



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2022 og 2023

Rapport 13. september 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 denne gangen 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 7. september 2022.

Planleggingsprognosen for 2022 er justert opp fra 37 000 til 40 000 på bakgrunn av at vi har sett en økning av antall søkere i august. Det er ikke gjort endringer i anslagene knyttet til de ulike scenariene.

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
30 000–35 000	40 000–60 000	80 000–100 000	40 000

Ankomster, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario	Planleggingstall
1000–10 000	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.

Selv om ukrainske styrker har gjenerobret områder sør og øst for Kharkiv og nå er på offensiven, er det stor usikkerhet knyttet til utviklingen fremover. Det stor sannsynlighet for at konflikten vil fortsette utover i 2023.

Krigføringen begrenser seg hovedsakelig til områdene øst og sør i Ukraina, men det forekommer også sporadiske rakettangrep i flere andre områder, inkludert Kyiv. 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.

I august var antallet som søkte beskyttelse i Norge det høyeste siden april. Antallet har imidlertid vært litt lavere den første uken i september. I uke 36 mottok Norge 773 søknader, mens tallet i uke 35 var 874¹.

Ifølge UNHCR er nær 7,2 millioner ukrainske flyktninger registrert i Europa, inkludert Russland². Per 5. september har litt i overkant av 4.2 millioner registrert seg for midlertidig beskyttelse i EU+³. Antallet nye som registrerer seg under ordningen for midlertidig beskyttelse i EU har økt de to siste ukene.

Av de som registrerer seg under ordningen for midlertidig beskyttelser i Europa har andelen som søker i Norge økt i august⁴. 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 at noe av økningen er personer har reist videre etter lengre opphold i nærområdene til Ukraina. Andelen som velger Norge, vil trolig være høyere også fremover.

Antall som har kommet på myndighetsassisterte overføringer har så langt vært lavt. Per 11. september har det kommet 205 personer, 127 via Medevac og 78 er overført fra Moldova. Antallet vi forventer å komme via myndighetsassisterte overføringer i 2022 er fortsatt 2 150. Det er ikke gjort en ny vurdering til denne rapporten.

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/situation-ukraine-refugee-situation)

³ EUAA: Analysis on Asylum and Temporary Protection in the EU+ in the Context of the Ukraine Crisis

⁴ Norges andel av totalt antall registrert midlertidige beskyttelse i EU+; Kilde EUAA og UDI

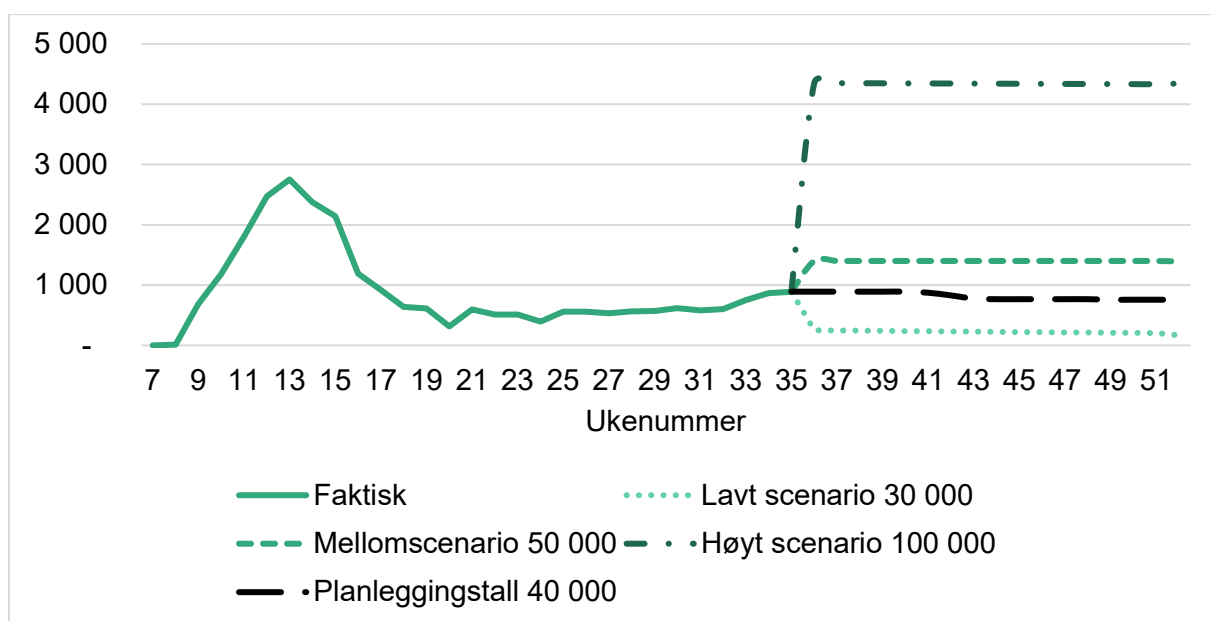
Beskrivelse av scenarioene

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

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



2022

Lavt scenario 30 000–35 000

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 vil kom mellom 3 000 og 8 000 nye flyktninger, i tillegg til de som allerede har kommet per 11. september og de vi antar blir overført til Norge. 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 sporadiske rakettangrep i resten av Ukraina. Den økonomisk og humanitære situasjonen i Ukraina blir utfordrende, spesielt for de internt fordrevne. Mulighet for arbeid blir vanskeligere samtidig som prisene øker.

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

Dette scenarioet innebærer en vesentlig forverring av situasjonen i Ukraina. Krigshandlingene flytter vestover og Russland innfører full mobilisering av militæret, eller det skjer en 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 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 opphører innen utgangen av 2023, eventuelt at krigshandlingene er begrenset og 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 flyktninger 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 heller en opptrapping av konflikten med mulig kjernefysisk krigføring eller en kjernefysisk ulykke. 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.

Nabolandene klarer etter hvert kun å dekke basisbehov til flyktingene, 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 80 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 fem uker for personer i mottak og til fire uker for privatboende.

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 30 prosent i lavt scenario, 20 prosent i mellomscenarioet, 10 prosent i høyt scenario og 25 prosent for planleggingstallet.

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

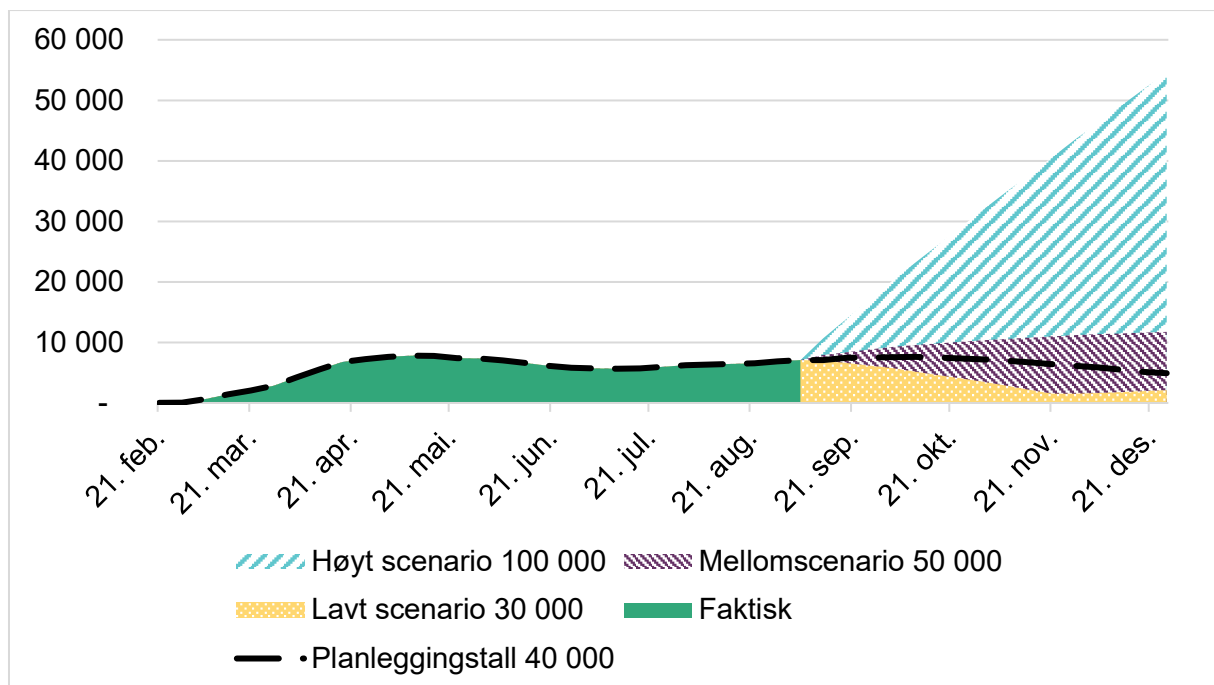
Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina resten av året, uke 36-52

Belegg	Lavt scenario 30 000	Mellom- scenario 50 000	Høyt scenario 100 000	Plan- leggings- tall 37 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	3 656	10 255	33 172	6 553
Maks belegg i mottak	7 003	11 749	54 678	7 615
Gjennomsnitt privatboende	3 926	6 905	11 310	5 558

Bosetting, flyktninger fra Ukraina i 2022

Om bosetting	Lavt scenario 30 000	Mellom-scenario 50 000	Høyt scenario 100 000	Plan- leggings- tall 37 000
Bosettingsbehov for flyktninger fra Ukraina	26 138	35 960	60 486	31 370
Bosettingskapasitet totalt for alle flyktninger	36 000	36 000	36 000	36 000
Bosettingskapasitet for flyktninger fra ukrainere	31 960	31 960	31 960	31 960
Bosatte fra Ukraina	26 138	31 960	31 960	31 370

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 30 000–35 000	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 intern-flyktninger vil likevel ønske seg videre.	I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør utover høsten. Det vil i tillegg være sporadiske angrep med missiler i resten av Ukraina. Mange mister jobb. Lite bistand, høye matpriser Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina blir utfordrende, spesielt for de internt fordrevne.	Ingen løsning på konflikten i løpet av 2022. Økt flyktningstrøm fordi for eksempel krigshandlingene flytter seg vestover og det blir full mobilisering av militæret i Russland, eller en 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 for å reise hjem og en del reiser hjem	Det blir en trøtthet i landene som grenser til Ukraina, og de får etter hvert store problemer med å gi tilstrekkelig 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 fordeling av flyktninger mellom landene i Europa.
EU sin håndtering	EU og andre land bidrar med økonomisk støtte til gjenoppbygging.	Noe stemningsskifte i Europa. 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 flyktningene 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 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 flyktningene 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	Krigshandlingene har opphørt 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 har opphørt innen 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.	Ingen løsning på konflikten i 2023, men heller en opptrapping av konflikten med mulig kjernefysisk krigføring eller en kjernefysisk ulykke. Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen.
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, så som mat og tak over hodet. Det vil være nødvendig med fordeling av flyktninger mellom landene i Europa
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	Med mindre press på nærområdene og et håp om snarlig retur gjør at Norge i liten grad blir et foretrukket land. En del ønsker å bli i Norge, i tillegg til at familiemedlemmer ønsker å gjenforenes i Norge. Vi får derfor flere søknader om beskyttelse eller søknad om opphold på andre grunnlag fra disse gruppene.	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 høy.	Norge mottar en andel av de fordrevne som minst tilsvarer Norges andel av befolkningen i Europa, eventuelt en høyere andel.

Vedlegg 2

Statistikk – per 14. august

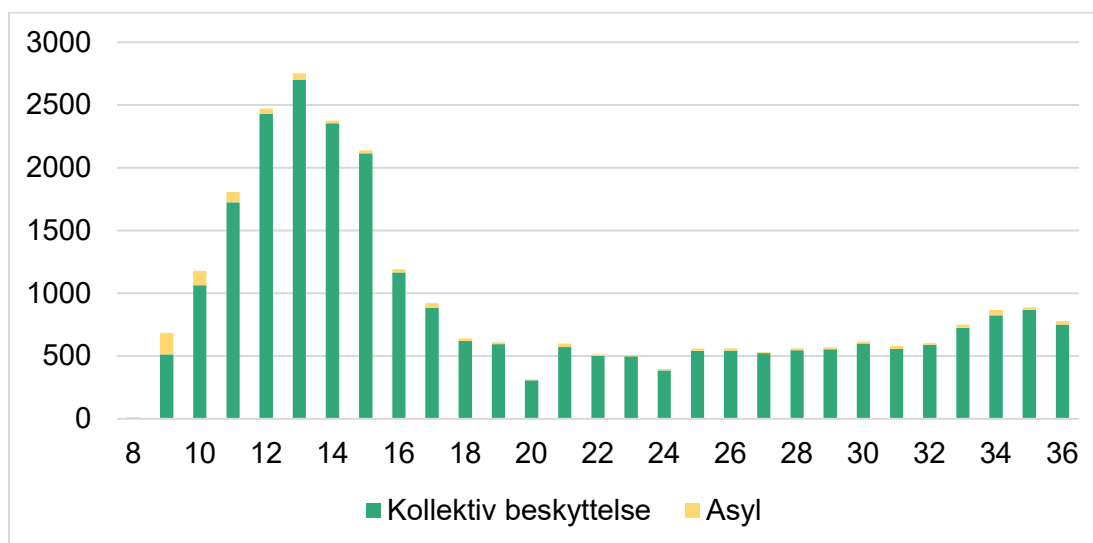
Tallene under beskriver antall søknader. En person kan ha flere søknader.

Tabell 1 Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utlendingsloven (utl.) § 34, per 11. september 2022.

Type søknad	Antall
Totalt	26 991
- av disse er overførte	205
- av disse er tredjelandsborgere	322

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 36



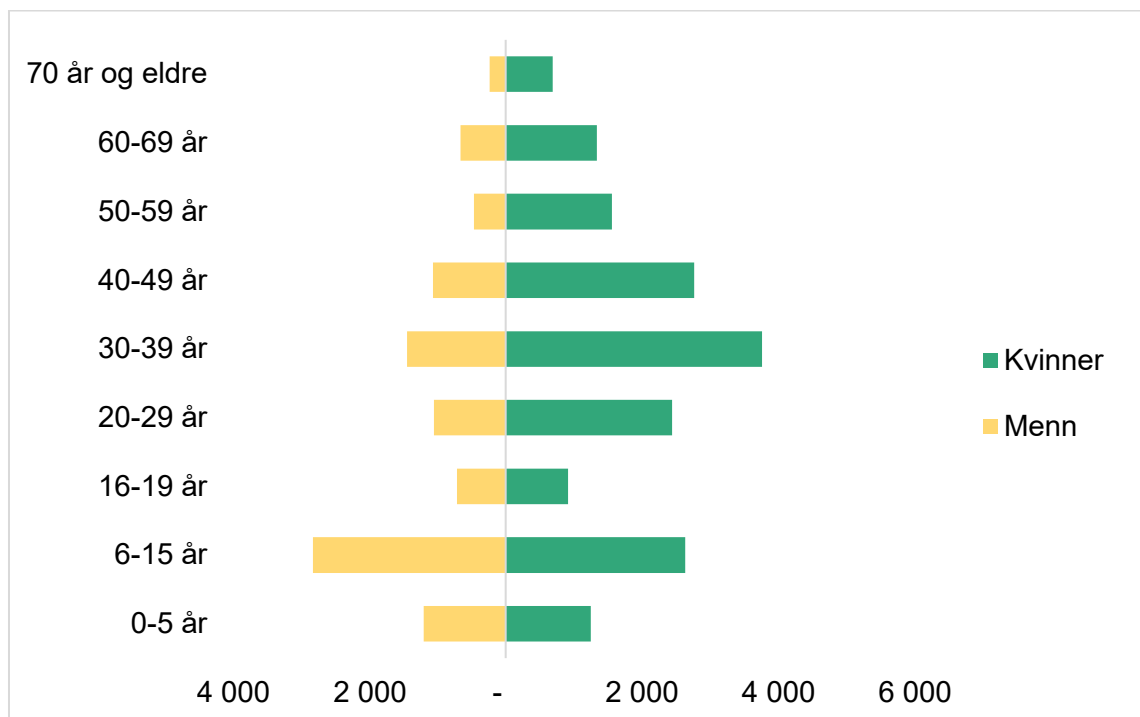
Kilde: UDI

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 11. september

Kjønn og alder	Antall
Enslige mindreårige u/15 år	176
Enslige mindreårige o/15 år	276
Barn i familie	8 457
Kvinner	12 984
Menn	5 098
Totalt	26 991

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 11. september



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 11. september

Kjønn og alder	Menn	Kvinner	Antall
0-5 år	1 202	1 248	2 450
6-15 år	2 825	2 631	5 456
16-19 år	712	916	1 628
20-29 år	1 051	2 439	3 490
30-39 år	1 443	3 756	5 199
40-49 år	1 064	2 761	3 825
50-59 år	466	1 558	2 024
60-69 år	661	1 334	1 995
70 år og eldre	235	689	924
Totalt	9 659	17 332	26 991

Kilde: UDI

Tabell 4 Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁵ etter kjønn og etter alder per 11. september

Etter alder:

Alder	Gutter	Jenter	Antall
0-5 år	9	4	13
6-10 år	18	26	44
11-14 år	58	61	119
15-17 år	153	123	276
Totalt	238	214	452

Kilde: UDI

⁵ Inkluderer barn som kommer i følge med voksne, men hvor den voksne ikke har foreldreansvar for barnet