



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023

Rapport 9. mai 2023

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 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-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 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 5. mai 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. Vi har imidlertid justert antallet flyktninger i de ulike scenariene ut fra at vi nå har erfaringstall for en tredel av året. Vi setter opp det lavest anslaget i lavt scenario fra 15 000 til 17 000. Mellom scenarioet er flyttet fra 30 000-50 000 til 25 000-45 000. Høyt scenario er satt ned fra 80 000 -120 000 til 60 000 – 80 000.

Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
17 000 til 25 000	25 000 til 45 000	60 000 til 80 000

Vurdering av dagens situasjon

Det er stor sannsynlighet for at det ikke blir en løsning på konflikten i 2023. Vår vurdering er at vi i dag ligger nærmeste beskrivelsen i mellomscenarioet og at antall flyktninger fra Ukraina til Norge mest trolig vil ligge nær midtpunktet i mellomscenarioet.

Angrep på sivil infrastruktur har være mindre intense i vår sammenlignet med høsten 2022 og foreløpig klarer Ukraina i stor grad å opprettholde strømforsyningen. Vi har imidlertid sett en økning i angrep de siste dagene. Antall missilangrep vil trolig kunne øke når Ukraina setter inn en forventet offensiv.

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 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 UNHCR anslår at det er rundt 8,2 millioner ukrainske flyktninger registrert i Europa, inkludert Russland². Antall internt fordrevne ble estimert til rundt 5,4³ millioner (siste oppdatert i januar 2023).

Vi har lite informasjon om de som nå kommer til Norge, 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 søker om beskyttelse i Norge har reist videre etter opphold i nærområdene til Ukraina. Andelen som søker om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge av totalt antall i EU+, har vært høyere i år sammenlignet med de første månedene av krigen⁴. Vi forventer at andelen som velger Norge, vil være 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 760 i 2023. Anslaget er imidlertid svært usikkert.

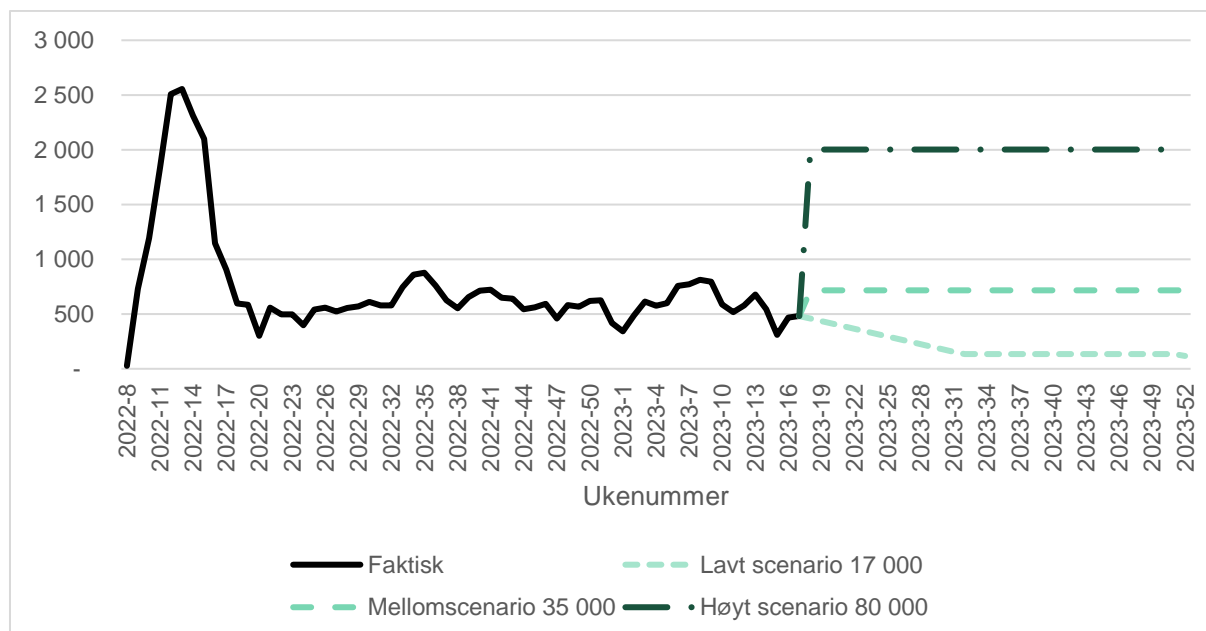
Beskrivelse av scenarioene for 2023

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
- Situasjonen i andre europeiske land: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- Andelen av flyktningene som velger å reise til Norge

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



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

² UNCHR: [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situation-ukraine-refugee-situation), 30.03.23

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

⁴ EUAA har sluttet å samle inn tall på antall TPD som blir registrert. Vi har derfor ikke oppdaterte tall for april.

Lavt scenario

I dette scenarioet blir det en stabilisering eller forbedring av situasjonen i Ukraina om kort tid. Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, energi- og vannforsyning fungerer og levekårene blir bedre.

Vi antar at det fortsatt vil være en del mennesker som forlater Ukraina i 2023, men antallet synker raskt. Økende antall personer reiser hjem til Ukraina og presset på nabolandene blir mindre. 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.

Nivået på antall nye flyktninger som kommer til Norge vil være vesentlig lavere i siste del av 2023 enn det nivået vi har nå. 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 scenarioet 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. 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.

Etttersom krigen fortsetter utover høsten 2023 vil utsiktene til en ny vanskelig vinter medføre en økning i antall personer som forlater 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.

Norge håndterer bosetting og tilrettelegger bedre enn mange andre europeiske land, og andelen som velger å reise til Norge vil være høy.

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

Høyt scenario

I dette scenarioet blir det opptrapping av krigen samtidig som Russland gjør fremrykninger. Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen. Mangel på inntekt, mat, bosted, energi, vann og medisiner fører til en økning i antall personer som flykter fra Ukraina. I dette scenarioet ligger også mulige hendelser som en kjernefysisk ulykke.

Landene som grenser til Ukraina, klarer ikke å håndtere antall flyktninger som kommer og det blir nødvendig med mekanismer som fordeler flyktningene til andre land. Samtidig har mange andre europeiske land også store problemer med å håndtere alle som kommer.

Norge tar imot en tilsvarende eller høyere andel av de som flykter, enn i dag.

Slik situasjonen er i dag regner vi dette scenarioet som mulig, men mindre sannsynlig enn mellomscenarioet og det lave scenarioet.

Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina januar til og med april 2023, er det 1,5 prosent som er registrert som enslige mindreårige. Andelen er litt lavere sammenlignet med de første månedene, men høyere enn det var høsten 2022. Vi forventer at andelen enslige mindreårige vil ligge på dagens nivå 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's 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 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 80 prosent og i høyt scenario 90 prosent.

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 to uker. Dette er redusert fra forrige rapport da den var satt til tre uker, basert på erfaringstall.

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, 20 prosent i mellomscenarioet og 10 prosent i høyt scenario. Tiden fra vedtak til bosetting er satt til ti uker for personer i mottak, og til åtte uker for privatboende. Disse tallene er basert på erfaringstall fra de som er bosatt de siste 6 månedene.

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. Bosettingskapasiteten er imidlertid anslått å være på 32 000. Bosettingskapasiteten inkluderer også bosetting av i overkant av 4 000 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

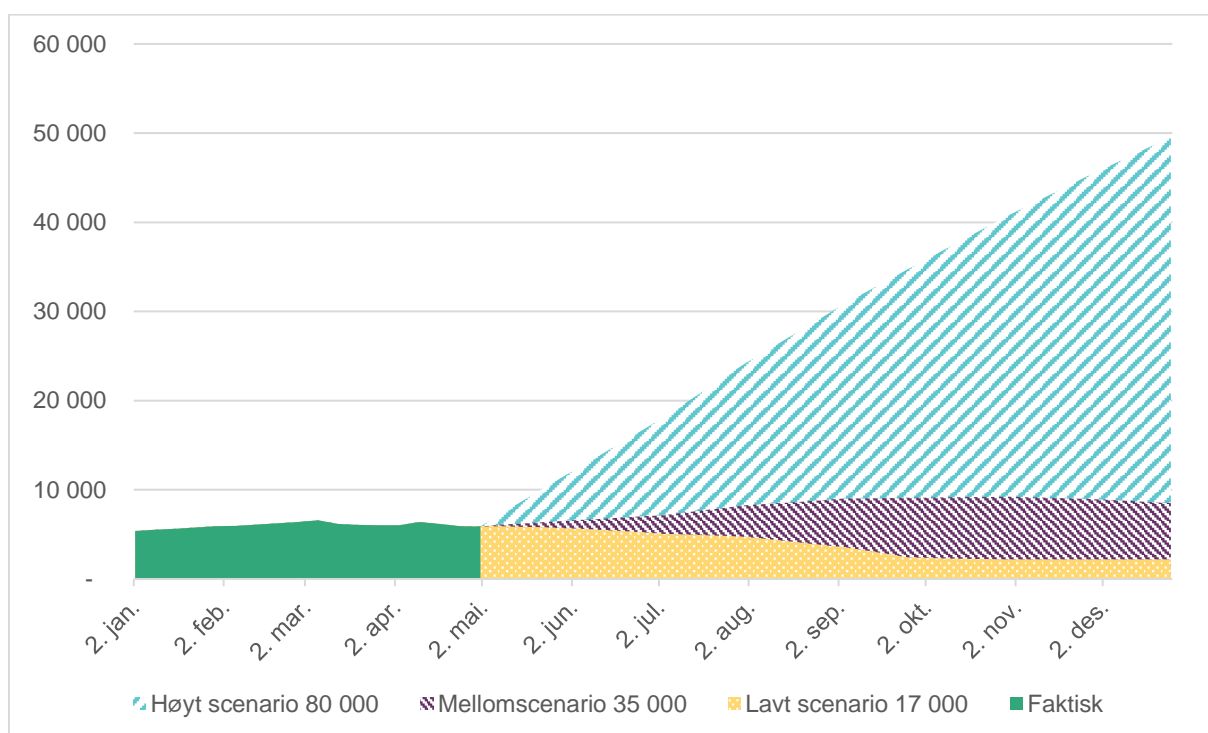
Tabellen under viser prognose for gjennomsnittlig belegg resten av året, ikke totalt for hele året.

Belegg	Lavt scenario 17 000	Mellom- scenario 35 000	Høyt scenario 80 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 737	8 194	29 440
Maks belegg i mottak	6 581	9 228	49 554
Gjennomsnitt privatboende	2 522	4 715	5 970

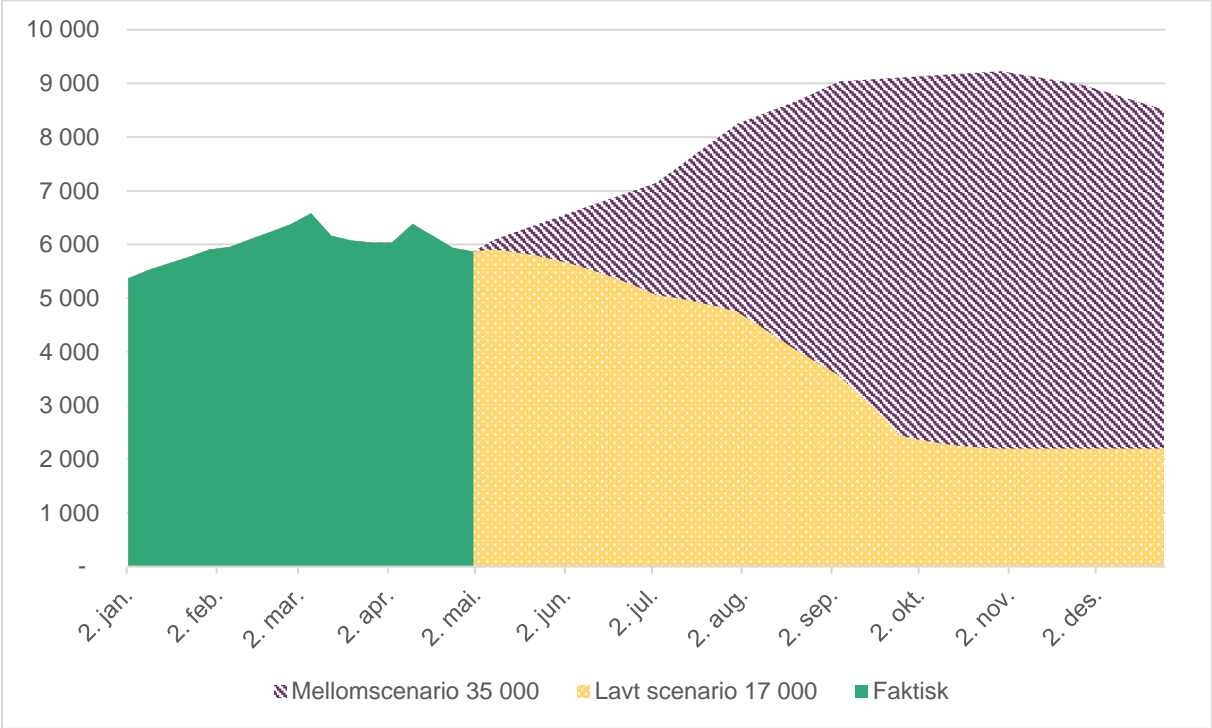
Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2023

Om bosetting	Lavt scenario 17 000	Mellom- scenario 35 000	Høyt scenario 80 000
Bosettingsbehov i 2023	21 051	36 254	74 120
Bosettingskapasitet totalt	32 000	32 000	32 000
Bosettingskapasitet, ukrainere	27 980	27 980	27 980
Bosatte	20 052	27 980	27 980

Figur 2: Behov for mottaksplasser, flyktninger fra Ukraina



Figur 3: Behov for mottaksplasser, flyktninger fra Ukraina, uten høyt scenario.



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 2023.

Faktorer	Lavt scenario 17 000 – 25 000	Mellomscenario 25 000 – 45 000	Høyt scenario 60 000 – 80 000
Situasjonen i Ukraina	<p>Stabilisering eller forbedring av situasjonen i løpet av kort tid.</p> <p>Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, og levekårene i landet forbedres ganske raskt. Strøm og vannforsyninger fungerer.</p>	<p>Krigshandlinger i øst og sør fortsetter og Russland gjennomfører missil- og droneangrep som ødelegger infrastruktur i hele landet.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina blir ytterligere forverret.</p> <p>Utfordrende for mange å skaffe tilstrekkelig inntekter og flere kommer under fattigdomsgrensen.</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 forlater Ukraina, 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.</p> <p>Reduserte sosiale tjenester og støtte i andre europeiskeland fører til at mange 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. Det kan bli nødvendig med overføringsmekanismer til andre land.</p> <p>Mange europeiske land har også store problemer med å håndtere til alle som kommer.</p>
Andel som velger å reise til Norge	<p>Norge blir i mindre grad sett på som et foretrukket land.</p> <p>Det vil trolig være familiemedlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge.</p>	<p>Norge håndterer bosetting og tilrettelegger 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 tar imot en tilsvarende eller høyere andel av de som flykter enn i dag.</p>

Vedlegg 2

Aldersfordeling på søkerne i 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:

	Lavt scenario	Mellom-scenario	Høyt scenario
Barnehagealder 0 - 5 år	1 279	2 632	6 017
Barneskolealder 6 - 12 år	1 989	4 095	9 360
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	908	1 870	4 273
Videregående skolealder 16 - 18 år	1 170	2 410	5 508
Enslige mindreårige totalt	234	482	1 102
Enslige mindreårige under 15 år	62	128	293
Andel kvinner av voksne	58 %	58 %	58 %
Andel menn av voksne	42 %	42 %	42 %

Vedlegg 3

Statistikk per 7. mai 2023

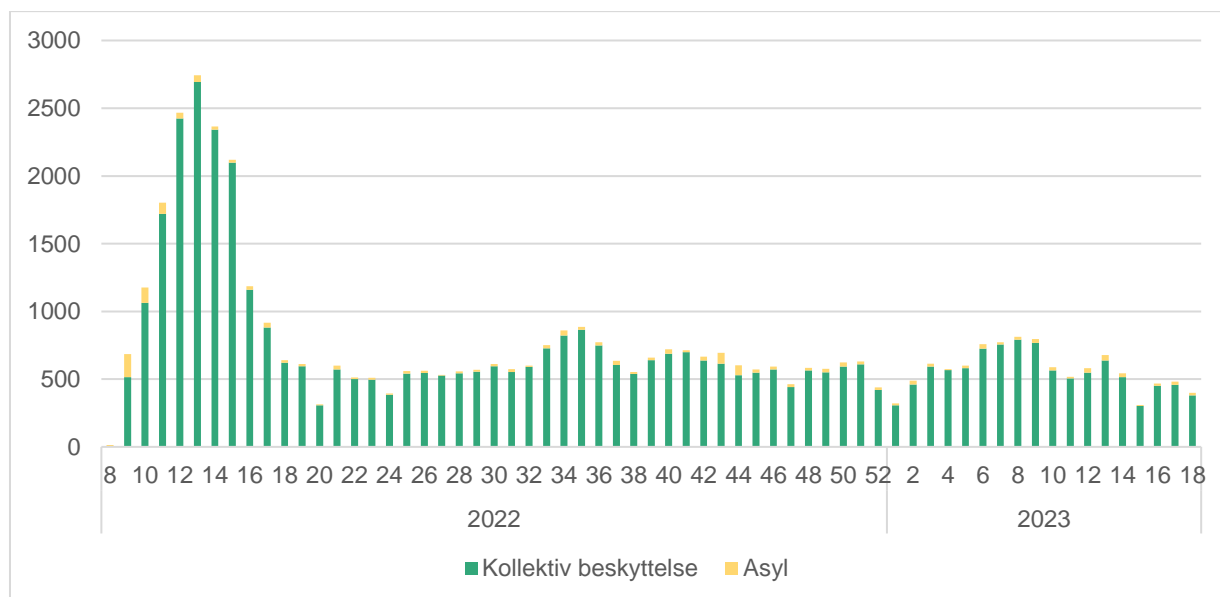
Tallene under beskriver antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse inkludert søknader om asyl (utl. § 28 1) og tredjelandsborgere med søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) etter 24. februar 2022. Det er gjort en revidering av tallene for 2022 slik at det 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 7. mai 2023

2022	Antall
Totalt	35 924
- av disse er overførte inkludert Medevac	512
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	363
2023	Antall
Totalt	10 324
- av disse er overførte inkludert Medevac	175
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	56

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 13 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 7. mai 2023

Kjønn og alder	2022	2023
Enslige mindreårige u/ 15 år	199	37
Enslige mindreårige o/ 15 år	336	117
Barn i familie	10 746	2 824
Kvinner	16 820	4 165
Menn	7 823	3 181
Totalt	35 924	10 324

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 7. mai 2023

Kjønn og alder	2022			2023		
	Menn	Kvinner	Antall	Menn	Kvinner	Antall
0-5 år	1 572	1 593	3 165	402	430	832
6-15 år	3 622	3 257	6 879	827	913	1 740
16-19 år	955	1 176	2 131	319	392	711
20-29 år	1 607	3 139	4 746	756	650	1 406
30-39 år	2 303	4 816	7 119	1 197	994	2 191
40-49 år	1 673	3 584	5 257	936	775	1 711
50-59 år	712	2 026	2 738	527	318	845
60-69 år	932	1 745	2 677	389	260	649
70 år og eldre	319	893	1 212	171	68	239
Totalt	13 695	22 229	35 924	5 524	4 800	10 324

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁵ etter kjønn og etter alder per 7. mai 2023

	2022			2023		
Alder	Gutter	Jenter	Antall	Gutter	Jenter	Antall
0-5 år	10	5	15	2	-	2
6-10 år	22	31	53	7	6	13
11-14 år	56	74	130	9	13	22
15-17 år	189	148	337	27	90	117
Totalt	277	258	535	45	109	154

Kilde: UDI

⁵ Inkluderer barn som kommer i følge med voksne, men hvor den voksne ikke har foreldreansvar for barnet.