



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024

Rapport 10. oktober 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. Scenarioene oppdateres hver fjerde uke.

Formålet med å utarbeide scenarioene 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.

Scenarioene 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 9. oktober 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 scenarioene for 2023 er justert etter antallet som har kommet så langt i år og at det nå kun er tre måneder igjen av året.

Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina

År	Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
2023	30 000 til 33 000	33 000 til 45 000	50 000 til 70 000
2024	10 000 til 20 000	20 000 til 50 000	80 000 til 120 000

Vurdering av dagens situasjon

Det er ikke stor sannsynlighet for at det blir en løsning på konflikten i nær fremtid. Vår vurdering er at vi i dag ligger nærmest beskrivelsen i mellomscenarioet både i 2023 og 2024.

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. Offensiven Ukraina har satt inn har så langt ikke medført store endringer i frontlinjene.

Angrepene med langdistansemissiler og droner på sivil infrastruktur fortsetter, og 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 Spesielt er situasjonene for der internt fordervene vanskelig. IOM oppgir at det i juni var rundt 5.1 millioner internt fordreven i Ukraina².

Antall nye registrerte søkere i Norge har vært høye i september og første uka i oktober. I snitt de siste fire ukene har 164 ukrainere søkt om beskyttelse per dag.

Antall nye flyktninger som får midlertidige beskyttelse i EU+ har gått jevnt nedover siden april 2022, men har siden mai vært forholdsvis stabile med i underkant av 90 000 registrerte nye tillatelser per måned. Andelen som kommer til Norge har økt og lå i august på, 3,3 prosent av alle tillatelsen gitt i EU+. Av de som velger å søke om beskyttelse i Norden (unntatt Island), mottar Norge nå rundt 60 prosent av søknadene. 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 248 overført via Medevac inkludert familiemedlemmer og 125 er overført fra Moldova.

Beskrivelse av scenarioene

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.

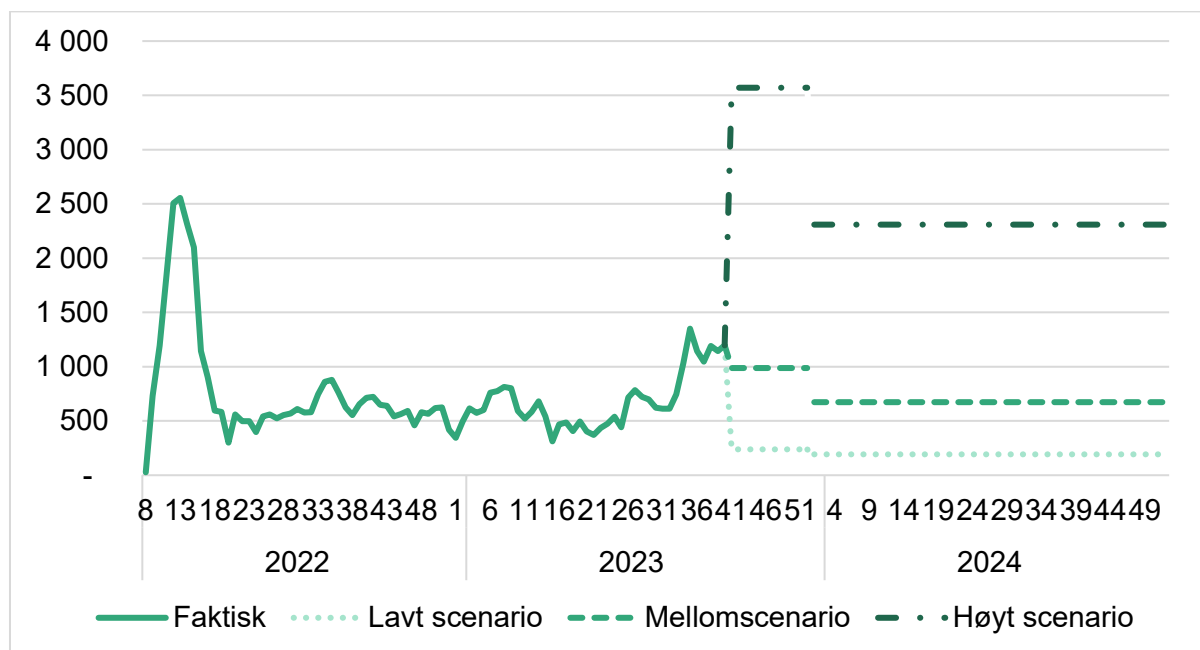
I utviklingen av scenarioene har vi vektlagt følgende faktorer:

- 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

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

² IOM: [Ukraine | DTM \(iom.int\)](https://www.iom.int/ukraine) (per juni 23)

Figur 1: Faktiske tall registrerte søknader per uke og flat framskrivning av i de tre scenarioene



Lavt scenario

I dette scenarioet blir det en vesentlig forbedring av sikkerhetssituasjonen i Ukraina. 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, men antallet synker raskt. Økende antall personer reiser hjem til Ukraina. Presset på nabolandene blir mindre.

Selv om sikkerhetssituasjonen i Ukraina blir forbedret og presset på nabolandene er mindre, vil det fortsatt være en del som ønsker reise til Norge, blant annet familiemedlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge. Vi forventer derfor at Norge selv i et lavt scenario, vil motta en del søknader i 2024.

Slik situasjonen er i dag regner vi med at det er mindre sannsynlig at dette scenarioet vil inntreffe i løpet av 2024.

Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør, 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 også i 2024.

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 sammenlignet med folketallet.

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

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 etter invasjonen, 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 i sommer.

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 at 80 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenariet antar vi 90 prosent har behov for mottaksplass, en økning på tre 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 22 prosent i lavt scenario, 15 prosent i mellomscenariet og 10 prosent i høyt scenario. Tiden fra vedtak til bosetting er satt til 11 uker for personer i mottak, og til ni uker for privatboende, som er én uke lenger enn antagelsen i forrige rapport. Disse tallene er basert på erfaringstall fra de som er bosatt de siste seks månedene.

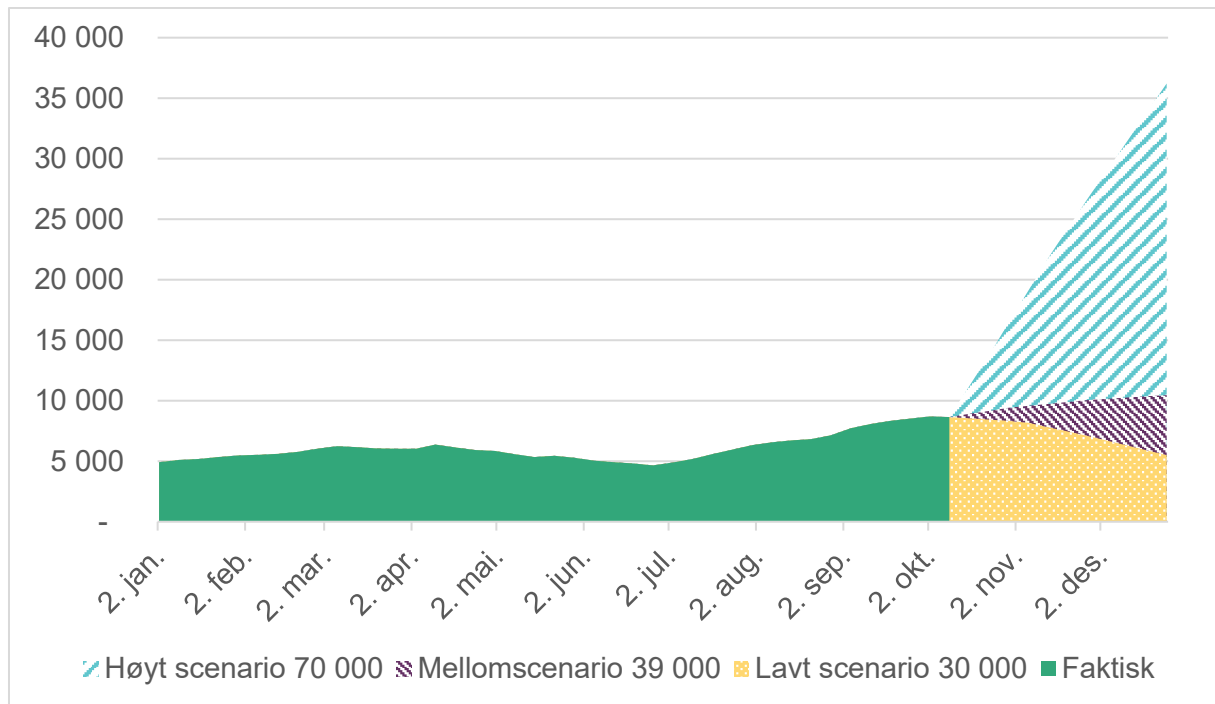
Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina 2023

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. Det 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 30 000	Mellom-scenario 39 000	Høyt scenario 70 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	7 291	9 637	23 979
Maks belegg i mottak	8 700	10 143	36 215
Gjennomsnitt privatboende	1 232	1 792	3 372

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 30 000–33 000 (2023) 10 000–20 000 (2024)	Mellomscenario 33 000–45 000 (2023) 20 000–50 000 (2024)	Høyt scenario 50 000–70 000 (2023) 80 000–120 000 (2024)
Situasjonen i Ukraina	<p>En klar forbedring av sikkerhetssituasjonen.</p> <p>Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, og levekårene i landet forbedres ganske raskt. Strøm og vannforsyninger fungerer.</p> <p>Det er nok ressurser for internt fordervene til at de kan etablere seg i trygge området.</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 bolig. 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. Mange reiser etter hvert hjem til Ukraina</p> <p>Presset på nabolandene blir mye mindre og situasjonen for ukraineren blir bedre i disse landene.</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.</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 likevel 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 forblir høy.</p>	<p>Norge tar imot en høy andel av de som flykter sammenlignet med folketallet.</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	2 368	3 078	5 525
Barneskolealder 6–12 år	3 617	4 702	8 439
Ungdomsskolealder 13–15 år	1 464	1 903	3 416
Videregående skolealder 16–18 år	2 172	2 823	5 067
Enslige mindreårige totalt	530	689	1 237
Enslige mindreårige under 15 år	95	123	222
Andel kvinner av voksne	57 %	57 %	57 %
Andel menn av voksne	43 %	43 %	43 %

Vedlegg 3

Statistikk per 3. september 2023

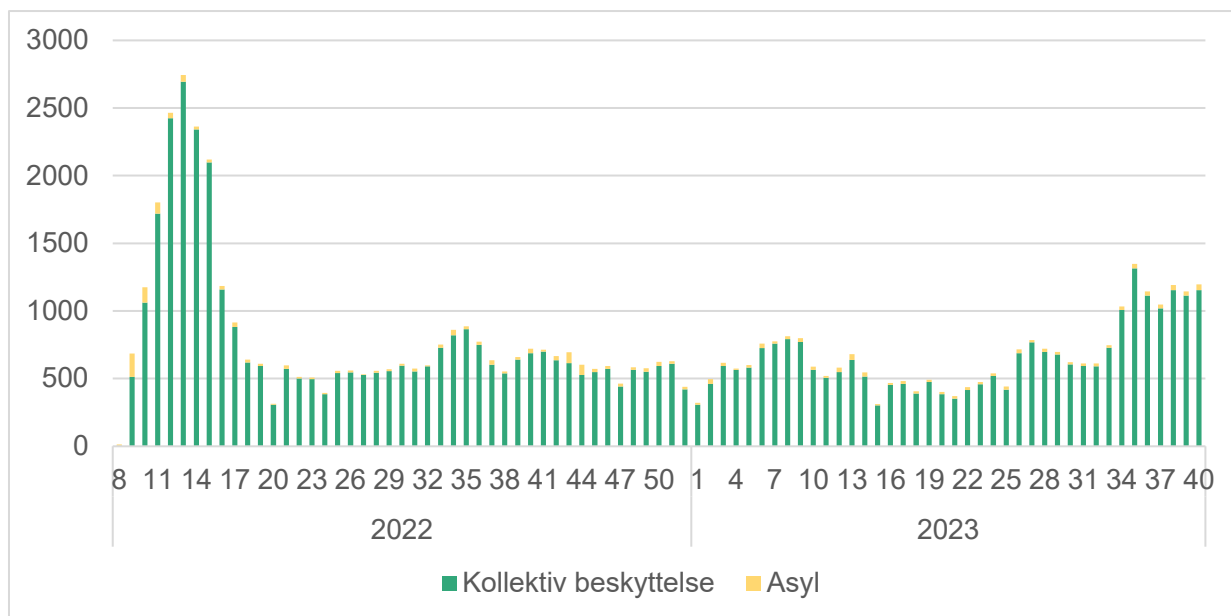
Tallene under beskriver antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse inkludert søknader om asyl (utl. § 28 1) og tredjelandsborgere med søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) etter 24. februar 2022. Det er gjort en revidering av tallene for 2022 slik at det 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 8. oktober 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	27 162
- av disse er overførte inkludert Medevac	373
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	157

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 40 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 8. oktober 2023

Kjønn og alder	2022	2023
Enslige mindreårige u/ 15 år	199	92
Enslige mindreårige o/ 15 år	336	363
Barn i familie	10 746	7 578
Kvinner	16 820	10 869
Menn	7 823	8 260
Totalt	35 924	27 162

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 8. oktober 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	1 122	1 174	2 296
6-15 år	3 257	3 622	6 879	2 184	2 453	4 637
16-19 år	1 176	955	2 131	787	1 149	1 936
20-29 år	3 139	1 607	4 746	2 026	1 681	3 707
30-39 år	4 816	2 303	7 119	3 074	2 570	5 644
40-49 år	3 584	1 673	5 257	2 421	1 888	4 309
50-59 år	2 026	712	2 738	1 391	835	2 226
60-69 år	1 745	932	2 677	1 042	708	1 750
70 år og eldre	893	319	1 212	462	195	657
Totalt	22 229	13 695	35 924	14 509	12 653	27 162

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige³ etter kjønn og etter alder per 8. oktober 2023

Alder	Jenter 2022	Gutter 2022	Antall 2022	Jenter 2023	Gutter 2023	Antall 2023
0-5 år	5	10	15	5	5	10
6-10 år	31	22	53	14	17	31
11-14 år	74	56	130	23	28	51
15-17 år	148	189	337	86	277	363
Totalt	258	277	535	128	327	455

Kilde: UDI

³ Inkluderer barn som kommer i følge med voksne, men hvor den voksne ikke har foreldreansvar for barnet.