



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2022 og 2023

Rapport 8. november 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 4. november 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.

Det er ikke gjort endringer i scenariene for 2022 for ankomster fra forrige rapportering med unntak av en justering av det lave scenarioet opp fra 32 000 til 33 000.

For 2023 har vi justert planleggingstallet fra 30 000 til 40 000. De to laveste scenariene er justert opp, mens det høye senario ikke er justert. Hovedgrunnen til økningen er eskaleringene vi nå ser fra russisk side med ødeleggelse av viktig sivil infrastruktur i store deler av Ukraina.

Ankomster, flyktninger fra Ukraina i 2022

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario	Planleggingstall
33 000 - 35 000	40 000 - 60 000	80 000 - 100 000	40 000

Ankomster, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario	Planleggingstall
10 000 - 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 i både 2022 og 2023.

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 er fortsatt forholdsvis stabilt. De siste ukene har det i snitt vært litt under 100 personer som søker om beskyttelse hver dag ¹.

Ifølge UNHCR er i overkant av 7,8 millioner ukrainske flyktninger registrert i Europa, inkludert Russland². Per 4. oktober har rundt 4.5 millioner registrert seg for midlertidig beskyttelse i EU+³. Antallet nye som registrerer seg under ordningen for midlertidig beskyttelse i EU har vært ganske stabilt med rundt 7000 søknader i snitt per dag.

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 7. november har det kommet 306 personer, 191 via Medevac og 114 er overført fra Moldova. Vi forventer at antall som vil komme via myndighetsassisterte overføringer i 2022 trolig vil bli i underkant av 400 totalt.

Beskrivelse av scenarioene

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:

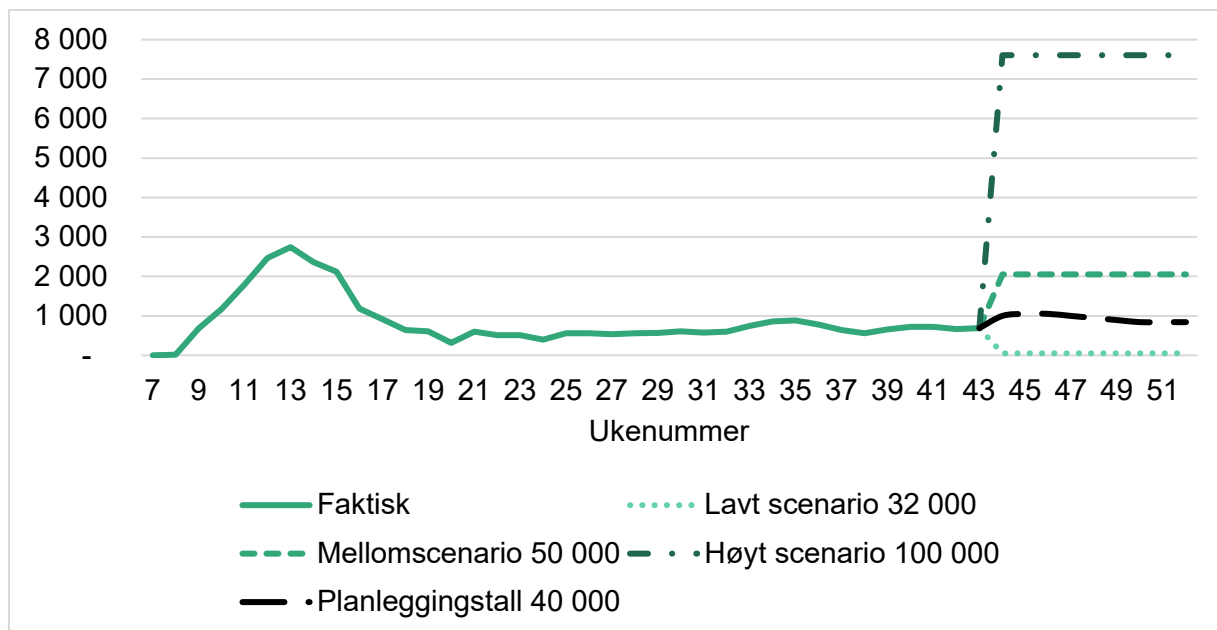
- Situasjonen i Ukraina: den humanitære situasjonen, hvordan krigen utvikler seg og muligheter for å reise ut av Ukraina og tilbake til Ukraina
- Situasjonen i land som grenser til Ukraina: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- EUs håndtering av flyktningene: grad av myndighetsstyrt sekundærflyttinger, muligheter for arbeid, bolig og skolegang
- Hvor stor andel av flyktningene 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 4. november)

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

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



Lavt scenario

I dette scenarioet stabiliseres situasjonen i Ukraina om kort tid. Ukraina mottar mye økonomisk hjelp til å bygge opp landet, og store deler av landet kommer tilbake til en normalsituasjon ganske raskt. 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

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.

Midlertidig kollektiv beskyttelse opphører i løpet av 2023, det gis ikke fornyelser eller nye tillatelser på dette grunnlaget. Det vil trolig være noen som ønsker å bli i Norge, i tillegg til at familiemedlemmer ønsker å gjenforenes i Norge. Dette kan gi flere søknader om beskyttelse eller søknad om opphold på andre grunnlag fra disse gruppene.

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

Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør utover vinteren. 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 krigshandlinger. Det vil imidlertid bli en stabilisering av situasjonen på slutten av 2023, eventuelt begrensede krigshandlinger konsentrert i de østlige delene av Ukraina.

Den økonomisk og humanitære situasjonen i Ukraina blir utfordrende i vinter med mangel 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.

Det at krigshandlingene fortsetter utover vinteren gjør at mange flyktninger både interne og de som har reist ut av Ukraina etter hvert oppgir håpet om å kunne vende tilbake til sine hjem

om kort tid. Flere ønsker å etablere seg mer permanent utenfor Ukraina og med det søker seg videre til andre europeiske land. Gjenoppbyggingen i Ukraina går sakte.

Midlertidig kollektiv beskyttelse fortsetter i hele 2023.

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.

Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina er det 1,7 prosent som er registrert som enslige mindreårige. Andelen har imidlertid gått ned sammenlignet med de første månedene. Andelen de to siste månedene har ligget på 1,1 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 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 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.

Tiden fra vedtak til bosetting er satt opp til åtte uker for personer i mottak og til seks uker for privatboende. Dette er økt fra henholdsvis sju og fem uker fra forrige rapport, basert på historiske tall og forventning til bosetting framover.

I beregningen av belegg i mottak har vi lagt til grunn bosettingsprognoser fra IMDi. Bosettingskapasiteten kommunene har meldt inn er på 36 000, men fordi bosettingen de siste ukene har vært noe under bosettingsscenarioet og fordi enkelte kommuner melder om at det er vanskelig å skaffe alle boligene de trenger er det i denne beregningen lagt til grunn 34 000 bosettinger i 2022. Prognosen er basert på tilbakemeldinger fra kommuner som melder at de ønsker en jevn fordeling av bosettinger utover året for å ikke belaste tjenesteapparatet mer enn nødvendig.

Anslaget på 34000 i bosettingskapasitet inkluderer også andre nasjonalitetsgrupper, så som overføringsflyktninger og personer som har fått innvilget oppholdstillatelse etter asylsøknad. 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 39 prosent i lavt scenario, 38 prosent i mellomscenarioet, 34 prosent i høyt scenario og 38 prosent for planleggingstallet.

Det er også gjort beregninger for 2023 som 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.

Bosettingskapasiteten fra IMDi for 2023 er satt til 33 000, dette inkluderer bosetting av i overkant av 5 500 andre asylsøkere og overføringsflyktninger.

Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina resten av 2022, uke 45-52

Tabellen under viser kun på gjennomsnittlig behovet resten av året, ikke totalt for hele året.

Belegg	Lavt scenario 32 000	Mellom-scenario 50 000	Høyt scenario 100 000	Planleggings-tall 40 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	4 660	10 854	34 328	7 282
Maks belegg i mottak	6 920	12 924	54 406	7 623
Gjennomsnitt privatboende	3 152	5 700	8 309	4 306

Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina i 2023

Belegg	Lavt scenario 10 000	Mellom-scenario 40 000	Høyt scenario 120 000	Planleggings-tall 40 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	2 753	7 068	46 991	7 561
Maks belegg i mottak	5 020	8 889	86 337	9 465
Gjennomsnitt privatboende	6 889	10 019	27 451	10 366

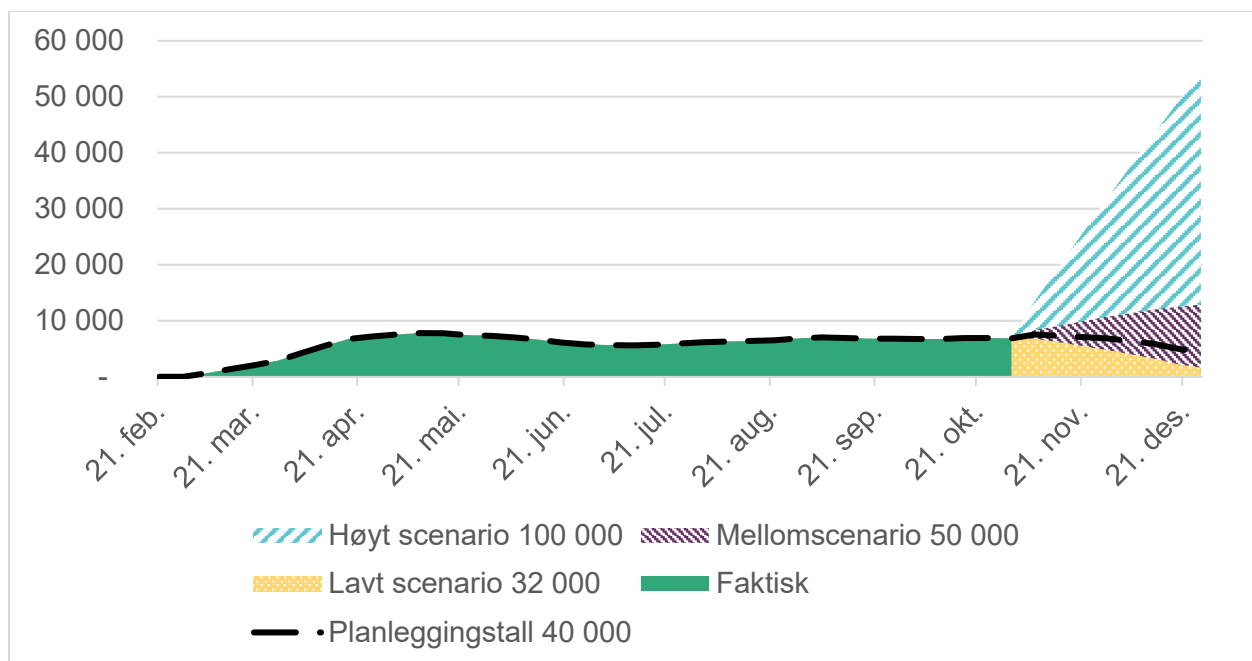
Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2022

Om bosetting	Lavt scenario 33 000	Mellom-scenario 50 000	Høyt scenario 100 000	Planleggings-tall 40 000
Bosettingsbehov for flyktninger fra Ukraina	28 618	29 014	29 147	28 772
Bosettingskapasitet totalt for alle flyktninger	34 000	34 000	34 000	34 000
Bosettingskapasitet for flyktninger fra ukrainere	29 480	29 480	29 480	29 480
Bosatte fra Ukraina	28 618	29 014	29 147	29 034

Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2023

Om bosetting	Lavt scenario 10 000	Mellom- scenario 40 000	Høyt scenario 120 000	Planleggings- tall 40 000
Bosettingsbehov for flyktninger fra Ukraina	6 599	26 362	78 766	26 431
Bosettingskapasitet totalt for alle flyktninger	33 000	33 000	33 000	33 000
Bosettingskapasitet for flyktninger fra ukrainere	27 340	27 340	27 340	27 340
Bosatte fra Ukraina	4 349	27 222	27 340	27 340

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 2022.

Faktorer	Lavt scenario 33 000–35 000	Mellomscenario 40 000–50 000	Høyt scenario 80 000–100 000
Situasjonen i Ukraina	<p>Stabilisering av situasjonen om kort tid, eventuelt noe krigføring i øst og sør.</p> <p>En del internflytninger vil likevel ønske seg videre.</p>	<p>I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør. Det vil i tillegg være sporadiske angrep med missiler i resten av Ukraina som skaper en usikker situasjon i delene av landet som hvor det ikke er krigshandlinger.</p> <p>Mange mister jobb og lite bistand til de som ikke har arbeid, i tillegg vil leviekostnadene øke.</p> <p>Den økonomisk og humanitære situasjonen i Ukraina blir utfordrende i vinter med mangel på boliger, spesielt for de internt fordrevne.</p>	<p>Russland gjør større fremrykninger i løpet av høsten i tillegg til at ukrainere minster troen på at Ukraina vil klare å forsvare seg.</p> <p>Situasjonen i hele Ukraina blir svært vanskelig, og et stort antall mennesker blir nødt å forlate Ukraina på kort tid.</p> <p>I dette scenarioer ligger også mulige hendelse som en kjernefysisk ulykke.</p>
Situasjonen i grenselandene	<p>Landene som grenser til Ukraina klarer i stor grad å håndtere situasjonen. Flyktninger begynner å orientere seg mot å reise hjem og en del reiser hjem</p>	<p>Landene som grenser til Ukraina har problemer med å finne bolig og annen bistand til de som flykter. Mange flyktninger søker seg videre til andre europeiske land.</p>	<p>Landene som grenser til Ukraina vil etter hvert ikke ha kapasitet til å ta imot flere flyktninger og det vil være nødvendig med overføringsmekanismer til andre land.</p>
EU sin håndtering	<p>EU og andre land bidrar med økonomisk støtte til gjenoppbygging.</p>	<p>Det er vanskelig med bolig og jobb i land som til nå har mottatt mange flyktninger fra Ukraina.</p>	<p>Fordeling av flyktninger mellom landene i Europa tvinger seg frem.</p>
Andel som velger å reise til Norge	<p>Andelen av flyktningene som ønsker å reise videre til Norge, holder seg på dagens nivå eller lavere, samtidig som en del vil reise tilbake til Ukraina.</p>	<p>Norge blir ansett som et land med gode velferdsordninger, boliger og et godt arbeidsmarked, andel som kommer til Norge er omtrent på dagens nivå, eller noe høyere.</p>	<p>Norge mottar en andel av flyktningene som tilsvarer andelen av Norges befolkning i Europa.</p>

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

Faktorer	Lavt scenario 10 000–30 000	Mellomscenario 30 000–50 000	Høyt scenario 80 000–120 000
Situasjonen i Ukraina	Stabilisering av situasjonen innen utgangen av 2022. Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, og store deler av landet kommer tilbake til en normalsituasjon ganske raskt. Stor økonomisk hjelp til Ukraina.	Krigshandlingene avtar og vi får en stabilisering av situasjonen utgangen av 2023, eventuelt begrensede krigshandlinger konsentrert i de østlige delene av Ukraina. Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina er vanskelig, og mange ønsker derfor ikke å reise tilbake. Gjenoppbyggingen i Ukraina går sakte.	En opptrapping av konflikten hvor Russland gjør større fremrykninger. Ukrainere minster etter hvert troen på at Ukraina vil klare å forsvare seg. Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen. I dette scenarioer ligger også mulige hendelse som en kjernefysisk ulykke.
Situasjonen i grenselandene	Mange reiser etter hvert hjem til Ukraina og presset på nabolandene blir mye mindre.	Det kommer stadig nye flyktninger fra Ukraina i 2023 og nabolandene sliter med å gi tilstrekkelig støtte. Mange som oppholder seg i nabolandene ønsker å reise videre for å finne en bedre og mer permanent tilværelse.	Nabolandene klarer etter hvert kun å dekke basisbehov til flyktingene som mat og tak over hodet, og det blir nødvendig med overføringsmekanismer til andre land.
EU sin håndtering	Midlertidig kollektiv beskyttelse opphører fra mars 2023, det gis ikke fornyelser eller nye tillatelser på dette grunnlaget.	Midlertidig kollektiv beskyttelse fortsetter i hele 2023.	Midlertidig kollektiv beskyttelse fortsetter i hele 2023.
Andel som velger å reise til Norge	Mindre press i nærområdene og et håp om snarlig retur gjør at Norge i liten grad blir et foretrukket land. Det vil trolig være noen som ønsker å bli i Norge, i tillegg til at familiemedlemmer ønsker å gjenforenes i Norge. Dette kan gi flere søknader om asyl eller søknad om opphold på andre grunnlag fra disse gruppene	Norge håndterer bosetting og tilrettelegger på en god måte, slik at Norge blir sett på som et attraktivt land. Andelen som velger å reise til Norge er derfor høy.	Norge mottar en andel av de fordrevne som minst tilsvarer Norges andel av befolkning i Europa, eventuelt en høyere andel.

Vedlegg 2

Statistikk per 7. november

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

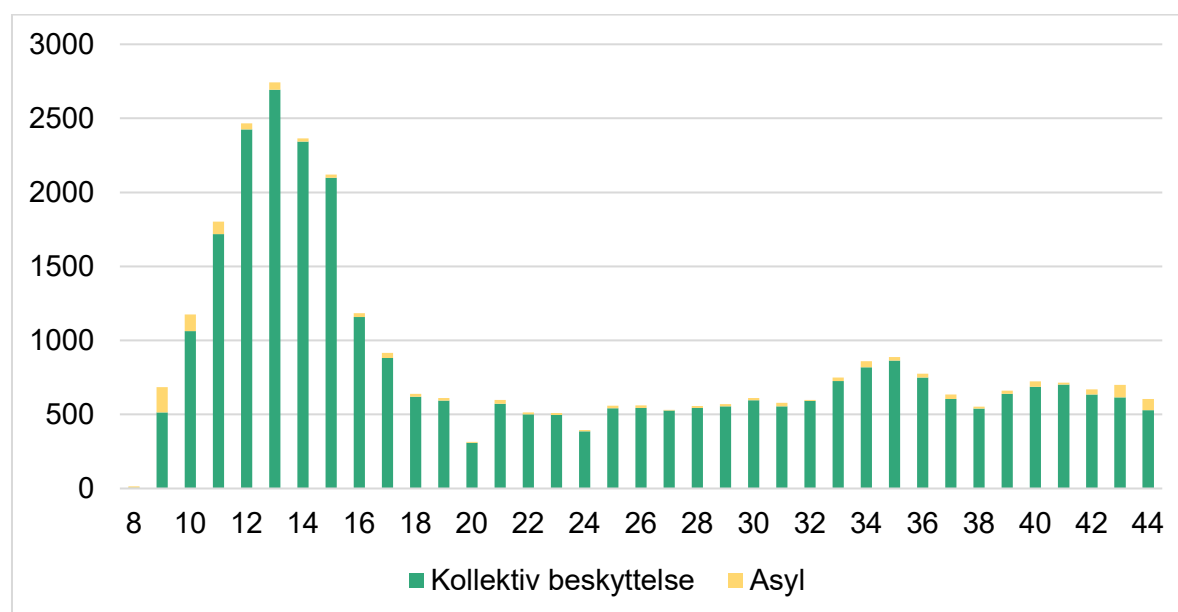
Tabell 1 Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utlendingsloven (utl.) § 34,

per 7. november 2022.

Type søknad	Antall
Totalt	32 155
av disse er overførte	305
av disse er tredjelandsborgere	357

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 44



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,

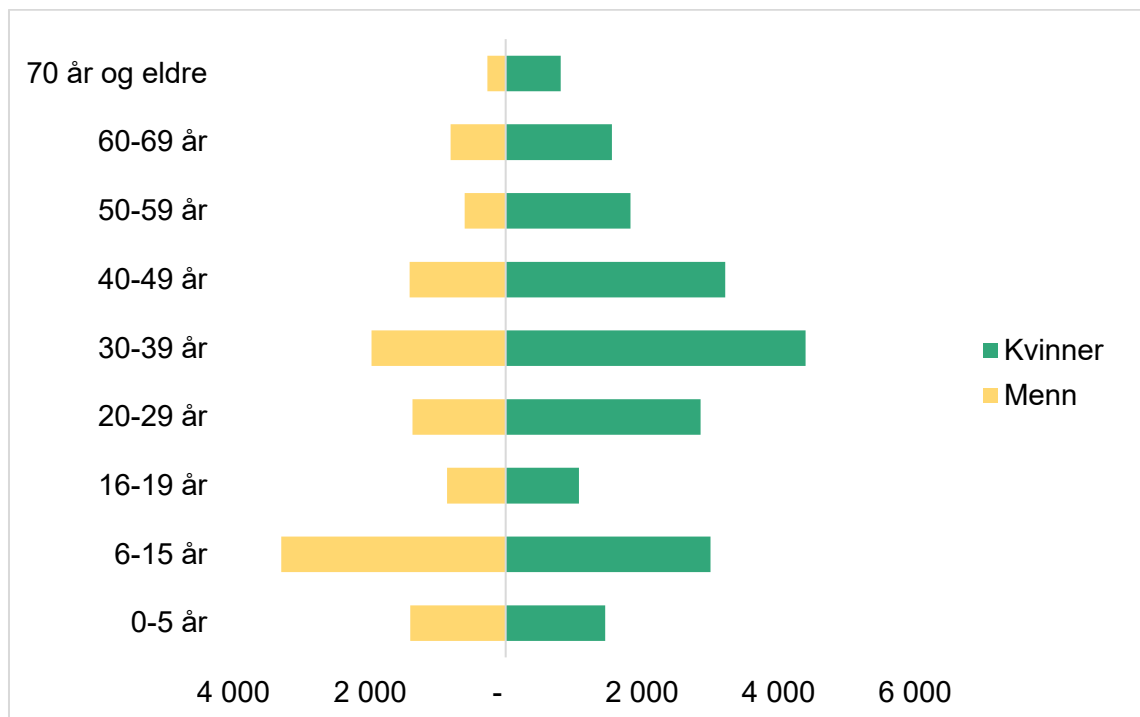
7. november

Kjønn og alder	Antall
Enslige mindreårige u/ 15 år	189
Enslige mindreårige o/ 15 år	310
Barn i familie	9 783
Kvinner	15 212
Menn	6 661
Totalt	32 155

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,

7. november



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,

7. november

Kjønn og alder	Menn	Kvinner	Antall
0-5 år	1 399	1 459	2 858
6-15 år	3 289	2 999	6 288
16-19 år	858	1 073	1 931
20-29 år	1 367	2 857	4 224
30-39 år	1 968	4 392	6 360
40-49 år	1 409	3 218	4 627
50-59 år	603	1 829	2 432
60-69 år	806	1 557	2 363
70 år og eldre	267	805	1 072
Totalt	11 966	20 189	32 155

Kilde: UDI

Tabell 4 Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 7. november

Etter alder:

Alder	Gutter	Jenter	Antall
0-5 år	9	5	14
6-10 år	21	29	50
11-14 år	58	67	125
15-17 år	176	134	310
Totalt	264	235	499

Kilde: UDI

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