

Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2024

Rapport 9. april 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	7
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 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 5. april 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.

Scenariene for 2024 er ikke endret fra forrige rapport, med unntak av at det lave scenario er satt opp fra 8 000 til 10 000 ankomster.

1.1 Ankomster til Norge, fordrevne fra Ukraina

År	Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
2024	10 000 til 15 000	20 000 til 40 000	80 000 til 120 000

1.2 Vurdering av dagens situasjon

Slik situasjonen er i dag er vår vurdering er at vi ligger i nedre del av mellomscenarioet. 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.

Antall søknader i Norge har i gått nedover siden oktober 2023 og er vesentlig lavere så langt i år enn samme periode i 2023. Antallet søknader de 13 første ukene i år er 44 prosent lavere enn i samme periode i 2023.¹ Regjeringen har kommet med flere innstrammingstiltak. 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 blant annet ikke hatt en tilsvarende nedgang som Norge har hatt hittil i år.

¹ Kilde: UDI

Antallet nye tillatelser har totalt gått ned i europeiske land sammenliknet med samme tid i fjor og sammenliknet med i fjor høst. Nedgangen i Norge i år har imidlertid være større og Norges andel av de som er gitt kollektiv beskyttelse i europeiske land, har i januar og februar gått ned sammenliknet med i fjor høst.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 Ukraina³.

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. Frontlinjen er forholdsvis fastlåst, men Russland har den siste tiden hatt noen mindre fremrykninger. Angrepene med langdistansemissiler og droner på sivil infrastruktur fortsetter og har intensivert de siste ukene, 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 samtidig som Ukraina fortsatt klarer å påføre Russland store tap.

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:

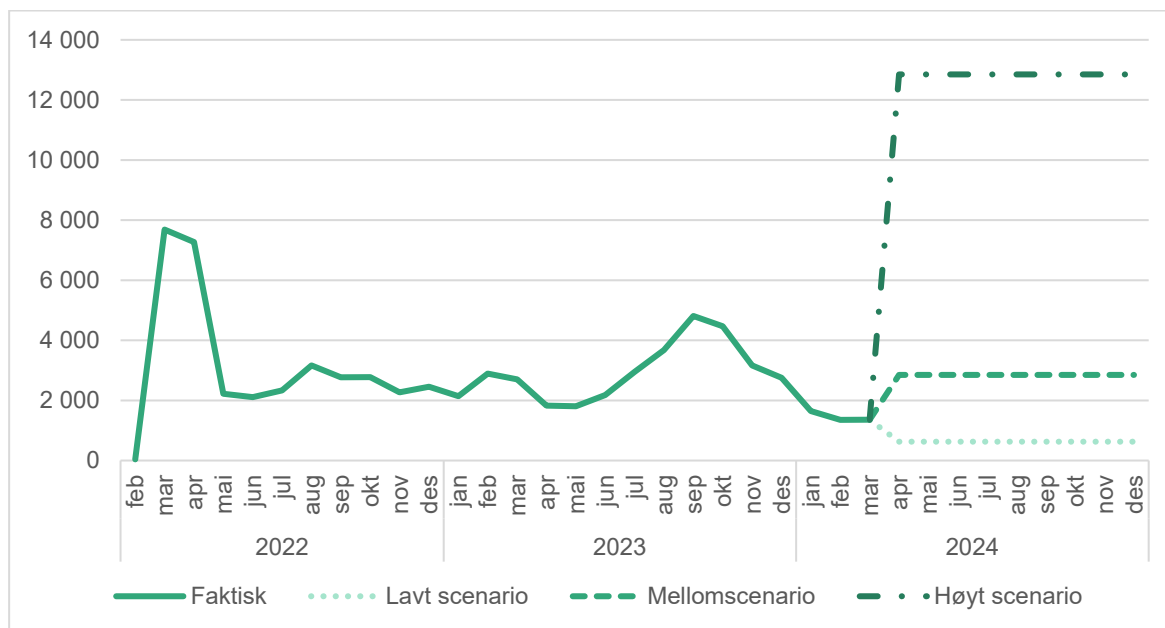
- Situasjonen i Ukraina: hvordan krigen utvikler seg, den humanitære situasjonen og muligheter for å reise ut av Ukraina
- Situasjonen i andre europeiske land: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- Andelen som velger å reise til Norge

² 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



1.3.1 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 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.

1.3.2 Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør, samtidig som vi fortsatt får angrep med missiler og droner i hele landet. 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. 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.

Scenariot 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 scenariot 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 scenariot 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 scenariot som mulig, men mindre sannsynlig enn mellomscenariot.

1.4 Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina de siste seks månedene, er 2,5 prosent registrert som enslige mindreårige. Andelen enslige mindreårige har steget noe de siste månedene. Dette skyldes nedgang i det totalt antall søknader. Antallet søknader fra enslige mindreårige har ligget stabilt rundt 60 søknader i måneden de siste seks månedene.

65 prosent av de enslige mindreårige som kom de tre 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 IMDis 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 93 dager for de som er blitt bosatt fra mottak. For de som bor privat var den noe lavere, 76 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

Kapasitet

Utgangspunktet for kapasitetsprognosen, er prognosen som kommer frem i siste BGU-rapport (BGU mars). En eventuell endring av prognosen vil skje i neste BGU-rapport (BGU juni). Derfor er prognosen for bosetting fortsatt satt til 29 600.

I påvente av kommunenes svar på IMDi anmodning har IMDi operert med tre ulike scenarioer. Ettersom IMDi nå har mottatt svar fra de fleste kommunene brukes det nå kun det ovennevnte prognosetallet.

Svarfristen for anmodningen var 25. februar. Per 08.04.2024 har 332 av de 356 anmodede kommunene svart, og svarene utgjør om lag 27 000 bosettingsplasser. Vedtakene utgjør i snitt 77 prosent av det kommunene ble anmodet om. Svarprosenten blant de anmodede kommunene er på 93 prosent, og dersom de gjenværende kommunenes vedtaksprosent vedvarer, kan endelig antall bosettingsplasser være lavere.

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 over 100 kommuner som bosatte flere flyktninger enn de hadde vedtatt å bosette.

2.1.1 Bosettingstakt

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

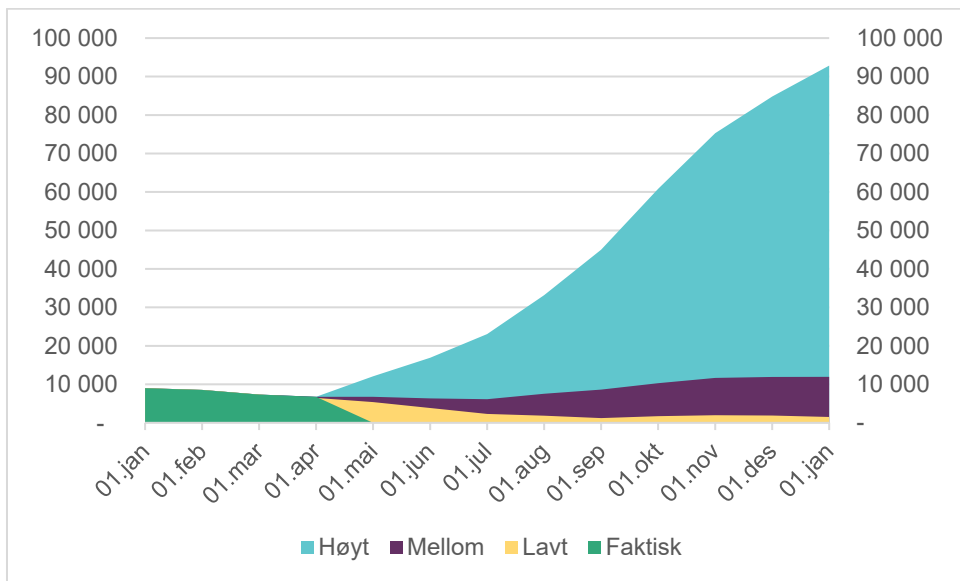
2.2 Belegg i mottak, fordrevne fra Ukraina i 2024

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.

	Lavt scenario 10 000	Mellom-scenario 30 000	Høyt scenario 120 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 790	8 799	39 810
Maks belegg i mottak	9 002	11 952	92 853

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 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. Strøm og vannforsyninger fungerer.</p> <p>Det er nok ressurser for internt fordervene til at de kan etablere seg i trygge området.</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. 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 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 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 ukraineren 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>Det kommer stadig nye flykninger til Europa fra Ukraina.</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 flykninger er situasjonen for flykningene vanskelig.</p>	<p>Det kommer et økende antall flykninger til Europa og mange land har store problemer med å håndtere alle som kommer</p> <p>Den økonomiske situasjonen for flykningene i nabolandene blir vanskeligere samtidig som holdningen til flykningene 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	986	2 958	11 834
Barneskolealder 6 - 12 år	1 109	3 326	13 305
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	484	1 451	5 805
Videregående skolealder 16 - 18 år	717	2 151	8 603
Enslige mindreårige totalt	243	728	2 910
Enslige mindreårige under 15 år	31	92	368
Andel kvinner av voksne	56 %	56 %	56 %
Andel menn av voksne	44 %	44 %	44 %

5 Vedlegg 3

5.1 Statistikk per 8. april 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 7. april 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 7.apr	Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	4 623
2024 per 7.apr	- av disse er overførte inkludert Medevac	Oppdaterte tall mangler
2024 per 7.apr	- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	32
2024 per 7.apr	Registrert søknader som asyl fra ukrainske borgere	313

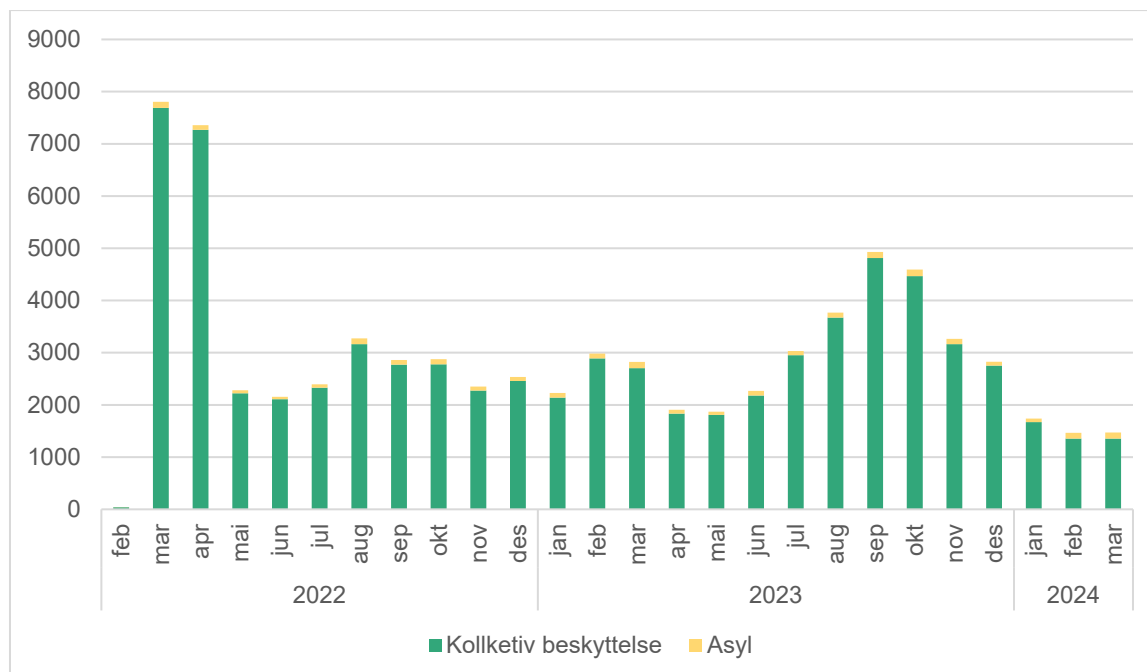
Kilde: UDI

Tabell 2. Antall med gyldig tillatelser om midlertidig kollektiv beskyttelse per 8. april 2024 etter alder og kjønn

Alder	Kvinner 2022	Menn 2022	Antall 2022
0-5 år	2 433	2 463	4 896
6-15 år	6 013	6 669	12 682
16-19 år	2 230	3 254	5 484
20-29 år	5 589	3 499	9 088
30-39 år	8 239	5 358	13 597
40-49 år	7 055	4 282	11 337
50-59 år	3 995	1 879	5 874
60-69 år	3 232	1 876	5 108
70 år og eldre	1 787	693	2 480
Totalt	40 573	29 973	70 546

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 31. mars 2024



Kilde: UDI

Tabell 3. Antall fordrevne fra Ukraina etter kjønn og alder med søknad registrert om beskyttelse etter utl. § 34, per 7. april 2024

Kjønn og alder	2022	2023	2024
Enslige mindreårige under 15 år	199	116	22
Enslige mindreårige over 15 år	336	518	151
Barn i familie	10 746	10 226	1 282
Kvinner	16 820	14 518	1 707
Menn	7 823	11 109	1 461
Totalt	35 924	36 487	4 623

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 7. april 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	3	7
11-14 år	74	56	130	28	36	64	4	8	12
15-17 år	148	189	337	122	396	518	31	120	151
Totalt	258	277	535	174	460	634	40	133	173

Kilde: UDI

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