



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023

Rapport 5. september 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 arbeidsgruppenes 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 1. september 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.

De ulike scenariene er justert etter antallet som har kommet så langt i år og at det nå kun er fire måneder igjen av året.

Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
25 000 til 30 000	30 000 til 45 000	50 000 til 70 000

Vurdering av dagens situasjon

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

Angrep med langdistanse missiler og droner på sivil infrastruktur har fortsatt gjennom sommeren. I områder nær frontlinjen er den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen fortsatt krevende med store skader på boliger, sivil infrastruktur, strøm- og vannforsyning, samt problemer med tilgang på medisiner. Offensiven Ukraina har satt inn har så langt ikke medført store endringer i frontlinjene.

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 5,8 millioner ukrainske flyktninger registrert i

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

Europa, inkludert Russland². Antall internt fordrevne ble estimert til rundt 5,1³ millioner (siste oppdatert i juni 2023).

Antall nye registrerte søkere i Norge har vært høyere i august enn tidligere måneder, spesielt de siste to ukene har antall søkere vært svært høyt. I juli var det 98 søkere per dag i snitt, mens det i august var i snitt 122. I uke 35 ble det i snitt registret 192⁴ per dag.

Antall nye flyktninger som får beskyttelse i EU+ har gått jevnt nedover siden april i 2022. Antallet i mai og juni i år har imidlertid vært litt høyere enn i april med rundt 90 000 registrerte nye tillatelser per måned. Vi har ikke oppdaterte tall for juli. I mai og juni har Norge mottatt 2 prosent av alle tillatelsen gitt i EU+. Andelen er litt lavere enn i begynnelsen av 2023. Av de som velger å søke om beskyttelse i Norden, mottar Norge en forholdsvis stor andel. 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 svært usikkert. Så langt er i år er 217 overført via Medevac inkludert familiemedlemmer og 107 er overført fra Moldova.

Beskrivelse av scenarioene for 2023

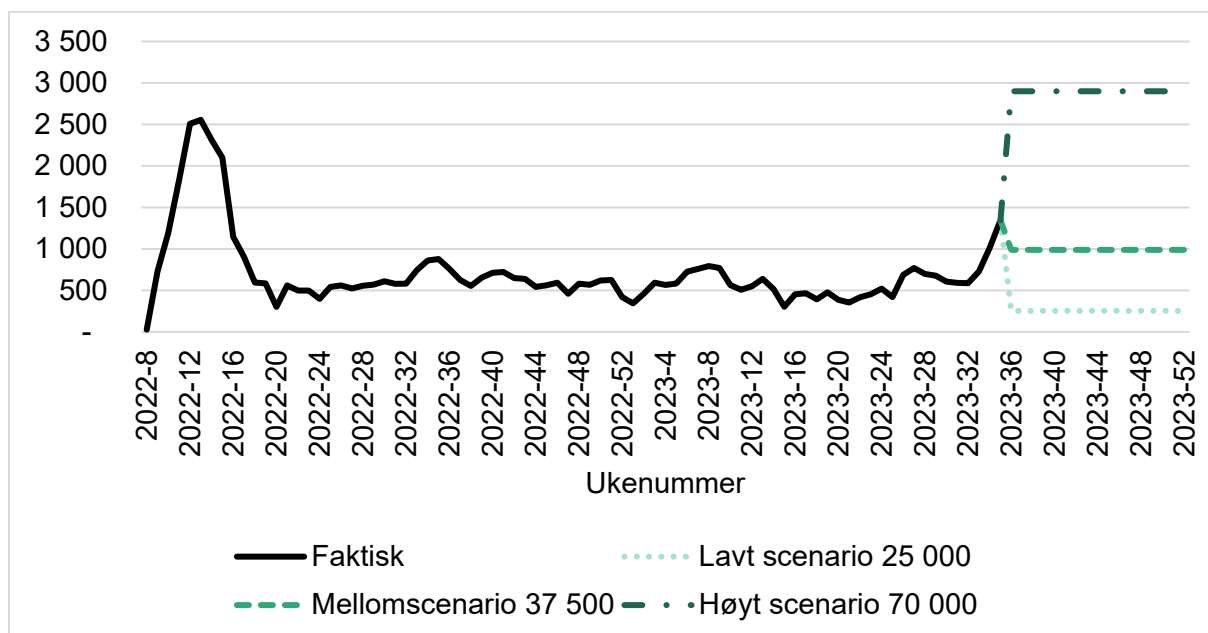
Under har vi beskrevet antatt utvikling som de tre scenarioene representerer.

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

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



² UNCHR: [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/), 01.09.23

³ IOM: [Ukraine | DTM \(iom.int\)](https://www.iom.int/) 01.09.23

⁴ Antallet er foreløpig, ikke alle som kom forrige uke er blitt registret.

Lavt scenario

I dette scenarioet blir det en vesentlig 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 vil inntreffe i løpet av 2023. Og selv om situasjonen i Ukraina skulle bli vesentlig bedre er det sannsynlig at Norge vil være et foretrukket land og motta nye flyktninger så lenge muligheten for midlertidig kollektiv beskyttelse eksisterer.

Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør i hele 2023, samtidig som vi fortsatt får angrep med missiler og droner i resten av Ukraina. 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 fins 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 for resten av 2023. I hvor stor grad Norge blir sett på som et land mange vil foretrekke å reise til er en stor usikkerhetsfaktor. De siste ukene med høye ankomsttall kan imidlertid tyde på at Norge nå blir ansett som et foretrukket land. De andre nordiske landene har så langt ikke sette den samme økningen som Norge.

Høyt scenario

I dette scenarioet er det en opptrapping av krigen samtidig som Russland gjør fremrykninger. 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.

Landene som grenser til Ukraina klarer ikke å håndtere antallet 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 høy andel av de om flykter.

Slik situasjonen er i dag regner vi dette senarioet som mulig, men mindre sannsynlig enn mellomsenarioet.

Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina siste seks månedene, er 1,8 prosent registrert som enslige mindreårige. Andelen er litt lavere sammenlignet med de første månedene, men høyere enn høsten 2022. Vi forventer at andelen enslige mindreårige fortsatt vil være lav, men vi har sett en økning i antall gutter som nærmer seg vernepliktig alder.

Avledete scenarier - 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 IMDis 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. De siste månedene har vi sett en svakt økende andel som bor i mottak og har dermed også økt andelen i mellomscenarioet i henhold til dette. I lavt scenario antar vi nå at 80 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenarioet antar vi 87 prosent har behov for mottaksplass, en økning på to prosentpoeng fra forrige rapport, og i høyt scenario er det lagt til grunn 90 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 to 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 20 prosent i lavt scenario, 15 prosent i mellomscenarioet og 10 prosent i høyt scenario. Tiden fra vedtak til bosetting er satt til elleve uker for personer i mottak, som er én uke lenger enn antagelsen i forrige rapport, og til åtte uker for privatboende. Disse tallene er basert på erfaringstall fra de som er bosatt de siste seks månedene.

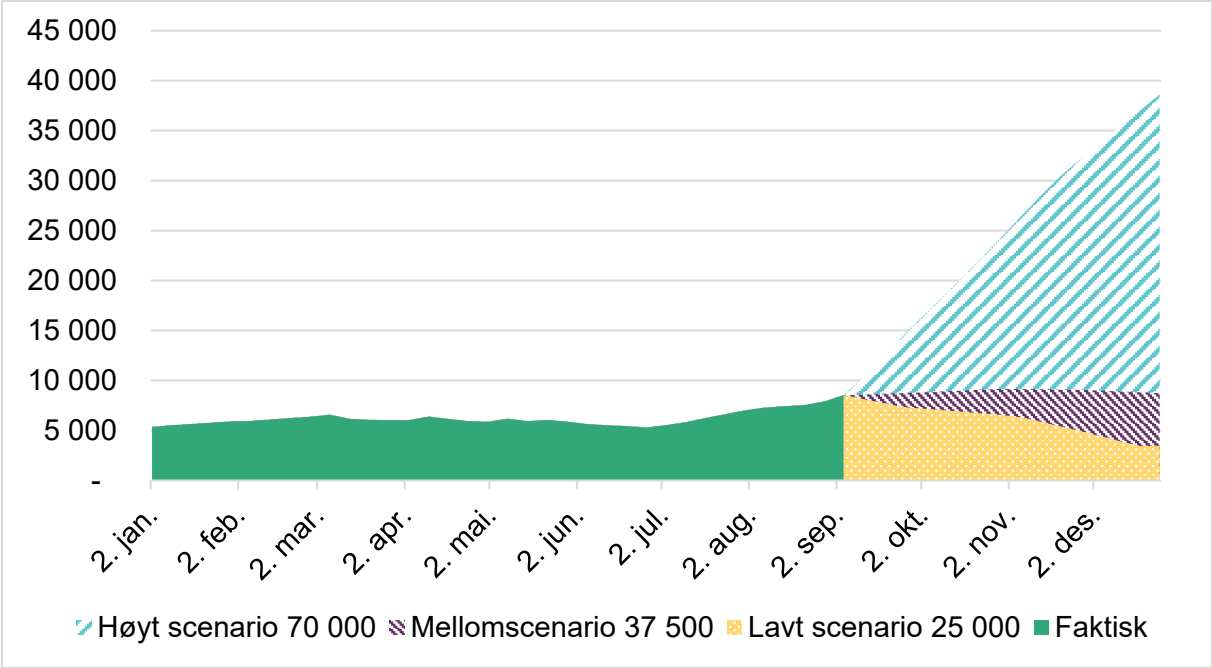
Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina 2023

Tabellen under viser prognose for gjennomsnittlig belegg resten av året, ikke totalt for hele året. Belegget inkluderer kun ukrainske flyktninger og ikke andre grupper som er i mottak og viser derfor ikke totalbelegget.

Privatboende personer som har fått innvilgelsen sin for mer enn seks måneder siden, men ikke bosatt, er tatt ut av beregningen over privatboende. Vi regner med at en stor andel av disse har reist fra Norge.

Belegg	Lavt scenario 25 000	Mellom-scenario 37 500	Høyt scenario 70 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	5 959	8 923	25 068
Maks belegg i mottak	8 536	9 161	38 617
Gjennomsnitt privatboende	943	1 802	3 603

Figur 2: Behov for mottaksplasser, flyktninger fra Ukraina



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 25 000 – 30 000	Mellomscenarior 30 000 – 45 000	Høyt scenario 50 000 – 70 000
Situasjonen i Ukraina	<p>En klar 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 er vanskelig. Utfordrende å skaffe tilstrekkelig inntekter og flere kommer under fattigdomsgrensen.</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>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 at Ukraina kan vinne krigen.</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>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>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 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 integrering 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 høy andel av de som flykter.</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:

Alder og andel menn, kvinner og enslige mindreårige	Lavt scenario	Mellom-scenario	Høyt scenario
Barnehagealder 0 - 5 år	1 847	2 771	5 172
Barneskolealder 6 - 12 år	2 978	4 467	8 338
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	1 221	1 832	3 419
Videregående skolealder 16 - 18 år	1 844	2 766	5 163
Enslige mindreårige totalt	445	668	1 247
Enslige mindreårige under 15 år	94	140	262
Andel kvinner av voksne	57 %	57 %	57 %
Andel menn av voksne	43 %	43 %	43 %

Vedlegg 3

Statistikk per 3. september 2023

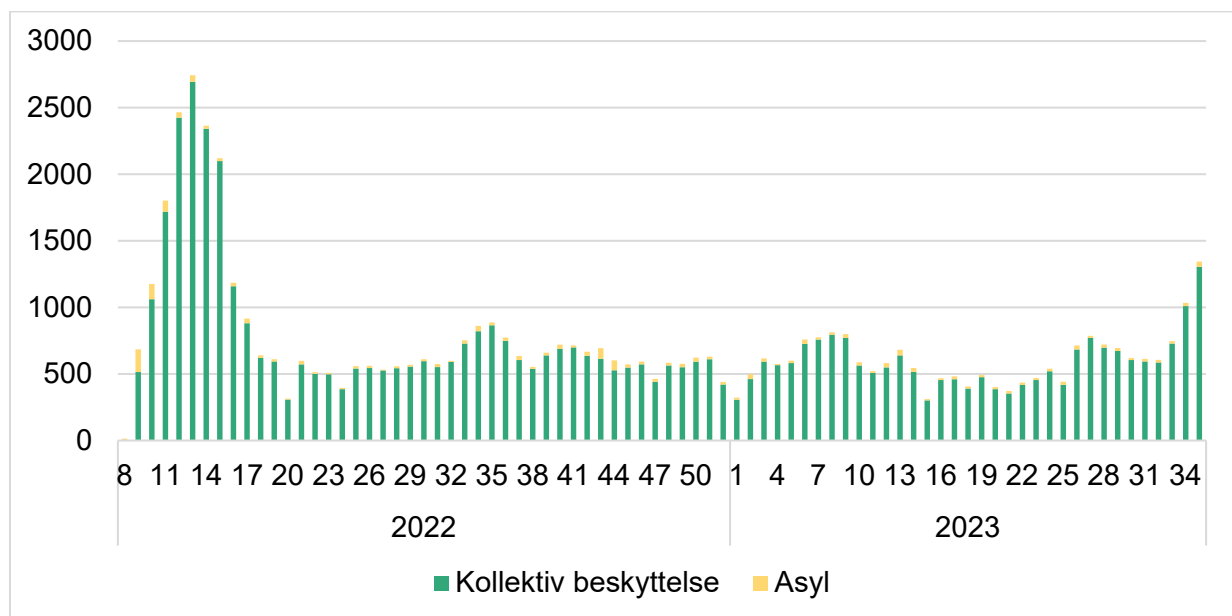
Tallene under beskriver antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse inkludert søknader om asyl (utl. § 28 1) og tredjelandsborgere med søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) etter 24. februar 2022. Det er gjort en revidering av tallene for 2022 slik at det 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. september 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	21 403
- av disse er overførte inkludert Medevac	324
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	131

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 35 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. september 2023

Kjønn og alder	2022	2023
Enslige mindreårige u/ 15 år	199	79
Enslige mindreårige o/ 15 år	336	284
Barn i familie	10 746	5 910
Kvinner	16 820	8 543
Menn	7 823	6 587
Totalt	35 924	21 403

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. september 2023

Kjønn og alder	Kvinner 2022	Menn 2022	Antall 2022	Kvinner 2023	Menn 2023	Antall 2023
0-5 år	1 593	1 572	3 165	858	911	1 769
6-15 år	3 257	3 622	6 879	1 694	1 932	3 626
16-19 år	1 176	955	2 131	635	907	1 542
20-29 år	3 139	1 607	4 746	1 552	1 326	2 878
30-39 år	4 816	2 303	7 119	2 418	2 037	4 455
40-49 år	3 584	1 673	5 257	1 931	1 549	3 480
50-59 år	2 026	712	2 738	1 089	669	1 758
60-69 år	1 745	932	2 677	806	559	1 365
70 år og eldre	893	319	1 212	372	158	530
Totalt	22 229	13 695	35 924	11 355	10 048	21 403

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁵ etter kjønn og etter alder per 3. september 2023

Alder	Jenter 2022	Gutter 2022	Antall 2022	Jenter 2023	Gutter 2023	Antall 2023
0-5 år	5	10	15	5	3	8
6-10 år	31	22	53	14	13	27
11-14 år	74	56	130	20	24	44
15-17 år	148	189	337	66	218	284
Totalt	258	277	535	105	258	363

Kilde: UDI

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