



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023

Rapport 8. august 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 4. august 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.

Det er ikke gjort endringer i scenariene fra forrige rapport utover å endre mulighetsrom i lavt scenario fra 17 000 til 20 000.

Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
20 000 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 nærmest beskrivelsen i mellomscenarioet og at antall flyktninger fra Ukraina til Norge mest trolig vil ligge nær midtpunkt i mellomscenarioet.

Angrep med langdistanse missiler og droner på sivil infrastruktur har fortsatt gjennom sommeren. Samtidig har ikke det forventede motangrepet fra Ukraina gitt vesentlige resultater enda. 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. Situasjonene er imidlertid ikke blitt ytterligere forverret i løpet av sommeren.

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 6,2 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 mai 2023).

Antall nye registrerte søkere i Norge har vært høyere i juni og juli enn de forgående månedene. I mai mottok Norge i snitt 60 søkere per dag, i juni økte det til 76 og i juli var det 98 søkere per dag i snitt. De siste to ukene har antallet gått litt ned. Uke 31 var snittet på 86 søkere 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.

Beskrivelse av scenarioene for 2023

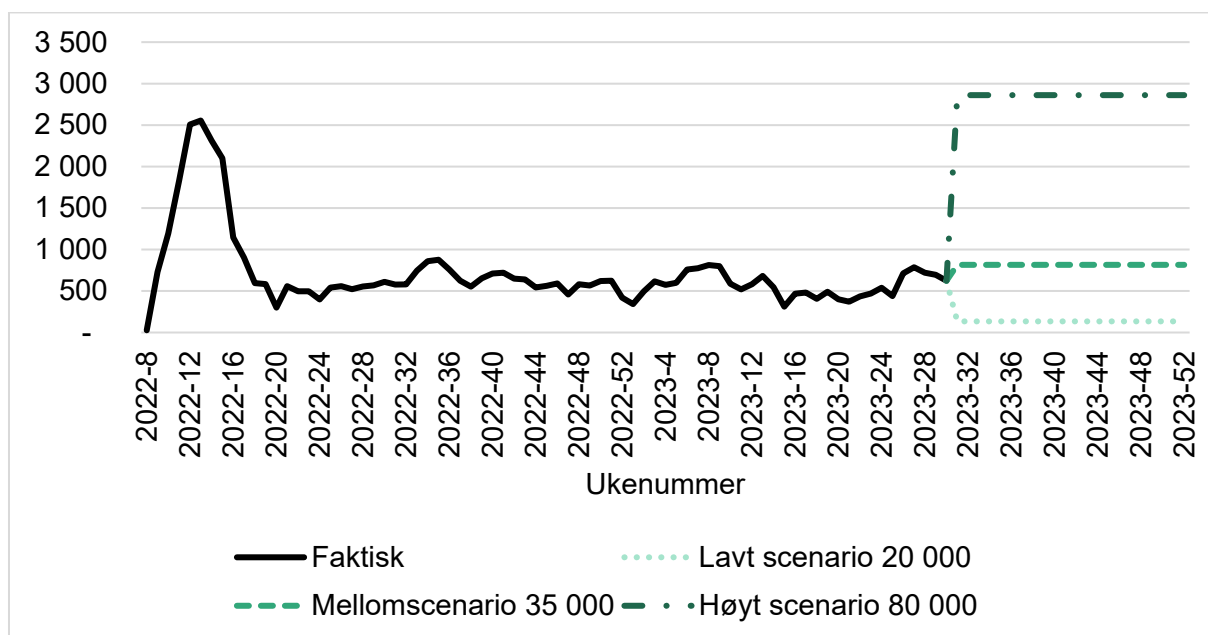
Under har vi beskrevet antatt utvikling som de tre scenarioene representerer.

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/situations/ukraine/), 02.08.23

³ IOM: [Ukraine | DTM \(iom.int\)](https://www.iom.int/ukraine-dtm) 02.08.23

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. 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 en økt sekundær flytting 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 vil være høyere enn vår andel av befolkningen i Europa.

Vi anser dette scenarioet som det mest sannsynlige for resten av 2023 gitt dagens situasjon. I hvor stor grad Norge blir sett på som et land mange vil foretrekke å reise til er en stor usikkerhetsfaktor. Men dersom flere ukrainere nå vurderer å etablere seg mer permanent i et nytt land, er det tydelig at Norge tilbyr et godt integreringsløp sammenliknet med mange andre land, og vi regner det som sannsynlig at flere vil søke seg hit.

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, 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 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 siste seks månedene, er det 1,7 prosent som er 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 scenarier 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 mellomscenariet i henhold til dette. I lavt scenario antar vi nå at 80 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenariet antar vi 85 prosent har behov for mottaksplass, en økning på ett 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 mellomscenariet 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 seks månedene.

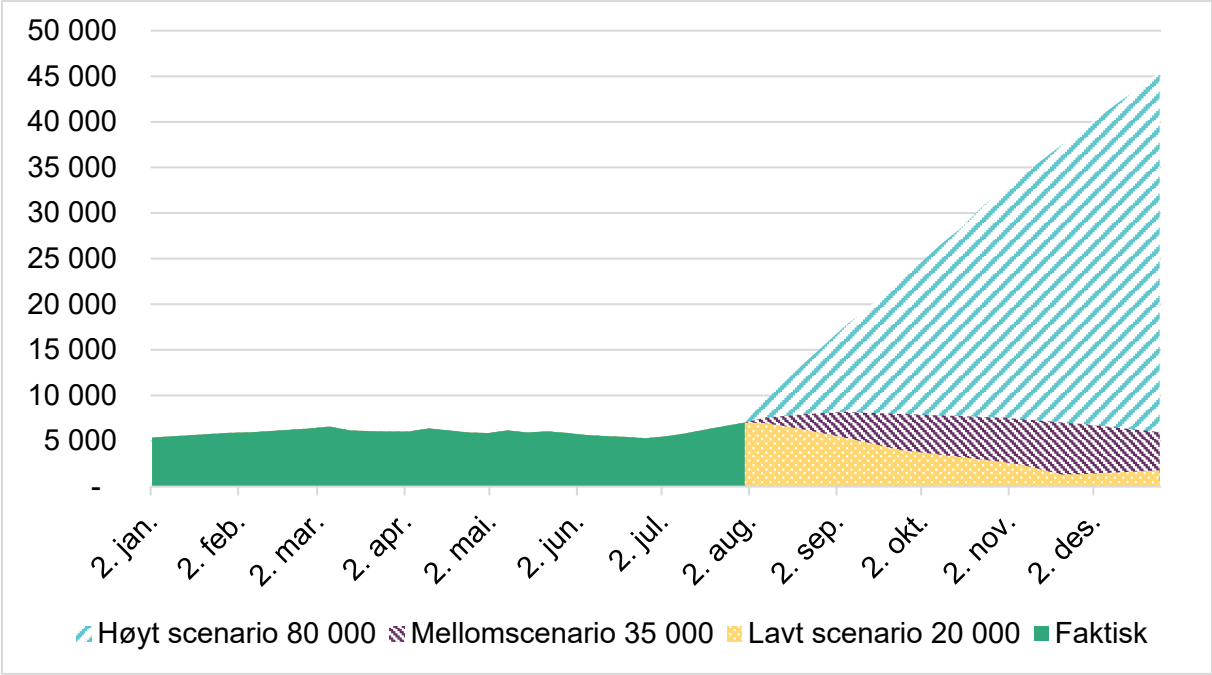
Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina 2023

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

Gjennomsnittlig belegg for privatboende er betydelig satt ned sammenlignet med forrige rapport. Vi har nå tatt bort privatboende personer som fikk innvilgelsen sin for mer enn seks måneder siden, og dermed ikke lenger har krav på bosetting. Vi regner med at en stor andel av disse har reist fra Norge.

Belegg	Lavt scenario 20 000	Mellomscenario 35 000	Høyt scenario 80 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 520	7 429	28 194
Maks belegg i mottak	7 020	8 189	45 460
Gjennomsnitt privatboende	721	1 790	3 878

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 20 000 – 25 000	Mellomscenario 25 000 – 45 000	Høyt scenario 60 000 – 80 000
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. Utdfordrende 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 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:

Alder og andeler	Lavt scenario	Mellom-scenario	Høyt scenario
Barnehagealder 0 - 5 år	1 441	2 523	5 766
Barneskolealder 6 - 12 år	2 179	3 813	8 716
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	969	1 696	3 876
Videregående skolealder 16 - 18 år	1 435	2 511	5 740
Enslige mindreårige totalt	335	586	1 338
Enslige mindreårige under 15 år	71	124	283
Andel kvinner av voksne	56 %	56 %	56 %
Andel menn av voksne	44 %	44 %	44 %

Vedlegg 3

Statistikk per 6. august 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.

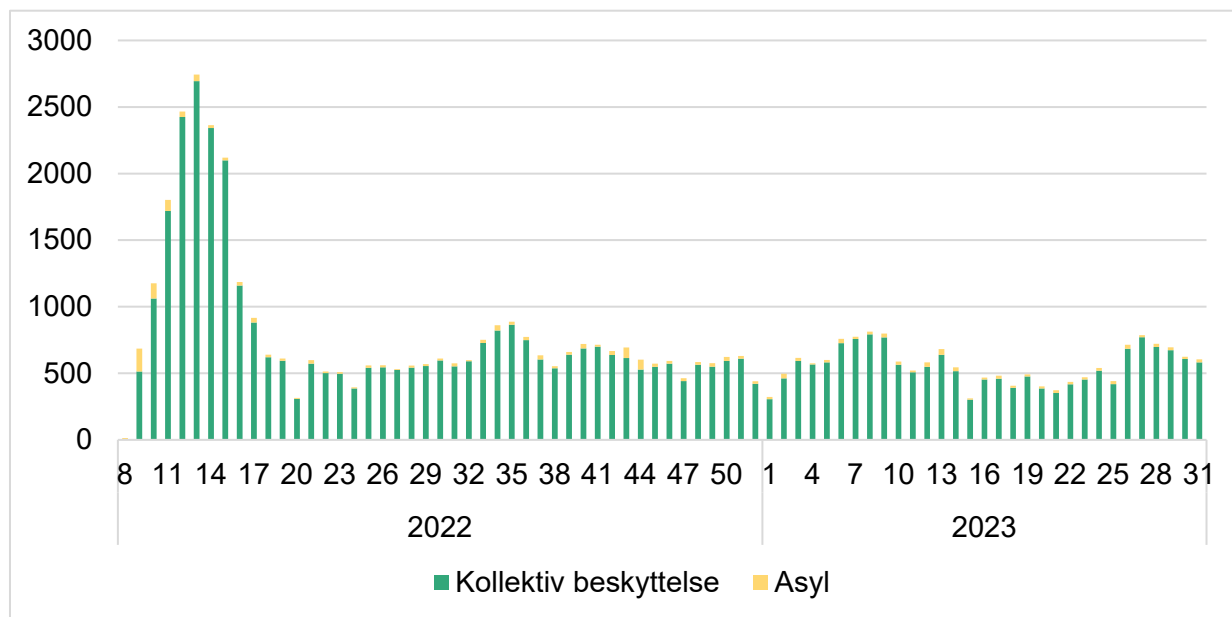
Tabell 1. Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter (utl.) § 34, per 6. august 2023

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

2023	Antall
Totalt	17 660
- av disse er overførte inkludert Medevac	268
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	102

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 31 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 6. august 2023

Kjønn og alder	2022	2023
Enslige mindreårige u/ 15 år	199	65
Enslige mindreårige o/ 15 år	336	227
Barn i familie	10 746	4 762
Kvinner	16 820	7 065
Menn	7 823	5 541
Totalt	35 924	17 660

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 6. august 2023

Kjønn og alder	Menn 2022	Kvinner 2022	Antall 2022	Menn 2023	Kvinner 2023	Antall 2023
0-5 år	1 572	1 593	3 165	706	741	1447
6-15 år	3 622	3 257	6 879	1 363	1 542	2 905
16-19 år	955	1 176	2 131	529	716	1245
20-29 år	1 607	3 139	4 746	1 285	1 128	2 413
30-39 år	2 303	4 816	7 119	1 980	1 686	3 666
40-49 år	1 673	3 584	5 257	1 592	1318	2 910
50-59 år	712	2 026	2 738	899	578	1 477
60-69 år	932	1 745	2 677	676	475	1 151
70 år og eldre	319	893	1 212	315	131	446
Totalt	13 695	22 229	35 924	9 345	8 315	17 660

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 6. august 2023

Alder	Gutter 2022	Jenter 2022	Antall 2022	Gutter 2023	Jenter 2023	Antall 2023
0-5 år	10	5	15	5	2	7
6-10 år	22	31	53	11	9	20
11-14 år	56	74	130	19	19	38
15-17 år	189	148	337	51	176	227
Totalt	277	258	535	86	206	292

Kilde: UDI

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