



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2022 og 2023

Rapport 6. desember 2022

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 2022. I tillegg skal det utarbeides avledede scenarier over behov for blant annet mottaksplasser og bosetting. Vi har også utarbeidet scenarier over ankomster for 2023. 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.

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 1. desember 2022.

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.

Siden det er få dager igjen av 2022 har vi ikke laget scenarier for 2022, men kun gjort et oppdatert anslag for et planleggingstall. Planleggingstallet er satt ned med 40 000 til 36 500. Vi har den siste måneden hatt en nedgang ankomstene og vi legger til grunn at det ikke vil skje en vesentlig økning i desember. 36 500 tilsvarer at antall søknader holder seg på dagen nivå resten av året.

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 2022

Planleggingstall er 36 500

Ankomster, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario	Planleggingstall
8 000 til 20 000	30 000 til 50 000	80 000 til 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 når vinteren setter inn.

Nivået på antall nye søknader om beskyttelse i Norge har gått noe ned den siste måneden. De siste ukene har det i snitt vært litt under 80 personer som søker om beskyttelse per dag, ved forrige rapportering la antall på litt under 100¹.

Ifølge UNHCR er i overkant av 7,9 millioner ukrainske flyktninger registrert i Europa, inkludert Russland². Per 5. desember har rundt 4.7 millioner registrert seg for midlertidig beskyttelse i EU+³. Antallet nye som registrerer seg under ordningen for midlertidig beskyttelse i EU har de siste ukene gått noe ned.

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 nærområdene til Ukraina. Andelen som velger Norge, vil trolig være høyere fremover enn i starten av krigen.

Antall som har kommet på myndighetsassisterte overføringer har så langt vært lavt. Per 5. desember har det kommet 330 personer, 213 via Medevac og 117 er overført fra Moldova. Antall som vil komme via myndighetsassisterte overføringer i 2022 trolig vil bli mellom 350 og 370.

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:

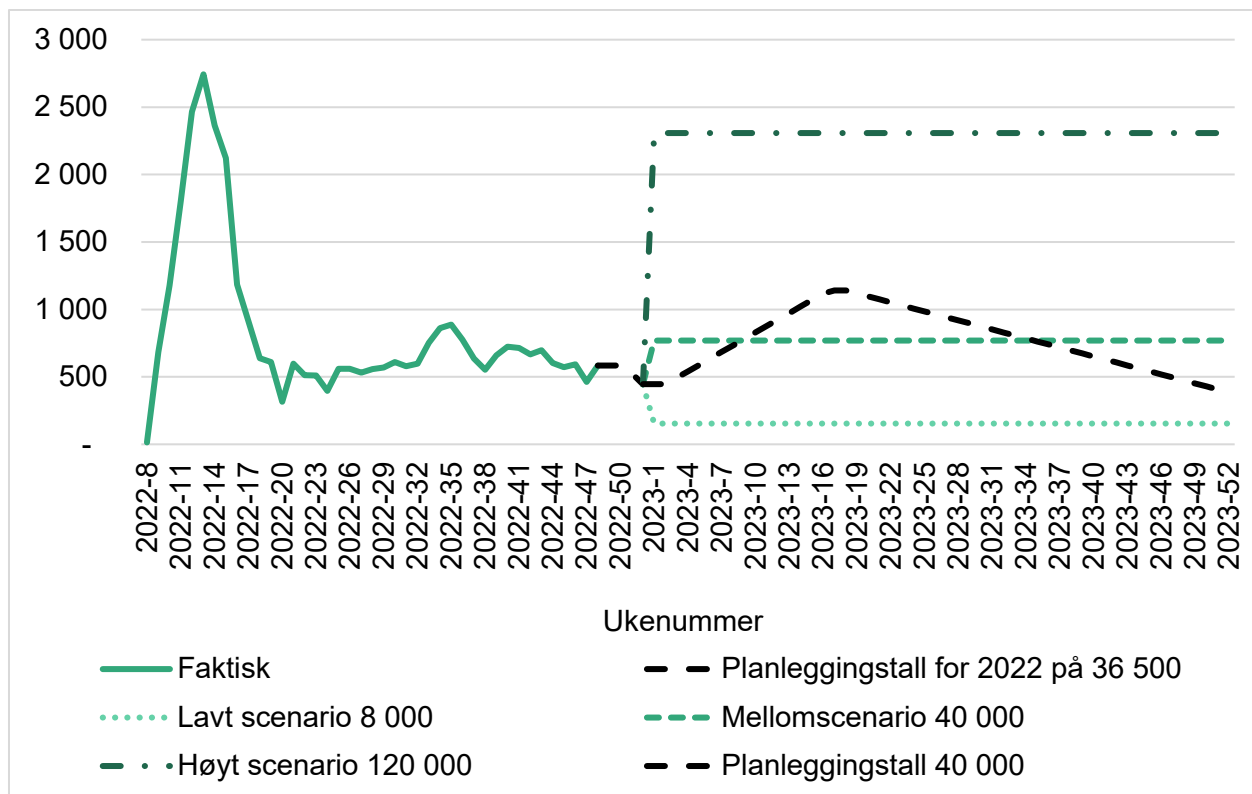
- Situasjonen i Ukraina: den humanitære situasjonen, hvordan krigen utvikler seg og muligheter for å reise ut av Ukraina og tilbake til Ukraina
- Situasjonen i land som grenser til Ukraina: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- EUs håndtering av flyktingene: grad av myndighetsstyrt sekundærflyttinger, muligheter for arbeid, bolig og skolegang
- Hvor stor andel av flyktingene som velger å reise til Norge

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/situations/ukraine/) (per 1.desember 2022)

³ EUAA: [Ukraine Crisis: Data and Analysis | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](https://euaa.europa.eu/en/ukraine-crisis-data-and-analysis) (per 5.des.)

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 scenarioet som mindre sannsynlig.

Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør i store deler av 2023. Det vil i tillegg være 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.

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

Både internt fordervene og de som har reist ut av Ukraina oppgir håpet om å kunne vende tilbake til sine hjem innen kort tid. Flere ønsker å etablere seg mer permanent utenfor Ukraina og de søker seg videre til andre europeiske land. 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 hendelser 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 flyktingene 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 scenarioet som mindre sannsynlig enn mellomscenarioet.

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.

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 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 beregningmodellen 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.

Tiden fra vedtak til bosetting er satt til åtte uker for personer i mottak og til seks uker for privatboende, basert på historiske tall.

I beregningen av belegg i mottak har vi lagt til grunn prognosen på bosettingskapasitet fra IMDi. Bosettingskapasiteten kommunene har meldt inn er på 36 000. Vi ser imidlertid at bosettingen de siste ukene har vært lavere enn forventet. Enkelte kommuner melder også om at det er vanskelig å skaffe alle boligene de trenger. I beregningen har vi derfor lagt til grunn 33 000 bosettinger i 2022, mot 34 000 i forrige rapport.

Anslaget på 33 000 i bosettingskapasitet inkluderer også andre grupper, som overføringsflyktninger og andre som har fått innvilget oppholdstillatelse etter søknad om asyl. Disse er trukket fra i beregningen av bosatte flyktninger fra Ukraina. Det er også gjort et anslag på antall som vil bli bosatt fra privat adresse. Andelen er vurdert til å være på rundt 40 prosent i lavt scenario, 37 prosent i mellomscenarioet, 39 prosent i høyt scenario og 38 prosent for planleggingstallet.

Beregningene som er gjort for 2023 baserer seg på beregningene for planleggingstallet for 2022. For 2023 så antas det i lavt scenario at 70 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenarioet at 75 prosent og i høyt scenario 90 prosent. For planleggingstallet har vi antatt at 75 prosent har behov for mottaksplass. Tiden fra søknad til vedtak og fra vedtak til bosetting holdes likt antakelsene for resten av 2022.

IMDi har anmodet om bosettingskapasitet på 35 000 for 2023, dette inkluderer bosetting av anslagsvis 5 500 som ikke er ukrainere.

Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina resten av 2022, uke 49-52

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

Belegg	Planleggingstall 36 500
Gjennomsnittlig belegg i mottak	4 967
Maks belegg i mottak	5 553
Gjennomsnitt privatboende	3 511

Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina i 2023

Belegg	Lavt scenario 8 000	Planleggings- tall 40 000	Høyt scenario 120 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	1 749	10 270	45 619
Maks belegg i mottak	4 314	14 532	83 831
Gjennomsnitt privatboende	3 917	9 937	24 477

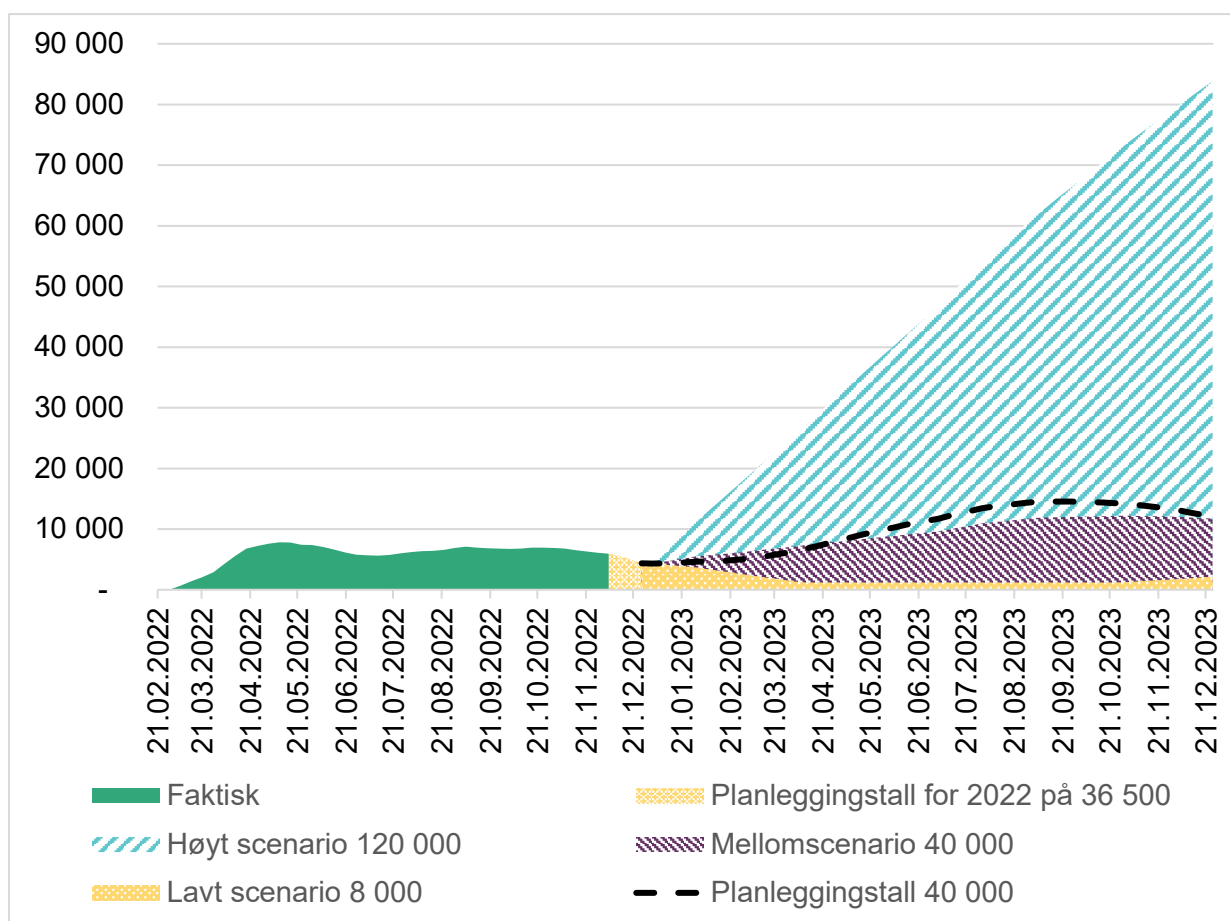
Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2022

Om bosetting	Planleggingstall 36 500
Bosettingsbehov for flyktninger fra Ukraina totalt	33 580
Forventet bosetting totalt av alle flyktninger i 2022	33 000
Forventet bosetting av ukrainere i 2022	28 480
Bosettingsbehov i 2023 for søkere fra Ukraina i 2022	5 100

Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2023

Om bosetting	Lavt scenario 8 000	Planleggings- tall 40 000	Høyt scenario 120 000
Bosettingsbehov totalt inkl. søkere fra 2022	12 460	41 900	115 500
Bosettingsbehov i 2023 inkl. søkere fra 2022	10 988	34 469	92 571
Bosettingskapasitet totalt i 2023	35 000	35 000	35 000
Bosettingskapasitet, ukrainere i 2023	29 340	29 340	29 340
Bosatte ukrainere i 2023	10 988	29 340	29 340
Bosettingsbehov i 2024 for søkere fra Ukraina i 2023	1 472	12 560	86 160

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	Mellomscenario 30 000–50 000	Høyt scenario 80 000–120 000
Situasjonen i Ukraina	<p>Stabilisering av situasjonen innen våren 2022</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>Dagens situasjon fortsetter med krigshandlinger i øst og missilangrep på infrastruktur</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 i løpet av året og ukrainere minster troen på at Ukraina vil klare å forsvare seg</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen.</p> <p>Et stort antall mennesker kan komme til å forlate Ukraina på kort tid</p> <p>I dette scenarioer ligger også mulige hendelse som en kjernefysisk ulykke</p>
Situasjonen andre europeiske land	<p>Det vil fortsatt være en del som reiser ut 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. Også mange andre europeiske land har store problemer med å gi boliger til alle som kommer</p>
Andel som velger å reise til Norge	<p>Mindre press i nærområdene og et håp om snarlig retur 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> <p>Det blir nødvendig med overføringsmekanismer til andre land</p>

Vedlegg 2

Statistikk per 4. desember

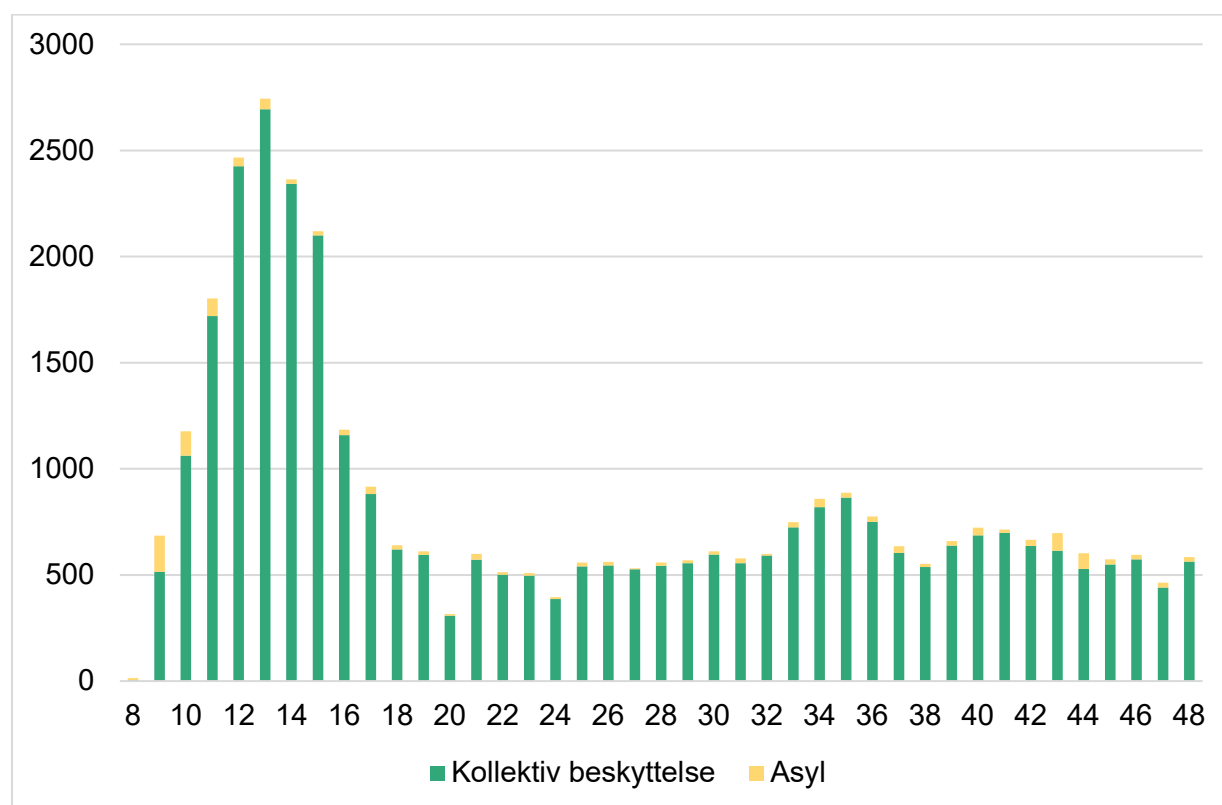
Tallene under beskriver antall søknader. En person kan ha flere søknader.

Tabell 1. Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utlendingsloven (utl.) § 34, per 4. desember 2022

Type søknad	Antall
Totalt	34 370
- av disse er overførte	330
- av disse er tredjelandsborgere	365

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 48



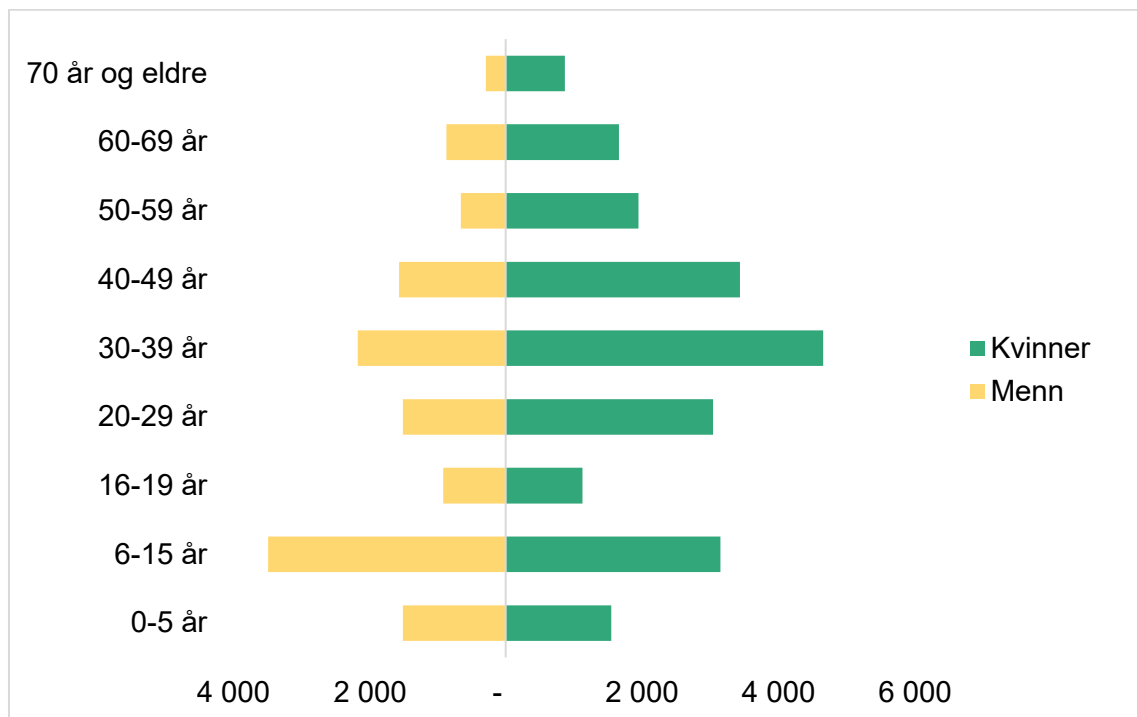
Kilde: UDI

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, 4. desember 2022

Kjønn og alder	Antall
Enslige mindreårige u/ 15 år	196
Enslige mindreårige o/ 15 år	326
Barn i familie	10 353
Kvinner	16 178
Menn	7 317
Totalt	34 370

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, 4. desember 2022



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, 4. desember 2022

Kjønn og alder	Menn	Kvinner	Antall
0-5 år	1 508	1 545	3 053
6-15 år	3 481	3 149	6 630
16-19 år	915	1 127	2 042
20-29 år	1 508	3 039	4 547
30-39 år	2 166	4 650	6 816
40-49 år	1 561	3 434	4 995
50-59 år	659	1 946	2 605
60-69 år	867	1 658	2 525
70 år og eldre	292	865	1 157
Totalt	12 957	21 413	34 370

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 4. desember 2022

Etter alder:

Alder	Gutter	Jenter	Antall
0-5 år	10	5	15
6-10 år	21	30	51
11-14 år	60	70	130
15-17 år	184	142	326
Totalt	275	247	522

Kilde: UDI

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