

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024

Rapport 7. november 2023

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina	3
1.2	Vurdering av dagens situasjon	3
1.3	Beskrivelse av scenarioene.....	4
1.3.1	Lavt scenario.....	5
1.3.2	Mellomscenario.....	5
1.3.3	Høyt scenario.....	6
1.4	Enslige mindreårige.....	6
2	Avledete scenarioer - mottak og bosetting.....	7
2.1	Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina 2023	7
3	Vedlegg 1.....	9
4	Vedlegg 2.....	10
4.1	Antatt aldersfordeling på søkerne i 2024 for de ulike scenarioene.....	10
5	Vedlegg 3.....	11
5.1	Statistikk per 5. november 2023	11

1 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. 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.

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.

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 i dette notatet ble gjort ut fra situasjonen og tilgjengelig informasjon 3. november 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 scenariene for 2023 er justert etter antallet som har kommet så langt i år og at det nå kun er to måneder igjen av året. Det er ikke gjort endringer i scenariene for 2024.

1.1 Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina

År	Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
2023	33 000 til 35 000	35 000 til 45 000	50 000 til 70 000
2024	10 000 til 20 000	20 000 til 50 000	80 000 til 120 000

1.2 Vurdering av dagens situasjon

Vår vurdering er at vi i dag ligger nærmest beskrivelsen i mellomscenarioet både i 2023 og 2024. Det er få tegn som tilsier at konflikten vil bli løst i nære fremtid og de fleste eksperter mener det kan lang tid før vi vil se slutten på konflikten.

Antall nye registrerte søkere i Norge økte vesentlig i slutten av august og har vært høyt i september og oktober. De siste tre ukene har antall registrerte vært noe lavere, men er fortsatt vesentlig høyere enn i sommer og på samme tid i 2022.

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 satte inn i sommer har ikke medført store endringer i frontlinjene.

Manglede fremgang i krigen og flere korrupsjonsskandaler gjør at flere har et mer pessimistisk syn på fremtiden. 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 internt fordrevne vanskelig. IOM oppgir at det i september var rundt 3.5 millioner internt fordrevne i Ukraina².

Antall nye flyktninger som får midlertidige beskyttelse i EU+ har gått jevnt nedover siden april 2022, men har siden mai vært forholdsvis stabil med mellom 80 000 og 90 000 registrerte nye tillatelser per måned. Andelen som kommer til Norge har økt og lå i august på, 4,7 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 usikkert. Så langt i år er 284 overført via Medevac inkludert familiemedlemmer og 145 er overført fra Moldova.

1.3 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.

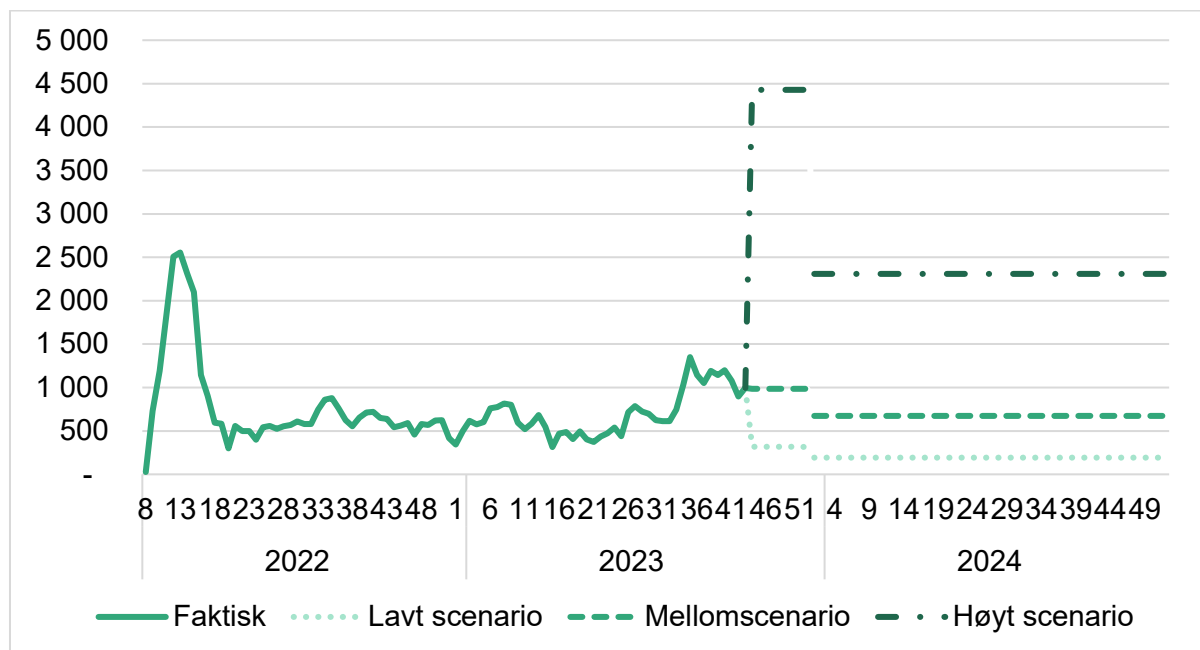
I utviklingen av scenarioene har vi vektlagt følgende faktorer:

- 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 — Area Baseline Assessment \(Raion level\) — Round 28 \(September 2023\) | Displacement Tracking Matrix \(iom.int\)](#) (03.11.23)

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



1.3.1 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.

1.3.2 Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør, samtidig som vi fortsatt får angrep med missiler og droner i hele landet. Den internasjonale militære støtten til Ukraina får ikke den ønskede effekten og krigshandlingene fører ingen vei. Begge parter lider store tap.

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.

1.3.3 Høyt scenario

Russland gjør større fremrykninger og ukrainske styrker lider store tap. Ukrainske forsvarsstyrker har begrenset med nytt personell og mangler tilstrekkelig med militært materiell og støtte.

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.

Det kommer et økende antall flyktninger til Europa og mange land har store problemer med å håndtere alle som kommer. I tillegg blir den økonomiske situasjonen for flyktningene i nabolandene vanskeligere. Vi ser også at holdningen til flyktningene blir mer negativ i mange land.

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.

1.4 Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina siste seks månedene, er 1,7 prosent registrert som enslige mindreårige. Andelen har vært noe lavere de siste par månedene enn tidligere i år. Vi forventer at andelen enslige mindreårige fortsatt vil være lav.

2 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. 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 mellomscenarioet i henhold til dette. I lavt scenario antar vi at 80 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenarioet antar vi 90 prosent har behov for mottaksplass, 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 mellomscenarioet 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.

Det er en del usikkerhet knyttet til bosetting og det er lagt inn tre ulike scenarioer for bosetting. For å vise mulig spenn i belegg i mottak er det høyeste antatt bosatte lagt inn i det laveste scenarioet og det laveste antatt bosatte lagt inn i det høyeste scenarioet. Det laveste scenarioet er på 32 055 og det høyeste på 33 465. Mellomscenarioet er på 31 485.

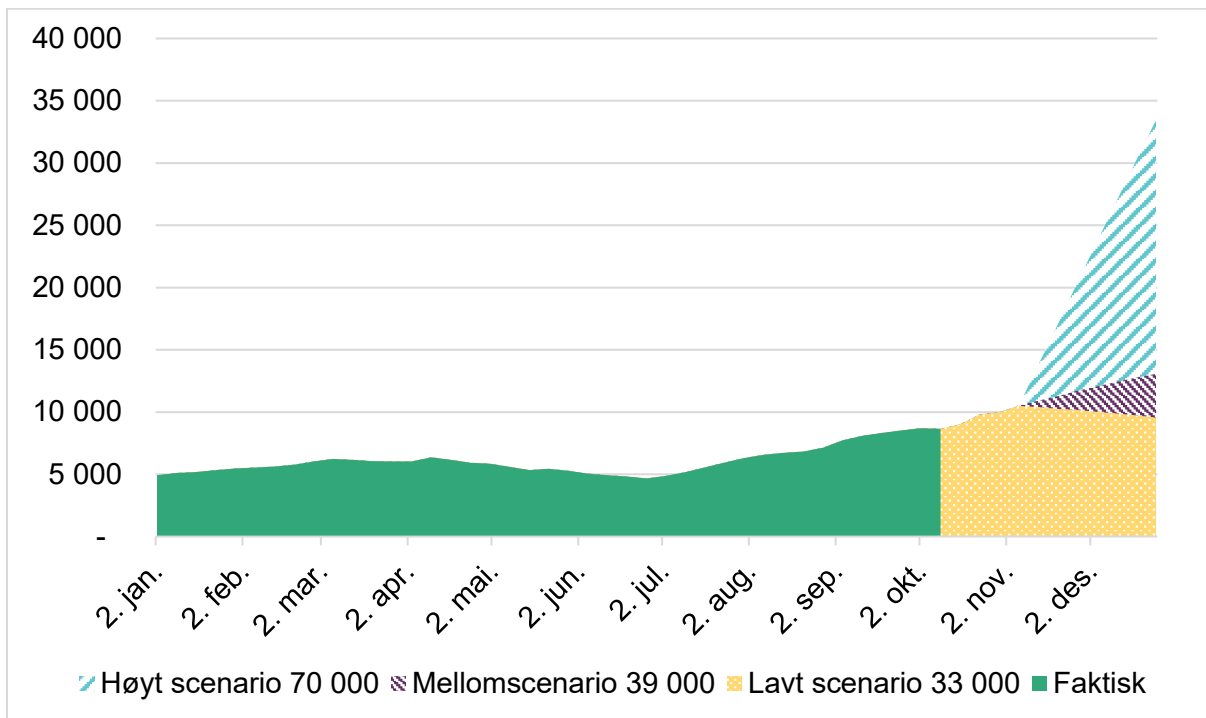
2.1 Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina 2023

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 33 000	Mellom-scenario 39 000	Høyt scenario 70 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	9 999	12 030	23 677
Maks belegg i mottak	10 491	13 068	33 456
Gjennomsnitt privatboende	1 854	1 775	3 788

Figur 2: Behov for mottaksplasser, flyktninger fra Ukraina



Vedlegg

1. Oversikt over scenarioene
2. Aldersfordeling i scenarioene
3. Statistikk

3 Vedlegg 1

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

Faktorer for 2023 og 2024	Lavt scenario 33 000 – 35 000 (2023) 10 000- 20 000 (2024)	Mellomscenario 35 000 – 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 drone-angrep som ødelegger infrastruktur i hele landet. Den internasjonale militære støtten til Ukraina får ikke den ønskede effekten og krigs-handlingene fører ingen vei. Begge parter lider store tap.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina er vanskelig. Utfordrende å skaffe tilstrekkelig inntekter og bolig. Flere kommer under fattigdomsgrensen. Gjenoppbyggingen i Ukraina er vanskelig.</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>Russland gjør større fremrykninger og ukrainske styrker lider store tap. Ukrainske forsvarsstyrker har begrenset med nytt personell og mangler tilstrekkelig med militært materiell og støtte.</p> <p>Den økonomiske og humanitære sitasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen.</p> <p>Befolkningen blir krigstrøtt og minster troen på at Ukraina kan vinne krigen. 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 til Europa fra Ukraina.</p> <p>Få sosiale tjenester og liten 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>I land som har tatt imot mange flyktninger bli sitasjonen for flyktningene vanskeligere.</p>	<p>Det kommer et økende antall flyktninger til Europa og mange land har store problemer med å håndtere alle som kommer</p> <p>Den økonomiske situasjonen for flyktningene i nabolandene blir vanskeligere samtidig som holdningen til flyktningene blir mer negativ.</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 familie-medlemmer 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>

4 Vedlegg 2

4.1 Antatt aldersfordeling på søkerne i 2024 for de ulike 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	859	2 577	10 306
Barneskolealder 6 - 12 år	1 179	3 536	14 145
Ungdomsskolealder 13 - 15 år	611	1 832	7 328
Videregående skolealder 16 - 18 år	582	1 747	6 989
Enslige mindreårige totalt	150	450	1 801
Enslige mindreårige under 15 år	27	81	323
Andel kvinner av voksne	57 %	57 %	57 %
Andel menn av voksne	43 %	43 %	43 %

5 Vedlegg 3

5.1 Statistikk per 5. november 2023

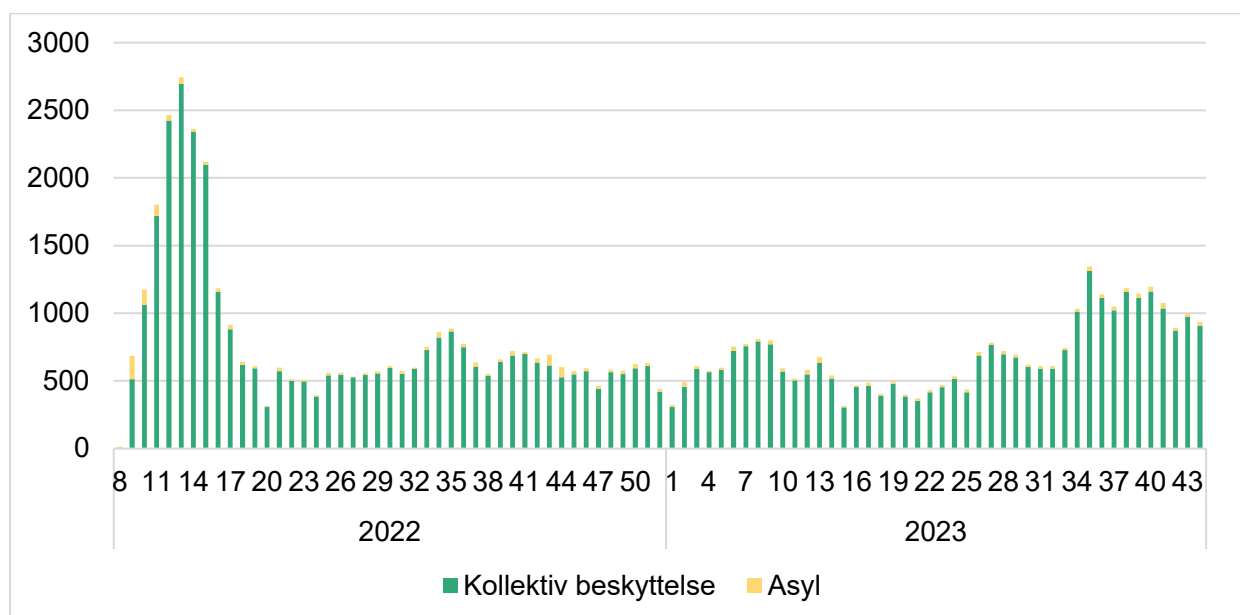
Tallene under beskriver antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse inkludert søknader om asyl (utl. § 28 1) og tredjelandsborgere med søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) etter 24. februar 2022. Det er gjort en revidering av tallene for 2022 slik at det 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 5. november 2023

Kilde: UDI

År	Antall
Totalt 2022	35 924
- av disse er overførte inkludert Medevac	512
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	363
Totalt 2023	30 975
- av disse er overførte inkludert Medevac	373
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	172
- av disse er ukrainere registrert med en søknad om asyl etter § utl 28 1	982

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 44 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 5. november 2023

Kjønn og alder	2022	2023
Enslige mindreårige u/ 15 år	199	98
Enslige mindreårige o/ 15 år	336	404
Barn i familie	10 746	8 614
Kvinner	16 820	12 425
Menn	7 823	9 434
Totalt	35 924	30 975

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 5. november 2023

Alder	Kvinner 2022	Menn 2022	Antall 2022	Kvinner 2023	Menn 2023	Antall 2023
0-5 år	1 593	1 572	3 165	1 290	1 359	2 649
6-15 år	3 257	3 622	6 879	2 436	2 778	5 214
16-19 år	1 176	955	2 131	909	1 333	2 242
20-29 år	3 139	1 607	4 746	2 363	1 970	4 333
30-39 år	4 816	2 303	7 119	3 506	2 941	6 447
40-49 år	3 584	1 673	5 257	2 717	2 097	4 814
50-59 år	2 026	712	2 738	1 587	932	2 519
60-69 år	1 745	932	2 677	1 185	812	1 997
70 år og eldre	893	319	1 212	535	225	760
Totalt	22 229	13 695	35 924	16 528	14 447	30 975

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige³ etter kjønn og etter alder per 5. november 2023

Alder	Jenter 2022	Gutter 2022	Antall 2022	Jenter 2023	Gutter 2023	Antall 2023
0-5 år	5	10	15	6	6	12
6-10 år	31	22	53	14	18	32
11-14 år	74	56	130	23	31	54
15-17 år	148	189	337	95	309	404
Totalt	258	277	535	138	364	502

Kilde: UDI

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