

Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2024

Rapport 5. mars 2024

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Ankomster til Norge, fordrevne fra Ukraina.....	3
1.2	Vurdering av dagens situasjon	3
1.3	Beskrivelse av scenarioene.....	4
1.3.1	Lavt scenario.....	5
1.3.2	Mellomscenario.....	5
1.3.3	Høyt scenario.....	6
1.4	Enslige mindreårige.....	6
2	Avledete scenarioer - mottak og bosetting i 2024	7
2.1	Bosetting	7
2.1.1	Kapasitet.....	7
2.1.2	Bosettingstakt.....	8
2.2	Belegg i mottak, fordrevne fra Ukraina i 2024.....	8
3	Vedlegg 1 – scenario matrise	10
4	Vedlegg 2.....	11
4.1	Antatt aldersfordeling på søkerne i 2024 for de ulike scenarioene.....	11
5	Vedlegg 3.....	12
5.1	Statistikk per 3. mars 2024.....	12

1 Innledning

Utlendingsdirektoratet (UDI) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og i samarbeid med Politiets utlendingsenhet (PU), Landinfo, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Forsvarsdepartementet (FD) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), utarbeidet scenarier som beskriver mulig antall fordrevne til Ukraina til Norge. I tillegg skal det utarbeides avledede scenarier over behov for blant annet mottaksplasser og bosetting. Scenarioene oppdateres hver fjerde uke.

Formålet med å utarbeide scenarioene er å skape et felles situasjonsbilde for alle som er involvert i håndteringen av Ukraina-krisen. De har imidlertid ikke en direkte kobling til de budsjettene etatene disponerer. Vurderingene i notatet er uttrykk for arbeidsgruppens beste vurdering. De er ikke behandlet av ledelsen i UDI eller de andre etatene som har deltatt i arbeidet.

Det er stor usikkerhet knyttet både utviklingen av krigen i Ukraina og hvilke konsekvenser denne får med hensyn til antall fordrevne som kommer til Norge. Hensikten med scenarioer er å vise mulighetsrommet for utviklingen fremover.

Scenarioene er basert på offentlig tilgjengelig informasjon om krigen, situasjonen i Ukraina og situasjonen i andre europeiske land, i tillegg til utviklingen i antall som søker beskyttelse i Norge. Vurderingene i dette notatet ble gjort ut fra situasjonen og tilgjengelig informasjon per 1. mars 2024.

Anslagene omfatter fordrevne fra Ukraina. Det er gjort en samlet vurdering av hvor mange som kommer uavhengig av om de er overført fra andre land med myndighetshjelp eller reist til Norge på egenhånd.

Scenarioene for 2024 er ikke endret fra forrige rapport. Vår vurdering er at vi nå ligger i nedre del av mellomscenarioet.

1.1 Ankomster til Norge, fordrevne fra Ukraina

År	Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
2024	8 000 til 15 000	20 000 til 40 000	80 000 til 120 000

1.2 Vurdering av dagens situasjon

Det er få tegn som tilsier at konflikten vil bli løst i nær fremtid og de fleste eksperter mener det kan ta lang tid før vi vil se slutten på konflikten.

Antall nye registrerte søkere i Norge økte vesentlig i slutten av august og var høye i september og oktober. Antall søknader har imidlertid gått nedover siden oktober og antall søkere er så langt i år vesentlig lavere enn samme periode i 2023. De 9 første ukene i år er 44 prosent lavere enn samme periode i 2023.¹

Regjeringen har kommet med flere innstramningstiltak. Det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad nedgangen i ankomstene så langt i år skyldes tiltakene, men det er mye som tyder på at de har hatt noe effekt. Antall søkere til de andre nordiske landene har blant annet ikke hatt en tilsvarende nedgang som Norge hadde i januar.

Situasjonen i Ukraina er fortsatt vanskelig, spesielt i områder nær frontlinjen er den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen krevende med store skader på boliger, sivil infrastruktur, strøm- og vannforsyning, samt problemer med tilgang på medisiner.

¹ Kilde: UDI

Situasjonen for internt fordrevne er spesielt vanskelig. IOM oppgir at det i desember var rundt 3,7 millioner internt fordrevne i Ukraina².

Frontlinjen er forholdsvis fastlåst, men Russland har den siste tiden hatt noen mindre fremrykninger. Angrepene med langdistanssemisser og droner på sivil infrastruktur fortsetter, og situasjonen er også krevende i områder som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken. Det er videre usikkerhet knyttet til omfanget av støtte til Ukraina fremover. Ukraina har imidlertid klart å holde korridoren i Svartehavet åpen og med det eksporten av korn.

Arbeidslivet er hardt rammet, og det er mange med lav inntekt. Selv om det er mangel på arbeidskraft i noen sektorer, er det i andre sektorer mangel på arbeidsplasser.

1.3 Beskrivelse av scenarioene

Under har vi beskrevet antatt utvikling som de tre scenarioene representerer.

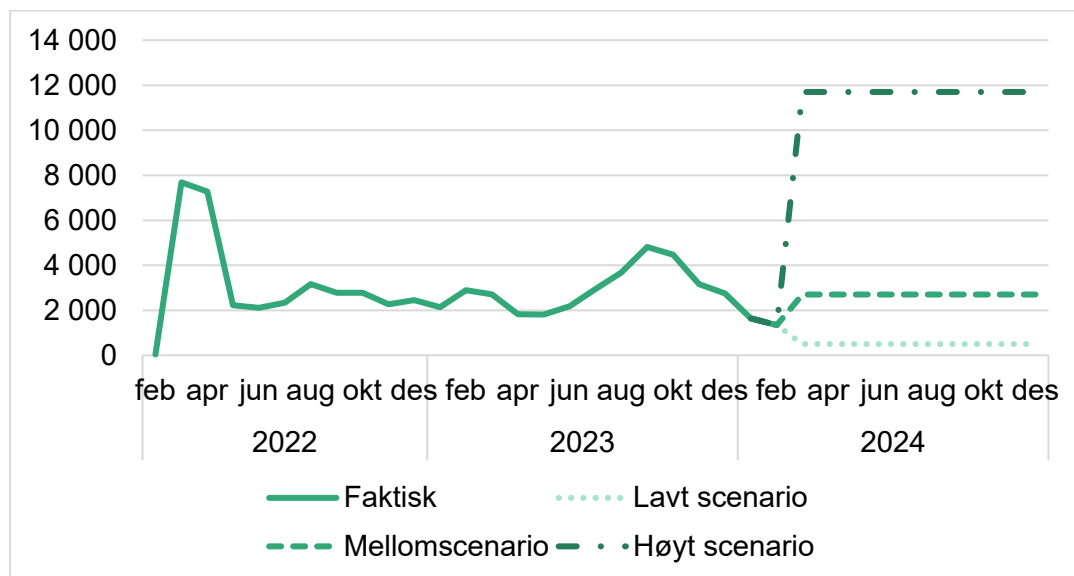
Mulighetsrommet i hvert av de tre scenarioene dekker det vi antar vil være sannsynlig antall fordrevne, gitt at vi får en utvikling som beskrevet i scenarioene.

I utviklingen av scenarioene har vi vektlagt følgende faktorer:

- Situasjonen i Ukraina: hvordan krigen utvikler seg, den humanitære situasjonen og muligheter for å reise ut av Ukraina
- Situasjonen i andre europeiske land: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- Andelen som velger å reise til Norge

² IOM: [Ukraine | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](https://dtm.iom.int/ukraine) <https://dtm.iom.int/ukraine> (01.03.24)

Figur 1: Faktiske tall registrerte søknader per måned og framskrivning av i de tre scenarioene



1.3.1 Lavt scenario

I dette scenarioet blir det en vesentlig forbedring av sikkerhetssituasjonen i Ukraina. Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, energi- og vannforsyning fungerer og levekårene blir bedre. Befolkningen i Ukraina tror utviklingen i landet vil være positiv.

Vi antar at det fortsatt vil være en del mennesker som forlater Ukraina, men antallet synker raskt. Økende antall personer reiser hjem til Ukraina. Presset på nabolandene blir mindre.

I dette scenarioet kan andre land styrke rettighetene til ukrainere med opphold i landet, som fører til at disse landene blir mer attraktive land å søke om opphold i.

Selv om sikkerhetssituasjonen i Ukraina blir forbedret og presset på nabolandene er mindre, vil det fortsatt være en del som ønsker å reise til Norge, blant annet familiemedlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge. Vi forventer derfor at Norge, selv i et lavt scenario, vil motta en del søknader i 2024.

Slik situasjonen er i dag regner vi med at det er mindre sannsynlig at dette scenarioet vil inntreffe i løpet av 2024.

1.3.2 Mellomsenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør, samtidig som vi fortsatt får angrep med missiler og droner i hele landet. Den internasjonale militære støtten til Ukraina får ikke den ønskede effekten, og krigshandlingene fører ingen vei. Begge parter lider store tap.

Det er en usikker situasjon og med vanskelige leveforhold også i de delene av landet som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken. Gjenoppbyggingen i Ukraina er utfordrende på grunn av stadig nye angrep på infrastruktur.

Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina forblir utfordrende med ustabil forsyning av strøm og vann. I tillegg blir tilgang på boliger vanskelig, spesielt for de internt fordrevne. Mange mangler arbeidsinntekt, og det er lite bistand til de som ikke har arbeid. I tillegg vil levekostnadene øke og flere vil komme under fattigdomsgrensen.

Samtidig med en økende usikkerhet til fremtidig økonomi og svekket tillit til myndighetene, er det usikkerhet knyttet til nivået på internasjonal våpenhjelp fremover. Mange mister troen på en fremtid i Ukraina og flere ønsker å etablere seg mer permanent utenfor Ukraina. I tillegg

blir kunnskap om hvilke muligheter som finnes i de ulike landene i Europa bedre. Dette medfører at mange i Ukraina velger å reise ut, samtidig som vi får økt sekundærflytting i Europa.

Scenarioet forutsetter at Norge håndterer bosetting og tilrettelegger integreringen bedre enn mange andre europeiske land, og andelen som velger å reise til Norge er høy.

Vi anser dette scenarioet som det mest sannsynlige også i 2024, men da i den lavere delen av anslaget.

1.3.3 Høyt scenario

Russland gjør større fremrykninger og ukrainske styrker lider store tap. Ukrainske forsvarsstyrker har begrenset med nytt personell og mangler tilstrekkelig militært materiell og støtte.

Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen, samtidig som befolkningen blir krigstrøtt og minster troen på at Ukraina kan vinne krigen. I dette scenarioer ligger også mulige hendelser som en kjernefysisk ulykke.

Det kommer et økende antall fordrevne til Europa, og mange land har store problemer med å håndtere alle som kommer. I tillegg blir den økonomiske situasjonen for forfordrevne i nabolandene vanskeligere. Vi ser også at holdningen til flykningene blir mer negativ i mange land.

Norge tar imot en høy andel av de som flykter sammenlignet med folketallet.

Slik situasjonen er i dag regner vi dette senarioet som mulig, men mindre sannsynlig enn mellomscenarioet.

1.4 Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina siste seks månedene, er 1,9 prosent registrert som enslige mindreårige. Vi forventer at andelen enslige mindreårige fortsatt vil være lav.

2 Avledete scenarioer - mottak og bosetting i 2024

For å kunne planlegge behov for antall mottaksplasser er det utarbeidet en modell for å beregne mottaksbelegg for hvert av scenarioene beskrevet over. Belegget blir beregnet ut fra scenarioene om ankomster og IMDi scenarioer for bosettingskapasitet.

Bosettingskapasiteten beskrevet i notatet omfatter overføringsflyktninger og ordinære asylsøkere i tillegg til personer med kollektiv beskyttelse.

Ikke alle som kommer trenger en mottaksplass. Erfaringstall viser at andelen som trenger mottaksplass øker hvis antallet søkere øker. I lavt scenario antar vi at 80 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenarioet antar vi 87 prosent har behov for mottaksplass, og i høyt scenario er det lagt til grunn at 90 prosent har behov for mottaksplass.

Tiden fra søknad til bosetting er satt til 90 dager. De siste seks månedene har gjennomsnittstiden fra søknad til bosetting vært 89 dager for de som er blitt bosatt fra mottak. For de som bor privat var den noe lavere, 74 dager. I scenarioer der bosettingskapasiteten ikke er tilstrekkelig vil tiden i mottak være lengre enn 90 dager.

Det er lagt til grunn at UDI klarer å behandle søknadene løpende som følge av automatisering, selv om det kommer et stort antall på kort tid.

2.1 Bosetting

2.1.1 Kapasitet

IMDi anmodet 356 norske kommuner om bosetting av totalt 37 000 flyktninger i 2024, svarfrist var 25. februar 2024. IMDi har per 1. mars fått inn vedtak fra 260 kommuner, og vedtakene i disse kommunene utgjør i snitt 78 prosent av det de ble anmodet om.

Mellomscenarioet er basert på at resterende vedtak er på samme nivå som hittil registrerte vedtak, hvor vedtatte bosettingsplasser utgjør 78 prosent av det kommunene ble anmodet om. Dette fordi IMDi ser det som lite sannsynlig at de gjenværende kommunene vil vedta å bosette flere flyktninger enn de ble anmodet om ettersom de har bosatt rekordmange to år på rad.

IMDi anser mellomscenarioet som det mest sannsynlige, men at det er mer sannsynlig for at kapasiteten vipper på nedsiden enn oversiden. Et endelig tall på 29 600 er også avhengig av at IMDi får inn vedtak fra resterende 96 kommuner.

Andelen bekreftede vedtak sett mot anmodningen fra IMDi stemmer fortsatt godt overens med hva fylkeskommunene anslo under høstens møter mellom IMDi og fylkeskommunene, hvor det ble anslått at den totale kapasiteten kunne ligge et sted fra nede på 70 prosent og oppover.

Det høye scenarioet (scenario 3) er satt ned fra 35 927 til 30 550 på bakgrunn av innkomne vedtak som er noe lavere enn det IMDi hadde anmodet om. Scenarioet forutsetter at samtlige resterende kommuner vedtar i tråd med anmodningen.

IMDi scenarioer er basert på innkomne vedtak og tilbakemeldinger fra kommunene og fylkeskommunene. Scenarioene er satt til:

Scenario 1 (lavt): 25 900

Scenario 2 (mellom): 29 600

Scenario 3 (høyt): 30 550

IMDi understreker at det ikke er naturlig å operere med en nedre grense for det laveste scenarioet. IMDi anmodning behandles politisk og det er opptil kommunepolitikerne i alle 356 kommuner som er anmodet å vedta tall for hver kommune.

2.1.2 Bosettingstakt

Det er gjort en beregning av fordeling av bosettingen utover året basert på erfaringstall fra tidligere år og en sesongjustert prognose for søknader.

2.2 Belegg i mottak, fordrevne fra Ukraina i 2024

Belegget inkluderer kun fordrevne fra Ukraina og ikke andre grupper som er i mottak. Det viser derfor ikke totalbelegget.

Fordelingen av ankomstene i løpet av året vil påvirke belegget. I beregningen under er det lagt inn en sesongvariasjon basert på erfaringstall fra 2023. Hvis vi får en situasjon som beskrevet i det høye scenarioet, med et stort antall søkere på kort tid, vil behovet for mottaksplasser overstige maks belegg som beskrevet under.

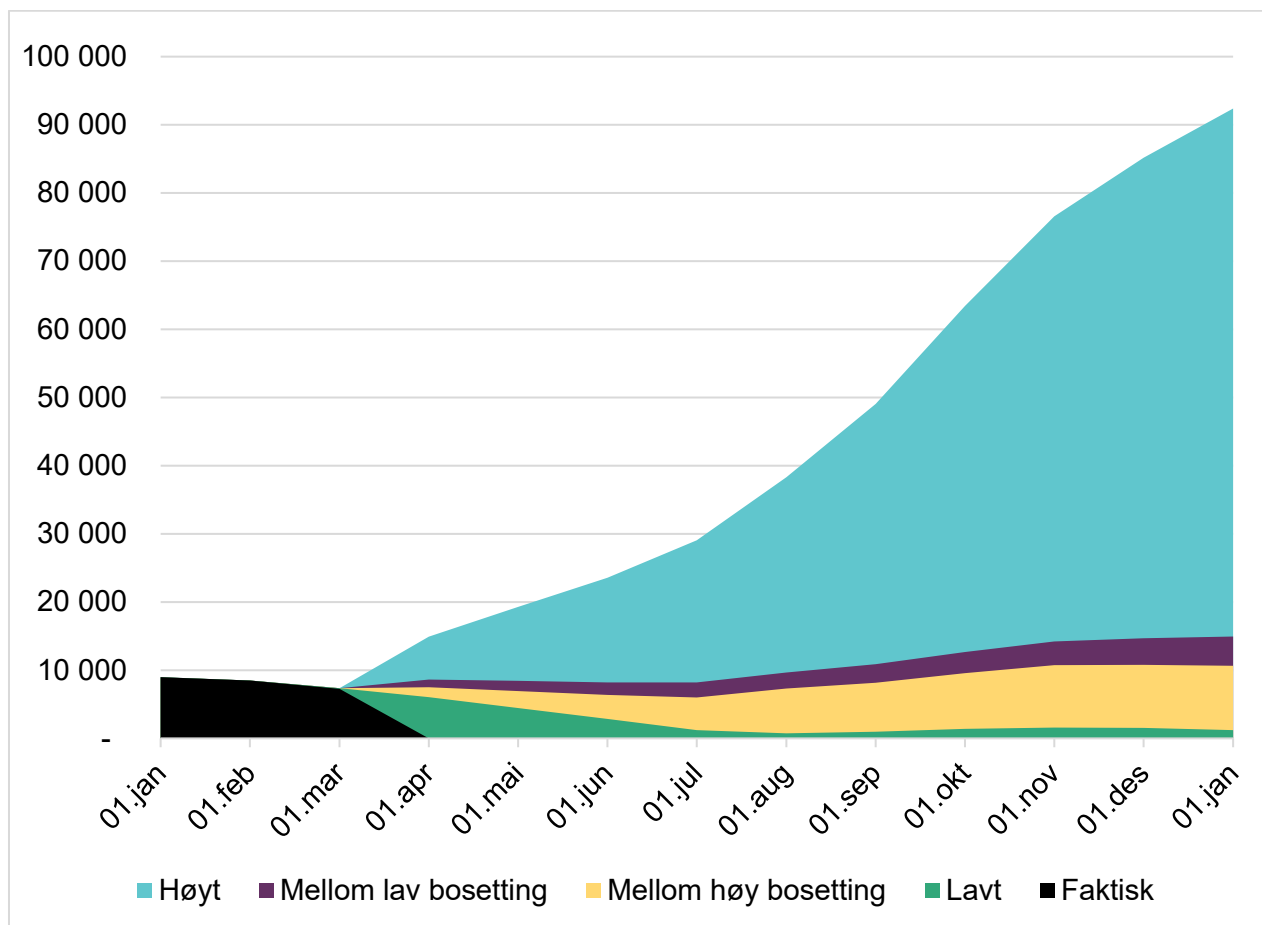
I det lave scenarioet for beregning av behov for mottaksplasser har vi lagt til grunn at bosettingsbehovet blir dekket.

Vi har laget to mellomscenarioer; et der det laveste scenarioet for bosetting er lagt til grunn og et der det høyeste scenarioet for bosetting er lagt til grunn, jf bosettingsscenarioene i kap. 2.1.

I beregningen av belegget for det høye scenarioet har vi lagt til grunn mellomscenarioet for bosetting, jf kap 2.1.

Belegg	Lavt scenario 8 000	Mellom-scenario 30 000 -høy bosetting	Mellom-scenario 30 000 - lav bosetting	Høyt scenario 120 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 308	8 439	10 641	42 946
Maks belegg i mottak	8 981	10 786	14 941	92 389

Figur 2: Behov for mottaksplasser, fordrevne fra Ukraina



Vedlegg

1. Oversikt over scenarioene
2. Aldersfordeling i scenarioene
3. Statistikk

3 Vedlegg 1 – scenario matrise

Matrisen under beskriver hvordan vi har vurdert mulige utfall av faktorene i de ulike scenarioene for 2024 og anslag på fordrevne i 2024.

Faktorer for 2024	Lavt scenario 8 000–15 000	Mellomscenario 20 000–40 000	Høyt scenario 80 000–120 000
Situasjonen i Ukraina	<p>En klar forbedring av sikkerhetssituasjonen.</p> <p>Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, og levekårene i landet forbedres ganske raskt. Strøm og vannforsyninger fungerer.</p> <p>Det er nok ressurser for internt fordrevne til at de kan etablere seg i trygge områder.</p>	<p>Krigshandlinger i øst og sør fortsetter, og Russland gjennomfører missil- og droneangrep som ødelegger infrastruktur i hele landet. Den internasjonale militære støtten til Ukraina får ikke den ønskede effekten og krigshandlingene fører ingen vei. Begge parter lider store tap.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina er vanskelig. Utfordrende å skaffe tilstrekkelig inntekter og bolig. Flere kommer under fattigdomsgrensen. Gjenoppbyggingen i Ukraina er vanskelig.</p> <p>Flere mister troen på en fremtid i Ukraina. I tillegg til mer kunnskap om mulighetene i Europa gjør det at flere velger å reise ut av Ukraina.</p>	<p>Russland gjør større fremrykninger og ukrainske styrker lider store tap. Ukrainske forsvarsstyrker har begrenset med nytt personell og mangler tilstrekkelig med militært materiell og støtte.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen.</p> <p>Befolkningen blir krigstrøtt og mister troen på at Ukraina kan vinne krigen. Et stort antall mennesker kan komme til å forlate Ukraina på kort tid.</p> <p>I dette scenarioet ligger også mulige hendelser som en kjernefysisk ulykke.</p>
Situasjonen andre europeiske land	<p>Det vil fortsatt være en del som forlater Ukraina, men antallet går raskt nedover. Mange reiser etter hvert hjem til Ukraina.</p> <p>Presset på nabolandene blir mye mindre og situasjonen for ukrainere blir bedre i disse landene.</p> <p>Flere land styrker rettighetene til ukrainere.</p>	<p>Det kommer stadig nye fordrevne til Europa fra Ukraina.</p> <p>Få sosiale tjenester og liten støtte til integrering i mange europeiske land fører til at mange ønsker å reise videre for å finne en bedre og mer permanent tilværelse.</p> <p>Situasjonen for fordrevne blir i mange land vanskeligere.</p>	<p>Det kommer et økende antall fordrevne til Europa og mange land har store problemer med å håndtere alle som kommer.</p> <p>Den økonomiske situasjonen for fordrevne i nabolandene blir vanskeligere samtidig som holdningen til dem blir mer negativ.</p>
Andel som velger å reise til Norge	<p>Norge blir i mindre grad sett på som et foretrukket land.</p> <p>Det vil likevel være familiemedlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge.</p>	<p>Norge håndterer bosetting og tilrettelegger integrering bedre enn mange europeiske land, og Norge er et foretrukket land.</p> <p>Andelen som velger å reise til Norge forblir høy.</p>	<p>Norge tar imot en høy andel fordrevne sammenlignet med folketallet.</p>

4 Vedlegg 2

4.1 Antatt aldersfordeling på søkerne i 2024 for de ulike scenarioene

Basert på søknadene om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) de siste seks måneder antar vi følgende aldersfordeling på søkerne i scenarioene:

Alder og andel menn, kvinner og enslige mindreårige	Lavt scenario	Mellom-scenario	Høyt scenario
Barnehagealder 0 - 5 år	766	2 873	11 494
Barneskolealder 6 - 12 år	935	3 505	14 022
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	388	1 456	5 823
Videregående skolealder 16 - 18 år	542	2 031	8 126
Enslige mindreårige totalt	139	523	2 091
Enslige mindreårige under 15 år	22	81	324
Andel kvinner av voksne	57 %	57 %	57 %
Andel menn av voksne	43 %	43 %	43 %

5 Vedlegg 3

5.1 Statistikk per 3. mars 2024

Tabell 1. Antall søknader om beskyttelse registrert etter (utl.) § 34 (kollektiv beskyttelse) og antall søknader registret etter (utl.) § 28 (asyl) der søker er ukrainsk statsborger, per 3. mars 2024

År	Søknader	Antall
2022	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	35 095
2022	- av disse er overførte inkludert Medevac	512
2022	- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	363
2022	Registrert søknader som asyl fra ukrainske borgere	829
2023	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	35 369
2023	- av disse er overførte inkludert Medevac	479
2023	- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	195
2023	Registrert søknader som asyl fra ukrainske borgere	1 118
2024 per 3. feb	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	3 153
2024 per 3. feb	- av disse er overførte inkludert Medevac	mangler oppdatert tall
2024 per 3. feb	- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	24
2024 per 3. feb	Registrert søknader som asyl fra ukrainske borgere	220

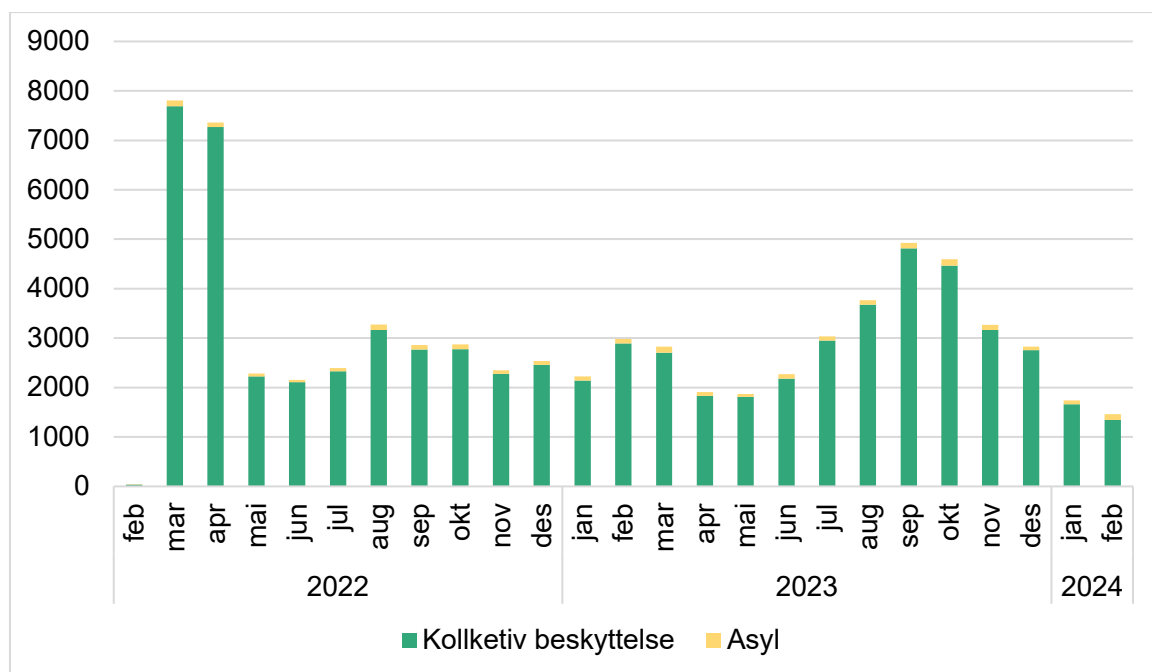
Kilde: UDI

Tabell 2. Antall med **gyldig tillatelser** om midlertidig kollektiv beskyttelse per 5. mars 2024 etter alder og kjønn

Alder	Kvinner 2022	Menn 2022	Antall 2022
0-5 år	2 435	2 497	4 932
6-15 år	6 021	6 619	12 640
16-19 år	2 222	3 159	5 381
20-29 år	5 562	3 399	8 961
30-39 år	8 266	5 285	13 551
40-49 år	7 010	4 168	11 178
50-59 år	3 921	1 841	5 762
60-69 år	3 218	1 857	5 075
70 år og eldre	1 751	676	2 427
Totalt	40 406	29 501	69 907

Kilde: UDI

Figur 1. Antall søknader per måned fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34 per 3. mars 2024



Kilde: UDI

Tabell 3. Antall fordrevne fra Ukraina etter kjønn og alder med søknad registrert om beskyttelse etter utl. § 34, per 3. mars 2024

Kjønn og alder	2022	2023	2024
Enslige mindreårige under 15 år	199	116	17
Enslige mindreårige over 15 år	336	518	102
Barn i familie	10 746	10 226	826
Kvinner	16 820	14 518	1 158
Menn	7 823	11 109	1 017
Totalt	35 924	36 487	3 120

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige³ etter kjønn og etter alder per 3. mars 2024

Alder	Jenter 2022	Gutter 2022	Antall 2022	Jenter 2023	Gutter 2023	Antall 2023	Jenter 2024	Gutter 2024	Antall 2024
0-5 år	5	10	15	7	6	13	1	2	3
6-10 år	31	22	53	17	22	39	4	2	6
11-14 år	74	56	130	28	36	64	1	7	8
15-17 år	148	189	337	122	396	518	22	80	102
Totalt	258	277	535	174	460	634	28	91	119

Kilde: UDI

³ Inkluderer barn som kommer i følge med voksne, men hvor den voksne ikke har foreldreansvar for barnet.