag må vente lenge på svar, vil banebrytende 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.

Analysen peker også på noen nøkkelutfordringer vi må sikre at vi er forberedt på. 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

utlendingsforvaltning som kan håndtere morgendagens behov.

3.2. Videre bruk av analysen

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

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

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

4. Litteraturliste

Her finner du oversikt over litteratur vi har brukt som bakgrunn eller latt oss inspirere av.

Kapittel 2.1 Migrasjonsmønstre i stadig endring

- UNHCR Global Trends: <https://www.unhcr.org/global-trends> (12.06.2025)
- Jan-Paul Brekke og Monica Five Aarset: «[Why Norway? Understanding Asylum Destinations](#)», Institutt for samfunnsforskning ISF, 2009
- European Asylum Support Office (EASO): «[The Push and Pull Factors of Asylum- Related Migration A Literature Review](#)», 2016
- ICMPD Migration Outlook 2025 <https://www.icmpd.org/file/download/63373/file/ICMPD%2520Migration%2520Outlook%25202025.pdf>
- Europakommisjonen: [Countering hybrid threats from the weaponisation of migration and strengthening security at the EU's external borders \(11.12.2024\)](#)
- SSB: «[Et historisk skifte: Snart flere eldre enn barn og unge](#)», publisert 2. juni 2020
- SSB: «[Innvandring vil sørge for befolkningsvekst fra 2050](#)», og «[Nasjonale befolkningsframskrivninger](#)», begge publisert 5. juli 2022
- Reuters: «[Legal migration to EU must increase as workforce ages, commissioner says](#)», publisert 8. januar 2024
- Hein De Haas, Stephen Castles and Mark J. Miller: "The Age of Migration – International population Movements in the modern world", 6th edition, Bloomsbury Academic, 2020.

Kapittel 2.2 Økt internasjonalt samarbeid og fellesløsninger (på migrasjonsfeltet)

- Regjeringen.no: [Schengen- og Dublin-samarbeidet](#) (02.07.2025)
- Regjeringen.no: [Internasjonalt samarbeid om flyktning- og migrasjonspolitik - regjeringen.no](#) (02.07.2025)
- Europakommisjonen: [Migration: Commission proposes new European approach to returns - European Commission](#) (11.03.2025), «[The EU strategic autonomy debate](#)», publisert 30. mars 2021, og «[EU strategic autonomy 2013-2023 From concept to capacity](#)», publisert juli 2022

Kapittel 2.3 Mer krevende sikkerhetssituasjon

- Janne Haaland Matlary. Verden blir ikke den samme. Vår nye sikkerhetspolitiske hverdag. Kagge forlag (2024)
- [Det transparente samfunn – en sikkerhetsrisiko](#)
- Cecilie Hellestveit, «Retten til å bombe» Dag og Tid, fredag 26. juni 2025
- Vårkonferanse 2025: [Norge i en usikker verden](#) - Universitetet i Oslo
- [Nasjonal trusselvurdering 2025](#) fra PST, NSM og E-tjenesten
- EU-parlamentet: [«EU-Ukraine 2035: Strategic foresight analysis on the future of the EU and Ukraine»](#), EPRS - European Parliamentary Research Service, september 2023
- NOU 2017: 2: [«Integrasjon og tillitt – langsiktige konsekvenser av høy innvandring»](#), del 2, kapittel 3 «Migrasjon og demografiske trekk»
- [A normative China and a geopolitical Europe – have the roles been reversed?](#)
| NUPI

Kapittel 2.4 Allestedsnærværende teknologi

- [Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030](#), publisert 26.09.2024
- Lansering: [Ny nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030](#)
- Digdir: [«Felles struktur og arkitektur for samhandling»](#), med underområder [«Overordnede arkitekturprinsipper»](#), [«Felles økosystem»](#), [«Digital samhandling»](#), [«Deling av data»](#), [«Informasjonsforvaltning»](#) og [«IT-standarder for offentlig sektor»](#)
- [Nasjonal trusselvurdering 2025](#) fra PST, NSM og E-tjenesten
- Europakommisjonen:
 - [«Shaping Europe's digital future - A European Strategy for data»](#)
 - [«Shaping Europe's digital future - Data Act»](#)
 - [«Shaping Europe's digital future - Data Governance Act»](#)
 - [«Shaping Europe's digital future - Trust Services»](#)
 - [«Shaping Europe's digital future - eIDAS Regulation»](#)
- [«Commission proposes digital passports and ID cards for easier travel - European Commission»](#)

Kapittel 2.5 Strammere budsjett

- Harvard Business Review/hbr.org: [«Disruptive Innovation for Social Change»](#), publisert desember 2006
- NOU 2017: 4: [«Delingsøkonomien - muligheter og utfordringer»](#), kapittel 3 «Hva er delingsøkonomi»
- Caroline Espegren i Bankplassens blogg: [«Plattformøkonomien»](#), publisert 19. oktober 2018
- OXFAM: [“INEQUALITY INC. EXECUTIVE SUMMARY How corporate power divides our world and the need for a new era of public action”](#), 2024
- 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
- Kristin Jesnes, Beate Sletvold Øistad, Kristin Alsos og Torstein Nesheim: [«Aktører og arbeid i delingsøkonomien»](#), FAFO 2016
- 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, 2020Digdir: «Hva er digital transformasjon?», ukjent publiseringsdato
- Digi.no: [«Kundene skaper disrupsjon – ikke teknologier eller inntrengere»](#), publisert 1. desember 2021
- Miljødirektoratet: [«Sirkulær økonomi»](#), ukjent publiseringsdato, avsnitt nr. 1.
- Digdir: [«Drivkrefter som påvirker offentlig sektor mot 2030»](#), publisert 28. juli 2021, lysbilde 12: «Mindre økonomisk handlingsrom».

Kapittel 2.6 Nye kompetansebehov og konkurranse om arbeidskraft

- [OECD Skills Outlook 2023 | OECD](#)
- [OECD Employment Outlook 2019 | OECD](#)
- [Public Employment and Management 2023 | OECD](#)
- [World's most talent competitive countries, ranked for 2023 | World Economic Forum](#)
- [Europe's digital decade: 2030 targets | European Commission](#)
- [NHOs-kompetansebarometer-2023.pdf](#)

- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, [Labour market and wage developments in Europe – Annual review 2024](#), Publications Office of the European Union, 2024
- [NAVs omverdensanalyse 2023–2035](#) - nav.no
- [NOU 2019: 12 - regjeringen.no](#) (Livslang læring for omstilling og konkurranseevne)
- [Eit større alvor | Digdir](#)
- NHO: [«Ny rapport: Kunstig intelligens kan øke Norges verdiskaping betydelig»](#), publisert 9. januar 2024
- Melding til Stortinget: [«En innovativ offentlig sektor»](#) - (Meld. St. 30 - 2019–2020)
- [Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030](#), publisert 26.09.2024
- [Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030](#) - Regeringen.se
- [Sammen griber vi de digitale muligheter – Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2026-2029](#)
- [DFØ-notat: 2025:3 Utfordringsbildet i forvaltningen - 2. Hva preger utfordringsbildet i norsk forvaltning?](#) | DFØ
- [Departementene i en brytningstid](#) | DFØ
- Rapport fra [LinkedIn Workspace: LinkedIn-Workplace-Learning-Report-2024.pdf](#)
- Reuters: [«Legal migration to EU must increase as workforce ages, commissioner says»](#), publisert 8. januar 2024
- Pernille Kræmmergaard: «Mind the gap – Digital modning, ditt ledelsesansvar», Cappelen Damm/Djøf Forlag, 2024
- Frederic Laloux: “Reinventing Organizations – A guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness”, Nelson Parker, 2014.
- Marty Cagan: “Inspired – How to create tech products customers love”, 2nd edition, Wiley, 2018.
- Ida Aalen: “Bedre produkter – Håndbok i produktledelse og digital produktutvikling”, Fagbokforlaget, 2023.

Kapittel 2.7 Forventninger til miljøhensyn

- [NAVs omverdensanalyse 2025–2035 - nav.no](#), siden 167
- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål [Dokument 3:15 \(2023–2024\)](#)
- Twin transition: [Dette må du vite om grønn og digital omstilling - Digital Norway](#)

Kapittel 2.8 Demografiske endringer

- [The Future of Healthy Aging and Retirement - Knowledge at Wharton](#)
- [Norway Demographics 2025 \(Population, Age, Sex, Trends\) - Worldometer](#)
- [NAVs omverdensanalyse 2023-2035 \(3\).pdf](#)

Kapittel 2.9 Brukerne har høyere forventninger

- 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
- [Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030](#)
- Perspektivmeldingen 2024: [Meld. St. 31 \(2023–2024\)](#)

Kapittel 2.10 Den sorte svane – uforutsette hendelser

- Lene Pettersen: [Hva er strategi?](#) Universitetsforlaget 2020



Utlendingsdirektoratet

Norwegian Directorate
of Immigration

Innspurten 11D

Postboks 2098 Vika, 0125 Oslo
+47 23 35 15 00