



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina per 11. oktober

Rapport 11. oktober 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 scenarioer som beskriver ankomst av flyktninger fra Ukraina i 2022. I tillegg skal det utarbeides avledede scenarioer over behov for blant annet mottaksplasser og bosetting. Vi har også utarbeidet scenarioer over ankomster for 2023. 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.

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 ble gjort ut fra situasjonen og tilgjengelig informasjon 10. oktober 2022.

Det er ikke gjort endringer i scenarioene for ankomster fra forrige rapportering med unntak av en justering av det lave scenarioet opp fra 30 000 til 32 000.

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.

Ankomster, flyktninger fra Ukraina i 2022

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario	Planleggingstall
32 000-35 000	40 000-60 000	80 000-100 000	40 000

Ankomster, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario	Planleggingstall
1 000-10 000	20 000-40 000	80 000-120 000	30 000

Vurdering av dagens situasjon

Vår vurdering er at vi ligger nærmest beskrivelsen i mellomscenarioet i både 2022 og 2023.

Ukrainske styrker har den siste måneden gjenerobret områder, men den videre utviklingen er svært usikker. Vi antar det er stor sannsynlighet for at konflikten vil fortsette utover i 2023. Økning av angrep med missiler i andre deler av Ukraina som Kyiv og Lviv gir videre stor usikkerhet også i delene av landet hvor det ikke er krigshandlinger.

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.

I august var antallet som søkte beskyttelse i Norge det høyeste siden april. Antallet har vært noe lavere i september, men med en liten økning første uke i oktober. De siste fire ukene har vi i snitt mottatt 92 søknader per dag.¹

Ifølge UNHCR er i overkant av 7,6 millioner ukrainske flyktninger registrert i Europa, inkludert Russland². Per 4. oktober har rundt 4.4 millioner registrert seg for midlertidig beskyttelse i EU+³. Antallet nye som registrerer seg under ordningen for midlertidig beskyttelse i EU vært ganske stabile de siste månedene med mellom 60 000 og 50 000 registreringer.

Vi har lite informasjon om de som nå kommer til Norge er personer som kommer direkte fra Ukraina eller om de har oppholdt seg en periode i andre europeiske land før de har reist videre. Vi antar imidlertid 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 9. oktober har det kommet 267 personer, 163 via Medevac og 104 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:

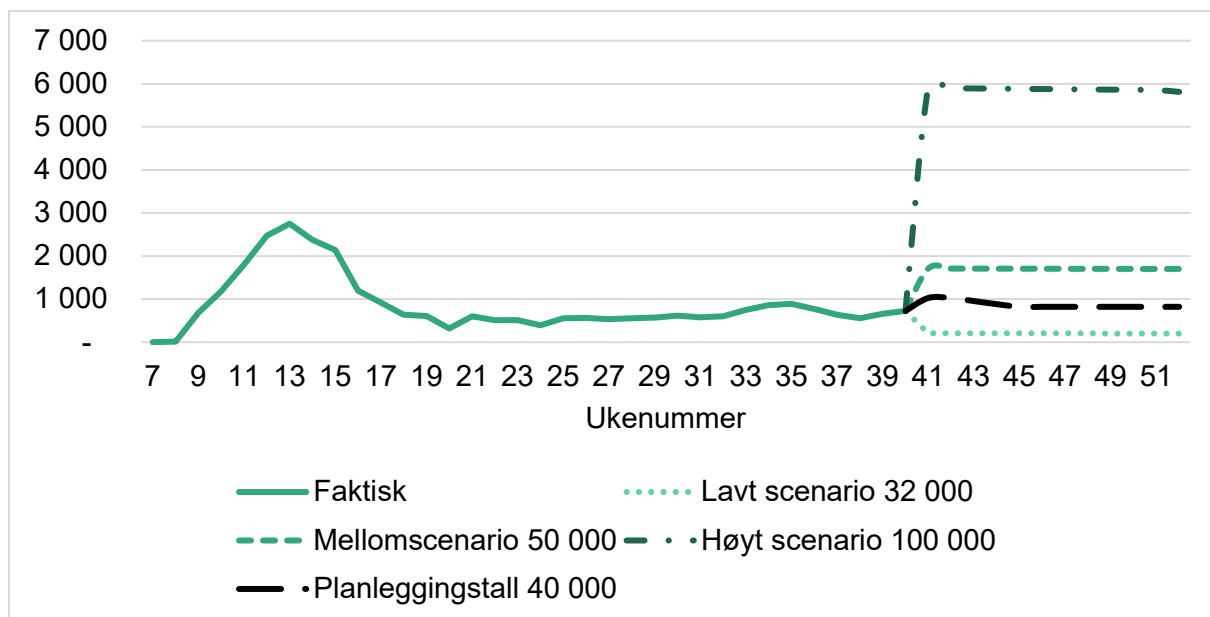
- Situasjonen i Ukraina: den humanitære situasjonen, hvordan krigen utvikler seg og muligheter for å reise ut av Ukraina og tilbake til Ukraina
- Situasjonen i land som grenser til Ukraina: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- EUs håndtering av flyktingene: grad av myndighetsstyrt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

¹ Omfatter både søknader om midlertidig kollektiv beskyttelse og asylsøknader fra ukrainske borgere

² UNCHR: [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situations/ukraine/) (per 4. oktober)

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

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



2022

Lavt scenario 32 000–35 000

I dette scenarioet stabiliseres situasjonen i Ukraina om kort tid. 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. 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.

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. Det vil si at det frem til utgangen av 2022 kom mellom 2 500 og 5 500 nye flyktninger, i tillegg til de som allerede har kommet per 9. oktober. I dette scenarioet vil også en del av dem som har kommet til Norge reise hjem til Ukraina i løpet av 2022.

Mellomscenario 40 000–60 000

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør utover høsten. Det vil i tillegg være angrep med missiler i resten av Ukraina som skaper en usikker situasjon i delene av landet som ikke er i direkte krigshandlinger.

Mange mister jobb og lite bistand til de som ikke har arbeid, i tillegg vil levekostnadene øke. Den økonomisk og humanitære situasjonen i Ukraina blir utfordrende i vinter med mangel på boliger, spesielt for de internt fordrevne.

Det at krigshandlingene fortsetter medfører at mange flyktninger oppgir håpet om å kunne vende tilbake til sine hjem i 2022, samtidig som vi etter hvert vil se en trøtthet i nabolandene. Dette vil medføre at flere ønsker å etablere seg mer permanent utenfor Ukraina og søker seg videre fra nabolandene og til andre europeiske land. Norge blir ansett som et land med gode velferdsordninger og et godt arbeidsmarked, slik at vi får en noe større andel av de som flykter enn det vi har sett frem til nå.

Høyt scenario 80 000–100 000

I dette scenarioet gjør Russland større fremrykninger i løpet av høsten. Situasjonen i hele Ukraina blir svært vanskelig, og ukrainere minster troen på at Ukraina vil klare å forsvare seg. I dette scenarioer ligger også mulige hendelse som en kjernefysisk ulykke.

Landene som grenser til Ukraina vil etter hvert ikke ha kapasitet til å ta imot flere flykninger, og det blir nødvendig med mekanismer som fordeler flykningene til andre land. Norge tar imot en høyere andel av de som flykter enn i dag.

2023

Lavt scenario 1 000–10 000

I dette scenarioet har krigshandlingene opphørt innen utgangen av 2022. Ukraina mottar mye økonomisk hjelp til å bygge opp landet, og store deler av landet kommer tilbake til en normalsituasjon ganske raskt. Få flykter ut av Ukraina, men mange reiser etter hvert hjem. Presset på nabolandene avtar raskt.

Midlertidig kollektiv beskyttelse opphører fra mars 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.

Mellomscenario 20 000–40 000

I dette scenarioet avtar krigshandlingene 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. Ukraina får ikke tilstrekkelig økonomisk bistand, og gjenoppbyggingen går sakte.

Det kommer stadig nye flykninger fra Ukraina, 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.

Midlertidig kollektiv beskyttelse fortsetter i hele 2023.

Norge håndterer bosetting og tilrettelegging på en god måte og blir sett på som et attraktivt land. Andelen som velger å reise til Norge er derfor forholdsvis høy.

Høyt scenario 80 000–120 000

I dette scenarioet blir det ingen løsning i perioden, men opptrapping av konflikten hvor Russland gjør større fremrykninger. 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 scenarioer ligger også mulige hendelse som en kjernefysisk ulykke.

Nabolandene klarer etter hvert kun å dekke basisbehov til flykningene, så som mat og tak over hodet, og det blir nødvendig med overføringsmekanismer til andre land.

Midlertidig kollektiv beskyttelse fortsetter i hele 2023.

Norge mottar en andel av de fordrevne som minst tilsvarer Norges andel av befolkning i Europa, eventuelt en høyere andel.

Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina er det kun 1,7 prosent som er registrert som enslige mindreårige. Vi legger til grunn at denne andelen ikke vil endre seg vesentlig og vil være lik i alle tre scenarioer.

Avledete scenarioer - 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 på 36 000. 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 til sju uker for personer i mottak og til fem uker for privatboende. Dette er økt fra henholdsvis fem og fire 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. 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 36 000 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 31 prosent i lavt scenario, 28 prosent i mellomscenarioet, 27 prosent i høyt scenario og 28 prosent for planleggingstallet.

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

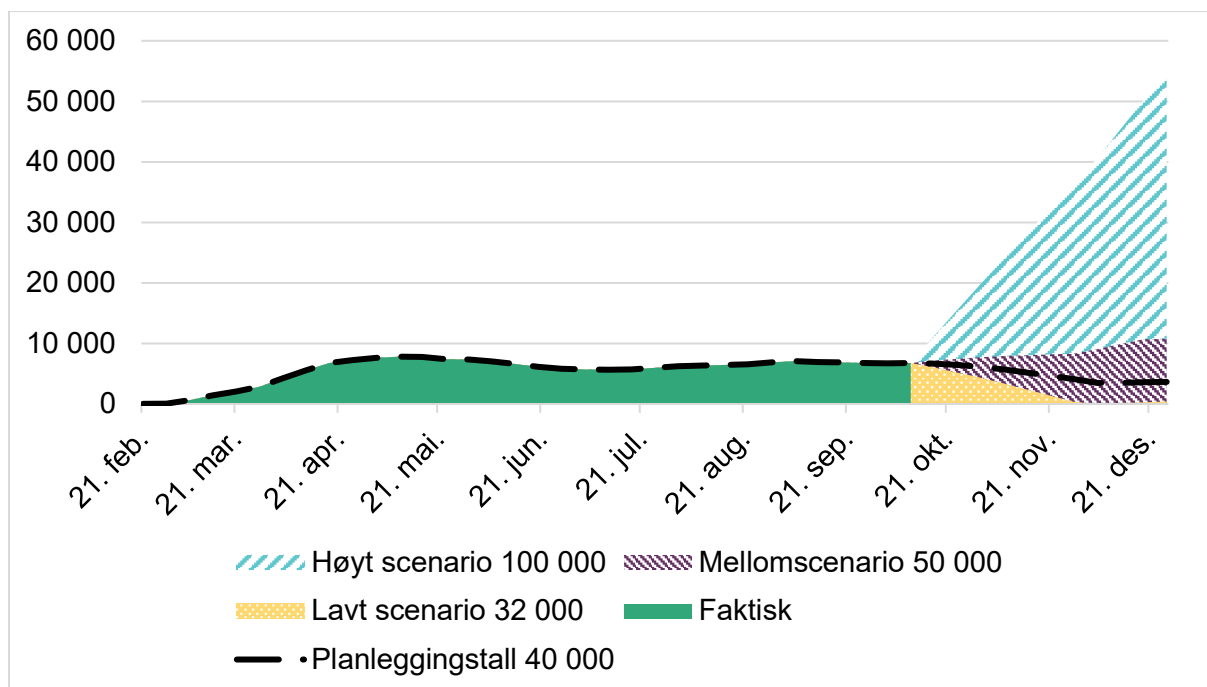
Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina resten av året, uke 41-52

Belegg	Lavt scenario 32 000	Mellom-scenario 50 000	Høyt scenario 100 000	Planleggings-tall 40 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	2 178	8 660	32 506	4 833
Maks belegg i mottak	6 055	10 785	54 134	6 678
Gjennomsnitt privatboende	4 279	7 052	9 624	5 623

Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2022

Om bosetting	Lavt scenario 32 000	Mellom-scenario 50 000	Høyt scenario 100 000	Planleggings-tall 40 000
Bosettingsbehov for flyktninger fra Ukraina	27 674	31 105	39 109	29 486
Bosettingskapasitet totalt for alle flyktninger	36 000	36 000	36 000	36 000
Bosettingskapasitet for flyktninger fra ukrainere	31 480	31 480	31 480	31 480
Bosatte fra Ukraina	27 674	29 175	29 941	29 486

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 32 000–35 000	Mellomscenario 40 000–50 000	Høyt scenario 80 000–100 000
Situasjonen i Ukraina	Stabilisering av situasjonen om kort tid, eventuelt noe krigføring i øst og sør. En del internflytninger vil likevel ønske seg videre.	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. Mange mister jobb og lite bistand til de som ikke har arbeid, i tillegg vil levekostnadene øke. Den økonomisk og humanitære situasjonen i Ukraina blir utfordrende i vinter med mangel på boliger, spesielt for de internt fordrevne.	Russland gjør større fremrykninger i løpet av høsten i tillegg til at ukrainere minster troen på at Ukraina vil klare å forsvare seg. Situasjonen i hele Ukraina blir svært vanskelig, og et stort antall mennesker blir nødt å forlate Ukraina på kort tid. I dette scenarioer ligger også mulige hendelse som en kjernefysisk ulykke.
Situasjonen i grenselandene	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	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.	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.
EU sin håndtering	EU og andre land bidrar med økonomisk støtte til gjenoppbygging.	Det er også vanskelig med bolig og jobb i land som til nå har mottatt mange flyktninger fra Ukraina.	Fordeling av flyktninger mellom landene i Europa tvinger seg frem.
Andel som velger å reise til Norge	Andelen av flyktingene som ønsker å reise videre til Norge, holder seg på dagens nivå samtidig som en del vil reise tilbake til Ukraina.	Norge blir ansett som et land med gode velferdsordninger, boliger og et godt arbeidsmarked, slik at vi får en noe større andel av de som flykter enn det vi har sett frem til nå.	Norge mottar en andel av flyktingene som tilsvarer andelen av Norges befolkning i Europa.

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

Faktorer	Lavt scenario 1000–10 000	Mellomscenario 20 000–40 000	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. Ukraina får ikke tilstrekkelig økonomisk bistand, og gjenoppbyggingen 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	Press med mindre press 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 tilrettelegg på en god måte og 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 9. oktober

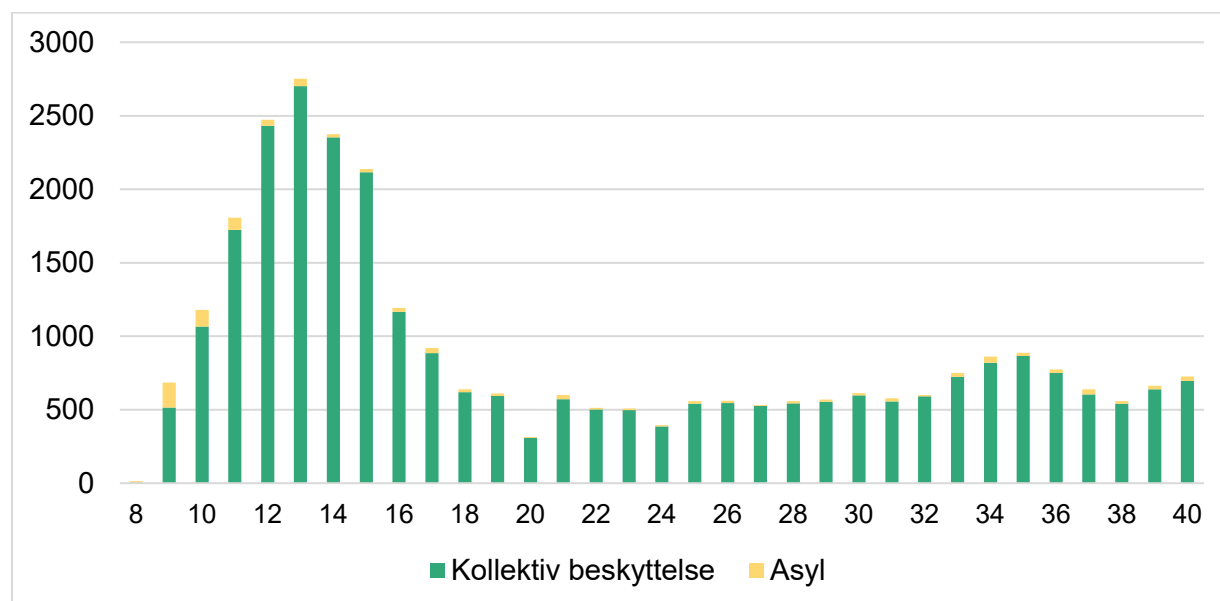
Tallene under beskriver antall søknader. En person kan ha flere søknader.

Tabell 1 Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utlendingsloven (utl.) § 34, per 9. oktober 2022.

Type søknad	Antall
Totalt	29 548
- av disse er overførte	267
- av disse er tredjelandsborgere	339

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 40



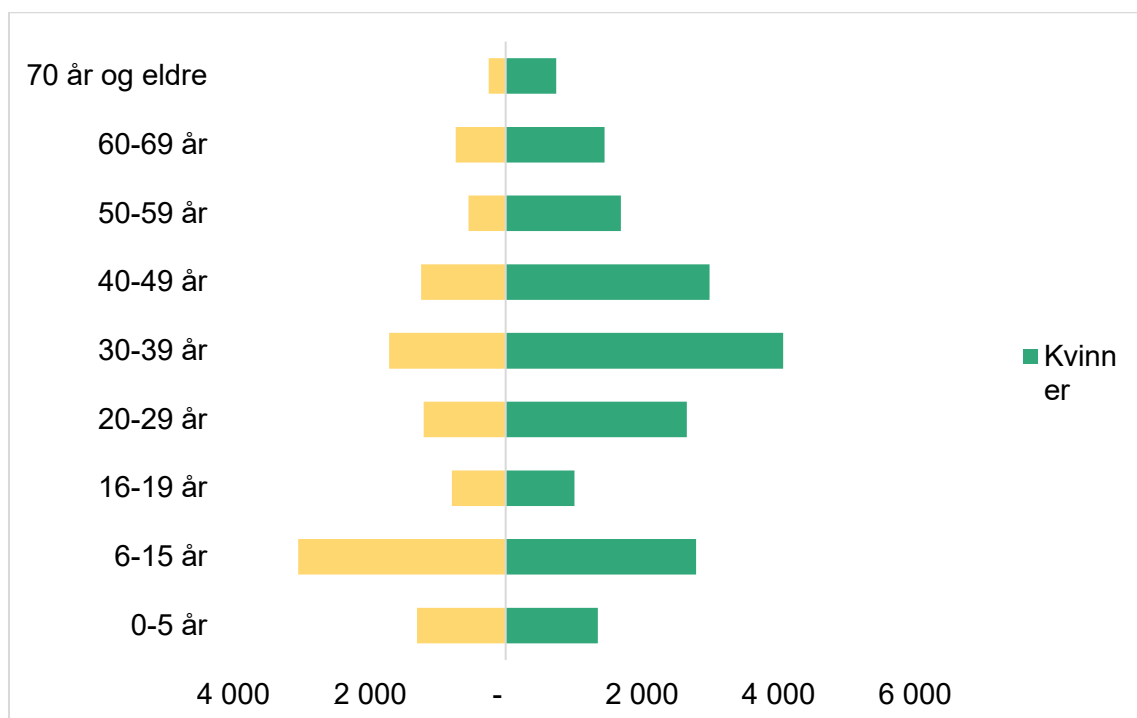
Kilde: UDI

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 9. oktober

Kjønn og alder	Antall
Enslige mindreårige u/15 år	179
Enslige mindreårige o/15 år	295
Barn i familie	9 084
Kvinner	14 104
Menn	5 886
Totalt	29 548

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, per 9. oktober



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 9. oktober

Kjønn og alder	Menn	Kvinner	Antall
0-5 år	1 302	1 351	2 653
6-15 år	3 042	2 790	5 832
16-19 år	7 90	1 008	1 798
20-29 år	1 199	2 656	3 855
30-39 år	1 709	4 065	5 774
40-49 år	1 238	2 989	4 227
50-59 år	546	1 689	2 235
60-69 år	732	1 450	2 182
70 år og eldre	251	741	992
Totalt	10 809	18 739	29 548

Kilde: UDI

Tabell 4 Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 9. oktober

Etter alder:

Alder	Gutter	Jenter	Antall
0-5 år	9	3	12
6-10 år	18	27	45
11-14 år	59	63	122
15-17 år	167	128	295
Totalt	253	221	474

Kilde: UDI

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