

Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2024

Rapport 3. september 2024

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Beskrivelse av dagens situasjon.....	3
1.2	Vurdering av usikkerhetsfaktorer.....	4
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.....	9
4	Vedlegg 2 – antatt aldersfordeling på søkerne i 2024 for de ulike scenarioene.....	11
5	Vedlegg 3 – statistikk per 1. september 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 fra Ukraina til Norge. I tillegg skal det utarbeides avledede scenarier over behov for blant annet mottaksplasser og bosetting. Scenarioene oppdateres som hovedregel månedlig.

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 30. august 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.

Vår vurdering er at mellomscenarioet er mest sannsynlig.

Ankomster til Norge, fordrevne fra Ukraina

År	Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
2024	14 000 til 16 000	16 000 til 26 000	30 000 til 100 000

Basert på antall søkere så langt i år har vi justert det nedre spennet i det lave scenarioet fra 12 000 til 14 000. I tillegg har vi satt ned det øvre spennet i mellomscenarioet fra 35 000 til 26 000

1.1 Beskrivelse av dagens situasjon

Antall som søker om beskyttelse i Europa, har hatt en nedadgående trend siden 2022. Tilgjengelig oppdaterte tall for mai, juni og juli viser imidlertid en svak stigende trend, men antallet er fortsatt vesentlig lavere enn i 2023¹. Antall nye fordrevne til Norge har økt noe i august sammenlignet med juni og juli, men antall søkere er vesentlig lavere enn samme periode i 2023. I august ble det i snitt registrert 62 søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser per dag. Snittet totalt i år er på 49 søknader per dag.

Situasjonen i Ukraina er fortsatt vanskelig. Ukraina har gått inn i Russland i Kursk-regionen og tatt kontroll over et større område, men Russland har fortsatt å gjøre små fremrykninger ved fronten i Ukraina. Russland har også fortsatt angrepene med missiler og droner som har

¹ Eurostat:

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

gitt store skader på infrastrukturen, spesielt strømforsyningene. Dette gir blant annet bekymring for tilgangen til oppvarming til vinteren.

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.

Arbeidslivet er også hardt rammet, og det er mange med lav inntekt. Situasjonen for internt fordrevne er spesielt vanskelig. IOM oppgir at det i juni var rundt 3,3 millioner internt fordrevne i Ukraina.²

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. Innføringen av den nye mobiliseringsloven har gitt en økning i antall nye soldater, men det vil ta tid med opplæring, og Ukraina sliter fortsatt med mangel på soldater.

1.2 Vurdering av usikkerhetsfaktorer

I hvor stor grad ukrainere velger å reise fra Ukraina vil trolig bli påvirket av sikkerhets-situasjonen og hva som skjer på slagmarken. Hvis Russland får kontroll over nye tettbefolkede områder, vil dette gi et økt antall fordrevne. Et scenario der Russland gjør store fremrykninger i den pågående sommeroffensiven virker nå mindre sannsynlig. Det er imidlertid få tegn som tilsier at konflikten vil bli løst i nær fremtid. Fortsatte missilangrep fra den russiske siden, en vanskelig humanitær og økonomisk situasjon, i tillegg til usikkerhet om den fremtidige utviklingen, vil trolig medføre at det fortsatt vil komme nye fordrevne fra Ukraina.

I hvilken grad de fordrevne velger Norge har variert det siste året. Andelen som har fått midlertidig beskyttelse i Norge av det totale antallet som har fått en slik tillatelse i Europa, var opp mot 6 prosent i fjor høst. Andelen er nå nede på rundt 2 prosent³. Norge har innført flere innstramningstiltak som trolig har hatt gitt noe færre søknader, selv om det er vanskelig å tallfeste dette. Om flere tiltak blir iverksatt vil dette kunne påvirke ankomster ytterligere. På samme måte kan regelverksendringer i andre land også påvirke ankomstene til Norge.

1.3 Beskrivelse av scenarioene

Under har vi beskrevet en antatt utvikling basert på de tre scenarioene. 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:

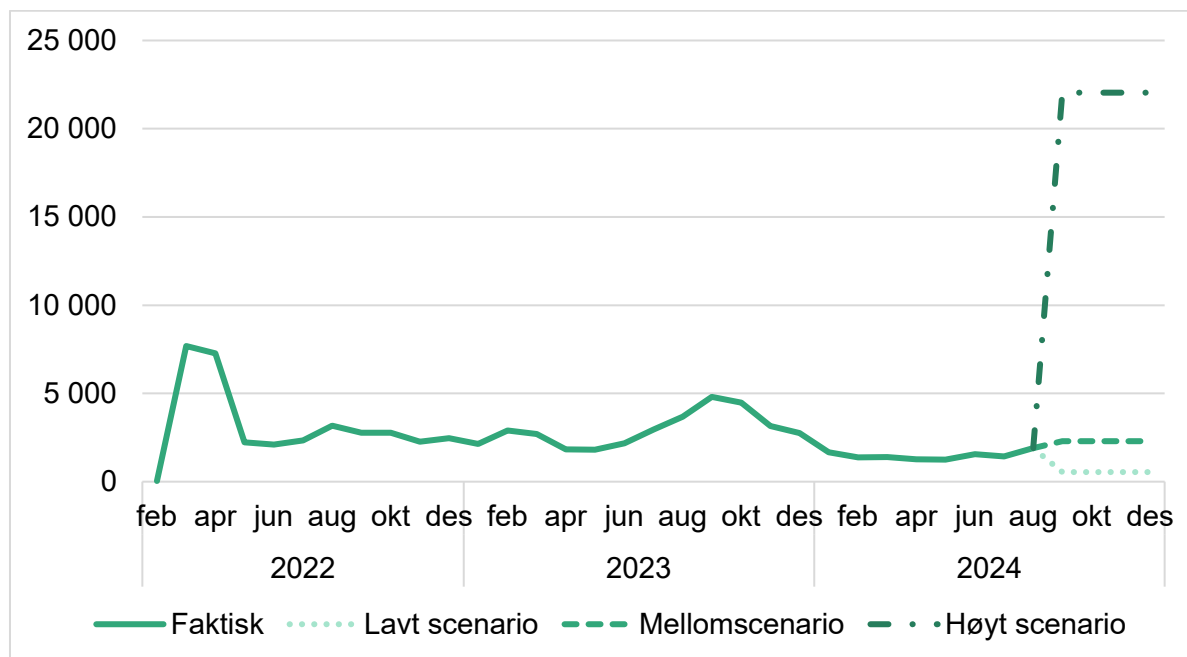
- Situasjonen i Ukraina: hvordan krigen utvikler seg, den humanitære situasjonen og muligheter for å reise ut av Ukraina
- Situasjonen i andre europeiske land: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- Andelen som velger å reise til Norge

² IOM: [Ukraine | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](https://dtm.iom.int/ukraine) <https://dtm.iom.int/ukraine> (29.08.24)

³ Eurostat:

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

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



1.3.1 Lavt scenario

I dette scenarioet blir det en vesentlig forbedring av sikkerhetssituasjonen i Ukraina, samtidig som befolkningen føler seg trygge på at dette vil vare fremover. Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, energi- og vannforsyningen fungerer og levekårene blir bedre. Befolkningen i Ukraina tror utviklingen i landet vil være positiv. Eventuelt at vi får en situasjon med fravær av krigshandlinger og en forbedret humanitær situasjon, selv om det ikke er en avklart fredsløsning.

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 og i en del andre land fungerer arbeidsmarkedet godt for ukrainere, 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 grupper 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, noe som fører til store ødeleggelser på infrastruktur som strøm- og vannforsyninger.

Ukraina klarer ikke å gjøre fremskritt, mens Russland er på offensiven og har fremskritt på slagmarken. Dette skaper usikkerhet om Ukraina klarer å stoppe russisk fremgang. Begge parter lider store tap.

Det er en usikker situasjon og med vanskelige levetilstander 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 øker levekostnadene og flere havner under fattigdomsgrensen.

Samtidig med en økende usikkerhet rundt fremtidig økonomi og svekket tillit til myndighetene, fører usikkerhet knyttet til fremgang i krigen til en manglende tro 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 en del ønsker å reise videre for å finne en bedre og mer permanent tilværelse.

Norge håndterer i dette scenarioet bosettingen og tilrettelegger integreringen på en god måte. Andelen som velger å reise til Norge er på dagens nivå eller høyere.

Vi anser dette scenarioet som det mest sannsynlige i 2024.

1.3.3 Høyt scenario

I dette scenarioet gjør Russland større fremrykninger i områder som i dag er tett befolket. Ukrainske styrker lider store tap og det er store materielle ødeleggelser.

Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen, samtidig som befolkningen blir krigstrøtt og mister 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 scenarioet som mulig, men mindre sannsynlig enn mellomscenarioet.

1.4 Enslige mindreårige

Så langt i år er 4,8 prosent registrert som enslige mindreårige av de med søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse i 2024. Dette er en økning sammenlignet med andelen i 2023. Da var den på 1,7 prosent. Ved utgangen av august er 586 enslige mindreårige registrert med en søknad om kollektiv beskyttelse. 71 prosent av disse var gutter i alderen 16 til 17 år.

Med økt press på mobilisering, vil antallet trolig også fremover være høyt.

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.

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

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.

Vi har lagt til grunn i beregningene at det vil ta 3 måneder fra søknad til bosetting om bosettingskapasiteten er tilstrekkelig. I scenarioer der bosettingskapasiteten ikke er tilstrekkelig, vil tiden i mottak være lengre enn 3 måneder. Gjennomsnittstiden fra søknad til bosetting har økt de siste månedene. For de som ble bosatt fra mottak i august gikk det i snitt 119 dager fra søknad til bosetting. Snittet for de siste seks månedene var 120 dager.

2.1 Bosetting

IMDi sine prognoser for 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.

2.1.1 Kapasitet

IMDi skiller ikke mellom ulike type flyktninger, og kapasiteten gjelder dermed for overføringsflyktninger, asylsøkere og fordrevne fra Ukraina. Det vil si at kapasiteten omfatter alle som bosettes i løpet av året. Kapasiteten angis i absolutte tall. Prognosen for bosettingskapasiteten er satt til 26 000. Den er basert på vedtak fra kommunene. Den legger også til grunn en kapasitetsutnyttelse som ligger på nærmere 90 prosent, som er den andelen kommuner historisk sett bruker av de vedtatte bosettingsplassene.

Det er per 2. september bosatt rundt 17 000 flyktninger i år, og i tillegg er det inngått avtale om bosetting for rundt 3 100. Det vil si at rundt 20 100 vedtaks plasser er brukt. Dette er 77 prosent av prognosen for bosettingskapasiteten

Svarfristen for anmodningen var 25. februar. Per 2. august 2024 har 354 av de 356 anmodede kommunene svart, og svarene utgjør om lag 29 200 bosettingsplasser. Vedtakene utgjør i snitt 77 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.

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.

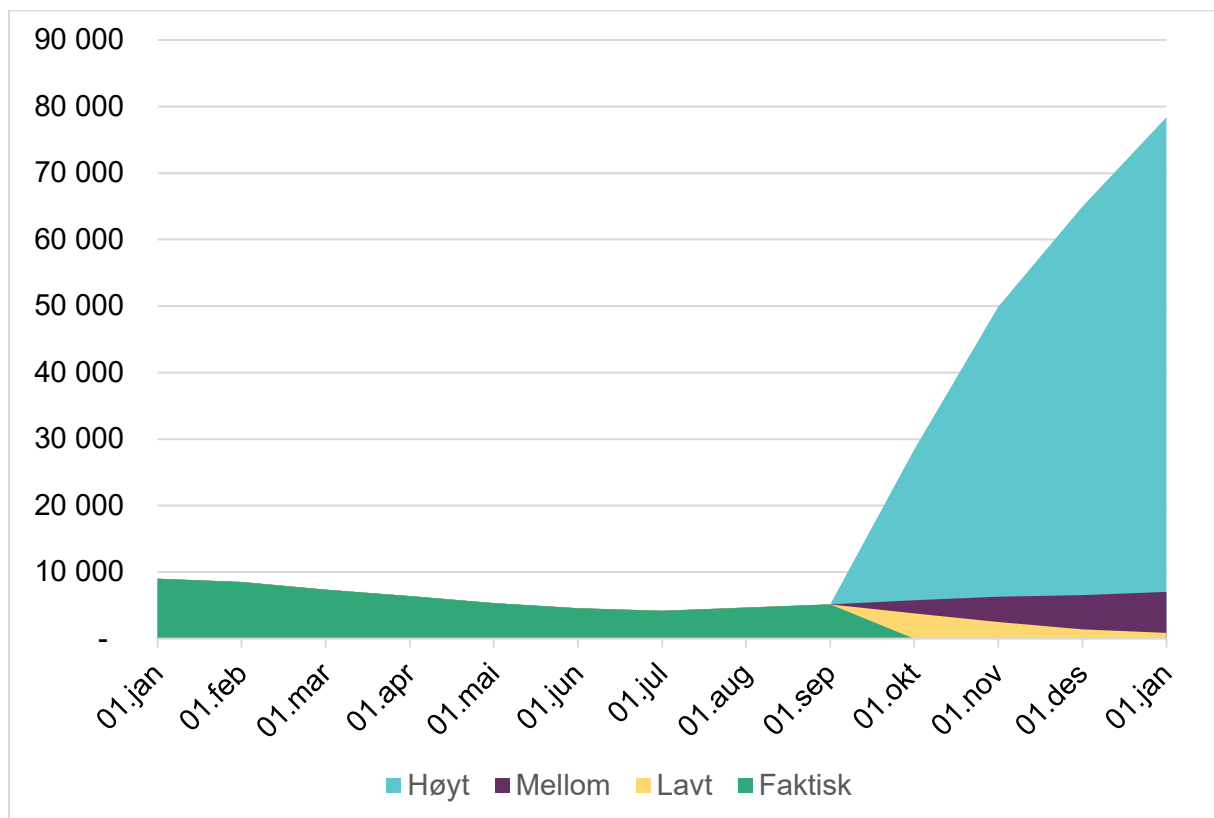
2.2 Belegg i mottak, fordrevne fra Ukraina i 2024

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.

Belegg i mottak	Lavt scenario 14 000	Mellom-scenario 21 000	Høyt scenario 100 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	4 602	6 175	24 259
Belegg ved utgangen av året	874	7 041	78 384

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.

2024	Lavt scenario 14 000-16 000	Mellomscenario 16 000–26 000	Høyt scenario 30 000-100 000
Situasjonen i Ukraina	<p>En klar forbedring av sikkerhetssituasjonen og en tro på at sikkerhetssituasjon også fremover vil være god</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.</p> <p>Russland er på offensiven og gjør små fremskritt. Det er videre usikkerhet om Ukraina vil klare å stoppe russisk fremgang. Begge parter lider store tap.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina er vanskelig. Ufordrende å skaffe tilstrekkelig inntekter og bolig. Flere kommer under fattigdomsgrensen.</p> <p>Stor usikkerhet om fremtiden. Svekket tro på at situasjonen i Ukraina vil bli bedre samt mer kunnskap om muligheter i Europa. Flere forlater Ukraina på grunn av frykt for å bli mobilisert.</p>	<p>Russland gjør store fremrykninger i områder hvor det i dag bor mange, ukrainske styrker lider store tap og det er store materielle ødeleggelser.</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 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 liten støtte til integrering i mange europeiske land fører til at en del ønsker å reise videre for å finne en bedre og mer permanent tilværelse.</p> <p>I land som har tatt imot mange er situasjonen for 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>

2024	Lavt scenario 14 000-16 000	Mellomscenario 16 000–26 000	Høyt scenario 30 000-100 000
Andel som velger å reise til Norge	<p>Norge blir i mindre grad sett på som et foretrukket land, blant annet på grunn av innstrammingsiltak og vanskelig arbeidsmarked for ukrainere.</p> <p>Vi vil likevel motta enkelte grupper som familie-medlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge.</p>	Norge håndterer bosetting og tilrettelegger integrering på en god måte, og andelen som velger å reise til Norge er på dagens nivå eller høyere.	Norge tar imot en høy andel av de som flykter sammenlignet med folketallet.

4 Vedlegg 2 – 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	1 270	1 905	9 070
Barneskolealder 6–12 år	1 467	2 200	10 477
Ungdomsskolealder 13–15 år	747	1 120	5 334
Videregående skolealder 16–18 år	1 432	2 148	10 230
Enslige mindreårige totalt	745	1 118	5 323
Enslige mindreårige under 15 år	32	47	225
Andel kvinner av voksne	54 %	54 %	54 %
Andel menn av voksne	46 %	46 %	46 %

5 Vedlegg 3 – statistikk per 1. september 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 1. september 2024

2022	Antall
Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	35 095
- av disse er overførte inkludert Medevac	512
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	363
Registrert søknader om asyl fra ukrainske borgere	829

2023	Antall
Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	35 369
- av disse er overførte inkludert Medevac	479
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	195
Registrert søknader om asyl fra ukrainske borgere	1 118

2024 per 1. september	Antall
Registrert søknader om midlertidig kollektiv beskyttelser	12 046
- av disse er overførte inkludert Medevac	166
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	71
Registrert søknader om asyl fra ukrainske borgere	439

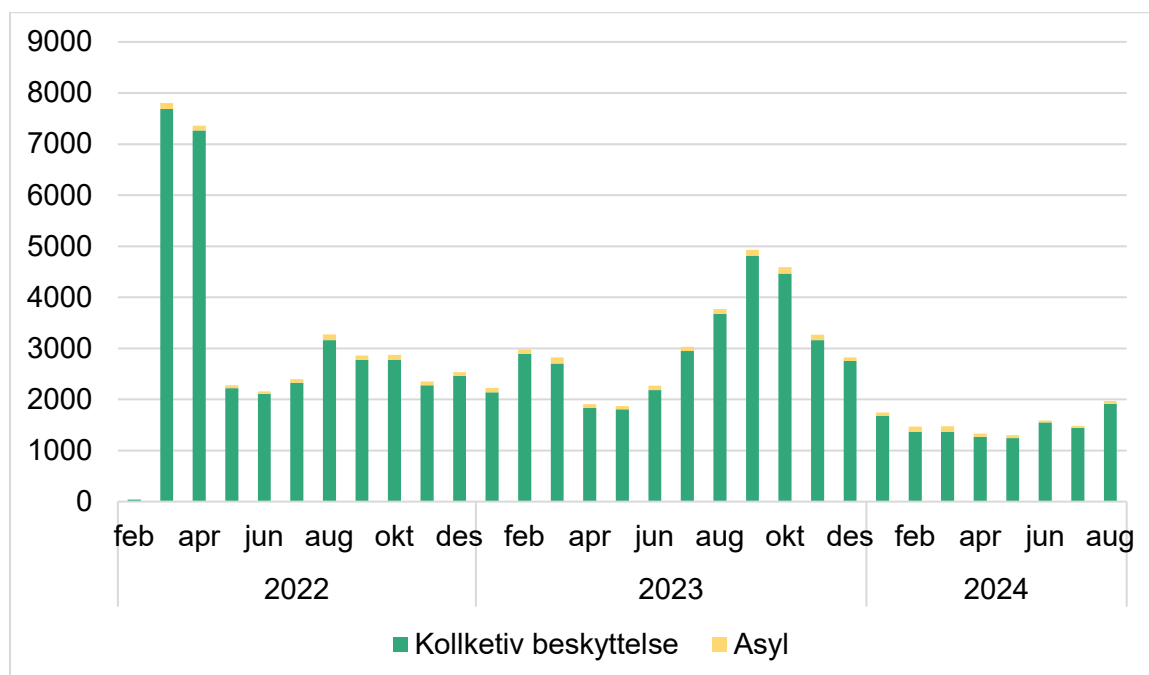
Kilde: UDI

Tabell 2. Antall med **gyldige tillatelser** om midlertidig kollektiv beskyttelse per 2. september 2024 etter alder og kjønn

Alder	Kvinner	Menn	Antall
0–5 år	2 453	2 498	4 951
6–15 år	6 309	6 858	13 167
16–19 år	2 369	3 810	6 179
20–29 år	5 860	4 014	9 874
30–39 år	8 385	5 701	14 086
40–49 år	7 341	4 648	11 989
50–59 år	4 195	2 085	6 280
60–69 år	3 454	1 994	5 448
70 år og eldre	1 986	778	2 764
Ukjent	6	13	19
Totalt	42 358	32 399	74 757

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. august 2024



Kilde: UDI

Tabell 3. Antall fordrevne fra Ukraina etter kjønn og alder med søknad registrert om beskyttelse etter utl. § 34, per 1. september 2024

Kjønn og alder	2022	2023	2024
Enslige mindreårige under 15 år	199	116	60
Enslige mindreårige over 15 år	336	518	527
Barn i familie	10 746	10 226	3 335
Kvinner	16 820	14 518	4 451
Menn	7 823	11 109	3 673
Totalt	35 924	36 487	12 046

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 1. september 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	3	3	6
6–10 år	31	22	53	17	22	39	10	5	15
11–14 år	74	56	130	28	36	64	16	23	39
15–17 år	148	189	337	122	396	518	102	425	527
Totalt	258	277	535	174	460	634	131	456	587

Kilde: UDI

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