

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024

Rapport 5. desember 2023

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Ankomster til Norge, flyktninger 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
2.2	Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina	8
3	Vedlegg 1.....	11
4	Vedlegg 2.....	12
4.1	Antatt aldersfordeling på søkerne i 2024 for de ulike scenarioene.....	12
5	Vedlegg 3.....	13
5.1	Statistikk per 3. desember 2023	13

1 Innledning

Utlendingsdirektoratet (UDI) har etter 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 scenarioer som beskriver ankomst av flyktninger fra Ukraina. I tillegg skal det utarbeides avledede scenarioer 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 flyktninger 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 1. desember 2023.

Anslagene omfatter ukrainske borgere og andre som omfattes av kollektiv beskyttelse. 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 ikke laget scenarioer for 2023 i og med at nå er fire uker igjen. Basert på antallet så langt i år vil vi trolig ende på rundt 36 000 søknader for 2023. Det er gjort mindre justeringer på scenarioene for 2024. Lav scenario starter på 8 000 ankomster, mot 10 000 tidligere. I tillegg har vi snevret inn spennet i mellomscenario med 5000 på hver side.

1.1 Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina

År	Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
2024	8 000 til 20 000	25 000 til 45 000	80 000 til 120 000

1.2 Vurdering av dagens situasjon

Vår vurdering er at vi i dag ligger nærmest beskrivelsen i nedre del mellomscenarioet i 2024. Det er få tegn som tilsier at konflikten vil bli løst i nær fremtid og de fleste eksperter mener det kan lang tid før vi vil se slutten på konflikten.

Antall nye registrerte søkere i Norge økte vesentlig i slutten av august og har vært høyt i september og oktober. I november har imidlertid antallet søknader gått vesentlig ned og er nå på samme nivå som i sommer og på samme tid i 2022.

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 har ikke medført store endringer i frontlinjene.

Det er nå forholdsvis fastlåste frontlinjer og økt slitasje på samfunnet etter snart to år med krig. 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. 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 ytterligere.¹ Spesielt er situasjonene for internt fordrevne vanskelig. IOM oppgir at det i september var rundt 3.5 millioner internt fordrevne i Ukraina².

Antall nye flyktninger som får 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. Andelen som kommer til Norge har økt og lå i september på 4,7 prosent av alle tillatelsen gitt i EU+. Vi forventer at andelen som velger Norge, vil være forholdsvis høy også fremover.

I 2022 ble det overført 512 personer, 332 via Medevac og 180 som ble overført fra Moldova. Foreløpige anslag tilsier at antall overførte vil bli rundt 600 i 2023. Anslaget er imidlertid usikkert. Så langt i år er 308 overført via Medevac inkludert familiemedlemmer og 171 er overført fra Moldova.

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 flyktninger, gitt at vi får en utvikling som beskrevet i scenarioene.

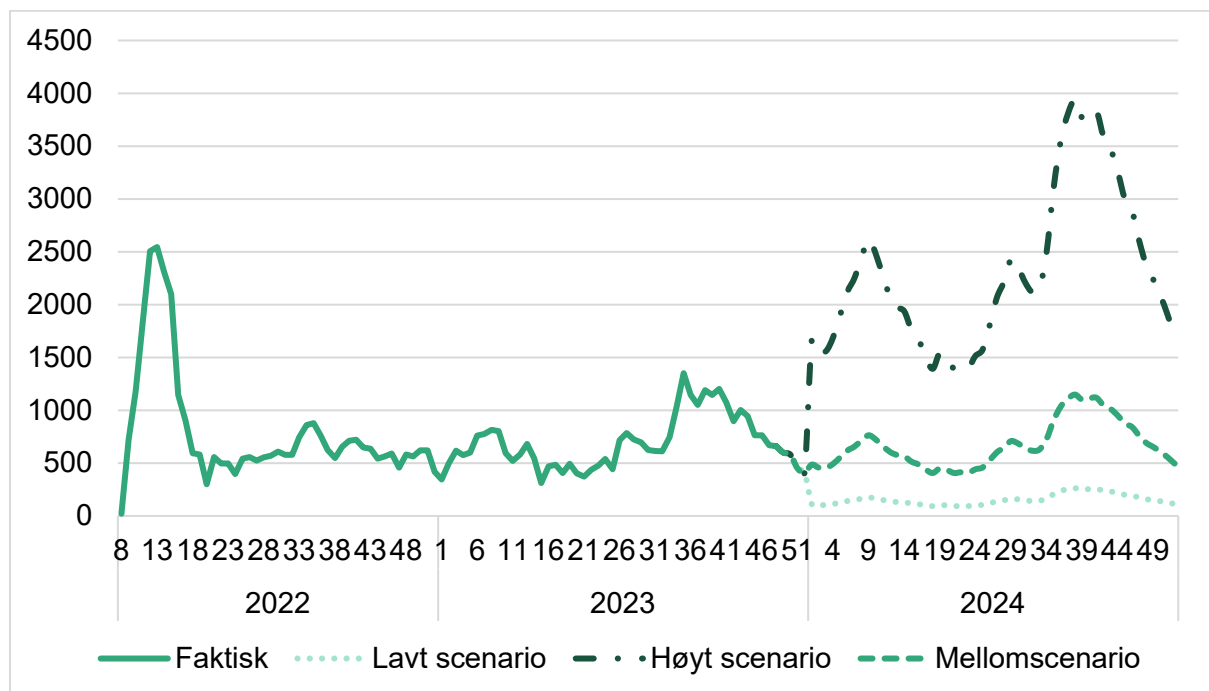
I utviklingen av scenarioene har vi vektlagt følgende faktorer:

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

¹ World Bank: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview#3> (08.05.23)

² 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 uke 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.

Ettersom krigen fortsetter, mister flere 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.

Scenariet 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 flyktninger til Europa og mange land har store problemer med å håndtere alle som kommer. I tillegg blir den økonomiske situasjonen for flyktningene i nabolandene vanskeligere. Vi ser også at holdningen til flyktningene blir mer negativ i mange land.

Norge tar imot en høy andel av de om 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 1,7 prosent registrert som enslige mindreårige. Andelen har vært noe lavere de siste par månedene enn tidligere i år. 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. I beregningene for 2024 er det lagt til grunn at det kommer 36 000 fra Ukraina totalt i 2023, og at 34 870 av disse får kollektiv beskyttelse.

Ikke alle som kommer trenger en mottaksplass. Erfaringstall viser at andelen som trenger mottaksplass øker hvis antallet søker som kommer øker. I lavt scenario antar vi at 80 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenarioet antar vi 90 prosent har behov for mottaksplass, og i høyt scenario er det lagt til grunn at 95 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 87 dager for de som er blitt bosatt fra mottak. For de som bor privat var den noe lavere, 72 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 flyktninger.

2.1 Bosetting

Hvert år anmoder IMDi norske kommuner om bosetting av et konkret antall flyktninger. Bosettingskapasitet er i utgangspunktet summen av hvor mange flyktninger kommunene vedtar å bosette etter anmodning fra IMDi. I sine vedtak skal ikke kommuner skille mellom fordrevne med kollektiv beskyttelse fra Ukraina og andre flyktninger. Bosettingskapasiteten gjelder dermed for samtlige flyktninger med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting.

IMDi har anmodet 356 norske kommuner om å bosette totalt 37 000 flyktninger i 2024. Basert på anmodningen, fatter kommunene vedtak om hvor mange flyktninger de har til intensjon å bosette. Vedtakene fattes som regel på politisk nivå og svarfrist er 25. februar 2024. Det knytter seg stor usikkerhet til kommunenes bosettingskapasitet for neste år. Dette henger blant annet sammen med høyt press på kommunale tjenester over tid, og at det er ny politisk ledelse i mange kommuner. Først når det er innkommet svar på IMDi anmodning fra et tilstrekkelig antall kommuner, kan IMDi anslå mer spesifikt hvordan den totale bosettingskapasiteten ser ut til å være neste år.

Det høye bosettingsscenariet anslår en kapasitet på 37 000 bosatte flyktninger neste år. Dette forutsetter at kommunene samlet sett vedtar i tråd med IMDi anmodning. Det er sannsynlig at enkelte kommuner fatter vedtak som overstiger anmodningen, men mange er ventet å vedta et lavere antall. I 2023 fattet kommunene samlet sett vedtak om 95 prosent av anmodningen. I lys av den pressede situasjonen mange kommuner befinner seg i etter to år med rekordhøye bosettingstall, er det lite sannsynlig at kommunene i større grad enn før vedtar i tråd med anmodning. Vi vurderer derfor dette scenariet som lite sannsynlig, men likevel som mulig om omstendighetene tilsier det.

I sine møter med alle landets kommuner har flere fylkeskommuner meldt tilbake at neste års bosettingsbehov er på et nivå som vil være vanskelig for mange kommuner å imøtekomme. IMDi scenarier baserer seg blant annet på anslagene og tilbakemeldingene fra fylkeskommunene.

IMDi har på bakgrunn av dette utarbeidet tre bosettingsscenarioer:

- Scenario 1 (lavt): 25.900
- Scenario 2 (mellom): 31.450
- Scenario 3 (høyt): 37.000

Når kommunenes svar på anmodningen for 2024 foreligger i større grad, kan det gi grunnlag for å vurdere scenariene på nytt. Det er mulig at lavt scenario vil kunne svekke seg. Vi vurderer at estimatene over kan gi et rimelig forventningsbilde ut fra det vi har kjennskap til per i dag.

2.2 Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina i 2024

Belegget inkluderer kun ukrainske flyktninger 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 slik vi har erfart i år. 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.

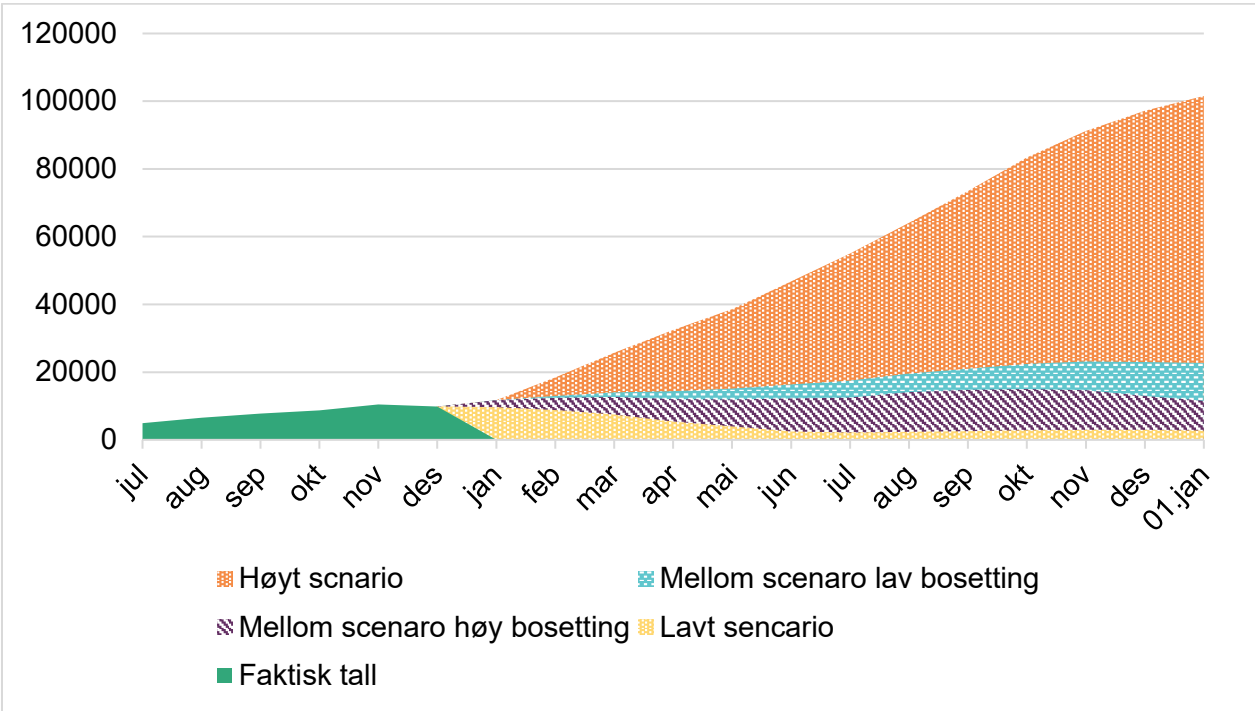
I det lave scenarioet for beregning av behov for mottaksplasser har vi lagt til grunn at bosettingsbehovet er blir dekket.

Vi har laget to mellomscenarier; 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 kapittel 2.1.

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

Belegg i mottak	Lavt scenario 8 000	Mellom-scenario 35 000 -lav bosetting	Mellom-scenario 35 000 - høy bosetting	Høyt scenario 120 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	4 187	18 055	13 060	56 922
Maks belegg i mottak	9 648	23 165	14 986	101 552

Figur 2: Behov for mottaksplasser, flyktninger fra Ukraina



3 Vedlegg

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

Vedlegg 1

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

Faktorer for 2024	Lavt scenario 8 000- 20 000 (2024)	Mellomscenario 25 000 – 45 000 (2024)	Høyt scenario 80 000- 120 000 (2024)
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 området.</p>	<p>Krigshandlinger i øst og sør fortsetter, og Russland gjennomfører missil- og drone-angrep 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 etter hvert troen på at situasjon i Ukraina vil bli bedre samtidig som det blir mer kunnskap om mulighetene i Europa.</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 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>Det kommer stadig nye flyktninger 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>I land som har tatt imot mange flyktninger bli situasjonen for flyktingene vanskeligere.</p>	<p>Det kommer et økende antall flyktninger til Europa og mange land har store problemer med å håndtere alle som kommer</p> <p>Den økonomiske situasjonen for flyktingene i nabolandene blir vanskeligere samtidig som holdningen til flyktingene 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 familie-medlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge.</p>	<p>Norge håndterer bosetting og tilrettelegger integrering bedre enn mange europeiske land, og Norge blir et foretrukket land.</p> <p>Andelen som velger å reise til Norge forblir høy.</p>	<p>Norge tar imot en høy andel av de som flykter sammenlignet med folketallet.</p>

Vedlegg 2

Antatt aldersfordeling på søkerne i 2024 for de ulike scenarioene

Basert på søknadene fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt 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	731	3 199	10 967
Barneskolealder 6 - 12 år	974	4 260	14 605
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	400	1 751	6 004
Videregående skolealder 16 - 18 år	496	2 169	7 436
Enslige mindreårige totalt	139	609	2 088
Enslige mindreårige under 15 år	23	99	40
Andel kvinner av voksne	58 %	58 %	58 %
Andel menn av voksne	42 %	42 %	42 %

Vedlegg 3

Statistikk per 3. desember 2023

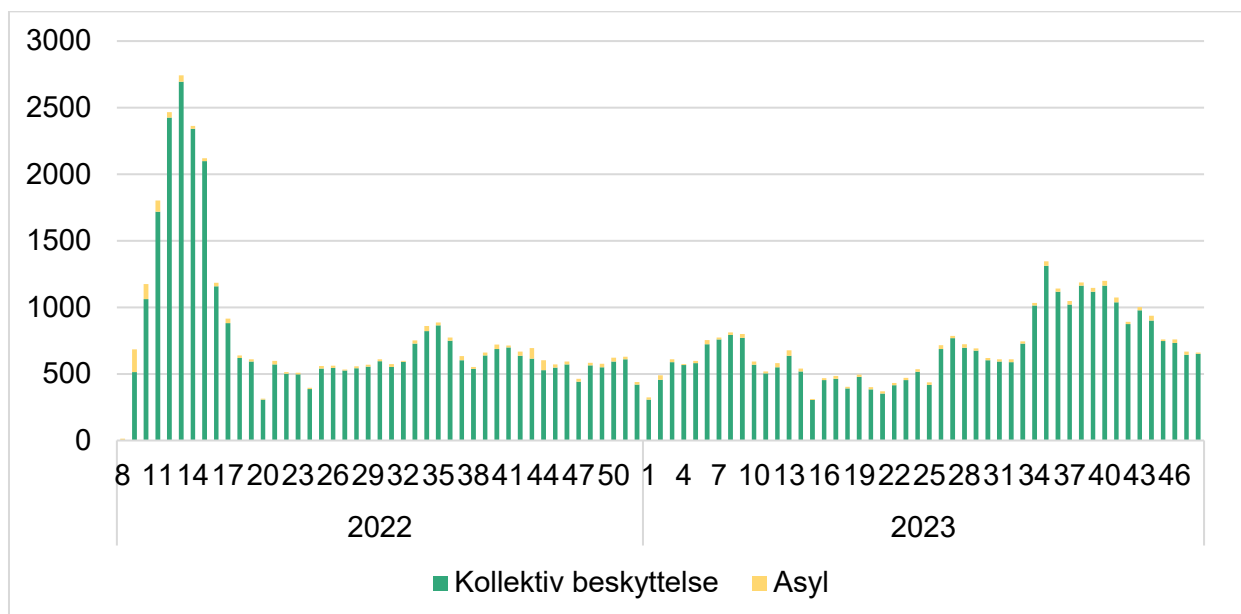
Tallene under beskriver antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse inkludert søknader om asyl (utl. § 28 1) og tredjelandsborgere med søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) etter 24. februar 2022. Det er gjort en revidering av tallene for 2022 slik at det bare telles en søknad per person. I tallene for 2023 kan det forekomme at en person har flere søknader.

Tabell 1. Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter (utl.) § 34, per 3. desember 2023

År	Antall
Totalt 2022	35 924
- av disse er overførte inkludert Medevac	512
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	363
Totalt 2023	33 836
- av disse er overførte inkludert Medevac	477
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	189
- av disse er ukrainere registrert med en søknad om asyl etter § utl 28 1	1 044

Kilde: UDI

Figur 1. Antall søknader per uke fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34 per uke 48 i 2023



Kilde: UDI

Tabell 2. Antall søknader etter kjønn og alder fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34, per 3. desember 2023

Kjønn og alder	2022	2023
Enslige mindreårige under 15 år	199	103
Enslige mindreårige over 15 år	336	455
Barn i familie	10 746	9 439
Kvinner	16 820	3 574
Menn	7 823	10 265
Totalt	35 924	33 836

Kilde: UDI

Tabell 3. Antall søknader etter kjønn og alder fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34, per 3. desember 2023

Alder	Kvinner 2022	Menn 2022	Antall 2022	Kvinner 2023	Menn 2023	Antall 2023
0-5 år	1 593	1 572	3 165	1 438	1 504	2 942
6-15 år	3 257	3 622	6 879	2 670	2 988	5 658
16-19 år	1 176	955	2 131	1 007	1 471	2 478
20-29 år	3 139	1 607	4 746	2 571	2 125	4 696
30-39 år	4 816	2 303	7 119	3 808	3 205	7 013
40-49 år	3 584	1 673	5 257	2 970	2 271	5 241
50-59 år	2 026	712	2 738	1 751	1 032	2 783
60-69 år	1 745	932	2 677	1 308	892	2 200
70 år og eldre	893	319	1 212	584	241	825
Totalt	22 229	13 695	35 924	18 107	15 729	33 836

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige³ etter kjønn og etter alder per 3. desember 2023

Alder	Jenter 2022	Gutter 2022	Antall 2022	Jenter 2023	Gutter 2023	Antall 2023
0-5 år	5	10	15	6	6	12
6-10 år	31	22	53	14	20	34
11-14 år	74	56	130	26	31	57
15-17 år	148	189	337	106	349	455
Totalt	258	277	535	152	406	558

Kilde: UDI

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