

Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2024

Rapport 30. januar 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 – scenariomatrise.....	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 28. januar 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. Scenariene oppdateres hver fjerde uke.

Formålet med å utarbeide scenariene 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 scenarier er å vise mulighetsrommet for utviklingen fremover.

Scenariene 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 25. januar 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.

Det er gjort mindre justeringer på scenariene for 2024. Det øvre anslaget i det lave scenariet er satt ned fra 20 000 til 15 000, mens mellomscenariet er satt ned fra 25 000 til 45 000 til 20 000 til 40 000. Bakgrunnen er at vi ser at antall nye registreringer om midlertidig beskyttelse i Europa har gått vesentlig ned i november, samtidig som antallet til Norge også har vært lavere.

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

Vår vurdering er at vi i dag ligger nærmest beskrivelsen i nedre del av mellomscenariet i 2024. 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 vesentlig ned de siste tre månedene og de fire første ukene i januar i år har antall søknader vært 23 prosent lavere enn samme periode i 2023¹.

Antallet som har fått midlertidig beskyttelse i EU+ har gått jevnt nedover siden april 2022, men siden mai har det vært forholdsvis stabilt nivå med mellom 80 000 og 90 000 registrerte nye tillatelser hver måned. I november har imidlertid antallet gått ytterligere ned til 70 000.

¹ Kilde: UDI

Andelen som kommer til Norge har økt, og lå i november på 6 prosent av alle tillatelsene gitt i EU+². Regjeringen har kommet med flere tiltak for å håndtere de høye ankomstene, og vurderer fortløpende ytterligere tiltak. Det er for tidlig å si noe om effektene av tiltakene. Vi er kjent med at andre land har endret eller vurderer å endre asylpraksis for Ukraina, og det er usikkert hva dette vil ha å si for andelen som velger Norge.

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. Offensiven Ukraina satte inn i sommer medførte ikke store endringer i frontlinjene.

Det er nå forholdsvis fastlåste frontlinjer og økt slitasje på samfunnet etter snart to år med krig. Angrepene med langdistansemissiler og droner på sivil infrastruktur fortsetter, og situasjonen er også krevende i områder som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken. Arbeidslivet er hardt rammet, og det er mange med lav inntekt. Antall som lever under fattigdomsgrensen har økt drastisk etter invasjonen, og det er fare for at antallet vil øke ytterligere³. Spesielt er situasjonen for internt fordrevne vanskelig. IOM oppgir at det i september var rundt 3,5 millioner internt fordrevne i Ukraina⁴.

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:

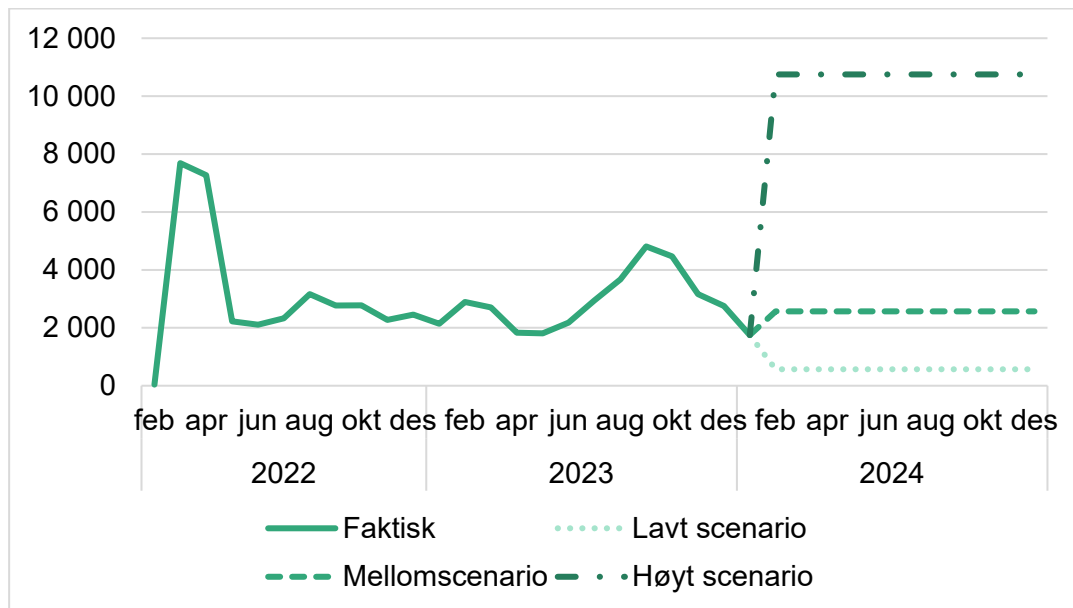
- Situasjonen i Ukraina: hvordan krigen utvikler seg, den humanitære situasjonen og muligheter for å reise ut av Ukraina
- Situasjonen i andre europeiske land: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- Andelen som velger å reise til Norge

² Kilde: Eurostat

³ World Bank: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview#3> (08.05.23)

⁴ IOM: [Ukraine — Area Baseline Assessment \(Raion level\) — Round 28 \(September 2023\) | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](#) (03.11.23)

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.

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 Mellomscenario

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 om den internasjonale våpenhjelpen vil fortsette. 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.

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 med 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 forfordrevne i nabolandene vanskeligere. Vi ser også at holdningen 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 86 dager for de som er blitt bosatt fra mottak. For de som bor privat var den noe lavere, 71 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 har anmodet 356 norske kommuner om bosetting av totalt 37 000 flyktninger i 2024. Basert på IMDi anmodning fattet kommunene vedtak om hvor mange flyktninger kommuner planlegger å bosette. Vedtakene fattes som regel på politisk nivå og svarfrist er 25. februar 2024. Før IMDi har mottatt et tilstrekkelig antall vedtak fra kommunene, er det vanskelig å anslå den totale bosettingskapasiteten neste år. Usikkerheten blir ytterligere forsterket av konsekvensene av høy press på kommunale tjenester over tid, at det er nye kommunestyre i alle kommuner og mange nye politiske ledelser.

Per 26. januar 2024 har IMDi mottatt vedtak fra 81 kommuner. Andelen vedtaksplasser mot anmodede bosettingsplasser ligger på omtrent samme nivå som bosettingsscenario 2. IMDi anser det som lite sannsynlig at kommunene vil vedta å bosette flere flyktninger enn det IMDi har anmodet dem om, som følge av at kommunene har bosatt rekordmange to år på rad.

Det høye scenariet (bosettingsscenario 3) er satt ned fra 37 000 til 35 927 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.

Den foreløpige andelen bekreftede bosettingsplasser sett mot anmodningen fra IMDi stemmer godt overens med hva fylkeskommunene meldte under høstens møter mellom IMDi og fylkeskommunene. Det ble meldt at bosettingsbehovet i 2024 er på et nivå som vil være vanskelig for mange kommuner å bosette. Tilbakemeldinger var basert på innspill fra kommunene og hva de anså som realistisk. Fylkeskommunene ga inntrykk av at mange kommuner ikke ville klare det antallet som var nødvendig for å komme opp i 37 000 plasser på nasjonalt nivå.

Fylkeskommunenes anslag på hva som er realistisk i 2024 strekker seg fra rundt 70 prosent på det laveste, til over 80 prosent og rundt 100 prosent.

IMDi bosettingsscenarier er basert på hittil innkomne vedtak og tilbakemeldingene fylkeskommunene kom med. Scenariene er satt til:

- Scenario 1 (lavt): 25 900 – Samme som forrige scenariorapport av 5. desember 2023
- Scenario 2 (mellom): 29 600 – satt ned fra 31 450
- Scenario 3 (høyt): 35 927 - Satt ned fra 37 000

IMDi understreker at det ikke er naturlig å operere med en nedre grense for det laveste scenarioet. I IMDis anmodning blir behandlet politisk, og det er opp til kommunepolitikere i alle de 356 kommunene som er anmodet, å vedta et tall for sin kommune. Det kan bli nødvendig å justere dette scenarioet etter hvert som IMDi registrerer et større antall vedtak fra kommunene.

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.

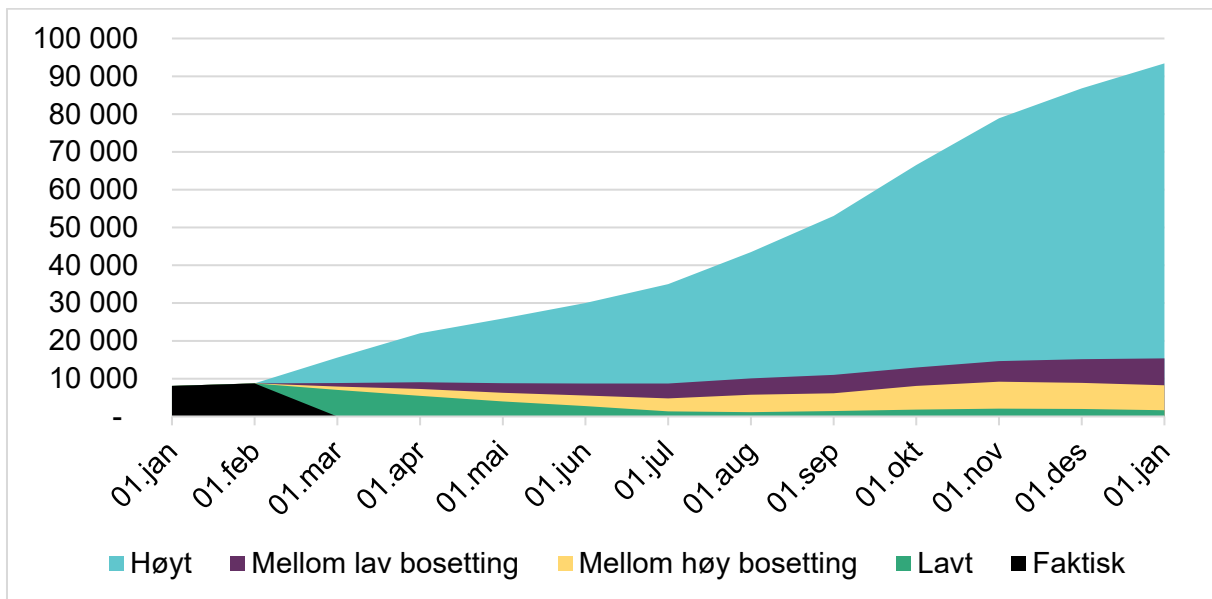
I det lave scenarioet for beregning av behov for mottaksplasser har vi lagt til grunn at bosettingsbehovet blir dekket.

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. Se bosettingsscenarioene i kapittel 2.1.

I beregningen av belegget for det høye scenarioet har vi lagt til grunn mellomscenarioet for bosetting. Se kapittel 2.1.

Belegg i mottak	Lavt scenario 8 000	Mellom-scenario 30 000 -høy bosetting	Mellom-scenario 30 000 - lav bosetting	Høyt scenario 120 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 406	7 307	1 060	46 936
Maks belegg i mottak	8 746	9 199	15 373	93 415

Figur 2: Behov for mottaksplasser, fordrevne fra Ukraina



Vedlegg

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

3 Vedlegg 1 – scenariomatrise

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>Samtidig med en økende usikkerhet til fremtidig økonomi og svekket tillit til myndighetene, er det usikkerhet knyttet til om den internasjonale våpenhjelpen vil fortsette. Mange mister troen på at situasjonen i Ukraina vil bli bedre samtidig som kunnskapen om mulighetene i Europa øker.</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 i 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>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	701	2 630	10 518
Barneskolealder 6-12 år	962	3 609	14 437
Ungdomsskolealder 13-15 år	381	1 430	5 721
Videregående skolealder 16-18 år	658	2 468	9 874
Enslige mindreårige totalt	149	560	2 242
Enslige mindreårige under 15 år	21	78	314
Andel kvinner av voksne	57 %	57 %	57 %
Andel menn av voksne	43 %	43 %	43 %

5 Vedlegg 3

5.1 Statistikk per 28. januar 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 28. januar 2024

År	Registrerte søknader	Antall
2022	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser (utl. § 34)	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 (utl. § 28)	829
2023	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser (utl. § 34)	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 (utl. § 28)	1 118
2024 per 28. januar	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser (utl. § 34)	1 481
2024 per 28. januar	- av disse er overførte inkludert Medevac	16
2024 per 28. januar	- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	12
2024 per 28. januar	Registrert søknader som asyl fra ukrainske borgere (utl. § 28)	56

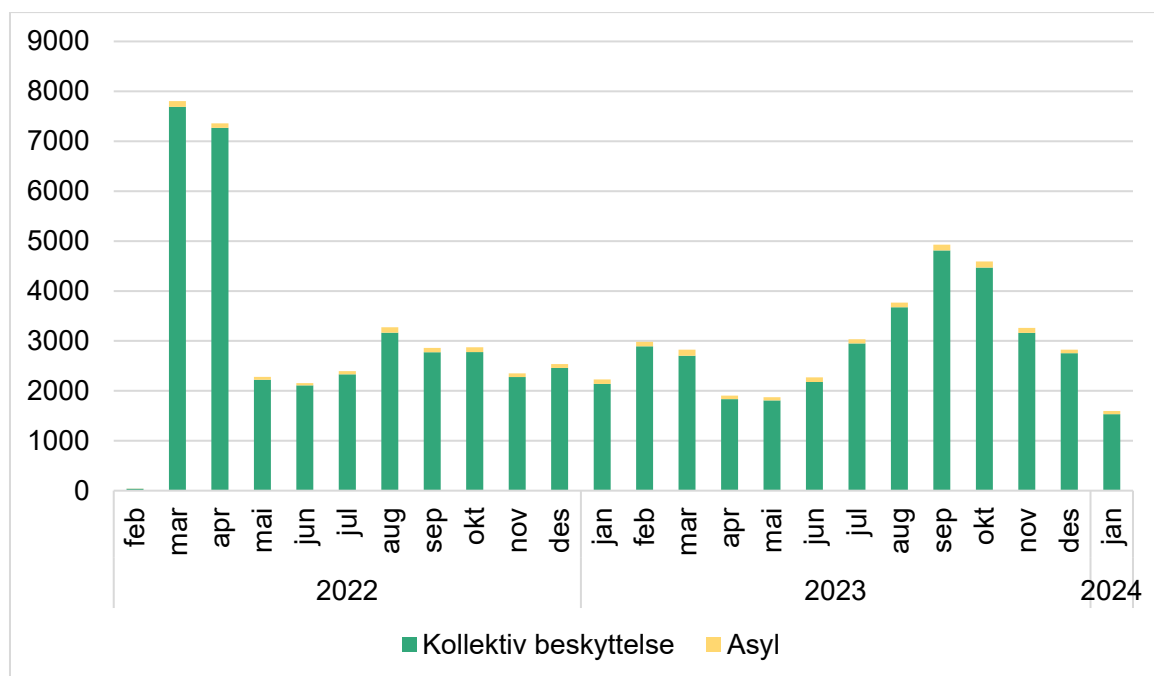
Kilde: UDI

Tabell 2. Antall med **gyldig tillatelser** om midlertidig kollektiv beskyttelse per 28. januar 2024 etter alder og kjønn

Alder	Kvinner 2022	Menn 2022	Antall 2022
0-5 år	2 396	2 447	4 843
6-15 år	5 876	6 483	12 359
16-19 år	2 166	2 980	5 146
20-29 år	5 424	3 259	8 683
30-39 år	8 104	5 097	13 201
40-49 år	6 854	3 998	10 852
50-59 år	3 821	1 767	5 588
60-69 år	3 150	1 780	4 930
70 år og eldre	1 691	652	2 343
Totalt	39 482	28 463	67 945

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 28. januar 2024



Kilde: UDI

Tabell 3. Antall fordrevne fra Ukraina etter kjønn og alder med søknad registrert om beskyttelse etter utl. § 34, per 28. januar 2024

Kjønn og alder	2022	2023	2024
Enslige mindreårige under 15 år	199	116	1
Enslige mindreårige over 15 år	336	518	37
Barn i familie	10 746	10 226	421
Kvinner	16 820	14 518	566
Menn	7 823	11 109	512
Totalt	35 924	36 487	1 537

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁵ etter kjønn og etter alder per 28. januar 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	1
6-10 år	31	22	53	17	22	39			0
11-14 år	74	56	130	28	36	64			0
15-17 år	148	189	337	122	396	518	9	28	37
Totalt	258	277	535	174	460	634	9	29	38

Kilde: UDI

⁵ Inkluderer barn som kommer i følge med voksne, men hvor den voksne ikke har foreldreansvar for barnet.