



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023

Rapport 10. januar 2023

Innledning

Utlendingsdirektoratet (UDI) har etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i samarbeid med Politiets utlendingsenhet (PU), Landinfo, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Forsvarsdepartementet (FD) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), utarbeidet scenarier som beskriver ankomst av flyktninger fra Ukraina. 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-krigen. De har imidlertid ikke en direkte kobling til de budsjettene etatene disponerer. Vurderingene i notatet er uttrykk for arbeidsgruppenes beste vurdering. De er ikke behandlet av ledelsen i UDI eller de andre etatene som har deltatt i arbeidet.

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 ble gjort ut fra situasjonen og tilgjengelig informasjon 6. januar 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 egen hånd.

Situasjonen i Ukraina har ikke endret seg vesentlig siden forrige rapportering, og det er ikke gjort vesentlige endringer i scenariene for 2023.

Ankomster, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario	Planleggingstall
8 000 til 20 000	30 000 - 50 000	80 000 - 120 000	40 000

Vurdering av dagens situasjon

Vår vurdering er at vi ligger nærmest beskrivelsen i mellomscenarioet. Ukrainske styrker er på offensiven, men den videre utviklingen er svært usikker. Vi antar det er stor sannsynlighet for at konflikten vil fortsette utover i 2023. Økning av angrep på sivil infrastruktur i store deler av Ukraina fører til at den humanitære situasjonen og sikkerheten er mer krevende også i områder som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken.

Den humanitære situasjonen er vanskelig i deler av Ukraina med store skader på boliger, sivil infrastruktur, strøm- og vannforsyning, samt problem med tilgang på medisiner. Arbeidslivet er hardt rammet, og det er mange med lav inntekt. Dette vil trolig bli ytterligere forsterket utover vinteren.

Nivået på antall nye søknader om beskyttelse i Norge er forholdsvis stabilt. Antall søknader har gått litt ned de siste to ukene, men ser vi desember under ett var antall søknader litt høyere enn i november. I desember var det i snitt 83 personer som søkte om beskyttelse per dag¹, i november var det 78 som søkte per dag.

UNHCR anslår at er i overkant av 7,9 millioner ukrainske flyktninger registrert i Europa, inkludert Russland². Antall interne fordrevne er estimert til rundt 5,9³ millioner.

¹ Omfatter alle søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse i tillegg til asylsøknader fra ukrainske borgere

² UNCHR: [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situation-ukraine-refugee-situation), 05.01.23

³ IOM: [Ukraine | DTM \(iom.int\)](https://www.iom.int/ukraine-dtm) 05.01.23

Vi har lite informasjon om de som nå kommer, kommer direkte fra Ukraina eller om de har oppholdt seg en periode i andre europeiske land før de har reist videre. Vi antar imidlertid at en del av de som nå søker i Norge har reist videre etter lengre opphold i nabolandene til Ukraina. Vi ser også at andelen som søker om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge har økt sammenlignet de første månedene av krigen. Vi forventer at andelen som velger Norge vil være høyere også fremover.

Antall som har kommet på myndighetsassisterte overføringer har så langt vært lavt. I 2022 kom det 368 personer, 235 via Medevac og 133 som ble overført fra Moldova. Antallet i 2023 kan bli noe høyere enn i 2022, men vil mest sannsynlig ligge på omtrent samme nivå som i 2022.

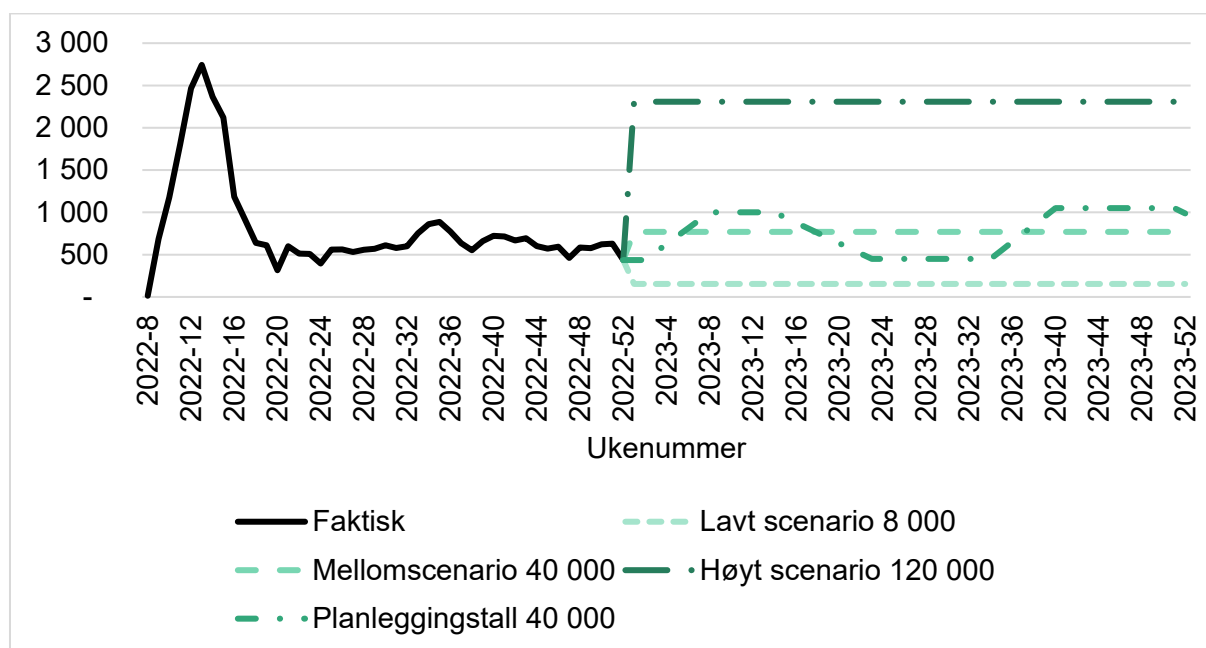
Beskrivelse av scenarioene for 2023

Under har vi beskrevet antatt utvikling 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 og tilbake til Ukraina
- Situasjonen i andre europeiske land: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- Hvor stor andel av flyktningene som velger å reise til Norge

Figur 1: Ukentlig fordeling av registrerte søknader i de tre scenarioene



Lavt scenario

I dette scenarioet stabiliseres situasjonen i Ukraina i løpet av våren 2023. Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, og store deler av landet kommer tilbake til en håndterbar situasjon ganske raskt. Strøm og vannforsyninger fungerer.

Fordi situasjonen stabiliserer seg i Ukraina, vil en stor del av flyktningene foretrekke å forbli i naboland i påvente av hjemreise, samtidig som en del velger å reise tilbake til Ukraina. Den

humanitære situasjonen vil imidlertid være vanskelig i deler av Ukraina og for internt fordrevne, og det vil fortsatt være en del nye flyktninger som forlater Ukraina.

Selv om det er færre som flykter ut av Ukraina og mange forblir i nabolandene, vil det fortsatt være en del som ønsker reise til Norge, blant annet familiemedlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge.

Vi antar her at nivået på antall nye flyktninger som kommer til Norge fremover vil være vesentlig lavere enn det nivået vi ser i dag. I dette scenarioet vil også en del av dem som har kommet til Norge reise hjem til Ukraina.

Slik situasjonen er i dag regner vi dette senarioet som mindre sannsynlig.

Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør i 2023. I tillegg blir det angrep med missiler og droner i resten av Ukraina som skaper en usikker situasjon og vanskelige leveforhold også i de delene av landet som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken.

Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina blir utfordrende med ustabil forsyning av strøm og vann. I tillegg blir det vanskelig tilgang på boliger, spesielt for de internt fordrevne. Mange mangler arbeidsinntekt, og det er lite bistand til de som ikke har arbeid. I tillegg vil levekostnadene øke.

Etter som krigen fortsetter utover høsten 2023 vil utsiktene til en ny vanskelig vinter medføre at flere reiser fra Ukraina. Det vil også være flere som ønsker å etablere seg mer permanent utenfor Ukraina og søker seg videre til andre europeiske land enn nabolandene til Ukraina. Gjenoppbyggingen i Ukraina er utfordrende på grunn av stadig nye angrep på infrastruktur.

Vi anser dette scenarioet som det mest sannsynlige gitt dagens situasjon.

Høyt scenario

I dette scenarioet blir det ingen løsning i perioden, men opptrapping av konflikten hvor Russland gjør større fremrykninger og øker intensiteten av bombingene av store deler av Ukraina. Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen. Mangel på inntekt, mat, bosted, vann og medisiner vil medføre at en stor del av befolkningen blir nødt til å flykte ut av Ukraina. I dette scenarioet ligger også mulige hendelse som en kjernefysisk ulykke.

Landene som grenser til Ukraina vil etter hvert ikke ha kapasitet til å ta imot flere flyktninger, og det blir nødvendig med mekanismer som fordeler flyktningene til andre land. Norge tar imot en tilsvarende eller høyere andel av de som flykter enn i dag.

Slik situasjonen er i dag regner vi dette senarioet som mindre sannsynlig enn mellomscenariet.

Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina er det 1,5 prosent som er registrert som enslige mindreårige. Andelen har imidlertid gått ned sammenlignet med de første månedene. Den siste måneden var andelen på litt under 1 prosent. Vi forventer at andelen enslige mindreårige også vil være lav fremover.

Avledete scenarioer - mottak og bosetting

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. Det er videre gjort antakelser knyttet til andel av søkere som trenger mottaksplass og tid fra ankomst til bosetting. Erfaringstall benyttes der vi har disse. Vi ser at belegget i mottak er høyere nå enn det vi estimerte i forrige rapport, og dermed har vi justert en del av parameterne i beregningsmodellen til denne rapporten. Endringene er oppgitt i avsnittene under.

Vi antar at andelen som trenger mottaksplass vil øke når antall søkere øker. I lavt scenario antar vi at 70 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenarioet antar vi 75 prosent og i høyt scenario 90 prosent. For planleggingstallet har vi antatt at 75 prosent har behov for mottaksplass.

Det er lagt til grunn at UDI klarer å behandle søknadene løpende som følge av automatisering selv det om det kommer et stort antall flyktninger. Tiden fra søknad til vedtak er derfor antatt å være lik i alle scenarioene og er satt til tre uker.

Det er gjort et anslag på antall som vil bli bosatt fra privat adresse. Andelen er vurdert til å være på rundt 29 prosent i lavt scenario, 25 prosent i mellomscenarioet, 10 prosent i høyt scenario og 25 prosent for planleggingstallet. Tiden fra vedtak til bosetting er satt til ni uker for personer i mottak, økt fra åtte uker i forrige rapport, og til seks uker for privatboende. Disse tallene er basert på historiske tall.

I beregningen av belegg i mottak har vi lagt til grunn prognosen på bosettingskapasitet fra IMDi. IMDi har anmodet kommunene om 35 000 plasser i 2023. Denne inkluderer også bosetting av i underkant av 5 000 andre som har fått innvilget oppholdstillatelse etter søknad om asyl eller som kommer som overføringsflyktninger. Disse er trukket fra i beregningen av bosatte flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina 2023

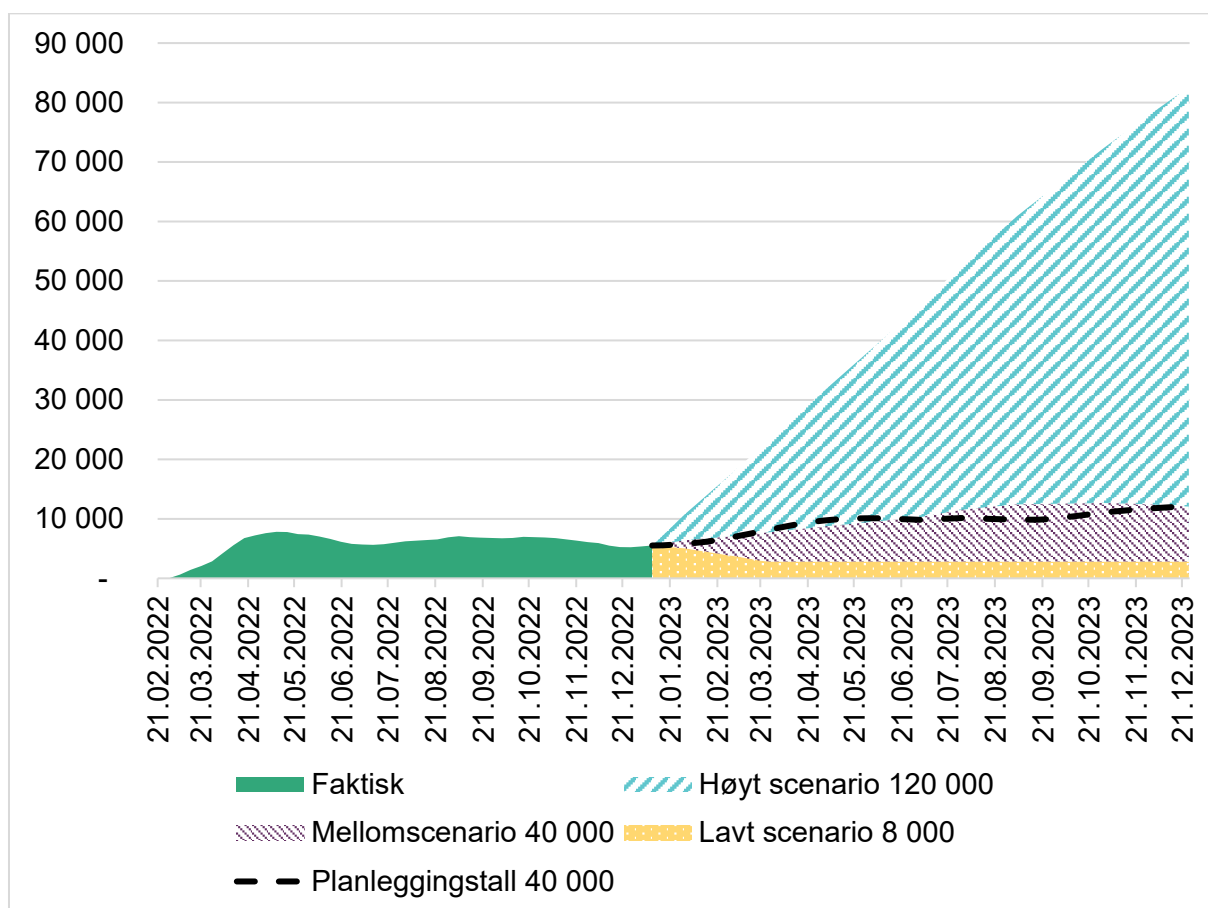
Tabellen under viser prognose for gjennomsnittlig belegg resten av året, ikke totalt for hele året.

Belegg	Lavt scenario 8 000	Mellom-scenario 40 000	Høyt scenario 120 000	Planleggings-tall 40 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 074	10 153	46 387	9 504
Maks belegg i mottak	5 523	12 671	82 592	12 141
Gjennomsnitt privatboende	4 698	9 690	24 549	9 327

Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2023

Om bosetting	Lavt scenario 8 000	Mellom- scenario 40 000	Høyt scenario 120 000	Planleggings- tall 40 000
Bosettingsbehov totalt	14 029	43 469	117 069	43 469
Bosettingsbehov i 2023	12 557	36 038	94 140	36 038
Bosettingskapasitet totalt	35 000	35 000	35 000	35 000
Bosettingskapasitet, ukrainere	30 140	30 140	30 140	30 140
Bosatte	11 627	30 140	30 140	30 140

Figur 2: Behov for mottaksplasser, flyktninger fra Ukraina



Vedlegg

1. Oversikt over scenarioene
2. Statistikk

Vedlegg 1

Matrisen under beskriver hvordan vi har vurdert mulige utfall av faktorene i de ulike scenarioene for 2023.

Faktorer	Lavt scenario 8 000 – 30 000	Mellomscenarior 30 000 – 50 000	Høyt scenario 80 000 – 120 000
Situasjonen i Ukraina	<p>Stabilisering av situasjonen i løpet av våren 2023</p> <p>Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, og store deler av landet kommer tilbake til en håndterbar situasjon ganske raskt. Strøm og vannforsyninger fungerer.</p>	<p>Krigshandlinger i øst og sør. Vedvarende missilangrep på infrastruktur over hele landet i hele 2023.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina blir ytterligere forverret.</p> <p>Utfordrende for mange å skaffe tilstrekkelig inntekter.</p> <p>Det er mange internt fordrevne.</p> <p>Gjenoppbyggingen i Ukraina er vanskelig.</p>	<p>Russland gjør større fremrykninger.</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 en fremtid i Ukraina.</p> <p>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 reiser ut av Ukraina i første del av 2023, men antallet går raskt nedover.</p> <p>Mange reiser etter hvert hjem til Ukraina og presset på nabolandene blir mye mindre.</p>	<p>Det kommer stadig nye flyktninger fra Ukraina i 2023 og nabolandene sliter med å gi tilstrekkelig støtte.</p> <p>Mange som oppholder seg i nabolandene ønsker å reise videre for å finne en bedre og mer permanent tilværelse.</p>	<p>Nabolandene klarer ikke å håndtere antallet flyktninger som kommer og vil trenge bistand fra andre europeiske land.</p> <p>Mange europeiske land har store problemer med å gi boliger til alle som kommer.</p> <p>Det blir nødvendig med overføringsmekanismer til andre land.</p>
Andel som velger å reise til Norge	<p>Mindre press i nærområdene gjør at Norge i liten grad blir et foretrukket land.</p> <p>Det vil trolig være noen som ønsker å bli i Norge blant annet familie-medlemmer ønsker å gjenforenes i Norge.</p>	<p>Norge håndterer bosetting og tilrettelegger på en bedre enn mange europeiske land, og Norge blir et foretrukket land.</p> <p>Andelen som velger å reise til Norge er høy.</p>	<p>Norge mottar en andel av de fordrevne som minst tilsvarer Norges andel av befolkning i Europa, eventuelt en høyere andel.</p>

Vedlegg 2

Statistikk per 8. januar

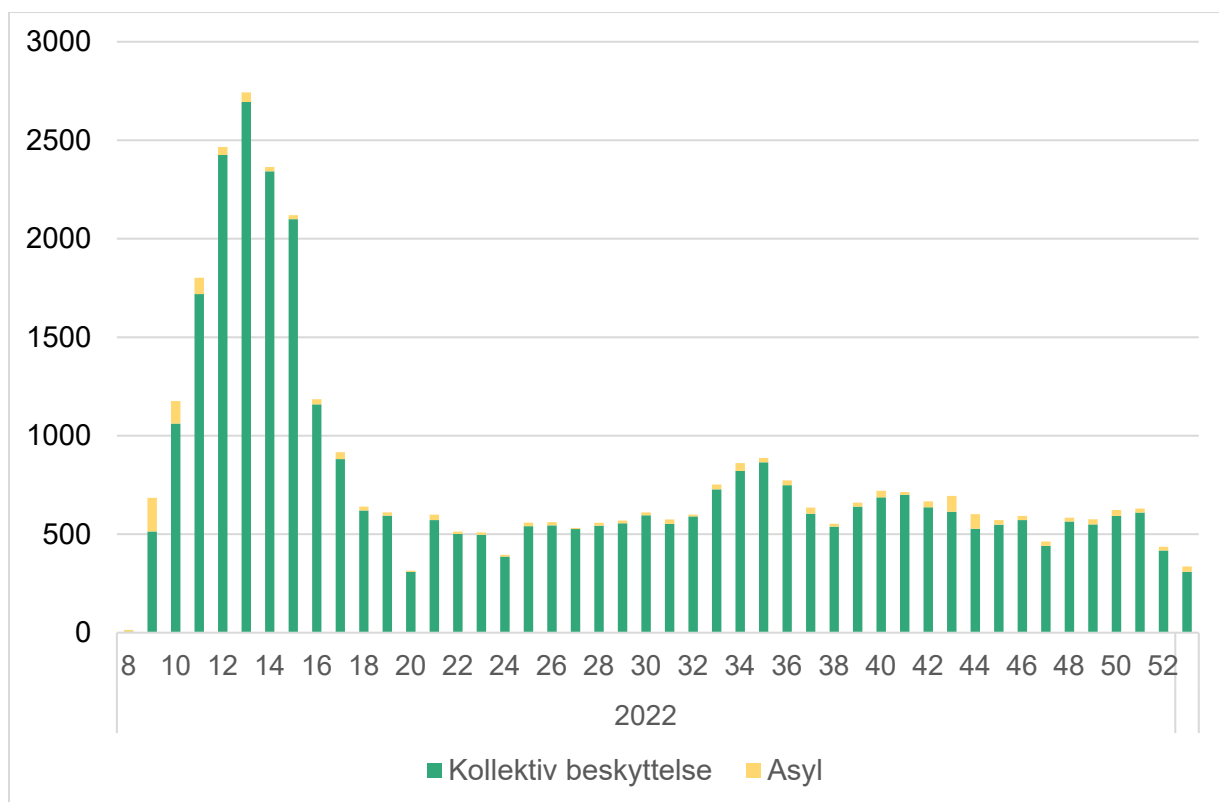
Tallene under beskriver antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) etter 24. februar 2022. En person kan ha flere søknader.

Tabell 1. Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter (utl.) § 34, per 8. januar 2023

Type søknad	Antall
Totalt	36 932
- av disse er overførte	368
- av disse er tredjelandsborgere	388

Kilde: UDI

Graf 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 1 i 2023



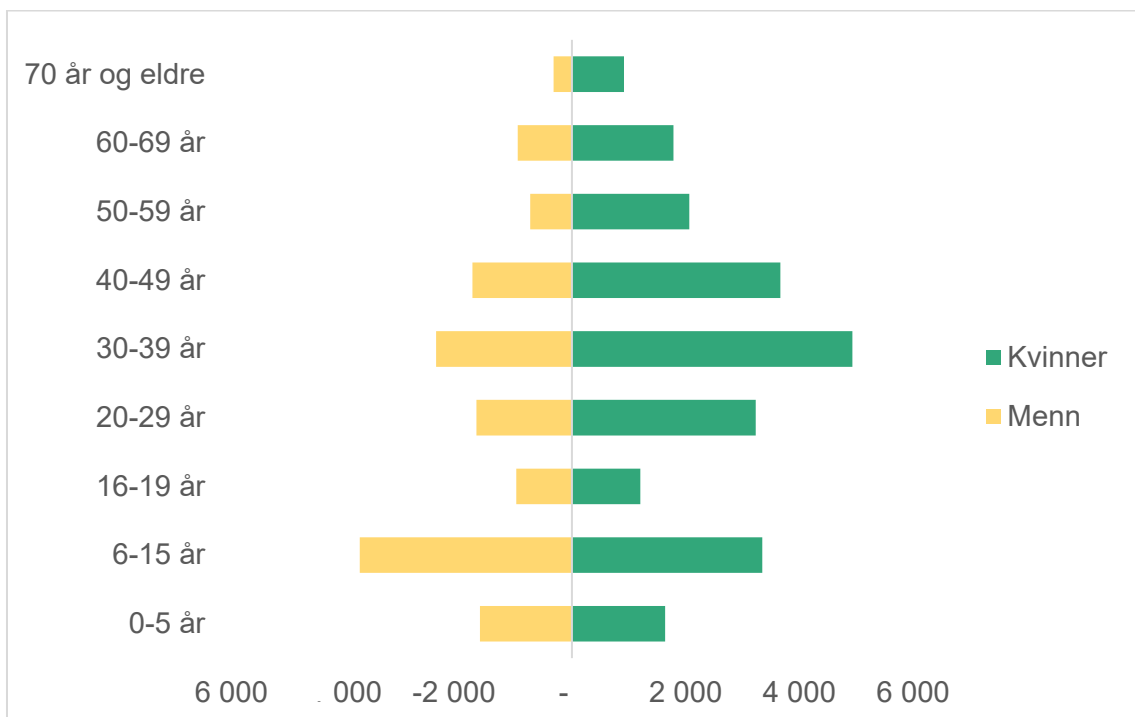
Kilde: UDI

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, 8. januar 2023

Kjønn og alder	Antall
Enslige mindreårige u/ 15 år	205
Enslige mindreårige o/ 15 år	344
Barn i familie	10 967
Kvinner	17 112
Menn	7993
Totalt	36 932

Kilde: UDI

Graf 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, 8. januar 2023



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, 8. januar 2023

Kjønn og alder	Menn	Kvinner	Antall
0-5 år	1 618	1 639	3 257
6-15 år	3 731	3 346	7 077
16-19 år	977	1 204	2 181
20-29 år	1 679	3 231	4 910
30-39 år	2 389	4 931	7 320
40-49 år	1 749	3 666	5 415
50-59 år	734	2 064	2 798
60-69 år	953	1 784	2 737
70 år og eldre	322	915	1 237
Totalt	14 152	22 780	36 932

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 8. januar 2023

Etter alder:

Alder	Gutter	Jenter	Antall
0-5 år	11	5	16
6-10 år	22	31	53
11-14 år	61	76	137
15-17 år	193	151	344
Totalt	287	263	550

Kilde: UDI

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