

Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2024

Rapport 7. mai 2024

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Vurdering av dagens situasjon	3
1.2	Beskrivelse av scenarioene.....	4
1.2.1	Lavt scenario	5
1.2.2	Mellomscenario.....	5
1.2.3	Høyt scenario	6
1.3	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 6. mai 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 3. mai 2024.

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

Vi har satt ned anslagene i mellomscenariet og det høye scenariet. En tredel av året har gått og antall søkere til Norge har så langt i år har vært lavere enn lagt til grunn i tidligere scenarierapporter for 2024.

Ankomster til Norge, fordrevne fra Ukraina

År	Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
2024	10 000 til 15 000	15 000 til 35 000	50 000 til 100 000

1.1 Vurdering av dagens situasjon

Antall fordrevne fra Ukraina som søker om beskyttelse i Europa har de siste månedene gått ned selv om situasjonen i Ukraina ikke har forbedret seg. Dette kan tyde på at de som er igjen i Ukraina i større grad blir værende. Det er også et uttalt mål fra ukrainske myndigheter om at flest mulig blir i Ukraina. Samtidig vil antallet personer som reiser fra Ukraina trolig bli påvirket av hva som skjer på slagmarken. Hvis Russland får kontroll over nye tettbefolkede områder, vil dette gi et økt antall fordrevne. I dagens situasjon er det et mulig scenario.

Russland har den siste tiden gjort fremrykninger. Samtidig har Ukraina mangel på luftvernraketter, noe som har ført til store skader på infrastrukturen. Selv om Ukraina nå har fått økt støtte fra USA, antar eksperter at dette trolig ikke vil føre til vesentlig endring på slagmarken utover å bremse eller forsinke ytterligere russisk fremrykning. 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 søknader i Norge har i gått nedover siden oktober 2023 og er vesentlig lavere så langt i år enn i samme periode i 2023. I april i år kom det 31 prosent færre enn i april i 2023.¹ Regjeringen har kommet med flere innstramningstiltak. Det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad nedgangen i ankomstene til Norge skyldes tiltakene, men det er mye som tyder på at de har hatt noe effekt. Antall søkere til andre nordiske land har ikke hatt en tilsvarende nedgang som Norge har hatt de siste månedene.

Antallet nye tillatelser i europeiske land har samlet sett gått første ned de første tre månedene i år sammenlignet med samme tid i fjor og sammenlignet med i fjor høst. Nedgangen i Norge i år har imidlertid være større enn i Europa, og Norges andel av de som er gitt kollektiv beskyttelse i europeiske land, har de tre første månedene i år sunket.²

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.

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

Ukraina vedtok flere endringer i mobiliseringsloven i april. De har blant annet senket nedre alder for verneplikt og mobilisering fra 27 til 25 år, innført strengere straffer for å unndra seg mobilisering og skjerpet inn på hvem som kan få fritak. I tillegg må menn mellom 18 og 60 år i utlandet registrere sine militære opplysninger på en av Ukrainas utenriksstasjoner innen 18. juli. Dette gjøres for å få oversikt over hvor mange menn i stridsdyktig alder som befinner seg i utlandet. Hvilke konsekvenser dette kan få er foreløpig usikkert.

1.2 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

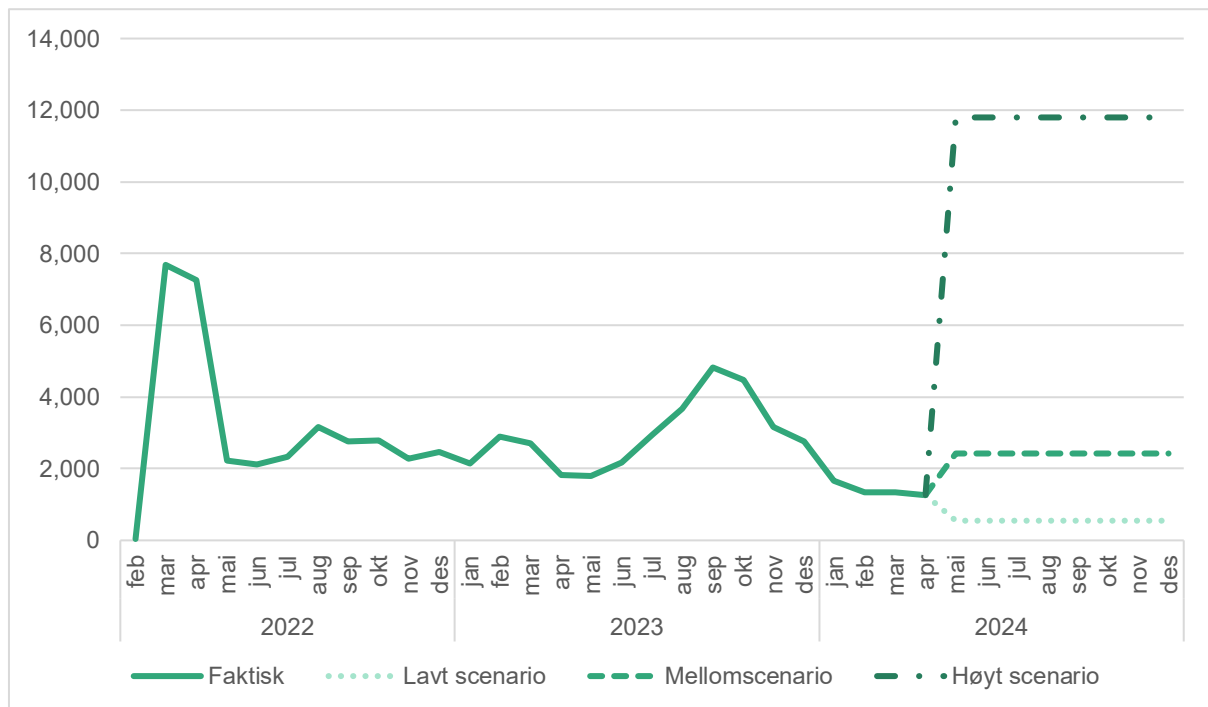
¹ Kilde: UDI

² Kilde: Eurostat

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpfm/default/table?lang=en&category=migr_mi_gr_asy.migr_asytp

³ IOM: [Ukraine | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](https://dtm.iom.int/ukraine) <https://dtm.iom.int/ukraine> (04.04.24)

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



1.2.1 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 ukrainernes rettigheter i andre mottakerland styrkes, som kan medføre at andre mottakerland blir mer attraktive 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.

1.2.2 Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør, samtidig som vi fortsatt får angrep med missiler og droner i hele landet. Det er usikkerhet knyttet til om den internasjonale militære støtten til Ukraina vil være tilstrekkelig til å stoppe russisk fremgang.

Ukraina klarer ikke å gjøre fremskritt, og Russland er på offensiven og har fremskritt på slagmarken. Begge parter lider store tap.

Det er en usikker situasjon og med vanskelige levedforhold 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.

Få sosiale tjenester og støtte til integrering i mange europeiske land fører til at mange ønsker å reise videre for å finne en bedre og mer permanent tilværelse.

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 i 2024.

1.2.3 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 scenarioet 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 fordrevne 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.

1.3 Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina de siste seks månedene, er tre prosent registrert som enslige mindreårige. Andelen enslige mindreårige har steget noe de siste månedene. Dette skyldes nedgang i antallet søknader totalt, mens antallet søknader fra enslige mindreårige har ligget mer stabilt. De fire første månedene i år har det i snitt kommet 54 enslige mindreårige per måned.

64 prosent av de enslige mindreårige som kom de fire første månedene i år var gutter i alderen 16 til 17 år.

Vi forventer ingen store endringer i antall søknader fra enslige mindreårige.

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.

De siste seks månedene har gjennomsnittstiden fra søknad til bosetting vært 98 dager for de som er blitt bosatt fra mottak. For de som bor privat var den noe lavere, 81 dager. Vi har lagt til grunn i beregningene at det vil ta 90 dager fra søknad til bosetting om bosettingskapasiteten er tilstrekkelig. 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

IMDi sine prognoser på årets bosetting er todelt. Den første delen handler om den totale bosettingskapasiteten i 2024, mens den andre delen skal gi et anslag på bosettingstakten, altså hvor mange IMDi forventer blir bosatt hver måned. Tallene inkluderer også overføringsflyktninger og ordinære asylsøkere i tillegg til personer med kollektiv beskyttelse.

Kapasiteten angis i absolutte tall. IMDi har fått inn svar på anmodningen fra litt over 95 prosent av kommunene, og kapasiteten er basert på registrerte vedtak. Forventet bosettingstakt er basert på erfaringstall fra tidligere år og en sesongjustert prognose for søknader.

2.1.1 Kapasitet:

I påvente av kommunenes svar på IMDi anmodning har IMDi tidligere operert med tre ulike scenarioer. Etersom IMDi nå har mottatt svar fra de fleste kommunene brukes det nå kun et prognosetall. Prognosen for bosettingskapasiteten er satt til 27 500, basert på vedtak fra kommunene.

Det er per 6. mai bosatt rundt 10 300 flyktninger i år, og i tillegg er det inngått avtale om bosetting for rundt 3 800. Det vil si at rundt 15 000 vedtaksplasser er brukt. Dette utgjør over 50 prosent av den nåværende bosettingskapasiteten.

Svarfristen for anmodningen var 25. februar. Per 6. mai 2024 har 340 av de 356 anmodede kommunene svart, og svarene utgjør om lag 27 500 bosettingsplasser. Vedtakene utgjør i snitt 76 prosent av det kommunene ble anmodet om.

Det er viktig å nevne at kommunenes kapasitet kan avvike fra ovennevnte tall. Kommuner kan fatte vedtak om bosetting av flyktninger, og så møte kapasitetsutfordringer senere i bosettingsåret. Mot slutten av fjoråret var det 68 kommuner som av ulike grunner ikke kunne ta imot nye fordelinger av flyktninger selv om de ikke hadde bosatt alle flyktninger kommunen hadde vedtatt å bosette. Samtidig var det 117 kommuner som bosatte flere flyktninger enn de hadde vedtatt å bosette.

2.1.2 Bosettingstakt

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

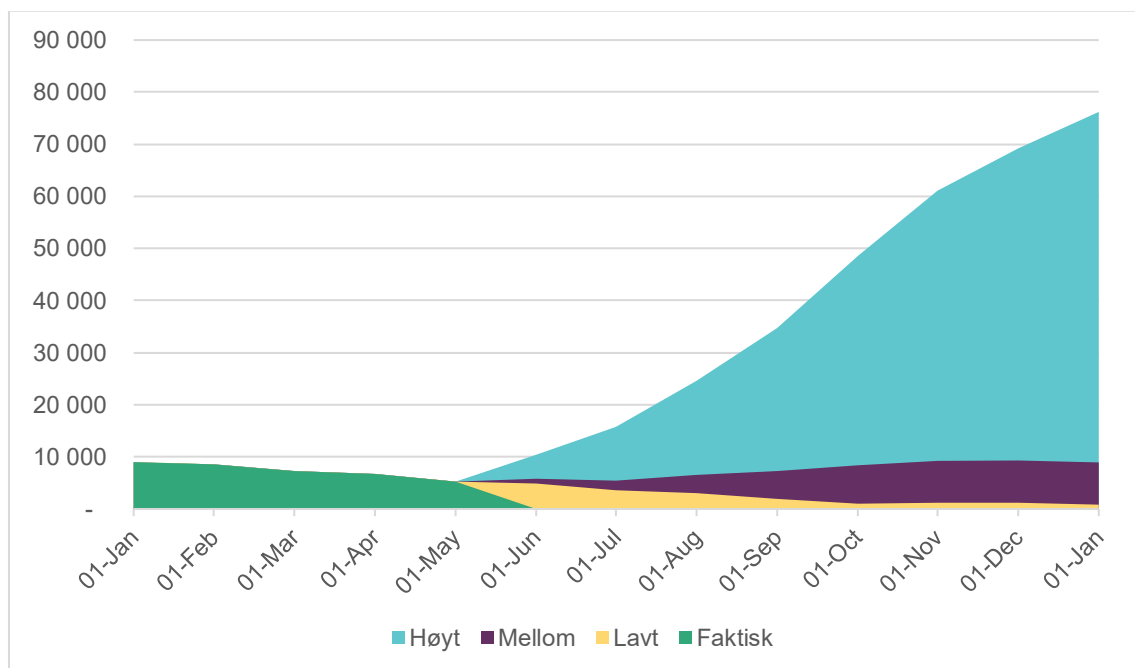
2.2 Belegg i mottak, fordrevne fra Ukraina i 2024

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.

	Lavt scenario 10 000	Mellom- scenario 30 000	Høyt scenario 120 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 900	7 510	31 630
Maks belegg i mottak	9 000	9 230	76 210

Figur 2: Behov for mottaksplasser, fordrevne fra Ukraina i 2024



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.

Faktorer for 2024	Lavt scenario 10 000- 15 000	Mellomscenario 15 000 – 35 000	Høyt scenario 50 000- 100 000
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. Strøm og vannforsyninger fungerer.</p> <p>Det er nok ressurser for internt fordervene til at de kan etablere seg i trygge områder.</p> <p>Det er en positiv tro på fremtiden.</p>	<p>Krigshandlinger i øst og sør fortsetter, og Russland gjennomfører missil- og droneangrep som ødelegger infrastruktur i hele landet. Det er usikkerhet knyttet til om den internasjonale militære støtten til Ukraina vil være tilstrekkelig til å stoppe russisk fremgang.</p> <p>Ukraina klarer ikke å gjøre fremskritt, og Russland er på offensiven og gjør fremskritt. 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>Stor usikkerhet om fremtiden. Svekket tro på at situasjon i Ukraina vil bli bedre samtidig som det blir mer kunnskap om mulighetene i Europa.</p>	<p>Russland gjør store fremrykninger i områder hvor det i dag bor mange, 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 minster 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 kjemefysisk 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 ukrainerne blir bedre i disse landene.</p> <p>Ukrainernes rettigheter i andre mottakerland styrkes, som medfører at andre mottakerland blir mer attraktive å søke om opphold i.</p>	<p>Stadig nye fordrevne fra Ukraina reiser til europeiske land.</p> <p>Få sosiale tjenester og 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>I land som har tatt imot mange er situasjonen vanskelig.</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 de fordrevne i nabolandene blir vanskeligere, samtidig som holdningen til de fordrevne 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 er høy.</p>	<p>Norge tar imot en høy andel av de som flykter 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	1 019	2 548	10 190
Barneskolealder 6 - 12 år	1 088	2 719	10 875
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	486	1 216	4 864
Videregående skolealder 16 - 18 år	771	1 927	7 707
Enslige mindreårige totalt	299	747	2 989
Enslige mindreårige under 15 år	40	101	402
Andel kvinner av voksne	55 %	55 %	55 %
Andel menn av voksne	45 %	45 %	45 %

5 Vedlegg 3

5.1 Statistikk per 6. mai 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 6. mai 2024

År		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 5.mai	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	6 090
2024 per 5.mai	- av disse er overførte inkludert Medevac	Oppdaterte tall mangler
2024 per 5.mai	- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	37
2024 per 5.mai	Registrert søknader som asyl fra ukrainske borgere	329

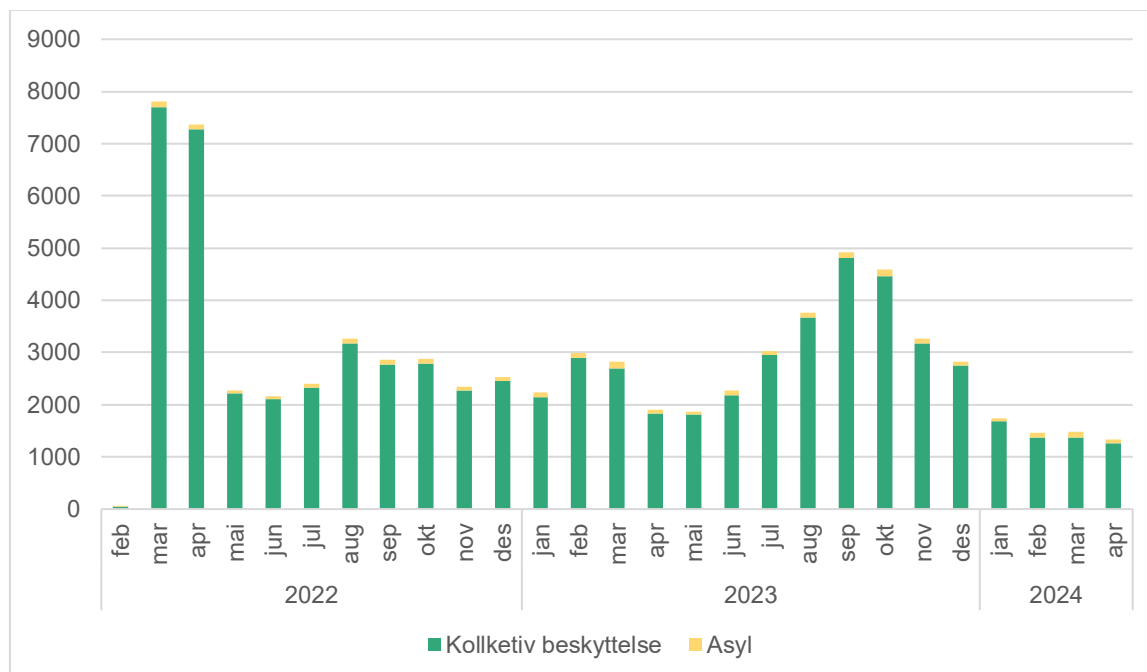
Kilde: UDI

Tabell 2. Antall med gyldig tillatelser om midlertidig kollektiv beskyttelse per 6. mai 2024 etter alder og kjønn

Alder	Kvinner	Menn	Antall
0-5 år	2 432	2 470	4 902
6-15 år	6 039	6 669	12 708
16-19 år	2 226	3 304	5 530
20-29 år	5 625	3 597	9 222
30-39 år	8 234	5 438	13 672
40-49 år	7 058	4 347	11 405
50-59 år	4 002	1 915	5 917
60-69 år	3 269	1 886	5 155
70 år og eldre	1 810	709	2 519
Totalt	40 695	30 335	71 030

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 30. april 2024



Kilde: UDI

Tabell 3. Antall fordrevne fra Ukraina etter kjønn og alder med søknad registrert om beskyttelse etter utl. § 34, per 6. mai 2024

Kjønn og alder	2022	2023	2024
Enslige mindreårige under 15 år	199	116	30
Enslige mindreårige over 15 år	336	518	186
Barn i familie	10 746	10 226	1 585
Kvinner	16 820	14 518	2 132
Menn	7 823	11 109	1 828
Totalt	35 924	36 487	5 761

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 6. mai 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	5	4	9
11-14 år	74	56	130	28	36	64	6	12	18
15-17 år	148	189	337	122	396	518	40	146	186
Totalt	258	277	535	174	460	634	52	164	216

Kilde: UDI

⁴ Inkluderer barn som kommer i følge med voksne, men hvor den voksne ikke har foreldreansvar for barnet.